



الفصل الخامس
الوثيقة الدستورية

الوثيقة الدستورية

يقصد بمصادر القانون بصفة عامة " المنبع الذي تخرج منه القاعدة القانونية " ، أي من أين تأتي هذه القاعدة ؟ ويقسم الفقه هذه المصادر إلى مصادر تاريخية ومصادر اجتماعية ومصادر رسمية ومصادر تفسيرية ، وذلك بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى المصدر^(١).

ولاشك أن الذي يهمننا في دراستنا لمصادر القانون الدستوري **Sources of Constitutional Law** هو تحديد المصادر الرسمية **Formal Sources** التي تستقي منها قواعد القانون الدستوري أحكامها في النظم الدستورية المختلفة ، أما بالنسبة للمصادر الأخرى (التاريخية والاجتماعية والتفسيرية) ، فإننا نحيل القارئ في دراستها لمؤلفات أصول القانون وتاريخه وفلسفته.

ويعرّف الفقه المصادر الرسمية **Formal Sources** بأنها (الوسيلة الشكلية التي تخرج بها القاعدة القانونية لتفرض وجودها الملزم على أفراد المجتمع ومؤسساته) ، أو بمعنى آخر هي (الطريق الرسمي الذي تمر به قاعدة السلوك الاجتماعي ، لكي تدخل في عداد قواعد القانون الوضعي) ، أو باختصار هي(الأصل الرسمي للقاعدة الذي يمنحها القوة القانونية **The formal origin of a rule which confers legal force upon that rule**)^(٢).

(١) انظر في التفاصيل : د. أحمد سلامة و د. حمدي عبد الرحمن، الوجيز في المدخل لدراسة القانون، مرجع سابق، ص ٣٩ وما بعدها.

(٢) انظر في ذلك :

وقد رأينا في الفصل السابق عند حديثنا عن المدلولات المختلفة للقانون الدستوري، كيف أن المعيار الشكلي بقصره مفهوم القانون الدستوري على ما ورد في الوثيقة الدستورية من أحكام قد ساهم في تحديد مدلول هذا القانون بصورة لا تتفق ومقتضى التحديد السليم، إذ إن نظام الحكم في أية دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو قواعد عرفية غير مدونة استقر العمل بها مع مرور الزمن، وهو ما حمل غالبية الفقه الدستوري إلى هجر المعيار الشكلي، وتبني المعيار الموضوعي الذي يعتمد على مضمون أو جوهر القواعد القانونية، بصرف النظر عن الشكل أو الإجراءات المتبعة عند إصدارها؛ ولهذا رأينا أن القانون الدستوري وفقاً لهذا المعيار يتضمن جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أي ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية، أو نُظِّمَتْ بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري.

وعلى ذلك، يمكن القول بأن المصادر الرسمية للقانون الدستوري تنحصر في أمور ثلاثة هي الآتية:

أولاً الوثيقة الدستورية المكتوبة: وهي تشكل المصدر الرئيسي للساتير المكتوبة بصفة عامة سواء كانت جامدة أو مرنة.

Bradley, A.W & Ewing, Keith; Wade and Bradley Constitutional and Administrative Law (London, Longman, 11th edition, 1993), p.12 .

ثانياً القوانين الأساسية: وهي قوانين تصدر عن المشرع العادي أي السلطة التشريعية، وتعالج أموراً ومسائل تعد دستورية بطبيعتها أو في جوهرها، نظراً لاتصالها بنظام الحكم في الدولة ويتنظيم سير السلطات العامة فيها. ولهذه القوانين أهميتها كمصدر تكميلي للقواعد الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة.

ثالثاً العرف الدستوري: وهو يشكل المصدر الرئيسي للدساتير العرفية، إلى جانب دوره في خلق وتعديل وتفسير قواعد الدستور الجامد.

هذا وتعتبر الوثيقة الدستورية هي المصدر الأساسي للقانون الدستوري في الدول ذات الدساتير المدونة أو المكتوبة، نظراً لما تتضمنه من قواعد وأصول تبين نظام الحكم في الدولة، وتحدد السلطات العامة فيها، وترسم لها وظائفها، وتضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، وتقرر الحريات والحقوق العامة، وترتب الضمانات الأساسية لحمايتها.

ويترادف اصطلاحياً الوثيقة الدستورية والدستور، ويقصد بهما « الوثيقة القانونية التي تصدر عن هيئة خاصة غير الهيئة التي تضع القوانين العادية، طبقاً لإجراءات خاصة مغايرة للإجراءات التي تصدر بها تلك القوانين، وتتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين »^(١).

(١) وليس المقصود بأن الدستور هو الوثيقة القانونية، ضرورة أن يصدر الدستور في وثيقة واحدة، فمن الممكن أن يصدر الدستور في أكثر من وثيقة . ومثال ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الذي تكوّن من ثلاث وثائق دستورية، صدرت الأولى في ٢٤ شباط، والثانية في ٢٥ شباط، والثالثة في ١٦ تموز سنة ١٨٧٥ .
راجع ما سبق ذكره، ص ٦٠ ، ٦١ .

وينبغي أن يكون معلوماً أن الوثيقة الدستورية لئن كانت تصدر في معظم الحالات عن هيئة خاصة طبقاً لإجراءات خاصة، إلا أن ذلك لا ينفى وجود بعض الوثائق الدستورية التي لا يتبع في وضعها هذه الإجراءات الخاصة، وإنما توضع بنفس الإجراءات القانونية التي تتبعها السلطة التشريعية في إصدار القوانين العادية. ولاشك أن هذا النوع من الدساتير لا يثير صعوبة بالنسبة لطرق نشأته أو تعديله ما دام ينشأ ويعدل بذات الطريقة التي تنشأ وتعديل بها القوانين العادية، ولذلك فإن دراستنا ستقتصر هنا على النوع الذي يتطلب في وضعه إجراءات خاصة.

وإذا كانت الوثيقة الدستورية تعتبر المصدر الأساسي للقاعدة الدستورية في البلاد ذات الدساتير المكتوبة، فإنه قد توجد إلى جوار هذه النصوص الدستورية مبادئ عامة تعلن في وثيقة توضح فيها الدولة فلسفة المجتمع والأسس التي يجب أن تقوم عليها، وهي ما تسمى بإعلانات الحقوق، كما قد تُضمَّن الدساتير مقدمة أو ديباجة تتضمن المبادئ والمثل العليا التي استهدفها واضعوها وساروا على هديها.

الهيئة المختصة بوضع وثيقة الدستور

ذكرنا سابقاً عند دراستنا للمدلولات المختلفة للقانون الدستوري، أن المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري يعوّل على مصدر القواعد القانونية وشكلها وطريقة وضعها وتعديلها، وبناء عليه عرفنا القانون الدستوري بأنه « مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية التي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف

الديساتير، ويطلق عليها اسم " السلطة التأسيسية أو المؤسّسة^(١) " ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشددة تختلف عن إجراءات القوانين العادية ».

ويمكن تعريف السلطة التأسيسية بوجه عام بأنها: « هيئة ذات صلاحية دستورية، تملك صلاحية وضع دستور أو تعديل الدستور النافذ^(٢) ».

وفي هذا المجال يفرّق الفقه الدستوري عادةً بين نوعين من السلطات التأسيسية: الأولى تتولى مهمة وضع دستور جديد للدولة، ويطلق عليها اسم " السلطة التأسيسية الأصلية "، والثانية تختص بتعديل الدستور القائم، وتعرف بـ " السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة^(٣) ».

(١) وهذه التسمية لها أهمية مزوجة : فمن ناحية تسلّط الأضواء على دور تلك السلطة في تأسيس السلطات العامة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) التي تعتبر سلطات مُنشأة *Pouvoirs constitués* وفقاً لقواعد الدستور الذي قامت بوضعه السلطة التأسيسية الأصلية، ومن ناحية أخرى توضح التسمية السالفة أن وضع النصوص الدستورية أو تعديلها منوط بسلطة تختلف عن تلك التي يعهد إليها إقرار القوانين العادية أو تعديلها.

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

انظر : Olivier Duhamel; *Dictionnaire constitutionnel*, PUF Edit., Mars 1992, p.777.

(١) لمزيد من التفاصيل عن مفهوم السلطة التأسيسية وأنواعها وصلاحياتها، راجع : Kemal Gözler, *Le pouvoir constituant originaire, Mémoire du D.E.A. de Droit public, Directeur de recherches: Prcf. Dmitri Georges Lavrcjf, Université de Bordeaux I, Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, 1992, 93 p.*

وستحدث فيما يلي عن هذين النوعين من السلطات التأسيسية
وفق الآتي:

أولاً السلطة التأسيسية الأصلية:

Le pouvoir constituant originaire

وهي السلطة التي تقوم بمهمة وضع دستور جديد للدولة. وتوصف هذه السلطة بأنها "أصلية" **originaire** باعتبارها لا تستند عند قيامها بعملها إلى نصوص دستورية قائمة تحدد تشكيلها واختصاصها، وإنما فقط إلى كونها صاحبة السيادة في المجتمع، ولذلك فهي تتدخل في وقت لا يوجد في الدولة نصوص قانونية تبين نظام الحكم في الدولة، أي في وقت تتعرض فيه الدولة لفرغ دستوري **vide constitutionnel**، فتعمل هذه السلطة على سد هذا الفراغ الدستوري بوضع مثل هذه النصوص في دستور الدولة الجديد.

وتتعرض الدولة لهذا الفراغ الدستوري في ثلاث حالات هي الآتية^(١):

الحالة الأولى: عند نشوء أو ولادة دولة جديدة **la naissance d'un nouvel État**، ومن جانبنا، فإننا نعتقد أن ولادة دولة جديدة يمكن أن تحدث في إحدى الحالات الآتية:

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

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

٢ . نيل الاستقلال **L'accession à l'indépendance** ، أي حصول إقليم مستعمر أو جزء من إمبراطورية على استقلاله وتكوين دولة ناشئة، كما هو حال العديد من الدول التي كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي والبريطاني ثم حصلت على استقلالها بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، كالهند وباكستان وبعض الدول العربية والإفريقية.

٣ . قيام اتحاد فيدرالي بين دول مستقلة **La fédération des Etats indépendants** ، كما حدث عند قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧، والجمهورية العربية المتحدة بين سورية ومصر عام ١٩٥٨.

٤ . تجزئة الدولة وتقسيمها **Le démembrement d'un Etat** ، كما هو حال العديد من الدول التي نشأت بعد تفكك وانهار الاتحاد السوفيتي، وكذلك أيضاً حال الجمهورية العربية المتحدة بعد الانفصال الذي وقع بين سورية ومصر نتيجة الانقلاب العسكري الذي وقع في ٢٨ أيلول سنة ١٩٦١.

الحالة الثانية: انهيار النظام القانوني الموجود في الدولة **Le droit vide juridique créé** ، وذلك عند حدوث تغيير في النظام

القائم في هذه الدولة، وهو ما يعرف بـ "تغيير النظام"
Le changement d'un régime، ويمكن أن نتصور حدوث مثل
هذا الانهيار القانوني أو ذلك التغيير في النظام القائم في الدولة، في
حالتين اثنتين هما:

أ. الثورة والانقلابات العسكرية **La révolution et les coups d'Etat**، وذلك كما حدث في إيران عقب انتصار الثورة الإسلامية
عام ١٩٧٩، وكما حدث في سورية بعد قيام ثورة الثامن من آذار سنة
١٩٦٣ وتولي حزب البعث زمام السلطة السياسية في البلاد.

ب. الحرب **La guerre**، وذلك كما حدث في العراق بعد الاحتلال
الأمريكي لها إثر حرب الخليج الثانية، حيث انهار النظام القانوني
المطبق في الدولة برمته إثر عملية التغيير التي طالت النظام القائم
آنذاك، فحدث فراغ وفوضى لا مثيل لها، لذلك ونظراً للحاجة الماسة
لوضع دستور جديد للبلاد، صدر الدستور العراقي الدائم لسنة
٢٠٠٥.

الحالة الثالثة: عندما يحدث تغيير سياسي في الدولة، وتظهر
الرغبة في إحلال دستور جديد محل الدستور القائم الذي لم يعد متلائماً
مع الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية السائدة في الدولة،
وهو ما يعرف بـ "تغيير المرحلة" **Le changement d'un étape**،
كما حدث مؤخراً في بعض دول الخليج العربي، كدولة قطر مثلاً،
حيث حل الدستور الدائم الذي أصدره أمير البلاد في الثامن من شهر
يونيو/حزيران سنة ٢٠٠٤ محل النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به
في الدولة منذ عام ١٩٧٢، وهكذا فبعد مرور أكثر من ثلاثين عاماً

تحت مظلة النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي لم يعد يتناسب مع معطيات العصر، أصبح هناك دستور دائم للبلاد (مبني على واقع الانتماء الخليجي والعربي والإسلامي، وعلى التقاليد العربية الأصيلة ومبادئ الدين الإسلامي الحنيف) يرسى الدعائم الأساسية للمجتمع، ويجسد المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، ويضمن الحقوق والحريات لأبناء الوطن، وأصبح هناك أيضاً مجلساً للشورى يتولى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على السلطة التنفيذية.

ويجمع الفقه الدستوري على أن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بصلاحيات مطلقة **inconditionnée** في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد^(١)، فهي تستطيع أن تهجر نظام الحكم الملكي وتتبنى النظام الجمهوري، أو العكس، كما تستطيع أن تتبنى الصورة التي تحلو لها من صور الديمقراطية كنظام للحكم، فتستطيع أن تعدل عن نظام الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) إلى نظام الديمقراطية شبه المباشرة، وتستطيع أن تستبدل النظام البرلماني بالنظام الرئاسي، أو العكس، وبإمكانها أن تأخذ بالأيدولوجية السياسية والاقتصادية التي تروق لها، فتتبنى النظام الليبرالي الحر، وتهجر سياسة التدخل والحماية، أي تأخذ بالرأسمالية بدلاً من الاشتراكية، أو العكس؛ وباختصار شديد، فإن هذه السلطة تتمتع بحرية مطلقة في اعتناق ما تراه مناسباً وملائماً لظروف الدولة.

(١) انظر : G. Vedel; Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, "Les cours de droit" 1960-1961, p.533.

ثانياً. السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة:

Le pouvoir constituant institué ou dérivé

وهي السلطة التي تُمارَس من قبل الهيئات التي تملك من الناحية الدستورية صلاحية مراجعة أو تنقيح نصوص الدستور القائم. وتوصف هذه السلطة عادةً بأنها سلطة منشأة **institué** أو مشتقة **dérivé**، وذلك لأنها تتقيد في عملها بالنطاق الذي حدده لها الدستور الذي أنشأها، وتلتزم بما رسمه لها من إجراءات^(١).

وعلى ذلك، فإن السلطة التأسيسية المنشأة يجب أن تلتزم بما ترسمه لها السلطة التأسيسية الأصلية من حدود وما تبينه لها من اختصاصات على النحو الذي ورد في نصوص الدستور الذي أنشأها؛ وأمام ذلك، فإذا فوّض الدستور السلطة التشريعية في القيام بتعديل نصوصه، فيجب على هذه السلطة أن تمارس التعديل وفقاً للإجراءات والأشكال التي حددها. ومن الطبيعي ألا تكون هذه الأشكال هي ذات الأشكال والإجراءات المقررة دستورياً للتشريع العادي، وإلا انتفت عن الدستور صفة الجمود، وانهارت بالتالي سيادته في مواجهة القوانين العادية.

ولن ندخل هنا في التفاصيل المتعلقة بالسلطة التأسيسية المنشأة، وذلك لأنها تتصل بدراسة موضوع تعديل الدساتير^(٢).

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

(٢) راجع في التفاصيل : ص ٢٠٥ وما بعدها .

مقدمات الدساتير

لكل مجتمع من المجتمعات السياسية، مهما اختلفت درجته من الحضارة، أيديولوجية خاصة، يستمدّها من المؤثرات التاريخية والدولية والاقتصادية والاجتماعية والدينية والفلسفية التي تسيطر عليه.

وأمام ذلك فإن النظام السياسي الذي يحكم مجتمعاً معيناً يستلهم في أحكامه وتنظيماته الأيديولوجية التي تقوم عليها الدولة، فكل نظام دستوري يدين لفكر مذهبي معين، يؤثر في فهمه للسلطة والحرية، وتصوره لمهمة السلطات العامة في الدولة، فالدستور إذن هو تعبير عن الأيديولوجية قبل أن يكون تنظيماً للسلطة والحرية، فالفكر المذهبي الذي يدين به الدستور يؤثر أبلغ التأثير فيما يضعه من تنظيم للسلطة، وتنظيم للحرية، بل إن تأثير الأيديولوجية في الدستور يبلغ في كثير من الأحيان حداً يغدو معه من المستحيل تفسير نصوص الدستور بغير الرجوع إلى الأيديولوجية التي صدر في ظلها^(١).

وقد جرت بعض الدول على أن تقرر المبادئ العامة التي تسجل أصولها الأيديولوجية الجديدة في إعلانات للحقوق **Les Déclarations des Droits** تنشرها على العالم لتكون وسيلة لضمان حريات الأفراد وحقوقهم، في حين ذهب البعض الآخر من الدول إلى تضمين الدستور نفسه مقدمة أو ديباجة **Le Préambule** تتضمن

(١) انظر : د. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (القاهرة؛ مطبعة جامعة عين شمس، طبعة سنة ١٩٨٨)، ص ٧، ٨ .

المقومات الأساسية للمجتمع، والفلسفة التي تحدد صورة المذهب الاجتماعي في الدولة، والمبادئ والمثل العليا التي استهدفها واضعوها وساروا على هديها.

إعلانات الحقوق

ذكرنا سابقاً أنه قد يوجد إلى جوار النصوص الدستورية مبادئ عامة تسجل في وثيقة منفصلة توضح فلسفة المجتمع ومقوماته الأساسية، وتسمى "إعلانات الحقوق"، وسنعرض فيما يلي لماهية هذه الإعلانات مع ذكر بعض الأمثلة عليها، وبيان قيمتها القانونية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً ماهية إعلانات الحقوق وبعض الأمثلة عليها:

يعتبر إعلان الحقوق أحد الوثائق الدستورية المهمة التي تتضمن فلسفة المجتمع والأسس التي تحكمه خاصة فيما يتعلق بحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة السلطة، فهو عبارة عن (وثيقة تسجل فيها الدولة في أعقاب نظام سياسي جديد يختلف في أصوله ومبادئه عما سبقه أسس المجتمع الجديد والمبادئ والقيم القانونية والأخلاقية التي تحكمه؛ وبمعنى أدق يبين فيها فلسفة النظام السياسي الجديد ومبادئه وما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات حتى تسود الثقة والاستقرار بين الفرد والجماعة)^(١).

(١) انظر : د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت؛ دار النهضة العربية، ١٩٧٩)، ص ٣٢٥ .

Virginia Declaration of Rights ويعتبر إعلان فرجينيا للحقوق الذي صاغه رجل الدولة الأمريكي جورج ميسن **George Mason** وتبناه المؤتمر الدستوري المنعقد في ولاية فرجينيا في ١٢ حزيران عام ١٧٧٦ من أوائل وأهم هذه الإعلانات؛ إلا أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن^(١) **Declaration of the Rights of Man and of the Citizen** الذي صاغه فقيه الثورة الفرنسية "امانويل جوزيف سيبس" وأقرته الجمعية التأسيسية في ٢٦ آب عام ١٧٨٩ يعد أشهر هذه الإعلانات وأكثرها ذيوماً وانتشاراً، لأنه خاطب الإنسان من حيث هو إنسان، مجرداً عن معتقده ومذهبه وإقليمه. ولهذا كان له أكبر الأثر في نشر مبادئ الحرية والديمقراطية ليس فقط داخل فرنسا بل وخارجها^(٢)،

(١) لا بد أن نقف بعض الشيء عند تسمية هذا الإعلان، حيث اعتبر بعض الباحثين أن الأزواجية الظاهرة في التسمية (حقوق الإنسان والمواطن) يقصد بها أن حقوق الإنسان هي حقوق سابقة على نشأة المجتمع، أما حقوق المواطن فهي تلك الحقوق التي لا يمكن تصور وجودها إلا بعد قيام المجتمعات السياسية. إن ذلك يعني أن الإعلان إنما انطلق من التزم نظرية الحق الطبيعي التي ترى أن حقوق الإنسان كامنة في الأفراد وراجعة لصفتهم الإنسانية، والتي كان من أبرز دعائها جان جاك روسو الذي سعى في كل كتاباته إلى تحزير الإنسان من مظالم المجتمع المتدن، لقد لاحظ أن الإنسان يولد حراً في الطبيعة ولكن أنظمة المجتمع والدول هي التي تفسده .

انظر : د. محمد سعيد مجذوب، الحريات العامة وحقوق الإنسان (لبنان، جروس بروس، بلا تاريخ) ص ٤٧ .

(٢) ولقد فعل هذا الإعلان فعل السحر في الحركات الثورية والإصلاحية، سواء في أوروبا أو خارجها، منذ ذلك التاريخ ... حتى جاء دور تدويلها، فدخلت مضامينها في ميثاق عصبة الأمم League of Nations سنة ١٩٢٠، ثم في ميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥، ثم أفرزت، دولياً، بوثيقة خاصة هي الإعلان العالمي لحقوق

وقد وجدت فكرة إعلانات الحقوق السياسية والمدنية تطبيقات في أغلب دساتير الدول الأوروبية في أعقاب الحرب العالمية الأولى، ومن ذلك دستور جمهورية فيمار **Weimar Republic** الألماني لعام ١٩١٩^(١).

ويتضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي ضمَّه رجال الثورة الفرنسية الفلسفة السياسية للثورة ومبادئها بعد انهيار الملكية المطلقة مقدمة وسبع عشرة مادة، وتمكننا دراسة مضمون هذا الإعلان من تحديد الدعائم الرئيسية التي يرتكز عليها، وهي:

(١) الحرية: وتظهر في المادة الأولى والثانية من الإعلان وتعتبر أمراً جوهرياً (الناس يولدون أحراراً) إضافة إلى ذلك نجد الحرية الفردية وحرية التعبير عن الرأي (المادة ١١).

(٢) المساواة: إنها كما ينص الإعلان (يولد الناس أحراراً ومتساوين في الحقوق وييقون كذلك) إنها تعني إلغاء عدم المساواة القانونية المرتبطة بالولادة وإلغاء مفهوم الامتيازات.

الإنسان Universal Declaration of Human Rights الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٤٨، كما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٦٦ العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية International Covenant on Civil and Political Rights + العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) .

(١) انظر : *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique, op.cit., p.173.*

٣) الملكية الفردية: إن حق الملكية الفردية هو حق مقدس لا يجوز انتهاكه، لذا يجب عدم حرمان أحد من ملكه إلا إذا كانت الضرورات العامة، كما يقرها القانون، تفرض ذلك بصورة واضحة. وشرط أن يعوّض عن هذا الحرمان بصورة مسبقة وعادلة.

ثانياً القيمة القانونية لإعلانات الحقوق:

اختلف الفقه الدستوري حول القيمة القانونية لإعلانات الحقوق، وانقسم في ذلك إلى ثلاثة آراء: أحدها ينكر على الإعلانات صفتها القانونية، أما الآخر فيقر لها هذه الصفة وإن اختلف أنصاره حول تحديد قيمتها القانونية ومرتبها بالنسبة للوثيقة الدستورية، بينما يرى الفريق الثالث ضرورة التمييز بين الأحكام التي تتضمنها إعلانات الحقوق، وتفصيل ذلك الآتي:

(١) الاتجاه المنكر للقيمة القانونية لإعلانات الحقوق:

جرّد بعض الفقهاء الفرنسيين إعلانات الحقوق في كل ما تتضمنه من أي قوة إلزامية، وأنكر عليها أن تكون لها قيمة قانونية^(١)، فهي في نظرهم لا تعدو أن تكون مجرد آمال وطموحات لواضعي الدستور، ولا تتضمن سوى مبادئ فلسفية وسياسية أكثر منها قواعد قانونية محددة صالحة للتطبيق بذاتها. ومن ثم فإنها لا تعدّ قواعد قانونية منشئة لمراكز قانونية واضحة المعالم ظاهرة الحدود، ولهذا لا تكون

(١) انظر: Carré de Malberg (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome II, Paris, Sirey, 1922, p.578.

ESMEIN (Adhémar), Eléments de droit constitutionnel, Tome I, 8e édition, Paris, Sirey, 1927, P.591.

مقيّدة للسلطات المؤسّسة التي ينشئها الدستور، ولا يكون لها إزاء هذه السلطات سوى قيمة أدبية.

وحجتهم في ذلك أن معظم المبادئ الثورية التي تضمنتها إعلانات الحقوق في فترات الثورات تفتقد إلى الوضوح وتتسم بالغموض وعدم التحديد.

٢) الاتجاه المؤيد للقيمة القانونية لإعلانات الحقوق:

ذهب غالبية الفقه الفرنسي إلى أن المبادئ الواردة في إعلانات الحقوق تتمتع بصفة القواعد القانونية الملزمة، إلا أنهم اختلفوا حول المكانة التي تحتلها إعلانات الحقوق في سلم تدرج القواعد القانونية، وتفصيل ذلك ما يأتي^(١):

أ) ذهب جانب من الفقه، يتزعمه العميد "ليون ديغي" Léon DUGUIT إلى القول بأن إعلانات الحقوق قوة قانونية تعلق الدستور ذاته، وطبقاً لهذا التصور تحتل إعلانات الحقوق قمة الهرم القانوني، ليأتي بعدها القوانين الدستورية ثم القوانين العادية. ولذا

(١) انظر في ذلك: د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر "تحديات وتحولات" (القاها: دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٢)، ص ٣٧٣ وما بعدها؛ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ٣٢٦ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨ وما بعدها؛ د. جورجى سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٢ وما بعدها .

يلتزم المشرع الدستوري بإعلانات الحقوق كما يلتزم المشرع العادي
بالدستور^(١).

ولقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى حجة مفادها أن تلك
الإعلانات تتضمن مبادئ أساسية مستقرة في الضمير الإنساني العالمي،
ومن ثم تسمو على نصوص الدستور الوضعي، فهي تجسيد لهذه المبادئ
التي تتمتع بقدسية خاصة، واحترام واجب، ولو لم ترد في نصوص، ولذا
فهي ملزمة للسلطة التأسيسية التي تتولى وضع الدستور، ومن باب أولى
فهي ملزمة للسلطات المؤسسة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)؛ ولذلك
فهي تسمى عند أصحاب هذا الاتجاه بـ "دستور الدساتير".

ومن ناحية أخرى، فإن هذا السمو مستمد من اختلاف مضمون
النصوص الواردة بإعلان الحقوق عن مضمون نصوص الدستور، فالأولى
تعلن المبادئ الأساسية والأهداف العامة، وترسم الإطار للنظام السياسي
والاقتصادي والاجتماعي للدولة، في حين أن الثانية تتضمن بدهاءة
القواعد التفصيلية المنظمة للسلطات المختلفة، على ضوء تلك الأهداف،
وفي حدود ذلك الإطار، فبديهي أن يلتزم واضعو الدستور الحدود والأبعاد
التي رسمها الإعلان، وأن يترسموا خطاه وغاياته وأهدافه^(٢).

(٢) انظر : *Duguit, Léon; Traité de droit constitutionnel, Tome III, Paris, p.561.*

(١) انظر : د.محمود حافظ، القضاء الإداري (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة
سنة ١٩٩٣)، ص ٣١، ٣٢ .

على أنه يؤخذ على هذا الرأي أنه ليس هناك ما يعلو الدستور، فالدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وتبعاً لمبدأ تدرج القوانين فلا يوجد إلا درجتان: القوانين الدستورية والقوانين العادية، وعلى ذلك فلا يمكن أن نعطي لإعلانات الحقوق صفة القوانين التي تعلو الدستور.

une loi Supra constitutionnelle^(١).

(ب) وذهب جانب آخر من الفقه إلى أن القيمة القانونية لإعلانات الحقوق تتساوى مع القيمة القانونية للقوانين العادية. وحجتهم في ذلك أن السلطة التأسيسية التي قامت بوضع تلك الإعلانات لو أنها أرادت أن تكون لها نفس قوة النصوص الدستورية وقدسيتهما لأدرجتها في صلب الوثيقة الدستورية، أو لأفصحت عن قيمتها القانونية صراحةً.

ويترتب على ذلك أن البرلمان بإمكانه مخالفة المبادئ التي تضمنتها إعلانات الحقوق دون أن تصطبغ أعماله بعدم الدستورية.

(ج) كما ذهب فريق كبير من الفقهاء إلى أن هذه الإعلانات لها قوة قانونية معادلة لنصوص الدستور، بسبب ورودها عن ذات المنبع ألا هو إرادة السلطة التأسيسية؛ ومن ثم تتمتع نصوصها بما تتمتع به نصوص الدساتير من قدسية وحصانة وجمود في مواجهة المجالس النيابية، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ منها.

(١) انظر : *Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p.343.*

ولقد استند هذا الجانب من الفقه على ثلاث حجج لتدعيم وجهة نظره^(١):

أولها: حجة تاريخية واقعية من مقتضاها أن إعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ كان يعتبر جزءاً لا يمكن فصله عن النظم الدستورية في نهاية القرن الثامن عشر وفي الوقت الحالي أيضاً، وهو ما قرره فعلاً الدساتير الفرنسية كدستور سنة ١٧٩١، ودستور سنة ١٩٤٦، والدستور الحالي لسنة ١٩٥٨.

ثانيها: أن الولايات المتحدة الأمريكية تعمل على مساواة إعلانات الحقوق بقوة الدساتير ذاتها، ذلك أن القضاء يفرض رقابته على دستورية القوانين من ناحية ضرورة مطابقتها ليس فقط لأحكام الدستور الاتحادي بل كذلك لإعلانات الحقوق السائدة هناك (وتحديداً التعديلات العشرة الأولى التي أدخلت في سنة ١٧٩١ على الدستور الاتحادي والتي اعتبرت بمثابة إعلان للحقوق **Bill of Rights**).

ثالثها: تصوّر البعض - كالعميد "موريس هوريو" **Maurice Hauriou** - أنه لا يسود في الدولة دستور واحد فحسب، بل هناك في حقيقة الأمر دستوران: الأول هو "الدستور السياسي" **La Constitution politique** للدولة، وهو الذي يبين نظام الحكم في الدولة ويحكم بالتالي تنظيم ونشاط السلطات العامة، أما الدستور الآخر فهو "الدستور الاجتماعي" **La Constitution sociale** للدولة، الذي يقرر أساس النظام الاجتماعي الذي تعيش في

(٢) انظر: *Hauriou, André; Droit Constitutionnel et Institutions Politique, op.cit., p.185.*

ظله الجماعة، والذي يصور على وجه الخصوص طبيعة العلاقة بين الدولة والأفراد؛ وهذا ما تقرره إعلانات الحقوق من مبادئ وأحكام.

فإذا اعتبرنا أن الدستور السياسي للدولة عبارة عن وثيقة قانونية لها الصفة الإلزامية العليا، وجب علينا كذلك أن نعطي هذه الصفة للدستور الاجتماعي، نظراً للقيمة المتعادلة بين هذين الدستورين. لذلك أعطى هذا الجانب من الفقه إعلانات الحقوق قوة قانونية مساوية للدستور ذاته، بحيث تتعدل إعلانات الحقوق مع الدستور في الدرجة والقوة.

٣) الاتجاه الذي يميز بين طائفتين من الأحكام التي تتضمنها إعلانات الحقوق:

على الرغم من الاعتراف للأحكام والمبادئ الواردة في إعلانات الحقوق بالقيمة القانونية التي تتمتع بها القواعد الدستورية، فإن فريقاً ثالثاً من الفقهاء، يفرق بحق بين نوعين من الأحكام الواردة في إعلانات الحقوق^(١):

أ- الأحكام الوضعية: وهي عبارة عن نصوص محددة وردت في إعلانات الحقوق على شكل قواعد قانونية، تنشئ مراكز قانونية واضحة الحدود والمعاليم، فهي نصوص قانونية ملزمة بذاتها، ويتعين تطبيقها فوراً وعدم الخروج عليها، شأنها في ذلك شأن نصوص القانون الوضعي. ومن أمثلة هذه النصوص المادة العاشرة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ التي تعلن حرية الرأي

(١) انظر في ذلك : BURDEAU, Georges; *Traité de Science politique*, Tome III, 1950, Paris, p.127, et seq.

والاعتقاد الديني بشرط عدم الإخلال بالنظام العام الذي يقرره القانون^(١)؛ وكذلك المادة الأخيرة من هذا الإعلان التي تقضي بأن الملكية الفردية حق مصون مقدس، فإذا ما تطلبت الضرورة العامة الثابتة على نحو قانوني أن تنزع ملكية أحد، فإن ذلك لا يكون إلا مقابل تعويض عادل يُدفع مقدماً^(٢).

ب- الأحكام أو القواعد التوجيهية أو المنهجية: وهي عبارة عن قواعد تُعلن في شكل أهداف أو مُثل عليا أو توجيهات عامة، توضح وتوجّه أهداف النظام الذي ينبغي أن يسود في الدولة، ولا تصلح بذلك لأن تكون قواعد قانونية بالمعنى الصحيح، ومن ثم تتجرّد بذاتها من صفة الإلزام الفوري، ولا يمكن أن تعتبر بالتالي قواعد ملزمة يمكن الاحتجاج بها في مواجهة السلطات العامة، ولا يكون لها إلا مجرد قيمة فلسفية، وأهمية سياسية، وقوة إلزام أدبية.

ومن أمثلة هذه القواعد إعلان حق العمل لكل مواطن، والحق في المعونة في حالات الشبخوخة والمرض والعجز عن العمل أو البطالة. وكما هو واضح، فإن مثل هذه القواعد توضح للمشرّع مستقبلاً معالم

(٢) وفيما يلي النص الحرفي للمادة العاشرة بالفرنسية :

Article 10 : " Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi "

(١) وفيما يلي النص الحرفي للمادة السابعة عشر بالفرنسية :

Article 17 : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité "

نشاطه بأن يعمل على احترامها، وألا يصدر تشريعاً يخالف في أحكامه مبادئ هذه القواعد، وإلا عدّ مثل هذا التشريع غير دستوري^(١).

(٢) ويمكن أن نستشهد ببعض الأمثلة المشابهة لهذه القواعد التوجيهية مما ورد في الفصل الرابع (الحريات والحقوق والواجبات العامة) من الباب الأول (المبادئ الأساسية) من الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣، فقد نصت المادة /٣٦/ من هذا الدستور على أن « العمل حق لكل مواطن »، ونصت المادة /٤٤/ على أن « تحمي الدولة الزواج وتشجّع عليه... الخ»، كما نصت أيضاً المادة /٤٦/ على أن « تكفل الدولة كل مواطن وأسرته في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة »؛ فهذه القواعد وأمثالها تشكّل برنامج عملٍ تسعى الدولة أو نظام الحكم لتحقيقه، ولا يمكن للمواطن اللجوء للقضاء للاحتجاج بهذه الأحكام إلا إذا تدخل المشرع ليضعها موضع التطبيق .

فمثلاً لا يمكن لمواطن في سورية أن يتقدم إلى القضاء لمطالبة الدولة بمساعدته على الزواج تطبيقاً لأحكام المادة /٤٤/ من الدستور .

فالمشرع إذن وحده يمكنه جعل هذه الأحكام قابلة للتطبيق وبالتالي يتمكن المواطن على أثرها من الاحتجاج بها، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة /٣٧/ من الدستور السوري الحالي، التي نصت على أن « التعليم حق تكفله الدولة وهو مجاني في جميع مراحلها و إلزامي في مرحلته الابتدائية »، فهذا النص أصبح يمكن تطبيقه، ويمكن لأي مواطن الاحتجاج به أمام القضاء لأن المشرع تدخل بعدة قوانين، ونظّم عملية إلزامية التعليم ومجانيته منذ وقت طويل .

فالتزم المشرّع من هذه الناحية هو التزم سياسي أو أدبي، بحيث يتمتع بسلطة تقديرية واسعة للتدخل في هذا الإطار. ولكن المشرّع رغم ذلك يلتزم بالقيمة القانونية الدستورية لهذه القواعد، فلا يمكنه إصدار تشريعات تخالفها.

فعلى سبيل المثال لا يمكن للمشرع العادي في سورية إصدار تشريعات تحدّ من الزواج أو تمنعه، وذلك تحت طائلة مخالفة أحكام المادة /٤٤/ من الدستور السوري النافذ التي تنص على أن : « تحمي الدولة الزواج وتشجّع عليه »؛ فالتزم المشرع هنا هو التزم قانوني سلبي بعدم مخالفة مبادئ هذه القواعد، وإلا شاب عمله عيب مخالفة

ومن ذلك يتبين لنا الفرق بين " الأحكام الوضعية " و " القواعد التوجيهية " في أن الأحكام الأولى تنتمي إلى أحكام القانون الوضعي وتعتبر بالتالي نصوصاً قانونية محددة ملزمة بذاتها وقابلة للتطبيق الفوري، أما القواعد الثانية فهي مجرد أصول علمية فلسفية غير ملزمة بذاتها وتنتظر من المشرع تدخّله كي يضع مبادئها موضع التطبيق والإلزام فيما يصدره من تشريعات في حال قيامه بذلك^(١).

مقدمات الدساتير

جرت الدول الحديثة، التي قامت بعد الحرب العالمية الأولى، على تضمين مقدمة الدساتير عدداً من المبادئ تحدد الأسس السياسية والاجتماعية للنظام الجديد.

وسنتحدث فيما يلي عن أمثلة لبعض مقدمات الدساتير والقيمة القانونية التي تتمتع بها هذه المقدمات:

أولاً أمثلة لبعض مقدمات الدساتير:

الدستور، وخضع . متى انصبت المخالفة على قانون أو مرسوم تشريعي . للرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا بوصفها الهيئة القضائية العليا التي اختصها دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين والمراسيم التشريعية بغية الحفاظ على مبادئ الدستور وصون أحكامه من الخروج عليها .

راجع في هذا المعنى : د. سام سليمان دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق؛ مطبعة المحبة، طبعة سنة ٢٠٠٢)، ص ٩٥، ٩٦ .

(١) انظر : *BURDEAU; Traité de Science politique, op.cit., p.130.*

من الدساتير التي تضمنت مقدمة أو ديباجة يمكن أن نذكر:
الدستور الفرنسي الصادر في عهد الجمهوريتين الرابعة والخامسة،
وكذلك الدستور السوري لسنة: ١٩٧٣

١ - مقدمة الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦:

ورد في مقدمة دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في ٢٧
أكتوبر/تشرين الثاني عام ١٩٤٦ أنه: « غداة الانتصار الذي حققته
الشعوب الحرة على الأنظمة التي حاولت استعباد وإذلال الكائن
البشري، يعلن الشعب الفرنسي من جديد أن كل إنسان بدون تفرقة
تبعاً للعنصر أو الدين أو العقيدة يتمتع بحقوق غير قابلة للتنازل عنها
ومقدسة. وهو يعيد بصورة رسمية التأكيد على حقوق وحرقات الإنسان
والمواطن المنصوص عليها في إعلان الحقوق الصادر في عام ١٧٨٩، وعلى
المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية. ويعلن بالإضافة إلى
ذلك نظراً لأهميتها خاصة في زماننا المبادئ السياسية والاقتصادية
والاجتماعية الآتية...»^(١).

(١) وتتمثل هذه المبادئ في المساواة بين الرجل والمرأة في كافة المجالات، ومنح كل
من اضطهد بسبب عمله من أجل الحرية حق اللجوء لأراضي الجمهورية، والتأمين،
وحرية العمل والتنظيم النقابي، وممارسة حق الاضطراب وفقاً للقوانين الناظمة له،
ومساواة الفرنسيين وتضامنهم أما التبعات الناتجة عن الكوارث الوطنية، وتأمين
الرعاية الصحية للجميع وبوجه خاص للطفل وللأم وللعمال المسنين، وتأمين فرص
متساوية في التعليم والأخذ بمبدأ مجانيته، والاعتراف بحقوق العمال، والالتزم بقواعد
القانون الدولي العام، وقيادة الشعوب التي تكفلت بها فرنسا إلى حريتها في حكم ذاتها
وإدارة شؤونها الخاصة بشكل ديمقراطي ... الخ .

٢ - مقدمة الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ :

ورد في مقدمة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الصادر في الرابع من أكتوبر/تشرين الثاني عام ١٩٥٨ ما يأتي: « يعلن الشعب الفرنسي بصفة رسمية تمسكه بحقوق الإنسان ومبادئ السيادة الوطنية بالصورة التي حددت بها في إعلان ١٧٨٩ ، والتي أكدتها وأكملتها مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ . (وكذلك الحقوق والواجبات الواردة في ميثاق البيئة لسنة ٢٠٠٤)^(١) . وبمقتضى هذه المبادئ ومبدأ حرية الشعوب في تقرير مصيرها ، تقدم الجمهورية لأقاليم ما وراء البحار التي تعبر عن إرادتها في الانضمام إليها ، مؤسسات جديدة مبنية على المبدأ

(١) تم إضافة هذه الفقرة الجديدة إلى مقدمة الدستور الفرنسي الحالي بموجب المادة الأولى من القانون الدستوري رقم (٢٠٥ . ٢٠٠٥) الصادر في الأول من شهر مارس/آذار ٢٠٠٥ ، وذلك بعد إدراج الميثاق المتعلق بالبيئة la Charte de l'environnement في صلب وثيقة الدستور الفرنسي بموجب المادة الثانية من القانون الدستوري السالف ذكر . ويتألف هذا الميثاق من عشر مواد مستقلة تتضمن مجموعة المبادئ التي أعلن الشعب الفرنسي تمسكه بها في مجال حماية وتطوير البيئة، ومنها حق كل شخص في العيش في بيئة صحية آمنة، وواجب كل شخص في المشاركة في تطوير وتحسين الظروف البيئية من خلال التنمية الاقتصادية والنقد الاجتماعي، وتفاذي وقوع أي ضرر قد يتسبب بكارثة بيئية، وحق كل شخص في الاطلاع . ضمن الشروط والقيود التي يبينها القانون . على المعلومات التي تخص البيئة، وجعلها بمتناول يد الجميع، مما يؤدي إلى المشاركة في عملية اتخاذ القرار الذي من المحتمل أن يكون له تأثير على البيئة ، ودعم وتشجيع الأبحاث والمبتكرات التي تسهم في حماية البيئة وتطويرها .. الخ .

المثالي المشترك للحرية والمساواة والإخاء، ومُعَدَّة بما يساير التطور الديمقراطي لهذه الأقاليم»^(١).

٣ - مقدمة الدستور السوري الصادر في سنة ١٩٧٣ :

تحدثت مقدمة الدستور السوري الحالي لسنة ١٩٧٣ عن أنه: « استطاعت الأمة العربية أن تنهض بدور عظيم في بناء الحضارة الإنسانية حين كانت أمة موحدة، وعندما ضعفت وأواصر تلاحمها القومي تراجع دورها الحضاري، وتمكنت موجات الغزو الاستعماري من تمزيق وحدتها واحتلال أرضها ونهب خيراتها. وصمدت أمتنا العربية في وجه هذه التحديات ورفضت واقع التجزئة والاستغلال والتخلف، إيماناً بقدرتها على تخطي هذا الواقع والعودة إلى ساحة التاريخ لكي تسهم مع سائر الأمم المتحررة بدورها المتميز في بناء الحضارة والتقدم.

وفي أواخر النصف الأول من هذا القرن كان كفاح الشعب العربي يتسع ويتعاضم في مختلف الأقطار ليحقق التحرر من الاستعمار المباشر. ولم تكن الجماهير العربية ترى في الاستقلال غايتها ونهاية

(٢) ونون. فيما يلي نص مقدمة أو ديباجة الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ باللغة

الفرنسية : *attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 « , ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ».*

(al. 2): *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République c/ffre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.*

تضحياتها، بل رأت فيه وسيلة لدعم نضالها ومرحلة متقدمة في معركتها المستمرة ضد قوى الاستعمار والصهيونية والاستغلال بقيادة قواها الوطنية التقدمية من أجل تحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.

وفي القطر العربي السوري واصلت جماهير شعبنا نضالها بعد الاستقلال واستطاعت عبر مسيرة متصاعدة أن تحقق انتصارها الكبير بتفجير ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، الذي جعل السلطة أداة في خدمة النضال لتحقيق بناء المجتمع العربي الاشتراكي الموحد.

لقد كان حزب البعث العربي الاشتراكي أول حركة في الوطن العربي أعطت الوحدة العربية محتواها الثوري الصحيح وربطت بين النضال القومي والنضال الاشتراكي، ومثلت إرادة الأمة العربية وتطلعاتها نحو مستقبل يربطها بماضيها المجيد، ويؤهلها للقيام بدورها في انتصار قضية الحرية لكل الشعوب. ومن خلال مسيرة الحزب النضالية جاءت الحركة التصحيحية في السادس عشر من تشرين الثاني ١٩٧٠ تلبية لمطالب شعبنا وتطلعاته فكانت تطوراً نوعياً هاماً وتجسيداُ أميناً لروح الحزب ومبادئه وأهدافه وخلقّت المناخ الملائم لتحقيق عدد من الإنجازات الهامة لمصلحة جماهيرنا الواسعة كان في طليعتها قيام دولة اتحاد الجمهوريات العربية استجابة لنداء الوحدة التي تحتل مكان الصدارة في الوجدان العربي والتي عززها الكفاح العربي المشترك ضد الاستعمار والصهيونية والنزعات الإقليمية والحركات الانفصالية، وأكدتها الثورة العربية المعاصرة ضد التسلط والاستغلال.

وفي ظل الحركة التصحيحية تحققت خطوة هامة على طريق تعزيز الوحدة الوطنية لجماهير شعبنا فقامت بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي جبهة وطنية تقدمية متطورة الصيغ بما يلي حاجات شعبنا ومصالحه ويتجه نحو توحيد أداة الثورة العربية في تنظيم سياسي موحد. ويأتي إنجاز هذا الدستور تتويجاً لنضال شعبنا على طريق مبدأ الديمقراطية الشعبية، ودليلاً واضحاً ينظم مسيرة الشعب نحو المستقبل، وضابطاً لحركة الدولة بمؤسساتها المختلفة، ومصدراً لتشريعها.

إن هذا الدستور يستند إلى المنطلقات الرئيسية التالية:

١ - إن الثورة العربية الشاملة ضرورة قائمة ومستمرة لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية. والثورة في القطر العربي السوري هي جزء من الثورة العربية الشاملة، وسياستها في جميع المجالات تنبثق عن الإستراتيجية العامة للثورة العربية.

٢ - إن جميع الإنجازات التي حققها أو يمكن أن يحققها أي قطر عربي في ظل واقع التجزئة تظل مقصورة عن بلوغ كامل أبعادها ومعرضة للتشوه والانتكاس ما لم تعززها وتصونها الوحدة العربية وكذلك فإن أي خطر يتعرض له أي قطر عربي من جانب الاستعمار والصهيونية، هو في الوقت نفسه، خطر يهدد الأمة العربية بأسرها.

٣ - إن السير باتجاه إقامة النظام الاشتراكي بالإضافة إلى أنه ضرورة منبعثة من حاجات المجتمع العربي فإنه ضرورة أساسية لزج طاقات الجماهير العربية في معركتها ضد الصهيونية والإمبريالية.

٤ - الحرية حق مقدس والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطن ممارسة حريته التي تجعل منه إنساناً كريماً، قادراً على العطاء والبناء، قادراً على الدفاع عن الوطن الذي يعيش فيه، قادراً على التضحية في سبيل الأمة التي ينتمي إليها، وحرية الوطن لا يصونها إلا المواطنون الأحرار ولا تكتمل حرية المواطن إلا بتحرره الاقتصادي والاجتماعي.

٥ - إن حركة الثورة العربية جزء أساسي من حركة التحرر العالمي، ونضال شعبنا العربي جزء من نضال الشعوب المكافحة من أجل حريتها واستقلالها وتقدمها.

إن هذا الدستور سيكون دليلاً للعمل أمام جماهير شعبنا لتواصل معركة التحرير والبناء، على هدي مبادئه ونصوصه، وفي سبيل تعزيز مواقع نضالها ودفع خطاها نحو المستقبل المنشود.»

ثانياً القيمة القانونية لمقدمات الدساتير:

تختلف مقدمات الدساتير عن إعلانات الحقوق في أنها وثيقة ليست منفصلة عن الدستور، بل إنها جزء متصل به مرت بنفس المراحل التي مر بها وضع الدستور وإصداره. ولذلك فلقد كان من المنطقي أن تكون لهذه المقدمات قوة النصوص الواردة في صلب الوثيقة الدستورية ذاتها.

وعلى الرغم من هذا المنطق فإن الوضع بالنسبة للدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٤٦ قد أثار الخلاف بين الفقهاء حول القيمة القانونية لمقدمته. ويرجع الفقه الفرنسي هذا الخلاف إلى أن دستور سنة

١٩٤٦ قد قصر (بموجب المادة /٩٢/ منه) رقابة اللجنة الدستورية **Le Comité constitutionnel** صراحةً على الأبواب العشرة الأولى من الدستور، وهي التي تنظم السلطات العامة في الدولة، وهو ما يفيد استبعاد مقدمة الدستور من اختصاص اللجنة الدستورية بالرقابة على مشروعات القوانين^(١).

ولقد ترتب على ذلك أن ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن تلك المقدمة لم تكن في نظر المشرع الدستوري في نفس مرتبة النصوص الواردة في وثيقة الدستور، وبالتالي فلا تلزم البرلمان عند وضع التشريعات.

بينما ذهب البعض الآخر إلى أن مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ لها قوة النصوص الواردة في وثيقة الدستور، لأنها وردت بعد صيغة الإصدار، مما يؤكد أن واضعي الدستور قد أرادوا لها أن تكون في نفس مرتبة نصوص الدستور. ويؤكد ذلك أيضاً الأهمية التي كان يعلقها واضعي الدستور على المبادئ التي تضمنتها المقدمة، وهو ما ظهر من احتدام الجدل حولها في الجمعية التأسيسية^(٢).

ويلاحظ أن القضاء الفرنسي قد اعترف لمقدمة دستور سنة ١٩٤٦ بالقيمة القانونية، وذلك منذ حكم محكمة السين المدنية الصادر

(١) انظر في ذلك : د. جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٧ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٥ .

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري " النظرية العامة " ، مرجع سابق، ص ١٣٢ وما بعدها .

في ٢٢ يناير سنة ١٩٤٧ ، حيث قضت المحكمة بإلغاء الشرط الوارد في وصية سيدة إلى حفيدتها بإلغاء هذه الوصية إليها إذا تزوجت من يهودي، استناداً إلى أن هذا الشرط مخالف للفقرة الأولى من مقدمة الدستور التي تؤكد على مبدأ المساواة بين المواطنين. وأكدت محكمة النقض هذا الاتجاه بحكمها الصادر في ٢٧ مارس سنة ١٩٥٢ ، حيث استندت إلى الفقرة السابعة من مقدمة الدستور، وقررت أن إضراب العمال لا يعتبر بذاته سبباً لفسخ عقد العمل.

وانتهى قضاء مجلس الدولة إلى نتائج مماثلة ، ومن ذلك حكمه الصادر في ٢٨ مايو سنة ١٩٥٤ ، حيث ألغى القرار الصادر باستبعاد بعض المرشحين من مسابقة المدرسة الوطنية للإدارة، بسبب آرائهم السياسية ، استناداً إلى الفقرة الخامسة من المقدمة التي تنص على ألا يضر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصله أو آرائه أو معتقداته^(١).

وعلى خلاف دستور سنة ١٩٤٦ ، أعطى دستور سنة ١٩٥٨ للمجلس الدستوري **Le Conseil Constitutionnel** الاختصاص بالرقابة على دستورية مشروعات القوانين التي تخالف الدستور دون استبعاد المقدمة. ولذلك استقر الرأي بين الفقهاء الفرنسيين على أن مقدمة دستور سنة ١٩٥٨ لها قوة الدستور نفسه.

(١) انظر في ذلك : د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ١٥٥ في الهامش رقم ١ ؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٥ وما بعدها .

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي هذا الاتجاه في قراره
(رقم ٧١ ٤٤ تاريخ ١٦ تموز ١٩٧١) الصادر بخصوص «حرية تكوين
الجمعيات» **La liberté d'association**^(١).

(٢) وتتخلص هذه القضية بأنه بتاريخ ١ تموز ١٩٧١، واستناداً لنص المادة ٦١ من الدستور، أحال رئيس مجلس الشيوخ إلى المجلس الدستوري القانون المتمم للفقرات الواردة في المادتين الخامسة والسابعة من القانون الصادر في ١ تموز ١٩٠١ المتعلق بعقد وإنشاء الجمعيات *Contrat d'association*. الذي تم التداول بشأنه في مجلسي البرلمان، وتم إقراره قبل الجمعية الوطنية. للنظر في مدى مطابقته للدستور.

ويعد التدقيق والمراجعة، ارتأى المجلس عدم مطابقة القانون المعروض عليه للدستور، لمخالفته مقتضيات حرية العمل النقابي التي تعتبر من المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية، والتي تم إعادة التأكيد عليها في مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ التي أقرها وأحال إليها دستور سنة ١٩٥٨، ثم أصدر المجلس قراراً الآتي :

إن المجلس الدستوري يعلن :

المادة الأولى : عدم مطابقة ما ورد في المادة الثالثة من القانون المعروض على المجلس الدستوري المتمم لبند المادة السابعة من قانون ١ يوليو/تموز ١٩٠١ .

المادة الثانية : مطابقة الفقرات الأخرى الواردة في نص القانون المذكور مع الدستور

المادة الثالثة : ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية

انظر : قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٤٤.٧١ تاريخ ١٦ تموز ١٩٧١ (منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٨ تموز ١٩٧١، ص ٧١١٤) .

Le Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 (Publication Journal officiel du 18 juillet 1971, p. 7114).

المصدر : الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي على شبكة الانترنت، حيث يحتوي على جميع أحكام المجلس منذ إنشائه وحتى الآن، وفيما يلي رابط الموقع :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

كما أعاد المجلس الدستوري التأكيد على القيمة الدستورية لمقدمة الدستور بقرارات أخرى صدرت عنه في مناسبات عديدة^(١)، ومن هذه القرارات نذكر على سبيل المثال القرار (رقم ٧٣ ٥١ تاريخ ٢٧ كانون الأول ١٩٧٣) الصادر بخصوص « التقدير التحكّمي (الاعتباطي) للضريبة » **Taxation d'office**، حيث ذهب المجلس إلى أن البند الأخير للفقرة التي أضيفت بموجب المادة ٦٢ من القانون المالي **Loi de finances** لسنة ١٩٧٤ إلى المادة /١٨٠/ من قانون الضريبة العام **Code général des impôts** من شأنه أن يميّز بين المواطنين بالنسبة إلى إمكانية تقديم دليل أو إثبات يناقض **preuve contraire** قرار الإدارة المتعلق بالتخمين الاعتباطي لمقدار الضريبة (ضريبة الدخل) المفروضة عليهم، ولهذا فإن البند المذكور أعلاه يقوِّض " مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون " الذي ورد في المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام ١٧٨٩، والذي تم إعادة التأكيد عليه رسمياً في مقدمة الدستور. وبناء عليه، فقد قرّر المجلس الدستوري عدم مطابقة الأحكام الواردة في المادة /٦٢/ من القانون المالي لسنة ١٩٧٤ للدستور^(٢).

(٢) انظر : *Raymond Ferretti; Cours de Droit Constitutionnel, Paris, 2000, pp.36, 37.*

(١) انظر : قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٥١.٧٣ تاريخ ٢٧ كانون الأول ١٩٧٣ (منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٨ كانون الأول ١٩٧٣، ص١٤٠٠٤)

Le Conseil constitutionnel, Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973.

وبذلك يكون المجلس الدستوري الفرنسي قد وضع نهايةً للخلافات التي ثارت حول القيمة القانونية لمقدمات الدساتير في ظل دستور سنة ١٩٤٦، إذ اعتبر المجلس أن مقدمة دستور سنة ١٩٥٨ تعتبر جزءاً لا ينفصل عن الدستور ذاته، فهي مكتملة ومتممة له، بما يسمح برقابة مدى مطابقتها لمشروعات القوانين لها^(١).

وبالنسبة للقيمة القانونية لمقدمة الدستور السوري الحالي الصادر عام ١٩٧٣، فإنها تتمتع بنفس قوة النصوص الواردة في صلب الوثيقة الدستورية. وهذا مستفاد من نص المادة ١٥٠/ من الدستور السوري التي تقول « تعتبر مقدمة هذا الدستور جزءاً لا يتجزأ منه ».

وحاصل القول أن مرتبة مقدمات الدساتير تعادل مرتبة الوثيقة الدستورية التي وردت في بدايتها، إذ لا يتصور أن نقسم ما ورد في وثيقة الدستور من قواعد إلى نوعين أحدهما يأخذ مرتبة أعلى من الآخر^(٢).

ويترتب على ذلك، أن المشرع العادي سواء في فرنسا أو سورية لا يستطيع أن يخالف ما ورد في مقدمة الدستور من نصوص وأحكام ومبادئ، فإن هو خالفها أو تجاوزها شاب عمله عيب مخالفة الدستور، وخضع متى انصبت المخالفة على قانون أو لائحة أو مرسوم لرقابة القضاء الدستوري المختص (المجلس الدستوري في فرنسا والمحكمة

(١) انظر في ذلك : د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص ٣٧٨؛ د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥ .

(٢) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩ وما بعدها .

الدستورية العليا في سورية) بغية الحفاظ على مبادئ الدستور ووصون أحكامه من الخروج عليها.

القوانين الأساسية^(١)

أن نظام الحكم في أية دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو قواعد عرفية غير مدونة استقر العمل بها على مرّ الزمن^(٢).

وبعبارة أخرى، فإن وثيقة الدستور وإن كانت تتضمن أغلب القواعد الدستورية من حيث موضوعها، إلا أنها لا تتضمنها جميعاً؛ فهناك بعض المسائل التي تعتبر دستورية بطبيعتها لاتصالها بنظام الحكم وبالسلطات العامة في الدولة، لكنها مع ذلك لا تجد مكانها بين

(١) راجع في التفاصيل :

د. علي عبد العال، فكرة القوانين الأساسية "دراسة مقارنة" (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٠)، ص ٥ وما بعدها؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص ٨١ وما بعدها؛ د. عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص ١٨٣ وما بعدها؛ د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨٦ وما بعدها ؛ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١٤٠ وما بعدها ؛ د. جورجى سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١١ وما بعدها ؛ د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣١٥ وما بعدها .

(٢) راجع ما سبق ذكر، في ص ٤٤ .

نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها، وإنما خارجها، سواء في قانون عادي صادر من البرلمان (مثل قوانين الانتخاب والقوانين المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية في أغلب الدول)، أو في عرف دستوري نشأ بجوار الدستور المكتوب^(١).

ولهذا وكما رأينا فإن الفقه الدستوري في غالبته قد هجر المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، وتبنى معياراً آخر غير هو المعيار الموضوعي الذي يعتمد على مضمون أو جوهر القواعد القانونية، بصرف النظر عن الشكل أو الإجراءات المتبعة عند إصدارها، ومن ثمّ فقد اتسع نطاق القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي، وأصبح يتضمن جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أياً ما كان مصدرها، سواء تضمنتها الوثيقة الدستورية، أو نُظمت بقوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري^(٢).

ويؤدي هذا المعيار إلى اعتبار الوثيقة الدستورية أحد مصادر قواعد القانون الدستوري، حيث يتعين على الباحث في مصادر هذا القانون التقيب عن القواعد التي تتعلق بنظام الحكم في الأعراف الدستورية والقوانين العادية إلى جانب نصوص الوثيقة الدستورية.

وقد اصطلح الفقه الفرنسي على تسمية تلك القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية (والتي تعالج مسائل تعد دستورية بطبيعتها، لاتصالها بنظام الحكم من الناحية السياسية وتنظيم سير

(١) راجع ما سبق ذكره في ص ٤٥ ، ٤٦ .

(٢) راجع ما سبق ذكره، في ص ٤٩ .

السلطات العامة في الدولة) بـ ((**Les lois organiques**))، ولم يُتفق على تسمية محدّدة لها بعد في اللغة العربية، فهي تسمّى في الجمهورية الجزائرية (القوانين العضوية) أخذاً بالترجمة الحرفية للتعبير الفرنسي، ويسمونها في كل من المملكة المغربية والجمهورية الإسلامية الموريتانية (القوانين التنظيمية)، بينما يُطلق عليها في الجمهورية التونسية (القوانين الأساسية)، كما أن بعض الفقه الدستوري في جمهورية مصر العربية يميلون إلى التسمية الأخيرة، إلا أن المشرع المصري أطلق عليها بعد التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٢ مايو/أيار عام ١٩٨٠ اسماً جديداً هو (القوانين المكملة للدستور).

مفهوم القوانين الأساسية

يمكن تعريف القوانين الأساسية بأنها: (قوانين من نوع خاص تصدرها السلطة التشريعية وفق إجراءات معينة، لتنظم من خلالها مسائل تعدّ دستورية بطبيعتها أو في جوهرها).

ويتضح من هذا التعريف الأمور الثلاثة الآتية:

الأمر الأول: هو عدم اختلاف القوانين الأساسية عن القوانين العادية من ناحية المصدر، فكلاهما يصدر عن ذات السلطة المختصة بسن التشريعات العادية (السلطة التشريعية).

الأمر الثاني: هو اختلاف القوانين الأساسية عن القوانين العادية من ناحية الموضوع، فبينما تعالج القوانين العادية مسائل لا علاقة لها بنظام الحكم من الناحية السياسية، نجد أن القوانين الأساسية تتعرض

بالتنظيم لمسائل تعد دستورية من حيث طبيعتها أو في جوهرها، نظراً لاتصالها بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم السلطات العامة فيها.

الأمر الثالث: هو اختلاف القوانين الأساسية عن القوانين العادية من حيث إجراءات وضعها وتعديلها، حيث يتبع البرلمان عند وضعها أو تعديلها إجراءات خاصة تميّزها عن القوانين العادية.

انواع القوانين الأساسية

من كتابات الفقه الدستوري المؤيد لدور القوانين الأساسية، يمكن أن نلاحظ تقسيمين رئيسيين لها، التقسيم الأول يدور حول كيفية صدور هذه القوانين الأساسية، والتقسيم الثاني يتعلق بنوعية الإجراءات المطلوبة عند إصدار أو تعديل هذه القوانين:

أولاً أنواع القوانين الأساسية من حيث كيفية صدورها:

يصنّف الفقه الدستوري القوانين الأساسية من حيث كيفية صدورها إلى طائفتين: الأولى تتصدى السلطة التشريعية لتنظيمها استناداً إلى نصوص الوثيقة الدستورية التي تكتفي عند معالجة بعض المسائل ذات الطبيعة الدستورية بوضع المبدأ العام ثم تحيل أمر تنظيمها ومهمة وضع التفاصيل المتعلقة بها إلى المشرع العادي، والثانية تتصدى السلطة التشريعية لتنظيمها من تلقاء ذاتها:

(١) القوانين الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية بتكليف من المشرع الدستوري:

يصدر هذا النوع من القوانين الأساسية نتيجة تكليف من المشرع الدستوري للسلطة التشريعية بتنظيم مسائل معينة متصلة بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم السلطات العامة فيها (من حيث تكوينها واختصاصاتها وكيفية سير العمل فيها).

وأغلب القوانين الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية هي من هذا القبيل، حيث تنص الوثيقة الدستورية عادةً في مادة أو أكثر من موادها على أن موضوعاً معيناً من المواضيع التي تتصل بنظام الحكم في الدولة ينبغي أن يكون تنظيمه بقانون، أو وفقاً للقانون، أو في الحدود التي يبينها القانون، أو طبقاً للأوضاع التي يقرها القانون.

ومن أمثلة القوانين الأساسية التي تصدر استناداً إلى نصوص الوثيقة الدستورية:

أ - في فرنسا:

أحالت مواد الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ (المعدل مرات عديدة، كان آخرها في ٢٣ يوليو/ تموز ٢٠٠٨) إلى المشرع العادي (عشرين مرة) لإقرار قوانين أساسية: المادة ٦/ المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، المادة ١١/ المتعلقة بمشروعات أو اقتراحات القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بناء على اقتراح من الحكومة أو بمبادرة خاصة من خمس أعضاء البرلمان، المادة ١٣/ المتعلقة بالوظائف التي تملأ بقرار في مجلس الوزراء، المادة ٢٣/ المتعلقة بنظام أعضاء المجلسين، المادة ٢٥/ المتعلقة بتحديد مدة صلاحية كل من مجلسي البرلمان وعدد أعضائهما ومكافئتهما، المادة ٢٧/ المتعلقة

بالتفويض بالتصويت، المادة /٣٤/ المتعلقة بتحديد مجال القانون، المادة /٤٧/ المتعلقة بالاقتراع على مشروعات القوانين المالية، المادة /٥٧/ المتعلقة بالأعمال التي لا تتوافق مع طبيعة عمل أعضاء المجلس الدستوري، المادة /٦١-١/ المتعلقة بنظام إحالة القضايا بواسطة مجلس الدولة أو محكمة النقض إلى المجلس الدستوري، المادة /٦٣/ المتعلقة بتنظيم عمل المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه، المادة /٦٤/ المتعلقة بنظام القضاة، المادة /٦٥/ المتعلقة بنظام مجلس القضاء الأعلى، المادة /٦٨/ المتعلقة بنظام المحكمة العليا التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية، المادة /٦٨-٢/ المتعلقة بنظام محكمة عدل الجمهورية التي تتولى محاكمة أعضاء الحكومة، المادة /٧١/ المتعلقة بتكوين وإجراءات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المادة /٧١-١/ المتعلقة بآليات عمل وصلاحيات المدافع عن الحقوق (**Le Défenseur des droits**) الذي سيعمل على كفالة احترام الحقوق والحريات من قبل إدارات الدولة، والوحدات الإقليمية، والهيئات القانونية العامة، المادة /٧٤/ المتعلقة بالأنظمة السارية في أراضي الجمهورية الواقعة ما وراء البحار، المادة /٧٧/ المتعلقة بوضع كاليديونيا الجديدة، المادة /٣٠٨٨/ المتعلقة بجواز منح حق الاقتراع والقابلية للترشيح في الانتخابات البلدية لمواطني الاتحاد الأوروبي المقيمين في فرنسا، بشرط المعاملة بالمثل ووفقاً للأوضاع المنصوص عليها في معاهدة الاتحاد الأوروبي.

ب. في جمهورية مصر العربية^(١) :

(١) انظر : الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧"، مرجع سابق، ص ٤١١ وما بعدها.

أحالت مواد الدستور المصري ما قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ (المعدل ثلاث مرات، آخرها في مارس ٢٠٠٧) إلى المشرع العادي ٣٢ مرة لإقرار قوانين أساسية مكمّلة للدستور^(١)، ومن أمثلة هذه القوانين:

القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب (المعدل ١٣ مرة، آخرها بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٥)، حيث صدر بناءً على إحالة من المادتين ٨٧ و ٨٨ من الدستور^(٢).

- القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٠ في شأن مجلس الشورى (المعدل ٦ مرات، آخرها بالقانون رقم ١٧٦ لسنة ٢٠٠٥)، إذ صدر بناءً على إحالة من المواد ١٩٦ و ١٩٧ و ١٩٨ من الدستور^(٣).

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة /١٩٤/ من الدستور المصري الحالي (المعدلة في ٢٦ مارس/آذار سنة ٢٠٠٧) على أنه : « وتجب موافقة مجلس "الشورى" على ما يلي : ١. ٢. مشروعات القوانين المكملّة للدستور التي نصت عليها المواد (٥ و ٦ و ٤٨ و ٦٢ و ٧٦ و ٨٥ و ٨٧ و ٨٨ و ٨٩ و ٩١ و ١٦٠ و ١٦٣ و ١٦٧ و ١٦٨ و ١٧٠ و ١٧١ و ١٧٢ و ١٧٣ و ١٧٥ و ١٧٦ و ١٧٧ و ١٧٨ و ١٧٩ و ١٨٣ و ١٩٦ و ١٩٧ و ١٩٨ و ٢٠٦ و ٢٠٧ و ٢٠٨ و ٢٠٩ و ٢١٠ و ٢١١) من الدستور » .

(١) تنص المادة/٨٧/ من الدستور المصري الحالي على أن : « يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، وبيّن القانون تعريف العامل والفلاح الخ «، كما تنص المادة /٨٨/ من هذا الدستور (المعدلة في الاستفتاء الذي جرى يوم ٢٦ مارس ٢٠٠٧) على أن : « يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب، وبيّن أحكام الانتخاب والاستفتاء » .

(٢) تنص المادة/١٩٦/ من الدستور المصري الحالي على أن : « يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون ... الخ «، وتنص المادة /١٩٧/ على

- القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بتشكيل المحكمة الدستورية العليا، الصادر بناءً على إحالة من عدة مواد وردت في الدستور المصري، ولاسيما المادتين ١٧٥ و١٧٦ منه^(١).

- القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، الصادر بناءً على إحالة من المادة ٧٦ من الدستور.

- القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (المعدل ١٣ مرة، كان آخرها بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٧)، الصادر بناءً على إحالة من المادة ٦٢ من الدستور^(٢).

أن : « يحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى وعدد الأعضاء بكل دائرة والشروط الواجب توافرها في المنتخبين أو المعيّنين منهم »، كما تنص المادة ١٩٨/ على أن : « مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعيّنين كل ثلاث سنوات وفقاً للقانون ... الخ . »

(١) تنص المادة /١٧٥/ من الدستور المصري الحالي على أن : « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين في القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها »، كما تنص المادة /١٧٦/ من هذا الدستور على أن : « ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، ويبين الشروط الواجب توافرها في أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم »

(٢) تنص المادة /٦٢/ من الدستور المصري الحالي (المعدلة طبقاً لنتيجة الاستفتاء الذي أجري في ٢٦ /٣/ ٢٠٠٧) على أن : « للمواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني، وينظم

ج- في المملكة المغربية:

- القانون التنظيمي رقم ٩٣ . ٢٩ المتعلق بالمجلس الدستوري الصادر في ١٩٩٤/٢/٢٥ ، بناء على إحالة من الدستور المغربي ولاسيما الفصل/٨٠/ منه^(١).

- القانون التنظيمي رقم ٩٧ ٢٢ المتعلق بمجلس المستشارين الصادر في ١٩٩٧/٩/٤ .

- القانون التنظيمي رقم ٩٧ ٣١ المتعلق بمجلس النواب الصادر في ١٩٩٧/٩/٤ .

- القانون التنظيمي رقم ٢٧٨ ٧٧ ١ المتعلق بالمحكمة العليا الصادر في ١٩٧٧ /١٠/٨ ، بناء على إحالة من الدستور ولاسيما الفصل/٩٢/ منه^(٢).

د - في الجزائر:

القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى، وفقاً لأي نظام انتخابي يحدده ... الخ » .

(١) ينص الفصل/٨٠/ من الدستور الحالي للمملكة المغربية لسنة ١٩٩٦ على أن : « يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه ويحدد أيضاً الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس الدستوري ... الخ » .

(٢) ينص الفصل/٩٢/ من الدستور الحالي للمملكة المغربية لسنة ١٩٩٦ على أن : « يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين إتباعها » .

- القانون العضوي رقم ٩٩ / ٠٢ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر في ٨ / ٣ / ١٩٩٩، بناء على إحالة من الدستور ولاسيما الفقرة الأولى من المادة / ١١٥ / منه.

- القانون العضوي رقم ٩٨ / ٠١ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر في ٣٠ / ٥ / ١٩٩٨، بناء على إحالة من الدستور ولاسيما المادة / ١٥٣ / منه^(١).

- القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الصادر بالأمر رقم ٩٧ - ٠٧ تاريخ ١٩٩٧/٣/٦ بناء على إحالة من الدستور ولاسيما المادة / ١٠٣ / منه^(٢).

(١) تنص المادة /١٥٣/ من الدستور الجزائري الحالي على أن : « يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدّولة، ومحكمة التّنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى » .

(٢) تنص المادة /١٠٣/ من الدستور الجزائري الحالي على أن : « تحدّد كميّيات انتخاب النواب وكميّيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليّتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليّتهم للانتخاب، وحالات التّنافي، بموجب قانون عضوي »

هـ في الجمهورية التونسية^(١) :

- القانون الأساسي عدد ٤٨ لسنة ٢٠٠٤ تاريخ ١٤/٦/٢٠٠٤

المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين

(٥) تنص الفقرة الثامنة من الفصل /٢٨/ من الدستور التونسي الحالي على أن :
القوانين المنصوص عليها بالفصول ٤ و ٨ و ٩ و ١٠ و ٣٣ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٨ و ٦٩
و ٧٠ و ٧١ و ٧٥ من الدستور تعتبر قوانين أساسية . ويتخذ القانون الانتخابي في
شكل قانون أساسي » .

وعلاقتهما ببعضهما^(١).

- القانون الأساسي عدد ٥٢ لسنة ٢٠٠٤ المؤرخ في ٢٠٠٤/٧/١٢ والمتعلق بالمجلس الدستوري^(٢).

- القانون الأساسي عدد ٣٢ لسنة ١٩٨٨ المؤرخ في ١٩٨٨/٥/٣ والمتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية^(٣).

- القانون الأساسي عدد ١٢ لسنة ١٩٨٨ المؤرخ في ١٩٨٨/٣/٧ والمتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي (المنقح بالقانون الأساسي عدد ٧٥ لسنة ١٩٩٠)^(٤).

(٢) القوانين الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية من تلقاء نفسها:

(١) تنص الفقرة الأخيرة من الفصل /٣٣/ من الدستور التونسي الحالي على أن :
«يضبط القانون والنظام الداخلي تنظيم عمل كل من المجلسين . كما يحدد القانون علاقة المجلسين ببعضهما » .

(٢) تنص الفقرة الأخيرة من الفصل /٧٥/ من الدستور التونسي على أن « يضبط القانون الضمانات التي يتمتع بها أعضاء المجلس الدستوري والتي تقتضيها ممارسة مهامهم وكذلك قواعد سير عمل المجلس الدستوري وإجراءاته » .

(٣) تنص الفقرة الأخيرة من الفصل /٨/ من الدستور التونسي على أن « يضبط القانون تكوين الأحزاب وتنظيمها » .

(٤) ينص الفصل /٧٠/ من الدستور التونسي الحالي على أن : « المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة استشارية في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ويضبط القانون تركيبه وعلاقاته بمجلس النواب ومجلس المستشارين » .

وتفترض هذه الصورة قيام المشرع العادي بإصدار قانون ينظم مسائل معينة تتصل بنظام الحكم في الدولة وبتنظيم السلطات العامة فيها دون أن تكون هنالك أية إحالة في أي نص من نصوص الوثيقة الدستورية إلى المشرع العادي (البرلمان) للقيام بتنظيم تلك المسائل، فالمشرع العادي هنا يتصدى لتنظيم هذا النوع من القوانين من تلقاء ذاته ودون تكليف من المشرع الدستوري.

ومن الأمثلة على هذه القوانين، نذكر ما يلي:

أ - في فرنسا:

قانون انتخاب مجلس النواب الصادر في ٢ أغسطس/آب سنة ١٨٧٥، والقانون الخاص بانتخاب مجلس الشيوخ الصادر في ٣٠ نوفمبر/تشرين الثاني سنة ١٨٧٥، والقانون الصادر في ٩ ديسمبر/كانون الأول سنة ١٨٨٤ بتجريد النصوص الخاصة بمجلس الشيوخ من صفتها الدستورية بحيث أصبح هذا القانون هو المنظم لأحكام ذلك المجلس، وكذلك أيضاً القانون الصادر في ٦ يناير/كانون الثاني سنة ١٩٥٠ الخاص ببعض المسائل المتعلقة بالسلطات العامة^(١).

ب - في مصر:

يمكن أن نذكر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الخاص بإنشاء المحكمة العليا لتتولى الفصل دون غيرها في دستورية القوانين، والقانون

(١) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٢، ٦٣

رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية، إذ أن الدستور المصري المؤقت لسنة ١٩٦٤ الذي كان مطبقاً في ذلك الوقت لم يكن يتضمن أية إشارة إلى البرلمان ليقوم بتنظيم هذه المسائل^(١).

وكذلك أيضاً القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية (المعدّل ٧ مرات، آخرها بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥)^(٢)، حيث أن الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١ لم يكن ينص عند صدوره (وقبل تعديله في ٢٢ مايو/أيار سنة ١٩٨٠) على نظام الأحزاب السياسية، وإنما كان ينص في المادة الخامسة منه على أن "الاتحاد الاشتراكي العربي" هو التنظيم السياسي الوحيد الذي يمثل تحالف قوى الشعب العاملة^(٣).

ثانياً .أنواع القوانين الأساسية من حيث إجراءات وضعها وتعديلها:

يمكن تصنيف القوانين الأساسية من حيث إجراءات وضعها وتعديلها إلى طائفتين: الأولى يتبع في وضعها أو تعديلها ذات الإجراءات المقررة لوضع وتعديل القوانين العادية، والثانية يتبع في وضعها أو تعديلها إجراءات خاصة تميزها عن القوانين العادية:

-
- (١) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣.
 - (٢) انظر : الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧"، مرجع سابق، ص ٥٢٠ وما بعدها.
 - (٣) انظر : الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧"، مرجع سابق، ص ٤٢٠ .

(١) القوانين الأساسية التي تتبع السلطة التشريعية في وضعها وتعديلها ذات الإجراءات المقررة لوضع وتعديل القوانين العادية:

وتمثل هذه الطائفة النوع الغالب من القوانين الأساسية، ومن أمثلتها ما كان عليه الحال في ظل الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الحالي لسنة ١٩٥٨، إذ لم تكن تقيم أية تفرقة بين القوانين التي يقرها البرلمان، فجميع هذه القوانين أياً كانت طبيعتها عادية أو غير عادية كانت تخضع عند وضعها أو تعديلها لإجراءات موحدة. وهذا ما هو عليه الحال في سورية في ظل الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٧٣، حيث أنه لا يفرق بين القوانين التي يقرها مجلس الشعب (سواءً بتكليف من المشرع الدستوري أو من تلقاء نفسه)، لا من حيث التسمية، ولا من حيث الإجراءات المتبعة في وضعها أو تعديلها.

(٢) القوانين الأساسية التي تتبع السلطة التشريعية في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة تختلف عن تلك المقررة لوضع وتعديل القوانين العادية:

ومن الدول التي تشترط دساتيرها إجراءات خاصة يجب أن يتبناها البرلمان لإقرار القوانين الأساسية، يمكن أن نذكر: فرنسا والدول الآخذة عنها كالمغرب وموريتانيا وتونس والجزائر، وكذلك أيضاً مصر، وفيما يلي تفاصيل هذه الإجراءات:

أ - في فرنسا:

نصت المادة /٤٦/ من الدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ على أن: { القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين

الأساسية يتم التصويت عليها وتعديلها وفقاً للشروط الآتية: لا يعرض المشروع أو الاقتراح لمناقشته والتصويت عليه في المجلس الذي يقدم إليه أولاً إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من إيداعه. وتُطبَّق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة/٤٥/ من الدستور. ومع ذلك، في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين، فإن النص لا يتم إقراره من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. والقوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بذات الصيغة (بنصين متماثلين) من المجلسين. ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرّ المجلس الدستوري مطابقتها للدستور {.

وواضح من هذا النص أن الدستور الفرنسي قد استلزم إجراءات خاصة لإقرار القوانين الأساسية، تختلف عن إجراءات إقرار القوانين العادية، سواء عند مناقشتها في مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ)، أو الموافقة عليها من قبلهما، أو قبل إصدارها. ويمكن حصر هذه الإجراءات في ضرورة مرور فترة زمنية (١٥ يوماً) بين إيداع مشروع القانون الأساسي وبين مناقشته، وتطلب أغلبية خاصة لإقراره في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين على نصّ موحد للقانون، واشتراط موافقة مجلس الشيوخ على القوانين الخاصة به، وضرورة موافقة المجلس الدستوري قبل إصدار القانون.

ب. في بعض دول المغرب العربي:

يمكن أن نشاهد أحكاماً مشابهة لما هو مقرر في فرنسا في دساتير كل من موريتانيا والمملكة المغربية وتونس والجزائر، فتنصّ المادة /٦٧/ من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية لسنة ١٩٩١

(المثبت والمعدل بالقانون الدستوري رقم ٠١٤ / ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ١٢ يوليو/تموز ٢٠٠٦) على أن: { القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين النظامية يصوّت عليها وتعدّل طبقاً للشروط التالية: لا يقدم المشروع أو الاقتراح إلى مداولة أو تصويت أول غرفة أحيل إليها إلا بعد انقضاء مدة خمسة عشر يوماً بعد إيداعه. تطبق في هذه الحالة الإجراءات المحددة في المادة (٦٦) إلا أنه في غياب الاتفاق بين الغرفتين، لا تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءةٍ أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. يصادق على القوانين النظامية المتعلقة بمجلس الشيوخ من طرف الغرفتين حسب الصيغة نفسها. لا تصدر القوانين النظامية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري عن دستوريته }.

وينص الفصل /٥٨/ من دستور المملكة المغربية الحالي لسنة ١٩٩٦ في فقرته الأخيرة على أن: { يتم إقرار القوانين التنظيمية والتعديلات المدخلة عليها وفق الشروط المشار إليها أعلاه (أي التي يتم بها إقرار القوانين العادية)، بيد أن المجلس الذي يعرض عليه أولاً مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لا يمكنه أن يتداول فيه أو يصوّت عليه إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعه لديه. يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق بين مجلسي البرلمان على نص موحد. لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن يصرّح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور }.

كما أن الفصل /٢٨/ { المعدّل في الأول من حزيران ٢٠٠٢) من الدستور الحالي للجمهورية التونسية ينص في فقرتيه السادسة والسابعة على أن: { يصادق مجلس النواب ومجلس المستشارين على القوانين

الأساسية بالأغلبية المطلقة للأعضاء وعلى القوانين العادية بأغلبية الأعضاء الحاضرين على أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس المعني. ولا يعرض مشروع القانون الأساسي على مداولة مجلس النواب إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً على إيداعه {.

وتنص المادة /١٢٣/ من الدستور الجزائري الحالي لسنة ١٩٩٦ في فقرتها الأخيرة على أن: {تم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (٤/٣) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره {.

ج - في مصر:

عند صدور الدستور المصري في سنة ١٩٧١، كان يسوّي بين القوانين المكتملة للدستور والقوانين العادية في إجراءات وضعها، بحيث كانت هذه القوانين تأخذ نفس مسار القوانين العادية، ولكن بعد التعديل الذي أجري على الدستور سنة ١٩٨٠، أصبحت القوانين المكتملة للدستور واجبة العرض قبل إصدارها على مجلس الشورى لإبداء رأيه فيها طبقاً للبند الثاني من المادة ١٩٥^(١)، وهو إجراء لا تتمتع به القوانين العادية كقاعدة عامة - إذا لا يجب عرضها على مجلس الشورى إلا إذا طلب ذلك صراحة رئيس الجمهورية.

(١) كانت المادة /١٩٥/ من الدستور المصري المعدلة سنة ١٩٨٠ (وقبل تعديلها سنة ٢٠٠٧) تنص على أن : « يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي: ١. .. ٢. مشروعات القوانين المكتملة للدستور ٣. .. ٤. .. الخ ».

وبموجب التعديل الأخير الذي أجري على الدستور المصري يوم ٢٦ مارس/آذار سنة ٢٠٠٧ ولاسيما المادة ١٩٤ منه^(١) . أصبحت "موافقة" مجلس الشورى على مشروعات القوانين المكملة للدستور " واجبة " ، بعد أن كان دوره في السابق يقتصر على مجرد إبداء رأيه في مشروعات القوانين تلك ، دون أن يكون لهذا الرأي أي صفة ملزمة.

كما تضمن دستور الجمهورية المصرية الصادر في ١٦ يناير/كانون الثاني سنة ١٩٥٦ النصّ على إجراءات خاصة لإصدار القوانين الأساسية المكملة للدستور تختلف عن إجراءات إصدار القوانين العادية ، وتتمثل في ضرورة موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الأمة على القوانين (التسعة) التي ذكرتها المادة /١٨٨/ من هذا الدستور^(٢) .

-
- (١) راجع نص المادة /١٩٤/ من الدستور المصري في الهامش رقم ٢ من ص ١٠٤ .
- (٢) تنص المادة /١٨٨/ من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ على أنه « يشترط في القوانين المشار إليها في المواد ٦٧ و ٨٩ و ٩٨ و ١٠٠ و ١١٤ و ١٣٠ و ١٤٤ و ١٤٥ و ١٥٣ موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الأمة » .
- وبالرجوع إلى مواد الدستور المذكورة آنفاً ، تبين أن القوانين المشار إليها تتعلق (على التوالي بحسب ترتيبها) بالموضوعات الآتية : ١ . تكوين مجلس الأمة من حيث عدد أعضائه وشروط العضوية وطريقة الانتخاب وأحكامه ٢ . تشكيل المحكمة العليا التي تتولى التحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة ٣ . تنظيم القواعد الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ٤ . طريقة إعداد الميزانية ٥ . تحديد أحوال عدم الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة ٦ . تنظيم طريقة وإجراءات محاكمة رئيس الجمهورية عند اتهامه بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري ٧ . تنظيم حالة الطوارئ ٨ . تنظيم طريقة الاستفتاء ٩ . تعيين الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وتنظيم إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم .

مرتبة القوانين الأساسية بين مصادر القواعد الدستورية

ذكرنا أن القوانين الأساسية تعد مصدراً ثانوياً أو مكملاً للقواعد الدستورية، سواء صدرت عن المشرع العادي استناداً لنصّ وارد في الوثيقة الدستورية، أو من تلقاء ذاته.

وإذا كان الأمر كذلك، فإنه من اللازم أن نحدد المرتبة التي تحتلها هذه القوانين بين مصادر القانون الدستوري؛ ولاشك أن هذه الدرجة تختلف في الدول ذات الدساتير المرنة عنها في الدول ذات الدساتير الجامدة، وهو ما سنتحدث عنه من خلال الفرعين الآتيين:

مرتبة القوانين الأساسية في الدول ذات الدساتير المرنة

الدساتير المرنة كما سنرى لاحقاً^(١) هي الدساتير التي تُعدّل أحكامها وقواعدها بالطريق التشريعي، أي بواسطة السلطة التي تسنّ القوانين العادية ذاتها (البرلمان)، وابتغاء نفس الإجراءات والشروط والأشكال المقررة لتعديل هذه القوانين، وبذلك تختفي التفرقة من الناحية الشكلية بين النصوص الدستورية والقوانين البرلمانية العادية كانت أم أساسية.

انظر : الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها "الفترة من ١٨٢٤ حتى ٢٠٠٧"،

مرجع سابق، ص ٣٠١ وما بعدها .

(١) راجع ما سيأتي ذكره، في ص ١٨٧ وما بعدها .

وينتج عن ذلك أن تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات واسعة في ظل هذا النوع من الدساتير، حيث تستطيع أن تصدر قانوناً يعالج موضوعاً من الموضوعات المتصلة بنظام الحكم في الدولة أو بتنظيم السلطات العامة فيها، حتى ولو قرّر أحكاماً تخالف الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية؛ إذ يعدّ ذلك تعديلاً لأحكام الوثيقة الدستورية ما دام لاحقاً عليها، وما دامت الوثيقة الدستورية لا تتطلب إجراءات خاصة لتعديل قواعدها.

وتأخذ بذلك القوانين الأساسية في هذه البلاد ذات الدساتير المرنة نفس درجة وقوة الوثائق الدستورية، بحيث يجوز للسلطة التشريعية عن طريق هذه القوانين أن تعدل في النظام الدستوري للدولة^(١).

مرتبة القوانين الأساسية في الدول ذات الدساتير الجامدة

الدساتير الجامدة كما سنرى لاحقاً^(٢) هي التي تتطلب إجراءات خاصة مشددة لتعديل قواعدها تكون أكثر شدة وتعقيداً من شروط وإجراءات تعديل القوانين العادية.

وبمعنى آخر فإن الدساتير الجامدة تتميز بإحاطتها بجملة من الضمانات الشكلية المتعلقة بإجراءات تعديلها وبالسلطة المختصة بهذا التعديل، مما يحصنها في مواجهة السلطة التشريعية ويؤكد سموها في مواجهة القوانين العادية.

(١) انظر في ذلك : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٧ .

(٢) راجع ما سيأتي ذكره، في ص ١٩١ وما بعدها .

وفي نطاق هذه الدساتير الجامدة يثور التساؤل حول درجة أو مرتبة القوانين الأساسية في هرم التدرج القانوني للقواعد القانونية ؟

وفي الإجابة على هذا التساؤل، يميز الفقه الدستوري بين ثلاث مراتب للقوانين الأساسية استناداً إلى إجراءات إصدارها، فهي إما أن تأخذ نفس المرتبة القانونية التي تحتلها القوانين الدستورية، أو تعتبر في مرتبة القوانين العادية، أو تحتل مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية. وبناء عليه، يمكن أن نتصور وجود ثلاث طوائف وبالتالي ثلاث مراتب للقوانين الأساسية هي الآتية^(١) :

أولاً القوانين الأساسية التي تأخذ نفس مرتبة القوانين الدستورية:

وتتمثل هذه الطائفة في القوانين الأساسية التي ينص المشرع الدستوري على إجراءات معينة لوضعها أو تعديلها تماثل إجراءات وضع وتعديل الوثيقة الدستورية ذاتها.

وتأخذ هذه الطائفة من القوانين الأساسية مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها، أي أنها تتمتع بنفس المرتبة القانونية التي تحتلها القوانين الدستورية، وبالتالي يجوز لها أن تتضمن حكماً يخالف

(١) انظر : د. علي عبد العال، فكرة القوانين الأساسية، مرجع سابق، ص ١٧٠ وما بعدها؛ د. رمزي الشاعر، النظرية العامة ...، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها؛ د. جورجى سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢١ وما بعدها؛ د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٩ وما بعدها.

الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، كما لا يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكامها بقوانين تصدر منها بالإجراءات التي تتبعها لإصدار القوانين العادية.

ومن أمثلة هذا النوع من القوانين، ما ورد في الدستور الحالي لدولة الكويت الصادر سنة ١٩٦٢ بخصوص الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٤/٤ من هذا الدستور على أن: « يُنظَّم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانوناً خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور »^(١). وبناء على ذلك، فقد صدر في ٣٠ / ١ / ١٩٦٤ القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الإمارة^(٢).

(١) وقد أكدت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت على أنه : « يلزم إصدار القانون المبين لأحكام وراثته العرش في أقرب فرصة لأنه ذو صفة دستورية، فيعتبر بمجرد صدور جزءاً متمماً للدستور فلا يعدل إلا بالطريقة المقررة لتعديل هذا الدستور. وقد التزمت المادة الرابعة هذا النهج، حتى لا تنوء الوثيقة الدستورية الأصلية بتفاصيل أحكام هذه الوراثة، وحتى تتاح دراسة هذه الأحكام التفصيلية الدقيقة في سعة من الوقت وروية من التفكير ».

(٢) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن جانباً من الفقه يرى أنه لا مجال للحديث عن قوانين أساسية في الكويت، ويقول أن دائرة القوانين الأساسية التي لها قوة تفوق التشريعات البرلمانية لا تتعدى في الكويت قانون توارث الإمارة، فبخلاف هذا القانون تصدر القواعد الخاصة بنظام الحكم بذات إجراءات إصدار القوانين الأخرى، ولا يوجد نص يسبغ عليها قوة ترتفع بها على غيرها . فالمشكلة إذن محدودة بقانون توارث الإمارة، وهذا القانون لا يمكن النظر إليه كقانون أساسي إلا من زوية صدور من البرلمان، وهذا الوضع فرضته اعتبارات عملية خاصة بإعداد الدستور الكويتي .

ثانياً القوانين الأساسية التي تأخذ نفس مرتبة القوانين العادية:

وتتمثل هذه الطائفة في القوانين الأساسية التي لم ينص المشرع الدستوري على إجراءات معينة لإصدارها أو تعديلها، وبالتالي فإن هذه القوانين تصدر وتعدل بالطرق التي تصدر وتعدل بها القوانين العادية، سواء كانت صادرة تطبيقاً لنص وارد في الوثيقة الدستورية، أو كانت صادرة تلقائياً من السلطة التشريعية.

ومثل هذه القوانين الأساسية تأخذ مرتبة القوانين العادية، فلا يجوز لها أن تتضمن حكماً يخالف الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، كما يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكامها بقوانين تصدر منها بالإجراءات التي تتبعها لإصدار القوانين العادية.

ولما كان قانون توارث الإمارة له قوة دستورية، ولا يمكن بالتالي تعديله إلا بإجراءات تعديل الدستور ذاته، فإن اصطلاح القانون الأساسي ليس له في الكويت أي دلالة عملية .

وبناء عليه، فإن قانون توارث الإمارة في حقيقته هو جزء من الوثيقة الدستورية المكتوبة وإن كان منفصلاً عنها، وهو أمر جائز ومشروع، وهذا ما أعلنته بكل وضوح المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي .

انظر : د. فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٤، ٥٥ .

ثالثاً القوانين الأساسية التي تحتل مرتبة وسطى بين القوانين الدستورية والقوانين العادية:

وتتمثل هذه الطائفة في القوانين الأساسية التي يتطلب الدستور لوضعها وتعديلها إجراءات أقل من تلك التي يجب إتباعها لوضع وتعديل الوثيقة الدستورية، ولكنها في ذات الوقت أعلى من الإجراءات التي تتبع لوضع وتعديل القوانين العادية.

ومن أمثلة هذا النوع من القوانين: "القوانين الأساسية" في فرنسا في ظل دستورها الحالي لسنة ١٩٥٨، و"القوانين التنظيمية" في المملكة المغربية، وكذلك أيضاً "القوانين المكملّة للدستور" في مصر بعد التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في مارس ٢٠٠٧^(١).

(١) يلاحظ أن الفقه المصري لم يتفق على رأي واحد . بعد التعديل الدستوري الذي جرى سنة ١٩٨٠ . بخصوص درجة أو مرتبة القوانين المكملّة للدستور، فبينما يرى البعض أنها تعتبر في مرتبة القوانين العادية (بحجة أن ما جاء بالبند الثاني من المادة /١٩٥/ من الدستور يقتصر على مجرد أخذ رأي مجلس الشورى، ومثل هذا الإجراء لا يعدو أن يكون مجرد شكلية ثانوية)، يرى البعض الآخر . ويحق . أنها تحتل مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية (بحجة أن ما جاء بالبند الثاني من المادة /١٩٥/ من الدستور يوجب عرض القوانين المكملّة للدستور على مجلس الشورى لأخذ رأيه، ومثل هذا الإجراء يعد شكلية جوهرية لا يجوز إهمالها أو التجاوز عنها) .

ومن جانبنا، فإننا نعتقد أن التعديل الأخير الذي أجري على الدستور المصري يوم ٢٦ مارس/آذار ٢٠٠٧، ولاسيما المادة ١٩٤ منه، قد حسم هذا الخلاف الفقهي لصالح الرأي الثاني، فبموجب هذا التعديل أصبحت "موافقة" مجلس الشورى على مشروعات

ومثل هذه الطائفة من القوانين الأساسية تحتل مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لقانون أساسي أن يكون متعارضاً مع نص دستوري، أو يأتي بقواعد تتعارض مع أحكام الدستور، وإلا كان قانوناً غير دستوري، ولذلك فقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بأنه إذا كان يجوز للقانون الأساسي أن يكمل النص الدستوري أو يبين طريقة تطبيقه، فإنه لا يجوز له أن يعدل في هذا النص^(١).

كما لا يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكامها ونصوصها (القوانين الأساسية) بقوانين تصدر منها بالطريقة التي تتبعها لإصدار القوانين البرلمانية العادية^(٢).

القوانين المكتملة للدستور " واجبة "، بعد أن كان دور، في السابق يقتصر على مجرد إبداء رأيه في مشروعات القوانين تلك، دون أن يكون لهذا الرأي أي صفة ملزمة .
راجع ما سبق ذكر، في هذا الشأن : ص ١٠٤ (هامش رقم ٢)، ص ١١١ .
(٢) انظر : د. علي عبد العال، فكرة القوانين الأساسية، مرجع سابق، ص ١٧١؛ د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سابق، ص ٨٩، ٩٠ .
(٣) انظر : د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٢ .