

سلطة مجلس الشعب في الرقابة على تشريعات رئيس الجمهورية في ظل الدستور السوري لعام 2012

محمود صالح¹، حسن البحري²

¹ طالب ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

² أستاذ دكتور، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

الملخص:

أجاز الدستور السوري لرئيس الجمهورية تولي سلطة التشريع في حالات محدّدة على سبيل الحصر.

وقد تبين أن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وفق الدستور السوري لعام 2012 هو اختصاص أصيل مستمد مباشرة من الدستور، وليس نتيجة تفويض تشريعي أو عرف دستوري.

بيد أن الدستور السوري ألزم إحالة المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات المحدّدة إلى مجلس الشعب بحسبانه السلطة المختصة أساساً في التشريع بهدف تولي الرقابة اللاحقة على تلك التشريعات، والتأكد من مدى دستوريته وملاءمتها، والسلطة التي يمارسها البرلمان على تشريعات رئيس الجمهورية لا ترتبط بحق المجلس في الاعتراض على المراسيم التشريعية أمام المحكمة الدستورية العليا، فالمجلس يمتلك الحق إما في إلغاء أو تعديل المراسيم التشريعية، أو عرضها على المحكمة الدستورية العليا، وقد تم شرح إجراءات عرض المراسيم التشريعية على مجلس الشعب وآلية الإلغاء أو التعديل وفق ما هو مقرر في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس الشعب.

الكلمات المفتاحية: مجلس الشعب، الدستور السوري.

تاريخ الابداع: 2022/5/30

تاريخ القبول: 2022/6/16



حقوق النشر: جامعة دمشق -
سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق
النشر بموجب

CC BY-NC-SA

The authority of the People's Assembly to monitor the legislation of the President of the Republic under the Syrian Constitution of 2012

Mahmoud Saleh¹, Hassan Al-Bahri²

1 Master's student, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Damascus.

2 Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Damascus.

Abstract:

The Syrian Constitution authorized the President of the Republic to assume the power to legislate in specific cases exclusively.

The President's legislative competence under the 2012 Syrian Constitution was found to be inherent directly derived from the Constitution, not as a result of a legislative mandate or constitutional custom.

However, the Syrian Constitution binds the status of the legislative decrees promulgated by the President of the Republic in cases specified to the People's Assembly, primarily by the competent authority in the legislation with a view to assuming subsequent control over such legislation. and to ascertain its constitutionality and relevance, and the power exercised by Parliament over the legislation of the President of the Republic is not linked to the Council's right to challenge legislative decrees before the Supreme Constitutional Court the Council has the right to either repeal or amend legislative decrees, The procedure for submitting legislative decrees to the People's Assembly and the mechanism for annulment or amendment as established in the Constitution or in the rules of procedure of the People's Assembly have been explained.

Key Words: People's Assembly, Syrian Constitution.

Received: 30/5/2022

Accepted: 16/6/2022



Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under

a CC BY- NC-SA

المقدمة:

تقوم النظم السياسية الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات بحسبانه واحداً من المبادئ التي لعبت ولا تزال تلعب دوراً إيجابياً في تحسين العلاقة بين السلطات العامة والمجتمع. وتمت ضمانه هذا المبدأ في دساتير دول عالمنا المعاصر سواء أكان ذلك بنصوص صريحة أم بطريقة الاستنتاج من مجمل النص الدستوري وروحه.

ومبدأ فصل السلطات بهذه المنزلة يعد واحداً من الأركان الرئيسة لمبدأ دولة القانون الذي يعد بدوره المؤشر الرئيس الذي يأتي في مطلع المؤشرات، بل يعد وحدة قياس لتصنيف أشكال الحكومات إن كانت حكومة استبدادية أو حكومة قانونية، أو إذا كانت حكومة فردية أو حكومة أقلية أو حكومة ديمقراطية، حيث ظهرت إلى الوجود أنظمة حكم شمولية رفضت الأخذ بمبدأ فصل السلطات كمقابل لأنظمة الحكم الديمقراطي التي انتهت باعتماد مبدأ الديمقراطية التمثيلية (النيابية) كنظام من أنظمة الحكم الديمقراطي التي اجتاحت معظم دول العالم المعاصر.

ولم يغفل الدستور السوري لعام 2012 الضمانات الأساسية لقيام دولة القانون، بل تضمنت الوثيقة الدستورية النافذة مجموعة من ضمانات دولة القانون، أهمها: ضمانه الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء. واستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات تسند الدساتير الديمقراطية الوظيفة التشريعية إلى الهيئة التشريعية التي تتولى صناعة قواعد عامة مجردة موجهة إلى السلطات وإلى الأفراد، وتتصف بطابع الإلزام، على أن تنقيد السلطة التشريعية في معرض قيامها بوظيفة التشريع بالإجراءات والشكليات والأهداف التي نص عليها الدستور، كي تحصل التشريعات التي سنتها على شرعيتها. والمقصود بالتشريع الذي تسنّه السلطة التشريعية هو ذلك القانون البرلماني الذي يخرج إلى الوجود وفق إجراءات وأشكال تجعله يختلف عن القواعد القانونية الأخرى، وخاصة اللوائح حيث تجيز الدساتير (كالدستور الألماني) للمشرع تفويض السلطة التنفيذية بصلاحيته إصدار قرارات تشريعية، على أن يحدد في القانون المتضمن التفويض التشريعي الموضوعات التي يجوز تنظيمها بقرارات تشريعية، والهدف منه وزمان تطبيقية، كما يجب أن تذكر المرجعية القانونية في نصوص القرار التشريعي الذي تصدره السلطة التنفيذية. كذلك فقد اعتمد الدستور المصري لعام 2014 مبدأ التفويض التشريعي، حيث أجاز للبرلمان تفويض رئيس الجمهورية بإصدار ما يطلق عليه في مصر قرار بقانون أو لائحة تفويضية. وتعد التشريعات التي تصدر على صورة لوائح أو أوامر نظامية (قانونية) تشريعات فرعية، وليست تشريعات أصلية وتأتي وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية في مرتبة أدنى من الدستور وأدنى من القانون البرلماني.

بيد أن الدستور السوري كان قد ذهب إلى أبعد من ذلك عندما منح رئيس الجمهورية اختصاصاً تشريعياً خالصاً وبنص دستوري مباشر. حيث نصّت المادة/113/ من دستور سورية لعام 2012 على أن: (1- يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا).

2- تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له.

3- للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدلها عدت مقررته حكماً).

عند هذا النص يقف الباحث متسائلاً عن التكييف القانوني للاختصاص التشريعي الممنوح بنص دستوري مباشر لرئيس الجمهورية. فمن جهة فإن الاختصاص في التشريع إنما هو أمر معقود صراحة لمجلس الشعب، ويتولاها على الوجه المبين في الدستور. لكن في المقابل نجد أن النص الدستوري قد منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات محددة. فهل يفهم من الفقرة 1/ من المادة 113/ أننا بصدد توزيع للاختصاص التشريعي بين مجلس الشعب وبين رئيس الجمهورية؟ هل يفهم من ذلك أننا بصدد تفويض تشريعي أو نقل للاختصاص التشريعي؟ أم أننا أمام حالات استثنائية جاء بها المشرع الدستوري بغرض تفادي حدوث فراغ التشريعي؟ هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية نقرأ في الدستور السوري لعام 2012 أن التشريعات التي يتولى رئيس الجمهورية صياغتها استناداً إلى أحكام الفقرة 1/ في المادة 113/ إنما يجب أن تعرض على مجلس الشعب خلال أول جلسة انعقاد له.

وهنا يغدو طرح السؤال الآتي مشروعاً ومآله؟!

ما المسوغات النظرية والعملية عرض التشريعات على المجلس في أول جلسة انعقاد له؟ فهل يمكن عدّها بمثابة عودة للأصيل لممارسة صلاحيته التشريعية؟ وهل يعني إقرارها كما هي بمثابة تصديق عليها من الأصيل؟ ثم أين تكمن العلة في حال قرر مجلس الشعب تعديلها أو إلغائها—أن يتم ذلك بقانون يقره المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه الحاضرين؟ هذه التساؤلات هي التي حفزت الباحث ودفعته للتصدي لهذا الموضوع .

أولاً: إشكالية موضوع البحث وأسباب اختياره:

يكثر الحديث في أوساط الفقه الدستوري حول مدى توافق منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية - وهو رئيس السلطة التنفيذية- اختصاصاً تشريعياً، إذ يتبدى للأذهان لأول وهلة أن ذلك يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوزيعها على المؤسسات الدولة، وهو مبدأ يقوم عليه دستور السوري لعام 2012، خلافاً لما عليه الحال في ظل دستور عام 1973 الذي قُيِّم من قبل الفقه الدستوري والإداري بأنه لا يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، بقدر ما كان يقوم على التفريق بين الوظيفة السياسية من جهة والوظيفة الإدارية من جهة أخرى. وإذا كان للاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 ما يسوغه من مبادئ دستورية قام عليها الدستور المذكور كمبدأ الحزب القائد، ومبدأ الديمقراطية الشعبية ومبدأ الاقتصاد الاشتراكي المركزي المخطط، فإن الدستور الحالي لعام 2012 قد تبنى خلافاً لذلك مبدأ التعددية السياسية ومبدأ التعددية الحزبية ومبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في الدولة ومبدأ الديمقراطية التمثيلية (النيابية) ومبدأ الفصل بين السلطات، مما يعني لأول وهلة أن منح سلطة الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية قد يتعارض مع المبادئ المذكورة، وعليه فإن إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول سؤالين رئيسيين:

الأول: ما مدى توافق الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وفق دستور 2012 مع مبادئ هذه الدستور وأهمها: مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الديمقراطية النيابية؟

الثاني: ما الحكم من عرض التشريعات التي يصدرها الرئيس على مجلس الشعب بعد انعقاده؟ وخاصة أن تلك التشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية في غيبته قد دخلت حيز التنفيذ وأنتجت آثارها بعد إصدارها ونشرها أصولاً؟ وما هي السلطات التي يمكنها مجلس الشعب عند تعقيبه على تلك التشريعات؟

هذه التساؤلات وغيرها تشكل مركز ثقل هذا البحث، وسيحاول الباحث الإجابة عليها من خلال تحليل النصوص الدستورية في ضوء المبادئ العامة المعمول في سائر دول العالم الديمقراطي.

ثانياً: الأهمية العلمية للدراسة:

مما لا شك فيه فإن أية مبادرة بحثية ينبغي أن تكون هادفة وفعالة لتساهم إلى جانب غيرها من الدراسات السابقة في تحقيق الفائدة العلمية والعملية على صعيد الدولة والمجتمع.

وتتجسد الأهمية العلمية لهذه الدراسة في كونها تقارب مسألة دستورية جوهرية، ألا وهي مسألة سن التشريعات التي يفترض أن تأتي ملبية للأهداف التي رسمها المشرع الدستوري والمتجسدة في تحقيق المبادئ البنوية للدولة وأهمها: دولة القانون ودولة الرعاية والعدالة الاجتماعية ودولة الحماية للحقوق والحريات الأساسية التي أكد عليها الدستوري في مواضيع كثيرة.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

يسعى الباحث من خلال دراسته هذه إلى الإجابة عن التساؤلات التي تطرحها، محاولاً الاستفادة مما هو قائم في الدساتير المقارنة، فيما يختص بموضوعها؛ لا سيما وأن موضوع البحث يتعلق بإحدى الوظائف الأساسية للدولة (الوظيفة التشريعية) التي تعد التعبير المباشر لمبدأ الديمقراطية ومقتضيات الحكم الرشيد. بيد أن التركيز سيكون على توضيح العلاقة بين السلطة التشريعية الأصلية (مجلس الشعب) ورئيس الجمهورية الذي أولاه الدستور سلطة التشريع، وذلك من خلال شرح وتفنيد الصلاحيات التي يملكها مجلس الشعب بهذا الشأن.

رابعاً: منهج الدراسة:

سلك الباحث في معرض إعداد هذا البحث المنهج التحليلي بحسبان أن الإجابة على تساؤلات الدراسة إنما تقتضي تحليل نصوص الدستور ذات الصلة بموضوعها، بغية التوصل إلى نتائج تتضمن إجابات مباشرة على تساؤلات الدراسة. ومن الناحية الإجرائية يقتضي الأمر أن يصار إلى بسط المبادئ الدستورية العامة على طاولة البحث محاولة من الباحث إسناد وجهة نظره الشخصية بالحجج والبراهين المستوحاة من المبادئ الدستورية العامة، ومن الاجتهاد القضائي والفقه.

تقسيم الدراسة:

تقتضى الإحاطة العلمية بموضوع البحث والتعمق في معالجته تقسيمه إلى مطلبين اثنين: يتناول الأول منهما سلطة رئيس الجمهورية في تولي وظيفة التشريع وحالاتها، أما الثاني فقد خصص لشرح وتحليل إجراء عرض المراسيم التشريعية على مجلس الشعب وتحليل صلاحياته إزائها.

المطلب الأول:

سلطة رئيس الجمهورية في تولي وظيفة التشريع وحالاتها:

ستتم دراسة هذا المطلب من خلال فرعين اثنين: يخصص الأول لدراسة ماهية سلطة التشريع بصورة عامة ثم ننتقل إلى الفرع الثاني الذي سيخصص لدراسة حالات تولي رئيس الجمهورية لسلطة التشريع، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول:

ماهية سلطة التشريع:

يتضمن مصطلح سلطة التشريع مفردتين اثنتين: الأولى سلطة، والثانية تشريع. والسلطة بمفهومها العام تأخذ مدلولين اثنين¹:

الأول: المدلول العضوي، والثاني: المدلول الوظيفي .

والسلطة بمعناها العضوي لا تعدو أن تكون بنية تنظيمية يتم إحداثها وفق مجموعة من الإجراءات تبدأ بدراسة جدوى إحداثها وتنتهي بالصك الرسمي الذي يبين تفصيلات هيكليتها وأهدافها واختصاصاتها. والسلطة بالمدلول العضوي هي ترجمة لمصطلح (Organ) بالمعنى اللاتيني. وبهذا المعنى يصلح مصطلح "السلطة" للتطبيق على كل بنية تنظيمية مهما بلغ حجمها: فقد تكون وزارة وقد تكون

وزارة هيئة وقد تكون مؤسسة وقد تكون شركة وقد تكون جمعية وقد تكون مجلس وهكذا.

والسلطة بهذا المعنى (العضوي- التنظيمي) تختلف عن السلطة بالمعنى الوظيفي الذي يتجسد بمجموعة من الصلاحيات والمكنات التي تمنح لكل هيئة تتحقق فيها شروط السلطة بالمعنى العضوي: بعبارة أخرى: إن السلطة بالمعنى الوظيفي (=الموضوعي) تعني الحق في التصرف وإصدار الأوامر، سواء للقيام بعمل و للامتناع عنه، وهي تأخذ عادة إحدى صورتين: إما أن تكون سلطة رسمية، أي سلطة المنصب، وإما أن تكون سلطة قائمة على الخبرة والعلم والخبرة والمركز الأدبي².

وتجدر الإشارة إلى إحداث السلطة بالمعنى التنظيمي (=العضوي) إنما يتطلب وثيقة رسمية، وهذه قد تكون دستور أو قانون أو قرار إداري.

وقد تكون السلطة بالمعنى العضوي الواسع على صورة هيئة لها كيانها المستقل على مستوى الدولة كتنظيم سياسي متكامل الأركان، وقد تكون على مستوى إحدى التنظيمات الإدارية داخل الدولة: كهيئات الإدارة المحلية وهيئات الإدارة المرفقية.

فالسطات العضوية التي تعمل على مستوى الدولة ككل وتشكل كل منها كياناً مستقلاً هي السلطات التقليدية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية ويتم إحداث هذه السلطات -بافتراضها مؤسسات دستورية- بموجب الوثيقة الدستورية ذاتها، أي لا وجود لها قبل أن يحدثها المشرع الدستوري بحسبان أن إحداثها، يحتاج إلى نص في الدستور³. أما السلطات الأخرى والتي يكون مجال عملها محددًا إقليمياً أو قطاعاً (فنياً) فيمكن إحداثها بصك رسمي أقل درجة من الوثيقة الدستورية، أي إما بقانون أو بقرار لائحي.

واستناداً إلى ما سبق فإن السلطة التشريعية بمعناها العضوي هي من صنع الدستور الذي ينفرد بسماوات خارجية سواءً لجهة طريقة وضعه⁴، أو لجهة قيمة الموضوعات التي ينظمها، لذلك فهو يحتل موقع الصدارة ضمن الكتلة القانونية النافذة في الدولة: وإذا كانت

¹ انظر للمزيد من التفصيل: د. سعيد نحيلي، السلطة التشريعية، بحث منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، القانون العام، المجلد الرابع، ص 175.

² انظر: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، نسخة خاصة بسوريا، 2002، ص 73 وما بعدها.

وانظر أيضاً: د. محمد سعيد أحمد، التنظيم وتطور أساليب العمل، القاهرة، 1971، ص 143.

³ انظر: د. حسن البحري، القانون الدستوري، طبعة عام 2017، من دون ناشر، ص 111 وما بعدها.

⁴ انظر حول طرق وضع الدستور والهيئة المختصة بوضع وثيقة الدستور: د. حسن البحري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 154. وانظر أيضاً: د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2005، ص 63 وما بعدها. وانظر أيضاً: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، بإذن من جامعة دمشق، 1900، ص 144.

عملية إحداث السلطة التشريعية (بمعناها العضوي) هي من صنع المشرع الدستوري، فإن هذا الأخير هو الذي يمنحها السلطة بالمعنى الوظيفي (أي الصلاحيات المختصة بها). وأولى الصلاحيات التي يمنحها الدستور للسلطة التشريعية تتجسد في وضع القواعد القانونية العامة المجردة التي تتجلى في أوامر ونواهي وتراخيص لتنظيم السلوك الإنساني. وبصرف النظر عن أنواع القواعد القانونية- التي لا يتسع المقام لعرضها في هذا البحث-، فإن نفاذها وتنفيذها إنما يرتبط بمدى شرعيتها. ومما لا شك فيه فإن شرعية القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية إنما تستمد من شرعية صانعيها التي تجد مصدرها في الوثيقة الدستورية. بعبارة أدق: عندما يصنع الدستور سلطة ما، فإنه يحدد لها بأن معاً نطاق وظيفتها. وإذا ما قمنا بإسقاط ذلك على السلطة التشريعية في الدستور السوري. نجد أن الدستور السوري قد خصص الأحكام الواردة في الباب الثالث منه لسلطات الدولة وجاءت السلطة التشريعية كأول سلطة عضوية من سلطات الدولة.

وبذلك تعد السلطة التشريعية واحدة من المؤسسات الدستورية في سورية، وقد أسماها الدستور مجلس الشعب وأسند إليه سلطة التشريع بمنعها الوظيفي. حيث نصت المادة /55/ من الدستور السوري لعام 2012 على أن (يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس الشعب على الوجه المبين في الدستور).

أي إن عملية إقرار القوانين هو أولى الاختصاصات المسندة إلى مجلس الشعب وهذا ما نص عليه الدستور في المادة /75/ منه التي حددت اختصاص المجلس ومنها: إقرار القوانين.

ويقصد بمصطلح "إقرار" في هذا السياق القرار التشريعي النهائي الذي يتخذه المجلس كهيئة تشريعية متضمناً الموافقة النهائية على مشروعات القوانين التي وصلت إليه من السلطة التي تملك المبادرة التشريعية، وهذه ممثلة وفقاً للدستور السوري برئيس الجمهورية (المادة /112/ من الدستور)، ومجلس الوزراء (المادة /128/ فقرة /4/ من الدستور) وأعضاء مجلس الشعب (المادة /74/ من الدستور). فإقرار القوانين كأحد اختصاصات مجلس الشعب إنما يعد مرحلة من مراحل صنع القانون بعد إحالة مشروع القانون أو الاقتراح بقانون إليه. حيث يسبق عملية الإقرار مجموعة من الإجراءات تتمثل بالمناقشات والمداولات التي يجريها المجلس وفق ما هو منصوص عنه في النظام الداخلي. وبعدها يجري التصويت على مشروع القانون أو الاقتراح بقانون. عندها تكون النتيجة إما إقرار القانون، فيصبح المشروع أو الاقتراح قانوناً ويقوم رئيس الجمهورية بإصداره أو الاعتراض عليه وإعادته إلى مصدره. مع الأخذ في الحسبان أن صلاحية رئيس الجمهورية في توقيف عملية إصدار القانون إنما تمارس من خلال تقديم اعتراض معلن يقدمه خلال شهر من تاريخ وروده إلى رئاسة الجمهورية. فإذا لم يعترض رئيس الجمهورية على القانون الذي أقره مجلس الشعب يقوم الرئيس بإصداره، حيث تعد مرحلة الإصدار آخر أطوار ولادة القانون. ويأخذ القانون الذي يقره مجلس الشعب وفق ما سبق توضيحه صفة القانون البرلماني، أي أنه يتمتع بصفة القانون من حيث الشكل ومن حيث الموضوع، بافتراض إقراره من قبل السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع، وبافتراض خضوعه إلى الإجراءات والشكليات المنصوص عنها في الدستور.

والقانون البرلماني بهذه المنزلة يتمتع بأهمية كبيرة وبخصائص تميزه عن غيره من التشريعات، لا سيما تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية على صورة لوائح أو أنظمة⁵.

⁵ انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، 2012، ص 105.

حيث تتأتى أهميته من أنه يجسد المبدأ الدستوري الذي أقر بأن السيادة للشعب، ولا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، إلا أن ممارستها تكون ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور. ويعد هذا بدوره تجسيدا لمبدأ الديمقراطية النيابية (التمثيلية) التي اعتمدها الدستور السوري متأثراً بغيره من الدساتير الحديثة. ويستفاد ذلك من نص المادة /12/ من الدستور التي عدت المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع⁶.

وهكذا فإن سلطة إقرار القوانين الممنوحة لمجلس الشعب إنما هي صلاحية قد وافق عليها الشعب صاحب السيادة، حيث يعمل المجلس باسم الشعب ولصالحه، أي إن دوره هو تجسيد للإرادة الشعبية التي انتخبته.

يستنتج مما سبق أعلاه أن سلطة التشريع كوظيفة تمارس وفقاً للدستور السوري من قبل السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب الذي يجري تشكيكه بطريقة الانتخاب الحر والمباشر المتساوي العام والسري، فيستمد شرعية وجوده وشرعية مباشرة وظيفته من قبل الشعب، كما أن شرعية أعماله وقوتها القانونية تأتي من خلال كونه يعمل باسم الشعب ولحساب الشعب.

وإذا كان الدستور السوري قد منح مجلس الشعب الاختصاص التشريعي كمبدأ عام، وإذا كان لهذا المبدأ مسوغاته النظرية وأهمها تجسيد مبدأ الديمقراطية النيابية، وتحقيق التكامل بين السلطة التشريعية بالمدلول العضوي والسلطة التشريعية بمدلولها الوظيفي. بيد أن المشرع الدستوري قد خرج عن هذا الأصل العام في موضع آخر من الدستور، عندما أجاز لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في حالات محددة؟ فهل يعني ذلك أننا بنتنا أمام سلطتين تشريعتين بالمعنى العضوي والوظيفي؟ أم أننا أمام سلطة تشريعية وحيدة من الناحية العضوية وازدواج في السلطة التشريعية من الناحية الوظيفية؟

وعليه سنتم مناقشة هذا الموضوع من خلال الفرع الآتي.

الفرع الثاني:

حالات تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع وأساسها النظري:

استناداً إلى الدستور السوري لعام 2012 يعد رئيس الجمهورية جزءاً من السلطة التنفيذية ويمارسها بالمشاركة مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ضمن الحدود المقررة في الدستور.

وقد خصص الدستور السوري لعام 2012 أحكاماً عدة لمؤسسة رئاسة الجمهورية أهمها: أن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل مجلس الشعب مباشرة، ويمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب⁷.

وبالمدلول العضوي فإن رئيس الجمهورية إذاً هو جزء من السلطة الثانية (وهي السلطة التنفيذية)، وعلى هذا الأساس منحه المشرع الدستوري اختصاصات وصلاحيات ذات طبيعة تنفيذية (كأصل عام).

حيث يقوم بتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويقوم بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته كما يتولى تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ويصدر القرارات والأوامر الإدارية، بل له سلطة إصدار لوائح الضرورة ضمن الحدود والشروط المحددة من المادة /114/ من الدستور⁸.

⁶ يرجى العودة إلى نص المادة /12/ من الدستور السوري لعام 2012.
⁷ المادة /86/ فقرة /1/ من دستور 2012، وكذلك المادة /83/ منه.

كما يملك رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية في علاقته مع مجلس الشعب أبرزها دعوة المجلس للانعقاد إلى دورة استثنائية⁹، كما يملك صلاحية حلّ مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، بالإضافة إلى اختصاصه المتمثل في حق المبادرة التشريعية من خلال إعداد مشاريع القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.

وأخيراً وليس آخراً يملك رئيس الجمهورية الرقابة على القوانين التي أقرها مجلس الشعب وأحيلت إليه بغية إصدارها، وذلك من خلال اعتراضه عليها قبل إصدارها، وتجدر الإشارة إلى أن الصلاحيات المذكورة أعلاه إنما يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة، في ممارسة معرض علاقته بالهيئة التشريعية (مجلس الشعب)، أو في معرض علاقته بمجلس الوزراء بافتراضه الجزء الثاني من السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية¹⁰.

وهكذا تبين لنا أن المركز الدستوري والقانوني لرئيس الجمهورية لا يختزل بكونه رئيساً للسلطة التنفيذية، بل بصفته رئيساً للدولة ومسؤول أمام الشعب بضرورة احترام الدستور والسير المنتظم لسلطات الدولة. وبهذه المنزلة لا تقتصر اختصاصاته على الجانب التنفيذي، بل تمتد لتشمل اختصاصات وصلاحيات تشريعية، فما هي الحالات التي يحق فيها لرئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التشريعية؟ وما هو الأساس النظري لسلطة رئيس الجمهورية في ممارسة وظيفة التشريع؟

تضمنت المادة /113/ من الدستور السوري لعام 2012¹¹ الحالات التي يمارس فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالمعنى الوظيفي وهذه الحالات هي:

1. التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب.
 2. أثناء انعقاد مجلس الشعب على أن تستدعي الضرورة القصوى ذلك.
 3. خلال الفترة التي يكون فيها مجلس الشعب منحلًا.
- وسيتّم شرح هذه الحالات وتأصيلها وفق الترتيب الآتي:

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب:

نصت الفقرة /1/ من الدستور السوري لعام 2012 على أن: "يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر، ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها".

يستفاد من ذلك أن مجلس الشعب كسلطة تشريعية بالمدلولين العضوي والوظيفي لا يعد بحالة انعقاد دائم، ينجم عن ذلك أن المجلس لا يمكن أن يباشر اختصاصه الأصيل في إقرار القوانين إلا إذا كان منعقدًا ضمن دوراته العادية التي يحدد نظامه الداخلي مواعيدها ومدة كل منها¹².

⁸ نصت المادة /114/ من الدستور الآتي: "إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

⁹ المادة /65/ فقرة /2/ من دستور عام 2012.

¹⁰ لا بد من التنويه أن الدستور السوري أخذ بملامح النظام الرئاسي وملامح النظام البرلماني، لذا فلا غرابة أن تكون أمام سلطة تنفيذية ثنائية وهي مجلس الوزراء بحسبانه الهيئة التنفيذية العليا في الدولة.

¹¹ سبق أن تضمنت المادة /111/ من دستور عام 1973 الحالات التي يتولى فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع.

وهنا، فقد تنبه المشرع الدستوري إلى ضرورة تغطية الفترة التي يغيب بها المجلس عن الانعقاد كي تستمر العملية التشريعية، أجاز لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاصاً تشريعياً محدداً زمنياً بفترة عدم انعقاد المجلس. يستنتج بمفهوم المخالفة أن الحالة الأولى من حالات ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع تكون مشروطة بعدم وجود دورة انعقاد عادية للمجلس، عندئذ يتولى رئيس الجمهورية صلاحية التشريع تعويضاً عن المجلس في فترة عدم انعقاد، وتعد هذه الآلية الدستورية وسيلة مناسبة لجسر الفترة الزمنية التي يغيب فيها المجلس عن الانعقاد دستورياً وقانونياً (وفق نظامه الداخلي)، بحسبان أن ضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد قد يتطلب سن تشريع معين، وهذا الأمر يقع على عاتق مؤسسات الدولة (بما فيها مؤسسة الرئاسة)، الأمر الذي يؤدي بنا إلى القول إلى أن منح رئيس الجمهورية وحده دون غيره من أعضاء السلطة التنفيذية صلاحية التشريع يعد أمراً ضرورياً تسوغه اعتبارات عملية واضحة.

وبما أن المادة /113/ قد نصت على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع تكون خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، فالمقصود بذلك -برأي الباحث- الدورات العادية للمجلس المنصوص عنها في الفقرة /1/ من المادة /65/ من الدستور وكذلك الدورات الاستثنائية التي يعقدها المجلس بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء المجلس أو من مكتب المجلس وفقاً لأحكام الفقرة /2/ من المادة /65/ من الدستور، بحسبان أن الفقرة /1/ الجملة الأولى من المادة /113/ قد جاءت مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه.

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع أثناء انعقاد مجلس الشعب إذا استدعت الضرورة ذلك:

تختلف هذه الحالة عن الأولى في أن رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة سلطة التشريع حتى ولو كان مجلس الشعب في حالة انعقاد (سواءً أكان الانعقاد ضمن دوراته العادية أم الاستثنائية). وهي حالة تعد أكثر خطورة مع الحالة الأولى على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تجعل من رئيس الجمهورية مشرعاً إلى جانب مجلس الشعب. لذا يتعين أن تفسر شروط تطبيق الجملة الثانية من الفقرة /1/ من المادة /113/ في أضيق حدودها، فما المقصود بعبارة الضرورة القصوى في معرض تفسير هذا النص؟ بدايةً، يجب التمييز بين حالة الضرورة القصوى المقصودة في المادة /113/ من الدستور وحالة الخطر الجسيم الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية المقصودة في المادة /114/ من الدستور.

فحالة الضرورة القصوى تعني قيام أسباب واقعية أو قانونية تخص المصالح العليا للبلاد ويتطلب تنظيمها إصدار تشريع، عندئذ يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحيته في التشريع بدلاً من مجلس الشعب، بحسبان أن وضع التشريع من رئيس الجمهورية يعد أكثر مرونة وسهولة من عملية وضعها بواسطة مجلس الشعب الذي عليه أن يتقيد بمجموعة من الشروط والإجراءات الدستورية اللازمة لعملية إقرار القوانين التي تدخل في اختصاصه وعليه تندمج في هذه الحالة صفة الاستعجال بصفة الضرورة القصوى لتشكلاً شرطاً من الشروط المنصوص عنها في الجملة الثانية من الفقرة /1/ من المادة /113/.

¹² انظر نص المادة /7/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام 2017 والتي نصت على أن: "يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة وهي الأحد الثالث من شهر كانون الثاني وحتى الخميس الأخير من آذار، الأحد الأول من شهر أيار، وحتى الخميس الأخير من حزيران، الأحد الثالث من شهر أيلول وحتى الخميس الثالث من شهر كانون الأولي".

أما أن تفسر حالة الضرورة القصوى بذات المعنى المقصود بالظروف الاستثنائية أو الخطر الجسيم الواردة في المادة /114/، فذلك يعني الخلط بين المادتين، وتوحيد أهدافهما، وهذا أمر يتنافى مع طبيعة الأحكام الدستورية التي يفترض أن تكون بمنأى عن العبث أو عن اللغو، ففي حال تحققت شروط المادة /114/ (خطر جسيم يهدد استقلال الوطن وسيرورة مؤسسات الدولة)، يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهة ذلك الخطر، مستخدماً سلطته اللائحية التي تتجسد في إصدار قرارات وأوامر وتوجيهات بل في لوائح مستقلة وتسمى فقهاً لوائح الضرورة، بعبارة أخرى: يستطيع رئيس الجمهورية معالجة الخطر الجسيم موضوع المادة /114/ بصكوك رسمية أقل درجة من المراسيم التشريعية (وإن كنا لا نجد ما يمنع مواجهتها بمراسيم تشريعية طبعاً)، فالمقصود هنا اختيار الأداة الأكثر مرونة وسهولة، من الأداة الأخرى.

ويجدر التنويه في هذا السياق أن الأساس القانوني للإجراءات التي سيتخذها رئيس الجمهورية استناداً إلى أحكام المادة /114/ إنما يكمن في المادة /96/ من الدستور، والتي حملت رئيس الجمهورية مسؤولية السهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة.

فمن الضرورة بمكان والحال كذلك أن يمنح رئيس الجمهورية في مقابل هذه المسؤوليات الصلاحيات الكافية التي تلازم وتوازن تلك المسؤوليات عملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية¹³.

وعلى عكس ذلك فإن المستند الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع في حالة الضرورة القصوى فيستمد مباشرة من المادة /113/ ذاتها التي تجعل من اختصاصه التشريعي في هذه الحالة اختصاصاً أصيلاً¹⁴، وليس اختصاصاً مفوضاً أو قائماً على عرف دستوري أو ما شابه ذلك.

ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الفترة التي يكون فيها المجلس منحللاً:

نصت الفقرة /1/ من المادة /111/ من دستور عام 2012 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس بقرار معلل يصدر عنه" وهذه الصلاحية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية تندمج مع الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية في معرض علاقته بالسلطة التشريعية، والتي من ضمنها دعوة مجلس الشعب للانعقاد ومخاطبة المجلس برسائل والإدلاء ببيانات أمامه¹⁵، وسلطته في اتخاذ قرار معلل بحله¹⁶.

وهنا لا بد من تأصيل سلطة رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب المنتخب انتخاباً ديمقراطياً قبل انتهاء ولايته انتهاءً طبيعياً. حيث لم يحدد المشرع الدستوري أسباب حل مجلس الشعب صراحة، بل تركها لتقدير رئيس الجمهورية (بصفته رئيس الدولة ويعمل باسمها ولحسابها)، على أن تؤسس قرار الحل على أسباب تسوّغه ويرى الباحث أن صلاحية رئيس الجمهورية بحلّ مجلس الشعب تعد نتيجة من نتائج الأخذ بالنظام البرلماني الذي اعتمده الدستور السوري إضافة إلى اعتماده بعض ملامح النظام الرئاسي.

¹³ للمزيد من التفصيل حول هذا المبدأ، انظر: د. غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2012، ص: 756 وما بعدها.

¹⁴ د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، 2011، ص: 168 وما بعدها، وانظر أيضاً: د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة دمشق، 2019، ص: 240 وما بعدها.

¹⁵ المادة /110/ من دستور عام 2012.

¹⁶ المادة /111/ فقرة /1/ من دستور عام 2012.

فالمعروف في النظام البرلماني أن ثمة رقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن أدوات هذه الرقابة أن يقوم مجلس الشعب بحجب الثقة عن مجلس الوزراء، ويقابل ذلك أن يقوم رئيس الدولة (بحسبانه رئيس السلطة التنفيذية) بحل البرلمان¹⁷. ويحدث ذلك برأي الباحث عند قيام صورة من صور عدم الانسجام بين السلطة التشريعية والوزارة، عندئذ لا بد من تدخل رئيس الدولة بحسبانه المسؤول عن السير المنتظم لسلطات الدولة (مضمون المادة /96/) لمعالجة هذه الإشكالية السياسية، فيتخذ قرار إما بإقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة، أو قراراً بحل مجلس الشعب، وهذا الأمر يعود تقديره كما ذكرنا إلى رئيس الدولة، على أن يكون قرار حل مجلس الشعب معللاً، أي أن يكون مستنداً إلى أسباب واقعية ودستورية تدفع الرئيس إلى هذا الإجراء، كما لو تكررت حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لعقد جلسات المجلس نتيجة عدم الانسجام بين أعضائه، أو أن يتمتع مجلس الشعب عن القيام بواجباته الدستورية.

ومن ثم، إذا اتخذ رئيس الجمهورية قرار الحل المعلن، عندئذ نكون أمام حالة غياب إحدى السلطات العامة في الدولة بالمعنى العضوي، مما يتعين أن يصار إلى تشكيل سلطة تشريعية بديلة خلال فترة زمنية حددها الدستور في المادة /111/ الفقرة /2/ التي نصت على أنه:

"تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال سنتين يوماً من تاريخ الحل" ومن ثم فمن المنطقي والحال كذلك أن يكون المشرع الدستوري قد تنبه إلى هذه الحالة، عندما منح رئيس الجمهورية الصلاحية التشريعية التي كان من المفترض أن يمارسها المجلس المنحل، على أن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في هذه الحالة إنما يعد اختصاصاً مقيداً زمنياً بالمدة المحددة في الدستور وهي /60/ يوماً، فإذا استمر بممارسة الصلاحية التشريعية بعد أن تم تشكيل المجلس الجديد، ستكون التشريعات التي يصدرها خارج المدة مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني¹⁸.

بهذا نكون قد أتينا إلى ختام شرح الحالات التي يمارس فيها رئيس صلاحية التشريع، ومسوغاتها العلمية والعملية، والآن ننقل إلى معالجة الجزئية الرئيسية من هذا البحث والمتمثلة بإجراء الرقابة التي يتولاها مجلس الشعب على التشريعات محل المادة /113/ من الدستور السوري، وهذا ما يشكل موضوع المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني:

إجراء عرض المراسيم التشريعية على مجلس الشعب وسلطاته إزائها:

ستتم معالجة هذا المطلب من خلال فرعين اثنين، نتناول في الأول إجراءات العرض ومسوغاته، ونخصص الثاني لدراسة سلطات المجلس إزاء المراسيم التشريعية محل العرض.

¹⁷ للمزيد من التفصيل، انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 2005-2006، ص 887.

¹⁸ انظر د. حسن البحري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص: 608 وما بعدها.

الفرع الأول:

إجراءات العرض ومسوغاته:

أولاً - إجراءات العرض:

نصت الفقرة 2/ من المادة 113/ من دستور 2012 على أنه: "تعرض هذه التشريعات (المقصود هنا المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بالاستناد إلى أحكام الفقرة 1/ من ذات المادة) على المجلس خلال خمسة عشرة يوماً من انعقاد أول جلسة له".

وكما هو واضح من نص الفقرة المذكورة فإن عملية عرض التشريعات على المجلس تحكمها القواعد الآتية:

1. إن عرض التشريعات على المجلس يعد واجباً دستورياً، بحسبان أن قواعد الدستور جميعها قواعد أمرية، وبالتالي فهي من متعلقات النظام العام، ولا يجوز بالتالي الاتفاق على مخالفتها، بل ليس للاتفاق على مخالفتها أي أثر قانوني.
2. إن عرض التشريعات على المجلس مقيد بمدة زمنية محددة (خلال خمسة عشر يوماً) تبدأ من تاريخ انعقاد أول جلسة لمجلس الشعب. ولا يختلف الأمر باختلاف سبب الانعقاد، سواء أكان ذلك لبدء دورة انعقاد عادية أو لبدء دورة انعقاد استثنائية. وفي حالة التشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية خلال فترة حل المجلس، فتعرض هذه التشريعات على المجلس الجديد خلال خمسة عشرة يوماً من انعقاد أول جلسة له¹⁹.
- فلنفترض أن جلسة مجلس الشعب الجديد الذي تم تشكيله خلال 60/ يوماً من تاريخ حل المجلس القديم، قد انعقد لأول جلسة بتاريخ 2018/1/2، ففي هذه الحالة يجب أن تعرض التشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ بدء الجلسة الأولى، فيكون آخر يوم لعرضها هو السادس عشر من الشهر الأول، وإلا افتقدت عملية العرض لإحدى شروطها الشكلية، بحسبان أن المهل الدستورية - كما سبق البيان - هي مهل أمرية، ولا يجوز افتراضها أو استنتاجها بالقياس، بل تحتاج إطلتها إلى نصوص مماثلة من حيث قوتها للنصوص التي قررتها.
3. يجب أن يحضر جلسة المجلس الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المنصوص عنها في الفقرة 2/ من المادة 88/ من النظام الداخلي للمجلس، وإلا أُجِلَّت الجلسة إلى موعد آخر. أي يجب أن لا يقل عدد الحضور عن 126/ عضواً، إذا ما عرفنا أن عدد أعضاء المجلس/ 250 عضواً/
4. يجب إحالة المرسوم التشريعي المعروض على المجلس إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيه، ويكون لبحثه من قبل اللجان الأولية على غيره من الأعمال الأخرى²⁰. بمعنى أن لبحث المرسوم التشريعي أهمية تفوق أهمية باقي الموضوعات، كما له صفة العجلة على غيره من الأعمال؛ ذلك لأنه نافذ ومنتج لآثاره القانونية، ومن المحتمل أن يتوصل المجلس إلى تعديله أو إلغاؤه نتيجة المداولات، الأمر الذي يقتضي إنجاز قرار المجلس خلال أقصر مدة ممكنة، للحيلولة دون إطالة أمد نفاذه.

¹⁹ تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أحكام المادة 7/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب النافذ منذ تاريخ 2017/8/1 حيث حددت في فقرتها الأولى مواعيد الدورات العادية التي يعقدها المجلس في السنة الواحدة، مع التنكير بأن هذه المواعيد قابلة للتديد لمدة خمسة أيام على الأكثر أو إنهاؤها قبل خمسة أيام من انتهاء مدتها الأصلية (الفقرة 4/ من المادة 7/).

²⁰ المادة 161/ فقرة 2/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام 2017.

5. يجب مناقشة المرسوم التشريعي محل العرض بعد أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها حوله²¹.

وبالعودة إلى الإجراءات المشار إليها أعلاه نستنتج بأنها إجراءات جوهرية ومرتبطة بالنظام العام، وإن إهمال أي إجراء أو قيد سينعكس على مشروعية قرار المجلس سواءً أكان القرار إلغاء المرسوم أو تعديله أو إقراره، وإذا كانت تلك هي إجراءات عرض المرسوم التشريعي على مجلس الشعب، نتساءل الآن عن المسوغات النظرية للعرض، وهذا ما سنجيب عليه في الفقرة الآتية.

ثانياً: المسوغات النظرية لعرض المرسوم التشريعي على مجلس الشعب:

بدايةً، لا بد من التذكير بمرتكزات دولة القانون، وأهم هذه المرتكزات هو وجود الدستور الذي يحكم وينظم العلاقة بين سلطات الدولة والأفراد، بل يعد الضمانة الجوهرية للقول بوجود دولة القانون، كيف لا وإن الدستور هو الذي يبين نظام الحكم في الدولة، وهو الذي يبين كيفية تأسيس سلطاتها العامة وتوزيع الاختصاصات الدستورية بينها. فالاختصاص -كما أسلفنا- يتضمن السلطة كما يتضمن المسؤولية الملازمة لها، وقواعده هي قواعد أمرة، ومن ثم لا يجوز مخالفتها تحت أي ظرف، وإلا افتقد التصرف الصادر عن سلطة غير مختصة لشروط مشروعيتها.

ومن مرتكزات دولة القانون أيضاً أن يحكم العلاقة بين سلطاتها العامة مبدأً بات من المبادئ الدستورية البنيوية للدولة الحديثة ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يكفي لتطبيقه أن توجد في الدولة ثلاث هيئات من الناحية العضوية، بل يجب أن يستكمل المدلول الشكلي لفصل السلطات بمدلوله الموضوعي، عندئذٍ تتحقق الأفكار التي نادى بها الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو في كتابه روح القوانين، وأهمها أن الحكومة المعتدلة التي من شأنها منع الاستبداد والانحراف بالسلطة لا يمكن التوصل إليه إلا من خلال مبدأ الفصل بين السلطات²².

كما لا يمكن إغفال مبدأ الديمقراطية التمثيلية كمبدأ من المبادئ البنيوية الأساسية التي تقوم عليها الدساتير الحديثة، بحسبانه المبدأ الذي من شأنه تعزيز وتمكين السيادة الشعبية التي أقرتها الدساتير، ومنها الدستور السوري لعام 2012.

فالديمقراطية بهذه المنزلة هي الآلية التي يعبر فيها الشعب عن إرادته سواءً أكان ذلك بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو بصورة نيابية بوساطة ممثليه في البرلمان الذي وصل إلى السلطة من خلال انتخابات حرة وسرية ومباشرة وعامة ومتساوية على أن يكون التمثيل في البرلمان قائماً على أسس التعددية السياسية والحزبية التي أقرها الدستور السوري صراحةً²³.

ومن ثم لا يمكن إجراء تفاضل بين المبادئ الأساسية التي يقوم عليها دستور أي دولة، بل يجب أن يكون هناك تكامل بين هذه المبادئ للوصول إلى وضع الآليات الدستورية الأكثر ملاءمة لتحقيق أهداف الدولة والمتمثلة في تأمين الاحتياجات الأساسية لمواطنيها، وحماية حقوق الناس وحياتهم ضد أساليب الاستبداد والتعسف، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا من خلال شرعية السلطات وشرعية أعمالها.

²¹ المادة 162/1/1 جملة أولى من النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام 2017.

²² انظر: د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 230-231.

²³ انظر نص المادة 8/ من الدستور السوري لعام 2012.

ولما كانت عملية التشريع -كهذه- هي التجسيد الحقيقي للإرادة الشعبية في نظم الديمقراطية النيابية (التمثيلية)، فينبغي أن يتولاها بالتالي السلطة الممثلة للإرادة الشعبية، ألا وهي البرلمان، إذا ما أرادت الدولة أن تحترم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها دستورها، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات.

فالتشريع الذي يسنه البرلمان يحقق الأغلبية البرلمانية ويخضع لاعتراضات ومناقشات المعارضة البرلمانية، مما يضيف عليه صفة المرجع الواضح الشفاف الذي تستند إليه سلطات الدولة الأخرى: التنفيذية والقضائية²⁴.

فالبرلمان (أو مجلس الشعب) هو سيد التشريع، أي صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، والمنتج التشريعي الذي ينجزه (القوانين) يأخذ المكانة الأعلى ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية، أي أنه يعلو على أي لائحة أو نظام تضعه السلطة التنفيذية، إذ أن التشريعات اللائحية²⁵ التي تضعها السلطة التنفيذية إنما يجب أن تستند إلى قانون تشريعي سبق وأن قامت السلطة التشريعية بوضعه ابتداءً، وإذا كان لإصدار اللوائح عن طريق السلطة التنفيذية مبرراته، وأهمها: أن التشريعات العادية تكفي بوضع الخطوط العريضة لتأتي اللائحة التنفيذية بهدف تسهيل عملية تنفيذها، فإن السؤال الذي يطرح نفسه: هل يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية مشاركة السلطة التشريعية في صنع القوانين؟ أوليس من الضروري إن رخص لها المشرع بذلك أن تعرض التشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية على السلطة المختصة أصلاً بوضعها (مجلس الشعب) بهدف تقييمها من الناحية الدستورية وفحص مدى دقة أسبابها وملاءمتها الموجبة، وأهمية أهدافها؟

فلو أمعنا وتعمقنا في تحليل المادة /113/ بفقرتها الثانية، لاستنتجنا أن عرض المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات المقررة في الفقرة /1/ من ذات المادة على مجلس الشعب يعد واجباً دستورياً على رئيس الجمهورية، غير أن هذا الواجب لا ينبغي أن يفهم على أنه صورة من صور تدرج السلطات، بقدر ما ينبغي أن يفسر بأنه نتيجة من نتائج تطبيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وعلى الرقابة المتبادلة بينهما من جهة أخرى، فالعلاقة بين السلطات العامة في الدولة تقوم في النظام البرلماني على الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بصورة عامة، فكيف إذا تعلق الأمر بصناعة التشريع؟

فعلمية التشريع تدخل أصلاً في اختصاص السلطة المختصة بذلك، ومن ثم فمن المنطقي أن يكون لهذه السلطة دوراً مستمراً ودائماً في مراقبته ومتابعته ومناقشته حتى لو أجاز لسلطة أخرى صلاحية وضعه في حالات محددة، كما هو حال المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة مجلس الشعب.

وعليه، يمكن تلخيص مسوغات عرض التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية على مجلس الشعب بسببين اثنين، الأول: نظري مستمد من مبدأ الفصل بين السلطات، والثاني: فني يتجسد في أن جميع تشريعات الدولة بما فيها المراسيم التشريعية إنما تشكل مصدرًا مباشرًا من مصادر مبدأ المشروعية (سيادة القانون) وبالتالي فإن المراسيم التشريعية كتشريعات لها كيانها القانوني ينبغي أن

²⁴ انظر للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع، د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة البعث، ص 87

²⁵ تنتوع اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بين لوائح تنفيذية وأخرى مستقلة، وبين لوائح تصدرها الظروف العادية وأخرى من الظروف الاستثنائية، للمزيد من التفصيل: انظر د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية. وانظر أيضاً: د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، طبعة 2016، ص 244 وما بعدها، وانظر أيضاً: د. محمد يوسف الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، 2011-2012، ص 181 وما بعدها.

تعرض على السلطة التشريعية لرقابتها والتأكد من مدى ضرورتها وملاءمتها لتحقيق أهداف الدولة في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وللتأكد من مدى توافقها مع الدستور من خلال عرضها على لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في مجلس الشعب.

وما يؤكد صحة هذه الأسباب التي تقف وراء النص الدستوري الموجب لعرض المراسيم التشريعية على مجلس الشعب، هو أن العرض على مجلس الشعب (كمؤسسة منتخبة يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع)²⁶ لا يقتصر أثره على مجرد اطلاع المجلس وإعلامه بتلك التشريعات، بل يملك المجلس إزاء تلك المراسيم صلاحيات واسعة منحه إياها الدستور، فما هي إذاً الصلاحيات التي يملكها مجلس الشعب في معرض رقابته للمراسيم التشريعية موضوع الفقرة 2/ من المادة 113/ من الدستور؟ هذا ما ستم مناقشته في الفرع الآتي.

الفرع الثاني:

صلاحيات مجلس الشعب إزاء المراسيم التشريعية محل العرض:

منحت الفقرة 3/ من المادة 113/ من الدستور السوري مجلس الشعب صلاحيات واسعة إزاء المراسيم التشريعية التي أصدرها رئيس الجمهورية خارج دورات انعقاده أو إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو إذا كان مجلس الشعب منحلًا، وبقراءة معمقة لنص الفقرة 3/ نستنتج أن مجلس الشعب يملك سلطتين إزاء المرسوم التشريعي هما: سلطة الإلغاء، وسلطة التعديل، وسنبحث كل سلطة على حدة وفق التقسيم الآتي:

أولاً: سلطة الإلغاء:

بدايةً، لا بد من التأكيد أن رقابة الإلغاء التي يمارسها مجلس الشعب إنما ترد على مراسيم تشريعية سبق أن أصدرها رئيس الجمهورية ودخلت حيز النفاذ، أي إنها تدخل في نطاق الرقابة اللاحقة، وتختلف بالتالي عن الرقابة السياسية السابقة على القوانين والتي تمارسها هيئات ذات صفة سياسية قبل إصدارها، كما هو الحال فيما يختص بالرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي على دستورية القوانين²⁷.

كما أنها تختلف عن الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية القوانين والتي تُسند إلى محكمة متخصصة بمباشرة القضاء الدستوري، والتي تملك الحق في إلغاء القوانين المخالفة للدستور بعد صدورها ونفاذها وفق الإجراءات المحددة في الدستور والقانون، كما هو الحال بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا في مصر وسورية وتونس وغيرها²⁸.

فسلطة الإلغاء التي نحن بصددتها إنما هي صلاحية تملكها السلطة التشريعية (مجلس الشعب)، بحسبانه إحدى المؤسسات الدستورية المستقلة والتي منحها الدستور رقابة مباشرة لاحقة على المراسيم التشريعية، وللمجلس سلطة تقديرية في ممارسة الصلاحيات التي منحها إياها الدستور مباشرة.

²⁶ المادة 12/ من الدستور السوري لعام 2012.

²⁷ للمزيد من التفصيل: انظر د. حسن البحري، القضاء الدستوري، الطبعة الأولى، 2017، من دون ناشر، ص 34 وما بعدها.

²⁸ د. حسن البحري، المرجع نفسه، ص: 68 وما بعدها.

بيد أن أداة إلغاء المرسوم التشريعي في هذه الحالة هي قانون يقره المجلس وفق الأصول المتبعة في الدستور والنظام الداخلي للمجلس بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل هذه الأكثرية نحن الأغلبية المطلقة (أي النصف +1). أما إذا كان الحضور أقل من النسبة المحددة في الدستور، عندئذٍ يجب تأجيل الجلسة بقرار من رئيس المجلس، والسؤال الآن: ما هي أسباب إلغاء المراسيم التشريعية من قبل المجلس؟

اتخذ الفقه الدستوري في مصر موقفاً سليماً تجسد في إمكانية تطبيق عيوب عدم مشروعية القرار الإداري كأسباب لإلغائه على حالات إلغاء القانون²⁹.

بمعنى آخر: فإن للتشريع أركان لصحته تشبه الأركان اللازمة لصحة القرار الإداري، ومن ثم يجب أن يكون محله صحيحاً ومراعياً للإجراءات والشكليات وأن تكون له أسبابه وغاياته المتجسدة في تحقيق المصلحة العامة.

وأهم ركن يجب أن يتوافر في المرسوم التشريعي لثبوت مشروعيته هو ركن الاختصاص، أي أن يكون صادراً عن السلطة المختصة والمحددة في الدستور وهي رئيس الجمهورية، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض الاختصاص التشريعي لأي سلطة أخرى لعدم وجود إذن دستوري يجيز له ذلك، فهو اختصاص محصور برئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض³⁰.

وهذا النوع من الاختصاص يطلق عليه الفقه الدستوري الاختصاص الشخصي، ومن صور ركن الاختصاص نذكر أيضاً صورة الاختصاص الموضوعي، وتطبيقاً لذلك يجب أن لا يكون الموضوع الذي تم تنظيمه بموجب مرسوم تشريعي من الموضوعات المحجوزة للسلطة التشريعية. بيد أن المشرع الدستوري السوري لم يدرج هذا القيد في نص المادة /113/ من الدستور، وبالتالي من المتصور أن يتناول المرسوم التشريعي أية مسألة أو أي موضوع في التنظيم، كما أن المشرع الدستوري لم يحدد مجال المرسوم التشريعي. ومع ذلك توجد في الدستور نصوص عديدة تأتي على ذكر كلمة قانون، كما هو الحال بالنسبة لفرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة (المادة /18/ فقرة /1/ من الدستور)، وكذلك الأمر بالنسبة للفقرة /2/ من المادة /26/ منه التي تقول: "المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها..."، ومن أمثلة ذلك أيضاً ما ورد في المادة /48/ من الدستور التي نصت على أن: "ينظم القانون الجنسية العربية السورية"، وما ورد في المادة /51/ فقرة /1/ "بأن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون".

فهذه المواد وأمثالها من المواد التي اشترطت تنظيم موضوع معين بقانون، لم تذكر صراحة أن يكون هذا القانون قانوناً برلمانياً، أي قانون صادر عن السلطة التشريعية (مجلس الشعب)، مما يعني أن تنظيمها بمرسوم تشريعي يعد أمراً جائزاً. ومن الناحية العملية نجد الكثير من هذه الموضوعات قد تم تنظيمها بمراسيم تشريعية، وبالتالي، فإنها تعد تشريعات لا يشوبها عيب عدم الاختصاص الموضوعي، فالتفسير الدستوري السليم لكلمة القانون التي وردت في نصوص الدستور يتركز -برأي الباحث- على المسائل التي يجب تنظيمها بقانون، مقارنة مع الموضوعات التي يمكن تنظيمها ابتداءً بلوائح إدارية من قبل السلطة التنفيذية، حيث يحظر على السلطة التنفيذية تنظيم الموضوعات المحجوزة للمشرع بلوائح إدارية. ولا يشمل هذا الحظر المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس

²⁹ د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، ص 1-116. مشار إليه لدى: د. حسن البحري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 601.

³⁰ للمزيد من الاطلاع على قواعد التفويض: انظر: د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، منشورات جامعة الحواش، 2022، ص 98 وما بعدها.

الجمهورية بوصفه مشرعاً في الحالات المحددة في المادة /113/. وإن القول بغير ذلك يجعل من المراسيم التشريعية تشريعات أقل درجة من القوانين التي يسنها البرلمان، وهو أمر غير سليم من الناحية العملية. أما قواعد الاختصاص الزمني فيمكن أن تلعب دوراً مهماً في معرض قيام مجلس الشعب بالرقابة على المراسيم التشريعية التي عرضت عليه في أول جلسة انعقاد له.

وعليه، يجب أن تكون المراسيم التشريعية المعروضة قد صدرت من رئيس الجمهورية أثناء ولايته الدستورية، وبالتالي، إذا انتهت ولايته لسبب ما، فإنه يحظر عليه من الناحية الدستورية تولي سلطة التشريع.

وقد تضمنت المادة /113/ من الدستور محدداً زمنياً يتعين على رئيس الجمهورية التقيد فيه تحت طائلة اعتبار المرسوم التشريعي مخالفاً لقواعد الاختصاص الزمني.

ومن ثم فإن المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية أثناء انعقاد مجلس الشعب، ولم تكن هناك حالة ضرورة قصوى لإصدارها، إنما تكون مراسيم تشريعية مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني.

يضاف إلى ركن الاختصاص (بجميع صوره) كركن من أركان صحة المرسوم التشريعي، ركن الشكل والإجراءات، فهذا الركن يستمد وجوده من الإجراءات والشكليات التي نص الدستور على ضرورة مراعاتها أثناء سن قانون ما. إلا أن هذا الركن ليس له أساس في النص الدستوري فيما يختص بسلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التشريعية، حيث لم يرد في نص المادة /113/ ما يشير إلى أن المرسوم التشريعي الذي يصدره رئيس الجمهورية يجب أن يسبقه مشروع مرسوم تشريعي عن طريق الحكومة أو يجب أن تسبقه مداوات. لكن هذا الموضوع تحكمه -برأي الباحث- القواعد العامة التي تحكم المبادرات التشريعية أيضاً كان مصدرها³¹.

وبالإضافة إلى ركني الاختصاص والشكل والإجراءات (كعناصر من عناصر المشروعية الخارجية للمرسوم التشريعي)، نشير إلى ركن المحل وركن السبب وركن الغاية، كعناصر موضوعية (داخلية) لمشروعية المرسوم التشريعي محل العرض، فمحل المرسوم التشريعي هو الأثر القانوني الذي سينتج هذا التشريع، والذي يجب أن يكون متفقاً مع الدستور نصاً وروحاً.

وبناءً على ذلك فإن المادة /51/ فقرة /4/ من الدستور السوري تعد قيداً موضوعياً على المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية، فإذا تضمن مرسوم تشريعي ما نصاً يقضي بتحصين قرارات الإدارة من رقابة القضاء، فإن هكذا نص يكون مخالفاً للدستور مخالفة مباشرة، وجدير بالإلغاء³².

وبعبارة أعم: فإن جميع القيود الموضوعية المفروضة على السلطة التشريعية الأصلية (مجلس الشعب) والتي تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على مدى التقيد فيها، هي ذات القيود التي تخضع لها المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية. ومن القيود الموضوعية التي تخضع لها المراسيم التشريعية والتي يجوز لمجلس الشعب التأكد من الالتزام بها، نذكر ركن الغاية. فالمصلحة العامة هي الغاية الأساسية التي يتعين على أي سلطة عامة في الدولة السعي الدؤوب إلى تحقيقها، ولا تستثنى السلطة

³¹ انظر: د. سام دلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص: 809.

³² انظر نص المادة /51/ فقرة /3-4/ من الدستور السوري لعام 2012، وكذلك نص المادة /52/ المتعلقة بمبدأ الأثر المباشر للقوانين، مع مراعاة الاستثناءات الواردة فيها، وكذلك نص المادة /15/ من الدستور التي تحظر المصادرة العامة في الأموال.

التشريعية من هذا القيد، وبالتالي فمن حق مجلس الشعب أن يراقب الغاية من المرسوم التشريعي محل العرض، فإذا تبين له أن المرسوم التشريعي قد صدر ليخدم مصلحة ذاتية لشخص أو لهيئة أو لفئة ما، أو قد صدر للانتقام من فئة أو من أشخاص، عد عندئذ مخالفاً للدستور، ويشوبه عيب الانحراف بالسلطة التشريعية³³.

وهكذا نستنتج أن رقابة الإلغاء التي يمارسها مجلس الشعب على المراسيم التشريعية المعروضة عليه إنما تستند من حيث المبدأ على ذات المعايير التي تستند إليها المحكمة الدستورية في معرض رقابتها على دستورية القوانين، سواءً أكانت هذه الرقابة سابقة على صدور التشريع أو لاحقة على صدوره، ولكن ما مدى صلاحية مجلس الشعب في تعديل المراسيم التشريعية المفروضة عليه؟ هذا ما سيتم بحثه في الفقرة الآتية.

ثانياً: سلطة مجلس الشعب في تعديل المراسيم التشريعية محل العرض:

لا تقتصر صلاحية مجلس الشعب في التعقيب على المراسيم التشريعية على سلطته في إلغائها، بل تمتد لتشمل سلطته في إجراء تعديلات عليها، فأسباب الإلغاء - كما أسلفنا - هي عادة أسباب دستورية صرفة، ولا تشمل نواحي تقدير الوقائع، أما أسباب التعديل فتشمل نواحي الدستورية ونواحي الملاءمة.

ونواحي الملاءمة هذه لها ثلاثة عناصر، وهي: مدى كفاية الأسباب الموجبة للمرسوم التشريعي، ومدى ملاءمته لتحقيق الهدف، ومدى توافقه مع الظروف السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية السائدة.

وعليه، فإن معايير رقابة التعديل تختلف عن معايير الإلغاء، بل هي أوسع منها؛ لأن الهدف منها هو تحسين التشريع شكلاً وموضوعاً، وهذا يعني أنه يجوز لمجلس الشعب إدخال مواد جديدة على المرسوم التشريعي أو حذف بعضها أو حتى تغيير صياغتها وترتيبها ضمن الهيكلية الداخلية للتشريع.

أي لمجلس الشعب أن يبسط رقابته على الأسباب الموجبة للمرسوم التشريعي، وعلى الضوابط الخارجية للتشريع، ومدى ملاءمته لتحقيق المصلحة العامة، التي هي المصلحة العليا للدولة.

وبناءً على ما سبق، إذا انتهى مجلس الشعب في معرض مناقشته للمرسوم التشريعي المعروض عليه إلى إلغاء المرسوم التشريعي أو إلى تعديله، فيجب أن يسن قانون وأن يقره بأكثرية ثلثي أعضائه الحاضرين، على أن لا يقل عدد الأعضاء الحاضرين عن الأكثرية المطلقة (أي النصف + 1). ولكن ماذا بخصوص الأثر القانوني للقانون الملغي أو المعدل للمرسوم التشريعي؟

أجاب الدستور صراحة على ذلك، حيث يقتصر أثر القانون المعدل أو الملغي للمرسوم التشريعي على المستقبل، أي يطبق بأثر فوري، ولا ينسحب إلى الماضي. وهذا النص يدل دلالة قاطعة على أن المرسوم التشريعي الذي يعرض على مجلس الشعب في أول دورة انعقاد له إنما هو قانون نافذ وملزم منذ لحظة إصداره، أي أنه يحدث آثاره القانونية جميعها سواءً أكانت بصورة إحداث مراكز قانونية عامة أو بصورة إلغاء المراكز القانونية العامة أو بصورة تعديل لها.

وغني عن البيان أن الأثر الفوري للقانون الملغي أو المعدل إنما تفرضه قواعد العدالة وقاعدة استقرار المعاملات وحماية والمراكز القانونية الخاصة التي نشأت في ظل المرسوم التشريعي أثناء فترة نفاذه.

³³ انظر: د. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، ص63، وانظر أيضاً: د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري (النظرية العامة)، ص261.

وإذا كان مجلس الشعب يملك سلطتي التعديل أو الإلغاء، فإنه يملك أيضاً سلطة الموافقة على المرسوم التشريعي. إلا أن موافقة مجلس الشعب على المرسوم التشريعي لا تتطلب إصدار قانون لإقرار المرسوم التشريعي إذ يكفي أن لا يستخدم المجلس سلطة الإلغاء أو سلطة التعديل ليصبح المرسوم التشريعي مقراً حكماً وبقوة الدستور، ومن دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر.

بهذا يصل هذا البحث إلى نهايته، حيث شرح الباحث فيه الأساس النظري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع وحالاتها، ثم انتقل لشرح الرقابة التي يتولاها مجلس الشعب على المراسيم التشريعية التي يصدرها الرئيس، بما في ذلك صلاحية المجلس في رقابة الإلغاء والتعديل عليها ومعايير كل منها.

الخاتمة:

بعد أن تم إنجاز مفردات هذا البحث، توصل الباحث إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: النتائج:

1. إن اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع هو اختصاص أصيل، مستمد مباشرة من نصوص الدستور، وليس قائم على تفويض تشريعي أو عرف دستوري.
2. يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بصفته رئيساً منتخباً للدولة وساهراً على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة، وليس بصفته كرئيس للسلطة التنفيذية أو بصفته نائباً عن مجلس الشعب؛ أي إنه يصدر المراسيم التشريعية بصفته ممثلاً للجمهورية وعاملاً لحسابها.
3. لم يورد المشرع الدستوري من الناحية الموضوعية اختصاصاً محجوزاً لمجلس الشعب، مما يعني أن سلطة التشريع التي يمارسها رئيس الجمهورية تمتد لتشمل جميع الموضوعات التي يشترط الدستور تنظيمها بقانون، ويستثنى من ذلك قانون الموازنة العامة، حيث أوجب الدستور أن يعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب حصرياً ولا تعد الموازنة العامة نافذة إلا بعد إقرارها منه.
4. إن اختصاص مجلس الشعب في الرقابة على المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية هو اختصاص أصيل، ولا يتعارض مع اختصاصه المتجسد في حق قيام خمس أعضاء مجلس الشعب بطلب الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي المنصوص عنه في الفقرة 1/ البند ب/ من المادة 147/ من الدستور والتي تتعلق برقابة المحكمة الدستورية العليا على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح. فالرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية هي رقابة قضائية، في حين أن رقابة مجلس الشعب هي رقابة سياسية تهدف للتأكد من سلامة المرسوم التشريعي، ومدى حيازته على الشرعية الدستورية، بحسبان أن مجلس الشعب هو السلطة المختصة بالتشريع أساساً.
5. يملك مجلس الشعب عدة خيارات إزاء المراسيم التشريعية التي تعرض عليه: فله أن يلغيها وله أن يعدلها، فإذا لم يلغها أو يعدلها عُدت مقرة حكماً، ولا يحتاج إقرارها إلى قانون.

6. عندما يمارس مجلس الشعب رقابة الإلغاء على المرسوم التشريعي، فإن رقابته تمتد لتشمل جميع أركان دستورية المرسوم التشريعي، وهي الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية.
7. يملك مجلس الشعب سلطة رقابة الملاءمة، حيث يجوز له أن يفحص مدى ضرورة التشريع ومدى ملاءمته لتحقيق الهدف الذي يسعى إليه المرسوم التشريعي، مستنداً إلى قاعدة الموازنة بين المنافع والأضرار.
- ثانياً: المقترحات:**

بعد دراسة موضوع هذا البحث بعناية علمية، فإن الباحث يقترح الآتي:

1. لعله من المفيد أن يصار إلى إعادة صياغة الجملة الأولى من الفقرة الأولى من المادة /113/ من الدستور لتصبح على النحو الآتي: "..... إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو في حالة الاستعجال". إذ أن عبارة "الضرورة القصوى" بمفردها تقتصر على أن تكون الغاية من المرسوم التشريعي خدمة المصالح العليا للبلاد، كما يراها رئيس الجمهورية، إلا أنها لا تشمل الحالات التي تقتضي إصدار تشريع على وجه السرعة والاستعجال كلما كان الموضوع ملحاً.
2. يستحسن أن تعاد صياغة الفقرة /2/ من المادة /113/ لتصبح على النحو الآتي: "تحال المراسيم التشريعية التي أصدرها رئيس الجمهورية إعمالاً لأحكام الفقرة /1/ من هذه المادة على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له للتحقق من مدى مشروعيتها وملاءمتها".

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

Funding:

this research is funded by Damascus university – funder No. (501100020595).

المراجع:

1. د. أنور رسلان، القانون الإداري، مركز جامعة القاهرة، التعليم المفتوح، نسخة خاصة بسوريا، 2002.
2. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005.
3. د. حسن البحري، القانون الدستوري، طبعة عام 2017، من دون ناشر.
4. د. حسن البحري، القضاء الدستوري، من دون ناشر، الطبعة الأولى، 2017.
5. د. محمد يوسف الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري، عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، 2011-2012.
6. د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري (النظرية العامة).
7. د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، طبعة عام 2005.
8. د. سعيد نحيلي، السلطة التشريعية، بحث منشور في الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، القانون العام، المجلد الرابع، ص 175.
9. د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة (الجزء الأول)، منشورات جامعة البعث، 2012.
10. د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، طبعة عام 2016.
11. د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة دمشق، طبعة عام 2018-2019.
12. د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، منشورات جامعة الحواش، 2022.
13. د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، 2011.
14. د. غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، 2012.
15. د. كمال العالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، طبعة 1990.
16. د. محمد سعيد أحمد، التنظيم وتطور أساليب العمل، القاهرة، 1971.
17. د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية.
18. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين.
19. الدستور السوري لعام 2012.
20. الدستور المصري لعام 2014.
21. النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.
22. الدستور الألماني (باللغة العربية)، ترجمة أندريه جيربر، رئيس دائرة شؤون الشرق الأدنى/ الأوسط وشمال أفريقيا، مؤسسة فريديش ايبيرت.