

القانون الدستوري



الدكتور
يوسف شباط
أستاذ القانون العام

الدكتور
فيصل كلثوم
أستاذ القانون العام

الدكتور
نجم الأحمد
أستاذ القانون العام المساعد

الدكتور
أحمد إسماعيل
أستاذ القانون العام المساعد



القانون الدستوري





الجمهورية العربية السورية
منشورات جامعة دمشق
مركز التعليم المفتوح
قسم الدراسات القانونية

القانون الدستوري

الدكتور يوسف شباط
أستاذ القانون العام

الدكتور فيصل كثوم
أستاذ القانون العام

الدكتور نجم الأحمد
أستاذ القانون العام المساعد

الدكتور أحمد إسماعيل
أستاذ القانون العام المساعد

١٤٣٢-١٤٣٣ هـ

٢٠١١ - ٢٠١٢ م

منشورات جامعة دمشق



الفهرس

الصفحة	الموضوع	التقسيم
٧		المقدمة
٩	ماهية القانون الدستوري	الباب الأول
١١	موضوع القانون الدستوري	الفصل الأول
١٣	مفهوم القانون العام	المبحث الأول
١٣	أقسام القانون	المطلب الأول
٢٢	المبادئ العامة للقانون العام	المطلب الثاني
٢٤	الدولة	المبحث الثاني
٢٦	تعريف الدولة وبيان أركانها	المطلب الأول
٣١	مذاهب نشأة الدولة	المطلب الثاني
٣٦	أشكال الدولة	المطلب الثالث
٤٣	النظرية العامة للدستور	الفصل الثاني
٤٧	مفهوم الدستور	المبحث الأول
٥٦	أنواع الدساتير	المبحث الثاني
٥٦	الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)	المطلب الأول
٧٣	الدساتير الجامدة والدساتير المرنة	المطلب الثاني
٨١	نشأة الدساتير	المبحث الثالث
٨٢	السلطة المؤسسة الأصلية	المطلب الأول
٨٧	أساليب وضع الدساتير	المطلب الثاني
٩٦	موضوع الدستور ومحتواه	المبحث الرابع
١٠٧	سمو الدستور وضمائنه وانتهائوه	الفصل الثالث
١١١	سمو الدستور	المبحث الأول
١٣١	ضمان مبدأ سمو الدستور	المبحث الثاني
١٣٣	الأسس النظرية والأصول التاريخية للرقابة على دستورية القوانين	المطلب الأول

١٣٧	أساليب الرقابة على دستورية القوانين	المطلب الثاني
١٤٦	الرقابة على دستورية القوانين في سورية	المطلب الثالث
١٥٢	حدود سمو الدساتير (تعديل الدساتير)	المبحث الثالث
١٧١	انتهاء الدساتير	المبحث الرابع
١٨٣	ممارسة السلطة	الباب الثاني
١٨٥	الحكومات من حيث ممارسة السلطة	الفصل الأول
١٨٩	الحكومات غير الديمقراطية	المبحث الأول
١٨٩	الحكومة الفردية	المطلب الأول
١٩٢	حكومة الأقلية	المطلب الثاني
١٩٤	الحكومات الفاشية	المطلب الثالث
١٩٧	الحكومات الديمقراطية	المبحث الثاني
١٩٧	نشأة الديمقراطية ومفهومها	المطلب الأول
٢٠١	سمات الديمقراطية وأسانيدها وتقييمها	المطلب الثاني
٢٠٨	صور الديمقراطية	المطلب الثالث
٢١٧	الانتخاب كوسيلة لممارسة الديمقراطية	المبحث الثالث
٢١٧	صور الانتخاب	المطلب الأول
٢٢٧	النظم الانتخابية	المطلب الثاني
٢٤١	الأعضاء المنتخبون	المطلب الثالث
٢٤٥	العلاقة بين السلطات العامة	الفصل الثاني
٢٤٩	مبدأ فصل السلطات	المبحث الأول
٢٥١	نشأة مبدأ فصل السلطات	المطلب الأول
٢٥٨	تقدير مبدأ فصل السلطات	المطلب الثاني
٢٦٢	نظام اندماج السلطات (حكومة الجمعية)	المبحث الثاني
٢٦٢	مفهوم اندماج السلطات	المطلب الأول
٢٦٧	تقدير نظام حكومة الجمعية	المطلب الثاني
٢٦٩	نظام تعاون السلطات	المبحث الثالث
٢٦٩	مفهوم نظام تعاون السلطات	المطلب الأول
٢٧٠	التأثير المتبادل بين السلطات	المطلب الثاني
		قائمة المراجع

مُتَكَلِّمَات

إذا تأملنا أي مجتمع سياسي نجد فيه أنواعاً كثيرة من العلاقات الاجتماعية بين المالكين و المستأجرين، بين أصحاب العمل والعمال، بين التجار وزبائنهم، بين الجبابة والمكلفين... هذه العلاقات بأنواعها تخضع للقواعد القانونية الناطمة لها.

و لو تأملنا جملة هذه القواعد لتبين لنا أن كل نط من العلاقات الاجتماعية استدعى تنظيماً خاصاً. وبعض العلاقات تقوم على التكافؤ والمساواة، وبعضها الآخر لا يقوم على المساواة، ذلك أن الهيئات السياسية والإدارية تنهض برعاية الصالح العام، وتستأثر بقوة الإكراه العامة. بينما نجد من جهة أخرى أفراداً يسعون وراء حماية مصالحهم الخاصة، وكان من الطبيعي أن ينعكس عدم التوازن هذا على الصياغة القانونية لهذه العلاقات. وهكذا نجد بأن العلاقات بين الحكّام والمحكومين تنظمها قواعد قانونية تحكم جميع الشؤون السياسية، والإدارية، والمالية، التي توجد بين الدولة وهيئاتها العامة من جهة، والمواطنين من جهة أخرى.

وقد جرى الفقه منذ عهد الرومان -وبوجه خاص بعد الثورة الفرنسية- على التمييز في هذه المجموعة بين القانونين العام والخاص. لكن التفرقة بين القانون العام والخاص ليست وليدة نظرية قانونية، أو نتيجة تترتب على مبدأ قانوني أساسي، فهذا التصنيف يقوم في أساسه على مفهوم الدولة الليبرالية (الحامية)، وكلما ازداد تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتمت مشاركة المواطنين في ممارسة السلطة السياسية، كلما تشابكت أوجه النشاطين العام والخاص، وزاد لجوء الدولة إلى استخدام أساليب القانون الخاص، وهذا يترتب عليه بصورة متنامية خضوع الأفراد لقواعد قانونية كانت تعدّ بصورة تقليدية من قواعد القانون العام. وقد جرى التمييز بين نوعي القواعد وفقاً "لمعيار شكلي" هو ظهور الدولة بوصفها سلطة عامة صاحبة سيادة في الرابطة القانونية.

وقبل الحديث عن فروع القانون لا بد من أن نبين المقصود بهذه الكلمة، إذ يراد بها: "مجموعة القواعد المنظمة لسلوك الأفراد في المجتمع والتي تحملهم السلطة العامة فيه على احترامها ولو بالقوة عند الضرورة". هذا هو المعنى العام المقصود بكلمة القانون.

غير أن اصطلاح القانون قد لا ينصرف إلى هذا المعنى العام، بل قد يقصد به معنى خاصاً، كأن يراد به مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة لتنظيم أمر ما، فيقال قانون المحاماة، وقانون الإصلاح الزراعي، وقانون تنظيم الجامعات... وقد يقصد بكلمة القانون الإشارة إلى فرع معين من فروع القانون، فيقال القانون المدني، والقانون التجاري، وقانون العمل...

والقانون -بالمعنى العام- هو القانون المطبق في بلد معين في زمن معين ويطلق على القانون في هذه الحالة اسم "القانون الوضعي".

ويمكن القول إن القانون الدستوري هو فرع من فروع القانون العام، الهدف منه تنظيم السلطة السياسية في دولة ما. وبتعبير آخر فإن القانون الدستوري هو قانون المؤسسات السياسية، ويحتوي على مجموعة القواعد التي تبين كيفية نشوء السلطة السياسية وممارستها وانتقالها، كما أنه يعنى بيان ما للمواطنين من حقوق، وبيان جملة الحريات العامة المكفولة لهم بمقتضى هذه القواعد.

وما نود الإشارة إليه أن الدكتور يوسف شباط قد تولى كتابة الفصل الأول من الباب الأول من هذا الكتاب، في حين تولى الدكتور أحمد إسماعيل كتابة الفصلين الثاني والثالث من الباب الأول. وقد كتب الباب الثاني من قبل الدكتورين فيصل كلثوم ونجم الأحمد. وهذا العمل بالحصلة هو ثمرة جهد مشترك لمؤلفي الكتاب، إذ بذل كل منهم ما بوسعه لإخراج هذا الكتاب بصورة حسنة تحقق الغرض المطلوب.

والله ولي التوفيق



الباب الأول

ماهية القانون الدستوري





الفصل الأول

موضوع القانون الدستوري



المبحث الأول

مفهوم القانون العام

سنتطرق في هذا المبحث بإيجازٍ شديد إلى بيان أقسام القانون، والفروع التي تندرج تحت لوائيه كلٍّ من القانونين العام والخاص. كما سنبين أهمية التفرقة بينهما.

المطلب الأول

أقسام القانون

وفقاً للتقسيم التقليدي ينقسم القانون إلى قسمين هما القانون العام والقانون الخاص، وكل قسم يتفرّع إلى عددٍ من الفروع.

أولاً- القانون العام و القانون الخاص:

يطلق اصطلاح "القانون العام" على مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات الاجتماعية التي تكون الدولة طرفاً فيها بفرضها صاحبة سلطة وسيادة، ومثال ذلك تعيين موظف عام، أو نزع ملكية أرض خاصة للمنفعة العامة... بينما يطلق اصطلاح "القانون الخاص" على مجموعة القواعد التي تنظم العلاقة الاجتماعية التي لا تكون الدولة طرفاً فيها بفرضها صاحبة سيادة وسلطان، سواء كانت هذه العلاقات بين الأفراد أنفسهم، أو كانت الدولة طرفاً في هذه العلاقة بوصفها شخصاً اعتبارياً عادياً (كما في حالة بيع ثمار حديقة حكومية، أو بيع سلعة تخص القطاع العام). فمن الملاحظ أن الدولة لا تقيم دوماً علاقاتها مع الأفراد على أساس

ما تتمتع به من سيادة، و سلطان، و امتيازات خاصة، بل قد تتعامل و إياهم على قدم المساواة كأبي فرد منهم، و حينئذ تطبق قواعد القانون الخاص بالرغم من أن الدولة طرف في الرابطة القانونية. و بمعنى آخر يطلق القانون العام على مجموعة القواعد التي تنظم نشاط الدولة الذي تمارسه بفرضها صاحبة سيادة و سلطان، بينما يطلق القانون الخاص على مجموعة القواعد التي تنظم نشاط الأفراد و نشاط الدولة الذي تمارسه بفرضها شخصاً اعتبارياً عادياً.

وقد جرى الفقه على تقسيم القانون العام إلى قسمين كبيرين:

١- القانون العام الخارجي:

أي القانون الدولي العام، و يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكم علاقات الدول في السلم، و الحرب، و الحياد.

٢- القانون العام الداخلي:

و يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكم أو تنظم العلاقات المتصلة بحق السيادة في الجماعة داخلياً، أي تلك القواعد التي تحكم السيادة الداخلية في الدولة، دون السيادة الخارجية في علاقات الدولة بغيرها من الدول.

وعلى هذا الأساس نجد بأن فروع القانون العام هي: القانون الدولي العام - القانون الدستوري - القانون الإداري - القانون المالي - القانون الجزائي (الجنائي)... فهذه القوانين تنظم نشاط الدولة الذي تمارسه بفرضها صاحبة سيادة و سلطان. بينما يندرج تحت لواء القانون الخاص كلاً من قانون الأسرة - القانون المدني - القانون التجاري - قانون العلاقات الزراعية - قانون العمل - المرافعات المدنية و التجارية - القانون الدولي الخاص...

ثانياً- أهمية التفرقة بين القانونين العام والخاص:

لما كان الغرض من أحكام القانون العام تنظيم العلاقات القانونية المتعلقة بحق السيادة، فقد ترتب على ذلك وجود فروق بينها وبين أحكام القانون الخاص، سواء من الناحية النظرية أم العملية.

ويمكن إجمال هذه الفروق في الآتي:

- ١- تمتاز قواعد القانون العام بأنها جميعها "قواعد أمرة"، أي لا يجوز الخروج عليها، أو الاتفاق على ما يخالفها، لأن المراد منها هو حماية الصالح العام، في حين يتضمن القانون الخاص إلى جانب القواعد الأمرة الكثير من القواعد "المكملة"، وهي التي يجوز للأفراد الاتفاق على ما يخالفها، لأنها تتصل بمصالح خاصة بهم.
- ٢- ضماناً لتحقيق الأغراض المنشودة من القانون العام يخوّل هذا القانون للهيئات العامة في الدولة سلطات لا يوفرها القانون الخاص للأفراد، كالتنفيذ بالطريق الإداري دون الالتجاء إلى القضاء، والاستيلاء المؤقت، ونزع الملكية للمنفعة العامة...
- ٣- إن علاقة الدولة بموظفيها تختلف في طبيعتها عن العلاقة القانونية التي تربط أصحاب الأعمال بالعمال في القطاع الخاص، وعلى ذلك إذا كان مبدأ الإضراب عن العمل يعدّ وسيلة مشروعة في القطاع الأخير، لحمل أصحاب الأعمال على الاستجابة لمطالب العمال، فإن التوقف عن العمل والإضراب غير جائز بالنسبة لموظفي الدولة وعمالها، نظراً لما يترتب على ذلك من الإضرار بالمصالح والمرافق العامة.

٤- نشأ عن اختلاف أحكام القانون العام عن أحكام القانون الخاص أن عمدت الكثير من الدول إلى إنشاء هيئة قضائية مستقلة عن جهة القضاء العادي للنظر في المنازعات المتعلقة بالقانون العام، وهذه الجهة هي القضاء الإداري، أو ما يطلق عليه اسم مجلس الدولة.

٥- يخص القانون الأموال العامة المملوكة للدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، بحماية خاصة تتمثل في عدم جواز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالحيازة، لأن الهدف من هذه الأموال هو تحقيق المصلحة العامة. وحتى بالنسبة للأموال الخاصة المملوكة للدولة فإنه لا يجوز تملكها، أو اكتساب أي حق عيني عليها بالتقادم. كما لا يجوز التعدي عليها، وفي حالة حصول التعدي يكون للجهة صاحبة الشأن حق إزالته إدارياً بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة.

ثالثاً- فروع القانون العام:

(١) القانون الدستوري:

يتضمن القانون الدستوري المبادئ والقواعد الأساسية التي تحدد الحقوق والواجبات العامة للمواطنين في الدولة، لضمان حرياتهم العامة بمختلف أنواعها، وحماية ممتلكاتهم الخاصة ضمن حدود القانون، وتحقيق المساواة بينهم.

ويبين القانون الدستوري طبيعة نظام الحكم (جمهوري - ملكي - نيابي...)، وكيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة (التشريعية-التنفيذية-القضائية)، وعلاقة هذه السلطات بعضها ببعض، والمقومات الأساسية للمجتمع.

يعدّ الدستور أسمى قانون في الدولة، والقواعد الدستورية أكثر أنواع القواعد القانونية أهمية، وأعلاها مرتبة.

٢) القانون الإداري:

ويتضمن هذا القانون القواعد التي تنظم نشاط السلطة التنفيذية، وأعمالها، ومهماتها، وعلاقتها بالأفراد، عن طريق الإدارات التابعة لها، وهذه القواعد موجودة في القوانين، واللوائح، مثل قانون الموظفين، وقانون الاستملاك، وقانون البلديات... كما يتضمن القانون الإداري مجموعة من القواعد أهمها:

- تنظيم الحكومة، وبيان هيئاتها، واختصاص هذه الهيئات.
- نظام العاملين المدنيين بالدولة، أي أحكام تعيينهم، وترفيعهم، وحقوقهم، وواجباتهم.
- نظام الأموال العامة، أي الأموال المخصصة للمنفعة العامة.
- القرارات الإدارية، والأعمال الإدارية، والعقود الإدارية، وإدارة المرافق العامة.
- الفصل في المنازعات الإدارية، كالطعن في قرار تعيين موظف عام، أو ترقيته، أو تنفيذ عقد إداري. وتختص المحاكم الإدارية بالفصل في هذه المنازعات الإدارية.

٣) القانون المالي:

ويسمى غالباً بالتشريع المالي، وهو يتضمن القواعد التي تحدد كيفية تنظيم الموازنة العامة في الدولة، والموارد التي تتألف منها هذه الموازنة. كما يحدد أوجه الإنفاق العام، من رواتب، ونفقات إدارية، وتجارية... والقانون المالي يمكن أن يلحق بالقانون الإداري لما بينهما من صلة شديدة، إذ يتوقف قيام هذه الدولة بمهماتها، وممارستها لنشاطها الإداري كله على وجود الموازنة.

(٤) القانون الجزائي:

يتضمن القانون الجزائي، أو قانون العقوبات، القواعد التي تنظم سلطة الدولة في معاقبة المجرمين، فبين الجرائم التي تستوجب العقوبة، كما يبين حدود هذه العقوبة بالنسبة لكل نوع من أنواع الجرائم.

ينقسم القانون الجزائي إلى قسمين عام وخاص: أما القسم العام فيبحث في الجريمة بأنواعها، والجرائم عادة تقسم إلى جنائيات، وجنح، ومخالفات، بحسب أنواع العقوبة المحددة لها، كما أنه يبحث في أركان الجريمة. كذلك يبحث في العقوبة، وأنواعها، ويبين الأسباب التي تؤثر على قيام المسؤولية. أما القسم الخاص فيتناول القواعد الخاصة بكل جريمة.

ويلحق بالقانون الجزائي قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي يتضمن القواعد التي تبين الأصول الواجب اتباعها فيما يتعلق بالتحقيق في الجريمة، ومحاكمة المتهم، وطرق الطعن بالأحكام الجزائية الصادرة عن المحاكم، وكيفية تنفيذها.

وقد بين قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر في سورية بتاريخ ١٣/٣/١٩٥٠ الجهة التي يعود إليها أمر التحقيق في الجرائم، وجمع أدلتها، والقبض على فاعليها، وإحالتهم إلى القضاء لمعاقبتهم. وحدد كيفية قيام هذه السلطات بمهامها، وأصول العمل لديها، وأصول محاكمتهم. كما يتضمن عدداً من القواعد المتعلقة بطرق الطعن بالأحكام الجزائية، وكيفية تنفيذها، وبعض الأصول الخاصة التي تتبع بالنسبة لعدد من الحالات التي نص عليها.

(٥) القانون الدولي العام:

يتضمن القانون الدولي العام القواعد التي تنظم علاقات الدول فيما بينها في حالات السلم، والحرب، والحياد. كما يشمل أيضاً القواعد المتعلقة بالمنظمات الدولية، والمعاهدات، والمسؤولية الدولية، وأحكام أسرى الحرب.

هذا وتعدّ الأعراف الدولية المصدر الأول لقواعد القانون الدولي العام، بالإضافة إلى الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي من شأنها أن تولّد قواعد إلزامية بالنسبة للدول الموقعة عليها. ففي حالة السلم يبيّن القانون الدولي العام شروط وجود الدولة، واكتسابها الشخصية القانونية، وتمتعها بالسيادة، والاعتراف بها من الوجهة الدولية. كما يبين الأسلوب الذي تلجأ إليه الدول للتعامل فيما بينها، وتبادل التمثيل السياسي والقنصلي، وأسلوب عقد المعاهدات الدولية، والطرق الودية التي يمكن للدول أن تلجأ إليها لفضّ منازعاتها، كطريقة المفاوضات مثلاً، أو التحكيم. أما في حالة الحرب فإن القانون الدولي العام يتولى تنظيم علاقات الدول المتحاربة فيما بينها، وإن كانت الدول المتحاربة لا تتقيد -عملياً- بقواعد هذا القانون في أغلب الأحيان.

وقواعد القانون الدولي العام بالنسبة لحالة الحرب تتضمن كيفية إعلان الحرب، وكيفية المفاوضات، والصلح، أو إيقافها بصورة غير نهائية عن طريق الهدنة. كما يبحث القانون الدولي في حالة الحياد التي تكون عليها بعض الدول في أثناء الحرب، فيحدد علاقات هذه الدول المحايدة بكل من الفريقين المتحاربين، ويبيّن الحقوق والواجبات، والنتائج التي تترتب على حيادها.

رابعاً- فرع القانون الخاص:

(١) القانون المدني:

يتضمن القانون المدني مجموعة القواعد التي تنظم علاقات الأفراد فيما بينهم، إلا ما يتناوله بالتنظيم منها فرع آخر من فروع القانون الخاص.

وهذه العلاقات إما علاقات عائلية (قانون الأسرة)، أو علاقات مالية، وهذه يعود أمر تنظيمها في الأصل إلى القانون المدني، لكن أنواعاً من هذه العلاقات قد انفصلت عن القانون المدني، وأصبح لها فروعاً خاصة بها تنظمها وتحدد قواعدها (القانون التجاري وقانون العمل). ولكن في حال سكوت القانون التجاري عن تنظيم مسألة أو علاقة معينة فإنه يرجع إلى القانون المدني لبيان حكمها.

٢) قانون الأسرة (الأحوال الشخصية):

وهو مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم العلاقات الناشئة عن صلات القرابة (النسب أو المصاهرة- أحكام الزواج- الأهلية- النيابة الشرعية- الوصية والمواريث...).

٣) القانون التجاري:

يتضمن القانون التجاري القواعد التي تطبق بالنسبة للتجار، والأعمال التجارية... ويعود السبب في انفصال القانون التجاري عن القانون المدني إلى ما تمتاز به المعاملات التجارية بالنسبة إلى بقية المعاملات من طبيعة مختلفة تقوم على التبسيط، والسرعة، والثقة التجارية، وتنسيق أحكام نظام البنوك، والأوراق التجارية، مما يوجب إيجاد قواعد خاصة بها تراعى فيها هذه الأمور.

٤) أصول المحاكمات المدنية والتجارية:

يتضمن قانون أصول المحاكمات مجموعة القواعد التي تبين الإجراءات الواجب على المحاكم تطبيقها، وعلى الأفراد اتباعها في الدعاوى التي يقيمها هؤلاء فيما يتعلق بأمورهم التجارية والمدنية، وأصول تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها، وكيفية رفع الدعوى، وإجراءات المحاكمة، وتنظيم الأحكام، وطرق الطعن فيها. كما يبين وسائل الإثبات في الدعوى، من كتابة، وبمين بيّنة، ومعاينة محل النزاع...

(٥) القانون الدولي الخاص:

هو مجموعة القواعد التي تحدد القانون واجب التطبيق، والمحكمة المختصة بنظر النزاع إذا كان أحد أطراف العلاقة القانونية أجنبياً، فلو أن سورياً تزوج بفرنسية، فإن القانون الدولي الخاص يحدد القانون الواجب التطبيق في هذه العلاقة، والمحكمة المختصة بنظر النزاع. وهكذا يتضمن القانون الخاص بيان الحكم في تنازع القوانين فيحدد القانون واجب التطبيق، كما أنه يبين الحكم في موضوع تنازع الاختصاص، وذلك ببيان المحكمة المختصة بنظر النزاع، وكذلك بيان الأحكام المتعلقة بالجنسية.

(٦) القانون الزراعي:

هو مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع بسبب احترافهم مهنة الزراعة.

(٧) القانون الصناعي:

هو مجموعة القواعد القانونية الملزمة التي تحكم نشاط الأفراد بسبب احترافهم الصناعة، مثل قواعد براءة الاختراع، وقوانين الملكية الصناعية.

(٨) قانون العمل:

هو مجموعة القواعد القانونية الملزمة التي تحكم العلاقة بين أصحاب العمل والعمال، أي تنظم العلاقة بين صاحب العمل والعمال. ويشمل كيفية تحديد الأجور، والعطلات السنوية، والتعويضات اللازمة في حال حدوث ضرر في أثناء العمل.

المطلب الثاني

المبادئ العامة للقانون العام

إن المبدأ الأساسي في نطاق القانون العام هو "مبدأ السيادة الشعبية"، لذلك نجد أن جميع دساتير العالم -تقريباً- تنص صراحة على أن السيادة للشعب. وإذا كان هذا المبدأ قد كتبت فيه العديد من المؤلفات، فإن اختلاف وجهات النظر، أو التناقض بينها، كان مرده الاختلاف في التفسير، أي في مجال التطبيق، ولم تتناول المبدأ ذاته.

و يتفرّع عن هذا المبدأ جملة من النتائج التي تكوّن القواعد الأساسية للقانون العام في الدول الديمقراطية، وهي:

أولاً- قاعدة الدساتير المكتوبة:

وتستند مباشرة إلى مبدأ السيادة الشعبية، وهي نتيجة منطقية للعقد الاجتماعي الذي التزم الأفراد بمقتضاه بالرابطة الاجتماعية، وانتظموا في المجتمع، فالعقد يخلق المجتمع، والدستور ينظمه. يترتب على ذلك أن الدستور يقوم على أساس تعاقدية، فالسيادة الشعبية تتركز بيد السلطة التأسيسية، وما دام الدستور يستند مباشرة إلى مبدأ السيادة الشعبية فلا عجب إذن أن يتخذ شكلاً علنياً في وثيقة مكتوبة.

ثانياً- قاعدة تفوق الدستور:

تفترض قاعدة الدساتير المكتوبة بشكلٍ منطقي مبدأ تفوق الدستور، فالدستور هو القانون الأعلى في الدولة، وهو يتمتع بهذه الصفة لأكثر من سبب:

١- إنه يعبر مباشرة عن إرادة الشعب صاحب السيادة، فالدستور هو ثمرة مجالس نيابية منتخبة، أو أنه يعرض على الشعب لاستفتاءه فيه، فهو بالنتيجة تعبير عن الإرادة العامة.

٢- والدستور هو المصدر القانوني لجميع السلطات الأخرى، ولا تملك هذه السلطات أن تخالف الدستور دون أن تخدم الأساس القانوني لاختصاصها.

٣- و يستمد الدستور تفوقه على القوانين الأخرى من حيث إنه وضع لضمان حقوق الفرد ضد أي اعتداء من جانب السلطة، وأي اعتداء أو تجاهل لهذه الضمانة الدستورية ينطوي على إضعاف لها، وبالتالي تعريض حقوق المواطنين للخطر.

ثالثاً- مبدأ فصل السلطات:

ينظم الدستور مختلف السلطات العامة في الدولة مقيماً بينها نوعاً من الفصل، فيمنح كلاً منها اختصاصات محددة، ويحدد نطاق عملها، وينظم علاقاتها ببعضها. وبعبارة أخرى فإنه يعمل على تنظيم السلطات العامة، ويحكم نشاطها.

ومما يترتب على هذا المبدأ:

١- لا تملك أي سلطة أن تمارس عملاً يخرج عن النطاق المرسوم لها، وعليها أن تبرز الدليل على أن العمل يدخل في اختصاصها.

٢- إن الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض عملاً بالمبدأ *Delegata potestas non delegatur*، لأن السلطات المؤسسة لا تملك الاختصاصات التي تمارسها، إنما عهد بها إليها الدستور، فهي وظيفة تقوم بها لا حقاً تصرف فيه.

٣- ينظم الدستور السلطات العامة على أساس تكوين ثلاث سلطات عادة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

المبحث الثاني

الدولة

الدولة التي نراها اليوم ما هي إلا ثمرة تطور لعدة مراحل قد مرت بها عبر التاريخ. وقد تناول العلماء موضوع الدولة في مؤلفات عديدة، وكان لكل مؤلف نظرياته الخاصة التي لها عناصرها، وأهدافها. وهذا التطور ما هو إلا نتيجة لتطور المجتمعات السياسية، لأن هذه المجتمعات التي تسودها تلك الدول قد تبدلت، وعدّلت من نظامها الاجتماعي، وأحوالها الاقتصادية، وتفكيرها السياسي، وشعورها الروحي.^١

لقد ظهرت الدولة مع ظهور المجتمعات عبر التاريخ، وإن كانت لم تأخذ هذا الشكل، وهذا المفهوم الذي نراه اليوم. وأساس الدولة يقوم على شعور خاص بالناس أجمعين بأن ثمة حكم قائم في المجتمع يخضع إليه كل فرد ينتمي إلى هذا المجتمع.

وقد ظهر للدولة عبر التاريخ أسماء مختلفة، فعند اليونان كانت الدولة تسمى "البوليس". أما عند الرومان فكانت تسمى "السيفيتاس"، وكانت تؤلف بنظرهم الوحدة السياسية التي تضم المواطنين الأحرار فقط الذين يساهمون في إدارتها.^٢

^١ - من الدول التي نشأت في الشرق القديم قبل المسيح بآلاف السنين، والدولة الإغريقية، مروراً بالعصر الوسيط والدول التي قامت فيه، كالدولة العربية الإسلامية، والدولة الإقطاعية التي ظهرت بالغرب في أواخر هذا العصر الحديث، إلى أن وصلت الدولة بتطورها إلى أحدث أشكالها في الدولة الحديثة، أو الدولة المتدخلة التي ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر مع ظهور النظريات الاشتراكية والماركسية في العالم.

^٢ - عندما أصبحت روما سيدة العالم القديم كان الرومان لا يرون في تلك المدن والدول التي فتحوها سوى شعوب وأمم خاضعة لسلطانهم، ومن هذه الفكرة الرومانية التي سيطرت على الأذهان انحدرت كلمة "الإمبراطورية".

وبعد أن انفصلت فرنسا عن الإمبراطورية الجرمانية اتخذت اسم **ملكة** *rayaume*، ثم تبعهم الإيطاليون الذين أوجدوا اسماً جديداً لدولهم فسموها "ستاتو"، وأخذ الإنكليز هذا الاسم عنهم وسموا مدغم *State*.

ظهر تعبير *Etat* بمعنى "الدولة" في القرن السادس عشر مع نشوء الدول الأوروبية الجديدة على أنقاض الإمبراطورية الرومانية المقدسة، وهو مشتق من الأصل اللاتيني *Status*، وهو يشير إلى فكرة "الوقوف واستقرار الوضع"، ومنه اشتقت الكلمة في مختلف اللغات الأوروبية.^٣

أما في اللغة العربية فإن كلمة "دولة" مشتقة من فعل "دال"، أي انقلب وتغير، وهذا يعني أنها عكس المعنى المستفاد من الأصل اللاتيني.

وبدأ من "بوليب" في القرن الثاني قبل الميلاد إلى "ديجي" في القرن العشرين، فقد حاول العديد من المؤلفين إيجاد نظريات لإنشاء الدولة. فمنهم من قال إن الدول هي نتيجة صراع ينشأ بين الشعوب. ويرى *Spencer* أن الحكم نشأ نتيجة العدوان ومن أجل العدوان. وكان الفيلسوف والمؤرخ العربي الكبير "ابن خلدون" من أوائل المفسرين الذين فسروا نشوء الدولة بالصراع بين الجماعات. ومنهم من ردّ نشوء الدولة للتطور العائلي، أو التطور التاريخي. أما النظرية الماركسية فإنها تؤكد على العامل الاقتصادي وفي هذا يقول "المجلس" في كتابه "أصل الأسرة والملكية والدولة: ليست الدولة بحال قوة مفروضة على المجتمع من خارجه، والدولة ليست كذلك واقعية الفكرة الأخلاقية، وصورة واقعية للعقل كما يدعي هيجل. الدولة هي منتج المجتمع عند درجة معينة من تطوره. إنها إفصاح عن واقع. ويؤدي العامل الاقتصادي الدور الأكبر في نشوء الدولة، وذلك عندما ينقسم المجتمع إلى قسمين: قسم يملك المال، ووسائل الإنتاج، وقسم لا يملك إلا عمله ليعيش منه".

^٣ - كان "ماكيافل" أول من استعمل هذا التعبير في كتابه "الأمير" عام ١٥٣١.

المطلب الأول

تعريف الدولة وبيان أركانها

أولاً- تعريف الدولة:

عرف الدكتور محمود حلمي الدولة بأنها: "وحدة قانونية دائمة تتضمن وجود هيئة اجتماعية لها حق ممارسة سلطات قانونية دائمة ومعينة في مواجهة أمة مستقرة على إقليم محدد، وتباشر سيادتها بإرادتها المنفردة، وتحتكر القوة الفردية القادرة على استخدامها".

أما الدكتور عبد الحميد متولي فقد عرفها بأنها: "شخص معنوي يمثل قانوناً أمة تغطي أرضاً معينة بيدها سلطة معينة".

وقال الدكتور وحيد رأفت إن الدولة هي: "جماعة كبيرة من الناس تقطن على وجه الاستقرار أرضاً معينة من الكرة الأرضية وتخضع لحكومة منظمة تتولى المحافظة على كيان تلك الجماعة، وتدير شؤونها ومصالحها العامة".

أما كاريه دي مالبرج فقال بأنها: "مجموعة من الأفراد مستقرة في إقليم معين، ولها من التنظيم ما يجعل للجماعة في مواجهة الأفراد سلطة عليا أمره قاهرة".

أما الدكتور كمال غالي فقد عرف الدولة بأنها: "مجموعة متجانسة من الأفراد تعيش على وجه الدوام في إقليم معين، وتخضع لسلطة عامة منظمة".

أخيراً لا بد لنا من القول إن جميع هذه التعريفات تعطي معنى واحداً للدولة في كونها جماعة تعيش على أرضٍ محددة، تقوم فيها السلطة الحاكمة بتنظيم المجتمع، وإدارته.

ثانياً- أركان الدولة:

تقوم الدولة على أركان ثلاثة: الشعب، والإقليم، والسلطة التي تمارس ضمن هذا الإقليم:

أ- الشعب:

وجود الشعب هو الشرط الأساسي لوجود الدولة، ولا يتصور وجود دولة من غير جماعة بشرية تكون شعب هذه الدولة. أما عن العدد اللازم من الشعب لتكوين الدولة فليس ضرورياً، ولا يوجد حد أدنى أو أعلى لازم لعدد سكان الدولة. ومع ذلك فإن كثرة عدد السكان يعدّ عاملاً مهماً في قوة الدولة.

وقد كان لعدد السكان في تاريخ أوروبا دور مهم في تشكيل الدولة الأوروبية. ففي عام ١٨٠٠ كانت فرنسا أقوى دول أوروبا، وفي عام ١٨٩٦ أصبح سكان ألمانيا أكبر مما ساعدها على الانتصار على فرنسا بعد عامين.

والوضع الطبيعي أن يكون الشعب في دولة معينة أمة واحدة. والأمة جماعة تربط بين أفرادها الرغبة في العيش معاً نتيجة تراث مشترك من العادات، والتقاليد، وروابط ترجع إلى وحدة الشعور بالمصير، والدين، واللغة، والأصل... هذه الجماعة باستقرارها في بقعة معينة من الأرض تتوثق الصلات بين أفرادها، وتشتد بينهم الروابط، وهذا يؤدي إلى تكوين روابط قانونية ينشأ عنها دولة واحدة.

الفرق بين الدولة والأمة:

تختلف الأمة عن الدولة، فالدولة رابطة ووحدة قانونية وسياسية تنشئ حقوقاً وواجبات بينها وبين الأفراد الذين ينتمون إليها. أما الأمة فهي وحدة نفسية، وتعرّف بأنها: "مجموعة من الناس الذين تربطهم الرغبة المشتركة في العيش معاً، ولهم أهداف مشتركة يعملون على تحقيقها". وينشأ هذا الشعور عن عوامل كثيرة من

أهمها: الوحدة الجغرافية، والدين، والانتماء لأصل مشترك... فكل هذه العوامل تؤدي إلى تكوين الأمة.

لقد أخذت الأمة مصطلحاً جديداً في العصر الحاضر هو "الأمة القومية". والتطور الذي حصل في العصور الأخيرة -ولا سيما في القرنين الماضيين- قد دفع الدول إلى تكوين شعوبها وتجميعها على أساس القومية الخاصة بشعب كل دولة.

ب- الإقليم:

يجب لوجود الدولة أن يستقر الأفراد على رقعة من الأرض يطلق عليها اسم الإقليم، فمن دون الإقليم لا تنشأ الدولة. ومعنى آخر فإن وجود جماعة من الأفراد مهما كان عددهم، ومهما كان قدر ارتباطهم واتحادهم، لا يكفي لنشوء الدولة ما لم تستقر هذه الجماعة على رقعة من الأرض، فالقبائل المتنقلة لا تعدّ دولة -وفقاً للرأي السائد- ولو قامت من بين أفرادها سلطات للحكم.

ويقصد بالإقليم سطح الأرض الذي يستقر عليه الشعب، وما تحته من الأعماق، وما يحيط به من بحيرات وأنهار ومحيطات، وما يعلو اليابسة والماء.

وينقسم الإقليم إلى ثلاثة أقسام:

١- الإقليم الأرضي:

وهو الجزء اليابس الذي تباشر عليه الدولة سيادتها، وسلطانها. وتختلف مساحة الإقليم من دولة لأخرى، فقد تكون بضعة آلاف، أو ملايين الكيلومترات. ولتحديد مساحة الإقليم الدولة، وبيان حدوده أهمية قانونية كبيرة، إذ تمارس الدولة سلطتها وسيادتها داخل هذه الحدود. ولا شك أن لمساحة الدولة تأثيراً كبيراً على قوتها المادية، والمعنوية، فليس من قبيل الصدفة أن أقوى دولة في العالم وهي الولايات المتحدة إنما تقوم على مساحة شاسعة من الأرضي.

٢- الإقليم المائي:

ويشمل إقليم الدولة المائي ما يتخلل سطح الأرض من أنهار وبحيرات داخلية. كما يشمل المياه الملاصقة لحدود الدولة الممتدة داخل البحر إلى المسافة التي يحددها العرف والاتفاقات الدولية.

٣- الإقليم الجوي:

يشمل الإقليم الجوي للدولة ما فوق إقليمها الأرضي والمائي. وتسيطر الدولة على إقليمها الجوي كما تسيطر على اليابسة والماء، وليس لأي دولة أن تستعمل المجال الجوي لدولة أخرى بغير إذن منها.

ويحدد الإقليم بأنواعه الثلاثة اختصاص الدولة، وحدود هذا الاختصاص، والدور الذي تؤديه السلطة في توجيه نشاط الأفراد، فالإقليم يُسهّل على الدولة ممارسة الإكراه ضد الأفراد عن طريق الأرض التي يعيشون عليها.

تكييف حق الدولة على إقليمها:

اختلف الرأي في تكييف حق الدولة على إقليمها، فيرى بعضهم أنه حق ملكية، ويرى بعضهم الآخر أنه حق سيادة. وتعارض فكرة حق الملكية أن عقارات الدولة وممتلكاتها مملوكة لأشخاص، وهذا يتنافى مع حق الأفراد في الملكية العقارية. وقد حاول بعضهم رفع هذا التناقض فقال إن ملكية الدولة من طبيعة خاصة يحكمها القانون الدولي، لذلك لا تتعارض مع الملكية الفردية. أما فكرة السيادة فيعارض عليها بأن السيادة تمارس على الأشخاص دون الأشياء.

ويرى بعض الفقهاء أمثال "بورردو" بأن الإقليم هو المنطقة الجغرافية التي تملك الدولة وحدها دون غيرها أن تمارس سيادتها من خلاله على الأفراد، أي أنه

المجال الذي يتحدد فيه سلطان الدولة، ويكيّفه على أساس أنه حق عيني تأسيسى، بمعنى أنه حق على الأرض الوطنية يتحدد محتواه بمقتضيات ممارسة السيادة الوطنية.

ج- السلطة السياسية:

وهي الركن الثالث للدولة، ونعني بها وجود هيئة حاكمة منظمة مهمتها الإشراف على الإقليم، ومن يقيمون عليه، بحيث يكون لها الحق في أن تصدر الأوامر الملزمة لكل أفراد الجماعة.

ويجب أن تكون الهيئة الحاكمة في الدولة مستقلة، قائمة بذاتها، غير مندمجة أو تابعة لوحدة سياسية أخرى.

ولهذه السلطة أو النظام السياسي خصائص يمكن حصرها بالآتي:

- ١- أن تكون واحدة ومنفردة في إصدار الأوامر في حدود هذه الدولة.
- ٢- أن تكون هي السلطة العليا، وكل الأفراد يجب أن يخضعوا لأوامرها، وينفذوها. ومما ينجم عن ذلك أن السلطة تملك وحدها إصدار القواعد القانونية الملزمة، ولها الحق بإيجاد القوة العسكرية، وتحريكها.

تتمتع الدولة بالسلطة، وتستأثر بها في الداخل، حيث تكون لها الكلمة العليا على الهيئات والأفراد الموجودين داخل حدودها. أما السيادة الخارجية فمعناها عدم خضوعها أو ارتباطها برباط التبعية لدولة أخرى.

المطلب الثاني

مذاهب نشأة الدولة

ثار الخلاف بشأن أساس مشروعية هذه السلطة، فمصدر السلطة أو السيادة حسب النظريات التيقراطية هو الله عز وجل، فهو الذي يختار الحاكم، أو يوجه إرادات الأفراد نحو اختيار شخص معين، أو أسرة معينة لتولّي أعباء الحكم في الدولة، وهو ما يشكل أساس السلطة، وبمعنى آخر فإن أساسها هو الإرادة الإلهية العليا.

أما المذاهب الاجتماعية فتري أن أساس سلطة الدولة هو القوة المادية التي يسيطر بها أفراد الشعب، أو القوة المعنوية التي يفرضها الأب، أو رئيس القبيلة. وتذهب المذاهب الديمقراطية إلى أن السلطة لأفراد الجماعة، وأن الحكام ليسوا إلا وكلاء لمجموع الأفراد. وقد ذهب أغلب الفقهاء في فرنسا إلى تصوير الدولة بحسبانها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، ووصلوا إلى تصويرها بحسبانها حقيقة قانونية متميزة، وإلى الاعتراف لها بالشخصية القانونية المعنوية المستقلة.

أولاً - المذاهب التيقراطية:

يقول أصحاب هذه المذاهب على اختلاف آرائهم إن السلطة مصدرها الله، وإن الدولة نظام إلهي. وينقسم أنصار هذا المذهب إلى فريقين، فريق يرى أن الدولة من صنع الله بطريقة مباشرة، وإن الله اختار الملوك لحكم الشعب، وهذه هي نظرية الحق الإلهي المباشر. ويرى فريق آخر أن الله سبحانه وتعالى لا يتدخل مباشرة لاختيار السلطة الحاكمة، وإنما يتم تدخله بطريقة غير مباشرة، أي عن طريق توجيه الحوادث لذلك الاختيار، وهذه نظرية الحق الإلهي غير المباشر.

أ- نظرية الحق الإلهي المباشر (التفويض الإلهي):

يرى أنصار هذه النظرية بأن الدولة من صنع الإله، فهو خالق كل شيء، وهو يختار الملوك مباشرة لحكم الشعوب، ويمدهم من عنده، فأساس الدولة هو التفويض الإلهي الخارج على إرادة البشر. ويترتب على ذلك أن الحاكم لا يحاسب إلا أمام الله.

لقد كانت هذه النظرية أسبق النظريات ظهوراً. فقد كانت أساس الحكم عند قدماء المصريين الذين كانوا يعدّون الملك "فرعون" خليفة الله في الأرض، ومصدر السلطات، وكانت سيادته مطلقة تشمل كل شيء، وتنصب على إقليم الدولة، ومن عليه. كذلك كان الحال في الهند القديمة حيث كانت سلطة الملوك مؤسسة على أساس ديني يفرضها مستمدة من سلطة الإله الأكبر.

وقد استخدمت نظرية الحق الإلهي المباشر هذه خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر لتسويغ سلطة الملوك المطلقة. وصادفت هذه الأفكار هوى لدى الحكام، فكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يقول: "إن سلطة الملوك مستمدة من تفويض الخالق، والله مصدرها، وليس الشعب، وهم غير مسؤولين عن كيفية ممارستها إلا أمام الله وحده".

غير أن هذه النظرية أخذت تتلاشى بعد أن عجزت عن مجابهة الأفكار الحديثة، ويقظة الشعوب.

ب- نظرية الحق الإلهي غير المباشر (العناية الإلهية):

ظهرت هذه النظرية إلى جوار النظرية السابقة للتخفيف من حدتها. ومؤداها أن العناية الإلهية ترتب الحوادث، وتوجهها كما توجه إرادة الأفراد نحو اختيار شخص معين، أو أسرة معينة، لتتولى أعباء الحكم في الدولة. ومن الواضح أن الغرض من هذه الأفكار هو تسويغ تعسف الملوك، والحكام، وعدم محاسبتهم.

والواقع أن الأديان السماوية سواء ما فصل منها بين الدين والدولة كالمسيحية، أم جمع بينهما كالإسلام، لا تقرّ هذه النظريات.

ثانياً - المذاهب الاجتماعية:

تفسّر هذه المذاهب نشأة الدولة بفكرة القوة، أو التغلب، أو بفكرة التطور العائلي، أو السلطة الأبوية:

أ - نظرية القوة:

يرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة في مراحلها الأولى عبارة عن نظام اجتماعي فرضه شخص أو فريق من الأفراد على بقية أفراد الجماعة مستخدمين القوة والإكراه للوصول إلى هذه الغاية.

ويقول المؤرخ اليوناني "بلوتارك" إن حوادث التاريخ جاءت شاهدة على صحة هذه النظرية. إلا أنه من المغالاة كما يقول الدكتوران "عثمان خليل" و"سليمان الطماوي": "أن نجعل القوة هي العامل الأساسي الوحيد الذي تقوم عليه الدول جميعاً. فإذا أيد التاريخ غلبة عنصر القوة على عنصر الرضا والاتفاق فيما يتعلق بنشأة الدولة، إلا أنه يندر أن تكون الغلبة وحدها هي المنشئة للدولة، ويستحيل أن تنشئ القوة وحدها دولة عظيمة بصورة مستديمة".

ب - نظرية التطور العائلي:

ترى هذه النظرية بأن الجماعة البدائية الأولى في عصور البشرية قد تجسدت في الأسرة، ثم اجتمعت عدة أسر وكبرت وازداد عددها فكونت عشيرة يرأسها أحد أفرادها، أو رب الأسرة الأولى، ثم أدى اجتماع بعض العشائر لتكوين قبيلة، استقرت القبيلة أو العشيرة على بقعة من الأرض فكونت القرية، وأدى اجتماع بضع قرى إلى تكوين المدينة، ثم تكونت الدول.

وقد قال أرسطو بهذا الرأي، واستنتج من ذلك أن الدولة نظام طبيعي يوجد وينمو تبعاً لناموس التطور، وسنة الارتقاء. وتعد الأسرة برأى أرسطو الوحدة الاجتماعية الأولى من حيث التطور التاريخي.

ج- نظرية العقد الاجتماعي:

تنسب هذه النظرية إلى الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" مع أنه ليس أول القائلين بها. فلقد أخذ بها من قبله بعض فلاسفة اليونان، ثم تدولها الكتاب، ورجال الدين في أوروبا. وقد دافع عن هذه النظرية عدد من الفلاسفة أمثال "هوبز" و"لوك" و"جان جاك روسو". ولقد أجمع هؤلاء الفلاسفة على أن أصل الدولة يرجع إلى الإرادة المشتركة لأصل الجماعة، ولكنهم لم يتفقوا على نتيجة ذلك، فبينما انتهى بعضهم إلى نتيجة ديمقراطية، انتهى آخرون إلى تمجيد السلطة المطلقة للملوك.

لقد صاغ "هوبز" نظريته على نحو يؤيد الملك، ويثبت سلطانه، فقال إن حالة الإنسان وحياته قبل وجود الدولة كانت فوضى، وحرباً مستمرة بين الأفراد، مبعثها الأنانية، والشروع المستأصلة في نفوس البشر، وحب السيطرة، والتسلط، هذه كانت حالة الناس الطبيعية. وخوفاً على أنفسهم ومصالحهم اتفقوا فيما بينهم على أن يعيشوا معاً تحت سلطة بشرية توفق بين المصالح المختلفة، وتضع حداً لحياة البؤس. ويرى "هوبز" بأن العقد الذي تم بين أفراد الجماعة لم يدخل فيه الفرد الذي اختاروه رئيساً لهم، وإن الأفراد تنازلوا عن جميع حقوقهم لهذا الرئيس تنازلاً كاملاً، وهكذا فإن سلطة هذا الملك مطلقة، ولا حق للأفراد قبله مهما تعسف، أو استبد.

أما "لوك" فيرى أن الإنسان كان مشبعاً -في حالته الطبيعية- بروح العدالة، وكان يتمتع بالحرية التامة في ظل القانون الطبيعي، دون الإضرار بالآخرين، أو الاعتداء على حرياتهم. ونظراً لتعدد مصالحه رغب في ترك هذه الحياة رغم ما فيها من حرية إلى

حياة أخرى تقوم على أساس التعاون بين الأفراد، والخضوع لحاكمٍ عادل. ولتحقيق هذه الغاية اجتمع الأفراد وتعاقدوا فيما بينهم على اختيار أحدهم لتولي أمرهم، وكان هذا الرئيس طرفاً في العقد. وبفرض أنه طرف في العقد فإن هذا يسمح للأفراد "بفسخه" إذا أخلّ هذا الرئيس بشروط العقد، وتجاوز اختصاصاته.

ويرى "جان جاك روسو" أن الإنسان خير بطبيعته، يولد فاضلاً، وكان في حالته الأولى حراً طليقاً، كامل الحرية، تام الاستقلال، ولما تعددت المصالح الفردية وتضاربت اضطر إلى الدخول مع غيره في نظام اجتماعي، واضطر تبعاً لذلك إلى التنازل للمجموع عن بعض حرياته الطبيعية، وذلك ليتمتع بحرية مدنية يضمن المجتمع الجديد حمايتها. ومعنى ذلك أن أصل السلطة العامة، ومصدر الدولة الحالية، هو هذا الاتفاق الاجتماعي الذي تم بين جميع الأفراد. ومعنى ذلك أيضاً أن الدولة لا تتمتع بالسلطة إلا بالقدر الذي تنازل عنه الأفراد بما يضمن لهم حريتهم المدنية. ويعتقد "روسو" بأن العقد الذي تم بين أفراد الجماعة تتولّد عنه إرادة عامة هي إرادة المجموع، أو إرادة الأمة صاحبة السلطة على الأفراد جميعاً، ويظلّ الشعب في مجموعته دائماً صاحب السيادة، ولا يستطيع التنازل عنها، لأن السيادة بطبيعتها تفتى بمجرد انتقالها.

د- نظرية التطور التاريخي:

امتازت هذه النظرية عن سالفاتها بغياب نزعة التعميم التي حدثت بأصحاب هذه النظريات للوصول لنتائج غير مقبولة. لقد أخذت النظرية برأي مؤداه أن الدولة ليست وليدة عاملٍ واحد من العوامل السابقة التي تدور حولها النظريات السابق ذكرها، وإنما هي وليدة عوامل متعددة تختلف أهميتها من دولة لأخرى، وذلك لاختلاف هذه الدول من حيث طبيعتها، وتاريخها، وأحوالها الاجتماعية، والاقتصادية، والطبيعية، فقد تفاعلت تلك العوامل المختلفة على مر الزمان، وفي عصور التاريخ، حتى ظهرت الجماعة ثمرة لهذا التفاعل التاريخي.

المطلب الثالث

أشكال الدولة

تختلف الدول من حيث تركيب السلطة وتكوينها، وتنقسم إلى دول بسيطة (موحدة)، ودول مركبة، وذلك تبعاً لوحدة مركز السلطة فيها، أو تعدده. ويجب التمييز بدقة بين شكل الدولة وشكل الحكم، فشكل الدولة يتحدد بوحدة السلطة، أو تعدد مراكزها، بينما يتحدد شكل الحكم بأسلوب اختيار الأشخاص الذين يمارسون هذه السلطة، وبالشكل الذي تمارس فيه. وليس من تطابق أو تلازم بين شكل الدولة وشكل الحكومة، ففي الدول البسيطة يمكن أن نجد النظام البرلماني، أو الرئاسي، أو الفردي... وهي أشكال متباينة من أشكال الحكم، ويمكن لهذه الأنظمة أن توجد في دولة مركبة دون أن يغير ذلك من صفتها.

أولاً- الدولة البسيطة أو الموحدة:

تتميز الدولة البسيطة بوحدة المؤسسات الحكومية، والدستورية (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، أو بمركز موحد للسلطة. ووحدة شكل الدولة لا يمنع من تقسيم البلاد إلى وحدات أو مناطق إدارية، أو ثقافية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، وهو ما يسمى بنظام "اللامركزية"، فالمهم أن تكون سلطة القرار السياسي محصورة بيد الحكومة المركزية.

والدول الموحدة واسعة الانتشار، ومنها فرنسا، وجميع الدول العربية باستثناء دولة الإمارات العربية المتحدة.

ثانياً- الدولة المركبة (الاتحادية):

خلافاً للدولة الموحدة التي تتميز بوحداية مركز السلطة السياسية، نجد في الدول المركبة مراكز متعددة لهذه السلطة، تتشكل من مركز عام هو السلطة الاتحادية، ومراكز خاصة تتمثل في السلطات المحلية، فنجد من جهة دستورياً عاماً للدولة، وهيئات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، يشمل اختصاصها جميع أنحاء الإقليم. وإلى جانب ذلك نجد دستورياً خاصاً لكل جزء سياسي من أجزاء الدولة، مع هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية لا يتعدى اختصاصها حدود هذا الجزء. ومن هنا القول إن هذه الدولة مركبة.

وتتحقق هذه الظاهرة في الدولة الاتحادية التي يعرفها بعضهم بأنها: "اتحاد دول تخضع جزئياً لسلطة موحدة، وتحفظ جزئياً باستقلالها".

ثالثاً- مظاهر الوحدة في الدولة الاتحادية:

أ- تكون الدولة الاتحادية دولة واحدة في المجال الدولي:

١- وحدة الشخصية الدولية: فالدولة الاتحادية تظهر وحدها في مجال العلاقات الدولية، وهي التي تمارس حصراً الاختصاصات الدولية التي يمكن إجمالها في حق الحرب، وحق عقد المعاهدات، والتمثيل الخارجي. ويذهب فقهاء القانون الدولي إلى أن الدولة الاتحادية مسؤولة وحدها عن الجرائم التي ترتكبها الدويلات الأعضاء.

٢- وحدة الجنسية: فجميع مواطني الدولة الاتحادية -بصرف النظر عن رعايتهم للدويلات الأعضاء- يتمتعون بجنسية الاتحاد.

٣- وحدة الإقليم: ويتكون من جملة أقاليم الدويلات الأعضاء، فالدولة الاتحادية تظهر لنا من الناحية الدولية كتلة واحدة، شأنها في ذلك شأن الدول البسيطة.

ب- تكون الدولة الاتحادية وحدة سياسية في نظر القانون الدستوري:

١- تملك الدولة الاتحادية تنظيمياً دستورياً كاملاً مقررًا بمقتضى الدستور الاتحادي.

٢- تملك السلطة التشريعية الاتحادية إصدار تشريعات تتوجه مباشرة إلى رعايا الدويلات الأعضاء (الذين هم رعاياها)، وتطبق في جميع أنحاء البلاد.

٣- تملك سلطات الإدارة فيما يتعلق بالشؤون الداخلية في اختصاصها. وهي إما أن تستخدمها مباشرة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية -وهو النظام الأكثر شيوعاً- أو عن طريق الجهاز الإداري للدويلات الأعضاء، تحت إشرافها، ومراقبتها، كما هو الحال في ألمانيا.

٤- وللدولة الاتحادية محاكمها الخاصة، فلها محاكمها الخاصة، وبصورة خاصة محكمة عليا تحسم المنازعات التي قد تنشأ بين الدويلات الأعضاء. وفي جميع هذه الحالات تبدو الدولة الاتحادية وكأنها دولة بسيطة موحدة.

رابعاً - مظاهر الاستقلال الدستوري للدول الأعضاء:

وفي الجانب الآخر من الصورة نجد ثنائية الدولة الاتحادية، فالدولة الواحدة تضم عدداً من الدويلات لكل منها كيانه الخاص:

١- فالدولة العضو تملك تنظيماً دستورياً تقيمه السلطة المؤسسة فيها، وتعده بحرية ضمن القيود والحدود التي ينص عليها الدستور الاتحادي.

٢- وهذا التنظيم الدستوري الإقليمي يشكل نظاماً كاملاً، إذ يشمل كل الهيئات التي تتجلى فيها سلطة الدولة بشكل عام، ولا يقتصر -كما هو شأن الوحدات الإدارية اللامركزية في الدولة الموحدة- على استقلال إداري، بل على نوع من الاستقلال التشريعي، بمعنى حق سن قوانين تطبق ضمن حدودها، واستقلال قضائي، أي حق تطبيق هذه القوانين عن طريق محاكمها الخاصة.

٣- وعلى رأس هذه الدويلات لا نجد موظفين يخضعون للوصاية الرئاسية، كما هو شأن رؤساء الوحدات الإدارية في الدول الموحدة، بل نجد حكّاماً بالمعنى الحقيقي للكلمة، يمارسون اختصاصاتهم ضمن الحدود المرسومة في الدستور.

٤- ويتميز التنظيم السياسي للدولة الاتحادية بأنه جامد من الناحية الدستورية، فالسلطة التشريعية تستطيع في الدولة الموحدة أن تزيد من درجة اللامركزية، أو تخفف منها، دون حاجة إلى موافقة الهيئات الإدارية المحلية، أما اختصاصات الدويلة العضو في الاتحاد فلا يمكن تقييدها أو إلغاؤها، أو إلغاؤها، إلا بتعديل الدستور الاتحادي، أي بموافقتها، أو على الأقل بعد إبداء رأيها عن طريق ممثليها في البرلمان.^٤ ومن أمثلة الدول الاتحادية الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، ودولة الإمارات العربية المتحدة...

خامساً- أسس التنظيم الاتحادي:

قلنا إن الدولة الاتحادية هي "اتحاد دول تخضع جزئياً لسلطة موحدة وتحفظ جزئياً باستقلالها"، ويتم التوفيق بين النقيضين بإعمال مبدأين هما: مبدأ المساهمة، ومبدأ الاستقلال:

أ- مبدأ المساهمة:

^٤ - يكاد يندم الفارق من هذه الناحية عندما تكون اللامركزية في الدولة الموحدة مقررة بمقتضى الدستور. وينحصر الفارق عندئذ في أن الدويلة العضو في الاتحادية تبدي رأيها بصورة مباشرة عن طريق المجلس الذي يمثل الدويلات، وعند إقرار التعديل من سلطاتها التشريعية. وعلى أي حال فإن التعديل يقرّ بالأغلبية، أي قد يتم خلافاً لإرادة الدويلة العضو.

ومصمونه ان تساهم الدول الاعضاء في تكوين القرارات التي تلزم الاتحاد بكامله. ونجد في الواقع أن أي تنظيم اتحادي يفترض وجود مؤسسات ترعى المصالح المشتركة للاتحاد. وهذه المؤسسات يتفاوت اختصاصها اتساعاً وضيقاً تبعاً لمتانة الرابطة الاتحادية أو تراخيها، ولكن لا غنى في جميع الأحوال عن مساهمة الدويلات الأعضاء في تكوين المؤسسات الاتحادية، وأن يكون لها فيها صوت، وإلا انعدمت صفة الاتحاد، وأصبحنا تجاه دولة بسيطة. وتطبيقاً لمبدأ المساهمة نجد أن الدول الاتحادية تأخذ عادةً بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، فيمثل أحد المجلسين الدويلات الأعضاء على قدم المساواة بصرف النظر عن اتساع رقعتها أو عدد سكانها، ويمثل المجلس الآخر مجموع سكان الدولة، وتتمثل فيه بشكل غير مباشر الدويلات الأعضاء تبعاً لعدد سكانها.

والأصل في الدول الاتحادية الراهنة أن يتمتع كل مجلس بسلطات متساوية مع الآخر، بمعنى أنه ما من قانون يمكن أن يصدر إلا بعد إقراره من المجلسين. ويترتب على ذلك نظرياً أنه يمكن لعدد من الدويلات الصغرى أن تتكفل في مجلس الدويلات وتمنع اتخاذ قرار في موضوع ما.

وإذا كانت المساواة هي القاعدة فيما يتعلق بممارسة السلطة التشريعية فإننا نجد أن هذه القاعدة يمكن الشذوذ عنها بالنسبة لبعض القرارات الاتحادية، ففي دول عديدة، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية، يختص مجلس الشيوخ بالموافقة على بعض تصرفات رئيس الجمهورية (حق عقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين...). وهذا الإخلال بقاعدة المساواة يمكن أن يكسب أحد المجلسين رجحاناً على الآخر. وعسدم المساواة يمكن أن تكون في غير مصلحة الدويلات الأعضاء، أي لمصلحة مجلس النواب الذي يمثل الشعب بأسره، كما هو الحال في سويسرا.

ب- مبدأ الاستقلال أو الحكم الذاتي:

ومقتضاه أن الدويلات الأعضاء تحتفظ بنوع من الاستقلال في إدارة شؤونها، فلها دستورها، وهيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها. وتملك تعديله بحرية ضمن الحدود المقررة في الدستور الاتحادي.

سادساً- توزيع الاختصاص:

يتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية الاتحادية والدويلات الأعضاء بمقتضى الدستور الاتحادي، ونيس من قاعدة مسلم بها توزع الاختصاصات على هديها. والملاحظ اتباع أحد الأسلوبين الآتين:

١- أن يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر الشؤون التي تدخل في اختصاص السلطة المركزية، ويترك ما عداها لاختصاص الدويلات الأعضاء. وبعبارة أخرى يعد اختصاص الاتحاد هو الاستثناء، والأصل اختصاص الدويلات الأعضاء، بحيث تختص الأخيرة بكل الشؤون التي لم يجعلها الدستور صراحة من اختصاص الاتحاد. هذا الأسلوب هو الأكثر شيوعاً في الدول الاتحادية التقليدية التي نشأت بالتجمع، كالولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا. ويفسر الأخذ به أن هذه الدول كانت في الأصل دولاً مستقلة، فكان همها وهم الدول الصغرى بشكل خاص أن تحد من سلطة الاتحاد. لكن الملاحظ أن التطور التاريخي اضطر هذه الدول إلى أن توسع شيئاً من اختصاص السلطة المركزية على حساب اختصاصات الدويلات، لتستجيب للتطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة، حيث غدا اختصاص السلطة المركزية هو الاختصاص العام في واقع الأمر.

٢- تحدد بعض الدساتير الاتحادية الحديثة الشؤون التي تخضع لاختصاص الدويلات الأعضاء، ويبقى ما عدا ذلك من اختصاص الدولة الاتحادية، فيصبح اختصاص

الاتحاد هو الأصل، وهذا الأسلوب أكثر واقعية، ويستجيب للتطورات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة، وقد أخذت به دساتير كندا والهند... وتأخذ به عادة الاتحادات التي تتكون بالتفكك.

سابعاً - وجود قضاء دستوري:

نظراً لإمكانية نشوء المنازعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، فإنه لا غنى عن إقامة قضاء يتولّى البت فيها وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي. وهذه إحدى مهمات المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية التي أنشئت عام ١٧٨٩ تطبيقاً للمادة الثالثة من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٩.

من خلال ما تقدم نستطيع القول إن الدولة في العصر الحديث ما هي إلا سلطة في خدمة فكرة، والفكرة التي تقوم عليها الدولة تبين سبب استعمال الحاكمين للسلطة، وإقرار المحكومين لهم بها، فالقوى العامة توضع بيد الحكّام خدمةً للمحكومين، وتحقيق اتئلافهم في وجودهم في الدولة، وضمان كل ما ينمي هذا الائتلاف، ويجمع بين قلوب المواطنين على التعلّق بحياتهم المجتمعة. أي أن السلطة تكون في خدمة الفرد، وتسهر على تلبية الحاجات العامة التي تؤول بالتالي إلى تلبية حاجات كل فرد بذاته في الدولة. ولم تعد السلطة المتمثلة بالقوة هي التي تشكل الدولة، وإنما هي اليوم كلّ متجانس يعمل فيها الحكام والمحكومين على القيام بأعباء تفرضها عليهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وترسم الخطط للوصول إليها.

ولا يزال العالم حتى اليوم يسعى لإيجاد الطرائق التي تؤدي بالشعوب للوصول إلى الدولة المثالية التي يحلم العالم كله اليوم بتحقيقها، بحيث يمكن أن يكون الحكم لجميع أبناء الشعب، وإلغاء الصراعات الطبقية، وتأمين العدل بين أفراد المجتمع.

الفصل الثاني

النظرية العامة للدستور



تقتضي دراسة النظرية العامة للدستور التعرّض إلى مفهوم الدساتير، وأنواعها،
وأساليب وضعها، ومحتواها، سموها، وضمانات هذا السمو التي تتجلى في الرقابة على

دستورية القوانين، ونتساءل كذلك عن حدود سمو الدستور، فنعرض إلى تعديله، وأخيراً نتطرق إلى دراسة كيفية انتهاء الدساتير، أو زوالها.^٥
بناءً عليه ينقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الدستور.

المبحث الثاني: أنواع الدساتير.

المبحث الثالث: نشأة الدساتير.

المبحث الرابع: موضوع الدستور ومحتواه.

٥ - لمزيد من التفصيل انظر مثلاً:

- د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية". منشورات جامعة دمشق- عام ١٩٩٢.
- د. محمد عرب صافيل: "الموجز في القانون الدستوري". عام ١٩٨١.
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: "القانون الدستوري"- عام ١٩٨٣.
- د. محمد طي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية". عام ١٩٩٤.
- د. السيد خليل هيكل: "القانون الدستوري والأنظمة السياسية".
- د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري". عام ١٩٩١.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "القانون الدستوري". عام ١٩٨٧.
- د. ثروت بدوي: "القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر". عام ١٩٦٩.
- د. محمد كامل ليلة: "القانون الدستوري". عام ١٩٦٧. د. طعيمة الجرف: "القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري" عام ١٩٦٤.
- د. ادمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري العام" عام ١٩٦٨.
- د. زهير شكر: "الوسيط في القانون الدستوري". عام ١٩٨٧.
- د. يحيى الجمل: "النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة". عام ١٩٧٤.
- د. منذر الشاوي: "القانون الدستوري". ج ١ و ٢. عام ١٩٧٠.



المبحث الأول

مفهوم الدستور

يطلق اسم "الدستور" على "مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن سلطة خاصة تسمى بالسلطة التأسيسية الأصلية، والتي تتضمن النظام الأساسي للدولة، والمبادئ العامة التي يقوم عليها أسلوب الحكم فيها".^٦

والملاحظ أن هذا التعريف يأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي.^٧

ويمكن القول إن تعريف الدستور من حيث الموضوع لا يثير كثيراً من المسائل كما يثيرها تعريفه من الناحية الشكلية، لأن الدستور من الناحية الموضوعية يعني "مجموعة القواعد التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة وبسير السلطات العامة فيها"، أو الذي يتضمن النظام الأساسي للدولة والمبادئ العامة التي يقوم عليها أسلوب الحكم فيها.

أما الناحية الشكلية فينظر فيها إلى الدستور بحسبانه: "مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها وثيقة مكتوبة صادرة عن السلطة التأسيسية وفق إجراءات خاصة لتحديد وتنظيم شؤون الحكم في الدولة والعلاقة مع المواطنين"، فهو وإن كان يتميز بالسهولة والوضوح، لأنه يقصر القواعد الدستورية على القواعد التي

^٦ - د. هشام القاسم. مرجع سابق. ص ١٤٢.

^٧ - كلمة دستور في اللغة العربية مأخوذة من الفارسية، وهي مركبة من "دست"، أي اليد، و"دو"، أي صاحب. ويراد بها القاعدة الأساسية التي يعمل بمقتضاها. وتعني كذلك الدفتر الذي تجمع فيه قوانين الملك، وضوابطه. كما تعني الإذن أو الترخيص. انظر د. منذر الشاوي. المرجع السابق. ص ٩، عن مرجع "المعجم المستدرك" للعلامة مصطفى جواد، وللمؤلف نفسه "المباحث اللغوية في العراق ومشكلة العربية العصرية"، بغداد. عام ١٩٦٥. وفي اللغتين الإنكليزية والفرنسية فإن كلمة *Constitution* تعني التأسيس، أو البناء والتنظيم.

وردت في صلب الوثيقة الدستورية، إلا أنه يؤخذ عليه عدم إبرازه التعريف الحقيقي للدستور، كما أنه لا يبرز صدهاء السياسي والاجتماعي والاقتصادي، فالدساتير في دول العالم كافة تمثل تطلعات الشعوب عبر نضالها الطويل إلى عدّ الدستور القانون الأسمى لفكرة سياسية معينة ناضلت من أجلها لتجعل الحكم في الدولة حكماً منتظماً في إطار القانون، ومقيداً بأحكامه. لذلك، لا غرابة في هذا المعنى أن نقرأ منذ عام ١٧٨٩ ما ورد في نص المادة /١٦/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من أن: "كل مجتمع لا تقرر فيه ضمانات لحقوق الأفراد، ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس فيه دستور"، فالدستور بما يتضمنه من تحديد وحدود لصلاحيات وسلطات الحكام يشكل الوسيلة التي تضمن ممارسة المواطنين لحقوقهم وحرياتهم العامة.

ويشكل الدستور كذلك الإطار الذي يجب أن تدور في فلكه القوانين العادية، فلا تتجاوز الحدود التي رسمها لها الدستور، أو تخرج عنها.

انطلاقاً من هذه التصورات المتعددة للدستور يبدو أن الصعوبة في محاولة تعريفه ليست عادية. لذلك نرى -وكما تواتر عليه الفقه الدستوري- استعراض المعيار الشكلي والموضوعي للدستور للوقوف عند المعيار الذي يمكن التعميل عليه في تعريف الدستور.

أولاً- تعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي:

سناً للمعيار الشكلي ينظر إلى الشكل الذي صدرت به القاعدة القانونية. وكما سنستعرض الإشارة قبل قليل، يمكن تعريف الدستور من الناحية الشكلية بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها وثيقة مكتوبة صادرة عن السلطة التأسيسية

الأصلية".^٨ وفي معنى آخر هو: "المجموع القواعد القانونية المختارة في وثيقة تضعها الهيئة التأسيسية والتي لا يمكن تعديلها إلا وفق أصول خاصة تختلف عن وضع وتعديل القواعد القانونية العادية في الدولة".

وبناءً عليه، ووفقاً لتعريف الدستور من الناحية الشكلية، فإن القوانين الدستورية *Lois constitutionnelles* تختلف عن القوانين العادية *Lois ordinaires*، لأن الدستور، أو القوانين الدستورية لا تصدر ولا تعدل إلا وفق أصول خاصة تختلف عن الأصول التي توضع وتعديل فيها القوانين العادية.

ويترتب على التعريف الشكلي للدستور أيضاً عدّ القواعد التي وردت في صلب الوثيقة الدستورية قواعد دستورية حتى ولو لم تكن كذلك وفق المعيار نأدي، أو الموضوعي. ويترتب على ذلك أيضاً عدّ القواعد التي لم تتضمنها الوثيقة دستورية قواعد غير دستورية حتى ولو كانت هذه القواعد بحسب جوهرها وطبيعتها قواعد دستورية.

ولكن بتدقيق النظر في التعريف الشكلي للدستور يتبين لنا أن تعريف الدستور من الناحية الشكلية - وإن كان يسم بالبساطة والوضوح - إلا أنه غير دقيق ولا يبرز التعريف الحقيقي للدستور، وخاصة صداه السياسي والاجتماعي.^٩

^٨ - د. عثمان خليل: "المبادئ الدستورية العامة"، عام ١٩٥٦، ص ١٧.

^٩ - راجع في هذا المعنى: د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ١٠.

وفي اللغة الفرنسية أنظر مثلاً:

P. Pactet, Institutions Politiques et Droit constitutionnels. Paris. Nason. 1978. p. 2.

^{١٠} - انظر:

د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٢١.

د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص ١٥.

تقدير المعيار الشكلي:

في الحقيقة لا يمكن قصر تعريف الدستور على الناحية الشكلية، لأن المعيار الشكلي لاقى من الانتقادات ما أوجب عدم الاقتصار في تعريف الدستور على القواعد التي يتضمنها فقط، أي عدم اعتماد المعيار الشكلي وحده.

ومن أهم الانتقادات التي سبقت إلى هذا المعيار:^{١١}

١- إن الأخذ بالمعيار الشكلي يؤدي إلى إنكار وجود دستور في كثير من الدول التي ليس لديها دستور مدون مكتوب كإنكلترا، حيث نجد بأن معظم القواعد الدستورية ذات مصدر عرفي، ولا فرق فيها بين القوانين الدستورية والقوانين العادية من حيث وضعها، وتعديلها. ومع ذلك فلا أحد ينكر أن لبريطانيا دستوراً يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وفقاً للمعيار الموضوعي.

٢- حتى في الدول التي تكون دساتيرها مدونة ومكتوبة فإن هناك من القواعد التي تعدّ دستورية بطبيعتها، أو حسب أهميتها، وجوهرها، مع ذلك لا يتضمنها الدستور، بل نجدها في الأعراف الدستورية، فهي قواعد عرفية لأنه لم ينص عليها في الوثيقة الدستورية حسب المعيار الشكلي.

٣- ويترتب على التفريق السابق أننا قد نجد في صلب الدساتير حسب المعيار الشكلي نصوصاً لا تعدّ دستورية لا من حيث طبيعتها ولا من حيث جوهرها، وإنما فقط لأنها وردت في صلب الوثيقة الدستورية المكتوبة، فهي لهذا السبب تعدّ دستورية، مع احتمال تعلّقها بقوانين عادية، كقانون العقوبات، أو القانون الإداري، أو القانون المالي.^{١٢}

^{١١} - راجع في هذا الخصوص:

د. ثروت بدوي. المرجع السابق. ص ٢٠.

د. إبراهيم عبد العزيز شيجا. المرجع السابق. ص ١٦.

^{١٢} - ومثال ذلك ما كان يتضمنه الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ من حكم يقضي بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية، وكذلك ما تضمنته التعديلات الدستورية الأميركية لعام ١٩١٩ من حكم يقضي بتحريم إنتاج المشروبات الكحولية ومنع

ويرى الفقهاء أن إدراج مثل هذه الموضوعات في صلب الدساتير إنما يراد منه إضفاء صفة الاستقرار، والثبات، والجمود، التي تتمتع بها النصوص الدستورية، وخاصة في الدول التي تأخذ بنظام الدستور الجامد. وبالمعنى المعاكس نجد أن هناك مسائل تعدّ دستورية حسب طبيعتها، أو جوهرها، ولكن يغفل عن إدراجها في صلب الدستور، وهي لهذا السبب لا تعدّ دستورية حسب المعيار الشكلي. من ذلك الأحكام المتعلقة بنظام الانتخاب، كما هو الحال في فرنسا، وبلجيكا، ومصر، وسورية. وكذلك القواعد المتعلقة بنظام الأحزاب السياسية في الدولة، كما هو حال الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦، ودستور ١٩٥٨، حيث أفرد لها مادة وحيدة.

ويرى جانب من الفقه بأن الغاية من تنظيم هذه المسائل بقوانين عادية يراد به إضفاء صفة المرونة وعدم الجمود عليها، بحيث يمكن تعديلها بيسر وسهولة أكبر فيما لو وردت في صلب الوثيقة الدستورية.

٤- إن المعيار الشكلي لا يعطينا الصورة الحقيقية عن النصوص الدستورية في دولة ما خاصة من حيث تطبيقها العملية، إذ لا يمكن الاعتماد عليه في تحليل ودراسة الواقع القانوني والعملي، ذلك أن تحليل الأنظمة الدستورية في بلد ما لا يمكن أن يقتصر على ما ورد في النصوص، وإنما يجب أن يمتد إلى تطبيقها العملية، وكيفية سيرها.

٥- أخيراً يمكن القول إن الاعتماد على المعيار الشكلي لا يؤدي بنا إلى تعريف موحد للدستور، وبالتالي للقانون الدستوري، نظراً لاختلاف الأحكام والقواعد التي يتضمنها الدستور من دولة لأخرى، فالقانون الدستوري من

الانحياز بها أو تداولها، علماً أن هذا الحكم قد ألغي بالتعديل الحادي والعشرين لعام ١٩٢٣. ومن ذلك أيضاً ما يتضمنه الدستور الاتحادي السويسري من نصوص تتعلق بتنظيم ذبح وقتل الماشية والحيوانات وتحريم ذبحها.

الناحيتين النظرية والعملية يعنى بدراسة المبادئ التي تتعلق بالتنظيم السياسي، ونظام الحكم في الدولة. أما الدستور فيقتصر من الناحية الشكلية على وصف نظام الحكم في الدولة استناداً إلى ما ورد في صلب الوثيقة الدستورية، وهذا لا يعطينا فكرة موضوعية عن طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم في الدولة.

لهذه الأسباب كلها لا يمكننا في الواقع الاقتصار في تعريف الدستور على الناحية الشكلية فقط، وإنما يجب تعريفه من حيث موضوعه، وحسب جوهر القواعد الدستورية وطبيعتها السياسية الخاصة.^{١٣}

ثانياً- تعريف الدستور وفقاً للمعيار الموضوعي: *Critère matériel*

وفقاً للمعيار الموضوعي، أو المادي، الذي ينظر إلى موضوع القاعدة القانونية ومضمونها، يمكن تعريف الدستور بأنه: "مجموعة القواعد الدستورية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة وبسير السلطات العامة فيها"،^{١٤}

وبناءً عليه فإن الدستور يبين طبيعة الدولة (بسيطة أم مركبة)، وشكلها (ملكية أم جمهورية)، ويحدد كذلك المبادئ الأساسية التي تحدد صلاحيات السلطات العامة في الدولة، ويبين اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات، وعلاقاتها ببعضها وبالأفراد.^{١٥}

وبمعنى آخر فإن الدستور هو: "مجموعة القواعد التي تتعلق بتنظيم ومباشرة السلطة السياسية، سواء وردت في وثيقة دستورية، أم تقررت بمقتضى الأعراف، أو القوانين العادية".^{١٦}

^{١٣} - د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٢١.

^{١٤} - A.Hauriou, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 1968, p321.

^{١٥} - J.Lafferriere, Manuel de Droit Constitutionnel, Paris, 1947, p268.

^{١٦} - انظر:

وإذا كان تعريف الدستور من حيث موضوعه لا يشير كثيراً من المسائل كذلك التي شاهدناها في تعريفه من الناحية الشكلية، فإن التساؤل من الناحية الموضوعية يقوم على معرفة معيار التفرقة بين هذه القواعد الدستورية وبين بقية القواعد الحقوقية من حيث موضوعها، أي بين تلك التي يجب أن تعدّ دستورية من الناحية الموضوعية أو التي لا تعد كذلك، ومثال ذلك إعلانات الحقوق، والأحكام التي تتعلق بتحديد مذهب الدولة الاقتصادي، والاجتماعي... ففيما يتعلق بهذه الموضوعات فإننا نشاطر الرأي الفقهي الذي يميل إلى افتراض مثل هذه الأحكام من جملة القواعد الدستورية التي يجب بالضرورة أن يتضمنها الدستور.^{١٧} مع أن جانباً من الفقه يرى عدم عدّها من الموضوعات الدستورية وفقاً للمعيار الموضوعي، لأنها لا تتصل بتنظيم الحكم في الدولة، أو بسير السلطات العامة فيها، وإنما هي دليل عمل أو توجيه من الهيئة التأسيسية إلى المشرع العادي ليراعي الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيما يضعه من تشريعات.^{١٨}

ثالثاً- الدستور كناظم للسلطة والحرية:

يحدد الدستور اختصاص الحاكمين، وسلطاتهم، ووظائفهم، ولكن في هذا التحديد لا بد من تقرير قضية العلاقة ما بين السلطة والحرية، فهل ينظم الدستور مسألة السلطة فقط؟ أم أنه ينظم السلطة والحرية معاً؟

د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٢٧.

د. مصطفى أبو زيد. مرجع سابق. ص ٧١.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٢١.

^{١٧} - مثال ذلك دساتير الدول الاشتراكية، كالصين بالنسبة لدستور ١٩٥٤/٩/٢٠. وكذلك دساتير كثير من الدول التي تلجأ إلى هذا الأسلوب كالدستورين المصري والسوري، فالدستور السوري لعام ١٩٧٣ ينص في مقدمته على أن: "هذا الدستور يعد ضابطاً لحركة الدولة بمؤسساتها المختلفة، ومصدراً لتشريعاتها". وينص كذلك في الفقرة الأولى من المادة ١٣/ على أن: "الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال". وينص في المادة ١٤/ على تحديد أنواع الملكية (ملكية الشعب، والملكية الجماعية والملكية الفردية، وهذه الأخيرة لا يجوز أن تتعارض في طرائق استخدامها مع مصالح الشعب. أما المادة ٤٢/ فإنها تقضي بأن: "تحمي الدولة الزواج وتشجع عليه وتعمل على إزالة العقبات المادية والاجتماعية التي تعوقه... وتحمي الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم". وجاء النص في المادة ٤٦/ على أن: "تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي".

^{١٨} - طعيمة الجرف. مرجع سابق. ص ٥٨.

رأينا في مضمون دراسة القانون الدستوري كيف تم الربط بين الدستور والأنظمة الديمقراطية الحرة، وأن الاعتقاد السائد هو أن الدستور يرتبط بمضمونه، وأن على الدستور أن يتضمن فضلاً عن القواعد التي تنظم السلطة القواعد التي تكفل حريات الأفراد وتضمن حقوقهم. وقد ساد هذا الاعتقاد أيضاً تحت تأثير مبادئ المذهب الفردي الحر، والفلسفة الليبرالية التي تمجد حقوق الإنسان وحرياته المرتكزة على نظريتي العقد الاجتماعي والقانون الطبيعي.^{١٩}

وقد تجسّد هذا الاتجاه حتى أوائل القرن العشرين حيث يعبر عن ذلك العميد هوريو بقوله: "إن الدستور يجب أن يصدر عن طريق سلطة تأسيسية منتخبة باسم الأمة، وتعبّر عن سيادتها، وأن يكون الدستور مقررّاً لمبدأ الفصل بين السلطات".^{٢٠} وعبر كذلك عن هذا الاتجاه العميد ماركن غيتزفيتش *Merkine Guetzevitch* حيث ربط بين ظهور وانتشار القوانين الدستورية وانتشار فكرة الحرية، وعبر عن ذلك بقوله: "إن الدستور هو بصورة أساسية أداة تقنية الحرية أو فن صناعة الحرية".^{٢١}

وقد لاحظ بعض الفقهاء، ومن أبرزهم *M. Prelot*، و *G. Burdeau* أن وجود الدستور مرتبط بوجود الدولة ذاتها، أيّاً كان شكل النظام السائد فيها، أي أنهم أخذوا بتعريف القانون الدستوري بناءً على ظاهرة السلطة السياسية، واقتراح تعريفه على أساس أنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تحدد

^{١٩} - د. طعيمة الجرف. مرجع سابق. ص ٧٠.

^{٢٠} - M.Hauriou, *Precis de droit constitutionnel*, 1929, paris, p246.

^{٢١} - د. ابراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ٣٩.

د. عبد الغني بسيوني. مرجع سابق. ص ٢٤.

السلطة السياسية وتنظم انتقالاتها ومزاوتها".^{٢٢} وتبنى هذا الاتجاه أيضاً العميد *Vedel* الذي ربط بين القانون الدستوري والسلطة.^{٢٣}

ولكن من جهة ثانية ظهر اتجاه آخر لم يرض بالتركيز على ظاهرة السلطة، أو ظاهرة الحرية فقط.

ومن استعراض كلاً من هذين الاتجاهين خلص أندريه هوريو إلى نتيجة مؤداها أن كلاً من التعريفين السابقين للدستور يتضمن جانباً من الحقيقة، ولكنه رفض في الوقت ذاته أن تكون مهمة الدستور هي تنظيم الحرية فقط، أو تنظيم السلطة فقط، بل رأى بأن الدستور يهتم بالسلطة السياسية، ومؤسساتها، كما يتناول أيضاً موضوع الحرية، وإنه "أداة التوفيق أو أداة التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة".^{٢٤}

وكانت فكرة هوريو تنطلق في تسويغاتها من أن ممارسة السلطة السياسية ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق مصلحة المحكومين. كما أن الحرية ليست مطلقة، لأن الحرية في الحقيقة إذا لم تمارس في حدود وضوابط في إطار سلطة منتظمة فإنها ستؤدي بالضرورة إلى الفوضى.

²² - M. Prelot, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1972, p 32.

²³ - G. Vedel, Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, les cours de droit, Paris, 1961, p 8.

²⁴ -A.Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 1975, p30.

المبحث الثاني

أنواع الدساتير

تقسم الدساتير عادة من حيث تدوينها أو عدم تدوينها إلى زمريتين رئيسيتين. الدساتير المكتوبة (المدونة)، والدساتير العرفية. وتقسم كذلك من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة.^{٢٥}

المطلب الأول

الدساتير المدونة

والدساتير غير المدونة (العرفية)

كان التنظيم السياسي لمختلف الدول يخضع إلى القواعد الناشئة عن الأعراف والتقاليد، وذلك حتى منتصف القرن الثامن عشر، ففي كل دولة تكونت بصورة تدريجية -وتحت تأثير العوامل الفكرية والتاريخية- مجموعة من القواعد التي شكّلت الأعراف، والتقاليد، والمبادئ، التي تنظم عمل السلطات، والتي لم تكن قد دونت في نصوص مكتوبة، بل شكلت في مجموعها ما يسمى "القانون الدستوري العرفي". والدستور العرفي أو الدساتير العرفية في هذا المعنى كانت أسبق في الظهور والتكوين من الدساتير المدونة.

^{٢٥} - انظر:

د. السيد صري. مرجع سابق. ص ٢٢٠.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٧٧.

د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٣٠.

أولاً- الدستور العرفي:

الدستور العرفي هو مجموعة القواعد التي تتعلق بسير العمل السياسي في الدولة، والتي ظهرت وتطورت تدريجياً دون أن تكون مدونة في وثيقة دستورية. وبمعنى آخر، ترجع أحكام الدستور العرفي إلى الأعراف والتقاليد التي لا تتجسد في وثيقة مكتوبة.^{٢٦} فأحكام الدستور العرفي لا يضعها المشرع، وإنما تستمد قوتها من العرف الذي يكتسي تدريجياً مع التطور التاريخي قوة القانون.^{٢٧}

وأحكام الدساتير العرفية لا تستند فقط إلى الأعراف والتقاليد، وإنما أيضاً إلى أحكام القضاء، والسوابق والمواثيق التي كان الملوك يضطرون إلى إصدارها تحت ضغط الطبقات الاجتماعية.

وإذا كانت أغلب دول عالم اليوم تملك دساتير مدونة، فإن من الأمثلة الواضحة لأقدم الدساتير العرفية حتى اليوم هو الدستور الإنجليزي، حيث لا تملك إنجلترا وثيقة دستورية مدونة، على الرغم من أن هناك عدداً من القواعد الدستورية في دستورها العرفي صدرت في شكل وثائق رسمية مكتوبة، ولكن العرف ما زال هو الغالب على الدستور الإنجليزي.^{٢٨}

^{٢٦} - د. محمد عرب صاصيلا. المرجع السابق. ص ٢٢.

^{٢٧} - د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٧٧.

^{٢٨} - ومن أهم هذه الوثائق نذكر: الوثيقة الكبرى " لعام ١٢١٥ *Magna Carta*، وعريضة الحقوق لشارل الأول عام ١٦٢٨ *Pétition des droits*، ولائحة الحقوق التي فرضت على الملك غوليام والملكة ماري لعام ١٦٨٩، وقانون

ثانياً- الدساتير المكتوبة (المدونة):

إن ظهور الدساتير المدونة -في الواقع- أقدم من القرن الثامن عشر، فقد جمع الفيلسوف أرسطو دساتير ١٥٨/ مدينة يونانية وغير يونانية، إضافة إلى المواثيق والعهود التي انتشرت في القرون الوسطى.^{٢٩} والملاحظ بالنسبة لدساتير القرن الثامن عشر هو ارتباطها بنظرية العقد الاجتماعي التي سادت في تلك الفترة، والتي تنطوي على مجموعة من الالتزامات والقيود المتعلقة بعمل السلطة الحاكمة، والتي تتضمنها الوثيقة الدستورية المدونة.

وفي هذا التصور تكون الدساتير المدونة هي: "مجموعة القواعد التي تصدر عن المشرع الدستوري في وثيقة مكتوبة". ومعنى آخر هي: "مجموعة القواعد التي تصدر عن المشرع الدستوري، والتي تحدد وضع السلطات في الدولة، وأصول الحكم فيها، والضمانات الممنوحة لحقوق الأفراد، وحرياتهم العامة، والمحددة في وثيقة أو وثائق مكتوبة وتوصف بأنها أساسية".^{٣٠}

وخلال القرن الثامن عشر بدأت غالبية الدول بتدوين القواعد التي تتعلق بالتنظيم السياسي، وأصول الحكم. وتعد الولايات المتحدة الأمريكية النموذج المثالي لتدوين الدساتير، وهي من أقدم الدول التي أخذت بفكرة الدستور المدون، سواء في دستورها الاتحادي، أم بالنسبة لدساتير الولايات المستقلة، ففي عام ١٧٧٦ ظهرت الدساتير المدونة الأولى، وهي دساتير الولايات الأمريكية المستقلة. وفي عام

توارث العرش لعام ١٧٠١ *L'Acte d'etablissement, Acte of settelment*، والقوانين البرلمانية لعام ١٩٤٩-١٩١١ *Les statue Laws,Parliament acts*، وقانون الرضاية على العرش لعام ١٩٣٧، وقانون ١٩٥٨/٢/١٣ الذي سمح للنساء بالدخول في مجلس اللوردات. وعلى ضوء هذه المواثيق والشرائع يتبين أن هناك عدداً لا بأس به من القواعد المكتوبة في الدستور الإنجليزي، ولكن على الرغم من ذلك فإن الطابع العرفي هو الغالب في انكلترا، وإنه لهذا السبب يفضل بعضهم تسمية الدساتير غير المدونة، أو المكتوبة، بدلاً من الدستور العرفي.

^{٢٩} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١١٣.

^{٣٠} - د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ٩٢.

١٧٨١ أُقرّ الدستور الكونفدرالي للولايات الأمريكية. وبعد ذلك الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية الذي وضع في مؤتمر فيلادلفيا لعام ١٧٨٧ مقيماً بذلك النظام الاتحادي الأمريكي.

بعد انتصار الثورة الأمريكية جاءت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي تمخض عنها أول دستور مكتوب هو دستور ١٧٩١/٩/٣. ومنذ ذلك التاريخ أخذت موجة الدساتير المدونة تنتشر في أنحاء أوروبا (بولونيا، بلجيكا، إيطاليا)، أي في الدول الأوروبية التي احتلتها جيوش الثورة الفرنسية، ثم امتدت الظاهرة بعد ذلك إلى غيرها من دول العالم التي أصبح معظمها يملك دساتير مدونة تشكل جزءاً من كيانها، أو تنظيمها السياسي.

لهذا يحق لنا أن نتساءل عن الأسباب التي دعت الدول إلى تدوين

دساتيرها ؟

مسوّغات تدوين الدساتير:

١- تكمن الغاية الأساسية من تدوين الدساتير في ضمان حقوق الأفراد، وحرياتهم العامة التي لا يجوز للمشرع العادي المساس بها. وفي الدول الاتحادية كما هو حال الدستور الاتحادي الأمريكي تكمن الغاية من تدوين الدساتير في الحفاظ على استقلال الدويلات الأعضاء إزاء الدولة الاتحادية. ويضاف إلى هذه الحجج التي ظهرت في البدايات، ذلك المفهوم الذي ساد في القرن الثامن عشر للحركات السياسية والفكرية التي ارتبطت بنظريات العقد الاجتماعي، وما تنطوي عليه من تقييد السلطات الحاكمة، وذلك على فرض أن الدستور ليس سوى مجموعة من القواعد المنظمة لعمل السلطات. وبهذا آمن فقهاء القرن الثامن عشر بضرورة تدوين القواعد الدستورية لأن في تدوين الدساتير يكمن تجديد العقد الاجتماعي *Le Pacte social* الذي التزم فيه الأفراد وقامت عليه الجماعة السياسية، فالعقد كما يقول الفقيه بوردو: "يخلق المجتمع والدستور ينظمه".

ومن ثم يكون الدستور في نظر الأفراد بمثابة العقد الذي يبين حقوقهم وواجباتهم التي احتفظوا بها إزاء الدولة، وتلك الحقوق التي تخلوا عنها لمصلحة الأمة. ولهذا رأى مفكرو القرن الثامن عشر ضرورة أن تعلن أحكام الدستور بشكل واضح وجلي حتى يتعرف كل مواطن إلى ما له من حقوق وما عليه من واجبات.

٢- إن تدوين الدستور في وثيقة مكتوبة واضحة ودقيقة يجعلها تتميز عن القواعد العرفية التي تظل غامضة ومضطربة. وعلى هذا الأساس ساد الاعتقاد بضرورة تدوين القواعد الدستورية بدقة ووضوح بحسبها أسمى القواعد القانونية في المجتمع.

٣- إن هذا التدوين، وهذه الصياغة الدقيقة والواضحة للقواعد الدستورية تكون بمثابة الأداة التي تمكن الأفراد من تعلم التربية السياسية والأخلاقية، وتجعلهم مدركين لما لهم من حقوق، ولما لوطنهم عليهم من حقوق، فيشاركون بذلك طوعاً في بناء مستقبل أمتهم ووطنهم.

بعد انتشار ظاهرة تدوين الدساتير في معظم دول العالم، يبدو أن النقاش حول الأخذ بأي من الأسلوبين (العرفي أو المدون) بدأ يفقد قيمته بالرغم من أن أصحاب الدستور العرفي يرون أن هذا الأسلوب هو أطوع في مجال التقدم والتغير،^{٣١} وأن حصيلة التاريخ والتطور السياسي تستجيب للتغير والتطور كلما اقتضت الظروف ذلك، وكلما شعر الرأي العام بضرورة هذا التغير، حتى لا تمليه جماعة سياسية ما. ويضيفون أيضاً أن هذا التحول الطبيعي لسير الأمور في المجال الدستوري والتنظيم السياسي يشكل بدوره ضماناً حقيقية لاستقرار الأمور في الدولة، وهذه الضمانة أسمى من ضمانة النصوص المكتوبة، حيث تستجيب للتغير كلما دعت الظروف إلى ضرورة التغير.

^{٣١} - د. محمد كامل ليلة - مرجع سابق. ص ٧٨.

ويشير الدكتور سعد عصفور إلى هذا المعنى بقوله: "إن العبرة في بقاء الدستور أو صيانتها ليست بتدوينه، وإنما بحرص الأفراد عليه، وتعلقهم به. وليس أدل على ذلك من أن الدستور الإنجليزي - وإن كان غير مدون - فإنه لا يزال قائماً وقوياً، بينما عصفت الأحداث بكثير من الدساتير الفرنسية المدونة".

ومن الواضح أن قيمة كل من هذه الافتراضات السابقة تكمن برأينا من خلال النظر إلى مزاج كل شعب من الشعوب من جهة، وإلى شروط الوسط الذي يحيط بها من جهة أخرى، فالشعب الإنجليزي الذي يقوم على احترام القواعد القائمة على الأعراف والتقاليد يتوافق مع العرف ويحافظ عليه. أما الشعب الفرنسي فيميل إلى التوافق مع النصوص الدستورية مراعيّاً فيها دقة صياغة والوضوح.

تبعاً لما تقدم -وعلى ضوء الواقع- فإن أغلبية دول العالم تملك اليوم دساتير مدونة، فقد كان للظروف التاريخية وللأوضاع الدولي -خاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية- الأثر البالغ في انتشار موجة الدساتير المدونة.

وضرورة تدوين الدساتير ظهرت أيضاً بعد الحرب العالمية الأولى والثانية تعبيراً عن رغبة بعض الدول المهزومة وتأكيداً في تبني نظام محدد للحكم على أسس واضحة وثابتة، كالدستور الألماني لعام ١٩١٩، والدستور النمساوي لعام ١٩٢٠. كذلك ظهرت ضرورة التدوين في رغبة الدول المستقلة تأكيد استقلالها وتثبيت دعائم هذا الاستقلال في نصوص دستورية مكتوبة، كالدستور البولندي لعام ١٩٢٠، والدستور المصري لعام ١٩٢٣، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦. وبعد الحرب العالمية الثانية بدت ضرورة تدوين الدساتير في دول آسيا، وإفريقيا، ودول الشرق الأوسط مع انحسار السيطرة الاستعمارية، وظهور العلاقة بين تدوين الدستور وتجسيد بقاء الدولة.

ومن العوامل التي عجلت كذلك في انتشار موجة الدساتير المدونة - باستثناء إنجلترا - هو أن هيئة الأمم المتحدة تجعل من قيام دستور في الدولة شرطاً لقبولها في عضوية هذه الهيئة العالمية، لذلك نجد حالياً أكثر من ١٩٠ / دستوراً مدوناً في العالم.

من مجمل هذه الافتراضات والعوامل يتبين أن ظاهرة انتشار الدساتير المدونة قد عمت معظم دول العالم، حيث إنها أصبحت ظاهرة عالمية، وأن الدساتير المدونة تمثل المصدر الحقيقي للقانون الدستوري الوطني وللقانون الدستوري المقارن.

ولكن مهما يكن من أمر دقة الصياغة في الدساتير المدونة، ومهما كانت هذه الدساتير متكاملة، ومفصلة، فإنه من الصعوبة بمكان أن تحيط بجوانب الحياة الدستورية وملابسها كافة، فيسكت الدستور عن بعض أمور الحكم، كما يمكن أن يظهر ما يسمى بهوة الانفصال بين الواقع السياسي والنصوص الدستورية، وفي هذه الأحوال تنشأ قواعد قانونية خارج إطار هذه النصوص بحكم العادات والسوابق المتكررة والتقاليد المتبعة، ومن ثم ينشأ من هذه القواعد القانونية غير المدونة نوعاً من التطابق الجديد بين الواقع والقانون، وتولد القناعة لدى الحكام والمحكومين بالزامية ووجوب اتباع هذه القواعد التي من شأنها أن تضيف على التصرفات القانونية للحكام صفة الشرعية القانونية. أي بمعنى آخر ينشأ من هذا التعامل ومن هذا التطابق ما يسمى بالعرف الدستوري.

فما هو إذن العرف الدستوري، ما قيمته، ما دوره، وما أثره إزاء القواعد الدستورية المدونة والمكتوبة ؟

ثالثاً- العرف الدستوري:

يؤدي العرف دوراً مهماً في مصادر الحقوق الموضوعية نظراً لأن التشريع لا يمكنه أن يحوي جميع القواعد القانونية اللازمة، مما يجعل من المصلحة ترك هذه القواعد للعرف من أجل تنظيمها، وإيجاد القواعد القانونية الملائمة لها.

والعرف بصورة عامة هو عبارة عن: "عادة ملزمة من الوجهة الحقوقية".^{٣٢} أو هو حسب فقه القضاء الإداري المصري: "استمرار العمل بقاعدة معينة مع الاعتقاد بالزامها، وضرورة احترامها".^{٣٣}

وفي ميدان الحقوق الدستورية يقصد بالعرف: مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ عن الأعراف والسوابق، ويتواتر العمل على كونها ملزمة قانوناً في ظل دستور مكتوب، بحيث يكون دورها مفسراً، أو معدلاً، أو مكملًا، للقواعد الدستورية المكتوبة.^{٣٤}

هكذا فإن العرف الدستوري يوجد إلى جوار الدستور المكتوب، نظراً لأنه من الصعب على هذا الأخير أن يحيط بنواظم المجتمع القانونية والعملية. فهو كما أشرنا يتمثل من الناحية العملية في اتباع هيئة من الهيئات الحاكمة لعادة معينة تتصل بنظام الحكم في الدولة، ودون أن تلقى هذه العادة معارضة من قبل الهيئات الحاكمة أو الحكومة، بحيث تستقر في الضمير القانوني لتلك الهيئات، مما يمنحها الاستقرار، والاحترام، ومن ثم التزام الهيئات الحاكمة.

^{٣٢} - د. هشام القاسم. مرجع سابق. ص ٢٣٠.

^{٣٣} - محكمة القضاء الإداري المصرية- الحكم الصادر بتاريخ ١٩٤٨/١/٢٨، والحكم الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٥/٤، نقلاً عن د. محمد فواد مهنا: "مبادئ وأحكام القانون الإداري". عام ١٩٧٥. ص ٨٦.

^{٣٤} - انظر:

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٣٦.

د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٠٠.

وليس هناك من خلاف في أن العرف لا يزان مصدراً مهماً للقانون

الدستوري إلى جوار الدستور المكتوب.

أ- العرف الدستوري والدستور العرفي

الدستور العرفي - كما سبق الفرز - هو "مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ عن لسوابق التي غير مدونة". ومن أمثلة الدساتير العرفية الدستور الإنجليزي. أما العرف الدستوري فهو "مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ عن التقاليد والسوابق إلى جوار دستور مكتوب، بحيث تفسر، أو تعدل، أو تكمل، القواعد الدستورية المكتوبة".

وعنى ضوء هذه التفرقة فإن إنكتر، فيها دستور عرفي، أما الدول ذات الدساتير المدونة، فلا يكون فيها دستور عرفي، وإن كان فيها عرفاً دستورياً، لأن هذا الأخير لا ينشأ إلا في ظل دستور مكتوب.

يمكننا التساؤل الآن عن أركان العرف الدستوري وقيمتها

العملية ؟

ب- أركان العرف الدستوري:

يقوم العرف الدستوري -شأنه شأن العرف بصورة عامة- على ركنين

أساسيين هما: الركن المادي والركن المعنوي:

١- الركن المادي:

يعني الركن المادي في العرف الدستوري استقرار التعامل، أو الاعتياد وتواتر العمل من جانب الهيئات الحاكمة، أو من إحداها، على قاعدة تتضمن معنى التنظيم، والتجريد، والعمومية، ويكون لها بالتالي الطابع الدستوري. وشروط تحقق هذا الركن تتمثل في بعض الشروط منها:

(١) التكرار:

يقصد بهذا الشرط تكرار التصرف أو الإجراء من قبل السلطة الحاكمة. أو بمعنى آخر، أن يكون استعمال هذه القاعدة أو الإجراء أو التصرف على الأقل لأكثر من مرة، حيث إن التصرف أو العادة لمرة واحدة لا ينشئ عرفاً، فالعرف لا يولد إلا من تكرار هذه السوابق، ذلك أن هذا التكرار هو الذي يعبر عن ضمير الجماعة، وقبولها بالقاعدة العرفية.

وتجب الإشارة إلى أن العرف يمكن أن ينشأ عن تكرار تصرف إيجابي، ومن الممكن أن ينشأ عن تكرار تصرف سلبي، كامتناع سلطة من السلطات الحاكمة عن استعمال حق من الحقوق الدستورية.

(٢) العمومية:

لا يكفي تكرار العادة لأكثر من مرة واحدة من قبل السلطات العامة، أو من قبل إحداها لوجود العرف الدستوري، بل يجب فوق ذلك أن تحظى هذه العادة بموافقة كل من يعنيه الأمر من السلطات الحاكمة، ومن الأفراد.^{٣٥} ومن أمثلة العرف غير الملزم نتيجة اعتراض إحدى السلطات الحاكمة يمكن أن نذكر استعمال الملك في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ لحق تعيين رئيس الديوان الملكي بإرادة ملكية موقعة منه وحده دون توقيع رئيس الوزراء، وتعيين رجال الحاشية بناءً على أمر ملكي موقع منه، نظراً لاحتجاج رئيس الوزراء على هذا التصرف في حينه. ومن ذلك أيضاً عزل البرلمان الترويجي للملك السويد، وذلك على الرغم من احتجاج الملك على إجراءات العزل بحسبانها مخالفة لأحكام الدستور.

^{٣٥} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٠٦.

(٣) الانتظام والاستقرار (الاطراد والثبات):

يعني هذا العنصر أن تكون العادة ثابتة مستقرة، وأن تتبع بصورة منتظمة مستمرة، أي دون انقطاع. ويتوافر بذلك للعادة عنصر التواتر المتكرر في العمل، مما يجعل منها عادة مستقرة وليس نزعة عابرة أو طارئة.^{٣٦}

(٤) القدم (المدة):

يجب أن تستمر القاعدة مدة كافية في التطبيق، بحيث تعطي دلالة على ثبوت العادة، واستقرارها لتصبح عرفاً. والفقه مستقر على أن التكرار -ولو لمرة واحدة- كاف لجعل العادة عرفاً، وليس أمراً عارضاً. وهذا يعني إمكانية أن يكون العرف حديثاً في القانون الدستوري، على الرغم من أن ذلك يتوقف على ظروف كل عادة وحالة على حدة. لكن مرور وقت طويل على اتباع القاعدة دليل على استقرارها وثباتها، وبأنها ليست اتجاهات عارضاً أو مؤقتاً.^{٣٧}

(٥) الوضوح:

لكي تصبح العادة عرفاً يجب أن تكون على قدر كبير من الوضوح، سواء في مضمونها، أم تفسيرها.^{٣٨}

٢- الركن المعنوي:

الركن المعنوي هو عبارة عن عنصر نفسي يتولد في ضمير الجماعة، والهيئات الحاكمة، وفي ضمير الرأي العام بأن العادة، أو السلوك، أو الإجراء،

^{٣٦} - انظر:

د. ماجد راغب الحلو: "العرف الدستوري في القانون العام الفرنسي". رسالة دكتوراه. ص ٨٠.

د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٠٧.

^{٣٧} - د. عبد الحميد متولي. مرجع سابق. ص ٩٢.

^{٣٨} - M.Prelot. Institutions politiques et Droit constitutionnel, 1969, p20.

أو التصرف، قد أصبح قاعدة واجبة الاتباع، أي أصبح قاعدة ملزمة قانوناً. وهذا العنصر المعنوي أو النفسي يعني أن تستقر العادة في ضمير الجماعة أولاً، ثم الاعتقاد لاحقاً بوجوب احترامها وإلزاميتها.^{٣٩}

بناءً على ما تقدم فإن الركن المعنوي يتطلب قناعة الجماهير، أي قناعة الرأي العام ممثلاً في السلطات الحاكمة والأفراد على السواء بأن العادة التي يتبعونها واجبة الاحترام، وأنها ملزمة لهم، بحيث تتكون لديهم العقيدة بضرورة وجودها قانوناً. كما تتطلب هذه القناعة كذلك عدم مخالفة العادة، أو السلوك، أو التصرف، الصادر عن السلطات العامة لنص دستوري صريح، لأنه في حال مثل هذه المخالفة فإن هذا يعني انعدام حسن النية في التعامل الدستوري لدى السلطات الحاكمة، وهذا ما لا يمكن القبول به.

ج- أثر العرف وقيمه في المسائل الدستورية:

يكاد الفقه الدستوري أن يكون متفقاً على أن العرف الدستوري إما أن يكون مفسراً لنص دستوري، وإما مكماً لنقص في أحكام الدستور، وإما معديلاً لحكم من أحكامه، وأن التعديل إما أن يكون بالإضافة أو بالحذف، أي بالإلغاء.

وانطلاقاً من أهمية هذا التقسيم فإننا نرى من جانبنا أن ننظر إلى العرف من حيث موافقته (عدم تعارضه) مع الدستور المكتوب، إما بكونه مفسراً أو مكماً، وإما بكونه مخالفاً للدستور، وهذا يكون إما بالتعديل أو بالمناقضة لحكم دستوري.

١- العرف الذي لا يتعارض مع الدستور:

^{٣٩} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٨٤.

د. رمزي طه الشاعر: "القانون الدستوري - النظرية العامة والنظام الدستوري المصري". عام ١٩٨١. ص ٨٧.

(١) العرف المفسر: Coutume interprétative

يهدف العرف المفسر إلى تفسير نص دستوري غامض، أو مبهم، وذلك بتحديد ما اكتنف هذا النص الدستوري من عدم الوضوح. ولكن هذا العرف يبقى في دائرة النص المكتوب، ويعمل في إطاره ونطاقه، حيث لا ينشئ قاعدة قانونية جديدة، وإنما يقتصر دوره على تفسير هذه القاعدة وتوضيحها، مع بيان معالمها الحقيقية في التطبيق.^{٤٠}

ومن أمثلة العرف المفسر، العرف الذي أقرّ لرئيس الجمهورية الفرنسية في ظل دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٧٨٥ سلطة إصدار اللوائح التنظيمية لكفالة تنفيذ القوانين تفسيراً للمادة الثالثة من الدستور، فمثل هذا العرف لم يضيف في الحقيقة شيئاً جديداً إلى النص الدستوري، وإنما اكتفى بإزالة الغموض الذي اكتنفه، وذلك بتحديد آلية تنفيذ القوانين التي لا تكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها، أي بإصدار اللوائح التنفيذية من قبل رئيس الجمهورية الذي يضمن تنفيذ القوانين. وللعرف المفسر القيمة القانونية ذاتها التي للنص الدستوري، سواء كان الدستور جامداً أو مرناً.

(٢) العرف المكمل: La Coutume Complémentaire

العرف المكمل هو العرف الذي لا يستند إلى نص قائم، وإنما ينصرف أثره إلى تنظيم موضوع أو موضوعات لم ينظمها الدستور، فيسد نقصاً أو فراغاً لم يلحظه المشرع الدستوري. وبخلاف العرف المفسر الذي يفسر نصاً موجوداً، ولكنه غامض، فإن العرف المكمل لا ينطلق من نص موجود ولكنه يقوم بتنظيم أو معالجة مسألة لم تتناولها النصوص الدستورية، ولم يتطرق إليها المشرع الدستوري أصلاً، فهو ينشئ

^{٤٠} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٧٢.

بذلك حكماً جديداً.

ومن الأمثلة التي يمكن إيرادها للعرف المكمل بنجدها في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة حيث إن قسماً كبيراً من الحياة السياسية قد عولج بأعراف دستورية. من ذلك أن الدستور لم ينص على منصب رئيس الوزراء على رغم ما لهذا الأمر من أثر كبير على الحياة السياسية. ومن ذلك أيضاً أن الدستور لم يبين الطريقة التي يتم بها عقد القرض العام في ظل دستور ١٨٧٥، فجرى العرف على أن عقد القرض العام لا يتم إلا بناءً على قانون يصرح بذلك.^{٤١} كذلك قضى دستور ١٨٧٥ بأن يكون الانتخاب وفقاً لنظام الاقتراع العام، ولكن دون بيان كيفية تطبيق هذا المبدأ، ولكن جرى العرف على أن الانتخاب يكون عاماً، ومباشراً. ومن ذلك أيضاً في الولايات المتحدة الأمريكية بخصوص نظام الانتخابات على درجتين، حيث استقر العرف على تقييد ناخبي الدرجة الثانية بتعليمات ناخبيهم.

هذا وقد أثار العرف المكمل بعض الخلاف بين الفقهاء حول معرفة ما إذا كان لهذا العرف قوة النصوص الدستورية المكتوبة، أم قوة النصوص القانونية العادية.^{٤٢} وموقع الخلاف يكمن في أن العرف المكمل يقوم على تنظيم مسألة لم تتناولها النصوص الدستورية، فيخلق بذلك قواعد جديدة لا سند لها في الوثيقة الدستورية، فيكون له بذلك قوة القوانين العادية. أما بعضهم الآخر فيرى أن العرف المكمل يمكن أن ينشأ في حالتين :

^{٤١} - د. يحيى الجمل. مرجع سابق. ص ٣٨.

^{٤٢} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١١٣.

- حالة إذا لم يأت الدستور أصلاً على تنظيم مسألة ما فيأتي العرف ويسد هذا النقص، ويكمل الفراغ بما لا يتعارض مع نصوص الدستور، كالعرف المتعلق ببيان كيفية عقد القرض العام في دستور ١٨٧٥.

- حالة إذا أتى الدستور على تنظيم مسألة ما ولكن هذا التنظيم جاء غير شامل لجوانب المسألة كافة، فتبقى بعض النقاط غامضة، أو مبهمة، ولكن يسد فيها العرف المكمل هذا النقص، كت تنظيم موضوع الانتخابات على أساس الاقتراع العام في دستور ١٨٧٥، إذ جاء العرف ونظم المسألة على أساس الانتخاب العام، والمباشر.

وعليه يمكن للعرف أن ينشأ وفق هاتين الحالتين، سواء أكمل العرف نقصاً لم يتطرق إليه المشرع الدستوري بأن أغفله أو سكت عن تنظيمه، وهو لا يتعارض في ذلك مع نصوص الدستور، أو في حال قيام العرف بسد فراغ أو نقص في مسألة نظمها المشرع الدستوري، ولكن هذا التنظيم لم يكن كاملاً، بل ناقصاً أو قاصراً عن معرفة الإرادة الصريحة للمشرع. وفي كلتا الحالتين لا جدال في أن العرف المكمل يهدف إلى إنشاء قاعدة عرفية تكمل النقص الدستوري أو تنظمه في حال عدم تنظيمه. وللقاعدة العرفية برأينا في حال تكملة النقص في النص الدستوري قوة النصوص الدستورية، لأنها تبقى في إطار هذا النص، أي في إطار الإرادة المفترضة للمشرع الدستوري، ولا تخرج عنها، فيكون لها بذلك قوة النصوص الدستورية.

٢- العرف المخالف للدستور المكتوب (العرف المعدل):

La coutume modificatrice

إذا كان لا يمكن لكل من العرف المفسر و العرف المكمل مخالفة الدستور المكتوب فإن العرف المعدل -وكما تدل عليه تسميته- يمكنه أن يعدل حكماً من أحكام الدستور، لأن التعديل قد يتضمن معنى المخالفة بالإضافة، أو الحذف.

والتعديل قد يتضمن معنى المخالفة، أي مخالفة ما قد يقتضي به النص، وعندئذ من المنطق أن لا نعترف بمشروعية العرف المعدل كمبدأ عام. وقد يكون تعديلاً بالإضافة إلى أحكام الدستور، أو بالحذف من أحكامه:

(١) العرف الدستوري المعدل بالإضافة:

مقتضى هذا العرف أن نصاً دستورياً ما ينظم مسألة من المسائل الدستورية، فيأتي العرف هنا وينظمها على غير ما ورد في النص استناداً إلى أن المشرع الدستوري لم يلحظ الظروف المستقبلية لتطبيق هذا النص، فيأتي العرف ليتأقلم النص على ظروف الواقع، فهو قد يقرر اختصاصاً جديداً إلى الهيئات الحاكمة لم يتقرر لها من قبل وفق أحكام الدستور، أو وفق تفسير أحكامه بغية تقرير هذا الاختصاص، أو أنه يقرر هذا الاختصاص على غير ما ورد في النص الدستوري. مثال ذلك مسألة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في وضع قواعد عامة عن طريق المراسيم في ظل الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، علماً أن المادة الأولى من الدستور كانت تقضي باختصاص البرلمان التشريعي المطلق، أي يمنع البرلمان من تفويض اختصاصه إلى هيئة أخرى، وذلك استناداً إلى مبدأ "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض"، ومع ذلك جرى العرف على قيام البرلمان بهذا التفويض.

(٢) العرف المعدل بالحذف:

يقوم العرف المعدل بالحذف على إسقاط حق من الحقوق أو اختصاص من الاختصاصات التي قررها الدستور لهيئة من هيئات الدولة الحاكمة، وذلك بإهمال تطبيق هذا النص لفترة كافية من الزمن تجعل الاعتقاد بأن هذا النص قد سقط، أو تم حذفه نتيجة عدم استعماله، فالعرف هنا يتمثل بعدم استعمال النص أو تطبيقه، بصورة تبعث على القول إن هذا النص قد ألغي نتيجة العرف. على

أن العرف المعدل بالحذف من المنطقي ألا يكون له أي قيمة دستورية أو قانونية،^{٤٣} لأنه من غير المعقول وفقاً للمبدأ السائد سقوط الحقوق بالإهمال أو عدم التطبيق. وبمعنى آخر فإن عدم استعمال اختصاص، أو حق من الحقوق، لا يؤدي إلى إلغاء النص المكتوب الذي يقرر هذا الحق، أو الاختصاص، وذلك مهما طال الزمن الذي لم يطبق فيه هذا النص. مثال ذلك عدم استعمال رئيس الجمهورية في فرنسا لحقه في حل مجلس النواب منذ عام ١٨٧٧ حتى قيام حكومة فيشي عام ١٩٤٠.

ومن الناحية القانونية فإن الحق لا يسقط نتيجة التخوف من تطبيقه لاعتبارات أو ظروف سياسية معينة.^{٤٤} وعليه لا شيء يحول قانوناً من استخدام هذا الحق في ظروف أخرى، أو كما يقول السيد بوردو: "ليس هناك من عقبة قانونية تحول دون استخدام هذا الحق"، فالعرف المعدل بالحذف ليس من شأنه مهما طال الزمن أن يلغي حق الحل في الأنظمة البرلمانية، لأن هذا الحق هو من السمات المميزة لهذه الأنظمة. ومن ثم فإن كان عدم تطبيقه يعود لأسباب وظروف سياسية بحتة، وليس لأسباب قانونية فإن مثل هذا الحق لا يسقط بالتقادم.^{٤٥}

٣- العرف المناقض للدستور:

العرف المناقض للدستور هو العرف الذي يخالف حكماً صريحاً من أحكام الدستور، ويتضمن تعديله بطريقة مخالفة له. ولكن نظراً لكون هذا العرف مناقضاً للدستور فهو غير مشروع. وهو شبيه بالعرف المعدل بالحذف، إلا أن وجه المخالفة تكمن في أن المخالفة في العرف المناقض تكون إيجابية، بينما هي سلبية في العرف

^{٤٣} - د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٤٨.

^{٤٤} - G.Burdeau. o.c. p60 .

^{٤٥} - Pierre pactet, o.c. p30.

المعدل بالحذف. ومثال ذلك أن ينص الدستور على كون الانتخاب مباشراً على درجة واحدة فينشأ العرف ويجعله غير مباشر وعلى درجتين، فهذه مخالفة صريحة للدستور لا تجوز. ومثال ذلك أيضاً جعل الاقتراع العام مقيداً بشروط التعليم، أو الثروة، فهذه أيضاً مخالفة لمبدأ الاقتراع العام المتساوي.^{٤٦}

المطلب الثاني

الدساتير الجامدة والدساتير المرنة

ينطلق التمييز ما بين الدساتير الجامدة و الدساتير المرنة من النظر إلى كيفية تعديل الدساتير، فإذا كان تعديل الدستور يتم وفق الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية كان الدستور مرناً *constitution souple*، أما إذا كان التعديل يستلزم إجراءات خاصة أشد من تلك التي يتم بها تعديل القوانين العادية كان الدستور جامداً *constitution rigide*.^{٤٧}

وتجب الإشارة إلى أن العبرة في هذا التمييز ليس مردها الموضوعات التي يتضمنها الدستور، أو محتواها، ولا كيفية وضعها، بل العبرة في ذلك هو كيفية التعديل، أي اشتراط أشكال خاصة، وإجراءات معينة لتعديل الدستور.

^{٤٦} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٤٧.

^{٤٧} - انظر باللغة الفرنسية:

G.Burdeau, o.c. p75
B.Chantebout, o.c. p35.

وفي اللغة العربية:

د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٣٧.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٨٠.

أولاً- الدساتير المرنة:

الدساتير المرنة هي الدساتير التي يمكن تعديلها بالطريقة ذاتها التي يتم بها تعديل القوانين العادية، فليس هناك من إجراءات مشددة، وخاصة في تعديلها، بل غالباً ما يتم تعديلها وفق الإجراءات العادية لسن التشريعات، ولهذا تستطيع السلطة التشريعية في الدساتير المرنة أن تقوم بتعديل الدستور كما تعدل القوانين العادية تماماً.^{٤٨} وبغض النظر عن الطريقة التي يتم بها وضع الدستور (بوساطة هيئة تأسيسية، أو من خلال الهيئة التشريعية، ولكن بإجراءات مختلفة) ففي هذه الدساتير تستطيع السلطة التشريعية أن تقوم بتعديل الدستور كما تفعل ذلك بالنسبة للقوانين العادية.

ووفق هذا المعيار قد يتبادر إلى الذهن أن الدساتير المرنة هي الدساتير العرفية، نظراً لإمكانية تعديلها بالإجراءات التشريعية العادية ذاتها، والمثال على ذلك هو إنكلترا، إذ يستطيع برلمانها أن يعدل القواعد الدستورية سواء كانت هذه القواعد مستمدة من العرف أو أنها كانت مدونة في وثيقة مكتوبة، لهذا السبب قيل أن البرلمان الإنكليزي يستطيع أن يفعل كل شيء "إلا أن يقلب الرجل إلى امرأة، أو المرأة إلى رجل".^{٤٩}

ولكن بتدقيق النظر في معيار الدساتير المرنة يتبين أن معيار التمييز في مرونة التعديل لا يقتصر فقط على الدساتير العرفية، وإنما يشمل كذلك الدساتير المدونة، فالقواعد الدستورية المدونة في إنكلترا يمكن أن تعدل وتلغى بالأسلوب ذاته الذي وضعت فيه كقوانين عادية.

^{٤٨} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٢٦.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٨٠.

^{٤٩} - J.Lafferrier, o.c. p282.

يمكن القول إن الدساتير المدونة قد تكون دساتير مرنة، إذ ليس هناك من تلازم بين تدوين الدساتير وجودها، رغم أن التفرقة ما بين النصوص الدستورية والقوانين العادية تبقى قائمة من الناحية الموضوعية، أي من ناحية الموضوعات والمسائل التي تعالجها كل من هذه النصوص. وعلى هذا لا شيء يمنع من أن تكون الدساتير المدونة دساتير مرنة، بحيث تعدل هذه الدساتير عن طريق السلطة التشريعية نفسها التي تسن القوانين العادية. ومن هنا تتجلى ميزة الدساتير المرنة في سهولة تعديلها بالطريق التشريعي، وابتاع الإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية ذاتها.^{٥٠}

ومن جهة ثانية تخفي تبعاً لذلك كل تفرقة شكلية بين القواعد الدستورية المرنة والتشريعات العادية، ولا يبقى اختلاف إلا من الناحية الموضوعية التي تتناولها هذه القواعد. ولكن رغم ذلك فإن الدساتير المرنة تبقى ثابتة ومستقرة رغم سهولة تعديلها طالما أنها تتلاءم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.^{٥١}

ولكن بالمقابل فإن سهولة تعديل هذه الدساتير قد يخشى معها إقدام السلطة التشريعية على إجراء تعديلات لا ضرورة لها، أو قد لا تقتضيها طبيعة التطورات السياسية والاجتماعية، أو قد تكون تعديلات ببواعث وأغراض شخصية للحكام، أو ببواعث وأهواء حزبية... وهذا كله قد يضعف من قدسية هذه الدساتير، ومن هيبتها، وبالتالي قد يزعزع استقرارها، وثباتها.^{٥٢}

^{٥٠} - د. إبراهيم شحاح. مرجع سابق. ص ١٣٤.

^{٥١} - انظر:

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٨٩.

د. يحيى الجمل. مرجع سابق. ص ٦٥.

^{٥٢} - انظر:

د. عثمان خليل. مرجع سابق. ص ١٥٢.

ومن أمثلة الدساتير المدونة المرنة الدساتير الفرنسية الصادرة في فرنسا في عام ١٨١٤ و ١٨٣٠، والدستور الإيطالي (القانون الأساسي الإيطالي الصادر عام ١٨٤٨)، والدستور الأيرلندي (ايرلندا الحرة) لعام ١٩٢٢.

وهكذا فإن التفرقة أو التمييز ما بين القواعد الدستورية و القوانين العادية تكاد تختفي بالنسبة للدساتير المرنة، بحيث لا يترتب عليها أي أثر من الناحية الشكلية، لأن سمو الدساتير من الناحية الشكلية لا يتحقق - كما سنرى - إلا في الدساتير الجامدة. أما في الدساتير المرنة فإن سمو الشكلي لا يتحقق فيها، وإن بقي هذا السمو من الناحية الموضوعية، أي لجهة اختلاف الموضوعات والمسائل التي تعالجها كل من النصوص الدستورية، والقوانين العادية.

ثانياً - الدساتير الجامدة:

الدستور الجامد *constitution rigide* هو الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا وفق إجراءات خاصة، وأصول مشددة تختلف عن الأصول والإجراءات العادية التي تتبع في القوانين العادية،^{٥٣}

على أن اشتراط إجراءات خاصة وأصول معقدة لتعديل الدستور لا يقصد منه عدم جواز تعديله، وإنما أن تكون هذه الإجراءات والشروط والأصول أكثر صعوبة مما هو عليه الحال في القوانين العادية.^{٥٤}

وعلى هذا فالدستور يكون جامداً كلما كان تعديله بإجراءات مشددة تختلف عن

د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ١٩٤.

د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٣٨.

^{٥٣} - انظر:

د. يحيى الجمل. مرجع سابق. ص ٦٥.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٨١.

^{٥٤} -G.Burdeau, o.c. p75.

إجراءات سن القوانين العادية، فقد يشترط لتعديل الدستور مثلاً انتخاب مجلس تأسيسى، أو يشترط أن يخضع التعديل بعد إقراره إلى الاستفتاء الشعبى، أو قد يشترط أغلبية خاصة، أو موافقة الهيئة التشريعية إذا أنيط بها التعديل في عدة دورات تشريعية متتالية. وقد كان الدستور الفرنسى لعام ١٨٧٥ كان يشترط ضرورة اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، ومن ثم وجوب توافر أغلبية خاصة لإمكانية تعديله. والدستور الفرنسى الحالي لعام ١٩٥٨، بحسب نص المادة /٨٩/ منه أعطى حق التعديل لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بمجلسيه، وأن يعرض التعديل في الحالتين على البرلمان للنظر فيه، وفي حال إقراره من البرلمان يطرح على الشعب لاستفتاءه فيه، والموافقة عليه، وعندها يصبح التعديل نافذاً. أما إذا قرر رئيس الجمهورية عرض مشروع التعديل على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر عام، ففي هذه الحالة لا يعرض على الشعب، وإنما يجب أن تتوافر موافقة ثلاثة أخماس أعضاء المؤتمر لتعديله. ومن الدساتير الجامدة نذكر كذلك الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، والدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١، والدستور السوري الحالي لعام ١٩٧٣، حيث تنص المادة ١٤٩ منه على أن لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور. ويجب أن يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها، والأسباب الموجبة لذلك. وعند ورود الاقتراح إلى مجلس الشعب يشكل لجنة خاصة لبحثه، ثم يناقش المجلس اقتراح التعديل، فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عدّ التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية، وأدخل في صلب الدستور.

وصفة الجُمود التي ترافق الدساتير المدونة الجامدة تشمل جميع النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية، حتى ولو كانت غير دستورية من حيث طبيعتها.^{٥٥} بناءً على

^{٥٥} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٣٧.

هذا فإن صفة الجمود التي ترافق الدساتير الجامدة لا تنطلق من الموضوعات التي يحتويها الدستور، وإنما من حيث سموها الشكلي، أي من حيث الشكل الذي وضعت فيه وورودها في صلب الدستور، فهي تتمتع بنوع من الحصانة إزاء المشرع العادي لمجرد ورودها في الدستور. والجمود قد يكون جموداً نسبياً أو جموداً مطلقاً.^{٥٦} والجمود المطلق يكون على صور عدة: فقد يكون ناتجاً من النص على عدم جواز تعديل بعض مواد الدستور تعديلاً مطلقاً، وفي أي وقت من الأوقات. أو قد يكون جموداً مطلقاً لجميع مواد الدستور، ولكن لفترة زمنية محددة، أي أن الجمود هنا مطلق وكلي، ولكنه مؤقت. وقد يعني الجمود حظر تعديل الدستور بصفة دائمة، ولكن مثل هذا الحظر هو بإجماع الفقهاء باطل ولا قيمة قانونية له.^{٥٧}

ولكن في حالات الجمود كافة نتساءل لماذا يجعل المشرع الدستوري إجراءات تعديل الأحكام الدستورية أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القوانين العادية؟

أ- الهدف من جمود الدساتير:

يذهب الفقه بصورة عامة إلى أن الهدف من جمود الدساتير هو إعطاء صفة الاستقرار والثبات للأحكام والقواعد الدستورية. ولهذا يتشدد واضعو الدساتير في هذه الإجراءات حتى يضمنوا ثبات النظام السياسي، واستقراره. ودرجة التشدد في الإجراءات والأصول تختلف بالطبع باختلاف الرغبة التي يبتغيها واضعو الدستور في تحقيق الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، فكلما كانت الرغبة في تحقيق الثبات والاستقرار كبيرة كانت الإجراءات أكثر تعقيداً، وصعوبة.

^{٥٦} - د. عبد الغني بسيوني. مرجع سابق. ص ١٣٨.

^{٥٧} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٦٢.

ب- نتائج الجمود:

إن الاستقرار الذي يهدف إليه واضعو الدستور لا يقصد به بحال من الأحوال جمود النصوص الدستورية وتجميدها، ذلك أن الحياة السياسية في النظام السياسي بطبيعتها لا تقبل الجمود، وإنما يقصد به التقيد بالضوابط الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري، واحترامها، وذلك حتى لا تؤدي كثرة التعديلات التي تدخل على الدستور إلى زعزعة القواعد المنظمة للعقد الاجتماعي، أي إلى زعزعة القواعد المنظمة لسلوك المجتمع والدولة.

من جهة أخرى فقد أظهرت التجربة الدستورية أن صفة المرونة في الدساتير المدونة قد أدت إلى إفقادها صفة الثبات، والاستقرار، ومن ثم تطاول السلطة التشريعية عليها بالتعديل، أو الإلغاء، الأمر الذي يفقدها صفة القدسية والعلوية التي يجب أن تتمتع بها إزاء القوانين العادية، فنظام الأحزاب السياسية، وما ينتج عنه من أغلبية ومعارضة، وما يتبع هذه أو تلك من أهواء ونزوات سياسية، بل ومنازعات حزبية، يجعل تعديل الدستور المرن عرضة لهذه الأهواء والتزوات، ونظام العقد الاجتماعي لا يقبل بطبيعته مثل هذه الأهواء والتزوات السياسية.^{٥٨}

لهذا فإن التنظيم الدستوري الحديث يميل إلى الأخذ بفكرة الدساتير الجامدة، مع الأخذ بالحسبان درجة التشدد والتعقيد في الإجراءات مع درجة الرغبة في تحقيق الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية.

^{٥٨} - يلاحظ أنصار الدساتير المرنة أن المرونة التي تتمتع بها الدساتير المرنة، وسهولة تعديلها عن طريق القوانين العادية لم يحل دون استقرارها الاستقرار المطلوب شأنها في ذلك شأن القوانين العادية.
انظر:

د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ١٣٥.

وعلينا أن لا ننسى أنه ليس بالضرورة أن تكون الدساتير الجامدة كلها دساتير مدونة، فالدساتير العرفية يمكن أن تكون أيضاً دساتير جامدة، وذلك عندما يتطلب تعديلها طريقة تختلف عن طريقة تعديل القوانين العادية. وهكذا فإن القوانين الأساسية في عهد الملكية الفرنسية قبل الثورة كانت قوانين عرفية، ولكنها جامدة، حيث لم يكن تعديلها ممكناً إلا باتفاق الملك ومجلس الطبقات. لذلك الربط بين عدم تدوين الدساتير واتصافها بالمرونة لا يقوم على ما يسوغه، فالواقع العملي يدل على أن سبب الربط ما بين تدوين الدساتير وجودها هو أن معظم الدساتير المدونة تتصف اليوم بالجمود، وأن الدساتير غير المدونة تتصف بالمرونة.

المبحث الثالث

نشأة الدساتير

نظراً للأهمية البالغة التي تحظى بها الدساتير في حياة الأمم فقد جرى الفقه الدستوري على التمييز في وضع الدساتير بين السلطة التي تضع الدستور وتسمى السلطة المؤسسة *Pouvoir constituant*، والسلطة التي تختص بتعديل الدستور وتسمى هذه الثانية بالسلطة المؤسسة *pouvoir institué*.^{٥٩}

وللتمييز بين هاتين السلطتين جرى الفقهاء على استعمال تعبير السلطة المؤسسة بدل التأسيسية، وإضافة وصف الأصلية لهذه السلطة، ووصف الفرعية، أو المشتقة للثانية، أي لسلطة التعديل، بحيث نميز في هذا المجال بين السلطة المؤسسة الأصلية، والسلطة المؤسسة الفرعية، أو المشتقة.^{٦٠}

^{٥٩} - انظر حول هذا الموضوع :

G.Burdeau, o.c. p80.
B.Chantebout. o.c. p31.
D.Turpin, o.c. p83.

وفي اللغة العربية أنظر مثلاً:

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٦٣.
د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٣٧.
د. عبد الحميد متولي. مرجع سابق. ص ١٨.
د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ٥١.
د. عبد الغني عبد الله بسيوني. مرجع سابق. ص ٧٧.

^{٦٠} - انظر حول هذا الموضوع :

د. منذر الشاوي: "القانون الدستوري". مطبعة شفيق. بغداد. عام ١٩٦٧. ص ١٥٩.

ويظهر عمل السلطة المؤسسة الأصلية عندما لا يوجد دستور للدولة أصلاً، كميلاد دولة جديدة، أو حصول إحدى الدول على استقلالها.^{٦١}

وقد يظهر عمل السلطة المؤسسة أيضاً عندما يسقط الدستور القديم نتيجة ثورة، أو انقلاب. وفي هذه الصورة يثور التساؤل حول تحديد صاحب السلطة المؤسسة الأصلية، وتسويغ قانونية الثورة أو الانقلاب ؟

تعدّ السلطة المؤسسة الأصلية أسمى السلطات العامة في الدولة، لأنها تنظم صلاحيات السلطات الأخرى كافة، فما هو المقصود بالسلطة المؤسسة الأصلية ؟ ما هي طبيعتها ؟ وما هي التسويغات الدستورية والقانونية لعمل هذه السلطة؟

المطلب الأول

السلطة المؤسسة الأصلية

السلطة المؤسسة هي السلطة التي تعلو على السلطات العامة في الدولة كافة، ويعود لها صلاحية وضع الدستور. إنها سلطة أصلية، عليا، متفردة، وغير مشتقة من أي سلطة أخرى. وهي متميزة عن غيرها من السلطات التي يحدتها الدستور. وهذه السلطة هي التي تعطي السلطات الأخرى التي يحدتها الدستور أساس اختصاصها، وصلاحية ممارستها لسلطاتها الدستورية. لهذا يطلق على هذه السلطات التي تنشأ بموجب أحكام الدستور اسم السلطات المؤسسة تمييزاً لها عن السلطة المؤسسة.

^{٦١} - وهذا ما حدث في أعقاب الحرين العالميتين الأولى والثانية بالنسبة للهند، وباكستان، وبولونيا، وتشيكوسلوفاكيا، وساحل العاج ...

ووفقاً لهذا التصور فإن السلطة المؤسسة تتمتع من حيث المبدأ بصلاحيات مطلقة في وضع القواعد الدستورية، دون أن تخضع في عملها لأي سلطة سابقة، أو قاعدة سابقة، فلها الحرية الكاملة في تغيير ما تشاء من القواعد القانونية الموجودة، وإقامة دستور جديد. ولها سلطة التعديل والإنشاء معاً، أي تعديل الدستور، أو وضع دستور جديد.^{٦٢}

وعلى هذا يكون لدينا سلطتان، سلطة لوضع الدستور إنشاءً وتعديلاً، وسلطة أخرى تظهر تحت اسم سلطة التعديل، ويكون منصوص عليها في الدستور السائد. ولكن هذا لا يعني أن دورها يقتصر على تعديل أحكام الدستور. وهكذا إذا كانت هذه السلطة الأخيرة تستمد سلطتها من أحكام الدستور فإن التساؤل يقوم على معرفة الأساس الذي تستمد منه السلطة الأولى مصدرها؟ ومعرفة الطبيعة الدستورية والقانونية لعملها؟

أولاً- الأساس القانوني للسلطة المؤسسة الأصلية:

يقتضي الحديث عن السلطة المؤسسة ربط دراسة عمل هذه السلطة، أو قانونيتها، بدراسة تطور فكرة السيادة في الدولة، ومن ثم تحديد صاحب السيادة الحقيقي في الدولة، أو القابض على السلطة، وفيما إذا كان فرداً أو هيئة، أو الأمة، أو الشعب؟

ومثل هذه الدراسة لم تظهر في الحقيقة إلا منذ الثورة الفرنسية التي حاول فقهاؤها تسويغ شرعية عمل السلطة المؤسسة الأصلية منطلقين في ذلك من أن السيادة لا يمكن أن تتجسد في شخص الملك (الحاكم).

^{٦٢} - د. منذر الشاوي. مرجع سابق. ص ١٥٩.

لقد كان الملوك (الحكام) يعدّون أنفسهم أصحاب السيادة في الدولة، وبالتالي يختصون وحدهم بملكة وضع الدستور، سواء في شكل منحة، أم في شكل عقد. إلا أن فكرة العقد الاجتماعي سرعان ما تطورت على يدي الفقيه روسو، وتطور فكرة العقد الاجتماعي تطورت الأفكار الديمقراطية التي مؤداها أن الأمة (أو الشعب)، هي صاحب السيادة.

وترتب على ذلك بصورة لاحقة أيضاً انفراد صاحب السيادة بوضع الدستور، إما من خلال جمعية تأسيسية، أو بطريقة الاستفتاء الشعبي، أو الدستوري.

كما ظهرت فكرة السلطة المؤسسة من الناحية التاريخية - كما أشرنا - في فلسفة الفكر السياسي الليبرالي لكتاب القرن الثامن عشر، وبصورة خاصة لدى من تبنّى فلسفة العقد الاجتماعي كما أطلقها روسو، وذلك من أجل بلورة الأفكار الليبرالية التي تناشد وصول الشعب إلى الحكم، أو إشراكه فيه. وقد انعكست هذه الأفكار الليبرالية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦، والذي أكد على أن: "هدف كل مجتمع سياسي هو حفظ حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن أن تسقط بمضي الزمن. وهذه الحقوق هي الحرية، الملكية، الأمن، ومقاومة الطغيان".^{٦٣} كما أكد أيضاً أن: "ضمان حقوق الإنسان والمواطن يستلزم وجود سلطة عامة".^{٦٤} وأن: "كل مجتمع ليس فيه ضمان للحقوق... ليس له دستور مطلقاً".^{٦٥}

لكن المشكلة التي واجهت الفكر الديمقراطي هي كيفية إسناد السلطة إلى الشعب ليمارس فيها السلطة المؤسسة ؟

^{٦٣} - المادة الثانية من الإعلان.

^{٦٤} - المادة (١٢) من الإعلان.

^{٦٥} - المادة (١٦) من الإعلان.

من أجل ممارسة هذه السلطة يقيم الشعب ممثلين عنه مهمتهم ممارسة السلطة المؤسسة باسمه، لذلك فالقول إن السلطة المؤسسة تمثل سيادة الدولة تبقى فكرة مجردة. هؤلاء الممثلون الذين تقيمهم الأمة يحلّون محلها في إنشاء الدستور. وبالتالي يتصرف هؤلاء الممثلون وفق التفويض الصادر من الأمة، أو الشعب، وكأن إرادتهم هي إرادة الأمة ذاتها.

لكن فكرة التمثيل لا يمكن تصورها إلا بعد إقامة الدستور،⁶⁶ أما قبل ذلك فلا نستطيع القول بوجود تمثيل، سواء كان هذا التمثيل مباشراً أم غير مباشر، والسبب في ذلك أن الدستور بعد إنشائه هو الذي ينظم هذا التمثيل، فكيف نعطي إذن السلطة المؤسسة إلى أصحابها دون تمثيل؟ وعلى أي أساس تقوم هذه السلطة بإنشاء الدستور وإعداده؟ وكيف نميز هذه السلطة عن السلطة المؤسسة؟

في الواقع إن كون السلطة المؤسسة سلطة مهيمنة مؤسسة وعلوية لا يعني أكثر من مظهرين لحقيقة واحدة هما شرعية تصرفات السلطة المؤسسة وصحتها، فصفة الهيمنة يجب أن لا تغلب على السلطة لتسبغ على أفعالها الشرعية القانونية، فالهيمنة لا يمكن إذن أن تؤدي دوراً في تقييد السلطة المؤسسة، لأن التقييد لا يمكن أن يأتي إلا من سلطة تعلو على السلطة المؤسسة. ولكن أين هي هذه السلطة؟ ما هي طبيعتها؟ هل هي سلطة فوق السلطات؟ وهل هي ذات صبغة قانونية أم سياسية؟ أم سياسية وقانونية؟ هل هي خارجة عن القانون أم أنها تخضع له؟ وإذا خضعت للقانون فمن هو الذي يحدد شروط هذا الخضوع وصوره وكيفيته؟

⁶⁶ -Carre de malberg," Contribution à la theorie générale de l'Etat", TII, Paris, Sirey. 1922, p545546.

ثانياً- طبيعة السلطة المؤسسة الأصلية:

في الحقيقة إن فكرة التقييد من طبيعة قانونية. أما من الناحية الواقعية فإنه لا يمكن تصور تفسير مرضٍ حتى الآن ليحول الواقع إلى قانون، فتقييد السلطة المؤسسة لا قيمة له، لأنه ما أن تنجح الثورة أو الانقلاب حتى تتغلب فكرة القانون التي ظهرت على تلك التي كانت سائدة، فالسلطة المؤسسة إذن من طبيعة خاصة. وهي لا يمكن النظر إليها إلا من خلال أحكام الدستور الذي نظمها، ونص عليها. وبهذا المعنى أيضاً تخرج عن ميدان الدراسة القانونية البحتة، وتدخل في ميدان الدراسات الدستورية والسياسية، وتندرج في إطار دراسة الدستور، وتستمد قوتها منه. ولا يمكن بالتالي إدراكها إلا في إطار النظام القانوني والسياسي. وبهذا فإن السلطة المؤسسة الأصلية تجد أساسها في الدستور الذي يحدد اختصاصاتها. أما سلطاتها فإنها مطلقة، ولا يحكم شكلها قواعد قانونية مسبقة، وهي التي تمارس هذه السلطة وفق التصورات والأشكال التي تترتبها. كما أن حدود هذه السلطة وصلاحياتها إنما تتحدد بالدستور، وفكرة القانون.

والسلطة المؤسسة تبعاً لهذه الإيديولوجيات لا يمكن أن تتوضع في إطار عالم القانون، بل في عالم السياسة، فهي ذات طبيعة سياسية، تنظم نفسها بوضع القواعد التي ستمارس وفقاً لها اختصاصاتها، وصلاحياتها. ويمكن أن تظهر بشكل سلطة مؤسسة فتقيم الدستور، أو بشكل سلطة تضع قواعد لتنظيم السلطة، وقواعد منظمة وملزمة لسلوك الأفراد، أي كسلطة مؤسسة.

المطلب الثاني

أساليب وضع الدساتير

يمكن أن نميز بين أسلوبين من أساليب وضع الدساتير، الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، والأساليب الديمقراطية:

أولاً- الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير:

الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير هي الأساليب التي لا تظهر فيها إرادة الأمة، أو الشعب في وضع الدستور، بل يكون وضع الدستور ثمرة إرادة الحاكم وحده (ملك- إمبراطور) على شكل منحة، أو ثمرة إرادة الحاكم والشعب على شكل عقد.

وتعدّ الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير من الأساليب الملكية، وهي تمثل مرحلة في نظام الحكم الملكي، وتطوره من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة:

أ- المنحة : L'octroi

يتم وضع الدستور وفقاً لهذا الأسلوب بناءً على إرادة الحاكم المنفردة، على شكل منحة إلى شعبه، حيث يعدّ الدستور تجسيداً لإرادة الملك صاحب السيادة، أو السلطان.

ولكن إذا كان أسلوب المنحة يتم من قبل إرادة الحاكم التلقائية طوعاً. بمنح شعبه دستوراً لينظم ممارسته للسلطة، فإن الواقع يظهر أن الملوك غالباً ما يكونوا مضطرين، بل مجبرين بحكم الظروف السياسية إلى التنازل عن بعض حقوق السيادة على

شكل عهود، أو موثيق، فيتفادوا بذلك سخط الشعب وثورته.^{٦٧} كما أنه يمكن القول إن الملوك يقدمون مكرهين لحفظ سلطاتهم وكرامتهم على إصدار الدستور خشية أن يضطروا لإصداره نزولاً عند إرادة الشعب.

ومن أمثلة الدساتير الصادرة بطريق المنحة الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤ الذي أصدره لويس الثامن عشر بعد هزيمة الإمبراطور نابليون بونابرت، وعودة الملكية إلى فرنسا. وقد جاء في مقدمة هذا الدستور بأن: "الملك بإرادته الحرة، وبممارسته الحرة لسلطاته الملكية، منح وأعطى تنازلاً وهبة لرعاياه، باسمه، وبالنسبة عمن يخلفه، وإلى الأبد، العهد الدستوري". ومن الدساتير التي صدرت على هذا النحو أيضاً الدستور الروسي لعام ١٩٠٦، والدستور الياباني لعام ١٨٨٩ الذي صدر بمحض إرادة الملك إلى الشعب، والدستور الإيطالي لعام ١٨٤٨.

ومن الدساتير المعاصرة التي صدرت بطريقة المنحة الدستور المصري لعام ١٩٢٣، والدستور الإثيوبي لعام ١٩٣١، ودستور إمارة موناكو الذي أصدره أميرها عام ١٩٦٢ بدلاً من دستور ١٩١١.

ولكن مهما يكن من أمر وضع الدستور بطريقة المنحة فإن التساؤل يثور عما إذا كان الملك أو الحاكم الذي منح شعبه دستوراً يملك سحبه، أو إلغائه بإرادة وحيدة الطرف؟ وكذلك عن مدى التزامه بهذا الدستور الذي منحه لشعبه ؟

اختلفت إجابات الفقهاء حول هذا التساؤل، حيث ذهب بعضهم إلى القول إن من حق الملك أو الحاكم سحب الدستور أو استرداده، لأن من يملك حق المنح يملك حق الاسترداد أو السحب... إلا إذا تنازل الملك صراحة عن هذا الحق، حيث لا يجوز له عندئذٍ سحب الدستور أو استرداده.^{٦٨}

⁶⁷ - J.Lafferrier, Manuel de Droit Constitutionnel, 194 G.Burdeau. o.c. p 83.

^{٦٨} - انظر:

غير أن الثابت في الفقه أن الملك أو الحاكم لا يستطيع المساس بالدستور سحباً، أو إلغاءً، أو تعديلاً... إلا برضاء ممثلي الأمة، لأن الأمة بعد أن قبلت الدستور لم يعد هناك التزام وحيد الطرف، بل أضحي التزاماً ما بين الحاكم والأمة. والشعب بهذه الصفة يكون قد عادت إليه سلطته التي اغتصبها منه الحاكم. ومن ثم فإن الدستور يكون قد تعلّق به حق الشعب الذي أجبر الحاكم على إصداره، فلا يجوز بعد ذلك المساس به إلغاءً، أو تعديلاً، إلا بموافقة الشعب، ووفق الطرائق التي نص عليها الدستور. أضف إلى ذلك أن الالتزام الوحيد الطرف المبني على الإرادة المنفردة لا يمكن أن يكون مصدراً لالتزامات وحيدة الطرف بين الحاكم والشعب، وإنما لالتزامات متقابلة بين الحاكم والشعب الذي قبل هذه الالتزامات، من ثم ليس للملك حق سحب الدستور، أو تعديله، أو أن يتحرر من التزامه إلا بموافقة الأمة مجتمعة، والإرادة المنفردة تكون مصدراً للالتزام متى لاقت قبولاً من الأمة.^{٦٩}

على أنه مهما يكن من أمر قوة المسوغات والحجج التي يملئها المنطق من أن الحاكم لا يستطيع سحب الدستور أو تعديله أو تفسيره حسب أهوائه ورغباته، فإن الواقع يظهر أن الدستور الذي أعطي بطريقة المنحة يمكن سحبه أو تعديله عندما يشاء الملك أو الحاكم. وهذا ما ذهب إليه الملك شارل العاشر في فرنسا في عام ١٨٣٠ بإلغاء دستور ١٨١٤ الذي كان قد صدر في شكل منحة.^{٧٠}

د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٥٧.

د. عبد الحميد متولي. مرجع سابق. ص ٦٩.

^{٦٩} - انظر:

د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٥٠.

د. عثمان خليل عثمان. مرجع سابق. ص ١٢٥.

^{٧٠} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ٦٤.

ب- العقد " : Le Pacte

وهو أسلوب متقدم عن أسلوب المنحة في السير نحو الديمقراطية، لأن الدستور يصدر بمقتضى اتفاق، أو عقد، بين الملك والشعب، فليس هناك من إرادة وحيدة الطرف كما هو الحال في المنحة، بل إرادتان تتمثلان في إرادة الحاكم من جهة، وإرادة الشعب من جهة أخرى، وهما تلتقيان في صورة اتفاق أو عقد. وهذا الاتفاق أو العقد يكون ملزماً لأطرافه، حيث لا يمكن إلغاء الدستور، أو تعديله، إلا باتفاق الطرفين.^{٧١}

ووضع الدستور عن طريق اتفاق أو عقد يتم في الواقع بأن يوضع الدستور من قبل جمعية منتخبة تمثل الأمة، ثم يعرض على الملك الذي يضطر إلى قبوله مكرهاً وإقراره تحت ضغط إرادة الشعب... كما حدث في فرنسا إبان ثورة ١٧٨٩، وفي إنكلترا عندما صدر العهد الأعظم *Magna Carta* عام ١٢١٥.

وأسلوب التعاقد في إصدار الدساتير قد يقع أحياناً حين يلزم المرشح للعرش بالعقد أو الاتفاق فيملّي عليه الشعب شروطه، ويقبلها للاعتراف به ملكاً،^{٧٢} كما حصل في إنكلترا عام ١٦٨٩ حين تولى العرش "غيوم دوران"، ومن ذلك أيضاً الدستور البلجيكي لعام ١٨٣١، وكذلك دساتير الدول البلقانية التي تحررت من الإمبراطورية العثمانية (اليونان لعام ١٨٤٤، ورومانيا عام ١٨٦٤، وبلغاريا ١٨٧٩). ومن الدساتير العربية التي صدرت بشكل تعاقدى الدستور العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الكويتي الحالي الصادر في ١١/٢١/١٩٦٢، حيث وضع مشروعه المجلس التأسيسي، ثم عرض بعد ذلك على الأمير الذي صدق عليه وأقره.^{٧٣} وكذلك دستور الأردن الذي نشر

^{٧١} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٥٠.

^{٧٢} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٤٢.

^{٧٣} - انظر:

د. عبد الفتاح حسن: "مبادئ النظام الدستوري في الكويت". عام ١٩٦٨. ص ١٣٩.

د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ٦٦.

عام ١٩٤٦ ونفذ عام ١٩٤٧.

ووضع الدستور عن طريق العقد يمثل مرحلة وسطى ما بين المنحة والطرائق الديمقراطية، لأنه يشرك الحاكم والأمة بممثليها بوضعه. والمبادرة في وضع الدستور قد تكون من الحاكم أو من الشعب... والموافقة عليه تأتي من الحاكم الذي سيلتزم به. والشعب قد يشارك في وضع الدستور بطريقة مباشرة بوساطة جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض، أو من خلال موافقة الشعب بشكل استفتاء على مشروع الدستور، بحيث لا يكون الدستور نافذاً إلا بعد موافقة الحاكم عليه.

ووفقاً لهذا التصور من المبادرة المشتركة في وضع الدستور بشكل تعاقدى يظهر دور الشعب، أو إرادة الأمة، بشكل جلي على أن الحاكم يستأثر بالموافقة على الدستور، وقد يكون مجبراً أحياناً على قبوله. ولكن في كلتا الحالتين فإن إلغاء الدستور، أو تعديله، لا يتم إلا باتفاق الحاكم والشعب معاً.^{٧٤}

ومفاد ذلك أن الحاكم لا يستطيع بإرادته المنفردة تعديل الدستور، أو العمل على إلغائه، وغالباً ما يتم النص في الدستور على الإجراءات التي يعدل فيها. إن وضع الدستور بطريقة العقد أو الاتفاق تمثل مرحلة متقدمة نحو الديمقراطية -إذا ما قورنت بطريقة المنحة- فهي تشرك الشعب عن طريق ممثليه في شؤون السلطة السياسية، ومن ثم في الوصول إلى جوهر السيادة التي تنبع من الشعب، ويكون الشعب مصدرها.

ثانياً- الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير:

مع نشوء الفكر الديمقراطي وتطوره منذ القرن الثامن عشر اتجه العمل إلى الأخذ بالأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير، وذلك كتعبير مباشر عن إرادة الشعب، فالشعب هو مصدر السلطات وهو صاحب السيادة، وله يعود الحق في

^{٧٤} - د. يحيى الجمل. المرجع السابق. ص ٥٤.

تحديد الشروط التي يفوض فيها ممارسة السلطة التي تعود له أصلاً، ومن ثم يكون له الحق في تحديد الشروط التي يوضع بموجبها الدستور. ومن هذه الأساليب:
أ- الجمعية التأسيسية أو المؤتمر:

Assemblée constituante ou convention

في أسلوب الجمعية التأسيسية (المؤتمر) يقوم الشعب بانتخاب هيئة تمثله خصيصاً لوضع الدستور، وتسمى هذه الهيئة التمثيلية بالجمعية التأسيسية (المجلس التأسيسي)، وتكون مهمتها مخصصة بوضع الدستور أو إلغائه، بمعنى آخر يناط بها ممارسة السلطة المؤسسة. تقوم هذه الهيئة -وتبعاً لدرجة النضج السياسي لأفراد الشعب- بوضع الدستور الذي تستلهم فيه الفكرة القانونية الموجودة في المجتمع.

وبموجب التفويض الذي تحصل عليه هذه الهيئة في وضع الدستور نكون في الواقع قد أخذنا بمبدأ سيادة الأمة الذي تسند الأمة بموجبه إلى هؤلاء الممثلين مهمة وضع الدستور. ويكون الدستور بموجب هذا التفويض في أسلوب الجمعية التأسيسية أو المؤتمر نافذاً بمجرد إقراره من الجمعية أو المؤتمر، دون أن يتوقف نفاذه فيما بعد على إرادة أحد، سواءً الحاكم أم الشعب. وبمعنى آخر يتم إقرار الدستور في هذه المرحلة دون الرجوع إلى الشعب.^{٧٥}

وأسلوب المؤتمر أو الجمعية التأسيسية عرف لأول مرة في وضع دساتير الولايات المتحدة عند استقلالها عام ١٧٧٦. ومن ثم اتبع هذا الأسلوب في وضع الدستور الاتحادي الأمريكي لعام ١٧٨٧، وذلك بشكل جمعية وطنية عرفت في الولايات المتحدة الأمريكية باسم *convention* إشارة إلى المؤتمر الدستوري الذي انعقد في فيلادلفيا بولاية بنسلفانيا.

^{٧٥} - د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٦٠.

ومن الولايات المتحدة أخذ رجال الثورة الفرنسية بهذا الأسلوب، وطبقوه في وضع دستور ١٧٩١، وذلك تمثيلاً مع قول الفقيه "سيس" الذي كان يرى أن الأمة كلها لا تستطيع أن تجتمع لوضع الدستور، ولهذا وجب أن تنتخب هيئة استثنائية لممارسة السلطة التأسيسية، أي لممارسة سلطة وضع الدستور. كما طبقت هذه الطريقة في وضع دستور عام ١٨٤٨، ودستور عام ١٨٧٥.

بعد الحرب العالمية الثانية أخذت دول عديدة بأسلوب الجمعية التأسيسية في وضع دساتيرها، من ذلك: دستور ألبانيا لعام ١٩٤٦، ويوغسلافيا عام ١٩٥٦، وتشيكوسلافاكيا عام ١٩٤٨، ورومانيا عام ١٩٤٨، وبلغاريا عام ١٩٤٧، والمجر عام ١٩٤٩، وباكستان عام ١٩٥٦. ومن دساتير لدول العربية التي وضعت بطريق الجمعية التأسيسية: الدستور السوري عام ١٩٥٠، والدستور التونسي عام ١٩٥٠، والليبي لعام ١٩٥١، والأردني لعام ١٩٥٢.

والمهم في أسلوب الجمعية التأسيسية هو التأكيد على أن الأمة هي صاحبة السيادة من جهة، وأن تكون هذه الجمعية مشكلة بطريقة الانتخاب حصراً من الأمة من جهة أخرى. وهذا يستتبع أن تكون هذه الجمعية هي صاحبة السلطة التأسيسية، وأن السلطة التشريعية التي يحدثها الدستور لا تملك سلطة وضع الدستور، بل هي سلطة منشأة تختص بسن التشريعات وتعديلاتها، ولكن في ظل أحكام الدستور الذي أقامته الجمعية التأسيسية.

وهذا بدوره يستتبع أيضاً أن سلطة وضع الدستور إنما تنحصر في الأمة، أو الشعب الذي ينتخب ممثليه خصيصاً لوضع الدستور، ومن ثم بمجرد وضع الدستور وإقراره ينتهي عمل هذه الهيئة النيابية، أو التمثيلية.

يعكس أسلوب الجمعية التأسيسية وجهاً من أوجه الديمقراطية في الاعتراف للأمة بوضع دستورها بمحض إرادتها، ودون أن توقف نفاذه على موافقة الحاكم أو

الشعب، فهي تعكس أو تشكل الخطوة الأساسية نحو الديمقراطية الصحيحة، وإن كان الوجه الأصح للديمقراطية يكتمل بإدخال أسلوب الاستفتاء الدستوري.

ب- الاستفتاء الدستوري أو التأسيسي:

إذا كان أسلوب الجمعية التأسيسية يشكل خطوة متقدمة نحو الديمقراطية بصدور الدستور ونفاذه. بمجرد إقراره من الجمعية، ودون أن يتوقف نفاذه على موافقة الشعب، فإن أسلوب الاستفتاء الدستوري يذهب أبعد من ذلك، إذ يقتضي أن الدستور الذي تعدّه الجمعية التأسيسية لا يصبح نافذاً إلا إذا عرض على الشعب ووافق عليه. ومعنى آخر إذا كان دور الشعب في أسلوب الجمعية التأسيسية غير مباشر، حيث يقتصر على مجرد انتخاب الهيئة التي تتولّى وضع الدستور، فإن دور الشعب في الاستفتاء الدستوري يكون أبلغ أثراً، وأبعد عمقاً في الفكر الديمقراطي، إذ يقتضي تدخل الشعب نفسه وبصورة مباشرة في إقرار دستوره.⁷⁶

وبالتالي يمكن أن نتصور قيام جمعية تأسيسية، أو هيئة منتخبة، أو لجنة حكومية، أو لجنة فنية... تقوم بإعداد مشروع الدستور، لكن الدستور لا يصبح نافذاً إلا بعد عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، أي بعد موافقته عليه بطريقة الاستفتاء الشعبي.⁷⁷

ومن الدساتير التي وضعت بموجب هذا الأسلوب يمكن أن نذكر: دساتير الثورة الفرنسية ومنها دستور ١٧٩٣، ودستور ١٧٩٥، ودستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦، ودستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨. وكذلك الدستور الإيطالي عام ١٩٤٨. ومن ذلك أيضاً الدستور السوري الحالي لعام ١٩٧٣ الذي أعدّ مشروعه مجلس الشعب، وعرض على الشعب لاستفتائه فيه.

⁷⁶ -G.Burdeau, o.c. p82.

⁷⁷ -G.Burdeau, Ibid.

بناءً على ما تقدم فإن طريقة الاستفتاء الدستوري تعني الممارسة الحقيقية للديمقراطية بأن يمارس الشعب بنفسه مباشرة التعبير عن سيادته، والاشتراك في ممارسة السلطة التأسيسية.

ج- التصديق الشعبي:

تبعاً لهذه الطريقة يجري إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة حكومية، أو لجنة فنية، ثم يستفي الشعب فيما بعد. ولكن يُخشى أن يعطي الشعب في هذا الأسلوب موافقته على مشروع دستور اللجنة الحكومية إما خوفاً ورهبة من النظام القائم، أو من الحماس الوطني له... مفضلاً دستوراً ما على نظام لا دستور له.

وتصبح بذلك موافقة الشعب مجرد شكلية سلبية، لأن الدستور يكون من عمل الحكومة. وبمعنى آخر فإن إرادة الشعب لا تظهر بشكل يسمح لنا بالقول إن الشعب قد عبر عن رأيه بصورة ديمقراطية، وإنما تحت ستار الاحتماء خلف الشرعية الدستورية المفروضة عليه من قبل الحكام أو الحاكم الذي يعرض عليه مشروع الدستور ليعين رأيه فيه بـ (نعم) أو (لا)، أي ليوافق عليه كلية أو يرفضه كلية، على أن هذا الشكل من أشكال وضع الدساتير عن طريق لجنة حكومية، وإن كان فيه بعض المآخذ في عدم تمثيه مع الديمقراطية الحقيقية التي تفترض وجود هيئة منتخبة لوضع مشروع الدستور وإعداده، وفي استنباط الموافقة الحقيقية للشعب عليه، أي لإرادته الحقيقية، إلا أنه يعدّ مظهرًا من مظاهر ممارسة الشعب لسيادته بنفسه.

المبحث الرابع

موضوع الدستور ومحتواه

الدستور بحسبانه ناظماً لممارسة السلطة السياسية ذو محتوى مزدوج، فهو من جهة يعين الحكام الذين يحق لهم أن يقرروا باسم الدولة، وهو يحدد صلاحياتهم، ووظائفهم، وكيفية ممارستهم لهذه الصلاحيات والوظائف. وهو من جهة أخرى يعبر عن العقيدة التي يتبنّاها الحكام، ويرتكزون عليها في التنظيم الاجتماعي والسياسي للدولة.^{٧٨}

وفي هذا التصور فإن الدستور يعبر عن فكرة القانون التي توجه نشاط السلطة الحاكمة وتحكم تصرفاتها.^{٧٩}

أولاً- يحدد الدستور أشخاص الحاكمين وينظم ممارستهم لوظائفهم:

يمثل الدستور الشريعة القانونية التي تنظم عمل السلطات الحاكمة، وحقوق وواجبات كل من السلطة العامة والأفراد. وهكذا فإن الحكام لا يمارسون سلطة شخصية تنتج عن قوتهم، أو امتيازاتهم الشخصية، أو العائلية، كما كان الأمر في الماضي، وإنما يمارسون السلطة نتيجة كونهم مخولين بمقتضى القواعد الدستورية التي تحدد آلية تعيينهم، وطرائق اختيارهم. وهم فوق ذلك لا يحكمون باسمهم

^{٧٨} - انظر:

د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١١٨.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله. مرجع سابق ص ٢٥.

وفي اللغة الفرنسية أنظر:

G.Vedel, o.c.p122. -J.Lafferrier, o.c. p268.

^{٧٩} -G.Burdeau, o.c. p69.

الشخصي، وإنما بكونهم يمثلون إرادة السلطة، أي إرادة الدولة، فالدستور هو الذي يحدد صفة من يباشر الحكم في الدولة. وهذا التحديد قد ينصب على فرد، أو على هيئة. ويضفي الدستور بهذا التحديد صفة الشرعية على الفرد، أو الهيئة التي تمارس الحكم أو السلطة في الدولة. والدستور في هذا المعنى هو مصدر امتيازات الحكام وسلطاتهم، وهو الأساس القانوني لممارستهم لوظائفهم.

وينجم من هذا التصور:

أ- الدستور هو أساس مشروعية الحكام:

يتولّى الحكام القيام بمهامهم بمقتضى الصفة التي يخولها لهم الدستور. وقرارات الحكام لا تكتسي صفة الإلزام، ووجوب التقيد بها، وتنفيذها، إلا لأنها قرارات صادرة عن إحدى أجهزة الدولة، أي عن السلطة العامة.

ويترتب على هذا النتائج الآتية:

- ١- ينشئ الدستور سلطة الحكام التي لا وجود لها إلا بالدستور. وهذه السلطة التي يمارسها الحكام إنما يمارسونها باسم الدستور، وضمن الحدود التي رسمها لهم، وبمقتضى القواعد التي حددها لهم.
- ٢- والدستور لا يكفي بتحديد مشروعية الحكام، وسلطتهم، وإنما يحدد كذلك الصلاحيات والوظائف التي يجب عليهم أن ينهضوا بها. والحكام عندما يتصرفون وفق اختصاصاتهم إنما يتصرفون وفق إرادة السلطة العامة. وهذه الإرادة التي تستند إلى الدستور في تحديد الاختصاصات، وتوزيع المسائل والشؤون المتعلقة بالحكم بين أجهزة الدولة ومؤسساتها الحكومية المختلفة، هي من أدق المسائل وأهمها في تبيان كيفية عمل السلطات العامة في الدولة، إنما تشكل جوهر الفن السياسي في تفصيل أو إيجاز تنظيم السلطات العامة.

ب- يبين الدستور العقيدة التي يركز عليها تنظيم السلطة وممارستها في الدولة:

لا يكفي الدستور فقط كما يرى "جورج بوردو" بوصف أجهزة الحكم، بل يحدد كذلك الاتجاه أو المعنى الذي يجب أن تمارس السلطة على أساسه، فهو يحدد الأهداف والمبادئ الأساسية التي يجب على الحكام الالتزام بها في ممارستهم للسلطة. ومعنى أكثر دقة، إنه يبين فكرة القانون التي توجه نشاط السلطة في الدولة.⁸⁰

وتحديد فكرة القانون في الدستور التي توجه نشاط الحاكمين نادراً ما تذكر صراحة. مع ذلك يمكن القول إن هذه الفكرة تقدم لنا صورة لأجهزة الحكم في الدولة. من ذلك عندما ينص الدستور على أن السلطة التشريعية يمارسها الشعب، فهو إنما يركز على مفهوم للنظام القانوني يختلف تماماً عن المفهوم الذي يركز السلطة التشريعية بيد ملك مطلق. ومن ذلك أيضاً عندما ينص الدستور على حصانة القضاء وضمان استقلاله، فهو يركز أيضاً على مفهوم قانوني يختلف عن المفهوم الذي يترك القضاء لأهواء السلطة التنفيذية، وتقديرها، فالنظام السياسي تحكمه بالتالي فكرة القانون، وهذه الفكرة تعدّ بحد ذاتها المحرك الأساسي للتنظيم الاجتماعي. وهذه المسألة يجب التأكيد عليها، وإتيانها حقها، لأن تحديد الأساس الإيديولوجي والدستوري والقانوني للسلطة الحاكمة يشكل جوهر الدساتير الحديثة.

وغالباً ما نلاحظ أن الدساتير الحديثة تبالغ في تكريس المواد التي تتناول فلسفة النظام القانونية، والسياسية، والاقتصادية. وهذه الظاهرة أكثر ما تلاحظ في دساتير الدول الاشتراكية، ودساتير الدول الديمقراطية الشعبية، ودساتير الدول النامية والمستقلة حديثاً.

⁸⁰ -G.Burdeau. o.c. p69.

ولكن مهما يكن الأمر من اختلاف الدساتير في تفصيل الأسس الفلسفية والإيديولوجية التي تقوم عليها، فإن مثل هذا التصور يتفق والفكرة القائلة بأن الدستور يحدد الاتجاه الإيديولوجي الذي يقوم النظام السياسي عليه في الدولة. وكذلك فكرة تحديد الأهداف التي يجب على الحكام تحقيقها.

ومن جانبنا نرى أن النصوص التي تحدد الاتجاه الفلسفي والإيديولوجي لنظام الحكم هي موضوعات ذات طبيعة دستورية، وتعكس الإطار القانوني للسلطات العامة، ومن ثم يجب على الحكام عدم الانفراد بممارسة السلطة وفقاً لتصورات تخرج عن روح القانون، وأسس الفلسفة الإيديولوجية التي حددها الدستور.

ج- مضمون الدستور ومحتواه:

بصورة عامة يمكن أن نلاحظ أن محتوى الدستور يرتبط بموضوعه. والدساتير بصفة عامة تدرج في صلب أحكامها القواعد التي تتعلق بتنظيم الحكم وتقاناته، وذلك بتوزيع الاختصاصات وأصول ممارستها، وعلاقة السلطات العامة فيما بينها، وعلاقتها مع المواطنين.

هذا وقد كنا قد أشرنا في مبحث مفهوم الدستور من الناحية الموضوعية إلى هذه الناحية من القواعد التي تتعلق بتنظيم الحكم، وإلى تلك التي تدرج أيضاً في صلب الدساتير، ولا يكون لها علاقة في ممارسة السلطة.

ثانياً- التركيب الداخلي للدساتير:

يظهر التركيب الداخلي للدساتير بصورة عامة إلى أنها تبتدئ بمقدمة تحدد فيها الأسس الفلسفية، والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، وكذلك الأهداف الرئيسية التي تبغي أو تلتزم السعي إلى تحقيقها. ثم تفرد الدساتير باباً خاصاً، أو فصلاً خاصاً،

للمبادئ الأساسية التي تتناول فيها بيان حقوق المواطنين، وحرّيّاتهم المعترف بها، مع بيان الواجبات العامة التي يجب على المواطنين القيام بها تجاه الدولة والمجتمع. ويتم هذا التحديد كله عبر الأهمية الخاصة التي تعطى للمبادئ الأساسية التوجه عمل السلطات الحاكمة (مبادئ سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، تعليمية، الحريات والحقوق والواجبات العامة). ثم تتناول الدساتير بعد ذلك تنظيم سلطات الدولة ممثلة بالسلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ثم في بيان كيفية انبثاق كل منها، واختصاصاتها وعلاقتها مع السلطات الأخرى. هذا ويلاحظ بعض الاختلاف في الدساتير من ناحية تقديم السلطة التشريعية، أو التنفيذية، فالدستور السوري مثلاً قدّم السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، بينما الدستور الفرنسي بدأ بتقديم السلطة التنفيذية، ومبعث هذا الاختلاف قد يكون حسب الأهمية التي تعطى لكل سلطة في الدستور، رغم أن هذه الملاحظة تبقى شكلية. ثم يتحدث الدستور بعد ذلك عن بعض المؤسسات التي تؤدي دوراً مهماً إلى جانب السلطات الثلاث الرئيسية، كالوحدات المحلية، الرابطة الاتحادية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فرنسا... وقد يفرد الدستور فصلاً خاصاً للمعاهدات والاتفاقات الدولية. وهذه مسألة مهمة في حال ما إذا تضمنت المعاهدات أحكاماً تلزم مالية الدولة، أو تتعارض مع أحكام الدستور ومبادئه... لذلك فإنفراد فصل للمعاهدات والاتفاقات الدولية يكتسي أهمية كبرى في تحديد نشاط السلطة التنفيذية، والتزامها التوجه الدستوري في هذا الشأن. ثم يأتي الحديث عن الإجراءات التي يجب اتباعها في حال تعديل الدستور. وأخيراً يختتم الدستور بيان بعض الأحكام العامة والانتقالية التي يجب تطبيقها خلال فترة معينة، مع الإشارة إلى بقاء بعض الأحكام التشريعية سارية المفعول إلى أن تعدل بما يتفق وأحكام الدستور. ولكن ما يلفت النظر في محتوى الدساتير هو إما مقدمتها، أو إضافة وثيقة خاصة إلى الدستور تعرف باسم إعلانات الحقوق، والتي تستوجب الدراسة بشكل مستقل.

ثالثاً- إعلانات الحقوق:

تنطلق إعلانات الحقوق من فكرة أن الإنسان يملك حقوقاً طبيعية لمجرد كونه إنساناً. وهذه الحقوق نظراً لكونها طبيعية فهي لا يمكن التنازل عنها. وهي لا تسقط بمضي الزمن، ولا يمكن أن تكون محل اعتداء من قبل الحاكمين. وهذا يعني أن المؤسسين الدستوريين لا يقتصرون فقط على الحقوق التي يستمدوها الإنسان من المجتمع، بل وكذلك الحقوق الطبيعية التي تصلح لأن تكون حقوقاً عالمية للبشر كافة أينما وجدوا، وفي أي زمان ومكان.

وقد لاقت هذه الأفكار أساسها في الفلسفة الليبرالية الفردية التي سادت في القرن الثامن عشر في أوروبا. وتكرّست أولاً بصفة حقوق فردية تتعلق بالحياة الخاصة، والحقوق السياسية التي كانت نتيجة للحرية المدنية.^{٨١}

وقد ظهر أول إعلان للحقوق على صعيد الدساتير الوضعية في دستور فيرجينيا الذي صدر بتاريخ ١٢/٦/١٧٧٦. ولكن الإعلان الأكثر أهمية وتأثيراً هو الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ ٢٦/٨/١٧٨٩، والمؤلف من سبع عشرة مادة، والذي توجّ مقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١، وأعلنت فيه الجمعية التأسيسية مبادئ فلسفة الديمقراطية الفردية في المساواة، والحرية. وقد استمر هذا الإعلان حتى وقتنا الحاضر، فقد جرت معظم الدساتير الفرنسية على اتباع هذا الأسلوب الذي استحدثه دستور ١٧٩١، على الرغم من أن دستور ١٧٩٣ قد أضاف إليه مقدمة إعلان حقوق ذات طابع اشتراكي، وذكر المساواة قبل الحرية... إلا أن معظم الدساتير اللاحقة قد جرت على تأكيد المبادئ العامة الأساسية لإعلان ١٧٨٩،

^{٨١} - - تجب الإشارة إلى أن الإسلام قد سبق إعلانات الحقوق هذه بمئات، بل بآلاف السنين، وتكرّست في القرآن الكريم كأفضل تشريع للبشرية العاقلة .

فدستور ١٩٤٦ الفرنسي أحال إلى هذه المبادئ في مقدمته. وأكدها دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ في مقدمته، عبر تمسك الشعب الفرنسي بحقوق الإنسان كما حددها إعلان ١٧٨٩، وأكملتها مقدمة دستور ١٩٤٦.

ظهرت موجة إعلانات الحقوق مجدداً بعد الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨) بصورة جديدة متضمنة الأسس السياسية والاجتماعية للنظم الجديدة، ومنها الأنظمة الاشتراكية التي تعدّ تطبيقاً للفكر الماركسي.^{٨٢} هذا وقد بدأ التركيز في الدساتير الاشتراكية على تسجيل ميلاد حقوق جديدة عبر أطر الحياة الاجتماعية التي جعلت من واجبات الدولة إيجاد الظروف اللازمة لضمان استقلالهم الاجتماعي. وهذا يعني توسع بُعد ومضمون إعلانات الحقوق، فبعد أن كانت هذه الحقوق ذات نزعة فردية لا تعترف إلا بحقوق الفرد، كل ما في المجتمع هو في خدمة الفرد، لأنها سبب وجود الجماعة... فإن إعلانات القرن العشرين قد سجلت تطوراً جديداً من خلال الأساس الذي تنطلق منه هذه الحقوق، وذلك بتأكيدا على شرعية تدخل الدولة في جميع مجالات التضامن الاجتماعي، ومن ثم فقد صحت التزعة الفردية بالاعتراف بمشروعية تدخل الدولة في هذه المجالات. وبصورة موازية لهذا التطور فإن فكرة غياب الدولة عن التدخل لم تعد مسوغة، بل على العكس أصبح تدخلها مرغوباً وضرورياً بآن معاً.

وعلى هذا يتبين أن إعلانات الحقوق إذا كان يقصد بها في الماضي أن تكون قيّداً على نشاط الدولة في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد أضحت اليوم تمثّل التزاماً على الدولة بالعمل على ملء هذه الحقوق بمضمونها عن طريق تدخلها

^{٨٢} - ليس مستغرباً اليوم في عالم القرن الحادي والعشرين أن نشهد موجة جديدة من إعلانات الحقوق الأمريكية باسم الحرية والديمقراطية على النمط الأمريكي.

التشريعي، بقصد تأمين مقومات نظام التضامن الاجتماعي، حيث لم يعد الأمر متعلقاً بحقوق الأفراد بقدر تعلقه بالتزامات الدولة، وبحقوقها أيضاً.

فما هي القيمة القانونية التي تتضمنها إعلانات الحقوق إذاً ؟

تباينت وجهات نظر الفقهاء عند النظر في القيمة القانونية لإعلانات الحقوق في قوتها القانونية في اتجاهات ثلاثة: الأول يرى فيها قوة أعلى من الدستور. أما الثاني فإنه يرى فيها مجرد مبادئ فلسفية ليس لها قيمة قانونية. بينما ذهب الاتجاه الثالث إلى منحها قوة النصوص الدستورية.

ويبدو أن الاتجاه الأول هو الأولى بالاتباع، لأننا لا نستطيع أن نقرّ لإعلانات الحقوق بقوة قانونية تعلو أو تسمو على النصوص الدستورية ذاتها. كما أنه لا يوجد مستند قانوني يمكن الاستناد إليه في منحها هذه القيمة فوق الدستورية.⁸³

أما الاتجاه الثاني الذي يرى في إعلانات الحقوق مجرد مبادئ فلسفية، فهو يقول إنه ليس لها قيمة قانونية، فهي يمكن أن تلهم المشرع، ولكنها لا تلزم القاضي، فقيمتها تنبع من ذاتها كشرح للفلسفة التي تساعد في تفسير النصوص الدستورية، ومن ثم فهي تلهم عمل السلطات المؤسسة، ولكن كما ذهب هذا الفقه، فهي لا تتمتع بصفة الإلزام التي تتمتع بها قواعد القانون الوضعي، لأنها لا تعدو أن تكون مجرد مبادئ من مبادئ القانون الطبيعي.⁸⁴

والتساؤل الأهم يبقى في معرفة ما إذا كان الفرد يملك من الناحية العملية حق اللجوء إلى القضاء والمطالبة بتعويض بسبب تجاهل حكم دستوري؟ أو إذا كان

⁸³ -Duguit,Droit constitutionnel, p561.

⁸⁴ -Carre de Malberg, o.c. p581.

بإمكانه المطالبة بتطبيق نص معين من نصوص الإعلان ويتعلق بمصلحته ؟
يجب "بوردو" عن هذا التساؤل بقوله: "يجب التمييز في هذا الخصوص بين نوعين من الأحكام التي تتضمنها إعلانات الحقوق":

١ - الأحكام التي يعبر فيها الإعلان عن قاعدة قانونية من قواعد القانون الوضعي:

مثل هذه الأحكام تتضمن ضمانات دستورية للحقوق، وتقرّ مراكز قانونية يجب احترامها، ومن ثم فهي تعدّ ملزمة دستورياً وقانونياً، لأنها محددة من جهة، وممكنة التطبيق في النظام القانوني من جهة أخرى، وهذا دون حاجة لتدخل المشرع في بيان كيفية تطبيقها. وعلى هذا إذا ما أصدر المشرع ما يخالف هذه الأحكام التي وردت في إعلان الحقوق عدّت هذه القوانين غير دستورية. ومثال هذه الأحكام النصوص التي تكرس ضمان حرية الرأي الشخصي، وتلك التي تقضي بوجوب التعويض العادل في حال نزع الملكية، أو الحرمان منها.

٢ - النوع الآخر من النصوص يمثل تصوراً فلسفياً معيّن للنظام السياسي:

هذه الأحكام، ونظراً لأنها غير محددة قانوناً، وإنما تحدد برنامج عمل للمشرع، فهي غير ملزمة قانوناً. ويترتب على ذلك أن الأفراد لا يستطيعون المطالبة بتطبيقها، لأن هذه الحقوق تقتضي تدخل المشرع لبيان كيفية وضعها موضع التطبيق، فهي أقرب إلى النصوص التوجيهية، ولا يصلح الاحتجاج بها في مواجهة الحاكمين. ومن أمثلة هذه الأحكام تلك التي تقرر حق الأفراد في العمل، والمعونة في حالات العجز والمرض والشيخوخة... فهذه الحقوق غير قابلة للاستيفاء مباشرة، وليس لها من مؤيد قانوني. ولكن هذا ليس معناه أن المشرع يمكنه أن يتحرر تجاهها من أي قيد، فهو من جهة ملزم بالتدخل في تنفيذها، وإن كان له السلطة التقديرية في اختيار الوقت الملائم لهذا التدخل، إلا أنه يجب عليه ألا يؤخر هذا التنفيذ إلى مدى غير

محدد. من جهة ثانية فالسلطة التشريعية بتدخلها تكون ملزمة بعدم مخالفة هذه النصوص مخالفة صريحة أو ضمنية.^{٨٥}

ولكن على ضوء هذه التفرقة بين الحقوق القابلة للاستيفاء الفوري، وغير القابلة لمثل هذا الاستيفاء، تجب الإشارة إلى أن هذا التقسيم لا ينال من القيمة الدستورية للأحكام التي تتضمنها إعلانات الحقوق سواء كانت هذه الحقوق من الفئة الأولى (النصوص التقريرية)، أم من فئة النصوص الثانية (النصوص التوجيهية).^{٨٦}

أما فيما يتعلق بالمدى الزمني لتدخل المشرع في فئة الأحكام التي تحدد برنامج عمل للمشرع فهي تخضع - كما ذكرنا - إلى السلطة التقديرية للمشرع، شريطة ألا يؤجل المشرع هذا التدخل إلى مدى غير محدد، أو غير معقول.

ومفاد هذا في المقام الأخير أن القوة الملزمة لإعلانات الحقوق تركز بصورة أساسية على وجود جهة قضائية مخوّلة دستورياً بفرض احترامها على الحاكمين، وعلى المشرع عند إنشائه القواعد القانونية، ومن خلال الرقابة على دستورية القوانين.

^{٨٥} - د. مصطفى أبو زيد فهمي. مرجع سابق. ص ٢٠٠ .

^{٨٦} - د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ٢٠١ .





الفصل الثالث

سمو الدستور

و ضماناته وانتهاؤه



يعدّ مبدأ سمو الدستور من أهم خصائص الحكم الديمقراطي، ونظام الدولة القانونية.^{٨٧}

وسمو الدستور يعني علو قواعده على سائر القواعد القانونية النافذة في الدولة، والهدف من ذلك ضمان احترامه. واحترام الدستور يعني ضمان خضوع الحاكمين والمحكومين للشرعة القانونية، أي لشرعة الحق. ولهذا فإن الأنظمة الدكتاتورية لا تقبل بسمو الدستور، لأنها تدين بالقوة، وإن أعطت لنفسها بعض مظاهر الشرعية الخلابية.^{٨٨}

ينظر إلى سمو الدساتير - كما درجت غالبية الفقه الدستوري - من زاويتين:^{٨٩} السمو الموضوعي (المادي)، وذلك بالنظر إلى مضمون القواعد الدستورية وموضوعها. وهو يسود الدساتير العرفية والمدونة، سواء كانت مرنة، أم جامدة. والسمو الشكلي الذي ينظر إليه من خلال الشكل، أو الإجراءات، التي يتم بها وضع القواعد الدستورية وتعديلها.

وعليه سوف نتناول دراسة سمو الدساتير في المباحث الأربعة الآتية:

المبحث الأول: التعريف بسمو الدساتير.

المبحث الثاني: ضمانات سمو الدساتير (الرقابة على دستورية القوانين).

المبحث الثالث: حدود سمو الدساتير (تعديل الدساتير).

المبحث الرابع: انتهاء الدساتير.

⁸⁷-G.Burdeau.o.c.p74.

^{٨٨}- د. محمد كامل ليلة. المرجع السابق. ص ١١١.

^{٨٩}- انظر:

د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٢٨.

د. إبراهيم شبحا. مرجع سابق. ص ١٧٦.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله. مرجع سابق. ص ١٧٤.



المبحث الأول

سمو الدساتير

ذكرنا أن سمو الدساتير ينظر إليه من زاويتين: السمو الموضوعي أولاً، والسمو الشكلي ثانياً. وعلى هذا سوف نعرض إلى هذين النوعين من السمو:

أولاً - السمو الموضوعي:

أ- معنى السمو الموضوعي:

ينطلق السمو الموضوعي من القول إن النظام القانوني في الدولة بأكمله إنما يرتكز أساساً على الدستور الذي يعدّ المصدر الأعلى والأعلى لكل النشاطات القانونية في الدولة.

هذا النوع من السمو مناطه طبيعة الأحكام، والقواعد التي يحتويها الدستور، والتي يتحدد بمقتضاها النظام القانوني في الدولة. ذلك أن الدستور من حيث موضوعه يعدّ الأساس الذي يرتكز عليه ببناء الدولة القانوني، فقواعده هي تبين نظام الحكم في الدولة، وتنشئ السلطات العامة وتنظمها، وتحدد اختصاصات الهيئات الحاكمة ووظائفها، كما أنها توضح كيفية ممارسة هذا الوظائف والاختصاصات، وتبين ما لها من امتيازات وما عليها من واجبات، وتضع الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وواجباتهم. وقواعد الدستور تبين لنا أيضاً الفلسفة، أو الإيديولوجية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة من الناحية السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية.

ونظراً لأن الدستور يتفوق على كل ما عداه من قواعد قانونية في الدولة، فمن البديهي أن تكون لأحكامه صفة السمو من جهة، والإلزام من جهة ثانية. السمو أولاً، لأن النظام والنشاط القانوني في الدولة إنما يستمد مشروعيته، ووجوده من الدستور الذي هو بمقتضى الأصل لهذا النظام، ولهذه النشاطات. والإلزام ثانياً، لأن الدستور يتضمن تحديد، وتنظيم، اختصاصات الهيئات الحاكمة التي يجب عليها التقيد بأحكامه، وعدم الخروج عليها، وإلا فقدت شرعيتها، وهدمت الأساس القانوني لوجودها.

ب- مضمون السمو الموضوعي:

١- يبين الدستور فكرة القانون السائدة في الدولة، ويحدد الأساس الفكري، والفلسفة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، للنظام القانوني:

يحكم النظام القانوني نشاط مختلف الأجهزة الحكومية والإدارية في الدولة. وهذا بدوره يعني التزام الأجهزة الحاكمة كافة في الدولة - من تشريعية وتنفيذية وقضائية- بالنظام القانوني الذي رسمه وحدده لها الدستور. وهو فوق ذلك يعني أن تقيد الهيئات الحاكمة بالأساس الفكري الذي تستلهمه من الدستور، والذي تتحدد على هديه النظرية العامة للقانون التي يجب أن تسود في تنظيم علاقات الحاكمين بالمحكومين. من جهة أخرى، ولما كان الدستور هو الذي يحدد المبادئ الأساسية التي تقيمن على عمل أجهزة الحكم في الدولة، فإن أولى واجبات هذه الأجهزة يكون التزام هذه المبادئ الأساسية، والتقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها الدستورية.⁹⁰

وتجب الإشارة إلى أن عدم ذكر هذه المبادئ الأساسية في الدستور ليس معناه عدم وجودها، وإنما يعني أن كل دستور لا بد له من أن يستلهم في تنظيمه لأجهزة الحكم المختلفة، الفكرة القانونية التي يعبر عنها باتجاهاته الأساسية. أما مسألة التفصيل أو

⁹⁰ -G.Burdeau. o.c. p74.

الإيجاز في إظهار الفلسفة (الإيديولوجية) التي يقوم عليها الدستور فهي مسألة نسبية، وتتعلق بالإسهاب في الحصول على تأييد الرأي العام، وتعميق إيمان الشعب بهذه المبادئ أو بهذه الفلسفة.

ولكن مهما يكن من أمر، فإن تحديد الدستور لفكرة القانون، وللphilosophie السائدة في المجتمع، إنما يعني التزام النشاطات المختلفة في الدولة كافة هذا الإطار القانوني العام، وبالتالي بطلان كل إجراء، أو نشاط، يتعارض والأهداف والاتجاهات التي حددها الدستور.

على أن مسألة التعبير عن الفكرة القانونية قد تتنوع أشكالها في الأنظمة الديمقراطية، ولكن هذا التنوع ليس من شأنه تحريمها، على فرض أنها ترسم صورة الفكرة القانونية في ضوء الصورة التي رسمها الدستور، وأن هذه الصورة لا تتحول إلى موقف رسمي للدولة إلا من خلال الطريق الذي رسم خطوطه الكبرى الدستور.

٢- ينشئ الدستور السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصات كل منها:

يتولى الدستور إنشاء السلطات الحاكمة، وتحديد اختصاصاتها. وهو السند الذي يسبغ الصفة الشرعية على هذه السلطات التي لا تستطيع ممارسة أي نشاط إلا بمقتضى الدستور.

والدستور عندما يمنح الاختصاصات لهذه السلطات إنما يمنحها لا على أساس أنها حق لها، وإنما كونها وظائف يعهد بها إليها. وعلى هذه السلطات أن تمارسها باسم الدولة، ووفقاً لمقتضى الدستور. لذلك فإن أي تصرف، أو نشاط، تأتيه هذه السلطات، وتكون غير مخولة باتخاذها بمقتضى الدستور، يقع باطلاً لصدوره عن جهة غير مختصة أصلاً للقيام به.⁹¹

⁹¹ -G.Burdeau, Science politique, o.c. p193.

والدستور بإنشائه السلطات، والهيئات الحاكمة، وتحديد اختصاصاتها، يرتب على ذلك آثاراً مهمة في حياة الدولة والمجتمع، من ذلك:

١- يقيم الدستور السند الشرعي للسلطات والهيئات الحاكمة، ويضفي على أعمالها صفة المشروعية:

ليس لأي هيئة أو سلطة من سلطات الدولة أن تباشر مهام، أو وظائف، غير داخلية في اختصاصاتها. وهي في ممارستها للمهام التي تدخل في اختصاصها إنما تستمد سندها الشرعي من الدستور.^{٩٢}

هذا السند هو الذي يعطي لقراراتها صفة الإلزام والنفاذ، لأنها تكون صادرة عن السلطة العامة صاحبة الصفة والاختصاص، وهي تلزم الدولة قانوناً، لأنها تمارس باسمها.

٢- يبين الدستور الاختصاصات التي يمنحها للسلطات الحاكمة:

وفي إطار هذا التحديد الدستوري لاختصاص كل سلطة من السلطات الحاكمة، يجب على هذه السلطات أن تقوم بوظائفها المختلفة بما يحقق الهدف الذي ينشده الدستور من إنشائها، ألا وهو إقامة دولة القانون.

٣- تنقيد السلطات التي يخلقها الدستور بالحدود التي رسمها وحددها لها:

حيث إن هذه السلطات التي يخلقها الدستور إنما تمارس وظائفها واختصاصاتها باسم الدولة، فالدستور هو الذي أنشأها، وهو الذي حدد اختصاصاتها، وعليها بالتالي الخضوع لأحكامه، فتتقيد بقواعده، وتحترم أحكامه في تصرفاتها، وأعمالها، ونشاطاتها كافة.

ونظراً لأن الدستور فوق كل السلطات، وهو الذي خول كل سلطة أو هيئة حاكمة وظيفة معينة، فإن هذه الوظائف ليست حقاً شخصياً لها تتصرف فيها كما

^{٩٢} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٧٧.

تشاء، وإنما هي وظائف تمارس باسم الدولة، وهي محددة في الدستور، لذلك فهي تنسب إلى الدولة.^{٩٣}

وبناءً عليه يجب على هذه السلطات احترام حدود اختصاصها، ووظائفها، فتمارسها وفق الحدود الدستورية المرسومة لها. من ذلك مثلاً أنه عندما يأتي الدستور على تحديد اختصاصات السلطة التشريعية، فهو يعني أن يقتصر اختصاص هذه السلطة على ما حدده لها الدستور. وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية. وفي حال تجاوز الاختصاص فإن التصرف يعدّ باطلاً وغير مشروع، لأنه لا يجد سنده الشرعي في الدستور.

وخلاصة القول إن السمو الموضوعي للدستور إنما يتحدد بالنظر إلى جوهر القواعد التي يتضمنها، وعبر تحديده السلطات الحاكمة، وتحديد كيفية ممارسة هذه السلطات اختصاصاتها، وكذلك عبر تحديده الفلسفة التي يركز عليها... وبالتالي تكون لقواعده الإلزام والسمو، ولا يستطيع الحكام الخروج على مقتضاها، لأنها تسمو عليهم من جهة، ولأنها تعدّ السند الشرعي لوجودهم، وللامتيازات والحقوق التي يمارسونها باسم الدولة من جهة ثانية. وبالتالي، فإن الحكام لا يستطيعون مخالفة مضمون هذه الأحكام الدستورية، لأن في ذلك هدم السند الدستوري والقانوني لاختصاصهم.^{٩٤}

ج- نتائج السمو الموضوعي:

١- تدعيم المشروعية في نظر الأفراد:

نظراً لأن الدستور يحدد فكرة القانون في الدولة، ويحتل قمة القواعد القانونية بفرضه القانون الأسمى، ومصدراً لكل السلطات، فإن أي تصرف يصدر عن السلطات

^{٩٣} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٢٩.

^{٩٤} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٩٧.

أو الهيئات الحاكمة يخرج عن الحدود القانونية المرسومة له يعدّ باطلاً ومجرداً من أي أثر قانوني، ويعدّ كذلك من باب أولى في حال مخالفته لأحكام الدستور.

إن الدستور بالسمو الموضوعي الذي هو أهم مظاهر المشروعية يعني ارتباط النظام القانوني في الدولة بالقواعد الدستورية من جهة، والتزام السلطات الحاكمة بسيادة الدستور والقانون من جهة ثانية. وفي هذا الالتزام يتوطّد مبدأ المشروعية في الدولة، ويتوسّع نطاقه.^{٩٥}

ومع مبدأ المشروعية يتحدد كذلك ميدان الفصل بين الأنظمة الديمقراطية التي تجسّد سيادة الدستور والقانون، وبين الأنظمة الدكتاتورية التي لا تخضع للقانون، وتحلل إرادة الحاكم فيها من كل قيد إزاء المحكومين، حيث يخضع هؤلاء للإرادة الاستبدادية للسلطة الحاكمة، أو حسب التعبير الألماني يخضعون "للنظام البوليسي".

ولكن إذا كان التمييز بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية يتم عبر الخضوع للقانون، فإن المسألة الأساسية تبقى مع ذلك قائمة في معرفة كيفية مساهمة سمو الموضوعي بتوسيع نطاق مبدأ المشروعية ؟

في الحقيقة هذه المشكلة تكمن في كيفية التقابل أو المواجهة بين النشاط الحكومي من جهة، والقواعد الدستورية من جهة ثانية، أي تكمن عملياً في كيفية مراقبة دستورية القوانين.^{٩٦}

واحترام المشروعية يعني "التزام الدولة بمراعاة القواعد الدستورية في تشريعها وقضائها، وفيما تمارسه من سلطات إدارية، على فرض أن الدستور فيما يشتمل عليه من مبادئ يعدّ القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين، والدولة

^{٩٥} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٧٨.

^{٩٦} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٢٩.

إنما تلتزم بذلك أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، ألا وهو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور".

ولكن كيف يمكن أن تقييد السلطة الحاكمة بالدستور، أي كيف نضمن تأمين السمو الموضوعي للدستور؟ وهل يمكن أن تنجح محاولة تقييد السلطة بالدستور وبالقانون؟

في الواقع إذا كانت هذه المشكلة تطرح في إطار رقابة دستورية القوانين بتأمين احترام القوانين للدستور، فإن البعض مع ذلك يرى أن احترام أحكام الدستور يكمن في نقطة المعارضة البرلمانية إزاء تصرفات الحكومة غير المشروعة، وفيما يديه الرأي العام من تأثير في أعضاء المجالس النيابية. وهناك من يرى أيضاً أن تقييد السلطة الحاكمة إنما يكون من طبيعة سياسية ونفسية، ولا يمكن أن يكون قانونياً فقط.

ومهما يكن من أمر، فإن الاتجاه القضائي في الرقابة على دستورية القوانين يشكل الضمانة الأكثر جدية وأهمية في تأمين سمو الدستور، لأن القضاء الدستوري المتمثل في محكمة أو في مجلس يعدّ من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الدستور، وتأمين سموه الموضوعي والشكلي.

٢- منع تفويض الصلاحيات والاختصاصات التي منحها الدستور للسلطات الحاكمة:

إن الصلاحيات والاختصاصات التي منحها الدستور لهذه السلطات ليست حقاً شخصياً لها، وإنما هي عبارة عن وظيفة تنهض بها في الإطار الذي حدده لها الدستور... فهي بالتالي اختصاصات ممنوحة، وليست حقوقاً خاصة، والحكام ليسوا إلا مفوضين من الأمة أو الشعب، يعملون باسم الأمة أو الشعب في حدود اختصاصاتهم الدستورية.^{٩٧}

⁹⁷ -G.Burdeau, Traite de science politique, tII, p195.

ومما يترتب على ذلك أن السلطة التي منحت اختصاصات مفوضة من الأمة لا تملك أن تفوض هذه الاختصاصات إلى سلطة أخرى، إلا إذا أجاز لها الدستور التفويض. وهكذا يكون المبدأ: "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض إلا إذا أجاز الدستور ذلك".^{٩٨}

وعندما يعهد الدستور إلى السلطات باختصاصاتها، فهو يضع في الحسبان الضمانات التي تقتضيها ممارسة الوظيفة أو الاختصاص، وكذلك الضمانات التي تترتب على وسائل اختيار الحكام. وهذا كله يتم وفقاً للطريقة التي ينص عليها الدستور في التعبير عن إرادة الأمة .

لهذا السبب يرى بعض الفقهاء أن تفويض الحكومة في اتخاذ مراسيم تشريعية في مواضيع معينة ولفترة محددة، يعدّ مخالفاً للدستور، إلا إذا تضمن الدستور نصاً صريحاً يجيز هذا التفويض.^{٩٩}

ولكن من جهة تجب الإشارة إلى أن الأخذ بمبدأ عدم جواز التفويض في الدستور قد يحمل في طياته الخشية في انتشار الفوضى والاختلال بين السلطة والحرية، التي يحرص غالبية فقهاء القانون الدستوري على جعل التوازن فيها منطلقاً أساسياً لعمل السلطات الحاكمة. لهذا تضمن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية نصاً صريحاً يجيز التفويض في المادة /٣٨/ منه. والدستور السوري لم يأخذ بمثل هذا التفويض حسب نص المادة /١١١/ لأن لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الإجراءات الكفيلة في التصدي للظروف المختلفة التي تواجه البلاد وبالسرية المطلوبة مع توافر الضمانات الكافية للمجلس التشريعي بحقه في النظر في التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم

^{٩٨} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٢٩ .

^{٩٩} - د. كمال الغالي: " التشريع الحكومي - دراسة الاتجاهات المعاصرة في القانون العام". دمشق . عام ١٩٦٢ .

تشريعية، ومراقبة مدى ملاءمتها ومشروعيتها، مكرساً بذلك مبدأ السيادة الشعبية والديمقراطية الشعبية في ممارسة السلطة فكرياً وعملاً، وذلك بجعل الكلمة الأخيرة للشعب من خلال ممثليه في السلطة التشريعية.

وهكذا يتضح لنا أن السمو الموضوعي للدستور غير مبدأ عدم تفويض الاختصاصات المفوضة من شأنه أن يشكل قيداً مهماً على ممارسة السلطة في الدولة، ويشكل ضماناً جدية وكافية للحرية وللديمقراطية من خلال قيام الهيئات الحاكمة بدورها المحدد الذي رسمه لها الدستور كأفضل معبرٍ عن الإرادة العامة للشعب. مع الإشارة إلى أن منع التفويض في الاختصاصات الممنوحة لا يثار إلا في إطار السمو الموضوعي للدستور الذي يوجب احترام القواعد الدستورية في تجلياتها كافة، ومن جانب جميع الهيئات الحاكمة، حيث يسود بذلك مفهوم دولة القانون.

على أن السمو الموضوعي الذي يتمتع به الدستور قد يقتصر على المجال السياسي دون القانوني، بمعنى أن إغفال هذا المبدأ قد يؤدي إلى آثار سياسية واجتماعية دون أن يؤدي إلى آثار قانونية... كإبطال الأعمال القانونية الصادرة بالمخالفة لأحكام الدستور.

إن مبدأ سمو الدستور لا يتحقق عملياً إلا بتنظيم الرقابة على دستورية القوانين التي توضح الطرائق الكفيلة باحترام الدستور، حتى يمكن تقرير إبطال الأعمال المخالفة لهذا المبدأ، مع التنويه بأن تنظيم هذه الرقابة لا يتصور تحقيقه ما لم يتمتع الدستور بالسمو الشكلي.

ثانياً - السمو الشكلي للدستور:

يقصد بالسمو الشكلي أن وضع الدستور، وتعديله، يتم وفقاً لأشكال وإجراءات خاصة غير تلك التي توضع فيها، وتعديلها، القوانين العادية. ويجب التنويه إلى أن هذا السمو إنما يتصرف بداهة إلى الدساتير الجامدة، لأن الدساتير المرنة إنما توضع وتعديل كما القوانين العادية، أي بالأشكال والإجراءات ذاتها.

أ- معنى السمو الشكلي:

إذا كان السمو الموضوعي الذي يتعلق بمضمون القواعد التي يتضمنها الدستور يتحقق لجميع الدساتير، عرفية أو مدونة، مرنة كانت أو جامدة، فإن السمو الشكلي لا يكون إلا للدساتير الجامدة، أي لتلك التي تخضع في وضعها، وتعديلها، لإجراءات وأصول مغايرة لوضع القوانين العادية، وتعديلها. وفي الواقع، هذا هو مظهر التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية، وهو لا علاقة له بموضوع هذه القواعد، أو محتواها، وإنما يتم بالنظر إلى الشكل الذي وضعت به، والإجراءات المنصوص عليها لتعديلها.¹⁰⁰

والسمو الشكلي للدساتير الجامدة يجعلها في قمة السلم الهرمي للنظام القانوني، ويضفي على سموها السياسي سموها القانوني. أما الدساتير المرنة فليس لسموها هذا الأثر السياسي والقانوني، لأن السلطة التشريعية تستطيع أن تعدل أحكامه بطريقة القوانين العادية. وسمو الدستور الشكلي يعني حمايته من المساس به، أي حمايته من المشرع في أن يعدله بالطريقة والسهولة ذاتها التي يضع فيها القواعد القانونية ويعدها.

ودرجة سمو الدستور تختلف في الدساتير الجامدة باختلاف درجة الإجراءات المنصوص عليها لإمكان تعديله، وهذا رهن إرادة واضعي الدستور، والرغبة في تحقيق الثبات والاستقرار للدستور، مميزين في ذلك - كما رأينا - بين الجمود المطلق والجمود النسبي للدساتير. على أن الجمود المطلق للدساتير لا يحول دون إرادة الأمة في تعديله، تجاوباً مع التطورات الفكرية، والاجتماعية، والاقتصادية لمجموع الشعب.

¹⁰⁰ - G.Burdeau, o.c. p100.

يمتد السمو الشكلي للدستور إلى جميع القواعد التي يتضمنها الدستور، بصرف النظر عن موضوع هذه القواعد، أو محتواها. فهو يمتد إلى القواعد الدستورية من حيث الشكل، لا من حيث الموضوع. بمعنى آخر، هذا يعني أن السمو الشكلي لا يمتد إلى القواعد القانونية التي تصدر عن المشرع العادي، حتى وإن كانت هذه القواعد دستورية من حيث محتواها، أي إذا كانت تعالج مواضيع دستورية، لأن العبرة في السمو الشكلي هو للشكل الذي وضعت فيه القواعد الدستورية، لا لموضوعها، أو محتواها.

ب- نتائج السمو الشكلي للدساتير :

١- التمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية:

إن اشتراط إجراءات وأشكال أكثر تعقيداً لوضع القواعد الدستورية وتعديلها، هو الذي يضفي على ما تتمتع به هذه القواعد من سمو وقُدسية، ويجعلها تحتل المرتبة العليا على ما عداها من القواعد القانونية. ولهذا قلنا إنه في الدول ذات الدساتير المرنة لا يترتب على التمييز بين القوانين الدستورية والعادية أي آثار قانونية، لأن كلا النوعين من القواعد يوضع ويعدل بالطريقة ذاتها. أما في دول الدساتير الجامدة فيتولد لدينا طائفتان من القوانين: القوانين الدستورية والقوانين العادية. ومعيّار التمييز بينهما لا يقوم على موضوع كل منهما، بل على الشكل الذي يصدر به كل منهما، والإجراءات المطلوبة لوضع وتعديل كل منهما. هذا وتعود فكرة التمييز بينهما إلى مدرسة القانون الطبيعي لفقهاء القرن السابع والثامن عشر، وإلى فكرة تدرج الأعمال القانونية في الدولة التي تجعل الدستور

في المقام الأعلى، والتي تخضع لأحكامه القواعد الأخرى كافة، وما يستتبع ذلك من خضوع جميع السلطات العامة في الدولة للدستور.^{١٠١}

وغاية التفرقة بين هاتين الطائفتين من القوانين تظهر من حيث الشكل والموضوع:

(١) من حيث الشكل:

لا تختلف الدساتير المرنة عن القوانين العادية إلا من حيث الموضوع، أما من حيث الشكل فلا يوجد فرق بينهما، نظراً لأن الدساتير المرنة توضع وتعديل بالطريقة التي توضع وتعديل بها القوانين العادية. بينما تختلف الدساتير الجامدة بهذا الخصوص عن القوانين العادية، من حيث الموضوع والشكل، ذلك أن الدساتير الجامدة تخضع لشروط وإجراءات خاصة أكثر تعقيداً من تلك التي تتم بالنسبة للقوانين العادية، والقواعد الدستورية توضع من قبل السلطة المؤسسة، بينما توضع القوانين العادية من قبل السلطة التشريعية المختصة في الدولة. وهكذا فإنه وفقاً للمعيار الشكلي تأخذ كل قاعدة قانونية مرتبتها من الهيئة التي أصدرتها.

(٢) من حيث الموضوع:

تتولى القواعد الدستورية بيان القواعد الأساسية للدولة من خلال تنظيم شكل الدولة، ونوع الحكم، وبيان السلطات المختلفة فيها، وتحديد اختصاصات كل

^{١٠١} - انظر:

د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٨٣.

د. محمد كامل ليلة. مرجع السابق. ص ١١٣.

منها، والعلاقات المتبادلة فيما بينها، والضمانات الأساسية المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وبيان الأساس الفكري أو الإيديولوجي لشغل السلطات العامة في الدولة، أي تحديد الإطار القانوني الذي هو مصدر النظام القانوني وسند شرعية تصرفات السلطة الحاكمة. أما قواعد القوانين العادية فتعالج وتنظم موضوعات أقل أهمية من المسائل التي تعالجها القوانين الدستورية، والتي تتصف في مجملها بمميزات القاعدة القانونية من حيث العموم، والتجريد، كقواعد القانون المدني، والجنائي، والتجاري، الإداري.^{١٠٢}

٢- القوانين الدستورية أكثر ثباتاً من القوانين العادية:

نظراً لأن القوانين الدستورية تتطلب - كما ذكرنا - إجراءات وأشكالاً خاصة أشد تعقيداً من تلك المطلوبة لوضع القوانين العادية، وتعديلها، فإن هذا يؤدي بها بالبداية على أن تكون أكثر ثباتاً واستقراراً. على أن هذا الثبات والاستقرار الذي تتمتع به القوانين الدستورية يجب أن لا يفهم منه جودها المطلق، لأن الحياة السياسية في الدولة متطورة بطبيعتها، وعليها معاشية ظروف التطور السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، التي هي من ركائز تطور النظام السياسي ذاته. لهذا فإن مقتضيات هذا التطور - عبر تعديل الدستور - تعدّ من الضرورات السياسية، والقانونية، في آن معاً.^{١٠٣}

وتظهر التجربة السياسية أن ثبات القوانين الدستورية واستقرارها أمر نسبي، غير مطلق، وأنه غالباً ما تسقط الدساتير كما حدث في فرنسا وسورية بفعل ثورات

^{١٠٢} - انظر:

د. عثمان خليل. مرجع سابق. ص ٣٥.

د. محمد كامل ليلة. المرجع السابق. ص ١١٣.

وانقلابات، أو حتى أحياناً في القرن الحادي والعشرين بفعل تدخل أجنبي من نوع جديد وشكل جديد، تحت ما يسمى بالديمقراطية والحرية.

٣- لا يفسخ القانون الدستوري إلا بقانون دستوري مثله:

ومرجع هذه القاعدة يعود إلى الثورة الفرنسية التي قصد منها تقرير سمو التشريعات الدستورية على ما عداها من القوانين العادية. ذلك أن القوانين الدستورية تعد أسمى وأعلى من القوانين العادية، فهي تسمو عليها، وأنه ليس للقوانين الدستورية أن تعدل، أو تلغي، إلا بقوانين دستورية حائزة على القوة ذاتها. وبناءً عليه ليس للقانون العادي أن يعدل قانوناً دستورياً، لأنه أقل منه في المرتبة، ذلك أن القانون الأدنى لا يستطيع أن يعدل، أو يلغي، قانوناً أعلى منه، وأسمى.

٤- ليس للقوانين العادية أن تعارض القوانين الدستورية:

وهذه نتيجة للقاعدة السابقة، لأن القوانين العادية أدنى منها مرتبة. كما أن مبدأ سمو الدستور يعني أن تستقي جميع التشريعات العادية ما تتضمنه من مبادئ من الدستور، وأن لا تتعارض أحكامها مع أحكامه. وهذا ما يعبر عنه بمبدأ دستورية القوانين، الذي يعني أن القوانين العادية ليس لها أن تخالف الأحكام التي يتضمنها الدستور، وإلا كانت مثل هذه القوانين غير دستورية وباطلة لخروج السلطة التشريعية عن حدود سلطاتها، واختصاصاتها، أي لخروجها على قواعد الدستور وأحكامه. وقبل التعرض إلى طرائق كفالة احترام الدساتير عبر الرقابة على دستورية القوانين، نرى أن نتعرض إلى نظرية الضرورة بفرضها استثناء على مبدأ سمو الدستور.

ثالثاً- استثناء مبدأ سمو (نظرية الضرورة أو سلطة الأزمات):

تجد نظرية الضرورة تبريراً لها في سلامة الدولة والشعب، التي تقتضي اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية لمواجهة حالات استثنائية، وذلك لمدة طويلة أو قصيرة يترتب عليها تخفيف أو استبعاد المشروعية للأوقات العادية، أو حتى استبعادها في ميدان

الحريات العامة. فالمبدأ الذي ساد منذ عهد الرومان قضى بأن "سلامة الشعب فوق القانون"، وأنه إذا طرأت ظروف استثنائية في الدولة، من حروب، كوارث، أو إخلال خطير بالأمن... فإن سلامة الشعب تقتضي في هذه الحالة إما التضحية بالقانون، وإما التضحية بالشعب. ولكن لتأمين سلامة الشعب في الظروف الاستثنائية ما من شك في أن الدولة لها الحق في أن تضحي بالقانون، بل قد يكون ذلك من واجبه أيضاً.

وفكرة تأمين البلاد من الأخطار تصبح هي القانون الأسمى والأعلى الذي يجب إتباعه الاسترشاد به، حتى ولو تعارض مع القوانين السائدة. فالقواعد القانونية التي وضعت للأحوال العادية قد تبدو عاجزة عن مجابهة الظروف الاستثنائية التي تهدد الدولة في بقائها، ووجودها. وقد توجد حالة واقعية لا تتمشى مع النظام القانوني للجماعة التي تصبح مضطرة للدفاع عن نفسها بالوسائل والإمكانات كافة، بما في ذلك الخروج عن القواعد الأساسية التي يقوم عليها نظامها القانوني. ومن ثم فهي تصبح مسوغة للدولة عبر السلطات الحاكمة - وخاصة السلطة التنفيذية التي تتركز السلطات بيدها - لأن تضحي بالقواعد القانونية التي شرعت للظروف العادية، وتعلق بها بالتالي الضمانات الدستورية التي أقامها الدستور.^{١٠٤}

وفي مثل هذه الظروف التي قد تجابه الدولة، تحول السلطة التنفيذية اتخاذ التدابير الضرورية اللازمة لمواجهة الحالة الاستثنائية بتدابير استثنائية، وعلى قدر هذه الظروف. ولكن يتعين عند زوال هذه الظروف الاستثنائية العودة إلى الحالة العادية.

^{١٠٤} - من هذه الضمانات مثلاً قواعد تنظيم السلطة العامة بما فيها فصل السلطات، وفصل السلطات المدنية والعسكرية، إعلانات الحقوق، وتأمين سيادة القانون... وعلى هذا فالتضحية بمثل هذه الضمانات يهدف إلى درء الأخطار المحيطة بالسلامة العامة للدولة والشعب، وتصبح بذاتها القانون الأساسي في حالة الظروف الاستثنائية.

ولكن إذا لم ينص الدستور على تدخل السلطة التنفيذية، فإن القوى الطبيعية على حد تعبير الفقيه "جيلنك" *Jelink* تجد نفسها مضطرة لأن تملأ الفراغ الذي أحدثته التنظيم القانوني. وبذلك تجد الحكومة نفسها مضطرة بحكم هذه الظروف إلى مواجهتها بكل الوسائل المتاحة. ويبقى على السلطة التشريعية فيما بعد أن تسبغ على التدابير المتخذة من قبل الحكومة صفة الشرعية التي تزيل "انتهاكات القانون".^{١٠٥}

أ- تسويغ النظرية في الفقه الألماني:

ينطلق الفقه الألماني في تسويغه لنظرية الضرورة من فلسفة هيغل التي تتلخص في أن "القانون ليس إلا التعبير الموضوعي عن روح الدولة، وأن القانون مهما علا في درجة تعبيره يظل دائماً دون المجرّد المطلق، أي "دون الدولة".^{١٠٦} فالقانون في نظر هذا الفقه ليس إلا وسيلة غايتها الحفاظ على سلامة الدولة، والوسيلة لا يمكن لها أن تُقدم على الغاية، والغاية هي الحفاظ على كيان الدولة، وسلامة المجتمع، والوسيلة هي القانون. ويسوغ ايهرنج تفوق الغاية على الوسيلة في تبرير نظرية الضرورة بقوله: "إن الدولة تضحي بالقانون للحفاظ على كيان الشعب". ومن ثم لا حرج على الدولة بمقتضى هذه النظرية لتحقيق هذه الغاية من الخروج على بعض القوانين، أو تجاهل بعض الحريات، لأن "القانون ليس غاية في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية سامية هي المحافظة على مصالح الجماعة وسلامتها".^{١٠٧}

^{١٠٥} - ونظرية الضرورة في هذا المفهوم الذي عرفته وأخذت به الكثير من التشريعات الدستورية (فرنسا، والولايات المتحدة، ومصر، وسورية، والأردن...)، كانت الشريعة الإسلامية أسبق إليه حينما أسهمت في في تأصيل القواعد التي تكفل الحفاظ على كيان الجماعة في وجودها وبقائها. فقد استلهمت من قوله تعالى: "ما جعل عليكم في الدين من حرج"، وقاعدة: "الضرورات تبيح المحظورات"، ويكون من شأن الضرورة رفع الحكم، مادامت قائمة، فإن زالت عاد الحكم إلى الأصل. "الضرورات تقدر بقدرها"، وذلك باللجوء إلى أخف الوسائل وأقلها ضرراً بصالح الأفراد.

^{١٠٦} - د. يحيى الجمل: "نظرية الضرورة في القانون الدستوري". ص ٣٢.

^{١٠٧} - د. عبد الله طلبة: "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة". دمشق. ١٩٧. ص ٣٤.

وعلى ضوء هذا الموقف للنظرية، يكون للدولة الحق باتخاذ الإجراءات التي تقتضيها حالة الضرورة، وهذه الإجراءات تكون مشروعة طالما أنها تعدّ مزاولة لحق مشروع، ويترتب عليه عدم مسؤولية الدولة جراء هذه الأعمال والإجراءات. وبهذا المعنى تكون حالة الضرورة مصدراً للقواعد القانونية المشروعة مادامت الظروف التي أدت إلى قيامها موجودة، أو مادامت مقتضيات وجودها قائمة.

ب- تسويق النظرية في الفقه الفرنسي:

ينظر الفقه الفرنسي إلى نظرية الضرورة من وجهة نظر سياسية لا قانونية، لأن مفهوم المشروعية، أو مفهوم سيادة القانون في هذا الفقه لا يتوقف في ظرف من الظروف، بل هو مستمر، وله تأثيره وسلطانه في الظروف كافة. وهذا يعني أن الإجراءات التي تتخذها الدولة في حالة الضرورة لا تعدّ حقاً قانونياً، وإنما وسيلة لدرء الخطر، فالدولة ليس لها أن تخرج عن إطار الشرعية الدستورية والقانونية. والظروف الاستثنائية إذا كان من شأنها توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، فإن ذلك لا يكون أبداً على حساب الدستور. فالخروج على الأحكام الدستورية في الظروف الاستثنائية من الصعب تسويغه قانوناً، لأن مبدأ سمو الدستور يسود في الأحوال العادية وغير العادية، إلا إذا أجاز الدستور ذاته هذا الخروج بنص صريح منه.¹⁰⁸

وبناءً عليه فإن الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في حالة الضرورة، إذا لم ينص عليها الدستور ذاته، تكون أعمالاً غير مشروعة، وتكون الدولة مسؤولة عن هذه الأعمال، ولكنها مسؤولة معذورة، يعود فيها للمشرع أن يقرر هذا العذر بإسقاط المسؤولية عن الحكومة، وإسباغ صفة الشرعية على أعمالها، عبر ما يسمى بقانون التضمينات.

¹⁰⁸ - Eismen, Element de Droit Constitutionnel francais et compare ,1923.

ج- شروط تطبيق نظرية الضرورة:

نظرية الضرورة - كاستثناء من مبدأ سمو الدستور - لا يمكن إعمالها إلا في حال عدم النص عليها في الدستور. وهي لا يمكن أن تثار إلا في الدساتير التي لم ينص فيها صراحة على حق تخويل الحكومة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية للظروف غير العادية. أما إذا نص الدستور عليها، فلا مجال عندئذ لأن تثار هذه النظرية، لأن مستند الحكومة (السلطة التنفيذية) يكون حينذاك النص الدستوري أو القانوني، لا نظرية الضرورة. وكما نعلم فهذه النظرية التي أقام كيانها الفقه والقضاء خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية، حيث كانت السلطة التنفيذية تلجأ إلى إصدار مراسيم في مواضيع أو مسائل يتطلب فيها صدور قوانين. ومثال ذلك لجوء الحكومة الفرنسية إلى إصدار مراسيم تنفيذية تخالف القوانين النافذة حتى مع وجود المجلس منعقداً. ومن ذلك أيضاً ما حدث في بلجيكا من فرض الخدمة الإلزامية بمرسوم وليس بقانون. حتى في ألمانيا صدرت أنظمة كثيرة في أعوام ١٩٢٤-١٩٢٧، استندت فيها إلى حالة الضرورة.

ومن هذه التجارب الدستورية في معالجة الظروف الاستثنائية غير العادية بتدابير وإجراءات مستعجلة غير عادية تدخل المشرع الدستوري، وسن من القواعد ما يواجه به حالة الضرورة، واحتمال وقوعها، وذلك بتخويل الحكومة في هذه الظروف تعليق الضمانات الدستورية، ووقف العمل بالمبادئ الدستورية. ولكن هذا ضمن شروط، يمكن إجمالها بصورة عامة بالآتي:

١- وجود خطر جسيم يهدد مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة أو سلامة أراضي الدولة أو تنفيذ تعهداتها الدولية.

٢- أن يكون هذا الخطر الجسيم حالاً، أي غير بعيد الوقوع. أما إذا كان وقوع

الخطر محتملاً بعد فترة زمنية معينة، فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع استخدام صلاحياته الاستثنائية التي يمنحها له الدستور لمعالجة الظروف الطارئة المتوقعة حدوثها.

٣- أن ينجم عن الخطر الجسيم والحال انقطاع في سير العمل المنتظم لإحدى المؤسسات أو المرافق العامة الدستورية. أما إذا لم ينجم عن هذه الظروف الطارئة اختلال في عمل هذه المؤسسات فلا مجال لإعمال السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية.

٤- أن يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات الكفيلة كافة، واللازمة لإعادة الأمور إلى نصابها، مستلهماً في ذلك الصالح العام وتمكين السلطات العامة من القيام بمهامها في أقصر وقت ممكن.

وهذه الشروط يمكن استنتاجها من نص المادة ١٦/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي جاء فيها:

"عندما تكون مؤسسات الجمهورية، استقلال الأمة، سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بصورة خطيرة و فورية، وعندما ينقطع سير العمل المنتظم للمؤسسات العامة الدستورية، فإن رئيس الجمهورية يتخذ التدابير التي تتطلبها تلك الظروف، و ذلك بعد استشارة رئيس الوزراء، رئيسي مجلسي البرلمان، والجلس الدستوري. ويوجه خطاب للأمة لإعلامها بالأمر. وينبغي على هذه التدابير أن تستلهم الإرادة بتوفير السبل التي تمكن السلطات العامة الدستورية، من القيام بمهامها، في أقصر وقت. على أن يستشار المجلس الدستوري في هذا الشأن. ويكون للبرلمان الحق في الاجتماع حكماً. ولا يجوز أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية حل الجمعية الوطنية".

أما في الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣، فنص المادة /٩٣/ على أن:
"يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة". والمادة /١١٣/ التي تقضي بأن: "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة، الوطنية أو سلامة و استقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

المبحث الثاني

ضمان مبدأ سمو الدساتير

الرقابة على دستورية القوانين

من مقتضيات مبدأ سمو الدستور أن تلتزم جميع القوانين بنصوص الدستور، بحيث لا يمكن لأي قانون أن يخرق الدستور بأي حالة من الحالات. ولكن من الملاحظ أن مهمات الدولة وتدخلها في جميع مرافق الحياة، يترتب عليه صدور عدد كبير من القوانين، مما يخشى معه حدوث تعارض بين أحكامها وأحكام الدستور.

فما هو مصير مبدأ الدستورية أو المشروعية فيما لو أصبحت هذه القوانين من الكثرة بحيث يخشى معها التأثير في نظام الحكم وبالتالي في وجود الدستور الذي يعدّ المثل الأعلى للشعب ؟

قبل أن التعرّض لهذه المسألة يجدر بنا التنويه إلى أنه لا مجال لبحث دستورية القوانين في الدول التي تملك دساتير مرنة، فإن صدر فيها قانون، أو تشريع عادي، وتعارض مع قاعدة دستورية مرنة أو عرفية، فإن هذا القانون أو التشريع يكون قد عدّل تلك القاعدة.

يمكن القول إن مسألة دستورية القوانين تتحقق بصدور قانون أو تشريع مخالف لأحكام الدستور. ولما كانت النصوص القانونية هي عنوان العدالة، ورمزها لدى الأفراد، فهل يستطيع القاضي أن يمتنع عن تطبيق أحكام هذا القانون المخالف للمبادئ المقررة في الدستور؟ أم أن من واجبه أن يطبق القانون دوماً سواء كان موافقاً للدستور أم مخالفاً له ؟

القاعدة أنه إذا ثبت مخالفة القانون للدستور فإن هذا القانون يعدّ باطلاً من تلقاء ذاته.

لكن تثبيت هذا المبدأ لا يحل القضية، فالمسألة تنحصر في معرفة من الذي يقرر أن قانوناً ما يتعارض مع الدستور؟ ثم ما هي قيمة هذا القرار بالنسبة لقانون يمثل اتجاهًا جديداً يتبلور لدى أفراد المجتمع السياسي، ويخالف فكرة قانونية قديمة لا تزال عالقة بنصوص الدستور لم تعدل بعد ؟

في الحقيقة إن غالبية فقهاء القانون العام الذين تعرضوا لدراسة هذا الموضوع ذهبوا إلى أن الرقابة على دستورية القوانين هي إجراء ضروري يضمن احترام السلطات في الدولة للحدود التي أوردها الدستور لاختصاصها.^{١٠٩}

يرى لا فيرير أن الدستور المعمول به في دولة ما يمنح اختصاصات للعضو التشريعي، ولكي لا يخرج هذا العضو عن حدود الاختصاص الذي منحه إياه الدستور تظهر بوضوح ضرورة وجود رقابة دستورية القوانين.^{١١٠}

ويبدو أن قضية رقابة دستورية القوانين شائكة ومعقدة. ويكمن وراءها موضوعات كبرى تتصل بالنظريات العامة للتنظيم السياسي، من حيث طبيعة السلطة، ومنشأها، وعلاقة السلطات المختلفة فيما بينها، وانعكاس ذلك على حقوق المواطنين وحرياتهم.

^{١٠٩} - انظر:

د. عبد الحميد متولي. مرجع سابق. ص ١٩٧.

د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ١١٨.

د. علي السيد الباز: "الرقابة على دستورية القوانين في مصر - دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. عام ١٩٧٨.

د. أحمد كمال أبو المجد: "الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري". رسالة دكتوراه. عام ١٩٦٠.

¹¹⁰ - J.Lafferrier , o.c. p 310.

المطلب الأول

الأسس النظرية والأصول التاريخية للمراقبة على دستورية القوانين

تنطلق الأسس النظرية للمراقبة على دستورية القوانين من الإقرار بمبدأ رئيس من المبادئ التي تقوم على أساسها الدول الدستورية المعاصرة هو مبدأ سمو الدستور. ويستمد هذا المبدأ أصوله كما أشرنا من النظر إلى الدستور بفرضه من الناحيتين الشكلية والموضوعية أسمى القواعد القانونية في المجتمع، حيث يحدد الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الدولة، ويبين الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطنون تجاهها، ويتضمن كذلك القواعد المنظمة لطرائق انبثاق السلطات العامة ولصلاحياتها، وعلاقتها المتبادلة.

ومن الناحية الشكلية يتمتع الدستور بالسمو لكونه النص الصادر عن السلطة التأسيسية الأصلية التي تجسد السيادة، ولكونه يخضع في إجراءات وضعه، وتعديله، لأصول شكلية أكثر صعوبة من الأصول المطلوبة لوضع مختلف القواعد القانونية الأخرى وتعديلها. لذلك من الطبيعي أن تحترم السلطات العامة روح الدستور، وتتقيد بأحكامه، ونصوصه، بفرضه مصدر الصلاحيات التي تتمتع بها، والضامن الرئيس لحقوق المواطنين وحرياتهم العامة.^{١١١}

^{١١١} - الحرية السياسية مثلاً ليست أن يفعل الإنسان ما يريد، بل هي - كما يقول مونتسكيو - الحق في فعل ما تسمح به القوانين. إن حكم الاستبداد نقيض الحرية. ولكن أين تكمن الحرية؟ إنها في حكم القانون، والاعتدال. إن خضوع المجتمع للقانون المضمون بفضيلة المواطن يؤمن السلام. إن من يملك الحرية والسلطة يجب أن لا يسيء استعمالها، وينبغي أن تحد السلطة من السلطة، وذلك بفصل السلطات. والدستور يحدد اختصاص كل منها ويضمن الحريات العامة.

وفي حال ظهور تجاوز القانون نصوص فإن الرقابة تكبح الخطأ وتصححه، أو تلغي القانون المخالف، وهو ما يطلق عليه رقابة دستورية القوانين. وهي كنتيجة لمبدأ سمو الدستور تعني وجود هيئة سياسية أو قضائية مهمتها النظر في مدى دستورية القوانين، بحيث إذا وجدتها غير دستورية أعلنت بطلانها، أي أن الرقابة على دستورية القوانين تطال أعمال السلطة التشريعية.

أما أعمال السلطة التنفيذية فتخضع للرقابة والإبطال عند الاقتضاء من جانب القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، ومثالها فرنسا، ومصر، وسورية... أو القضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، كإنجلترا، والولايات المتحدة الأمريكية.^{١١٢}

من الناحية التاريخية قبلت الرقابة على دستورية القوانين -في بعض الدول الديمقراطية- بمواقف متغايرة، منها ما اتسم بالرفض، أو المعارضة الشديدة، ومنها ما اتسم بالقبول الجزئي. وسبب مثل هذه المواقف يعود في جوهره لأسباب تقنية، وسياسية.

خلال السنوات الأولى للثورة الفرنسية قدمت عدة مشاريع لإيجاد نوع من الرقابة على دستورية القوانين خوفاً من طغيان الملك حتى عام ١٧٩١، ولاحقاً بهدف ضمان حقوق المواطنين من استبداد السلطة التشريعية. إلا أن هذه المقترحات لم يكتب لها النجاح نتيجة المعارضة السياسية القوية لها من أغلب النواب الذين رأوا فيها تهديداً خطيراً للسلطات العامة، ولاسيما لسلطات الجمعية الوطنية التي تجسّد الإرادة

^{١١٢} - انظر:

د. محمد كامل ليلة: "الرقابة على أعمال الإدارة". عام ١٩٦٧. ص ١٦٠.

د. عبد الله طلبه: "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة". جامعة دمشق.

العامة. وهكذا فقد رفض البرلمان الفرنسي في تلك الفترة هذه المشروعات، بحجة أنه يمارس أعمال السيادة نيابة عن الشعب، ولا يجوز أن تخضع أعماله لرقابة سلطة أخرى. وظلت هذه الفكرة برفض الرقابة على دستورية القوانين سائدة طيلة القرن التاسع عشر.

ولكن في بداية العهد النابليوني تم الأخذ بشكل معين من أشكال الرقابة على دستورية القوانين، حيث أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية الصادر بتاريخ ١٥/١٢/١٧٩٩ مجلساً للشيوخ، أو مجلس الأعيان المحافظ، *Le Senat Conservateur* بناءً على اقتراح الفقيه "سيس"، وأوكل إلى هذا المجلس مهمة مراقبة مشروعات القوانين الحالية إليه من مجلس "التربينا" *le tribunal* وهو الهيئة المختصة بمناقشة مشروعات القوانين وإلغائها إذا كانت تتضمن مخالفة للدستور.^{١١٣}

إلا أن هذا المجلس -وعلى الرغم من سلطاته الواسعة- لم يبطل أي قانون لعدم دستوريته، وذلك على كثرة المحالفات الدستورية في عهد الإمبراطورية، فطوال تلك الفترة ساد الفقه الفرنسي رأياً معادياً لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين. وقد أتاح هذا الأمر ظهور نظرية السيادة البرلمانية التي عدت البرلمان بصفته المعبر عن الإرادة العامة للأمة الهيئة المخولة بمطلق الصلاحية لإصدار القوانين دون أن يكون خاضعاً في عمله هذا لرقابة أي سلطة أخرى.

ولكن هذه النظرية ما لبثت أن تراجعت في ظل الجمهوريتين الرابعة والخامسة، نظراً لقيام دستوريهما وفقاً لإجراءات شكلية خاصة تميزها عن سائر القوانين العادية، وتؤكد لهما منزلة سامية بالنسبة لهذه القوانين.

¹¹³ -G.Burdeau, o.c. p 96.

ومع ذلك تمسكت فرنسا في ظل دستوري ١٩٤٦ و ١٩٥٨ بتقليد احترام سيادة البرلمان، ولم تأخذ بمبدأ الرقابة الدستورية إلا من خلال صيغة خاصة أسندت فيها مهمة الرقابة لهيئة سياسية، وذلك للحيلولة دون تدخل السلطة القضائية في أعمال البرلمان. وحددت ممارسة هذه الرقابة في مرحلة سابقة لصدور القانون، وهي الفترة الواقعة بين تاريخ التصويت على القانون في البرلمان، وتوقيع رئيس الجمهورية عليه..

وهكذا تبني دستور ١٩٤٦ نظرية الرقابة على دستورية القوانين من خلال إنشاء اللجنة الدستورية *le comite constitutionnel* التي تحولت في دستور ١٩٥٨ إلى مجلس دستوري *Conseil constitutionnel*.

وفي سورية يأخذ الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين بواسطة المحكمة الدستورية العليا. ويسمح القضاء العادي والإداري لنفسه بمراقبة دستورية القوانين بصورة لاحقة، وبوساطة أسلوب الدفع.^{١١٤}

مع ذلك يمكن القول على الصعيد الدستوري إن رقابة دستورية القوانين التي انتشرت في معظم دول العالم -بعد نضال طويل- شكلت نموذجاً ينبغي الاستمرار فيه والدفاع عنه.

^{١١٤} - د. أحمد إسماعيل: "حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية". مجلة جامعة دمشق. عام ٢٠٠١.

المطلب الثاني

أساليب الرقابة على دستورية القوانين

إن الدول التي أخذت بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، أو سمحت به، اتبعت أساليب متنوعة في ممارسة هذه الرقابة. إلا أنه يمكن تقسيم وسائل الرقابة بشكل عام إلى نوعين: سياسية وقضائية، وذلك تبعاً لطبيعة الهيئة المكلفة بالقيام بهذه الرقابة.

أولاً- الرقابة السياسية:

تعني الرقابة السياسية أن يعهد إلى هيئة سياسية بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، بحيث يتم تشكيل هذه الهيئة إما بواسطة التعيين من السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو بطريقة الانتخاب من الشعب، أو أن يترك لهذه الهيئة حرية اختيار أعضائها.

ورائد فكرة الرقابة السياسية هو الفقيه سيس الذي يرى أن التشريع هو في غايته عمل سياسي، وأنه تبعاً لذلك يتوجب أن تختص هيئة سياسية بالنظر في دستورية القوانين. وهذا النوع من الرقابة يحول دون إصدار قوانين مخالفة لأحكام الدستور، لذلك فهذه الرقابة هي رقابة سابقة على إصدار القانون، تباشر في الفترة الواقعة قبل إصداره، وهي رقابة وقائية مسبقة.

وتعود هذه الطريقة من طرق الرقابة في أصولها إلى فرنسا التي طبقتها في دستور السنة الثامنة للثورة عام ١٧٩٩، وكذلك في ظل دستور ١٨٥٢، من خلال مجلس الشيوخ الخاص الذي أنشأته لحماية الدستور.

لكن هذه الطريقة لم تؤد إلى نتائج إيجابية نظراً لخضوع مجلس الشيوخ للإمبراطور، وحيث كان الإمبراطور هو الجهة التي تعين أعضاء مجلس الشيوخ الخاص بحماية الدستور. ولهذا فقد هذا المجلس استقلاله تجاه السلطة التنفيذية التي أحجمت هي

أيضاً عن التعرض لمسألة دستورية القوانين. فهو كما يقول البروفسور "بورديو": "خلق ليكون وديعاً فأصبح خادماً".

أما دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ فلم يتعرض لمسألة دستورية القوانين، وكان هذا على ما يبدو مبعث الشك في فشل التجربة السابقة. في حين نجد بأن دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ قد نصّ على تشكيل هيئة خاصة أطلق عليها اللجنة الدستورية *comite constitutionnel* وجعل من اختصاصها رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها .

ولكن نتيجة العوامل الحزبية والسياسية في تشكيل هذه الهيئة واختلاف نظرة الأحزاب إلى هذه اللجنة، فلم تكن في الحقيقة سوى امتداد للبرلمان ولم تكن سلطتها تتعدى في الواقع محاولة التوفيق بين مجلسي البرلمان.. الذي غالباً ما كان ينتهي بتعديل الدستور، وكأن الرقابة قد جعلت بهذا الشكل ليكون الدستور متفقاً مع أحكام القانون بدلاً من أن يكون القانون متفقاً مع أحكام الدستور.

وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ النافذ أخذ بأسلوب الرقابة السياسية من خلال لمجلس الدستوري، حيث نظم الدستور طريقة تشكيل هذا المجلس، واختصاصاته الدستورية. ولكن على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى نظام الرقابة السياسية لدستورية القوانين، فقد أثبت المجلس الدستوري الفرنسي أنه هيئة قضائية أكثر من كونه هيئة سياسية، وأن الأحكام التي يصدرها لها حجية الشيء المقضي به، وهي تصدر معللة...

ويمارس المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ٦٠/ نائباً أو ٦٠/ شيخاً.^{١١٥}

^{١١٥} - وذلك منذ التعديل الدستوري لعام ١٩٧٤.

وإذا ما قرر المجلس عدم دستورية قانون ما فإنه لا يطبق، ولا ينشر، إلا إذا تم تعديل الدستور.

ورقابة المجلس إلزامية بالنسبة للقوانين الأساسية قبل إصدارها، وهي المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وبالنسبة للأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية قبل تطبيقها. وهي اختيارية فيما يتعلق بالقوانين العادية والمعاهدات.

وتعد قرارات المجلس مبرمة، وغير خاضعة لأي نوع من أنواع المراجعة أو الطعن، كما أنها ملزمة للسلطات العامة، والهيئات الإدارية، والمحاكم القضائية.^{١١٦} ولكن مهما يكن من أمر فإن الرقابة السياسية لدستورية القوانين تعد رقابة وقائية وتباشر قبل صدور التشريع.

وقد أخذ بهذه الرقابة لتفادي خضوع البرلمان لرقابة السلطة القضائية الأمر الذي يتعارض في الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب مع مبدأ الفصل بين السلطات ويهدد استقلال السلطة التشريعية. على أن فرنسا تبقى موطن هذه الرقابة، وتشهد أوسع تطبيق لها.

^{١١٦} - تعد المملكة المغربية من الدول التي تأخذ بأسلوب الرقابة السياسية، إلا أن دستورها قصر هذه الرقابة على القوانين التنظيمية التي أناط بها أمر تنظيم بعض القضايا المهمة الواردة فيه، وكذلك تمارس الرقابة على القانون الخاص بالنظام الداخلي لمجلس النواب^{١١٦}. وقد نص الدستور المغربي لعام ١٩٧٤، المعدل عام ١٩٩٦، على إنشاء غرفة دستورية في المجلس الأعلى يرأسها الرئيس الأول لهذا المجلس، وذلك لمدة ٤ سنوات. وتضم ثلاثة أعضاء من مجلس النواب، وثلاثة أعضاء من المجلس الأعلى. وتحال القوانين التنظيمية إلى الغرفة بناء على طلب الوزير الأول. أما قانون النظام الداخلي فيحال بطلب من رئيس المجلس الأعلى.

ثانياً- الرقابة القضائية:

تقوم هذه الطريقة على فكرة العهد إلى القضاء برقابة دستورية القوانين. وهذه الطريقة هي الأكثر انتشاراً، نظراً لأن الرقابة على دستورية القوانين ذات طبيعة قانونية، تقوم على أن المطلوب هو معرفة ما إذا كان البرلمان قد تجاوز في تشريعه الحدود الدستورية.

والقضاء هو المؤهل أكثر من غيره لمعرفة الحدود الدستورية للسلطة التشريعية، فتكوين القاضي يدفعه إلى عدم التحيز، والإجراءات القضائية بما يتوافر لها من علانية، وما تحتمه من تبادل اللوائح، وتعليل الأحكام، توفر ضمانات كافية للوصول إلى حل عادل.

أ- الرقابة على دستورية القوانين بوساطة القضاء العادي:

وذلك بأن يعهد في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين بنص دستوري صريح إلى المحكمة المتوسطة في قمة الهرم القضائي (كمحكمة النقض مثلاً)، حيث تمارس هذه المحكمة الرقابة على دستورية القوانين من خلال دعوى أصلية التي ترفع إليها بهدف إلغاء القانون المخالف لأحكام الدستور، فتمارس هذا الاختصاص إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى التي يحددها القانون .

ومن أمثلة الدساتير التي تأخذ بهذا الأسلوب دستور كولومبيا لعام ١٨٨٦، وفنزويلا لعام ١٩٣١، وكوبا لعام ١٩٣٤. كذلك دستور جمهورية السنغال لعام ١٩٦٠، والصومال لعام ١٩٦٠، والسودان لعام ١٩٧٣، والدستور السويسري الحالي.^{١١٧}

^{١١٧} - أجاز الدستور السويسري للأفراد (وطنيين أو أجانب) طلب إلغاء القانون المخالف لدستور الاتحاد أو دساتير الولايات. ولكن دون أن ينصرف هذا الحق إلى نصوص الدستور الاتحادي، حيث اقتصر الدستور في هذه الرقابة

ب- الرقابة على دستورية القوانين بوساطة قضاء مختص:

ويراد بهذه الطريقة تشكيل هيئة قضائية خاصة (كالمحكمة الدستورية مثلاً)، يعود إليها مهمة ممارسة الرقابة على دستورية القوانين. ومن الدساتير التي أخذت بنظام المحكمة الدستورية الخاصة، الدستور التشيكوسلوفاكي لعام ١٩٢٠، والنمساوي لعام ١٩٢٠ المعدل عام ١٩٢٩، والدستور الحالي لعام ١٩٤٥، والدستور الأسباني لعام ١٩٣١، والإيطالي الحالي ١٩٤٧، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، والدستور العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور السوري لعام ١٩٥٠، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

والرقابة القضائية لدستورية القوانين، وإن كانت تفترض استقلال القضاة، وعدم تأثرهم بالأهواء السياسية، إلا أن هذا قد يكون أمراً من النادر توفره، نظراً لارتباط الهيئة القضائية بالسلطتين التشريعية، والتنفيذية، اللتين تحتكران حق تعيين القضاة، الأمر الذي قد يحد من استقلالهم.

لذلك قيل بشأن المفاضلة بين هذين الشكلين من الرقابة إن إناطة الاختصاص بالقضاء العادي يمثل الوضع الطبيعي للمسألة، ويقلل من حساسية المشرع تجاه الهيئة القضائية، حيث تحتفظ هذه الهيئة بطابعها القضائي، لأنها مشكلة من قضاة يفترض فيهم الحياد والزهة والاستقلال. وهذا على خلاف إسناد هذه المهمة إلى محكمة متخصصة، حيث من شأن ذلك إثارة حساسية المشرع تجاه هذه الهيئة التي قد يرى المشرع أنها قد أنشأت خصيصاً لمراقبته، فتتنظر إلى نفسها على أنها هيئة تعلو السلطة التشريعية بحكم رقابتها على أعمال هذه الأخيرة. ولكن مهما يكن من أمر، فإن إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة قضائية متخصصة من شأنه إعطاء الرقابة على دستورية القوانين الأهمية التي تستحقها، مما يحدو بالمشرع إلى بذل المزيد من الاحترام والتقييد بأحكام الدستور في قوانينه

على القوانين الصادرة عن مجالس الولايات (الكاتونات)، دون تلك التي يسنها المجلس الاتحادي. لمزيد من التفصيل

انظر: د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ٢٣٧.

التي يضعها، وذلك فضلاً عن سرعة البت والتقيّد بالمدد المحددة للفصل في نزاعات دستورية القوانين.

ولكن في كلتا الحالتين لابد لممارسة هذه الرقابة بوساطة الدعوى من نص دستوري صريح يقررها لإحدى جهتي القضاء العادي أو المتخصص. أما في حال سكوت الدستور عن ذلك فهذا يعني أنه ليس لأي محكمة، أو جهة قضائية، أن تدعي لنفسها الحق بإجراء الرقابة على دستورية القوانين بوساطة الدعوى، وإنما يكون لها ذلك بطريق آخر هو الرقابة بطريق الدفع بعدم الدستورية، أو ما يطلق عليه اسم رقابة الامتناع.

وغالباً ما تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين بصورتين مختلفتين، وذلك حسب الأثر الذي ترتبه بالنسبة للقانون المخالف للدستور، هما: رقابة الإلغاء، ورقابة الامتناع.

١ - رقابة الإلغاء:

رقابة الإلغاء قد تكون سابقة، وقد تكون لاحقة لصدور القانون. وهي تثار بوساطة دعوى أصلية خاصة بعدم الدستورية. وفقاً لما ينص عليه الدستور، إما أمام محكمة القضاء العادي، وإما أمام القضاء المختص.

وفي رقابة الإلغاء بطريقة الدعوى التي تنص عليها دساتير الدول التي تأخذ بها، يكون للهيئة المكلفة بالرقابة صلاحية إبطال القانون المخالف للدستور.

والحكم ببطالان القانون يحدث أثره بالنسبة لجميع السلطات والأفراد، أي؟ أن له حجية مطلقة تجاه كافة، ويؤدي إلى عدّ القانون المخالف للدستور كأن لم يكن.

ويعطى حق رفع الطعن بعدم الدستورية للسلطات العامة، ونادراً ما يعطى للأفراد. والطعن بطريقة الدعوى الأصلية (أمام الهيئة القضائية العامة أو المختصة) وسيلة هجومية تستخدم للقضاء على القانون، والحيلولة دون تطبيقه.

ورقابة الإلغاء يمكن أن تمارس بالنسبة لقانون صادر فعلاً، فتسمى حينئذٍ بالرقابة اللاحقة بطريق الدعوى الأصلية. كما يمكن أن تمارس بالنسبة لمشروع قانون فتسمى بالرقابة السابقة.

٢- رقابة الامتناع (الدفع بعدم دستورية القوانين):

الرقابة بطريقة الدفع، أو الامتناع، كانت أسبق في الظهور من الرقابة بطريقة الدعوى الأصلية، والسبب هو أنها لا تحتاج إلى نص في الدستور يقرّها. وهي تعني أن هناك دعوى تنظر فيها المحاكم، سواء كانت مدنية، أو جزائية، أو إدارية، ولكن يرى المدعى عليه أن بأن القانون الذي سيحكم القضية مشوب بعدم الدستورية، فيدفع بعدم دستوريته أمام المحكمة التي تنظر في الدعوى.. وبالتالي يطلب عدم تطبيقه في الدعوى المنظورة. ومن ثم يكون من اختصاص المحكمة فحص القانون المشكوك في دستوريته، بمناسبة هذه الدعوى المنظورة أمامها، وليس من خلال دعوى أصلية أو مباشرة. وإذا ما ارتأت المحكمة نتيجة فحصها القانون أنه مخالف لأحكام الدستور، امتنعت عن تطبيقه في القضية المعروضة عليها.

وفقاً لهذه الطريقة نجد بأن التشكيك في مدى دستورية القوانين لا يتقيد بمدة معينة، حيث يمكن الدفع بعدم الدستورية ولو بعد مضي مدة طويلة على صدور القانون.

ومن النتائج التي تترتب على هذه الطريقة أنه ليس بوسع المحكمة أن تتعرض لدستورية القوانين من تلقاء ذاتها، إذ إن ذلك يتوقف على طلب أطراف الدعوى.

والمحكمة لا تقضي - كما أشرنا - بإلغاء القانون المخالف للدستور، وإنما تمتنع فقط عن تطبيقه، ومن ثم يكون لحكمها حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع المطروح أمامها. ويبقى القانون الذي دفع بعدم دستوريته نافذاً وساري المفعول في سائر الحالات الأخرى إلى أن يتم إلغاؤه، أو تعديله، من قبل السلطة التشريعية المختصة.

كما أن امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور لا يقيّد المحكمة التي فصلت في النزاع، فلها أن تعدل عن رأيها في قضايا أخرى، أو أن تطبق القانون ذاته في نزاع آخر، حتى ولو كان هذا النزاع بين الخصوم أنفسهم في دعوى سابقة، ولكن يشترط لذلك اختلاف موضوع النزاع.

ويكون لحكم المحكمة في جميع الحالات حجية نسبية، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك، كما هو الحال في إيطاليا. وبالمفهوم المعاكس يعني هذا أن قرار المحكمة لا يقيّد غيرها من المحاكم التي لها أيضاً - وعلى اختلاف درجاتها وأنواعها - التعرض إلى عدم دستورية القانون الذي يحكم النزاع المعروض عليها بناء على طلب الخصوم.

وعلى هذا فإن الفرق بين الرقابة بطريق الدعوى الأصلية، والرقابة بطريق الامتناع أو الدفع بعدم الدستورية، تظهر واضحة على الشكل الآتي:

الرقابة بطريق الدعوى الأصلية	الرقابة بطريق الدفع (الامتناع)
١- تتقرر بنص دستوري .	١- تتقرر دون نص دستوري.
٢- وسيلة هجومية بدعوى أصلية، أو مباشرة.	٢- وسيلة دفاعية بمناسبة دعوى مرفوعة أمام المحكمة المختصة.
٣- لحكم المحكمة حجية مطلقة في مواجهة الكافة	٣- لحكم المحكمة حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع.

٤- للمحكمة إلغاء القانون المخالف للدستور.	٤- للمحكمة أن تمتنع فقط عن تطبيق القانون.
٥- يتقرر الاختصاص لمحكمة عليا.	٥- يتقرر الاختصاص لجميع المحاكم.
٦- تثار من قبل رئيس الدولة، وأعضاء السلطة التشريعية، وليس للأفراد الحق في ذلك (عملياً).	٦- للأفراد حق الدفع بعدم الدستورية في معرض نزاع قائم.

وتجدر الإشارة إلى أن ممارسة الرقابة بطريق الدفع قد تؤدي إلى قيام حالات من التناقض بين الأحكام، نتيجة لاختلاف وجهات النظر في القضاء بالنسبة للقانون الواحد، فقد ترى إحدى المحاكم دستورية قانون ما، بينما ترى الأخرى عدم دستوريته، وهذا من شأنه زعزعة الثقة بالقوانين وخلق حالة من الفوضى التشريعية.^{١١٨}

هذا النقد - وإن كان لا يخلو من الصحة - إلا أن استئناف الأحكام، ونقضها، من شأنه توحيد الاجتهاد، وعدم تشتته بين محاكم متعددة، وهذا هو في الواقع دور المحكمة العليا في نظم الرقابة بالدفع أو الامتناع.

أضف إلى ذلك أن دور المحكمة العليا لا يقتصر على توحيد الاجتهاد بن المحاكم، وإنما يتعداه إلى أكثر من ذلك، حيث يمكن القول إن اجتهاد هذه المحكمة الذي يمكن الاستناد عليه في قضايا لاحقة يكون من شأنه إثارة حكم هذه المحكمة بحسبانه سابقة قضائية بشأن عدم تطبيق القانون، فتؤدي هذه الطريقة - عملياً - إلى مفاعيل مشابهة لمفعول الإلغاء، وذلك بامتناع المحاكم عن تطبيق القانون المخالف للدستور.

أما النقد الحقيقي للرقابة بطريق الدفع فإنه يتجلى في كون هذه الطريقة لا تشكل الضمانة الفعلية لتوقي الضرر المتوقع من القانون غير الدستوري، وذلك في الفترة التي

^{١١٨} - د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ١٤٧.

تقع بين صدوره وتطبيقه، وحتى إثارة عدم دستوريته من أحد الخصوم . فقد يحصل أن يطبق القانون، ويتحمل الأفراد الضرر الناتج عن تطبيقه، دون التمكن من دفع هذا الضرر. أو أن القانون لم يطبق بعد، فيبقى الفرد مهدداً بتطبيقه في أي وقت حتى يتسنى إثارة عدم دستوريته في نزاع أمام المحاكم المختصة.

ولكن على الرغم من جدية هذا الانتقاد، فإن الرقابة بطريق الدفع، كما هي مطبقة في الدول التي أخذت بهذا النهج، قد أوجدت تقانة قانونية ملائمة من شأنها التغلب على مثل هذا المحذور للقوانين غير الدستورية.

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية القوانين

في سورية

في سورية، وتطبيقاً لأحكام الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ تم إنشاء المحكمة الدستورية العليا، حيث نص الدستور على تأليفها، وأورد الأحكام المتعلقة بها (المواد ١٣٩-١٤٨). وقد صدر القانون رقم (١٩) بتاريخ ١٩٧٣/٧/٢، المتعلق بالمحكمة الدستورية العليا.

وبموجب أحكام المادة ١٤٥ من الدستور تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القوانين وفقاً للآتي:

١- إذا اعترض رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره، يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية أن تبت فيه خلال سبعة أيام.

٢- إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً بدءاً من انعقاد دورة مجلس الشعب وجب على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها.

٣- إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعد لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي، ولا يرتب أي أثر.

وعلى ضوء هذه الأحكام، يمكن القول إننا في سورية قد أخذنا بالحل القضائي في نطاق الرقابة دستورية القوانين، ولكن قبل إصدارها... فهي تمارس في الفترة الواقعة ما بين سنه من قبل السلطة التشريعية، وإصداره من رئيس الجمهورية. وتمارس الرقابة على دستورية القوانين إما من قبل رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب على الأقل. وفي حال قضت المحكمة الدستورية العليا بمطابقة القانون أو اتفاهه مع أحكام الدستور، وجب على رئيس الجمهورية إصداره. أما إذا قضت المحكمة بعدم دستوريته، امتنع على رئيس الجمهورية إصداره، وأصبح مشروع القانون كأنه لم يكن.

هذا الحق الممنوح لكل من رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب، يمارس وفق إجراءات محددة في قانون المحكمة، من حيث إجراءات الاعتراض، والمهلة الممنوحة للمحكمة للفصل فيه.

وبالنتيجة فإن الاعتراض على القانون يوقف إصداره، حتى تبت المحكمة فيه، فإن كان غير دستوري أصدرت حكمها، بذلك، ويعد القانون كأن لم يكن بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إقراره من مجلس الشعب (المادة ١٤٥/٣ من الدستور)، ولا

حاجة إلى إصدار قرار من المجلس بإلغاء القانون. والإلغاء قد يتناول القانون بأكمله، أو جزءاً منه.

يستثنى من هذه الرقابة القانون بعد صدوره، وكذلك المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية وتكون نافذة دون عرضها على مجلس الشعب (المادة ١١١ / ٤ من الدستور).

وتجدر الإشارة إلى أن قرار المحكمة يكون ملزماً لجميع سلطات الدولة، من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

وهكذا بموجب هذه الرقابة التي نص عليها دستور ١٩٧٣، نتساءل عما إذا كان القضاء العادي والإداري يستطيع أن يقوم بإجراء الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين وبطريقة الدفع فقط ؟

في الواقع، وإزاء عدم النص على الرقابة اللاحقة لدستورية القوانين بطريقة الدفع، فإن الفقه والقضاء يتجهان إلى ضرورة تغليب حكم الدستور بفرضه القانون الأعلى على القوانين كافة، وأنه في حال التعارض ما بين الدستور والقانون فإن القاضي يغفل تطبيق القانون المخالف للدستور على النزاع المطروح أمامه، ولكن دون أن يحكم بإلغائه. والحجج التي يستند عليها الفقه والقضاء في رقابة دستورية القوانين اللاحقة تقوم -برأينا- أساساً على سمو الدستور، بفرضه القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين في الدولة، حيث لا يجوز أن تخالف أحكامه أي قاعدة حقوقية نافذة فيها.

أما الحجة الثانية فإنها تلتخص في أن وظيفة القضاء هي تطبيق القانون في المنازعات المطروحة عليه. والقانون هنا يؤخذ بمفهومه العام، أي كل قاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، سواء أكان هذا المصدر نصاً دستورياً، أم تشريعياً، أم قراراً

فردياً، أم تنظيمياً، مع مراعاة التدرج القانوني في هذه القواعد التنظيمية العامة المجردة، من حيث مصدرها، وتفاوتها في المرتبة، ومع التفريق بالنسبة للقضاء بين رقابة الدستورية، ورقابة المشروعية.

وفي هذه الرقابة من رقابة المشروعية يغلب القاضي القانون على القرارات الإدارية أياً كانت، مرتبتها ومصدرها، وبصورة عامة يغلب القاعدة الأعلى على القاعدة الأدنى، لأنه في حال التعارض يسود الأعلى على الأدنى. أما في رقابة الدستورية فإن القاضي يقوم بتغليب حكم الدستور بفرضه القانون الأعلى والأسمى.

وفي هذا تشير المحكمة الإدارية العليا السورية في تأصيلها لهذه الرقابة منذ عام ١٩٦٠ إلى أنه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور في أي منازعة من المنازعات التي تطرح على المحاكم، فقامت بذلك لديها صعوبة مفادها أي القانونين هو الأجدر بالتطبيق، وجب عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادي، وتغلب عليه الدستور، وتطبقه بحسب أنه القانون الأعلى الأجدر بالاتباع. وإذا كان القانون العادي يهمل عندئذ، فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزمها كل من الشارع عند إصداره القوانين، والقاضي عند تطبيقه إياها على حد سواء.^{١١٩}

وفي إطار ممارسة القضاء لرقابة دستورية القوانين اللاحقة، فإن القضاء يلتزم في أحكامه بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يتعدى على اختصاصات السلطة التشريعية، ولا يقبل بالمقابل أن تجره السلطة التشريعية إلى المخالفة الدستورية، وإنما يقرر انسجاماً مع منطق هذه الرقابة أن الحكم بالتصدي لقانون من القوانين بالإلغاء، أو البطلان، بصفة أصلية،

^{١١٩} - قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠. منشور في مجلة نقابة المحامين بدمشق. عام

١٩٦٠. العدد ١/ ص ٦.

أو مباشرة، يخرج عن ولاية القضاء الإداري في هذه الصورة، على الرغم مما له من سلطة في تغليب حكم الدستور بفرضه القانون الأعلى على القوانين الأخرى، إذا وقع التعارض بينها وبينه، فيغفل تطبيق القانون المخالف للدستور على النزاع المطروح أمامه، دون أن يحكم بإلغائه.

إلا أن مجال إعمال المبدأ المتقدم لا يستقيم إلا عندما يكون النزاع المطروح داخلياً في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.^{١٢٠}

والى هذا تشير محكمة النقض السورية أيضاً إلى أنه: "لئن أجاز الدستور إصدار تشريعات بمفعول رجعي، إلا أنه لم يجوز أن تمتد هذه الرجعية إلى قوة القضية المقضية التي ترتبت للأحكام الصادرة قبل صدور التشريع ذي المفعول الرجعي، والتي قررت حقوق لأصحابها تنفيذاً للقواعد المرعية، وإذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين إلا أنه ليس ما يمنعه من التصدي لذلك عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور في الدعوى المنظورة أمامه".^{١٢١}

وهناك حكم آخر لمحكمة النقض العام جاء فيه أن: "للقضاء الحق في مراقبة دستورية القوانين، وأن يمتنع عن تطبيق المفعول الرجعي حين يمس أحكاماً قضائية اكتسبت الدرجة القطعية قبله، لأن الدستور الذي أجاز صدور تشريعات بمفعول رجعي لم يجوز أن تمتد الرجعية إلى قوة القضية المقضية للأحكام، وبذلك يمتنع القضاء عن الحكم بالقانون المخالف للدستور دون أن يتناول القانون نفسه بالإلغاء، أو وقف التنفيذ، ولا يغير من ذلك تأسيس المحكمة الدستورية مؤخراً أنها لا تنظر في دستورية القوانين بطلب من الأفراد".^{١٢٢}

^{١٢٠} -- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٧٠. القرار رقم ٤٨/٤٨. طعن ٧٣/ لسنة ١٩٧٠. ص ٤٣. والقرار رقم ٤٩/٤٩. عام ١٩٧٠.

^{١٢١} - قرار محكمة النقض رقم ٣٣٤/ تاريخ ١٩٧٤/٤/٢٢. مجلة القانون. عام ١٩٧٤. ص ٤٤٩.

^{١٢٢} - قرار محكمة النقض رقم ١٧٣/ . مجلة المحامون عام ١٩٧٤. العدد ٥/٦-١٢٥. ص ١٢٥.

وعلى هذا يرى القضاء -وهو على حق في ذلك- أن الالتزام بسيادة الدستور، وسموه، سواء من المشرع عند إصداره القوانين ، أم من القاضي عند تطبيقه إياها، إنما يعني الالتزام بأصل من أصول الحكم الديمقراطي الذي يتجلى في الخضوع لسيادة الدستور.

ومجمل القول إن هذا الالتزام بسيادة الدستور، وسموه، مع خضوع القواعد القانونية الأدنى لما يعلوها من قواعد هو في جوهره أهم سمات نظام الدولة القانونية التي يسعى الجميع إلى تحقيقها على أحسن وجه.

ورقابة دستورية القوانين مهما اتخذت من أشكال أو أسماء هي من طبيعة سياسية، ولها في الوقت ذاته وجهان، الوجه السياسي، والوجه القانوني، وهي كذلك حساسة جداً بالاتجاهات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، في البلد، ولا بد أنها تتأثر بها عاجلاً أم آجلاً، ومن حيث المآل فهي تتطور إلى رقابة سياسية.

المبحث الثالث

حدود سمو الدساتير

تعديل الدساتير

من المبادئ المقررة في الفقه الدستوري أن القوانين الدستورية - وإن كانت تلزم السلطات الدستورية التي أوجدها - لا تستطيع أن تحرم الأمة من حقها في تعديل دستورها. وفي هذا جاء النص في المادة /٢٨/ من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ على أن: "للشعب دائماً الحق في أن يعدل ويغير دستوره، فجيلاً معيناً لا يستطيع أن يلزم الأجيال الآتية بقوانينه ونظمه الدستورية".^{١٢٣}

ويمكن القول: "إن الدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل لأحكامه يقضي على نفسه بالسقوط، سواء بالثورة أم الانقلاب".^{١٢٤}

والنظام الدستوري لأي دولة، لا يستطيع مهما حاول واضعو الدستور أن يصل به إلى درجة الثبات المطلق، لأن مبدأ سيادة الأمة لا يستقيم عملياً وفكرة

^{١٢٣} - ح. ل. موضوع تعديل الدساتير انظر:

د. عثمان خليل عثمان. مرجع سابق. ص ١٥٢.

د. ثروت بدوي. مرجع سابق. ص ٨٦.

د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ٨٨.

د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٤٣.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله. مرجع سابق. ص ١٤٧.

د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٤٧.

^{١٢٤} - د. ثروت بدوي: "القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر". عام ١٩٧١. ص ١٠٤.

الجمود المطلق للدساتير. وعلى هذا، ونظراً لاستحالة فكرة الجمود المطلق في الدساتير، فإننا لا نستطيع أن نصادر حق الأمة في تعديل دستورها، لأن الجمود في الدساتير ما هو إلا جمود نسبي، فلأمة الحق - متى أرادت - في أن تعدل دستورها، وفي هذا إما أن تنيب عنها ممثلين توكل إليهم مهمة القيام بهذا التعديل، وإما أن تقوم السلطة أو الهيئة المنصوص عليها في الدستور بهذه المهمة.

في الواقع إن العوامل التي تكمن وراء حق الأمة في تعديل دستورها، أو بمعنى أدق، وراء افتراض الجمود في الدساتير بشكل نسبي، لا تخرج عن كونها افتراضات عوامل سياسية من جهة، وعوامل قانونية من جهة ثانية.^{١٢٥}

أ- العوامل السياسية:

العوامل السياسية للجمود النسبي في الدساتير، أو لحق الأمة في تعديل دستورها، تكمن في أن دستور الدولة ما هو في الحقيقة إلا انعكاساً للظروف والأوضاع السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية التي تعيشها هذه الدولة. والسلطة الدستورية في الدولة عندما تضع الدستور، فهي تضعه بما يتفق وهذه الظروف والأوضاع في وقت معين. ولما كانت هذه الظروف، والأوضاع، عرضة للتحويل، والتطور، تبعاً لطبيعة الحياة التي من شأنها التطور، فإن السلطة الدستورية مكلفة، أو مضطرة، لأن تتكيف مع الأوضاع والظروف الجديدة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

ولكن إذا أصرت السلطة الحاكمة على تجميد الأوضاع القائمة، ولم تقم بالتكيف الدستوري والقانوني المطلوب مع الأوضاع الجديدة، فإن ذلك قد يؤدي إلى وقوع التعديل بطرائق غير عادية، كالثورة، أو الانقلاب... وهذا الأمر يدعونا إلى القول إن تعديل الدساتير يتم عن ضرورة يحتمها الواقع

^{١٢٥} - د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ١٤٤.

السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي للدولة، وكلما دعت الحاجة إلى هذه الضرورة الماسة . الأمر كذلك لأن دستور الدولة -وإن كان يشكل واجهة نظامها السياسي والدستوري- فهو كذلك يحدد اختصاص الحاكمين من جهة، وينظم الدولة من جهة ثانية. وهذا التحديد والتنظيم إنما يتم وفق الأوضاع والظروف القائمة في وقت معين، إلا أنه لا يمكن أن يكون أبدياً وثابتاً لا يقبل التعديل، لأنه يغدو بالنتيجة متعارضاً مع الأوضاع الجديدة، الأمر الذي يقضي بتعديل الدستور القائم. وعلى هذا فالجمود في الدساتير -كما يظهر الواقع- ما هو إلا جمود نسبي.

ب- العوامل القانونية:

من الناحية القانونية من الجائز تعديل الدساتير، ولكن ضمن إجراءات وشروط خاصة أكثر تعقيداً من تلك التي تتبع في القوانين العادية. مع ذلك علينا أن نلاحظ أن الجمود النسبي للدساتير -وإن تضمن فكرة تعديل الدستور- فإن الجمود النسبي ذاته، بما يتطلبه من إجراءات، وشكليات أكثر تعقيداً لتعديل الدستور عنه في القوانين العادية، يشكل في ذاته ميزة لضمان تفوق الدستور واستقراره، بأن لا يأتي التعديل نتيجة نزوات سياسية طارئة، أو حاجة وقتية عارضة، بل يتعين أن يكون التعديل نتيجة رؤية وتفكير، وأن لا يتم في فترات متقاربة، حتى نضمن -قدر الإمكان- ثبات القواعد الدستورية واحترامها أطول مدة ممكنة. وحق الأمة هذا في تعديل دستورها كما تقول المادة الأولى من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١: "لا يسقط ولا يتقادم بمرور الزمن".

وعلى هذا فالرأي السائد في الفقه، والذي تأخذ به غالبية الدساتير، هو أن يتم تعديل الدستور وفق الطريقة التي ينص عليها الدستور ذاته، ومن قبل السلطة، أو الهيئة، التي يعينها الدستور لذلك.^{١٢٦} من هي السلطة المختصة بتعديل الدستور؟ وما هي إجراءات التعديل؟ وما هو نطاقه؟ "

أولاً - السلطة (الجهة) المختصة بالتعديل:

تنصرف هذه المسألة إلى معرفة ما إذا كانت هذه السلطة هي السلطة التأسيسية الأصلية، أم السلطة المنشأة، أي التي ينص الدستور على إحداثها. إن فكرة السلطة التأسيسية الأصلية كانت وراء اقتراح الفقيه سيس الذي رأى أن السلطة التأسيسية الأصلية تستطيع أن تفعل ما تريد، فهذه السلطة التي يعهد إليها بمهمة وضع الدستور دون أن تتقيد بأي قاعدة سابقة الوجود على عملها تسمى السلطة التأسيسية الأصلية *Pouvoir constituant originair* التي تتسم بكونها سلطة أصلية، أولية، مستقلة ومطلقة.

وعلى هذا فإن هذه السلطة التي تضع الدستور تكون هي أيضاً السلطة المختصة بتعديله مع ما يترتب على هذا القول من إهمال للسلطة المنشأة بالدستور. وذلك تأسيساً على أن من يملك الكل يملك الجزء، أي من يملك وضع الدستور يملك تعديله. وقد لاقت هذه الفكرة للفقيه سيس تأييداً جانب من الفقه الدستوري، الذي رأى أن السلطة التأسيسية تعود للأمة، وهي بتعبيرها عن هذه السلطة تستطيع أن تفعل ما تريد، بالشكل والوقت الذي تريد. وقد أعلن الفقيه سيس أمام لجنة الدستور في ١٧٨٩/٧/٢٠ بأن: "السلطة المؤسسة تستطيع أن تفعل كل شيء ..

^{١٢٦} - د. كمال الغالي. المرجع السابق. ص ١٤٥.

فهي لا تخضع أبداً بصورة مسبقة لأي دستور، فالأمة التي تمارس أكبر وأهم سلطاتها يجب أن تكون في هذه الوظيفة حرة من كل إكراه، ومن كل شكل عدا ذلك الذي يعجبها أن تتبناه".^{١٢٧}

ورتب الفقه على هذا القول أن من حق السلطة التأسيسية الأصلية التدخل لإجراء تعديل الدستور، دون تلك التي أنشأها الدستور، ذلك أن هذه السلطة إذا كانت تقيم الدستور أصلاً فهي تستطيع أن تعدله أيضاً.

وبتدقيق النظر في هذه النظرية يبدو أن لها جانباً كبيراً من المعقولية.^{١٢٨} وفي الوقت ذاته لا نستطيع أن نهمّل القصد من وراء إدراج السلطة المنشأة في الدستور، والتي منحت إمكانية تعديل الدستور وفق القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور الذي ستعده.

وأمام هاتين النظريتين يبدو أن ترجيح إحداها على الأخرى لا يخلو من النقد، لأن في كل منهما جانباً كبيراً من الصحة والمعقولية. مع ذلك إذا تتبعنا النظرية الأولى التي قال بها الفقيه سيس، وتبعنا التطور التاريخي الدستوري للثورة الفرنسية، لاتضح لنا سبب الانطلاق من نظرية السلطة المؤسسة لتعديل الدستور، حيث كانت الأمة هي صاحبة السيادة، وليس الملك، وهي بهذا عدت التعبير الأسمى عن السيادة. ولكن بعد أن استقرت الأوضاع الدستورية تدريجياً، واستتب الأمر في فرنسا للطبقة البرجوازية أولاً، ثم للشعب ثانياً، اتضح فيما بعد ضرورة أن يتم التعديل من قبل السلطة التي أنشأها الدستور، أي من السلطة المنشأة، وذلك على فرض أن الدستور

^{١٢٧} - د. منذر الشاوي. مرجع سابق. ٢٦٩.

^{١٢٨} - د. مصطفى أبو زيد فهمي: "النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة". عام ١٩٦٦. ص ٩٣.

القائم قد نص على وجودها، ونظمها، وحدد لها هذا الاختصاص لتمارسه بشكل منظم، ومقيّد، تحت اسم "سلطة التعديل"، أو "السلطة المنشأة".^{١٢٩}

وعلى هذا فإن حجية استقرار المؤسسات السياسية التي قيل بها لتسوية التعديل على يد السلطة التأسيسية الأصلية لا تنهض كحجة بذاتها لتعديل الدستور على يد هذه السلطة، إذ يمكن أن تنهض بهذه المهمة السلطة المنشأة في الدستور، مدفوعة بعامل الخبرة، والمعرفة، وذلك في ضوء تغيرات الظروف والأوضاع التي استدعت التعديل.

هذه السلطة المنشأة لتعديل الدستور تفترق عن السلطة الأصلية بكونها سلطة فرعية، مشتقة، غير مستقلة، منظمة، وميَّدة. كما أنه من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن الدستور عندما ينص على السلطة أو الهيئة المختصة بتعديل الدستور، فإن هذه السلطة تمارس عملها ضمن حدود الشرعية والدستورية، والتي تعني أن هذه السلطة إنما تمارس الاختصاص المحدد لها في الدستور ليس إلا.

وممارسة السلطة المنشأة لاختصاصها تحت اسم "سلطة التعديل" ليس فيه تجاوزاً على صلاحيات السلطة التأسيسية الأصلية، لأن هذه السلطة عندما فوّضت في الدستور السلطة المنشأة، ونصت على الإجراءات والشكليات الواجب اتباعها في التعديل، لم تتنازل عن سيادتها، وصاحب السلطة الأصلية المعني هنا هو الشعب، والشعب لم يتنازل عن سيادته، وإنما بين طريقة مزاوله هذا الاختصاص، والهيئة المختصة في إجراء التعديل. والشعب إذاً قنّ ذلك في نصوص الدستور، فإنه يلتزم بما طالما بقي الدستور قائماً.^{١٣٠}

^{١٢٩} - د. منذر الشاوي. مرجع سابق. ص ٢٦٧.

^{١٣٠} - د. إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ١٥٠.

أما القول بغير ذلك، وتدخل السلطة التأسيسية الأصلية مع وجود النص في الدستور على الهيئة أو السلطة المخولة بإجراء التعديل، فإنه يعني تجاهل النصوص الدستورية، إن لم يكن خرقها.

والسلطة التأسيسية الأصلية لا تستطيع أن تشلّ عمل السلطة المنشأة لتعديل الدستور، لأن هذه السلطة تستمد وجودها من الدستور. إن عمل السلطة المؤسسة المنشأة يبقى عملاً تنظيمياً، ويندرج في إطار تطبيق مبادئ الشرعية القانونية، ومبدأ سيادة القانون، طالما أن الدستور الذي نص على هذه السلطة لم يلغ، أو يعدل، من قبل الشعب، وبالتالي فإن ممارسة السلطة المنشأة لاختصاصها في تعديل الدستور ليس فيه ما يعدّ مصادرة لسلطة الشعب أو حداً من سيادته، لأنه إذا كان الأمر غير ذلك فالتساؤل يبقى مطروحاً عن الحكمة من النص في الدستور على وجود هذه السلطة المنشأة؟ ومثل هذا التساؤل يؤكد بدوره العلاقة الأكيدة ما بين طرائق إقامة الدساتير، وطرائق تعديلها، مما يؤكد أن هاتين السلطتين هما مظهران لحقيقة واحدة، تكمن في سيادة الشعب، وأن الشعب عندما ينص على السلطة المنشأة لا يتنازل عن سيادته، وإنما يبين الطريقة التي على السلطة المنشأة أن تمارس بموجبها عملها في التعديل الجزئي للدستور.^{١٣١}

أما في حالة التعديل الكامل، أو في حال وضع دستور جديد، فمما لا شك فيه أن هذا يعود إلى السلطة المؤسسة التأسيسية الأصلية، وهي في هذا تكون سلطة أصلية، ومطلقة، ومستقلة، وغير مقيدة. أما السلطة المنشأة لتعديل الدستور جزئياً فهي تتلقى اختصاصها بشأن هذا التعديل من الدستور القائم ذاته. وهي في عملها هذا لا تخرج عن الإجراءات، والقواعد، والأصول، والشكليات، التي

^{١٣١} - د. مصطفى أبو زيد. مرجع سابق. ص ٩٥.

ينص عليها الدستور لتعديل أحكامه. أما في حال سكوت الدستور عن إجراءات تعديل

ففي هذه الحالة من المؤكد أن تعديل الدستور لا يتم إلا وفقاً للأشكال ذاتها التي اتبعت في إصداره، أي إما من قبل السلطة ذاتها التي أقامت الدستور، أو من قبل سلطة مشابهة لها تتبع الأشكال، والإجراءات، التي اتبعت في إقامة الدستور ابتداءً. ولكن من هي الجهة (الهيئة) التي تمارس صلاحيات "السلطة المنشأة؟ ومعنى آخر من يمارس سلطة التعديل؟

بالطبع تتحدد هذه السلطة وفق ما ينص عليه الدستور، وبالطريقة التي يحددها. ولكن يبدو أن الدساتير لا تنحو في هذا الاتجاه منحى واحداً، وإنما تختلف في تحديد هذه السلطة أو الجهة. بعض الدساتير يعهد بهذه المهمة إلى البرلمان ليمارسها طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، ومنها ما يحيل هذه السلطة إلى جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، ومنها ما يجعل القيام بهذه المهمة إلى الشعب ليؤدي موافقته على التعديل وفق أسلوب الاستفتاء الشعبي.

أ- السلطة التشريعية:

غالباً ما تنص الدساتير على منح السلطة التشريعية حق ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة، ولكن باتباع إجراءات تختلف عن تلك التي تتبع في شأن تعديل القوانين العادية، فمن ذلك قد تتطلب بعض الدساتير أن يجتمع البرلمان بهيئة مؤتمر إذا كان مؤلفاً من مجلسين، مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل، كالدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. وقد تشترط هذه الأغلبية أيضاً كان البرلمان مؤلفاً من مجلس واحد، كالدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.

وقد تتطلب الدساتير أكثر من ذلك، فتشترط حل البرلمان، وانتخاب مجلس جديد يتولى مهمة تعديل الدستور، كما هو حال الدستور البلجيكي الذي يحتم ضرورة انتخاب مجلس جديد يتولى مع الملك مهمة تعديل الدستور، ويشترط لصحة التعديل ضرورة حضور ثلثي الأعضاء في المجلسين للمداولة، وصدور القرار بأغلبية ثلثي الأصوات على الأقل.^{١٣٢}

ب- الجمعية التأسيسية :

قد تعهد بعض الدساتير حق ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة إلى جمعية تأسيسية تنتخب خصيصاً لتولي مهمة التعديل . وتأخذ بهذه الطريقة في الواقع أغلب دساتير دويلات الولايات المتحدة الأمريكية، ودساتير دول أمريكا اللاتينية، وقد أخذت بها فرنسا في ظل دستور ١٨٤٨.

ج- الاستفتاء الشعبي:

تتطلب بعض الدساتير ليصبح تعديل الدستور نافذاً ضرورة موافقة الشعب على التعديل، سواء قام البرلمان بالتعديل، أم تولته جمعية تأسيسية، ففي كلا الحالتين لا بد من طرح مشروع التعديل على الشعب للموافقة عليه. وقد أخذت المادة /٨٩/ من الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ بهذا الأسلوب، فمنحت اقتراح حق التعديل لكل من رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، للنظر فيه وإقراره. ولكن لا يصبح التعديل نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه في استفتاء شعبي. وتأخذ بهذا الأسلوب كذلك الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للدستور الاتحادي. ويأخذ الدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١ بهذا الأسلوب حيث تقضي المادة /١٨٩/ منه بأن حق طلب التعديل مقرر لكل من رئيس الجمهورية،

^{١٣٢} - د. عبد الغني بسيوني عبد الله. مرجع سابق. ص ١٥٤.

وثلاث أعضاء مجلس الشعب على الأقل. ويناقش المجلس مبدأ التعديل، ثم يصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا تجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. أما إذا وافق المجلس على مبدأ التعديل فيناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها. وإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه فيه، فإذا وافق الشعب على التعديل عدّ نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

ثانياً- نطاق التعديل:

بتدقيق النظر في حق طلب تعديل الدستور يبدو أن هناك من الدساتير ما يحظر تعديلها تعديلاً مطلقاً وإن كان هذا نادراً. وبعضهم الآخر يحرم تعديلها خلال مدة زمنية معينة، أو في ظروف معينة، وهذا ما يسمى الحظر الزمني، بينما الحظر الأول يسمى الحظر الموضوعي. وهنا يثور التساؤل حول القيمة القانونية لمثل هذه النصوص التي تحظر التعديل ؟

أ- الحظر الموضوعي:

تستبعد بعض الدساتير مسائل محددة من إمكانية تعديلها، سواء كان المنع مؤقتاً أم دائماً. من ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ من استبعاد الشكل الجمهوري للدولة من إمكانية التعديل. وهو ما تم تأكيده في دستور الجمهورية الرابعة والخامسة. وكذلك الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، والتركي لعام ١٩٦٤، والبرازيلي لعام ١٩٣٤ الذي حرم تعديل الشكل الجمهوري والاتحادي. وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٢٣ الذي كان يحرم تعديل الأحكام المتعلقة بالشكل النيابي والبرلماني للحكومة، وقواعد وراثية العرش، والمبادئ المتعلقة بالحرية والمساواة التي كفلها الدستور. ومن ذلك أيضاً الدستور المغربي الذي يحرم تعديل النظام الملكي للدولة، والنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي. وكذلك الدستور الكويتي الصادر

عام ١٩٦٢ حرم تعديل الأحكام الخاصة بالنظام الأميري، أو بمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها فيه.

ويبدو أن رغبة واضعي الدستور من وراء مثل هذه النصوص ترجع إلى تحقيق أكبر قدر من الاستقرار والثبات لفكرة القانون التي يعدونها رمزاً لهذا النظام السياسي أو ذاك.

ب- الحظر الزمني:

الحظر الزمني أو حظر تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة يعني النص في الدستور على عدم تعديله إلا بعد مضي مدة محددة على نفاذه. وهذه المدة تختلف حسب توجه المشرع الدستوري إلى تحقيق الاستقرار والثبات للنظام السياسي الجديد الذي يقيمه الدستور، أو إلى تخفيف حدة المعارضة ضد الدستور على الأقل في خلال الفترة الزمنية المحددة.^{١٣٣}

من ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي منع إدخال أي تعديل عليه إلا بعد مضي أربع سنوات من تاريخ وضعه، والدستور اليوناني لعام ١٩٣٠ الذي حرم اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات، والدستور المصري لعام ١٩٣٠ الذي نص على عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ الذي يمنع تعديل أحكامه قبل مضي خمس سنوات من تاريخ العمل به، والدستور السوري لعام ١٩٥٠ الذي نص على حظر تعديله قبل مرور سنتين على نشره، والدستور السوري الحالي لعام ١٩٧٣ الذي نصّ على عدم جواز التعديل قبل

انقضاء ثمانية عشر شهراً على الأقل من تاريخ نافذه.^{١٣٤} وهذه المدة تبدو مدة معقولة تكفل إعمال الرأي والتفكير في تعديل الدستور.^{١٣٥}

ج- حظر التعديل في ظرف معين:

على غرار الحالات السابقة تلجأ بعض الدساتير إلى حظر إجراء أي تعديل على أحكامها في الفترات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية، أو أزمات خطيرة قد تهدد سلامة الدولة، وأمنها، كوقوع الدولة تحت الاحتلال الأجنبي مثلاً. من ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ من عدم جواز التعديل في أثناء احتلال كل أو بعض الأراضي الفرنسية، وتبعه الدستور الحالي في هذا الحظر الذي إذ لم يجز إجراء أي تعديل على الدستور عند المساس بسلامة إقليم الدولة، وهذا تفادياً لما حدث في عام ١٩٤٠ في عهد المارشال بيتان.

والحكمة من مثل هذه النصوص لا شائبة فيها، لأن الاحتلال من شأنه أن يحول دون ممارسة الأمة سيادتها بكل حرية، وبالتالي يخشى أن يأتي التعديل مخالفاً لإرادة الشعب، ومناهضاً لمصالح الدولة. وعلى هذا فالتعديل في مثل هذه الظروف ليست له قيمة قانونية.^{١٣٦}

ولكن ما هي القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور ؟

١- فيما يتعلق بالحظر المطلق للتعديل:

هذا الحظر لا قيمة قانونية له، لأن المبدأ المقرر في هذا الخصوص منذ عهد الثورة الفرنسية يقضي بأن: "حق الأمة في تغيير دستورها لا يسقط بمضي المدة"، وأن

^{١٣٤} - المادة /١٥١/ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

^{١٣٥} - د. كمال الغالي. المرجع السابق. ص ١٤٩.

^{١٣٦} - انظر:

هذا المبدأ يتوافق مع المبدأ الذي جاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي توج دستور ١٧٩٣ بقوله: "إن كل شعب له الحق في أن يغير دستوره، ويعدله، وأنه ليس لجيلٍ من الأجيال أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة".

وعلى هذا يمكن القول أن مثل هذه النصوص التي تحرم تعديل الدستور وفق هذا الاتجاه لا تعدو أن تكون مجرد رغبات وأمانٍ سياسية، ليس لها أي قيمة قانونية إلزامية للسلطة المؤسسة المقبلة.

٢- فيما يتعلق بحظر التعديل الزمني والظرفي:

تذهب غالبية الفقه إلى الإقرار بمشروعية هذا التعديل من الناحية القانونية والزاميته، إذ ليس من شأنهما حرمان الأمة من ممارسة حقها في التعديل، وإن كان من شأن هذه النصوص فقط إطالة أمد ممارسة هذا الحق.

٣- بالنسبة للحظر الموضوعي الجزئي:

كان هذا النوع من الحظر موضع خلاف بين الفقهاء، فمنهم من ذهب إلى كونها بطلانه، وإنكار أي قيمة قانونية له.^{١٣٧} ومنهم من ذهب إلى القول بمشروعيته، وتمتعه بالقيمة القانونية التي للنصوص الدستورية.^{١٣٨} ومنهم من ذهب إلى إلحاقه بالحظر المطلق، ومن ثم بطلان هذا النوع من أنواع الحظر. وهناك من ذهب إلى أن هذا الحظر عديم القيمة بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية، وما على السلطة المنشأة سوى ممارسة الاختصاصات التي رسمها لها الدستور، وهذا يعني إخراج مثل الحظر من صلاحيات سلطة التعديل المنشأة.

^{١٣٧} - إبراهيم شيحا. مرجع سابق. ص ١٦٦.

^{١٣٨} - انظر:

د. عثمان خليل عثمان: "المبادئ الدستورية العامة". عام ١٩٥٦. ص ٣١.

د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري". ص ٢٥٨.

والرأي الراجح السلطة التأسيسية الحالية لا تستطيع أن تقيّد السلطة التأسيسية المقبلة، وبأن حظر التعديل المطلق مرفوض، وأن الحظر الموضوعي الجزئي في منع تعديل بعض الأحكام يتفق والحظر المطلق، وهو بالتالي مرفوض .

ولكن عندما ينص الدستور على منع تعديل هذه النصوص فإن هذا يعني ضرورة احترام هذه النصوص في المستقبل طالما أن الدستور قائم ولم يسقط. وعلى هذا وأمام ضرورة احترام مبدأ المشروعية الدستورية، ومن ضرورة ممارسة السلطة المنشأة اختصاصاتها في الحدود المرسومة لها، لا يبقى أمامنا سوى التقرير بمشروعية هذه النصوص، ومن ثم التفرقة فيها بين أثرها بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية، وأثرها بالنسبة للسلطة المنشأة، فالسلطة التأسيسية الأصلية كونها تعبر عن سيادة الأمة، وعن حقها في ممارسة سيادتها، فهي تستطيع أن لا تقيّد بأي قيد في ممارسة وظائفها. أما السلطة المنشأة فهي ليست بدرجة السلطة الأولى ذاتها، وهي إذا كانت تمثل مرتبة أعلى من السلطات المنشأة الأخرى (التشريعية والتنفيذية، والقضائية) إلا أنه لا تستطيع في ممارستها لاختصاصاتها أن تتجاوز ما رسمه لها الدستور من حدود.

وبالتالي فإنه يتعين لتعديل المواد المحظور تعديلها في الدستور تدخل السلطة

التأسيسية الأصلية لتفعل ذلك بنفسها.^{١٣٩}

ثالثاً- إجراءات التعديل:

تمر إجراءات التعديل بعدة مراحل: من الاقتراح، إلى إقرار مبدأ التعديل، فالإعداد والتحضير له، ثم إقراره بصفة نهائية. هذا وتحصر الدساتير عادة عند الأخذ بهذه المراحل المحافظة على عدة افتراضات سياسية، وفنية.^{١٤٠}

^{١٣٩}- د. عبد الغني سيوني عبد الله. المرجع السابق. ص ١٦٦.

^{١٤٠}- د. إبراهيم شيحا. المرجع السابق. ص ١٥٦.

الافتراضات السياسية:

ومقتضاها مراعاة طبيعة نوع الحكم السائد في الدولة، فالدولة ذات النظام النيابي تحرص على أن تضع في فرضها عند إجراء التعديل وضع الحكومة والبرلمان، والدولة الفيدرالية تحرص على أن تراعي وضع الدويلات الداخلة في الاتحاد، والدولة ذات النظام الديمقراطي تحرص على أن تضع في فرضها الشعب والبرلمان .

الافتراضات الفنية:

وتتجلى في مراعاة الأخذ بمبدأ توازي أو تماثل الأشكال *principe de parallelisme des formes* الذي يقضي بأن تعديل الدستور لا يجوز أن يتم إلا من قبل سلطة يتم تشكيلها على غرار السلطة التي قامت بوضعه، وباتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي اتبعت عند إصداره.

وعلى ضوء هذه الافتراضات تحرص الدساتير بصورة عامة على مراعاة هذا المبدأ في التطبيقات العملية، فإذا كان الدستور مثلاً قد وضع من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، فيحرص واضعو الدستور على أن يتم تعديله بوساطة جمعية تأسيسية منتخبة، أو باتباع الإجراءات والأشكال ذاتها التي اتبعت عند وضعه. من هذا الأسلوب ما أخذت به الدساتير الفرنسية في أعوام ١٧٩٣ - ١٧٩٥ - ١٨٤٨.

وإذا كان وضع الدستور قد تم بوساطة جمعية منتخبة وتم عرضه على الشعب في استفتاء دستوري، فإن تعديله يقتضي اتباع الإجراءات والأشكال ذاتها، وذلك بانتخاب جمعية وطنية تعدّ مشروع التعديل، ثم طرحه على الشعب فيما بعد لإقراره في استفتاء دستوري. ومن هذا الأسلوب ما أخذ به دستور ١٧٩٣ و ١٧٩٥ في فرنسا، والدستور المصري لعام ١٩٧١، ومن قبله دستور ١٩٥٦.

ومع ذلك يمكن أن نلاحظ عملياً أن الدساتير تميل إلى عدم التشدد بأخذ قاعدة أو مبدأ توازي الأشكال وتماثلها، منطلقة في هذا الأمر من ضرورة تيسير

إجراءات التعديل، وعدم تعقيدها، عدا حالة الأخذ بالاستفتاء الدستوري. ولكنها مع ذلك تجعل إجراءات التعديل أصعب من تلك التي تتبع في تعديل التشريعات العادية.

وهذه الإجراءات تمر كما ذكرنا بالاقتراح، بإقرار مبدأ التعديل، فالإعداد والتحضير له، ثم إقراره نهائياً:

أ- مرحلة اقتراح التعديل:

قد يتقرر حق اقتراح التعديل للحكومة وحدها، أو للبرلمان وحده، أو للبرلمان والحكومة، وقد يتقرر للشعب.

وبالنظر إلى هذه الجهات التي يتقرر لها حق اقتراح التعديل نلاحظ أن هذا الحق يتقرر للسلطة التي يراد لها أن تكون في مركز متفوق عن السلطات الأخرى، وذلك على الشكل الآتي:

١- إذا كان الدستور يميل إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية في الدولة، فإنه يجعل اقتراح التعديل من اختصاص الحكومة وحدها. وهذا ما حدث في عهد نابليون بونابرت الذي استأثر بحق التعديل وحده. وهو ما تحقق أيضاً في دستور ١٨٥٢ حيث قضت المادة ٥٢/ منه بعدم الاعتداد بالاقترحات المقدمة من جانب مجلس الشيوخ لتعديل الدستور إلا إذا أخذت بها الحكومة. ومن الدساتير التي حولت السلطة التنفيذية وحدها حق اقتراح التعديل نذكر: الدستور البرتغالي لعام ١٩٣٣، الدستور الروماني لعام ١٩٣٨، الدستور الياباني لعام ١٩٤٦.

٢- إذا كانت الدساتير ترغب في تأكيد صفتها الديمقراطية فإنها ترجح كفة المجالس البرلمانية في حق التعديل، كالدستور الفرنسي لعام ١٧٩١، ودستور الولايات

المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧، ومعظم دساتير دول أمريكا اللاتينية (تشلي، والأكوادور، وباراجواي، وفنزويلا).

٣- أما الدساتير القائمة على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنها تجعل حق اقتراح التعديل لكل منهما. وهذا هو الحل المنطقي والشائع عملياً. من ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، والدستور الأسباني لعام ١٩٣١، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١، والدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨، والدستور السوري لعام ١٩٥٠، والدستور السوري الحالي لعام ١٩٧٣.^{١٤١}

٤- وأخيراً تذهب بعض الدساتير إلى منح هذا الحق لكل من الحكومة، والبرلمان، والشعب، فتؤكد بذلك صفتها الأكثر ديمقراطية في إشراك الشعب في مظاهر الحكم الديمقراطي، ومباشرة سلطات الحكم. ومثال ذلك دساتير معظم الولايات في الاتحاد السويسري، والاتحاد الأمريكي، وكذلك غالبية الدساتير التي وضعت بعد الحرب العالمية الأولى كالـدستور الألماني لعام ١٩١٩، والدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧.

ب- إقرار مبدأ التعديل:

يبدو أن أغلب الدساتير تميل إلى منح سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي سلطة البت فيما إذا كان هناك محلاً لتعديل الدستور أو عدم تعديله، إلى البرلمان. وهذا هو الحل التقليدي المتبع في أغلب الدساتير الفرنسية، والدساتير الأوروبية التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى، كالـدستور النرويجي، والدستور البلجيكي، والدستور والدانمركي.

^{١٤١} - المادة ١٤٩/١ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

وقد تتطلب بعض الدساتير فضلاً عن موافقة البرلمان موافقة الشعب على مبدأ التعديل، وهذا هو حال معظم دساتير الولايات في الاتحاد الأمريكي، والاتحاد السويسري.

ج- إعداد التعديل:

غالباً ما تعهد الدساتير مهمة إعداد تعديل الدستور إلى البرلمان، على الرغم من أن بعضها قد يعهد بوضع مشروع التعديل وإعداده للحكومة دون البرلمان، وبعضها الآخر قد يعهد بها إلى هيئة منتخبة لهذا الغرض.

ولكن في حال كون البرلمان هو الهيئة التي يعهد إليها بمهمة إعداد التعديل، فإن المشرع قد يتطلب شروطاً خاصة في هذه الحالة. من ذلك ضرورة اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشتراط نسبة خاصة في حضور جلسات البرلمان، أو في التصويت، لصحة القرارات الصادرة بشأن التعديل. ومن الدساتير ما قد يشترط حل البرلمان، وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يضطلع بمهمة تعديل الدستور، كما هو الحال في الدستور البلجيكي، والدستور الروماني لعام ١٩٢٣، والدستور الأسباني لعام ١٩٣١.^{١٤٢}

د- مرحلة الإقرار النهائي للتعديل :

تجري الدساتير عادة على أن توكل مهمة الإقرار النهائي لتعديل الدستور إلى الهيئة التي أنيطت بها مهمة إعداد التعديل، سواء كانت هذه الهيئة هي هيئة خاصة منتخبة لهذا الغرض، أم الهيئة التشريعية العادية مع تطلب شروط خاصة، كأن يقر التعديل أغلبية الثلثين من أعضاء كل من المجلسين، على أن يصدق رئيس الدولة على مشروع التعديل، كما هو الحال في الدستور الأردني

^{١٤٢} - د. إبراهيم شيجا. مرجع سابق. ص ١٥٨.

النافذ حالياً. وقد يكتفى بأغلبية خاصة، من ذلك الدستور السوري النافذ الذي ينص على أن يقترن التعديل بعد إقراره بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب، وموافقة رئيس الجمهورية.^{١٤٣}

وقد تجعل بعض الدساتير مهمة إقرار التعديل النهائي للدستور للشعب نفسه بطريق الاستفتاء الدستوري، كالدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة، ودستور جمهورية مصر العربية، والدستور المغربي.

وتشترط الدول الاتحادية ليكون التعديل فيها نهائياً أن يقترن بموافقة أغلبية المواطنين، وأغلبية الولايات، كما هو الحال في الدستور السويسري، أو كما يشترط الدستور الأمريكي أن يوافق على قرار الكونغرس الأمريكي الصادر بأغلبية ثلثي المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الدويلات الأعضاء في الاتحاد.

^{١٤٣} - المادة /١٤٩/ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

المبحث الرابع

انتهاء الدساتير

يقصد بانتهاء الدستور زواله، وذلك بإلغائه إلغاءً كاملاً وشاملاً. وتبدو الحاجة ماسة لإلغاء الدستور عندما يتضح عدم مساييرته وملاءمته لواقع التطور السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، في الدولة. فعندما تتسع الفجوة بين النص القانوني وواقعه التطبيقي، تصبح الحاجة ماسة إلى وضع حد للدستور القائم، ووضع دستور جديد محله ليتوافق مع التطورات الجديدة. وتنتهي الدساتير عادة بأحد أسلوبين: الطريق العادي القانوني، والطريق الثوري غير العادي:

أولاً- الطريق القانوني العادي لانتهاء الدساتير:

يقصد بالطريق القانوني لانتهاء الدساتير انتهاء الدستور القائم ووضع دستور جديد يحل محل الدستور القديم، وذلك وفق الإجراءات المقررة للتعديل في الدستور القديم. وهذه المسألة لا تثير إشكالاً فيما يتعلق بالدساتير المرنة التي يتم تعديلها أو إلغاؤها بوساطة السلطة ذاتها، وبالإجراءات المتبعة ذاتها في شأن تعديل القوانين العادية وإلغائها.^{١٤٤} أما الدساتير الجامدة التي نادراً ما تنص على طريقة تعديلها تعديلاً كلياً، فإن المقرر فيها هو أن يجري تعديلها تعديلاً جزئياً بوساطة السلطة التي عينتها الدساتير ووفقاً للإجراءات التي حددتها.^{١٤٥}

^{١٤٤} - د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٩٣.

^{١٤٥} - د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ٢١٥.

أما التعديل الشامل، فإنه يثير تساؤلاً حول إمكانية هذه السلطة تعديل الدستور الجامد تعديلاً كاملاً أو شاملاً ؟

يقرّ أغلبية فقه القانون الدستوري عدم إمكانية سلطة التعديل تعديل الدستور تعديلاً شاملاً، لأن هذا الحق إنما هو ملك السلطة التأسيسية الأصلية التي تمثل الشعب، وتعبّر عن سيادة الأمة، وهذا يعني أن السلطة المنشأة لا تملك إذن هذا الحق.^{١٤٦}

وإلغاء الدستور إلغاءً شاملاً يتم في هذه الحالة بأحد الأساليب التي تتم بها نشأة الدساتير (منحة - عقد - جمعية تأسيسية - استفتاء دستوري). ولكن يبدو أن ليس من الضروري أن يتم وضع الدستور من السلطة التأسيسية ذاتها التي وضعت الدستور القديم، ولا في الأسلوب القديم نفسه. فقد يكون الدستور القديم قد وضع بأحد الطرائق غير الديمقراطية، أما الدستور الجديد فقد يتم وضعه بأسلوب ديمقراطي يتميز بانتخاب جمعية تأسيسية، أو باستفتاء دستوري.

والدستور الجديد قد يتضمن النص على إلغاء الدستور القديم إلغاءً صريحاً، أو قد يستفاد هذا الإلغاء بطريقة ضمنية، وذلك عندما يأتي الدستور الجديد بمفاهيم وفلسفات جديدة تغاير المفاهيم التي كان يقوم عليها الدستور القديم.

كذلك قد يأتي الدستور الجديد بولادة شخصية قانونية جديدة للدولة، إما نتيجة دخول الدولة في وحدة أو اتحاد، وإما نتيجة أسلوب جديد أتخفتنا به الولايات المتحدة الأمريكية حديثاً باحتلال إقليم الدولة أو بإطاحة نظام الحكم فيها، ومن ثم دعوة الشعب إلى وضع دستور جديد للدولة يقوم على مبادئ الديمقراطية

^{١٤٦} - د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٨٥.

والحرية. ويبدو أن هذا الأسلوب الجديد قد ظهر نتيجة لمبدأ ظهر في تسعينيات القرن العشرين يقضي للدول الكبرى بحق التدخل في شؤون الدول الأخرى - التي يكون للأولى فيها مصلحة حقيقية وجدية - وذلك بحجة انتهاك حقوق الإنسان في هذه الدول، أو على الأقل هكذا تم تصور المبدأ، لكونه خارجاً بطبيعته عن إطار الشرعية القانونية لميثاق الأمم المتحدة.

وكصورة معاكسة لهذه الصورة فقد يولد دستور جديد بوساطة تفكك الدولة إلى عدة دويلات، كما هو حال الاتحاد السوفيتي سابقاً، وظهور دول جديدة قامت كل منها بوضع دستور جديد لها.

أما الدساتير العرفية فيبدو أن تعديلها جزئياً أو كلياً لا يثير أي صعوبات، فهي تعدل وتلغى إما بنشوء قواعد عرفية جديدة، وإما بإصدار دستور مكتوب يحل محل الدستور العرفي ويلغيه .

ثانياً- الطريقة غير العادية (الثورية) لانتهاك الدساتير:

انتهاء الدساتير بالطريق غير العادي يعني سقوطها إما بالانقلاب أو الثورة، على أساس أنهما الأسلوبان الأوسع انتشاراً من أساليب نهاية الدساتير نهاية غير طبيعية أو غير عادية، والتي يتم بهما الاستيلاء على السلطة خارج القواعد الدستورية:

أ- معنى الثورة والانقلاب والفرق بينهما:

الانقلاب والثورة وسيلتان تتمان خارج إطار القواعد الدستورية. الانقلاب *Coup d'Etat* كأسلوب غير عادي لانتهاك الدساتير في جوهره

"حركة تهدف إلى تغيير رجال الحكم". أما الثورة فهي "حركة تهدف إلى إقامة نظام قانوني محل نظام قانوني آخر".

ومن هذا المفهوم الأولي يرى الفقه الدستوري بأن ما يميز الثورة عن الانقلاب يكمن إما في المصدر، وإما في الهدف. فالانقلاب كحركة تهدف إلى تغيير رجال الحكم يقوم بها فئة قليلة، أو هيئة من الهيئات الحاكمة، ضد السلطة الحاكمة، ودون اتباع أحكام الدستور، بقصد الاستيلاء على الحكم، والاستئثار بالسلطة. أما الثورة فهي حركة اجتماعية تهدف إلى إحداث تغيير فجائي، وشامل، وجذري، للنظام السياسي والاجتماعي القائم في الدولة، وتحقيق بقوة الشعب، دون مراعاة الأشكال الدستورية القائمة.^{١٤٧}

على أن الثورة والانقلاب غالباً ما يختلطان من الناحية العملية. وإن كان أمر التمييز بينهما لا يقوم أساساً مصدر الانقلاب أو الثورة فقط، وإنما على أساس الهدف الذي يكمن من وراء كلا منهما أيضاً. فإذا كان القصد من الحركة هو مجرد تغيير رجال الحكم، وتولي فئة جديدة لمقائيد السلطة محل الفئة السابقة، فإن هذه الحركة لا تعدو أن تكون مجرد انقلاب. أما إذا كان الهدف من الحركة تحقيق مصالح الشعب، أي إحداث تغيير شامل وجذري في النظام القانوني القائم، وإحلال نظام جديد محله، فإن الحركة إنما هي ثورة. مثال ذلك، تغيير نظام الحكم من ملكي إلى جمهوري، أو استبدال النظام الرأسمالي بنظام اشتراكي. ومن أمثلة الثورات، الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩، الثورة الأسبانية لعام ١٩٣١، الثورة المصرية لعام ١٩٥٢، وثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣، الثورة الإيرانية لعام ١٩٧٩.

^{١٤٧} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٦١.

مع ذلك يمكن أن نلاحظ عملياً أن ما من انقلاب تكون أدواته الرئيسية الجيش، يمكن أن يستمر طويلاً إذا لم يستند إلى تأييد شعبي يدعمه. لهذا ليس عجباً أن نرى أن كل الأنظمة التي تستلم السلطة بواسطة الانقلاب تدعو نفسها بالثورية، وأنها مجددة وبناءة. وليس عجباً أيضاً أن نرى أن جماعة الانقلاب بعد فترة معينة من حكمها - قد تطول أو تقصر - تسعى إلى إحداث التغييرات المقصودة من حركتها الانقلابية، سواء على الصعيد السياسي، أم على الصعيدين الاجتماعي، والاقتصادي. والسبب في ذلك هو أنه لا يوجد هناك نظام سياسي بإمكانه أن يجرؤ على الاعتراف أنه محافظ أو رجعي، فهو يسعى إلى التعجيل بظهور بنى ونظم سياسية، واجتماعية، واقتصادية جديدة، ومثل هذا الانقلاب يمكن أن يوصف بالانقلاب الثوري التقدمي. ولكن هذا لا يمنع من وجود انقلاب رجعي، يعمل على المحافظة على البنى القائمة، ويعرقل عملية التطور. فالانقلاب إذن يمكن أن يكون رجعياً، أو تقدماً. أما الثورة فإنها في حقيقتها حركة بناءة، وهي بطبيعتها تسعى إلى الاعتماد على التأييد الشعبي المطلوب لدعمها. وتعمل بالتالي على جعل الأوضاع السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، القائمة تتكيف مع مبادئها التي تؤمن بها.

وعلى هذا نرى أن وصف الثورة إنما يعني حركة تجديد شامل لمختلف شؤون الدولة، وفي المجالات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية. ونرى كذلك بأن الثورة التي تستهدف تغيير النظام السياسي فقط، وإحلال حاكم محل آخر، إنما تنصرف إلى الانقلاب لا إلى الثورة. وهذا يعني أن مفهوم الثورة الجزئية الذي ينصرف إلى تغيير النظام السياسي لا يمكن التسليم بصحته، وأن الثورة إنما هي ظاهرة تترافق بتطور مظاهرها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية كافة. وهذا الإصلاح لمظاهر المجتمع

المختلفة أمر لا بد منه في الثورة. وفي المفهوم المقابل نجد أيضاً أن الثورة - وإن كان أساسها اجتماعياً - سياسية في شكلها، ونتائجها.

وعليه فالثورة قد تركز في البداية على تغيير النظام السياسي فقط ، وما إن يستتب لها التغيير، وتفرغ منه، حتى تتجه إلى إحداث التغييرات اللازمة في النظام الاجتماعي، والاقتصادي، حتى يتلاءم ويتأقلم مع النظام السياسي الجديد.^{١٤٨} ومن ثم فالنظام القانوني الذي تقيمه الثورة سيرتدي طابع الروح الجديدة، ويعبر عن العلاقات الاجتماعية الجديدة، على أساس أن الحكم إنما هو أداة لسن القوانين، والتشريعات، والحصول على السلطان ليس مجرد اللذة التي يتمتع بها المرء من مباشرة السلطة.^{١٤٩}

مهما يكن من أمر، فالتمييز ما بين الثورة والانقلاب من الناحية القانونية يقوم أساساً على أنهما طريقتان أو أسلوبان يتجاهلان القواعد الدستورية، لذلك اعتبرناهما من الطرق غير القانونية لانتهاء الدساتير، ويحدثان تغييرات عميقة في الأوضاع السياسية، والدستورية، لا تسمح بإحداثها النصوص الدستورية المعمول بها.

ب- حكومة الثورة (الحكومة الواقعية):

يمكن أن نلاحظ أنه ما إن ينجح الانقلاب أو الثورة حتى تظهر حكومة جديدة يطلق عليها الفقه اسم "حكومة الثورة"، أو "الحكومة الواقعية" *gouvernement de fait* لأنها تولت سلطاتها من الأمر الواقع، وخلافاً للقواعد الدستورية المقررة في الدستور القائم. ويرى جانب من الفقه بأن حكومة الثورة أو الحكومة الواقعية قد تأتي إلى الحكم مع مراعاة الأشكال الدستورية

^{١٤٨} - د. عبد الغني بسيوني عبد الله. المرجع السابق. ص ١٠٥.

^{١٤٩} - د. كمال الغالي. المرجع السابق. ص ١٦٣.

القائمة، فتأخذ الشكل الشرعي الموجود، ولا تسمى عندها حكومة واقعية. وهي قد تأتي إلى الحكم دون سند دستوري، فتستمد كيانها من الواقع، وتعدّ الحكومة قائمة عندما تنجح في إعادة النظام، وتأمين نفاذ قراراتها، وكذلك تأمين سير المصالح العامة.

وعلى هذا تتميز الحكومة الواقعية بكونها حكومة ذات طبيعة مؤقتة *gouvernement provisoire* أو انتقالية من جهة، وحكومة تركيز السلطات *Concentration des pouvoirs* من جهة ثانية، إذ تجمع في يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية دون فصل بينهما. ولهذا يترتب على نجاح الثورة أو الانقلاب نتائج قانونية مهمة، سواء بالنسبة للدستور القائم، أو بالنسبة للقوانين العادية النافذة.

ج- النتائج القانونية للثورة:

إذا لم تتوج الثورة بالنجاح، فلا يكون لها أي تأثير في النظام السياسي ولا في الدستور والتشريعات النافذة. وسوف يعدّ القائمون بالثورة، أو مدبرو الانقلاب عناصر معادية للنظام القائم، ويحالون إلى المحاكمة بتهمة التآمر على سلامة البلاد، والمساس بأمن الدولة، وبمحاولة قلب نظام الحكم بالقوة. أما إذا نجحت الثورة فيتربط على نجاحها النتائج القانونية الآتية:

١- سقوط الدستور:

تذهب غالبية فقهاء القانون الدستوري، ولا سيما في فرنسا، إلى أن الدستور القائم يسقط فوراً بمجرد انتصار الثورة، أو نجاح الانقلاب، دون حاجة إلى نص أو تشريع خاص يقرر ذلك السقوط.^{١٥٠}

^{١٥٠} - انظر:

والسبب في ترجيح السقوط الفوري للدستور يرجع إلى تنافر فكرة القانون الجديدة مع فكرة القانون السابقة لنظام الحكم الذي أطاحت به الثورة. وسواء تم الإعلان عن سقوط الدستور من قبل القائمين بالثورة، أم نص في الدستور الجديد الذي تضعه الثورة على إلغاء الدستور القديم، فإن مثل هذا الإعلان لا يعدّ منشئاً لوضع قانوني جديد، وإنما مقررّاً وكاشفاً لوضع حدث فعلاً بعد نجاح الثورة، وقد تم تأكيده.^{١٥١}

ووفقاً لهذا التصور يرى الفقه أن الإعلان الدستوري الذي صدر في ١٠/١٢/١٩٥٢ عن قائد ثورة ٢٣/٧/١٩٥٢ المصرية، والذي أعلن فيه سقوط دستور ١٩٣٠، يرجع إلى تاريخ نجاح الثورة المصرية، وليس إلى تاريخ الإعلان عن هذا السقوط.

ولكن ترتباً على هذا المثال السابق لثورة تموز المصرية، يذهب فريق آخر من الفقه إلى القول أن الدستور لا يسقط تلقائياً بمجرد نجاح الثورة، بل لا بد من أن تعلن الثورة عن سقوط هذا الدستور. والسبب في هذا الموقف -حسب هذا الفقه- هو أن هدف الثورة قد يكون المحافظة على الدستور، وحمایته من عبث الحكام، وبالتالي فإن هذا يحتاج الإبقاء على الدستور القائم بعض الوقت حتى تعلن الثورة بعد ذلك سقوطه.^{١٥٢}

وتبعاً لموقف هذا الفقه فإن الإعلان الدستوري الذي صدر في ١٠/١٢/١٩٥٢ يكون هو تاريخ سقوط دستور ١٩٣٠. والسبب في ذلك -مع هذا الفقه- هو أن الثورة إنما كانت موجهة ضد فساد أداة الحكم، وليس ضد نظام الحكم.

J.Lafferrier, o.c. p3.

د. محسن خليل. مرجع سابق. ص ٧٠٩.

د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٦٤.

^{١٥١} - د. رمزي طه الشاعر. مرجع سابق. ص ٣٢٩.

^{١٥٢} - د. عبد الحميد متولي. مرجع سابق. ص ٨٣.

ولكن هذه التفرقة ما بين الثورة ضد فساد أداة الحكم والثورة ضد نظام الحكم يؤخذ عليها بأنه لا محل لها، وأن الدستور القديم إذا استمر تطبيقه هذه الفترة، ريثما تم إلغاؤه، إنما كان برضاء حكومة الثورة ليس إلا.^{١٥٣}

ونحن نرى بأن هذا القول محل نظر، وجدير بالحسبان عملياً، لأن الانقلاب وحده يكفي لإسقاط الدستور، مع أنه لا يهدف إلى أكثر من تغيير الأحكام، فكيف إذا كانت فكرة القانون الجديدة هي التي أمدت الثورة بوجودها وكيانها، لذلك فمثل هذا الاشتراط، وهذه التفرقة، لا يكون لها من مسوغ.

هذا وقد حاول فريق آخر من الفقهاء إظهار التمييز بين فرضيتين: فرضية إذا ما كانت حكومة الثورة حكومة دستورية، أي تم تشكيلها طبقاً لأحكام الدستور القائم، وبين ما إذا كانت حكومة واقعية، أي تم تشكيلها دون احترام لأحكام الدستور القديم. وتبعاً لهذه التفرقة يرتبون على الحالة الأولى عدم سقوط الدستور تلقائياً، ويشترطون صدور قرار صريح من الثورة يترتب عليه سقوط الدستور. وعلى الحالة الثانية يرتبون سقوط الدستور مباشرة بمجرد نجاح الثورة. وبناءً على هذا الرأي، عندما تكون الحكومة دستورية لا واقعية، فإن الدستور لا يسقط بمجرد نجاح الثورة، ولا بد لهذا السقوط من قرار صريح من قيادة الثورة.

وفي الواقع، إن مثل هذه الاتجاهات الفقهية لشرح النتيجة القانونية لسقوط الدستور لا تقطع برأي واحد حول سقوط الدستور سقوطاً تلقائياً، أو حسب التمييز بين حكومة دستورية وحكومة واقعية، أو حسب طبيعة أهداف الثورة التي تقوم عليها.^{١٥٤}

^{١٥٣} - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ١٦٥.

^{١٥٤} - انظر حول ذلك:

د. إبراهيم شبيحا. مرجع سابق. ص ٢٩٣.

ونحن نرى أنه من الصعب وضع قاعدة عامة في هذا الخصوص، لأن الأمر يعتمد على تحليل ظروف كل ثورة على حدة، ومراعاة أوضاعها المحلية الخاصة بها، واستظهار الأهداف التي قامت عليها، ونية القائمين بالثورة في الإفصاح عن السقوط التلقائي أو الاستمرار في الأحكام السابقة ريثما يعلنون سقوطها بقرار صريح، وكل هذا يتعلق بإرادة الحكام الجدد، فقد يجد هؤلاء أن مصلحة البلاد تقتضي إسقاط الدستور القائم فور قيام الثورة، ومن ثم وضع دستور جديد يترجم الأهداف الجديدة التي قامت الثورة من أجل تحقيقها، وقد يجد الحكام من مصلحتهم التريث في الإعلان عن سقوط الدستور حتى تنهأ الظروف المناسبة لذلك، ويتمكنوا من فرض سيطرتهم الفعلية على أنحاء البلاد، فالمسألة تتعلق إذن بإرادة الحكام، أي بإرادة رجال الثورة.

٢- الثورة تلغي الأحكام الدستورية من حيث الموضوع:

من المسلم به أن النصوص الدستورية التي تسقط بسقوط الدستور هي النصوص والأحكام الموضوعية، أي تلك التي تتعلق بالتنظيم السياسي. أما النصوص والأحكام الدستورية شكلاً، فقد ذهب غالبية الفقه إلى أنها تظل نافذة، ويستمر العمل بها، على الرغم من إلغاء الدستور، ولكن يكون لها قوة القوانين العادية فقط، بعد أن تسحب الصفة الدستورية عنها. مثال ذلك تحريم الحكم بالإعدام في الجرائم السياسية الوارد في المادة ٥/ من الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨، حيث عدت هذا الحكم نافذاً بعد سقوط الدستور. ومثال ذلك أيضاً المادة ٧٥/ من دستور السنة الثامنة ١٧٩٩، التي كانت تنص على عدم جواز مخاصمة الموظف عن الأعمال المتعلقة بوظيفته أمام المحاكم العادية إلا بعد الحصول على إذن من مجلس الدولة، أو بعد أن

د. عبد الغني بسيوني عبد الله. مرجع سابق. ص ١٠٩.

تأذن له الإدارة بذلك. فهذه المادة استمر العمل بها بعد سقوط الدستور، على أساس أنها قاعدة قانونية، وذلك بعد تجريدتها من صفتها الدستورية.

لكن فكرة سحب الصفة الدستورية عن القواعد الدستورية من حيث الشكل لا الموضوع ، لم تسلم من النقد وقد انتقدت هذه الفكرة لجهة صعوبة التفريق بين النصوص الدستورية من حيث الموضوع، والنصوص الدستورية من حيث الشكل، حيث إن هناك من النصوص الدستورية ما يثور الخلاف فيها حول تحديد طبيعتها.

من جهة ثانية انتقدت فكرة سحب الصفة الدستورية من حيث عدم تفريقها بين حالة السقوط التلقائي للدستور، وسقوطه نتيجة الإعلان الصريح من رجال الثورة، فالإلغاء الصريح، والسقوط التلقائي، يلغي جميع النصوص الدستورية، دون تفرقة بين نص وآخر.^{١٥٠} لذلك فإن هذا الاتجاه لفكرة السحب لا يعدو أن يكون تفسيراً لبعض نصوص الدستور، دون أن يكون نظرية عامة التطبيق.

بناءً على ما تقدم، وإزاء هذه الانتقادات، لا يبقى سوى إعمال فكرة السقوط الضمني، والسقوط الصريح للدستور، وبالتالي عدم التسليم ببقاء أي نص دستوري كقانون عادي بعد الإعلان الصريح عن سقوط الدستور. أما في حال السقوط الضمني فيمكن إعمال فكرة السحب عن القواعد التي لا تتعارض مع أهداف واتجاهات الثورة، فتظل هذه القواعد قائمة، ونافذة، ولكن كقواعد عادية.

٣- النصوص الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات الفردية:

يفترض هنا أن سقوط الدستور لا يترتب عليه المساس بالحقوق والحريات الخاصة بالأفراد، لأن مثل هذه الحريات والحقوق مستقرة في الضمير الإنساني والشرعة العالمية، وأضحت أسمى من النصوص الدستورية الوضعية ذاتها. مع ذلك

^{١٥٠} - د. عبد الفتاح حسن. مرجع سابق. ص ٨٩.

يبدو أن لكل منطق حدود، فحدود الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد قد تجد أثرها في مدى توافقها وتطابقها أو عدم توافقها مع أهداف الثورة. فقد يكون هدف النظام الجديد للثورة إحلال المفهوم الاشتراكي مثلاً محل المفهوم الرأسمالي الفردي، ففي هذه الحالة يكون من الصعب الإبقاء على الحريات والحقوق التي كانت سائدة سابقاً دون أن تعمل الثورة على إحلال مفاهيمها الجديدة لهذه الحقوق والحريات. وعليه من الصعب القول أن سقوط الدستور يترتب عليه بقاء النصوص الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات الفردية، خاصة إذا كانت هذه الحقوق والحريات غير منسجمة ومتوافقة مع أهداف الثورة.

٤- أثر الثورة في القوانين العادية:

يتفق غالبية الفقه الدستوري على أن نجاح الثورة ليس من شأنه المساس بالقوانين العادية المطبقة في الدولة، كالقانون المدني، والتجاري، والجنائي، الإداري... إذ تظل قائمة وناظفة إلى أن يتم إلغاؤها بالطرائق العادية لإلغاء القوانين. وبقاء هذه القوانين يرجع من ناحية أولى إلى أن هذه القوانين لا تتعلق بنظام الحكم وممارسة السلطة، ومن ناحية أخرى إلى القاعدة الدستورية المستقرة والثابتة التي تقضي باستمرارية الدولة، وديمومتها، بصرف النظر عن تغيير نظام الحكم فيها.

والدليل على صحة القول المتقدم بقاء كثير من التشريعات الفرنسية التي صدرت في عهد النظام الملكي القديم، أو في عهد نابليون بونايرت، سارية المفعول حتى الآن. وبقاء الكثير من التشريعات السورية التي صدرت قبل قيام ثورة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣. فهذه القوانين تبقى سارية وناظفة بقدر عدم تعارضها مع الفكر القانوني الجديد لحكومة الثورة، إلى أن تقوم هذه الأخيرة بتعديلها، أو إلغاؤها، وفق ما يتفق مع فلسفتها، وإيديولوجيتها.



الباب الثاني

ممارسة السلطة



The background of the page features a large, faint watermark of the Damascus University logo. The logo is circular, with the university's name in Arabic 'جامعة دمشق' at the top and 'Damascus University' at the bottom. In the center is a stylized sunburst or star symbol.

الفصل الأول

الحكومات

من حيث ممارسة السلطة



كان الاستيلاء على السلطة أمراً شائعاً في النظم السياسية القديمة، إلا أنه - ومع نشوء نظريات السيادة الشعبية- انتشرت فكرة "حق الشعوب في اختيار حكامها". والحكومات في معرض ممارستها للسلطة قد تركّزها بيد شخص واحد، وقد يعهد بممارستها إلى هيئة تتكون من عدد محدود من الأفراد، أو إلى مجلس يضم عدداً كبيراً من الأشخاص.

وفي هذا الفصل سنتعرض إلى الوسائل غير الديمقراطية في إسناد السلطة، سواء بالاستيلاء، أم الوراثة، أم العهد، أم الوسائل المختلطة.

كما أننا سنوضح صور الديمقراطية أو أنواعها، وفي هذا السياق سنتعرض للديمقراطية المباشرة، وكذلك النيابة. كما ستكون لنا وقفة خاصة عند الانتخاب كوسيلة من وسائل ممارسة السلطة. وهنا سنوضح الشروط اللازمة لممارسة حق الانتخاب، وصور الانتخاب، وأهم النظم الانتخابية المعروفة.

بناءً على ما تقدم فإن هذا الفصل ينقسم إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: الحكومات غير الديمقراطية.

المبحث الثاني: الحكومات الديمقراطية.

المبحث الثالث: صور الديمقراطية.

المبحث الرابع: الانتخاب كوسيلة لممارسة السلطة.



المبحث الأول

الحكومات غير الديمقراطية

خلع الحكام على أنفسهم - ولفترة زمنية طويلة - صفات القدسية، لا بل إن بعضهم أضفى على ذاته طبيعة إلهية، وراح يطلب من رعاياه تقديسه وتعظيمه، فكان الاستيلاء على السلطة طريقة شائعة في الوصول إليها، كانت الوراثة أسلوباً عادياً في تولي مقاليد الحكم.

ومن الطبيعي - وفقاً لهذه الأساليب - أيضاً أن يعهد السلف إلى الخلف بتولي السلطة، أو أن نجد أكثر من أسلوب مما تقدم متبع في بند ما. وفي هذا المبحث سنقف عند كل وسيلة من هذه الوسائل، محاولين إلقاء الضوء عليها ولو بإيجاز، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول

الحكومة الفردية

Monarchie

وهي التي تنحصر فيها السلطة بيد شخص واحد، سواء كان هذا الشخص ملكاً، أم أميراً، أم إمبراطوراً، أو قيصرًا، أو دكتاتوراً. وسواء أوحى هذا الشخص إلى الشعب بأن سلطته مستمدة من السماء، أم لم يوح لهم بذلك. وفيما يلي أهم صور الحكومة الفردية:

أولاً - الملكية المطلقة: *Monarchie absolue l'autocratie*

هنا يكون الملك وحده مصدر السيادة، يدير البلاد كما يشاء، دون الرجوع إلى الشعب، أما السلطة فإنه يتولاها بالوراثة أباً عن جد. هذه الصورة من صور الحكم الفردي هي أقدم الصور التي عرفتتها البشرية. وقد نتجت عن النظرية "التيوقراطية" التي قامت على أساس عدم جواز محاسبة من اختاره الله للحكم بشكل مباشر أو غير مباشر.

لكن هذه الصورة من صور الحكومات الفردية قد أخذت بالاندثار إثر تقدم الحضارة الإنسانية. وكانت إنكلترا أول دولة تخلصت منها، عندما قضى الشعب البريطاني على حكم "آل ستيوارت" سنة ١٦٨٨، ليقيموا بدلاً عن هذا الحكم نظام الحكومة الملكية المقيدة.^{١٥٦}

ويذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين الملكية المطلقة *La monarchie absolue* والملكية الاستبدادية *la tyrannie ou le despotisme* فالملك المطلق يتقيد بالقانون الذي يضعه، فهو وإن كان حراً في وضع القوانين، وتعديلها، وفقاً لما يشاء، ووفقاً لأهوائه الخاصة، إلا أنه يتقيد بها ولا يخرج عليها. أما الملك المستبد فإنه لا يتقيد بأي قيد، ولا يحترم القوانين، ويتصرف في أي موضوع يعرض عليه كما يشاء.^{١٥٧}

ثانياً - الحكومة الديكتاتورية:

^{١٥٦} - حكم أسرة "أورانج" الذي قيد بموجب وثيقة الحقوق *Bill rights* سنة ١٦٨٩، إذ تحولت الملكية المطلقة إلى ملكية دستورية عندما وضع دستور للبلاد يتقيد الملك بأحكامه.

^{١٥٧} - د. محمد مرغني خيرى: "النظم السياسي". منشورات جامعة عين شمس. عام ١٩٩٥. ص ١٣٣.

يعدّ الحكم الديكتاتوري من أبرز صور الحكم الفردي. وفيه تتركز السلطة بيد شخص واحد هو الديكتاتور، وغالباً ما يتولى مقاليد الحكم بسبب شخصيته القوية، أو كفاءته الخاصة. كما أنه غالباً ما توازره فئة معينة أو حزب معين في الوصول إلى الحكم.

ويلاحظ بأن الحكم الديكتاتوري ليس حديث العهد، فقد سجل التاريخ هذا النظام في مختلف العصور. وغالباً ما تظهر هذه الصورة من صور الحكم الفردي بعد أن تمر البلاد باضطرابات داخلية، أو أزمة سياسية أو اقتصادية، أو هزيمة حربية... ويمكن الإشارة هنا إلى حالة الفوضى والفساد التي سبقت حكم "نابليون" في فرنسا، والتي أدت إلى قيام الديكتاتورية فيها. وفي ألمانيا، وبعد أن هزمت في الحرب العالمية الأولى، فتقيدت بموجب معاهدة "فرساي" التي حطمت معنويات الشعب الألماني، واقتصاده، تهيأت الظروف لاستيلاء "هتلر" على الحكم الذي وحد ألمانيا، وتخلص من معاهدة فرساي، فحقق بذلك الكثير من آمال الشعب الألماني.

وفيما يلي أهم نقاط الاختلاف بين الملكية المطلقة والديكتاتورية:^{١٥٨}

- ١- من حيث مصدر السلطة: يتولى الملك سدة الحكم بوساطة الوراثة، بينما يتولاه الديكتاتور بفضل كفاءته، وقوة شخصيته.
- ٢- من حيث أساس السلطة: فأساس الحكم الملكي المطلق هو النظريات الدينية، كنظرية التفويض الإلهي. أما الديكتاتور فإنه يعتمد على حزبه وأنصاره وكفاحه.
- ٣- من حيث الهدف: فالملوك يهدفون إلى تحقيق مآربهم الشخصية. أما الديكتاتور فإنه يستخدم سلطته للنهوض بشأن الأمة ورفع مستواها.

^{١٥٨} - د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية". دار الفكر العربي. عام ١٩٧١. ص ٣٢٧.

المطلب الثاني

حكومة الأقلية

تتركز السلطة في هذه الحكومة بيد أقلية من أفراد الشعب، فالسيادة هنا لا تتركز بيد فرد واحد، ولكن يعترف بها في الوقت نفسه لجموع أفراد الشعب. تتولى الأقلية تسيير الأمور على النحو الذي يحقق أهدافها، أما أهداف الشعب فإنها تنجى في المرحلة الثانية.

وفيما يلي أهم الصور التي تتخذها "حكومة الأقلية":

أولاً-الحكومة الأرستقراطية: *Artiscratie*

تتولى السلطة هنا إحدى طبقات المجتمع المتميزة، بسبب الأصل، أو العرق، أو المركز الاجتماعي. ولعل إنكلترا هي أبرز الدول التي شهدت هذه الصورة من صور الحكومات. فمنذ عام ١٦٨٩ تم القضاء على الملكية المطلقة، وإقامة الملكية المقيدة. فالبرلمان الذي أخذ يشارك الملك في الحكم كان برلماناً أرستقراطياً لا تدخله إلا طائفة محدودة من ذوي الأصول المتميزة. كما أن حق الانتخاب كان مقصوراً على الفئات المتميزة في المجتمع. ويقترب من هذا النظام جميع صور الحكم التي تأخذ بحق الانتخاب المقيد، والتي تقيّد هذا الحق بضرورة توافر درجة علمية، أو ثقافية معينة، أو بالانتماء إلى طبقة اجتماعية متميزة.

ثانياً- الحكومة أولغارشية: *E oligarchie*

في هذه الحكومة تتولى الطبقة الغنية مقاليد الحكم، فالثروة كانت على مر التاريخ أهم مصدر لجلب الاحترام، كما أنها كانت مسوِّغاً كافياً ليشترك أصحابها في حكم الشعوب. ذلك أن تركّز الثروات الطائلة في أيدي قلة من الأفراد يؤدي

حتماً إلى وجود نفوذ كبير لهؤلاء الأشخاص في شؤون الحكم، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين، وإلى الإضرار بالمصلحة العامة.

ثالثاً- الحكومة التيقراطية: *La t cratie*

تتولى الحكم هنا أقلية من رجال الدين. هذه الصورة من صور الحكم نادرة الوجود في النظم السياسية المعاصرة، إلا أنها كانت مألوفة في النظم القديمة. فقد كان لرجال الدين والسحرة نفوذ كبير في مصر الفرعونية. وكانت هناك مشاركة إيجابية للكنيسة الكاثوليكية في معظم الدول الأوروبية خلال القرون الوسطى. وقد كان لهذه الكنيسة دور مهم في تقويض النظام الماركسي الذي كان قائماً في بولندا، وفي دول أوروبا الشرقية. وفي الوقت الراهن لا يمكن إنكار نفوذ رجال الدين في إيران وبعض الدول العربية.

رابعاً- الحكومة العسكرية:

انتشرت هذه الصورة من صور الحكم في العصر الحديث وخصوصاً في دول العالم الثالث، وبموجبها يتولى سدة الحكم رجال القوات المسلحة.

المطلب الثالث

الحكومات الفاشية

Fascisme

أطلق اصطلاح "الفاشية" على النظام الذي قام في إيطاليا بعد الحرب العالمية الأولى وحتى سنة ١٩٤٣. وقد أخذت بعض الدول بتقليد النظام الإيطالي مثلاً بحزب "موسوليني"، فقد اتبع الحزب الوطني الاشتراكي في ألمانيا المبادئ ذاتها من سنة ١٩٣٣ حتى سنة ١٩٤٥، كما ساد هذا النظام في إسبانيا والبرتغال.

يقصد بالفاشية مجموعة النظم السياسية الديكتاتورية المعادية للمبادئ الديمقراطية. هذا ويقوم النظام الفاشي على أساس الحزب الواحد. أما السلطة فإنها تكون مركزة إلى درجة بعيدة، وفي هذا النظام تتقدم مصلحة المجموع على مصلحة الفرد.

وفيما يلي أهم خصائص المذهب الفاشي، وأهم السمات التي تتسم بها النظم السياسية الفاشية:

أولاً - خصائص المذهب الفاشي:

١- قامت الفاشية في بدايتها على أساس عدم أهمية العقل، فالأهمية هي لإحياء أمجاد الأمة والسمو بها إلى الكمال.

٢- تؤمن الفاشية بمبدأ عدم المساواة الطبيعية بين الأفراد، فهناك من الأفراد ممن يملكون مواهب توجب وضعهم في الصدارة، وتوليهم زمام الأمور، وسلطة الحكم في الدولة.

٣- السيادة ليست للشعب، وإنما للطبقة الممتازة منه، التي تعمل لخير الشعب.

٤- يعتمد النظام الفاشي على فكرة التفاوت بين الأجناس، فهناك أجناس خلقت لكي تسود، وأجناس أخرى خلقت لكي تساد.

٥- يقوم النظام الفاشي على أساس وجوب تضحية الفرد من أجل المجموع، والدولة هي التي تمثل المجموع، ومن حقها تبعاً لذلك التدخل في جميع مناحي الحياة. وبناءً عليه فإن الفاشية لا تبحث عن الحرية من زاوية الفرد أو الطبقة، وإنما تنظر إليها من ناحية الجماعة.

٦- الإيمان بالقوة واستخدام العنف، فخير للمرء أن يحيا يوماً واحداً مرفوع الرأس من أن يعيش حياة طويلة فيها ذل وهوان.

٧- الإيمان بالمجتمع كوحدة، وإنكار الاتجاهات المتعارضة.

ثانياً - سمات النظم السياسية الفاشية:

تتسم النظم السياسية الفاشية بما يلي :

١- السلطة المطلقة للزعيم: L'absolutisme du chef

فالنظام الفاشي هو صورة من صور أنظمة الحكم الفردية. ففي إيطاليا كانت السلطة مركزة بيد "موسوليني"، وفي ألمانيا كانت مركزة بيد "هتلر".

٢- نظام الحزب الواحد: نقلت الفاشية فكرة الحزب الواحد عن الأنظمة

الشيوعية، إلا أن الأحزاب السياسية الفاشية تقوم على أساس الطابع العسكري، إذ يكون لأعضائها ملابس خاصة، وشعارات معينة، كما أن أعضاء الحزب يتوزعون على مجموعات متدرجة، تبدأ صغيرة من القاعدة، ثم تتسع وتكتل في النهاية في مجموعة واحدة كبيرة هي الحزب.

الاستفتاء الشعبي: إذ يطلب من الشعب من حين لآخر إبداء رأيه في مسألة معينة. وكان القصد من هذا هو إيهام الغير بأن الشعب إنما يستشار في المسائل المهمة، وأن الشعب ملثف حول زعيمه، ومتكثل معه، ومؤيد لسياسته.



المبحث الثاني

الحكومات الديمقراطية

Guvrenements Democratique

المطلب الأول

نشأة الديمقراطية ومفهومها

الديمقراطية كلمة يونانية الأصل مكونة من لفظين *demos* أي الشعب، و *krats* أي حكم أو السلطة، وهكذا فإن معنى الكلمة هو "حكم الشعب"، أو "سلطة الشعب". وهكذا فإنه يراد بها أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، فتكون السيادة له وليست محصورة بيد أقلية من البشر. لقد سادت الديمقراطية اليوم في معظم دول العالم المتحضر بوسائل مختلفة منها وسائل غير سلمية، كالثورات مثلاً، ومنها ما هو سلمي، وذلك بالاتفاق مع الحكام.

والديمقراطية التي كتب لها الانتشار على نحو واسع في العصر الحديث ليست فكرة حديثة. فقد ذكرت في مؤلفات فلاسفة الإغريق القدماء، فأفلاطون يذكر بأن: "مصدر السيادة هو الإرادة المتحدة للمدنية". كما أن أرسطو قسم الحكومات إلى ثلاثة أقسام: ملكية، وأرستقراطية، وجمهورية. والمقصود بالحكومات الجمهورية تلك التي يتولى السلطة فيها أبناء الشعب.

وقد عرفت روما القديمة فكرة الديمقراطية من خلال لجائها ومجالسها الشعبية، وذلك إلى أن جاء القياصرة الذين استأثروا بالسلطة، فكان الحكم فردياً مطلقاً.

وسنبين الآن موقف الإسلام من الديمقراطية ، وكذلك موقف الثورتين الأمريكية والفرنسية منها:

أولاً - موقف الإسلام من الديمقراطية:

انطلاقاً من القواعد السامية التي أرساها الإسلام كانت الدعوة إلى نظام حكم يقوم على أصول واجبة الاتباع في قواعد مجملة لكي تناسب كل زمان ومكان. هذه القواعد هي في حقيقتها قواعد ديمقراطية على درجة عالية من الرقي. ولعلّ هذه القواعد تتضح بشدة في الكيفية التي يتم من خلالها اختيار رئيس الدولة، أو الخليفة، ذلك أن الخليفة إنما يختار بواسطة البيعة، وعند اختياره فإنه يدير أمور البلاد بواسطة "الشورى"، إعمالاً لقوله تعالى: "وشاورهم في الأمر"، وقوله: "وأمرهم شورى بينهم".

لقد سادت المبادئ الديمقراطية بشكل صحيح في عهد الخلفاء الراشدين، الذين عملوا على تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية بدقة متناهية، وعلى نحو يحقق ما تصبوا إليه نفوس البشر من حرية، ومساواة، وكرامة. وفي هذا السياق يروى عن الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه قوله حينما آلت إليه الخلافة: "لقد وليت عليكم ولست بخيركم... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيته فلا طاعة لي عليكم...". وفي الإطار نفسه يروى عن الخليفة العادل عمر بن الخطاب رضي الله عنه قوله: "من رأى منكم فيّ اعوجاجاً فليقومه" قال رجل من العامة: "والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بحد سيوفنا". فقال عمر: "الحمد لله الذي أوجد من يقوم اعوجاج عمر بحد السيف".

لكن هذه الصورة لم تدم طويلاً، إذ إنها أهملت بعد العصر الراشدي، ولم تشهد لها تطبيق بعد هذا العصر. وقد عبر عن ذلك الدكتور محمد كامل ليلة بقوله:

"وبذلك قصّرت الأجيال المتلاحقة في المحافظة على حقها، وغفلت، أو تغافلت عن واجبها نحو نفسها، ومضت ذاهلة فلم تحاول التوفيق بين الأصول العامة واحتياجات كل عصر وكل شعب، ونجم عن ذلك الإهمال اندثار الأصول الديمقراطية من أذهان الشعوب، ووجدائها، بعد أن شوه المغرضون معانيها... بحيث أصبحت مطية ذلولاً لبغي الطغاة، وأداة للقضاء على الحريات".^{١٥٩}

ثانياً - موقف الثورة الأمريكية من الديمقراطية:

لم تأت الثورة الأمريكية لسنة ١٧٧٦ نتيجة لإيديولوجية معينة، وإنما كنتيجة لصراع تجاري بين المؤسسات البريطانية والمستعمرتين في العالم الجديد. إلا أنه -ومع بداية الصراع- كان من المتعين إيجاد أهداف إيديولوجية تساهم في توحيد جميع المواطنين، ودفعهم للمشاركة في المعركة. وقد وجد رجال الثورة في أفكار مونتسكيو وروسو البرنامج السياسي والإيديولوجي الذي يتطابق مع البنى الاجتماعية للعالم الجديد ومعتقداته، ولاسيما ما يتعلق بالمساواة بين البشر. وهكذا تحول الصراع من أجل الاستقلال بين صراع بين المجتمع الليبرالي والمجتمع الأرستقراطي القديم. وقد كان لانتصار الثورة، وإقامة النظام الجمهوري، أثره البالغ لدى الشعوب الأوروبية، إذ كانت تنظر إلى هذا النظام على أنه النظام الأمثل لتحرر ورقي الشعوب.

ثالثاً - موقف الثورة الفرنسية من الديمقراطية:

كان للفلسفة السياسية التي جاء منها فلاسفة القرنين السابع عشر والثامن عشر أثرها البالغ في تكوين عقلية رجال الثورة الفرنسية، وخصوصاً الأفكار التي قال بها الفيلسوف روسو. لهذا ما إن انفجرت الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ حتى نقلت

^{١٥٩} - د. محمد كامل ليلة. المرجع السابق. ص ٤٦٤.

المبدأ الديمقراطي من الفلسفة النظرية إلى الواقع العملي، فأعلنت هذه الفلسفة على العالم من خلال ميثاق حقوق الإنسان، كما جسّدت الدساتير الفرنسية المتعاقبة. ومنذ الثورة الفرنسية أصبحت الديمقراطية مبدأ قانونياً، على نحو شكلت معه الثورة الفرنسية انتصاراً كاملاً للإيديولوجية الليبرالية، وقاعدة للنظم الديمقراطية المعاصرة، ليعمّ النموذج الديمقراطي معظم أنحاء العالم في القرن العشرين.

وهكذا جاء النص في المادة الثالثة من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لسنة ١٧٨٩ على أن: "الأمة هي مصدر السيادة ومستودعها. وكل هيئة أو شخص يتولى الحكم إنما يستمد سلطته في النهاية منها". كما أن الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١ قد أكّد على أن: "السيادة للشعب وهي لا تقبل التجزئة أو التنازل، كما أنها لا تملك بالتقادم".

وقد استمدت الدساتير في مختلف دول العالم المبدأ الديمقراطي بمفهومه المتقدم من الدساتير الفرنسية، وإعلانات حقوق الإنسان المرافقة لها، فأصبح المبدأ قاعدة قانونية مقررة في جميع الدساتير الديمقراطية الحديثة.

المطلب الثاني

سمات الديمقراطية وأسانيدها وتقييمها

أولاً - سمات الديمقراطية:

السمة الأساسية للديمقراطية هي أن الشعب هو صاحب السيادة، وقد يمارس هذه السيادة مباشرة فتكون ديمقراطية مباشرة، وقد يمارسها من خلال ممثليه، أو نوابه، فنكون بصدد ما يسمى بالديمقراطية النيابية. وقد يمزج الشعب بين كلتا الطريقتين فنكون بصدد ديمقراطية شبه مباشرة. إلا أنه يضاف إلى هذه السمة سمات أخرى نوجزها بما يلي:^{١٦٠}

أ- الديمقراطية مذهب سياسي:

ذلك أنها ترمي إلى تحقيق الحرية، والمساواة السياسية، فهي ليست مذهباً اجتماعياً اقتصادياً يرمي إلى إصلاح المجتمع من الناحية المادية دون سواها. وبهذا تختلف الديمقراطية بمعناها التقليدي عن الديمقراطية الاجتماعية التي ظهرت خلال القرن العشرين خلال فترة المد الشيوعي، والتي تهدف إلى تحقيق السعادة المادية للأفراد. كما أنها لا تؤمن بوجود الحريات في المجتمعات الرأسمالية، وترى أنها مجرد حريات صورية بمثابة امتيازات للأقلية الرأسمالية.

^{١٦٠} - لمزيد من التفصيل انظر د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٤٧٣.

ب- الديمقراطية مذهب روحاني:

فهي فكرة معنوية بعيدة عن الماديات، إذ إنها تتعلق بكيفية ممارسة الحكم، كما أنها تهدف إلى مشاركة أكبر عدد ممكن من الأفراد في إدارة الشؤون العامة للدولة، مع وجوب مراعاة مبدأ المساواة بين هؤلاء الأفراد.

ج- قيام الديمقراطية على أساس تحقيق الحرية السياسية:

يراد بالحرية السياسية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، وأن يختار حكامه بنفسه. فقد قامت الديمقراطية على أساس احترام وكفالة الحقوق والحريات الشخصية. ومما لا شك فيه أن هذا الأمر يعد هدفاً من أهم أهداف الديمقراطية التي قامت لمحاربة استبداد الملوك وطفغيهم، ومنعهم من الاعتداء على حقوق الأفراد وحرقاتهم. فالنظام الديمقراطي السليم لا يوجد ما لم يكن الشعب حراً على أن تفهم الحرية فهماً صحيحاً، فلا تكون حرية مطلقة دون ضوابط، أو قيود، تعمل على تنظيمها على نحو تحقيق المصلحة العامة.

د- الديمقراطية مذهب فردي:

فهي تعمل على مساهمة الأفراد في الحكم، وممارستهم للسيادة بوصفهم أفراداً مواطنين في المجتمع، دون النظر إلى أي افتراض آخر.

ثانياً - أسانيد الديمقراطية:

أ- مبدأ سيادة الأمة:

يرجع هذا المبدأ إلى نظرية العقد الاجتماعي التي مؤداها أن العقد الذي أبرمته الجماعة هو الذي أنشأ السيادة، وجعلها للأمة بوصفها شخصاً معنوياً له إرادة تتكون من مجموع إرادة الأفراد. وقد بين جان جاك روسو خصائص هذه السيادة مقررّاً أنها

وحدة لا تقبل التجزئة، كما أنه لا يجوز التنازل عنها، إذ يجب أن تظل دائماً بيد الأمة، كما أنه لا يمكن اكتساب السيادة بالتقادم.

لكن نظرية العقد الاجتماعي كانت قد جوهت بنقد شديد، ولعل أبرز نقد وجه إليها هو قيامها على أساس وهمي. لذلك تعين البحث عن أسانيد أخرى للديمقراطية.

ب - أولوية الفرد:

لعل نقطة الانطلاق بالنسبة للديمقراطية الليبرالية هي أن الفرد غاية. فالمجتمعات تتكون من أفراد، وغاية وجودها إسعاد الفرد وتحقيق أمانيه. فكل فرد يمتلك هوية مستقلة عن هوية الآخرين، لذا تعين الاعتراف بها وحمايتها. كما أن إعطاء الحرية للفرد للدفاع عن مصالحه ليست من شأنه التعارض مع مصلحة الجماعة، فمن واجب الدولة تأمين الشروط التي تمكن الفرد من تحقيق طموحاته، لذا فإن دور الدولة يجب أن يقتصر على الحدود الدنيا المتمثلة في الأمن - بمفهوميه الداخلي والخارجي - وإقامة العدالة بين المواطنين.

لكن هذا الأساس لم يسلم أيضاً من النقد، لأنه يركز على الفرد، ويهمل الجماعة، وقد تعرض لهزة قوية إثر انتقال الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في مختلف ميادين الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.

ج - السند المنطقي:

مؤدى هذا السند أن السيادة وجدت لتحقيق الصالح العام للجماعة، ويترتب على ذلك من الناحية المنطقية أن كل ما أنشئ لمصلحة الجميع يجب أن يشترك في تنظيمه الجميع بواسطة الإرادة العامة للأمة، وهذا يتطلب ضرورة اشتراك

جميع أفراد الأمة في الحكم. ذلك أن إشراك الجماعة في الحكم إنما يعد من أفضل الوسائل العملية التي تساهم في تحقيق رغبات الشعب وتطلعاته.

ثالثاً - تقييم الديمقراطية:

إن الديمقراطية كوسيلة للحكم هي أكثر الوسائل من ناحية المزايا التي يمكن أن تترتب عليها، وأقلها عيوباً.

وفيما يلي أهم الانتقادات التي وجهت إلى الديمقراطية، والرد على هذه الانتقادات:

أ- الانتقادات الموجهة للديمقراطية:

١- الديمقراطية في حقيقتها هي حكم الأقلية، لأنها تحولت إلى ديمقراطية نيابية، إذ تصدر القوانين والقرارات من البرلمان بالأغلبية المطلقة في أغلب الأحيان. لذلك فإن القول بأن الديمقراطية هي أن يحكم الشعب نفسه بوساطة ممثليه ليس إلاّ خداعاً يتغنى به أنصار الديمقراطية.

٢- لا تقيم الديمقراطية بالكفاءات، إذ إنها تفضل الحكم على حساب المجموع. فهي تستند على أساس باطل، وهو أن الأفراد على قدم المساواة في الكفاءة والفهم، وغالباً ما ينيب الشعب عنه أشخاصاً ليست لديهم كفاءة، أو دراية، بشؤون الحكم، في الوقت الذي يوجد فيه أشخاص آخرون هم أقدر الناس وأكثرهم كفاءة.

٣- لا تقيم الديمقراطية بفكرة التخصص، فلا يشترط في الوزراء مثلاً التخصص الفني المطلوب، وهذا من شأنه إضعاف رقابة الرؤساء على المرؤوسين.

٤- تقوم الديمقراطية على أساس توزيع السلطات بين عدة هيئات، وهذا يؤدي بدوره إلى تشتيت المسؤولية، ومن ثم عدم إمكانية معرفة المسؤول فعلاً عن إدارة شؤون البلاد.

٥- تؤدي الديمقراطية إلى تعدد الأحزاب، وهذا من شأنه كثرة المشاحنات بين الأحزاب، وبالتالي تعطيل أعمال الدولة، وإضعاف وحدة الأمة.

٦- تؤدي الديمقراطية إلى عدم المساواة الفعلية بين الأفراد، لأنهم يختلفون من حيث الكفاءة، والمقدرة، والمركز الاجتماعي، ولا يصح تبعاً لذلك أن يتساووا في الحقوق السياسية لا سيما حق الانتخاب.

٧- يترتب على الديمقراطية استبداد المجالس النيابية، وبذلك يحل استبداد البرلمان محل استبداد الملوك.

٨- تبدو الديمقراطية عاجزة في فترات الأزمات، والتي تكون فيها الأمة بحاجة إلى حاكم حازم قادر على إنقاذها بالسرعة المطلوبة.

ب- الرد على الانتقادات الموجهة للديمقراطية:

١- يرد على القول بأن الديمقراطية هي حكم الأقلية بأن الذي يعيننا في الديمقراطيات الحديثة هو الرأي العام ورقابته للحكام. ومن المعروف أن الديمقراطية إنما تقوم على كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم على نحو يساعد على قيام رأي عام قوي يعدّ بمرتلة المظهر الحقيقي لاشتراك جميع أفراد الشعب في الحكم، وعلى نحو تستوي فيه الأغلبية والأقلية.

٢- أما ما قيل عن الديمقراطية بأنها تفضل الحكم على حساب النوع فيرد عليه بأن هذا الوضع لا يمس النظام في ذاته، وإنما سببه تأخر الشعوب. هذا التأخر من الممكن التغلب عليه بوساطة نشر العلم. فمساهمة الأفراد في الحكم إنما هي بمرتلة وسيلة يتعلمون فيها حقائق السياسة وشؤون الحكم السليم، وعن طريقها يصل بهم التطور إلى مدارج الكمال.

٣- أما بالنسبة لعدم التخصص فمن الممكن التغلب عليه من خلال تكوين اللجان البرلمانية المتخصصة، وإنشاء مجلس حرفية، وهيئات فنية استشارية لبحث مختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... كما لا يقلل من مسألة عدم تخصص الوزراء، لأن مهمتهم ذات طبيعة سياسية إشرافية.

٤- إن توزيع السلطة أفضل من تركيزها بيد شخص مستبد ليس بالإمكان مساءلته إزاء تصرفاته الخاطئة. ومما لاشك فيه أن نمو الروح الديمقراطية كفيل بزيادة الشعور بالمسؤولية لدى الحكام، وتقوية ضمائرهم.

٥- أما القول بأن الديمقراطية تؤدي إلى تعدد الأحزاب وانقسامها فإنه قول لا يصح إلا بالنسبة للدول المتخلفة، حيث تتعدد الأحزاب وتتناحر، ومع نمو الدول وتقدمها فإن الشعور بالمسؤولية يزداد تأصلاً، وتقل بالتالي مخاطر التعددية الحزبية.

٦- أما القول بأن من مساوئ الديمقراطية تقرير المساواة السياسية والأخذ بمبدأ الاقتراع العام فإنه قول غير سليم، فمبدأ الاقتراع العام يتيح للشعب فرصة التعرف على شؤون بلاده، والوقوف على أحوالها وتطوراتها، إنه مدرسة تؤدي إلى رفع مستوى الشعب وتحقيق نضجه السياسي.

٧- وفيما يتعلق باستبداد البرلمانات باسم السيادة الشعبية فإن هذا الوضع يمكن التغلب عليه بإحكام التوازن بين مختلف السلطات، كي لا تطغى إحداها على الأخرى. كما أن البرلمانات تنتخب لفترة زمنية محددة. لذا فإن البرلمان يخشى موقف هيئة الناخبين في الانتخابات المقبلة فيما لو تعسف في ممارسته لاختصاصاته، أو أهمل في أدائه لواجباته.

٨- و لا يمكن الاستناد إلى القول بأن الديمقراطية غير صالحة في أوقات الأزمات، لأن الديمقراطية نظام مرن من شأنه التكيف مع مختلف الظروف.^{١٦١}

ج - مسوِّغات الديمقراطية :

١- إن الديمقراطية خير وسيلة للحكم، لأن عدم الأخذ بها يعني إما الأخذ بنظام الحكم الفردي، وإما بحكومة الأقلية، وكلاهما غير مرغوب به من قبل الشعوب.

٢- إن الديمقراطية هي أقرب النظم إلى تحقيق العدالة بين الأفراد، فطالما أن البرلمان منتخب من قبل أغلبية الشعب، فإنه من البديهي أن يعمل البرلمان لتحقيق مصلحة الشعب، أو غالبية أفرادهِ.

٣- يؤدي النظام الديمقراطي إلى شعور الشعب بأن الحكومة التي تتولى زمام السلطة إنما هي حكومته التي اختارها بملء حريته وإرادته، وأن القوانين التي يخضع لها إنما ساهم في وضعها، وذلك من خلال اختيار البرلمان الذي قام بسنها.

٤- يجب أن تستند الحكومات إلى رضا الشعب لكي تتمكن من الثبات والاستقرار.

٥- تؤدي الديمقراطية إلى تحقيق السلم داخلياً وخارجياً، ففي الداخل تحول الديمقراطية دون نشوء الثورات، والانقلابات. وفي الخارج تعادي الديمقراطية فكرة الحرب الهجومية، وتدعو دائماً إلى السلام العالمي.

يتضح لنا مما سبق أن الديمقراطية هي أفضل وسائل الحكم لدى الشعوب المتحضرة، وأن مزاياها تفوق بكثير العيوب التي قال بها خصومها على نحو ما رأينا.

^{١٦١} - د. محمد كامل ليلة. المرجع السابق. ص ٤٩١.

المطلب الثالث

صور الديمقراطية

تقوم الديمقراطية - كما أسلفنا - على فكرة مؤداها أن السيادة للشعب. وقد أدت هذه الرؤيا إلى طرح صور متعددة يمكن من خلالها أن تتجسد الديمقراطية، ولعلّ أبرز هذه الصور هي الديمقراطية المباشرة، والتمثيلية، والديمقراطية شبه المباشرة. وستولى الحديث تباعاً عن كل صورة من هذه الصور.

أولاً- الديمقراطية المباشرة: *La démocratie directe*

ويقصد بها أن يحكم الشعب نفسه بنفسه مباشرة، دون أي وساطة، بما في ذلك وساطة البرلمان. ومما لا شك فيه أن الديمقراطية المباشرة تشكل النظام الأمثل الذي من شأنه تلبية طموحات الشعوب وتطلعاتها، إذ يصبح المحكومون هم الحكام أنفسهم. فهذا النظام هو أكثر أنظمة الحكم ديمقراطية، وهو نتيجة طبيعية لمبدأ سيادة الأمة، فإذا كان الشعب هو مصدر السيادة وصاحبها فإن عليه أن يمارسها بنفسه، أو على الأقل فإنه يتعين أن يمارس الجزء المهم منها، ونعني بذلك "سلطة التشريع". وهكذا فإن الشعب بأكمله هو الذي يسن القوانين، كما أنه هو الذي يتخذ القرارات الحكومية (كتعيين الموظفين، تحديد الضرائب، إبرام المعاهدات...)، فضلاً عن كل ذلك فإن الشعب هو الذي يمارس بنفسه مهمة القضاء.

لقد دافع جان جاك روسو عن الديمقراطية المباشرة في كتابه "العقد الاجتماعي" منتقداً الديمقراطية النيابية في إنكلترا. وقد رأى روسو في الديمقراطية المباشرة الصورة الحقيقية لمبدأ السيادة الشعبية، فحيث إن السيادة لا تقبل التجزئة ولا التنازل فإن الإرادة العامة للشعب لا تقبل الإنابة أو التمثيل. ويرى كذلك بأن

أعضاء البرلمانات ليسوا إلا وكلاء ينفذون إرادة الشعب، فالمرء لا يمكن أن يريد إلا بنفسه ولنفسه فقط، ولا يمكن أن ينب عنه غيره في الإرادة.

وتطبيقات النظام الديمقراطي المباشر ليست بالحديثة، إذ طبق هذا في المدن الإغريقية القديمة، وإن كان هذا التطبيق صورياً.^{١٦٢} أما اليوم فلا وجود للديمقراطية المباشرة إلا في بعض المقاطعات السويسرية محدودة المساحة.^{١٦٣}

إن تطبيق الديمقراطية المباشرة يطرح العديد من المشاكل المادية التي تجعل منه أمراً مستحيلاً إلا داخل مجتمعات صغيرة جداً، وليس على مستوى الدولة. ذلك أن تطبيقها يفترض اجتماع المواطنين في مكان واحد، وأن يكون هؤلاء المواطنين على إطلاع دقيق بالنسبة لجميع المسائل المعروضة، وأن تكون القضايا المطروحة محددة... لذا فإن تطبيق الديمقراطية المباشرة في دول عالمنا المعاصر يبدو أمراً مستحيلاً.

ثانياً- الديمقراطية شبه المباشرة: *La democratie semi – directe*

أ – مفهوم الديمقراطية شبه المباشرة:

تقوم الديمقراطية شبه المباشرة على أساس الجمع بين خصائص الديمقراطية المباشرة والديمقراطية التمثيلية. فإذا كان من المستحيل جمع الشعب في مكان واحد لممارسة الديمقراطية المباشرة، إلا أنه من الممكن إعطاؤه بعض الوسائل التي تمكنه من التدخل المباشر في بعض القضايا المهمة، أما القضايا الأخرى فإنها تظل من صلاحيات

^{١٦٢} - لأن الديمقراطيات اليونانية القديمة كان بمثابة "أرستقراطيات" ومرد ذلك قيام الرق وحرمان الرقيق من حقوقهم السياسية، الأمر الذي ترتب عليه قلة عدد الأفراد المتمتعين بهذه الحقوق بالنسبة لمجمل السكان

^{١٦٣} - مما تجب الإشارة إليه أن تطبيق الديمقراطية المباشرة في بعض المقاطعات السويسرية ليس معناه اشتراك جميع أفراد الشعب في الحكم، وإنما يقتصر ذلك على فئة معينة من المواطنين تتحقق فيهم شروط خاصة. كما أن الشعب لا يمارس جميع وظائف الدولة.

المؤسسات الأخرى للدولة، لا سيما البرلمان والحكومة، اللذين يخضعان في الوقت نفسه لرقابة شبه دائمة من خلال وسائل التدخل الشعبي. وفي هذه الحالة يفقد النواب حريتهم المطلقة، لأن صلاحية اتخاذ القرار تغدو موزعة بين البرلمان والحكومة من جهة، والشعب من جهة ثانية.^{١٦٤}

فالديمقراطية شبه المباشرة تقوم على وجود برلمان منتخب يتولى سن القوانين، ولكن للشعب الحق في الاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان، كما أن له الحق في اقتراح القوانين، وللشعب أيضاً الحق في مراقبة النواب والبرلمان، وله الحق تبعاً لذلك في إقالة النواب قبل انتهاء مدة نيابتهم، لا بل إن من حقه الاقتراع على حل البرلمان كله قبل انتهاء الدور التشريعي. هذا وتنص بعض الدساتير التي تتبنى الديمقراطية شبه المباشرة على حق الشعب في عزل رئيس الدولة المنتخب. وهكذا يبدو الشعب كسلطة رابعة إلى جوار السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومن الناحية التاريخية يمكن القول بأن الديمقراطية شبه المباشرة لم تجد لها تطبيقاً في المجتمعات القديمة. فقد طبقت حديثاً ومن قبل دول قليلة، كسويسرا، وبعض دول الولايات المتحدة الأمريكية. لكنها في طريقها إلى الانتشار، وقد غدت المشاركة الشعبية المباشرة مبدأً دستورياً في العديد من الدول، كفرنسا، والنمسا، وألمانيا، وإيطاليا... حتى إن إنكلترا التي تعد نموذجاً للديمقراطية التمثيلية، قد لجأت إلى الاستفتاء سنة ١٩٧٥.

^{١٦٤} - د. محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٥٠٩.

ب- وسائل الديمقراطية شبه المباشرة:

هناك وسائل متعددة لممارسة الديمقراطية شبه المباشرة:

١ - الاستفتاء الشعبي:

وهو يعني استشارة الناخبين في أمر من الأمور، بحيث لا يصبح هذا الأمر نافذاً إلاّ بعد موافقة الشعب. وقد يكون الاستفتاء بشأن مشروع قانون دستوري، وهنا يسمى الاستفتاء استفتاءً دستورياً، وقد يكون بشأن قانون عادي، وهنا نكون بصدد استفتاء تشريعي، وقد يكون الاستفتاء بخصوص إقرار خطة معينة، أو اتباع سياسة جديدة، وهنا نكون أمام استفتاء سياسي.

وقد يكون الاستفتاء إلزامياً، كوجوب إخضاع التعديلات الدستورية التي يقرها البرلمان للاستفتاء الشعبي، وهو ما يأخذ به الدستور السويسري، وما أخذ به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، و دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨... وقد يكون اختيارياً، بحيث تترك المبادرة فيه لبعض أجهزة الدولة، كرئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو البرلمان، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، والتي أجازت لرئيس الجمهورية -بناءً على طلب الحكومة أو البرلمان- تنظيم استفتاء حول القوانين المتعلقة بتنظيم المصلحة العامة. كذلك المادة ١١٢/ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

٢ - الاعتراض الشعبي:

الاعتراض الشعبي هو وسيلة يراد بها السماح للشعب بالتقدم بعريضة تستوجب عدداً معيناً من التوقيعات، ومدة زمنية محددة، وذلك لمعارضة قانون أو قرار متخذ من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية. ولا يترتب على مجرد

الاعتراض سقوط القرار أو القانون، وإنما يتوقف تنفيذه إلى أن يعرض الأمر على الشعب لاستفتائه فيه، بحيث يتوقف مصير القرار أو القانون على نتيجة الاستفتاء. ولعلّ نقطة الاختلاف بين الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي هي أن القانون في حالة الاستفتاء لا يصبح كامل التكوين وواجب النفاذ إلاّ بعد عرضه على الشعب وموافقته عليه، أما في حالة الاعتراض فإن القانون يكون كامل التكوين وواجب النفاذ، لكن اعتراض الشعب عليه يوقف تنفيذه إلى أن يطرح الموضوع على الشعب لاستفتائه فيه.

٣- الإقالة الشعبية:

وهي أسلوب يسمح للناخبين بإقامة استفتاء لعزل نائبهم قبل انتهاء مدة نيابته. وقد طبقت هذه الوسيلة بشكل واسع في الديمقراطيات الاشتراكية، كما أنها تنتشر في الولايات الأمريكية المتحدة، ومما تجب الإشارة إليه أن حق الإقالة الشعبية قد لا يقتصر على إقالة النواب، وإنما تشمل كذلك الموظفين والقضاة المنتخبين. ولهذه الوسيلة إجراءات خاصة تبينها الدساتير التي تأخذ بها.

٤- المبادرة الشعبية أو الاقتراح الشعبي:

وفقاً لهذه الوسيلة يساهم الشعب مساهمة فعلية في العمل التشريعي، إذ يستطيع عدد معين من الناخبين اقتراح قانون دستوري أو تشريعي بوساطة عريضة تعرض على البرلمان، فإن رفض البرلمان التعديل المطلوب فإن الأمر يعرض على الاستفتاء الشعبي، فإن كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية فإن التعديل يقرّ من قبل البرلمان. تطبّق هذه الطريقة في كل من سويسرا، وإيطاليا.

٥- الحل الشعبي:

في هذه الحالة يكون من حق الناخبين حل البرلمان وعزل أعضائه كوحدة مجتمعة، إذ يكون لعدد معين من الناخبين الحق في طلب حل المجلس النيابي، وفي هذه الحالة يعرض الأمر على الشعب لاستفتاءه فيه، فإن كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية ترتب على ذلك حلّ المجلس، ووجوب إجراء انتخابات جديدة.

ب- تقدير الديمقراطية شبه المباشرة:

هناك بعض المسوّغات التي قيل بها للأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة، كما أن هناك انتقادات وجهت إليها:^{١٦٥}

(١) مسوّغات الديمقراطية شبه المباشرة:

- ١- إن الديمقراطية شبه المباشرة هي أقرب إلى تحقيق المثل الأعلى للديمقراطية.
- ٢- تؤدي الديمقراطية شبه المباشرة إلى محاربة استبداد المجالس النيابية المنتخبة.
- ٣- من شأن الديمقراطية شبه المباشرة إضعاف سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين.
- ٤- تؤدي الديمقراطية شبه المباشرة إلى تحقيق الانسجام بين البرلمان والشعب.
- ٥- وفقاً للديمقراطية شبه المباشرة فإن الشعب يحقق رغباته بطريق سلمي يترتب عليه استقرار الحكومة.
- ٦- تؤدي الديمقراطية شبه المباشرة إلى تحرير النواب من ضغط الناخبين، لأن الكلمة النهائية ستكون للشعب.

^{١٦٥} - لمزيد من التفضيل انظر : محمد كامل ليلة. مرجع سابق. ص ٥٢٢.

(٢) نقد الديمقراطية شبه المباشرة:

- لعل أهم الانتقادات التي وجهت إلى الديمقراطية شبه المباشرة تتمثل في الآتي:
- ١- لا تستطيع الشعوب مشاركة البرلمانات في الحكم مشاركة جدية وفعالة، وذلك لعدم كفاءتها وقدرتها على القيام بهذه المهمة المعقدة.
 - ٢- كما أن الاستفتاءات الشعبية لا تكون مسبقة بمناقشات كافية.
 - ٣- يضاف إلى ذلك أن اشتراك الشعب في الحكم سيكون مسألة صورية، إذ من السهل التأثير فيه بوساطة رجال الدين والرأسماليين.
 - ٤- يتطلب هذا النظام نفقات باهظة الثمن من شأنها إرهاب ميزانية الدولة .
 - ٥- ومن شأن الديمقراطية شبه المباشرة إضاعة وقت الناحين، وتعطيل أعمالهم على نحو يؤدي إلى الإضرار بالدولة.
- والحقيقة أن الديمقراطية شبه المباشرة إنما تتطلب مستوى رفيعاً من الثقافة والمدنية كي تؤتي ثمارها، فهي لن تحقق الغرض المنشود منها إلا بالنسبة للشعوب الراقية التي قطعت شوطاً في ركب الحضارة.

ثالثاً- الديمقراطية التمثيلية (غير المباشرة):

أ- مفهوم الديمقراطية التمثيلية:

وفقاً للنظام الديمقراطي التمثيلي فإن السيادة لا تمارس من قبل الشعب مباشرة، وإنما يعهد بها إلى ممثلين منتخبين، لكنه يظل في الوقت نفسه مالكاً للسيادة ولا يفقد حقه في التمتع بها. وهكذا فإن التمثيل يكون بمرتبة صلة وصل بين المواطن والسلطة. هذه الصورة من صور الديمقراطية هي السائدة اليوم في معظم دول العالم، وقد ظهرت لأول مرة في إنكلترا خلال القرن الثامن عشر. ولعل السبب في انتشار الديمقراطية التمثيلية هو استحالة الأخذ بالديمقراطية المباشرة.

ب- أركان الديمقراطية التمثيلية:

تقوم الديمقراطية التمثيلية على أركان أربعة هي: وجود برلمان منتخب، تمثيل عضو البرلمان للأمة بأسرها، استقلال البرلمان خلال فترة النيابة عن هيئة الناخبين، وتمثيل البرلمان للأمة لفترة زمنية محددة.

١- وجود برلمان منتخب:

لعل الدعامة الأساسية في النظام النيابي هي وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، على أن يتمتع هذا البرلمان بسلطات حقيقية، وأن يشترك بشكل واقعي في إدارة شؤون الدولة، لا سيما ما تعلق بالوظيفة التشريعية. أما إذا كان دور البرلمان استشارياً، فإن وجود النظام النيابي ينعدم تبعاً لذلك.

٢- تمثيل عضو البرلمان للأمة بأسرها:

يجب أن لا يمثل عضو البرلمان دائرته وحدها، وإنما عليه أن يمثل الأمة بأسرها. لقد سادت هذه القاعدة في التنظيم الدستوري الحديث للدول الديمقراطية. وفيما مضى كان النائب يعد وكيلاً عن دائرته، وهكذا كان نواب المقاطعات والمدن في إنكلترا يحصلون على تفويض من ناخبهم، أو توكيل مكتوب يعملون على أساسه. كما أن النواب كانوا ملزمين في نهاية الدورة البرلمانية بتقديم كشف حساب إلى ناخبهم. لكن فكرة الوكالة بين النائب والناخبين كانت قد اختفت في إنكلترا منذ القرن الثامن عشر، وأصبح المبدأ السائد أن النائب يمثل الأمة كلها... وهكذا بات من حق النائب أن يبدي آراءه كيفما يشاء، طالما هدفت إلى تحقيق المصلحة العامة.

لقد سرى مبدأ "تمثيل البرلمان للأمة بأسرها" جميع دساتير العالم المعاصر. ولضمان استقلال النواب فإن الدساتير تقرر بطلان كل وكالة إلزامية وإن تمت برضا النائب. كما تنص بعض الدساتير على عدم الاعتراف بما يسمى "الاستقالة على

بياض " *Démision en blanc* ، أو الاستقالة من دون تاريخ، إذ إن من شأن هذه الوسائل أن تجعل النائب تحت السيطرة الفعلية للناخبين.

٣- استقلال البرلمان خلال فترة النيابة عن هيئة الناخبين:

ما أن تنتهي عملية الانتخاب حتى يصبح البرلمان صاحب السيادة القانونية، بحيث لا يستطيع الشعب التدخل في أعماله. فمظهر اشتراك الشعب في الحكم يكون مقصوراً على عملية انتخاب أعضاء البرلمان.

وهكذا تتركز السلطة بيد البرلمان وحده، أو بالمشاركة مع السلطة التنفيذية، وذلك كله وفقاً للنظام الدستوري الذي يسود في كل دولة.

٤- تمثيل البرلمان للأمة لفترة زمنية محددة:

يهدف النظام النيابي إلى حمل النواب على العمل لمصلحة الأمة، لذا تعين أن يكون عملهم لفترة زمنية محددة، لأنهم لو ظلوا نواباً عن الشعب مدى الحياة فإن ذلك قد يؤدي إلى استبدادهم، الأمر الذي يوجب تأقيت مدة النيابة لفترة زمنية معينة، وهذه المدة قد تختلف من دولة لأخرى، وإن كانت تتراوح في أغلب الأحيان بين ٤ - ٥ سنوات.

والخلاصة أن النظام النيابي قد يفضل على غيره من صور الديمقراطية، وذلك لصعوبة الأخذ بالديمقراطية المباشرة، وفشل تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة لأسباب كثيرة لعل أهمها عدم كفاءة الشعوب. كما أن النظام النيابي لا يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، لأن البرلمان المنتخب يباشر سلطته تحت رقابة الرأي العام.

المبحث الثالث

الانتخاب

كوسيلة لممارسة السلطة

تبدو الديمقراطية المباشرة أمراً صعب التحقيق، حيث وصل عدد السكان في بعض الدول مئات الملايين، لذا فإن الديمقراطية تتمثل في الواقع باختيار الحاكمين من قبل المحكومين بوساطة الانتخاب، فالانتخاب هو الوسيلة الأساسية للديمقراطية في عالم اليوم، وقد أخذت به جميع الدساتير في الدول ذات النظم الديمقراطية.

المطلب الأول

صور الانتخاب

قد يكون الانتخاب مقيداً، بحيث تتمتع به فئة معينة من المواطنين دون سواها، وقد يكون عاماً أو شاملاً. وقد يكون الانتخاب مباشراً، أي على درجة واحدة، وقد يكون غير مباشر، أي على درجتين أو أكثر. أخيراً قد يكون الانتخاب اختيارياً وقد يكون إلزامياً.

أولاً- الانتخاب المقيد والانتخاب العام (الشامل):

أ - الانتخاب المقيد:

كانت الطبقات البرجوازية قد سعت من أجل تكريس مبدأ حق الانتخاب، إلا أنها كانت في الوقت نفسه تأبى مشاركة الطبقات الشعبية الفقيرة لها في ممارسة هذا الحق. لذلك فقد استعملت وسائل عديدة في سبيل إقصاء هذه الطبقات عن

المشاركة في الانتخاب، فأوجدت شروطاً لممارسة هذا الحق لعل أبرزها ما يسمى "التصويت الضريبي" و "التصويت على أساس الكفاءة".^{١٦٦}

١- التصويت الضريبي:

استخدمت هذه الوسيلة من قبل البرجوازية لمنع الطبقات الفقيرة من ممارسة حقها في الانتخاب. فلم يكن يُسمح بالتصويت إلا للمواطنين الذين يدفعون ضريبة للدولة بمقدار معين يحدده قانون الانتخابات، مما يعني اقتصار حق المشاركة في الانتخابات على الفئات الغنية دون سواها. وقد طبقت هذه الوسيلة مع نشوء الديمقراطية في جميع الدول الأوروبية، ولا سيما فرنسا التي ظلّ هذا الأسلوب متبعاً فيها حتى سنة ١٨٤٨، وقد يكون مؤدى هذا الشرط هو تملك الناخب لعقار له دخل معين.^{١٦٧}

ويسوّغ أنصار هذا القيد رأيهم بأن من لا يتوافر فيه هذا النصاب لا يهتم عادة بالشؤون العامة. كما أنه يسهل التأثير على الناخب المعدم وشراء صوته، لذلك يجب أن يقتصر حق الانتخاب على من يؤدون الضرائب ويتحملون التبعات، أخذاً بمبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية".

لكن الملاحظ هو تراجع هذه الأفكار أمام التيارات الديمقراطية، ومطالبة الأفراد والجماعات بالحقوق الانتخابية، لذلك اختفى هذا الشرط في الدول الديمقراطية المعاصرة.

^{١٦٦} - د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري". بيروت. دار الحقيقة.

عام ٢٠٠٠. ص ١٥٢.

^{١٦٧} - وقد ظل هذا الشرط مطبقاً في إنكلترا حتى سنة ١٩١٩، وفي إيطاليا حتى سنة ١٩١٨.

٢- التصويت على أساس الكفاءة: *capacité*

كانت بعض الدول تعتمد إلى إعفاء المواطن الذي يحمل مؤهلات علمية معينة من شرط الضريبة سالف الذكر. وقد طُبق هذا المبدأ في فرنسا خلال القرن التاسع عشر. كما طُبق فيها أيضاً خلال فترة الجمهورية الرابعة، وذلك بالنسبة للمقاطعات الفرنسية فيما وراء البحار. وقد طبقت بعض الولايات الأمريكية مبدأ الإمام بالقراءة والكتابة، أو وجوب تفسير بعض نصوص الدستور، كشرط للمشاركة في الانتخابات، وكان الهدف من ذلك هو حرمان الزوج من المشاركة في الحياة السياسية.

وفي نظر البعض لا يجوز تمتع الأمي بحق الانتخاب، خصوصاً إذا لم يكن يشترط فيه نصاب مالي معين، ورأوا أنه من غير المنطقي أن يعطى هذا الحق لمن هو براء في الوقت نفسه من العلم والمال. وقد أخذ المشرع الإيطالي في سنة ١٩١٢ بفكرة ضيق بها دائرة هؤلاء الأميين، بأن اشترط فيهم سناً أكبر من السن التي اشترطها في الملم بالقراءة والكتابة، على أساس أن الخبرة قد تعوض النقص الناتج عن عدم التعليم. وفي مصر أخذ الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ بفكرة أخرى مفادها جعل الانتخاب على درجتين، الأولى منهما تكون على أساس الاقتراع العام، أما الثانية فعلى أساس الاقتراع المقيّد، إذ يشترط في الناخب توافر النصاب المالي، أو الإمام بالقراءة والكتابة.^{١٦٨}

ولكن أخذ على هذا الشرط أيضاً تنافيه مع مبدأ الاقتراع العام الذي يساوي بين القارئ والأمي في التمتع بحق الانتخاب.

^{١٦٨} - د. سليمان الطماوي : " القانون الدستوري و النظم السياسية " . القاهرة . دار الفكر العربي . عام ١٩٨٨ ص

ب- الانتخاب العام (الشامل) :

أدى تطور النظم الديمقراطية، والثورات التي حدثت في أوروبا بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر، إلى تعميم حق الانتخاب بالنسبة لجميع المواطنين. ووفقاً لهذه الرؤية نجد بأن الدستور السوري قد تبني مبدأ الاقتراع العام في المادة (٥٠) منه التي نصّت على أن الاقتراع يكون عاماً، وسرياً، ومباشراً، ومتساوياً. وهو ما نص عليه قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ في المادة الثالثة منه.^{١٦٩}

ومع ذلك فقد اقتصر حق الانتخاب في كثير من الدول، ولفترة زمنية طويلة، على الرجال دون النساء. وكانت الولايات المتحدة أول دولة تعطي المرأة حق الانتخاب، ثم تبعتها بقية دول العالم. أما في إنكلترا فقد أُعطيت المرأة هذا الحق سنة ١٩٤٥.

وقد تاحاً بعض الدول إلى منع العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، لمنع تأثير الضباط في الجنود، كما كان الحال في فرنسا خلال فترة الجمهورية الثالثة. وهو ما ذهب إليه المشرع السوري في قانون الانتخابات العامة رقم (١٠١) عندما نصت المادة (٦) منه على أن يوقف حق الانتخاب والترشيح عن عسكري الجيش والشرطة طيلة وجودهم في الخدمة. كما أن بعض دول أمريكا اللاتينية تمنع انتخاب العسكريين للحيلولة دون دخول السياسة في الجيش. وهناك بعض الدول التي تعتمد إلى

^{١٦٩} - يمكن القول إن قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ قد انتقل بالعملية الانتخابية في سورية نقلة نوعية تضاهي أكثر دول العالم تقدماً، وهو القانون الذي هدف إلى تنظيم الأحكام الموضوعية والإجرائية المتعلقة بانتخابات مجلس الشعب والمجالس المحلية، وإلى ضمان سلامة العملية الانتخابية، وحق المرشحين في مراقبتها.

منع المعادين للنظام القائم من حق التصويت، كما حصل في الاتحاد السوفييتي بين عامي ١٩١٧ و ١٩٣٦، إذ منعت الطبقة البرجوازية من حق الانتخاب. وقد نص الدستور الصيني لسنة ١٩٥٤ في المادة (٢/١٩) منه على حرمان مالكي الأراضي والإقطاعيين وممثلي الطبقة البرجوازية من حق الانتخاب إلى أن تعاد تنشئتهم السياسية. وقد أورد الدستور الصيني لسنة ١٩٧٨ في المادة (١٨) منه نصاً مماثلاً. ومهما كان حق الانتخاب شاملاً، فإن الدساتير تنص عادةً على بعض الشروط التي يجب توافرها في الناخبين منها:

١ - الجنسية :

تقتصر ممارسة حق الانتخاب على الوطنيين دون الأجانب. لكن بعض الدول تميز بين المواطنين الأصليين أو الوطني ميلاداً *par naissance* وبين المواطن *naturalisé*، فلا يتمتع المواطن بالجنس بالحقوق السياسية وحق الانتخاب، إلا بعد مرور فترة من الزمن، للتأكد من انتمائه للبلد الذي اكتسب جنسيته. ففي قانون الجنسية المصري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ يمنع المتجنس من مباشرة الحقوق السياسية قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية. كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أي هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات، إلا أنه يجوز بقرار من وزير الداخلية الإعفاء من أحد هذين القيدتين أو كلاهما. وبالرجوع إلى قانون الانتخابات العامة السوري رقم (١٠١) لعام ٢٠١١ نجد بأن حق الانتخاب قد تقرر لكل مواطن سوري من الذكور والإناث أتم الثامنة عشرة من عمره، ما لم يكن محروماً من هذا الحق، أو موقوفاً عنه وفقاً لأحكام القانون.^{١٧٠}

^{١٧٠} - المادة (٤) من قانون الانتخابات العامة الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

ويرى جانب من الفقه أن التجارب قد أثبتت مخاطر التساهل في الاعتراف للمتجنسين بالحقوق السياسية فور تجنسهم، لاسيما الاعتراف لهم بحق النيابة في البرلمان. فقد تمكن *Tribich* المجري الأصل، بعد تجنسه بالجنسية الإنكليزية، واتخاذ اسم *Lincoln* من أن يصبح عضواً في مجلس العموم بعد سنة من تجنسه، مما سهّل له عملية التجنس لصالح ألمانيا وحلفائها في الحرب العالمية الأولى.^{١٧١}

٢- السن: *Maturité desprit*

تفرض الدول سناً معينة للمشاركة في الانتخابات. ففي أوروبا حدّدت هذه السن سابقاً بوجوب إتمام الناخب الحادية والثلاثين من عمره، لكنها تراجعت بعد ذلك لتجعله (٢١) سنة. بعد ذلك وحدّت سن الأهلية السياسية مع الأهلية المدنية وأصبحت (١٨) عاماً في جميع الدول الأوروبية. وفي لبنان فإن هذه السن هي (٢١) عاماً، وفي سورية (١٨) عاماً.^{١٧٢}

وقد ذهب بعضهم إلى القول بضرورة جعل سن الرشد السياسي أعلى من سن الرشد المدني، لأن المسائل السياسية أكثر تعقيداً من المسائل المدنية. وفي هذا المعنى يقول النائب الفرنسي *Batbie* إنه: "في سن الحادية والعشرين لا يصوت الناخب بوحى من القلب، بل بتأثير العواطف الهوجاء وعدم التجارب".

٣- الجنس:

بدأ تقرير حق المرأة في الانتخاب في إحدى الولايات الأمريكية المتحدة وذلك سنة ١٨٦٩، ثم أخذت الولايات الأخرى تعترف للمرأة بهذا الحق تدريجياً، ليتقرر حق المرأة في الانتخاب في نهاية الأمر بموجب أحكام الدستور الاتحادي، وكان

^{١٧١} - د. سليمان الطماوي. مرجع سابق. ص ٢١٢.

^{١٧٢} - المادة (٤) من قانون الانتخابات العامة الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

ذلك بتاريخ ٢١/٨/١٩٢٠. أما في أوروبا فقد تقرر هذا الحق للمرأة في النرويج سنة ١٩١٣، وفي الدانمارك سنة ١٩١٥، وفي هولندا سنة ١٩١٩ ... وبعد الحرب العالمية الثانية نجد بأن الدول على اختلاف إيديولوجيتها السياسية قد اعترفت للمرأة بحقوقها في المشاركة بالحياة السياسية بأن تكون ناعبة ومنتخبة. وهو ما أقره الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في المادة (٤٥) منه. وتم الأخذ به بموجب قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.^{١٧٣}

٤ - الأهلية المدنية:

تنص الدساتير عادة على وجوب أن يكون الناخب متمتعاً بكامل حقوقه المدنية، لذلك يحرم المرضى عقلياً والسفهاء والمخجور عليهم من ممارسة حقوقهم السياسية، إلا أن هذا الحرمان هو حرمان مؤقت بطبيعته، إذ يزول بعد شفاء أولئك الأشخاص.

كما تشترط قوانين الانتخاب على وجوب ألا يكون قد سبق وأن حكم على الناخب في جرائم معينة تخل بالزاهة أو الشرف، على نحو يؤدي إلى إسقاط اعتباره. وهذا الحرمان يشكل نوعاً من الجزاء على القيام بأعمال غير مشروعة. والملاحظ أن القوانين تميل إلى عدم الإسراف في حرمان مرتكبي الجرائم من حق الانتخاب. فبعض الجرائم ليس من شأنه المساس بالشرف - كالجرائم السياسية - وبعضهم الآخر يشكل مجرد مخالفات بسيطة لا يصح أن يترتب عليها عادة حرمان ما. كما أن العفو الشامل يعيد إلى الشخص حقه في الانتخاب.

^{١٧٣} - المادتين (٣) و (٤) من قانون الانتخابات العامة الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

وقد أخذ المشرّع السوري بشرط الأهلية المدنية عندما جاء النص في المادة (٥) من قانون الانتخابات العامة رقم (١٠١) لعام ٢٠١١ النص على أنه يحرم من حق الانتخاب:

١- المحجور عليه طيلة مدة الحجر.

٢- المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه.

٣- المحكوم عليهم بجناية، أو جنحة شائنة، بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية، ما لم يعاد إليه اعتباره وفقاً للقانون. وتحدد الجرح الشائنة بقرار من وزير العدل.

٥- القيد على اللوائح الانتخابية:

تقوم الدولة بالإجراءات اللازمة لحصر الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط ممارسة الحق الانتخابي، وذلك بوضع جداول بأسماء الأشخاص الذين يحق لهم الانتخاب. هذه الجداول تصحح دورياً، وذلك لشطب أسماء الأشخاص الذين سقط حقهم في الانتخاب، إما بسبب الموت، وإما بسبب الأحكام القضائية، وإضافة الأسماء التي أصبح من حق أصحابها المشاركة في الانتخاب.

ثانياً- الانتخاب المباشر وغير المباشر (على درجة وعلى درجتين) :

يقصد بالانتخاب المباشر *Direct* ، أو على درجة واحدة قيام الناخب باختيار المرشح مباشرة دون وساطة أحد. أما في الانتخاب غير المباشر، أو الانتخاب على درجتين، فإن عملية التصويت تتم على مراحل، إذ يختار الناخبون في المرحلة الأولى ناخبين من الدرجة الثانية، ليختار بعد ذلك ناخبو الدرجة الثانية المرشحين من خلال انتخاب جديد. ومن الممكن أن يكون الانتخاب غير المباشر على ثلاث أو أربع درجات.

أ- مساوى الانتخاب غير المباشر:

١- أثبتت التجربة أن الانتخاب غير المباشر غالباً ما يكون انتخاباً صورياً. ومن الأمثلة على ذلك أن رئيس الولايات المتحدة ينتخب على درجتين، إلا أن هذا الانتخاب قد تحول عملياً إلى انتخاب شبيه بالانتخاب الذي يتم على درجة واحدة، لأن ناخبي الدرجة الأولى لا ينتخبون إلاّ المندوبين الذين ينتمون إلى حزب المرشح الذي يرغب الناخب الأول -أو في الدرجة الأولى بفوزه في الرئاسة- لذلك فقد بات سهلاً معرفة رئيس الجمهورية الفائز بمجرد ظهور نتيجة انتخاب المندوبين، وقبل إجراء انتخاب الرئاسة.

٢- لم يثبت العمل أن المجالس المنتخبة على درجتين أكثر اعتدالاً من المجالس المنتخبة بطريقة مباشرة. فالجمعية الوطنية الفرنسية *Convention Nationale* تنتخب على درجتين، ومع ذلك فإنها من أكثر المجالس التشريعية تطرفاً.

ب- مسوغات الانتخاب غير المباشر:

١- تخفيف مساوى الاقتراع العام، وذلك يجعل الانتخاب في يد طبقة المندوبين، وهي أقدر من طبقة الناخبين الأولى على معرفة المسائل العامة، وتقدير كفاية المرشحين. كما أن قلة عدد الطبقة الناجبة تجعلها أكثر تقديراً للمسؤولية، لا سيما إذا نصّ القانون على وجوب توافر شروط معينة في المندوب.

٢- تخفيف حدة المنافسة الانتخابية، فطبقة المندوبين أقل تأثراً بالأهواء الحزبية من الناخبين في الدرجة الأولى.

٣- تبدو أهمية الانتخابات غير المباشرة في الدول حديثة العهد بالنظام النيابي، إذ يتوضع مستوى الناخب الأول اجتماعياً، وثقافياً، وخلفياً.

إلا أنه لما كان الانتخاب المباشر ذا مكانة خاصة لدى الشعوب، لا سيما الشعوب حديثة العهد بالنظم النيابية، حيث يضاعف اهتمامهم بالانتخاب والمشاركة في الحياة السياسية، ونظراً لأن الانتخاب المباشر أقرب إلى تحقيق المبادئ الديمقراطية.. فقد اتجهت معظم دول العالم إلى الأخذ بالانتخاب المباشر. وهو ما أخذ به الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في المادة (٥٠) منه. وتم تكريسه أيضاً بموجب المادة الثالثة من قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

ثالثاً- الانتخاب الاختياري والانتخاب الإلزامي:

في الانتخاب الاختياري تترك للناخب حرية ممارسة حقه في المشاركة بالانتخاب، أو الامتناع عن هذه المشاركة. أما الانتخاب الإلزامي فإنه يرتب على الممتنع جزاء مالي. ويمكن القول بأن البلدان التي تطبق الانتخاب الإلزامي قليلة العدد. ومن أمثلتها بلجيكا، وأستراليا، وكوبا... وقد يحرم الممتنع عن المشاركة في الانتخابات من حقه في تولي الوظائف العامة لمدة سنتين، كما تنص على ذلك القوانين الانتخابية في الدول المذكورة.

ويمكن القول بأن ظاهرة الامتناع على التصويت إنما هي ظاهرة معروفة لدى جميع الدول، وقد تعزى هذه الظاهرة إلى مواقف سياسية معينة، أو إلى أسباب مشروعة، كالمرض، والهجرة، والسفر. وفي سبيل التغلب على هذه المشاكل قد تلجأ الدول إلى الاعتراف بمبدأ المشاركة في الانتخاب بوساطة التصويت بالمراسلة، أو بالوكالة، وإما بوساطة السفارات.

المطلب الثاني

النظم الانتخابية

سنحاول فيما يلي التعرف إلى أهم النظم الانتخابية المعمول بها عالمياً لفرز أصوات الناخبين والوصول إلى اختيار المرشحين لعضوية المجالس البرلمانية:

أولاً-الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

تقسّم الدولة بمقتضى الانتخاب الفردي *scrutin uninominal* إلى دوائر انتخابية صغيرة الحجم وكثيرة العدد. وفي كل دائرة من هذه الدوائر يصوّت الناخب لمرشحٍ وحيد. أما الانتخاب بالقائمة *scrutin de liste* فمن شأنه تقليل عدد الدوائر وكبر حجمها، فينتخب الناخب أكثر من مرشح، لذلك يكتب قائمة بأسماء من يريد انتخابهم، فيضمن هذه القائمة أسماء بعدد النواب المطلوب انتخابهم عن الدائرة.

هذا وتتفاوت صور الانتخاب بالقائمة. فقد لا يكون للناخبين إلاّ التصويت بالقبول أو الرفض على القوائم التي تتقدم بها الأحزاب السياسية، ويطلق على هذه الطريقة اسم "القوائم المغلقة" *systeme de la liste bloquée*. وقد يكون من حق الناخبين التغيير في ترتيب المرشحين، ويطلق على هذه الطريقة اسم "طريقة التصويت بالأفضلية" *vote préférentiel*. وقد يكون في وسع الناخب إضافة اسم أو أكثر إلى القائمة التي يصوت في جانبها من بين الأسماء المدرجة في الكشف الأخرى.

أ- مساوئ الانتخاب الفردي:

- ١- من شأن الانتخاب الفردي أن يجعل النائب أسيراً لناخبيه، فيرى أنه ممثل لدائرته فقط لا لمجموع الأمة، الأمر الذي يؤدي إلى الهدام ركن من أركان النظام النيابي.
- ٢- ينصب البرنامج الانتخاب للنائب على المسائل العملية البحتة الخاصة بدائرته الانتخابية، وذلك كي يحوز على رضا ناخبيه.
- ٣- يؤدي الانتخاب الفردي إلى تسهيل الرشوة، كما أنه يسهل على الإدارة التدخل في الانتخاب، وذلك لضيق الدائرة الانتخابية، وبالتالي سهولة التأثير عليها.
- ٤- يؤدي الانتخاب الفردي إلى ضعف مستوى الكفاءات في المجالس، لأنه كلما صغرت الدائرة الانتخابية كلما قلت الكفاءات البارزة فيها.

ب- مساوئ الانتخاب الفردي:

- ١- يمتاز الانتخاب الفردي بسهولة وبساطته، ذلك أن الناخب يختار نائباً واحداً، أما في الانتخاب بالقائمة فتصعب مهمته، لأنه سيفاضل بين كفاءات عدد من النواب في دائرة متسعة.
- ٢- إن صغر حجم الدائرة في الانتخاب الفردي من شأنه جعل الناخب قادراً على معرفة قيم المرشحين والحكم عليها.
- ٣- كلما صغر حجم الدائرة كلما كان النائب قادراً على معرفة حاجاتها.
- ٤- يساعد الانتخاب الفردي الأقلية في إتاحة الفرصة لها لأن تجد من يمثلها.

ج- مساوئ الانتخاب بالقائمة:

- ١- تؤدي طريقة الانتخاب بالقائمة إلى زيادة أهمية الحزب في الاختيار، والتقليل من حرية الناخب. فكل حزب سيقدم قائمة بأسماء مرشحيه،

وتلجأ الأحزاب عادة إلى وضع اسم مرشح بارز في رأس القائمة لكي تستدرج الناخب لانتخاب بقية الأسماء الأقل كفاءة.

٢- يؤدي الانتخاب بالقائمة إلى عدم المساواة بين الناخبين في الدوائر الأخرى تبعاً لزيادة أو نقص عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم في كل دائرة، وبذلك يكون الناخبون في مراكز غير متساوية .

د- مسوغات الانتخاب بالقائمة:

١- يضاعف الانتخاب بالقائمة حقوق الناخب ويزيد من اهتمامه بالانتخاب، لأنه يشترك في انتخاب عدة نواب بدلاً من نائب واحد.

٢- يكون الانتخاب بالقائمة صراعاً بين الأفكار المختلفة، ونضالاً بين البرامج والمبادئ المتباينة.

وفي اعتقادنا أن المسوغات التي قيلت لأي من الطريقتين إنما تمثل مساوئ بالنسبة للطريقة الأخرى، وأن اختيار طريقة الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة إنما يتوقف على طبيعة الظروف السياسية التي تسود كل دولة من الدول. فقد أخذت فرنسا سنة ١٨٥٧ بنظام الانتخاب بالقائمة، ثم عدلت عنه إلى الانتخاب الفردي سنة ١٨٨٩، ثم عادت إلى الانتخاب بالقائمة سنة ١٩١٩، ثم عدلت عنها سنة ١٩٢٧، ثم أخذت بنظام القائمة سنة ١٩٤٦، وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ نجد أنه وبمقتضى أحكام المادة (٢٤) من الدستور يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بطريقة الاقتراع العام المباشر، أما مجلس الشيوخ فينتخب بشكل غير مباشر. أما في مصر وفي ظل دستور ١٩٧١ فقد أخذ بنظام الانتخاب القائمة والانتخاب الفردي بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب، وبنظام الانتخاب بالقائمة الحزبية المطلقة بالنسبة لمجلس الشورى والمجالس الشعبية المحلية.

وقد أخذ المشرّع السوري بمبدأ الانتخاب بالقائمة المفتوحة بالنسبة لانتخاب مجلس الشعب والمجالس المحلية، حيث إنه وبمقتضى أحكام المادة (١٧) من قانون الانتخابات العامة تنتخب كل دائرة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لها.

ثانياً- الانتخاب وفقاً لنظام الأغلبية:

كان النظام السائد حتى القرن الثامن عشر هو نظام الانتخاب بالأغلبية من خلال دورة واحدة، وهو ما يطلق عليه أيضاً الانتخاب بالأغلبية البسيطة. طبق هذا النظام في إنكلترا منذ سنة ١٢٥٦، وأخذت به معظم الدول الانكلوسكسونية. أما بقية الدول الأوروبية فقد كانت تطبق النظام المطبق في فرنسا حالياً، أي نظام الانتخاب بالأغلبية على دورتين.

أ- الانتخاب بالأغلبية البسيطة:

وفقاً لهذا النظام يعدّ المرشح الذي نال أغلبية الأصوات - ولو بفارق صوت واحد - هو الفائز.

يمتاز هذه النظام بالبساطة، كما أنه يؤدي إلى نتائج واضحة ومحددة، ومن شأنه إنتاج أغلبية برلمانية، خصوصاً في الدول التي تسود فيها الثنائية الحزبية كإنكلترا، والولايات المتحدة... ولعل هذا النظام هو السبب المباشر في قيام الثنائية الحزبية.

ولكن يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى زيادة في نسبة تمثيل الأكثرية وإضعاف نسبة تمثيل الأقلية. يرتبط هذا النظام بالثنائية الحزبية، لأنه يدعمها ويؤمن استمرارها من خلال إبعاد الأحزاب الصغيرة من البرلمان.

ب- الانتخاب بالأغلبية على دورتين:

كانت فرنسا أول من طبق هذا النظام خلال حكم الجمهورية الثالثة، وقد أخذت به الجمهورية الخامسة أيضاً. ووفقاً لهذا النظام يعد المرشح فائزاً إذا حصل في الدورة الأولى على الأغلبية المطلقة من الأصوات، أما في الدوائر التي لم يستطع فيها أي من المرشحين الفوز فإنه يتم إجراء دورة ثانية، وفي هذه الدورة يعد المرشح فائزاً إذا نال أكبر عدد من الأصوات. إلا أن الترشيح للدورة الثانية لا يكون مطلقاً، إذ لا يترشح إلا المرشح الذي حصل في الدورة الأولى على نسبة لا تقل عن ١٢.٥ % من مجموع أصوات الناخبين المسجلين.

تؤدي هذه الطريقة إلى نشوء التحالفات الانتخابية، والتنازلات المتبادلة التي تتم بين الدورتين، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تغيير كبير في نتائج الانتخابات.

والمستفيد المباشر من هذا النظام هو الأحزاب الصغيرة، الأمر الذي يؤدي إلى التعددية الحزبية. إلا أنه - وفي حال وجود بعض الأحزاب المتطرفة - قد يؤدي هذا النظام إلى نوع من الثنائية، كما حصل في بلجيكا طوال القرن التاسع عشر، أو إلى ثنائية حزبية بين اليمين واليسار، وذلك على حساب الأحزاب الصغيرة المتطرفة، كما حصل في فرنسا، خصوصاً في عهد الجنرال شارل ديغول.

وقد تبني المشرع السوري في قانون الانتخابات العامة مبدأ الفوز بالأغلبية بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب، والمجالس المحلية، وهكذا نصت المادة (٤٦) من القانون على أن يرتب المرشحون كل في قطاعه حسب عدد الأصوات الصحيحة التي نالها كل منهم، ويعدّ المرشحون الأوائل من كل قطاع - حسب عدد المقاعد

المخصصة له- فائزين بالانتخاب. وإذا حصل مرشحان أو أكثر -بالنسبة للمقاعد الأخيرة من كل قطاع- على أصوات متساوية تجري القرعة بينهما.

ثالثاً- التصويت السري والتصويت العلني:

تعدّ سرية التصويت من الضمانات الأساسية التي تنص عليها دساتير الدول الديمقراطية. لكن مبدأ السرية في التصويت لم يؤخذ به إلاّ حديثاً، ففي فرنسا أقرّ هذا لمبدأ سنة ١٨٧١، وفي إنكلترا سنة ١٨٧٢، ثم امتد بعد ذلك ليشمل كل دول العالم الديمقراطية.

والهدف من سرية التصويت هو الحفاظ على حرية الناخب بإبعاده عن الضغوطات والترهيب. إلاّ أن جانباً من الفقه الدستوري قد ذهب إلى تأييد الانتخاب العلني، وهكذا ذهب مونتسكيو إلى القول بأن: "الانتخاب العلني يساهم في توعية المنتخبين الأميين". بينما يرى جون ستيوارت بأن: "علنية الانتخاب تساهم في تحمل الناخبين لمسؤولياتهم، وتعبر عن شجاعتهم المدنية".^{١٧٤} بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن علنية الانتخاب قد تؤدي إلى امتناع الكثير من الناخبين الذين تنقصهم الشجاعة من تأدية دورهم الانتخابي، خوفاً من أن يطالهم العقاب في حالة الانتخاب العلني .. وهذا قد يؤدي إلى إفساد العملية الديمقراطية بأكملها.

وقد أخذ المشرّع السوري بفكرة التصويت السري في المادة (٣) من قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

^{١٧٤} - انظر :

ذلك بتاريخ ١٩٢٠/٨/٢١. أما في أوروبا فقد تقرر هذا الحق للمرأة في النرويج سنة ١٩١٣، وفي الدانمارك سنة ١٩١٥، وفي هولندا سنة ١٩١٩ ... وبعد الحرب العالمية الثانية نجد بأن الدول على اختلاف إيديولوجيتها السياسية قد اعترفت للمرأة بحقوقها في المشاركة بالحياة السياسية بأن تكون ناضجة ومنتخبة. وهو ما أقره الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في المادة (٤٥) منه. وتم الأخذ به بموجب قانون الانتخابات العامة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.^{١٧٣}

٤ - الأهلية المدنية:

تنص الدساتير عادة على وجوب أن يكون الناخب متمتعاً بكامل حقوقه المدنية، لذلك يحرم المرضى عقلياً والسفهاء والمحجور عليهم من ممارسة حقوقهم السياسية، إلا أن هذا الحرمان هو حرمان مؤقت بطبيعته، إذ يزول بعد شفاء أولئك الأشخاص.

كما تشترط قوانين الانتخاب على وجوب ألا يكون قد سبق وأن حكم على الناخب في جرائم معينة تخل بالتراهة أو الشرف، على نحو يؤدي إلى إسقاط اعتباره. وهذا الحرمان يشكل نوعاً من الجزاء على القيام بأعمال غير مشروعة. والملاحظ أن القوانين تميل إلى عدم الإسراف في حرمان مرتكبي الجرائم من حق الانتخاب. فبعض الجرائم ليس من شأنه المساس بالشرف - كالجرائم السياسية - وبعضهم الآخر يشكل مجرد مخالفات بسيطة لا يصح أن يترتب عليها عادة حرمان ما. كما أن العفو الشامل يعيد إلى الشخص حقه في الانتخاب.

^{١٧٣} - المادتين (٣) و (٤) من قانون الانتخابات العامة الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠١) لعام ٢٠١١.

وقد أخذ المشرّع السوري بشرط الأهلية المدنية عندما جاء النص في المادة (٥) من قانون الانتخابات العامة رقم (١٠١) لعام ٢٠١١ النص على أنه يحرم من حق الانتخاب:

- ١- المحجور عليه طيلة مدة الحجر.
- ٢- المصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه.
- ٣- المحكوم عليهم بجناية، أو جنحة شائنة، بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية، ما لم يعاد إليه اعتباره وفقاً للقانون. وتحدد الجناح الشائنة بقرار من وزير العدل.

٥- القيد على اللوائح الانتخابية:

تقوم الدولة بالإجراءات اللازمة لحصر الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط ممارسة الحق الانتخابي، وذلك بوضع جداول بأسماء الأشخاص الذين يحق لهم الانتخاب. هذه الجداول تصحح دورياً، وذلك لشطب أسماء الأشخاص الذين سقط حقهم في الانتخاب، إما بسبب الموت، وإما بسبب الأحكام القضائية، وإضافة الأسماء التي أصبح من حق أصحابها المشاركة في الانتخاب.

ثانياً- الانتخاب المباشر وغير المباشر (على درجة وعلى درجتين) :

يقصد بالانتخاب المباشر *Direct* ، أو على درجة واحدة قيام الناخب باختيار المرشح مباشرة دون وساطة أحد. أما في الانتخاب غير المباشر، أو الانتخاب على درجتين، فإن عملية التصويت تتم على مراحل، إذ يختار الناخبون في المرحلة الأولى ناخبين من الدرجة الثانية، ليختار بعد ذلك ناخبو الدرجة الثانية المرشحين من خلال انتخاب جديد. ومن الممكن أن يكون الانتخاب غير المباشر على ثلاث أو أربع درجات.

الطريقة الأولى - طريقة البقايا الكبرى:

تتطلب هذه الطريقة إعطاء المقاعد المتبقية اللوائح التي حصلت بالتالي على أكبر عدد من الأصوات غير المستخدمة. وفي المثال الذي بين يدينا نعطي المقعد الرابع للائحة الثانية، والمقعد الخامس للائحة الثالثة، أما اللائحة الرابعة فلا تأخذ شيئاً. فتكون النتيجة كما يلي:

اللائحة الأولى: مقعدان.

اللائحة الثانية: مقعدان.

اللائحة الثالثة: مقعد واحد.

اللائحة الرابعة: لا شيء.

الطريقة الثانية - طريقة المعدل الأكبر:

نعطي كل قائمة مقعداً وهمياً نضيفه على عدد المقاعد التي حصلت عليها، ثم نقسم ما حصلت عليه من الأصوات على عدد المقاعد التي نالها، وتفوز بالمقاعد الباقية اللوائح التي تحصل على المخرج الأكبر بالتالي:

المخرج

عدد المقاعد

اللائحة الأولى: ٤٥ ألف + ٢ مقعد وهمي = $3/45 = 1/15$ ألف.

اللائحة الثانية: ٤٠ ألف + ١ مقعد وهمي = $2/40 = 1/20$ ألف.

اللائحة الثالثة: ١٠ آلاف + صفر مقعد وهمي = $1/10 = 1/10$ آلاف.

اللائحة الرابعة: ٥ آلاف + صفر مقعد وهمي = $1/5 = 1/5$ خمسة آلاف.

وهكذا فإن اللائحة الثانية تحصل على المقعد الرابع لأنها حصلت على المخرج الأكبر، نعيد الطريقة نفسها فتحصل اللائحة الأولى على المقعد الخامس. فتكون النتيجة كما يلي:

اللائحة الأولى: ثلاثة مقاعد

اللائحة الثانية: مقعدان.

اللائحة الثالثة: لاشيء.

اللائحة الرابعة: لاشيء.

أما بالنسبة لتوزيع المقاعد بين المرشحين داخل كل لائحة فإننا نتبع إحدى الطرائق الآتية:

طريقة القائمة المغلقة: وفقاً لهذه الطريقة تعطى المقاعد لأسماء المرشحين حسب التسلسل الذي وردت فيه أسماءهم على اللائحة، ولا يحق للناخب إجراء أي تعديل على ترتيب الأسماء.

طريقة القائمة مع التفضيل: هنا يسمح للناخب بترتيب أسماء المرشحين على اللائحة بوضعه إشارة تفضيلية، والفائزون هم الذين يجمعون العدد الأكبر من إشارات التفضيل.

طريقة القائمة المفتوحة: وفقاً لهذه الطريقة تترك للناخب حرية تشكيل لائحته من أسماء المرشحين على مختلف اللوائح. والصعوبة الأساسية في هذه الطريقة هي في معرفة عدد الأصوات التي نالتها كل لائحة، لأن عدد أصوات المرشحين داخل كل لائحة تتفاوت. والحل إنما يكون بإيجاد الحاصل الوسطي لكل لائحة من خلال جمع الأصوات التي حصل عليها مجموع مرشحي اللائحة، وقسمتها على عدد أعضاء اللائحة.

يؤدي تطبيق الانتخاب النسبي إلى منع إجراء الانتخابات الفرعية فيما لو شغل مقعد نيابي بوساطة الاستقالة أو الوفاة. ففي مثل هذه الأحوال يعطى المقعد الشاغر لمن يلي النائب المستقيل، أو المتوفى، وذلك بالترتيب على اللائحة التي ترشح على أساسها.

وقد أثبتت التجارب أن الانتخاب النسي غالباً ما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، كما حصل في فرنسا خلال فترة الجمهورية الرابعة، فإن كان هذا النظام أكثر عدالة وديمقراطية إلا أنه الأقل فعالية على الصعيد السياسي.

خامساً- التمثيل المهني (تمثيل المصالح):

يهدف هذا التمثيل إلى تحقيق مصالح الدولة وحرفها المتباينة في المجالس النيابية، وذلك بقدر ما لها من مصالح تستحق هذا التمثيل.^{١٧٥}

هذه الطريقة من طرائق التمثيل ليست حديثة النشأة، وإنما لاقت تطبيقاً في معظم البرلمانات والهيئات النيابية القديمة. فقد كانت الهيئات العمومية الفرنسية قبل الثورة تحقق تمثيل ثلاث طبقات هي: الأشراف، ورجال الدين، والعامّة. وكانت كل طبقة تنتخب نوابها، وكان نواب كل طبقة يجلسون في غرفة خاصة لكي يتناقشوا في المسائل التي تهم الطبقة التي يمثلونها. كما لاقت الفكرة تطبيقاً في البرلمان السويدي حتى سنة ١٨٦٦، وفي النمسا حتى سنة ١٩٠٧، وفي إنكلترا نجد بأن مجلس اللوردات يمثل إلى الآن الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين. وقد وجدت هذه الطريقة تطبيقاً لها في مصر في ظل القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩١٣.

ويمكن القول أن الدستور السوري قد أخذ بفكرة تمثيل المصالح عندما أوجب أن تكون نسبة العمال والفلاحين في مجلس الشعب (٥٠) % على الأقل. وهو ما ذهب إليه قانون الانتخابات العامة عندما نصّت المادة (١٩) منه على هذه النسبة. كما تم الأخذ بالفكرة أيضاً وفي المادة ذاتها بالنسبة للمجالس المحلية، إذ تكون نسبة العمال والفلاحين والحرفيين وصغار الكسبة بما لا يقل عن (٥٠) %.

^{١٧٥} - د. سليمان الطماوي. مرجع سابق. ص ٢٣١.

وفي العصر الحديث أخذت نظرية تمثيل المصالح بعداً ديمقراطياً أبعداً عن شكلها القديم، وبات الهدف منها هو:

١- أن يتم تمثيل المصالح بوساطة الانتخاب، وبوساطة أصحاب الشأن أنفسهم. وهكذا ينتخب العمال نوابهم، وكذلك التجار... وقد وجدت هذه النظرية تطبيقاً لها في مصر وسورية، إذ يقوم النظام الدستوري فيها على أساس تمثيل العمال والفلاحين في جميع المجالس النيابية بما لا يقل عن ٥٠ ٪^{١٧٦}.

٢- في حال وجود مجلسين في الدولة فإنه يجب أن يكون أحد هذين المجلسين على الأقل ممثلاً للحرف، على أن يترك المجلس الآخر للانتخاب العام بوساطة مجموع الناخبين بغض النظر عن حرفهم. وهكذا يحدث نوعاً من التكامل بين التمثيلين السياسي والاقتصادي.

أ- مسوغات نظرية المصالح:

١- إن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية إقليمية دون مراعاة ما بها من حرف ومهن ووظائف مختلفة يؤدي إلى تمثيل الأحزاب السياسية، ولا يضمن تمثيل هذه الحرف والمصالح المختلفة، التي تكونت لها منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر نقابات وطوائف متعددة للدفاع عنها. كما أن الدول اعترفت بتلك الهيئات التي أخذت تزداد قوة مع مرور الوقت، وبالتالي فإنه يلزم إدماجها في الدولة لكي لا تكون خطراً عليها، فالدولة الحديثة ليست مكونة من أحزاب سياسية فقط، وإنما مجموعة من المصالح أيضاً، لذا يجب ضمان تمثيل هذه الأخيرة لكي يكون التمثيل صحيحاً، ولكي يعبر البرلمان تعبيراً صادقاً عن رأي الأمة بكل مكوناتها.

^{١٧٦} - انظر المادة /٥٣/ من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

٢- يؤدي تمثيل المصالح إلى إيجاد برلمان أكثر كفاءة من البرلمانات الأخرى، وأقدر منها على تحقيق الونام الاجتماعي، ومعالجة المشكلات الاقتصادية والفنية التي هي في زيادة مطردة.

ب- المآخذ على نظرية تمثيل المصالح:

- ١- يؤدي تمثيل المصالح إلى اهتمام العضو بمصلحة حرفته دون المصلحة العامة.
- ٢- كما أنه ليس من المؤكد أن كل حرفة ستختار أكفأ أبنائها لتمثيلها، وحتى لو تم اختيار الأكفأ فإن الكفاءة ستقتصر على المسائل المتعلقة بالمهنة دون سواها.
- ٣- يبدو تمثيل المصالح أمراً مفيداً على أن لا يختص أصحاب المصالح بتمثيل خاص يجعل من البرلمان مجمعاً للحرفيين دون سواهم.
- ٤- هناك صعوبة في تحديد المصالح والجماعات التي يجب تمثيلها. فهل سيقصر التمثيل على أصحاب المهن، أم أنه سيشمل رجال الدين وهم طبقة اجتماعية لا يستهان بها ؟
- ٥- كما أن هناك صعوبة في تحديد نسبة التمثيل لكل فئة، وعدد المقاعد النيابية التي يجب أن تخصص لكل منها.
- ٦- يضاف إلى ذلك وجود صعوبة في تحديد اختصاصات المجلس الحرفي، وفيما إذا كانت ستقتصر على المسائل الفنية، أم أن اختصاصه سيكون عاماً وشاملاً.
- ٧- في حال وجود مجلسين هناك صعوبة في تحديد العلاقة بين المجلس الحرفي والمجلس الآخر، وفيما إذا كانت هذه العلاقة ستقوم على أساس المساواة أم أن أحد المجلسين سيعطى اختصاصات تفوق اختصاصات المجلس الآخر.

سادساً- الأنظمة الانتخابية المختلطة:

تلجأ بعض الدول إلى الأنظمة الانتخابية المختلطة التي من شأنها التركيز على عملية جمع أو توفيق بين النظامين التمثيل النسبي والأكثرية، أو الأغلبية النسبية والأغلبية العددية. ومن هذه الدول ألمانيا التي تعد ذات نظام انتخابي مختلط، وإن كان نظامها الانتخابي -ككل- هو أقرب نظام الأغلبية العددية منه إلى الأغلبية النسبية. ووفقاً للنظام الانتخابي في ألمانيا يتم اختيار نصف أعضاء المجلس الشعبي (مجلس النواب) على أساس نظام الأغلبية النسبية بدورة واحدة داخل الدائرة الفردية، بينما توزع المقاعد المتبقية على أساس نظام القائمة النسبية بين الأحزاب التي حصلت على ٥ % على الأقل من مجموع دوائر المقاطعة.

وهكذا نجد أن ألمانيا موزعة إلى نوعين من الدوائر: الدوائر الكبرى التي تتشكل من المقاطعات، ويبلغ عددها منذ توحيد ألمانيا سنة ١٩٩٠ (١٦) مقاطعة. هذه المقاطعات تنقسم بدورها إلى (٣٢٨) دائرة انتخابية فردية.

وهذا يعني أن الناخب الألماني يصوت مرتين: في المرة الأولى من أجل انتخاب مرشح في الدائرة الصغرى. أما في المرة الثانية فإنه يصوت من أجل اختيار اللائحة في إطار المقاطعة، ولكن بورقة انتخابية واحدة. ويحدد عدد لكل حزب على أساس الانتخاب النسبي، فإذا حصل الحزب على عشرة مقاعد في الدائرة الكبرى، أو المقاطعة، وعلى مقعدين في الدوائر الصغرى، فإن مقاعده تزيد مقعدين يتم توزيعهما حسب ترتيب المرشحين في القائمة التي يتولى إعدادها الحزب.

قد يؤدي الانتخاب بهذه الطريقة إلى نمو الأحزاب الكبيرة على حساب الصغيرة، وهو ما نلاحظه في ألمانيا التي تطور نظامها الحزبي إلى شبه ثنائية حزبية.

المطلب الثالث

الأعضاء المنتخبون

تتولى الدساتير والقوانين الانتخابية وضع الشرائط التي يجب أن تتوافر في المرشح، هذه الشرائط قد تكون مماثلة لتلك التي يجب توافرها في الناخب، وقد تكون أشد نظراً لطبيعة المهمة الملقة على عاتق المرشح. وستعرض فيما يلي الشرائط التي يجب توافرها في المرشح:^{١٧٧}

١- الجنسية:

تشرط القوانين عادة مرور مدة زمنية معينة قبل أن يسمح للمتجنس بمزاولة الحقوق السياسية. هذه المدة تكون أقصر بالنسبة للناخب منها بالنسبة للمرشح.

وهكذا نجد بأن المادة التاسعة من قانون الجنسية المصري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ قد نصت على حرمان المتجنس من مباشرة حقوقه السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية. كما أنه لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أي هيئة نيابية قبل مضي (١٠) سنوات من التاريخ المذكور. ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإغفاء من أحد هذين القيدتين، أو كليهما. كما أن النص حول وزير الداخلية الإغفاء من هذين القيدتين أو أحدهما بالنسبة لمن انضم إلى القوات المسلحة المصرية وحارب في صفوفها. كما أعفي من هذين القيدتين أفراد الطوائف الدينية المصرية فيما يتعلق بمباشرة حقوقهم في انتخاب المجالس المحلية التي يتبعونها وعضويتهم فيها.

كما أن المشرع السوري كان قد اشترط في المادة (٢٠) من قانون الانتخابات العامة رقم (١٠٠) لعام ٢٠١١ أن يكون المرشح لعضوية مجلس

^{١٧٧} - د. سليمان الطماوي. مرجع سابق. ص ٢٥٠.

الشعب والمجالس المحلية أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح.^{١٧٨}

٢- الجنس:

كانت دساتير بعض الدول قديماً تعترف للمرأة بحق الانتخاب دون الترشيح، لكن أغلب الدساتير الحديثة باتت تعترف للمرأة بالحقين معاً.

٣- السن:

تشتط الدساتير وقوانين الانتخاب -عادة- سناً معينة في المرشح هي أكبر من السن المطلوبة بالنسبة للناخب، وذلك لكي يكون المرشح أعلى خبرة وأكثر نضوجاً، وذلك بمراعاة الواجبات الملقاة على عاتقه. وهناك بعض الدول التي لا تفرق بين سن الناخب وسن المرشح، كما هو الحال في إنكلترا.

وهكذا نجد بأن قانون الانتخابات العامة السوري قد نص في المادة (٢٠) من قانون الانتخابات العامة على أنه يشترط في المرشح لعضوية مجلس الشعب والمجالس المحلية أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره، وذلك في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب.

٤- شرط الترشيح:

وهو شرط إجرائي مأخوذ به في معظم القوانين الانتخابية. وبناءً على هذا الشرط يجب على الراغب في العضوية أن يتقدم بطلب كتابي بهذا الصدد إلى الجهة الإدارية المختصة خلال فترة زمنية معينة. وفي مصر نجد بأن قوانين الانتخاب قد أخذت بهذا الشرط، لا بل إنها ألزمت من يرشح نفسه بتقديم كفالة مالية،

^{١٧٨} - إلا أنه استثنى من هذا الشرط من مُنح الجنسية السورية. بموجب المرسوم التشريعي رقم (٤٩) تاريخ ٢٠١١/٤/٧ (الذين كانوا مسجلين في سجلات أجاناب محافظة الحسكة).

وذلك لكي تضع حداً للترشيحات غير الجدية. وهو ما تسير عليه إنكلترا أيضاً. وهناك دول تمنع الترشيح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة، أو دائرتين. وإذا ترشح عن دائرتين ونجح فيهما معاً فإن عليه أن يختار إحداها دون الأخرى.

وبناءً عليه نجد بأن المادة (٢٥) من قانون الانتخابات العامة السوري قد أوجبت على المرشح لعضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس المحافظة أن يتقدم بطلب خطي إلى المحافظ خلال سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر المرسوم المتضمن تحديد موعد الانتخاب، ويتولى المحافظ إحالة الطلب خلال (٢٤) ساعة إلى لجنة الترشيح. وأن يتقدم المرشحون لعضوية المجالس المحلية بطلبات ترشيحهم إلى المحافظ بالنسبة للوحدات الإدارية المرتبطة بمركز المحافظة، وإلى مدير المنطقة أو الناحية بالنسبة للوحدات الإدارية التابعة للمنطقة أو الناحية.

وكانت المادة (٢٢) من القانون قد نصت على أنه لا يجوز الترشيح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة، تحت طائلة اعتبار الترشيح لاغياً.

٥- شرط التزكية:

بموجب هذا الشرط يجب أن يتولى ترشيح المرشح عدد معين من الناخبين، وذلك للدلالة على أنه يجد تأييداً لدى الناخبين. لكن هذه الطريقة من شأنها تعقيد عملية الانتخاب، واحتكار الأصوات بشكل مسبق، فضلاً عن أنها تتعارض مع مبدأ سرية الانتخاب. ومن الدول التي أخذت سابقاً بهذا الشرط إنكلترا ومصر.

٦- شرط الإقامة في الدائرة الانتخابية:

ويقصد به إقامة المرشح في الدائرة الانتخابية التي يريد تمثيلها، أو على الأقل في المحافظة أو المقاطعة التي يمثل إحدى دوائرها، وذلك لكي يكون أكثر إطلاعاً على رغبات أهلها واحتياجاتهم. لكن التجربة أثبتت أن الدائرة الانتخابية قد

تمثل على نحو أحسن إذا أنابت عنها شخصاً ذا كفاءة، وإن لم يمت إلى الدائرة بصلة. كما أن شرط الإقامة يزيد من خضوع المرشح للناخبين وضغطهم عليه. وقد يوجد أكفاء في دائرة، ويقل، أو ينعدم أمثالهم في دائرة أخرى، فيكون مؤدى هذا الشرط تمكين غير الأكفاء في الدائرة الأخيرة من النجاح لعدم وجود من هم أفضل منهم. لهذا عدلت معظم الدول عن التمسك بهذا الشرط.^{١٧٩}

٧- الفوز بالأغلبية:

بعد إتمام عملية الاقتراع يتم فرز الأصوات، وهنا لا يعتد إلاّ بالأصوات الصحيحة. وتبين القوانين أسباب بطلان ورقة البطلان، فتهمل كل الأوراق الباطلة، كما تهمل الأوراق البيضاء التي لم يذكر فيها الأسماء والبيانات. وإذا وجدت أصوات زائدة فإنه يحذف من مجموع الأصوات بنسبة الزيادة الحاصلة، أما إذا حصل نقص في الأصوات فإن هذا النقص لا يعتد به في أغلب الأحوال.

بعد ذلك تتم عملية حساب الأصوات، ويعدّ المرشح ناجحاً في حال حصوله على أغلبية أصوات الناخبين، والأغلبية التي يعتد بها هنا قد تكون الأغلبية المطلقة

La majorité absolue أو ***La majorité relative*** النسبية الأغلبية
وذلك على النحو الذي رأيناه سابقاً.

^{١٧٩} - انظر المادة (٢١) من قانون الانتخابات العامة السوري رقم (١٠١) لعام ٢٠١١، والمتعلقة بالمواطن

الانتخابي.



الفصل الثاني

العلاقة بين السلطات العامة



قد يفصل الدستور المعمول به في دولة ما السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية إلى أقصى حد ممكن، بحيث يقوم الدستور على مبدأ الفصل التام بين السلطات، وهو المبدأ الذي يسود دساتير الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي، ومثال ذلك النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية.

ومن الممكن أن تدمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجلس النيابي (البرلمان) فنكون في هذه الحالة أمام ما يسمى "حكومة الجمعية" لأن البرلمان يجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، ويسود هذا النظام في الدول التي تأخذ بالنظام المجلسي، ولعل سويسرا خير مثال على ذلك.

وقد ينهج الدستور منهجاً وسطاً فلا يأخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، كما أنه لا يأخذ بنظام اندماجها، بحيث يكون الفصل معتدلاً بين السلطات، فتنشأ حالة من التعاون بين السلطات المختلفة في الدولة، وفي هذه الحالة نكون أمام ما يسمى بالنظام البرلماني، ولعل إنكلترا خير مثال لهذا النظام.

ويبدو أن درجة الفصل بين السلطات تترك أثراً واضحاً على العلاقة بين سلطات الدولة المختلفة، لا سيما العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومدى تأثر وتأثير كل من هاتين السلطتين في الأخرى، ويبدو أن وسائل الرقابة تختلف هي الأخرى طبقاً لطبيعة النظام السياسي الذي يسود الدولة.

بناءً على ما تقدم ، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول: مبدأ فصل السلطات.

المبحث الثاني: نظام اندماج السلطات.

المبحث الثالث: نظام تعاون السلطات.



المبحث الأول

مبدأ فصل السلطات

Séparation des pouvoirs

اعتنقت الثورة الفرنسية مبدأ فصل السلطات مقررة الأخذ به، لذا نجد بأنه قد تضمنته الوثائق التي تتعلق بالحقوق والحريات، كما جاء النص عليه في مختلف الدساتير الفرنسية. وقد سارت الثورة الأمريكية على النهج ذاته عندما نظمت أجهزة الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية المتحدة.^{١٨٠}

وقد كانت الفكرة الأساسية الدافعة إلى اعتناق هذا المبدأ هي أن تركيز السلطة بيد واحدة قد يؤدي إلى التعسف والاستبداد، وهو ما يؤدي بدوره إلى إهدار حقوق الأفراد وحررياتهم، وهو ما حرص عليه الملوك في الأزمنة الغابرة، عندما عملوا على أن تكون إرادتهم هي المرجع النهائي بالنسبة لكل ما يتعلق بشؤون الدولة، ومن هنا نشأت الحكومات المطلقة والمستبدة.

وإذا كان تركيز السلطة على النحو المتقدم يتفق مع الظروف التي كانت سائدة فيما مضى، عندما كانت شخصية الملك تختلط بشخصية الدولة، فكانت السلطة بمثابة حق شخصي له، فضلاً عن محدودية وظائف الدولة، فإن الأمر لم يعد مقبولاً إثر تطور المجتمعات وتشعب وظائف الدولة وتعقدها. ففي ظل التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.. بات من المتعذر على رئيس الدولة مباشرة وظائف الدولة بمفرده، فضلاً عن ظهور المبادئ الديمقراطية التي تدعو إلى ضرورة

^{١٨٠} - د. رمضان محمد بطيخ: "النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر". ط ٢. دار النهضة العربية.

عام ١٩٩٩. ص ٢٥٤.

انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، واعتباره مجرد ممثل لإرادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية. لذلك كله بدأنا نشهد توزيع السلطة على هيئات متعددة تشارك الحاكم في ممارسة السلطة السياسية نيابة عن الشعب.^{١٨١}

لكن توزيع السلطة على هيئات متعددة غير كاف للقول بوجود نظام ديمقراطي يكفل للمواطنين حقوقهم ويصون لهم حرياتهم، لأن هذه الهيئات قد تجنح إلى الاستبداد إذا ما استقلت كل منها باختصاصاتها دون رقابة أو مساءلة.

لذلك فقد نشأ مبدأ فصل السلطات بهدف توزيع الوظائف على هيئات متعددة في الدولة، ولتنظيم العلاقة بين هذه السلطات لكي تراقب كل سلطة السلطة الأخرى مانعة غيرها من التطرف والاستبداد، وذلك عملاً بالمبدأ القائل "السلطة تحد السلطة".

وستحدث الآن عن نشأة مبدأ فصل السلطات، وعن تقديرها المبدأ في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: نشأة مبدأ فصل السلطات.

المطلب الثاني: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات.

^{١٨١} - حول مبدأ فصل السلطات انظر باللغة الفرنسية مثلاً:

Duguit (K).Droit constitutionl.T . II. Paris. 1921. P. 158.

Burdeau(G). Traité de science politique . TIV. 1976. P. 301.

المطلب الأول

نشأة مبدأ فصل السلطات

ارتبط اسم المبدأ باسم الفيلسوف مونتسكيو *Montesquieu* بحيث بات ينسب إليه. لكن مونتسكيو ليس أول القائلين بهذا المبدأ، إذ سبقه إليه فلاسفة آخرون. فقد ظهر هذا المبدأ منذ أيام الإغريق عندما دعا إليه كل من أفلاطون وأرسطو. وفي الإسلام كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد فصل ولاية القضاء عن الخلافة.^{١٨٢} ويرى جانب من الفقه أن التطور الحديث لهذا المبدأ إنما يرجع في الواقع إلى المدرسة الإنكليزية، وإلى التجربة الديمقراطية الإنكليزية.^{١٨٣} وبناءً عليه فإننا سنتعرض إلى رؤية كل من أفلاطون وأرسطو ولوك لهذا المبدأ، قبل أن نتعرض له في فكر الفيلسوف مونتسكيو.

أولاً - مبدأ فصل السلطات في فكر أفلاطون:

يرى أفلاطون أنه لكي تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها فإنه من المتعين فصل أعمال الدولة، وكذلك فصل الهيئات التي تباشر هذه الأعمال، مع إيجاد نوع من التعاون فيما بين هذه الهيئات، لكي لا تخرج كل هيئة عن الاختصاصات المرسومة

^{١٨٢} - مع وجوب الإشارة هنا إلى أن فصل ولاية القضاء عن الخلافة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه لم يكن لذات الأسباب التي على أساسها نادى الفقهاء بهذا المبدأ قديماً وحديثاً، أي لم يكن هو منع جور الحكام وظلمهم، فهذا أمر غير متصور في ظل الحكم الراشدي، ولا في ظل دولة إسلامية تنتهج المنهج الإسلامي الصحيح، وإنما كان الهدف هو التخفيف عن الخليفة إثر توسع الدولة الإسلامية وتعدد وتشتع مهام الخليفة.

^{١٨٣} - د. رمضان محمد بطيخ. المرجع السابق. ص ٢٥٥.

لها، ولضمان عدم استبداد أي من الهيئات في مزاولتها لاختصاصاتها. وقد قسم أفلاطون، وظائف الدولة، وفقاً للآتي:^{١٨٤}

١- مجلس السيادة: ويقوم بالإشراف على شؤون الحكم في الدولة، ويتكون من عشرة أعضاء، تكون بيدهم السلطة، يتم اختيارهم من المشهود لهم برجاحة العقل.

٢- جمعية كبار المشرعين وكبار الحكماء: وتختص بالإشراف على تطبيق الدستور وصيانة أحكامه، كما أنها تعمل على حفظ التوازن بين مطالب المواطنين في الإشراف بالحرية، ومحاولات الحكام في الإشراف بالاستبداد.

٣- مجلس شيوخ: يتم انتخاب أعضائه من الشعب، ويتولى وظيفة التشريع. عدد أعضائه (٣٦٠) عضواً.

٤- هيئة قضائية: تتكون من محاكم على درجات متعددة، وتكون مهمتها الفصل فيما يثور من منازعات.

٥- هيئة البوليس: ومهمتها الحفاظ على الأمن الداخلي في الدولة.

٦- هيئة الجيش: ومهمتها الحفاظ على الأمن الخارجي للدولة.

٧- هيئة تعليمية: تختص بشؤون التعليم.

٨- هيئات تنفيذية أخرى تكون وظيفتها إدارة المرافق العامة للدولة.

ويرى أفلاطون بأن تقسيم وظائف الدولة بين هذه الهيئات من شأنه أن يجعل الأمور مستقرة، ومن شأنه منع الاستبداد الذي تمنح إليه السلطة فيما لو تركزت بيد جهة واحدة.

^{١٨٤} - د. السيد خليل هبكل: "القانون الدستوري والأنظمة السياسية". منشورات جامعة أسبوط. عام ١٩٨٤.

ثانيا- مبدأ فصل السلطات في فكر أرسطو:

رأينا كيف قام أفلاطون بتوزيع وظائف الدولة على سبعة أنواع مختلفة. أما الفيلسوف أرسطو *Aristote* فقد قسم هذه الوظائف إلى ثلاثة أنواع هي: مداولة *délibération*، وأمر *commandement*، وقضاء *justice*. وبالتالي جاء هذا التقسيم لي مطابق للنظام السياسي الذي كان تحت عين ذلك الفيلسوف، والذي تضمن هيئات ثلاث هي: الجمعية الشعبية العامة *Les magistrats*، وهيئة الحكام أو الموظفين *L'Assemblée général*، وهيئة القضائية *Les tribunaux*.

وفي هذا الإطار ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن التقابل بين هذه الهيئات وتلك الأعمال لم يصل بأرسطو ولا بغيره من المفكرين القدامى إلى القول بضرورة الفصل بين هذه الهيئات، وأن الأمر اقتصر على التفريق بين وظائف الدولة المتباينة، دون القول بضرورة الفصل بين السلطات التي تقوم بهذه الوظائف.^{١٨٥}

ثالثاً - مبدأ فصل السلطات في فكر لوك:

ذكرنا فيما مضى بأن جانباً من الفقه قد ذهب إلى القول بأن التطور الحديث لمبدأ فصل السلطات إنما يرجع إلى المدرسة الإنكليزية والتجربة الديمقراطية الإنكليزية. وقد كان مستندهم في ذلك أن كرومويل *Cromwell* مؤسس الجمهورية في إنكلترا، كان أول من يصدر دستوراً متضمناً الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كرد فعل ضد استبداد الملوك والأمراء. لكن جون لوك *J. Lock* كان أول من كتب عن هذا المبدأ في ظل النظام النيابي الذي تأسس في إنكلترا عقب ثورة ١٦٨٨.

^{١٨٥} - د. سليمان محمد الطماوي : " النظم السياسية والقانون الدستوري. دراسة مقارنة". دار الفكر العربي. عام

١٩٨٨. ص ١٨٥.

ففي كتابه عن "الحكومة المدنية" الذي أصدره سنة ١٦٩٠، أوضح لوك أنه توجد ثلاث سلطات في الدولة هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الفيدرالية أو الاتحادية *Le pouvoir federalatif* إذ تتولى السلطة الأخيرة مباشرة العلاقات الدولية.

ومع أن لوك كان يرى بأن السلطتين الأخيرتين سلطتين متميزتين، إذ تباشر كل منهما عملاً يختلف عن عمل السلطة الأخرى، إلا أنه أجاز مع ذلك جمعهما في يد هيئة واحدة، وذلك حرصاً على عدم تفتيت قوة الدولة المادية. بينما يرى بأن السلطة التشريعية في مركز أسمى وأعلى بالنسبة للسلطات الأخرى، وذلك لقيامها بوضع القواعد التي تعبر عن الصالح العام. لكن هذا لا يعني أن تكون السلطة التنفيذية مجرد تابع أو خاضع للسلطة التشريعية، إذ إنه يرى بأن مصلحة الجماعة توجب إعطائها قدراً من الاختصاص التقديرى التي تباشره بالنسبة للحالات التي لم يكن المشرع قد توقعها.

وكان يرى أنه من الضروري الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للأسباب التالية:

١- لا تنعقد السلطة التشريعية بشكل دائم: فالأمة ليست في حاجة مستمرة إلى القوانين.

٢- إن السلطة التنفيذية هي السلطة التي يقع على كاهلها تنفيذ القوانين، لذا فإنه يجب أن توجد بشكل دائم.

٣- كفالة احترام مبدأ الشرعية، فإذا جمعت وظيفتي التشريع والتنفيذ في يد واحدة، فإن القانون تزول عنه صفة الأساسية من حيث تضمنه لقواعد عامة مجردة، لأن المشرع المنفذ يستطيع في أثناء تنفيذ القانون أن يعدل فيه كما يشاء، كي يتلاءم

مع الحالات الفردية التي يرغب في تطبيق القانون عليها. كما أن تركيز هاتين السلطتين في يد واحدة قد يؤدي إلى عدم احترام القانون ومخالفته.

ومما تجب الإشارة إليه أن لوك لم ير في السلطة القضائية سلطة مستقلة بذاتها، ولعلّ مرد ذلك هو تأثره بالنظام الإنكليزي الذي كان قائماً في عهده، حيث كان القضاة خاضعين - وحتى سنة ١٦٨٨ - لسلطات التاج خضوعاً تاماً، سواء من حيث التعيين، أم العزل، أم تلقي الأوامر، وبدءاً من هذا التاريخ باتوا خاضعين للبرلمان، ومتأثرين بالتالي باتجاهات وميول حزب الأغلبية.

رابعاً - مبدأ فصل السلطات في فكر مونتسكيو:

يعد مونتسكيو أول من أقام نظرية فصل السلطات على أساس منهجي، إذ إنه لم يتأثر عند وضعه لها بالواقع العملي للحكومات التي كانت سائدة في عصره. وقد عرض مونتسكيو نظريته في كتابه الشهير "روح القوانين"، مشيراً إلى وجود ثلاث وظائف للدولة هي: التشريع، التنفيذ، والقضاء. تتمثل الوظيفة الأولى في سن القوانين، أما الثانية فتتعلق بإعلان حالة السلم أو الحرب، واعتماد الدبلوماسيين، وإقامة الأمن بمفهوميه الداخلي والخارجي. أما وظيفة القضاء فإنها تتعلق بحل المنازعات، وإقامة العدل بين الناس. بعد ذلك رأى "مونتسكيو" ضرورة فصل هذه الوظائف وإسنادها إلى هيئات مستقلة، وذلك حماية للحرية، ومنعاً لإساءة استعمال السلطة، حيث يذكر بأن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في ظل الحكومات المعتدلة. لقد أثبتت التجارب التاريخية بأن كل إنسان يتمتع بسلطة ما فإنه يتمادى في استعمال هذه السلطة إلى أن يجد حدوداً توقفه، حتى الفضيلة نفسها نجد بأنها بحاجة إلى حدود. وبالتالي إذا أردنا عدم إساءة استعمال السلطة، فإن النظام

السياسي يجب أن يكون قائماً على أساس السلطة يجب أن تحد السلطة. ومن اللازم أيضاً أن يكون هناك تكافؤ بين سلطات الدولة.

عندما جاءت الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ تأثرت الأفكار المتقدمة، وهكذا تضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦ النص في المادة (١٦) منه على أن: "كل جماعة لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لا دستور لها".^{١٨٦}

ومما تجب الإشارة إليه أن رجال الثورة الفرنسية قد أخذوا بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، بمعنى أن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة يجب أن تباشر اختصاصاتها استقلالاً، ولا تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى. وبناءً عليه صدر الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١ ليجعل كل سلطة من سلطات الدولة في عزلة تامة عن بقية السلطات، وهو ما أخذ به أيضاً الدستور الفرنسي لسنة ١٨٤٨.

إلا أن الواقع العملي قد أظهر بأن الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات قد أدى إلى نتائج عكسية، بمعنى أنه أدى إلى الاستبداد وقمع الحريات. فانفراد كل هيئة بسلطة من سلطات الدولة دون أن تشاركها فيها هيئة أخرى من شأنه أن يفتح المجال أمام هذه الهيئة للاستبداد، لأنها لن تجد هيئة أخرى تقف في طريقها لتحول بينها وبين الطغيان.^{١٨٧}

^{١٨٦} - انظر:

la "Toute société dans laquelle la garantie des droit n est pas assurée ni séparation des pouvoirs déterminée n a pas de constitution".

^{١٨٧} - د. ثروت بدوي: "القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر". دار النهضة العربية. عام

١٩٦٩. ص ٣٢٤.

خامساً - مبدأ فصل السلطات في فكر روسو :

يرى روسو ضرورة فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضها البعض، ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة كل منهما. فالسيادة لدى روسو تنحصر في الهيئة التشريعية التي تمثل الشعب، وتمارس السيادة عن طريقه وبموافقته. أما السلطة التنفيذية فما هي إلا وسيط بين الأفراد والسلطة التشريعية، ووظيفتها هي العمل على تنفيذ القوانين. فالسلطة التنفيذية في رأي روسو ليست سلطة مستقلة، فهي مندوبة من الشعب، وتابعة وخادمة له. كما أن من حق الشعب مراقبتها وإقالتها إذا تطلب الأمر ذلك. لذلك فإن فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية يبدو أمراً طبيعياً لاختلاف طبيعة كل منهما.

لقد قصر روسو وظيفة السلطة التشريعية على سن القوانين. ونظراً لأن هذه السلطة لا تجتمع بشكل دائم فقد رأى روسو ضرورة وجود سلطة أخرى مهمتها تنفيذ القوانين والإشراف على عملية التنفيذ، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية. وقد ميز روسو السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، مؤكداً وجوب عدم خضوع القضاة لنفس القوانين والقواعد التي تحكم غيرهم من الموظفين. وقد قال روسو بإمكانية التظلم من أحكام القضاء إلى الشعب بوصفه صاحب السيادة، وللشعب الحق في العفو عن المحكوم عليهم. ومما تجب الإشارة إليه أن روسو لا يوافق مونتسكيو على فكرة وجود سلطات متساوية في السيادة مستقلة عن بعضها بعضاً.

المطلب الثاني

تقدير مبدأ فصل السلطات

لمبدأ فصل السلطات -وكأي مبدأ سياسي- له أنصار يدافعون عنه، كما أن هناك معارضين وجهوا نقدهم إليه. ١٨٨

أولاً - مبررات مبدأ فصل السلطات:

١- صيانة الحرية ومنع الاستبداد:

ذلك أن جمع السلطات الثلاث بيد هيئة واحدة فيه منافاة للحرية، حتى وإن جمعت هذه السلطات بيد الشعب نفسه، أو بيد البرلمان الممثل للشعب. فالناس بطبعهم مجبولون على الإسراف في مباشرة سلطاتهم وإساءة استعمالها. وبالتالي فإنه من الخطر على الحرية أن تجمع سلطتي التشريع والتنفيذ بيد هيئة واحدة، خشية أن تسن هذه الهيئة قوانين جائرة تعمل على تنفيذها خدمة لمآربها الخاصة. كما أنه لا وجود للحرية تنتفي إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع، لأن السلطة القضائية إذا كانت متحدة مع السلطة التنفيذية فإنها قد تحول القاضي إلى طاغية.

٢- تحقيق شرعية الدولة:

فإن جمعت سلطتي التشريع والتنفيذ بيد هيئة واحدة فإن ذلك من شأنه زوال الصفة الأساسية عن القانون من حيث وجوب تضمنه لقواعد عامة مجردة توضع للمستقبل. فهذه الصفة لا تتحقق في القانون إذا كان المشرع هو

١٨٨ - انظر : د. محمد كامل ليله - المرجع السابق - ص ٥٦٣.

د. سليمان محمد الطماوي - المرجع السابق - ص ٢٨٦.

نفسه المنفذ، إذ إن بإمكانه في هذه الحالة أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية بقصد الجور أو المحاباة، وينطبق هذا القول على جمع سلطتي التنفيذ والقضاء، لأن من شأن هذا الجمع أن يحول القاضي إلى طاغية، وهو ما أثبتته الوقائع في الدول الشمولية التي تأخذ بمبدأ اندماج السلطات.

٣- يحقق مبدأ فصل السلطات الفوائد المرجوة من مبدأ تقسيم العمل.

ثانياً - عيوب مبدأ الفصل بين السلطات:

١- ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن تطبيق المبدأ أمر غير ممكن. لأن خصائص السيادة كأعضاء الجسم البشري متصلة ببعضها اتصالاً طبيعياً. فوظائف الدولة المختلفة بحاجة إلى قيادة واحدة مركزة، بحيث لا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة، لكي لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة، وتعطيل أعمالها، وتعريضها للخطر، خصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز للسلطات لإمكانية الخروج منها.

٢- يؤدي مبدأ فصل السلطات إلى القضاء على فكرة المسؤولية، وتشجيع كل هيئة على التهرب منها، وإلقائها على الهيئات الأخرى، وبالتالي يصبح من الصعب معرفة الجهة المسؤولة في الدولة.

٣- إن مبدأ السلطات مبدأ وهمي، إذ لا تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على البقية لتسيّرهما كما تشاء على الرغم من الحواجز التي قد يضعها الدستور. ففي الولايات المتحدة مثلاً يجري العمل على أساس التدخل بين السلطات، وحدث تأثير تبادل بين الهيئات الحاكمة. فقد كثرت الاستثناءات على مبدأ فصل السلطات حتى كادت تقضي عليه.

٤- انتقد روسو مبدأ الفصل بين السلطات انطلاقاً من رأيه في السيادة من حيث كونها غير قابلة للتجزئة، وبالتالي فإنه لا يمكن أن نتصور توزيعها بين هيئات مختلفة، فالمظهر الوحيد للسيادة يتركز في السلطة التشريعية، وهذه السلطة يجب أن تباشر من قبل الشعب وحده.

٥- إن الأخذ بمبدأ فصل السلطات من شأنه أن يؤدي إلى هدم وحدة الدولة.

٦- هوجم المبدأ من قبل بعض الفقهاء ورجال السياسة في فرنسا في معرض مناقشة مشروع دستور ١٩٤٦، على أساس أن مسوغات المبدأ ترجع إلى اعتبارات تاريخية فقط بقصد انتزاع السلطة التشريعية من الملوك، وذلك للحد من سلطانهم المطلق. وقد تحقق المقصود من المبدأ، وبذلك بات عدم الفائدة. وقد ذهب المناقشون إلى القول بأنه لا يوجد ما يمنع من خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، لأن الأخيرة ممثلة الأمة. ولضمان عدم استبداد المجلس التشريعي فإنه يكفي أن يقرر الدستور بعض الضمانات التي تحول دون الاستبداد دون حاجة للجوء إلى مبدأ فصل السلطات.

وباعتقادنا أن ما قال به المعارضون لمبدأ فصل السلطات ليس صحيحاً على إطلاقه. فليس من شأن المبدأ تهديد وحدة الدولة بتقسيم أعمالها وسلطاتها، بل من شأنه إذا ما طبق بشكل صحيح أن يقوي هذه الوحدة عندما تعمل كل سلطة في ظل القانون على نحو من شأنه تحقيق الصالح العام للدولة. وإذا كان صحيحاً ما قيل بأن خصائص السيادة كأعضاء الجسم البشري متصلة ببعضها بعضاً اتصالاً وثيقاً، فإن علينا أن نتذكر بأن لكل جزء من أعضاء الجسم البشري وظيفة محددة لا يمكن لأي جزء آخر القيام بها.

وليس صحيحاً بأن المبدأ قد يؤدي إلى ضياع المسؤولية، لأن الاختصاصات المنوطة بكل هيئة ستكون محددة بدقة، ومن السهولة بمكان معرفة الهيئة المقصرة في أداء الواجبات المنوطة بها.

أما القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ وهمي لوجود استثناءات عملية على هذا المبدأ، فإن ذلك لا يقلل في اعتقادنا من أهمية المبدأ الذي هو مبدأ سياسي لا بد وأن تكون له استثناءات، وهذه الاستثناءات تدل على مرونة المبدأ، وعدم جموده، وقابليته للتأقلم مع مختلف الظروف.

أما ما ذهب إليه روسو من أن المبدأ يؤدي إلى تجزئة السيادة، والسيادة لا تتجزأ، فهو قول غير مقبول، فتوزيع السلطات بين هيئات مختلفة لا يعني توزيع السيادة. وبتعبير آخر فإن ممارسة السلطة من قبل هيئة ما في الدولة هو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، وليس تجزئة لهذه السيادة التي تبدو كوحدة متجانسة في علاقات الدولة الخارجية أو الداخلية.

وأخيراً إذا كان المبدأ قد هوجم لأن الاعتبارات التاريخية التي أدت إلى وجوده قد انتهت، فإنه يمكننا القول بأن هذه الاعتبارات ليست إلا إحدى مسوِّغات المبدأ، وأن له مسوِّغات أخرى توجب الأخذ به. أضف إلى ذلك فإن زوال المسوِّغات التاريخية في فرنسا لا يعني زوالها من الدول الأخرى، فهناك دول عديدة في العالم لا تزال بحاجة إلى هذا المبدأ، وذلك للحد من طغيان رؤسائها واستبدادهم.

المبحث الثاني

نظام اندماج السلطات

(حكومة الجمعية)

Gouvernement d'Assemblée

المطلب الأول

مفهوم نظام اندماج السلطات

يقوم نظام اندماج السلطات (حكومة الجمعية) على أساس جمع اختصاصات السلطين التشريعية والتنفيذية في يد جمعية نيابية، أي هيئة منتخبة من قبل الشعب.^{١٨٩} أو أن هيئة واحدة من الهيئات الحاكمة تمارس مجموع الاختصاصات

^{١٨٩} - لمزيد من التفصيل انظر باللغة الفرنسية مثلاً:

Bastid . La notion de Gouvernement d'Assemblée. Paris .1955 .

Laferrière. Droit constitutionel. 1947. P. 747.

وفي اللغة العربية انظر على سبيل المثال:

د . محمد كامل ليله. مرجع سابق. ص ٦٦٩.

د . سليمان محمد الطماوي. مرجع سابق. ص ٣٨٠.

د . سعد عصفور: "المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية". منشأة المعارف بالإسكندرية. عام ١٩٨٠.

ص ٢٥١.

د . جورج شفيق ساري: "الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية - الكتاب الأول - أركان التنظيم السياسي". ط ١.

مكتبة العالمية بالمنصورة. عام ١٩٨٨. ص ٣٧٣.

د . السيد خليل هيكال: "القانون الدستوري و الأنظمة السياسية". منشورات جامعة أسيوط. عام ١٩٨٤.

ص ٣٨٣.

د . السيد خليل هيكال: "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري". منشورات جامعة أسيوط.

عام ١٩٩٢ - ١٩٨٨.

د . محمد مرغني خيري: "النظم السياسية". منشورات جامعة عين شمس. عام ١٩٩٥. ص ٢٠٧.

المنبثقة عن السيادة، أو تراقب على الأقل نشاط الهيئات الأخرى وتوجهه بحيث يمكن القول بأنها تمارس عملياً هذه الاختصاصات.

لكن الملاحظ عملياً بالنسبة لنظام اندماج السلطات هو تنكر هذا النظام لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا تعد السلطة التنفيذية شيئاً مستقلاً ومميزاً عن السلطة التشريعية. والملاحظ أيضاً أن المهيمن في هذا النظم وصاحب الكفة الراجحة هو البرلمان. ووفقاً لنظام حكومة الجمعية يقوم البرلمان باختيار من يتولون القيام بأعمال السلطة التنفيذية. فالسلطة التنفيذية لا تعد سلطة دستورية مستقلة تتولى مسؤوليتها باسم الأمة، بل هي ممثلة للبرلمان، ومكلفة بأعمالها نيابة عنه، وتعدّ مسؤولة أمامه بصفة مباشرة.

إن هذا النوع من الحكومات مبني على فكرة مؤداها أن البرلمان والسلطة التنفيذية ليسا على قدم المساواة سواء من ناحية القانون، أو من ناحية الواقع. فالبرلمان يجب أن يحتل مكان الصدارة في الدولة ويباشر جميع السلطات، بحيث تكون له الكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد، لأنه هو الممثل للشعب، ولأن سيادة الشعب لا تقبل التجزئة، وبالتالي لا يمكن ممارسة هذه السيادة بجميع عناصرها ومختلف مظاهرها إلا من قبل البرلمان الممثل الحقيقي للشعب، والمعبر عن إرادته، والمنفذ لمشيئته، والعامل على تحقيق مصالحه.

لقد عرف نظام حكومة الجمعية كنظام انتقالي في أعقاب الثورات، وذلك عندما كانت تجتمع السلطات في يد هيئة نيابية تتولى شؤون الحكم، وتنشئ لجنة أو مجلساً لمباشرة السلطة التنفيذية تحت رقابتها وتوجيهها. ومن أبرز الأمثلة التاريخية لذلك الجمعية الوطنية في فرنسا *La convention Nationale* التي

تشكلت بعد إلغاء الملكية سنة ١٧٩٢ لوضع دستور جديد للبلاد، والتي جمعت في يدها الحكم من تشريعية وتنفيذية قرابة ثلاث سنوات أنشأت خلالها مجلساً تنفيذياً يخضع خضوعاً مطلقاً لسيطرتها.^{١٩٠}

وقد عادت فرنسا إلى الأخذ بهذا النظام سنة ١٨٧١، وذلك بعد سقوط الإمبراطور نابليون الثالث، إذ استحوذت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومما تجب الإشارة إليه أن الاندماج قد يكون مطلقاً أو نسبياً. ونعني بالاندماج المطلق وجود هيئة وحيدة تتولى وظائف الحكم المختلفة. أما بقية الهيئات فإنها ذات طابع إداري، أي أنها تكون تابعة للهيئة الحاكمة، وتمارس وظائف الدولة تحت توجيه هذه الهيئة وباسمها. وقد ساد هذا الشكل من أشكال الحكومات في الملكيات الأوربية المطلقة، وفي الدول العربية الإسلامية بعد عهد الخلفاء الراشدين. أما الاندماج النسبي فإنه يتحقق عندما تخضع الهيئات الحكومية المختلفة بدرجة كبيرة إلى هيئة واحدة يكون بيدها سلطة البت والفصل النهائي في جميع الشؤون، أما بقية الهيئات فإنها تعمل باسم وتوجيه الهيئة الحاكمة، أي أن الاندماج لا يكون تاماً في حالة الاندماج النسبي.^{١٩١}

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن الدستور الفرنسي ٢٨/١٠/١٩٤٦ قد أقام نوعاً من الحكم المجلسي. لكن اللجنة التي كلفتها الجمعية التأسيسية الأولى بوضع مشروع الدستور الأول قد نفذت هذا الادعاء في تقريرها ذاكراً بأنها قد ابتعدت عن الأخذ في مشروعها بنظام الجمعية. ولتأكيد ذلك ذكر مقرر اللجنة بأن المشروع ينص على أن الرئيس غير قابل للعزل، وأن مركز الوزارات شبيه بمركز أعضاء الوزارة

١٩٠ - د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ٢٥٠.

١٩١ - د. كمال الغالي. مرجع سابق. ص ٢٩٢.

في النظام البرلماني. كما أنه أشار إلى فكرة استقلال القضاء التي تضمنها مشروع الدستور، فقد ذكر مقرر اللجنة بأن تضمين الدستور هذه المسائل يتنافى مع نظام حكومة الجمعية. لكن الفقه الفرنسي كان له موقفاً مغايراً. فعلى سبيل المثال يذكر فيدل *Vedel* بأن مشروع الدستور قد استبعد النظام البرلماني متجهاً إلى النظام المجلسي، فالجمعية الوطنية تستأثر بجميع سلطات الدولة، ومرجع سلطاتها يرجع إلى الشعب، لأنه هو الذي اختار أعضائها، وهذا هو جوهر نظام حكومة الجمعية.^{١٩٢}

ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بنظام حكومة الجمعية دستور النمسا الصادر سنة ١٩٢٠. وقد أخذت تركيا بنظام الحكم المجلسي في دستورها الصادر سنة ١٩٢٤.

ولعل أبرز دساتير الدول التي جسدت نظام الحكم المجلسي هو الدستور السويسري بسنة ١٨٧٤، والذي جرت عليه عدة تعديلات جزئية منذ نشوئه إلى اليوم. فقد نص هذا الدستور على أن البرلمان الاتحادي يتكون من مجلسين هما: المجلس الوطني *Conseil National* ومجلس المقاطعات *Le Conseil des Etates*، أما المجلس الوطني فإنه يشكل على أساس الاقتراع العام لمدة أربع سنوات، ويتكون من (٢٠٠) عضواً عن الدوائر الانتخابية التي توزع بين المقاطعات وعددها (٢٢) مقاطعة. أما مجلس المقاطعات فيتم تشكيله على أساس المساواة في التمثيل بين المقاطعات، ويتكون من (٤٤) عضواً.

^{١٩٢} - يقول *Vedel*:

“C est l'Assemblée Nationale et elle seule qui élite le président de la république, c est elle qui élite le président du conseil, c est d elle que procède la majorité du Conseil supérieur du la Magistrature Inscrite dans le texte, la dissolution de l'Assemblée par le Gouvernement à vraiment peu de chance de jouer aucun contrôle de constitutionnalité n arrête l'Assemblée souveraine la source théorique de ce pouvoir souverain est le peuple. Vedel . Dr. Cons. Paris. 1949. P. 579.

هذا ويعهد الدستور السويسري بالسلطة التنفيذية الاتحادية إلى المجلس الاتحادي *Le conseil fédéral* ، والذي يتكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة أربع سنوات. كما ينتخب من بينهم عضواً يتولى رئاسة الاتحاد (رئيس الجمهورية) لمدة سنة، وينتخب عضواً آخر كنائب للرئيس. ولا يمتاز الرئيس على زملائه من حيث السلطة، فمركزه يتسم بالطابع الشرفي.^{١٩٣}

يخضع المجلس الاتحادي للبرلمان الاتحادي، و يلتزم بتوجيهاته وأوامره، وهو ملزم بأن يقدم تقريراً عن أعماله. لا يملك المجلس الاتحادي حق دعوة البرلمان للانعقاد، أو فضه، أو حله، أو التدخل في أعماله. ولأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة والاستجوابات لأعضاء المجلس الاتحادي. ولا يملك البرلمان الاتحادي حق عزل المجلس الاتحادي قبل انقضاء مدته.

ويبدو أن الواقع العملي قد أثبت تمتع المجلس الاتحادي الممثل للسلطة التنفيذية بقدر كبير من الاستقلال والاستقرار في مباشرته لأعماله. وقد ساعد على ذلك أن دورات انعقاد البرلمان الاتحادي قصيرة، مما يعني مباشرة المجلس الاتحادي لأعماله بشكل منفرد في معظم السنة. كما أن العرف الدستوري قد استقر على تجديد عضوية أعضاء المجلس الاتحادي مدداً غير محددة، الأمر الذي وفر لهم خبرة محققة في مباشرة السلطة التنفيذية. كما يبدو أيضاً اتساع سلطات المجلس بشكل غير محدود في أوقات الأزمات والحروب.

^{١٩٣} - د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ٢٥٠.

لكل ما تقدم نجد بأن جانباً من الفقه قد ذهب إلى القول بأن سويسرا تتبع نظام حكومة الجمعية وفقاً لنصوص الدستور المجردة، وذلك خلافاً لما عليه الواقع العملي.^{١٩٤}

المطلب الثاني

تقدير نظام حكومة الجمعية

يبدو نظام حكومة الجمعية للوهلة الأولى أنه أكثر تحقيقاً للمبدأ الديمقراطي من نظام فصل السلطات. لكن جانباً من فقه القانون الدستوري يذهب إلى خلاف ذلك، على أساس أن تجميع السلطات في يد المجلس النيابي قد يؤدي إلى استبداد هذا المجلس وطغيانه. ومن المعروف أن استبداد البرلمانات أشد خطورة على الحريات الفردية من استبداد الملوك والحكام، لأنه استبداد يتستر بالسيادة الشعبية وإرادة الأمة، فالديمقراطية التقليدية تعادي كل فكرة تهدف إلى دمج جميع السلطات في يد واحدة، سواء كان هذا الدمج في صورة ملكية، أم دكتاتورية، أم في صورة حكومة الجمعية. فالديمقراطية تستند إلى مبدأ فصل السلطات، إذ لا تتحقق إلا بقيام هذا المبدأ الذي إن حصل اعتداء عليه فإن هذا يعني القضاء على الديمقراطية السليمة. ويؤيد ذلك ما سجله التاريخ من جنوح البرلمانات إلى الاستبداد والطغيان في ظل حكومة الجمعية.^{١٩٥}

وفي المقابل يمكن القول بأن الديمقراطية النيابية تقوم في جوهرها على أساس وجود برلمان منتخب من قبل الشعب. هذا الركن الجوهري متوافر في نظام حكومة

^{١٩٤} - د. سعد عصفور. مرجع سابق. ص ٢٥٢.

^{١٩٥} - د. محمد كامل ليله. مرجع سابق. ص ٦٢٩.

الجمعية. وإذا كان البرلمان في ظل هذا النظام مستأثراً بكل السلطات، ومتغلباً على باقي الهيئات، بل إننا نجد بأنه هو الذي يتحكم في اختيار أعضاء الهيئات التي تساعد في إدارة شؤون الدولة، إلا أن هذا لا يخرج نظام حكومة الجمعية عن نطاق الديمقراطية النيابية. فهذا النظام هو الأقرب إلى تحقيق إرادة الشعب، لأن الهيئة التي ينتخبها الشعب هي التي لها مكان الصدارة في كل شيء. ويرى جانب من الفقه أنه لا يمكن الاجتماع مبدأً فصل السلطات على أساس تخلفه في حالة حكومة الجمعية فتخلف هذا المبدأ لا يؤثر إذا كان الاندماج لصالح البرلمان.

المبحث الثالث

نظام تعاون السلطات

المطلب الأول

مفهوم نظام تعاون السلطات

يقوم مبدأ تعاون السلطات على أساس استقلال سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى حد معين عن بعضها بعضاً. إلا أن هذه السلطات لا يمكنها أداء المهام المنوطة بها دون تعاون مع السلطات الأخرى. والمهم وفقاً لهذا المبدأ هو استقلال السلطين التشريعية والتنفيذية مع تعاونهما، فتوجد هيئة منتخبة، ورئيس أعلى غير مسؤول سياسياً، وليست له سلطات فعلية. كما يوجد وزراء يعينهم الرئيس الأعلى، لكنهم يمارسون السلطة الفعلية، وهم مسؤولون أمام البرلمان. وهكذا فإن التعاون بين السلطين إنما يتم عن طريق الوزارة.

والمهم في نظام تعاون السلطات هو استقلال السلطة التشريعية عن الشعب عن السلطة التنفيذية. ويتحقق ذلك باستقلال رئيس الدولة (رئيس السلطة التنفيذية) عن البرلمان. هذا الرئيس يجب أن يتمتع بنفوذ يوازن نفوذ المجلس المنبثق عن الشعب. ويتحقق استقلال رئيس السلطة التنفيذية بعدم مسؤوليته سياسياً أمام البرلمان، إذ لا يملك الأخير الحق في عزله أو إقالته.

وعن طريق مجلس الوزراء يتحقق التعاون بين السلطين، فهو الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان، فالوزارة هي حجر الزاوية ونقطة الارتكاز بالنسبة للنظام النيابي. فالوزراء يعينهم رئيس الدولة، ومجلس الوزراء هو الذي يتولى السياسية العامة

للدولة، وهو المسؤول عن هذه السياسية أمام البرلمان. والوزراء في هذا النظام هم بمنزلة الحكام وليسوا رجال إدارة، وهم يمثلون أحزاباً لها برامجها، ومهمتهم كسب تأييد البرلمان لسياسة حزبهم. هذه الطبيعة السياسية لمجلس الوزراء تفرض عليه صفة مزدوجة، إذ يجب أن يكون هيئة موحدة ومتضامنة في مواجهة البرلمان، ممثلة من قبل رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول. ووحدة مجلس الوزراء تفترض تجانسه، لذا فإن الوزارة تشكل عادة من حزب الأغلبية، أو على الأقل من تحالف أحزاب متقاربة الاتجاه. وهكذا فإن مجلس الوزراء يمسك فعلياً بمقاليد السلطة التنفيذية، ومن خلاله يتم التعاون بين رئيس الدولة غير المسؤول والمجلس الشعبي. لكن التعاون بين السلطات لا يتحقق إلا بوجود تأثير متبادل بينها.

المطلب الثاني

التأثير المتبادل بين السلطات

إن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليس فصلاً مطلقاً، وإنما هو فصل نسبي مرن قائم على أساس التعاون والتضامن بين هاتين السلطتين، فصل يتضمن رقابة كل منهما للأخرى على نحو يحقق التوازن بينهما. وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن التوازن بين هاتين السلطتين لم يأت نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما، وإنما نتيجة اشتراك أو تدخل كل منهما في اختصاصات السلطة الأخرى بقدر متوازن من شأنه منع الطغيان والاستبداد.^{١٩٦} فما هي مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟

^{١٩٦} - د. رمضان محمد بطيخ. مرجع سابق. ص ٢٦٢.

أولاً - مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية:

تقرر دساتير الدول عادة حق السلطة التنفيذية مباشرة الكثير من الأعمال التي لها صلة بالعمل التشريعي، وذلك للحفاظ على مبدأ التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية:

أ- في النظام الرئاسي:

١- حق رئيس الدولة في التقدم بتوصيات تشريعية:

فقد نص الدستور الأمريكي مثلاً على حق رئيس الدولة في التقدم للبرلمان بتقارير تتضمن الحالة العامة للاتحاد، وحقه أيضاً في تقديم التوجيهات والتوصيات بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية.^{١٩٧}

ويستطيع رئيس الدولة من خلال هذه التقارير والتوجيهات أن يلفت نظر الأعضاء إلى قانون معين يتطلب معالجة تشريعية. كما يستطيع الرئيس التقدم إلى البرلمان بمشروعات القوانين التي يرغب في إصدارها عن طريق أعضاء البرلمان ممن ينتمون إلى حزبه، وفي هذه الحالة تقدم المشروعات باسم هؤلاء الأعضاء، وليس باسم رئيس الدولة.

ومنذ سنة ١٩١١ أصبح إعداد الميزانية وصياغة البرامج المالية للحكومة من اختصاص مكتب الميزانية، ثم من اختصاص مكتب الإدارة والميزانية، وذلك تحت إشراف رئيس الجمهورية.

ومن خلال الوسائل المتقدمة بات رئيس الجمهورية يساهم في اقتراح القوانين، والتدخل في عمل البرلمان، على نحو يحقق نوعاً من الرقابة، ويخفف من حدة الفصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

^{١٩٧} - المادة الثانية من دستور الولايات الأمريكية المتحدة.

٢- حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين:

وهذا الحق هو من الأسلحة المهمة التي قد يستخدمها رئيس الجمهورية في الضغط على البرلمان بغية تنفيذ رغباته، بحيث يستطيع الرئيس بموجها التغلب على أي قانون يتعارض وسياسته الخاصة. فوفقاً لأحكام الدستور الأمريكي يحق لرئيس الدولة الاعتراض على مشروعات القوانين خلال عشرة أيام من تاريخ وصول المشروع إليه، وأن يعيد هذا المشروع إلى المجلس الذي أرسله إليه مصحوباً بملاحظات وأوجه اعتراضه عليه. وفي هذه الحالة يوقف نفاذ القانون. لكن البرلمان يستطيع التغلب على اعتراض رئيس الدولة إذا ما وافق ثانية على مشروع القانون محل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين.

٣- حق رئيس الدولة في إصدار اللوائح:

فريس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٢/٣) من دستور الولايات المتحدة إنما يعمل على تنفيذ القوانين التي يعدها البرلمان، وذلك بإصدار ما يسمى "اللوائح التنفيذية". كما يستطيع رئيس الدولة إصدار ما يسمى "اللوائح التفويضية"، وذلك إما استناداً إلى نصوص الدستور، وإما إلى تفويض تشريعي من الكونغرس. وهذه اللوائح تعدّ بمثابة التشريعات من الناحية الموضوعية من حيث تضمينها لقواعد عامة مجردة، على نحو يمكن معه القول بأن رئيس الدولة يباشر نشاطاً تشريعياً يدخل أصلاً في اختصاص الكونغرس، وهذا مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٤- نائب رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الشيوخ:

فوفقاً لأحكام المادة (٣/١) من الدستور الأمريكي يتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ، دون أن يكون له حق التصويت إلا إذا تعادلت

أصوات المقترعين. وهذا الوضع من شأنه أن يشكل صلة وصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتخفيف حدة الخلاف بينهما.

٥ - دعوة البرلمان لأدوار انعقاد غير عادية:

وذلك لمواجهة ظروف استثنائية، وكذلك في المناسبات المهمة التي تستدعي وجود البرلمان. أما بالنسبة لأدوار الانعقاد العادية فليس لرئيس الدولة دعوة البرلمان إليها.

ب - في النظام البرلماني:

فيما يلي أهم مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام البرلماني:^{١٩٨}

١ - مباشرة إجراءات تكوين البرلمان:

لكل برلمان مدة محددة ما أن تنتهي حتى تنتهي مدة النيابة البرلمانية وتمثيل البرلمان للشعب. وفي هذه الحالة تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتكوين برلمان جديد. تتمثل هذه الإجراءات عادة في تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، إعداد جداول الانتخابات، تشكيل اللجان الانتخابية، تنظيم الدعاية الانتخابية، دعوة هيئة الناخبين للتصويت، فرز الأصوات، وإعلان النتائج... مثل هذه الإجراءات تتولاها السلطة التنفيذية، مما يعني أن لهذه السلطة دوراً في إخراج البرلمان إلى حيز الوجود.

٢ - التدخل في سير عمل البرلمان:

لا ينعقد البرلمان تلقائياً بمجرد إعلان نتائج الانتخابات، وإنما يلزم لذلك صدور دعوة من جانب السلطة التنفيذية، وهذه الدعوة تعدّ حقاً دستورياً لهذه السلطة (رئيس الدولة) إلا أنه حق مقيد بضرورة استعماله خلال فترة زمنية معينة، وإلا فإن البرلمان ينعقد بقوة القانون.

^{١٩٨} - د. رمضان محمد بطيخ. المرجع السابق. ص ٢٦٢.

ويلاحظ بأن البرلمان لا يظل منعقداً طوال مدة الفصل التشريعي، وإنما له أدوار انعقاد محددة، وتتولى السلطة التنفيذية هنا أيضاً دعوة البرلمان للانعقاد في كل دورة من هذه الدورات.

وللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي، وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ في البلاد، وتتم الدعوة إما بمبادرة منها، أو بناءً على طلب عدد معين من أعضاء البرلمان. والقاعدة أنه في هذه الحالات التي يدعى فيها البرلمان لاجتماع غير عادي، فإنه يتقيد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله، بحيث لا يحق له النظر في موضوع آخر، وإن كانت بعض الدساتير تسمح في هذه الحالة ببحث موضوعات أخرى غير مدرجة على جدول الأعمال.

وللسلطة التنفيذية كذلك الحق في فضّ أدوار انعقاد البرلمان (العادية وغير العادية) وذلك بصدر قرار من جانبها عند انتهاء المدة المحددة دستورياً لأدوار الانعقاد العادية، أو عند استنفاد جدول الأعمال الذي دعي البرلمان من أجله في أدوار الانعقاد غير العادية.

أخيراً يحق للسلطة التنفيذية تأجيل اجتماعات البرلمان إذا كانت هناك حالة ضرورة تستدعي هذا التأجيل، ولا تستطيع السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق ما لم يكن منصوصاً عليه دستورياً.

٣- حق حل البرلمان:

يقصد بحل البرلمان *le droit de dissolution* إنهاء مدة الفصل التشريعي قبل الموعد المحدد. هذا الحق هو من أخطر الحقوق المقررة للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهو حق مقابل لحق البرلمان في مساءلة الوزارة وحجب الثقة عنها، ومن شأنه إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين. ويعدّ

الحق في حل البرلمان وسيلة أساسية من شأنها إظهار ديمقراطية النظام البرلماني، لأنه يؤدي إلى جعل هيئة الناخبين *le corps électoral* معترلة الحكم لفصل النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويتخذ هذا الحل إحدى الصورتين التاليتين:

* الحل الوزاري: *Le dissolution ministerielle*

هذا الحل يتم بناء على طلب الوزارة عندما يقع خلاف يكون من المتعذر حله، فترى السلطة التنفيذية ضرورة عرضه على هيئة الناخبين، فتصدر قراراً بحل البرلمان، مع دعوة هيئة الناخبين إلى انتخابات جديدة، فإن جاءت نتيجة الانتخابات بالأغلبية البرلمانية السابقة فإن الموضوع يحسم لصالح البرلمان، وإن كان العكس فمعنى هذا أن الوزارة كانت على حق عند تشبثها برأيها بصدد النزاع. وقد يكون السبب في اللجوء إلى الحل الوزاري هو الرغبة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو في النظام الانتخابي، أو في وضع الدولة الدستوري أو السياسي... وقد لجأت إنكلترا بكثرة إلى استعمال حق الحل في مثل هذه الظروف، خصوصاً في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

* الحل الرئاسي أو الملكي: *Le dissolution présidentielle*

في هذه الصورة يتم حل البرلمان بناءً على طلب رئيس الدولة (ملك - رئيس الجمهورية) وذلك عندما يقع خلاف في الرأي بين الرئيس من جانب والبرلمان والوزارة من جانب آخر، فيرى الرئيس أن خير وسيلة للدفاع عن آرائه هي حقه في حل البرلمان. وهكذا فإنه يلجأ إلى إقالة الوزارة المؤيدة من قبل البرلمان وتعيين وزارة بدلاً عنها، ثم يقوم بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، بحيث تكون نتيجة هذه الانتخابات هي القول الفصل في حسم النزاع. وبتعبير آخر، إذا جاءت نتيجة

الانتخابات بأغلبية برلمانية تؤيد سياسة رئيس الدولة فإن هذا يعني أن الرئيس كان محقاً فيما اتخذه من إجراءات، وإن جاءت نتيجته معاكسة فإن في هذا جرح شديد لرئيس الدولة الذي يتعين عليه الرضوخ لسياسة البرلمان المنحل، لأنها تعبر في الوقت نفسه عن رأي هيئة الناخبين.

٤ - الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته:

من حق السلطة التنفيذية وواجبها الاتصال بالبرلمان، وحضور جلساته، وتقدم الإرشادات له، وتوجيهه، وذلك لكي تحقق أعماله المصلحة العامة، فهي بهذا الاتصال تراقب تصرفاته، وتمنعه من الخروج عن حدود اختصاصاته الدستورية.

ثانياً - مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية:

أ - في النظام الرئاسي:

فيما يلي أهم مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الأمريكي :

١ - تصديق مجلس الشيوخ على ترشيح الرئيس لكبار الموظفين الاتحاديين:

وفقاً لأحكام المادة الثانية من الدستور الأمريكي لرئيس الدولة الحق في تعيين كبار الموظفين (كالوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا...) وذلك بعد مشورة وموافقة مجلس الشيوخ. وهكذا فإن التعيين لا يكون نافذاً إلا بعد تصديق مجلس الشيوخ عليه، والقصد من ذلك هو منح السلطة التشريعية سلطة تستطيع من خلالها مراقبة عمل السلطة التشريعية، وهو ما يعني الخروج عن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات. ومما لاشك فيه أن انتماء الرئيس لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ يضمن له قبول ترشيحاته، بينما يفقد هذه الميزة في مجلس ليس له فيه أغلبية. وقد استقر العرف الدستوري على عدم استعمال مجلس الشيوخ لهذا الحق بالنسبة لتعيين الوزراء، وذلك خلافاً لتعيين السفراء، والقناصل، ورجال السلك الدبلوماسي، إذ إنه

يناقش ترشيحات هؤلاء المرشحين مناقشات جدية وفعالة. وللخروج من هذا المأزق فإن رئيس الجمهورية غالباً ما يلجأ إلى تعيين دبلوماسيين يطلق عليهم اسم "المندوبون الشخصيون" *Personal Envoys* لكي لا يضطر إلى استصدار موافقة مجلس الشيوخ، وقد استقر هذا العرف على الرغم من مقاومة مجلس الشيوخ له والاعتراض عليه.

وقد جرى العرف في الولايات المتحدة الأمريكية على وجوب تأكيد رئيس الجمهورية من موافقة جميع أعضاء حزبه في مجلس الشيوخ والنواب على ترشيحاته للوظائف الفيدرالية في الولاية الممثلين لها، فإن لم يلتزم الرئيس بهذا التقليد تكاتف جميع أعضاء مجلس الشيوخ ضد أي ترشيحات يتقدم بها في هذا الخصوص. وقد نشأ هذا العرف باسم مجاملة الشيوخ *Sentorial courtesy* منذ عهد الرئيس الأول جورج واشنطن عندما لم يكن بإمكان الرئيس معرفة مدى صلاحية المرشحين لوظائف الولايات المختلفة، فكان يقوم باستشارة أعضاء مجلس الشيوخ الممثلين لهذه الولاية، إلى أن استقر الأمر فبات عرفاً دستورياً ملزماً لرئيس الدولة.

٢- تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة:

نصت المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنه لرئيس الدولة، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ الحق في عقد المعاهدات، على أن يوافق عليها ثلثي (٣/٢) أعضاء مجلس الشيوخ. وقد كان الهدف من هذا النص هو منح مجلس الشيوخ سلطة الرقابة والإشراف على السياسة الخارجية لرئيس الدولة، كي لا يقع تحت تأثير معين فيبرم معاهدة تعرض البلاد لمخاطر سياسية.

٣- المسؤولية الجنائية لرجال السلطة التنفيذية أمام البرلمان:

إن رئيس الدولة، ونائبه، وكافة الوزراء، والموظفين المدنيين في الدولة، غير مسؤولين سياسياً أمام البرلمان، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وذلك خلافاً لما

يتعلق بالمسؤولية الجنائية، حيث يعطي الدستور الأمريكي لمجلس النواب الحق في اتهام المذكورين جنائياً في حال ارتكابهم لجريمة الخيانة أو الرشوة.. وذلك وفقاً لإجراءات خاصة حددها الدستور.

ب- في النظام البرلماني:

لعل الرقابة البرلمانية هي أهم السمات المميزة للنظام البرلماني، ويقصد بها دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة. فالبرلمان هو الذي يحاسب السلطة التنفيذية إزاء ممارستها لمختلف أعمالها، وهو الذي يناقشها في السياسة العامة التي رسمتها لنفسها. والهدف من هذه الرقابة هو تمكين البرلمان من التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي. والقصد منها في نهاية المطاف إيجاد نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك كله بغية تحقيق الصالح العام للدولة.

فما هي الوسائل التي يلجأ إليها البرلمان لممارسة هذه الرقابة ؟

١- السؤال :

يراد بالسؤال لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، فحينما يوجه عضو البرلمان السؤال لأحد الوزراء فإنه يتعين أن يكون الهدف من ذلك هو معرفة حقيقة التصرفات التي قام بها الوزير.

وقد ظهر السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة لأول مرة في إنكلترا سنة ١٨٥٣، واستمر العمل به منذ ذلك التاريخ إلى يومنا هذا. وفي فرنسا نص الدستور الصادر سنة ١٩٥٨ على تخصيص جلسة في كل أسبوع للإجابة عن الأسئلة الشفهية. ويمكن القول بأن دائرة السؤال كوسيلة لا تتعدى الوزير المسؤول والعضو السائل، وبتعبير آخر لا يحق لشخص ثالث التدخل في الموضوع، لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني.

وهكذا فإن السؤال لا تترتب عليه مناقشة واسعة الأطراف، كما أنه لا يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، فهو مجرد استفهام عن أمر معين بغية التثبت منه. وإذا أجاب الوزير بمعلومات فيها شيء من الغموض فإن العضو السائل له الحق وحده في طلب توضيح ما أغمض عليه، ولا يحق للعضو السائل الاسترسال في الرد على الوزير، أو التعقيب عليه. وقد يطلب البرلمان الرد على السؤال كتابة، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة مكتوبة إلى السائل عن طريق البرلمان. هذا ويستطيع العضو السائل أن يتنازل عن سؤاله، لأن السؤال هو حق شخصي له. وبالنظر لعدم خطورة السؤال على مركز الوزارة فإنه لا يحاط بإجراءات طويلة ومعقدة.

وإذا أغفل الدستور النص صراحة على الحق في السؤال فليس هذا معناه عدم جواز اللجوء إلى هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، لأن السؤال من الحقوق الأساسية للنائب البرلماني، فكيف يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها دون أن يكون لأعضاء البرلمان الحق في سؤالها؟ وإذا كان البرلمان يملك الأكثر رأي مسألة الحكومة — أفلا يملك الأقل، أي الحق في السؤال؟

٢- الاستجواب:

وهو من وسائل الرقابة البرلمانية الخطرة بالنسبة إلى مركز الوزارة، ويراد به محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء عن تصرف معين يتصل بعمله ولا تنحصر العلاقة هنا بين عضو البرلمان والوزير، لأن الاستجواب يؤدي إلى مناقشات عامة قد تنتهي إلى اتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، هذا القرار قد يكون في صالح الوزارة، وقد لا يكون في صالحها. وبتعبير آخر، فإن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، وبالتالي سحبها منها، والإطاحة بها. ولهذا السبب فإن الاستجواب يحاط بضمانات كثيرة، وإجراءات محددة، حتى يسير في

الاتجاه السليم، دون انحراف عن الهدف المراد منه. وهكذا يتعين إتاحة الفرصة للوزير الذي وجه إليه الاستجواب كي يكون مستعداً للمناقشة، وذلك بمنحه الوقت اللازم للاستعداد والرد.

والاستجواب ليس حقاً شخصياً للمستجوب، وإنما يترتب عليه إثارة مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان والوزراء، وإذا تنازل مقدم الاستجواب عنه فإن الأمر لا ينتهي بهذا التنازل، وإنما يحق لغيره من الأعضاء الحلول محله، وتسبني الاستجواب والدفاع عنه، والسير في إجراءاته.

ولعضو البرلمان المستجوب ولغيره من أعضاء إذا لم يقنع بإجابة الوزير، وبالبيانات والمستندات التي قدمها، الحق في طرح الثقة بالوزارة، وتتم عملية التصويت على هذا الموضوع، هذه العملية التي قد تسفر عن سحب الثقة عن الوزارة مما يضطر إلى الاستقالة.

٣- التحقيق البرلماني:

وذلك بأن يشكل البرلمان "لجنة خاصة" من بين أعضائه، كي تجري التحقيقات اللازمة في المسائل التي تدخل في اختصاصه، فيكون على بينة من الأمر عندما يتخذ قراراً ما. فبغير التحقيق لا يستطيع البرلمان أن يقف على عيوب الجهاز الحكومي في النواحي الإدارية والمالية والسياسية. وبتعبير آخر، فإن التحقيق الذي يجريه البرلمان يساعده في التعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية. وفي هذه الحالة يستطيع البرلمان تحديد الوسائل التي تساعد في القضاء على السلبيات التي يكشف عنها التحقيق.

وتعد سلطة البرلمان في التحقيق سلطة متعددة الجوانب، فمن حقه إجراء التحقيق في أي موضوع يتعلق بأي من الوزارات، وكذلك عندما يتم اتهام أحد الوزراء، أو عند فض الطعون المتعلقة بصحة نيابة أعضائه.

ولا يمارس البرلمان سلطته في التحقيق بكامل هيئته، وإنما يعهد عادة إلى إحدى لجانه للقيام بهذه المهمة. وقد يشكل لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين وتقدم تقرير عنه، وفي هذه الحالة تنتهي مهمة هذه اللجنة بانتهاء التحقيق المكلفة به. وعندما تمارس اللجنة مهامها فإن لها بعض سلطات قضاة التحقيق والحكم، لا سيما ما يتعلق بسماع الشهود والخبراء، وأدائهم لليمين القانونية. ومن يمتنع عن أداء الشهادة، أو يتخلف عن الحضور، فإن للجنة الحق في إيقاع عقوبة جزائية عليه. كما أن شهادة الزور أمام البرلمان أو لجانه إنما يعاقب عليها كما أنها وقعت أمام المحاكم، إلا أن تطبيق هذه القواعد يستلزم وجود نصوص قانونية صريحة تمنح المجلس أو لجانه تلك السلطات.





المراجع

- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا: "القانون الدستوري - عام ١٩٨٣.
- د. أحمد إسماعيل: "حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية". مجلة جامعة دمشق. عام ٢٠٠١.
- د. أحمد كمال أبو المجد: "الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري". رسالة دكتوراه. عام ١٩٦٠.
- د. ادمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري العام" عام ١٩٦٨.
- د. السيد خليل هيكل: "القانون الدستوري والأنظمة السياسية". منشورات جامعة أسيوط. عام ١٩٨٤.
- د. السيد خليل هيكل: "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري". منشورات جامعة أسيوط. عام ١٩٩٢.
- د. ثروت بدوي: "القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر. عام ١٩٦٩.
- د. ثروت بدوي: "القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر". عام ١٩٧١.
- د. جورج شفيق ساري: "الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية - الكتاب الأول - أركان التنظيم السياسي". ط ١. مكتبة العالمية بالمنصورة. عام ١٩٨٨.
- د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري". عام ١٩٩١.
- د. رمزي طه الشاعر: "القانون الدستوري - النظرية العامة والنظام الدستوري المصري". عام ١٩٨١.
- د. رمضان محمد بطيخ: "النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر". ط ٢. دار النهضة العربية. عام ١٩٩٩.

- د. زهير شكر: "الوسيط في القانون الدستوري". عام ١٩٨٧.
- د. سعد عصفور: "المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية". منشأة المعارف بالإسكندرية. عام ١٩٨٠.
- د. سليمان محمد الطماوي: "النظم السياسية والقانون الدستوري. دراسة مقارنة". دار الفكر العربي. عام ١٩٨٨.
- د. طعيمة الجرف: "القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري" عام ١٩٦٤.
- د. عبد الغني بسيوي عبد الله: "القانون الدستوري". عام ١٩٨٧.
- د. عبد الفتاح حسن: "مبادئ النظام الدستوري في الكويت". عام ١٩٦٨.
- د. عبد الله طلبة: "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة". منشورات جامعة دمشق. عام ٢٠٠٤.
- د. عثمان خليل: "المبادئ الدستورية العامة". عام ١٩٥٦.
- د. علي السيد الباز: "الرقابة على دستورية القوانين في مصر- دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه. عام ١٩٧٨.
- د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري". بيروت. دار الحقيقة. عام ٢٠٠٠.
- د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية". منشورات جامعة دمشق- عام ١٩٩٢.
- د. كمال الغالي: "التشريع الحكومي- دراسة الاتجاهات المعاصرة في القانون العام". دمشق. عام ١٩٦٢.
- د. ماجد راغب الحللو: "العرف الدستوري في القانون العام الفرنسي". رسالة دكتوراه.

- د. محمد طي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية". عام ١٩٩٤.
- د. محمد عرب صاليل: "الموجز في القانون الدستوري". عام ١٩٨١. د.
- د. محمد كامل ليلة: "القانون الدستوري". عام ١٩٦٧.
- د. محمد كامل ليلة: "الرقابة على أعمال الإدارة". عام ١٩٦٧.
- د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية". دار الفكر العربي. عام ١٩٧١.
- د. محمد مرغني خيري: "النظم السياسي". منشورات جامعة عين شمس. عام ١٩٩٥.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي: "النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة". عام ١٩٦٦. ص ٩٣.
- د. منذر الشاوي: "القانون الدستوري". ج ١ و ٢. عام ١٩٧٠.
- د. منذر الشاوي: "القانون الدستوري". مطبعة شفيق. بغداد. عام ١٩٦٧.
- د. يحيى الجمل: "النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة". عام ١٩٧٤.

Bastid. La notion de Gouvernement d'Assemblée.
Paris. 1955 .

Burdeau(G). Traité de science politique. TIV. 1976.

Carre de malberg, " Contribution à la theorie générale de l'Etat", TII, Paris, Sirey.1922.

Cadart. Constitution politique et droit constitutionnel.
3e éd . 1990 Paris.

Duguit (K).Droit constitutionl.T . II. Paris. 1921.

Eismen, Element de Droit Constitutionnel francais et compare, 1923.

Hauriou (A), Droit constitutional et Institutions politiques, 1968.

J.Lafferriere, Manuel de Droit Constitutionnel, Paris, 1947.

Laferrière (J). Droit constitutionnel. 1947.

M.Hauriou, Precis de droit constitutionnel, 1929, Paris.

Pactet (P), Institutions Politiques et Droit constitutionnels. Paris. Nason. 1978.

Prelot (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, 1972.

Vedel (G), Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, les cours de droit, Paris, 1961.

Vedel (G). Dr. Cons. Paris. 1949. P. 579. - A.Hauriou, Droit constitutional et Institutions politique.

اللجنة العلمية:

أ. د. محمد الحسين/ أستاذ القانون العام بجامعة دمشق.

أ. د. يوسف شباط/ أستاذ القانون العام بجامعة دمشق.

أ. د. محمد الحلاق/ أستاذ القانون العام بجامعة دمشق

المدقق اللغوي:

أ. د. سكينه الموعد

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات

