مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية

اسم المقال: السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012
اسم الكاتب: د. جميلة الشربجي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1876
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 02:07 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

السلطة التأسيسية المنشأة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012

د. جميلة الشربجي*

الملخص

يعد الدستور القانون الأساسي في الدولة بمعنى أنه المصدر الأعلى لكل النشاطات القانونية فيها ، فالدستور هو الأساس الذي يقوم عليه نظامها القانوني وقواعده هي التي تنشئ وتنظم السلطات العامة فيها من تشريعية وتنفيذية وقضائية والتي توصف بأنها (سلطات منشأة) لأنها أنشئت بمقتضى الدستور الذي حدد اختصاصاتها وأوضح كيفية ممارستها لهذه الاختصاصات .

ومن أجل حماية الدستور ولصيانة أحكامه من العبث بها وتعديلها لبواعث وأغراض شخصية وآنية وبهدف إعطاء صيغة الاستقرار والثبات والقدسية لأحكامه ، اتجه المشرع الدستوري إلى إحاطة تعديل الدستور بإجراءات خاصة وأصول مشددة تختلف عن الأصول والإجراءات العادية المتبعة في تعديل القوانين العادية ، فأنشأ سلطة خاصة أوكل إليها مهمة تعديل الدستور اصطلح الفقه الدستوري على تسميتها ب(السلطة التأسيسية المنشأة) وهو النهج الذي تبناه المشرع الدستوري السوري في دستور عام 2012 في المادة (150) منه .

سنحاول من خلال هذا البحث بيان ماهية تلك السلطة ، ملقين الضوء على النهج الذي تبناه المشرع السوري بهذا الصدد.

* قسم القانون العام – كلية الحقوق_ جامعة دمشق

The Derived Constituent Power in the 2012 Constitution of the Syrian Arab Republic

Jamila Alshirbaji*

Abstract

The Constitution is the main law of the State, in the sense that it is the supreme source of all legal activities within the State. The Constitution is the basis of the State's legal system and its rules establish and regulate the State's public authorities, i.e. the legislative, executive and judicial authorities, which are described as the "the constitutionally established authorities" because they were established by the Constitution which specifies their competencies and explained how to exercise them.

In order to protect the Constitution and to safeguard its provisions from tampering and amended for personal and temporary purposes, and in order to give the status of persistent, stability and sanctity of its provisions, the Constitutional Legislator tended to provide for special procedures and strict requirements for the amendment of the Constitution, different from the normal procedures followed for the amendment of ordinary laws. He established a special authority entrusted with the task of amending the Constitution. The Constitutional jurisprudence has termed this authority as the "derived constituent power". This approach adopted by the Syrian Constitutional Legislator in the 2012 Constitution in its article 150.

In this paper we will try to explain what that power is, highlighting the approach adopted by the Syrian Constitutional Legislator in this regard.

* Department of Public Law - Damascus University

المقدمة:

يعد الدستور القانون الأساسي في الدولة بمعنى أنه المصدر الأسمى والأعلى لكل النشاطات القانونية فيها ، فالدستور هو الأساس الذي يقوم عليه نظامها القانوني وقواعده هي التي تنشئ وتنظم السلطات العامة فيها من(تشريعية وتنفيذية وقضائية) والتي توصف بأنها (سلطات منشأة) لأنها أنشئت بمقتضى الدستور الذي حدد اختصاصاتها وأوضح كيفية ممارستها لهذه الاختصاصات ، مقرراً مالها من امتيازات وما عليها من واجبات كما أنه يتولى تحديد الحقوق والحريات التي يتمتع بها مواطنو الدولة ويبين كيفية استعمالها محيطاً إياها بضمانات وموازنات فعالة تقيها شر اعتداء الحكام عليها.

ومن ثمَّ فالدستور هو السند الذي يسبغ الشرعية على تلك السلطات، بحيث لا تستطيع ممارسة أي نشاط إلا بمقتضى الدستور الذي وضعته سلطة أرقى من السلطات المنشأة والتي يطلق عليها الفقه الدستوري اصطلاح ((السلطة التأسيسية الأصلية)).

ومن أجل حماية الدستور ولصيانة أحكامه من العبث بها وتعديلها لبواعث وأغراض شخصية وآنية وبهدف إعطاء صفة الاستقرار والثبات والقدسية لأحكامه ، اتجه المشرع الدستوري في دول العالم عموماً إلى إحاطة طريقة تعديل الدستور بإجراءات خاصة وأصول مشددة تختلف عن الأصول والإجراءات العادية المتبعة في تعديل القوانين العادية ، هذه الإجراءات الخاصة هي التي تجعل دستور الدولة يتصف بصفة ((الجمود)) بحيث يتحقق لقواعده وإلى جانب سموها الموضوعي(المتعلق بمضمون القواعد التي يتضمنها الدستور) سمواً شكلياً ، يجعلها في قمة السلم الهرمي للنظام القانوني في الدولة، الأمر الذي يمنع السلطة التشريعية من تعديل أحكامه باتباع الطريقة ذاتها التي تعدل بها القوانين العادية، تحت طائلة اعتبار عملها مفتقداً للشرعية ومخالفاً للدستور.

وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، أنشأ المشرع الدستوري سلطة خاصة أوكل إليها مهمة تعديل الدستور، اصطلح الفقه الدستوري على تسميتها ب (السلطة التأسيسية المنشأة) تمييزاً لها عن بقية السلطات المنشأة في الدستور.

وهو النهج الذي تبناه المشرع الدستوري السوري في دستور 2012 حيث خصص الباب الخامس منه لبيان هذه السلطة وآلية عملها و ذلك في المادة (الخمسون بعد المئة) منه.

تبرز أهمية هذا البحث في محاولة بيان ماهية تلك السلطة وذلك بالعودة إلى دساتير بعض الدول، ملقين الضوء على المنهج الذي تبناه المشرع الدستوري السوري بهذا الصدد متبعين المنهج التحليلي من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية السلطة التأسيسية المنشأة.

الفرع الأول: موقف الأنظمة الدستورية من تحديد السلطة التأسيسية المنشأة.

الفرع الثاني: الإجراءات الناظمة لآلية عمل السلطة التأسيسية المنشأة.

المطلب الثاني: السلطة التأسيسية المنشأة في الدستور السوري لعام 2012.

الفرع الأول: آلية ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة لاختصاصها الدستوري.

الفرع الثاني: منهج المشرع الدستوري السوري في تحديد السلطة التأسيسية المنشأة.

المطلب الأول: ماهية السلطة التأسيسية المنشأة

أدرك المشرع الدستوري أهمية تعديل الدستور ذلك أن أي دستور هو وليد لبيئته الاجتماعية والسياسية التي تتعدل وتتغير باستمرار بما يتوافق مع الحاجات والظروف ولذلك نراه أقر بجواز تعديل الدستور بما يتناسب مع تلك التطورات، فأنشأ سلطة خاصة لتتولى وحدها دون غيرها صلاحية تعديل الدستور وقد اصطلح الفقه الدستوري أن يطلق على تلك السلطة اسم (السلطة التأسيسية المنشأة) تمييزاً لها عن بقية السلطات التي أنشأها الدستور من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ليخصها وحدها بوصف (التأسيسية) دلالة على أهمية الاختصاص الذي منحتها إياه (السلطة التأسيسية الأصلية) ولذلك نراهم أطلقوا وصف تلك

السلطة المختصة أصلاً بمهمة وضع الدستور (التأسيسية) على السلطة المنشأة المكلفة بمهمة تعديل الدستور جزئياً، لتمييزها عن بقية السلطات التي أنشأتها (السلطة التأسيسية الأًصلية) باصطلاح مميز هو (السلطة التأسيسية المنشأة) وهو ما نراه أمر منتقد ومبالغ فيه، فصحيح أن هذه السلطة أُنشأت لتتولى مهمة تعديل الدستور إلا إن ذلك لا يبيح وصفها بصفة السلطة التي أنشأتها (التأسيسية) ذلك أن صفة التأسيسية تفيد بكونها المؤسّسة والخالقة للنظام ، لأنها السلطة المنوط بها إرساء النظام الأساسي للدولة وهو الدستور ، وهي صفة لا يجوز أن تطلق إلا على (السلطة العليا) لأنها المصدر الرئيسي للشرعية في الدولة والتي تتمتع بصلاحيات مطلقة تمنحها كامل الحرية عند وضع الدستور، بخلاف السلطة المنشأة المختصة بتعديل الدستور التي تختص اختصاصاً محدوداً بالتعديل الجزئي للدستور دون أن يصل الأمر لحد تغييره تغييراً كاملاً وهي بهذا الصدد مقيدة بالإجراءات التي وضعتها (السلطة التأسيسية الأصلية) والمنصوص عليها في صلب الدستور، بمعنى أنها سلطة مشتقة استمدت اختصاصها من النص الدستوري، فهي ليست سلطة أصلية كتلك التي تضع الدستور ابتداءً وإنما هي سلطة فرعية اشتقت اختصاصها منها، ومن ثم فلا يجوز إطلاق وصف (التأسيسية) عليها بدايةً و ذلك تمييزاً لها عن السلطة التأسيسية الأصلية وإنما نرجح أن يطلق عليها اسم (السلطة المنشأة ذات الاختصاص التأسيسي) وذلك للدلالة على حقيقة الدور المنوط بها في تعديل الدستور جزئياً دون أن يمتد لتعديله كلياً.

سنحاول من خلال هذا المطلب، بيان موقف الأنظمة الدستورية من تحديد تلك السلطة، موضحين الإجراءات الناظمة لآلية عملها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول : موقف الأنظمة الدستورية من تحديد السلطة التأسيسية المنشأة:

اختلفت الأنظمة الدستورية حول تحديد السلطة التأسيسية المنشأة المختصة بتعديل الدستور، حيث نجد أن بعض تلك الأنظمة خولت بدساتيرها تلك السلطة إلى البرلمان ليمارسها استناداً لإجراءات محددة، وبعضها الآخر خول هذه السلطة لجمعية تأسيسية تُنتخب خاصة للقيام بهذه المهمة، وأنظمة أخرى خولت تلك الصلاحية إلى الشعب نفسه وذلك من خلال موافقته على التعديل بعد طرحه عليه باستفتاء شعبي.

أولاً: سلطة البرلمان في التعديل:

تشترط الدساتير التي تعهد للبرلمان بمهمة التعديل إجراءات وشروط خاصة أشد من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية [1]، ليس فقط فيما يتعلق بضرورة توافر أغلبية خاصة في إقرار التعديل وإنما أيضاً في مسألة درس ومناقشة الاقتراح، من ذلك أن يتطلب الدستور ضرورة أن يجتمع البرلمان إذا كان مؤلفاً من مجلسين في هيئة مؤتمر مع اشتراط الحصول على أغلبية خاصة حتى يتم الإقرار [2]، وهو ما كان مطبقاً في الدستور الفرنسي لعام 1875، حيث أوجب الدستور ضرورة اجتماع البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر عند التصويت على التعديل و لا يصح التعديل نهائياً إلا إذا أيدته أغلبية الثلثين من المجلس وهو ما تبناه أيضاً الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 في المادة (89) منه بنصها على أن ((لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور وفق الشروط

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي – القانون الدستوري والنظم السياسية – دار الهدى القاهرة –1999– ص 95.

[2] د. سعد عصفور – القانون الدستوري – القسم الأول – مقدمة القانون الدستوري –ط1– منشأة المعارف – الإسكندرية – 1954 ص 197.

الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة (42) ويصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة ويصبح التعديل نافذاً بعد إقراره بموجب استفتاء شعبي .

بيد أن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا اذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر، لا يجوز البدء بإجراء أي تعديل أو مواصلته عندما تكون وحدة التراب الوطني في خطر ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة)).[3]

وقد ينص الدستور على ضرورة توافر أغلبية خاصة في كل مجلس من المجلسين اللذين يتكون منهما البرلمان.[4]

وقد تشترط بعض الدساتير لتعديلها ضرورة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة من ذلك القانون الأساسي العراقي لعام 1925 الذي تطلب لتعديل الدستور حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة على أن يعرض مشروع التعديل على المجلس الجديد ولا يصبح التعديل نهائياً إلا إذا أيدته أغلبية الثلثين في هذا المجلس.[5]

أما الدستور الأردني النافذ لعام 1952 ، فقد اشترط لتعديله توافر أغلبية خاصة من مجلسي البرلمان تختلف عن الأغلبية الواجب توافرها لتعديل القانون العادي ، حيث نصت المادة (126) منه على أن ((تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من

[3] دستور فرنسا الصادر عام 1958 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2008 منشور على الانترنت – الرابط الآتي:
http://www.constituteproject.org تاريخ الدخول 2019/10/10

[4] د. نزيه رعد – القانون الدستوري العام –ط1– المؤسسة الحديثة للكتاب (د.م) .(د.ت) – ص 89.

[5] د. علي يوسف الشكري – مبادئ القانون الدستوري – ط 1– مطبعة دار الصفاء للطباعة والنشر – عمان – الأردن – 2011 –ص 336.

أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (92) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعد نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك)) [6].

ثانياً: سلطة الجمعية التأسيسية في التعديل

تذهب بعض الدساتير إلى تطلب انتخاب (جمعية تأسيسية) تنحصر مهمتها فقط في إجراء عملية تعديل الدستور، أي أنها لا تقوم بأي عمل آخر سوى تحضير مشروع تعديل الدستور.[7]

وقد تبنت بعض الولايات الأعضاء في الولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية دول أمريكا اللاتينية، هذه الطريقة في تعديل دساتيرها، [8]وكذلك اعتمدها الدستور الفرنسي لعام 1848.

ثالثاً: سلطة الشعب في التعديل

تذهب بعض الدساتير لاشتراط موافقة الشعب على مشروع التعديل حتى يصبح نافذاً.

وفي هذه الحالة يعد البرلمان أو لجنة فنية مشروع التعديل ثم يطرح هذا المشروع على الشعب لنيل موافقته، فإذا لم يوافق الشعب على مشروع التعديل، عاد كأنه لم يكن .[9]

ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه، الدستور السويسري [10] الحالي لعام 1999 في المادة (139) منه والتي جاءت تحت عنوان (المبادرة الشعبية المصاغة لاقتراح مراجعة جزئية للدستور بشروط خاصة:

---

[6] دستور الأردن الصادر عام 1952 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2011 منشور على الانترنت – الرابط التالي: https://www.constitvteproject.org

[7] د. حميد الساعدي – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق –ط1– دار الحكمة للطباعة والنشر – الموصل – العراق – 1990 –ص 106.

[8] د.كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – مطبعة جامعة دمشق – 1993– ص 142.

[9] د. نزيه رعد – القانون الدستوري العام – مرجع سابق – ص 90.

[10] دستور سويسرا لعام 1999 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2014 منشور على الانترنت – الرابط التالي:

1- يمكن لمائة ألف مواطن يتمتعون بحق التصويت اقتراح صيغة مشروع لمراجعة جزئية للدستور الاتحادي وذلك خلال 18 شهراً من تاريخ نشر مبادرتهم رسمياً.
2- يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح.
3- اذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام، فيمكن للجمعية الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً.
4- إذا وافقت الجمعية الاتحادية على مبادرة شعبية ذات صيغة عامة، فإنها تقوم بإعداد نص المراجعة الجزئية وفقاً للمبادرة وتعرضه للتصويت على الشعب والمقاطعات وإذا ما رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فإنها تقدمها للشعب للتصويت عليها وإبداء قراره فيها وإذا وافق الشعب عليها تقوم الجمعية الاتحادية بعدها بإعداد نص التعديل.
5- يتم عرض المبادرة الشعبية التي تكون في شكل مقترح محدد الأحكام، للتصويت على الشعب والمقاطعات وتعطي الجمعية الاتحادية توصياتها بقبول أو رفض المبادرة وفي هذه الحالة يمكنها تقديم اقتراح مضاد)).

ومن ذلك أيضاً دستور جمهورية مصر العربية [11] لعام 2014، في المادة (226) منه والتي نصت على أن ((لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها وأسباب التعديل.

http://www.constituteproject.org

[11] دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة – دار العربي للنشر و التوزيع –(د.م) – طبعة 2015– ص111.

وفي الأحوال جميعها، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي.

وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة ويكون التعديل نافذاً من تاريخ (إعلان النتيجة وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء)).

الفرع الثاني: الإجراءات الناظمة لآلية عمل السلطة التأسيسية المنشأة

تختلف الإجراءات الناظمة لآلية عمل السلطة التأسيسية المنِشأة باختلاف الظروف السياسية المحيطة بالدولة وكذلك باختلاف الاعتبارات الفنية التي تراعيها الدول بهذا الصدد.

فبالنسبة للظروف السياسية، فهي تتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، فإذا كانت الدولة تتبنى النظام البرلماني فيجب أن تأخذ الدولة، بالاعتبار عند التعديل رأي كل من الحكومة والبرلمان (الدستور اللبناني لعام 1923) وإذا كانت الدولة فيدرالية فلا يجوز أن يعدَّل الدستور إلا بعد الأخذ برأي الدول الأعضاء في الاتحاد وضمان موافقتها بأغلبية مشددة (الدستور الأمريكي لعام 1787)[12]

وإذا كان النظام السياسي السائد في الدولة، نظاماً ديمقراطياً شبه مباشر وجب مراعاة موقف الشعب والبرلمان (الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958)

[12] حيث تنص المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أن ((يقترح الكونغرس ، إذا رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك ، تعديلات لهذا الدستور أو يدعو بناء على طلب السلطات التشريعية لثلثي مختلف الولايات إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين صالحة من حيث جميع المقاصد والغايات كجزء من هذا الدستور ، عندما تصادق عليها السلطات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات)).

أما الاعتبارات الفنية فهي تتعلق بمبدأ توازي الأشكال أو تقابلها[13]، بمعنى وجوب اتباع ذات الإجراءات المتبعة عند وضع الدستور عند الرغبة في تعديله، فمثلاً لو وضع الدستور جمعية تأسيسية منتخبة وجب انتخاب جمعية مماثلة لغرض تعديله [14]، ولو عرض الدستور على الشعب في استفتاء عام وجب عند تعديله عرض التعديل عليه واستفتائه فيه لضمان موافقة الشعب على هذا التعديل.

والملاحظ أن قاعدة توازي الأشكال نادراً ما يُلجَأ إليها في تعديل الدستور في الوقت الحاضر وذلك نظراً للصعوبات والعوائق التي تضعها في طريق التعديل، إذ ليس من اليسير اختيار جمعية تأسيسية منتخبة لوضع نصوص التعديل في كل مرة يراد بها تعديل الدستور.

ولذلك يلجأ واضعو الدستور عادة إلى تبني طرق أكثر يسراً لإجراء التعديل، كاللجوء إلى لجنة فنية متخصصة لوضع مشروع التعديل بدلاً من انتخاب جمعية تأسيسية مع عرض المشروع على الشعب لإبداء رأيه فيه أو منح هذه الصلاحية للسلطة التشريعية مع اشتراط إجراءات خاصة في التعديل تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القانون العادي.

وبصرف النظر عن تباين الأنظمة الدستورية واختلافها حول الإجراءات التي تتبعها في تعديل الدستور إلا أن الملاحظ مرور التعديل بمراحل متشابهة مهما كان الأسلوب المتبع في التعديل وهي:

أولاً: مرحلة اقتراح التعديل:

يمثل الاقتراح، المرحلة الأولى لتعديل الدستور وقد تباينت الدساتير في تحديدها للجهة المختصة باقتراح التعديل، فبعض الدساتير خول هذه الصلاحية للشعب ذاته وبعضها الآخر

[13] د. فيصل كلثوم وآخرون – القانون الدستوري – منشورات جامعة دمشق – 2012 – ص166.

[14] ومثاله ما كان مطبقا في دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1848.

خولها للسلطة التنفيذية ودساتير أخرى خولتها للسلطة التشريعية، وقد تميل بعض الدساتير لتخويل هذه الصلاحية للسلطتين معاً .

والملاحظ أن منح صلاحية اقتراح التعديل لسلطة ما يهدف لترجيح كفتها على غيرها من السلطات:

1- فإذا كان الدستور يميل إلى ترجيح كفة البرلمان على الحكومة فإنه يخول صلاحية اقتراح التعديل للبرلمان وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي لعام 1791 والدستور الأمريكي لعام 1787 والدستور العراقي لعام 1970 والدستور البرازيلي لعام 1967 .[15]

2- إذا كان الدستور يميل الى ترجيح كفة الحكومة على البرلمان فإنه يخول صلاحية اقتراح التعديل للحكومة وهو ما أخذ به الدستور البرتغالي لعام 1923 والدستور الياباني لعام 1946.

3- إذا كان الدستور يسعى إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإنه يمنح صلاحية اقتراح تعديل الدستور للسلطتين على وجه الاشتراك من ذلك الدستور المصري لعام 1923 والدستور اللبناني لعام 1926 والذي منح في المادتين /76و 77/ حق اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية ومجلس النواب، ودستور الكويت لعام 1962 والذي منح في المادة (174) منه حق اقتراح التعديل للأمير وثلث أعضاء مجلس الأمة.[16]

4- أما إذا كان الدستور يسعى إلى إبراز دور الشعب في مباشرة السلطة فإنه يمنح الشعب حق اقتراح التعديل وهو ما أخذت به غالبية دساتير الولايات الأعضاء في الولايات المتحدة الأمريكية والدستور السويسري الذي يمنح عدد معين من أفراد الشعب الحق في اقتراح التعديل .

[15] د. محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – دار النهضة العربية – القاهرة – 1987– ص 378– وما يليها.

[16] يذكر أن مجلس الأمة في الدستور الكويتي هو السلطة التشريعية .

ثانياً: مرحلة إقرار مبدأ التعديل:

تميل معظم الدساتير لمنح الحق بإقرار مبدأ التعديل للبرلمان للبت فيما إذا كان هناك ضرورة لإجراء التعديل من عدمه، من ذلك: الدساتير الفرنسية لعام 1791 و1848 و1875 و 1946 والدستور التونسي لعام 1959 الذي منح مجلس الأمة حق إقرار مبدأ التعديل بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

وكذلك الدستور النرويجي لعام 1814 والدستور البلجيكي لعام 1831 والدستور الدنماركي لعام 1953.[17]

إلا أن بعض الدساتير لم تتبن هذا الاتجاه، إنما قررت أن تعهد بهذه المهمة لهيئة أو جمعية خاصة أو قد تتطلب موافقة الشعب على هذا التعديل عن طريق الاستفتاء الشعبي، كما في الدستور السويسري .

ثالثاً: مرحلة إعداد التعديل:

لا يشترط أن تكون الجهة المختصة بإعداد التعديل هي التي قدمته، حيث تنص بعض الدساتير على انتخاب هيئة تنحصر مهمتها في الإعداد أو تحضير اقتراح التعديل فقط كدستور الأرجنتين لعام 1833 أو أن يعهد بمهمة إعداد التعديل إلى لجنة خاصة، كما هو الحال في الدستور الإيراني لعام 1979.

وقد تسند بعض الدساتير هذه المهمة الى الحكومة، كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام 1926.

غير أن معظم الدساتير تعهد بهذه المهمة الى البرلمان مع بعض الشروط الخاصة التي تختلف من دستور الى آخر، كاشتراط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر من أجل التحضير للتعديل كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام 1875 أو قد تشترط حضور

[17] سعد عصفور–القانون الدستوري – مرجع سابق –ص200.

أغلبية خاصة عند مناقشة التعديل أو تشترط حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد يتولى مهمة التعديل كما في دستور هولندا لعام 1983.

وقد تشترط بعض الدساتير حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد كي يتولى مهمة التعديل كالدستور الاسباني لعام 1978[18]

رابعاً: مرحلة الإقرار النهائي للتعديل:

الملاحظ عموماً أن مهمة إقرار التعديل بصيغته النهائية تعود لذات السلطة التي قامت بمهمة إعداده [19] وبذلك فإن السلطة المختصة بإقرار التعديل نهائياً قد تكون الهيئة المنتخبة خصيصى لمهمة التعديل وقد تكون السلطة التشريعية مع وجود شروط خاصة [20]، وقد تعطى بعض الدساتير سلطة إقرار التعديل بصيغته النهائية إلى الشعب عن طريق الاستفتاء كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام 1958 والدستور المصري لعام 2014.

المطلب الثاني: السلطة التأسيسية المنشأة في الدستور السوري لعام 2012

خصص المشرع الدستوري السوري الباب الخامس من الدستور الذي جاء بعنوان (تعديل الدستور) لتحديد السلطة التأسيسية المنشأة وذلك في المادة الخمسون بعد المئة منه التي جاء فيها:

---

[18] د0 حسن مصطفى البحري –(د.م)– 2017– ص 448 حيث نص في المادة (168) منه على أنه : ((1– عند اقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور تشمل الباب التمهيدي أوالفصل الثاني أوالقسم الأول من الباب الآول أو الباب الثاني،تتم المصادقة على الاقتراح المذكور بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس ويم حل البرلمان على الفور 2– يجب أن يصادق مجلسا البرلمان المنتخبان على القرار ويشرعا في دراسة النص الجديد للدستور الذي يجب أن يصادق عليه أغلبية ثلثي أضاء كل مجلس من المجلسين 3– ب !قرار البرلمان للتعديل يستفتى عليه الشعب للمصاق عليه .

[19] د. بكر قباني – دراسات في القانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة (د.ت) – ص142

[20] د. نزيه رعد – القانون الدستوري العام – مرجع سابق –ص 93.

((1– لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

2– يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك.

3– يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.

4– يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عد التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية)).

كما تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام2017 في الفصل السابع من الباب الخامس منه المتعلق ب (الإجراءات التشريعية) الحديث عن تعديل الدستور وذلك في المواد (173وحتى 181).

سنحاول من خلال تحليل المواد السابقة بيان الآلية التي حددها الدستور لممارسة السلطة التأسيسية المنشأة لاختصاصها الدستوري، ملقين الضوء على المنهج الذي

تبناه المشرع الدستوري السوري في تحديده لتلك السلطة وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفـرع الأول: آليــة ممارســة الســلطة التأسيســية المنشــأة لاختصاصــها الدستوري

بتحليل مجمل النصوص والمواد المذكورة سابقاً نجد أن السلطة التأسيسية المنشأة في الدستور السوري تمارس عملها وفقاً للآلية التالية:

أولاً: اقتراح التعديل:

منح المشرع الدستوري السوري الحق في اقتراح التعديل الدستوري لكل من رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بنسبة ثلث أعضاء المجلس بالكامل، فإذا عرفنا أن عدد أعضاء مجلس الشعب السوري هو (250) عضواً فإنه يلزم لقبول اقتراح التعديل تقديمه من (84) عضواً من أعضاء مجلس الشعب على الأقل .

ثانياً: إقرار مبدأ التعديل:

في حال رغبة رئيس الجمهورية بممارسة حقة في اقتراح تعديل الدستور، فإنه يقدم الاقتراح إلى رئيس المجلس متضمناً المواد المقترح حذفها والمواد المقترح تعديل أحكامها والمواد الجديدة المقترح إضافتها ويرفق الاقتراح بالأسباب الموجبة لذلك [21]

أما إذا كان الاقتراح مقدماً من أعضاء مجلس الشعب فيقدم أيضاً إلى رئيس المجلس الذي يتولى تثبيت أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم مع تبليغ الاقتراح فور تقديمه إلى رئيس الجمهورية الذي له الحق في إيفاد من يمثله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة التي يشكلها مجلس الشعب.[22]

فإذا استوفى الاقتراح شروطه قُدِّم في أول جلسة تالية للمجلس حيث يوزع اقتراح تعديل الدستور مع لائحة أسبابه الموجبة على الأعضاء وتتلى خلاصته.

فإذا كان المجلس في غير دور انعقاده العادي دعي إلى دورة انعقاد استثنائية[23]

[21] م (174) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

[22] البند (3) من المادة (180) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

[23] البند (4)' من المادة (175) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

ثالثاً: اعداد التعديل:

فور اعتماد الاقتراح يشكل مجلس الشعب لجنة خاصة لبحثه مكونة من خمسة وعشرين عضواً[24]، يراعى الاختصاص في اختيار أعضائها بغرض البحث في اقتراحات التعديل، بناء على اقتراح من مكتب المجلس [25] وذلك سواء أكانت تلك الاقتراحات مقدمة من رئيس الجمهورية أم من أعضاء المجلس.

وعلى تلك اللجنة دراسة اقتراح التعديل وتقديم تقريرها عنه خلال خمسة عشر يوماً التالية لتكليفها ولها أن تطلب من المجلس تمديد تلك المدة لخمسة أيام أخرى .[26]

بمعنى أن المدة القصوى لتقديم تقرير اللجنة هي (عشرين يوماً) بينما لا حد أدنى لتلك المدة.

رابعاً: إقرار التعديل:

يناقش المجلس اقتراح التعديل بعد ورود تقرير اللجنة الخاصة أو بانتهاء المدة القصوى المحددة لدراسته، فإذا أقره بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه عد التعديل نهائياً ، شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية ويدرج في صلب الدستور [27].

فإذا رفض المجلس اقتراح التعديل يبلغ قراره إلى رئيس الجمهورية ولا يجوز إعادة عرضه عليه قبل انقضاء سنة من تاريخ الرفض [28].

---

[24] ولا ندري ما الغاية من تحديد عدد أعضاء هذه اللجنة في النظام الداخلي لمجلس الشعب وكان الأفضل برأينا ترك العدد لتقدير مكتب المجلس ، مكتفياً باشتراط الاختصاص في اختيار أعضائها ، ذلك أن العبرة دائماً تكون للنوع لا للكم .

[25] البند (2)من المادة(175) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

[26] البند (3) من المادة (175)من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

[27] البند (1) من المادة (181) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

[28] البند (2) من المادة (176) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

وإذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن التعديل بنتيجة تمدد الدورة بقرار من رئيس المجلس حتى استكمال إجراءات اقتراح التعديل فقط [29] .

الفرع الثاني: منهج المشرع الدستوري السوري في تحديد السلطة التأسيسية المنشأة

لم يجعل المشرع الدستوري السوري تلك السلطة محصورة بمجلس الشعب وحده، كما لم يجعلها اختصاصاً محجوزاً لرئيس الجمهورية، وإنما جعلها اختصاصاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مشترطاً ممارستها بإجراءات خاصة مشددة أضفت على الدستور السوري صفة الجمود وجعلته يحتل موقع القمة في تسلسل القواعد القانونية المطبقة في الدولة.

فمن أجل تعديله لا بد من اقتراح إما من رئيس الجمهورية أو نسبة ثلث أعضاء مجلس الشعب ومن ثمَّ يكون المشرع الدستوري السوري قد حقق التوازن بين السلطتين التنفيذية (ممثلة برئيسها) والسلطة التشريعية (مجسدة بثلث أعضائها)، بأن ساوى بينهما في حق الاقتراح، فإذا لم تتوافر هذه النسبة طوي الاقتراح وعُدَّ كأنه لم يكن.

أما من أجل إقرار التعديل بصفة نهائية فلا بد من موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب بالكامل وليس الحضور فقط، فإذا توافرت هذه النسبة واقترن ذلك بموافقة رئيس الجمهورية وعُدَّ التعديل نهائياً وأدخل في صلب الدستور.

وبذلك يكون المشرع الدستوري السوري قد حقق التوازن بين السلطتين أيضاً في مرحلة الإقرار النهائي بأن جعل تعديل الدستور ثمرة تلاقي إرادة هاتين السلطتين.

ولكن ...! ماذا إذا توافرت هذه النسبة المشددة ولم يوافق رئيس الجمهورية ؟

الملاحظ هنا، أن المشرع الدستوري قد جعل مصير التعديل الدستوري مرتبطاً بإرادة رئيس الجمهورية وذلك عندما اشترط ضرورة اقتران موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء بموافقة

[29] البند (5) من المادة (175) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.

رئيس الجمهورية، الأمر الذي يفهم منه بأسلوب المخالفة أن انتفاء موافقة رئيس الجمهورية يعد معدماً للتعديل الدستوري حيث يعُدَّ كأنه لم يكن .

ومن ثمَّ يكون المشرع الدستوري السوري قد خرج عن منهجه في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك عندما أجاز لرئيس السلطة التنفيذية تعطيل إرادة أكثرية أعضاء السلطة التشريعية، وهو أمر مستحيل الحدوث من الناحية السياسية، إذ من غير الحكمة أن يضع رئيس الجمهورية نفسه في مواجهة مع تلك الأغلبية لأعضاء السلطة التشريعية في مرحلة الإقرار النهائي للتعديل الدستوري.

ولو افترضنا أن رفض رئيس الجمهورية للتعديل الدستوري المقترح قد تأسس على مصلحة وطنية عليا، أفلم يكن من الأيسر التعبير عن عدم موافقته في مرحلة الاقتراح، عوضاً عن تركها لمرحلة الإقرار النهائي!

حتى وإن كانت هذه المصلحة قد استجدت قبل مرحلة الإقرار النهائي فنجد من الأيسر على رئيس الجمهورية وهو المكلف طبقاً للمادة (السادسة والتسعون) من الدستور بالسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة أن يلجأ إلى استفتاء الشعب بخصوص هذا التعديل طبقاً لسلطته المقررة في المادة (السادسة عشرة بعد المئة) والتي تنص على أن :

((لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وينشرها رئيس الجمهورية)).

وذلك عوضاً عن التصدي لأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب، بحيث يصبح مصير التعديل الدستوري النهائي مرتبطاً بإرادة الشعب فإذا وافق عليه صدر وإذا رفضه عُدَّ كأنه لم يكن.

ولذلك فإننا نرى بأن منهج المشرع الدستوري السوري بالنسبة لمرحلة الإقرار النهائي للتعديل أمراً منتقداً؛ لأنه منح رئيس الجمهورية الأفضلية فيما يتعلق بمصير التعديل

الدستوري، وكان الأولى بالمشرع الدستوري أن يحافظ على التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بمنح الرئيس مثلاً (حق الاعتراض) على التعديل قبل إقراره النهائي وذلك أسوة بالسلطة التي يملكها رئيس الجمهورية بالنسبة للقانون العادي وهو (القانون الأدنى) استناداً للمادة (المئة من الدستور) [30]

والتي تنص على أن ((يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية)).

إذ لا يعقل أن يسمح المشرع الدستوري لأعضاء مجلس الشعب بمواجهة اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين العادية بأكثرية (ثلثي أعضائه) ثم يسمح للرئيس بتعطيل تعديل الدستور وهو (القانون الأعلى والأسمى في الدولة) والذي وافقت عليه أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الشعب لمجرد عدم موافقته على التعديل، وحتى بدون اشتراط تسبيبه لهذا الرفض .

ألا يجعلنا ذلك نعتقد بأن المشرع الدستوري قد جعل سلطة رئيس الجمهورية مقيدة بالنسبة للقانون العادي (الأدنى) ومطلقة بالنسبة للدستور وهو (القانون الأعلى).

ومن هنا تبرز الحاجة ، لإعادة النظر في هذه المادة ، أملاً في تعديلها بما ينسجم مع نهج التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي أرساه دستورنا في مجمل مواده ، مع ترك دور الحكم (للشعب) في حال حدوث الخلاف بين هاتين السلطتين بشأن التعديل الدستوري .

الخاتمة:

[30] فمن خلال هذه المادة يمكن للرئيس الاعتراض على القوانين التي اقرها مجلس الشعب بأكثرية الحاضرين وذلك من خلال ردها الى مجلس الشعب ، فإذا عاد المجلس وأقرها ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه وجب على رئيس الجمهورية إصدارها على الرغم من اعتراضه.

بعد انتهائنا من البحث في ماهية السلطة التأسيسية المنشأة وبيان منهج المشرع الدستوري السوري في تحديدها وتنظيم آليه عملها، استناداً لدستور 2012 نبين ما يلي:

النتائج:

- أفرد المشرع الدستوري السوري باباً خاصاً لتعديل الدستور، دلالة على أهمية الاختصاص المتعلق بالتعديل وعدم جواز ممارسته بوصفه اختصاصاً عادياً.
- جعل المشرع الدستوري السوري اختصاص تعديل الدستور اختصاصاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دلالة على المركز المتوازن الذي تتمتع به كلتا السلطتين في الدستور السوري لعام 2012.

التوصيات :

ضرورة تعديل المادة (الخمسون بعد المئة) من الدستور بما ينسجم مع منهج المشرع الدستوري السوري في تحقيقه للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبما ينسجم مع مسلكه بالنسبة للقانون العادي بحيث يصبح نصها كالآتي:

1– لرئيس الجمهورية، كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

2– يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك.

3– يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.

4– يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عد التعديل نهائياً وأصدره رئيس الجمهورية.

5– لرئيس الجمهورية الاعتراض على التعديل بقرار معلل خلال شهر من تاريخ وروده إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقره المجلس ثانية بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه أصدره رئيس الجمهورية.

المراجع:

أولاً : المؤلفات العامة

- د. بكر قباني – دراسات في القانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة – (د.ت).
- د. حسن مصطفى البحري – القانون الدستوري –(د.م) –2017.
- د. حميد الساعدي – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق – ط1– دار الحكمة للطباعة والنشر – الموصل – العراق –1990.
- د. سعد عصفور –القانون الدستوري – القسم الأول – مقدمة القانون الدستوري – ط1– منشأة المعارف – الإسكندرية –1954.
- د. فيصل كلثوم وآخرون – القانون الدستوري – منشورات جامعة دمشق – التعليم المفتوح –2012.
- د. علي يوسف الشكري – مبادئ القانون الدستوري –ط1– مطبعة دار الصفاء للطباعة والنشر – عمان – الأردن –2011.
- د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – مطبعة جامعة دمشق – 1993.
- د. محسن خليل – القانون الدستوري والنظم السياسية – ج1– دار النهضة العربية – القاهرة –1987.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي – القانون الدستوري والنظم السياسية – دار الهدى – القاهرة – 1999 .
- د. نزيه رعد – القانون الدستوري العام –ط1 – المؤسسة الحديثة للكتاب (د.م) . (د.ت).

ثانياً : الدساتير

- دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958.
- دستور الاتحاد السويسري لعام 1999.
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014.
- دستور الاتحاد الأمريكي لعام 1787.

ثالثاً: الأنظمة

- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في 30 تموز 2017.