الجمهورية العربية السورية
وزارة التعليم العلي والبحث العلمي
جامعة دمشق/ كليـــة الحقـوق

أملية في

القانون الدستوري والنظم السياسية

تأليف

الدكتور
حسن مصطفى البحري
أستاذ القانون العام

الدكتورة
جميلة مسلم الشربجي
أستاذ القانون العام

العام الدراسي : ٢٠٢٥/٢٠٢٦م

وقل رب زدني علما
Damascus University

القسم الأول

القانون الدستوري

أ.د. جميلة الشربجي

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

مقدمة

يعد القانون الدستوري، أحد فروع القانون العام الداخلي وهو يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي يناط بها تحديد شكل الدولة ونظام الحكم، وتنظيم السلطات العامة فيها وتحديد اختصاصاتها وعلاقتها بعضها ببعض وعلاقتها مع الأفراد، مع بيان الحقوق والحريات والواجبات العامة للأفراد، وبالتالي يظهر القانون الدستوري بوصفه أساس التنظيم السياسي في الدولة نظراً لطبيعة الموضوعات التي يعالجها والتي تتعلق بالسلطة والحرية، ولذلك لا يمكن الحديث عن القانون الدستوري، قبل التمهيد بالحديث عن القانون عموماً.

ذلك أن حاجة الإنسان للقانون مرتبطة بوجوده ضمن جماعة وحاجتنا لدراسة القانون الدستوري مرتبطة بوجودنا ضمن دولة معينة، إذ لا يمكن أن نتصور وجود دولة دون دستور، يحدد نظامها القانوني والسياسي.

حيث يستتبع وجود الإنسان ضمن الجماعة التي تخضع لسيادة دولة ما، تعدد القواعد القانونية التي يخضع لها، بهدف تنظيم نشاطاته المختلفة وعلاقاته المتنوعة مع غيره من الأفراد سواء أكانت عائلية أم مالية أم تجارية وحتى سياسية (كالانتخاب أو الترشح لمنصب ما).

إن تعدد هذه النشاطات والعلاقات يستتبع تعارضاً في المصالح ولو ترك أمر حلها للأفراد أنفسهم لأدى ذلك إلى نشوء اضطرابات في الحياة الاجتماعية قد تؤدي إلى فوضى عارمة.

ومن هنا يأتي دور القانون، لتنظيم حياة الأفراد ضمن الجماعة ولتحديد حقوقهم وواجباتهم تجاه بعضهم البعض وتجاه الجماعة وتجاه الدولة، ضمن ضوابط تهدف إلى تحقيق العدالة والمساواة والاستقرار في المجتمع والدولة.

وعليه يمكن تعريف القانون في المعنى العام[1] وفقاً لما يُجمع عليه الفقه بأنه: "**مجموعة من القواعد العامة والمجردة التي تحكم وتنظم سلوك الأفراد في المجتمع والمقترنة بجزاء مادي توقعه السلطة العامة على المخالف**".

---

(١)- في مقابل المعنى العام للقانون، يوجد المعنى الخاص والذي يشير إلى قاعدة معينة أو مجموعة من القواعد التي تسنها السلطة التشريعية لتنظيم مجال معين، مثل القانون التجاري، قانون الإيجارات، القانون المدني.

ومن خلال هذا التعريف نتبين أن القانون يتصف بثلاث خصائص:

١- أنه قاعدة عامة ومجردة.

٢- أنه قاعدة سلوك.

٣- أنه قاعدة اجتماعية.

٤- أنه قاعدة ملزمة.

أولاً- القانون قاعدة عامة ومجردة:

فالقانون عبارة عن قاعدة أو مجموعة من القواعد التي يجب تطبيقها دائماً وبمختلف الظروف، وذلك بسبب صفة هذه القاعدة العامة والمجردة.

فالقاعدة عامة بمعنى أنها يجب ألا تخص شخصاً معيناً باسمه أو نسبه أو لا تتعلق بحادثة معينة، بل يجب أن تكون قابلة للتطبيق على كل من يمكن أن تتوافر فيهم الصفات والشروط التي تنص عليها.

مثال ذلك أن ينص القانون على أن ((كل طالب يرتكب الغش يفصل من الجامعة)) فهذا النص عبارة عن قاعدة قانونية عامة لا تخص طالب معين، وإنما هو عبارة عن نص عام يطبق على كل طالب يرتكب الغش.

أما لو قلنا: ((يحرم الطالب (فلان) من الامتحان لارتكابه الغش))، فنكون هنا أمام (قرار فردي) يقتصر تطبيقه على الطالب الذي ارتكب الغش، وحده دون سواه.

وبالتالي فالقانون يطبق على كل واقعة تتحقق بشأنها الشروط المتطلبة وعلى كل شخص اجتمعت فيه الصفات المستلزمة، لذلك يضطرد تطبيق القاعدة القانونية على كل حالة تنشأ في أي وقت وتتوفر فيها شروط انطباقها.

وهنا نشير إلى أن القاعدة القانونية لا يشترط فيها أن تنظم حالة عدد كبير من الأشخاص حتى تعتبر عامة ومجردة، لأن ما يهم هنا هو ألا تتناول الأشخاص بعينهم أو بذواتهم، بل بصفاتهم والشروط التي تستوجبها فيهم.

وعلى هذا فمن الممكن أن تتناول القاعدة القانونية العامة والمجردة (شخص واحد) وتبقى

بالرغم من ذلك عامة ومجردة، وذلك كالقواعد التي تنظم صلاحيات واختصاصات ((رئيس الدولة)) فهذه القواعد تصلح لكل شخص يتسلم رئاسة الدولة ولا تخص شخص بذاته أو بنسبه.

ثانياً- القانون قاعدة سلوك:

أي أنه يحكم سلوك الأفراد داخل المجتمع، ويقصد بالسلوك الذي تخاطبه وتنظمه القاعدة القانونية، السلوك الخارجي، فهو لا يهتم بالنوايا ولا البواعث إلا إذا تُرجِمَت إلى سلوك واتخذت مظهراً خارجياً، سواءً بالقيام بفعل أم بالامتناع عنه، بحيث يتشدد الجزاء أو العقوبة عندما يكون السلوك المخالف للقاعدة القانونية سلوكاً عمدياً ناتجاً عن إرادة واعية تتقصّد ارتكاب ذلك السلوك.

ثالثاً- القانون قاعدة اجتماعية:

وذلك انطلاقاً من أن القانون يتشكل وينشأ في مجتمع منظم، تتولى فيه السلطة القائمة حكم وإدارة شؤون الأفراد فيه، حيث يأتي القانون لضبط التعايش بين الأفراد من خلال تنظيم الحياة الاجتماعية بنشاطاتها المختلفة، وكلما تعددت أوجه الحياة في المجتمع، برزت الحاجة إلى وجود مجموعة من القواعد لتنظيم هذه الحياة، وبالتالي يمكننا القول بأنه لا يوجد موضوع في حياتنا إلا وينظمه قانون خاص به.

فجميع المواضيع من جزائية أو مدنية أو تجارية أو ثقافية أو عائلية وحتى سياسية منظمة بقانون أو أكثر، وكلما تطورت حياة الإنسان في المجتمع ظهرت أمور ومواضيع جديدة تبرز الحاجة إلى تنظيمها.

فقانون الايجار مثلاً ينظم العلاقة بين المالك والمستأجر، قانون العمل ينظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل، قانون الأحوال الشخصية ينظم العلاقة بين (الزوج والزوجة، الأب وأبناؤه، الموصي والموصى له...).

فالحياة الاجتماعية، تقتضي ضبط علاقات الأفراد وإخضاعها للقيود التي ترمي إلى تحقيق التوازن بين الجانب الفردي والجانب الاجتماعي، لتحقيق الاستقرار والسلام في الجماعة، وهنا يأتي دور القانون ليوفر هذا التوازن بما يتلاءم مع ظروف المجتمع وعاداته وتقاليده.

رابعاً- القانون قاعدة ملزمة:

بمعنى أنه واجب التنفيذ وإلا تعرض مخالفوه للمؤيد أو الجزاء القانوني عند ثبوت مخالفته أو الامتناع عن تطبيقه.

فالمؤيد أو الجزاء هو الأثر الذي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية والذي يتم توقيعه من قبل الدولة (من قبل من يمثل الدولة).

ومن أهم ما يميز القاعدة القانونية عن سائر القواعد الاجتماعية الأخرى (كقواعد الأخلاق)، هو قيام الدولة بإلزام الأشخاص باتباعها بفرضها المؤيدات، التي تفتقر إليها القواعد الأخلاقية.

فالقاعدة التي تأمر الإنسان باللطف أو الكرم، هي قاعدة أخلاقية (للأسف) لا قانونية، لأن الدولة لا تستطيع أن تعاقب الإنسان على فظاظته أو على بخله.

والمؤيد الذي تضعه الدولة قد يكون مؤيداً جزائياً يراد به الزجر أو الردع (كالسجن أو الإعدام أو الغرامة).

أو مؤيداً مدنياً يقصد به التعويض من خلال إعادة الأمور إلى نصابها وإزالة الخلل أو إصلاحه، أو إجبار من سبب بعمله غير المشروع ضرراً للغير بدفع تعويض لمن آذاه.

فالقانون يهدف إلى إقامة النظام في المجتمع وحكم سلوك أفراده وتقويمه وتوجيهه وجهة معينة، وهذا لا يمكن أن يتحقق لو ترك أمر الانصياع إلى حكمه، لتقدير المخاطب بأحكامه، لذلك كانت قواعد القانون إلزامية ومن شأن مخالفتها ترتيب الجزاء.

أقسام القانون

درج الفقه القانوني إلى تقسيم القانون لقسمين رئيسيين، يضم كل منهما فروع القانون التي تتشابه فيما بينها، هذين القسمين هما: القانون العام والقانون الخاص.

ومعيار التمييز بين القسمين هو ظهور الدولة بوصفها صاحبه السيادة والسلطان أو بمعنى آخر (صفة أطراف العلاقة التي تنظمها هذه القواعد).

فإذا كانت الدولة بصفتها صاحبة السيادة والسلطان هي أحد أطراف العلاقة القانونية، كانت هذه القواعد من قواعد القانون العام.

أما إذا لم تكن الدولة طرفاً في هذه العلاقة أو كانت طرفاً ولكن كفرد عادي اعتبرنا هذه القواعد من قواعد القانون الخاص.

ومرد ذلك أن الدولة لا تقيم علاقاتها مع الأفراد دائماً على أساس ما تتمتع به من سيادة وسلطان، بل قد تتعامل معهم على قدم المساواة كأي فرد منهم وعندئذٍ تطبق قواعد القانون الخاص بالرغم من أن الدولة طرفاً فيها.

وعلى هذا يعرف القانون العام بأنه: "**مجموعة القواعد التي تنظم نشاط الدولة الذي تمارسه بفرضها صاحبة السيادة والسلطان**"، كعلاقتها مع موظفيها من تعيين وترفيع ونقل وتأديب...

بينما يعرف القانون الخاص بأنه: "**مجموعة القواعد التي تنظم نشاط الأفراد ونشاط الدولة الذي تمارسه بوصفها شخصاً اعتبارياً عادياً**"، كالعلاقة بين المالك والمستأجر والبائع والمشتري، أو في العلاقات التي تدخلها الدولة بوصفها فرداً عادياً دون التمتع بأية امتيازات أو استثناءات، كأن تقوم الدولة بتأجير مساكن تملكها لبعض المواطنين، أو عندما تبيع منتجات مزارعها أو مصانعها إلى التجار والمواطنين.

والواقع أن هذا التقسيم يرجع إلى عهد الرومان، فالقانون العام هو قانون الدولة، والقانون الخاص هو قانون الأفراد.

وهنا يثور السؤال، عن الأسباب التي تمنح الدولة السيادة والسلطان؟

والواقع أن هناك مجموعة من الأسباب تمنح الدولة التفوق في العلاقات التي تتمسك فيها بسيادتها وسلطانها ومنها:

١-أن جميع قواعد القانون العام آمرة لا يجوز مخالفتها لأنها من النظام العام وتهدف بالتالي لحماية الصالح العام ولذلك لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، وذلك على عكس قواعد القانون الخاص والتي تكون قواعد تكميلية تتيح للأفراد الاتفاق على خلافها.

٢-تستطيع الدولة تنفيذ قراراتها، دون اللجوء إلى القضاء من خلال التنفيذ الإداري.

٣-أموال الدولة محمية لا يجوز التصرف فيها ولا الحجز عليها ولا تملكها بالحيازة ولا بالتقادم.

٤-الدولة لها محاكمها الخاصة التي تراعي مصالحها وهي المحاكم الإدارية.

أقسام القانون العام

يقسم القانون العام إلى قسمين:

أ- القانون العام الخارجي وهو ما يطلق عليه (القانون الدولي العام)، ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الدول بعضها ببعض في أوقات السلم والحرب والحياد وكذلك القواعد الخاصة بالمنظمات الدولية.

ب- القانون العام الداخلي وهو يتألف من (القانون الدستوري، الإداري، المالي، الجزائي).

ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة الداخلية ولا يتعدى سلطانه حدودها.

كلا هذين القسمين هما من فروع أو أقسام القانون العام، ولكن عملياً أو أكاديمياً يقتصر مصطلح القانون العام على (القانون الدستوري والإداري والمالي)، حيث أصبح للقانون الدولي العام والجزائي أقسامها الخاصة.

أقسام القانون الخاص:

يتفرع القانون الخاص إلى مجموعة من الفروع، تبعاً لتعدد وتنوع النشاطات والعلاقات الخاصة.

فهناك: قانون الأحوال الشخصية: الذي يتولى تنظيم علاقات الزواج والمصاهرة أو النسب.

القانون التجاري: ويطبق على التجار وأعمالهم.

القانون الدولي الخاص: والذي يتولى تعيين القانون الواجب تطبيقه في قضية أحد أطرافها أجنبياً (تنازع القوانين).

قانون العمل: ويطبق على العلاقة بين العامل ورب العمل.

القانون الزراعي: ويطبق على من يحترفون الزراعة...

وأبو القوانين وأهمها (القانون المدني) الذي ينظم علاقة الأفراد فيما بينهم والتي لا يحكمها فرع آخر من فروع القانون الخاص.

وعلى ذلك، فإذا كان القانون الخاص يحكم علاقات متكافئة يسيطر عليها مبدأ سلطان الإرادة، حيث العقد شريعة المتعاقدين، فإن القانون العام على عكس ذلك يحكم علاقات غير متكافئة لا تخضع لمبدأ سلطان الإرادة، وإنما تتفوق فيه الدولة بوصفها صاحبة السلطة والسلطان.

وفي ضوء ما سبق وبعد أن تعرفنا على مفهوم القانون عموماً، ننتقل للحديث عن القانون الدستوري، والذي يعد من الظواهر القانونية الحديثة مقارنة مع غيره من فروع القانون، حيث ارتبط ظهور هذا العلم القانوني بظهور الدستور ضمن النظام القانوني للجماعات السياسية، مرتبطاً بنشأة الدولة، باعتبارها المجال العام للممارسة الدستورية[1].

ورغم اختلاف الفقه حول تحديد اللحظة التاريخية، لظهور مصطلح (القانون الدستوري) واستخدامه، إلا أن هناك اتفاق على أن شيوع المصطلح وانتشاره بدأ من فرنسا بعد الاهتمام به كمادة علمية للتدريس، ضمن برامج كلية الحقوق بجامعة باريس عام ١٨٣٤، لينتقل منها إلى مختلف الدول.

لكن ذلك لا يعني أن (الدستور) كأحد أهم موضوعات (القانون الدستوري) لم يكن معروفاً بشكل سابق على هذا التاريخ من حيث موضوعاته واستخدامه كوسيلة لتنظيم سلطات الحكم وعلاقاتها بالمحكومين، حيث عرفت العديد من الدول الأوروبية، بعض التطبيقات الدستورية في الممارسة السياسية–القانونية للدولة وسلطاتها، قبل استخدام المصطلح وبروز (القانون الدستوري) كفرع من فروع القانون وأحد علومه، ولكنها كانت تبحث تحت عنوان (القانون العام) أو (القانون السياسي)، وهو ما ساعد على تطور فكرة الظاهرة الدستورية، حتى أصبح الدستور ملازماً للدولة والناظم الرئيسي لسلطاتها وعلاقاتها بالمحكومين، الأمر الذي دفع نحو المزيد من الاهتمام بدراسة الدستور من خلال علم (القانون الدستوري) كأحد العلوم الرئيسية في حقل الدراسة القانونية لنظام الحكم في الدولة وممارسة السلطة فيها[2]، ليحتل (القانون الدستوري) موقعه على قمة القواعد القانونية باعتباره أسمى القوانين وأعلاها مرتبة، حيث تتدرج القواعد

---

(١)– د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص ١٥٢.

(٢)– د. محمد عبد الله علي أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٢١.

القانونية في تنظيم هرمي يحتل قمته القانون الدستوري ثم يليه في القوة التشريع العادي (القانون بالمعنى الخاص) ثم التشريع الفرعي أو اللائحي (اللوائح التنفيذية) فالقرارات فالعقود فالأعراف...إلخ.

ويترتب على هذا التدرج عدم جواز تعارض التشريع الأدنى مع التشريع الأعلى وإلا اتصف بعدم الدستورية.

والواقع أن هذا الموقع الذي يحتله القانون الدستوري، يعود لطبيعة القواعد القانونية التي يُعنى بتنظيمها، حيث يهتم بدراسة القواعد الناظمة لشؤون الدولة والتي تظهر فيها كسلطة عامة وآمرة، كما يهتم بدراسة القواعد الناظمة لشؤون الدولة والتي تظهر فيها كسلطة عامة وآمرة وبدراسة الحكم وكيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة وعلاقة هذه السلطات بعضها ببعض وذلك من خلال دراسة (الدستور) أو (الوثيقة الدستورية) والتي تعد الموضوع الأبرز له، ومنها استمد تسميته بالقانون الدستوري، ولعل هذا السبب الأساسي الذي يكمن وراء الخلط الفقهي بين الاصطلاحين (الدستور والقانون الدستوري) وهو ما سيبرز لنا جلياً عند استعراض مفهوم الدستور ونشأته وأنواعه، ولنؤكده عند تعريفنا للقانون الدستوري في ختام الباب الأول لهذا المؤلف والذي يحمل عنوان (المبادئ الدستورية العامة) حيث تعد هذه المبادئ، الأساس لدراسة أي نظام دستوري ووضعي، لأنها تمكن الباحث من معرفة أسلوب نشوء الدساتير ونوعها وطريقة تعديلها والسلطة المختصة بوضعها وتعديلها وكيفية كفالة سموها واحترامها.

الـبــاب الأول
المبادئ الدستورية العامة

إن دراسة المبادئ الدستورية العامة، تستتبع التعرض لعدد من المواضيع التي تتعلق بالتعريف بالقانون الدستوري، نشأة الدساتير، أنواع الدساتير، سمو الدساتير، أساليب تعديلها وطرق انتهائها.

وقد آثرنا، خلافاً للمنهج الفقهي المتبع في البدء بتعريف القانون الدستوري، أن نبدأ بالحديث عن نشأة الدساتير وأنواعها وسموها لنختم الحديث بالوصول إلى تعريف القانون الدستوري.

ذلك أن من الصعوبة بمكان على طلابنا الأعزاء، فهم تعريف القانون الدستوري، قبل فهم ماهية القانون الدستوري وظروف نشأته وظهوره، نظراً لغرابة المصطلحات الدستورية، ففضلنا التعريف بتلك المصطلحات أولاً ومن ثم الانتهاء بتعريف القانون الدستوري.

وعليه سنقسم دراستنا إلى الفصول التالية:

الفصل الأول: وضع الدساتير.

الفصل الثاني: أنواع الدساتير.

الفصل الثالث: سمو الدساتير وكفالة احترامها.

الفصل الرابع: حدود سمو الدساتير.

الفصل الخامس: تعريف القانون الدستوري.

الفصـل الأول
وضع الدساتير

يرتبط وجود الدساتير، بوجود الدول، ذلك أن وجود أية مجموعة سياسية في مكان معين، يبرز الحاجة إلى تنظيم شؤونها وذلك عن طريق وضع دستور لذلك الكيان السياسي.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الحديث عن (وضع الدساتير) يعني الحديث عن كيفية نشوء الدساتير المدونة (المكتوبة) في وثيقة رسمية، ولا يشمل الحديث عن الدساتير العرفية التي تنشأ عن طريق الأعراف الدستورية التي تتقرر من خلال اتباع السلطات الحاكمة لعادات دستورية تصبح ملزمة مع مرور الوقت، دون أن تكون مدونة في وثيقة رسمية.

وطبيعي بهذا الصدد أن تختلف أساليب وضع الدساتير، باختلاف الدول، ذلك أن وضع الدستور يتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تكون سائدة في دولة ما، في وقت ما.

كما تختلف تلك الأساليب باختلاف صاحب السيادة في الدولة، فهل صاحب السيادة هو الحاكم وحده (أسلوب المنحة)، أم أنه الحاكم والشعب (أسلوب العقد)، أم أنه الشعب (الاستفتاء الدستوري)، أم الأمة (الجمعية التأسيسية)، وبمعنى آخر ترتبط تلك الأساليب بمدى ديمقراطية الدولة من عدمها.

ولكن على الرغم من هذا الاختلاف، إلا أن هناك قاسم مشترك بين تلك الأساليب وهو المصطلح الدستوري، الذي يطلق على السلطة المختصة بوضع الدستور وإنشائه، والتي يطلق عليها اسم (السلطة التأسيسية الأصلية).

سنتناول الحديث عن هذا الفصل من خلال المخطط التالي:

المبحث الأول: ماهية السلطة التأسيسية الأصلية.

المطلب الأول: حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية.

المطلب الثاني: خصائص السلطة التأسيسية الأصلية.

المبحث الثاني: أساليب وضع الدساتير.

المطلب الأول: الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدساتير.

المطلب الثاني: الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير.

وقل رب زدني علما
Damascus University

المبحث الأول
ماهية السلطة التأسيسية الأصلية

يطلق الفقه الدستوري على السلطة المختصة بوضع الدستور، تسمية (السلطة التأسيسية الأصلية) سواء أكان من يضع الدستور الحاكم، أم الحاكم والشعب، أم الأمّة، أم الشعب[١].

ذلك أن من يضع الدستور في الدولة هو الذي يتمتع بالسيادة العليا داخلها.

فالحكام (الملوك) كانوا يعتبرون أنفسهم أصحاب السيادة في الدولة وليس للشعب أي حق فيها ولذلك كان من الطبيعي أن يقوموا بوضع الدستور في الدولة[٢].

ولما ساد مبدأ سيادة الأمة أو سيادة الشعب، أصبحت السلطة التأسيسية الأصلية ملكاً للأمة أو الشعب باعتباره مصدر السلطات[٣].

ويميز الفقه الدستوري هنا بين السلطة التأسيسية الأصلية والتي تختص بوضع الدستور، وبين سلطة أخرى يوكل إليها مهمة تعديل بعض مواد الدستور القائم والتي يطلق عليها تسمية (السلطة التأسيسية المنشأة).

فالأولى (السلطة التأسيسية الأصلية)، هي التي يناط بها وضع الدستور كاملاً ولا تنظمها نصوص سابقة، وتتدخل في وقت الفراغ الدستوري، حينما لا يكون بالدولة نصوص دستورية قائمة، فتقوم هي بسد ذلك الفراغ ووضع دستور جديد للدولة.

أما السلطة الثانية (السلطة التأسيسية المنشأة)، فتختص اختصاصاً محدوداً بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم، دون أن يصل الأمر لحد تغييره بشكل كامل، وهي بهذا الصدد مقيدة بالإجراءات التي وضعتها السلطة التأسيسية الأصلية والمنصوص عليها في صلب الدستور، بمعنى أنها سلطة مشتقة، استمدت اختصاصها من النص الدستوري، فهي ليست سلطة أصلية كتلك التي تضع الدستور بدايةً وإنما هي سلطة فرعية، اشتقت اختصاصها منها[٤]، سنحاول من

---

(١)- د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٨٧.

(٢)- أ.د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٥، ص ٢٩١.

(٣)- أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ٨٩.

(٤)- لذلك فإننا لا نفضل هذه التسمية ونرجح أن يطلق عليها اسم (السلطة المنشأة ذات الاختصاص التأسيسي)، وذلك للدلالة على حقيقة الدور المنوط بها في تعديل الدستور جزئياً دون أن يمتد لتعديله كلياً، فهي ليست تأسيسية ولا تتمتع بصلاحيات مطلقة تمنحها كامل الحرية

خلال هذا المبحث بيان حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية وتوضيح خصائصها من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية

تتدخل السلطة التأسيسية الأصلية عند تعرض الدولة لحالة (الفراغ الدستوري) أي عندما لا يكون في الدولة نص دستوري نافذ، فتظهر هذه السلطة لتتولى تلك المهمة، ويمكن تصور نشوء تلك الحالة (الفراغ الدستوري) عند:

أولاً- نشأة دولة جديدة (نتيجة اتحاد أو انفصال أو حرب أو استقلال) حيث تظهر (السلطة التأسيسية الأصلية) لتضع دستور جديد لتلك الدولة يوضح نظام الحكم ويبين شكل الدولة ويتضمن الحقوق والحريات وضماناتها.

ومن أمثلة ذلك عندما ظهرت دولة (الولايات المتحدة الأمريكية) كدولة جديدة بعد استقلال المستعمرات الثلاث عشرة عن بريطانيا عام ١٧٧٦ واتفاقها على الاتحاد في شكل (الدولة الفيدرالية) في مؤتمر فيلادلفيا، الذي تمخض عنه وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧.

ثانياً- عند نجاح ثورة أو انقلاب في دولة ذات دستور قائم، حيث يترتب على نجاح هذه الحركة (سقوط الدستور القائم) والحاجة لوضع دستور جديد، يرسخ النظام السياسي الجديد ويحقق أهداف الثورة.

ومن أمثلة ذلك سقوط دستور ١٩٢٣ في مصر، عقبى نجاح ثورة ١٩٥٢، حيث وضع دستور مؤقت عام ١٩٥٣ وبعد انتهاء الفترة الانتقالية وضع دستور ١٩٥٦ وأصبح نافذاً بعد استفتاء الشعب عليه.

عند تعديل الدستور. راجع: د. جميلة الشربجي، السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، بحث قبل نشره في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية برقم /٩٤٢/ و.د تاريخ ٢٠٢٠/٢/٣.

ومن الأمثلة الحديثة سقوط دستور ١٩٧١ في جمهورية مصر العربية بعد نجاح ثورة ٢٠١١ ووضع دستور ٢٠١٢.

ثالثاً- عند تغيير الظروف، بشكل يستتبع تغيير إيديولوجية نظام الحكم بدون ثورة أو انقلاب. حيث تتدخل السلطة التأسيسية الأصلية لتضع دستوراً جديداً، يتوافق مع التطورات التي طرأت على المجتمع[١].

المطلب الثاني

خصائص السلطة التأسيسية الأصلية

١-السلطة التأسيسية الأصلية وكما يظهر من اسمها هي (المؤسِّسة) أو الخالقة للنظام، لأنها السلطة المنوط بها إرساء الركن الأساسي للدولة وهو الدستور، ذلك أن الدستور هو الذي ينظم (السلطة الحاكمة) الركن الجوهري لوجود الدولة الجديدة.

٢-السلطة التأسيسية الأصلية هي (السلطة العليا) لأنها المصدر الرئيسي للشرعية في الدولة فهي التي تضع الدستور الذي يعتبر (قمة القواعد القانونية)، ولذلك فإن السلطة التي وضعته هي أعلى سلطة في الدولة، لأنها هي التي تنظم السلطات العامة في الدولة وتحدد اختصاصاتها، فهي أعلى من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهي أعلى من السلطة التأسيسية المنشأة التي تتولى تعديل الدستور وفق إجراءات محددة في الدستور الذي وضعته السلطة التأسيسية الأصلية.

٣-السلطة التأسيسية الأصلية (سلطة مطلقة) تتمتع بكامل الحرية عند وضع الدستور الجديد. فهي لا تخضع لإرادة أحد سواء أكان الحاكم أم الأحزاب التي تمثل الأغلبية من الدولة، فلا تتقيد تلك السلطة بأي قيود أو شكليات أو إجراءات تفرض عليها.

وينتج عن ذلك أن هذه السلطة تستطيع أن تحدث تغييرات ايديولوجية أو سياسية في نظام الدولة، كتغيير شكل دولة من موحدة وبسيطة إلى فيدرالية أو اتحادية، أو تغيير نظام الحكم من رئاسي إلى برلماني أو مختلط.

---

(١)- أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٩٢.

المبحث الثاني
أساليب وضع الدساتير

تتباين أساليب وضع الدساتير في الدول، بتباين ظروف النظام السياسي القائم ونوع الحكم السائد في الدولة ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها، وذلك تبعاً لاختلاف المذاهب والفلسفات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتباين الظروف والعوامل التاريخية والجغرافية والبشرية وتفاوت المدنية والحضارة.

ويجمع فقهاء القانون الدستوري على أن أساليب وضع الدساتير تصنف إلى نوعين رئيسيين هما الأساليب غير الديمقراطية والأساليب الديمقراطية، وذلك تبعاً لطبيعة نظام الحكم ومدى ديمقراطيته، حيث تعبر الأساليب غير الديمقراطية عن غلبة إرادة الحاكم على إرادة الشعب أو على الأقل اشتراك الإرادتين صورياً في وضع الدستور، في حين تعبر الأساليب الديمقراطية عن سيادة الأمة أو سيادة الشعب.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدساتير.

المطلب الثاني: الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير.

المطلب الأول
الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدساتير

في الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدساتير، تبرز إرادة الحاكم في وضع هذا الدستور، حيث تمثل قوة حقيقية وغالبة في النظام السياسي للدولة، فإذا كانت السلطة للحاكم وحده لا يشاركه فيها أحد صدرت هذه الوثيقة في صورة منحة، أما إذا كان الحاكم لا يقوم بمهام الحكم وحده وإنما يشاركه في تلك المهام هيئات أخرى تمثل الشعب، فإن الوثيقة الدستورية قد تصدر في صورة تعاقد بين الحاكم وتلك الهيئات، وقد مثلت هذه الأساليب انتقال أنظمة الحكم من الأنظمة المطلقة إلى الأنظمة المقيدة، التي تتقيد سلطة الحاكم فيها بالدستور، ويطلق جانب من الفقه على هذه الأساليب تسمية (الأساليب أو الطرق الملكية) نظراً لأن اللجوء إلى هذه الأساليب عادةً ما يتم في ظل النظام الملكي.

الفرع الأول: أسلوب المنحة الدستورية

يفترض هذا الأسلوب، وجود دولة على رأسها حاكم مطلق (سواء أكان ملكاً أم دكتاتوراً أم أميراً)، حيث يقوم هذا الحاكم بتقييد سلطاته، من خلال منح شعبه دستوراً، ينظم السلطات العامة وحقوق الأفراد، وبذلك تنتقل السلطة من مجرد كونها استئثاراً كاملاً في يد فرد إلى أجهزة متعددة في الدولة[1].

فالحاكم هنا، وباعتباره صاحب السيادة في الدولة يكون قد تنازل عن جزء من سيادته إلى الشعب، وبذلك يصدر الدستور بدون مناقشة من قبل الشعب أو ممثليه ويعتبر نافذاً بمجرد صدوره عن الحاكم.

يمثل هذا الأسلوب قمة الأساليب غير الديمقراطية، لأنه يعبر عن إرادة الحاكم بمفرده وليس لإرادة الشعوب المحكومة أي دور، حيث يقوم الحاكم بالتضحية بجزء من سيادته ويوافق على تنظيم طريقة مزاولته لها.

حيث تعتبر وثيقة الدستور، عملاً دستورياً قانونياً، صادراً بالإرادة المنفردة للحاكم كهبة أو منحة لشعبه، ويتحقق ذلك عندما يرى الحاكم أن ظروف الدولة قد تغيرت بما يسمح بوجود دستور ينظم شؤون الحكم بما يتماشى مع تطور المجتمع فالمنحة هنا تلقائية وبإرادة الحاكم الحرة[2].

هذا من الناحية النظرية، ولكن في الحقيقة ومن الناحية العملية، لم يسجل التاريخ حاكماً مطلقاً تنازل عن سلطته بمحض إرادته واختياره، وإنما ما حدث غالباً كان بناءً على ضغط وإكراه من الشعب على الحاكم نتيجة لزيادة الوعي السياسي للشعب وإدراكه ضرورة حصوله على وثيقة دستورية تصون له حرياته وحقوقه، فالمنحة تاريخياً لا تكون خالصة، ذلك أن الحاكم لا يمنح الشعب دستوراً إلا عند إحساسه بالإرادة الشعبية في صورة غضب شعبي من الحكم المطلق، يعقبه ضغط للحصول على حقه في المساهمة في حكم بلاده ومطالبته بالدستور والحكم

---

(١)- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٤٨.

(٢)- أ.د محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، [د.ن]، ص٧٩.

الديمقراطي، فيضطر الحاكم إلى هذه الخطوة، تفادياً لعواقب وخيمة تهدد سلطانه.

ومن أمثلة الدساتير التي صدرت عن طريق المنحة: الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤، الدستور الايطالي لعام ١٨٤٨، الدستور الياباني لعام ١٨٨٩، دستور إمارة موناكو لعام ١٩١١، الدستور المصري لعام ١٩٢٣، الدستور الأثيوبي لعام ١٩٣١، دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١[١].

وقد ثار التساؤل عن مدى أحقية الحاكم في سحب أو إلغاء الدستور الصادر بهذا الأسلوب، وانقسم الفقه في الإجابة عن هذا التساؤل إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: وقد ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن صدور الدستور عن طريق المنحة يعتبر هبة من الحاكم صادرة بإرادته المنفردة، مما يعطيه كامل الحق في إلغاء هذه الهبة أو سحبها بكامل حريته، لأن من يملك المنح يملك المنع والاسترداد إلا إذا تنازل عن هذا الحق، وهو ما يعرف بقاعدة توازي أو تقابل الأشكال في مجال القانون الدستوري[٢].

الاتجاه الثاني: وهو رأي غالبية الفقه الدستوري، الذين ينكرون على الحاكم الحق في سحب الدستور بعد منحه لشعبه.

ولقد بنى هؤلاء الفقهاء رأيهم على أساس تعلق حق الشعب بالدستور الممنوح له، بمجرد صدوره، ذلك أن الحاكم بمنحه الشعب الدستور، قد أعاد حقاً كان قد سلبه أصلاً من الشعب، وبالتالي فهو لا يملك الحق في أن يعيد سلب الشعب ما هو ملكه في الأساس.

ويضيف أصحاب هذا الرأي، أن أسلوب منح الدستور من قبل الحاكم لشعبه هو تصرف بإرادة منفردة، ولا يحق لمن قام بتصرف منفرد الرجوع عن تصرفه، ذلك أن الإرادة المنفردة تعد مصدراً للالتزامات متى صادفت قبولاً من ذوي الشأن، ومن ثم يمتنع على الحاكم سحب الدستور أو تعديله[٣].

---

(١)- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٣٠.

(٢)- د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص٥٩.

(٣)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠١.

ذلك إن هناك حقوقاً للأمة قد تعلقت بالدستور الممنوح من الحاكم، فلا يحق له المساس بها إلا برضائها وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور[1].

وعلى الرغم من رجاحة الحجج التي استند إليها أصحاب هذا الاتجاه إلا أن التجربة قد دلت على أن الحكام عند منحهم دساتيراً لشعوبهم غالباً ما يظنون أن بإمكانهم الرجوع عنها أو تعديلها كيفما يشاؤون[2]، وهو ما حدث في فرنسا عام ١٨٣٠ حينما قرر الملك (شارل العاشر) إلغاء دستور ١٨١٤ الصادر بأسلوب المنحة بحجة أن للملك حق سحبه وإلغائه متى أظهر الشعب نكراناً للجميل أو جحوداً للمنحة.

الفرع الثاني: أسلوب العقد الدستوري

يمثل هذا الأسلوب، مرحلة الحكم المقيد، حيث يمثل العقد الدستوري مرحلة انتقالية تبرز فيها جهود الشعب في سبيل حمل الحكام على الاعتراف بحقه في المشاركة في ممارسة السلطة، حيث ينشأ هذا الدستور، بناءً على اتفاق بين الحاكم والشعب واشتراك إرادتهما على قبول الدستور واحترامه في صورة عقد يكون طرفه الأول الحاكم والطرف الثاني الشعب، حيث تتلاقى الإرادتان على إنشاء الدستور وفقاً للقاعدة القانونية _ العقد شريعة المتعاقدين _ ولذلك فلا يجوز نقضه أو إلغاؤه أو تعديله إلا بإرادة طرفيه، وبذلك يضمن الشعب عدم إقدام الحاكم على المساس بالدستور.

وهذا الأسلوب أقرب من الأسلوب السابق إلى الديمقراطية لما يتضمنه من دلائل تشير إلى ظهور إرادة الأمة[3]، وهو لذلك يمثل مرحلة تتوسط مرحلة الحكم المستبد من قبل الحاكم والحكم الديمقراطي من قبل الشعب ولكنه ليس ديمقراطياً بحتاً لأن الشعب لم ينفرد بوضع الدستور وقد فرض هذا الأسلوب نتيجة الظروف الجديدة التي ظهرت بعد فترة من نضال الشعوب من أجل الحقوق والحريات العامة، وكسر شوكة الحكم المطلق ومحاربة استبداد السلطة المطلقة المتمثلة في استبداد الملوك والأمراء، حيث صدر بعد توافق الإرادتين نتيجة الضغوط والثورات، إذ

---

(١)– د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٤٣، ص١٢٥.

(٢)– د. ابراهيم شيحا، الوجيز في النظم الدستورية و القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، [د.ت]، ص٤٥١.

(٣)– د. ابراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٩٩.

يقوم ممثلو الشعب بصياغة الدستور ثم يعرضونه على الحاكم، ليكون اشتراك الحاكم في التعاقد صورياً لا يعدو الإقرار والموافقة.

ولقد ظهر أسلوب العقد في نشأة الدساتير في انكلترا عام ١٢١٥ عندما ثار الأشراف على الملك وأجبروه على توقيع وثيقة (العهد الأعظم) والتي مازالت تمثل حتى يومنا هذا جزء من الدستور الإنكليزي.

كما يعتبر الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٣٠ تطبيقاً لهذا الأسلوب، وذلك في أعقاب الثورة على الملك شارل العاشر[١]، والتي أجبرته على التخلي عن العرش، حيث قامت الجمعية الوطنية بوضع الدستور ثم عرضته على الملك الجديد (دوق أورليان) الذي وافق عليه وتم بعدها تتويجه ملكاً لفرنسا بعد تلاوته عليه وقسمه اليمين على احترامه[٢].

ومن الدساتير العربية التي وضعت بهذا الأسلوب الدستور العراقي لعام ١٩٢٥[٣]، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢[٤]، ودستور دولة البحرين لعام ١٩٧٣.

وواضح من خلال الأمثلة التاريخية التي تم اتباع هذا الأسلوب فيها، أنها تبرهن عن حالة من التوازن بين قوة الملك التي ضعفت ولكنها لم تضمحل، وقوة الشعب التي تعاظمت ولكنها لم تسيطر تماماً[٥].

ولذلك كانت مشاركة الشعب للحاكم في ممارسة السلطة التأسيسية الأصلية من خلال أسلوب العقد.

وبالرغم من أن هذا الأسلوب قد مثل مرحلة في التحول نحو الديمقراطية، حيث لم تعد السيادة للحاكم وحده، وإنما سمح للشعب بمشاركته فيها إلا أن هذا المنطق يبقى مخالفاً للمبادئ

---

(١)- د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٠٥.

(٢)- د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص١٩.

(٣)- حيث جاء في ديباجة الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ما يلي: "نحن ملك العراق، بناءً على ما قرره المجلس التأسيسي صادقنا على قانوننا الأساسي وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ".

(٤)- جاء في ديباجة الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ ما يلي: "نحن عبد الله السالم الصباح أمير دولة الكويت _بناءً على ما قرره المجلس التأسيسي صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه".

(٥)- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٢٨.

الديمقراطية والتي ترى أن الشعب وحده هو صاحب السيادة دون أي شريك[1]، حيث يعيب بعض الفقه على هذا الأسلوب في نشأة الدساتير، بأنه يؤدي إلى وقوف الحاكم موقف الند من الأمة مساوياً لها في السيادة في حين أنه لا يقاسمها السيادة، بل هي كلها ملك للأمة.

ويبدو لنا أن ما سبق ذكره هو السبب المباشر لتصنيف (أسلوب العقد) كأحد الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، ذلك أن سلطة الشعب لم تصل بعد إلى المستوى الذي يجعل الشعب ينفرد في وضع الدستور[2]، بحيث يعتبر وحده صاحب السيادة، غير أن ذلك لا يقلل من أهمية هذا الأسلوب الذي يعبر عن نمو جزئي لقوة الشعب، يقابله انكماش جزئي لسلطة الحكام، وخطوة نحو الأخذ بالأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير.

المطلب الثاني

الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير

تعبر الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير عن انتصار إرادة الشعوب وانتقال السيادة كاملة غير منقوصة من الحاكم إلى الشعب، فوفقاً لهذه الأساليب لم يعد الحاكم صاحب السيادة وحده أو بالاشتراك مع شعبه، بل أصبح الشعب وحده صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات ووفقاً للأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير، تصدر الدساتير إما عن طريق الجمعية التأسيسية وإما عن طريق الاستفتاء الدستوري وهو ما سنعالجه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الجمعية التأسيسية

يمثل هذا الأسلوب مرحلة الديمقراطية النيابية، حيث يقوم الشعب بانتخاب هيئة نيابية يطلق عليها اسم (الجمعية التأسيسية أو المجلس التأسيسي) يناط بها مهمة وضع الدستور نيابة عنه.

بحيث يكون انتخابها قد تم خصيصاً لهذا الغرض ومن ثم ينتهي دورها بانتهاء مهمتها ووضع الدستور، الذي يعتبر نافذاً من تاريخ إقراره من قبل هذه الجمعية التأسيسية دون أن يستتبع ذلك

---

(١)- د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٣.

(٢)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٤٤.

أية إجراءات أخرى ودون أن يتوقف هذا الإقرار على موافقة أية جهة أخرى بما في ذلك الشعب نفسه.

ويعتبر هذا الأسلوب تطبيقاً للديمقراطية غير المباشرة (النيابية، التمثيلية)، حيث تقوم الأمة بوضع الدستور بواسطة نوابها الذين يقرونه بصفة نهائية باسمها ولحسابها دون الرجوع إلى الشعب، فالسيادة للأمة وللأمة وحدها وضع دستورها، باعتبارها مصدر السلطات.

ويشترط الفقه حتى يكون الدستور صادراً عن جمعية تأسيسية أن يكون تشكيل هذه الجمعية من أعضاء منتخبين من الشعب مباشرة بهدف القيام بمهمة محددة وهي وضع الدستور في بلد معين، فلا يجوز أن يكون تشكيل هذه الجمعية عن طريق التعيين من قبل أي سلطة في الدولة وإلا كان صادراً عن لجنة فنية أو غير فنية لا عن طريق جمعية تأسيسية[١].

كما لا يحق للسلطة التشريعية القيام بهذه المهمة حتى ولو كانت منتخبة بالكامل من جانب الأمة[٢]، ذلك أن هذه السلطة هي (سلطة منشأة) وليست سلطة تأسيسية أصلية، حيث تنحصر مهمتها بإقرار القوانين طبقاً للدستور ولا يدخل ضمن اختصاصها وضع الدساتير، حيث هناك فارق بين السلطة التشريعية كسلطة من سلطات الدولة العامة وبين السلطة التأسيسية الأصلية ذلك أن البرلمان لا يعمل إلا بناء على الدستور الذي تضعه السلطة التأسيسية[٣].

فللجمعية التأسيسية وحدها وحصراً مهمة وضع الدستور، وهي تزول بإتمام هذه المهمة، وليس لها بعد إتمام هذه المهمة أن تتحول إلى سلطة تشريعية إلا إذا سمح لها الدستور بذلك صراحةً.

أما دور الشعب فينحصر بانتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية فقط، وهو لا يتدخل في وضع الدستور أو مناقشة مواده وبنوده أو إقراره، ولهذا تخوف البعض من انحراف الجمعيات التأسيسية أحياناً عن أهدافها.

---

(١)- د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٦٥.

(٢)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٥.

(٣)- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سايق، ١٩٧٤، ص ٥٥.

وذلك كما حصل في فرنسا عام ١٧٩٢ حيث كانت الجمعية التأسيسية أثناء إعدادها لمشروع الدستور تمارس الوظيفة التشريعية وتصدر قوانين عادية انتظاراً لانتخاب البرلمان الجديد عقب إقرارها الدستور[١].

وقد اعتمد هذا الأسلوب في وضع الدساتير لأول مرة في الولايات الأمريكية، حيث تم اعتمادها بداية لوضع دساتير بعض الولايات بعد إعلانها الاستقلال عن بريطانيا ١٧٧٦ ومن ثم تم اعتماد نفس الأسلوب لوضع الدستور الاتحادي عام ١٧٨٧.

ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا عام ١٧٩١ ثم دستور ١٨٤٨ ودستور ١٨٧٥، ثم أخذ بهذا الأسلوب معظم الدساتير التي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية منها دستور ألمانيا لعام ١٩١٩ والدستور الاسباني لسنة ١٩٣١ والتركي لسنة ١٩٤٦ والدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ والدستور اليوغوسلافي عام ١٩٥٦ والدستور السوري لعام ١٩٥٠.

الفرع الثاني: الاستفتاء الدستوري

على عكس أسلوب الجمعية التأسيسية الذي يعد تطبيقاً للديمقراطية غير المباشرة فإن أسلوب الاستفتاء الدستوري يعد تطبيقاً للديمقراطية شبه المباشرة.

فالشعب استناداً لهذا الأسلوب لا يكتفي بانتخاب ممثلين عنه، يوكل إليهم مهمة وضع وإقرار الدستور وإنما يقوم بنفسه بإقرار الدستور الذي لا يصبح نافذاً إلا من تاريخ موافقة الشعب عليه، أما إذا رفض الشعب مشروع الدستور، فتعين إهداره واعتباره كأنه لم يكن.

وهذا يعني أن الشعب صاحب السيادة، يمارس سيادته بنفسه دون إنابة ممثلين عنه في استخدام هذا الحق، ولا شك أن نشأة الوثيقة الدستورية بهذا الأسلوب، تمثل تقدماً حثيثاً نحو الديمقراطية، حيث يعهد إلى الشعب مباشرةً بإبداء رأيه في الدستور، فيحقق بذلك ذات المزايا التي تحققها الديمقراطية المباشرة، فهو يرتقي بمفهوم المواطنة، حيث يشرك الناخبين جميعاً في تحمل

---

(١)- انظر د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص٥٣.

المسؤوليات العامة بصورة مباشرة ويشعرهم بأهمية الدور الذي يقومون به في تنظيم أمورهم واختيار نظام الحكم الذي يخضعون له.

وبذلك يختلف هذا الأسلوب عن أسلوب الجمعية التأسيسية، ففي الأسلوب الأخير يقوم الشعب بانتخاب ممثلين عنه لوضع الدستور نيابة عنه، أما في أسلوب الاستفتاء الدستوري، فيتم إعداد مشروع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أو لجنة فنية حكومية، ثم يعرض على الشعب لاستفتائه فيه ويصبح الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه، دون حاجة إلى عرضه على الحاكم للموافقة عليه[1].

ومع تأكيدنا على أن جوهر هذا الأسلوب هو دور الشعب في الموافقة على الدستور أو رفضه دون تركيز على شكل الهيئة التي قامت بإعداده، سواء أكانت منتخبة أم معينة.

إلا إن جانباً من الفقه يفضل أن تأخذ الهيئة التي تعد الدستور، شكل الجمعية المنتخبة من الشعب، وذلك كضمانة أكبر لديمقراطية الأسلوب وابتعاداً عن أية إمكانية لإساءة استعمال هذه الطريقة وهم يرون في إعداد الدستور عن طريق لجنة فنية قبل عرضه على الشعب خطورة تتمثل في إمكان انحراف هذه اللجنة عن أهدافها وتقنينها لإرادة الحكام[2].

حيث تأثر أصحاب هذا الاتجاه ببعض السوابق التاريخية لا سيما ما حدث في فرنسا من استغلال نابوليون بونابرت للاستفتاء مرتين: المرة الأولى عام ١٨٠٢ عندما استفتى الشعب لاختياره قنصلاً لمدى الحياة والثانية عام ١٨٠٤ عندما استفتى الشعب لجعل الامبراطورية وراثية في سلالته.

وبالمقابل هناك رأي فقهي آخر يرى أنه لا فارق حقيقي بين أسلوب الجمعية المنتخبة أو اللجنة الفنية، كون الكلمة النهائية ليست للجمعية المنتخبة أو اللجنة الفنية بل للشعب الذي سيعرض عليه مشروع الدستور للموافقة أو الرفض.

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

(٢)- محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق، ص ٥٤.

ولذلك فإن صفة الديمقراطية في وضع الدساتير، تنطبق على أسلوب الاستفتاء سواء أكان إعداد مشروع الدستور قد تم عن طريق جمعية منتخبة أو لجنة فنية.

ذلك أن معيار ديمقراطية هذا الأسلوب يبقى في الاستفتاء الشعبي على مشروع الدستور وليس في طريقة إعداده وإلا لكان لزاماً اعتبار الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ (دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة) دستور غير ديمقراطي، كونه قد وضع من قبل لجنة حكومية، شكلها الجنرال ديغول بعد أن فوضها البرلمان الفرنسي بإعداد مشروع الدستور، وهو ما لم يقل به أحد.

وكان أول ظهور لأسلوب الاستفتاء الدستوري كوسيلة لوضع الدساتير في الربع الأخير من القرن الثامن عشر، حيث كانت البداية في بعض الولايات الأمريكية عام ١٧٧٦، وانتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ وكان أول دستور فرنسي عرض على الاستفتاء الشعبي دستور عام ١٧٩٣ وكذلك دستور الجمهورية الرابعة عام ١٩٤٦ والدستور المصري لعام ٢٠١٤.

الفصل الثاني
أنواع الدساتير

إن اختلاف التجارب الدستورية للدول من حيث الشكل الذي ترد فيه الدساتير، والإجراءات المتبعة في تعديلها، ومدى شموليتها وإيجازها للقواعد والأحكام المتعلقة بنظام الحكم وممارسة السلطة وتنظيمها والنطاق الزمني لتطبيقها، ومدى تضمينها للمبادئ الديمقراطية والضمانات الدستورية، أدى إلى تنوع وتعدد هذه الدساتير، والتي يمكن تقسيمها إلى دساتير مدونة وغير مدونة (عرفية)، ودساتير جامدة ومرنة ودساتير مطولة وموجزة، ودساتير دائمة ودساتير مؤقتة، ودساتير ديمقراطية وغير ديمقراطية.

مخطط الفصل:

المبحث الأول: تقسيم الدساتير من حيث المصدر

المطلب الأول: الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)

المطلب الثاني: دور العرف في الدساتير المدونة

المبحث الثاني: تقسيم الدساتير من حيث طريقة تعديلها

المطلب الأول: الدساتير المرنة

المطلب الثاني: الدساتير الجامدة

المبحث الثالث: تقسيم الدساتير من حيث صياغتها

المطلب الأول: الدساتير الموجزة

المطلب الثاني: الدساتير المطولة

المبحث الرابع: تقسيم الدساتير من حيث النطاق الزمني لتطبيقها

المطلب الأول: الدساتير المؤقتة

المطلب الثاني: الدساتير الدائمة

المبحث الخامس: تقسيم الدساتير من حيث ديمقراطيتها

المطلب الأول: الدساتير غير الديمقراطية

المطلب الثاني: الدساتير الديمقراطية

المبحث الأول
تقسيم الدساتير من حيث المصدر

تنقسم الدساتير من حيث المصدر إلى دساتير مدونة ودساتير غير مدونة (عرفية)، إذ قد تكون القواعد الدستورية مدونة في وثيقة رسمية، وهنا يعتبر الدستور مكتوباً، وقد تكون القواعد الدستورية غير مدرجة في وثيقة رسمية، وفي هذه الحالة، يكون الدستور عرفياً.

وهنا يجب أن ننوه بأن تقسيم الدساتير إلى مدونة وغير مدونة هو تقسيم نسبي، وليس تقسيماً مطلقاً، وذلك أن الدساتير المدونة لا يمكن أن تستغني عن الأعراف الدستورية التي تقوم بتفسيرها أو إكمالها، وكذلك فإن الدساتير غير المدونة لا يمكن أن تستغني عن القواعد الدستورية المكتوبة والتي قد توجد في قوانين أو وثائق تاريخية.

فهذا التقسيم يعتمد السمة الغالبة في الدستور، فإذا كانت القواعد المدونة هي الغالبة كان الدستور مدوناً، وإذا كانت القواعد غير المدونة هي الغالبة كان الدستور غير مدون (عرفياً)، لذلك كان من الواجب عند الحديث عن الدساتير المدونة والدساتير العرفية أن نبحث في دور العرف في الدساتير المدونة **وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:**

المطلب الأول
الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)

تنقسم الدساتير من حيث مصدرها ووجودها في الواقع العملي إلى نوعين: مدونة (مكتوبة) يمكن قراءتها والحصول عليها، وغير مدونة (عرفية) يجب البحث عن قواعدها وأحكامها في الممارسات العملية للسلطات العامة لتعذّر الحصول عليها بشكل مكتوب.

أولاً- الدساتير غير المدونة (الدساتير العرفية):

تنشأ الدساتير غير المدونة، من خلال العادات والتقاليد، التي درجت عليها السلطات الحاكمة في الموضوعات الدستورية، فتنشأ من تكرارها، قاعدة غير مكتوبة، يكون لها ما للقواعد الدستورية من جزاء قانوني، وهذه القواعد لم يقرها المشرع الدستوري، ولم يضعها في وثيقة مكتوبة.

كما أن الدساتير غير المدونة، لا تستند أحكامها على وثيقة مكتوبة وضعت من قبل المشرع

الدستوري، وإنما استقت أحكامها من عادات وتقاليد نشأت عن طريق استمرار الهيئات الحاكمة في تطبيقها والسير على مقتضاها قوة العرف، الذي يكتسب صفة القاعدة الأساسية الواجبة الاتباع، ما لم يلغَ أو يعدل بعرف دستوري مماثل[1].

ولذلك يطلق عليها جانب من الفقه تسمية (الدساتير العرفية) لأن العرف هو المصدر الرئيسي لقواعدها، وهذه الدساتير، أسبق في الظهور من الدساتير المدونة، حيث تمثل الدساتير العرفية، المرحلة الأولى في التنظيم القانوني لعلاقة الأفراد بالسلطة، داخل المجتمع السياسي بمختلف تسمياته، حيث نشأت بفعل التقاليد والأعراف المتواترة التي جرت على اتباعها السلطات الحاكمة والتي أخذت تلقى الاحترام من قبل أفراد الجماعة، إلى أن استقرت مع مرور الوقت، مكتسبة القوة القانونية الملزمة التي جعلتها تكّون الدساتير العرفية، واستمر الأمر كذلك معتمداً على الأعراف والتقاليد الدستورية والممارسات السياسية حتى أواخر القرن الثامن عشر، حيث انتشرت ظاهرة تدوين الدساتير، لتنحسر بالتالي ظاهرة الدساتير العرفية، بحيث لا نكاد نجد الآن دولاً ذات دستور عرفي إلا في إنكلترا، والتي أصبحت تمثل النموذج الوحيد للدولة ذات الدستور العرفي (غير المدون).

وقد انتقد (دي بونالد)[2] بشدة الدساتير المكتوبة، حيث يرى أن أفضل الدساتير ما كان وليد (تطور الزمن وتعاقب الأجيال) ويعني بذلك، أن يكون الدستور عرفياً ينشأ ويتطور ويتغير مسايراً في ذلك تطور الزمن والأجيال[3].

وبالتالي ليس صحيحاً اعتقاد البعض من أن الدولة لا يكون لها دستور إلا إذا كان دستوراً مكتوباً، ذلك أن كل دولة لها نظامها الخاص سواء أكان (مكتوباً أم عرفياً)، الفرق فقط أن

---

(١)- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٧٢.

د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، د.م، ١٩٥٢، ص ١٢٣.

(2)- Louis de Bonald cite' par Ben Hammed (M.R), cours d Histoire des idees politiques depuis le xixeme siècle occident, Monde arabo, musulman, P.34 et 35.

(٣)- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧٢، ص٧٩.

الدساتير العرفية موجودة من الناحية الموضوعية فقط دون أن تكون مجسدة من الناحية الشكلية[1].

وفي ضوء ما سبق، يمكن تعريف الدساتير العرفية بأنها: "مجموعة القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة والتي نشأت عن طريق الأعراف والتقاليد والممارسات التي جرت على اتباعها إحدى السلطات الحاكمة في ممارستها لاختصاصاتها أو في علاقتها بغيرها من السلطات الحاكمة والتي اكتسبت مع مرور الوقت القوة القانونية الملزمة دون أن تدون أحكامها في وثيقة مكتوبة رسمية".

ويجب التنويه إلى أنه لا يؤثر على اعتبار دستور دولة ما، عرفياً، وجود بعض القواعد الدستورية المدونة في وثيقة أو مجموعة من الوثائق المكتوبة، طالما أنها قواعد محدودة، حيث يبقى هذا الدستور متمتعاً بصفته العرفية ما دام العرف هو مصدر غالبية قواعده[2].

وهذا ما يصدق على انكلترا، صاحبة الدستور العرفي الوحيد في العالم[3]، فوجود بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التي صدرت في عهود تاريخية متباينة، لا يؤثر على الصفة العرفية لدستورها، طالما أن القواعد الأساسية والجوهرية في نظام الحكم الإنكليزي مصدرها العرف[4].

ومن أهم هذه الوثائق الدستورية في إنكلترا: العهد الأعظم (Magna Cart) الصادر عام ١٢١٥، ملتمس الحقوق (Petition of Right) الصادر عام ١٦٢٨، قانون الحقوق (Bill of Rights) الصادر عام ١٦٨٩، قانون توارث العرش (Act of Settement) الصادر عام ١٧٠١، قانون البرلمان (Parliament Act) الصادر عام ١٩١١.

فهذه الوثائق وغيرها، تبقى مجرد مصادر تكميلية، للقواعد الأساسية والجوهرية في النظام السياسي الإنكليزي والتي تكونت عن طريق العرف، ولذلك وبسبب وجود بعض القواعد الدستورية المكتوبة في النظام السياسي البريطاني، يفضل بعض الفقه وصف بريطانيا بأنها دولة

---

(١)- د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص٢٢.

(٢)- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩، ص١٥٣.

(٣)- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، [د.ن]، ١٩٩٦، ص٢٧.

(٤)- د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، [د.ت]، ص٨٨.

ذات دستور غير مدون، بالنظر للوضع الغالب في قواعد نظام الحكم فيها، ذلك أن إطلاق وصف الدساتير العرفية يؤدي إلى إهمال وجود بعض الوثائق الدستورية المكتوبة والتي تمثل مصدراً تكميلياً للنظام الدستوري المطبق في تلك الدولة، ومن الجدير ذكره أنه إذا تعارضت قاعدة مدرجة في وثيقة رسمية مع قاعدة دستورية عرفية، فإن القاعدة الواردة في الوثيقة الرسمية هي الأولى بالتطبيق، ويترتب على صدورها زوال القاعدة العرفية وعدم تطبيقها.

ثانياً- الدساتير المدونة (الدساتير المكتوبة):

وهي الدساتير التي تصدر عن المشرع الدستوري ويقصد بها: "مجموعة القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة، والمدونة في وثيقة رسمية، تصدر عن سلطة خاصة يطلق عليها اسم السلطة التأسيسية الأصلية"، وبالتالي فالدستور المدون هو الدستور المكتوب الذي يتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، والذي يصدر عن مشرع خاص يختلف عن المشرع العادي الذي يضع القوانين العادية.

ذلك أن الدستور يوضع من قبل المشرع الدستوري والذي يطلق عليه اسم (السلطة التأسيسية الأصلية) والتي تتميز بأنها أعلى من السلطة التشريعية، لأن السلطة التشريعية هي سلطة منشأة يأتي دورها بعد وضع الدستور من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، ثم إن هذه السلطة التشريعية هي سلطة مقيدة بضرورة اتباع الإجراءات التي حددها الدستور وأوجب عليها اتباعها عند إصدارها للقوانين العادية، بعكس السلطة التأسيسية الأصلية التي تتصف بأنها مطلقة الصلاحيات تتمتع بحرية مطلقة في وضع الدستور دون أن يقيدها أي نص قانوني نافذ باعتبارها تتدخل في وقت لا وجود فيه للدستور، حيث تقوم هي بمهمة وضع دستور الدولة.

هذا الدستور يجب أن يدون في وثيقة رسمية، صادرة عن سلطة مختصة، وهنا لا يشترط تدوين نصوص الدستور في وثيقة رسمية واحدة، فقد يتألف دستور الدولة من عدة وثائق رسمية وذلك كما حدث في فرنسا عام ١٨٧٥، حيث كان دستورها يتألف من ثلاث وثائق دستورية، الوثيقة الأولى صدرت في ٢٤ شباط وكانت تنظم مجلس الشيوخ، والوثيقة الثانية صدرت في ٢٥ شباط ونظمت السلطات العامة في الدولة، والوثيقة الثالثة صدرت في ١٦ تموز سنة ١٨٧٥ ونظمت علاقة السلطات العامة فيما بينها.

كما لا يحول وصف دستور دولة ما بأنه مدون، دون وجود بعض القواعد الدستورية غير المدونة والناشئة عن الأعراف والتقاليد والممارسات الدستورية، والتي تشكل في مجموعها ما يطلق عليه اسم (العرف الدستوري)[1].

وبالتالي فوجود العرف الدستوري، لا يؤثر في وصف الدستور بالمدون، لأن العبرة هي بالصفة الغالبة لقواعده، فإذا كانت غالبية قواعد الدستور مدونة في وثيقة رسمية، أُعتبر الدستور مدوناً حتى وإن وجدت إلى جواره بعض القواعد الدستورية العرفية، طالما أنها قليلة ومحدودة[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير (المدونة) ظاهرة حديثة نسبياً، ترجع إلى الربع الأخير من القرن الثامن عشر وذلك عندما قامت الثورة الأمريكية عام ١٧٧٦، لتعلن المستعمرات الإنكليزية الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية استقلالها عن بريطانيا العظمى، ولتضع لنفسها أولى الدساتير المكتوبة والتي أنشأت على أساسها حكوماتها الجديدة، وفي عام ١٧٨٧ قام ممثلو شعوب الولايات المتحدة الأمريكية بالاجتماع في مؤتمر فيلادلفيا، ليضعوا الدستور الاتحادي الأمريكي والذي يعد أقدم الدساتير المدونة والتي ما زالت نافذة ليومنا هذا بعد أن أدخل عليه مجموعة من التعديلات كان آخرها التعديل السابع والعشرون، الذي صدر عام ١٩٩٢، ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقلت ظاهرة الدساتير المدونة إلى فرنسا، عقب نجاح ثورتها عام ١٧٨٩ حيث صدر أول دستور مدون فيها عام ١٧٩١ ثم تعاقبت دساتير فرنسا كلها في أسلوب

---

(١)- يتكون العرف الدستوري من قواعد قانونية، تنشأ عن العرف في ظل الدستور المكتوب ويكون له دور وتأثير في النصوص الدستورية المدونة(الوثيقة الدستورية)، فقد يكون عرفاً مفسراً لبعض النصوص المكتوبة في الدستور أو عرفاً مكملاً لنقص أو قصور في أحكام الدستور أو عرفاً معدلاً بالإلغاء أو الإضافة لحكم من أحكامه، ويشترط لقيامه توافر ركنين، مادي ومعنوي ولتكوين الركن المادي يجب توافر شروط معينة أهمها تكرار الممارسة الدستورية الصادرة عن إحدى السلطات الحاكمة لأكثر من مرة، بما يؤدي إلى ثباتها في التعامل، وبالتالي اتصافها بالقدم، إضافة إلى وجوب موافقة جميع السلطات الحاكمة على هذه الممارسة الدستورية من خلال عدم اعتراضها عليها، الأمر الذي يحقق لها صفة العمومية، إلى جانب اشتراط وضوح هذه الممارسة وعدم التناقض بين السلطات في خصوص تفسير مدلولها؛ أما الركن المعنوي فيتطلب اقتناع الرأي العام في الدولة بأن هذا العرف المتمثل بالممارسة الدستورية الصادرة عن إحدى السلطات الحاكمة، قد أصبح قاعدة قانونية واجبة الاتباع لأنها تتمتع بقوة الإلزام.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، سنة ٢٠١٠، ص٣٦.

الدساتير المدونة، حتى الدستور الأخير للجمهورية الخامسة والذي صدر بناءً على استفتاء دستوري عام ١٩٥٨.

وفي وقت لاحق على الثورة الفرنسية، عمت حركة التدوين الدستوري، دول أوربا في القرنين التاسع عشر والعشرين ومنها إلى دول العالم الثالث عقبى ثورتها التحريرية وحصولها على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، ليعم هذا النوع من الدساتير معظم دول العالم، بحيث أصبح الاتجاه نحو الدساتير المدونة أو المكتوبة اتجاهاً عاماً لدى مختلف الدول وذلك نتيجة تأثير عوامل عديدة.

أ- العوامل التي أدت لانتشار ظاهرة الدساتير المدونة: يعود انتشار هذه الظاهرة إلى مجموعة من العوامل:

١-ظهور الحركات والتيارات السياسية والفكرية الداعية إلى الأخذ بالمبادئ الديمقراطية وتدوين القواعد والأسس التي تقوم عليها أنظمة الحكم وتحكم العلاقات بين الحاكم والشعب.

٢-الاعتقاد بأن القواعد المكتوبة أسمى وأهم من القواعد العرفية بسبب وضوحها ودقتها وثباتها وبأن الدستور المدون يمثل إلى حد كبير، العقد الاجتماعي الذي يحدد الحقوق والواجبات والحريات للحكام والأفراد والجماعات في المجتمع السياسي.

٣-اعتبار تدوين الدساتير وسيلة لتثقيف الشعب، معنوياً وسياسياً وإبراز مكانته ودوره في المجتمع.

٤-إضفاء هالة من القدسية والتبجيل على الوثائق المدونة وفي طليعتها الدساتير المكتوبة، حتى قيل إن الدستور لا يوجد إلا إذا أمكن حمله في الجيب.

٥-قيام الحكومات الديمقراطية على أساس سيادة الشعب واكتساب فكرة الدستور، بُعداً سياسياً إلى جانب المضمون القانوني حتى ساد الاعتقاد في العالم بأن الدساتير غدت جزءاً من كيان الدولة الحديثة لا يمكن الاستغناء أو العدول عنه.

٦-الظروف والأوضاع الدولية التي تمخضت عنها نهاية الحرب العالمية الأولى ومنها رغبة الدول المهزومة في وضع دساتير جديدة، تقوم على أسس ديمقراطية تجنبها أخطاء

الماضي، ورغبة الدول التي استقلت حديثاً في إثبات وجودها وتثبيت دعائم سيادتها بواسطة دساتير حديثة ذات مضمون ديمقراطي.

٧-اشتراط هيئة الأمم المتحدة، وجود دستور في الدولة، كشرط أساسي لقبولها في عضوية هذه الهيئة العامة.

ب- المفاضلة بين الدساتير غير المدونة (العرفية) والدساتير المدونة: حاول بعض الفقه الدستوري إجراء عملية مفاضلة بين الدساتير غير المدونة والدساتير المدونة، بتوضيح مزايا كلا النوعين:

١- **مزايا الدساتير غير المدونة (العرفية)**[١]: دافع بعض الفقه عن الدستور غير المدون بحجة تحقيقه عدداً من المزايا منها:

- تعبيره عن ماضي الشعب وربطه لهذا الماضي بالحاضر، فهو وليد تعاقب الأجيال وروح الشعب بدون أية حاجة لتدوينه.

- يتميز الدستور غير المدون، بمرونته وقابليته لمسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة وذلك على عكس الدستور المكتوب، والذي يعيبه الجمود وعدم مسايرة تطورات المجتمع نتيجة تدوينها في تشريع دستوري جامد.

٢- **مزايا الدساتير المدونة أو المكتوبة**[٢]: وفي الجانب المقابل، سعى أنصار الدساتير المدونة إلى إبراز المزايا التي تحققها هذه الدساتير حيث:

---

(١)-انظر في عرض هذه المزايا:

د.ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص٧٣.

د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٨-٧٩.

(٢)- انظر في عرض هذه المزايا:

د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص١٤٦.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة، ٢٠١١، ص١٢٨-١٢٩.

- تتميز الدساتير المدونة بالدقة والوضوح والثبات ومن ثم يكون من السهل تحديد اختصاصات السلطات العامة وعلاقاتها بالأفراد بالرجوع إلى النصوص الصريحة على عكس الدستور غير المكتوب والذي يعتمد على العرف الذي يكتنفه الغموض والإبهام.
- كما تتميز هذه الدساتير بتحديدها الصريح لحقوق وحريات الأفراد إزاء سلطات الدولة وضمانات هذه الحقوق والحريات وبالتالي تصبح نصوص هذه الدساتير هي مرجع الشعب والأفراد للدفاع عن حقوقهم وحرياتهم في مواجهة أية سلطة والمطالبة بها أمام القضاء إذا ما تم الاعتداء عليها من قبل إحدى سلطات الدولة.
- كما أن هذه الدساتير تساعد السلطات العامة على معرفة حدود صلاحياتها، الأمر الذي يحد من استبداد الحكام وطغيانهم.
- إنها تسهم في ترسيخ الوعي السياسي وتعميمه لدى الشعب، وتضع بين أيدي ممثليه الوسائل الكفيلة بمحاسبة الحكام ومراقبة عمل السلطات.
- أنها ضرورية في الدول الاتحادية والدول التي تتبنى نظام اللامركزية من أجل بيان الأسس التي يقوم عليها الاتحاد لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية المركزية والحكومات المحلية للولايات الأعضاء وذلك للحيلولة دون تشابكها أو تجاوزها، الأمر الذي يحفظ للاتحاد بقائه واستقراره.
- تتميز الدساتير المدونة بالسمو والقدسية، نتيجة جمودها الذي يتحقق باشتراط المشرع الدستوري إجراءات خاصة وشروط مشددة تحول دون تعديلها بسهولة وتسرع، الأمر الذي يكفل علوها وسموها على القوانين العادية التي تضعها وتعدلها السلطة التشريعية.

وواضح مما سبق أن مزايا الدستور المدون لا تقارن بالمزايا المحددة للدستور غير المدون، الأمر الذي يفسر اتجاه جميع دول العالم باستثناء انكلترا نحو تدوين دساتيرها، بإصدارها وثائق دستورية رسمية.

المطلب الثاني

دور العرف في الدساتير المدونة

قد يظهر في الدول ذات الدساتير المدونة، قواعد دستورية عرفية، تفسر أحكامها وتسد مواضيع النقص فيها وقد تعدل بعض نصوصها.

هذه القواعد، اصطلح الفقه[1] الدستوري على تسميتها (العرف الدستوري) ويعرف بأنه: "**عادة درجت على اتباعها إحدى السلطات الحاكمة في مسألة تتصل بنظام الحكم بموافقة أو على الأقل دون معارضة غيرها من السلطات الحاكمة وأن يتحقق الشعور لدى هذه السلطات ولدى الجماعة، بأن تلك العادة ملزمة وواجبة الاحترام**".

ذلك أن الدستور المدون لا يستطيع الإلمام بكل القواعد المتعلقة بنظام الحكم، مهما روعي في صياغته من الدقة والشمول، حيث تستجد أمور لم يكن في الحسبان توقعها، فتجد السلطات العامة أنها مضطرة للتصرف تجاه هذه الأمور المستجدة، على نحو معين ويضطرد سلوكها على ذلك حتى تصبح عادة ثابتة تشكل العنصر المادي للعرف، ليقترن بها شعور في ذهن الجماعة وضميرها، بإلزامها وضرورة السير على مقتضاها، بما يحقق العنصر المعنوي للعرف، لتتشكل بذلك القاعدة العرفية التي قد تزيل الغموض الذي اعترى نصوص الدستور أو تكمل النقص أو الإبهام الذي اكتنف تأويل النص الدستوري.

سنوضح في هذا المطلب أهمية العرف الدستوري وأركانه وأنواعه ومدى قيمته القانونية من خلال الفروع الأربعة الآتية:

الفرع الأول: أهمية العرف الدستوري

تبرز أهمية العرف الدستوري في الحياة السياسية للدولة، في عدة مجالات، تبرر وجوده، أهمها ما يلي[2]:

---

(١)- د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، مطبعة اتحاد الجامعات، الطبعة الأولى، سنة ١٩٥٦، ص١١٠.

د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، [د.ن]، ١٩٦٦، ص٢٣٣.

(٢)- د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٥٦-٥٧.

١-إن مفاجآت الحياة الدستورية والتطبيق العملي للنصوص، كثيراً ما لا يحيط بها أكثر المشرعين حرصاً، ولاسيما أن الدساتير المكتوبة يتولى وضعها شخصيات تغلب عليها النزعة النظرية أكثر من النزعة الواقعية.

فضلاً عن تأثر تلك الشخصيات بظروف عرضية عابرة، الأمر الذي يؤثر على تفكيرهم، فلا يلبي الأوضاع الخاصة للدولة على المدى البعيد.

٢-لا شك أن التعلق بحرفية النصوص والتمسك بإرادة المشرع أمر يمكن قبوله في ميدان القانون الخاص الذي يقوم على أساس المساواة بين الأفراد ومراعاة مصالحهم الخاصة، بينما يصعب قبوله في مجال القانون العام، الذي يهدف لتحقيق المصلحة العامة من خلال السير المنتظم للمرافق العامة ومن ثم تفسر النصوص في ضوء المصلحة العامة ومقتضيات سير المرافق بانتظام واطراد لكفالة تحقيق هذه المصلحة.

٣-إن تغير الأفكار وتطورها في مجال الحكم والسياسة، أسرع منه في مجال الشؤون القانونية الخاصة، الأمر الذي يقتضي المواكبة مع هذا التطور وإلا كانت الثورة أو الانقلاب نتيجة التعارض بين نظام الحكم وظروف الجماعة.

الفرع الثاني: أركان العرف الدستوري

على غرار العرف في القانون الخاص، لا بد لتكون العرف الدستوري من توافر ركنين مادي ومعنوي.

أولاً- الركن المادي:

والذي يتمثل في الاعتياد على مسلك معين يتصل بنظام الحكم في الدولة من قبل إحدى السلطات الحاكمة في الدولة بموافقة أو على الأقل دون معارضة غيرها من السلطات، ولتوافر هذا الركن يجب أن تتوافر عدة شروط:

١-**التكرار:** لابد من تكرار التصرف من قبل إحدى السلطات الحاكمة، لكي يوصف بأنه عرفاً دستورياً، حيث يؤدي تكرار التصرفات والإجراءات إلى خلق القاعدة العرفية، ويعبر هذا

التكرار عن اعتناق الجماعة للقاعدة القانونية العرفية وعن شعورها بالرضى بها[1]، أما التصرف الحاصل لمرة واحدة فقط، فقد يشكل سابقة ولكنه لا يشكل عرفاً ملزماً. ويستلزم رأي أغلبية الفقه أن يتكرر التصرف ولو مرة واحدة بعد المرة الأولى[2] (أي أن يحدث العمل المادي مرتين على الأقل).

٢-**العمومية:** يجب أن يكون للتكرار صيغة عامة لدى من يعنيهم الأمر، بمعنى أن تكون هذه القاعدة مقبولة لدى الهيئات الحاكمة أو على الأقل عدم معارضتها من قبل هيئات أخرى.

كما يلزم أيضاً موافقة أو عدم اعتراض المحكومين[3] من الأفراد على القاعدة العرفية حتى ولو لم تؤثر على حقوقهم وحرياتهم لأنه لابد أن يتأثر مركزهم بها حتى ولو بطريق غير مباشر.

٣-**الاستقرار:** بمعنى وجوب ثبات القاعدة الدستورية زمناً معيناً، دون اشتراط مدة معينة، إذ لا يشترط في العرف الدستوري أن يكون قديماً كما هو شأن العرف في القانون الخاص، إذ قد يكون العرف (حديثاً) ولكن مع ضرورة توافر شرط التكرار والثبات من خلال انتظام السلطة الحاكمة على اتباع تلك العادة بصورة منتظمة بلا انقطاع.

٤-**الوضوح:** حيث من الواجب أن يكون هناك وضوح في العادة التي درجت على تكرارها الهيئة الدستورية، كي لا يؤدي غموض هذه العادة إلى نشوء اضطرابات حول مفهومها أو تفسيرها.

ثانياً- الركن المعنوي: لابد لتحقق العرف الدستوري من توافر الركن المعنوي إلى جوار الركن المادي بمعنى أن يستقر في ذهن السلطات الحاكمة وذهن الجماعة وضميرها القانوني بأن هذا التصرف قد أصبح قاعدة ملزمة واجبة الاتباع شأنه شأن قواعد الدستور المكتوب.

بمعنى أن يشعر الجميع (السلطات العامة والمحكومين) أن هذا التصرف قد أصبح ملزماً وواجب الاحترام.

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧٥.

(٢)- د. عبدالحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، [د.ن]، [د.ت]، ص٧٤.

(٣)- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، [د.ن]، ١٩٥٤، ص٨٣.

الفرع الثالث: أنواع العرف الدستوري ومدى قوته الإلزامية

يقسم الفقه الدستوري (العرف الدستوري) إلى أربعة أنواع رئيسية وهي:

١- العرف الدستوري المفسر.

٢- العرف الدستوري المكمل.

٣- العرف الدستوري المعدل.

٤- العرف الدستوري المناقض للدستور.

أولاً- العرف الدستوري المفسر:

يفترض هذا العرف وجود غموض في نص من نصوص الدستور، فيأتي هذا العرف ليفسر هذا النص الغامض أو المبهم، أي ليتولى توضيح معناه وبيان كيفية تطبيقه.

ولذلك فالعرف المفسر لا ينشأ قاعدة دستورية جديدة، لأنه يكتفي بتفسير النص الدستوري المكتوب، ولذلك يعتبر جزءاً من الدستور الذي يفسره ويأخذ حكمه وقيمته القانونية ولذلك فهو مشروع بإجماع الفقهاء.

ومثاله، نص المادة الثالثة من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ والتي تنص على أن: "رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين"، حيث لم توضح المادة الآلية التي يكفل فيها الرئيس ممارسة اختصاصه بتنفيذ القانون، لذلك كان لابد من تفسير النص السابق من خلال الاعتراف للرئيس بالسلطة في إصدار اللوائح التنفيذية التي تكفل تنفيذ القوانين، باعتبار أن مهمة إصدار هذه اللوائح متصلة بمهمة تنفيذ القوانين[1].

ثانياً- العرف الدستوري المكمل:

ينشأ هذا العرف ليكمل المجالات التي لم تنظم في الوثيقة الدستورية، بمعنى أنه يتولى تنظيم مسألة سكت عنها المشرع الدستوري، ليسد بذلك النقص في الدستور المكتوب، ولينشأ قاعدة جديدة لم يتم النص عليها في الدستور.

)- 1(Laferrire (J.) ; La coutume constitutionnelle, revue de droit puplic et de la science politique, 1944, p.31.

ومع الإقرار بمشروعية العرف المكمل، إلا أن الفقه لم يجمع على القيمة القانونية التي يتمتع بها.

فبينما ذهب أغلب الفقه للاعتراف للعرف المكمل بنفس القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي جاء ليكملها، وذلك كالعرف المفسر تماماً واستندوا في ذلك إلى أن العرف المفسر، يفسر الإرادة الصريحة للمشرع بينما يفسر العرف المكمل الإرادة الضمنية للمشرع بسكوته عن تنظيم مسألة ما وبذلك فهو لا يخالف الدستور المكتوب ولا يعدله[1]، ذهب رأي آخر لمنحه قوة التشريعات العادية باعتباره لا يرقى إلى مرتبة الدستور[2].

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى عدم الاعتراف بأي قيمة قانونية للعرف المكمل واستندوا في ذلك إلى أن العرف المكمل ينشأ قاعدة جديدة وبالتالي يعتبر معدلاً للدستور بالإضافة وهذا غير جائز لأن الدستور الجامد لا يعدل إلا باتباع إجراءات وشروط خاصة ينص عليها الدستور نفسه.

والرأي الراجح في هذا الشأن هو رأي أغلبية الفقه لأن هذا العرف جاء ليكمل وينظم سكوت النص الدستوري لا ليعدل ولا ليخالف الدستور المكتوب ومن أمثلة ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ عدم نصه على طريقة انتخاب الجمعية الوطنية هل بالانتخاب المباشر أم غير المباشر، فجاء العرف الدستوري المكمل وجرى على أن يكون الانتخاب مباشراً.

ثالثاً- العرف الدستوري المعدل:

وهو العرف الدستوري الذي يعدل أو يغير في أحكام الدستور، سواء تم ذلك عن طريق الإضافة بمعنى منح هيئة أو سلطة من السلطات اختصاصات وصلاحيات جديدة غير منصوص عليها في الدستور، وقد يكون من خلال حذف هذه الاختصاصات أو السلطات، ولذلك فهو أخطر أنواع العرف الدستوري لأنه يعدل في النصوص الدستورية وبالتالي يخالف نصاً من نصوصه وله نوعان:

---

(١)- د. ابراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٨٣.

(٢)- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص٨٨.

أ. العرف المعدل بالإضافة:

وهو العرف الإيجابي الذي يضيف حكماً جديداً إلى النصوص الدستورية على الرغم من وجود تنظيم سابق فيأتي هذا العرف ويضيف حكماً جديداً يعدل التنظيم الوارد في الدستور، فالعرف هنا لم يكمل نقصاً في النصوص كما في حالة العرف المكمل، وإنما عدّل نصوصاً سبق وضعها.

ومن أمثلة هذا العرف في الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ إعطاء الحكومة سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون خلافاً للنص الدستوري الذي أعطى البرلمان اختصاصاً مطلقاً في التشريع ولم يسمح له بتفويض الحكومة، حيث نصت المادة (١٣) من هذا الدستور على أن: "الجمعية الوطنية هي التي لها حق التصويت على القوانين ولا تملك أن تفوض غيرها في هذا الحق"[١].

فجاء العرف المعدل بالإضافة ليمنح الحكومة اختصاصاً جديداً في إصدار القرارات التي لها قوة القانون.

ب. العرف المعدل بالحذف:

ويقوم هذا العرف على إهمال تطبيق نص من نصوص الدستور، لفترة كافية مما يستتبع إلغائه وحذفه، بمعنى أن دور هذا العرف سلبي لأنه يقوم بإسقاط جانب من الأحكام الدستورية القائمة.

ففي فرنسا أعطى دستور ١٨٧٥ رئيس الجمهورية الحق في حل مجلس النواب إلا أن هذا الحق لم يستخدم من عام ١٨٧٧ حتى عام ١٩٤٠ مما أدى إلى اسقاط هذا الحق الدستوري وحذف النص من التطبيق لعدم استعماله.

وقد آثار هذا العرف بنوعيه جدلاً كبيراً بين الفقهاء وعلة ذلك أن العرف المعدل يعدل نصاً دستورياً مكتوباً وجامداً، لذلك عارضه البعض بشدة كون الدساتير المكتوبة تتضمن نصوصاً تحدد طرق تعديل النصوص فيها، وبالتالي فلا دور للعرف في هذا المجال كونه يمثل مخالفة دستورية[٢].

)– 1 (Duverger (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1968, P483.

(٢)– د. ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠، ص٤٢٦.

بينما ذهب رأي أخر إلى الاقرار بصحته معتبراً أنه يمثل تعبيراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة.

بينما ذهب أخرون إلى الاقرار بمشروعية العرف المعدل بالإضافة دون العرف المعدل بالحذف[1].

والواقع أنه لا يمكن قانوناً الاقرار بمشروعية العرف المعدل، وبالتالي لا يمكن إعطائه أي قيمة قانونية سواء أكان معدلاً بالإضافة أو بالحذف، ذلك أن عدم ممارسة إحدى سلطات الدولة لحق من حقوقها الدستورية ليس من شأنه أن يؤدي إلى سقوط هذا الحق بالتقادم، عدا عن أن هذا العرف يتنكر لوجود السلطة التأسيسية المنشأة ولحقها في تعديل الدستور[2].

رابعاً- العرف الدستوري المناقض للدستور:

يقصد بالعرف الدستوري المناقض، ذلك العرف الذي يؤدي إلى ابتداع قاعدة أو حكم يتعارض مع نص دستوري صريح[3]، فهذا النوع من العرف يخالف ما هو وارد في الدستور، وينجم عنه إهدار النصوص الدستورية الصريحة، كما يأتي بحكم جديد في تنظيم مسألة معينة تم تنظيمها في الدستور، حتى أن هناك من يطلق عليه العرف الغاصب للسلطة، كونه يتشكل بالأساس على مخالفة وتحريف الدستور[4]، ومن الأمثلة على هذا العرف، تعديل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، في عهد الجمهورية الخامسة، من قبل شارل ديغول، على نحو مخالف لما نصت عليه المادة (٨٩) من الدستور والتي حددت إجراءات معينة لتعديله، حيث تم إجراء ذلك التعديل عام ١٩٦٢، فيما يخص طريقة انتخاب الرئيس، عن طريق الاستفتاء، حسب المادة (١١) وليس وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٨٩)، حيث تنص المادة (١١) على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية... أن يعرض للاستفتاء الشعبي أي قانون حكومي يتضمن تنظيم السلطات

---

(١)- د. ابراهيم شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٨٦.

(٢)- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، (المبادئ الدستورية العامة، دستور ١٩٧١)، الكتاب الأول (المبادئ الدستورية العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٩١.

(٣)- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ن، ص ٧٩.

(٤)- د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠٠.

العامة..."، في حين حددت المادة (٨٩) طريقة تعديل الدستور بنصها على أن: لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور... ويصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة، يصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي.

على أن مشروع الاقتراح الحكومي بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء، حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها...".

حيث خالف ديغول طريقة تعديل الدستور المنصوص عليها في المادة (٨٩) ليتهرب من اعتراض البرلمان على تعديل طريقة انتخاب الرئيس، ولجأ إلى استفتاء الشعب مباشرةً من خلال المادة (١١) من الدستور، وهو ما شكل مخالفة صريحة للدستور.

كما يمكن أن نسوق مثالاً آخر على هذا العرف، ما هو مطبق في النظام الدستوري الأمريكي بخصوص طريقة اختيار (نائب الرئيس الأمريكي) والذي يتم اختياره، بشكل تابع للرئيس الأمريكي، حيث يفوز معه بشكل أوتوماتيكي دون أن يكون مقصوداً بشخصه، وذلك خلافاً لما هو وارد في نص المادة الثانية، الفقرة الأولى من الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧ والتي تنص على: "...بعد اختيار الرئيس، يصبح الشخص الحائز على أكبر عدد من أصوات الناخبين نائب للرئيس...".

والواضح أن النص الدستوري، نظم آلية اختيار الرئيس ونائبه من خلال الانتخاب وهو ما لا يتم اتباعه عملياً في الولايات المتحدة الأمريكية، بسبب سيادة نظام الثنائية الحزبية والتي تجعل من الاستحالة أن يكون الرئيس منتخباً لحزب ونائبه من حزب آخر.

الأمر الذي تتم مخالفته عملياً من خلال، طرح المرشح لنائب الرئيس مع اسم المرشح الرئاسي منذ لحظة الترشيح وقبل خوض الانتخابات الرئاسية، فإذا فاز الرئيس بأغلبية الأصوات، فاز معه الشخص المرشح لمنصب النائب ضمناً دون خوضه للانتخابات الرئاسية منفرداً، بحيث يفوز المرشح الجمهوري ونائبه أو المرشح الديمقراطي ونائبه، خلافاً للنص الدستوري.

لذلك فإن جمهور الفقه الدستوري يتفق على عدم مشروعية العرف المناقض، لمخالفته الصريحة لأحكام وقواعد الدستور، وينكر أية قيمة قانونية لهذا النوع من العرف[1].

الفرع الرابع: القيمة القانونية للعرف الدستوري في دول الدساتير الجامدة بين مؤيد ومعارض

لا خلاف فقهي حول دور العرف في دول الدساتير غير المدونة، بينما يبرز هذا الخلاف في دول الدساتير المدونة الجامدة، صحيح أن أغلبية الفقه تعترف بوجود العرف وبقيمته في هذه الدساتير، إلا أن هناك آراء، تنكر وجود العرف في دساتير الدول التي يلزم لتعديلها إجراءات أكثر شدة من تلك التي تعدل بها القوانين العادية.

وهذا الخلاف القديم يعود للظهور بين وقت لآخر، وسنعرض فيما يلي لرأي الأقلية الرافضة لوجود العرف ولدوره، لنبين بعد ذلك كيف تم الرد على حجج الأقلية، ليتم الكشف عن صواب اتجاه الأغلبية[2]:

أولاً- آراء الأقلية الرافضة لدور العرف في دول الدساتير الجامدة:

تزعم (Carré de Malberg) وجهة النظر الرافضة للإقرار بدور العرف في ظل دستور مكتوب يتسم بالجمود.

ففي مؤلفه (القانون تعبير عن الإرادة العامة) أوضح (Malberg) أن:

"العرف في الواقع، يعجز عن خلق قانون له قوة دستورية".

ويرجع السبب في ذلك إلى: "القوة الخاصة للدستور المتمثلة في أن المبادئ والحقوق التي يتضمنها لا يمكن تعديلها إلا بالإجراءات التي حددتها السلطة التأسيسية"، وتمسك (Malberg) بموقفه حينما أصدر مؤلفه عن النظرية العامة للدولة، بقوله: "أن الطبيعة القانونية للدستور هي في الواقع... أن يكون قانوناً له قوة خاصة، وبهذا الوصف لا يمكن تعديله بواسطة قانون عادي، فضلاً عن تقييده للاختصاص التشريعي، ففكرة الدستور لا يمكن أن تتحقق قانوناً إلا بهذا الشرط، وهذا الاعتبار يكفي وحده في استبعاد إمكانية وجود قانون دستوري عرفي، فهناك

---

(١)- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٢)- انظر في عرض هذه الآراء: د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، الصفحات من ٩٢ إلى ٩٨.

تناقض بين هذين المصطلحين، دستور وعرف، فالعرف ليس مكتوباً، ولا يحتاج إجراءات مراجعة لتعديله، وعلى ذلك ليس للعرف القوة الخاصة التي تميز القانون الدستوري الحقيقي".

وتماشياً مع هذا الرأي الفقهي، ففي كل مرة، يستند الفقه إلى العرف، لتبرير حالة جرت في الواقع، فإن ذلك يفتقد للأساس القانوني، لتعارضه مع طريقة تعديل الدستور الجامد، عدا عن عدم وجود قاضي يستطيع الإقرار بوجود العرف الدستوري، فالقضاء الفرنسي _إبان الجمهورية الثالثة_ حين ظهرت هذه الأفكار، لم يكن يملك الحق في رقابة دستورية القوانين.

وقد تكرر هذا الجدل، حديثاً، حيث وصف (Chevallier) العرف بأنه "مجرد وهم" يبحث الفقه من خلاله عن تبريرات لممارسات سياسية، تتناقض مع كل تحليل قانوني.

وفي فترة لاحقة أعلن (Maestre) على أن الأعراف الدستورية لا وجود لها، فيما يرى (Ardant) أن العرف المخالف للدستور، مجرد مسخ قانوني، إذ كيف يعدل الدستور الجامد بتكرار مخالفته؟

ولا يعني ذلك قبول (Ardant) للأنواع الأخرى للعرف، ذلك أن الدستور الفرنسي لم يشر إلى العرف، كما خلت القوانين الأساسية من تلك الإشارة، وبالتالي فلا محل للعرف في فرنسا، يؤيد ذلك أن القاضي الدستوري لم يفصل _ولو مرة واحدة_ في نزاع دستوري استناداً للعرف.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك ضمن هذا الاتجاه الفقهي، الرافض للعرف، آراء تقل حدتها وتتقبل وجود العرف المفسر ضمن إطار الدستور الجامد.

فجمود الدستور _كما أعلن (Laferiérre) يستبعد لإمكانية تكوين قواعد عرفية جديدة، كما إن الإضافة إلى الدستور أو الحذف منه تساوي تعديله، وهو ما لا يمكن تصوره إلا بالإجراءات التي حددتها النصوص الدستورية لهذا الغرض.

والإجراءات الخاصة لتعديل الدستور، لا محل لها بالنسبة للأعراف، فمجرد تبدل العوامل التي أدت إلى نشأة العرف، تلغي القاعدة التي ولدها أو تعدلها دون حاجة لاتباع الإجراءات المحددة في الدستور لتعديله.

وانضم (De Soto) إلى الرأي السابق، حاصراً دور العرف، في نطاق الدستور الجامد، في تفسيره لبعض مصطلحات الدستور أو نصوصه.

ثانياً- آراء الأغلبية المؤيدة لدور العرف في دول الدساتير الجامدة:

قامت أغلبية الفقه، بالرد على الحجج السابقة، التي قدمتها الأقلية لرفض دور العرف في دول الدساتير الجامدة:

١-فمع التسليم بأن العرف ليس في مرتبة الدستور المكتوب، فإن ذلك لا ينفي وجود العرف ودوره في الحياة السياسية، وكل ما يمكن أن يستنتج من ذلك، هو استحالة إلغاء العرف للقواعد المكتوبة.

فمن الضروري التفرقة بين السمو الشكلي والسمو الموضوعي، فالقاعدة الدستورية من الناحية الشكلية هي تلك التي يتضمنها الدستور وتخضع لإجراءات خاصة لتعديلها، أما من الناحية الموضوعية فكل قاعدة تتعلق بالتنظيم السياسي للدولة تعد قاعدة دستورية، بصرف النظر عن طريقة إصدارها أو تغييرها.

٢-لا محل للاعتراض على العرف بسبب تغيره بتغير ظروف نشأته، فالقانون المكتوب هو الآخر قابل للتغيير، كما إن العرف لا يختفي من أول مخالفة له، كما إن تكرار المخالفة لا يشكل أكثر من الركن المادي، ولا تكتمل القاعدة العرفية إلا باقترانها بالركن المعنوي.

٣-الربط بين الرقابة القضائية لدستورية القوانين وعدم تكوين القواعد العرفية، فيه خلط بين مصدرين مختلفين للقاعدة القانونية: العرف والقضاء.

فمع الاعتراف بتأثيرهما المتبادل، لا يصح إغفال وجود العرف العملي في الممارسات التي تجري في الحياة السياسية، أي خارج دائرة المحاكم.

وإذا كان للقضاء دور فإنه يقف عند التحقق من استكمال القاعدة لشروطها ولا مساهمة له في خلقها.

وفضلاً عن ذلك تسقط تلك الحجة في الدول التي تسمح بالرقابة على دستورية القوانين، بل إنها تسقط في فرنسا نفسها _اليوم_ حيث يتولى المجلس الدستوري الفرنسي الرقابة على دستورية القوانين.

٤-يجمع الفقه الدستوري على عدم قدرة العرف على حذف نص دستوري (العرف المعدل بالحذف)، نظراً لما يتضمنه الحذف من تعديل للقانون الأعلى بغير الإجراءات المقررة.

ولكن وعلى خلاف ذلك لا تعني إضافة العرف إلى الدستور (العرف المعدل بالإضافة) دائماً تعديله، ذلك أن الدستور يبقى كما هو بالرغم من التفاصيل والقواعد التكميلية التي تنشأ استجابةً لاحتياجات التطبيق العملي أو حسن إعمال الدستور، وبالتالي فإن الإضافة للدستور لا تعني تعديله ولا تغييره.

وبالتالي فإن العرف الدستوري فرض نفسه ودوره في الحياة السياسية للدولة مرةً تحت ستار التفسير وصولاً إلى استكمال النصوص الدستورية وحتى إضافة بعض الأحكام الدستورية العرفية بغرض مسايرة التطور ومراعاة لظروف الدولة ومواجهتها للمستجدات الطارئة، وهو ما أقرته الأغلبية الفقهية بتسليمها بوجود العرف في كافة الدساتير وحتى ولو كانت جامدة والاعتراف بالتالي بدور العرف في الحياة السياسية للدول.

المبحث الثاني
تقسيم الدساتير من حيث طريقة تعديلها

يعتمد هذا التقسيم على طريقة تعديل الدساتير، ولا أهمية في هذا الصدد للطريقة التي وضع بها الدستور، ذلك أن المعيار لوصف دستور دولة ما بالمرونة أو الجمود، هو طريقة تعديل ذلك الدستور، فإذا كانت الدساتير تعدل بنفس طريقة تعديل القانون العادي فهي مرنة أما إذا اختلفت عنها فهي جامدة.

المطلب الأول
الدساتير المرنة

وهي تلك الدساتير التي لا تتطلب إجراءات خاصة لتعديلها وإنما تنص على أن يتم تعديلها – أي تغيير بعض أحكامها– باتباع ذات الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية (وهنا تجدر الإشارة إلى أن الدستور الذي لا ينص على طريقة تعديله، لا يمكن اعتباره دستوراً مرناً، وإنما على العكس من ذلك فقد يكون دستوراً جامداً، ذلك أنه في حالة سكوت الدستور عن طريقة

تعديله، فيجب في هذه الحالة وتطبيقاً لقاعدة (توازي الأشكال) العودة للطريقة التي اتبعت في إصداره، واتباعها مجدداً من أجل تعديله تطبيقاً للقاعدة القانونية السابق ذكرها، وبالتالي فإذا كان الدستور قد صدر من قبل السلطة التشريعية بذات الطريقة التي تتبعها في إصدار القوانين العادية كان دستوراً مرناً، أما إذا كان الدستور قد صدر من قبل السلطة التشريعية باتباع إجراءات خاصة، أو من قبل جمعية خاصة تم تشكيلها خصيصاً لغرض وضع الدستور، فإنه يعتبر دستوراً جامداً، ويجب بالتالي اتباع نفس الإجراءات التي اتبعت عند إصداره)، بمعنى أن الدستور المرن هو الدستور الذي يعدل من قبل السلطة التي تملك الحق في تعديل القوانين العادية، وباتباع ذات الإجراءات التي تتبعها في تعديل تلك القوانين، أي من قبل السلطة التشريعية (سواء أكانت مكونة من مجلس واحد أم مجلسين) وبالأغلبية البسيطة لأعضاء البرلمان الحاضرين في الجلسة، وبالتالي وكنتيجة على مرونة الدستور تختفي التفرقة الشكلية دون الموضوعية بين النصوص الدستورية والقوانين العادية، وذلك لأنه لا توجد تفرقة في القيمة القانونية بين القانون العادي وبين الدستور[1]، طالما أن كلا النوعين (القانون العادي والدستور) يخضعان شكلياً لذات الإجراءات من حيث السلطة المختصة بوضعهما ومن حيث طريقة تعديلهما، وبالتالي فيكون لهما ذات المرتبة في نطاق تدرج القواعد القانونية، ولكن هذه التفرقة تبقى قائمة من الناحية الموضوعية، ذلك أنه طبقاً للمعيار الموضوعي الذي يعتمد على موضوع القاعدة القانونية، يكون لقواعد الدستور التي تنظم أسس نظام الحكم، علواً وسمواً موضوعياً على قواعد القوانين العادية التي تكون موضوعاتها تفصيلية وأقل أهمية نسبياً، ذلك أن ما تتضمنه الدساتير من أحكام وقواعد موضوعية، تكوّن القانون الأساسي والأسمى في الدولة باعتبار أن هذه القواعد هي التي تحدد السلطات العامة وتمنحها اختصاصها، وهي التي تبين حقوق الأفراد وحرياتهم، الأمر الذي يترتب عليه تمتع الدستور المرن بالسمو الموضوعي دون السمو الشكلي.

---

(١)- محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق، ص٦٠.

وكنتيجة على مرونة الدستور أيضاً، تتمتع السلطة التشريعية، بسلطات واختصاصات واسعة، إذ أنها تملك الحق في تعديل الدستور كلياً أو جزئياً، بمعنى أنها لا تتمتع فقط بالحق في تعديل بعض أحكام الدستور، وإنما لها الحق في إلغاء الدستور بالكامل لتضع دستوراً جديداً يحل محله، طالما أنها تتمتع بهذه السلطة بالنسبة للقوانين العادية، باعتبار أن لها الحق في وضعها وإلغائها، ولاشك أن أكثر الدساتير مرونة هي الدساتير العرفية، لأنها كما جاءت عن طريق العرف، فإنها تعدل أيضاً بمعرفته، وإذا أراد المشرع العادي أن يعدلها فإنه يتبع في ذلك الإجراءات التشريعية العادية.

مع ضرورة الإشارة إلى عدم وجود تلازم بين المرونة والدستور العرفي، فقد توجد صفة المرونة في بعض الدساتير المكتوبة، مع العلم بأن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة في عالمنا المعاصر، تكاد تكون معدومة باستثناء مثال وحيد نستطيع تقديمه هو دستور (الكيان الإسرائيلي).

ذلك أن هناك اعتقاد شائع بأن (الكيان) لا يملك دستوراً مكتوباً[1]، وإنما هو يعتمد على أحد عشر قانوناً، صدرت بعد إنشاء الكيان الصهيوني وتوصف بأنها "قوانين أساسية" وأن جميع المحاولات الرامية إلى وضع دستور للكيان يعود إلى أن الأحزاب الدينية فيه تعارض فكرة إصدار دستور وتعتبر أنه لا يمكن أن يكون للكيان دستور غير التوراة[2].

ونحن نرى بأن هذا الاعتقاد غير صحيح ولا يتفق مع المبادئ الدستورية المعتمدة في توصيف طبيعة دستور ما، ذلك أن تعدد الوثائق التي تتضمن المبادئ والقواعد الدستورية لا يحول دون اعتبارها دستوراً، عدا أن عدم وجود وثيقة رسمية صادرة عن سلطة خاصة (السلطة التأسيسية الأصلية) تجمع كل المبادئ والقواعد الدستورية، لم يمنع من اعتبار انكلترا دولة ذات (دستور غير مدون) في مواجهة جميع دول العالم (ذات الدساتير المدونة).

---

(١)- يرى بعض الفقه، أن دستور الكيان الصهيوني دستور عرفي ويقدمه كمثال ثانٍ عن الدساتير العرفية بعد الدستور الانكليزي. انظر: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، من ص٣٢ إلى ص٣٧.

(٢)- محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٦١.

فطالما أن هناك قوانين أساسية خاصة، بهذا الكيان، فيمكن دستورياً القول بوجود دستور مكتوب، يتميز بالمرونة لإمكانية تعديله من قبل السلطة التشريعية بذات طريقة تعديل القوانين العادية، وأعتقد أن التوصيف الأمثل لدستور الكيان، يقضي باعتباره (دستوراً مرناً) يفتقد للقداسة الشكلية، وهو ما ينسجم مع سياسة الكيان التوسعية والاستعمارية التي لا تعترف بالحدود ولا بالمواثيق سواء منها الدولية أو الدستورية.

أ- **مزايا الدساتير المرنة:** تحقق هذه الدساتير من خلال سهولة تعديلها، ميزة في غاية الأهمية وهي قدرتها على التكيف والتطور، والتي تجعلها متلائمة دوماً مع كافة تطورات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهذه الميزة استناداً لوجهة نظر أنصار الدساتير المرنة، ليس من شأنها زعزعة استقرار تلك الدساتير ولا زعزعة استقرار نظام الحكم المستمد من نصوصها، ذلك أن الدستور المرن ورغم قابليته للتعديل بذات إجراءات القوانين العادية لا يمكن أن يعدل من الناحية العملية إلا إذا اقتنعت كافة الاتجاهات الشعبية بضرورة هذا التعديل، وبالتالي فهو وبالرغم من مرونته يتمتع باستقرار نسبي وإلى حدٍ كبير[1].

ب-**عيوب الدساتير المرنة:** إن سهولة تعديل الدساتير المرنة، هي سلاح ذو حدين فإذا كانت هذه السهولة تحقق للدستور ميزة التكيف والتطور إلا أنها في الوقت نفسه تفقده قدسيته وتجعله في مهب الأهواء السياسية والحزبية، حيث تُقدم السلطة التشريعية على إجراء تعديلات لا تقتضيها طبيعة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة وإنما تكون استجابة لبواعث وأغراض شخصية للحاكم أو بواعث حزبية لأغلبية أعضاء السلطة التشريعية.

ذلك أن الدستور المرن يفتقر لأهم ميزة من مزايا الدساتير وهي ميزة السمو الشكلي والتي تتحقق للدستور بإخضاع إصداره وتعديله لإجراءات وقيود شكلية خاصة، تجعل المساس به أمراً صعباً، هذا السمو هو الذي يحقق للدستور قدسيته ويكسبه الاستقرار والثبات اللازم ويجعله

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٧.

ضمانة حقيقية للمواطنين في مواجهة سلطات الدولة، وبدونه يتحول الدستور إلى أداة تسلط وطغيان مفتقداً بذلك قدسيته في نظر السلطات الحاكمة[1].

المطلب الثاني

الدساتير الجامدة

وهي تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها بالإجراءات العادية المتبعة في تعديل القوانين العادية، وإنما تتطلب لتعديلها ضرورة اتباع إجراءات وشروط خاصة، أكثر شدة وأكثر صعوبة من تلك الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية.

هذه الإجراءات يتم تحديدها بدقة من خلال النص عليها بشكل صريح، ضمن الدستور ذاته، لذلك فإن إجراءات تعديل ذلك الدستور تحدد من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، وهي تتميز بصعوبتها إذا ما تمت مقارنتها مع إجراءات تعديل القانون العادي، كما تتميز بأنها تصدر عن سلطة خاصة تختلف عن السلطة التشريعية العادية في تشكيلها العادي، حيث تسمى هذه السلطة المختصة بالتعديل بـــ (السلطة التأسيسية المنشأة)، وهي من الناحية الشكلية أعلى مرتبة من السلطة التشريعية العادية التي تختص بمهمة وضع القوانين، فإذا كانت هذه السلطة تملك الحق في وضع القوانين بالأغلبية العادية، فإنها لا تملك الحق في تعديل الدستور إلا باتباع أغلبية مشددة كأغلبية الثلثين أو أغلبية الثلاثة أرباع، وذلك كالدستور السوري الملغى والذي كان يتطلب لتعديله استناداً للمادة (١٥٠)، ضرورة صدور اقتراح من رئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس الشعب ولا يكون هذا الاقتراح نافذاً إلا بموافقة أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب مقترنة بموافقة رئيس الجمهورية.

وقد تتطلب بعض الدساتير ضرورة اجتماع البرلمان بهيئة مؤتمر إذا كان مؤلفاً من مجلسين مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل، وذلك كالدستور الفرنسي الحالي والذي يمكن تعديله استناداً للمادة (٨٩) منه من خلال اجتماع مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)

---

(١)- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، [د.ن]، [د.ت]، ص١٢٦.

في هيئة مؤتمر وذلك إذا تمت الموافقة على التعديل من قبل أعضاء المؤتمر بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها.

وقد تكون (السلطة التأسيسية المنشأة) سلطة أخرى مختلفة حتى عن السلطة التشريعية العادية من حيث التكوين، وذلك عندما تنص الدساتير على منح مهمة تعديل الدستور إلى جمعية تأسيسية تنتخب خصيصاً لتولي مهمة تعديل الدستور وتنقضي وتنحل بمجرد انتهاء المهمة التي أنشأت لغرض تحقيقها وذلك كأغلب دساتير الولايات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي الأمريكي.

ودساتير أخرى قد تولي مهمة التعديل للشعب من خلال اشتراطها ضرورة عرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب ليصبح نافذاً سواء قُدم مشروع التعديل من قبل البرلمان أم من قبل جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض وذلك كالدستور المصري لسنة ١٩٧١ والذي يتطلب لاعتبار مشروع التعديل نافذاً استناداً للمادة (١٨٩) منه، ضرورة عرضه على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وواضح مما سبق، اختلاف دساتير الدول في الإجراءات التي تنص عليها لأجل تعديل نصوصها، فهي وإن اتفقت حول ضرورة أن تكون إجراءات التعديل أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي إلا أنها اختلفت كثيراً بشأن كيفية تنظيم هذه الإجراءات.

أ- **الاعتبارات التي تراعيها الدول عند تحديدها لإجراءات التعديل:** تختلف إجراءات تعديل الدستور باختلاف دساتير الدول وتعود هذه الاختلافات إلى مجموعة من الاعتبارات[1] منها:

١- **اعتبارات سياسية:** وتقتضي هذه الاعتبارات ضرورة أن يراعى في إجراءات تعديل الدستور طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، حيث يفترض أن تشارك في التعديل، السلطات المهيمنة على نظام الحكم وبالتالي فالدولة ذات النظام النيابي البرلماني، القائم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تراعي في إجراءات تعديل دستورها ضرورة مشاركة الحكومة والبرلمان، والدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه

(١)- انظر في بيان هذه الاعتبارات: د. سعد عصفور، القانون الدستوري، [د.ن]، ١٩٥٤، ص١٩٦ وما يليها.

المباشرة تراعي أن يشارك في التعديل البرلمان والشعب، والدولة ذات النظام الفيدرالي تعمل على ضمان مشاركة الولايات الداخلة في الاتحاد في عملية تعديل الدستور الاتحادي.

٢- **اعتبارات فنية:** وتقضي بأن يراعى عند تعديل الدستور، الأخذ بمبدأ (توازي الأشكال)، والذي يعني بأن يتم تعديل الدستور من قبل سلطة يتم تشكيلها على غرار السلطة التي قامت بوضعه وباتباع ذات الإجراءات والأشكال التي اتبعت عند إصداره، فإذا كان الدستور قد وضع من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، فيحرص واضعو الدستور على أن يتم تعديله بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة، ومثال ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩٣، وإذا كان وضع الدستور قد تم بواسطة جمعية منتخبة وتم عرضه على الشعب في استفتاء دستوري، فإن تعديله يقتضي ضرورة اتباع ذات الإجراءات والأشكال، ومثال ذلك دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ والذي تم إعداده بواسطة مجلس الشعب بوصفه جمعية تأسيسية ولم يصبح مشروع الدستور نافذاً إلا باستفتاء الشعب وموافقته وهي ذات الطريقة المتعبة في تعديله استناداً للمادة (١٨٩) منه.

والواقع أن مراعاة هذه الاعتبارات وبالتالي تطبيق مبدأ توازي الأشكال من أجل تعديل الدستور، أمر بالغ الخطورة لأنه يحيط تعديل الدستور بإجراءات قاسية في شدتها ولذلك يخشى من وقوع الثورات والانقلابات فيما لو استحال التعديل نتيجة الاصطدام بهذه العراقيل الإجرائية المتطرفة.

لذلك فإن أغلب الدساتير لا تشترط مبدأ توازي الأشكال بين إجراءات صدور الدستور وإجراءات تعديله، بل تكتفي بإجراءات معقولة في شدتها دون تطرف، حيث يكفي أن تكون إجراءات التعديل أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي دون مغالاة أو تطرف ولذلك فالغالب في دساتير الدول الجامدة، أن تمنح السلطة التأسيسية المنشأة إلى السلطة التشريعية العادية ذاتها، ولكن بتشكيل خاص وأغلبية عالية مقارنة بالأغلبية العادية المطلوبة لإقرار وتعديل القوانين العادية على نحوٍ يضمن لها الجمود تحقيقاً لمجموعة من المزايا.

ب-**مزايا الدساتير الجامدة:** تحقق الدساتير الجامدة، مجموعة من المزايا، أدت إلى تفضيلها من قبل الدول المعاصرة، فهذه الدساتير بما تتطلبه من إجراءات خاصة لتعديلها مختلفة عن

إجراءات تعديل القوانين العادية، من شأنها أن تؤمن الثبات والاستقرار للأحكام والقواعد الدستورية الواردة فيها، الأمر الذي يوفر لها الحصانة في مواجهة السلطة التشريعية، فلا يعود في وسع هذه الأخيرة الاعتداء على الأحكام الدستورية الواردة فيها بالتعديل أو بالإلغاء استجابة للأهواء العارضة للأغلبيات الحزبية السائدة فيها، لأن من شأن ذلك أن يعرض نظام الحكم للتقلبات والتعديلات العشوائية غير المدروسة التي تهدد كيان الدولة بالكامل وتؤدي لفقدان الدستور لثباته واستقراره.

عدا عن أن هذا الجمود يحقق للدستور سموه وعلوه في مواجهة القوانين العادية سواء من الناحية الموضوعية أم من الناحية الشكلية، ذلك أن اشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور يضمن إعطاء القواعد المنصوص عليها في الدستور، أعلى مرتبة قانونية في سلم القواعد القانونية النافذة في الدولة، ومن ثم لا يعود في وسع السلطة التشريعية العادية أن تضع أو تسن قانوناً مخالفاً للدستور، وإلا اعتبر عملها باطلاً لمخالفته للدستور وجديراً بالإلغاء أو الامتناع عن التطبيق وفقاً لنوع الرقابة على دستورية القوانين الذي تعتمده الدولة، وذلك نظراً لعلو الدستور الجامد على جميع القوانين العادية.

ج- **نطاق الجمود:** إذا اتصف دستور الدولة بالجمود، فإن هذه الصفة تسري على جميع النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية بصرف النظر عن طبيعتها وموضوعها، بمعنى أنها تعتبر دستورية شكلاً حتى ولو كانت من الناحية الموضوعية من طبيعة قانونية عادية، وبالتالي كنتيجة على جمود الدستور، لا يجوز تعديل أي نص من النصوص الواردة بين دفتي الوثيقة الدستورية – سواء أكان 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 بأنه نص دستوري شكلاً لا موضوعاً)- إلا بواسطة الجهة التي أناط بها الدستور القيام بذلك وضمن الشروط والإجراءات والأصول الواجب اتباعها لتعديل الدستور.

ولكن صفة الجمود هذه لا تمتد إلى القواعد التي تتضمنها القوانين العادية حتى ولو كانت تعتبر دستورية من حيث طبيعتها أو جوهرها (وهي تلك القواعد التي توصف بأنها

دستورية موضوعاً لا شكلاً)، فمثل هذه القواعد يتم تعديلها عادة بقوانين عادية تصدر من قبل السلطة التشريعية العادية وفقاً لذات الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية[1].

وهنا نشير مجدداً إلى عدم وجود تلازم بين تدوين الدستور وجموده، فجمود الدستور يمكن أن يمتد إلى الدستور العرفي.

د-**أنواع الجمود:** الأصل في جمود الدستور أن يكون نسبياً، بمعنى أن من الجائز تعديل الدستور، ولكن مع ضرورة اتباع إجراءات وشروط خاصة مشددة تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون هذا الجمود (مطلقاً) بأن يكون من المحظور تعديل جميع الأحكام والقواعد المنصوص عليها في الدستور بشكل دائم وفي جميع الظروف لأن مثل هذا الجمود باطل ومجرد من أية قيمة قانونية، وذلك لسببين: أولهما سياسي يتعلق بتعارض هذا النوع من الجمود مع سنة التطور والتي تقضي بضرورة تعديل الدستور بما يتلاءم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة به، لأنه إن لم يستجب لهذه التطورات بشكل شرعي وقانوني، لأدى ذلك إلى إمكانية الثورة عليه والإطاحة به بشكل غير شرعي وغير قانوني استجابةً لتلك التطورات.

أما السبب الثاني والذي يؤدي لحظر الجمود المطلق للدستور فهو سبب قانوني يتمثل في تعارض هذا النوع من الجمود مع مبدأ سيادة الأمة، لأنه يؤدي إلى حرمان الأمة من ممارسة سيادتها في مجال تعديل الدستور بصفة أبدية ولذلك نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ على حق الأمة الذي لا يسقط بالتقادم في تغيير دستورها وكذلك نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩٣: "على حق الشعب في أن يعدل ويغير دستوره لأن جيلاً معيناً لا يستطيع إخضاع الأجيال القادمة لقوانينه"، لذلك فإن الدول التي تأخذ بمبدأ الدساتير الجامدة، تتبنى مبدأ الجمود النسبي، بمعنى أنها تحرم تعديل الدستور بشكل نسبي إما من حيث الموضوع أو من حيث الزمن، فيكون التحريم قاصراً على موضوع معين أو محرماً نسبياً لفترة زمنية محددة.

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٩١.

١- **الجمود المطلق الجزئي (حظر التعديل الموضوعي الدائم):** ويعني النص في الدستور على حظر تعديل بعض الأحكام أو المبادئ المنصوص عليها في الدستور بشكل دائم ومؤبد وذلك بهدف حماية الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي في الدولة، بحيث تبقى دون تعديل أو تبديل ومثاله ما نص عليه الدستور الفرنسي الحالي في المادة (٨٩) الفقرة الخامسة من أن: "الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون محلاً للتعديل"، أو ما نص عليه الدستور الكويتي الحالي في المادة (١٧٥) منه من أن: "الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها".

٢- **الجمود المطلق المؤقت (حظر التعديل الزمني):** ويعني النص في الدستور على حظر تعديل الدستور بجميع أحكامه إلا بعد فترة زمنية محددة من تاريخ نفاذه، وهذا النوع من الحظر نجده في الدساتير التي تهدف إلى إقامة أنظمة سياسية جديدة مغايرة للأنظمة السابقة عليها، وذلك رغبةً في تحقيق الثبات والاستقرار لهذه الأنظمة الجديدة بإعطائها فترة تجربة كافية لمواجهة المراحل الانتقالية، ومثال ذلك نص المادة (١٤٨) من الدستور الدائم لدولة قطر (٢٠٠٥) والذي نص على أنه: "لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنواتٍ من تاريخ العمل به".

٣- **الجمود الجزئي المؤقت (حظر التعديل الموضوعي المؤقت):** ويعني حظر تعديل بعض الأحكام والمبادئ التي نص عليها الدستور، بشكل مؤقت، أي خلال فترة زمنية معينة، مثال ذلك ما نص عليه الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٤٧) من أن "اختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه".

٤- **الجمود المطلق الظرفي (حظر التعديل الظرفي):** ويعني، حظر تعديل أي حكم من أحكام الدستور عند مواجهة الدولة لفترات استثنائية أو أزمات طارئة، وذلك بهدف المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها تجاه هذه الظروف، وخشية أن يكون التعديل مجرد ردة فعل متأثراً بتلك الظروف، ومثاله ما ورد في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في نص

المادة (٨٩) الفقرة (٤) والتي نصت على أنه: "لا يجوز البدء بإجراء أي تعديل أو مواصلته عندما تكون وحدة التراب الوطني في خطر".

ه- **المفاضلة بين الدساتير المرنة والجامدة:** يميل الفقه الدستوري إلى تفضيل الدساتير الجامدة على الدساتير المرنة وذلك على اعتبار أن صفة الجمود تؤمن للدساتير ميزة الثبات والاستقرار، وذلك بعكس الدساتير المرنة والتي تؤدي سهولة تعديلها إلى وقوعها تحت تأثير الأهواء والاعتبارات الحزبية للأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف قدسية هذه الدساتير لدى كلٍ من الحكام والمحكومين على السواء بعكس الدساتير الجامدة التي تتمتع بالقدسية نتيجة تحصينها ضد التعديلات غير المدروسة التي قد تقوم بها السلطة التشريعية.

عدا عن ملائمة فكرة الجمود مع الطبيعة الموضوعية للقاعدة الدستورية باعتبارها أسمى وأعلى مرتبة من القوانين العادية، مما يفترض ضرورة المغايرة بين إجراءات تعديل الدساتير وإجراءات تعديل القوانين العادية وهذا لا يتحقق إلا من خلال اشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور، أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، الأمر الذي يضفي على القاعدة الدستورية ميزة السمو الشكلي إلى جانب ما تتمتع به أصلاً من سمو موضوعي.

المبحث الثالث
تقسيم الدساتير من حيث صياغتها

تقسم الدساتير بالاعتماد على مدى إيجاز المشرع الدستوري في صياغته لأحكامها وقواعدها أو شمول تنظيمها لمختلف الموضوعات الدستورية مع التوسع في سرد هذا التنظيم إلى دساتير موجزة ودساتير مطولة وهو ما سنتناوله من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الدساتير الموجزة

إن الدساتير الموجزة، هي تلك الدساتير التي تنظم فيها السلطات العامة في الدولة ونظام الحكم فيها ومؤسساته وعلاقته بالمحكومين وفق نصوص مختصرة ومحددة، دون أن يلجأ المشرع الدستوري في هذا النوع من الدساتير إلى التوسع والتفصيل في إيراد الأحكام والقواعد الدستورية، حيث تتم الإحالة إلى القوانين الأساسية أو ذات الطبيعة الدستورية، لتنظيم وتناول المسائل التي لم يتطرق إليها الدستور، أو أن تتم الإحالة إلى التقاليد والممارسات والعادات والأعراف الدستورية، بشأن تنظيم الموضوعات الدستورية التي لم ترد في صلب الدستور[1].

ونشير هنا إلى أن الدساتير الموجزة، تعود إلى رغبة المشرع الدستوري في الاكتفاء بتنظيم المبادئ والأسس الدستورية العامة، دون الخوض في تناول الجزئيات المرتبطة بهذه المبادئ والوقوع في مشاكل التفصيلات والتي قد تكون محلاً للخلافات والنزاعات التي قد تهدد إنجاز الدستور نفسه، لذلك تقتضي الحكمة السياسية للمشرع الدستوري تأجيل الخوض في هذه التفصيلات إلى وقتٍ لاحق، لتتولى تنظيمه السلطة التشريعية في ضوء حاجة الأغلبية وتطور الظروف السياسية للدولة.

ومن أمثلة ذلك الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩ والذي تكّون من سبع مواد أساسية عالجت تنظيم السلطات الاتحادية للدولة الفيدرالية دون الخوض في التفصيلات، والتي تُرِكَت للسلطات المحلية للولايات الأعضاء، وذلك للمساعدة في ترسيخ سلطة الاتحاد، دون إثارة قلق الولايات الأعضاء

---

(١)- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، د.ت، ص ٣٠٢.

في خسارة استقلالها أو التعدي على اختصاصاتها، علماً أن هذا الدستور قد تعرض لـــ (٢٧) تعديلاً خلال فترة تطبيقه، والتي تجاوزت المئتي عام ومعظم هذه التعديلات كانت بهدف ضمان تطبيق موحد للقانون في جميع الولايات الأعضاء[١]، وذلك نظراً للسمو الذي يتمتع به الدستور الاتحادي والذي يضعه على هرم النظام القانوني في الدولة الفيدرالية.

المطلب الثاني

الدساتير المطولة

تشتمل الدساتير المطولة على عدد كبير من النصوص، بحيث يتولى المشرع الدستوري إيراد مختلف القواعد والأحكام الدستورية، من خلال تضمين الدستور بالتفاصيل والجزئيات للموضوعات التي يتناولها، دون أن يقتصر ذلك على المبادئ والأسس العامة.

ففي الدساتير المطولة يحتوي الدستور على ديباجة ومبادئ عامة سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، بالإضافة إلى تقسيمه لأبواب وفصول، منها ما يتعلق بالسلطات الثلاث في الدولة والعلاقة فيما بينها، وأخرى تنظم المسائل المتصلة بحقوق الإنسان والحريات العامة وضماناتها الدستورية ونصوص وقواعد أخرى تتعلق بتنظيم بعض القضايا، كالظروف الاستثنائية وحالات الطوارئ والأحكام العامة والانتقالية، التي يتصدى فيها المشرع الدستوري لتحديد ضوابطها وأحكامها بدلاً من إحالة ذلك للمشرع العادي، عبر القوانين الأساسية أو ذات الطابع الدستوري[٢].

ففي الدساتير المطولة تكون صلاحية المشرع الدستوري، أوسع من صلاحيات المشرع العادي في المجال الدستوري، بخلاف الدساتير الموجزة التي تكون فيها صلاحيات المشرع العادي واسعة في تنظيم الموضوعات التي لم يتطرق إليها الدستور[٣].

---

(١)- فعوضاً عن تعديل (٥٠) دستور أو قانون للولايات الأعضاء، كان من الكافي تعديل الدستور الاتحادي، بنصٍ واحدٍ آمرٍ يطبق على جميع الولايات بما يضمن وحدة القانون والذي كان من شأنه أن يعزز نفوذ الاتحاد على الدول الأعضاء ويرسخ هيمنته.

(٢)- د. محمد عبد الله علي أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٢٠٦.

(٣)- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٣.

ومن أمثلة الدساتير المطولة، الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٧٤ الذي تضمن ما يقارب (٥٠٢) مادة، والدستور الهندي لعام ١٩٤٦، والذي ضم (٣٩٥) مادة، والدستور المصري لعام ٢٠١٤ والذي احتوى (٢٤٧) مادة.

المبحث الرابع
تقسيم الدساتير من حيث النطاق الزمني لتطبيقها

تقسم الدساتير من حيث النطاق الزمني إلى مؤقتة، تصدر لتطبق خلال مرحلة معينة وتنتهي بانتهائها ودساتير دائمة، وهو ما سنتناوله من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول
الدساتير المؤقتة

يقصد بالدستور المؤقت، الدستور الذي يتم وضعه أو إصداره لتنظيم الحياة أو الأوضاع الدستورية خلال مرحلة معينة أو انتقالية، وذلك لحين وضع دستور دائم.

وتشير التجارب الدستورية للدول إلى أن صدور الدساتير المؤقتة، يأتي في الغالب لتنظيم عمل السلطات العامة في الدولة، خلال المراحل الانتقالية التي تعقب الثورات، ولسد الفراغ الدستوري الذي ينتج عن إنهاء العمل بالدستور القديم إلى حين إعداد دستور جديد، خاصة وأن هذه المراحل تشهد نوعاً من عدم الاستقرار السياسي، مما يتطلب وجود وثيقة دستورية تحول دون التجاذبات السياسية والصراع على السلطة بين القوى والأحزاب السياسية، وغالباً ما يصدر هذا الدستور عن الجهة التي تتولى الحكم أو ممارسة السلطة في الدولة خلال تلك المراحل.

ومن أمثلة الدساتير المؤقتة، الدستور العراقي المؤقت لعام ١٩٦٨، والدستور الليبي المؤقت لعام ١٩٦٩ والدستور السوري المؤقت لعام ١٩٦٩[١]، والإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية والذي صدر نتيجة انتصار الثورة السورية بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/٨؛ لينظم المرحلة الانتقالية، والتي حددت بخمس سنوات ميلادية، تنتهي بعد إقرار دستور دائم للبلاد[٢].

---

(١)- منشور على موقع مجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية parliament.gov.sy.

(٢)- المادة (٥٢) من الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية.

المطلب الثاني

الدساتير الدائمة

يصنف الدستور على أنه دستور دائم، في حال تم سن هذا الدستور وإصداره لتنظيم الأوضاع الدستورية في الدولة بشكل دائم، فيعمل ذلك الدستور على تحديد وتنظيم المبادئ والأحكام الدستورية الدائمة، المتعلقة بالسلطات العامة في الدولة من حيث تكوينها وصلاحياتها والعلاقة فيما بينها، بالإضافة إلى النص على الحقوق والحريات العامة وضماناتها الدستورية وتنظيم الموضوعات الأخرى ذات الطبيعة الدستورية[١].

ويرى البعض[٢] أن تصنيف الدساتير إلى دائمة ومؤقتة يُعتمد بالنسبة للدساتير المدونة فقط، أما الدساتير غير المدونة (العرفية) فهي دساتير دائمة، كونها تستمد قواعدها وأحكامها من العادات والتقاليد والممارسات الدستورية، التي تتكون خلال فترة من الزمن بعد اطراد سلوك السلطة الحاكمة على اتباعها وتولد الشعور لديها بإلزاميتها، وذلك بخلاف الدساتير المدونة المؤقتة، والتي تصدر لمعالجة أوضاع دستورية في فترة زمنية محددة[٣].

وتوحي التجارب الدستورية المقارنة إلى أن غالبية دول العالم، تمتلك دساتير دائمة وأنه عند وضع الدساتير يتم إصدارها على أساس عدم ارتباطها بنطاق زمني محدد، وذلك حتى تحكم الأوضاع الدستورية بصورة دائمة.

والواقع أنه لا ارتباط بين وصف الدستور بالدائم وبين مدة تطبيقه، فالدستور العرفي لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره دستور دائم (كما وجد البعض) طالما أن بالإمكان تعديله بأعراف مناقضة أو بدستور مكتوب جديد، يخالف الدستور العرفي بأحكامه أو حتى يدون تلك الأحكام، وحتى ولو وصف الدستور بالدائم فهذا لا يمنع إنهاء العمل به، ووضع دستور جديد إذا اقتضت الظروف السياسية ذلك، كما هو الأمر في الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣، والذي انتهى العمل به، بصدور دستور ٢٠١٢، وبالعكس فإن تسمية الدستور بالمؤقت،

---

(١)- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٣٦٦.

(٣)- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠١.

قد لا يترتب عليه إقرار دستور دائم، بل قد يتم العمل بالدستور المؤقت لفترات طويلة، وذلك كدستور الإمارات العربية المتحدة المؤقت لعام ١٩٧١ والذي لا يزال مطبقاً حتى الآن.

المبحث الخامس
تقسيم الدساتير من حيث مدى ديمقراطيتها

تقسم الدساتير من حيث مدى ديمقراطيتها إلى دساتير ديمقراطية ودساتير غير ديمقراطية، وذلك استناداً لمدى النص في هذه الدساتير على المبادئ والأسس الديمقراطية من عدمه وهو ما سنوضحه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الدساتير غير الديمقراطية

يعد الدستور غير ديمقراطي، إذا تجاهل النص على المبادئ والأسس الديمقراطية، خاصة إذا كان هذا الدستور ينزع نحو التفرد ومنح السلطة الحاكمة، لاسيما السلطة التنفيذية، صلاحيات واسعة في مواجهة السلطات الأخرى، أو الجمع بين سلطتين في سلطة واحدة، كأن ينص على قيام إحدى السلطات بمباشرة الصلاحيات التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى غياب الضمانات الدستورية في مجال حماية حقوق الإنسان، سواء بعدم النص على هذه الحقوق أو بعضها أو بعدم تجريم الاعتداء عليها وحمايتها[1].

المطلب الثاني

الدساتير الديمقراطية

ينص هذا النوع من الدساتير، على المبادئ الديمقراطية ويعمد إلى الحد من الصلاحيات الواسعة لسلطة على حساب أخرى، فيعمل على توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاث على أساس الفصل المتوازن بينها، لضمان استقرار النظام السياسي في الدولة، بالإضافة إلى تكريس المبادئ والأسس الديمقراطية الأخرى، كتعزيز التداول السلمي للسلطة، واحترام سيادة القانون واستقلال القضاء ومبدأ السيادة الشعبية والضمانات المتعلقة بها وبحماية واحترام حقوق الإنسان كافةً، وفقاً لما هو متعارف عليه في المواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان مع توفير حمايتها واحترامها وتجريم الاعتداء عليها وضمان التعويض العادل من قبل الدولة لكل من تم

---

(١)- د. محمد عبد الله علي أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢١١-٢١٢.

انتهاك حقوقه وحرياته والاعتداء عليها، كضمانات دستورية رئيسية في الدستور الديمقراطي.

الفصل الثالث
سمو الدساتير وكفالة احترامها

يعد الدستور أعلى التشريعات في الدولة، حيث يقع في قمة الهرم القانوني، ليسمو بـــذلك علـــى القواعد القانونية الأخرى، مما يوجب على سلطات الدولة جميعها التقيـــد بأحكامـــه وإلا عُـــدّت تصرفاتها غير مشروعة، بمعنى أن سمو الدستور يعني: علو قواعده على غيرها من القواعـــد القانونية المطبقة في الدولة، وترتبط بفكرة سمو الدستور فكرة الرقابة على دستورية القـــوانين، ذلك أن هذا السمو لا يمكن ضمانه ولا كفالته إلا بتقرير الحق لجهة ما في الدولة، سواء أكانت سياسية أم قضائية، بمراقبة مدى توافق القوانين مع الدستور، لضمان المكانـــة العليـــا لأحكـــام الدستور ومبادئه.

مخطط الفصل:

المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور.

المطلب الأول: السمو الموضوعي للدستور.

المطلب الثاني: السمو الشكلي للدستور.

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الأول: الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى طبيعة الهيئة التي تتولى الرقابة.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية.

المبحث الأول
مبدأ سمو الدستور

يقصد بمبدأ سمو الدستور: "علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة"، هذا المبدأ (سمو الدستور) لا يسود إلا في الدول الديمقراطية لأنه أحد أهم خصائص الدولة القانونية، إذ لا سبيل إلى تحقيق خضوع الدولة للقانون، وتقييد السلطات الحاكمة فيها بما يتضمنه الدستور من قواعد عليا إلا إذا تهيأت لهذه القواعد المكانة التي تسمو بها على هذه السلطات وتخضعها لما تفرضه من قيود، أما الدول الاستبدادية فلا يسود فيها هذا المبدأ لأنها لا تخضع للدستور ولا تتقيد بالقانون[1].

كما يقصد بسمو الدستور أيضاً، أن يكون النظام القانوني للدولة بأكمله محكوماً بالقواعد الدستورية، فأية سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن تمارس إلا الاختصاصات المخولة لها دستورياً[2]، فالاختصاص الذي يمنحه الدستور لسلطة معينة لا تستطيع تلك السلطة بغير سند في الدستور أن تتقله كلياً أو جزئياً إلى سلطة أخرى من الدولة، كما يقود هذا المبدأ إلى ضرورة التسليم بمبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الحكام والمحكومين لقواعد القانون، بحيث لا يجوز لأية سلطة أو هيئة أو فرد أن يخالف القانون.

كما يقتضي هذا المبدأ بوجوب تقيد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى، حتى ينسجم البناء القانوني في الدولة، ومن ثم لا يجوز أن يتعارض القانون مع القواعد الدستورية، كما لا يجوز أن يتعارض التشريع الفرعي مع التشريع العادي وبشكل عام، فإن كل ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين يجب أن يكون متفقاً مع الأحكام الدستورية، دون مخالفة لها أو خروج عليها وإلا اتصف بعدم الدستورية.

ويُعتبر هذا المبدأ من المبادئ المستقرة في الفقه الدستوري[3]، حتى في حالة عدم النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية، وذلك على الرغم من أن أغلب الدساتير قد حرصت على النص على

---

(١)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة، ٢٠١١، ص ١٢١.

(٢)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٧٧.

(٣)- د. محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص١٨٦.

هذا المبدأ بشكل صريح، ومثال ذلك أقدم الدساتير المكتوبة، الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، حيث نصت المادة (٦) منه على أن: "يكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر بموجبه وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم بموجب سلطة الولايات المتحدة، القانون الأعلى للبلاد ويلزم بذلك القضاة في جميع الولايات ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك".

ولسمو الدستور شكلان، سمو يستند إلى موضوع أو مضمون القواعد الدستورية ويسمى (السمو الموضوعي)، حيث يتمتع الدستور بالسمو بالنظر للموضوعات التي ينظمها والتي تتعلق بتنظيم أساسيات الدولة والمبادئ العامة فيها، كتحديده لشكل الدولة ونظام الحكم فيها وتنظيمه للسلطات العامة، ولهذا السبب فإن هذا السمو يتحقق لكافة أنواع الدساتير سواء أكانت مدونة أم عرفية، مرنة أم جامدة، فهي كلها تتضمن هكذا موضوعات، وبالتالي تتمتع بالسمو الموضوعي.

أما الشكل الآخر من السمو، فهو يستند إلى الشكل الذي تظهر فيه القواعد الدستورية، وذلك عندما يتطلب الدستور اتخاذ إجراءات خاصة عند تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية وهو ما يسمى بـــ (السمو الشكلي للدستور)، وهذا السمو لا يتحقق إلا للدساتير الجامدة.

وعلى هذا سنقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول منهما السمو الموضوعي وفي الثاني السمو الشكلي:

المطلب الأول: السمو الموضوعي للدستور.

المطلب الثاني: السمو الشكلي للدستور.

المطلب الأول

السمو الموضوعي للدستور

يقصد بالسمو الموضوعي، تحديد مرتبة القاعدة القانونية على أساس موضوعها بحيث يعني السمو الموضوعي للدستور تبوؤه مركز الصدارة في تدرج القوة الإلزامية للقواعد القانونية للدولة، بحيث لا يوجد أي نص أو قاعدة قانونية تعلو قواعده، بحيث تحتل قواعده مكان الصدارة في البنيان القانوني للدولة، مما يستوجب على جميع السلطات الحاكمة، احترامها والالتزام بحدودها وعدم الخروج على النطاق الذي ترسمه لها[1].

وهكذا فإن سمو الدستور الموضوعي، أتى نتيجة لطبيعة الموضوعات التي ينظمها والتي تتسم بالأهمية الرئيسية لكونها الدعامة الأساسية للنظام القانوني بأكمله، حيث يحدد الدستور شكل الدولة (بسيطة أو موحدة- مركبة أو اتحادية)، كما تتضمن القواعد الدستورية المبادئ الأساسية لنظام الحكم في الدولة وتنشئ السلطات العامة بها وتحدد اختصاصها وكيفية ممارستها لواجباتها وحدود سلطاتها وامتيازاتها، كما تبين الفلسفة والأساس الأيديولوجي الذي يقوم عليه النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

فالدستور هو السند الشرعي للسلطات والهيئات الحاكمة في الدولة وتلك السلطات عليها أن تحترم قواعده بحكم سموه وعلوه لأنه هو الذي أنشأها وحدد اختصاصاتها وإذا خرجت عن تلك القواعد وخالفتها فإنها تفتقد سندها الشرعي، فالحاكم أو الهيئة التي لا تخضع لأحكام الدستور تهدم السند القانوني لوجودها، فالدستور هو الدعامة الأساسية للنظام القانوني كله، لأنه يخلق هذا النظام ويحدد أساس شرعيته.

وفي سبيل توضيح حقيقة السمو الموضوعي، سنبرز مظاهره ونتائجه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مظاهر السمو الموضوعي

للسمو الموضوعي مظاهر متعددة أهمها:

---

(١)- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٢١٨.

١-إنشاء السلطات المؤسَّسة (المنشأة) ومنح كلاً منها اختصاصات معينة، وكذلك رسم الإطار العام لجميع أوجه النشاط القانوني في الدولة، ومن خلال ذلك يحدد الدستور فكرة أو فلسفة القانون، التي ينبغي أن تسترشد بها كل السلطات الحاكمة في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات.

ولهذا فمن الواجب أن تسمو قواعد الدستور على كل القواعد الصادرة عن هذه السلطات، والتي يكون عليها أن تلتزم بالأسس والمبادئ التي وضعها الدستور، وبالتوجيهات والأهداف التي صاغها وبالأطر والقيود التي رسمها.

٢-تحديد الأشخاص والهيئات الذين يكون لهم حق التصرف باسم الدولة، مبيناً اختصاصاتهم وطرائق إسناد السلطة إليهم وشروط ممارستهم لمظاهرها.

ومفاد ذلك أن هذه الهيئات وهؤلاء الأشخاص، لا يمارسون حقوقاً خاصة لهم ولا امتيازات شخصية، ولكنهم أمناء على ما عهد الدستور إليهم، من هنا يقدم الدستور السند الشرعي لتصرفاتهم ولإلزام الأفراد بطاعتهم، بوصفهم يمثلون سلطة الدولة.

ولهذا ينبغي على هذه الهيئات وهؤلاء الأشخاص أن يظلوا مقيدين بحدود الاختصاصات المرسومة لهم في الدستور، بحيث إذا تعدوها أو خالفوها فقدت أعمالهم وتصرفاتهم سندها الشرعي ووصمت بعدم المشروعية، وأصبحت معدومة الأثر القانوني وانقلبوا من سلطات قانونية شرعية تستند إلى الدستور، إلى سلطات فعلية لا سند لها إلا القوة المادية وحدها[١].

الفرع الثاني: نتائج السمو الموضوعي

يترتب على السمو الموضوعي للدستور النتائج التالية:

النتيجة الأولى: تدعيم مبدأ المشروعية في نظر الأفراد

يقصد بمبدأ المشروعية، خضوع جميع أفراد الدولة سواء أكانوا حكاماً أم محكومين لقواعد القانون.

---

(١)- د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٠٠.

ومن هذا المنطلق تحقق فكرة سمو الدستور إضافة إلى مبدأ المشروعية عن طريق إضافة قمة هذه القوانين (الدستور) إلى هذا المبدأ، وبالتالي لا يكون على الحكام والمحكومين احترام القوانين فقط، وإنما احترام الدستور قبل كل ذلك نظراً لموقعه السامي[1]، بوصفه قمة البناء القانوني في الدولة.

فالدستور هو القانون الأعلى الذي يحدد السلطات في الدولة ويبين اختصاصاتها التي تمارسها ضمن إطاره وحدوده، ولذلك يكون واجب على تلك السلطات احترام مبادئه ونصوصه، وإلا كانت أفعالها مخالفة للدستور ومجردة من كل قيمة قانونية[2]، ولذلك تكون حريصة على صدور أعمالها وتصرفاتها مطابقة للدستور تدعيماً لمشروعية تلك الأعمال والتصرفات.

النتيجة الثانية: منع تفويض الاختصاص بدون نص صريح

يمنح الدستور، السلطات الحاكمة اختصاصاتها وسلطاتها وذلك وفقاً للدور المحدد لها بناءً على الفلسفة التي تبناها الدستور، وبالتالي فإن الاختصاصات الممنوحة لهذه السلطات، ليست حقاً شخصياً ولا امتيازاً ممنوحاً لها، وإنما وظيفة فوضت بممارستها، ولذلك لا يجوز لتلك السلطات أن تفوض غيرها في ممارستها إلا إذا أجاز الدستور ذلك[3]، وإلا عدَّ هذا التفويض باطلاً لأنه يعتبر تعديلاً غير مباشر لأحكام الدستور وخروجاً عن أحكامه ومخالفة لسموه.

فالدستور عندما أنشأ هذه السلطات فوض لها اختصاصاتها والاختصاصات المفوّضة لا تقبل التفويض.

النتيجة الثالثة: عدم حصر الصفة الدستورية بالوثيقة المكتوبة فقط

وهذا يعني أن الصفة الدستورية ليست ممنوحة حصراً للنصوص التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، ولكنها تمتد لتشمل النصوص التي تتمتع بالطبيعة الدستورية أياً كان مكان ورودها، سواء في قوانين عادية أو أعراف دستورية، إذ لا يشترط لتمتع النص بالقيمة الدستورية موضوعاً وروده بالوثيقة الدستورية، فهو يتمتع بهذه القيمة حتى ولو أغفل الدستور ذكره.

---

(١)- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٧٨.

(٢)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٨٠.

(٣)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٣.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن السمو الموضوعي للقواعد الدستورية ليس له سوى أهمية سياسية فقط، دون أن يكون له حماية قانونية، ذلك أن مخالفة إحدى السلطات العامة للقواعد الدستورية قد لا يكون له مؤيد قانوني بالنظر إلى مرونة القاعدة الدستورية التي تمت مخالفتها أو بسبب طبيعتها العرفية، والتي تتيح للسلطات الحاكمة مخالفتها بعرفٍ جديد أو حتى بقانون مخالف للقاعدة العرفية المتعارف عليها، بحيث يكون هذا القانون معدلاً لتلك القاعدة.

ولكن ومن دون شك سيكون لتلك المخالفة للقواعد الدستورية، أهمية سياسية قد تثير الرأي العام، مما يؤدي إلى نتائج سياسية بالغة الأهمية قد تصل إلى حد الثورة ذاتها، بالنظر إلى أن مخالفة السمو الموضوعي يعد خرقاً لكل أسس الحياة السياسية وانتهاكاً لكل قواعد النظام السياسي الذي يأسسه ذلك الدستور.

لذلك فإن معظم الدساتير لا تترك أمر سمو قواعدها لمجرد حماية الرأي العام، وإنما تضع أسساً أخرى لضمان هذا السمو، وأهمها ربط السمو الموضوعي بالسمو الشكلي، الذي يعتمد على صفة الجمود التي تلحق الدستور وتحصنه من العبث وتسمو بأحكامه شكلياً وقانونياً على سائر القواعد القانونية في الدولة بوصفه القانون الأعلى في الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية على السواء.

المطلب الثاني

السمو الشكلي للدستور

يظهر السمو الشكلي في الأشكال والإجراءات التي يتم من خلالها وضع القواعد الدستورية وتعديلها، وبذلك فإن السمو الشكلي يعني أن يحتل الدستور المرتبة الأعلى في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة، نظراً لعلو السلطة التي تضعه من ناحية، فضلاً عن صعوبة الإجراءات المتبعة في وضعه وتعديله من ناحية أخرى، وعلى عكس السمو الموضوعي للدستور والذي يتحقق لجميع أنواع الدساتير مكتوبة أو عرفية، مرنة أو جامدة لارتباطه بمضمون القاعدة القانونية وطبيعتها وجوهرها، فإن السمو الشكلي يرتبط بوجود الدساتير الجامدة التي تتطلب إجراءات تعديل أصعب من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية، ولذلك

فإن الدساتير المرنة والتي يمكن تعديلها بنفس الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية لا تتمتع بالسمو الشكلي، وإنما بالسمو الموضوعي وحده.

وفي سبيل توضيح حقيقة السمو الشكلي للدستور سنبرز مظاهره ونتائجه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مظاهر السمو الشكلي

لا يتسم الدستور بالسمو الشكلي إلا إذا كان جامداً، وهذا الجمود هو الذي يمنح القواعد الدستورية مركزاً خاصاً ومتميزاً بالعلو على كافة القوانين في البناء القانوني للدولة.

حيث يتحقق السمو الشكلي للدستور إذا كان تعديله يتطلب إجراءات خاصة أشد وأصعب من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية[1]، وإذا اتصف الدستور بالجمود، فإن السمو الشكلي يشمل جميع القواعد التي تضمنتها الوثيقة الدستورية حتى ولو كانت من طبيعة غير دستورية، حيث تتصف هذه القواعد بأنها قواعد دستورية شكلاً لا موضوعاً[2].

ولا يمتد السمو الشكلي إلى القواعد القانونية العادية، حتى وإن كانت ذات طبيعة دستورية، طالما لم تحتويها الوثيقة الدستورية التي تتصف بالجمود، فالعبرة في السمو الشكلي، بشكل القاعدة ومكان ورودها لا بمضمونها وطبيعتها.

ونتيجة لهذا السمو يصبح من الواجب التفرقة بين نوعين من القوانين: القوانين العادية والقوانين الدستورية، وذلك لاختلافهما موضوعاً وشكلاً.

أولاً- من حيث الموضوع:

تتضمن القوانين الدستورية، القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة والحكومة وتنظم السلطات العامة وتبين الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد، كما تتضمن الأحكام التي تبين الاتجاهات السياسية والفكرية والفلسفية التي تشكل الإطار الرئيسي الذي تعمل ضمنه السلطات العامة، في حين تتضمن القوانين العادية، القواعد القانونية التي تعالج موضوعات أخرى أقل أهمية من

---

(١)- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص٧٥.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٠.

موضوع القوانين الدستورية، بمعنى تعالج موضوعات عادية لا تتعلق بنظام الحكم بالدولة ولا بتنظيم السلطات العامة فيها.

ثانياً- من حيث الشكل:

تتطلب القوانين الدستورية إجراءات خاصة من أجل تعديلها تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، حيث هناك سلطة خاصة تتولى تعديلها يطلق عليها اسم (السلطة التأسيسية المنشأة)، والتي تتولى تعديلها باتباع إجراءات أكثر تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية تحددها الوثيقة الدستورية.

أما القوانين العادية، فتتولى السلطة التشريعية في الدولة تعديلها بالإجراءات البرلمانية البسيطة دون اشتراط إجراءات خاصة، واتساقاً مع ذلك، فإن القواعد الدستورية تعلو على القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، لأن هذه القوانين، تالية للدستور في المرتبة والدرجة والقوة، ليتأكد بذلك سمو الدستور وعلوه على هذه القوانين، مما يستوجب احترام القانون للدستور وعدم مخالفته لأحكامه.

وإذا كان الدستور يتسم بالعلو على القوانين العادية، فإنه من باب أولى، يكون أعلى من اللوائح أو القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطات التنفيذية، لأنها أقل مرتبة ودرجة وقوة من القوانين العادية، وذلك نظراً لأن السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب تكون في مرتبة أعلى من السلطة التنفيذية، التي تتولى أساساً تنفيذ ما وضعته السلطة التشريعية من قوانين.

فضلاً عن أن السلطة التأسيسية الأصلية التي تضع الدستور، تعلو على السلطات العامة كلها، لأنها هي التي أنشأتها وهي التي تستمد منها أساس وجودها وشرعية ممارستها لوظائفها.

وهنا يجب التأكيد على أن التفرقة الشكلية بين القوانين الدستورية والقوانين العادية لا تظهر إلا في الدول ذات الدساتير الجامدة، أما إذا كان الدستور مرناً فليس ثمة اختلاف بين القوانين الدستورية والقوانين العادية إلا من حيث الموضوع فقط.

الفرع الثاني: نتائج السمو الشكلي

يرتب الفقه الدستوري على التفرقة السابقة بين (القوانين العادية والدستورية) مجموعة من النتائج[1]، التي تعتبر نتائج للسمو الشكلي، أهمها:

أولاً- ثبات القوانين الدستورية:

تتصف القوانين الدستورية بأنها أكثر ثباتاً من القوانين العادية نظراً لصعوبة إجراءات تعديلها، الأمر الذي يجعلها أكثر ثباتاً واستقراراً علماً بأن هذا الثبات نسبي وليس مطلق، إذ لا يقصد منه تحريم تعديل الدستور، وإنما أن يأتي التعديل مدروساً ومراعياً لرغبات الجميع قدر المستطاع وليس فقط رغبات الأغلبية البسيطة، وذلك حتى يتمكن الدستور من مسايرة تغيرات وتطورات المجتمع.

ثانياً: عدم جواز إلغاء القوانين الدستورية إلا بقوانين دستورية مماثلة:

ذلك أن القانون العادي لا يستطيع تعديل القانون الدستوري لأنه لا يساويه في المرتبة القانونية، فالقانون الأدنى لا يستطيع تعديل أو إلغاء القانون الأعلى مرتبة، ولذلك تكون النتيجة عدم إمكان إلغاء القوانين الدستورية أو تعديلها إلا بقوانين مماثلة لها في المرتبة والقوة وبذات الدرجة في السمو.

ثالثاً: منع تعارض القوانين العادية مع القوانين الدستورية:

يمنع على القوانين العادية أن تصدر مخالفة للقوانين الدستورية، وذلك لأن مرتبة القوانين الدستورية أعلى من القوانين العادية وإذا خالفتها تكون باطلة وغير دستورية.

حيث يتوجب على السلطة التشريعية عندما تسن القوانين أن تقرها وفقاً لأحكام الدستور، فإذا هي خالفت القيود الواردة في الدستور، عد ذلك انحرافاً منها في أدائها لوظيفتها واعتبر تشريعها

---

(١)- انظر في عرض هذه النتائج:

د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص٣٦- ٣٧.

د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٣-١١٤.

المخالف للدستور، قانوناً غير دستوري[1]، حيث يطلق الفقه الدستوري على وجوب اتفاق القوانين العادية مع أحكام الدستور، (مبدأ دستورية القوانين) والذي يعني عدم صدور أي قانون يخالف أو يناقض أحكام الدستور ومبادئه وإلا اعتبر هذا القانون غير دستوري ويتعين الامتناع عن تطبيقه أو إلغائه[2].

وأخيراً لا بد من التأكيد على وجود علاقة وثيقة بين السمو الموضوعي للدساتير وسموها الشكلي، بل إن السمو الشكلي، ليس في حقيقة الأمر إلا وسيلة لتأكيد وحماية السمو الموضوعي، وذلك لجعل القواعد القانونية الأساسية المتعلقة بأصول الحكم ومبادئه بعيدة عن متناول المشرع العادي ووضعها في مرتبة أعلى تسمح عند التعارض بترجيح القواعد الدستورية على القواعد التي تتضمنها القوانين العادية.

وإذا كان السمو الموضوعي هو وديعة لدى الشعوب وممثليها والرأي العام والمعبرين عنه، فإن السمو الشكلي له ضمانة تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، والتي تحرص دساتير الدول المختلفة على تنظيمها لضمان اتفاق القوانين مع الأحكام الواردة في الدستور، وإن اختلفت في تنظيم تلك الرقابة على ما سنرى في المبحث الثاني.

---

(١)- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، [د. ن]، ص ٢٨.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ١٢٥.

وانظر كذلك: د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٨.

المبحث الثاني
الرقابة على دستورية القوانين

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين إحدى أهم الضمانات التي ترسخ مبدأ سمو الدستور باعتباره المصدر الأسمى والأعلى لكل النشاطات القانونية في الدولة.

فالدستور هو الأساس الذي يقوم عليه النظام القانوني في الدولة، فقواعده هي التي تنشئ وتنظم السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية والتي توصف بأنها سلطات منشأة لأنها أنشئت بمقتضى الدستور، الذي حدد اختصاصاتها وأوضح كيفية ممارستها لهذه الاختصاصات، مقرراً ما لها من امتيازات وما عليها من واجبات، كما أنه هو الذي يحدد الحقوق والحريات التي يتمتع بها مواطني الدولة ويبين كيفية استخدامها، محيطاً إياها بضمانات وموازنات فعالة تقيها شر الاعتداء عليها من قبل السلطات الحاكمة.

وبالتالي فالدستور هو السند الذي أسبغ الشرعية على هذه السلطات، بحيث لا تستطيع ممارسة أي نشاط إلا بمقتضى الدستور الذي وضع من قبل سلطة أرقى من السلطات المنشأة، والتي يطلق عليها الفقه الدستوري اسم (السلطة التأسيسية الأصلية).

ومعنى ذلك أن سيادة الدستور وسموه لا تنبع من مجرد وجوده، وإنما من وجوب تنفيذه واحترام أحكامه وعدم مخالفتها أو الخروج عليها من جانب السلطات العامة فيما تصدره من قوانين وقرارات، إذ لا معنى لسمو الدستور إذا انتهكت سلطات الدولة حرمته دون جزاء، ولذلك استناداً لمبدأ سمو الدستور، يجب إيقاع الجزاء على مخالفة القوانين للدستور باعتباره أسمى القوانين.

وقد تتجه بعض الدساتير، لتقرير بطلان القوانين التي تخالفه بشكل صريح، فقد كان الدستور التشيكوسلوفاكي الصادر سنة ١٩٢٠، ينص في مادته الأولى على "بطلان القوانين المخالفة لوثيقة الدستور أو التي تعدل أو تكمل في أحكامه".

كذلك نص الدستور الإيرلندي الصادر سنة ١٩٣٧ في مادته الخامسة عشر على "بطلان القوانين المخالفة لنصوص الدستور بالقدر الذي تقوم فيه هذه المخالفة".

ويتضمن دستور ليتوانيا الصادر سنة ١٩٣٨ في المادة (١٠٦) النص على أن "القوانين المخالفة للدستور تعد باطلة وكأنها لم تكن".

وعدم النص في الدستور على بطلان القوانين المخالفة لأحكامه، لا يؤثر في اعتبار هذه القوانين باطلة، فهذا البطلان نتيجة حتمية لفكرة الدستور الجامد، الذي لا يمكن تعديله بواسطة القوانين العادية[١].

ولا خلاف في أنه حيث يكون الدستور جامداً، لتطلبه إجراءات خاصة لتعديله تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، تكون القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية التي تخالف أحكام الدستور (باطلة) دون حاجة إلى تقرير ذلك البطلان صراحةً في صلب الدستور.

ولكن المشكلة هي في تنظيم الجزاء المناسب لهذا البطلان، فالدول لم تتخذ موقفاً واحداً من مشكلة تحديد الجزاء المترتب على مخالفة القانون لنصٍ دستوريٍ، حيث تعددت الحلول واختلفت الاتجاهات ولكنها أجمعت على ضرورة إخضاع أعمال السلطات العامة ولا سيما السلطة التشريعية للرقابة للتأكد من مدى مطابقتها للدستور، وهو ما يطلق عليه (الرقابة على دستورية القوانين) والذي يعني ضرورة وجود جهة تكفل التزام السلطة التشريعية باحترام الدستور وتمنع صدور أي قانون يناقض المبادئ التي ينص عليها تحت طائلة إلغاء القانون المخالف للدستور.

ولقد اختلفت دساتير الدول في تنظيم هذه الرقابة بين إيكالها لجهة سياسية أو لجهة قضائية، غير أن التجارب الدستورية قد أثبتت أن إيكال هذه المهمة لجهة قضائية يشكل ضمانة أكيدة لسيادة الدستور وسموه والدفاع عن أحكامه ضد اعتداءات السلطات العامة.

فالرقابة القضائية بما تقوم عليه من حياد وموضوعية واستقلال تشكل خير وسيلة لضمان احترام السلطة التشريعية لقيود الدستور وأحكامه، بما يكفل حماية مبدأ سمو الدستور.

وفي سبيل البحث بهذه الرقابة، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نستعرض فيهما أشكال الرقابة على دستورية القوانين وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى طبيعة الهيئة التي تتولى الرقابة.

---

(١)- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ١٥٢.

الفرع الأول: الرقابة السياسية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية.

الفرع الأول: رقابة الإلغاء.

الفرع الثاني: رقابة الامتناع.

المطلب الثالث: الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية.

المطلب الأول

الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى طبيعة الهيئة التي تتولى الرقابة

استناداً إلى هذا التصنيف، تقسم الرقابة على دستورية القوانين إلى نوعين، رقابة سياسية وأخرى قضائية.

الفرع الأول: الرقابة السياسية

بمقتضى هذه الطريقة واستناداً لنص صريح في الدستور، تتولى مهمة مراقبة مدى تطابق القانون مع الدستور، هيئة ذات طبيعة سياسية[١]، يتم اختيار أعضائها بواسطة سلطات سياسية[٢]، بحيث توكل هذه المهمة للسلطة التشريعية وحدها أو السلطة التنفيذية وحدها، أو توكل هذه المهمة للسلطتين معاً، حيث تقومان باختيار أعضاء هذه الهيئة[٣]، مراعيتان في ذلك اعتبارات سياسية لا قضائية، بحيث يكون الفيصل في اختيار هذه الهيئة الانتماء لحزب سياسي يحقق السياسة التي تتبناها السلطة المعنية بالاختيار.

ولا يقتصر طغيان الاعتبارات السياسية عند هذا الحد، بل يمتد ليكون تحريك هذه الرقابة مقتصراً على الجهات السياسية في الدولة دون الأفراد الذين لا يملكون مثل هذا الحق.

وهذا أمر طبيعي، ذلك أن الدول[٤] التي تتبنى هذه الطريقة للرقابة، تجعل تحريكها مرتبطاً بمرحلة معينة من مراحل تكوين القانون، وهي المرحلة الفاصلة ما بين إقرار القانون من قبل

---

(١)- د. أحمد ناصوري، د. عمر العبد الله، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٧، ص٩٩.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٥١٦.

(٣)- د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، (د.ت)، ص ١٠٨.

(٤)- من الدول التي تتبنى هذا النوع من الرقابة "الجزائر ولبنان"، حيث أخذت بأسلوب الرقابة على دستورية القوانين عن طريق مجلس دستوري، يجري تشكيله بأسلوب مشابه للأسلوب الذي تشكل به المجلس الدستوري في فرنسا.

ففي الجزائر، نصت المادة ١/١٨٣ من دستور الجزائر لعام ٢٠١٦، على أن: "يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (١٢) عضواً، أربعة (٤) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية واثنان (٢) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان (٢) ينتخبهما مجلس الأمة واثنان (٢) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (٢) ينتخبهما مجلس الدولة.

وطبقاً للفقرة الأخيرة من ذات المادة، حددت مدة العضوية بثماني سنوات لمرة واحدة مع مراعاة تجديد نصف عدد الأعضاء كل أربع سنوات.=

السلطة التشريعية وإصداره من قبل رئيس السلطة التنفيذية، حيث تشترط دساتير تلك الدول تحريك هذه الرقابة بشكل سابق على صدور القانون، فإذا ما صدر القانون، سقط الحق الدستوري في تحريك هذه الرقابة، الأمر الذي يكشف سبب حرمان الأفراد من تحريكها، إذ لا يعقل أن يعلم الأفراد بالمخالفة الدستورية التي يتضمنها القانون وهو لم يصدر وبالتالي لم ينشر أصلاً.

أولاً- تقدير الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

على الرغم من المزايا التي تتمتع بها الرقابة السياسية على دستورية القوانين، غير أنها تعرضت للعديد من الانتقادات من قبل الفقه الدستوري نوجزها فيما يلي:

١-مزايا الرقابة السياسية على دستورية القوانين[١]:

أ- تفادي خضوع الهيئة التشريعية، لرقابة السلطة القضائية، والذي يعتبر متعارضاً مع مبدأ فصل السلطات، ذلك أن خضوع السلطة التشريعية، لرقابة هيئة سياسية، سيوفر لها الاستقلال اللازم، وبالتالي لا تتعارض هذه الرقابة مع مبدأ فصل السلطات.

ب- تمنع الرقابة السياسية على دستورية القوانين، المخالفة الدستورية قبل وقوعها، فهي رقابة وقائية، أكثر فاعلية من صور الرقابة العلاجية (اللاحقة لصدور القانون)، إذ من

=يراقب المجلس الدستوري الجزائري بصورة إجبارية القوانين العضوية (الأساسية) واللوائح الداخلية لمجلسي البرلمان ويرفع الأمر للمجلس الدستوري من خلال رئيس الجمهورية- الوزير الأول ورئيس الجمعية الشعبية الوطنية ورئيس مجلس الأمة و٥٠ نائباً في المجلس الشعبي الوطني أو (٣٠) عضواً في مجلس الأمة.

وعلى غرار ما حدث في فرنسا عام ٢٠٠٨ من إجازة الرقابة اللاحقة في نطاق محدود، نصت المادة ١/١٨٨ من دستور الجزائر لعام ٢٠١٦ على أنه: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكم أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

وفي لبنان، لم يتبنَ الدستور اللبناني، فكرة المجلس الدستوري إلا عام ١٩٩٠، حينما عدلت المادة (١٩) لتقضي بإنشاء مجلس لمراقبة دستورية القوانين من خلال الإحالة التي يقوم بها رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء أو عشرة أعضاء من مجلس النواب، بالإضافة إلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

(١)- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥٧.

الأفضل أن يمنع صدور القوانين غير الدستورية بدلاً من إلغائها بعد صدورها، إعمالاً للمبدأ القائل بأن الوقاية خير من العلاج.

ج-تبدو الرقابة السياسية أكثر اتفاقاً مع طبيعة الآثار المترتبة على تنظيم رقابة دستورية القوانين، ذلك أن السلطة التي يوكل إليها التأكد من دستورية القوانين، ستكتسب منزلة عالية بالنسبة لغيرها من السلطات العامة، حيث أن نشاط هذه السلطات سيكون خاضعاً لرقابة تلك السلطة التي تمارس هذه الرقابة، وتملك هذه الهيئة إيقاف نشاط تلك السلطات وإلغاء الأعمال الصادرة منها، إذا خالفت أحكام وقواعد الدستور، ولذلك تكون مهمة الرقابة على دستورية القوانين من طبيعة سياسية بالنظر إلى النتائج والآثار التي يمكن أن تنجم عنها، ومن ثم فإنه يكون منطقياً أن تسند هذه الرقابة إلى هيئة سياسية.

٢-عيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين[١]:

أ- تأثر الهيئة السياسية بالاتجاهات السياسية دون الاعتبارات القانونية ذلك أن الهدف من تقرير الرقابة على دستورية القوانين، يكمن في وضع حد للنزوات السياسية والحيلولة دون طغيان إحدى الهيئات السياسية على غيرها من الهيئات إذا ما تركت وشأنها دون رقابة.

ولا شك أن وضع مهمة الرقابة في أيدي هيئة سياسية، سيؤدي إلى عكس هذه النتيجة المرجوة، ذلك أن هذه الهيئة السياسية، ليست بمنجاة من الخضوع للنزوات السياسية أو التأثر بالأطماع التي يمكن أن تخضع لها الهيئات السياسية الأخرى.

وبذلك يكون وضع مهمة الرقابة في أيدي هيئة سياسية مؤدياً حتماً إلى نقل مركز الثقل في النظام السياسي من البرلمان إلى تلك الهيئة السياسية، وتصبح هذه الأخيرة هي الهيئة العليا بين جميع الهيئات السياسية في الدولة.

---

(١)- انظر حول هذه العيوب لـــ د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٠٠ وما بعدها، وانظر أيضاً: د. حمدي عطية ومصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢٧٧ وما بعدها.

ب- تشكيل الهيئة السياسية للرقابة الدستورية لا يخلو من الريبة والشك في حياد هذه الهيئة.

ذلك أن من موجبات فعالية الرقابة، أن يكون للهيئة المختصة بها، نوعاً من الاستقلال والحياد في مواجهة السلطات العامة، حتى تستطيع أن تمارس مهمتها في حرية وحياد.

فإذا كان تشكيل هذه الهيئة يتم بواسطة البرلمان، فإنها ستكون عرضة للخضوع له والتأثر باتجاهات الأغلبية فيه، الأمر الذي ينتفي معه إمكان تحقيق رقابة حقيقية على تصرفات البرلمان مما يفقد هذه الهيئة مقومات وجودها[1].

أما إذا تم تشكيل هيئة الرقابة بواسطة السلطة التنفيذية، فستكون تابعة للسلطة التنفيذية، تلتزم بتعليماتها وتكون رقابتها على أعمال البرلمان، مثاراً لتصادم مستمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، 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 ستحسب نفسها ممثلة للشعب وتتنازع السلطة والنفوذ مع غيرها من الهيئات العامة، وتحاول أن تخضعها جميعاً لإرادتها.

عدا عن أن تشكيل الهيئة المكلفة بالرقابة، بغير أسلوب الانتخاب الشعبي سيؤدي إلى نتيجة تتنافى مع المبدأ الديمقراطي، وذلك نظراً إلى المكانة العليا التي تحتلها هذه الهيئة في مواجهة غيرها من السلطات العامة في الدولة التي تخضع لرقابتها، إذ ليس من المنطقي أن تكون الهيئة المنوط بها رقابة البرلمان، مشكلة بطريقة غير شعبية، بينما تكون السلطات التي تخضع لهذه الرقابة ممثلة للشعب ومشكلة بطريق الانتخاب الشعبي[2].

ثانياً- تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين (المجلس الدستوري الفرنسي):

---

(١)- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، دار المعارف بالإسكندرية، ١٩٥٤، ص ١٧٨ وما بعدها.

(٢)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ١٠٢.

انتشر هذا النوع من الرقابة في التاريخ الدستوري الفرنسي[1]، حتى دستور فرنسا الحالي والذي يعرف بدستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، حيث يعد المجلس الدستوري الفرنسي[2]، التطبيق الأبرز لهذا النوع من الرقابة.

١-تكوين المجلس الدستوري الفرنسي:

يتكون هذا المجلس من نوعين من الأعضاء يغلب عليهم الطابع السياسي، النوع الأول: الأعضاء الحكميون بمعنى أنهم أعضاء بقوة القانون[3]، وهم رؤساء الجمهورية السابقين وهؤلاء عضويتهم لمدى الحياة[4].

أما النوع الثاني: فهم أعضاء معينون[5] لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، عددهم تسعة يتم تعيينهم من قبل السلطات السياسية في الدولة وتحديداً السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يقوم

---

(١)- من أجل الاطلاع على التاريخ الدستوري الفرنسي راجع:

- Burdeau, G,traite de sciences politiques,ed, 1969, p.365.

- Duguit, Traite de droit constitutionneled, 1938, p.709.

(٢)- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٨٥.

(٣)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥١٩.

(٤)- وبالتالي فإن رئيس الجمهورية الموجود بالسلطة ليس عضواً في المجلس الدستوري وإنما تقتصر عضوية المجلس على رؤساء الجمهورية السابقين فقط.

ومن الملاحظ عدم إقبال الرؤساء السابقين على حضور اجتماعات المجلس الدستوري وفي تفسير لظاهرة عزوف الرؤساء السابقين عن حضور جلسات المجلس الدستوري، أشار البعض إلى أن: "الرؤساء القدامى يكونون في وضع يجعلهم ينشدون الابتعاد عن مواقع المسؤولية بعد توليها مدة معينة، كما أنهم يتركون الحياة السياسية غير راضين عن الأوضاع القائمة كما هو الحال بالنسبة للرئيس (ديغول) (والذي قاطع المجلس منذ اعتزاله لمنصبه وحتى وفاته) أو غير مؤمنين بالتغييرات الجديدة كما هو الحال بالنسبة للرئيس (فاليري جيسكار ديستان) وذلك بعد فشله في الانتخابات في أبريل عام ١٩٨١ وتغير الأغلبية من اليمين إلى اليسار، ففي هذه الحالة يكون الأمر صعباً على الرئيس لكي يعاود حياته السياسية ويظهر من جديد على المسرح السياسي، وإذا أراد ذلك فعليه أن يكون واثقاً من نجاح خطواته، كما يمكن تفسير ذلك بأن الرؤساء لا يرغبون بما لهم من ثقل سياسي في التأثير على اتجاهات الرأي في المجلس الدستوري، ويفضلون أن يترك للمجلس الحرية في أن يقول كلمته في الأمور التي تثور أمامه.

انظر د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا، ١٩٩٧، ص ١٠٦-١٠٧.

(٥)- لا يشترط في أعضاء المجلس الدستوري سوى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، بمعنى أنه لا يشترط فيهم الكفاءة والخبرة في مجال القانون.

رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة أعضاء ويقوم رئيس الجمعية الوطنية بتعيين ثلاثة آخرين ليقوم أخيراً رئيس مجلس الشيوخ بتعيين الثلاثة الباقين.

وهنا قد يتراءى للقارئ أن الكفة السياسية متساوية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إن لم نقل إنها تميل لصالح السلطة التشريعية التي تختص بمجلسيها (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) بتعيين ستة أعضاء من أصل الأعضاء التسعة.

ولكن هذا التفسير لا يلبث أن يتراجع عندما نعلم أن لرئيس الجمهورية الفرنسية الحق في اختيار رئيس المجلس الدستوري والذي يكون صوته مرجحاً، طبعاً عند تعادل أصوات الأعضاء[1] بخصوص أية مسألة يبحثها المجلس.

٢-اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي:

يختص[2] هذا المجلس بمراقبة دستورية القوانين قبل صدورها ورقابته هذه نوعان: وجوبية (إلزامية) بالنسبة للقوانين الأساسية(العضوية) قبل إصدارها ولوائح مجلسي البرلمان قبل تطبيقها، إذ يجب أن تعرض بعد موافقة البرلمان عليها وقبل إصدارها عليه ليقرر مدى مطابقتها للدستور.

وجوازية (اختيارية) بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات[3]، ولكنه لا يستطيع أن يتصدى لهذه المهمة تلقائياً[1]، لأنه بحاجة لتحريكها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ.

---

(١)- انظر: الفقرة الثالثة من المادة (٥٦) من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨.

(٢)- يتمتع المجلس الدستوري الفرنسي بعدد من الاختصاصات حددتها المواد (٥٤ – ٥٨ – ٥٩ – ٦٠ – ٦١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وهي: فحص دستورية القوانين قبل إصدارها، الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة الانتخابات البرلمانية، السهر على سلامة عملية انتخاب رئيس الجمهورية والنظر في الشكاوى الخاصة بذلك وإعلان نتائج الانتخاب، السهر على سلامة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه، اختصاص استشاري استناداً للمادة (١٦) من الدستور والتي تلزم الرئيس بأخذ رأي المجلس الدستوري في إعلان العمل بتلك المادة والإجراءات التي تتخذ تطبيقاً لها، اختصاص يتعلق بالتحقق من وجود مانع (المرض- الاختفاء) يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه.

(٣)- بنفس الطرق الخاصة بالقوانين العادية، يمكن إثارة عدم دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، وإذا قضى المجلس الدستوري بمخالفة المعاهدة للدستور، فلا يجوز التصديق عليها إلا بعد تعديل الدستور وهو ما حدث في معاهدة (ماستريخت عام ١٩٩٢) ومعاهدة امستردام عام ١٩٩٩.

وواضح مما سبق أن الجهات التي يحق لها تحريك هذه الرقابة هي الجهات السياسية التي تنتمي بالضرورة للحزب الذي يملك الأغلبية، بمعنى أن أحزاب الأقلية محرومة من هذا الحق، وهو السبب الذي دفع المشرع الدستوري الفرنسي عام ١٩٧٤، لتعديل هذه الآلية ليمنح الحق لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ بتحريك هذه الرقابة، فيما لو تراءى لهم عدم دستورية القانون، الذي لم يجد الحزب صاحب الأغلبية المصلحة في تحريك الطعن بعدم دستوريته.

فإذا ما نظر المجلس الدستوري في القانون وقرر عدم دستوريته، استحال إصدار هذا القانون أو تطبيقه وذلك نتيجة الحجية المطلقة التي تتمتع بها قرارات المجلس الدستوري باعتبارها قرارات نهائية لا تقبل الطعن، الأمر الذي يجعلها ملزمة لجميع سلطات الدولة[٢].

٣-تقييم تجربة المجلس الدستوري في نطاق التطبيق العملي:

لم تكن تجربة المجلس الدستوري، كتطبيق للرقابة السياسية، محل ترحيب في البداية إلا أن الأيام أثبتت اضطلاع المجلس الدستوري باختصاصاته المنوطة به بطريقة تستحق التقدير.

حيث باشر دوره كمنظم للسلطات العامة من خلال تحديد اختصاص كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يتفق مع نصوص الدستور، كما أصدر العديد من الأحكام الحامية للحريات والمؤكدة لضماناتها، خاصة ً قراره الصادر عام ١٩٧١ والذي يوصف بأنه أهم قرارات المجلس، حيث أعلن

وقد علق البعض على ذلك بأن النصوص الدستورية لا يمكن تغييرها جذرياً بالقواعد الدولية الأوروبية بدون صدور قرار من السلطة التأسيسية، بمعنى أن القواعد الدستورية أسمى من القواعد الدولية.

مع الإشارة إلى أن المعاهدات التي تتطلب صدور قانون بالموافقة عليها (معاهدات السلام والتجارة...)، تخضع لرقابة المجلس الدستوري، ليس بوصفها معاهدات وإنما كتشريعات كسائر القوانين العادية، بمعنى أن المعاهدات ليست من القوانين الأساسية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري بصورة إلزامية وإنما هي رقابة اختيارية.

لمزيد من التفصيلات راجع د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٣٧-٢٣٨.

()- ١د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥، ص١٠٧.

(٢)- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٤٢٨.

أنه لا يراقب اتفاق القوانين مع نصوص الدساتير فحسب، وإنما أيضاً مع إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة ١٧٩١، ومقدمة دستور ١٩٤٦ والمشار إليها في صدر دستور الجمهورية الخامسة، وتعبيراً عن نجاح دور المجلس، فقد قيل بأنه اليوم قد أصبح عضو أساسي في الدولة، وأنه بوصفه حامياً للدولة والقانون ومنظم للسلطات، استحق ثقة المواطن والسلطات العامة.

ومن العوامل الهامة التي ساندت تجربة المجلس الدستوري، حسن اختيار الأعضاء، فبالرغم من ترك اختيار أعضاء المجلس الدستوري في يد هيئات سياسية دون قيود إلا أن التطبيق العملي جرى على انتقاء أفضل الكفاءات والذين أُطلق عليهم وصف (الحكماء التسعة) وهو ما يثبت أن النتائج التي يتوصل إليها من تنظيم معين، لا تتوقف على النصوص القانونية الخاصة به، وإنما بالدرجة الأولى على روح تطبيقها[١].

إلا أنه وعلى الرغم مما سبق، لم يمنع من تعرضه لعدد من الانتقادات التي يمكن أن نلخصها بالآتي:

١-إن طريقة اختيار أعضاء المجلس الدستوري لا تكفل أي ضمانات، إذ لا يشير الدستور إلى وجوب استشارة أي هيئة في اختيار الأعضاء.

٢-غلبة الطابع السياسي على تكوينه، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمتع أعضائه بالاستقلال الكافي لأداء المهمة المنوطة بهم[٢]، وبالتالي افتقادهم للحياد والموضوعية المطلوبة للحكم على دستورية القوانين.

٣-افتقاد أعضائه للمؤهلات القانونية والقضائية اللازمة لمباشرة الرقابة[٣].

٤-ارتباط رقابة المجلس بإرادة القابضين على السلطة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ) بحيث يستطيع هؤلاء، شل اختصاص المجلس من

---

(١)- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤٢-٢٤٣.

(٢)- د. عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص٢٠٣.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، جامعة الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٩٦.

(٣)- د. أحمد ناصوري، د. عمر العبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٠٣.

خلال عدم قيامهم بإحالة القوانين إليه، فيما لو كان القانون المخالف للدستور يحقق مصالحهم التي قد تتلاقى مع مصلحة السلطة التشريعية وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى صدور القانون بالرغم من عدم دستوريته.

والواقع أن هذا الأمر، مرده من الناحية العملية تقرير هذه الرقابة لصالح السلطات العامة[1] لا لصالح الأفراد العاديين والذين حرمهم الدستور من حق اللجوء إلى المجلس للطعن بدستورية قانون قام بانتهاك حقوقهم أو حريتهم الدستورية، وهو ما يعتبر أبرز عيوب هذا النوع من الرقابة كما سبق وأشرنا، فالأفراد هم أصحاب المصلحة الحقيقية في التأكد من مطابقة القانون لأحكام الدستور، ولذلك فمن الواجب أن يضمن لهم الدستور ذلك الحق وإلا فإن أية رقابة تمنح لصالح السلطات العامة لن تكون جدية في تحقيق هذا الغرض.

وتجدر الإشارة هنا إلى التعديل الدستوري[2] الذي تم بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٣، والذي تلافى المشرع الدستوري الفرنسي بموجبه الانتقاد السابق، من خلال إضافة مادة جديدة للدستور الفرنسي برقم (١/٦١) نصت على ما يلي: "إذا تبين بمناسبة دعوى منظورة أمام جهة قضائية أن هناك نصاً قانونياً يمس الحقوق والحريات، التي يكلفها الدستور، فتتم الإحالة إلى المجلس الدستوري، الذي يفصل في هذا الأمر خلال أجل معين، على أن تكون هذه الإحالة إما من قبل مجلس الدولة أو من قبل محكمة النقض".

وبموجب المادة (٣٠) من القانون الدستوري رقم ٧٢٤ لسنة ٢٠٠٨، تم تعديل المادة (٦٢) من الدستور الفرنسي، لتقرر الجزاء المترتب على مخالفة الدستور، بنصها على أن: "كل حكم يُقضى بعدم دستوريته على أساس المادة (٦١) لا يمكن إصداره أو تطبيقه".

كما تم تعديل الأمر رقم ٧ لعام ١٩٥٨، بموجب القانون الأساسي رقم (١٥٢٣) لعام ٢٠٠٩ المؤرخ بـــ ٢٠٠٩/٢/١٠، وبموجب هذا التعديل أُضيفت مادة جديدة برقم (٢٣) تحت عنوان

---

(١)- د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١١١.

(٢)- راجع الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حتى آخر تعديلاته في ٢٠٠٨/٧/٢٣ منشور على الموقع الرسمي:
www.conseilconslitutionnel,fr.

(المسألة الدستورية الأولية) وأوضحت هذه المادة كيفية الدفع بعدم دستورية القوانين أمام المحاكم الإدارية أو العادية.

وتنفيذاً للقانون الأساسي رقم (١٥٢٣) لعام ٢٠٠٩ أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (١٤٨) لعام ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٦ متضمناً الأحكام الخاصة بكيفية تطبيق التعديلات السابقة، بنصّه على الضوابط الآتية:

"تُثار المسألة الدستورية الأولية فقط في حالة وجود نصوص قانونية تتعارض مع المبادئ الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات من خلال دفع يقدم من صاحب المصلحة، تُثار المسألة الدستورية الأولية أمام الجهات القضائية الخاضعة لرقابة مجلس الدولة أو محكمة النقض، يتثبت مجلس الدولة أو محكمة النقض من جديّة الدفع وإذا تم التثبت من ذلك تتم الإحالة إلى المجلس الدستوري من قبل أي منهما بحسب الأحوال".

وواضح من خلال استعراضنا للأحكام السابقة أن المشرع الدستوري الفرنسي قد منح الأفراد الحق في الطعن بعدم دستورية قانون، ولكنه وضع ضوابط لهذا الطعن وهي:

١- أن يقدم الدفع من قبل الأفراد، بمعنى أن المحكمة لا تملك الحق بإثارته من تلقاء نفسها، وبالتالي وعلى الرغم من أهمية هذا الدفع إلا أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يعتبره من النظام العام، وإلا لكان سمح للمحاكم بالتصدي لهذا الدفع من تلقاء ذاتها ودون حاجة لدفع.

٢- أن يقدم الدفع من قبل الأفراد أطراف الخصومة سواء الأصليين أم المتدخلين أصحاب الصفة والمصلحة، وبالتالي فهذا الدفع غير متاح لجميع الأفراد.

٣- أن يقدم الدفع أثناء نظر إحدى الدعاوى أمام إحدى المحاكم التابعة لمجلس الدولة أو محكمة النقض، بالتالي فلا تجوز رفع دعوى أصلية أمام القضاء للطعن بعدم الدستورية، كما لا يجوز تقديم الدفع مباشرةً إلى المجلس الدستوري، وإنما يجب أن تتم الإحالة من قبل هذه المحاكم، كما يحرم الأفراد من التمسك بهذه المسألة أمام أي قضاء آخر لا ينتمي إلى هاتين الجهتين.

٤- أن يستند الدفع على أن النص التشريعي المطعون فيه يتضمن اعتداء على أحد الحقوق أو الحريات الأساسية التي يكفلها الدستور، بمعنى أن موضوع الدفع يتعلق فقط بالحقوق والحريات

المكفولة دستورياً، ولا يتعلق بالقوانين الناظمة للسلطات العامة ولا للمجلس الدستوري، وكذلك لا محل للرقابة اللاحقة بخصوص المساس بالحريات المقررة بنصوص تشريعية[1].

٥- يجب أن يكون النص المدفوع بعدم دستوريته أساسياً في الدعوى الموضوعية، بمعنى أن تعتبر المسألة الدستورية مسألة أولية يتعيّن الفصل فيها أولاً حتى تتمكن المحكمة من الفصل في الدعوى الموضوعية التي أُثير الدفع بمناسبتها.

٦- بعد أن تتثبت المحكمة من جدية الدفع يجب عليها إحالته إلى المجلس الدستوري، بمعنى أنها لا تستطيع النظر فيه والبت بدستوريته أو عدمها، وإنما هذا الاختصاص للمجلس الدستوري حصراً.

٧- لا يعلن عدم دستورية نص سبق للمجلس الدستوري أن خلص إلى دستوريته إلا إذا تغيرت الظروف التي انتهى فيها إلى اتفاق النص مع الدستور[2].

ومن خلال التعديل السابق يمكن لنا القول بأن الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا قد أصبحت ذات طبيعة مختلطة سياسية / قضائية، لتتلافى بذلك أحد أبرز عيوب الرقابة السياسية، ولتتيح للأفراد الطعن بدستورية النصوص القانونية الخاصة بالحقوق والحريات المكفولة دستورياً.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية

وبمقتضى هذه الطريقة، يتولى القضاء (العادي أو الخاص) مهمة فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام الدستور، الأمر الذي يتفق مع طبيعة الرقابة ذاتها.

ذلك أن مشكلة دستورية أو عدم دستورية القانون هي بالأصل مسألة قانونية يجب أن يختص بها القضاة بما لهم من خبرة قانونية في تفسير القوانين وتطبيقها، بمعنى أن ما يميز هذه الرقابة عن الرقابة السياسية، أن من يتولاها قضاة متخصصين ومؤهلين بحكم دراستهم وخبرتهم في

---

(١)- د. فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ٢٤٩.

(٢)- المرجع السابق، ص ٢٤٩.

الاضطلاع بالمهمة السابق ذكرها وذلك بعيداً عن انتمائهم الحزبي أو السياسي، باعتبار ما يفترض في القضاة من حياد واستقلال، وما يوفره القضاء من حرية تقاضي وعلانية جلسات وتسبيب أحكام، توفر في حد ذاتها ضمانات جدية وأكيدة لاحترام الدستور وحمايته من محاولة الاعتداء على أحكامه من قبل السلطات العامـــة، وعلى الرغم من وجاهة الضمانات السابقة، إلا أن هذه الرقابة تعرضت لبعض الانتقادات وانقسمت الآراء حولها بين مؤيد ومعارض:

أولاً- الرقابة القضائية على دستورية القوانين بين معارض ومؤيد:

تعرضت الرقابة على دستورية القوانين، لبعض الانتقادات التي تمت مواجهتها من آراء مؤيدة لها[1]:

١-الآراء المعارضة للرقابة القضائية على دستورية القوانين:

أ- إهدار مبدأ سيادة الأمة: حيث يعتبر التشريع تعبيراً عن إرادة الشعب التي يمثلها أعضاء السلطة التشريعية الذين فوضهم الشعب، عن طريق الانتخاب في تمثيلهم، لذلك لا يحق للسلطة القضائية باعتبار أعضائها غير ممثلين للشعب أن تراقب الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية وتتصدى لإلغائها، لأن في ذلك تعارض لإرادة الشعب.

ب- يعتبر تدخل السلطة القضائية في مراقبة التشريعات، انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع _من وجهة نظر المعارضين للرقابة القضائية على دستورية القوانين_ سلطات الدولة الثلاث (التنفيذية- التشريعية- القضائية) من تدخل أي سلطة منهما من أعمال السلطة الأخرى.

ج-تولي السلطة القضائية الرقابة على دستورية القوانين، فيه خروج على الحدود الوظيفية لعمل القاضي، التي تتمثل في تطبيق القانون على الدعوى المرفوعة أمامه، والانحراف بها حدوداً أخرى تتمثل في قيام القاضي، بفحص مدى مطابقة القانون المخالف للدستور.

٢-الآراء المؤيدة للرقابة القضائية على دستورية القوانين:

---

(١)- د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية والتنظيم الدستوري للسلطات العامة بجمهورية مصر العربية طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١، ص ١٣٣-١٣٤.

تمت مواجهة الانتقادات السابق ذكرها من قبل المؤيدين للرقابة القضائية على دستورية القوانين من خلال الحجج التالية:

أ- إن إرادة الأمة تتمثل في الدستور، الذي يعتبر أسمى تعبير عن إرادتها، والشعب حينما يفوض السلطة التشريعية في إصدار التشريعات فإنها تقصد أن تمارس السلطة التشريعية هذا التعبير، في نطاق الحدود الدستورية وعدم جواز الخروج عليها، وذلك لأن الدستور هو التعبير الأسمى لإرادة الأمة، ومن ثم فإن السلطة التشريعية إذا ما أصدرت تشريعاً يخالف القواعد الدستورية، فإنها تخالف بذلك أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وأن في قيام القاضي بالحيلولة دون تطبيق تشريع مخالف للدستور، فإنه لا يعارض إرادة الأمة، وإنما يدافع عنها.

ب- إن تقرير حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن هذا المبدأ لا يعني الفصل المطلق بين السلطات وإنما يعني التعاون فيما بينها، وأن توزيع سلطات الدولة الثلاث على ثلاث هيئات مستقلة تختص كل منها بسلطة واحدة فقط، ومن أجل ألا تستبد أية واحدة من هذه السلطات بسلطتها، وحتى لا تخرج أي سلطة عن الحدود المرسومة لها دستورياً، فإن كل واحدة من السلطات الثلاث تراقب السلطتين الآخرتين وتمنعها من الاستبداد أو الخروج على الحدود المرسومة لها، ولذلك فإن قيام السلطة القضائية بالرقابة على دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والحيلولة دون تطبيقها في حالة مخالفتها للدستور، لا تخالف مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما تقوم بتطبيقه.

ج-إن تقرير حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، ليس فيه خروج على الحدود الوظيفية لعمل القاضي، التي تتمثل في تطبيق القوانين، إلا أن القاضي وهو يطبق القوانين من المفترض أن يلتزم بتدرج القواعد القانونية، فإذا ما تعارض تشريع عادي مع تشريع دستوري، فإنه يجب عليه تطبيق التشريع الأعلى وبذلك لا يوجد خروج على حدوده الوظيفية.

ثانياً- تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

تفترض الرقابة القضائية أن هناك قانوناً قد استوفى إجراءات وجوده، ولكن تبين لاحقاً أثناء تطبيقه وجود شك في دستوريته، بمعنى أن تحريك الرقابة القضائية يكون دائماً لاحقاً لصدور القانون ونفاذه الأمر الذي يمنح الحق للأفراد أنفسهم في تحريك هذه الرقابة فيما لو اعتقدوا بمخالفة القانون للدستور، دون أن يمنع ذلك الجهات السياسية من تحريك هذه الرقابة فيما لو وجدت مصلحة في تحريكها.

وإذا كانت أغلبية الدول قد أخذت بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلا أنها لم تتفق على أسلوب واحد في هذا الشأن حيث يلاحظ وجود أسلوبين لهذه الرقابة:

١-الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية

وبموجب هذا الأسلوب، يكون للفرد صاحب المصلحة[١]، الحق في رفع دعوى مباشرة وأصلية أمام المحكمة المختصة[٢]، التي يحددها الدستور ويمنحها هذا الحق بنص صريح طالباً منها إلغاء القانون إذا ما ثبت لها مخالفته لنصوص الدستور، فإذا ما تحققت المحكمة من وجود هذه المخالفة، قضت بإلغاء القانون المخالف للدستور بحكم نهائي لا يقبل الطعن[٣].

وبالتالي استناداً لهذا الأسلوب يكون للمواطن[٤] المتضرر، الحق في مهاجمة القانون مباشرة أمام المحكمة المختصة، بدعوى خاصة ومستقلة عن أي نزاع آخر ومن هنا جاء وصف الفقه لهذه الرقابة بأنها رقابة (هجومية) تهاجم القانون المخالف للدستور، ويكون للمحكمة المختصة إذا ما تبينت مخالفة القانون لأحكام الدستور، سلطة إلغائه بأثر رجعي أو بالنسبة للمستقبل فقط، حسب ما تقرره نصوص الدستور في هذا الشأن.

ومن هنا يظهر مدى فعالية هذه الطريقة، إذ أنها تلغي القانون غير الدستوري بالنسبة للكافة، ولذلك وبسبب خطورة نتائج هذه الرقابة، فإنها لا تمنح للمحاكم العادية باختلاف درجاتها وإنما

---

(١)- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٣٠.

(٢)- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، (د.ن)، ٢٠٠٢، ص١٥٨.

(٣)- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، (د.ن)، ١٩٦٩، ص١٤٦.

(٤)- د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٤.

تعهد الدساتير بها إلى محكمة واحدة قد تكون محكمة دستورية متخصصة أو تعهد بها إلى المحكمة العليا في النظام القضائي.

أ- اختصاص المحكمة العليا في النظام القضائي العادي بالرقابة على دستورية القوانين:

بحيث يعهد هذا الاختصاص إلى المحكمة العليا (محكمة النقض) دون الحاجة إلى إنشاء محكمة خاصة، لتمارس هذه المحكمة، مهمة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى.

ومن بين الدول التي أخذت بهذا الأسلوب (سويسرا) في دستورها الحالي، حيث منح حق الطعن، لكل فرد (وطني أو أجنبي) له مصلحة مشروعة في إلغاء القانون، من خلال رفع دعوى أصلية أمام المحكمة الاتحادية العليا، ليطلب إلغاء القانون غير الدستوري، إذا كان صادراً عن مجالس الولايات دون القوانين التي يسنها المجلس الاتحادي، بمعنى أن اختصاص المحكمة المذكورة لا يمتد إلى القوانين الاتحادية.

ب- اختصاص (المحكمة الدستورية) المتخصصة دستورياً بالرقابة على دستورية القوانين:

تنشئ دساتير غالبية الدول التي تتبنى أسلوب الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية محكمة خاصة للقيام بهذه المهمة، وقد أخذت بهذا الأسلوب عدد من دساتير الدول الأوروبية، منها الدستور النمساوي والذي منح هذا الاختصاص لـــ (المحكمة الدستورية)، المشكلة من قضاة يعينهم رئيس الاتحاد بناءً على طلب الحكومة والمجالس التشريعية وجعل من اختصاصها إلغاء القوانين غير الدستورية.

وكذلك الدستور الإيطالي، الذي منح هذا الاختصاص لـــ (المحكمة الدستورية) المشكلة من خمسة عشر قاضياً يعينون لمدة ١٢ عاماً، ويشترك في تعيينهم البرلمان والقضاء الأعلى وجعل من اختصاصها الفصل في دستورية القوانين ورتب على الحكم الصادر عنها بعدم الدستورية إنهاء حياة القانون من اليوم التالي لصدوره[١].

(١)- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ١٧٠.

وكذلك أفرد الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ الفصل الرابع منه (للمحكمة الدستورية) ومنحها الحق في الرقابة على دستورية القوانين، وهو المنهج نفسه الذي تبناه المشرع الدستوري السوري في جميع الدساتير التي صدرت في الدولة السورية على مدى تاريخها وصولاً إلى الإعلان الدستوري، الذي صدر بعد نجاح الثورة السورية، والذي منح هذا الاختصاص (للمحكمة الدستورية العليا).

٢-الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي

وبموجب هذا الأسلوب لا ترفع دعوى أصلية ومباشرة لإلغاء القانون المشكوك بدستوريته وإنما تثور دستورية القانون، بطريقة فرعية، أثناء نظر دعوى أمام القضاء، حيث يكون على صاحب المصلحة أن ينتظر اللحظة التي يراد فيها تطبيق القانون عليه في دعوى يكون طرفاً فيها[١]، حيث تثور دستورية القانون بمناسبة دعوى منظورة أصلاً أمام إحدى المحاكم (مدنية – إدارية – جزائية) يطلب فيها المدعي تطبيق قانون معين، فيدفع الخصم المطلوب تطبيق القانون في مواجهته بعدم دستورية هذا القانون[٢]، وهنا يضطر القاضي بحكم وظيفته للنظر في مدى جدية هذا الدفع فإذا وجد الدفع جدياً وتبين له بالفعل مخالفة القانون للدستور، قام بالامتناع عن تطبيقه في القضية.

بمعنى أن القانون لا يلغى وإنما يبقى نافذاً وموجوداً لتقوم محكمة أخرى بتطبيقه في قضية أخرى فيما لو لم يدفع أحد بعدم دستوريته أو دفع ولكن تبين للمحكمة أنه قانون غير مخالف لأحكام الدستور.

ومن هنا وصف الفقه لهذا الأسلوب من الرقابة بأنه رقابة (دفاعية) تستهدف فقط استبعاد تطبيق القانون في القضية المعروضة دون أن يصل الأمر لغاية إلغائه[٣]، حيث يظل القانون قائماً ويمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى، إذا لم يدفع بعدم دستوريته، أو إذا وجدت المحكمة أن القانون دستوري، مما يؤدي إلى تناقض الأحكام في الموضوع الواحد.

---

(١)- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٣٢.

(٢)- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، مرجع سابق، ص١٧٧.

(٣)- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٨.

وهنا يبرز عيب هذه الرقابة وما يؤدي إليه من إشاعة القلق والتضارب في الأحكام القضائية وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية، نتيجة الاختلاف بين المحاكم حول مدى دستورية ذات القانون بعكس الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية والتي تركز سلطة الرقابة في محكمة واحدة (سواءً محكمة دستورية خاصة أم المحكمة العليا في النظام القضائي للدولة)، حيث يكون الحكم الصادر عن تلك المحكمة، حاسماً للإشكال الدستوري[1]، قاطعاً لدابر النزاع ومنهياً لجميع الآثار المترتبة على القانون غير الدستوري، خلافاً لنظام الرقابة عن طريق الدفع.

يجد هذا النوع من الرقابة تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تعتبر مهد ومنشأ أسلوب الدفع الفرعي في الرقابة على دستورية القوانين[2]، وذلك منذ الحكم الشهير الذي أصدره القاضي (جون مارشال) رئيس المحكمة العليا، عام ١٨٠٣ في قضية (ماربوري ضد ماديسون)، والذي أكد فيه على دور القاضي في ممارسة الرقابة على سلامة الدستور باحترامه وتفضيله على القانون عند تعارضهما، وذلك بالامتناع عن تطبيقه للقانون غير الدستوري، وذلك على الرغم من عدم نص الدستور الأمريكي ولا أي تعديل من تعديلاته، على اختصاص المحاكم بهذا النوع من الرقابة، أما قبل ذلك التاريخ، فكان القضاء يقتصر على تطبيق القوانين التشريعية دون أن يتصدى لمسألة دستوريتها، وتوالت الأحكام بعد ذلك مقررة حق الرقابة لكافة القضاة والمحاكم على اختلاف درجاتها في التصدي لرقابة دستورية القوانين متى دفع بعدم دستوريتها.

وقد أسرفت المحاكم الأمريكية في فرض رقابتها على القوانين الصادرة من البرلمان، مما دفع البعض إلى إطلاق تسمية (حكومة القضاة) على هذا النظام بالنظر إلى تلك الفترة الزمنية التي كانت المحكمة الاتحادية العليا، تتدخل فيها لمنع تنفيذ قرارات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وبخاصة في ظل السياسة الاقتصادية للرئيس (روزفلت)، ولكن بعد أن أسفرت انتخابات عام ١٩٣٦ عن فوز ساحق للرئيس (روزفلت)، وثبت للمحكمة أن الرأي العام الأمريكي يؤيد الرئيس (روزفلت) في سياسته الإصلاحية الجديدة، لم يعد من الممكن للمحكمة أن تستمر في

---

(١)- د. حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢٩١.

(٢)- د. سعد عصفور، القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ن)، ١٩٥٤، ص٥٠ وما يليها.

موقفها الجامد إزاء هذه التشريعات الإصلاحية، فاضطرت إلى التراجع ومجاراة التطور وإظهار المرونة والتحرر في فهم نصوص الدستور[1].

وبشكل عام، فإن سلطة القضاء في بحث دستورية القوانين، لم تعد مطلقة، بل خضعت لعدد من الضوابط حددتها المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في حكم لها عام ١٩٣٦، نجملها فيما يلي[2]:

أ- لا يجوز للقضاء أن يبحث عيب القانون ومخالفته إلا عند تطبيق أحكامه على نزاع معين معروض عليه في صورة خصومة قضائية، ومن ثم لا يجوز له أن يبدي رأيه على سبيل الإفتاء.

ب- لا يجوز للقضاء أن يتعرض لعيب مخالفة أحكام الدستور، إلا إذا اقتضى الفصل في النزاع ذلك، أما إذا أمكن نظر النزاع على أساس آخر، يجتمع عيب آخر مع عيب مخالفة أحكام الدستور، وجب على القضاء أن يقتصر في نظر النزاع على العيب الأول، فيقضي بإلغاء القرار المطعون فيه بسببه لا بسبب مخالفة أحكام الدستور، ومن ثم يكون هذا العيب الأخير، ذا صفة احتياطية، لا يتعرض له القاضي إلا إذا انعدمت العيوب الأخرى.

ج-لا يختص القضاء برقابة دستورية القوانين من تلقاء نفسه، وإنما بناءً على طلب الخصوم، وفي هذه الحالة، يجب أن يكون ذلك بالقدر الذي يسمح بالفصل في الخصومة المطروحة أمامه، ويتفرع عن ذلك، أنه لا يجوز للقضاء أن ينظر عيب مخالفة القانون لأحكام الدستور بطريق الدعوى الأصلية، وإنما بشكل دفع فرعي في نزاع مطروح.

د- يجب أن يكون القرار الصادر تطبيقاً للقانون المعيب قد أضر بحق الطاعن، وإلا فلا مجال للتعرض له.

---

(١)- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢)- د. محسن العبودي، الوجيز في المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١١٥-١١٦.

هـ- لا يجوز استبعاد القانون من التطبيق على النزاع إلا إذا ثبت على وجه اليقين أنه مخالف للدستور، فإذا قام شك في دستوريته، كان على القضاء أن يطبق القانون، إذ أن الأصل أن يصدر القانون على مقتضى أحكام الدستور ما لم يثبت العكس.

و- لا يجوز للمحكمة أن تقضي بإلغاء القانون، وإنما تمتنع عن تطبيقه فقط ومن ثم يظل القانون قائماً، ومعنى ذلك أنه لا تثريب على محكمة أخرى إذا رأت أنه دستوري، ما لم يكن الحكم بعدم الدستورية، صادراً عن المحكمة الاتحادية العليا.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية

تختلف الرقابة على دستورية القوانين باختلاف السلطات التي تمنحها الدساتير للهيئات المكلفة بالرقابة بالنسبة للقانون المخالف للدستور، فقد تقف هذه السلطات عند مجرد الامتناع عن تطبيق القانون على القضية المعروضة أمام تلك الهيئات وقد يصل الأمر إلى حد إلغاء القانون الغير دستوري واعتباره بالتالي كأن لم يكن.

الفرع الأول: رقابة الإلغاء

وتعني هذه الرقابة، إبطال القانون الغير دستوري واعتباره كأنه لم يكن في مواجهة الجميع وهي تفترض وجود نص صريح في الدستور يجيز لجهة واحدة (سياسية أو قضائية) ممارسة هذه الرقابة لتقرير دستورية القوانين المطعون فيها من عدمها، ومعنى ذلك أن هذه الرقابة لا يمكن أن تمارس في حالة غياب مثل هذا النص، ذلك أن هذه الرقابة قد تؤدي إلى إلغاء القانون الصادر عن السلطة التشريعية، الأمر الذي يعتبر تدخلاً سافراً في اختصاصها وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وهو ما يثير حساسية تلك السلطة ويؤدي إلى التصادم بينها وبين تلك الجهة الأمر الذي اقتضى وجود مثل هذا النص الدستوري الصريح لتتمكن تلك الجهة من ممارسة اختصاصها في الرقابة رغم حساسية السلطة التشريعية.

وهي يمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون أو لاحقة على إصداره ودخوله حيز التنفيذ.

أولاً- رقابة الإلغاء السابقة:

هذا النوع من الرقابة يمارس سابقاً لصدور القانون[1]، بمعنى أنه يمارس أثناء تكوينه وتحديداً في الفترة الفاصلة بين إقراره من السلطة التشريعية وقبل إصداره من قبل رئيس الدولة، وباعتبار أن هذه الرقابة سابقة لصدور القانون فإن تحريكها يكون مقتصراً على الجهات السياسية التي تعلم بالقانون قبل صدوره (كرئيس الدولة أو أعضاء السلطة التشريعية) ليكون الأفراد، ولهذا السبب محرومين من الحق في تحريك هذه الرقابة.

فإذا وجدت تلك الجهات أن هناك مخالفة للدستور، قامت بعرض القانون المخالف على الهيئة المختصة دستورياً، فإذا وجدته تلك الأخيرة موافقاً للدستور، أصدره رئيس الدولة أما إذا وجدته غير دستوري امتنع الرئيس عن إصداره وعدَّ كأنه لم يكن وقرارها هذا يعد ملزماً لجميع سلطات الدولة، وبالتالي يكون ذو حجية عامة ومطلقة تؤدي إلى تصفية النزاع حول دستوريته بصفة نهائية[2]، فإما أن يتم إلغاء القانون ويصبح كأنه لم يكن وإما أن يبقى وتترسخ بالتالي دستوريته أمام الجميع، بحيث لا يمكن العودة لطرح النزاع مرة أخرى بصدد القانون نفسه أمام المحاكم الأخرى أو حتى أمام المحكمة ذاتها[3] التي أصدرت القرار.

علماً بأن هذا النوع من الرقابة يمكن أن يمارس من قبل (هيئة قضائية)[4] أو من قبل (هيئة سياسية)، ولذلك فإننا لا نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقه[5] من اعتباره (قرار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون معين لا يشكل إلغاءً لهذا القانون وإنما يؤدي إلى استحالة إصدار هذا

---

(١)- د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١.

(٢)- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، (د.ن)، ١٩٩٦، ص٢٣٣.

(٣)- د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص١١٦.

(٤)- ومثالها ما أخذ به الدستور الإيرلندي لعام ١٩٣٧ وذلك عندما أعطى لرئيس الدولة وخلال سبعة أيام من تاريخ تقديم القانون إليه وبعد استشارة مجلس الدولة، الحق في إحالة أي قانون إلى (المحكمة العليا) لفحص دستوريته، وعلى المحكمة العليا أن تصدر حكمها خلال مدة لا تتجاوز الستين يوماً من تاريخ إحالة القانون إليها، فإذا حكمت المحكمة بعدم دستورية القانون امتنع رئيس الدولة عن إصداره وعدَّ كأنه لم يكن، أما إذا حكمت بدستوريته وجب على رئيس الدولة إصداره. أنظر: د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني، ٢٠٠١، ص١٩٠.

(٥)- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص١٧٦.

القانون أو تطبيقه، وقرار المجلس في هذا المجال يكون نهائياً وغير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن وهو ملزم لجميع سلطات الدولة).

ونرى أن رقابة المجلس الدستوري الفرنسي، تعتبر رقابة إلغاء بكل ما في الكلمة من معنى، ذلك أن قرار المجلس يؤدي إلى (استحالة إصدار هذا القانون أو تطبيقه) الأمر الذي يعني إعدام القانون واعتباره كأنه لم يكن، ويعزز هذا التفسير، اعتبار الدستور الفرنسي قرار المجلس الدستوري (ملزم لجميع سلطات الدولة) الأمر الذي يعني حكماً إلزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بقرار المجلس.

ثانياً- رقابة الإلغاء اللاحقة:

وهي تعني حق القضاء المختص استناداً للدستور، بإلغاء القانون المخالف للدستور بعد إصداره ودخوله حيز التنفيذ وهي إما أن تتم بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة.

فتكون بصورة مباشرة إذا أثيرت مسألة عدم دستورية قانون معين وجرى تقديم الطعن بعدم الدستورية بشكل مباشر إلى المحكمة المختصة[1].

وقد تكون هذه الرقابة بصورة غير مباشرة وذلك إذا أثيرت مسألة عدم دستورية قانون بمناسبة دعوى منظورة أمام القضاء، فإذا اقتنعت المحكمة الناظرة في الدعوى بصحة الدفع المقدم من الفرد صاحب المصلحة، أحالت هذا الدفع (بعدم الدستورية) إلى المحكمة المختصة دستورياً للبت فيه وفي هذه الحالة تعد الدعوى الأصلية (مسألة مستأخرة) حتى تبت المحكمة المختصة دستورياً في الدفع ومثالها كما يرى بعض الفقه[2]، المحكمة الدستورية العليا في دستور جمهورية

---

(١)- وعندها تسمى هذه الرقابة بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية ومثالها ما هو مطبق في الدستور السويسري على النحو السابق ذكره.

(٢)- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص١٩١-١٩٣.

حيث نص دستور مصر لعام ١٩٧١، على إحداث المحكمة الدستورية العليا وجعل من اختصاصها الرقابة على دستورية القوانين ثم صدر القانون رقم ٤٨ لعام ١٩٧٩ والذي تضمن إنشاء تلك المحكمة وجعلها مختصة وحدها بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين واللوائح حيث نصت المادة (٢٧) منه على أنه (يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها). كما نصت المادة (٢٩) منه على أن (تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه الآتي : ١- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في أثناء

مصر لعام ١٩٧١، علماً أن الأحكام الناظمة للمحكمة الدستورية العليا ما تزال سارية في ظل الدستور المصري النافذ حاليا لعام ٢٠١٤.

فإذا ما انتهت المحكمة المختصة بالرقابة الدستورية، إلى عدم دستورية القانون المطعون فيه، سواء أكانت الرقابة بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة، فإنها تصدر حكمها بإلغاء القانون إما بأثر رجعي واعتباره بالتالي كأنه لم يكن أو أن تجعل أثر الحكم بالإلغاء مقتصراً على المستقبل (دون أن يكون له أثر رجعي) وذلك حسب ما تقرره نصوص الدستور في هذا الشأن[١].

الفرع الثاني: رقابة الامتناع

وبموجب هذه الرقابة، الحكم الوحيد الذي يمكن أن يصدر عن الجهة المختصة بممارسة الرقابة هو فقط الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري دون إلغائه، الأمر الذي يعني أن هذه الرقابة تكون دائماً لاحقة[٢] على إصدار القانون، ذلك أن هذا الأثر لممارسة الرقابة بالامتناع عن تطبيق القانون إذا ثبتت عدم دستوريته لا يكون إلا أمام القضاء ولكن أي قضاء ومهما كان نوعه أو اختصاصه (درجة أولى أو درجة ثانية، مدني، جزائي، إداري).

ذلك أن هذه الرقابة لا تحتاج إلى نص دستوري صريح وخاص من أجل تقريرها لجهة ما لأنها تتصل بطبيعة عمل القاضي أياً كان نوع المحكمة التي تنظر في النزاع أو كانت درجتها، حيث

نظر إحدى القضايا عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في الموضوع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم قضائية إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية -٢- إذا دفع أحد من الخصوم في أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد عدَّ الدفع كأن لم يكن).

ومعنى ذلك أن رقابة المحكمة الدستورية العليا المصرية، تمارس بأحد أساليب ثلاثة:

١- الرقابة بطريقة التصدي من المحكمة الدستورية العليا ذاتها.

٢- الرقابة بطريقة الدفع من قبل الأفراد أمام محكمة الموضوع.

٣- الرقابة عن طريق الإحالة من محكمة الموضوع.

ويرى سيادته (أن أحكام المحكمة الدستورية العليا في الدعاوى الدستورية ملزمة لجميع سلطات الدولة وللجميع، فهي ملزمة لجميع المحاكم وكذلك للسلطتين التشريعية والتنفيذية وتكون لها حجية مطلقة).

(١)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، منشورات جامعة القاهرة، ١٩٦٩، ص١٠٩.

(٢)- د. أحمد ناصوري، عمر العبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٠٧.

يقدم صاحب المصلحة بمناسبة دعوى مثارة أمام القضاء، دفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على الدعوى، وهنا من واجب القاضي ومن جوهر وظيفته أن ينظر في هذا الدفع وألا يهمله، دون أن يكون له الحق في بحث دستورية القانون من تلقاء ذاته وإنما فقط بناء على دفع قدم أمامه بعدم الدستورية[١]، ثم وإذا تبين له أحقية الدفع وجديته وجب عليه استناداً لمبدأ سمو الدستور أن يرجح كفة الدستور باعتباره القانون الأعلى ويستبعد بالتالي تطبيق القانون الذي يخالف أحكامه، على أساس أن القاضي في هذه الحالة يكون أمام حالة من تنازع القوانين (قانون أعلى "الدستور" وقانون أدنى "التشريع").

فيصدر القاضي حكمه بالامتناع عن تطبيق القانون (الأدنى) المخالف للدستور، ليكون بذلك قد رجح حكم الدستور باعتباره القانون الأعلى.

والواقع أن هذا التفسير هو السبب الرئيس لتبني المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية أسلوب الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بالرغم من عدم نص الدستور الأمريكي الاتحادي لعام ١٧٨٧ عليها وذلك منذ عام ١٨٠٣ أثناء نظر قضية (ماربوري ضد ماديسون)[٢]، حيث أكدت المحكمة العليا الأمريكية حق القضاء في بحث دستورية القوانين عندما ذكرت في حكمها: "أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون وعند وجود تعارض بين القوانين فعلى القاضي تحديد القانون الواجب التطبيق ولا يجوز تطبيق القانون العادي المخالف لأحكام الدستور لأن هذا القانون يعد باطلاً ولا أثر له، ولما كان الدستور أسمى وأقوى القوانين فلا بد أن يكون هو الواجب التطبيق في حال وجود تنازع بينه وبين القانون العادي"[٣].

---

(١)- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٢٣١.

(٢)- حول نشوء وتطور الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية . راجع : د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٠.

(٣)- يراجع في حيثيات هذه القضية: د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مرجع سابق، ص٣٢ وما يليها.

وهو الحكم الذي تم تبنيه من قبل جميع المحاكم بما فيها محاكم الجمهورية العربية السورية، حيث أخذت محكمة النقض السورية (الدائرة المدنية) برقابة الامتناع في قرارها[1] رقم (٣٣٤) تاريخ ١٩٧٤/٤/٢٢ والذي جاء فيه: "إذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين عن طريق الدعوى لانتفاء النص الذي يخوله هذا الحق إلا أنه ليس ما يمنعه من التصدي لذلك عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور في الدعوى الماثلة أمامه، ولا يعد ذلك تعدياً من القضاء على سلطة التشريع ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا، فتفصل في هذه الصعوبة بحكم وظيفتها القضائية، وتقرر أيهما الأولى بالتطبيق وإذا كان القانون العادي قد أهمل، فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزمها كل من القاضي والشارع على حدٍ سواء بحسبان أن الدستور يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة، تضفي عليه صفة العلو وتسمه بالسيادة لأنه كفيل الحريات وموئلها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها".

وبالتالي فالحكم الذي تصدره المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون، إذا ثبت لها عدم دستوريته لا يترتب عليه إلغاء القانون وسقوطه في مواجهة الجميع، وإنما يقتصر أثر هذا الحكم على استبعاد تطبيق ذلك القانون غير الدستوري في الدعوى المنظورة أمام المحكمة، أما القانون فيظل باقياً حتى تقوم بتعديله أو إلغائه السلطة التشريعية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

وبذلك تحقق هذه الرقابة ميزتها في التخفيف من حساسية المشرع، كونها لا تمثل انتهاكاً من جانب السلطة القضائية لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن القضاء لا يتدخل في عمل السلطة التشريعية ويحكم بإلغاء القانون المخالف للدستور، وإنما يكتفي بعدم تطبيق القانون الذي يرى عدم دستوريته دون أن يصل لدرجة إلغائه.

---

(١)- منشور في مجلة (المحامون) لعام ١٩٧٤ – العددان ٥ و ٦ ص ١٢٥.

ولكن يجب أن لا ننسى عيوب هذا النوع من الرقابة، وما يؤدي إليه من تناقض في الأحكام وتضارب في الاتجاهات القضائية وذلك بسبب وضعه مسألة الفصل في دستورية القوانين في أيدي المحاكم القضائية على اختلاف درجاتها، الأمر الذي يمنح المحاكم الدنيا، السلطة في الحكم على القوانين الصادرة عن ممثلي الأمة المنتخبين، وبالتالي فإن هذا الأسلوب في الرقابة يؤدي إلى تدخل القضاء في عمل المشرع، عند تقديره مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور[1]، وبالتالي وقوفه ضد التطورات التي تريد السلطة التشريعية إدخالها عن طريق تعديل القوانين بما يتوافق مع التطورات والمستجدات الخاصة بالدولة.

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية

أناط المشرع الدستوري السوري، في جميع الدساتير التي صدرت في الدولة السورية على مدى تاريخها، وصولاً إلى الإعلان الدستوري الحالي اختصاص الرقابة على دستورية القوانين بهيئة قضائية خاصة، اطلق عليها تسمية (المحكمة الدستورية العليا)، وهي تعد واحدة من الهيئات الدستورية التي حرص المشرع الدستوري على ضمان استقلالها عن الهيئات الدستورية الأخرى ضماناً لسمو الدستور واحترام أحكامه.

حيث نص الإعلان الدستوري في المادة ٤٧ منه على أن:

"١- تحل المحكمة الدستورية العليا القائمة وتنشأ محكمة دستورية عليا جديدة.

٢- تتكون المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء يسميهم رئيس الجمهورية من ذوي النزاهة والكفاءة والخبرة وتنظم آلية عملها واختصاصها بقانون".

وبالعودة للإعلان الدستوري، يلاحظ عدم النص على إلغاء القانون الناظم للمحكمة الدستورية، وبالعكس فقد تم النص في المادة (٥١) من الإعلان على أن: "يستمر العمل بالقوانين النافذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها".

---

(١)- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ١٧٨.

وبالتالي فالقانون الناظم للمحكمة الدستورية العليا لا يزال القانون رقم (٧) لعام ٢٠١٤.

وبموجب المادة (١١) من هذا القانون، تختص المحكمة الدستورية العليا بما يأتي:

أ- الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة.

ب- إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناءً على طلب من رئيس الجمهورية.

ج-إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناءً على طلب من رئيس مجلس الشعب.

د- الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك.

ه- النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والبت فيها.

و- النظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبت فيها.

ز-محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى.

ح-البت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني.

ط-تفسير نصوص الدستور بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.

ي- النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح والبت فيه.

ك- النظر في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح والبت فيه.

والواضح من المادة السابقة، تعدد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، إلا أننا سنلقي الضوء على اختصاصاتها المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، والتي يتضح من استعراضها أن المشرع السوري لم يمنح المحكمة الدستورية العليا الحق في تحريك الرقابة على دستورية القوانين أو المراسيم التشريعية من تلقاء ذاتها، وإنما حدد لها آلية معينة تمكنها من ممارسة

اختصاصها، وذلك بناءً على طلب من جهات معينة، إما على سبيل استشارتها والحصول على رأيها، وإما رغبةً في تقرير دستورية أو عدم دستورية قانون ما، وإما بناءً على دفعٍ يحال إليها من إحدى المحاكم، أو من خلال اختصاصها في تفسير الدستور.

أولاً- الرقابة الاستشارية:

منح المشرع السوري، المحكمة الدستورية العليا، اختصاصاً استشارياً على دستورية القوانين، مانحاً لها الحق في "إبداء الرأي بناءً على طلب من رئيس الجمهورية في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم".

حيث يستطيع رئيس الجمهورية وبناءً على سلطته التقديرية، الحصول على رأي المحكمة الدستورية حول مدى انسجام مشروعات القوانين أو المراسيم التشريعية مع الدستور، ويكون له كذلك الحق في مشورتها حول مدى انسجام مشروعات المراسيم التي قد يقوم بإصدارها مع القوانين النافذة.

وقد أوضحت المادة (١٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٧) لعام ٢٠١٤، الآلية التي تمارس بها المحكمة اختصاصها الاستشاري حيث نصت على أن: "تتولى المحكمة إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناءً على طلب رئيس الجمهورية وفقاً للآتي:

أ- لرئيس الجمهورية أن يقوم بإحالة مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي إلى المحكمة لإبداء الرأي حول مدى توافق مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي مع أحكام الدستور أو حول مدى توافق مشروع المرسوم مع القوانين النافذة.

ب- تبدي المحكمة رأيها مسبباً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال.

ج-تبلغ المحكمة رأيها إلى رئيس مجلس الشعب دون نشر".

وقد منح المشرع في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٧) لعام ٢٠١٤ لرئيس مجلس الشعب، السلطة التقديرية في طلب مشورة المحكمة عندما نص في المادة (١٧) على سلطة المحكمة في إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناءً على طلب رئيس مجلس الشعب.

وعلى الرغم من عدم إلزامية رأي المحكمة في هذه الحالة، باعتبار الأمر مجرد رأي استشاري تعطيه المحكمة للرئيس أو لرئيس مجلس الشعب، حيث يعود لهما حرية الأخذ بمضمونه أو إهماله، إلا أن ذلك لا ينفي أهمية هذا الرأي، وخاصةً فيما لو قرر رئيس الجمهورية التقيد بمضمون الاستشارة، وبالتالي إهمال مشروعات القوانين أو المراسيم التشريعية التي اتصفت بمخالفة الدستور استناداً لرأي المحكمة أو على الأقل تلافي المخالفة الدستورية.

ثانياً- الرقابة التقريرية:

منح المشرع السوري، المحكمة الدستورية العليا، الحق في تقرير إلغاء القوانين أو المراسيم التشريعية، إذا تأكدت من عدم دستوريتها وفقاً لما يلي:

١-الرقابة على دستورية القوانين:

تملك المحكمة الدستورية العليا، الحق في الرقابة على دستورية القوانين، استناداً للمادة (١٢) من القانون ٧ لعام ٢٠١٤ وذلك: "أ- إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره يوقف إصداره فور تسجيل الاعتراض في سجلٍ خاص لدى ديوان المحكمة، ب- تبت المحكمة في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله. ج- إذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت بالاعتراض خلال سبعة أيام من تاريخ تسجيله لديها. د-تبلغ المحكمة قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره".

٢-الرقابة على دستورية المراسيم التشريعية:

نصت المادة (١٣) من القانون ٧ لعام ٢٠١٤ على أن: "تتولى المحكمة الرقابة على دستورية مرسوم تشريعي وفقاً للآتي:

أ- إذا اعترض خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس يسجل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان المحكمة.

ب- تبت المحكمة في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله.

ج-تبلغ المحكمة قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره".

ووفقاً للمادة (١٥) من القانون المذكور، إذا ما قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور، عد لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعولٍ رجعي ولا يترتب أي أُثر، ومعنى ذلك أن الرقابة التي تمارسها هذه المحكمة هي رقابة إلغاء تؤدي إلى إعدام القانون والمرسوم التشريعي بأثر رجعي[١]، حيث يلغي حكمها جميع الآثار القانونية التي ترتبت قبل الإلغاء وتكون قراراتها في هذا الشأن مبرمة، لا تقبل أي طريق من طرق الطعن وعلى جميع السلطات تنفيذها، وذلك تطبيقاً للمادة (٤٩) من القانون رقم (٧) لعام ٢٠١٤، والتي تنص على أن:

أ- أحكام المحكمة وقراراتها ملزمة لجميع سلطات الدولة

ب- تنشر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة في الجريدة الرسمية بغير رسوم خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها

(١)- علماً بأننا نعتقد أن الأثر الرجعي يقتصر تطبيقه على الحالة التي تقضي فيها المحكمة بعدم دستورية المرسوم التشريعي دون القانون، لأن الرقابة التي تمارسها المحكمة على القانون هي رقابة سابقة لصدوره، وهو مجرد مشروع قانون لم يصدر بعد، وإن تم إقراره، فكيف ينتج عن حكمها إلغاء القانون بأثر رجعي، وهو لم ينفذ أصلاً، وبالتالي لم يترتب عليه أي أثر.

ج-يترتب على الحكم بعدم دستورية قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشره.

ثالثا- الرقابة بطريق الدفع:

منح المشرع السوري في المادة (١١) الفقرة ح من القانون ٧ لعام ٢٠١٤، المحكمة الدستورية العليا، الحق في (البت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني).

وبذلك يكون المشرع السوري قد سمح للأفراد بالطعن بدستورية القوانين التي يشكون بدستوريتها، وهو الأمر الذي لم يكن متاحاً للأفراد في ظل الدساتير السورية السابقة، وهو مسار محمود للمشرع الدستوري، يدل على نية صادقة في تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين بوصفها حامية الدستور، وذلك من خلال دفع بعدم الدستورية وليس بأسلوب الدعوى الأصلية.

بمعنى أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال للمحكمة الدستورية أن تقوم بتحريك هذه الرقابة من تلقاء ذاتها، كما لا يجوز للأفراد رفع الدعوى مباشرة أمامها، بل لا بد من دفع يقدم من قبل أحد الخصوم، أمام المحكمة التي تنظر أصلاً في الدعوى سواءً أكانت هذه المحكمة مدنية أم جزائية أم إدارية، ولكن بشرط أن تكون هذه المحكمة (محكمة درجة ثانية)، حيث نصت المادة السابقة الذكر على وجوب تقديم الدفع في (معرض الطعن بالأحكام)، ومعنى ذلك عدم جدوى الدفع فيما لو قدم أمام محاكم الدرجة الأولى[١]، وبالتالي إذا قام أحد الخصوم بتقديم دفع بعد دستورية (نص قانوني)[٢]، طبقته المحكمة المطعون بقرارها ورأت المحكمة التي تنظر في الطعن أن هذا الدفع

---

(١)- ونعتقد أن للأفراد دائماً الحق في الدفع بعدم دستورية أي نص قانوني أمام أي محكمة ومن واجب المحكمة النظر في هذا الدفع والبت فيه، فيما لو قدم أمام محاكم الدرجة الأولى دون أن يترتب على ذلك إلغاء هذا النص القانوني، وإنما فقط الامتناع عن تطبيقه، على عكس الدفع الذي يقدمه الأفراد أمام المحاكم في (معرض الطعن بالأحكام) والذي يوجب على المحاكم بعد التحقق من جديته ولزومه للفصل في النزاع، إحالته للمحكمة الدستورية العليا للبت فيه.

(٢)- ونرى أن عبارة (نص قانوني) يجب أن تفسر تفسيراً واسعاً بحيث تمنح الأفراد الحق في الدفع بعدم دستورية (قانون أو مرسوم تشريعي أو لائحة أو نظام) على حدٍ سواء.

(جدي ولازم للبت في الطعن) بمعنى أنها رأت من ظاهر الدفع أن هناك أسباباً معقولة ترجح عدم دستورية النص القانوني، فيكون لتلك المحكمة الأخيرة الحق في إيقاف النظر في الدعوى وإحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا، والتي يتوجب عليها البت فيه خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.

حيث نص قانون المحكمة ٧ لعام ٢٠١٤ في المادة (٣٨) منه على أن:

"أ- تبت المحكمة في الدفوع المحالة إليها من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني أو مرسوم تشريعي أو لائحة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها في سجل خاص.

ب- إذا قررت المحكمة عدم دستورية النص المطعون بدستوريته عدَّ لاغياً من تاريخ صدور قرارها، ويتم تبليغ هذا القرار لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية".

ومعنى ذلك أن المحكمة الدستورية العليا إذا قررت عدم دستورية النص القانوني، قامت بإلغائه بأثر مباشر يقتصر على تاريخ صدور قرارها دون أن يكون لقرارها هذا أثر رجعي، كما اشترطت المادة (٣٩) من قانون المحكمة في الدفع المحال للمحكمة ما يلي:

أ- أن يكون جدياً.

ب-أن يكون لازماً للفصل في النزاع.

وهي شروط يجب أن تتحقق منها محكمة الموضوع، والتي أثير أمامها الدفع بعدم الدستورية بأن يكون جدياً وأن يكون لازماً للفصل في النزاع، فإذا أمكن للمحكمة فصل النزاع بالاعتماد على دفع آخر وجب عليها، استناداً لصريح النص إهمال الدفع بعدم الدستورية والبت في النزاع بالاعتماد على الدفوع الأخرى.

أما المادة (٤٠) من قانون الدستورية رقم (٧) لعام ٢٠١٤، فقد أوجبت أن: "يتضمن قرار الإحالة النص القانوني المطعون بعدم دستوريته، والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة".

وهي شروط يجب أن تتحقق منها المحكمة الدستورية، قبل النظر في الدفع موضوعاً لتتحقق من مدى جدية الدفع ووضوحه وإلا فتقوم برفضه شكلاً[١].

رابعاً- تفسير الدستور:

أضاف قانون المحكمة الدستورية العليا، للمحكمة الدستورية العليا، اختصاصاً جديداً لم يكن منصوصاً عليه سابقاً وهو "تفسير نصوص الدستور"، وذلك استناداً للتفويض الذي منح إليه من المشرع الدستوري، في المادة (١٤٦) الفقرة (٦) والتي نصت على أن: "يبين القانون اختصاصاتها الأخرى".

واستناداً لذلك نصت المادة (٤١) من قانون المحكمة الدستورية العليا ٧ لعام ٢٠١٤ على أن: "لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الشعب أو لرئيس مجلس الوزراء[٢] أن يطلب من المحكمة تفسير أي نص من نصوص الدستور بموجب طلب يوجه إلى المحكمة ويقيد في سجل خاص".

كما نصت المادة (٤٢) على أن: "تبدي المحكمة تفسيرها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب التفسير، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال".

وحسناً فعل المشرع بإضافة هذا الاختصاص إلى المحكمة الدستورية العليا بتحديده لمرجع واحد يختص بمهمة تفسير نصوص الدستور، عند الشك في معناه أثناء تطبيق نصوصه، بحيث يتم تحديد معنىً واحد للنص الدستوري، يتم اعتماده كمصدر مفسر وأساس للصلاحيات الدستورية،

---

(١)- لمزيد من التفصيلات، انظر: د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية "دراسة تحليلية"، بحث محكم قبل للنشر في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، بالقرار رقم ٦٦٠/ و.د، تاريخ ٢٠٢٠/١١/١٦.

(٢)- بالنظر إلى إلغاء منصب رئيس مجلس الوزراء في الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية، نرى وجوب منح هذا الاختصاص لجميع الوزراء.

شأنه شأن النص الدستوري الأصلي، وذلك بالنظر لما يتمتع به حكم الدستورية من حجية مطلقة تلزم جميع سلطات الدولة.

وقد تم استخدام هذه الصلاحية لأول مرة بناءً على طلب رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٢٠/٤/١، بتفسير بعض مواد الدستور التي تحكم إجراء انتخابات مجلس الشعب ولا سيما المـــادتين /٥٦/ و /٦٢/ من الدستور، وقد أصدرت المحكمة تفسيرها بالقرار رقم (٤)- أساس ٤ لعام ٢٠٢٠، وهو منشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٢/٣ كانون الثاني ٢٠٢٠[١].

الفصـل الرابع
حدود سمو الدساتير

إن سمو الدساتير وتربعها على قمة الهرم القانوني للدولة، لا يعني ديمومتها وخلودها الدائم، ذلك أن الدساتير ما هي إلا انعكاساً للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة في وقت ما، وبما أن هذه الأوضاع في تطور وتغير مستمر فقد بات لزاماً على الدساتير مواكبة التطورات المختلفة التي ترافق المجتمع السياسي وذلك من خلال إجراء التعديلات التي تفرضها سنة التطور، إذ لا يعقل أن تخالف الدساتير هذه السنة وتمنع تعديل أحكامها لأنها بذلك تفتح الباب للتعديل بطرق غير قانونية من خلال اللجوء إلى الثورة أو الانقلاب على النظام السياسي في الدولة، فلئن اتصفت الدساتير بالسمو، إلا أن هذا السمو له حدود تفرضها

---

(١)- بينت فيه الآتي: "أولاً- من حق رئيس الجمهورية إصدار مرسوم تأجيل انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث حتى زوال الظرف الاستثنائي والمتمثل بتفشي فيروس كورونا.

ثانياً- في حال استمرار الظرف الاستثنائي الحالي والمتمثل بخطر تفشي الفيروس لا حاجة إلى إصدار أي صك تشريعي بتمديد ولاية مجلس الشعب للدور التشريعي التالي الحالي استناداً إلى التمديد الحكمي بصراحة نص أحكام المادة (٦٢) من الدستور.

ثالثاً- يعد المرسوم الذي سيصدر بتأجيل موعد انتخابات أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث بسبب الظرف الاستثنائي الحالي والمتمثل بخطر تفشي الفيروس ملغياً حكماً للمرسومين (٧٦ و ٨٦) لعام ٢٠٢٠ دون حاجة لإصدار مرسوم بطي أحكامهما.

رابعاً- يعد انتهاء الظرف الاستثنائي الذي كان سبباً في عدم إجراء الانتخابات مسوغاً لرئيس الجمهورية لإصدار مرسوم بتحديد موعد جديد للانتخابات دون التقيد بأي مدة دستورية شريطة أن تكون المدة الجديدة متناسبة مع إجراءات العملية الانتخابية.

خامساً- لا يكون تمديد ولاية مجلس الشعب في حالة الحرب بمرسوم تشريعي، وإنما بقانون استناداً لأحكام المادة /٥٦/ من الدستور وإن صلاحية إعداد مشروع قانون التمديد، إما أن تكون من قبل رئيس الجمهورية أو باقتراح قانون من قبل أعضاء مجلس الشعب، أما صلاحيته في الإقرار النهائي فهي محصورة بمجلس الشعب بقانون".

التطورات التي تستدعي التعديل، هذا التعديل قد يكون جزئياً يطال بنود محددة في الدساتير وقد يكون كلياً وشاملاً عن طريق إلغاء جميع بنودها واستبدالها بغيرها وذلك عندما تعجز التعديلات الجزئية عن مواكبة التطورات الاجتماعية والسياسية السائدة.

مخطط الفصل:

المبحث الأول: تعديل الدساتير.

المطلب الأول: ضرورة تعديل الدستور.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتعديل.

المطلب الثالث: إجراءات تعديل الدساتير.

المطلب الرابع: حظر تعديل الدستور.

المبحث الثاني: نهاية الدساتير.

المطلب الأول: الأسلوب العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء القانوني).

المطلب الثاني: الأسلوب غير العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء الثوري).

المبحث الأول
تعديل الدساتير

من المؤكد أن جميع أنواع الدساتير، يجب أن تكون قابلة للتعديل، ذلك أن الدساتير حين صدورها، تراعي الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة في زمن معين، حيث تراعي الاتجاهات السياسية لتلك الدولة ومع مرور الزمن وتغير تلك الظروف تحتاج الدولة إلى تعديلات دستورية، تراعي الظروف المستجدة التي تمر بها حتى لا تصاب بجمود في الحياة السياسية، ومن هنا تبرز أهمية تنظيم تعديل الدستور، لتحقيق الانسجام بين الواقع والنص الدستوري، مع الإشارة إلى أن المقصود بتعديل الدساتير، تعديل (الدساتير الجامدة) ذلك أن الدساتير المرنة تعدل بنفس الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، أي من قبل السلطة التشريعية بموافقة أغلبية أعضائها.

أما الدساتير الجامدة فهي التي تحتاج إجراءات خاصة أشد تعقيداً من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية.

وبهذا الصدد تختلف الدساتير الجامدة في تنظيم ألية التعديل سواء بالنسبة للسلطة المختصة بالتعديل أم بالنسبة لإجراءات التعديل وحتى بالنسبة لنطاق هذا التعديل وهي المسائل التي سنناقشها **من خلال المطالب الأربعة التالية:**

المطلب الأول: ضرورة تعديل الدستور.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بالتعديل.

المطلب الثالث: إجراءات تعديل الدساتير.

المطلب الرابع: حظر تعديل الدستور.

المطلب الأول

ضرورة تعديل الدستور

إن مسألة تعديل الدستور هي ضرورة تتم مراعاتها في دساتير كافة الدول إلا أن إجراءات تعديل تلك الدساتير، تختلف في الدساتير المرنة عنها في الدساتير الجامدة، حيث يتطلب الدستور الجامد لتعديله إجراءات وقواعد شكلية، أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية والجمود استناداً للمعنى المذكور، هو جمود نسبي، لأن إمكانية تعديل الدستور الجامد تبقى متاحة دائماً كل ما هنالك أن هذا الجمود يمنح الدستور قدراً من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الذي ينشئه الدستور.

بيد أن هناك نوعاً من الجمود يطلق عليه الجمود المطلق، وهو يتعلق بنصوص الدستور جميعها وبشكل مؤبد، بأن ينص على تحريم تعديل أي نص من نصوصه في أي وقت، وقد يحرم الدستور تعديل أي نص من نصوصه، خلال فترة زمنية معينة، أو ينص على عدم تعديل بعض أحكامه بشكل دائم.

وهذا الجمود المطلق، يكون نادراً لاستحالة تحققه عملاً وهو لا يعدو أن يكون سوى أمنية سياسية، لا يتمتع بأي قيمة قانونية، لذلك فإن الجمود لا يكون إلا نسبياً، يسمح بتعديل الدستور، ولكن استناداً لإجراءات خاصة، ذلك أنه مهما قيل بضرورة استقرار النظام السياسي، فإنه لا يمكن أن يصل بالحياة السياسية إلى درجة الجمود الكامل، ومهما حاول واضعو الدساتير تجميدها فإنهم لا يستطيعون إيقاف التطور المستمر لتلك الدساتير، ذلك أنها ستتطور دائماً لكي تكون متماشية مع ما يطرأ على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية من تغيير، ليتلاءم الإطار القانوني للنظام السياسي مع كل جديد في حياة الدولة والمجتمع.

ذلك أن القاعدة القانونية، مهما كان مصدرها، يجب أن تكون قابلة للتعديل والتغيير تبعاً لتغير الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع، كل ما هنالك أن هذا التعديل يجب أن يتم طبقاً للشروط والإجراءات المقررة مراعاةً للضرورات السياسية والقانونية معاً.

فمن الناحية السياسية، تبرز ضرورة قابلية الدستور للتعديل، بسبب قيامه بوضع القواعد الأساسية الخاصة بنظام الحكم في الدولة، طبقاً للظروف السائدة عند إصداره، فإذا تغيرت تلك الظروف وتطورت وجب تعديل النصوص الدستورية حتى تكون متلائمة مع تلك الظروف.

أما إذا تطورت الظروف وجمدت النصوص الدستورية عن مسايرة هذا التطور وملازمته، فسوف ينفصل الواقع عن القانون وستكون الدساتير عرضة للتغيير بالطريق الثوري من قبل التيارات المعارضة[1].

أما من الناحية القانونية، فإن مبدأ سيادة الأمة، يتنافى مع جمود الدستور، جموداً مطلقاً، لأن هذا الجمود سيترتب عليه حرمان الأمة صاحبة السيادة من ممارسة حقها في تعديل دستورها، طبقاً لتغير الظروف والأوضاع، لذلك وجب أن يكون الدستور، متصفاً بالجمود النسبي حتى يسمح للأمة بإمكانية تعديله، كلما قدرت أن ذلك لازماً حتى لا تفرض الأجيال السابقة إرادتها على الأجيال المستقبلية، لذلك فقد كانت فكرة تعديل الدستور من المبادئ الأساسية التي أعلنها رجال الثورة الفرنسية[2].

(١)- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، ١٩٦٩، ص ٤٥.

(٢)- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالتعديل

إن الفقه الدستوري وإن كان يقر بإمكانية تعديل القواعد الدستورية وعدم جمودها الأبدي، إلا أنه اختلف حول تحديد السلطة المختصة بالتعديل، وقد ظهرت بهذا الصدد ثلاثة آراء مختلفة:

الرأي الأول: سلطة التعديل لجميع أفراد الشعب

صاحب هذا الرأي الفقيه السويسري (دي فاتل) وقد استند على فكرة القانون الطبيعي، فالدستور برأيه هو العقد الاجتماعي الذي وضع بعد تحقيق إجماع أعضاء الجماعة وموافقتهم عليه من خلال الاستفتاء الدستوري، ولذلك لا يمكن أن يتم التعديل لأي مادة من مواده إلا بعد موافقة الشعب عليه بجميع أفراده.

والملاحظ أن هذا الرأي، سينتهي إلى الجمود المطلق للدستور، ذلك إن الاجماع ما هو إلا ضرب من ضروب الخيال.

لذلك عدل صاحب هذا الرأي، عن رأيه السابق واكتفى لصحة التعديل صدوره بموافقة الأغلبية المطلقة لمجموع أفراد الشعب، إلا أنه أعطى الأقلية المعارضة الحق في الانفصال عن الجماعة التي عدلت دستورها باعتبارها لم تحترم العقد الأصلي.

وبسبب الانتقادات التي وجهت للرأي السابق بتفتيته للدولة وتهديد وحدة وسلامة أراضيها، لاعترافه للأقليات بحق الانفصال عن الجماعة.

عاد صاحب هذا الرأي واعترف بجواز تعديل الدستور متى كان التعديل منصوصاً عليه في الدستور، باعتبار التعديل تطبيقاً لشروط العقد الاجتماعي نفسه[1].

الرأي الثاني: سلطة التعديل لممثلي الأمة

نادى بهذا الرأي، فقيه الثورة الفرنسية (سييس) إذ يرى بأن السلطة التأسيسية الأصلية أداة الأمة في ممارسة سيادتها ولذلك تملك الحق في تعديل الدستور متجاهلة اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فالأمة صاحبة السيادة، تملك وحدها تعديل الدستور وإرادتها هي القانون الأعلى،

---

(١)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤٩-١٥٠.

وتملك بهذا الصدد، الحرية المطلقة ولا تتقيد بمراعاة أشكال معينة، ولذلك فهي تملك الحق في القيام بهذه المهمة بنفسها أو عن طريق ممثلين ينوبون عنها في القيام بهذه المهمة[1].

أما السلطات المنشأة، فيحرم عليها المساس بالدستور أو التطاول عليه بالتعديل أو الإلغاء لأن هذا الحق ملك الأمة وحدها.

ويؤخذ على هذا الرأي، انكاره لدور السلطة التأسيسية المنشأة في تعديل الدستور ويرد عليه بأن احترام الإجراءات والأشكال التي حددها الدستور لإمكان تعديله لا يعد تقييداً لسيادة الأمة، وإنما العكس فاحترام الأمة لهذه الإجراءات هو تدعيم لسيادتها وتأكيد لها، لأن الأمة بذلك تضرب مثلاً يحتذى لرعاياها وتحملهم على الخضوع الإرادي لها.

الرأي الثالث: الدستور هو الذي يحدد (السلطة التأسيسية المنشأة)

صاحب هذا الرأي هو الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو) وهو يمثل، الاتجاه الغالب في الفقه ويرى بأن السلطة المختصة بالتعديل تحددها نصوص الدستور وأن هذه السلطة تتبع الإجراءات التي اشترطها لإمكان تعديله، إذ ليس من المنطق أن تفرض الجماعة على نفسها قوانين لا تستطيع تعديلها، ولكن من المنطقي أن يكون في مقدور الجماعة أن تعدل القوانين القائمة مع مراعاة الشكل الرسمي الذي اتبعته عند إصدارها لها[2].

ويميز أصحاب هذا الرأي بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة، فالسلطة التأسيسية الأصلية مهمتها وضع دستور جديد للدولة، أما السلطة التأسيسية المنشأة، مهمتها تعديل الدستور القائم.

وقد تبنت هذا الرأي، معظم الدساتير، كالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، وإن كانت قد اختلفت في تحديد الجهة التي تزاول السلطة التأسيسية المنشأة، إلا أنها في معظمها تمنحها للجهة التي تتمتع بوزن سياسي ثقيل في الدولة[3]، وهي في ذلك انقسمت إلى

١- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٨٨.

٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٥١.

(٣)- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مؤسسة دار الصفاء للطباعة والنشر، الأردن، ٢٠١١، ص٣٣٣.

ثلاثة اتجاهات[1]:

الاتجاه الأول: السلطة التشريعية:

تسند بعض الدساتير إلى السلطة التشريعية، اختصاص ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة وفقاً لإجراءات خاصة مغايرة عن تلك المتبعة في تعديل القانون العادي، وقد تباينت تلك الدساتير في الإجراءات التي أوجبت اتباعها عند التعديل:

١- اشترطت بعض الدساتير أغلبية خاصة للتعديل تختلف عن الأغلبية المطلوبة لتعديل التشريعات العادية ومن ذلك الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ والذي اشترط في المادة (١٥٠)[2] منه، اقراره (بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه).

٢- تطلبت بعض الدساتير تغيير شكل السلطة التشريعية، كأن يجتمع المجلسان معاً في هيئة مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لتعديل الدستور، كالدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ والذي أوجب اجتماع البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر عند التصويت على التعديل ولا يصبح التعديل نهائياً إلا إذا أيدته أغلبية الثلثين في المجلسين.

٣- اشترطت بعض الدساتير حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، بحيث يتولى البرلمان الجديد مهمة تعديل الدستور، من ذلك اشتراط القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ لتعديل الدستور، حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة على أن يعرض مشروع التعديل على المجلس الجديد ولا يصبح نهائياً إلا إذا أيدته أغلبية الثلثين في هذا المجلس.

---

(١)- انظر في عرض هذه الاتجاهات:

د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص١٥٢ وما يليها.

د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٩٠ وما يليها.

د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥٢

(٢)- تنص المادة (١٥٠) من الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ على:

" ١- لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

٢- يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك.

٣- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.

٤- يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عد التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية".

الاتجاه الثاني: الجمعية التأسيسية

منحت بعض الدساتير، حق مزاولة السلطة التأسيسية المنشأة إلى جمعية تأسيسية تنتخب خصيصاً لهذا الغرض لتتولى مهمة التعديل ومثال ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ وبعض دساتير الولايات الأمريكية.

الاتجاه الثالث: الاستفتاء الشعبي

اشترطت بعض الدساتير، لنفاذ التعديل اقترانه بموافقة الشعب في استفتاء عام يجري على التعديل وذلك بغض النظر عن الجهة التي أعدت مشروع التعديل سواء أكانت جمعية تأسيسية أم البرلمان ذاته، ومثال ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، والذي أناطت المادة (٢/٨٩) منه، الحق في اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بمجلسيه، على أن يعرض الاقتراح على البرلمان لإبداء الرأي فيه، ولا يصبح التعديل نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.

المطلب الثالث

إجراءات تعديل الدستور

لا توجد طريقة موحدة، تنظم عملية تعديل الدستور والإجراءات المرتبطة بها، إلا أن الملاحظ اتفاقها جميعاً على ضرورة كون إجراءات تعديل الدساتير أصعب وأشد تعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، وذلك لضمان الحفاظ على هيبة الدستور وسموه.

والواقع أن الاختلاف بين الدساتير في تنظيم هذه الإجراءات يعود إلى أسباب سياسية تتعلق بشكل الدولة ونظام الحكم فيها، بمعنى أن إجراءات التعديل يجب أن تشارك فيها السلطات المهيمنة على نظام الحكم في الدولة، فالدول ذات النظام النيابي البرلماني والتي تقوم على مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يجب أن يشارك في التعديل الحكومة والبرلمان، وفي الدول الفيدرالية التي تقوم على حفظ استقلال الولايات الأعضاء، يجب أن يشارك في تعديل الدستور الفيدرالي الولايات الداخلة في الاتحاد.

وقد يعود هذا الاختلاف لاعتبارات فنية تتعلق بأساليب الصياغة وطرق إصدار الدساتير، حيث تأخذ الدساتير عادة بمبدأ (توازي الأشكال القانونية)، والذي يقوم على فكرة وجوب إسناد سلطة

تعديل الدستور إلى سلطة يتم تكوينها على غرار السلطة التي قامت بوضعه وعن طريق اتباع نفس الإجراءات التي يتم اتباعها عند إصداره[1].

فالدساتير التي تم وضعها عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة يكون تعديلها عن طريق جمعية تنتخب لهذا الهدف، وفي حال تم إقرار الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي يتم تعديله كذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي.

علماً بأن معظم الدساتير ابتعدت عن تبني هذا المبدأ، بسبب التعقيدات والصعوبات التي قد تصاحب تطبيقه، إذ ليس من اليسير اختيار جمعية تأسيسية منتخبة لوضع نصوص التعديل في كل مرة يراد بها تعديل الدستور.

ومن هنا نجد لجوء معظم الدساتير إلى اتباع طرق أكثر يسراً لإجراء التعديل كاللجوء إلى لجنة فنية متخصصة لوضع مشروع التعديل وعرضه على الشعب لإبداء رأيه فيه أو منح الصلاحية للسلطة التشريعية مع اشتراط إجراءات تتماشى مع طبيعة الدستور وتحفظ سموه وقداسته من خلال اتباع إجراءات خاصة في التعديل تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القانون العادي، وبشكل عام يمر أي دستور بأربع مراحل هي: الاقتراح، وتقرير مبدأ التعديل، وإعداده، وإقراره النهائي.

أولاً_ اقتراح التعديل:

اقتراح التعديل هو أولى مراحل تعديل الدستور، والملاحظ اختلاف موقف الدساتير من حيث الجهة التي تقترح التعديل، فمن الدساتير من يخول هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية منفردة، ومنها من يخولها للسلطة التشريعية منفردة، ومنها من يجعلها للشعب ذاته، وذلك وفقاً للكفة الراجحة في نظام الحكم في الدولة.

١- فإذا كان نظام الحكم في الدولة يميل لترجيح كفة السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات، نجد أن الدستور يمنح هذه السلطة الحق في اقتراح التعديل وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٥٠٥.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٦٨-١٦٩.

لعام (١٩٨٢) والذي نص على أن الاقتراحات المقدمة من قبل مجلس الشيوخ لتعديل الدستور لا يؤخذ بها إلا إذا تبنتها الحكومة (المادة ٣١ من الباب الرابع).

٢- إذا كان نظام الحكم في الدولة يرجح كفة السلطة التشريعية، فعندها يتقرر حق اقتراح التعديل للبرلمان وحده، ومثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ والذي منح هذا الحق للكونغرس وحده.

٣- وقد يحرص الدستور على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيجعل هذا الحق لكل منهما[١]، ومثال ذلك دستور الجمهورية العربية السورية الملغى لعام ٢٠١٢ والذي منح هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية وثلث أعضاء مجلس الشعب وذلك بنصه في المادة ١٥٠ على أن: "لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور".

٤- وقد يسعى الدستور لإبراز دور الشعب في ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة، فيمنح هذا الحق للشعب، عن طريق تطلب توقيع عدد معين من أفراد الشعب على عريضة اقتراح القانون، وهو ما أخذت به غالبية دساتير الولايات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي الأمريكي والاتحاد السويسري[٢]، وقد لا يقتصر ذلك على الدول الفيدرالية، فهناك بعض الدول الموحدة التي تبنت هذا الاتجاه وذلك كالدستور الإيطالي لعام (١٩٤٧) في المادة (٧) فيه والتي خولت البرلمان والحكومة وعدد من الأفراد لا يقل عن خمسين ألفاً، الحق في اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً_ إقرار مبدأ التعديل:

تمنح معظم الدساتير سلطة إقرار مبدأ التعديل للبرلمان، والذي يكون له سلطة تقرير مدى ضرورة التعديل المقترح، باعتباره ممثلاً للشعب والمؤهل بالتالي لاتخاذ القرار المبدئي ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ ودستور سنة ١٨٤٨ ودستور سنة ١٨٧٥ ودستور ١٩٤٦ ومعظم الدساتير الأوروبية التي صدرت أعقاب الحرب العالمية الأولى.

---

(١)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٨٠.

(٢)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص٣٥١.

إلا أن بعض الدساتير لم تأخذ هذا الاتجاه وإنما قررت هذا الحق لهيئة أو جمعية خاصة أو قد تتطلب موافقة الشعب على هذا التعديل عن طريق الاستفتاء الشعبي، كما هو الحال في دساتير ولايات الاتحاد السويسري والأمريكي[1].

ثالثاً- إعداد مشروع التعديل:

قد تمنح بعض الدساتير مهمة إعداد مشروع التعديل إلى هيئة منتخبة خصيصاً لهذا الغرض، كما في الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩٣ والدستور الأرجنتيني لسنة ١٨٣٣.

إلا أن الملاحظ أن أغلب الدساتير تعطي هذه المهمة للبرلمان، ولكن مع شروط خاصة منها:

١- اجتماع مجلس البرلمان في هيئة مؤتمر فيما لو كان مكوناً من مجلسين، كما في الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥، والدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨.

٢- اشتراط نسبة خاصة في الحضور، لصحة جلسات البرلمان أو في التصويت لصحة القرارات الصادرة بهذا الخصوص وذلك من مثل الدستور المكسيكي ودستور بيرو.

٣- حل البرلمان وانتخاب مجلس جديد تكون أولى مهماته إعداد مشروع تعديل الدستور، وذلك كالقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ والدستور الهولندي والدستور النرويجي.

رابعاً- الإقرار النهائي للتعديل:

غالباً ما تكون الهيئة صاحبة الحق في الإقرار النهائي للتعديل هي نفس الجهة التي أعطاها الدستور حق إعداد التعديل، سواء أكانت هذه الهيئة هيئة منتخبة خصيصاً لهذا الغرض أو كانت السلطة التشريعية[2]، ولكن مع تطلب أغلبية خاصة، وذلك كالدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ والذي اشترط في المادة ١٥٠ الفقرة (٤) وبعد مناقشة مجلس الشعب لاقتراح التعديل ضرورة إقراره (بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه) إلا أنه لم يعتبر هذا التعديل نهائياً إلا بموافقة شريك

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٥١.

(٢)- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، دار الثقافة، [د.م]، ٢٠١١، ص١٣٠.

المجلس بالاقتراح وهو (رئيس الجمهورية) وذلك بنصه على أن يعتبر التعديل نهائياً (شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية).

إلا أن بعض الدساتير، قد تمنح حق الإقرار النهائي للتعديل الدستوري، للشعب نفسه عن طريق الاستفتاء، وذلك كالدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨.

المطلب الرابع

حظر تعديل الدستور

لقد رأينا أن جمود الدستور، لا يمكن أن يؤدي إلى ثباته نهائياً وبصفة مطلقة بحيث لا يمكن تعديله، لأن الأمة لا تستطيع أن تتنازل عن سلطتها التأسيسية بصفة مطلقة، وإنما المقصود فقط، الجمود النسبي للدستور، الذي يسمح بتعديله ولكن باشتراط إجراءات أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية.

وهذا يقودنا إلى التصدي للدساتير التي يرى واضعوها، إضفاء الجمود المطلق عليها خلال فترة زمنية معينة، وتلك التي يرى واضعوها تمتع بعض نصوصها بخصائص الجمود المطلق، ولكن بشكل جزئي، بحيث يتم منع تعديل تلك النصوص بشكل مطلق، مبينين القيمة القانونية للنصوص التي تحظر التعديل من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أنواع حظر التعديل.

الفرع الثاني: القيمة القانونية لحظر التعديل.

الفرع الأول: أنواع حظر التعديل

تتعدد أنواع حظر التعديل، وتختلف باختلاف الهدف الذي تسعى إليه تلك النصوص:

أولاً_ الحظر الموضوعي (الجمود الجزئي الدائم):

وهو حظر التعديل الذي يرد على بعض مواد الدستور، بحيث يتم النص في صلب الدستور على عدم جواز تعديلها مطلقاً في أي وقت من الأوقات، فهو جمود جزئي لأنه يرد على جزء من مواد الدستور لا على الدستور بشكل كامل، وهو دائم لأنه يحظر تعديل ذلك الجزء بشكل مؤبد.

وترجع الحكمة في هذا النوع من الحظر، إلى اعتبار تلك الموضوعات مسائل جوهرية وأساسية في بناء النظام السياسي في الدولة، ولذلك رأت السلطة التأسيسية الأصلية أثناء وضع الدستور مدى أهمية تلك المسائل وأرادت إبعادها عن أي تعديل لضمان الاستقرار في البلاد من خلال المحافظة على دعائم نظام الحكم الذي أقامته، ومن أمثلته:

– دستور قطر لسنة ٢٠٠٥ والذي نص على أن: "الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها".

– دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ والذي نص على أن: "الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها".

– دستور فرنسا الحالي لسنة ١٩٥٨ والذي نص على أن: "الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن يكون محلاً للتعديل".

ثانياً– الحظر الزمني (الجمود الكلي المؤقت):

ويقصد به منع تعديل جميع نصوص الدستور لمدة زمنية معينة، بحيث لا يجوز إجراء أي تعديل على أي نص إلا بعد مرور الفترة الزمنية المحددة بالدستور[١].

(١)– د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، [د.ن]، ١٩٨٧، ص١٥٨.

فهو جمود مطلق كلي ولكنه مؤقت، يهدف لحماية جميع نصوص الدستور في مواجهة أي تعديل خلال مدة معينة تكفي لاستقرار أحكامه، وهو غالباً ما يكون في الدساتير التي تقيم أنظمة سياسية جديدة، بهدف تجربتها واختبار صلاحيتها قبل المطالبة بتعديلها، ومن أمثلته:

– الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ والذي تضمن النص على أنه: "لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه".

– الدستور الكويتي الحالي ١٩٦٢ والذي نص على أنه: "لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به".

– دستور قطر لعام ٢٠٠٥ والذي نص على أنه: "لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به".

ثالثاً_ الحظر الظرفي:

ويقصد به تحريم تعديل الدستور في الأحوال التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية أو أزمات خطيرة قد تهدد سلامة الدولة وأمنها، كوقوع الدولة تحت الاحتلال الأجنبي مثلاً، والحكمة من ذلك أن الاحتلال من شأنه أن يحول دون ممارسة الأمة لسيادتها بشكل كامل، بحيث يخشى أن يأتي التعديل مخالفاً لإرادة الشعب ومناهضاً لمصالح الدولة، ومن أمثلته ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ من (عدم جواز التعديل أثناء احتلال كل أو بعض الأراضي الفرنسية)، وكذلك الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ والذي لم يجز إجراء أي تعديل على الدستور (عند المساس بسلامة إقليم الدولة).

الفرع الثاني: القيمة القانونية لحظر التعديل

اختلف الفقه حول القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور وانقسموا في ذلك إلى أربعة اتجاهات:

الاتجاه الأول: بطلان حظر التعديل:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن جميع صور الحظر سواء منها التي تحظر تعديل الدستور لمدة زمنية معينة أو التي تحظر تعديل بعض أحكامه بشكل مطلق، مجردة من أية قيمة قانونية، وبالتالي فهي باطلة ولا أثر لها لا من الناحية السياسية ولا من الناحية القانونية، واستندوا في

ذلك إلى حجتين رئيسيتين: الأولى أن الدستور وباعتباره التشريع الأعلى يجب أن يساير تطور المجتمع، ومن ثم فإن تحريم تعديله ولو انصب على بعض أحكامه يتعارض مع ضرورات التطور، وأن الأحكام المحرم تعديلها تمس جوهر نظام الحكم، فلا يجوز تجميدها بشكل مطلق ولو لفترة محددة لأن هذا الجمود سيؤدي الى الثورة والانقلاب للتخلص من هذا الجمود المتطرف للدستور[1].

أما الحجة الثانية فهي أن تحريم تعديل الدستور يتعارض مع مبدا سيادة الامة وحقها في ممارسة السلطة التأسيسية وإدخال ما تراه من تعديلات على دستورها، كما أن السلطة التأسيسية الأصلية التي قامت بوضع الدستور ومنعت تعديل بعض أحكامه، لا تملك الحق في تقييد السلطة التأسيسية التي ستعبر عن إرادة الأمة في المستقبل[2]، إذ لا يجوز للأمة التي وضعت الدستور أن تصادر حق الأجيال القادمة في تعديل هذا الدستور أو تغييره جزئياً أو كلياً.

عدا عن ذلك فإن الواقع العملي والتاريخي أثبت أن هذا التحريم ليس له أية قيمة في الواقع، حيث لم تمنع هذه النصوص من تعديل الدساتير وحتى إلغائها بالكامل، ومثال ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١، والذي حرّم تعديل نصوصه جميعاً لمدة أربع سنوات تالية، تم تغييره، بالرغم من هذا النص بعد عامين فقط.

ولذلك فإن النصوص التي تحرّم تعديل الدساتير ماهي إلا مجرد أمنيات لا قيمة لها من الناحية القانونية للسلطة التأسيسية في المستقبل.

الاتجاه الثاني: مشروعية حظر التعديل:

على عكس الاتجاه السابق يرى أنصار هذا الاتجاه مشروعية النصوص التي تحرم تعديل بعض نصوص الدستور أو التي تحرم تعديل الدستور خلال فترة زمنية محددة، وكذلك النصوص التي تحرم التعديل أثناء تعرض الدولة لظروف معينة، فكل هذه النصوص قانونية وواجبة الاحترام مادام الدستور قائماً ولم يسقط.

---

(١)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٧٠.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٦٠.

ويستند أنصار هذا الاتجاه على التفرقة بين الجانب السياسي والجانب القانوني حيث يسلم أنصار هذا الاتجاه بأن تحريم التعديل قد يكون من الناحية السياسية متعارضاً مع سيادة الأمة وممارسة الشعب للسلطة التأسيسية، ولكن من الناحية القانونية تبقى هذه النصوص مشروعة قانوناً وواجبة الاحترام، وبالتالي يكون التعديل محظوراً قانوناً.

والحجة القانونية لأنصار هذا الاتجاه هي أن الأمة إذا وضعت دستورها وقيدت نفسها مختارة بنص صريح يحظر تعديل بعض أحكام الدستور، فيجب أن تلتزم الأمة والسلطات التي أنشأتها بتلك القيود التي قبلتها مسبقاً، فما دام الدستور باقٍ لم يسقط أو يتغير بثورة أو انقلاب، فيجب احترام نصوصه جميعاً ومنها تلك التي تحرم تعديل الدستور.

وبالتالي على الأمة احترام المبادئ التي قامت بوضعها وكل مخالفة لأحكام المنع الوارد في الدستور، تعتبر انقلاباً على الدستور القائم وخروجاً عن أحكامه.

الاتجاه الثالث: التفرقة بين الحظر الموضوعي والحظر الزمني:

يرى أنصار هذا الاتجاه وجوب التمييز بين أنواع الحظر التي قد تطرأ على الدستور، فبالنسبة للحظر الموضوعي لم يعترف هذا الاتجاه له بأية قيمة قانونية، وذلك قياساً على الجمود المطلق الكلي، والذي هو مرفوض فقهياً بشكل كامل كونه صادر حرية الأمة في التعبير عن رأيها.

أما بالنسبة للحظر الزمني فيعترف هذا الاتجاه له بالقوة القانونية، كونه صحيحاً ومشروعاً، ويجب الالتزام به واحترام النصوص التي تضمنت هذا الحظر.

وكذلك بالنسبة للحظر الظرفي، حيث يعد حظراً مشروعاً، بسبب عجز الأمة عن التعبير عن رغبتها في تلك الظروف، ذلك أن الحظر بهذه الصورة لا يحرم الأمة من سلطتها التأسيسية، وهو لا يعدو أن يكون سوى إطالة للمدة الزمنية اللازمة لتعديل الدستور ذلك أن التعديل لا زال ممكناً بعد مضي المدة أو زوال الظرف[1].

الاتجاه الرابع: التفرقة بين مشروعية النص ومشروعية التعديل:

---

(١)- د. محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧٥، ص١٣٦.

اعترف أنصار هذا الاتجاه بمشروعية النصوص التي تحرم التعديل، ولم يفرقوا ين أنواع الحظر فهي جائزة ومتمتعة بالقيمة الدستورية.

إلا أن ذلك لا يعني بحال من الأحوال عدم جواز تعديل هذه النصوص، لذلك فإنهم يفرقون بين مشروعية النص ومشروعية التعديل، ويذهبون إلى أنه على الرغم من تمتع تلك النصوص بالقوة القانونية الملزمة إلا إنه من الجائز تعديل الدستور عند الحاجة إلى ذلك، وذلك اعترافاً بحق الشعب في تعديل هكذا نصوص في أي وقت وفق الأصول المنصوص عليها بالدستور ذاته، على أساس أن القيمة الفعلية لهذه النصوص تنحصر في كونها تؤدي إلى منع إجراء التعديل إلا بعد روية وتفكير[1].

وعليه فإن الحظر وفقاً لهذا الاتجاه هو عبارة عن آلية لخلق هالة شكلية غير حقيقية لنصوص يتطلب تعديلها تمحيصاً أكثر من المعتاد.

(١)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٩٨.

المبحث الثاني
نهاية الدساتير

يتضمن الدستور، التنظيم القانوني السياسي للمجتمع، وهو تنظيم متطور بطبيعته تبعاً للمتغيرات والتطورات التي تجد بين فترة وأخرى، ولذلك كان لزاماً أن تتطور القواعد الدستورية حتى تلاحق هذه التغيرات وتتلاءم مع الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

وفي ضوء ذلك، تجد الدولة أن من مصلحتها تعديل الدستور القائم جزئياً أو كلياً بحسب الأحوال، حتى يتماشى مع التطورات والأحداث المستجدة.

وعلى عكس تعديل الدستور الذي يطال نصوصاً محددة فيه، تكون نهاية الدساتير عن طريق إلغاء جميع نصوصها واستبدالها بغيرها، بمعنى أن نهاية الدساتير تضع حداً لوجود الدستور بكامل نصوصه وأحكامه، ويحدث هذا الاتجاه الكلي للدستور، عندما يظهر عجزه عن مسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بحيث لا تكفي التعديلات الجزئية لمواجهة هذه التطورات ما يستلزم وضع دستور جديد يتوافق معها، وتنتهي الدساتير بأحد أسلوبين، إما بالأسلوب العادي أو بالأسلوب غير العادي (الإلغاء الثوري)، وهو ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الأسلوب العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء القانوني).

المطلب الثاني: الأسلوب غير العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء الثوري).

المطلب الأول

الأسلوب العادي لإنهاء الدساتير

(الإلغاء القانوني)

يقصد بالأسلوب العادي لإنهاء الدساتير، الإعلان عن إلغاء وثيقة الدستور وإيقاف العمل بأحكامها في هدوء وغياب العنف[1]، ومن المنطقي ألا تنص الدساتير في نصوصها على آلية إلغائها، ذلك أن أي نظام دستوري يفترض الاستمرارية والقدرة على التكيف مع تطورات الحياة في الدولة، ولذلك من الطبيعي أن تنص الدساتير على آلية تعديلها دون إلغائها.

ولكن وكما سبق وذكرنا قد يتضح عجز الدستور عن تلبية حاجات شعبه ومواكبة التطورات، فتغدو الحاجة ملحة لإنهاء العمل به بشكل كلي وهو ما يتم عادة إما بصورة صريحة أو ضمنية، فقد ينص الدستور الجديد على إلغاء العمل بالدستور السابق بشكل صريح أو قد يكون الإلغاء ضمنياً عن طريق وضع دستور جديد يتضمن تنظيماً جديداً لأوضاع قانونية سابقة.

وهنا يثور التساؤل عن السلطة المختصة بإلغاء الدستور؟

للإجابة عن هذا التساؤل يجب التمييز بين الأنواع المختلفة للدساتير:

- ففي الدساتير العرفية: يتم إلغاء العمل بها من خلال وضع دستور مدون يحل محل الدستور العرفي سواء أكان هذا الدستور مرناً أم جامداً، أو بنشوء قواعد عرفية جديدة يتوافر فيها ركنا العرف الدستوري المادي والمعنوي، بحيث تلغي القواعد القديمة وتحل مكانها.
- أما في الدساتير المدونة: فهنا يجب التمييز بين نوع هذه الدساتير مرنة أم جامدة، فإذا كانت الدساتير المدونة مرنة، فهي لا تحتاج لشروط خاصة لتعديلها أو إلغائها، وبالتالي يمكن إلغائها من قبل السلطة التشريعية (جزئياً أو كلياً)، وذلك باتباع نفس إجراءات تعديل وإلغاء القوانين العادية[2].

أما إذا كانت الدساتير المدونة جامدة، فهي تشير عادة إلى آلية تعديل أحكامها جزئياً، حيث

---

(١)- د. حسام مرسي، القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٩١.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٦٧.

تتطلب إجراءات خاصة لتعديلها تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، حيث تمارس هذا الاختصاص، سلطة خاصة يطلق عليها اسم السلطة التأسيسية المنشأة، وهذه السلطة منشأة من قبل السلطة التأسيسية الأصلية لتتولى مهمة محددة وهي (التعديل الجزئي)، وهي مقيدة ومحددة الصلاحيات، حيث يتوجب عليها تعديل الدستور جزئياً بإتباع الإجراءات المنصوص عليها بالدستور، ولا يحق لها أن تتجاوز حدود اختصاصها، وتلغي هذا الدستور وتجعل من نفسها سلطة أصلية.

وهنا يثور التساؤل مجدداً عن السلطة المختصة بإلغاء الدساتير المدونة الجامدة؟

فهل يجوز للسلطة التي أعطاها الدستور الجامد، الحق بتعديله جزئياً أن تقوم بتعديله كلياً.

وفي الإجابة عن هذا التساؤل، يجمع الفقه على عدم جواز منح الهيئة التي خولها الدستور حق تعديله جزئياً، الحق في تعديله كلياً (إلغائه).

بمعنى أنه لا يجوز للسلطة التأسيسية المنشأة ممارسة هذا الاختصاص، وإنما يجب العودة للسلطة التأسيسية الأصلية[1] أي للشعب، وله أن يمارسها إما مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي أو من خلال جمعية تأسيسية تُنتخب خصيصاً لهذا الغرض.

أو من خلال وضع دستور جديد بأحد أساليب نشأة الدساتير غير الديمقراطية عن طريق منحة أو عقد، وذلك استناداً لطبيعة السلطة التأسيسية الأصلية التي تتولى مهمة وضع الدستور ومدى ديمقراطيتها، إذ لا يجوز أن يغيب عنا إحدى أهم صفات هذه السلطة، وهي أنها تتمتع بحرية مطلقة أثناء ممارسة عملها بوضع الدستور.

ومن الجدير بالذكر، أن إلغاء الدستور قد يكون صريحاً أو ضمنياً، ويُراد بالإلغاء الصريح أن ينص الدستور الجديد صراحةً على إلغاء الدستور القديم، أما الإلغاء الضمني فيكون عند اختلاف أو تعارض الأحكام والمبادئ التي جاء بها الدستور الجديد مع تلك الواردة في الدستور القديم، أو عندما يتناول الدستور الجديد كافة الموضوعات التي تضمنها الدستور القديم بالتنظيم.

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

وهنا يجب التأكيد على أن الأمة تملك دائماً الحق في ممارسة السلطة التأسيسية باعتبارها صاحبة السيادة، وبالتالي فهي تستطيع في أي وقت تقدّره، انتخاب جمعية تأسيسية مهمتها وضع دستور جديد بدلاً من الدستور القائم[1].

المطلب الثاني

الأسلوب غير العادي لإنهاء الدساتير

(الإلغاء الثوري)

على عكس الأسلوب العادي، الذي يتميز بانتقال هادئ إلى نظام دستوري جديد يتم الأسلوب الثوري، عن طريق إلغاء الدستور أو إنهاء العمل به عن طريق الثورة أو الانقلاب، بمعنى أنه يتم بأسلوب فعلي لا قانوني.

وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب هو أسلوب غير عادي لإنهاء الدساتير إلا أن الملاحظ أنه لعب الدور الأساسي في الحياة العملية لإلغاء الدساتير، فعلى سبيل المثال نجد أن جميع الدساتير الفرنسية منذ الثورة الفرنسية وحتى الحرب العالمية الثانية، تم إلغائها بالطريق غير العادي، باستثناء دستورين هما دستور عام ١٧٩٣ الذي لم يكتب له التطبيق، ودستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ والذي أُلغي عام ١٩٤٠ بعد احتلال فرنسا.

وفي مصر جرى إلغاء دستور ١٩٢٣ بحركة انقلابية بواسطة حكومة صدقي عام ١٩٣٠، وكذلك دستور ١٩٣٠ جرى إلغائه بحركة انقلابية عام ١٩٣٤، ثم عاد دستور ١٩٢٣ للتطبيق حتى سقط عقب ثورة ١٩٥٢ حيث أعلن سقوطه في ١٩٥٢/١٢/١٠، وفي التاريخ الحديث، سقط دستور عام ١٩٧١ بنجاح ثورة ٢٠١١[2]، وسقط دستور ٢٠١٢ بنجاح ثورة ٢٠١٣[1].

---

(١)- د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٢، ص١٢٤.

(٢)- بعد نجاح ثورة ٢٠١١/١/٢٥، تنحى الرئيس حسني مبارك عن الحكم وكلف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، فأصدر المجلس إعلاناً دستورياً في ٢٠١١/٢/١٣ عطل بموجبه العمل بدستور ١٩٧١ مع تشكيل لجنة لتعديل بعض مواده وطرحها للاستفتاء الذي أجري في ٢٠١١/٣/١٩ وصدر على إثره إعلاناً دستورياً في ٢٠١١/٣/٣٠ يتضمن التعديل الرابع على دستور ١٩٧١ والذي أقر بموجبه إدارة المجلس لشؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية ولحين انتخاب رئيس للجمهورية، بجانب انتخاب جمعية تأسيسية من قبل أعضاء مجلس الشعب والشورى، لتتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد على أن يعرض المشروع على الشعب لاستفتائه فيه ويعمل به من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه.

وفي سوريا سقط دستور عام ١٩٢٨ بالانقلاب العسكري الذي وقع عام ١٩٤٩ بقيادة حسني الزعيم، وسقط دستور ١٩٥٠ بالانقلاب العسكري الذي وقع عام ١٩٥١ بقيادة أديب الشيشكلي، كما سقط دستور ١٩٥٣ عام ١٩٥٤ بعد سقوط نظام الشيشكلي ومغادرته البلاد، ليعود العمل بدستور ١٩٥٠ والذي ظل نافذاً حتى قيام الوحدة بين سوريا ومصر عام ١٩٥٨، كما سقط دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٥٨ بالانقلاب الذي وقع عام ١٩٦١، وسقط دستور عام ١٩٦١ بثورة ٨ اذار ١٩٦٣، وسقط الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ بانقلاب عام ١٩٦٦، حيث وضع دستور ١٩٦٩، واستمر العمل بدستور ١٩٦٩ حتى وضع الدستور المؤقت لعام ١٩٧١ والذي انتهى العمل به بوضع الدستور الدائم عام ١٩٧٣، والذي استمر العمل به حتى وضع دستور ٢٠١٢، وسقط دستور ٢٠١٢ بنجاح الثورة السورية بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/٨، ليحل محله الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية، والذي تولى تنظيم المرحلة الانتقالية، والتي حددت في المادة (٥٢) من الإعلان بخمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ نفاذ الإعلان ٢٠٢٥/٣/١٣، وتنتهي بعد إقرار الدستور الدائم.

ويتخذ الأسلوب غير العادي، أحد شكلين في الواقع العملي، فإما ثورة وإما انقلاب، حيث ميّز الفقه بينهما على الرغم من وحدة النتائج المترتبة على نجاحهما، **وهو ما سنوضحه من خلال الفرعين التاليين:**

انتخبت الجمعية التأسيسية الأولى في ٢٠١٢/٣/٢٤ ولكن محكمة القضاء الإداري قضت بإلغائها لبطلان تشكيلها في ٢٠١٢/٤/١٠، فانتخبت الجمعية التأسيسية الثانية في ٢٠١٢/٦/١٢، واقرت مشروع الدستور في ٢٠١٢/١١/٣٠، وسلمته للرئيس (محمد مرسي) في ٢٠١٢/١٢/١، في ظل جو مشحون من التوتر، وفي يومي ١٥ و٢٢ من شهر ٢٠١٢/١٢ أجري الاستفتاء على الدستور، ثم أعلنت نتيجته وصدر دستور جمهورية مصر العربية المعروف بدستور ٢٠١٢.

(١)- بعد قيام مظاهرات ٢٠١٣/٦/٣٠ أعلن وزير الدفاع الفريق أول (عبدالفتاح السيسي) عزل الرئيس محمد مرسي في ٢٠١٣/٧/٣، وأعلن عن إجراءات بموجب بيان ٢٠١٣/٧/٣ على إثرها عطل العمل بدستور ٢٠١٢ وأعلن عن تشكيل لجنة لمراجعة التعديلات الدستورية على دستور ٢٠١٢ المعطل، وتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار (عدلي منصور) إدارة شؤون البلاد، خلال المرحلة الانتقالية وبعد ذلك صدر الإعلان الدستوري في ٢٠١٣/٧/٨ ليعلن تشكيل (لجنة الخبراء) أو (لجنة العشرة) في ٢٠١٣/٧/٢١ والتي أنهت أعمالها في ٢٠١٣/٨/٢٠ لتشكيل (لجنة الخمسين) في ٢٠١٣/٩/١ والتي أقرت المشروع النهائي للتعديلات الدستورية في ٢٠١٣/١٢/١، وعرض على الاستفتاء الشعبي يومي ١٤ و ١٥ من شهر ٢٠١٤/١، ثم أعلنت نتيجة الاستفتاء، وصدر دستور جمهورية مصر العربية، المعروف بدستور ٢٠١٤ النافذ حالياً.

الفرع الأول: التمييز بين الثورة والانقلاب.

الفرع الثاني: النتائج القانونية المترتبة على نجاح الثورة أو الانقلاب.

الفرع الأول: التمييز بين الثورة والانقلاب

تُعرّف الثورة لغة بأنها: "تغيير أساسي في الأوضاع السياسية والاجتماعية يقوم به الشعب في دولة ما"[١].

بينما عُرّفت قانوناً بأنها: "تغيير جذري لا يقتصر على نظام الحكم أو الحائزين للسلطة بل يشمل التغيير كافة مجالات الحياة في المجتمع"[٢].

في حين يُعرّف الانقلاب لغة بأنه: "تغيير مفاجئ في نظام الحكم يقوم به في العادة بعض رجال الجيش"[٣].

أما قانوناً فهو: "اصطلاح يقصد به الوصول للسلطة، فيتم تغيير الحكام، حيث يكون الهدف هو الاستيلاء على السلطة"[٤].

وبناء على ما سبق، ميّز الفقه الدستوري بين الثورة والانقلاب على أساس معيارين:

المعيار الأول: مصدر الحركة

فإذا كان الشعب هو الذي قام بالحركة فهي ثورة، أما إذا قامت بها فئة معينة أو هيئة من الهيئات الحاكمة ضد السلطة الحاكمة بغرض الاستيلاء على السلطة دون اتباع أحكام الدستور فإن الحركة تُعتبر انقلاباً.

المعيار الثاني: الهدف الذي قامت من أجله الحركة

فإذا كان هدف الحركة إحداث تغيير جذري وشامل في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة وإحلال نظام جديد محله غدت الحركة ثورة، أما إذا كانت الحركة تستهدف

---

(١)- المعجم الوسيط، القاهرة، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤، ص١٠٢.

(٢)- معجم القانون، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩، ص١١.

(٣)- المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص٧٥٣.

(٤)- معجم القانون، مرجع سابق، ص٧.

تولي فريق جديد لمقاليد الحكم محل الفريق السابق أو تغيير الحكومة القائمة بطريق العنف وإحلال حكومة جديدة محلها بهدف الاستئثار بالسلطة دون تغيير النظام القانوني السائد في الدولة غدت هذه الحركة انقلاباً[1].

وتبعاً لذلك يكون هدف الثورة الصالح العام للجماعة، كتغيير نظام الحكم من ملكي مطلق إلى جمهوري أو الانتقال من النظام الرأسمالي إلى النظام الاشتراكي بهدف تذويب الفوارق بين الطبقات الاجتماعية.

أما الانقلاب فيكون هدفه صالح الفئة أو الفرد الذي قام به عن طريق الاستيلاء على السلطة بطريق غير شرعي بعيداً عن الصالح العام.

وبذلك يكون المعيار الثاني هو الأولى بالتأييد كمعيار للتمييز بين الثورة والانقلاب، بغض النظر عن مصدر الحركة، فقد يقوم الشعب بالحركة أو يؤيد القائمين بها ومع ذلك لا تعتبر ثورة لأنها لا تهدف إلا لمجرد تغيير شخصية الحاكم[2].

وبالعكس فقد يقوم الجيش بالحركة، ولكنّه يحظى بتأييد الشعب بهدف إحداث تغيير شامل، فتكون الحركة ثورة.

وبالتالي فالملاحظ عموماً اختلاط مفهوم كل من الثورة والانقلاب من الناحية العملية وارتباط نتائجهما بمدى نجاحهما من عدمه، فإذا فشلت الحركة سواء أكانت ثورة أم انقلاب، لا يكون لها أي تأثير على النظام السياسي في الدولة ولا على الدستور ولا القوانين العادية، حيث يعد القائمون بها عناصر متمردة مثيرة للفوضى ويقدّمون للمحاكمة بتهمة المساس بأمن الدولة والتآمر على سلامتها.

أما إذا كُتب للحركة النجاح سواء أكانت ثورة أو انقلاب، أصبح زعمائها وطنيين أمناء على الوطن وقاموا بتقديم قيادات الحكومة القديمة للمحاكمة بتهمة الخيانة العظمى واستغلال نظام الحكم[3]، ويستتبع ذلك سقوط الحكومة القائمة وتشكيل حكومة ثورية واقعية تستمد شرعيتها من

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٥.

(٢)- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، [د.ن]، ص١٤٥.

(٣)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

الواقع الذي استطاعت فرضه حيث تتولى السلطة وتحكم قبضتها على البلاد، ويطلق عليها الفقه تسمية (حكومة الثورة أو الحكومة الواقعية) وتتميز هذه الحكومة بأنها:

١- حكومة مؤقتة تتولى السلطة في الدولة لفترة مؤقتة من أجل ترسيخ أهداف الثورة والانتقال بالبلاد من النظام القديم إلى النظام الجديد الذي قامت من أجله الثورة.

٢- حكومة تركيز سلطات، حيث تجمع في يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية دون أن تفصل بينهما فهي حكومة ديكتاتورية، ويرجع ذلك إلى خشية القائمين بالثورة من حدوث حركة انقلابية أو ثورة مضادة.

الفرع الثاني: النتائج القانونية المترتبة على نجاح الثورة أو الانقلاب

يترتب على نجاح الحركة الثورية آثار قانونية هامة على الدستور القائم وعلى القوانين:

أولاً- أثر الثورة على الدستور:

من المتفق عليه بين الفقهاء أن نجاح الثورة أو الانقلاب يترتب عليه سقوط الدستور القائم، ولكن هل يسقط الدستور بشكل تلقائي بعد نجاح الثورة؟ وفي حال سقوطه هل يسقط بجميع نصوصه أم يسقط بعضها فقط؟

١- موقف الفقه الدستوري من مسألة توقيت سقوط الدستور:

اختلف الفقه الدستوري حول وقت سقوط الدستور وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الاول: سقوط الدستور تلقائياً عقب نجاح الثورة:

يمثل هذا الاتجاه موقف أغلبية الفقه الدستوري، حيث ذهبوا للقول بأن نجاح الثورة يؤدي إلى سقوط الدستور تلقائياً دون حاجة إلى أي تشريع أو إعلان خاص بالإلغاء وذلك لتنافر نظام الحكم الجديد مع نظام الحكم القديم الذي كان قائماً في ظل الدستور القديم.

فهدف الثورة هو تغيير نظام سياسي معين، لذلك فإن نجاح الثورة هو سقوط لذلك النظام

السياسي وفقدانه لقوته القانونية التي يستند عليها وهي الدستور[1]، وبالتالي فإن الآثار الواقعية للثورة تترتب تلقائياً[2].

وإذا ما أُعلن عن سقوط الدستور من قبل القائمين بالثورة، أو ورد نص في دستور النظام السياسي الجديد يعلن عن سقوط الدستور القديم، فإن هذا الإعلان أو ذلك النص لا يعتبر منشئاً لوضع قانوني جديد، بل هو إعلان كاشف لحالة سبق وأن وقعت فعلاً من لحظة نجاح الثورة واستلامها للسلطة، ووفقاً لهذا الرأي يرى الفقه أن الإعلان الدستوري الذي صدر في ١٩٥٢/١٢/١٠ عن قائد ثورة ١٩٥٢/٧/٢٣ المصرية، والذي أعلن فيه سقوط دستور ١٩٣٠، يرجع إلى تاريخ نجاح الثورة المصرية، وليس إلى تاريخ الإعلان عن هذا السقوط، فهذا الإعلان لا يعتبر منشئاً بل كاشفاً لحالة سبق وأن وقعت فعلاً بقيام الثورة واستلامها للسلطة.

الاتجاه الثاني: عدم سقوط الدستور بشكل تلقائي:

يرى أنصار هذا الاتجاه، أن سقوط الدستور كنتيجة للثورة الناجحة ليس أمراً حتمياً ولا يوجد ما يلزم أن يسقط الدستور تلقائياً، إذ لا يشترط أن يترتب على نجاح الثورة سقوط الدستور، فقد يكون هدف الثورة المحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكام، وبالتالي فإن هذا الأمر قد يستدعي الإبقاء على الدستور فترة من الزمن حتى تعلن الثورة بعد ذلك عن سقوطه.

واستناداً لذلك يرى هذا الرأي بأن الإعلان الدستوري الذي صدر في ١٩٥٢/١٢/١٠ يكون هو تاريخ سقوط دستور ١٩٣٠، وبالتالي فإن هذا الإعلان قد أنشأ وضعاً قانونياً جديداً، لحظة إعلانه، ذلك أن الثورة المصرية كانت موجهة ضد فساد أداة الحكم وليس ضد نظام الحكم.

٢- الأحكام التي يشملها السقوط:

من المتفق عليه فقهاً سقوط الدستور بعد نجاح الثورة فوراً أو بعد حين ولكن هل يسقط الدستور بجميع نصوصه أم أن هناك نصوصاً لا تسقط بسقوط الدستور؟

يرى الفقه الدستوري أن النصوص الموضوعية المتعلقة بنظام الحكم الذي قامت الثورة ضده

---

(١)- د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٠٠.

(٢)- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٠، ص١٠٢.

هي التي تسقط، أما النصوص الدستورية شكلاً لا موضوعاً والتي تتضمن موضوعات لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة لا تسقط وإنما تفقد صفتها الدستورية الشكلية وتعود لطبيعتها كقوانين عادية، وبالتالي يمكن تعديلها وإلغائها بواسطة قوانين عادية أخرى، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة من الدستور الفرنسي ١٨٤٨ من إلغاء عقوبة الإعدام بالنسبة للجرائم السياسية، فقد ظل حكمها سارياً كقانون عادي بالرغم من سقوط الدستور إثر الانقلاب الذي قام به لويس نابليون عام ١٨٥١[١].

وكذلك الحال بالنسبة للنصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم، لأن هذه الحقوق وتلك الحريات لا تتصل بنظام الحكم في الدولة، كما أنها واجبة التقديس والاحترام لأنها قواعد استقرت في الضمير الإنساني العالمي واضحت أسمى من النصوص الدستورية الوضعية، لتكوّن بمجموعها ما يطلق عليه (الدستور الاجتماعي) الذي لا يتغير بتغير النظام السياسي في الدولة، كما أن هذه الحقوق قد نص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٩٤٨/١١/١٠ وبذلك أصبحت مقررة في نصوص وضعية دولية تجعلها أسمى من الدستور وغير مرتبطة بوجوده أو إلغائه، وعلى ذلك فإن سقوط الدستور إثر نجاح الثورة يجب ألا يترتب عليه المساس بالنصوص المتعلقة بحقوق الأفراد وحرياتهم.

وعلى الرغم من هذه المكانة التي تتمتع بها الحقوق والحريات إلا أننا يجب ألا ننسى أن مفهوم الثورة وهدفها إحلال نظام مكان نظام، وهذا النظام لا يقتصر على نظام الحكم السياسي بل يشمل كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف بناء نظام جديد سياسي اقتصادي اجتماعي مغاير للنظام القائم، لذلك فإن بقاء الحقوق والحريات يتعلق بمدى توافقها وتطابقها مع أهداف الثورة، فقد يكون هدف الثورة إحلال النظام الاشتراكي محل النظام الرأسمالي، فهل يعقل أن تبقى حقوق وحريات الأفراد على حالها عند نجاح الثورة[٢].

---

(١)- د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القاهرة، مطبعة عين شمس، ١٩٩٧، ص٣٤٠.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١١٦.

الإجابة طبعاً بالنفي لأن نجاح الثورة سيترتب عليه أن تعمل على إحلال مفاهيم جديدة لهذه الحقوق والحريات لجعلها متوافقة مع أهداف الثورة.

ثانياً- أثر الثورة على القوانين العادية:

من المبادئ المسلّم بها فقهاً، أن نجاح الثورة لا يؤثر على القوانين العادية، حيث تبقى نافذة حتى يتم إلغائها أو تعديلها بالطرق العادية لإلغاء القوانين.

ويرجع ذلك إلى عدم تعلق تلك القوانين بنظام الحكم في الدولة، أما إذا كانت تتعلق بالجانب السياسي للنظام، فسوف يتم تعديلها أو إلغائها لتتماشى مع العهد الجديد.

ولذلك فإن أي إلغاء للدستور سواء أكان عادياً أم ثورياً، صريحاً أم ضمنياً، لا يؤثر على القواعد القانونية العادية المطبقة في الدولة (كقواعد القانون المدني والتجاري والجزائي والإداري والأحوال الشخصية وغيرها من القوانين الأخرى)، وتبقى نافذة المفعول إلى أن يتم إلغائها أو تعديلها من قبل المشرع الجديد سواء بطريق صريح أو ضمني بما يحقق أهداف الثورة وفلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومدى تعارض تلك التشريعات مع هذه الفلسفة.

والواقع إن بقاء هذه التشريعات وعدم تأثرها بالثورة هو نتيجة منطقية لمبدأ مقرر ومسلّم به وهو مبدأ (استمرارية الدولة) بالرغم من تغيير نظام الحكم فيها[1].

وتجدر الإشارة إلى أن دساتير الدول المختلفة عادةً ما تنص بشكل صريح على بقاء التشريعات النافذة والصادرة من قبل إعلان الدستور الجديد، سارية المفعول إلى أن تعدل أو تلغى وفقاً للقواعد المقررة في الدستور وذلك تطبيقاً للمبدأ السابق ذكره.

من ذلك ما ورد في المادة /١٦٣/ من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ بنصها:

"إن التشريع القائم المخالف لأحكام هذا الدستور يبقى نافذاً مؤقتاً إلى أن يعدل بما يوافق أحكام الدستور".

---

(١)- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٣، ص١٧.

د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، القاهرة، ١٩٨١، ص٣٩٩.

وما ورد في المادة /١٢٧/ من الدستور السوري لسنة ١٩٥٣ بقولها:
"إن التشريع القائم المخالف لهذا الدستور يبقى نافذاً إلى أن يعدل بما يوافق أحكامه".
وكذلك ما ورد في المادة (٥١) من الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية والتي نصت على أن: "يستمر العمل بالقوانين النافذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها".

الفصـل الخامس
تعريف القانون الدستوري

يرتبط وجود الدستور، بوجود المجتمع السياسي المنظم، فكل مجتمع سياسي يخضع لنظام سياسي معين، يوضح نظام الحكم وينظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم موفقاً بذلك بين السلطة والحرية وخالقاً الطابع السياسي الخاص بذلك المجتمع.

ولقد رأينا من خلال دراستنا السابقة أن هذا التنظيم السياسي، كان يستمد قواعده من العادات والأعراف والقرارات والسوابق القضائية والتقاليد الدستورية والممارسات السياسية غير المقننة، خاصةً وأن الحاكم المطلق لم يكن ليقبل بسهولة وضع نصوص دستورية مكتوبة لتنظيم شؤون الحكم نظراً لما يمثله هذا التنظيم المدون من تقييد لسلطات الحاكم قد يصعب عليه التحلل منه، لذلك كان طبيعياً أن نلمس مقاومة عنيفة من الملوك والحكام لكل فكرة تهدف إلى تقنين القواعد المنظمة للسلطة من حيث تأسيسها وانتقالها وشروط ممارستها، وهو ما يفسر تأخر ظهور اصطلاح (القانون الدستوري) والذي لم يكن معروفاً في كثير من الدول حتى أوائل القرن التاسع عشر، حيث تعتبر فرنسا مهد القانون الدستوري، إذ كان للجمعية التأسيسية الفرنسية لعام (١٧٩١) الفضل في تقرير وجوب تدريس مادة الدستور الفرنسي على طلبة كلية الحقوق، إلا أن قرارها لم يكتب له التطبيق إلا عام (١٨٣٤) حيث أنشئ كرسي للقانون الدستوري على يد (جيزو) "Guizot" الذي كان وزيراً للتعليم في عهد حكومة الملك لويس فيليب والذي تولى حكم فرنسا بعد سقوط الملك شارل العاشر عام ١٨٣٠، حيث كان جيزو من أعوان الملك لويس فيليب ومن أوائل الداعمين لسياسته، لذلك أنشأ كرسي القانون الدستوري بجامعة باريس ووضع برنامجاً لدراسته يهدف إلى شرح أحكام الوثيقة الدستورية التي تولى الملك لويس فيليب الحكم على أساسها وكان الهدف من هذه الدراسة تكوين فلسفة سياسية تؤدي إلى كسب الرأي العام المؤيد للنظام الدستوري الجديد لفرنسا والقائم على النظام الملكي النيابي البرلماني الحر، الأمر الذي كان له الأثر البالغ في تعريف القانون الدستوري في ذلك الوقت حيث عرفه الفقهاء بأنه عبارة عن: "مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام

نيابي حر"، ليرتبط بذلك وجود القانون الدستوري بالأنظمة النيابية الحرة[1].

غير أن هذا الكرسي لم يكتب له البقاء طويلاً، حيث ألغي مع قيام الامبراطورية الفرنسية الثانية بزعامة لويس نابليون عام ١٨٥٢ واستبدل بكرسي (القانون العام) لتمتزج فيه الدراسات الدستورية والإدارية معاً.

ومع قيام الجمهورية الثالثة عام ١٨٧٥ عاد اصطلاح القانون الدستوري إلى الظهور مرة أخرى كمادة مستقلة وتقرر تدريسه في قسم الدكتوراه عام ١٨٨٢ وفي قسم الليسانس عام ١٨٨٩، ليستقر منذ ذلك التاريخ اصطلاح (القانون الدستوري) في الجامعات الفرنسية، ومن فرنسا انتقلت تسمية (القانون الدستوري) إلى بقية الجامعات في العالم وبهذا الصدد لابد من أن نسجل دور الأستاذ الراحل الدكتور كمال الغالي في تعديل التسمية التي كانت سائدة في كلية الحقوق السورية (الحقوق الدستورية) واستبدالها بتعبير (القانون الدستوري) حرصاً على وحدة المصطلحات القانونية العربية، وذلك عام ١٩٦٤[2].

وبالرغم من اتحاد المصطلح، إلا إن الفقهاء اختلفوا حول تعريف (القانون الدستوري)، حيث وضع الفقه الدستوري، عدة معايير لتعريف القانون الدستوري، وذلك بسبب اختلاف الزاوية التي ينظر إليها كل منهم، حيث اعتمد بعضهم المدلول اللغوي للاصطلاح واعتمد جانب ثانٍ على المعيار التاريخي، فيما اعتمد آخرون على المدلول الشكلي والبعض الآخر على المدلول الموضوعي لينتهي كل منهم إلى تعريف القانون الدستوري تعريفاً مختلفاً عن الآخر وذلك ما سنتولى بحثه من خلال المباحث الأربعة الآتية:

المبحث الأول: المعيار اللغوي.

المبحث الثاني: المعيار التاريخي.

المبحث الثالث: المعيار الشكلي.

المبحث الرابع: المعيار الموضوعي.

---

(١)- أ. د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة والنظام الدستوري المصري " القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص٢٧.

(٢)- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، هامش صفحة ٧.

المبحث الأول
المعيار اللغوي

يرتبط تعريف القانون الدستوري وفقاً لهذا المعيار بأصل كلمة "دستور" حيث حاول بعض الفقهاء تعريف القانون الدستوري، استناداً إلى الأصل اللغوي لهذه الكلمة.

حيث يعود هذا المصطلح في أصله إلى اللغة الفارسية، وهو حديث الاستعمال نسبياً حيث جاء بديلاً عن عبارات أخرى مثل العهد الدستوري أو الميثاق الدستوري[١]، وهو يستخدم للدلالة على عدة معاني، ومنها "الإناء الكبير" لأنه جامع يؤخذ منه وقت الحاجة، ومنها "الوزير" لأنه أساس من أسس الحكم، ومنها "الدفتر" الذي تجمع فيه قوانين الملك وضوابطه، ومنها أيضاً "الأساس" أو "الأصل" و"الإذن أو الترخيص".

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المصطلح مركب من كلمتين؛ كلمة (دست) بمعنى قاعدة، وكلمة (ور) بمعنى صاحب[٢].

ومن اللغة الفارسية دخلت هذه الكلمة إلى اللغة العربية نتيجة اتصال العرب بالفرس بعد الفتح الإسلامي (بمعنى قانون وإذن)، ثم شاع استعمال كلمة "دستور" في المصطلح السياسي والدستوري العربي وصارت تعني "القانون الأساسي الذي يبين أصول نظام الحكم"[٣]، فالدستور هو (القانون الأساسي) لأن النصوص الدستورية هي الأساس لكل مكونات البناء القانوني في الدولة، ومع ذلك، فقد شاع استخدام اصطلاح (القانون الدستوري) لما يحمله لفظ (الدستور) من قداسة، تميز الدستور على القوانين العادية، بما يُشعر بأنه من طبيعة أخرى تخالف طبيعة هذه القوانين وتسمو عليها[٤]، وقد تأكد هذا المعنى واستقر في جميع الدول العربية والإسلامية، حتى أن فقهاء الشريعة الإسلامية يعلنون أن القرآن هو دستورهم، بمعنى أنه مرجع نظامهم الأساسي، والقاعدة العليا التي يخضع لها الحكام والمحكومين، مع الفارق الكبير الذي ينأى

---

(١)– د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٢، ص ٦.

(٢)– د. حسام مرسي، القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥.

(٣)– د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، (د.ت)، ص٢٨–٢٩.

(٤)– د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ١٠.

بالقرآن عن هذه التسمية باعتبار الدستور قابل للتعديل، وحتى الإلغاء، وحاشا للقرآن الكريم أن يعتريه ذلك.

ووفقاً للمعنى الغربي للكلمة فكلمة "Constitution" تعني الأساس أو التنظيم أو التكوين[١].

وطبقاً لهذا المعنى، فإنه لا يمكن قصر الدستور على تنظيم الدولة فقط؛ بل يشمل كل تنظيم أو نظام يتضمن القواعد المنظمة لحكم أي جماعة إنسانية كالأحزاب أو النقابات[٢]، حيث يعرف القانون الدستوري استناداً للمعيار اللغوي، بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم أسس الدولة وتحدد طريقة تكوينها، ويعرف كذلك بأنه: "ذلك الفرع من القانون العام، الذي يحدد كيفية تكوين التنظيمات السياسية ووظائفها داخل الدولة"[٣].

لتشمل موضوعات القانون الدستوري، طبقاً للمعيار اللغوي:

١-تنظيم السلطات العليا أو الحاكمة: أي القانون الدستوري.

٢-تنظيم السلطات التنفيذية: القانون الإداري.

٣-تنظيم السلطات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات طبقاً للقانون: أي قانون السلطة القضائية.

٤-تنظيم القواعد المتعلقة بتكوين شعب الدولة: أي قانون الجنسية.

وعليه فكل قاعدة تتعلق بشكل الدولة أو تكوينها أو أساسها سوف تكون طبقاً لهذا المعيار داخلة في نطاق القانون الدستوري[٤]، الأمر الذي سيؤدي إلى تعريف القانون الدستوري، تعريفاً واسعاً يجعل هذا القانون لا يقتصر على بيان نظام الحكم في الدولة فقط، وإنما يمتد ليشمل نظامها

---

(١)- إن تعريف مصطلح الدستور وفقاً لهذا المعنى، تجعله يمتد إلى كل جماعة تتمتع بالاستقرار كالنقابات أو الشركات أو الأحزاب، غير أنه وبالرغم من ذلك فقد أصبح مستقراً أن مصطلح الدستور يعني نظام الدولة الأساسي.

انظر: حسين عثمان، القانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٠، ص١٢ وكذلك انظر: د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام الأساسي في لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص٣٠.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني)، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص١٤.

(٣)- انظر في استعراض هذه التعريفات إلى: د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٠.

(٤)- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص١٣.

الإداري والقضائي وقوانين الجنسية، مما يمنح القانون الدستوري، معنىً واسعاً لدرجة تزيل الحدود والفواصل بين فروع القانون، وهو الأمر الذي يصطدم مع التقاليد الأكاديمية والتي تعارفت على اعتبار موضوعات معينة خاصة بفروع القانون الأخرى لا بالقانون الدستوري[١]، ومن الملاحظ تأثر الفقه الإنكليزي بالمدلول اللغوي، للقانون الدستوري، فالقانون الدستوري عندهم يشمل كل ما يتصل بالدولة في أساسها، وفي تكوينها لنظام السلطات العامة ومسألة الجنسية.

فالفقه الإنكليزي لا يفصل بين القانون الدستوري والقانون الإداري، كما إنه يعالج موضوع السلطة القضائية باعتباره أحد موضوعات القانون الدستوري[٢]، وبالتالي فإن تطبيق هذا المعيار لتعريف القانون الدستوري سيؤدي إلى إدخال موضوعات واسعة النطاق وليست دستورية بالمعنى الدقيق للمصطلح.

- نقد المعيار اللغوي:

تم توجيه النقد لهذا المعيار، فهو يحول القانون الدستوري إلى مادة واسعة لا تنحصر فقط بنظام الحكم في الدولة، وإنما تشمل كل ما يتعلق بأساس تكوينها بمعنى أن القانون الدستوري قد أصبح يتضمن وبالإضافة لنظام الدولة السياسي، النظام الإداري والقضائي وغيرها من المواضيع الأساسية، لتصبح الإحاطة بمادة القانون الدستوري مستحيلة[٣].

كما وأن القانون الدستوري طبقاً لهذا المعيار، يتعارض وبشكل واضح مع مناهج التدريس الجامعية في الدول المتأثرة بالنظام اللاتيني، حيث جرت العادة على فصل الكثير من الموضوعات المشار إليها أعلاه عن نطاق مقرر القانون الدستوري وتدريسها في مقررات خاصة بها[٤].

---

(١)- فدراسة النظام الإداري تدخل في نطاق القانون الإداري ودراسة السلطة القضائية وإجراءاتها تدخل في نطاق الإجراءات المدنية والتجارية والجزائية، في حين إن موضوع الجنسية يدخل في اختصاص القانون الدولي الخاص.

(٢)- د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص١٤.

(٣)- المرجع السابق، ص١٥.

(٤)- د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤.

ولهذا، فقد انحصر البحث في تعريف القانون الدستوري وتحديد معناه في الفقه الدستوري في معيارين اثنين هما: المعيار الشكلي (العضوي) والمعيار الموضوعي (المادي).

المبحث الثاني
المعيار التاريخي

يرتبط المعيار التاريخي للقانون الدستوري بنشأته في فرنسا بعد ثورة ١٨٣٠، والتي ترتب عليها سقوط الملك شارل العاشر، حين شرع في سحب دستور ١٨١٤ بحجة أنه كان منحة من الملك لشعبه، وأن الشعب قد أغضبه، وكان هذا من أهم أسباب ثورة ١٨٣٠ في فرنسا، وقد ترتب على ذلك تولي الملك لويس فيليب عرش فرنسا، حيث تقررت في هذه الفترة بداية الملكية الدستورية، والتي أكدت على حقوق وحريات المواطنين، وعلى دور البرلمان في المساهمة في الحياة السياسية.

ويرجع الفضل في تدريس القانون الدستوري إلى (جيزو) وزير التعليم في ذلك الوقت والذي كان من الأعوان المقربين للملك لويس فيليب، حيث قام بإنشاء أول كرسي لتدريس القانون الدستوري، لطلبة كلية الحقوق بباريس، وذلك بموجب الأمر الصادر من الجمعية الوطنية الفرنسي ٢٢ آب/أغسطس عام ١٨٣٤، وقد اقتصر مساق القانون الدستوري، على تدريس المبادئ الدستورية التي تضمنتها الوثيقة الدستورية (وثيقة ١٨٣٠)، الخاصة بالنظام النيابي البرلماني الحر، والحقوق والحريات الفردية، والضمانات المقررة لها[١]، وبالتالي ارتبط مدلول القانون الدستوري بحقوق وحريات الأفراد في ظل النظام النيابي البرلماني الحر الذي ساد في فرنسا عقب ثورة ١٨٣٠.

- نقد المعيار التاريخي:

من الصعب الاعتماد على هذا المعيار، لبيان مدلول القانون الدستوري، وذلك بسبب ضيقه ومحدوديته، حيث يقتصر على شرح دستور معين (دستور ١٨٣٠) في فرنسا في فترة معينة

(١)- د. صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١٤.

عاشتها فرنسا ولا يجوز لهذه الخصوصية أن تعمم على كافة الدول، حيث تختلف الدول في ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما تم استخدام هذا المعيار لدعم النظام النيابي البرلماني الحر ما يوحي بأن القانون الدستوري لا يوجد إلا في الدول التي تدعم هذا النظام، وهذا غير حقيقي، فالقانون الدستوري لا يرتبط بالنظام النيابي البرلماني الحر، حيث نجد دول نظام الحكم فيها مطلق ومع ذلك نجد بها قوانين دستورية، ولذلك لا يجوز الاعتماد على المعيار التاريخي لتعريف القانون الدستوري[1].

حيث يصعب التأسيس لعلم (القانون الدستوري) أو أي علم آخر، بالاستناد للظروف التاريخية وحدها، كما أن الاعتماد الكلي على المدلول التاريخي لا يساعد في تطوير علم القانون الدستوري، كونه يرهن هذا التطوير بفترة تاريخية معينة قد ينتج عنها، نظرة سطحية ضيقة للقانون الدستوري، الذي شهد العديد من التطورات العلمية في موضوعاته ووسائل البحث فيها، هذا بالإضافة إلى أن تحديد المفاهيم من الناحية العلمية والمنهجية يتطلب توفر حقائق تتميز بالثبات والاستقرار، لا على أساس بعض اللحظات التاريخية لظهور هذه المفاهيم على الرغم من أن فهم تلك اللحظات قد يساعد في إعطاء تعريف لها ولكنه تعريف لا جامع ولا مانع ولا يصلح للاعتماد عليه، للتأسيس لعلم (القانون الدستوري).

المبحث الثالث
المعيار الشكلي

يرتبط تعريف القانون الدستوري، وفقاً لهذا المعيار بـــــ "الوثيقة الدستورية" حيث يعتمد هذا المعيار على مصدر القاعدة القانونية والشكل الذي تصدر فيه والإجراءات التي تتبع في وضعها أو تعديلها، فهو يهتم بالشكل الخارجي للقاعدة وبالهيئة التي أصدرتها، ولهذا يسمى أيضاً بالمعيار العضوي، حيث يرى أنصار المعيار الشكلي، أن القانون الدستوري يجب أن يتضمن شكليات منها:

---

(١)- د. أشرف حسن عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية والتنظيم الدستوري للسلطات العامة بجمهورية مصر العربية طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١، ص ١٩-٢٠.

١-أن يكون مكتوباً ومدوناً في وثيقة رسمية.
٢-أن يكون صادراً عن السلطة التأسيسية الأصلية.
٣-وجوب اتباع إجراءات مغايرة في تعديله لتلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية.
٤-دمغ جميع الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية بالطابع الدستوري، حتى ولو كانت تتضمن أحكام ليست دستورية بطبيعتها وسواءً أكانت جنائية أم مالية أم إدارية.

واستناداً لذلك يعرف القانون الدستوري بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية (المعروفة بالدستور) والتي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف الدساتير ويطلق عليها اسم السلطة التأسيسية أو المؤسسة ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشددة تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية"[١]، لينحصر بذلك وجود القانون الدستوري بالدول ذات الدساتير المكتوبة[٢].

بمعنى أن القانون الدستوري، تبعاً لهذا المعيار يقتصر على دراسة شرح وتفسير النصوص المدونة في (الوثيقة الدستورية) بما تتضمنه من أحكام وقواعد، وليترتب على ذلك وجوب اعتبار كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة قاعدة دستورية (ولو كانت من طبيعة غير دستورية) في حين أن أي قاعدة لا تتضمنها هذه الوثيقة تعتبر غير دستورية (ولو كانت بطبيعتها وجوهرها قاعدة دستورية).

ولعل ظهور هذا المعيار الذي يربط القانون الدستوري بالوثيقة الدستورية (الدستور) يرتبط باعتبارين: اعتبار تاريخي واعتبار سياسي.

أما الاعتبار التاريخي، فيعود إلى الأمر الصادر عام ١٨٣٤ والذي أنشأ أول كرسي لتدريس مادة (القانون الدستوري) في جامعة باريس[٣]، والذي نص على أن: "الغرض من تدريس هذه المادة هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية وضمانات الحقوق الفردية والنظم السياسية التي تقررها

---

(١)- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص٧.

(٢)- د. ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠، ص ٤٢٤.

(٣)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٩.

الوثيقة المذكورة"، حيث كان لهذا الاعتبار أثره على الفقهاء؛ حيث اكتفوا عند دراستهم للقانون الدستوري بشرح وتفسير النصوص المدونة في وثيقة (الدستور).

وأما الاعتبار الثاني فيعود إلى ارتباط فكرة الدستور المكتوب بمبدأ حقوق الإنسان؛ حيث اعتقد بعض الفقهاء أن الدستور بحكم تنظيمه للسلطة السياسية يمكنه حماية حقوق الأفراد الأساسية تجاه الدولة وبيان الحدود التي يجب على الدولة ألا تتعداها، لذا وجب إعطاء الدستور مكانة ممتازة وجعله المصدر الوحيد للقانون الدستوري، وبذلك أصبح هذا التلازم بين الدستور والقانون الدستوري أمراً ضرورياً، حتى أن الفصل (١٦) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن؛ الذي صدر عقب الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م نص على أن: "كل جماعة لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولا توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحريات العامة، هي جماعة من غير دستور"[١].

ولذلك تم ربط القانون الدستوري بـــ (الدستور) إلا أنه وعلى الرغم من وضوح هذا المعيار والمزايا التي يحققها، إلا أن الفقه قد وجه إليه الكثير من الانتقادات التي أوضحت عجزه وعدم كفايته في تحديد مدلول القانون الدستوري وهو ما سنعرضه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

مزايا المعيار الشكلي

١-يتسم المعيار الشكلي بالسهولة والبساطة حيث يبدو واضحاً في مدلوله، إذ يكفي البحث بين دفتي الوثيقة الدستورية لتحديد ما إذا كانت قاعدة ما دستورية أم لا، فإذا كانت موجودة فهي دستورية أما إذا كانت غير موجودة فهي غير دستورية.

٢-يظهر هذا المعيار، الفرق بين السلطة المختصة بوضع الدستور وهي (السلطة التأسيسية الأصلية) والسلطة المختصة بوضع القوانين العادية وهي (السلطة المنشأة التشريعية)، حيث يوضح الفرق بين إجراءات نشأة وتعديل الدستور وبين إجراءات إقرار وتعديل القانون العادي، ليكرس علو القواعد الدستورية على القوانين العادية من الناحية الشكلية.

---

(١)- د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٦، ص ٦-٧.

٣-يمنح هذا المعيار الدستور جموده وسموه عن غيره من القوانين العادية، ذلك إن إدراج قاعدة ما، في ثنايا الوثيقة الدستورية تجعلها مميزة عما عداها من القواعد القانونية الأخرى، الأمر الذي يفرض على المشرع العادي التقيد بنصوص الدستور وعدم مخالفته فيما يصدره من قوانين بالنظر لسمو قواعده ووجوب خضوع القوانين العادية له[١].

المطلب الثاني

عيوب المعيار الشكلي

١-يؤدي تبني المعيار الشكلي إلى إنكار وجود القانون الدستوري في الدول ذات الدساتير العرفية، ذلك أن هذا المعيار قد ربط وجود القانون الدستوري بوجود الدساتير المدونة، ولذلك فإن الدول التي لا تعرف الدستور المدون -كإنكلترا- لا يوجد فيها قانون دستوري، وهو أمر غير صحيح لأن لكل دولة دستوراً -عرفياً كان أم مكتوباً- يبين كيفية ممارسة السلطات العامة لاختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض[٢].

ولذات السبب فإن هذا المعيار ينكر (العرف الدستوري) ودوره المفسر أو المكمل أو حتى المعدل للدستور المكتوب.

٢-يعجز المعيار الشكلي عن إعطاء تعريف جامع ومانع للقانون الدستوري حتى في دول الدساتير المدونة أو المكتوبة، ذلك أن تنظيم السلطة في أية دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية، وإنما تشترك في تحديده قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية إلا أنها موجودة في قوانين عادية[٣] (كقوانين الانتخاب) أو في قواعد عرفية ورغم ذلك هي قواعد ملزمة لا يمكن الخروج عنها من ذلك، العرف السائد في لبنان من وجوب كون رئيس الجمهورية (مسيحي ماروني) ورئيس مجلس الوزراء (مسلم سني) ورئيس مجلس النواب (مسلم شيعي)، فهذه القاعدة عرفية ومستقرة رغم عدم النص عليها في الدستور اللبناني الحالي.

---

(١)- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، [د.ت]، ص ٩.

(٣)- د. حسين عثمان، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٣٤.

عدا عن إن اختلاف مضمون الوثيقة الدستورية من دولة لأخرى من شأنه أن يؤدي إلى اختلاف موضوعات ذلك القانون بينهما، الأمر الذي ينعكس على اختلاف تعريف القانون الدستوري باختلاف الدول، وهو أمر يتعارض مع التعريف الذي يجب ألا يتأثر بالظروف والأماكن.

٣-يؤدي الأخذ بهذا المعيار إلى تحديد موضوعات القانون الدستوري بصورة تخالف الواقع، ذلك أن الوثيقة الدستورية قد تتضمن أحكام وموضوعات لا علاقة لها بالقانون الدستوري، وبالعكس فقد نجد العديد من الموضوعات والأحكام الدستورية غير منصوص عليها في الوثيقة الدستورية، فقد تتضمن الوثيقة الدستورية بعض المسائل الغير دستورية من حيث الطبيعة أو الجوهر وإنما هي مسائل تتعلق بقوانين عادية (كقانون العقوبات) من ذلك ما يتضمنه الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ من النص على: "إلغاء عقوبة الإعدام وذلك في المادة (٦٦-١) والتي تنص على أنه لا يجوز الحكم بالإعدام على أي فرد ".

وفي أمريكا نجد تعديلاً دستورياً صدر عام ١٩١٩ يقضي بتحريم الخمور ومعاقبة الاتجار فيها وكذلك تعاطيها، ليتم إلغاء هذا التعديل بتعديل جديد عام ١٩٣٣ (التعديل الحادي والعشرين).

فمثل هذه النصوص كان من الواجب النص عليها في (قانون العقوبات) لا في وثيقة الدستور[١]، إلا أن المشرع الدستوري قد عمد إلى إدراجها في صلب الوثيقة الدستورية لمنحها السمو والحماية (صفة الجمود) التي تتمتع بها القواعد الدستورية بحيث يمنع المشرع العادي، من تعديلها أو إلغائها عن طريق القوانين العادية لتوصف هذه النصوص بأنها (دستورية شكلاً لا موضوعاً) وبالتالي فإن هذه الموضوعات – بنظر العديد من الفقهاء – منقطعة الصلة بتنظيم السلطات العامة في الدولة[٢]، وبنظام الحكم[٣].

---

(١)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة، ٢٠١١، ص ١٣.

(٢)- د. كمال الغني، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٣)- د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١.

وبالعكس فإن الأخذ بهذا المعيار، قد يؤدي إلى نفي الصفة الدستورية عن أحكام تعد دستورية بطبيعتها لمجرد عدم وجودها في صلب الوثيقة الدستورية.

ذلك أن بعض المسائل الدستورية المتعلقة بنظام الحكم، قد يفضل المشرع الدستوري تنظيمها بعيداً عن الوثيقة الدستورية بقانون عادي (كقانون الانتخاب – قانون الأحزاب السياسية)، وذلك ليمنح المشرع العادي القدرة على تعديل هذه المسائل بما يتوافق مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة، وبالتالي ليمنحها (صفة المرونة) بحيث يتم تعديلها بسهولة دون الحاجة للإجراءات المشددة المطلوبة لتعديل النصوص الدستورية بحيث تصبح هذه الموضوعات وبرغم طبيعتها الدستورية (غير دستورية) استناداً للمعيار الشكلي، لتنظيمها خارج الوثيقة الدستورية (دستورية موضوعاً غير دستورية شكلاً).

٤-يؤدي اعتماد المعيار الشكلي إلى إغفال أهمية التطبيق الفعلي للنصوص الدستورية وما يجري عليه العمل من تقاليد دستورية وكيفية تفسير القواعد الدستورية المنظمة للسلطات العامة عدا عن إهماله لدور السلطات غير الرسمية كجماعات الضغط والأحزاب السياسية في توجيه الحياة الدستورية[١]، إضافةً إلى تأثير الرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني، التي تعتبر مرآة للدستور، بالإضافة أن الدراسة النظرية للقانون الدستوري، يجب أن تتضمن في جزء منها دراسة مقارنة لدساتير بعض الدول.

ذلك أنه من أجل دراسة نظام سياسي في بلد ما، لا يمكن الاقتصار على ما هو وارد في نصوص الدستور وإنما يجب العودة إلى القوانين ذات الطبيعة الدستورية وكذلك إلى الأعراف الدستورية.

ونضرب مثالاً على ذلك ما يجري عليه العمل في لبنان من قيام رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الوزراء (والذي غالباً ما يكون مفروضاً عليه)، وقيام هذا الأخير بتعيين بقية الوزراء بناءً على رغباته وتوجهاته وبالرغم من معارضة رئيس الجمهورية أحياناً، وذلك خلافاً

---

(١)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني)، مرجع سابق، ص ١٩.

لنص المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والذي يمنح الرئيس السلطة في تشكيل الحكومة؛ وذلك بنصه على أن: "يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ...".

كل هذه العيوب أدت إلى هجر المعيار الشكلي وتبني المعيار الموضوعي من قبل غالبية الفقه الدستوري لما يوفره من تلافي لهذه الانتقادات.

المبحث الرابع
المعيار الموضوعي

يؤسس الرأي الغالب في الفقه الدستوري، تعريف القانون الدستوري على أساس موضوعي، ينظر إلى الأمور ذات الطبيعة الدستورية التي تتعلق بنظام الحكم ونشأة السلطات العامة واختصاصاتها وعلاقتها بعضها ببعض ومسؤوليتها وعلاقتها بالأفراد، حيث يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على مضمون أو جوهر القواعد القانونية دون الاهتمام بالشكل أو الإجراءات المتبعة في إصدارها وسواء أكانت عرفية أم مكتوبة، في وثيقة الدستور أم خارجها[١]، ولهذا يسمى بـــ (المعيار المادي)، ليعرف القانون الدستوري استناداً لهذا المعيار بأنه: "جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أياً كان مصدرها سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية أو نظمت بقوانين عادية أو كان مصدرها العرف الدستوري"[٢]، وبناءً على التعريف السابق، يوفر المعيار الموضوعي عدداً من المزايا أهمها أنه جامع مانع فهو:

١-**معيار جامع:** لأنه ينظر إلى القانون الدستوري من ناحية موضوعاته بصرف النظر عن وجوده في مرتبة قانونية معينة، فهو قد يرد في وثيقة الدستور أو في عرف دستوري أو في تشريع عادي أو تشريع فرعي، وبذلك يكون هذا المعيار جامعاً لكافة المسائل الدستورية بطبيعتها.

٢-**معيار مانع:** لأنه يمنع دخول أي مسألة غير دستورية، حتى ولو كانت واردة في الوثيقة الدستورية، لافتقادها للطبيعة الدستورية.

---

(١)- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، [د.ن]، [د.ت]، ص ١٣.

(٢)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠.

٣-يتلافى العيوب الموجهة إلى المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، حيث يتفق مع اعتبارات الدراسة الأكاديمية، كما أنه يتسم بطابع العمومية والشمول، حيث لا يقصر تعريف القانون الدستوري على القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، ومن ثم يتلاءم مع الدول ذات الدساتير العرفية.

وعلى الرغم من اتفاق الفقهاء حول تعريف القانون الدستوري استناداً للمعيار الموضوعي وترجيحه على المعيار الشكلي إلا أنهم اختلفوا حول الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية فمع اتفاقهم على اعتبار "نظام الحكم" و"تنظيم السلطة السياسية" الموضوع الأساسي لهذا القانون، إلا أنهم اختلفوا حول الطبيعة الدستورية لبعض الموضوعات، وهو ما سنعرضه من خلال المطلب الأول، لننتقل في المطلب الثاني إلى البحث في مزايا وعيوب المعيار الموضوعي.

المطلب الأول

موضوعات القانون الدستوري

اختلف فقهاء القانون الدستوري حول الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية، ومن هذه الموضوعات:

أولاً- موضوع الدولة:

اختلف الفقهاء حول (نظرية الدولة) وهل هي من موضوعات القانون الدستوري أم لا، وانقسموا حول هذه المسألة إلى اتجاهين مختلفين:

١- **الاتجاه الأول:** ويمثل هذا الاتجاه رأي أغلبية الفقه والذين وجدوا في (نظرية الدولة) موضوعاً دستورياً بطبيعته مستندين إلى أن القانون الدستوري هو أحد فروع القانون العام الداخلي والذي تبرز فيه الدولة بوصفها صاحبة السلطة العامة ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي (جوليان لافرييز) والذي عرف القانون الدستوري طبقاً للمعيار الموضوعي بأنه: "عبارة عن مجموعة القواعد التي تحدد طبيعة أو شكل الدولة (موحدة أو فيدرالية) ونظام الحكم فيها (جمهوري أو ملكي) والمبادئ الأساسية الخاصة بنظام واختصاصات السلطات العامة الكبرى والعلاقة فيما بينها".

وتتفق تعريفات أغلبية الفقهاء مع تعريف الفقيه (لافرييز) في المضمون باعتبار أن القانون الدستوري يتضمن القواعد المتعلقة بالدولة ونظام الحكم فيها وإن اختلفت معه في الصياغة[1].

٢- **الاتجاه الثاني:** ويمثل رأي بعض الفقه والذي رفض الاتجاه الأول ورأى فيه توسعة بغير مقتضى للقانون الدستوري، ليخلص إلى القول بأن نظرية الدولة وأركان وجودها وأشكالها واختلاف نظمها السياسية ليست من قبيل الموضوعات ذات الطبيعة الدستورية، ومن ثم يجب طبقاً لهذا الرأي أن تستبعد نظرية الدولة 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.

وينتهي أنصار هذا الاتجاه إلى تعريف القانون الدستوري بأنه "مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم (أي الحكومة) في مجتمع سياسي معين في وقت معين"[2].

ونحن نرى أنه وبالرغم من منطقية الحجج التي استند إليها هذا الاتجاه إلا أنها لا تصلح مبرراً لاستبعاد (نظرية الدولة) من بين موضوعات القانون الدستوري، فمقولة أن: "دراسة الدولة تهم القانون العام بكل فروعه وليست موضوعاً خاصاً بالقانون الدستوري"، هي مقولة صالحة لأي فرع من فروع القانون العام لاستبعاد دراسة (نظرية الدولة) من بين موضوعاته، وإذا افترضنا جدلاً أن هذا الموضوع يدخل حصراً في اختصاص (القانون الدولي) باعتباره أحد فروع القانون العام والذي يعنى بدراسة العلاقة بين الدول في وقت الحرب والسلم والحياد، فإن هذه الدراسة تعنى بدراسة السيادة الخارجية للدولة والتي يفترض فيها مبدأ (المساواة في السيادة)، ولا تعنى بدراسة السيادة الداخلية والتي يفترض فيها (العلو) على بقية السلطات في الدولة

---

(١)- راجع في استعراض هذه التعاريف د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١-٢٢ وأيضاً د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، [د.ن]، ٢٠١٨، ص ٥٠-٥١.

(٢)- أنظر: د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، ٢٠٠٤، ص١٦١.

لتشكل الركن الأهم لوجود الدولة إلى جانب الشعب والاقليم وهذه السيادة العليا لا يمكن أن تكون إلا بوجود (دستور) يمنح الشرعية لتلك السلطة، لتمارس سلطانها في الداخل أولاً ثم في الخارج في علاقتها مع غيرها من الدول.

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

يكاد لا يخلو دستور من إيراد مجموعة من النصوص التي توضح اتجاهه السياسي والاقتصادي والاجتماعي[1]، وهو الأمر الذي دفع الفقهاء إلى الاختلاف حول اعتبار مثل هذه النصوص من طبيعة دستورية أم لا، حيث انقسموا إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: ذهب أنصاره إلى اعتبار هذه الموضوعات مجردة من الطبيعة الدستورية لأنها مجرد مبادئ لا تنتمي بذاتها إلى أحكام القانون الوضعي، ومن ثم فهي تتجرد من صفة الإلزام الفوري ولا تعتبر قواعد ملزمة، ويقتصر دورها على توضيح معالم المجتمع وتوجيه مناهج النظام فيه، كما أنها لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة ولا تتصل بتنظيم السلطات العامة فيها.

فاستناداً لهذا الرأي ينحصر مضمون القواعد الدستورية في موضوع السلطة العامة من حيث تأسيسها وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة وظائفها ولا يتعدى ذلك إلى المذهب الفكري أو الفلسفي الذي تعتنقه الدولة.

الاتجاه الثاني: ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى اسباغ الصفة الدستورية على النصوص التي تبين الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي تسترشد بها السلطات العامة عند مباشرتها لوظائفها، وذلك لأن قواعد القانون الدستوري لا تقتصر على تنظيم السلطات العامة في الدولة وكيفية مباشرة كل منها لاختصاصاتها، وإنما تحدد أيضاً عناصر الايديولوجية التي يدين بها الدستور أو التي صدر في ظلها سواء أكانت ايديولوجية سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، تلك

---

(١)- من ذلك ما ورد في الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ في المادة الأولى من أن: "الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة تامة".

وفي المادة الثالثة عشرة ورد النص في الفقرة (٢) على أن: "تهدف السياسة الاقتصادية للدولة إلى تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع والأفراد عبر تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية للوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة".

وفي المادة التاسعة عشرة ورد النص على أن: "يقوم المجتمع في الجمهورية العربية السورية على أساس التضامن والتكامل واحترام مبادئ العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة وصيانة الكرامة الانسانية لكل فرد".

الايديولوجية التي تعد بمثابة الموجه أو المرشد لنشاط الدولة ككل، والذي يجب أن تفسر على هديه نصوص الدستور، ولهذا فإن السلطات العامة لا تستطيع أن تحيد عنها وإلا عُدّ ذلك انتهاكاً لنصوص الدستور ولروحه[1].

ثالثاً- تنظيم السلطة والحرية في الدستور:

ثار الخلاف بين الفقهاء حول موضوعي السلطة والحرية، فهل تقتصر وظيفة القانون الدستوري على تنظيم السلطة فقط، أم تنظيم الحرية فقط أم أنه يتولى تنظيم كلا الأمرين؟ وانقسموا في ذلك الى ثلاثة اتجاهات:

١- **الاتجاه الأول:** القانون الدستوري هو وسيلة لتنظيم الحرية:

يمثل هذا الاتجاه موقف الفقه التقليدي والذي عمد إلى الربط بين القانون الدستوري والنظام الديمقراطي الحر، ليعرفوا القانون الدستوري بأنه: "فن أو صناعة الحرية".

حيث لا يكفي للقول بوجود الدستور أن يتضمن القواعد الناظمة للسلطة السياسية في الدولة وإنما يجب أن يتضمن فضلاً عن ذلك القواعد التي تكفل حريات الأفراد وتصون حقوقهم.

وقد استند هذا الفقه إلى الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ والذي وضع على أساس فلسفة المذهب الفردي الحر وفكرة الحكومة المقيدة، كما استند أيضاً إلى إعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ وبصفة خاصة نص المادة السادسة عشر والذي يقضي بأن: "كل مجتمع لا يكفل الضمانات الضرورية لحقوق الأفراد ولا يقرر مبدأ الفصل بين السلطات هو مجتمع ليس له دستور".

واستناداً لهذا الرأي ينتفي وجود الدستور في الدول ذات الحكم المطلق أو الشمولي[2].

٢- **الاتجاه الثاني:** القانون الدستوري هو أداة لتنظيم السلطة:

يمثل هذا الاتجاه موقف الفقه الحديث والذي ذهب إلى عدم صواب رأي الفقه التقليدي في الربط بين القانون الدستوري والنظام الديمقراطي الحر، حيث يرى بأن كل دولة ينطبق عليها شروط

---

(١)- من أنصار هذا الرأي د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٨.

(٢)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٤.

قيام الدولة لابد وأن يكون لديها دستور وذلك بصرف النظر عن طبيعة نظام الحكم فيها[1] ديمقراطي أم تسلطي وأياً كانت الفلسفة التي تدين بها، حيث يتولى هذا الدستور تحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها ويبين السلطات العامة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض وعلاقاتها مع المواطنين.

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

صاحب هذا الاتجاه هو الفقيه الفرنسي "اندريه هوريو"[2] والذي يرى بأن: (القانون الدستوري – في معناه العميق– هو فن التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة).

ليوفق بذلك بين الاتجاهين السابقين، رافضاً تحديد مهمة القانون الدستوري في تنظيم الحرية فقط أو في تنظيم السلطة فقط، ليرى –وبحق– أن المهمة الأساسية للقانون الدستوري تتحدد في إيجاد الحل التوفيقي بين ضرورة وجود السلطة وضرورة ضمان الحريات الفردية.

فالسلطة ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود وإنما لا بد من حدود وضوابط لممارستها وإلا انقلبت بالضرورة إلى نوع من الفوضى[3].

المطلب الثاني

تقدير المعيار الموضوعي

يوفر المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري الكثير من المزايا فهو لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة، لذلك فهو يؤدي إلى أن يكون لكل الدول دون استثناء قانونها الدستوري، سواء أكان دستورها مدوناً أم عرفياً، كما أنه يؤدي إلى استبعاد القواعد غير الدستورية من دراسة القانون الدستوري حتى ولو تم النص عليها في وثيقة الدستور، وذلك بسبب اهتمامه بجوهر وطبيعة المسائل ذات الطبيعة الدستورية سواء أكانت واردة في وثيقة الدستور أم لم ترد، وبالتالي فهو يتلافى عيوب المعيار الشكلي، إلا أن ذلك لا يعني خلوه من

---

(١)- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧.

(٢)- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٣٩.

()٣- د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٤٧.

العيوب، ذلك أنه معيار غير منضبط ويقوم على أساس مرن فضفاض[1]، وليس أدل على ذلك من اختلاف أنصاره حول الموضوعات التي تعتبر دستورية بطبيعتها والتي تمثل موضوع القانون الدستوري، الأمر الذي يجعل تحديد معنى دقيق للقانون الدستوري أمراً عسيراً وذلك بسبب الغموض والاختلاف الذي يكتنف تصنيف ما هو دستوري وما هو غير دستوري.

ثم ما الفائدة من إضفاء الصفة الدستورية على نص ورد في قانون عادي (كقانون الانتخاب) فهل تمنحه تلك الصفة السمو الذي يحميه في مواجهة السلطة التشريعية؟!

الاجابة طبعاً بالنفي، ذلك أن الطبيعة الدستورية للقاعدة، لا توفر لها السمو والعلو، وإنما يكون بوسع السلطة التشريعية تعديلها بسهولة كما تعدل أي قانون.

في حين نرى العكس في حال وجود نص لا يتمتع بطبيعة دستورية، في صلب دستور جامد، حيث يوفر له هذا الوجود، الصفة الدستورية الشكلية برغم طبيعته الغير دستورية، وبالتالي يصبح هذا النص ولمجرد وجوده في (الدستور) متمتعاً بالسمو الشكلي الذي يمنع السلطة التشريعية من تعديله بسهولة.

ولذلك فإن القواعد ذات الطبيعة الدستورية هي الأولى بأن تحتويها (الوثيقة الدستورية) لتوفر لها السمو الموضوعي والشكلي معاً.

وبالتالي وإن كان من الواجب في الدراسة الاكاديمية للقانون الدستوري الأخذ بالمعيار الموضوعي إلا أنه لا يجوز تجاهل المعيار الشكلي وذلك لصعوبة الاعتراف لقاعدة ما بأنها دستورية إذا هي نظمت خارج إطار الوثيقة الدستورية، لتبقى بذلك عديمة الجدوى من حيث النتائج العملية.

ذلك أن العديد من القواعد العرفية ذات الطابع الدستوري، انتهكت ولم تحترم إلا بإدخالها في صلب الوثيقة الدستورية ومن الأمثلة الشهيرة، القاعدة العرفية الأمريكية والتي قضت(بعدم جواز انتخاب الرئيس الأمريكي لمرة ثالثة)، فهذه القاعدة التي نشأت عندما امتنع (جورج واشنطن) عن ترشيح نفسه لمنصب الرئاسة لمرة ثالثة، الأمر الذي أصبح عرفاً دستورياً،

---

(١)- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري والنظام الدستوري السوري، مرجع سابق، ص ٥٨.

استمر إلى أن خرقه الرئيس (فرانكلين روزفلت) والذي تولى الرئاسة لأربع دورات متتالية، دون أن يستطيع أحد الطعن بذلك، الأمر الذي اضطر الأمريكيين للمطالبة بتعديل دستورهم، لتدخل هذه القاعدة العرفية في صلب الدستور من خلال التعديل الثاني والعشرين عام ١٩٤٧ والذي قضى بأنه: "لا يجوز انتخاب أي شخص لمنصب الرئيس لأكثر من دورتين"[١].

وعلى ذلك فالقانون الدستوري هو: "مجموعة القواعد التي تتناول بالتنظيم شكل الدولة ونظام الحكم فيها، ونشأة وتنظيم السلطات العامة وعلاقتها بعضها ببعض، وكذلك علاقتها بالأفراد، ووضع أسس الحقوق والحريات والواجبات العامة".

والدستور هو: "هذه القواعد عندما تصدر عن المشرع الدستوري وتحتويها الوثيقة الدستورية".

وبالتالي فإن المعيار الموضوعي لازم عند دراسة القانون الدستوري كعلم أو كفرع من فروع القانون العام، في حين أن المعيار الشكلي لازم عند دراسة النظام السياسي لدولة ما، إذ لا بد من الرجوع لدستور تلك الدولة لبيان طبيعة ذلك النظام.

وهنا لا بد من الإشارة إلى موقف جانب من الفقه الذي شكك في الطبيعة القانونية للقواعد الدستورية بحجة افتقادها لركن الجزاء عند مخالفة أحكامها، كأحد الأركان الأساسية لاعتبار القاعدة قانونية بالمعنى الواسع، فالقواعد الدستورية استناداً لرأيهم، ليس لها جزاء لأنه لا يمكن تنفيذها قهراً، طالما أن الدولة هي وحدها التي تملك سلطة القهر والإجبار، ومن غير المتصور أن تستخدم الدولة، سلطة الإكراه ضد نفسها[٢]، ولا توجد سلطة أعلى من الدولة، يمكن أن توقع عليها جزاء، إن هي خالفت قواعد القانون الدستوري[٣]، وعليه فالقاعدة الدستورية، ليست سوى توجيهات سياسية تحظى بقيمة أو التزام أدبي فقط[٤].

---

(١)- موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٢، ص ٢٨٧.

(٢)- د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، د.م، د.ن، ١٩٥٦، ص ٢٠.

(٣)- د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ١٩٩٥، ص ٤٦.

(٤)- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، النظرية العامة، د.ن، ص ٢٩.

والواقع أن هذا الرأي مردود عليه، لعدد من الأسباب، فالقانون الدستوري لا يخلو من الجـــزاء ولكنه جزاء من طبيعة خاصة سياسية تتناسب مع قواعد القانون الدستوري وهو جـــزاء يحقـــق الغرض من تقريره في كفالة تنفيذ تلك القواعد، نذكر منها:

١-**مخالفة التشريعات العادية واللائحية للدستور:** ففي حالة صدور تشريع عادي أو لائحي مخالف للقواعد الدستورية، تملك المحكمة المختصة بالرقابة على دســـتورية القـــوانين، الحكم بعدم الدستورية، ويترتب على هذا الحكم، جزاء وهو اعتبار القـــانون المخـــالف لاغياً، وهو ما يحمل في طياته جزاءً للسلطة التي أقرت وأصدرت ذلك القانون.

٢-**الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية**[١]: حيث تقرر بعض الدساتير وسائل من شأنها ضمان الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين، من مثل حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، وحق السلطة التشريعية في السؤال والاستجواب مع ما يترتب على ذلـــك من حجب الثقة عن الحكومة وهو ما يعتبر جزاءً للسلطة التي عينت تلـــك الحكومـــة أو حتى انتخبت ذلك البرلمان، عدا عن أن بعض الدساتير تمـــنح للبرلمـــان الســـلطة فـــي محاكمة الرئيس وعزله من منصبه إذا ثبتت إدانته، وهو الجزاء الأكبر الذي قد يتعرض له الرئيس في حال إخلاله بواجباته الدستورية.

٣-**عدم المشروعية:** فإذا صدر قرار لائحي أو فردي، وكان معيباً بعيب عدم المشـــروعية، كان لذوي الشأن الحق في رفع دعوى "الإلغاء" أمام القضاء الإداري، مطـــالبين بإلغـــاء ذلك القرار، فإذا صدر هذا الحكم، كان بمثابة جزاء بإلغاء القرار غير المشـــروع بـــأثر رجعي، وإذا ترتب على هذا القرار ضرر، أمكن كذلك رفع دعـــوى القضـــاء الكامـــل والتعويض عما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب.

٤-**الغضب الشعبي:** حيث يستطيع الشعب التعبير عن غضبه من خلال توجيه النقد للسلطات على سياسة معينة أو قانون ما بواسطة مؤسسات المجتمع المدني والإعلام الذي يستطيع توجيه وحتى صنع الرأي العام، ليتمكن من ممارسة ضغط على سلطات الدولة، يترتـــب

---

(١)- د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، مرجع سابق، ص ٣٦.

عليه جزاء، يتمثل في قيام السلطة التشريعية أو التنفيذية بتعديل سياستها أو قانونها بما يتواءم مع الرأي الشعبي وقد يصل الجزاء الشعبي إلى أعلى درجاته والتي تتمثل في الثورات ضد نظام الحكم.

وأكبر دليل على ذلك، فضيحة العصر (ووترجيت) والتي اضطر على إثرها الرئيس الأمريكي (ريتشارد نيكسون) إلى الاستقالة من الحكم والتخلي عن رئاسة الدولة لنائبه (جيرالد فورد) تحت ضغط الرأي العام[1].

المطلب الثالث

مصادر القانون الدستوري

يقصد بمصادر القانون الدستوري لغةً، الأصل الذي تستوحى منه القاعدة القانونية، أما اصطلاحاً فيشير إلى المنابع التي تكّون القاعدة الدستورية بمفهومها الموضوعي العام، حيث تتنوع مصادر القانون الدستوري بين مصادر رسمية ومصادر تفسيرية، وهو ما سنتناوله من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المصادر الرسمية

يقصد بالمصادر الرسمية للقانون الدستوري، الأصل الذي تستمد منه قواعد هذا القانون، قوتها الملزمة، وتتمثل المصادر الرسمية للدستور في الشريعة الإسلامية، بالنسبة للدول ذات الأغلبية المسلمة ثم التشريع والذي يتمثل في مجال القانون الدستوري، بالوثيقة الدستورية التي تسمى (الدستور) والتي تعتبر المصدر الأول للقواعد الدستورية، يليها العرف الدستوري، والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي تتعلق بمسائل دستورية في جوهرها أو في طبيعتها وهي ما اصطلح على تسميته بـــ (القوانين الأساسية).

أولاً- الشريعة الإسلامية:

---

(١)- المرجع السابق، ص ٣٧.

تعد الشريعة الإسلامية، مصدراً رسمياً للتشريع في الدول ذات الأغلبية المسلمة، ففي الدستور المصري لعام ٢٠١٤، تنص المادة الثانية منه على أن: "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع".

وفي دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، تنص المادة السابعة على أن: "الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد والشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع فيه ولغة الاتحاد هي اللغة العربية".

وفي المادة الثالثة من دستور الجمهورية العربية السورية الملغى لعام ٢٠١٢، تم النص على أن: "١- دين رئيس الجمهورية الإسلام، ٢- الفقه الإسلامي مصدر رئيسي للتشريع".

وفي المادة (٣) من الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية، تم النص على أن: "دين رئيس الجمهورية الإسلام، والفقه الإسلامي هو المصدر الرئيس للتشريع".

ويستفاد من هذه النصوص الدستورية، أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي الذي يجب أن تستقي منه جميع التشريعات أحكامها، وعلى رأسها القانون الدستوري ومن أهم المبادئ الدستورية الإسلامية والتي تشكل الأساس الذي يقوم عليه نظام الحكم، مبدأ العدالة، ومبدأ الشورى، ومبدأ الحقوق والحريات.

١-**مبدأ العدالة:** يعتبر مبدأ العدالة، أهم أركان نظام الحكم في الإسلام، وذلك تطبيقاً لقوله تعالى: "وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل"[١].

كما حضت السنة النبوية الشريفة على مبدأ العدالة، حيث قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "سبعةٌ يظلهم الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله: إمام عادل...".

ومبدأ العدالة لا يقتصر على القضاة، وإنما يشمل تطبيقه، كافة المسؤولين بالدولة ولكنه واجب بالنسبة للقاضي وإلزاماً عليه، بأن يحكم بالعدل وأن يتحرى الصدق ويلتزم الحياد والاستقلال وهو ما تبناه الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ في المادة (١٣٤) منه بنصه على أن: "شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم"، وهو ما أكده

---

(١)- سورة النساء، الآية (٥٨).

الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية في مقدمته، والتي جاء فيها ما يلي: "... باتت المسؤولية التاريخية تحتم استكمال مسيرة النضال بتحصين هذا الانتصار وترسيخ أسس العدالة وضمان عدم تكرار المأساة، وحماية الأجيال القادمة من أي استبداد جديد...".

٢-**مبدأ الشورى:** حيث تعتبر الشورى من أهم أركان نظام الحكم في الإسلام، وذلك تطبيقاً لقوله تعالى: "وأمرهم شورى بينهم"[١].

ويرى الفقهاء في تفسيرهم لهذه الآية، أن مبدأ الشورى يتطلب تحقيقه، عدة أمور أهمها:

أ- أن تلقى مسؤولية تصريف أمور المجتمع على كاهل من يتم تعيينه أو اختياره برضا الناس الحر، بعيداً عن الضغوط والإكراه.

ب-أن ينال الناس الحرية الكاملة في التعبير عن آرائهم في أمور المجتمع التي تتعلق بهم وبحقوقهم ومصالحهم.

ج-التسليم بما يجمع عليه أهل الشورى أو أكثرهم، إذ لا معنى للشورى إذا استمع ولي الأمر إلى من يستشيرهم ثم اختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة[٢].

وبذلك يمثل مبدأ الشورى في الإسلام، الديمقراطية الحديثة في أبهى صورها، والتي تعتمد على تغليب إرادة الأغلبية.

٣-**مبدأ المساواة:** ساوت الشريعة الإسلامية بين الناس كافةً دون تفرقة بينهم بسبب الأصل أو اللون أو الجنس أو اللغة، حيث يجد مبدأ المساواة أساسه في القرآن الكريم وفي السنة النبوية، إذ قال الله تعالى: "يا أيها الناس إنّا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم"[٣].

حيث ساوى الإسلام بين الناس جميعاً في كافة المجالات، ومنها المساواة في تولي الوظيفة العامة على أساس الكفاءة والصلاحية والمساواة أمام القضاء والمساواة في الحقوق والمنافع والمساوة في التكاليف والأعباء العامة.

---

(١)- سورة الشورى، الآية رقم ٣٨.

(٢)- د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠٠٨، ص ٢٥.

(٣)- سورة الحجرات، الآية ١٣.

٤-**الحقوق والحريات العامة:** سبقت الشريعة الإسلامية كافة الشرائع في تقرير حقوق الإنسان وحرياته بكافة صورها، حتى الكرامة الإنسانية التي تتشدق فيها التشريعات الحديثة في الدول الغربية، ضمنتها الشريعة الإسلامية منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان، بقوله تعالى: "ولقد كرمنا بني آدم"[١].

ومن أهم الحقوق التي أتى بها الإسلام، حق الإنسان في الحياة، حق الإنسان في الأمن، وحق الملكية وحق العمل وحرمة المسكن عدا عن كفالته لحرية المعتقد وحرية الرأي وحرية التنقل.

ثانياً- التشريع:

ويشمل هذا المصدر، الوثيقة الدستورية والعرف الدستوري والقوانين الأساسية.

١-**الوثيقة الدستورية (الدستور):** والتي تعتبر المصدر الأول للقواعد الدستورية في الدول ذات الدساتير المدونة، علماً بأن الوثيقة الدستورية قد تكون واحدة ومن الممكن أن تتعدد.

وقد تكون الوثيقة الدستورية مطولة تتناول بالتنظيم موضوعات تترك عادة للمشرع العادي وقد تكون مختصرة تُعنى فقط بالتنظيم السياسي للدولة، تاركةً باقي الموضوعات التفصيلية للقوانين العادية، ومثال النوع الأول الدساتير ذات الطابع الأمريكي، ومثال النوع الثاني الدساتير ذات الطابع الأوروبي.

٢-**العرف الدستوري:** تعتبر القاعدة العرفية عموماً المصدر الأول، للقانون المكتوب سواءً في مجال القانون الخاص أو العام، لذلك كانت معظم القواعد الخاصة بنظام الحكم في الماضي قواعد عرفية ومنذ قيام الثورتان الفرنسية والأمريكية في أواخر القرن الثامن عشر، بدأ تدوين القواعد القانونية في صورة وثائق مكتوبة، أُطلق عليها اسم (الدستور).

وبالرغم من أن القانون المدون، يتبوأ المكانة الأولى ويحتل مكانة تتفوق على العرف، إلا أن للعرف أهمية خاصة يتمتع بها في الشؤون الدستورية، إذ مازال مصدراً لبعض الدساتير

---

(١)- سورة الإسراء، الآية ٧٠.

مثل الدستور البريطاني[١].

وقد أنكر بعض الفقه (كاريه دي مالبرج) كل قيمة قانونية للعرف، لأنه لا يستطيع أن يخلق قاعدة لها صفة دستورية، لأن قوة الدستور تتمثل في أن الأحكام التي يقررها تكون ثابتة ومستقرة ولا تعدل إلا بالطريقة والإجراءات التي حددها الدستور، بينما يجوز استبعاد العرف من الناحية القانونية بواسطة القانون العادي، لذلك فإن (كاريه دي مالبرج) لا يعترف بالعرف الدستوري، لافتقاره إلى ما تقتضيه طبيعة الدستور من قوة إلزامية وعلو عن القوانين العادية.

بيد أنه لم يستطع إنكار الدور الذي يلعبه العرف في الحياة العملية بصفة عامة ولاسيما في المجال السياسي[٢].

حيث يتكون العرف الدستوري، نتيجة اعتياد إحدى الهيئات الحاكمة على تصرف معين في مسألة دستورية فينشأ من تكراره قاعدة غير مكتوبة، ولا تلقى اعتراض من الهيئات الحاكمة الأخرى، حتى يستقر في ضمير الجماعة أن تلك القاعدة أصبحت ملزمة ولها ما للقاعدة الدستورية من حصانة واحترام وأن لها جزاء قانوني[٣]، ويكون له دوراً مفسراً أو مكملاً وحتى معدلاً للقاعدة الدستورية المكتوبة، حيث يعتبر جزءاً من النظام الدستوري للدولة المعنية، لا يمكن إنكاره ولا تجاهله، وبالتالي مصدراً رئيسياً للقانون الدستوري.

٣-القوانين الأساسية:

على الرغم من أهمية الوثيقة الدستورية، باعتبارها المصدر الأول للقواعد الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة، إلا أنها لا تعتبر المصدر الوحيد المكتوب للقواعد الدستورية إذ يستحيل عليها أن تتضمن تنظيماً دقيقاً لجميع المسائل ذات الطبيعة الدستورية بطبيعتها أو

---

(١)- ويرجع السبب في احتفاظ العرف بمكانته في بريطانيا إلى الظروف التاريخية والاجتماعية التي مرت بها، والتي أدت إلى تطور النظام الدستوري في بريطانيا تدريجياً، عدا عن الطابع المحافظ للشعب الانكليزي.

(2)- CARRE DE Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1922, T.II, P. 582.

نقلاً عن د. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١.

(٣)- د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، د.ن، د.م، ١٩٥٢، ص ١٥٨.

في جوهرها، لذلك تظهر الحاجة لقوانين تشريعية تنظم تلك المسائل، وقد اصطلح الفقه[1] على تسمية تلك القوانين بـــ (القوانين الأساسية).

وبالتالي فإن المقصود بالقوانين الأساسية، تلك القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية في شأن مسائل تعد دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، وذلك متى كانت تلك القواعد تتعلق بنظام الحكم من حيث تنظيم السلطات العامة وكيفية تشكيلها واختصاصاتها، أو كانت تتعلق بالحقوق والحريات.

وتكتسب القوانين الأساسية أهميتها من خلال الموضوعات التي تتناولها بالتنظيم، سواءً تلك الموضوعات التي تتصدى لإصدارها السلطة التشريعية من تلقاء نفسها أو تتولى تلك السلطة إصدارها بناءً على تكليف لها من المشرع الدستوري[2]، لتنظيم مسألة معينة ترتبط بنظام الحكم في الدولة، حيث تحيل الوثائق الدستورية عادةً في كثير من المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة إلى قانون أساسي يصدر من السلطة التشريعية، ومثال هذا النوع ما هو مذكور في المادة (٨) من الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢، والتي نصت على أن: "ينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين الأحزاب السياسية".

وكذلك ما هو مذكور في المادة (٥٧) من الدستور السوري الملغى لعام ٢٠١٢ والتي نصت على أن: "ينتخب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب".

وأيضاً المادة (١٤٩) منه والتي نصت على أن: "ينظم القانون أصول النظر والبت فيما تختص به المحكمة الدستورية العليا، ويحدد ملاكها والشروط الواجب توافرها في أعضائها، كما يحدد حصاناتهم ومسؤولياتهم ورواتبهم ومزاياهم".

---

(١)- د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦٥.

(٢)- د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، مرجع سابق، ص ٥١.

وبالتالي فإن قوانين (الأحزاب السياسية والانتخاب وقانون المحكمة الدستورية العليا) هي قوانين أساسية مكملة للتنظيم السياسي المنصوص عليه في الدستور.

الفرع الثاني: المصادر التفسيرية

قد تأتي النصوص الدستورية موجزة ومقتضبة، الأمر الذي يترتب عليه غموضها وعدم وضوحها وهنا تتبدى أهمية التفسير لإزالة غموضها وتفسير معناها وتتمثل المصادر التفسيرية للقانون الدستوري في الفقه الدستوري والقضاء.

أولاً الفقه الدستوري:

يقصد بالفقه الدستوري، آراء واستنتاجات أساتذة القانون الدستوري، المشتغلين بتدريسه وممارسته، حيث يكون دور الفقيه تفسير القاعدة القانونية ودراستها وتحليلها لبيان الكيفية التي تؤدي بها الأهداف المقصودة منها، وتبصير كل من المشرع والقاضي بأوجه النقص ومواطن القصور، ونواحي الغموض والإبهام واقتراح الحلول الكفيلة بتفادي هذا النقص أو القصور وإزالة ذلك الغموض والإبهام[١].

ويظهر دور الفقه في مجال القانون الدستوري، فيما يقوم به من دور مؤثر وفعّال في توجيه المشرع الدستوري عند تصديه لمهمة التشريع الدستوري، وكذلك توجيه القاضي عند تعرضه لتفسير النصوص الدستورية وتطبيقها[٢].

ويذهب بعض الفقهاء إلى تقسيم الفقه في هذا الخصوص، إلى فقه موجه وفقه تحليلي[٣].

فالفقه الموجه، هو الذي يقوم بدور إنشائي ويكون له فضل السبق في تنبيه الأذهان إلى الخطوط الكبرى لمشاكل القانون الذي يعالجه، ومن الأمثلة التي يذكرها هؤلاء الفقهاء على هذا النوع، كتاب "جان جاك روسو" في العقد الاجتماعي بالنسبة لتقرير مبدأ سيادة الأمة، ومؤلف "مونتسكيو" في (روح القوانين) بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات، ومؤلفات كل من (كارل

---

(١)- د. أحمد كمال أبو المجد، دراسات في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٨١.

(٢)- د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٣)- د. أحمد كمال أبو المجد، دراسات في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨١.

ماركس) و (فردريك إنجلز) و (لينين) كمصدر لفكرة المساواة الفعلية التي تقوم على أساسها الحكومات الاشتراكية.

أما الفقه التحليلي، فيشمل الشروح الفقهية للقوانين والنظم الدستورية الوضعية، والذي يكون له دور كبير في شرح الدساتير، وتحليل مبادئها، ومن هذا النوع في الولايات المتحدة الأمريكية، مؤلف (هاملتون وماديسون وجاي) في شرح الدستور الأمريكي، والذي يحمل عنوان (الفدرالست) إذ يحوي هذا المؤلف مجموعة من المقالات التي نشرت في صحف نيويورك أثناء طرح الدستور للمناقشة داخل الولايات، وقد كتبها هؤلاء الثلاثة وكانوا من أشد المتحمسين للدستور وعرضوا من خلالها مزاياه عرضاً علمياً مفصلاً وبلغ عددها خمسة وثمانين مقالاً كانوا يوقعونها باسم مستعار، ولا يزال هذا المؤلف وحتى الآن أقدم وأوفى مرجع في شرح المبادئ التي قام عليها الدستور الأمريكي، وصار من المألوف الاستشهاد به كحجة لها وزنها الكبير في تفسير هذا الدستور.

وللفقه مذهبان في التفسير:

الأول: يلتزم حدود النصوص غير مبيح لنفسه أن يفتش ورائها عن الاعتبارات السياسية التي أملتها أو أن يلتفت إلى تغير الملابسات الواقعية التي كانت تحيط بها عند وضعها، وهذا المسلك الحرفي في التفسير أثر من آثار المذاهب الشكلية في فهم القانون وتحليله ودراسته.

أما المذهب الثاني: فيركز على وظيفة القواعد القانونية، ويلاحظ طبيعتها الاجتماعية، ولا يفسر النصوص إلا في ضوء ملابساتها التاريخية من ناحية والظروف التي تحيط بها عند التفسير من ناحية أخرى، ويؤمن أصحاب هذا المذهب بأن القانون وسيلة لتحقيق أهداف اجتماعية، ومن ثم لا يمكن تفسيره دون الرجوع إلى تلك الأهداف[1].

ثانياً- القضاء:

(١)- المرجع السابق، ص ٨١.

يقصد بالقضاء كمصدر للقواعد القانونية، مجموعة الأحكام التي تصدر من المحاكم في القضايا والمنازعات المختلفة، وهذه الأحكام تأخذ صورتين:

الصورة الأولى- أحكام عادية: تعتبر مجرد تطبيق لقواعد القانون على المنازعات المطروحة أمام القضاء.

الصورة الثانية- أحكام المبادئ: وهي التي لم ينص عليها القانون، أو على الأقل تحسم خلافاً في القانون، وفيها يعمد القاضي إلى إنشاء مبدأ قانوني جديد أو تفسير القاعدة القانونية تفسيراً مغايراً لذلك التفسير المستقر قبله[1].

ولا جدال أن القضاء يعيش الوقائع المطروحة على ساحته، ويفصل فيها على ضوء الظروف الخاصة بها، مفسحاً المجال للاعتبارات العملية التي تحتل مكاناً بارزاً عنده.

فإذا كان الفقه يمثل الناحية الأكاديمية أو العلمية أو النظرية للقانون، فإن القضاء يمثل الناحية العملية أو الواقعية أو التطبيقية له.

ويتباين دور القضاء في الأهمية بين الدول التي ساد فيها النظام القانوني اللاتيني كفرنسا وبين تلك التي ساد فيها النظام القانوني الأنجلوأمريكي كإنكلترا.

ففي انكلترا يعتبر القضاء مصدراً رسمياً هاماً للقواعد القانونية، بل هو أهمها جميعاً وأسبقها ظهوراً، ومن ثم يصعب التسليم بأن القضاء يعد مصدراً تفسيرياً للقانون فحسب، حيث ما يزال النظام الإنكليزي يعتمد على السوابق القضائية، فقد ذهب بعض الشراح إلى القول: "بأن القانون في هذا النظام هو ما يحكم به القضاة في المنازعات ولا شيء أكثر من هذا".

أما في فرنسا، فالقضاء لا يعد إلا مصدراً تفسيرياً للقانون، حيث تنحصر مهمة القاضي في تطبيق القانون على المنازعات المطروحة أمامه، وإن كان يساهم في بعض الأحيان في تشييد قواعد قانونية جديدة[2].

---

(١)- د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٢)- د. أحمد كمال أبو المجد، دراسات في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٢.

وفي مجال القانون الدستوري، يظهر دور القضاء، كمصدر للقواعد الدستورية بصفة خاصة عندما يمارس اختصاصه في الرقابة على دستورية القوانين وفي تفسير القواعد الدستورية وبيان كيفية تطبيقها، وهو دور لا يقف عند حد التفسير وإنما قد يتجاوزه إلى ممارسة دور إبداعي خلاق[1].

(١)- والمثال الأبرز على هذا الدور الإنشائي الهام للقضاء، سلطة القضاء الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين، الأمر الذي جعل له دور مهم في تحديد مدلول النصوص الدستورية، لاسيما مع ما جاءت عليه صياغة الكثير من نصوص الدستور من عمومية وغموض، مما فتح الباب واسعاً أمام القضاء ليمارس دوراً إنشائياً هاماً في ابتداع القواعد الدستورية، حتى انتهى الأمر بالقاضي (هيوز) أحد رؤساء المحكمة العليا الأمريكية إلى القول: "إننا نعيش في ظل الدستور، غير أننا من نحدد ماهية هذا الدستور".
انظر د. أحمد كمال أبو المجد، المرجع السابق، ص ٨٤.

قائمة المراجع

أولاً- الكتب والمؤلفات العامة:

١- د. ابراهيم شيحا، الوجيز في النظم الدستورية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، (د. ت).

٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٩٥،

٣- د. أحمد كمال أبو المجد، دراسات في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

٤- د. أحمد ناصوري، د. عمر العبد الله، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٧.

٥- د. أشرف حسن عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية والتنظيم الدستوري للسلطات العامة بجمهورية مصر العربية طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢١.

٦- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.

٧- د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، (د.ت).

٨- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.

٩- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ن.

١٠- د. حسام مرسي، القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤.

١١- د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، (د.ن)، ٢٠١٨.

١٢- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.

١٣- د. حسين عثمان، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣.

١٤- د. حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ١٩٨٨.

١٥- د. حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.

١٦- د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.

١٧- د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا، ١٩٩٧.

١٨- د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القاهرة، مطبعة عين شمس، ١٩٩٧.

١٩- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، (د.ن)، ١٩٩٦.

٢٠- د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ١٩٩٥.

٢١- د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، (د. ن).

٢٢- د. سعد عصفور، القانون الدستوري، (د.ن)، ١٩٥٤.

٢٣- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٠.

٢٤- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٩.

٢٥- د. صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

٢٦- د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

٢٧- د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ن)، (د.ت).

٢٨- د. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، د.م، ١٩٥٢.

٢٩- د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، مطبعة اتحاد الجامعات، الطبعة الأولى، سنة ١٩٥٦.

٣٠- د. عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.

٣١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، الطبعة الرابعة، ٢٠١١.

٣٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧.

٣٣- د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي بمصر، ٢٠٠٤.

٣٤- د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٤٣.

٣٥- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، دار الثقافة، (د.م)، ٢٠١١.

٣٦- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، د.ت.

٣٧- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، مؤسسة دار الصفاء للطباعة والنشر، الأردن، ٢٠١١.

٣٨- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

٣٩- د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، (د.ت).

٤٠- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، (المبادئ الدستورية العامة، دستور ١٩٧١)، الكتاب الأول (المبادئ الدستورية العامة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.

٤١- د. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دستور ٢٠١٤ وتعديل ٢٠١٩، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.

٤٢- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

٤٣- د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبوعات جامعة دمشق، (د. ت).

٤٤- د. ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠.

٤٥- د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٤٦- د. محسن العبودي، الوجيز في المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

٤٧- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، (د.ن).

٤٨- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، (د.ن)، ١٩٦٩.

٤٩- د. محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

٥٠- د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٢.

٥١- د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٠٦.

٥٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.

٥٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٥٤- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، (د.ن)، ٢٠٠٢.

٥٥- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.

٥٦- د. محمد عبد الله علي أبو مطر، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢.

٥٧- د. محمد علي حسونة، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٢.

٥٨- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٧٢.

٥٩- د. محمد مجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.

٦٠- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٦١- موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٢.

٦٢- د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠٠٨.

٦٣- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

ثانياً- الرسائل العلمية:

١- د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٠.

ثالثاً- الأبحاث والمقالات العلمية:

١- د. جميلة الشربجي، السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، بحث قبل نشره في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية برقم /٩٤٢/ و.د تاريخ ٢٠٢٠/٢/٣.

٢- د. جميلة الشربجي، ضوابط الدفع بعدم دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية "دراسة تحليلية"، بحث محكم قبل للنشر في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، بالقرار رقم ٦٦٠/ و.د، تاريخ ٢٠٢٠/١١/١٦.

٣- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني، ٢٠٠١.

رابعاً- الروابط الالكترونية:

١- موقع مجلس الشعب في الجمهورية العربية السورية parliament.gov.sy.

خامساً- المعاجم:

١- المعجم الوسيط، القاهرة، مكتبة الشروق، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤.

٢- معجم القانون، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩.

سادساً- المؤلفات الأجنبية:

1- Burdeau, G,traite de sciences politiques,ed, 1969.

2- CARRE DE Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1922, T.II.

3- Duguit, Traite de droit constitutionneled, 1938.

4- Duverger (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1968.

5- Laferrire (J.) ; La coutume constitutionnelle, revue de droit puplic et de la science politique, 1944.

الفهرس

مقدمة..... ١

الـــبـــاب الأول المبادئ الدستورية العامة..... ٩

الفـصـــل الأول وضع الدساتير..... ١٠

المبحث الأول ماهية السلطة التأسيسية الأصلية..... ١٢

المطلب الأول حالات تدخل السلطة التأسيسية الأصلية..... ١٣

المطلب الثاني خصائص السلطة التأسيسية الأصلية..... ١٤

المبحث الثاني أساليب وضع الدساتير..... ١٥

المطلب الأول الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدساتير..... ١٥

المطلب الثاني الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير..... ٢٠

الفصل الثاني أنواع الدساتير..... ٢٥

المبحث الأول تقسيم الدساتير من حيث المصدر..... ٢٦

المطلب الأول الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)..... ٢٦

المطلب الثاني دور العرف في الدساتير المدونة..... ٣٤

المبحث الثاني تقسيم الدساتير من حيث طريقة تعديلها..... ٤٥

المطلب الأول الدساتير المرنة..... ٤٥

المطلب الثاني الدساتير الجامدة..... ٤٩

المبحث الثالث تقسيم الدساتير من حيث صياغتها..... ٥٦

المطلب الأول الدساتير الموجزة..... ٥٦

المطلب الثاني الدساتير المطولة..... ٥٧

المبحث الرابع تقسيم الدساتير من حيث النطاق الزمني لتطبيقها..... ٥٨

المطلب الأول الدساتير المؤقتة..... ٥٨

المطلب الثاني الدساتير الدائمة..... ٥٩

المبحث الخامس تقسيم الدساتير من حيث مدى ديمقراطيتها.....٦١
المطلب الأول الدساتير غير الديمقراطية.....٦١
المطلب الثاني الدساتير الديمقراطية.....٦١
الفصل الثالث سمو الدساتير وكفالة احترامها..... ٦٣
المبحث الأول مبدأ سمو الدستور.....٦٤
المطلب الأول السمو الموضوعي للدستور.....٦٦
المطلب الثاني السمو الشكلي للدستور.....٦٩
المبحث الثاني الرقابة على دستورية القوانين.....٧٤
المطلب الأول الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى طبيعة الهيئة التي تتولى الرقابة.....٧٧
المطلب الثاني الرقابة على دستورية القوانين بالنظر إلى أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية.....٩٥
المطلب الثالث الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية..... ١٠١
الفـــصـــــل الرابع حدود سمو الدساتير.....١٠٩
المبحث الأول تعديل الدساتير..... ١١٠
المطلب الأول ضرورة تعديل الدستور..... ١١٢
المطلب الثاني السلطة المختصة بالتعديل ١١٤
المطلب الثالث إجراءات تعديل الدستور ١١٧
المطلب الرابع حظر تعديل الدستور..... ١٢١
المبحث الثاني نهاية الدساتير..... ١٢٧
المطلب الأول الأسلوب العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء القانوني).....١٢٨
المطلب الثاني الأسلوب غير العادي لإنهاء الدساتير (الإلغاء الثوري)..... ١٣٠
الفـــصـــــل الخامس تعريف القانون الدستوري.....١٣٩
المبحث الأول المعيار اللغوي..... ١٤١

المبحث الثاني المعيار التاريخي..... ١٤٤
المبحث الثالث المعيار الشكلي..... ١٤٥
المطلب الأول مزايا المعيار الشكلي..... ١٤٧
المطلب الثاني عيوب المعيار الشكلي..... ١٤٨
المبحث الرابع المعيار الموضوعي..... ١٥١
المطلب الأول موضوعات القانون الدستوري..... ١٥٢
المطلب الثاني تقدير المعيار الموضوعي..... ١٥٦
المطلب الثالث مصادر القانون الدستوري..... ١٦٠
قائمة المراجع..... ١٧٠

القسم الثاني
النظم السياسية

أ.د. حسن البحري

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

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، 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 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** ».

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.

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 السياسية** 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 الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥، وذلك وفق التفصيل الآتي :

الفصل الأول

النظرية العامة للدولة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تمهيد وتقسيم :

لم يرَ 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.

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.

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 وفق الآتي :

المبحث الأول : مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها)

المبحث الثاني : الخصائص القانونية للدولة

المبحث الثالث : أشكال الدول

المبحث الأول
مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها)

يُعدّ مفهوم الدولة من أبرز المفاهيم الأساسية في العلوم السياسية والاجتماعية، إذ تمثل الدولة الإطار المنظم الذي يعيش فيه الأفراد ضمن مجتمع واحد، وتُمارس من خلاله السلطة لتحقيق النظام والاستقرار. 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 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 حالٍ 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 وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ 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 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.

وقد استخدمت كلمة الدولة في هذا المعنى في الكتابات السياسية العربية القديمة لتعني السلطة التي تتداول على مرور الزمن[2]، 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 .

الفرع الثاني

المدلول الاصطلاحي للدولة

لاصطلاح **الدولة Etat** في اللغة الدارجة معانٍ عدة يستحسن التمييز بينها:

١) ففي المعنى الواسع، تعني كلمة دولة « **جماعة منظمة، لها على وجه العموم ركيزة اجتماعية 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 .

---

(١) القرآن الكريم : سورة آل عمران، الآية رقم ١٤٠ .

(٢) 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 مَرْزُوقٌ 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 ».

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 - في رأي د. فؤاد العطار - هي « **ظاهرة سياسية وقانونية تعني جماعة من الناس يقطنون رقعة جغرافية معينة بصفة دائمة ومستقرة، ويخضعون لنظام سياسي مستقل** ».
- الدولة - في رأي د. حامد سلطان - 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** ».
- الدولة - في رأي د. علي صادق أبو هيف - هي « **مجموعة من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين وتسيطر عليهم هيئة حاكمة ذات سيادة** ».

ومن جانبنا، فإننا نفضّل التعريف الذي يقول إن الدولة هي : « **التشخيص القانوني لشعب ما، يعيش على إقليم معين، وتقوم فيه سلطة سياسية ذات سيادة** »[1].

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 .

---

(١) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي؛ النظرية العامة للدولة (الاسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٨٥)، ص١٦.

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 إلى قدر معين، فكما أن شعب الدولة قد يتجاوز **المليار** نسمة (كما في الصين)، يمكن أن يكون مؤلفاً من **مئات الملايين** من الأفراد (كما في الولايات المتحدة الأمريكية)، أو من **بضعة آلاف** من الأفراد (كما في جمهورية ناورو[1] أو بالو[2] أو سان مارينو[3]) أو حتى **بضع مئات** من الأفراد (كما في دولة مدينة الفاتيكان).

---

(١) 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 أقل من عشرة آلاف نسمة 9,852 (إحصائية ٢٠٢٣).

(٢) جمهورية بالو *Republic of Palau* هي مجموعة من جزر في شمال المحيط الهادي، جنوب شرق الفلبين. بلغ عدد سكانها أكثر من واحد وعشرين ألف نسمة وتحديداً 21,779 نسمة (إحصائية عام ٢٠٢٣) .

(٣) 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 خمس وثلاثون ألف نسمة وتحديداً 34,892 (إحصائية عام ٢٠٢٣) .

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).

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.

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 ».

وعلى أساس الجنسية ـ التي تنشئها الدولة وتمنحها ـ يمكن التمييز داخل الدولة بين طائفتين من الأشخاص: **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.

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 لعام 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 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

---

(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 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 ويتحمّل 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.

مناوئاً أو خطراً على سلامة وأمن الدولة كما حدث من جانب الأقلية الألمانية في بولونيا قبيل الحرب العالمية الثانية.

وجاء في نص المادة /١٠/ من الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ : « **المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، من دون تمييز بينهم في العرق أو الدين أو الجنس أو النسب** » .

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. 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 ... .

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 تلك الرغبة التي تتولد لدى الأفراد وتجمع بينهم نتيجة تضامن عوامل وعناصر متعددة تختلف أهميتها من أمة إلى أخرى حسب ظروف كل منها.

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**[1].

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 الأمة إلى شعوب. وفي هذه 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.

---

(١) 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 عدّته (الحقيقة الأولى في القانون الدولي)، وبظهور هيئة الأمم المتحدة عرف هذا المبدأ (مبدأ القوميات) بـ **مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها**. وعدّته هيئة تحكيم مؤتمر السلام في يوغسلافيا بمثابة قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي.

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.

وحاصل القول إن **الشعب لا** يعدو أن يكون عنصر « السكان » في الدولة، **وهو قد يكون أمة واحدة**، حين تكون الأمة قد حققت استقلالها وكوَّنت 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 في دولة قومية ذات سيادة)، كما **قد يكون خليطاً من قوميات متعددة** (كما في روسيا الاتحادية[1] وسويسرا[2] وبوليفيا[3] والعراق[4]).

---

[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 لعام ٢٠٠٥ على أن: « العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الإسلامي ».

ثانياً ـ 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 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.

ثالثاً ـ 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 مصطلح "**سكان الدولة** " يقصد به 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).

وتبعاً لما سبق، يتضح أن مدلول **سكان الدولة** أوسع مدى من مدلول **الشعب الاجتماعي**، وهذا الأخير أوسع من مدلول **الشعب السياسي**.

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.

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 ولاية ألاسكا **Alaska** ويفصلها عن بقية الولايات الأخرى الإقليم الكندي[1].

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.

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) 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 .

(٢) 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 ».

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 ...

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).

٢) **الإقليم المائي**[١] **:** ويقصد به أجزاء إقليم الدولة التي تغطّيها المياه . وهي نوعين اثنين :

النوع الأول : يسمى (**المياه الداخلية**)، ويقصد بها - كما ورد في المادة الثامنة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ - تلك « المياه الواقعة على الجانب المواجه للبر من خط الأساس للبحر

---

(١) 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** و**المجال الجوي** الذي يعلوها. ومن أمثلة **الدول غير الساحلية** *Landlocked State*: الفاتيكان، وسويسرا، وأفغانستان، والمجر، ونيبال، وصربيا، وجنوب السودان...

الإقليمي ». ويعد من قبيل المياه الداخلية بالنسبة إلى الدول الشاطئية كل من الموانئ والبحيرات الكبرى والأنهار والأرصفة والمراسي والخلجان. وهذه المياه تخضع لسيادة الدولة التامة، فلا يجوز الدخول إليها إلا من خلال الممرات المحددة لذلك حصراً .

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.

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 .

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 مقيسه من خطوط الأساس المقررة وفقاً لهذه الاتفاقية ».

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 »[1].

---

(١) **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**) .

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[1].

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[2]، وهذا ما قرَّره العرف الدولي أيضاً، وبالتالي لا يجوز استخدام المجال الجوي من دون موافقة الدولة صاحبة السيادة.

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 السلم، بشرط مراعاة الشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

---

(١) 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 تهدد 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 .

(٢) 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** ».

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** (اتفاقية شيكاغو *Chicago Convention*)، والأخرى باسم **اتفاق النقل الجوي الدولي**، كما أسفر المؤتمر عن إنشاء هيئة دولية خاصة بالطيران المدني باسم **منظمة الطيران المدني الدولية (الإيكاو ICAO)** 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:

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 .

والرأي عندنا ـ كما يذهب إليه أغلب فقه القانون العام ـ 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:

١ ـ **سلطة أصلية،** غير مشتقة ولا مفوَّضة من أي سلطة أخرى، عكس السلطات التأديبية أو المسلكية للنقابات والجمعيات، فهي كلها مشتقة من سلطة الدولة.

٢ ـ **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 ـ **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.

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.

٤ ـ 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.

٥ ـ 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.

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 تمتعها بالسيادة . وهو ما سنتناوله من خلال المطلبين الآتيين:

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**:

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 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 تتأثر 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 ـ كما عرَّفتها موسوعة السياسة ـ 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 ».

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.

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 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.

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.

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، 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 لعام 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 الأمة. ثم ظهرت **نظرية سيادة الشعب** بفضل أفكار المذهب الفردي الحر، 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 إن السيادة تمثِّل ما للدولة من سلطان تواجه به الأفراد داخل إقليمها وتواجه به الدول الأخرى في الخارج، ومن مقتضيات هذا السلطان أن يكون مرجع تصرفات الدولة في مختلف شؤونها إرادتها وحدها. وتعبر عن هذه الإرادة الهيئة التي تتولى الحكم في كل دولة وفقاً لنظامها السياسي.

وللسيادة مظهران؛ مظهر داخلي (السيادة في الدولة) وآخر خارجي (سيادة الدولة):

---

(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.

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 يمثّل الاستقلال، فإنها تصبح دولة ناقصة السيادة، بصرف النظر عن السبب في ذلك، كأن تكون دولة تابعة أو تحت الحماية أو الوصاية أو الانتداب، كما سنوضّح 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**، وأخرى **ناقصة السيادة**.

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.

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 حتى تاريخ استقلالها في عام ١٩٥٢، والصومال حتى تاريخ استقلاله في عام ١٩٦٠).

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 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).

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).

وتتجلى مظاهر وحدة الدولة البسيطة في ثلاثة أمور أساسية هي:

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.

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.

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.

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..

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 وسائر اختصاصاتها الخارجية، وتندمج شخصيتها الدولية في شخصية الاتحاد الذي يصبح نائباً عنها في تصريف الشؤون الخارجية. 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.

٣) **الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي أو الكونفدرالي La confederation d'États :** 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 المعاهدة المبرمة بين دول الاتحاد ـ وكذلك الأغراض المشتركة التي نصت عليها تلك المعاهدة ـ إلا بموافقة الدول الأعضاء جميعها.

ويترتب على قيام الاتحاد الكونفدرالي النتائج الآتية:

✷ **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.

ومن الأمثلة التاريخية على هذا النوع من الاتحاد، نذكر **الاتحاد الكونفدرالي 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.

أما أمثلة الاتحاد الكونفدرالي الحديثة فهي كثيرة، وسوف نشير إلى البعض منها وخاصةً في الوطن العربي: كجامعة الدول العربية، واتحاد المغرب العربي، ومجلس التعاون الخليجي (وهو الاتحاد الكونفدرالي العربي الوحيد الذي يسير بصورة مُرْضية).

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 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 تحقِّق 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.

ويمكن للدولة الفيدرالية (**الاتحاد المركزي**) أن تنشأ بإحدى طريقتين:

١) **الفيدرالية بالاندماج** *Le fédéralisme par agrégation ou par association* : 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 (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 ما عداها 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

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تمهيد وتقسيم :

عرفت البشرية عبر تاريخها الطويل طرق وأساليب شتى تصل بها الهيئات الحاكمة إلى سدة الحكم (كالاستيلاء على السلطة، والوراثة *Hérédité*، واختيار السلف للخلف، والتعيين، والاختيار من قبل النظراء *Cooptation*، والبيعة، والغزو *Conquête*، والسحب بالقرعة *Tirage Au Sort*، والانتخاب *Élection* .... الخ).

ويمكن تصنيف مجمل وسائل إسناد الحكم ضمن نوعين رئيسيين:

١) وسائل يتم من خلالها إسناد عملية اختيار الحكّام إلى المحكومين أنفسهم، ويطلق عليها عادة **الوسائل الديمقراطية** *Procédés Démocratiques*. وتتمثل أساساً في الانتخاب الذي يعد ركيزةً ودعامةً أساسيةً لكلّ حكمٍ ديمقراطي سليم، كونه المرجعية الأساسية في تحديد شرعيّة السلطة داخل المجتمع مثلما يشكّل الأساس في تجسيد مفهوم السيادة الشعبية .

٢) وسائل لا تجعل للمحكومين أي دورٍ في عملية اختيار حكامهم، ويمكن أن نسميها بـ **الوسائل الأتوقراطية** *Procédés Autocratiques* . وتتمثل في الوراثة، والاستيلاء بالقوة، والاستخلاف، والتعيين، والاختيار الذاتي .. الخ.

والنوع الأول من الوسائل يتوافق عموماً مع **المذهب الليبرالي** *La Doctrine Libérale*، لأنها تقيِّد سلطة الحكام وتجعل بقاءهم واستمرارهم في مناصبهم مرهون بمشيئة المحكومين وقبولهم ورضائهم، أما النوع الثاني، على العكس من ذلك، يتوافق مع **المذهب التسلُّطي (الاستبدادي)** *La Doctrine Autoritaire*.

وتتمثل السمة المشتركة للأنظمة الاستبدادية (التسلطية) في أنها تجعل عملية اختيار الحكام تتم من دون أي تدخل من قبل المحكومين: فالحاكم المستبد (أو كما يقال : الحاكم بأمره) يفرض نفسه وإرادته على المحكومين بالقوة، ومن هنا جاء مصطلح **الأوتوقراطية**.

ومن المعلوم أن اختيار الشعب لحكّامه اختياراً حراً ليس إلا وليد الفكر الحديث؛ فحتى عهد قريب لم يكن للشعوب أي دور في الحياة السياسية العامة؛ حيث 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 والغلبة كان الأسلوب الشائع في إسناد الحكم، **والوراثة** 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** *Élection*، واستقرت الفكرة في ضمائر الشعوب، وارتبطت في أذهان الناس بالديمقراطية، حتى لتبدو اليوم الأسلوب الوحيد الطبيعي والمشروع لإسناد السلطة السياسية.

وبناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل الوسائل المختلفة لإسناد السلطة السياسية إلى الحكّام، وذلك من خلال مبحثين وفق الآتي :

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 الحكّام السلطة، وهو أقدم الوسائل على الإطلاق .

ويفرِّق الباحثون بين الانقلاب والثورة. ويعدّ الأسلوب الثاني ديموقراطياً، أما الأول فتُنْكر عليه هذه الصفة.

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).

وتحرص الحكومة المنبثقة عن الانقلاب أو الثورة على إضفاء المشروعية على نفسها في نظر الرأي العام . وهي تتبع أحد أسلوبين:

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 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.

المطلب الثاني
أسلوب الوراثة

تمثّل الوراثة في انتقال السلطة الأسلوب الأكثر انتشاراً في التاريخ، وتقوم على انتقال السلطة السياسية داخل نطاق العائلة، أو السلالة (من الأب إلى الابن، أو إلى الأخ ... بإشراك النساء، أو دون إشراكهن). ويعد هذا الأسلوب انعكاساً لفكرة انتقال الأموال من السلف إلى الخلف المعروفة في القانون الخاص، فالسلطة تورَّث كما تورَّث الذمة المالية.

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. 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).

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 بكر الصديق رضي الله عنه وشعر بدنوِّ أجلِهِ فكَّر في أمر خلافته، وخشي إن هو تُوفِّي ولم 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 سيَرَ 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

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) .

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 .

(١) 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 الأُمَّةُ »، 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 طَلَاقِ 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 خالا 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 ــ 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 .

أما في الديموقراطيات الغربية فيلعب الاختيار دوراً فعلياً عظيم الأهمية. فزعماء الأحزاب السياسية (الذين يمسكون بمقاليد السلطة فعلياً) يتم انتقاؤهم عادةً بالاختيار، على الرغم من اتباع اسلوب الانتخابات شكلاً، كما أن الحزب يلعب دوراً أساسياً في تعيين المرشحين للانتخابات (اختيار جماعي).

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.

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.

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.

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[١].

أي إن تشكيل مجلس الشيوخ في مصر يقوم على **الجمع** بين عناصر **منتخبة** (ثلثا الأعضاء)، وعناصر **معيّنة** (ثلث الأعضاء) .

وبالنسبة إلى **سورية**، فقد نصت المادة /٢٤/ من الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ على أن : « ١ـ يشكِّل رئيس الجمهورية **لجنة عليا** لاختيار أعضاء مجلس الشعب. ٢ـ تقوم اللجنة العليا بالإشراف على تشكيل **هيئات فرعية ناخبة**، وتقوم تلك الهيئات بانتخاب **ثلثي** أعضاء مجلس الشعب. ٣ـ يعيِّن رئيس الجمهورية **ثلث أعضاء** مجلس الشعب لضمان التمثيل العادل والكفاءة ». وبناء عليه، أصدر رئيس الجمهورية السيد أحمد الشرع المرسوم رقم (١٤٣) لعام ٢٠٢٥ الخاص بالمصادقة على النظام الانتخابي المؤقت لمجلس الشعب السوري، ونصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن : «١ـ المجموع الكليّ لعدد أعضاء مجلس الشّعب هو (٢١٠) مِئتان وعَشْرةُ أعضاء. ٢ـ يُنتَخْب الثُّلثان من أعضاء مجلس الشّعب وفق أحكام هذا المرسوم .... ».

إذاً، المجموع الكلّي لعدد أعضاء مجلس الشعب السوري هو (٢١٠) أعضاء، يجري انتخاب **ثلثَيْ** أعضاء مجلس الشعب (١٤٠ عضواً) وفق نظام الانتخاب غير المباشر من قبل هيئات فرعية ناخبة يتم الإشراف على تشكيلها من قبل اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب، وهذه الأخيرة تشكَّل بناء على مرسوم من رئيس الجمهورية، أما **الثلث الباقي** (أي ٧٠ عضواً) يعيِّنه رئيس الجمهورية لضمان التمثيل العادل والكفاءة.

---

[١] انظر : المادتان /١٠٢/ و/٢٥١/ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ المعدل في ابريل ٢٠١٩.

المبحث الثاني

الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب)

الانتخابات هي عصب الديمقراطية وأهم آليات بناء الشرعية للنظام السياسي ككل، 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 ويعبّروا 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.

واختيار الشعب لحكّامه اختياراً حراً ليس إلا وليد الفكر الحديث، ونتيجةً لانتشار المبادئ الديمقراطية التي تجعل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات .

بناءً عليه، سنعرض في هذا المبحث لتعريف الانتخاب، وتكييفه القانوني، ومفهوم هيئة الناخبين، من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول

تعريف الانتخاب

سيتم في هذا المطلب تناول المعنى اللغوي للانتخاب (الفرع الأول)، ثم بيان المعنى الاصطلاحي له (الفرع الثاني)، وفق الآتي:

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. و**انْتَخَبَ فلاناً**: صوَّت لصالحه، اختاره بإعطائه صوتَه في الانْتِخَاب، و**(الانْتِخَابُ)**: الاختيار، و**(المُنْتَخِبُ)**

أو(**النَّاخِبُ**): مَنْ لـه حـقُّ التصـويت في الانتخـاب، و(**المُنْتَخَـبُ**): مَـن أُعطِـيَ الصـوتَ في الانتخاب، أو من نال أكثر الأصوات في الانتخاب فكان هو المُختَار. **والنُّخْبَة** : جمع نُخَب ونُخَبات : المختار من كل شيء، **والمنتَخَبون من الناس** : المُنْتَقَوْنَ .

الفرع الثاني
المعنى الاصطلاحي للانتخاب

هناك تعريفات متعددة لكلمة « الانتخاب » في معناها الاصطلاحي نذكر منها:

- «الانتخاب نمطٌ لأيلولة السلطة يرتكز إلى اختيارٍ يجري بواسطة تصويتٍ أو اقتراع ».
- « الانتخاب هو اختيار شخصٍ بين عدد من المرشحين ليكون نائباً يمثِّل الجماعة التي ينتمي إليها ».
- « الانتخاب بمعنى (*Election*) نمطٌ لأيلولة السلطة يرتكز إلى اختيار المواطنين لمثليهم أو لمندوبيهم على المستوى المحلي، أو الوطني، أو المهني. أو هو نمط لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار الديمقراطية التمثيلية » .
- « الانتخاب اصطلاحٌ يطلق على مجموع العمليات التي يتم بمقتضاها اختيارُ الناخبين لمن يُمثِّلهم طبقاً للقوانين المنظِّمة للانتخابات ».

ويتضح من مجمل التعريفات السابقة أن الانتخاب هو قاعدة النظام الديمقراطي، فهو الوسيلة التي تمكِّن من اختيار الحكَّام بصورة ديمقراطية، وتقوم هذه الوسيلة في جوهرها ـ ولا سيما في النظم الديمقراطية النيابية ـ على **انتقاء واصطفاء واختيار أفضل أفراد الأمة حتى يمثِّلوها وينوبوا عنها** ويعبِّروا 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 حكَّامهم ويحمِّلونهم 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 (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.

وقد حرصت كافة المواثيق الدولية في الوقت الراهن على ضرورة **مشاركة أفراد المجتمع في إدارة الشؤون العامة للدولة**؛ باعتبارها إحدى الركائز الأساسية لحقوق الإنسان، وفي مقدمتها « **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** »، إذ جاء في الفقرتين الأولى والثالثة من المادة /٢١/ من هذا الإعلان أن : « ١ ـ لكل شخص حق الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية ٣ ـ إنَّ إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويُعبَّر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة تجرى دورياً على أساس الاقتراع العام المتساوي، عن طريق التصويت السري أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت ».

كما أكدت أيضاً المادة /٢٥/ من « **العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية** » وخاصة في الفقرة /ب/ منها على أنَّ كل مواطنٍ يمتلك الحق في أن يتمتع دون أي تمييزٍ ــ بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب ــ وبدون أية قيود غير معقولة، في : « أن يَنتخب ويُنتَخَب، في انتخابات نزيهة تُجرى دورياً بالاقتراع العام والمتساوي، وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين ».

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ قد نص في المادة /١٢/ منه على أن : « تعد جميع الحقوق والحريات المنصوص عليها في المعاهدات والمواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية جزءاً لا يتجزأ من هذا الإعلان الدستوري ».

ويستفاد من ذلك، أن المشرع السوري عدَّ حق المواطن في الانتخاب الذي ورد في المادة /٢١/ من « الإعلان العالمي لحقوق الإنسان »، والمادة /٢٥/ من « العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية » جزءاً لا يتجزأ من هذا الإعلان الدستوري.

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، فله بطبيعة الحال حق الإسهام في التنظيم الحكومي، 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:

١ـ 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 .

٢ـ 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 المشرِّع وضع قوانين تلزم الأفراد باستعمال هذا الحق، وتعاقب كلّ من يتخلَّف عن أداء أو مباشرة هذا الحق.

٣ـ 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.

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**.

ثانياً ـ نظرية الانتخاب كوظيفة : يرى أصحاب هذا الاتجاه ـ وفي طليعتهم فقيه الثورة الفرنسية الأب إيمانويل 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 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 :

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 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».

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 صفتَيْ 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.

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.

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 - سواء على مستوى الدولة أو الولاية أو الدائرة الانتخابية - 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 - 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 تشكّل 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.

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 ؟

أولاً- 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 - حتى يكون مؤهَّلاً لممارسة حق الانتخاب - 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 تسويغ 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 الكفايات (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 لعام ١٨٥٥ وولاية مساتشوستس *Massachusetts* لعام 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 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.

الفصل الثالث

صور أنظمة الحكم المعاصرة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تمهيد وتقسيم :

يقسِّم الفقه التقليدي أنظمة الحكم النيابية ـ من حيث السلطة الراجحة فيه، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ إلى ثلاث صور، 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 لعام 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)

---

(١) 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 بإنجلترا، 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 تؤثِّر طريقة اختيار رئيس الجمهورية في مركزه الدستوري والفعلي في الدولة.

بناء عليه، سنتناول بالدراسة فيما يأتي ماهية النظام النيابي البرلماني، وذلك من خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي :

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 - كما أسلفنا - 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:**

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 ـ** 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 :

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 وإيرلندا 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 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: «**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 الخاصة، بل إنه يتصرف دائماً بناء على مشورة الوزير الأول والوزراء الآخرين، بفرض

---

(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 ــ لئن كان غير مسؤولٍ سياسياً ــ 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.

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** ».

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.

ورغم ما ذكرناه 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 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 **(أو الملكة)** 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** ».

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 ماكملان *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.

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**.

ولكن على الرغم من انعدام دوره الفعلي، فإن دوره الأدبي عظيم النفع، فهو نظراً إلى مركزه السامي - ولاسيما في الملكيات - 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** ».

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** ».

ب- 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.

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 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.

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- 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.

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

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

---

(١) 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 .

خلال الحق في **دعوة البرلمان للانعقاد** سواء أكان الانعقاد عادياً أم غير عادي[١]، وكذلك الحق في **فضّ دورات انعقاد البرلمان، وتأجيل أو إرجاء انعقاده**[٢].

كما أن للسلطة التنفيذية الحق في **الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته**، وأن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان عن طريق **الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان**[٣]. فضلاً عن ذلك، تقوم السلطة التنفيذية **بالإسهام في أمور التشريع**، من خلال **اقتراح مشروعات القوانين، والتصديق أو الاعتراض على القوانين** التي يقرها البرلمان، ناهيك عن حق هذه السلطة في **إصدار اللوائح الإدارية** بمختلف أنواعها.

---

(١) 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 .

(٢) 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.

(٣) من المعروف أن الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد النيابية في مجلس العموم البريطاني هو الذي يدعوه الملك (أو الملكة) 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 ــــ لـــ /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** ».

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، 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.

المطلب الثالث

تقدير النظام البرلماني

يُعتبر النظام البرلماني أحد أشكال الحكم الديمقراطي الأكثر انتشاراً[1]، حيث تبرز ميزته الأساسية في تعزيز التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. يؤدي هذا الربط الوثيق بين الحكومة والبرلمان إلى مرونة سياسية تسمح بتشكيل

---

(١) يعد دستور عام ١٩٥٠، من وجهة نظر البعض، من الدساتير الأكثر قبولاً لدى الشارع السوري؛ فمن حيث الشكل قامت جمعية تأسيسيّة منتخبة بوضع ذلك الدستور، وقد انتخبت الجمعية من قبل الهيئات الناخبة يوم ٥ تشرين الثاني من عام ١٩٥٠ في اقتراع شاركت فيه المرأة السوريّة لأول مرّة، وقامت الجمعية بدورها بتشكيل لجنة صياغة الدستور تمثلت فيها مختلف القوى السياسية وغير السياسية في سورية.

ومن أهم خصائص دستور عام ١٩٥٠ تبنيه للنظام الجمهوري البرلماني. ويرى فريق من السوريين أن أفضل شكل لنظام الدولة السورية السياسي هو النظام البرلماني، إذ إن البرلمان ذو الصلاحيات الواسعة والتي على عاتقها اختيار السلطة التنفيذية ومحاسبتها ومراقبة أدائها، سينمي الحياة السياسية في سورية ويرفع من مستوى السياسيين ويجعل أكبر نسبة من السوريين تتشارك في بناء الدولة واتخاذ القرارات.

كما أن النظام البرلماني سيسمح بانتقال الخلافات في وجهات النظر السياسية من الشارع إلى البرلمان الذي سيمثل فيه كل التيارات السياسية التي تعبر عن نبض الشارع السوري؛ خصوصاً إذا كان قانون الانتخابات يضمن أوسع تمثيل مجتمعي وسياسي ممكن.

انظر : خطة التحول الديمقراطي في سورية، منشورات المركز السوري للدراسات السياسية والاستراتيجية، واشنطن دي سي (العاصمة)، طبعة ٢٠١٣، ص٤٣.

حكومات مستقرة قائمة على تحالفات واضحة، أو بتغييرها سلمياً عند فقدان الثقة دون الحاجة إلى انتظار موعد انتخابات ثابت. لكنه في المقابل قد يعاني من عدم الاستقرار الحكومي وضعف السلطة التنفيذية في ظل الحكومات الائتلافية.

بناء عليه، سيتم في هذا المطلب بيان أبرز إيجابيات النظام البرلماني، وأبرز سلبياته، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي :

الفرع الأول

إيجابيات النظام البرلماني

يأتي في مقدمة إيجابيات النظام البرلماني **غياب التعارض أو التضارب بين أولويات وسياسات السلطتين التنفيذية والتشريعية**، وذلك نظراً إلى كون الحزب (أو الائتلاف) صاحب الأغلبية في البرلمان هو في الوقت ذاته الذي يتولى رئاسة الوزارة ويسيطر على عمل السلطة التنفيذية.

وبذلك تتفادى الدولة ما يحدث أحياناً في النظم الرئاسية عندما يكون رئيس الجمهورية من حزب ما والحزب المعارض له هو صاحب الأغلبية في الهيئة التشريعية. وهو ما حدث، على سبيل المثال، في الولايات المتحدة في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ عندما احتدم الخلاف بين **الرئيس الديمقراطي بيل كلينتون** والكونجرس المُسيطَر عليه من قبل الجمهوريين حول الميزانية الفيدرالية الأمريكية[١]، فتأخر إقرار الميزانية إلى أن نَفَدَ تمويل الحكومة

---

(١) استناداً إلى السلطة المالية التي خص بها الدستور الأمريكي الكونجرس، فقد استقرت له منذ قيام دولة الاتحاد وحتى يومنا هذا السلطة في اعتماد الميزانية السنوية لحكومة الولايات المتحدة. وإذا كانت الميزانية في الولايات المتحدة عبارة عن اقتراح سنوي يقدمه الرئيس الأمريكي إلى الكونجرس في يناير أو فبراير من كل عام، ويتضمن مجموعة خطط السلطة التنفيذية بخصوص النفقات والإيرادات الفيدرالية للسنة المالية القادمة، فإنها لن ترى النور مالم يقُمْ الكونجرس بمجلسيه بدراستها أولاً ، ثم مراجعتها، أي تنقيحها وإدخال التعديلات عليها إن ارتأى ذلك، وأخيراً إقرارها بإصدار القانون الخاص بها.

ويستطيع الكونجرس بموجب السلطة المطلقة التي يملكها في شأن إقرار الصورة النهائية للميزانية السنوية لحكومة الولايات المتحدة أن يؤثر في سلطات الرئيس المختلفة، إذ إن كل مظهر من مظاهر السلطة التي يمارسها الرئيس الأمريكي تحتاج إلى توفير الأموال اللازمة للنهوض بأعبائها، والجهاز التنفيذي والإداري الذي يرأسه الرئيس يحتاج إلى المال اللازم لأداء أجور العاملين به، وإنشاء أجهزة جديدة وأداء النفقات المختلفة لهذه

الفيدرالية وتم إغلاقها وتعليق عملها لعدة أسابيع[1]. وقد تكرر الأمر ذاته في عهد **الرئيس الديمقراطي باراك أوباما**، إذ أوقفت الدولة الفيدرالية الأمريكية صباح يوم الثلاثاء الواقع في ٢٠١٣/١٠/١ جميع أنشطتها للمرة الأولى منذ /١٧/ عاماً بسبب رفض الجمهوريين ـ الذين يملكون أغلبية المقاعد في الكونجرس منذ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٠ ـ المصادقة على الميزانية الأمريكية لعام ٢٠١٤ التي طرحها للنقاش الرئيس أوباما بسبب رفض الأخير تأجيل القانون القاضي بتوفير الضمان الاجتماعي والصحي لـ ٤٦ مليون أمريكي من أصحاب الدخل المنخفض. وبالرغم من المفاوضات المكثفة بين الجمهوريين والديمقراطيين إلا أنهم لم يتوصلوا إلى أي حل يرضي الجانبين، ما أدى إلى وضع قرابة /٨٠٠/ ألف موظف أمريكي في عطلة قسرية غير مدفوعة الأجر بسبب عدم توافر الأموال اللازمة[2].

كما تكرر هذا الأمر في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٨ في ظل إدارة **الرئيس الجمهوري من دونالد ترامب**، إذ تم تفعيل قانون آلية تعطيل الدولة الفيدرالية الأمريكية بعد رفض الحزب الديمقراطي ـ الذي يسيطر على أغلبية المقاعد في مجلس النواب ـ التصديق على قانون الميزانية الفيدرالية لعام ٢٠١٨. بسبب عدم موافقته على تخصيص أية مبالغ للإنفاق على الجدار العازل الذي تُقدر تكلفته بنحو ٥,٧ مليار دولار، والذي تعهد ترامب في أثناء حملته الانتخابية بتشييده على الحدود الجنوبية للولايات المتحدة مع المكسيك للحد من الهجرة غير الشرعية[3].

الأجهزة؛ والكونجرس يستطيع في ذلك الصدد أن يحدد الكمية التي يراها مناسبة للوفاء بهذه الاحتياجات، بالإضافة إلى حقه في بيان كيفية إنفاق الأموال التي يخصصها لهذه الأغراض.

(١) وقد دامت الأزمة المالية ستة أيام – من ١٤ إلى ١٩ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥ ثم من ١٦ ديسمبر/كانون الأول إلى غاية ٦ يناير/كانون الثاني ١٩٩٦. وقد استطاع الجمهوريون والديمقراطيون آنذاك إيجاد حلول لتمويل وزارة الدفاع، لكن على الرغم من ذلك، وجد حوالي ٧٠٠ ألف موظف أمريكي أنفسهم في عطلة قسرية لمدة شهر تقريباً.

انظر : مقال بعنوان: **((ماذا يعني تعطيل الدولة الفيدرالية في الولايات المتحدة ؟))**، منشور على موقع فرانس ٢٤، الثلاثاء ٢٠١٣/١٠/١ ، متاح على الرابط الآتي: https://www.france24.com/ar

(٢) انظر : مقال بعنوان: **((ماذا يعني تعطيل الدولة الفيدرالية في الولايات المتحدة ؟))**، منشور على موقع فرانس ٢٤، الثلاثاء ٢٠١٣/١٠/١ ، متاح على الرابط الآتي: https://www.france24.com/ar

(٣) بعد استمرار الإغلاق الحكومي ٣٥ يوماً، استجاب الرئيس الأمريكي دونالد ترامب للضغوط السياسية لكي ينهي أطول إغلاق حكومي في تاريخ الولايات المتحدة، ووافق ترامب على اتفاق لتمويل الوكالات الحكومية

وبالرغم من المفاوضات المكثفة بين الجمهوريين والديمقراطيين، إلا أنهم لم يتوصلوا إلى أي حل يرضي الجانبين، ما أدى إلى فقدان حوالي المليون موظف أمريكي عملهم بصورة مؤقتة بسبب الإغلاق الحكومي الجزئي في الولايات المتحدة[1].

واتصالاً بالمزية سابقة الذكر، **تشهد النظم البرلمانية** - وبخاصة تلك التي تتمتع بقدر من الاستقرار كبريطانيا مثلاً - **حالة من التناسق في عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية نظراً إلى وجود حزب أو ائتلاف يسيطر على هاتين السلطتين في الوقت** نفسه. ومن هنا تكون البرامج والخطط الحكومية متوافقة ومتناسقة تماماً مع الأولويات التشريعية، إذ يتمكن الحزب الحاكم من وضع أجندة البرلمان وتوجيه النقاش بالشكل الذي يخدم ويلبي برنامجه الانتخابي وخططه الحكومية، وهو ما لا يحدث في الأنظمة الرئاسية في حالة سيطرة حزبين مختلفين على السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ففي الولايات المتحدة، مثلاً، شاهد العالم بأسره الصعوبات الكبيرة التي واجهتها إدارة الرئيس "باراك أوباما" لإقرار برنامجه لإصلاح قطاع التأمين الصحي الأمريكي، والتنازلات الكثيرة التي كان على السلطة التنفيذية أن تقدِّمها للكونجرس حتى تؤمِّن موافقته على برنامجها.

أما النقطة الإيجابية الثالثة، فتتمثل في أن **الأخذ بالنظام البرلماني في الحكم عادة ما يحول من دون تحول من يشغل كرسي الرئاسة إلى حاكم مستبد**، وذلك لأن سلطات وصلاحيات الحكم في النظم البرلمانية لا تتكدس ولا تتجمع في يد شخص واحد، وإنما يباشرها حزب أو ائتلاف من الأحزاب السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، وهي الأغلبية التي يمكن أن تُفقَد في أي لحظة إذا شعر النواب بأن رئيس الحكومة يتجاوز سلطاته أو يخالف الدستور والقانون، كما أن أداء الحكومة بصفة عامة يكون تحت الرقابة اللصيقة والحثيثة للبرلمان، مثلما نرى في الاستجوابات العنيفة التي يتعرض لها الوزراء في البرلمان البريطاني.

الفيدرالية لمدة ثلاثة أسابيع. لكن الاتفاق لا يتضمن تخصيص أية مبالغ للإنفاق على الجدار العازل الذي يريد ترامب بناءه على الحدود الجنوبية للولايات المتحدة مع المكسيك للحد من الهجرة غير الشرعية.

انظر: مقال بعنوان **(الإغلاق الحكومي في الولايات المتحدة: دونالد ترامب يعلن اتفاقا لإنهاء الأزمة الأطول من نوعها في تاريخ البلد)**، متاح على الرابط الآتي: https://www.bbc.com/arabic/world-47010779

[1] انظر: مقال بعنوان: **(دونالد ترامب يبحث سبل الخروج من مأزق جدار المكسيك لإنهاء الإغلاق الحكومي)**، متاح على الرابط الآتي: https://www.france24.com/ar/

الفرع الثاني
سلبيات النظام البرلماني

كشف التاريخ وأثبت التطبيق العملي للنظام البرلماني عن بعض العيوب التي تكتنف هذا النظام، وبعض الظواهر السلبية التي يفرزها على أرض الواقع.

وفي مقدمة هذه المثالب **احتمال إصابة السلطة التنفيذية بالشلل بسبب الخلافات التي قد تنشب بين الأحزاب المنضوية تحت لواء الائتلاف الحاكم**. فقد تفشل جميع الأحزاب السياسية في الحصول على الأغلبية النيابية التي تمكنها من الانفراد بتشكيل الحكومة، مما يضطر الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية إلى التحالف مع أحزاب أصغر لتأمين أغلبية نيابية ليستطيع تأليف الحكومة.

ولكن هذا عادة ما يحوِّل هذه الأحزاب الكبيرة التي تقود الائتلافات الحاكمة إلى أسرى للأحزاب الصغرى ولأهوائها، وذلك لأنها تستطيع التهديد بالانسحاب من الائتلاف وإسقاط الحكومة إذا لم ينفِّذ الحزب الأكبر طلباتها[1].

أما السمة السلبية الثانية التي تعانيها الأنظمة البرلمانية، وهي متصلة أيضاً بالظاهرة التي سبق تناولها، فهي **عدم ثبات مواعيد الانتخابات النيابية**[2].

فعلى الرغم من أن مواعيد الانتخابات تكون مرتبطة بالدورة البرلمانية، فإن عدم استقرار الحكم والانسحابات المتكررة للأحزاب من الائتلافات الحاكمة تؤدي عادة إلى الدعوة إلى انتخابات مبكرة. فعلى سبيل المثال، سيدهش القارئ عندما يعلم أن من بين /١٨/ انتخاباً برلمانياً شهدتها اسرائيل منذ نشأتها في عام ١٩٤٨، لم تجر سوى انتخابات

---

(١) في التحالفات الحزبية، عادة ما يتولى رئيس الحزب الأكبر رئاسة الوزراء، ويتولى رئيس الحزب الذي يليه منصب وزير الخارجية. أما المناصب الوزارية الأخرى فتحدد بالاتفاق، وتعدّ إيطاليا و"إسرائيل" نماذج للحكومات الائتلافية، ويقدمان مثلاً لكيفية سير الأمور في الطريق الخطأ، فعندما يختلف أعضاء الائتلاف بشأن سياسة ما، ثم ينسحب حزب أو أكثر من الائتلاف مما يجعله في وضع أقل من الأغلبية المطلوبة في البرلمان، هنا تسقط الحكومة بسبب نقص التأييد في البرلمان من خلال التصويت بسحب الثقة أو بدونه، هذا من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والحكومي، وتغيير متكرر للحكومة وضياع السلطة التنفيذية، فإيطاليا ــ على سبيل المثال ــ تعاقب عليها ما يقارب /٦٠/ ستين حكومة منذ الحرب العالمية الثانية .

(٢) عادة ما يكون توقيت الانتخابات مرناً *flexible* داخل الأنظمة البرلمانية، ويكون توجيه الدعوة لإجراء الانتخابات البرلمانية بناء على طلب إما من زعيم حزب الأغلبية أو ائتلاف الأحزاب.

١٩٨١ في موعدها. والأمر نفسه شهدته مصر في العهد الملكي، إذ لم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت في مصر مدتها الدستورية، سوى المجلس المنتخب في عام ١٩٤٥.

كما عانت ألمانيا في العقدين التاليين على الحرب العالمية الأولى من الظاهرة نفسها، إذ شكلت في السنوات ما بين ١٩١٩ و١٩٢٩ خمس عشرة حكومة كان أطولها عمراً ثمانية عشر شهراً وأقصرها ثلاثة أشهر. وقد أدت هذه الفوضى السياسية ـ ضمن أمور أخرى ـ إلى ضعف أداء وتخبط الحكومات الألمانية وإلى فقدان الشعب الألماني ثقته في السياسة وفي السياسيين وفي الديمقراطية برمتها، مما ساعد بشكل كبير في تمكين "أدولف هتلر" وحزبه النازي من الفوز بالانتخابات النيابية في عام ١٩٣٣.

نتيجة لما تقدم، يعاني العديد من نظم الحكم البرلمانية **عدمَ الاستقرار في الحكم**، خصوصاً إذا اتسم مسرحها السياسي بكثرة الأحزاب والتيارات، ففي الدول التي تتعدد فيها الأحزاب السياسية التي تكون أغلبها صغيرة الحجم ومحدودة التأثير يؤدي ذلك عادة إلى تشرذم السلطة التشريعية، والحد من كفاءتها وفاعليتها، بسبب عدم وجود حزب أو كتلة سياسية كبيرة ومؤثرة تستطيع قيادة العمل في البرلمان.

وفي المقابل، يلاحظ أن الدول البرلمانية التي يهيمن فيها حزبان أو ثلاثة على المشهد السياسي ـ كبريطانيا أو ألمانيا ـ تتمتع بقدر أكبر من الاستقرار السياسي. وتعد **إيطاليا** النموذج الأبرز لظاهرة عدم استقرار الحكم في الدول التي اتبعت النظام البرلماني، إذ تشير الاحصائيات إلى أن متوسط عمر الحكومات الإيطالية خلال المرحلة من ١٩٤٥ إلى ١٩٩٦ لم يتجاوز ١,٢٨ سنة. كما أن مشهد عدم الاستقرار السياسي لازم **فرنسا** في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة بسبب تبني نظام الحكم البرلماني[١].

---

(١) تميز عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة التي استمرت ١٢ عاماً (ما بين عامي ١٩٤٦ و١٩٥٨) بكثرة الأزمات الوزارية وعدم الاستقرار الوزاري، إذ كان هناك **أربع وعشرون حكومة** من عام ١٩٤٦ وحتى الوقت الذي دعت فيه الجمعية الوطنية حكومة الجنرال شارل ديغول *General Charles de Gaulle* إلى صياغة دستور جديد في يونيو ١٩٥٨. **اثنتا عشرة** حكومة كانت حكومات أقلية *Minority Governments*. والحكومات الأطول مدة استمرت فقط ستة عشر شهراً. بالطبع، كان يُعتقد أن عدم الاستقرار الاستثنائي هذا هو السبب الرئيس لعدم قدرة الحكومة على التصرف بحزم خلال أوقات الأزمات. ولذلك، فقد عمل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة على تلافي محاذير النظام البرلماني وعدم الاستقرار الحكومي؛ من خلال إصلاح السلطة التنفيذية وعقلنة البرلمانية (ترشيد النظام البرلماني) *parlementarisme rationalize*.

وقد عانت **مصر** عندما تبنت نظام الحكم البرلماني في السنوات السابقة على ثورة ٢٣ يوليو/تموز ١٩٥٢ الظاهرةَ ذاتها. فقد شهدت تلك المرحلة غياباً لاستقرار الحكم في البلاد، إذ لم يتعدَّ متوسط عمر الحكومات المصرية ثمانية أشهر، وهو ما أسهم بقدر ليس بقليل في تهيئة المناخ لقيام حركة الجيش وإسقاط النظام الملكي في مصر[1].

وبطبيعة الحال، تختلف الأسباب التي أفرزت هذه الظاهرة من دولة إلى أخرى، إلا أن نتائجها وآثارها في تلك الدول متشابهة، وهي الصعوبة التي تواجهها الدولة وسلطتها التنفيذية في مباشرة أعمالها وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية الإنمائية والتي يتطلب نجاحها قدراً من الاستقرار في الحكم والثبات والاستمرارية لمن هم في قيادة البلاد .

رابع المساوئ التي أظهرها تطبيق النظام البرلماني والتي نود التنويه بها هنا يرتبط **بطريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية في تلك الأنظمة، وهو رئيس الوزراء.** فقد لاحظ كثير من الفقهاء وخبراء النظم السياسية أن عملية اختيار رئيس السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية تعد أقل ديمقراطية وأقل شفافية مقارنة بالنظم الرئاسية.

ففي معظم **النظم البرلمانية** يختار الناخب ممثل دائرته في البرلمان، وهو ما يتم بالتصويت إما لصالح مرشح محدد وإما لصالح قائمة حزبية، أي إن المواطنين في هذه الأنظمة لا يختارون رئيس وزرائهم مباشرة، وإنما يتولى رئاسة الوزارة رئيس الحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان. أما في **النظم الرئاسية**، والتي تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية مستقلتين إحداهما عن الأخرى تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات، فيقوم الناخب باختيار رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من خلال الانتخابات الرئاسية.

---

(١) حُكِمت مصر في سنوات ما قبل ثورة ٢٣ يوليو/تموز ١٩٥٢ بموجب دستورَيْ ١٩٢٣ و ١٩٣٠، وعلى الرغم من التقييم الإيجابي لهذين الدستورين، فقد كان يشوب هيكلهما وصياغتهما بعض العوار الذي سمح بإساءة استغلال السلطة. وقد أفضى هذا العوار الدستوري، والممارسات الأوتوقراطية لملكَيْ مصر فؤاد وفاروق، وما اتسم به أداء الأحزاب السياسية من ضعف واختلال والتدخل المستمر للمحتل البريطاني في شؤون البلاد إلى اختلال أسس النظام السياسي وغياب الاستقرار عن الحكم في مصر . وقد تجلى ذلك في حقيقة أنه خلال السنوات التسع والعشرين الممتدة من عام ١٩٢٣ إلى عام ١٩٥٢ تألف /٣٨/ وزارة، أي إن متوسط عمر الوزارات المصرية كان حوالي /٨/ أشهر فقط . وكما هو معروف، وصلت أحوال البلاد إلى أسوئها في الشهور الستة الأولى من عام ١٩٥٢، إذ تولت الحكم أربع وزارات، بمعدل شهر ونصف الشهر لكل وزارة. ولم يختلف الحال فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فلم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت خلال هذه المدة ــ باستثناء المجلس الذي انتخب في عام ١٩٤٥ ــ مدتها المقررة دستورياً.

ومن هنا، يرى الخبراء، أنه مقارنة بالنظم الرئاسية، فإن الرأي العام ورغبات الجماهير تكون أقل تأثيراً في عملية اختيار رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية، التي تتأثر بعوامل عديدة، كالمساومات والصفقات السياسية التي تبرم داخل الأحزاب والتي تحكم عملية اختيار رؤساء الأحزاب.

وعلى الرغم من أن الصفقات الحزبية موجودة في النظم الرئاسية أيضاً، فإنها من دون شك أقل تأثيراً في اختيار الشخص الذي سيتولى رئاسة البلاد.

وسيتضح الأمر أكثر إذا قارنا بين ما يحدث في الولايات المتحدة بما يحدث في بريطانيا. ففي الأخيرة يتم اختيار رؤساء الأحزاب - وبالتالي رؤساء الوزراء - في انتخابات حزبية داخلية من دون طرح هذا الاختيار على المواطنين أو أخذ رأيهم فيه. وهو ما أدى، مثلاً، إلى اختيار "توني بلير" ***Tony Blair*** رئيساً لحزب العمال في عام ١٩٩٤ ومن ثم رئيساً لوزراء بريطانيا في عام ١٩٩٧ بدلاً من غريمه التقليدي "جوردن براون" ***Gordon Brown***، إذ كان الرجلان قد اتفقا على أن يؤيد "جوردن براون" تولّي "توني بلير" رئاسة الحكومة في مقابل هيمنته على الشؤون المالية في الحكومة. وهو الاتفاق الذي حُكمت بريطانيا بموجبه لعشر سنوات (من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠٧).

أما في الولايات المتحدة، فتؤدي الموازنات داخل أروقة الحزبين الجمهوري والديمقراطي دوراً أقل بكثير في عملية اختيار مرشحي الحزبين للرئاسة. فالطريق إلى البيت الأبيض يبدأ بانتخابات تمهيدية داخل الأحزاب تُجرى في جميع الولايات المتحدة، والتي يتسنى خلالها للناخبين التعرُّف عن قرب على كل المرشحين للرئاسة، ثم يتنافس الفائزان في هذه الانتخابات التمهيدية التي أجريت في الحزبين الجمهوري والديمقراطي في انتخابات رئاسية حامية الوطيس يكون القرار النهائي في حسمها للناخب الأمريكي وحده.

أما العيب الأخير الذي نود الإشارة إليه في هذا السياق فيرتبط **بظاهرة تسييس الأجهزة الحكومية وأجهزة الخدمة المدنية التابعة للدولة في بعض النظم البرلمانية**. ففي معظم دول العالم، وبخاصة الدول الديمقراطية، يقام فصل تام بين النظام الحاكم والحزب الذي يتولى السلطة من جانب، والجهاز الإداري من جانب آخر، فهذا الأخير هو جهاز ملك للدولة وخادم للشعب، وليس أداة في يد الحزب الحاكم أو النخبة الحاكمة

يوظفونها كما يشاؤون لخدمة مصالحهم وتحقيق مآربهم. وقد لاحظ مراقبون أن الأنظمة البرلمانية تؤدي في بعض الأحيان إلى تسييس الجهاز الإداري للدولة، إذ تسعى الأحزاب الحاكمة - والتي عادة ما تهددها ظاهرة عدم استقرار الحكم التي تناولناها فيما سبق - إلى محاباة الموظفين الإداريين في الدولة ممن تعرف أنهم يتفقون مع سياسات وبرامج هذه الأحزاب.

كما قد تَعْمد الأحزاب السياسية التي تتوافد على السلطة إلى إزاحة كبار موظفي الدولة المدنيين الذين تعاونوا مع الأحزاب التي سبقتها في الحكومة، وذلك لتأتي بمن يدينون بالولاء لها. وقد حدث ذلك، على سبيل المثال، في السنوات الأولى لحكم رئيسة الوزراء البريطانية "مارجريت تاتشر"، والتي كان يراودها الشك في مدى تقبل البيروقراطية البريطانية لبرامجها الإصلاحية وسياساتها الاقتصادية الليبرالية والتي كانت تقضي بتخفيض حجم القطاع العام والأجهزة الإدارية للدولة، وهو ما دفعها إلى إزاحة كثير من قيادات الأجهزة الحكومية لضمان ولاء هذه الهيئات لها ولسياساتها الليبرالية.

أما في النظام الرئاسي، فيتمتع الجهاز الإداري بقدر أكبر من الحصانة ضد تدخلات وإملاءات الحزب الحاكم، وذلك لكون توقيتات وتواريخ الانتخابات الرئاسية والبرلمانية محدَّدة سلفاً وثابتة، بما يؤمِّن استقرار الحياة السياسية ويجنِّبها شرور محاولات الأحزاب والتيارات السياسية أن تفرض سيطرتها على أجهزة الخدمة المدنية الحكومية.

كانت هذه الإيجابيات والسلبيات التي كشفت عنها الممارسة السياسية في الدول التي تبنت النظام البرلماني.

وقد فطنت بعض الدول التي أخذت بهذا النظام إلى هذه العيوب والمثالب، ولم تقف مكتوفة الأيدي حيالها، بل سعت لمعالجتها والتغلب عليها. فعلى سبيل المثال، قامت ألمانيا بإدخال بعض التعديلات على نظامها البرلماني والقواعد المنظمة للانتخابات النيابية لضمان قدر أكبر من الاستقرار السياسي في البلاد، وللحؤول من دون وصول أحزاب وقوى وتيارات سياسية متطرفة - كالحزب النازي - إلى سدة الحكم.

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 وكوستاريكا 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. 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.

بناء عليه، سيتم في هذا المبحث تناول ماهية النظام النيابي الرئاسي من خلال بيان تعريفه (في مطلب أول)، وخصائصه الرئيسة (في مطلب ثان)، وتقديره "إيجابياته وسلبياته" (في مطلب ثالث)، وذلك وفق الآتي :

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**»[(١)]، ومن هذه الحقيقة

---

(١) 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 حسَداً وغيرة ».

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 .

بناء عليه، 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.

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 - استئثار رئيس الجمهورية بمنصبَيْ رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وهو ما يعبر عنه بـ « فردية رياسة السلطة التنفيذية »، **وثانياً** - الفصل المحدود بين السلطات. وسنتحدث عن هاتين الخاصيتين وما يترتب عليهما من نتائج وفق الآتي:

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.

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: « **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

---

(١) ولهذا خول 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** ».

الشيوخ إلا فيما ندر في بعض الحالات القليلة جداً، وذلك حتى يتمكن من إيجاد الجهاز الإداري السليم الرشيد الكفء القادر على إدارة المهمة الموكلة إليه لصالح الشعب.

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 - كما أسلفنا - 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 - بطبيعة الحال - الحق في أن يعزل أياً من سكرتيريه - أو قل وزرائه تجاوزاً - متى شاء، إذا قدّر أن أحدهم غير قادر على تنفيذ سياسته، أو سار على غير مقتضاها[3].

---

(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 **ماركو روبيو** هو سكرتير الدولة للشؤون الخارجية، كما أن **بيت هيغسيث Pete Hegseth** 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 سنة ١٩١٩ وأبريل سنة ١٩٢٠م تجتمع الوزارة قط طيلة هذه المدة، وحدث خلالها أن =

٢ـ 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].

٣ـ 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،

= قام عمال السكك الحديدية بإضراب أثّر في سير المرفق، فحاول الوزراء الاتصال بالرئيس المريض من دون جدوى، فرأى وزير الخارجية "روبرت لانسنج *Lansing*" ــ وكان أقدم الوزراء ــ 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 في هذا الشأن أن الرئيس لنكولن *Lincoln* (١٨٦١ ــ ١٨٦٥) دعا سكرتيريه "وزراءه" ذات مرة ــ وكان عددهم سبعة ــ 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** .

فالرئيس هو الذي يختار وزراءه ويعينهم، وهو الذي يقرر إعفاءهم من مناصبهم متى شاء، وهؤلاء الوزراء هم أعوان الرئيس الشخصيين المنفذين لسياسته، 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* .

حاصل القول: إن 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.

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.

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. 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 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:

♣ الهدف من الفصل بين السلطات : اعتنق واضعو الدستور الأمريكي الهدف نفسه الذي كان يرمي إليه مونتسكيو من نظريته في فصل السلطات، ألاّ 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" - وهو من كبار واضعي الدستور الأمريكي - 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 - وبخاصة في التعديلات العشرة الأولى له - من تقرير لهذه الحقوق والحريات، ووضع الضمانات التي تكفل التمتع بها[1].

♣ **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

---

(١) 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 ...) .

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:

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 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

---

(١) وبناء عليه، استقال السناتور **باراك أوباما** (ديمقراطي من ولاية إلينوي) من مجلس الشيوخ بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٨ .

التنفيذية أن يكون عضواً في أحد مجلسي الكونجرس في الوقت نفسه الذي يشغل فيه منصبه، وينطبق هذا الحظر 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 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** ».

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

---

[1] 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** ».

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 الحكومة الثلاثة (التشريعي والتنفيذي والقضائي)، وتتجلى أهم هذه الضوابط والتوازنات في الآتي:

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 .

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

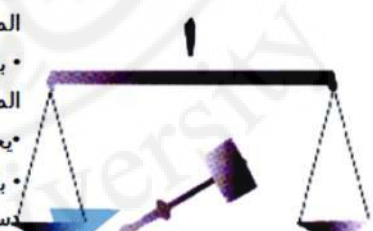
- بإمكانه نقض التشريعات
- نائب الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ وبإمكانه كسر التصويت المتساوي

- 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
- يُنشئ محاكم فدرالية أدنى من المحكمة العليا



الفرع القضائي

- يُفسّر التشريعات ويملك سلطة إعلانها غير دستورية

المطلب الثالث

تقدير النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بمنحه شرعية قوية للرئيس، واستقراراً في الحكم، بفضل الفصل الصارم بين السلطات، لكنه يعاني من خطر الجمود السياسي، والصراعات المحتملة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بناء عليه، سيتم في هذا المطلب بيان أبرز إيجابيات النظام الرئاسي، وأبرز سلبياته، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي :

الفرع الأول

إيجابيات النظام الرئاسي

يأتي **الاستقرار السياسي** في مقدمة مميزات النظم الرئاسية، خصوصاً إذا ما قورنت بالنظم البرلمانية، وهو ما يرجع إلى عوامل متعددة منها ما هو نظري، وفي مقدمة ذلك **ثبات مواعيد الانتخابات، وعدم إمكانية سحب الثقة من السلطة التنفيذية أو الدعوة لانتخابات مبكرة لأي من السلطتين التنفيذية أو التشريعية، وعدم اعتماد رئيس الجمهورية أو وزرائه (سكرتيريه) على ائتلاف حزبي لوجودهم في السلطة**، وهي كلها أمور تجعل النظم البرلمانية أقل استقراراً وأكثر عرضة للتأثر بتقلبات الحياة السياسية في البلاد. وبالتالي، تستطيع السلطات التنفيذية في الدول الآخذة بالنظام الرئاسي أن تنفذ برامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهي مطمئنة إلى استحالة إزاحتها من الحكم إلا في الانتخابات المقبلة، وهو ما يجنِّب الحكومة أن تقع أسيرةً للتوازنات السياسية في البرلمان أو في الائتلاف الحزبي الحاكم.

وتعد هذه المزية من أهم ما يوفِّره النظام الرئاسي، فاستقرار الحكم من الركائز التي تهيئ المناخ للحكومات للقيام بمهامها بفعالية، وتلبية رغبات الناخبين والتجاوب مع متطلباتهم، وتنفيذ البرامج والسياسات التي تتطلب وقتاً طويلاً وعملاً ممتداً لتؤتي ثمارها، وهو ما يفتقده العديد من دول النظم البرلمانية لكونها معرَّضة لحدوث أزمات سياسية متكررة، خصوصاً إذا كانت الائتلافات الحزبية تحكمها.

ويبدو أن صورة **عدم الاستقرار الحكومي** في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وفي إيطاليا، ومؤخراً في البرتغال و"إسرائيل" ... ، أسهمت في رسم الصورة السلبية للنظام البرلماني التي يحملها العديد من الفقهاء، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، وتفضيلهم لنظام الحكم الرئاسي.

ولا يخفى على المتتبع أن مزية استقرار الحكم التي هي من مزايا النظام الرئاسي إنما تؤدي إلى إشاعة ثقة المواطنين في النظام السياسي وفي العمل السياسي بصفة عامة، كما يشجِّعهم على المشاركة في النشاط السياسي لكونه الوسيلة الأكثر فاعلية في ترجمة تطلعاتهم إلى برامج حكومية.

أما في الدول التي تشهد أزمات سياسية متكررة، فقد يفقد المواطنون ثقتهم في النخبة الحاكمة وفي الأحزاب الناشطة على المسرح السياسي، بل قد يصل الأمر إلى حد فقدان الثقة في الديمقراطية برمتها، وهو ما حدث بالفعل في ألمانيا في عام ١٩٣٣ ومكَّن أدولف هتلر من اعتلاء رئاسة الوزراء في ألمانيا مستغلاً في ذلك الفوضى السياسية التي عاشتها البلاد بعد الحرب العالمية الأولى وأدت إلى الإضرار بالمواطن العادي وأثرت في حياته ومستوى معيشته.

ومن المزايا الأخرى التي كشف عنها تطبيق النظام الرئاسي من الناحية العملية : **صعوبة أن يسيطر حزب واحد أو تيار سياسي وحيد على جميع المؤسسات السياسية في الدولة في آن واحد، وذلك لوجود فصل بين السلطات**؛ ففي الوقت الذي يستأثر فيه الحزب الفائز في الانتخابات النيابية بكل من البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، يتعين على الأحزاب في النظم الرئاسية أن تخوض معركتين انتخابيتين منفصلتين - أو حتى ثلاث معارك انتخابية إذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين - للفوز بكرسي الرئاسة ولنيل الأغلبية البرلمانية، وهو ما أثبتت التجربة صعوبة حدوثه. وحتى ولو نجح حزب في ذلك، فإنه لا ينعم بهذه الهيمنة على المسرح السياسي طويلاً.

وتعد تجربة الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية مثالاً حياً على ذلك، فقد فاز الحزب الديمقراطي بأغلبية كبيرة في مجلس النواب الأمريكي في عام ٢٠٠٦ في عهد **الرئيس الأسبق "جورج دبليو بوش"** المنتمي إلى الحزب الجمهوري، ثم فاز الديمقراطيون كذلك برئاسة الجمهورية عندما اعتلى الرئيس الأسبق "**باراك أوباما**" سدة الحكم في يناير عام ٢٠٠٩، وبذلك سيطر الحزب الديمقراطي على كل من السلطة

التنفيذية والسلطة التشريعية. ولكن لم يستمر هذا الوضع طويلاً، فقد خسر الحزب الديمقراطي أغلبيته في مجلس النواب في انتخابات الكونجرس التي أجريت في نوفمبر عام ٢٠١٠، والتي أعادت الأغلبية إلى الحزب الجمهوري.

ومن هنا، يخلص بعض خبراء العلوم السياسية إلى أن النظام الرئاسي يكون أكثر تعبيراً - من الناحية النظرية - عن الرأي العام، وذلك لتعدُّد العمليات الانتخابية التي تُجرى في مواعيد محدَّدة سلفاً، وبسبب الفصل بين السلطات الذي يجعل السيطرة الكاملة على مقاليد الحكم من قبل تيار أو حزب معين أكثر صعوبة، الأمر الذي يؤدي إلى جعل جميع القوى السياسية تخوض منافسة سياسية ضارية لإرضاء الناخبين، ولاجتذابهم إليها، ولإقناعهم ببرامجها السياسية.

وفي الإطار نفسه، تجعل خصائص النظم الرئاسية الأحزاب حريصة على إرضاء الرأي العام، وتجنُّب الدخول في مواجهات تؤدي إلى شلل الحياة السياسية والحد من فاعلية الحكومة بما يؤثر في حياة المواطنين، وهو ما يحدث في كثير من الدول التي تتبنى نظام الحكم البرلماني، إذ تستطيع الأحزاب - خاصة الصغيرة - أن تختطف العملية السياسية برمتها، وأن تُحدث الأزمات المتكررة في الحكم حتى تقتنص التنازلات من الأحزاب الحاكمة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى التأثير في كفاءة وفاعلية الحكومات ويقلِّص من شعبيتها لدى المواطنين.

أما بالنسبة إلى الأمور المتصلة بإدارة السلطة التنفيذية، فقد لوحظ أن **الحكومات في الأنظمة الرئاسية تكون أكثر نجاحاً في تنفيذ سياساتها وبرامجها**، وذلك لكون جميع الوزراء من الحزب نفسه أو منتمين إلى التيار السياسي نفسه أو على الأقل متوافقين تماماً مع توجهاته. وهذا يجنِّب الدولة وسلطتها التنفيذية تلك الخلافات التي تنشب في الائتلافات الحاكمة في الدول التي تتبع النظام البرلماني وتؤدي في كثير من الأحيان إلى شل حركة الحكومات، بل وإسقاطها إذا انسحبت بعض الأحزاب من الائتلاف. كما أن التناسق العام بين أعضاء الحكومة ووزرائها يرفع من كفاءتها ويمكِّنها من تنفيذ البرامج التي انتخبها الشعب من أجل تحقيقها، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على حياة المواطنين وضمان حقوقهم الأساسية وحرياتهم العامة بصورة فاعلة، بحسبان أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتمتع بمزية الثبات والاستقرار، وتكون قادرة على تنفيذ سياساتها من دون عراقيل سياسية أو غيرها.

ومع تسليمنا بمزايا النظام الرئاسي، فإنه لا يخلو من العيوب سواءٌ من الناحية النظرية أو العملية. فما عيوب أو سلبيات النظام الرئاسي؟

الفرع الثاني
سلبيات النظام الرئاسي

لا يخلو نظام سياسي من عيوب ومثالب، وهو ما أثبتته التطبيقات العملية للنظام الرئاسي في عدد من دول العالم. وتعد أبرز السلبيات التي أفرزها تبني النظام الرئاسي الصرف في بعض الدول: إمكانية تحول رئيس الجمهورية إلى حاكم مستبد بسبب تركز كثير من السلطات في يده وسيطرته شبه المطلقة على عمل وأداء السلطة التنفيذية بكل ما لها من قوة وأدوات للبطش بالمعارضين وترسيخ حكم الفرد.

ويشير كثير من الخبراء إلى أن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب يتيح للحاكم الذي يسعى للانفراد بالحكم، أن يدعي بأنه حصل على تفويض من الشعب وأنه يتمتع بتأييد الجماهير[1]، بما يمكنه من تجاهل البرلمان، والافتئات على صلاحياته، بل وحتى الانقلاب على الدستور، بما يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق ديكتاتور لا يخضع للرقابة أو المحاسبة[2].

---

(١) من المزايا التي تبرز في النظام الرئاسي أنه نظام "**الشرعية الديمقراطية المزدوجة**" *Dual Democratic Legitimacy* إذ يتمتع كل من الرئيس ــ الذي يهيمن على السلطة التنفيذية وينتخب من قبل الشعب (أو من قبل الهيئة الانتخابية المنتخبة من قبل الشعب لهذا الغرض الوحيد) ــ والهيئة التشريعية المنتخبة (سواء كانت مؤلفة من مجلس واحد أو من مجلسين) بالشرعية الديمقراطية، لأن كليهما يحملان تفويضاً من الناخبين .

(٢) قيل إنه إذا كان انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب ذاته يعد أكثر الطرق ديمقراطية، إلا أنه قد يؤدي إلى **استئثار الرئيس بالسلطة والاعتداء على اختصاصات البرلمان معتمداً على ما يتمتع به من تأييد شعبي، ومستنداً إلى أنه مختار من أغلبية الأمة في مجموعها**، بخلاف أعضاء البرلمان الذين لا يمثل الواحد منهم إلا دائرته الانتخابية، أي جزءاً صغيراً من الشعب. وهذا هو ما حدث فعلاً في فرنسا التي قررت في دستور عام ١٨٤٨ أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية بوساطة الشعب مباشرة لمدة أربع سنوات، فاختار الشعب لويس نابليون ــ الذي كان ابن أخ للإمبراطور نابليون بونابرت ــ رئيساً للجمهورية. ولكن الثقة التي نالها لويس نابليون من الشعب كانت سبباً في غروره، ودفعه الغرور إلى الاستبداد بالسلطة، فحلَّ المجلس التشريعي، ثم ألغى الدستور وأعلن قيام الامبراطورية الثانية في عام ١٨٥٢، ونصَّب نفسه امبراطوراً لمدى الحياة . وقيل أيضاً إن انتخاب الرئيس عن طريق الشعب قد يؤدي إلى تأثر الشعب بالدعايات الانتخابية فلا يصيبه التوفيق في اختيار الرئيس الأمثل وهو شخص يتولى منصب على جانب كبير من الخطورة .

وتعد التجربة المريرة التي مرَّ بها كثير من دول أمريكا اللاتينية التي أخذت بالنظام الرئاسي مؤشِّراً على ذلك، فقد اتخذ عدد من زعماء تلك الدول، مثل "خوان بيرون" في الأرجنتين، من انتخابهم من قبل الشعب تكأة للاستيلاء على السلطة، وللبطش بمعارضيهم، ولارتكاب انتهاكات بشعة ضد حقوق الانسان[1].

وتشير بعض الدراسات إلى قابلية الأنظمة الرئاسية للوقوع في براثن الديكتاتورية؛ لأنها تركز كثيراً من السلطات في يد شخص واحد، بما يمكنه بعد أن يصل إلى سدة الحكم ـ خصوصاً إذا كان مدعوماً من قبل المؤسسة العسكرية ـ من أن يقصي معارضيه عن المشهد السياسي، وأن يهمِّش المؤسسات الدستورية الأخرى، ويضعفها بشكل يجعله يحتكر المسرح السياسي ويهيمن عليه.

وتأكيداً لذلك، تشير إحدى هذه الدراسات المنشورة في مطلع التسعينيات (أي قبل نجاح موجة الديمقراطية في أوروبا الشرقية) إلى أنه من أصل /٧٦/ دولة ديمقراطية قائمة منذ الحرب العالمية الثانية، كانت هناك /٣٣/ دولة رئاسية، وأن /٣٠/ منها شهدت اضطرابات سياسية شديدة أو تحولت إلى أنظمة دكتاتورية، أي إن نسبة الفشل في تطبيق هذا النظام وصلت في مراحل طويلة من القرن العشرين إلى ٩٠٪ من الحالات.

وتزداد فرص فشل أنظمة الحكم الرئاسية وتحوّلها إلى الحكم السلطوي المستبد إذا توافر أكثر من عامل، في مقدمتها **إذا كان الدستور يضعف من البرلمان ويجعله فريسة سهلة لمؤسسة الرئاسة**.

كما كشفت التجارب التي مر بها العديد من دول العالم، وخصوصاً في أمريكا اللاتينية، عن أن كثرة الأحزاب السياسية وتعدّدها يوفِّر البيئة المواتية **لتغوّل السلطة**

---

(١) تُظهر الدراسات المقارنة أن **الديمقراطيات الرئاسية غالباً ما تكون أكثر هشاشة مقارنة بنظيراتها البرلمانية**. فباستثناء حالة فريدة طويلة الأمد ــ الولايات المتحدة الأمريكية ــ نلاحظ أن النمط الرئاسي لم يحقق استقراراً ديمقراطياً مستداماً. وتقدم **أمريكا اللاتينية**، القارة التي هيمنت عليها المؤسسات الرئاسية منذ القرن التاسع عشر، دليلاً صارخاً على هذه الظاهرة، حيث سجلت أعلى معدلات عدم الاستقرار السياسي على مستوى العالم، المتمثل في التذبذب المتكرر بين فترات الديمقراطية والدكتاتورية. وتبلغ المفارقة ذروتها عندما نعلم أن دول أمريكا اللاتينية الثماني عشرة، التي لا يتجاوز عدد سكانها ٩% من سكان العالم، شهدت وحدها ٣٧% من ١٥٧ عملية انتقالية للنظام حدثت بين عامي ١٩٤٦ و ٢٠٠٢. وتؤكد الأرقام هذه الهشاشة الهيكلية، حيث يبلغ متوسط العمر المتوقع للديمقراطيات البرلمانية ٥٨ عاماً، بينما لا يتجاوز عمر الديمقراطيات الرئاسية سوى ٢٤ عاماً، **مما يضع علامة استفهام كبيرة حول قدرة النظام الرئاسي على ضمان استقرار ديمقراطي طويل الأمد.**

التنفيذية على البرلمان، إذ إن الأحزاب الصغيرة التي لا تمتلك سوى عدد محدود من المقاعد في المجلس النيابي لا تستطيع الوقوف أمام السلطة التنفيذية بكل ما لها من أدوات يمكن أن توظفها لقمع كل تيار أو حزب يتصدى لها .

ومن هنا، يشير كثير من الفقهاء إلى خطورة الأخذ بنظام التمثيل النسبي في الانتخابات التشريعية في ظل النظام الرئاسي، لأن ذلك يؤدي إلى إضعاف البرلمان، بل تفتيت وتوزيع مقاعده على عدد كبير من الأحزاب الصغيرة، وهو ما يصب في مصلحة السلطة التنفيذية ويقوي شوكتها.

أما الإشكالية الأخرى التي عانتها بعض الدول التي اختارت أن تتبنى نظام الحكم الرئاسي فتتمثل في أن أغلب الأنظمة الانتخابية التي طبقت في هذه الدول تؤدي ضمنياً إلى **تهميش قطاع عريض من الشعب**. وينبع ذلك من حقيقة أن رئيس الجمهورية **عادة** ما يتم انتخابه بالاقتراع العام المباشر *Universal Suffrage*[1]، إذ يفوز بمقعد الرئاسة المرشَّح صاحب أعلى عدد من الأصوات، حتى وإن لم يحصل على أغلبية مطلقة من الأصوات. وهو ما يعني أن أصوات قطاع عريض من الناخبين التي ذهبت إلى مرشحين آخرين سوف تهدر ولن تنعكس على المشهد السياسي كما يحدث في النظام البرلماني الذي يتيح تشكيل حكومات ائتلافية تعبِّر عن ميزان القوى الحقيقي في الشارع السياسي وتعبِّر بشكل أكثر دقة عن رغبات وآراء المواطنين .

وكشف تطبيق النظام الرئاسي كذلك عن إمكانية حدوث مأزق في الحكم بسبب وقوع خلاف بين مؤسستي الرئاسة والبرلمان؛ ففي الأوقات التي يحتكر فيها حزب أو تيار سياسي واحد السلطتين التنفيذية والتشريعية يتمكن هذا الحزب من تنفيذ أجندته السياسية بالكامل. أما في حالة شغل حزب ما لمنصب رئيس الجمهورية وتمتع حزب آخر بالأغلبية النيابية، وهو السيناريو الأرجح والأكثر انتشاراً في الأنظمة الرئاسية، فهذا قد يؤدي إلى وقوع أزمات بين الرئاسة من ناحية والسلطة التشريعية من ناحية أخرى[2].

---

(١) وقد ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام غير المباشر أي بوساطة هيئة أو مجمع انتخابي، كما هو الحال بالنسبة إلى انتخاب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية .

(٢) فهنا تصبح السياسة أشبه بعربة يجرها حصانان يجريان في اتجاهات متعارضة. وهو الوضع نفسه الذي واجهه النظام الفرنسي في ظل رئاسة "فرانسوا ميتران" عندما اضطر إلى اختيار خصمه السياسي "جاك شيراك" رئيسا للوزارة بعد أن فاز بالانتخابات التشريعية، وتكرر الأمر مع جاك شيراك نفسه عند اضطراره لاختيار

فالسلطة التشريعية تمتلك حق التصرف في الموارد المالية للدولة، بما يعني أن رئاسة الجمهورية والسلطة التنفيذية لن تتمكنا من تنفيذ سياساتهما من دون موافقة ومباركة البرلمان الذي يسيطر عليه حزب معارض للحزب المسيطر على السلطة التنفيذية.

وقد وقعت الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المأزق في أكثر من مناسبة، ومنها عندما رفض الكونجرس الموافقة على مشروع الميزانية الفيدرالية المقدَّمة من الحكومة (الإدارة الاتحادية)، مما أدى إلى تعليق عمل الحكومة الفيدرالية الأمريكية إلى حين إقرار الميزانية.

ويتكرر الشيء نفسه على صعيد العلاقات الخارجية للولايات المتحدة. فمثلاً، يوجد عدد من الاتفاقيات الدولية التي وقَّعتها الإدارة الأمريكية، إلا أن مجلس الشيوخ - الذي يتمتع وحده بسلطة التصديق على المعاهدات - يرفض المصادقة عليها ويُبقي الولايات المتحدة خارج هذه الاتفاقيات لأسباب ترتبط بالسياسة الداخلية الأمريكية، وهو ما يُسبِّب حرجاً شديداً للحكومات الأمريكية[1]. فمثلاً، الرئيس الأمريكي "وودرو ولسن" - والذي دعا قبل نهاية الحرب العالمية الأولى إلى السلام العالمي وإنشاء منظمة عالمية للسلام (أصبحت فيما بعد عصبة الأمم) - لم يستطع الحصول على موافقة الكونجرس على اتفاقيتها، فلم تدخل الولايات المتحدة هذه المنظمة الدولية التي جاءت فكرتها من الرئيس الأمريكي نفسه. كذلك حدث الشيء نفسه مع المنظمة العالمية للتجارة في عام ١٩٤٧، حين رفضت الولايات المتحدة التصديق على اتفاق إنشائها إلى حين أمكن تأسيس المنظمة العالمية للتجارة بعد نصف قرن في عام ١٩٩٤[2].

وحاصل القول أن العيب الجوهري الذي يلحق بالنظام الرئاسي هو حصر كل اختصاصات السلطة التنفيذية (وهي بلا شك اختصاصات خطيرة) في يد واحدة، ففي ظل

الاشتراكي "جوسبان". وهكذا فإن الفصل الجامد بين السلطات يؤدي في «النظام الرئاسي» إلى مخاطر عدم الانسجام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويمثل هذا أهم مظاهر الاختلاف بين النظامين البرلماني والرئاسي. انظر : د. حازم الببلاوي، لماذا أُفضِّل النظام البرلماني؟ مقال منشور في جريدة الشروق المصرية بتاريخ السبت ٢٣ يوليه ٢٠١١، متاح على الرابط الآتي: https://www.shorouknews.com/

(١) انظر: د. محمد شريف بسيوني، ومحمد هلال؛ الجمهورية الثانية في مصر، مرجع سابق، ص٣٣٤، ٣٣٥.

(٢) انظر : د. حازم الببلاوي، لماذا أُفضِّل النظام البرلماني ؟ مقال منشور في جريدة الشروق المصرية بتاريخ السبت ٢٣ يوليه ٢٠١١، متاح على الرابط الآتي: https://www.shorouknews.com/

النظام الرئاسي يجمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة، ورئاسة الحكومة، ورئاسة القوات المسلحة، ورئاسة حزبه.

وهذه كلها سلطات واسعة وخطيرة، وهي تنذر بدكتاتورية سافرة لا يعصم منها إلا تربية سياسية قوية، ونضوج ديمقراطي غير مألوف.

والعلة في نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة ترجع إلى تقديرات عملية خاصة بهذه البلاد، وما يصلح لدولة قد لا يصلح لغيرها، وما ينبت ورداً في أرض قد ينبت شوكاً في أرض أخرى.

وهنالك العديد من الأنظمة التي استلهمت من التجربة الأمريكية بخصوص النظام الرئاسي (التي تبقى التجربة الوحيدة الناجحة اليوم في ضمان التوازن بين السلطتين السياسيتين وهما التنفيذية والتشريعية تحت رقابة سلطة قضائية مستقلة) لكن ما ينبغي التذكير به هو أن كل الدول التي استلهمت من هذا النظام سواء دول أمريكا اللاتينية أو الدول الإفريقية أو حتى الدول العربية فشلت في نقلها النظام الرئاسي الذي انحرف في كل هذه الأنظمة بسرعة من نظام رئاسي إلى نظام سلطوي مستبد، أي نظام يحتلّ فيه رئيس الجمهورية مكانة مركزية ويهيمن على كلّ السلطات، إذ إنه يجمع بين اختصاصات رئيس الحكومة في النظام البرلماني واختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي مع إعفائه من كل أوجه المسؤولية سواء كانت سياسية أو جزائية.

وفي الواقع من الصعب جدّاً إرساء النظام الرئاسي في دول أخرى (وأثبتت التجربة ذلك) ويصعب هذا الأمر بصفة خاصة في الأنظمة العربية وترجع هذه الصعوبة أولاً إلى خصوصيات التجربة الأمريكية وثانياً إلى خصوصيات المجتمعات العربية .

أما فيما يتعلّق بخصوصيات التجربة الأمريكية فإن نجاح النموذج الرئاسي فيها يعود :

أوّلاً إلى تقاليدها السياسية التي تجعل من القضاء - الذي له دور مهم في ضمان احترام الدستور بما في ذلك ضمان احترام الفصل بين السلطات من قبل رئيس الجمهورية ومن قبل الكونغرس على حدّ سواء - سلطة مستقلة وقوية بحكم استقلالها هذا .

وثانياً إلى الطابع الفيدرالي أي الاتحادي للدولة والذي من شأنه أن يحول من دون تمركز السلطة بيد شخص أو سلطة، كونها دولة تقوم على اللامركزية السياسية.

أما السبب المتعلّق بخصوصيات المجتمعات العربية فيكمن في كون هذه المجتمعات لها تقاليد تتميّز بتمسّكها بالزعامات وبوجوه أو شخصيات ترى أن خلاص الدولة والمجتمع بين أيديها. وبحسبان أن النظام الرئاسي يقوم على اختزال السلطة التنفيذية بيد شخص رئيس الجمهورية وعدم وجود حكومة بل فريق عمل يساعد الرئيس في ممارسة سلطته وفريق يعيّنه رئيس الجمهورية من دون حاجة إلى تزكية من السلطة التشريعية وهو مسؤول حصرياً أمامه، فمن السهل لمثل هذه المنظومة المسنودة بثقافة الزعامة الفردية والشخصية أن تنحرف بسرعة من نظام توازن بين السلطات إلى نظام هيمنة شخص على السلطة وعلى المجتمع.

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. 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، فضلاً عن روسيا البيضاء وروسيا الاتحادية، وبعض 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) الرئيس يتمتع بأغلبية برلمانية : 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 ـ 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 رئيس دولة من لون سياسي لا يملك الأغلبية في البرلمان، ورئيس حكومة يستند إلى أغلبية برلمانية من لون سياسي معارض لرئيس الدولة.

---

(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 لعام 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 *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 *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** (دمشق، هيئة الموسوعة العربية، **الموسوعة القانونية المتخصصة**، المجلد الرابع، طبعة ٢٠١٠)، ص١٦٠ــ ١٦٤.

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 خصائص النظام النيابي المختلط بأمرين أساسيين :

أولاً . ثنائية السلطة التنفيذية وتفوق سلطة رئيس الدولة :

يُستوحى مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية من النظام البرلماني، حيث توجد حكومة إلى جانب رئيس الدولة، تتمتع بصلاحيات دستورية تمكّنها من رسم السياسة العامة وإدارة شؤون الدولة، وتكون مسؤولة أمام البرلمان.

ومع ذلك، فإن انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب يمنحه شرعية قوية وسلطات واسعة، تسمح له بالهيمنة والتفوق داخل 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 . 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** 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 عام 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** ».

وسنتناول بالدراسة النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول

ملامح دستور الجمهورية الفرنسية 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.

الفرع الثاني

المؤسسات الدستورية في ظل دستور الجمهورية الخامسة

أولاً ـ السلطة التنفيذية : تتألف السلطة التنفيذية من **ثنائية** مستوحاة من النظام البرلماني التقليدي: (رئيس جمهورية وحكومة).

١) **رئيس الجمهورية :** يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن ـ بوصفه حكماً ـ السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة. وهو الضمان للاستقلال الوطني وعدم

---

[1] تميز عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة التي استمرت **١٢ عاماً** (ما بين عامي ١٩٤٦ و١٩٥٨) بكثرة الأزمات الوزارية (راجع ما سبق ذكره في هامش الصفحة٣٨٦) .

المساس بإقليم الدولة واحترام المعاهدات . وينتخب رئيس الجمهورية من الشعب بالاقتراع العام المباشر (بعد تعديل عام ١٩٦٢) وذلك بالأغلبية المطلقة (على دورتين) لولاية مدتها خمس سنوات (بعد تعديل عام ٢٠٠٠) قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، بمعنى أنه لا يجوز لأي شخص أن يتقلد منصب رئاسة الجمهورية لأكثر من ولايتين متتابعتين (بعد تعديل تموز عام 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 رئيس الجمهورية مجلس الوزراء . ويصدر رئيس الجمهورية 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 عام ٢٠٠٨).

ـ **صلاحيات دستورية ذات صبغة سياسية:** حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، حق حل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان، اللجوء إلى المجلس الدستوري، كما له الحق 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].

---

(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

٢) **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:

- **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.

- **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.

ثانياً ـ السلطة التشريعية : على الرغم من أن فرنسا دولة موحدة أو بسيطة، فإن البرلمان فيها ثنائي التركيب. فهو مؤلف من غرفتين أو مجلسين: الجمعية الوطنية *Assemblée nationale* ومجلس الشيوخ *Sénat* .

١) **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

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 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 » .

لعضوية الجمعية الوطنية أن يكون متمتعاً بصفة الناخب، وقد أتم /١٨/ عاماً من العمر (وليس /٢٣/ عاماً كما كان قبل صدور القانون الأساسي في ١٤ نيسان ٢٠١١). ويجوز لكل مواطن أن يترشح في الدائرة التي يرغب فيها. ويتم الانتخاب وفق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة (على دورتين).

٢) **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 والرقابي.

وعلى خلاف الجمعية الوطنية لا يمكن حل مجلس الشيوخ. وقد خصص قصر اللوكسمبرج *Palais du Luxembourg* مقراً لعقد جلساته.

في السابق، كان مجلس الشيوخ يضم /٣٢١/ عضواً، يتم انتخابهم لمدة /٩/ سنوات، مع تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات. من الآن فصاعداً، وبسبب الزيادة في عدد السكان في بعض الإدارات، تم زيادة عدد أعضاء مجلس الشيوخ تدريجياً إلى /٣٤٨/ عضواً. وتم تخفيض مدة المنصب إلى /٦/ سنوات ويتم تجديد مجلس الشيوخ بمقدار النصف كل ثلاث سنوات. وبموجب التعديل الدستوري في ٢٣ تموز عام ٢٠٠٨، تم تعيين الحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس الشيوخ بـ /٣٤٨/ عضواً، إذ نصت الفقرة الرابعة من المادة /٢٤/ من الدستور الفرنسي على أن : « **يُنتخب مجلس الشيوخ، الذي لا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه /٣٤٨/ ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً، عن طريق الاقتراع غير المباشر. وهو يضمن تمثيل الجماعات (المجموعات) الإقليمية للجمهورية** ».

ويشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشيوخ الشروط ذاتها 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.

ورئيس مجلس الشيوخ هو من **يخلف** رئيس الجمهورية في حال شغور منصبه.

ثالثاً ـ القضاء الدستوري (المجلس الدستوري) :

يقع مقر « **المجلس الدستوري** » 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 .

وقد سبق لنا أن تحدثنا مفصلاً في القسم الأول من هذا الكتاب عن جميع الأحكام المتعلقة بتكوين المجلس الدستوري واختصاصاته وطبيعة قراراته[1].

---

[1] راجع ما سبق ذكره في القسم الأول من هذا المؤلف (ص وما بعدها) .

الفصل الرابع

النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

مُقدِّمة

بتاريخ ٢٩ كانون الثاني عام ٢٠٢٥ صدر عن إدارة العمليات العسكرية « **بيان إعلان انتصار الثورة السورية** »[١]، وبموجب هذا الإعلان تم « **إلغاء العمل بدستور عام ٢٠١٢** »، وتولية السيد القائد أحمد الشرع رئاسة البلاد في المرحلة الانتقالية، وقيامه بمهام رئاسة الجمهورية العربية السورية، وتمثيلها في المحافل الدولية، وتفويضه بتشكيل مجلس تشريعي مؤقت للمرحلة الانتقالية، يتولى مهامه إلى حين إقرار دستور دائم للبلاد ودخوله حيز التنفيذ.

وفي يومي الاثنين والثلاثاء ٢٤ و ٢٥ شباط عام ٢٠٢٥، عُقد في العاصمة دمشق **مؤتمر الحوار الوطني السوري**، وأصدر المشاركون **بياناً ختامياً** أكد على عدد من **المخرجات** أهمها ما ورد في **البند الرابع** بخصوص « **الإسراع بإعلان دستوري مؤقت يتناسب**

---

(١) ألقى الناطق باسم إدارة العمليات العسكرية العقيد "حسن عبد الغني" بيان إعلان انتصار الثورة السورية وتضمن ما يلي :

- نهنئ شعبنا السوري العظيم بانتصار ثورته المباركة التي تشكل الشرعية الناطقة باسمه.
- نعلن انتصار الثورة السورية العظيمة، واعتبار الثامن من كانون الأول من كل عام يوماً وطنياً.
- إلغاء العمل بدستور سنة ٢٠١٢، وإيقاف العمل بجميع القوانين الاستثنائية.
- حل مجلس الشعب المشكل في زمن النظام البائد، واللجان المنبثقة عنه.
- نعلن حل جيش النظام البائد، وإعادة بناء الجيش السوري على أسس وطنية.
- نعلن حل جميع الأجهزة الأمنية التابعة للنظام البائد، بفروعها وتسمياتها المختلفة، وجميع الميليشيات التي أنشأها، وتشكيل مؤسسة أمنية جديدة تحفظ أمن المواطنين.
- نعلن حل حزب البعث العربي الاشتراكي، وأحزاب الجبهة الوطنية التقدمية، وما يتبع لها من منظمات ومؤسسات ولجان، ويحظر إعادة تشكيلها تحت أي اسم آخر، على أن تعود جميع أصولها إلى الدولة السورية.
- تحل جميع الفصائل العسكرية، والأجسام الثورية السياسية والمدنية، وتدمج في مؤسسات الدولة.
- نعلن تولية السيد القائد أحمد الشرع رئاسة البلاد في المرحلة الانتقالية، ويقوم بمهام رئاسة الجمهورية العربية السورية، ويمثلها في المحافل الدولية.
- تفويض السيد رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس تشريعي مؤقت للمرحلة الانتقالية، يتولى مهامه إلى حين إقرار دستور دائم للبلاد ودخوله حيز التنفيذ.

مع متطلبات المرحلة الانتقالية، ويضمن سد الفراغ الدستوري، بما يسرِّع عمل أجهزة الدولة السورية ».

بناءً عليه، سيتم في هذا الفصل الحديث عن النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية وفق الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠٢٥/٣/١٣ من خلال ثلاثة مباحث رئيسة وفق الآتي:

المبحث الأول : ماهية الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥

المبحث الثاني : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

المبحث الثالث : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

المبحث الأول

ماهية الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥

الإعلان الدستوري هو بمثابة دستور مؤقت يصدر في ظروف استثنائية تمر بها الدولة، غالبًا ما يكون ذلك بعد الثورات أو الانقلابات. ويهدف الإعلان إلى تنظيم المرحلة الدستورية وتحديد الإطار القانوني المؤقت الذي يحكم البلاد حتى يتم وضع دستور دائم. وهو وثيقة مهمة تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتوضح الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين. ويعتبر الإعلان الدستوري حجر الزاوية في بناء النظام السياسي الجديد أو الانتقالي.

سيتم في هذا المبحث تعريف الإعلان الدستوري السوري وبيان محتواه (في مطلب أول)، ثم إرهاصات نشأته وطبيعته (في مطلب ثان)، وفق الآتي:

المطلب الأول

تعريف الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ومحتواه

سيتم في هذا المطلب تعريف الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ (في فرع أول)، ثم بيان محتواه (في فرع ثان)، وفق الآتي:

الفرع الأول

تعريف الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥

الإعلان الدستوري السوري هو وثيقة قانونية مؤقتة، تهدف إلى تنظيم شؤون الدولة السورية خلال الفترة الانتقالية، ، وذلك في ظل غياب دستور دائم للبلاد، خاصة بعد الإعلان عن « إلغاء العمل بدستور عام ٢٠١٢» في بيان إعلان انتصار الثورة السورية الصادر عن إدارة العمليات العسكرية.

وقد تم إصداره بهدف سد الفراغ الدستوري، وتنظيم عمل مؤسسات الدولة خلال هذه المرحلة. ففي ١٣ مارس/آذار ٢٠٢٥، وقّع الرئيس السوري أحمد الشرع إعلاناً دستورياً يحدد مدة المرحلة الانتقالية في البلاد بخمس سنوات، وذلك بعد أسابيع من تعهّده بإصدار "إعلان دستوري" للمرحلة الانتقالية.

الفرع الثاني

محتوى الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥

يتألف الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ من **مقدمة** و/٥٣/ مادة موزَّعة على **أربعة** أبواب.

❖ **المقدمة :** تضمنت مقدمة الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ الأفكار الآتية :

١) بزوغ فجر النصر وبداية عهد جديد في سورية بعد زوال نظام الاستبداد والقهر، إيذاناً ببناء دولة قائمة على العدل والكرامة والمواطنة.

٢) عرض موجز لحقبة حكم حزب البعث التي استمرت ستة عقود، اتسمت بالاستبداد، واحتكار السلطة، وقمع الحريات، وتحويل مؤسسات الدولة والقانون إلى أدوات قمع.

٣) اندلاع الثورة السورية ضد الظلم للمطالبة بالحرية والكرامة، وما رافقها من قمع دموي واسع النطاق شمل القتل والتعذيب والتدمير والتهجير واستخدام الأسلحة المحرّمة، ما يُعد جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية.

٤) صمود الشعب السوري واستمراره في الثورة قرابة أربعة عشر عاماً، حتى تحقق النصر في ٨ ديسمبر ٢٠٢٤ بسقوط نظام الأسد، وإعلان هذا الانتصار رسمياً في "مؤتمر النصر".

٥) تحمّل السوريين مسؤولية ما بعد التحرير من خلال العمل على ترسيخ العدالة ومنع تكرار المأساة، وبناء دولة حديثة تحترم القانون والكرامة الإنسانية.

٦) انعقاد مؤتمر الحوار الوطني (٢٥ فبراير ٢٠٢٥) الذي أقرّ مخرجات تعبّر عن التوافق الوطني حول قضايا أساسية، أهمها: الحفاظ على وحدة وسلامة سورية أرضاً وشعباً. وتحقيق العدالة الانتقالية وإنصاف الضحايا. وبناء دولة المواطنة والحرية وسيادة القانون. وإدارة المرحلة الانتقالية وفق مبادئ الحكم الرشيد.

٧) التأكيد على القيم الوطنية والإنسانية والدستورية المستمدة من تراث سورية ودستور عام ١٩٥٠، كأساس لإصدار الإعلان الدستوري الجديد الذي يمثّل تتويجاً لانتصار الثورة السورية، وبداية تأسيس الدولة الدستورية الحديثة.

❖ **الباب الأول** بعنوان " **أحكام عامة** " الذي تضمن ١١ مادة (المواد من ١ حتى ١١)، أبقت على اسم الدولة "الجمهورية العربية السورية"، ودين الرئيس هو الإسلام. كما أبقت الفقه الإسلامي مصدراً رئيساً للتشريع، واللغة العربية لغة رسمية للدولة، فيما جرى تغيير العلم، إذ تم النص على علم الثورة المكون من ثلاثة مستطيلات متساوية، يعلوها اللون الأخضر ويتوسطها اللون الأبيض ومن ثم الأسود في الأسفل. وتتوسط العلم في المنتصف وضمن المساحة البيضاء ثلاث نجمات حمراء. ونصت المادة الحادية عشرة على أن الاقتصاد الوطني يقوم على مبدأ المنافسة الحرة العادلة ومنع الاحتكار.

❖ **الباب الثاني** بعنوان " **الحقوق والحريات** " وقد ضم ١٢ مادة (المواد من ١٢ حتى ٢٣)، وفيما يلي استعراض لأهم الحقوق والحريات الواردة في الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠١٢:

١)حماية حقوق الإنسان والمواطن: أكد الإعلان على أن الدولة تصون حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ونص صراحة على أن الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها سورية تُعد جزءاً من هذا الإعلان الدستوري.

٢) حريات الرأي والتعبير والتنقل: أكد الإعلان على ضمان حرية الرأي والإعلام والنشر. وحماية الحياة الخاصة وتجريم انتهاكها. وكفالة حرية التنقل وعدم جواز نفي المواطن أو منعه من العودة لوطنه.

٣) الحقوق السياسية والتنظيمية: أكد الإعلان على ضمان حق المشاركة السياسية وتشكيل الأحزاب على أسس وطنية. ودعم عمل الجمعيات والنقابات.

٤) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: أكد الإعلان على أن العمل حق للمواطن مع ضمان تكافؤ الفرص. ونص على صون الملكية الخاصة وعدم نزعها إلا للمنفعة العامة وبمقابل عادل. واعتبار الثروات الطبيعية ملكاً عاماً تُدار لمصلحة المجتمع.

٥) الحقوق القضائية والعدلية: أكد الإعلان على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وأن العقوبة شخصية. ونص على صون حق التقاضي والدفاع، ومنع تحصين القرارات من الرقابة القضائية. وأكد على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي.

٦) **الحقوق الإنسانية وحماية الكرامة:** أكد الإعلان على صون كرامة الإنسان ومنع التعذيب والاختفاء القسري، واعتبار جرائم التعذيب غير قابلة للتقادم. ونص على عدم جواز تقييد حرية أي شخص أو اعتقاله إلا بقرار قضائي.

٧) **حرمة المساكن:** نص الإعلان صراحة عدم جواز دخول المساكن أو تفتيشها إلا وفق القانون.

٨) **حماية الأسرة والمرأة والطفل:** نص الإعلان على أن الأسرة نواة المجتمع وعلى الدولة حمايتها. وشدد على ضرورة تمكين المرأة وضمان حقوقها التعليمية والاجتماعية والسياسية وحمايتها من العنف. وحماية الأطفال من الاستغلال وضمان تعليمهم ورعايتهم الصحية.

٩) **تنظيم ممارسة الحقوق والحريات:** نص الإعلان على وجوب ممارسة جميع الحقوق والحريات السابق ذكرها وفق القانون، وأجاز إخضاع ممارستها للضوابط التي تشكل تدابير ضرورية للأمن الوطني أو سلامة الأراضي أو السلامة العامة أو حماية النظام العام ومنع الجريمة، أو لحماية الصحة أو الآداب العامة.

❖ **الباب الثالث** بعنوان " **نظام الحكم خلال المرحلة الانتقالية** " وتضمن ٢٤ مادة (المواد من ٢٤ حتى ٤٧)، وهو مقسم إلى ثلاث سلطات:

- **أولاً ـ السلطة التشريعية** (المواد من ٢٤ حتى ٣٠)، حيث أوكل الإعلان ممارسة السلطة التشريعية إلى **مجلس الشعب** حتى اعتماد دستور دائم، وإجراء انتخابات تشريعية جديدة. وتكون مدة ولاية مجلس الشعب ثلاثون شهراً (سنتان ونصف) قابلة للتجديد.
- **ثانياً ـ السلطة التنفيذية** (المواد من ٣١ حتى ٤٢)، ويمارسها رئيس الجمهورية والوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الإعلان الدستوري .
- **ثالثاً ـ السلطة القضائية** (المواد من ٤٣ حتى ٤٧)، حيث شدد الإعلان على أن السلطة القضائية مستقلة، ويضمن مجلس القضاء الأعلى ـ الذي يشرف على القضاء العادي والعسكري ـ حسن سير القضاء واحترام استقلاله. وحظر الإعلان إنشاء المحاكم الاستثنائية، في حين جرى حل المحكمة الدستورية العليا القائمة كونها من بقايا النظام المخلوع، على أن يتم إنشاء محكمة دستورية عليا جديدة.

❖ **الباب الرابع** بعنوان " **الأحكام الختامية** "، ويتكون من ست مواد (المواد من ٤٨ حتى ٥٣)، وفيما يلي تلخيص الأفكار الرئيسية الواردة في الأحكام الختامية:

١) **تحقيق العدالة الانتقالية:** نص الإعلان على أن تمهِّد الدولة الأرضية المناسبة لتحقيق العدالة الانتقالية من خلال:

- إلغاء جميع القوانين الاستثنائية التي ألحقت ضرراً بالشعب السوري، وتتعارض مع حقوق الإنسان.
- إلغاء مفاعيل الأحكام الجائرة الصادرة عن محكمة الإرهاب التي استخدمت لقمع الشعب السوري، بما في ذلك رد الممتلكات المصادرة.
- إلغاء الإجراءات الأمنية الاستثنائية المتعلقة بالوثائق المدنية والعقارية والتي استخدمها النظام البائد لقمع الشعب السوري.

٢) **إنشاء هيئة للعدالة الانتقالية:** نص الإعلان على تُحدَثُ هيئة لتحقيق العدالة الانتقالية تعتمد آليات فاعلة تشاورية مرتكزة على الضحايا، لتحديد سبل المساءلة، والحق في معرفة الحقيقة، وإنصاف للضحايا والناجين، بالإضافة إلى تكريم الشهداء.

٣) **تجريم نظام الأسد ورموزه:** بعد أن استثنى الإعلان الدستوري جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية وكلُّ الجرائم التي ارتكبها النظام البائد من مبدأ عدم رجعية القوانين، نص على أن : « **تجرّم الدولة تمجيد نظام الأسد البائد ورموزه، ويعدُّ إنكار جرائمه أو الإشادة بها أو تبريرها أو التهوين منها، جرائم يعاقب عليها القانون** »، ويستفاد من هذا النص أن :

- **تمجيد نظام الأسد أو رموزه** (مثل مدحه، أو الإشادة بأعماله، أو تصويره كمنقذ أو بطل)، يُعدّ جريمة يعاقب عليها القانون.
- **إنكار جرائم الأسد** (أي نفي ما ارتكبه من قتل أو تعذيب أو تدمير بحق الشعب السوري ، يُعدّ جريمة يعاقب عليها القانون.
- **الإشادة بجرائم الأسد أو تبريرها** (مثل محاولة تبرير جرائمه بأنها كانت "ضرورية" أو "لحماية الدولة")، يُعدّ جريمة يعاقب عليها القانون.

- **التهوين من جرائم الأسد** (أي التقليل من خطورتها أو وصفها بأنها "مبالغ فيها") يُعدّ جريمة يعاقب عليها القانون.

والغاية من هذا النص هو حماية ذاكرة الشعب السوري، ومنع تكرار الاستبداد، وضمان العدالة للضحايا من خلال تجريم خطاب إنكار الجرائم أو تبريرها، كما هو معمول به في دول أخرى تجاه الأنظمة أو الجرائم التي ارتكبت انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان (مثل تجريم تمجيد النازية في ألمانيا).

٤) **تعديل الإعلان الدستوري:** لا يمكن تعديل أي بند من بنود الإعلان الدستوري إلا إذا توفرت إرادة سياسية واسعة، وموافقة أغلبية كبيرة داخل مجلس الشعب (البرلمان)، وبناء عليه، فإن تعديل الإعلان الدستوري يمر بمرحلتين :

- **المرحلة الأولى (اقتراح التعديل):** حيث يقدم الطلب المتضمن اقتراح تعديل الإعلان الدستوري من قبل رئيس الجمهورية وحده .
- **المرحلة الثانية (إقرار التعديل) :** وهذا من اختصاص مجلس الشعب وحده بشرط بموافقة ثلثي أعضائه (أي بموافقة ١٤٠ عضواً من اصل إجمالي عدد أعضاء المجلس البالغ ٢١٠ أعضاء).

٥) **استمرار العمل بالقوانين النافذة :** من أجل ضمان استمرارية الدولة خلال المرحلة الانتقالية، وتجنب الفوضى التي قد تنتج عن تعطيل القوانين دفعة واحدة، نص الإعلان الدستوري على أن يستمرّ العمل بالقوانين النافذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها، ويستفاد من ذلك الآتي:

- الدولة تمرّ بمرحلة انتقالية، فلا يمكن إلغاء جميع القوانين السابقة دفعة واحدة حتى لا يحدث فراغ قانوني أو إداري.
- أي قانون سابق يتعارض مع المبادئ الجديدة يمكن تغييره لاحقاً وفق الإجراءات الدستورية.
- القوانين التي لا تتعارض مع الإعلان الدستوري، يستمر العمل بها بشكل طبيعي.

٦) **المرحلة الانتقالية:** حدَّد الإعلان الدستوري مدة المرحلة الانتقالية بخمس سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ نفاذ هذا الإعلان الدستوري، وتنتهي بعد إقرار دستور دائم للبلاد وتنظيم انتخابات وفقاً له.

٧) **بدء سريان الإعلان الدستوري:** يبدأ تطبيق الإعلان الدستوري فعلياً من لحظة نشره في الجريدة الرسمية، وبناء عليه، تُعد أحكام الإعلان الدستوري واجبة التنفيذ وملزمة لجميع مؤسسات الدولة والمواطنين منذ تاريخ ٢٠٢٥/٣/١٣ .

المطلب الثاني

إرهاصات نشأة الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥

جاء الإعلان الدستوري في أعقاب انتصار الثورة السورية، حيث أُعلن في مؤتمر إعلان النصر إلغاء العمل دستور عام ٢٠١٢.

وانطلاقاً من تطلعات الشعب السوري في بناء دولته على أسس سيادة القانون، وبناءً على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني السوري، وبهدف إعداد الإطار القانوني الناظم للمرحلة الانتقالية، أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ ٢ آذار ٢٠٢٥ **قراراً يقضي بتشكيل لجنة من الخبراء مؤلفة من /٧/ أعضاء، بينهم سيدتان**، وهم التالية أسماؤهم: (د. عبد الحميد العواك، د. ياسر الحويش، د. إسماعيل الخلفان، د. ريعان كحيلان، د. محمد رضى جلخي، د. أحمد قربي، د. بهية مارديني)، **تتولى مهمة صياغة مسودة الإعلان الدستوري الذي ينظم المرحلة الانتقالية في الجمهورية العربية السورية**.

ولم يحدّد القرار الجمهوري مهلة زمنية لإنجاز اللجنة عملها، لكنّه أشار في المادة الثالثة منه إلى أنَّ **على اللجنة المذكورة أن ترفع مقترحها إلى رئيس الجمهورية**.

وبالفعل، بعد مرور أسبوع على تشكيل اللجنة، أنجزت اللجنة عملها، وقام رئيس اللجنة الدكتور "عبد الحميد العواك" بتسليم مسودة الإعلان الدستوري إلى رئيس الجمهورية، فوقَّع عليه وأصدره، وأصبح نافذاً بتاريخ ٢٠٢٥/٣/١٣.

المطلب الثالث

طبيعة الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥

يصنف **الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥** ضمن فئة **الدساتير المؤقتة** التي تصدر لتنظيم الدولة خلال فترة زمنية مؤقتة، وقد حددت المادة (٥٢) من هذا الإعلان مدة المرحلة الانتقالية **بخمس سنوات ميلادية** تبدأ من تاريخ نفاذ هذا الإعلان الدستوري، وتنتهي بعد إقرار دستور دائم للبلاد وتنظيم انتخابات وفقاً له.

ولعل من أبرز النقاط الجديدة في الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠١٢ الآتي:

- نص الإعلان الدستوري على إحداث هيئة لتحقيق العدالة الانتقالية، تعتمد آليات فاعلة تشاورية مرتكزة على الضحايا، لتحديد سبل المساءلة، والحق في معرفة الحقيقة، وإنصاف الضحايا والناجين، بالإضافة إلى تكريم الشهداء.
- استثنى جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجريمة الإبادة الجماعية وكل الجرائم التي ارتكبها النظام البائد، من مبدأ عدم رجعية القوانين.
- تجريم تمجيد نظام الأسد البائد ورموزه، على أن يعد إنكار جرائمه أو الإشادة بها أو تبريرها أو التهوين منها، جرائم يعاقب عليها القانون.
- ألغى الإعلان منصب رئيس مجلس الوزراء، ليكون شكل نظام الحكم بذلك رئاسيا تاما، قائما على الفصل الكامل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- منح رئيس الجمهورية حق تشكيل لجنة عليا لاختيار أعضاء مجلس الشعب في المرحلة الانتقالية، على أن تقوم اللجنة المعينة بالإشراف على تشكيل هيئات فرعية ناخبة لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الشعب، والثلث الأخير يعينه رئيس الجمهورية "لضمان التمثيل العادل والكفاءة".
- ألزم الإعلان رئيس الجمهورية العربية باتفاقيات حقوق الإنسان المصدّق عليها من قبل الدولة السورية، وهذا النص يشكل سابقة في التاريخ الدستوري السوري.
- ألغى السلطات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية، مبقياً على سلطة استثنائية واحدة، هي إعلان حالة الطوارئ؛ إذ يحق للرئيس إعلان "حالة الطوارئ جزئياً أو

كلياً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر في بيان إلى الشعب، بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية، ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب".

- حظر الإعلان الدستوري إنشاء المحاكم الاستثنائية، الذي دأب النظام السابق على إنشائها بهدف إحكام قبضته على السوريين.

المبحث الثاني

شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث شكل الدولة وفقاً للإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥، 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؛ **فالأولى (الدول البسيطة)** 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 ألمانيا الاتحادية أو روسيا الاتحادية أو الهند أو الاتحاد السويسري ... الخ) .

المطلب الثاني
طبيعة نظام الحكم

ذكرنا سابقاً أن الفقه التقليدي يقسِّم 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، فنكون عندئذٍ بصدد « **النظام الرئاسي** أو **نظام حكومة الرئيس** » 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 أو نظام حكومة الوزارة** ».

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 تسميات عدة من جانب الفقه الدستوري سواء العربي أو الفرنسي، ومنها على سبيل المثال : « **النظام نصف أو شبه الرئاسي** » أو « **النظام البرلماني المتطور** » أو « **النظام البرلماسي** » .

وهذا النظام الجديد الهجين الذي نفضل تسميته بـ « **النظام المختلط** » يمكن تعريفه بأنه : « ذاك النظام الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، وترجَّح فيه كفَّة السلطة التنفيذية على كفَّة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساسٍ من التعاون والرقابة المتبادلة » .

وبالنسبة إلى موقف المشرع السوري في الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥، فقد تبنى نظام الحكم الرئاسي (وهو مستوحى من نظام الحكم القائم حالياً في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وتركيا).

وكان من نتائج ذلك ما يلي:

١) **الأخذ بمبدأ أحادية السلطة التنفيذية** :

لئن كان نظام الحكم شبه الرئاسي الذي تبناه دستور عام ٢٠١٢ يتميز بوجود انفصالٍ عضويّ بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، إذ يوجد إلى جانب رئيس الجمهورية شخص آخر يشاركه مهام واختصاصات السلطة التنفيذية، يطلق عليه اسم « رئيس مجلس الوزراء »، فإن نظام الحكم الرئاسي الذي تبناه الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ على النقيض من ذلك تماماً، إذ يجمع رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي السلطة التنفيذية كلها في يده، فهو رئيس للدولة، ورئيس للحكومة 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.

ويترتب على مباشرة رئيس الجمهورية لجميع مظاهر السلطة التنفيذية النتائج الآتية:

أ ـ حرية رئيس الجمهورية في اختيار معاونيه (حق تعيين الوزراء وعزلهم وقبول استقالتهم)، وهذا ما نصت عليه المادة /٣٥/ من الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ بقولها : « ١ـ يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم. ٢ـ يؤدي الوزراء القسم أمام رئيس الجمهورية، وتكون صيغة القسم: "أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهمتي بأمانة وإخلاص" ».

ب ـ النظام الرئاسي لا يعرف نظام مجلس الوزراء كهيئة جماعية مسؤولة عن تسيير شؤون الحكم بالمعنى المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية أو المختلطة (شبه الرئاسية)، وهذا ما **يفسر خلو مواد الإعلان الدستوري من أية إشارة إلى منصب رئيس الوزراء**. ومن ثم فإن رئيس الجمهورية هو من يملك الحق في أن يدعو لعقد اجتماع برئاسته مع الوزراء، سواء

بصورة فردية أو جماعية؛ 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.

ج ـ **انعدام المسؤولية "السياسية" للوزراء أمام البرلمان (مجلس الشعب)**: فلئن كانت المسؤولية السياسية الوزارية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني أو حتى النظام المختلط (شبه الرئاسي)، فإن نظام الحكم الرئاسي لا يعرفها، لأنه يقوم أساساً على مبدأ فصل السلطات الجامد، فالرئيس هو الذي يختار وزراءه ويعينهم، وهو الذي يقرر إعفاءهم من مناصبهم متى شاء، وهؤلاء الوزراء هم أعوان الرئيس الشخصيين المنفذين لسياسته، ولذا فهم مسؤولون بصفة فردية أمام الرئيس لا البرلمان (مجلس الشعب)، ويترتب على ذلك أن مجلس الشعب لا يملك مساءلتهم سياسياً عن تصرفاتهم، فإذا ما أبدى مجلس الشعب استياءه من تصرف أحد الوزراء، فإن مثل هذا الاستياء لا يؤدي إلى إجبار الوزير على الاستقالة من منصبه، إذ لا يستطيع مجلس الشعب أن يستجوب الوزير أو يسحب الثقة منه، ولا أن يعزله من منصبه أو يجبره على تركه بتقديم الاستقالة، وكل ما يملكه مجلس الشعب في هذا الصدد ـ كما ورد في المادة /٣٠/ من الإعلان الدستوري ـ هو فقط طلب عقد جلسات استماع للوزراء، وذلك بهدف التعرف على موقف الوزارة وسياستها تجاه أحد موضوعات السياسة العامة للدولة.

٢) **الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية**:

يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ بسلطات واسعة، **وهذه السلطات لا يقابلها أية مسؤولية عن أعماله أمام أية جهة، لا مجلس الشعب ولا حتى أمام المحكمة الدستورية العليا، وهذا يتعارض مع "مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية"**، إذ من متطلباته أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.

وبحسب ما ورد في مواد الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥، فإن رئيس الجمهورية يتولى بنفسه مباشرة الاختصاصات الآتية:

❖ يمارس رئيس الجمهورية والوزراء **السلطة التنفيذية** ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الإعلان الدستوري (المادة ٣١).

❖ رئيس الجمهورية هو **القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة**، والمسؤول عن إدارة شؤون البلاد ووحدة أراضيها وسلامتها ورعاية مصالح الشعب (المادة ٣٢).

❖ المحافظة على **سيادة الدولة ووحدة البلاد وسلامة أراضيها واستقلال قرارها**، والدفاع عنها (المادة ٣٣).

❖ **احترام القانون ورعاية مصالح الشعب**، والسعي بكل صدق وأمانة لتأمين حياة كريمة لهم وتحقيق العدل بينهم، وترسيخ القيم النبيلة والأخلاق الفاضلة (المادة ٣٣).

❖ يقوم رئيس الجمهورية **بتسمية نائب له أو أكثر**، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم (المادة ٣٤).

❖ **يعين** رئيس الجمهورية **الوزراء ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم** (المادة ٣٥).

❖ **يصدر** رئيس الجمهورية **اللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط والأوامر والقرارات** الرئاسية وفقاً للقوانين (المادة ٣٦).

❖ **يمثل رئيس الجمهورية الدولة، ويتولى التوقيع النهائي على المعاهدات** مع الدول والمنظمات الدولية (المادة ٣٧).

❖ يقوم رئيس الجمهورية **بتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية** لدى الدول الأجنبية وإقالتهم، **ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية** الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية (المادة ٣٨).

❖ لرئيس الجمهورية **حق اقتراح القوانين** (المادة ٣٩/١).

❖ **يُصدر رئيس الجمهورية القوانين** التي يقرها مجلس الشعب، **وله الاعتراض** عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها من المجلس الذي يعيد النظر فيها، ولا تقر القوانين بعد الاعتراض إلا بموافقة ثلثي مجلس الشعب، وفي هذه الحالة يصدرها رئيس الجمهورية حكماً (المادة ٣٩/٢).

❖ لرئيس الجمهورية **منح العفو الخاص ورد الاعتبار** (المادة ٤٠).

❖ **يعلن** رئيس الجمهورية **التعبئة العامة والحرب** بعد موافقة مجلس الأمن القومي (المادة ٤١/١).

❖ إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن **يعلن حالة الطوارئ جزئياً أو كلياً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر** في بيان إلى الشعب بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب (المادة ٢/٤١).

❖ إصدار قرار بتسمية سبعة أعضاء في المحكمة الدستورية العليا من ذوي النزاهة والكفاءة والخبرة (المادة ٢/٤٧)، وهذا يعني أن رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين هؤلاء الأعضاء من دون أخذ مشورة أو موافقة أية جهة (لا مجلس الشعب ولا حتى مجلس القضاء الأعلى). وهذا يتعارض - من وجهة رأيي الخاص - مع ما ورد في مقدمة الإعلان الدستوري - التي تعد جزءاً لا يتجزأ منه - من ضرورة « **تنظيم شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية وفق مبادئ الحكم الرشيد** »، كما يتعارض أيضاً مع **مبدأ استقلال السلطة القضائية** المنصوص عليه في المادة /٤٣/ من الإعلان الدستوري، ويتعارض كذلك مع مقتضيات الأخذ **بمبدأ الفصل بين السلطات** الذي يجب أن يرتكز عليه النظام السياسي للدولة خلال المرحلة الانتقالية، حسب ما ورد في المادة الثانية من الإعلان الدستوري.

❖ تعيين ثلثي أعضاء مجلس الشعب بشكل غير مباشر، وتعيين الثلث الباقي بشكل مباشر، إذ نصت المادة (٢٤) من الإعلان الدستوري على أن : ١ـ يشكل رئيس الجمهورية **لجنة عليا** لاختيار أعضاء مجلس الشعب. ٢ - تقوم اللجنة العليا بالإشراف على تشكيل هيئات فرعية ناخبة، وتقوم تلك الهيئات بانتخاب **ثلثي** أعضاء مجلس الشعب. ٣ - يعين رئيس الجمهورية **ثلث** أعضاء مجلس الشعب لضمان التمثيل العادل والكفاءة.

وهذا يتعارض - من وجهة رأيي الخاص - مع نص المادة الثانية من الإعلان الدستوري، والتي نصت على أن: « **تؤسس الدولة لإقامة نظام سياسي يرتكز على مبدأ الفصل بين السلطات** ».

❖ اقتراح تعديل الإعلان الدستوري، وهذا الاقتراح يتطلب لإقراره موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب (المادة ٥٠).

٣) انعدام وسائل وأدوات الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

لم يقرر الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ أية وسائل للبرلمان (مجلس الشعب) يستطيع من خلالها مراقبة مختلف أوجه النشاط الحكومي، فلا يملك أعضاء مجلس الشعب الحق في توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء، ولا حق طرح موضوع عام للمناقشة، ولا حق إجراء تحقيقات برلمانية للتثبت من حقيقة بعض تصرفات الحكومة، ولا يملك المجلس الحق في تقرير المسؤولية الوزارية السياسية سواء الجماعية التضامنية أو الفردية، أي سحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد الوزراء، وأخيراً لا يملك المجلس الحق في اتهام رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى.

المبحث الثالث

السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية

تتجسد ممارسة الدولة لسيادتها في ثلاثة مظاهر متميزة هي : إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة، والمحافظة على النظام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد، ثم حلّ المنازعات بين الأفراد أو بين الدولة والأفراد . وفكرة تقسيم الوظائف الأساسية للدولة فكرة قديمة، وجدت على الأقل منذ كتب أرسطو مميزاً بين وظيفة تقرير القواعد المنظّمة للجماعة، ووظيفة الأمر أو التنفيذ، ووظيفة القضاء .

ولقد كان السائد قديماً تركيز السلطة في يد الحاكم، إلا أنه قد ظهر أن التركيز يشكل خطراً كبيراً على حريات المحكومين، وغالباً ما يغري الحاكم أو الهيئة الحاكمة بالاستبداد والطغيان؛ فالسلطة ـ على حد قول بعض المفكرين 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 الإعلان الدستوري السوري الصادر في ١٣ آذار عام ٢٠٢٥ في الباب الثالث منه سلطات الحكم خلال المرحلة الانتقالية (المواد ٢٤ ـ ٤٧)، إذ نظَّمَت (المواد ٢٤ ــ ٣٠) **السلطة التشريعية** المتمثلة في مجلس الشعب، ونظَّمَت (المواد ٣١ ــ ٤٢) **السلطة التنفيذية** المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزراء. كما نظَّمَت (المواد ٤٣ ــ ٤٧) **السلطة القضائية** المتمثلة في القضاء العادي، والقضاء الإداري (مجلس الدولة)، والقضاء الدستوري (المحكمة الدستورية العليا) . وسنتناول بالدراسة في هذا المبحث تنظيم سلطات الدولة الثلاث من خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي :

المطلب الأول : السلطة التشريعية

المطلب الثاني : السلطة التنفيذية

المطلب الثالث : السلطة القضائية

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 آمنةً 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 سواءٌ أكان ملكاً أم رئيس الجمهورية ـ بدرجة تتفاوت من بلد إلى آخر طبقاً للنظام الدستوري في الدولة .

ولقد نص الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ على أن: « **يمارس السلطة التشريعية مجلس الشعب** » .

ويستفاد من هذا النص أن السلطة التشريعية وفقاً للإعلان الدستوري، مُخولة لمجلس الشعب حصرياً دون مشاركة من رئيس الجمهورية، إذ لا يمتلك الأخير صلاحية إصدار مراسيم تشريعية كما كان الحال في ظل دساتير حقبة حزب البعث، ولا سيما دستورا عام ١٩٧٣ وعام ٢٠١٢.

إلا أن نصوص الإعلان الدستوري الأخرى قد تضمنت النص على ما يؤكِّد اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الشعب في العملية التشريعية؛ فالبند الأول من المادة /٣٩/ من الإعلان الدستوري تنصُّ على أنه : « **لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين** »، وهذا النص يؤكِّد اشتراك رئيس الجمهورية في أولى مراحل العملية التشريعية، وهي **مرحلة اقتراح القوانين** .

وإذا كانت المادة /٣٩/ من الدستور قد جعلت « **اقتراح القوانين** » أحد الحقوق المقررة لرئيس الجمهورية، فإن المادة /٤٢/ البند/٣/ من الإعلان الدستوري قد بيَّنت أنَّ

السلطة التنفيذية (الوزراء) تتولى إعداد مشروعات القوانين لرئيس الجمهورية لاقتراحها على مجلس الشعب لمناقشتها والنظر في إقرارها.

فضلاً عن ذلك، فقد نصَّ الإعلان الدستوري أيضاً على حق رئيس الجمهورية في **إصدار القوانين والاعتراض عليها**، إذ نص في البند الثاني من المادة /٣٩/ منه على أن : « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وله الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها من المجلس الذي يعيد النظر فيها، ولا تقر القوانين بعد الاعتراض إلا بموافقة ثلثي مجلس الشعب، وفي هذه الحالة يصدرها رئيس الجمهورية حكماً ».

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.

الفرع الأول

ماهية مجلس الشعب

نصت المادة /٢٤/ من الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ على أن :

« ١ـ يشكِّل رئيس الجمهورية **لجنة عليا** لاختيار أعضاء مجلس الشعب.

٢ـ تقوم اللجنة العليا بالإشراف على تشكيل **هيئات فرعية ناخبة**، وتقوم تلك الهيئات بانتخاب **ثلثي** أعضاء مجلس الشعب.

٣ـ يعيِّن رئيس الجمهورية **ثلث أعضاء** مجلس الشعب لضمان التمثيل العادل والكفاءة ».

وبناء عليه، أصدر رئيس الجمهورية السيد أحمد الشرع المرسوم رقم (١٤٣) لعام ٢٠٢٥ الخاص بالمصادقة على النظام الانتخابي المؤقت لمجلس الشعب السوري، ونصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن : « **١ـ المجموع الكليّ لعدد أعضاء مجلس الشّعب هو (٢١٠) مِئتان وعَشْرةُ أعضاء. ٢ـ يُنتَخْب الثُّلثان من أعضاء مجلس الشّعب وفق أحكام هذا المرسوم** .... ».

إذاً، المجموع الكلّي لعدد أعضاء مجلس الشعب السوري هو (٢١٠) أعضاء، يجري انتخاب **ثلثَيْ** أعضاء مجلس الشعب (١٤٠ عضواً) وفق نظام الانتخاب غير المباشر من قبل هيئات فرعية ناخبة يتم الإشراف على تشكيلها من قبل اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب، وهذه الأخيرة تشكّل بناء على مرسوم من رئيس الجمهورية، أما **الثلث الباقي** (أي ٧٠ عضواً) يعيِّنه رئيس الجمهورية لضمان التمثيل العادل والكفاءة.

أولاً ـ تشكيل مجلس الشعب :

- ❖ يشكّل رئيس الجمهورية "**لجنة عليا**" لاختيار أعضاء مجلس الشعب[1].
- ❖ تقوم اللجنة العليا بالإشراف على تشكيل هيئات فرعية ناخبة، وتقوم تلك الهيئات بانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الشعب (١٤٠ عضواً).
- ❖ يعيِّن رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الشعب (٧٠ عضواً) لضمان التمثيل العادل والكفاءة.

---

(١) لا شكَّ في أن الإعلان الدستوري منحَ نفوذاً لرئيس الجمهورية في تشكيل مجلس الشعب، وذلك من خلال **تفويضه بتشكيل لجنة عليا لاختيار أعضاء مجلس الشعب، تقوم بتشكيل هيئات فرعية ناخبة، تنتخب ثلثيّ أعضاء مجلس الشعب**، ويعيّن رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الشعب. ولهذا النفوذ أسبابه وضوابطه:

أـ أسبابه : تفويض بيان النصر صلاحية تشكيل المجلس التشريعي لرئيس الجمهورية من دون أن يضع أية معايير، وهذا ما استند إليه الإعلان الدستوري بشكل صريح في المقدمة، وبالتالي كان بإمكان رئيس الجمهورية أن يسمي عدد من الأشخاص وفق العدد الذي يراه مناسباً ويشكل منهم مجلساً للشعب. ولكنه لم يفعل، وترك الأمر للجنة إعداد الإعلان الدستوري، التي ارتأت تشكيله ضمن ضوابط لا بأس بها أوردتها بنص الإعلان.

ب ـ ضوابطه: لا يمكن للرئيس أن يتحكم بمن سترشحه الهيئات الانتخابية لشغل ثلثيّ المجلس. كما أن تعيين الثلث المخصص للرئيس محدد بالإعلان الدستوري ليضمن التمثيل العادل والكفاءة ممن أغفلته الهيئات الانتخابية في الكوتا المخصصة لها. وفضلاً الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها العضو، بحيث يأمن من عزله أو إقالته، لأن ذلك منوط بالمجلس نفسه بموجب المادة ٢٥ من الإعلان، وبالتالي يكون العضو متحرراً من أية تبعية تجعله يرهن صوته لصالح الرئيس. ولا ننسى أخيراً أن السلطات الانقلابية (الثورية) لطالما احتكرت لنفسها سلطة التشريع، فعلى سبيل المثال أهم قوانين الدولة لدينا (القانون المدني وقانون العقوبات) أصدرهما حسني الزعيم عقب انقلابه عام ١٩٤٩ بمرسوم تشريعي، وبالتالي فإن قيام الإعلان الدستوري بحجب سلطة التشريع وإناطتها بمجلس الشعب لوحده بالرغم من نفوذ الرئيس بتعيين أعضائه، لا يخلو من ملامح فصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثانياً ـ حصانة وحماية أعضاء المجلس:

❖ لا يجوز عزل عضو مجلس الشعب إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس (١٤٠ عضواً).

❖ يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة البرلمانية[١].

ثالثاً ـ مدة المجلس وصلاحياته:

❖ يمارس مجلس الشعب السلطة التشريعية حتى اعتماد دستور دائم وإجراء انتخابات جديدة.

❖ مدة ولاية المجلس ثلاثون شهراً (سنتان ونصف) قابلة للتجديد.

رابعاً ـ أداء القسم:

❖ يؤدي أعضاء المجلس القسم أمام رئيس الجمهورية بصيغة: "أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهمتي بأمانة وإخلاص".

---

(١) الحصانة البرلمانية امتيازٌ دستوري يتمتع به عضو البرلمان، لا لشخصه أو لذاته، وإنّما باعتباره ممثلاً للشعب بأكمله، كي يباشر عمله البرلماني على أكمل وجه. وتنقسم الحصانة بالنظر إلى مضمونها إلى قسمين:

أ ـ حصانة موضوعية : تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية، ولهذا يقال لها « **الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية** » *Parliamentary Irresponsibility* ؛ فهي حصانة مؤبدة تحمي العضو في أي وقت حتى بعد زوال الصفة النيابية عنه عما يبديه من قول أو رأي صدر عنه أثناء ممارسة عمله النيابي، ولهذا تعتبر من القيود التي تمنع النيابة العامة من تحريك الدعوى العامة بصفة دائمة.

ب ـ 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** » *Parliamentary Inviolability*. وهذه الحصانة تؤخِّر القيام بإجراءات ملاحقة العضو فقط ـ في غير حالة الجرم المشهود ـ وتبقى الجريمة ويوقع العقاب بعضو البرلمان إذا ما ثبت قيامه بالجريمة بعد زوال الصفة النيابية عنه . وقد قصد من تقرير هذه الحصانة لعضو البرلمان حمايته من دعاوى خصومه التي يقصد منها الكيد له، أو اضطهاده سياسياً.

ولكن لا يجب أن يفهم أن الحصانة البرلمانية شرِّعت لحماية شخص العضو البرلماني، وإنما لمصلحة المجتمع بأسره، فهي ضمانة دستورية للوظيفة النيابية أو البرلمان باعتباره ممثل للأمة، فلا يجب أن تكون عضوية النائب والحصانة البرلمانية الممنوحة له بمثابة الستار الذي يحميه من ممارسة الأعمال غير المشروعة، وإنما يجب على العضو أن يتقيد أثناء ممارسة مهامه النيابية بالحدود المرسومة له، وإلاّ فُرِضَ عليه العقاب المناسب .

خامساً ـ تنظيم رئاسة المجلس:

- في أول اجتماع، يُنتخب المجلس رئيساً ونائبين وأمين سر بالاقتراع السري وبالأغلبية.
- يترأس الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً لحين الانتهاء من الانتخاب.

الفرع الثاني
اختصاصات مجلس الشعب

حددت المادة /٣٠/ من الإعلان الدستوري المهام التي يتولاها مجلس الشعب، وهي الآتية :

أ ـ اقتراح القوانين وإقرارها.

ب ـ تعديل أو إلغاء القوانين السابقة.

ت ـ المصادقة على المعاهدات الدولية.

ث ـ إقرار الموازنة العامة للدولة.

ج ـ إقرار العفو العام.

ح ـ قبول استقالة أحد أعضائه أو رفضها أو رفع الحصانة عنه وفقاً لنظامه الداخلي.

خ ـ عقد جلسات استماع للوزراء.

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 الإعلان الدستوري السوري السلطة التنفيذية في الباب الثالث منه، وذلك في معرض حديثه عن سلطات الدولة خلال المرحلة الانتقالية، وأفرد لها (المواد ٣١ ـ ٤٢) .

الفرع الأول
اختصاصات رئيس الجمهورية

ينهض رئيس الجمهورية باختصاصات عدة، سواء في المجال الخارجي أو الداخلي، وسنعالج هذه الاختصاصات في كل مجالٍ على حدة :

أولاً ـ في المجال الخارجي : وتشمل هذه الاختصاصات ما يأتي :

١ ـ تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية : وهذا ما نصت عليه المادة /٣٨/ من الإعلان الدستوري بقولها: « يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية وإقالتهم، 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 التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية : تنص المادة /٣٧/ من الإعلان الدستوري على أن : « يمثل رئيس الجمهورية الدولة، ويتولى التوقيع النهائي على المعاهدات مع الدول والمنظمات الدولية ».

مع الإشارة إلى أن صلاحية « **المصادقة على المعاهدات الدولية** » تندرج ضمن المهام التي يتولاها مجلس الشعب (المادة ٣٠ البند ج)

٣ـ إعلان التعبئة العامة والحرب: 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. غير أن المادة /٤١/ البند /١/ من الإعلان الدستوري نصت على أن : « **يعلن رئيس الجمهورية التعبئة العامة والحرب بعد موافقة مجلس الأمن القومي** ».

ثانياً ـ في المجال الداخلي : وتتجلى هذه الاختصاصات في الآتي :

١ـ تعيين الوزراء، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم : يتولى رئيس الجمهورية بموجب المادة /٣٥/ من الإعلان الدستوري تعيين الوزراء، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم متى شاء ذلك .

٢ـ تسمية نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية : وفقاً للمادة /٣٤/ من الإعلان الدستوري: « يقوم رئيس الجمهورية بتسمية نائب له أو أكثر، ويحدِّد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم، وفي حال شغور منصب الرئاسة يتولى النائب الأول صلاحيات رئيس الجمهورية »[1]. ويتبين من ذلك أمران: الأول أن تسمية نائب او أكثر لرئيس الجمهورية هو

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن النظام البرلماني ــ في صورته التقليدية ــ لا يعرف نواباً لرئيس الدولة، ولكن وجود نائب للرئيس أمر مألوف في النظام الرئاسي، وإذا رجعنا إلى النظام الرئاسي الذي أقامه عندنا دستور سنة ١٩٥٣ (دستور أديب الشيشكلي)، فسوف نجد أنه لم يتضمن نواباً لرئيس الجمهورية، وقد بدأ هذا النظام لدينا منذ صدور دستور الوحدة المؤقت سنة ١٩٥٨، إذ نصت المادة /٤٦/ منه على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر، ويعفيهم من مناصبهم ».

وأكد الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٧١ وجود هذا المنصب، وجعل لرئيس الجمهورية سلطة تعيين نائب له أو أكثر، يحدد من بينهم نائب أول يحل محله بصفة مؤقتة حين لا يمكنه القيام بمباشرة صلاحياته إذا كانت الموانع دائمة وفي حالتي الاستقالة والوفاة . ولقد تناول دستور عام ٢٠١٢ نواب رئيس الجمهورية في ثلاث مواد فقط (وهي: المادة ٩١ والمادة ٩٢ والمادة ٩٣)؛ فنص في الأولى أي المادة /٩١/ على أن: «١ــ لرئيس الجمهورية أن يسمي نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته ٢ــ يؤدي نائب الرئيس أمام رئيس الجمهورية قبل أن يباشر مهام منصبه القسم الدستوري الوارد في المادة السابعة من الدستور »؛ ونص في المادة /٩٢/ على أنه: « إذا قام مانع مؤقت يحول دون متابعة رئيس الجمهورية ممارسة مهامه أناب عنه نائب رئيس الجمهورية »، أما المادة الثالثة /٩٣/ فتنص على أنه: «١ــ في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه، يتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة ٢ــ في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن

أمر وجوبي وليس جوازي بدلالة النص، ولو كان جوازياً لقال المشرع الدستوري " لرئيس الجمهورية تسمية نائب أو أكثر .... "، وكلمة "**يقوم**" تفيد الوجوب، وكلمة "**لرئيس**" تفيد الجواز، هكذا ينبغي أن تتم قراءة وتأويل إرادة المشرع الدستوري. والأمر الثاني أن رئيس الجمهورية هو الذي يعيِّن نوابه، وقد يرى الرئيس أن يعين نائباً واحداً، وقد يعين أكثر من نائب، وفي هذه الحالة قد يحدِّد 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.

٣ ـ **قيادة الجيش والقوات المسلحة :** وفقاً للمادة /٣٢/ من الإعلان الدستوري فإن «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، والمسؤول عن إدارة شؤون البلاد ووحدة أراضيها وسلامتها، ورعاية مصالح الشعب ».

٤ ـ **الحق بمنح العفو الخاص ورد الاعتبار** (المادة (٤٠) من الإعلان الدستوري)، أما العفو العام فإن إقراره يدخل ضمن المهام التي يتولاها مجلس الشعب (المادة (٣٠) البند /ج/ من الإعلان الدستوري).

٥ ـ **تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا :** وهذا ما نصت عليه المادة /٤٧/ من الإعلان الدستوري بقولها « ١ـ تُحلّ المحكمة الدستورية العليا القائمة وتنشأ محكمة دستورية عليا جديدة. ٢ـ تتكون المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء **يسميهم رئيس الجمهورية** من ذوي النزاهة والكفاءة والخبرة، وتنظم آليّة عملها واختصاصاتها بقانون » .

٦ ـ **حق إصدار اللوائح والأوامر والقرارات الرئاسية :** وهذا ما نصت عليه المادة /٣٦/ من الإعلان الدستوري بقولها « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط والأوامر والقرارات الرئاسية وفقاً للقوانين » .

تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة ». وأول ما يلاحظ في هذا الشأن، أن الدستور لم يجعل تعيين نواب الرئيس جوازياً لرئيس الجمهورية، خلافاً لما قد يفهم من عبارة "لرئيس الجمهورية أن يسمي نائباً له أو أكثر "، فالأمر الجوازي هو تسمية نائب واحد أو أكثر، أما مسألة اختيار النائب فهي في رأينا وجوبية، فالأمر إذاً ليس متروكاً لتقديره، كما أن الدستور نفسه جاء في مادتين أخريين (م ٩٢ و م٩٣) فأبان أن وجود نائب لرئيس الجمهورية هو أمر ضروري.

٧ ـ حق اقتراح القوانين : نص البند الأول من المادة /٣٩/ من الإعلان الدستوري على أنه: « لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين»، وهذا النص يؤكّد اشتراك رئيس الجمهورية في أولى مراحل العملية التشريعية، وهي مرحلة اقتراح القوانين . وإذا كانت المادة /٣٩/ من الإعلان قد جعلت « اقتراح القوانين » أحد الحقوق المقررة لرئيس الجمهورية، فإن المادة /٤٢/ البند/٣/ من الإعلان الدستوري قد بيَّنت أنَّ السلطة التنفيذية (الوزراء) تتولى إعداد مشروعات القوانين لرئيس الجمهورية لاقتراحها على مجلس الشعب لمناقشتها والنظر في إقرارها.

٨ 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 /٣٩/ البند /٢/ من الإعلان الدستوري بقولها: « يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب، **وله الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر** من تاريخ ورودها من المجلس الذي يعيد النظر فيها، ولا تقر القوانين بعد الاعتراض إلا **بموافقة ثلثي مجلس** الشعب، وفي هذه الحالة يصدرها رئيس الجمهورية حكماً » .

٩ 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 الإعلان الدستوري النافذ عن اختصاص رئيس الجمهورية بهذا الشأن في البند الثاني من المادة /٣٩/ منه، فنص على أن: « يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب .... » .

١٠ ـ اقتراح تعديل الإعلان الدستوري: أعطت المادة /٥٠/ من الإعلان الدستوري لرئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الإعلان الدستوري، ويفترض أن يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها، والأسباب الموجبة لذلك .

وبناء عليه، إذا أراد رئيس الجمهورية تعديل الإعلان الدستوري (مادة أو أكثر)، فإن عليه أن يقدم اقتراحاته بهذا الشأن إلى رئيس مجلس الشعب متضمناً المواد المقترح

حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها، ويرفق باقتراح التعديل الأسباب الموجبة لذلك.

ولا يتم تعديل أي مادة في الإعلان الدستوري إلا بموافقة **ثلثي** أعضاء مجلس الشعب (أي بموافقة ١٤٠ عضواً).

١١ ـ إعلان حالة الطوارئ لمواجهة الخطر الداهم : على الرغم من أهمية الدور الذي ينهض به رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥، إلا أن المشرع السوري قد آثر أن يضمن الإعلان الدستوري نصاً يعالج بعض الظروف الاستثنائية الخاصة، فأعطى رئيس السلطة التنفيذية سلطات واسعة لمواجهة مثل تلك الظروف، وذلك بهدف العودة بالأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية، إذ نصت الفقرة الثانية من المادة /٤١/ من الإعلان المذكور 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 يعلن حالة الطوارئ جزئياً أو كلياً لمدة أقصاها ثلاثة أشهر في بيان إلى الشعب بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب** ».

ويتضح من هذا النص أنه يشترط لاستخدام رئيس الجمهورية الرخصة المخولة له في /٤١/ من الإعلان الدستوري أن يتوافر ابتداءً "**خطر**"، وأن يكون لهذا الخطر صلاحية معينة مقتضاها إما تهديد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن من ناحية، أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري من ناحية أخرى ؛ وبالإضافة إلى شرط الخطر، هناك شرط آخر مستمد من الأحكام العامة في نظرية الضرورة والظروف الاستثنائية، ويستقر الفقه والقضاء على وجوب توافره، وهو أن يكون اللجوء للمادة /٤١/ هو الوسيلة الوحيدة اللازمة لحماية المصالح التي يتهددها الخطر ، وهو ما يمكن أن نعبر عنه بشرط " **ضرورة ولزوم الالتجاء إلى تطبيق المادة /٤١/ لدفع الخطر** ".

وسنتحدث فيما يلي بإيجاز عن هذين الشرطين، وفق الآتي :

الشرط الأول ـ ضرورة وجود خطر يحيق بالدولة :

يلزم بادئ ذي بدء لتطبيق المادة /٤١/ أن يكون هناك خطراً يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، ويستوي في هذا الصدد أن يكون **الخطر خارجياً**، كالاعتداء أو التهديد من دولة أجنبية

باحتلال جزء من أراضي الدولة، **أو داخلياً**، كما لو حاولت جماعة مسلحة الانفصال بجزء معين من إقليم الدولة، أو أن **يكون خارجياً وداخلياً** في نفس الوقت، كما لو حاول بعض الأفراد بمساعدة دولة أجنبية تخريب بعض المؤسسات الوطنية.

غير أن المشرع الدستوري لم يسمح بتطبيق المادة /٤١/ إلا لمواجهة **الخطر الجسيم**، ومع الاعتراف بصعوبة وضع معيار محدد للجسامة، فإنه يمكن القول بصفة عامة، إن الخطر الجسيم هو ذلك الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة المألوفة، وبالتالي فإن قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولة وأخرى لا يدخل في إطار الأخطار الجسيمة، وعلى العكس، تعد من الأخطار الجسيمة تلك الأخطار التي تهدد المرافق الحيوية في الدولة كمرافق الجيش والقضاء أو تهدد سلامة واستقلال أرض الوطن .

ويشترط كذلك في **الخطر أن يكون حالاً**، أي أن يكون قد بدأ بالفعل ولم ينتهِ، أو على الأقل وشيك الوقوع، أما الخطر المحتمل أو الخطر الوهمي فلا يعتبر من قبيل الأخطار الحالة، وكذلك الخطر الذي وقع وانتهى، فإنه لا يصلح لتطبيق المادة /٤١/ من الإعلان الدستوري لأنه يصبح أمراً واقعاً له آثاره.

ولا يكفي لتطبيق ما ورد في المادة /٤١/ توافر الخطر الجسيم والحال، وإنما يلزم فوق ذلك أن يرد هذا الخطر على موضوع معين من الموضوعات التي ورد ذكرها في النص الدستوري على سبيل الحصر، وهذه الموضوعات هي : ١ ـ الوحدة الوطنية ٢ ـ وسلامة الوطن ٣ ـ ومؤسسات الدولة .

١) الوحدة الوطنية : قرر المشرع الدستوري إباحة اللجوء إلى المادة /٤١/ في حالة وقوع خطر يهدد "الوحدة الوطنية"، ولكنه لم يحدد المقصود بهذه العبارة رغم ما يكتنفها من غموض . وإزاء صمت المشرع الدستوري عن تحديد المقصود بالوحدة الوطنية، فإنه يمكن القول أن الأمر في هذا الصدد متروك لتقدير رئيس الجمهورية. ومع ذلك، يمكننا القول أن الوحدة الوطنية إنما تعني الوحدة بين قطاعات الشعب وطوائفه وأقاليمه وعقائده، وهي تتعرض للخطر في حال تعكر الصفاء بين عناصر الأمة، وذلك من خلال العمل على زعزعة كيان هذه الأمة بإثارة الحرب الأهلية، وبث الفرقة بين طوائفها، وإثارة الكراهية

بين فئاتها عن طريق إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة[1].

٢) سلامة واستقلال أرض الوطن : ويقصد بسلامة الوطن واستقلال أراضيه، بصفة عامة، ضمان سلامة إقليم الدولة، وصيانته من أي اعتداء؛ ولا شك في أن العمل على حماية وصيانة أراضي الدولة يعد من الأمور الحيوية للحفاظ على بقائها واستمرارها، وبالتالي فإن تعرض إقليم الدولة للخطر يبيح لرئيس الجمهورية اللجوء إلى استخدام المادة /٤١/، ولكن بشرط أن يكون هذا الخطر جسيماً بحيث تعجز عن مواجهته القوانين العادية، أي لا يمكن تداركه أو دفعه بغير الإجراءات الاستثنائية.

٣) مؤسسات الدولة : يلزم لتطبيق المادة /٤١/ أن يكون من شأن الخطر الجسيم والحال الذي يتهدد الأمة "**إعاقة**" مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية. وبمقارنة هذا الشرط بنظيره الوارد في المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي النافذ لعام ١٩٥٨، يلاحظ أن المشرع الدستوري السوري قد استخدم اصطلاح « **مؤسسات الدولة** » ولم يستخدم اصطلاح « **السلطات الدستورية العامة** » كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي؛ كما أن النص السوري يكتفي بحدوث « **إعاقة** » لمؤسسات الدولة، ولم يستلزم « **توقف** » أو «**انقطاع** » هذه المؤسسات عن السير المنتظم، وهو ما تطلبه النص الفرنسي.

ولكن بالرغم من الاختلاف اللغوي بين المصطلحات الواردة في النصين السوري والفرنسي، إلا أنه لا يوجد في تقديرنا اختلافاً كبيراً في مضمون هذه الاصطلاحات، فإذا كان المشرع السوري قد استخدم اصطلاح « مؤسسات الدولة »، فإنه قد بين أن لهذه المؤسسات « مهامها الدستورية »، وبالتالي فإن المؤسسات التي تباشر مهاماً دستورية تنصرف إلى السلطات الثلاث وحدها: التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ فالهيئات القائمة بكل سلطة

---

[1] تطرق قانون العقوبات السوري النافذ في الفصل الثالث منه للجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي، ومنها **جرائم الفتنة والجرائم التي تنال من الوحدة الوطنية أو تعكر الصفاء بين عناصر الأمة** ، فنص في المادة /٢٩٨/ على أن: « يعاقب بالأشغال الشاقة مؤبداً على الاعتداء الذي يستهدف إما إثارة الحرب الأهلية أو الاقتتال الطائفي بتسليح السوريين أو بحملهم على التسلح بعضهم ضد البعض الآخر، وإما بالحض على التقتيل والنهب في محلة أو محلات، ويقضى بالإعدام إذا تم الاعتداء ». كما نص في المادة / ٣٠٧ / على أن: « كل عمل وكل كتابة وكل خطاب يقصد منها أو ينتج عنها إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة يعاقب عليه بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبالغرامة من مائة ليرة إلى مائتي ليرة، وكذلك بالمنع من ممارسة الحقوق المذكورة في الفقرتين الثانية والرابعة من المادة ال ٦٥ » .

هي التي يمكن وصفها بأنها تعمل على مستوى الدولة، وأن لها مهاماً دستورية. و « الإعاقة » هنا تعني عدم القدرة المؤقتة، وهي لا تختلف كثيراً عن « انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية » الذي تحدثت عنه المادة /١٦/ من الدستور الفرنسي، فالإعاقة هي ـ من دون شك ـ انقطاع مؤقت في السير المنتظم للسلطة التنفيذية أو للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ويمكن أن نتصور هذه الإعاقة إذا ما حدث عصيان مسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور بقصد منعها من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور، ونجم عن ذلك اعتقال لعدد من الوزراء، أو الحيلولة دون عقد اجتماع مجلس الشعب، أو عرقلة القضاء من عقد جلساته وممارسة واجباته[1]؛ وعدم القدرة المؤقتة الذي يفرض على أية سلطة من السلطات الدستورية الثلاث ـ أو عليها كلها ـ هو الذي يبرر تدخل رئيس الجمهورية ولجوئه إلى تطبيق المادة /٤١/، لأن رئيس الجمهورية بحسب ما جاء في المادة /٣٢/ من الإعلان الدستوري السوري هو « المسؤول عن إدارة شؤون البلاد ووحدة أراضيها وسلامتها ورعاية مصالح الشعب»، كما أنه مكلف بموجب القَسَم الدستوري الوارد في المادة /٣٣/ من الإعلان المذكور بأن « يحافظ مخلصاً على سيادة الدولة ووحدة البلاد وسلامة أراضيها واستقلال قرارها، والدفاع عنها ».

الشرط الثاني ـ ضرورة ولزوم الالتجاء إلى تطبيق المادة /٤١/ لدفع الخطر :

يتعين لمشروعية اللجوء لأي تطبيق من تطبيقات نظرية الضرورة أن يكون هذا اللجوء هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر والتغلب على الأزمة، وبعبارة أخرى، يتعين أن تكون حالة الأزمة من الجسامة بحيث تستعصي على المواجهة بالوسائل القانونية أو الدستورية العادية، على نحو يبرر اللجوء للقواعد الاستثنائية. ومما لا شك فيه أن هذا الشرط ضروري ومنطقي لتبرير الالتجاء إلى المادة /٤١/ بما تخوله من سلطات واسعة لرئيس الجمهورية (إعلان حالة الطوارئ)، وهو شرط نابع من القواعد العامة لنظرية

---

(١) تنص المادة ٢٩٣ من قانون العقوبات السوري النافذ على أن : « كل فعل يقترف بقصد إثارة عصيان مسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور يعاقب عليه بالاعتقال المؤقت، وإذا نشب العصيان عوقب المحرض بالاعتقال المؤبد، وسائر العصاة بالاعتقال المؤقت خمس سنوات على الأقل » .

كما تنص المادة ٢٩٤ من القانون ذاته على أن: « الاعتداء الذي يقصد منه منع السلطات القائمة من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور يعاقب عليه بالاعتقال المؤقت » .

الضرورة أو الظروف الاستثنائية ذاتها، ومن القاعدة التي أقرها الفقه الإسلامي، والقائلة بأن "**الضرورة ملجئة** ".

ومن المستقر كذلك، أنه ليس بلازم أن يقوم رئيس الجمهورية بالفعل باستخدام الوسائل العادية لحين ثبوت فشلها، ولكن يكفي بطبيعة الحال أن يتوافر في يقين رئيس الجمهورية أن الوسائل العادية غير كافية بحسب حجم وطبيعة الأزمة وما تتطلبه من علاج، مما يدفعه إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية؛ والقول بعكس ذلك، قد ينطوي على إهدار المصلحة المهددة أو المساس بها خصوصاً إذا تعلق الأمر بخطر مؤكد يتعذر تداركه ويستوجب تصرفاً سريعاً، وقراراً عاجلاً.

أما في حالة كفاية القواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادية لدفع الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، فإن شرطاً من شروط اللجوء لنظرية الضرورة يكون قد انتفى، وهو لزوم الوسيلة لمواجهة الخطر، مما يؤدي إلى تعرض قرارات رئيس الجمهورية للإلغاء لعدم اكتمال شروط حالة الضرورة.

ولكن ما الذي يحدث في سورية عندما يتوافر الشرطان السابقان ؟ أو بمعنى آخر ما هي سلطة رئيس الجمهورية في مثل هذه الظروف الاستثنائية ؟

أجابت على هذا التساؤل المادة /٤١/ من الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ بقولها : « .... **لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ جزئياً أو كلياً** »[1].

---

(١) **حالة الطوارئ** State of Emergency : هي وضع استثنائي تعلنه الحكومة في دولة ما، بموجب قانون أو دستور، للتعامل مع تهديد خطير وجسيم يهدد الأمن القومي أو السلامة العامة أو الاستقرار المجتمعي. خلال هذه الفترة، تُمنح السلطة التنفيذية (الحكومة) صلاحيات استثنائية واسعة لا تتمتع بها في الأوضاع العادية، وذلك بهدف احتواء الأزمة وإعادة الأمن والنظام. وتُعلن حالة الطوارئ عادةً في مواجهة أحد التهديدات الآتية :

أ ــ كوارث طبيعية: مثل الزلازل الكبيرة، والأعاصير، والفيضانات المدمرة، أو الأوبئة الخطيرة (كما حدث مع جائحة كوفيد-١٩ في العديد من دول العالم).

ب ــ اضطرابات مدنية واسعة النطاق: مثل أعمال الشغب، أو الاحتجاجات العنيفة التي تعجز قوات الشرطة العادية عن السيطرة عليها.

ج ــ الحرب أو التهديد العسكري المباشر: سواء كان غزوًا خارجيًا أو صراعًا مسلحًا داخليًا.

د ــ أعمال إرهابية ممنهجة تشكل خطراً على أمن الدولة.

وبالنسبة إلى الآثار والصلاحيات الاستثنائية بموجب إعلان حالة الطوارئ، فقد تتوسع صلاحيات السلطة التنفيذية لتشمل ما يلي:

ويُحسب للمشرع السوري أنه ضمَّنَ نص المادة /٤١/ من الإعلان الدستوري بعض الضمانات المهمة، وهي الآتية:

- إن القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ لا يجوز أن يكون حتى إشعار آخر كما كان سابقاً في ظل النظام البائد (في أعقاب انقلاب حزب البعث وتوليه السلطة في ٨ آذار ١٩٦٣)، وإنما لمدة أقصاها ثلاثة أشهر.
- يجب على رئيس الجمهورية أن يوجَّه بياناً إلى الشعب يوضح فيه الظروف التي تمر بها البلاد، والتي من أجلها اضطر إلى إعلان حالة الطوارئ، هذا بالإضافة إلى تحديد نطاق سريان حالة الطوارئ (جزئياً أم كلياً)، ومدة فرضها (أسبوع، شهر، .. بشرط ألا تتجاوز المدة الحد الأقصى "ثلاثة أشهر").
- لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الأمن القومي[1]، واستشارة كل من رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية.

١ــ فرض حظر التجول: تقييد حركة المواطنين في أوقات وساعات معينة.

٢ــ تقييد الحريات العامة: يمكن أن تشمل هذه القيود: حرية التجمهر والتظاهر، وحرية التنقل والسفر، وحرية التعبير والإعلام.

٣ــ توسيع صلاحيات الاعتقال والتفتيش: قد يتم السماح بتوقيف المشتبه بهم لفترات أطول من دون عرضهم على القضاء، أو تفتيش المنازل من دون أمر قضائي.

٤ــ استدعاء الاحتياط أو نشر الجيش في الشوارع للمساعدة في فرض النظام وحماية المنشآت الحيوية.

٥ــ السيطرة على الموارد والمرافق الحيوية: مثل المستشفيات، ومصادر الطاقة، والاتصالات، وتوجيهها لخدمة جهود مواجهة الأزمة.

٦ــ فرض الرقابة على وسائل الإعلام والاتصالات.

ونظراً لخطورة الصلاحيات الممنوحة، يجب أن تخضع حالة الطوارئ للضوابط الآتية لمنع إساءة استخدامها وهي:

أ ــ الشرعية: يجب أن يكون الإعلان مُستنداً إلى نص في الدستور أو قانون خاص بحالة الطوارئ.

ب ــ الزمانية: يجب أن تكون حالة الطوارئ مؤقتة بفترة زمنية محددة. إذا تجاوزت الأزمة هذه الفترة، يجب تمديدها بموافقة سلطة تشريعية (مثل البرلمان).

ج ــ الضرورة والتناسب: يجب أن تكون الإجراءات المتخذة ضرورية ومتناسبة مع حجم التهديد الحقيقي. ولا يجوز استخدامها لقمع المعارضة السياسية السلمية، أو انتهاك حقوق الإنسان بشكل تعسفي.

د ــ الرقابة القضائية: يجب أن يكون للقضاء دور في مراقبة مشروعية الإجراءات والفصل في التجاوزات.

[1] وفقاً للقرار الرئاسي رقم /٥/ لعام ٢٠١٥ **بتشكيل مجلس الأمن القومي** في سورية، يكون المجلس برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية: ١ــ وزير الخارجية ٢ــ وزير الدفاع ٣ــ مدير الاستخبارات العامة ٤ــ وزير الداخلية ٥ــ مقعدان استشاريان، يتم تعيينهما من قبل رئيس الجمهورية وفقاً للكفاءة والخبرة. ٦ــ مقعد تقني تخصصي، يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية لمتابعة الشؤون التقنية والعلمية ذات الصلة بمحضر الجلسة.

ونعتقد أن هذه الاستشارة ــ وإن كانت وجوبية - إلا أن نتيجتها غير ملزمة لرئيس الجمهورية.

- لا يجوز لرئيس الجمهورية تمديد حالة الطوارئ لمرة ثانية (بعد انتهاء مدة الحد الأقصى أي ٣ أشهر) إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب .

الفرع الثاني
اختصاصات السلطة التنفيذية

حددت المادة /٤٢/ من الإعلان الدستوري المهام التي تتولاها السلطة التنفيذية (الوزراء)، وهي الآتية:

١) تنفيذ القوانين والخطط والبرامج المعتمدة.

٢) إدارة شؤون الدولة وتنفيذ السياسات العامة التي تحقق الاستقرار والتنمية.

٣) إعداد مشروعات القوانين لرئيس الجمهورية لاقتراحها على مجلس الشعب.

٤) إعداد الخطط العامة للدولة.

٥) إدارة الموارد العامة للدولة وضمان استخدامها بشكل فعّال وشفاف.

٦) إعادة بناء المؤسسات العامة وتعزيز سيادة القانون والحكم الرشيد.

٧) بناء المؤسسة الأمنية بما يضمن تعزيز الأمن والاستقرار الداخلي وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم.

٨) بناء جيش وطني احترافي مهمته الدفاع عن حدود البلاد وسيادتها، وحماية الشعب بكل وطنية وإخلاص، مع الالتزام التام باحترام القوانين النافذة.

٩) تعزيز العلاقات الدولية والتعاون مع المنظمات الدولية لتحقيق المصالح الوطنية.

سوريون من أجل الحقيقة والعدالة
Syrians For Truth & Justice

صلاحيات ومناصب الرئيس الانتقالي السوري أحمد الشرع
وفق الإعلان الدستوري المؤقت لسوريا.



- يُشكّل — المادة: 1/24 — لجنة عليا لاختيار أعضاء مجلس الشعب
- يُعيّن — المادة: 3/24 — ثلث أعضاء مجلس الشعب
- يُمارس — المادة: 31 — السلطة التنفيذية إلى جانب الوزراء (رئيس السلطة التنفيذية)
- يتولى — المادة: 32 — منصب القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة
- يقوم — المادة: 34 — بتسمية نائب له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم
- يُعيّن — المادة: 1/35 — الوزراء ويعفيهم من مناصبهم ويقبل استقالتهم
- يُصدر — المادة: 36 — اللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط والأوامر والقرارات الرئاسية وفقاً للقوانين
- يُمثل الدولة، ويتولى — المادة: 37 — التوقيع النهائي على المعاهدات مع الدول والمنظمات الدولية
- يُعيّن — المادة: 38 — رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية ويقبلهم، وبقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية
- يمتلك — المادة: 1/39 — حق اقتراح القوانين
- يُصدر — المادة: 2/39 — القوانين التي يقرّها مجلس الشعب وله حق الاعتراض عليها
- يمنح — المادة: 40 — العفو الخاص وردّ الاعتبار
- يُعلن — المادة: 1/41 — التعبئة العامة والحرب بعد موافقة مجلس الأمن القومي
  - يترأس أحمد الشرع مجلس الأمن القومي ويسمي أعضاءه
- يُعلن — المادة: 2/41 — حالة الطوارئ (بعد موافقة مجلس الأمن القومي واستشارة رئيس مجلس الشعب ورئيس المحكمة الدستورية ولا تمدد لمرة ثانية إلا بعد موافقة مجلس الشعب)
- يُسمي — المادة: 47 — أعضاء المحكمة الدستورية العليا
- يقترح — المادة: 50 — تعديل الإعلان الدستوري، ويتم التعديل بعد موافقة ثلثي مجلس الشعب
- يترأس — المادة: 51 — مجلس القضاء الأعلى بحسب قانون السلطة القضائية رقم 98 لعام 1961، النافذ

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 الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ عن السلطة القضائية في البند /ثالثاً/ من الباب الثالث منه، ويتناول هذا البند (المواد من ٤٣ إلى ٤٧) الحديث عن : ١ ـ مجلس القضاء الأعلى ٢ ـ القضاء الإداري (مجلس الدولة) ٣ـ القضاء الدستوري (المحكمة الدستورية العليا).

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 العادي**، وتنظر في المنازعات التي تنشب بين الأفراد والحكومة، عندما لا تتصرف

---

(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 الأَساسُ انهَارَ الْبِناءُ؛ فَلَا سُلْطَانَ إِلَّا بجُنْدٍ، ولَا جُندَ إِلَّا بِمَالٍ، ولَا مَالَ إِلَّا بجِبَايةٍ، ولَا جِبايةَ إِلَّا بعِمَارةٍ، ولَا عِمَارَةَ إِلَّا بِعَدْلٍ، **فَصَارَ الْعَدْلُ 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** .

(٢) يقصد بنظام القضاء الموحَّد (النظام الأنجلوسكسوني 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 .

بحسبانها 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 الإعلان الدستوري في المادة /٤٧/ منه على قيام هيئة قضائية مستقلة تستهدف ضمان الشرعية الدستورية (**القضاء الدستوري الذي تضطلع بمهامه المحكمة الدستورية العليا**)، حيث نصت عليه المادة /٤٧/ من الإعلان على أن :

« ١ـ تُحلّ المحكمة الدستورية العليا القائمة وتنشأ محكمة دستورية عليا جديدة.

٢ـ تتكون المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء **يسميهم رئيس الجمهورية** من ذوي النزاهة والكفاءة والخبرة، وتنظم آليّة عملها واختصاصاتها بقانون » .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن **الإعلان الدستوري لم ينصّ على ترؤس رئيس الجمهورية لمجلس القضاء الأعلى**، وبالتالي أصبح الطريق ممهداً لاستقلال القضاء تنفيذاً للمادة ٤٣ من الإعلان، وبإمكان مجلس الشعب أن يصدر قانوناً بإلغاء المرسوم التشريعي رقم /٢٤/ تاريخ ١٤ شباط ١٩٦٦، الذي عدَّل قانون السلطة القضائية، وغيّر من تركيبة مجلس القضاء الأعلى وسمح بتغوّل السلطة التنفيذية عليه، وبهذا الإلغاء يرجع رئيس محكمة النقض لمكانه الطبيعي في رئاسة المجلس.



الفهرس

الموضوع **رقم الصفحة**

النظم السياسية

مقدمة ١٨١

الفصل الأول
النظرية العامة للدولة

تمهيد وتقسيم ١٨٥

المبحث الأول : مفهوم الدولة (تعريفها وأركانها) ١٨٦

المطلب الأول : تعريف الدولة ١٨٦

الفرع الأول : المدلول اللغوي للدولة ١٨٦

الفرع الثاني : المدلول الاصطلاحي للدولة ١٨٧

الفرع الثالث : المدلول الفقهي للدولة ١٨٨

المطلب الثاني: أركان الدولة ١٨٩

الفرع الأول : الجماعة البشرية (الشعب) ١٨٩

الفرع الثاني : الإقليم ١٩٦

الفرع الثالث : الهيئة الحاكمة (السلطة السياسية) ٢٠٢

المبحث الثاني : الخصائص القانونية للدولة ٢٠٣

المطلب الأول : الشخصية القانونية للدولة ٢٠٣

المطلب الثاني : السيادة ٢٠٥

المبحث الثالث : أشكال الدول ٢٠٨

المطلب الأول : تقسيم الدول من حيث السيادة ٢٠٨

الفرع الأول : الدولة تامة السيادة ٢٠٩

الفرع الثاني : الدولة ناقصة السيادة ٢٠٩

المطلب الثاني : تقسيم الدول من حيث التركيب ٢١٠

الفرع الأول : الدولة البسيطة ٢١٠

الفرع الثاني : الدولة المركبة ٢١١

الفصل الثاني

وسائل إسناد السلطة السياسية

تمهيد وتقسيم ٢١٩

المبحث الأول : الوسائل غير الديمقراطية لإسناد السلطة ٢٢٠

المطلب الأول : الاستيلاء بالقوة ٢٢٠

المطلب الثاني : أسلوب الوراثة ٢٢٢

المطلب الثالث : أسلوب الاختيار الذاتي ٢٢٣

المطلب الرابع : أسلوب التعيين ٢٢٥

المبحث الثاني : الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب) ٢٢٧

المطلب الأول : تعريف الانتخاب ٢٢٧

الفرع الأول : المعنى اللغوي للانتخاب ٢٢٧

الفرع الثاني : المعنى الاصطلاحي للانتخاب ٢٢٨

المطلب الثاني : التكييف القانوني للانتخاب ٢٢٩

المطلب الثالث : هيئة الناخبين ٢٣٤

الفرع الأول : مفهوم هيئة الناخبين ٢٣٤

الفرع الثاني : تكوين هيئة الناخبين ٢٣٥

الفصل الثالث

صور أنظمة الحكم المعاصرة

تمهيد وتقسيم ٢٤١

المبحث الأول : النظام النيابي البرلماني (النَّمُوذَجُ البريطاني) ٢٤٢

المطلب الأول : نشأة وتطور النظام البرلماني ٢٤٣

المطلب الثاني : الخصائص الرئيسية للنظام البرلماني ٢٤٤

المطلب الثالث : تقدير النظام البرلماني ٢٥٥

الفرع الأول : إيجابيات النظام البرلماني ٢٥٦

الفرع الثاني : سلبيات النظام البرلماني ٢٥٩

المبحث الثاني : النظام النيابي الرئاسي (النَّمُوذَجُ الأمريكي) ٢٦٤

المطلب الأول : تعريف النظام الرئاسي ٢٦٤

المطلب الثاني : خصائص أو أسس النظام الرئاسي ٢٦٥

المطلب الثالث : تقدير النظام الرئاسي ٢٧٧

الفرع الأول : إيجابيات النظام الرئاسي ٢٧٧
الفرع الثاني : سلبيات النظام الرئاسي ٢٨٠
المبحث الثالث : النظام النيابي المختلط (النَّمُوذَجُ الفرنسي) ٢٨٥
المطلب الأول : مفهوم النظام المختلط ٢٨٦
المطلب الثاني : خصائص النظام المختلط ٢٨٨
المطلب الثالث : النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط ٢٨٩
الفرع الأول : ملامح دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ ..... ٢٩٠
الفرع الثاني : المؤسسات الدستورية في ظل دستور الجمهورية الخامسة ٢٩٠

الفصل الرابع
النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية

تمهيد وتقسيم ٢٩٧
المبحث الأول : ماهية الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠٢٥ ..... ٢٩٩
المطلب الأول : تعريف الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ومحتواه ٢٩٩
الفرع الأول : تعريف الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ..... ٢٩٩
الفرع الثاني : محتوى الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ..... ٣٠٠
المطلب الثاني : إرهاصات نشأة الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ..... ٣٠٥
المطلب الثالث : طبيعة الإعلان الدستوري لعام ٢٠٢٥ ..... ٣٠٦
المبحث الثاني : شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم ٣٠٧
المطلب الأول : شكل الدولة ٣٠٧
المطلب الثاني : طبيعة نظام الحكم ٣٠٨
المبحث الثالث : السلطات الثلاث في الجمهورية العربية السورية ٣١٤
المطلب الأول : السلطة التشريعية ٣١٥
الفرع الأول : ماهية مجلس الشعب ٣١٦
الفرع الثاني : اختصاصات مجلس الشعب ٣١٩
المطلب الثاني : السلطة التنفيذية ٣٢٠
الفرع الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية ٣٢٠
الفرع الثاني : اختصاصات السلطة التنفيذية ٣٣٠
المطلب الثالث : السلطة القضائية ٣٣٢
الفهرس : ٣٣٤