



القانون الدستوري



منشورات جامعة دمشق
كلية العلوم السياسية

القانون الدستوري



الدكتور

عمر العبد الله

أستاذ مساعد في قسم العلاقات الدولية

الدكتور

أحمد ناصوري

أستاذ مساعد في قسم العلاقات الدولية

١٤٣٧ - ١٤٣٨ هـ
٢٠١٦ - ٢٠١٧ م

جامعة دمشق

الفهرس

الصفحة	الموضوع
١١	مقدمة
١٥	* الباب الأول: المبادئ العامة للقانون الدستوري
١٩	الفصل الأول: تعريف الدستور والقانون الدستوري ومصادره
٢٢	المبحث الأول: المعيار الشكلي أو العضوي
٢٥	المبحث الثاني: المعيار الموضوعي
٢٩	الفصل الثاني: مصادر القانون الدستوري
٣٢	المبحث الأول: التشريع
٣٦	المبحث الثاني: العرف الدستوري
٤٣	الفصل الثالث: أنواع الدساتير
٤٥	المبحث الأول: الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة
٤٩	المبحث الثاني: الدساتير المدونة والدساتير الجامدة
٥٣	الفصل الرابع: موضوع الدستور ومحتواه
٥٩	الفصل الخامس: نشأة الدساتير وتعديلها ونهايتها
٦١	المبحث الأول: نشأة الدساتير
٦١	أولاً: الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير
٦٤	ثانياً: الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير
٦٧	المبحث الثاني: تعديل الدستور
٦٧	أولاً: السلطة المختصة بالتعديل

الصفحة	الموضوع
٦٩	ثانياً: موقف الأنظمة الدستورية من السلطة المختصة بتعديل الدستور
٧١	ثالثاً: نطاق التعديل
٧٦	رابعاً: إجراءات التعديل
٨٠	المبحث الثالث: نهاية الدساتير
٨٠	أولاً: الأسلوب العادي أو القانوني لانتهاء الدساتير
٨١	ثانياً: الأسلوب الثوري أو الفعلي لانتهاء الدساتير
٨٩	الفصل السادس: مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين
٩٢	المبحث الأول: سمو الموضوعي للدستور
٩٢	أولاً: سمو الموضوعي للدستور
٩٣	ثانياً: النتائج المترتبة على سمو الموضوعي للدستور
٩٥	المبحث الثاني: سمو الشكلي للدستور
٩٥	أولاً: مفهوم سمو الشكل للدستور
٩٦	ثانياً: النتائج المترتبة على سمو الشكل للدستور
٩٨	المبحث الثالث: الرقابة على دستورية القوانين
٩٩	أولاً: الرقابة السياسية على دستورية القوانين
١٠٤	ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين
١١١	ثالثاً: رقابة دستورية القوانين في سوريا
١١٩	* الباب الثاني: أسس التنظيم السياسي في الدولة
١٢١	الفصل الأول: الدولة وأركانها
١٢٣	المبحث الأول: الشعب

الصفحة	الموضوع
١٢٤	أولاً: الشعب والسكان
١٢٤	ثانياً: مدى ضرورة توافر الروابط الاجتماعية بين أفراد الشعب.
١٢٥	ثالثاً: الشعب الاجتماعي والشعب السياسي
١٢٥	رابعاً: الشعب والأمة
١٢٧	المبحث الثاني: الإقليم
١٢٨	المطلب الأول: المميزات العامة للإقليم
١٣٠	المطلب الثاني: عناصر الإقليم
١٣٤	المبحث الثالث: السلطة السياسية
١٣٤	المطلب الأول: خصائص السلطة السياسية
١٣٩	الفصل الثاني: نشأة الدولة وأساس السلطة فيها
١٤٢	المبحث الأول: النظريات الغيبية أو التيقراطية
١٤٦	المبحث الثاني: النظريات غير العقدية
١٥٣	المبحث الثالث: النظريات العقدية
١٥٧	الفصل الثالث: خصائص الدولة
١٥٩	المبحث الأول: الشخصية القانونية للدولة
١٦٦	المبحث الثاني: السيادة
١٧٣	الفصل الرابع: أشكال الدول
١٧٦	المبحث الأول: الدول البسيطة أو الموحدة
١٨٣	المبحث الثاني: الدول المركبة أو الاتحادية
١٩٧	الفصل الخامس: خضوع الدولة للقانون
٢٠١	المبحث الأول: مصادر فكرة خضوع الدولة للقانون
٢٠٦	المبحث الثاني: عوامل و ضمانات قيام الدولة القانونية

الصفحة	الموضوع
٢١٣	الفصل السادس: وظائف الدولة ونطاق ممارستها
٢١٧	المبحث الأول: المذهب الفردي
٢٢٢	المبحث الثاني: المذهب الاشتراكي
٢٢٦	المبحث الثالث: المذهب الاجتماعي
٢٢٩	* الباب الثالث: السلطة في الدولة
٢٣٣	الفصل الأول: مفهوم السلطة وأنواعها
٢٣٥	المبحث الأول: مفهوم السلطة في الدولة
٢٣٨	المبحث الثاني: أنواع السلطة
٢٤١	الفصل الثاني: أشكال الحكومات
٢٤٣	المبحث الأول: الحكومات من حيث ممارسة السيادة
٢٤٤	المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة
٢٤٧	المطلب الثاني: الديمقراطية التشميلية
٢٥٦	المطلب الثالث: الديمقراطية شبه المباشرة
٢٦١	المبحث الثاني: الحكومات من حيث خضوعها للقانون
٢٦١	المطلب الأول: الحكومة القانونية
٢٦٢	المطلب الثاني: الحكومة الاستبدادية
٢٦٢	المبحث الثالث: الحكومات من حيث تركيز السلطة
٢٦٣	المطلب الأول: الحكومة المطلقة
٢٦٣	المطلب الثاني: الحكومة المقيدة
٢٦٤	المبحث الرابع: الحكومات من حيث اختيار رئيس الدولة
٢٦٥	المطلب الأول: الفروق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية
٢٦٩	المطلب الثاني: المفاضلة بين النظام الملكي والنظام الجمهوري

الصفحة	الموضوع
٢٧١	المبحث الخامس: الحكومات من حيث تركيز السلطة
٢٧١	المطلب الأول: الحكومة الفردية (المونوقراطية)
٢٧٧	المطلب الثاني: حكومة الأقلية
٢٧٩	المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية
٢٨٥	الفصل الثالث: إسناد السلطة
٢٨٧	المبحث الأول: الوسائل أو الأساليب غير الديمقراطية لإسناد السلطة
٢٨٧	المطلب الأول: الاستيلاء
٢٨٩	المطلب الثاني: الوراثة
٢٩٠	المطلب الثالث: الاختيار أو التعيين
٢٩١	المبحث الثاني: الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب)
٢٩١	المطلب الأول: تطور مفهوم الانتخاب
٢٩٥	المطلب الثاني: التكييف القانوني للانتخاب
٢٩٨	المطلب الثالث: الاقتراع العام والاقتراع المقيد
٣٠٣	المطلب الرابع: النظم الانتخابية
٣١٦	المطلب الخامس: تنظيم الهيئات النيابية
٣٢٣	الفصل الرابع: تقييد الحكم أو العلاقة بين السلطة والأفراد
٣٢٥	المبحث الأول: الوسائل المباشرة لتقييد الحكام
٣٢٥	المطلب الأول: الحريات العامة
٣٢٨	المطلب الثاني: الضمانات القانونية والسياسية للحقوق والحريات العامة
٣٣٢	المبحث الثاني: الوسائل غير المباشرة لتقييد الحكام



مقدمة

تعود " الفكرة الدستورية " إلى القانون الروماني، الذي تأثرت به شرائع أوروبا منذ القدم، واستلهمت الكثير من أحكامه، فبتأثير القانون الروماني، والنظريات الفلسفية، والتطور الذي حرر الطبقات البرجوازية والعمالية من إقطاعية النبلاء، برزت وتبلورت "الفكرة الدستورية" التي تطورت حياة الغرب السياسية على أساسها. وتعني "الفكرة الدستورية" خضوع سلطة الدولة في كيانها العضوي والوظيفي، ليس فقط إلى الدين ومبادئ الأخلاق -كما كانت عليه غالبية الدول القديمة في الشرق والغرب- وإنما أيضاً، إلى "قانون أساسي"، وضعي في جوهره وأحكامه، علماني في روحه، وديمقراطي في اتجاهاته.

وهكذا، ترتبط السلطة، في كيانها العضوي (طريقة تشكيلها العضوي) والوظيفي (تحديد وظائفها وطريقة أدائها لهذه الوظائف) بنظام قانوني مُسبق تلزمه في ذاتها وفي علاقاتها بالمحكومين، اصطُح على تسميته "الدستور". وبذلك، فإنَّ الدستور لا يعني "موضوعياً" أكثر من مجموعة من القواعد التي تنظّم السلطة السياسية في كيانها العضوي والوظيفي وفي علاقاتها بالمحكومين. كما ترتبط السلطة السياسية ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي، الذي يُعنى بدراسة سلطة الأمر في المجتمع، وما يتصل بها من قيم تنظيمية. وقد كانت دراسة النظم السياسية، حتى منتصف القرن العشرين، تنصبُّ على الجانب العضوي دون الجانب الموضوعي، وكان يقوم بها أكاديميون ينتمون في الغالب إلى فروع القانون العام، مما أدى إلى سيطرة الطابع الدستوري النمطي على طريقة تناول النظم السياسية، حيث كان الاهتمام يتركز بالدرجة الأولى على شكل الدولة

ونشأتها، وأركانها، وأنواعها، وعلى تكوين الحكومة والصلاحيات الدستورية لسلطات الدولة، وعلى كيفية وضع الدستور، وأنواعه، وأسلوب تعديله. وقد كان لهذا الاتجاه في دراسة النظم السياسية مبرراته الموضوعية، حيث كان يسود مفهوم "الدولة الحارسة"، الذي يحصر وظائف الدولة في الدفاع عن البلاد، وتحقيق الأمن والاستقرار، والفصل في المنازعات من خلال المؤسسة القضائية. كما أن دراسة النظم السياسية لم تكن تأخذ بالحسبان البنية الحقيقية للمجتمع، وأنه يتألف من طبقات وفئات اجتماعية ذات مطالب ومصالح متعارضة، وبالتالي فإنها كانت تتم بشكل مجرد بمنأى عن المحيط الاجتماعي الذي يوجد فيه النظام السياسي، ويفترض أنه يعمل من أجله. ولكن النظام السياسي اتخذ، تحت تأثير المدرسة السلوكية الأمريكية، أبعاداً ومضامين ودلالات جديدة، حيث أصبح يُشير إلى شبكة التفاعلات والعلاقات والأدوار التي ترتبط بظاهرة السلطة، سواءً من حيث مُنطلقها الإيديولوجي، أو النخبة القائمة على ممارستها، أو الإطار المؤسسي المنظم لها.

ولكن، وعلى الرغم من أن المعرفة السياسية، وخاصة دراسة النظم السياسية، بمنهجها النمطي التقليدي تتخلى بشكل تدريجي عن مكانها للتحليل العلمي للحياة السياسية بمنهجه السلوكي التجريبي، فإن منهج التحليل القانوني لا يزال يتمتع بمكانة مرموقة في دراسة النظم السياسية، وسيظل يحتفظ بهذه المكانة نظراً للأهمية الكبيرة لظاهرة "السلطة المنظمة" في عالم السياسة المعاصر، ولما للعقائديت من دور في عالم التنظيم السياسي.

وبناءً على ذلك، فإن هذا المقرر، المخصص لدراسة القانون الدستوري، سيتناول البحث أولاً في المبادئ العامة للقانون الدستوري، ثم التركيز ثانياً على أسس التنظيم السياسي في الدولة، وكذلك دراسة السلطة في الدولة من ناحية ثالثة، وذلك في ثلاثة أبواب: حيث نخصص الباب

الأول لدراسة تعريف الدستور والقانون الدستوري ومصادره، وأنواع الدساتير وموضوعها وأساليب نشأتها وتعديلها ونهايتها، وكذلك التعرف على مبدأ سمو الدستور وضمانات سموه والرقابة على دستوريته. ونخصص الباب الثاني للبحث في أسس التنظيم السياسي في الدولة وذلك من خلال دراسة الدولة وأركانها ونشأتها وأساس السلطة فيها، وخصائص الدولة وأشكال الدول، وكذلك موضوع خضوع الدولة للقانون ووظائف الدولة. أما الباب الثالث فنخصصه لدراسة موضوع السلطة في الدولة وذلك من خلال تحديد مفهوم السلطة وأنواعها، وأشكال الحكومات، وإسناد السلطة وتقييد الحكام.

المؤلفان



الباب الأول

المبادئ العامة للقانون الدستوري

جامعة دمشق
Damascus University



المبادئ العامة للقانون الدستوري

تشمل المبادئ العامة للقانون الدستوري، أو النظرية العامة للدستور، تعريف الدستور والقانون الدستوري، مصادر القانون الدستوري، نشأة الدساتير وتعديلها ونهايتها، أنواع الدساتير، ومبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين.



الفصل الأول

تعريف الدستور والقانون الدستوري ومصادره





ظهر اصطلاح "القانون الدستوري" في إيطاليا منذ أواخر القرن الثامن عشر، وفي فرنسا عام ١٨٣٤م، حيث تقرر تدريسه كمادة مستقلة في كلية الحقوق بجامعة باريس، بعد أن كان يتم تدريسه ضمن إطار مقرر القانون العام منذ عام ١٨١٩م^(١). وكلمة "دستور" مشتقة من الكلمة اللاتينية (Constitution)، وتعني في اللغة الفرنسية التأسيس أو التكوين أو النظام، والقانون الأساسي لأمة، أي مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات المتبادلة بين الحكام والمحكومين، وتنظم السلطات العامة^(١). وكلمة "دستور" ليست عربية الأصل، لأنها لم ترد في القواميس العربية القديمة، ويُرجح البعض أنها كلمة فارسية الأصل^(٢) دخلت اللغة العربية عن طريق اللغة التركية^(٣).

أما في الفقه الدستوري، فقد انحصر البحث في تعريف القانون الدستوري وتحديد مفهومه في معيارين، هما: المعيار الشكلي أو العضوي، والمعيار الموضوعي أو المادي.

(١) - Prélot (Marcel), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel.

Dalloz. Paris. ١٩٦٩. P.٣١.

(٢) - Petit Larousse illustré. Librairie Larousse. Paris. ١٩٨٥. P.٢٣٩

(٣) - د. فيصل كلثوم: القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، ٢٠٠٥، ص ١٧.

(٣) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الدستوري - المبادئ العامة - الدستور اللبناني، الدار الجامعية،

بيروت - الإسكندرية، ١٩٨٦، ص ١٤.

المبحث الأول المعيار الشكلي أو العضوي

يعتمد هذا المعيار على مصدر القواعد الدستورية أو الشكل الذي تصدر فيه، والإجراءات المتبعة في وضعها وتعديلها، والتي تختلف عن إجراءات وضع التشريعات العادية وتعديلها. وطبقاً لهذا المعيار، فإن القانون الدستوري هو مجموعة القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، فكل ما تحتوي عليه هذه الوثيقة من قواعد تُعتبر قواعد دستورية، وكل قاعدة لا تتضمنها وثيقة الدستور لا تعتبر دستورية. وبذلك، فإن دراسة القانون الدستوري تنحصر في تحليل القواعد المدونة في الوثيقة الدستورية، بحيث يتطابق معنى القانون الدستوري مع مفهوم الدستور. وقد ترافق ظهور المعيار الشكلي مع انتشار حركة تدوين الدساتير في العالم، بعد أن كانت هذه الدساتير عرفية غير مكتوبة، والتي بدأت بالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م، والدستور الفرنسي لعام ١٧٩١م.

أولاً: مزايا المعيار الشكلي

هذا المعيار لتعريف القانون الدستوري يمتاز بالوضوح والتحديد، ويمثل الأساس الذي قامت عليه فكرة جمود الدستور وسموه على القوانين العادية، لأن وضع الدستور وتعديله يتطلب شروطاً وإجراءات خاصة تختلف عن الشروط المطلوبة للإجراءات المتبعة في وضع القوانين العادية وتعديلها، مما يستتبع سموّ قواعد الدستور على التشريعات العادية، وعدم استطاعة المشرع العادي الخروج على نصوص الدستور وأحكامه.

ثانياً: عيوب المعيار الشكلي

على الرغم من بعض المزايا التي يتمتع بها المعيار الشكلي، فقد تعرّض لانتقادات فقهية عديدة تتلخّص فيما يلي^(١):

١- إنّ الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى إنكار وجود دستور في دول الدساتير العرفية غير المدوّنة، كبريطانيا مثلاً، لأنه لا يوجد فيها وثيقة تضمّ القواعد الدستورية للدولة.

٢- لا يغطي هذا المعيار تعريفاً دقيقاً وشاملاً للقانون الدستوري، إذ إنّ نظام الحكم في الدولة لا تحدّده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو في قواعد عرفية غير مدوّنة.

٣- يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي إلى إدخال موضوعات غير دستورية في صلب القانون الدستوري، لأنّ الدساتير قد تتضمن مسائل غير دستورية ترد في الدستور للتأكيد على أهميتها، ومن أمثلة ذلك ما تضمنه التعديل الثامن عشر للدستور الأمريكي لعام ١٩١٩ حول تحريم إنتاج الخمر أو نقل المشروبات الكحولية أو استيرادها لأغراض الشرب، وما تضمنه الدستور السويسري حول تنظيم عملية نبح الحيوانات للحفاظ على الثروة الحيوانية في البلاد. وهذه الموضوعات منقطعة الصلة بتنظيم السلطات العامة في الدولة، الذي يُمثّل موضوع الوثيقة الدستورية وغايتها، ومن ثمّ ليست لها أية طبيعة دستورية.

(١) - انظر هذا المجال د. فيصل كلثوم: مرجع سابق، ص ٢٦.

٤- وفي مقابل ذلك، هنالك مسائل ذات طبيعة دستورية ولها اتصال وثيق بالقانون الدستوري، ولكنها موجودة في قوانين عادية، أي خارج الوثيقة الدستورية، كقوانين الأحزاب، وقوانين الانتخابات، وغيرها، والأخذ بالمعيار الشكلي يؤدي إلى اعتبار هذه المسائل خارجة عن إطار القانون الدستوري، رغم ارتباطها الوثيق بالحياة الدستورية والسياسية في أية دولة من دول العالم.

٥- يؤدي الأخذ بهذا المعيار إلى إغفال الأعراف والتقاليد الدستورية، وإهمال دول المؤسسات غير الرسمية وتأثيرها في الحياة السياسية في الدولة، كالأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية وجماعات المصالح، وغيرها.

وهكذا فإن الأخذ بالمعيار الشكلي لن يقضي إلى تعريف دقيق وثابت وموحد وموضوعي للقانون الدستوري، وهذا لا يتحقق إلا بالأخذ بالمعيار الموضوعي أو المادي.

المبحث الثاني المعيار الموضوعي

يعتمد هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري على المضمون Conténu أو المادة La matière ، أو الموضوع L'objet ، بصرف النظر عن الشكل أو الإجراءات المتبعة في وضع الدستور وتعديله. وبناءً على ذلك، يتضمّن القانون الدستوري جميع القواعد التي لها طبيعة دستورية، سواءً تضمنتها الوثيقة الدستورية، أو قوانين عادية، أو كان مصدرها العرف الدستوري. ويأخذ معظم فقهاء القانون الدستوري بالمعيار الموضوعي، ويرجعونه على المعيار الشكلي، كما يعتبرون موضوع الدولة أحد الموضوعات الأساسية التي يتضمنها القانون الدستوري، ويظهر ذلك في التعريفات الفقهية المختلفة للقانون الدستوري، والتي تلتقي جميعها في أنّ القانون الدستوري يتضمّن القواعد المتعلقة بالدولة ونظام الحكم فيها. فقد عرّف الفقيه الفرنسي " جوليان لافيريير " القانون الدستوري بأنه يتضمن القواعد التي توضح طبيعة الدولة- أي شكلها- وما إذا كانت موحدة أم اتحادية، ونوع الحكومة من حيث كونها جمهورية أم ملكية، كما تُحدّد المبادئ الأساسية التي تُنظّم السلطات العامة للدولة واختصاصاتها والعلاقات بينها^(١).

والدكتور عثمان خليل عثمان يُعرّف الدستور بأنه " مجموعة المبادئ الأساسية المنظمة لسلطان الدولة، والمبينة لحقوق كلّ من الحكّام

(١) - Laberrière (Julien), Manuel de Droit Constitutionnel paris, ١٩٤٧, - P. ٢٦٨.

والمحكومين فيها، والواضحة للأصول الرئيسية التي تنظم العلاقات بين مختلف سلطاتها العامة " ^١.

كما يُبين الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أن الدستور هو " مجموعة القواعد التي تُنظّم مزاوله السلطة السياسية في الدولة، فتُنظّم شكل الدولة الخارجي، والسلطات المختلفة فيها، ووظيفة كل منها، والعلاقات فيما بينها" ^٢. وتجدر الإشارة إلى أن الفكر الدستوري تطوّر - منذ القرن الثامن عشر - في ظلّ المذهب الفردي الذي ارتكز على نظريتي العقد الاجتماعي والقانون الطبيعي، وأنّ تأثير هذا المذهب كان واضحاً على الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م وإعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩م، والذي أكدّ أنّ " كلّ مجتمع لا يكفل ضمانات الحقوق ولا يأخذ بالفصل بين السلطات هو مجتمع ليس له دستور" ^٣. وهكذا، نشأ وتبلور اتجاه فقهي غربي يرى أنّ الدستور هو تنظيم للسلطة والحرية معاً، ومن ثم لا توجد دساتير إلاّ في النظم الديمقراطية التي تكفل الحقوق والحريات الفردية. ولكنّ اتجاهاً آخر من الفقه الدستوري المعاصر يرى أنّ الدساتير ليست حكراً على دول النظم الديمقراطية الليبرالية، وأنّ الدستور يوجد في كلّ دولة تحقق فيها الفصل بين السلطة والأشخاص الذين يضطلعون بها، وبالتالي فإن القانون

١ - عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٤٣، ص ١٢٢.

٢ - د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، ١٩٦٥،

ص ٧١

٣ - المادة (١٦) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩م.

٤ - Burdeau (Georges), Droit Constitutionnel et institution politiques,

L.G.D.J, paris, ١٩٧٧, p.٦٠

الدستوري هو القانون الذي عن طريقه يتم تأسيس السلطة، وتحدد كيفية ممارستها في الدولة^١.

ولكن الحقيقة، وبالرغم من الاختلاف الفقهي، فإنه لا بد من التوفيق بين السلطة والحرية ضمن إطار الوثيقة الدستورية، وهذا ما أكد عليه الفقيه الفرنسي " أندريه هوريو " الذي يرى، أن القانون - في جوهره - هو فن التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة، وبذلك فإن المهمة الأساسية للقانون الدستوري تتحدد في إيجاد الحل التوفيق بين السلطة والحرية، لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها، إنما هي وسيلة لتحقيق مصالح المحكومين. كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لا بد من قيود وضوابط معينة لممارستها، وإلا انقلبت بالضرورة إلى فوضى^٢.

^١ - Prélot (M), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris- ١٩٦٩ -

p ٣٢

^٢ - Hauriou (André), Droit constitutionnel et Institutions politiques, -

Paris, ١٩٦٨, pp.٢٨-٢٩



الفصل الثاني

مصادر القانون الدستوري





تُقسَم مصادر القانون الدستوري إلى نوعين : مصادر مباشرة أو رسمية تُعطي للقواعد الدستورية قوتها الملزمة، ومصادر موضوعية أو تفسيرية. وتتمثل المصادر الرسمية في الدين، والتشريع، والعرف الدستوري، أما المصادر التفسيرية فتتخصص في القضاء والفقهاء.

ولكن أهمية كل مصدر من هذه المصادر تختلف من دولة إلى أخرى، ومن عصر إلى آخر، نتيجة لتأثير العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فالعرف كان المصدر التاريخي لمعظم القواعد الدستورية، وهو المصدر الرئيسي للدستور البريطاني، كما أنه لا يزال يُعتبر أحد المصادر الرسمية للقانون الدستوري في غالبية دول العالم المعاصر. وتختلف أهمية الأحكام القضائية أيضاً من بلد لآخر، فهي تتمتع بأهمية خاصة في الدول التي تُعطي القضاء الحق في رقابة دستورية القوانين، بينما تُعد مصدراً تفسيرياً للقانون الدستوري في الدول الأخرى.

وإذا كان دور الدين ضعيفاً في المجتمعات الغربية، فإن له دوراً هاماً في البلدان الإسلامية، حيث ظلَّت الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد للقانون بكافة فروعه في جميع الدول الإسلامية مدة ثلاثة عشر قرناً تقريباً، ولا تزال بعض هذه الدول - كالمملكة العربية السعودية - تعتبر الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد للقوانين فيها- في الوقت الحالي، ورغم تأثر الدول الإسلامية بالقوانين والثقافة الغربية، لا تزال الشريعة الإسلامية مصدراً مباشراً في تنظيم مسائل الأحوال الشخصية في غالبية هذه الدول، كما تنص دساتيرها على اعتبار مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع.

فالمصادر الرسمية للقانون الدستوري تتمثل، بشكل أساسي، بالتشريع الدستوري والعرف الدستوري.

المبحث الأول

التشريع الدستوري

ويُقصد بالتشريع هنا الوثيقة الدستورية وما تتضمنه من نصوص وأحكام دستورية، والتي تصدر عن سلطة تأسيسية بإجراءات خاصة، سواء في وضعها أو في تعديلها. كما يُضيف المعيار الموضوعي إلى الوثيقة الدستورية " القوانين الأساسية" التي تصدر عن السلطة التشريعية، وتتصل بموضوعات دستورية في جوهرها.

أولاً : الوثيقة الدستورية :

وهي المصدر الرئيسي للقواعد الدستورية في دول الدساتير المدونة، بما تتضمنه من مبادئ وأحكام أساسية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة وتحديد اختصاصاتها، وبحقوق المواطنين وحررياتهم، وبالمرتكزات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لنظام الحكم. والقاعدة العامة هي أن الوثيقة الدستورية توضع من قبل هيئة خاصة يُطلق عليها تسمية " السلطة المؤسسة أو التأسيسية" Pouvoir Constituant ، طبقاً لإجراءات خاصة مختلفة عن الإجراءات المُتَّبعة في وضع القوانين العادية. ويُميز الفقه الدستوري عادةً بين "السلطة التأسيسية الأصلية" Pouvoir Constituant Originaire ، و "السلطة التأسيسية المنشأة" Pouvoir Constituant Institué ou Dérivé فالسلطة التأسيسية الأصلية تقوم بوضع دستور لدولة لا يوجد فيها دستور أصلاً، أو لم يعد يوجد فيها دستور، وبالتالي فهي سلطة أصلية لأنها لا تستند في عملها إلى نصوص وأحكام دستور سابق على وجودها، وهي تتمتع بصلاحيات مطلقة في هذا المجال، ومع ذلك فإن حدود صلاحيات هذه السلطة تتعين بفكرة القانون والتأييد الشعبي، لأنها تستمد قوتها ومشروعيتها من فكرة القانون التي تُعبّر عنها، وطالما أن الشعب هو

صاحب السلطة التأسيسية الأصلية من حيث المبدأ، فلا بد من انتخاب من يُمثله في ممارسة هذه السلطة من قبله مباشرةً. وتظهر الحاجة إلى سلطة تأسيسية أصلية في حالتين : تتمثل الحالة الأولى في قيام دولة جديدة، فتقوم هذه السلطة بوضع أول دستور للدولة. أما الحالة الثانية، فهي حالة قيام ثورة أو انقلاب في دولة من الدول، حيث يتم إلغاء الدستور القائم، ووضع دستور جديد يُعبّر عن اتجاهات الثورة أو الانقلاب، وذلك من قبل سلطة تأسيسية أصلية لا تستند إلى الدستور القديم.

أما السلطة التأسيسية المنشأة، والتي تُدعى أيضاً "سلطة التعديل"، فإنها تستند في إنشائها إلى دستور قائم ونافذ، يُحدد كيفية تشكيلها وممارستها لمهمتها، كما تلتزم بالنطاق الذي حدده هذا الدستور، وبما نصّ عليه من إجراءات. وهي تدعى سلطة تأسيسية لأنها تحل مكان السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور في إجراء التعديلات الضرورية لبعض أحكامه وفقاً لنصوصه. ولكن هذا لا يعني اقتصار دور السلطة التأسيسية المنشأة على تعديل أحكام معينة من الدستور النافذ، لأنه لا يوجد ما يمنعها دستورياً من وضع دستور جديد بشكل كامل.

ثانياً : القوانين الأساسية (Les Lois Organiques) :

وهي مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية سواء بتكليف من المشرع الدستوري أو من تلقاء نفسها، وهي تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها، أي أنها تتصل بموضوعات دستورية بطبيعتها، كقانون الانتخابات^(١)، والقانون الأساسي لتنظيم

(١) - أحالت المادة (٥٥) من الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ إلى القانون تنظيم أحكام الانتخاب والاستفتاء، كما أحالت المادة ٦٨ منه إلى القانون تحديد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية مجلس الشعب .

البرلمان، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون تنظيم المجلس الدستوري وتحديد اختصاصاته،... الخ. هذا، وإذا كانت الوثيقة الدستورية هي المصدر الرئيسي للقانون الدستوري، فإنها ليست المصدر المدون الوحيد في دول الدساتير المكتوبة، وإنما تلعب القوانين الأساسية دوراً مكملاً وهاماً، إلى جانب الوثيقة الدستورية، في تنظيم السلطات العامة في الدولة. وتعود أهمية هذه القوانين إلى مضمونها والطبيعة الدستورية للموضوعات التي تحتويها.

وتختلف المرتبة التي تحتلها القوانين الأساسية في دول الدساتير المرنة عنها في دول الدساتير الجامدة.

١) مرتبة القوانين الأساسية في دول الدساتير المرنة :

الدستور المرن هو الدستور الذي يُمكن تعديله من قبل السلطة التشريعية نفسها التي تسن القوانين العادية، ووفق الإجراءات نفسها المتبعة في تعديل هذه القوانين. وهذا يعني أن بإمكان السلطة التشريعية سن قوانين عادية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وتتضمن أحكاماً مناقضة لأحكام الوثيقة الدستورية، وتُعتبر مُعدّلة لأحكام الدستور. ومن هنا فإن القوانين الأساسية تحتل - في الدول ذات الدساتير المرنة- ذات مرتبة الوثيقة الدستورية.

٢) مرتبة القوانين الأساسية في دول الدساتير الجامدة:

يتم تعديل الدستور الجامد وفق شروط وإجراءات خاصة يُحددها في أحكامه، وتختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية. وبهذا فإن القوانين الأساسية، التي تصدر عن السلطة التشريعية، لا يجوز أن تتضمن أحكاماً مخالفة للأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية.

والقاعدة العامة السائدة في دول الدساتير الجامدة هي أن القوانين الأساسية تحتل نفس مرتبة القوانين العادية نفسها، ولكن توجد بعض الاستثناءات على هذه القاعدة، فبعض الدول تضع جانباً من القوانين الأساسية في مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها، كالقانون الأساسي الخاص بنظام توارث الإمارة في الكويت، والذي اشترط الدستور الكويتي أن يتم تعديله بنفس الطريقة والإجراءات المقررة لتعديل الدستور ذاته. وبعض الدول تضع القوانين الأساسية في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية، ومثال ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، والذي يتطلب شروطاً وإجراءات خاصة في وضع القوانين الأساسية وتعديلها، أقل في الدرجة من الشروط والإجراءات المطلوبة لوضع الوثيقة الدستورية وتعديلها، وهذا ما جعل الفقه الدستوري الفرنسي يذهب إلى أن هذه القوانين تحتل مرتبة وسطى بين الأحكام الواردة في الدستور والقوانين العادية.

المبحث الثاني

العرف الدستوري

La Coutume Constitutionnelle

يحتلُ العرف الدستوري حالياً مكانة هامة كمصدر رسمي ومباشر للقواعد الدستورية في جميع الدول، حيث يعتبر المصدر الرئيسي للدستور في دول الدساتير غير المدونة، وأحد المصادر الرسمية للقانون الدستوري في دول الدساتير المدونة. وتكمن أهميته في أنه يسدُّ الثغرات ومواطن الضعف التي تُظهرها الحياة السياسية في الدستور المكتوب، ويعالج ما يسكت عنه من أمور الحكم.

وإذا كان العرف الدستوري أقدم مصدر رسمي للقواعد الدستورية، فلا بد من التمييز بينه وبين الدستور العرفي (Constitution Coutumière) فالعرف الدستوري هو جميع القواعد الدستورية التي نشأت عرفياً عن طريق العادات والسوابق في ظل دستور مكتوب، ثم استقرت في ضمير الجماعة كقواعد ملزمة واجبة الاحترام والتطبيق. أما الدستور العرفي، فهو مجموعة القواعد الدستورية المنظمة للسلطات العامة في الدولة، والتي لم تُدون بعد في وثيقة دستورية رسمية.

أولاً- تعريف العرف الدستوري:

العرف الدستوري هو قاعدة مطردة أو عادة معينة درجت عليها الهيئات الحاكمة في الشؤون المتصلة بنظام الحكم في الدولة، بحيث يقوم في ضمير الجماعة الإحساس بوجود احترام هذه العادة، وأنها أصبحت قاعدة قانونية ملزمة^(١).

(١) - د . ثروت بدوي : القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٦٨ .

وهكذا، فإن قيام العرف الدستوري يرتكز على تواتر العمل واستمراره على نهج معين في موضوع دستوري محدد من ناحية، وعلى رسوخ الشعور في ضمير الجماعة بأن هذا النهج قد أصبح قاعدة ملزمة واجبة الاحترام من ناحية أخرى. وتدعى الركيزة الأولى للعرف الدستوري "الركن المادي" L'élément matériel ، في حين يُطلق على الركيزة الثانية "الركن المعنوي" L'élément moral .

١- الركن المادي للعرف الدستوري : ويُقصد به السير على نهج معين من قبل إحدى السلطات الحاكمة في الدولة، بصفة مُتّردة وثابتة وواضحة، بشأن مسألة دستورية معينة، بما يحقق الاعتياد على ذلك النهج، شريطة التزام جميع السلطات الحاكمة في الدولة بهذا النهج وموافقتها عليه. وهكذا، يشترط لتحقيق الركن المادي عدة شروط، هي : التكرار، العمومية، الوضوح، الثبات وعدم الانقطاع.

آ- التكرار : تشترط أغلبية الفقه الدستوري تكرار العادة حتى يتوافر الركن المادي للعرف الدستوري، وتعتبر أن الركن المادي للعرف هو التكرار الذي يعتبر بمثابة إقرار ودليل على اعتناق ضمير الجماعة للقاعدة العرفية^(٢). بينما يذهب بعض الفقهاء إلى الاكتفاء بحدوث التصرف مرة واحدة لكي يتولد عنه الاعتياد المكون للركن المادي للعرف.

ب - العمومية : يُقصد بشرط العمومية اللازم لتحقيق الركن المادي للعرف الدستوري أن تلتزم جميع السلطات الحاكمة في الدولة، دون اعتراض أو احتجاج، بالتصرف الصادر عن إحدى السلطات العامة، والذي

(٢) - د . عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة، الإسكندرية ، ١٩٦٤ ، ص ٨٩ .

تحول إلى عادة أو قاعدة مُطردة. أما إذا كان هناك اعتراض مستمرّ على هذا التصرف ، فإنّ ذلك يجعله يفتقر إلى شرط العمومية اللازم لتوافر الركن المادّي وبذلك فإنّ شرط العمومية هو موافقة الجميع على العادة أو التصرف لكي يتحول إلى عرف دستوري.

وقد انقسم الفقه إزاء تحديد من يحقّ لهم الاعتراض على التصرف، فذهب البعض إلى أنّ الهيئات الحاكمة هي التي يحقّ لها الاعتراض على التصرف ، لأنها هي المعنيّة بالأمر، وهي المقصودة باصطلاح "الجماعة" في القانون الدستوري^(١). في حين أنّ البعض الآخر يشترط موافقة أفراد الجماعة على التصرف حتى ينشأ العرف، لأنه لمجموع أفراد المجتمع مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيما يراد وضعه أو تعديله من قواعد دستورية، كما أنّ المفهوم الصحيح لاصطلاح "الجماعة" لا يقتصر على الهيئات الحاكمة، وإنما يتضمّن الحكّام والمحكومين على السواء^(٢).

ج - الوضوح : يجب أنّ تكون العادة التي درجت عليها السلطة أو الهيئة العامة واضحة تماماً، وألاً تكون قابلة لعدّة تفسيرات أو احتمالات غامضة، كما يشترط ألاّ تكون مخالفة لنصّ من نصوص الدستور. ولا يشترط أنّ يكون التصرف المكوّن للعادة عملاً إيجابياً، فقد يكون مجرد امتناع من قبل إحدى السلطات العامة عن استعمال حقّ دستوري مقرر لها^(٣).

(١) - المرجع السابق ، ص ٩٠ .

(٢) - د . محمد كامل ليلة : القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٣٨ .

(٣) - د . عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق ، ص ٩١ .

د - الثبات وعدم الانقطاع : ينبغي أن يتكرر التصرف المكون لركن الاعتياد بشكل ثابت ومُطرد ودون انقطاع، أي أن تلجأ الهيئة العامة على هذا التصرف بشكل مستمر ومُنْتَظَم، بحيث لا تخرج عليه أو تخالفه، لكي يتحول إلى عادة ثابتة مستقرّة. ويرتبط بشرط الثبات عنصر المدة التي تلزم لتحقيق هذا الشرط ، إذ يجب أن يحدث التصرف خلال مدة زمنية معقولة لكي تتحقّق له صفة الثبات والاطراد^(٢).

٢- الركن المعنوي : وهو أن تتوافر صفة الإلزام لهذه العادة، أي أن يتولّد لدى الجماعة (السلطات العامة والأفراد على حدّ سواء) شعور بأن هذه العادة قد أصبحت قاعدة قانونية واجبة الاتّباع ومُلزمة للجميع كبقية القواعد القانونية الأخرى النافذة في الدولة.

ثانياً- أنواع العرف الدستوري :

توجد ثلاثة أنواع أساسية من العرف الدستوري، هي : العرف المُفسّر، والعرف المُكَمّل، والعرف المُعدّل، انطلاقاً من أن العرف الدستوري يقوم، إمّا بمجرد تفسير نصوص الوثيقة الدستورية، أو سدّ النقص فيها وتكميلتها، أو قد يتعدّى ذلك إلى تعديل نصوص دستورية معيّنة. وعلى الرغم من أن غالبية الفقه الدستوري قد أقرّت بتمتّع العرف بالقوة القانونية كأحد المصادر الرسمية المنشئة للقواعد الدستورية في دول الدساتير المكتوبة، فقد اختلف الفقهاء في تحديد القيمة القانونية لكلّ نوع من أنواع العرف الدستوري.

Prélot (Marcel), Institutions politiques et Droit Constitutionnel - (٢)
op. Cit.p. ١٩٨٠

١- العرف المُفسر La coutume interprétative :

يقتصر دور هذا النوع من العرف الدستوري على تفسير ما قد يكون غامضاً من نصوص الدستور، أي أنه لا ينشئ قواعد دستورية جديدة وإنما يتحدّد دوره في بيان كيفية تطبيق ما تتضمنه النصوص الدستورية من أحكام.

ويتفق معظم فقهاء القانون الدستوري على إعطاء " العرف المُفسر " القيمة القانونية نفسها التي تحوزها النصوص الدستورية، لأنه يُصبح جزءاً من هذه النصوص، ما دام لا يتضمّن مخالفة لنصّ دستوري أو ينطوي على تعديل لأحكامه. وينطبق ذلك على الدساتير المرنة والدساتير الجامدة في آن معاً^(١).

٢- العرف المُكمل La coutume Complémentaire :

هذا النوع من العرف الدستوري يقوم بإكمال النقص الذي قد يوجد في القواعد الدستورية، كما يسدّ العجز الناجم عن عدم معالجة بعض الموضوعات في الوثيقة الدستورية، وبالتالي فإنه يُنشئ أحكاماً دستورية جديدة. وقد انقسم الفقه الدستوري في تحديد قيمته القانونية إلى ثلاثة اتجاهات :

أ - ذهب الاتجاه الأول إلى إعطائه قوة التشريعات العادية، أي أنّ قيمته القانونية لا ترقى إلى قوة النصوص الدستورية.

ب - الاتجاه الثاني يلحق هذا النوع من العرف بالعرف المُفسر، لأنه يُفسر سكوت المُشرّع الدستوري عن المسائل التي يتولّى العرف معالجتها. وعلى هذا الأساس، يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ للعرف المُكمل القوة

(١) - د . سعد عصفور : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ ،

القانونية نفسها التي يحوزها العرف المُفسر، أي قوة النصوص الدستورية المكتوبة نفسها، ما دام أنه لا يتضمّن مخالفة لأحكام الدستور، أو ينطوي على تعديل لأحكامه^(١).

ج - أما الاتجاه الثالث فيُفرق بين حاسر : حالة اقتصار العرف المُكمل على تحديد كيفية تطبيق أحكام الدستور، حيث يُماتل العرف المُفسر ويأخذ حكمه . وحالة أن يقوم العرف المُكمل بإنشاء قواعد دستورية جديدة لا تستند إلى نصوص الدستور، وهنا يُعتبر عرفاً مُعدلاً ولا يمكن الاعتراف له بأية قيمة قانونية.

٣- العرف المُعدّل : La Coutume Modificatrice

وهذا النوع من العرف الدستوري يقوم بإجراء تعديل في نصوص الوثيقة الدستورية، سواءً بإضافة أحكام جديدة إليها، أو بحذف بعض أحكامها، حيث يدعى النوع الأول " العرف المُعدّل بالإضافة "، والنوع الثاني " العرف المُعدّل بالحذف ".

وقد اختلف فقهاء القانون الدستوري حول مشروعيته وتحديد قيمته القانونية إلى ثلاثة آراء : ذهب الرأي الأول إلى عدم مشروعية العرف المُعدّل وعدم الإقرار له بأية قيمة قانونية، لأنه يُعتبر انتهاكاً للدستور وإعلاءً لإرادة الهيئات الحاكمة التي تعتمد هذا العرف على إرادة الأمة التي عبّرت عنها في الوثيقة الدستورية^(١).

أما أنصار الرأي الثاني، فإنهم يُقرّون بمشروعية العرف المُعدّل على أساس أنه تعبير مباشر عن إرادة الأمة صاحبة السيادة، ومن حق

(١) - د . ثروت بلوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٦١ .

(١) - د . محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، الإسكندرية ، ١٩٧١ ،

الأمة تعديل النصوص الدستورية التي كانت قد أقرتها سابقاً. وقد انقسموا إلى فريقين ، فريق يُعطي للعرف المُعدّل قوّة النصوص الدستورية نفسها وقيمتها القانونية، وآخر يرى أنّ قوّة العرف المُعدّل هي القوّة القانونية للقوانين العادية ذاتها^(٢).

وفي الواقع، يقتضي المنطق القانوني إعطاء العرف المُعدّل نفس القيمة القانونية للنصوص الدستورية إذا تمّ الاعتراف بمشروعيتها، وذلك لأنه إذا أُعطي قوّة القوانين العادية فلا يمكنه تعديل النصوص الدستورية، إنطلاقاً من أنه لا يُمكن للقاعدة القانونية الأدنى تعديل قاعدة قانونية أعلى منها. وأخيراً، يُفرّق الرأي الثالث بين العرف المُعدّل بالإضافة والعرف المُعدّل بالحدف، حيث يُقرّ بمشروعيتها النوع الأول ويُعطيه القيمة والقوّة القانونية نفسها لنصوص الدستور، ولا يُقرّ بمشروعيتها العرف المُعدّل بالحدف إطلاقاً، لأن عدم استعمال سلطة من السلطات العامة لحقّ من حقوقها الدستورية لا يؤدي إلى إسقاط هذا الحقّ بالتقادم.

(٢) - د . طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة،

القاهرة، ١٩٦٤، ص ١١٧ .

الفصل الثالث

أنواع الدساتير





تُقسَمُ الدساتير من حيث تدوينها أو عدم تدوينها إلى دساتير مدونة ودساتير غير مدونة، ومن حيث كيفية وإجراءات تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة.

المبحث الأول

الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة :

أولاً : الدساتير المدونة :

وهي الدساتير التي تصدر جميع قواعدها وأحكامها، أو على الأقل غالبيتها، في شكل وثيقة أو عدة وثائق رسمية صادرة عن المشرع الدستوري. إذ ليس ضرورياً أن تكون جميع القواعد الدستورية مدونة حتى يكون الدستور مدوناً، وإنما يكفي أن تكون غالبية أحكامه مدونة في وثيقة أو وثائق دستورية. كما أنه لا يُشترط تدوين جميع نصوص الدستور في وثيقة دستورية واحدة، وإنما يمكن أن تتوزع على عدة وثائق دستورية.

١- مزايا الدساتير المدونة : يمتاز الدستور المدون بمجموعة من المزايا، أهمها:

أ - وضوح النصوص المكتوبة وتحديد الأحكام التي تتضمنها بدقة، بعكس القواعد العرفية التي يكتنفها الغموض وعدم التحديد.

ب - إن الدستور المدون يُعتبر تجديداً للعقد الاجتماعي الذي نشأت الجماعة السياسية على أساسه، وإن تدوين القواعد الدستورية في نصوص واضحة هو وسيلة لتعميم التربية السياسية، حيث يستطيع المواطنون الاطلاع عليها بسهولة ومعرفة ما تحويه من أحكام متعلقة بنظام الحكم، وأخرى متعلقة بالحقوق والحريات الفردية، مما يزيد من تعلق المواطنين

بالأمور العامة، ويجعلهم يعرفون واجباتهم تجاه الأمة والحقوق التي رتبها لهم الوثيقة الدستورية.

ج- الدستور المدون يتجاوب بسرعة مع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، سواء عن طريق وضع قواعد دستورية جديدة تتلاءم مع هذه المتغيرات، أو بتعديل القواعد الدستورية النافذة.

د- يعتبر الدستور المدون ضماناً هامة ضدّ الحكم المطلق والاعتداء على حقوق المواطنين وحرّياتهم، لأنه من الصعب على السلطة الحاكمة الخروج على قواعد دستورية مكتوبة ومعروفة من قبل الجميع.

٢- عيوب الدساتير المدونة : على الرغم من المزايا التي تتمتع بها الدساتير المدونة، فقد تعرّضت لبعض الانتقادات، أبرزها:

أ- إنّ الدستور المدون يعاني من الجمود الذي تعاني منه جميع التشريعات المدونة بشكل عام، وعدم مسايرة نصوصه لتطورات المجتمع المتسارعة، وعدم تعبيره عن حاجات وتطلّعات هذا المجتمع المتجدّدة. وهذا الجمود يدفع إلى تغيير نصوص الدساتير بالقوة عن طريق الثورات والانقلابات.

ب- ليس صحيحاً على إطلاقه أنّ الدستور المدون يُعدّ ضماناً ضدّ الحكم المطلق، لأنّ القواعد الدستورية لا تستمدّ قوتها الحقيقية من كونها مدونة أو غير مدونة، وإنما من الوعي السياسي للجماعة ومدى تمسكها بالقواعد الدستورية وحمايتها لها.

ويردّ بعض الفقهاء على هذا الانتقاد بأنّ تنظيم رقابة على دستورية القوانين يحمي الدستور من مخالفة قواعده والخروج على أحكامه.

ثانياً - الدساتير غير المدونة :

ويطلق عليها بعض الفقهاء تسمية "الدساتير العرفية" لأنّ العرف يُعتبر المصدر الرئيسي لقواعدها . ويُعتبر الدستوري البريطاني المثال التقليدي على الدساتير غير المدونة، لأنه يستمدُّ غالبية أحكامه من العرف ، وبعضها من القضاء. ولكنّ ذلك لا يعني أنّ جميع القواعد الدستورية في بريطانيا غير مدونة، إذ توجد عدّة وثائق مكتوبة تُمثّل جانباً هاماً من القواعد الدستورية، كقانون توارث العرش لعام ١٧٠١، وقانون البرلمان لعام ١٩١١ ، وقانون عام ١٩٤٩، الخاص بتقييد اختصاصات مجلس اللوردات. ولقد كانت الدساتير العرفية هي النوع السائد في العالم حتى قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية في أواخر القرن الثامن عشر، وبروز المعيار الشكلي الذي لا يأخذ بالاعتبار إلا الدساتير المدونة . هذا، وعلى الرغم من أنه لم يبقَ إلا الدستور البريطاني الذي يمكن تسميته دستوراً عرفياً، فإنّ للدساتير العرفية بعض الأنصار الذين يسندون إليها الامتيازات التالية :

- ١- مرونة الدستور العرفي وقابليته للتطور ومسايرة حاجات الحياة الاجتماعية وضرورتها المتغيرة .
 - ٢- إنّ الدستور العرفي هو وليد المواقفة المستمرة بين الظروف السياسية والتاريخية وبين تطلّعات الشعب وآماله.
- والحقيقة أنّ انتشار الدساتير المدونة يرجع إلى طبيعة المرحلة التي تعيشها المجتمعات، وعلى المزايا العديدة التي تتمتع بها الدساتير المكتوبة، ولكنّ الفقه الدستوري مجمعٌ على أنّ تقسيم الدساتير إلى مدونة وغير مدونة

هو تقسيم نسبي وغير مُطلق، ويكاد يفقد قيمته القانونية نظراً للتداخل الكبير بين النوعين (١).



Fabre (Michel - Henry), Principes Républicains de Droit
Constitutionnel, Paris, ١٩٧٧, pp. ١٥٥- ١٥٦

(١) -

المبحث الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

إنّ معيار هذا التقسيم هو كيفية تعديل الدستور، ولا عبرة لكيفية وضعه على الإطلاق. فإذا كان تعديل الدستور يتمُّ بذات الإجراءات التي تعدلُّ بها القوانين العادية، فهو دستور مرن ، وإذا كان هذا التعديل يستلزم إجراءات خاصة أشدُّ من تلك التي يتمُّ بها تعديل القوانين العادية، فإنّ الدستور يكون جامداً.

أولاً- الدستور المرن:

تتجلى مرونة الدستور، إذاً، في إمكانية تعديله بالطريق التشريعي، أي من قبل السلطة نفسها التي تسنُّ القوانين العادية، وبتابع ذات الإجراءات التي تُتبع في تعديل هذه القوانين . وينجم عن ذلك مجموعة من النتائج :

١- من الناحية القانونية : تأخذ الدساتير المرنة نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية، وبذلك تستطيع القوانين العادية تعديل النصوص والأحكام التي يتضمنها الدستور المرن (٢).

٢- تخفي كل تفرقة شكلية بين القواعد الدستورية المرنة والتشريعات العادية، ولا يبقى إلا الاختلاف في الناحية الموضوعية فقط، بحكم اختلاف طبيعة الموضوعات التي يتناولها كل منهما (١).

٣- وينتج عن هذا الوضع تمتع السلطة التشريعية باختصاصات وسلطات واسعة في ظلّ الدستور المرن، حيث تملك إجراء ما تراه من تعديلات

(٢) - Laferrière (J), Manuel de Droit Constitutionnel, op. cit.p.٢٨٢.

(١) - د . محمد حسين عبد العال: القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١١٠ .

في أحكام الدستور بنفس الشروط والإجراءات التي تُعدّل بها القوانين العادية، ودونما حاجة لإتباع أية إجراءات خاصة. ويرى بعض الفقهاء أنّ مرونة الدستور وسهولة تعديله تجعله يُساير التطورات السياسية والاجتماعية، ويُجنّب البلاد الأزمات والثورات التي تحدث من جرّاء صعوبة تعديل الدستور^(٣).

والحقيقة أنّ هذا الرأي يفتقر إلى المصادقية الواقعية، وعلى النقيض من ذلك فإنّ سهولة تعديل الدساتير المرنة تؤدي إلى إضعاف هيبتها لدى السلطة الحاكمة، كما تُغري السلطة التشريعية بإجراء تعديلات غير ضرورية، ولا تقتضيها التطورات السياسية والاجتماعية، وإنما أهداف شخصية للحكام، أو بواعث وأهواء حزبية، مما يؤدي إلى العبث بقديسية الدستور وزعزعة ثبات الحياة الدستورية واستقرارها^(٢).

ثانياً- الدستور الجامد:

ذكرنا سابقاً أنّ جمود الدستور يتحقّق إذا كانت إجراءات تعديله مُغايرة للإجراءات التي يتمّ من خلالها تعديل القوانين العادية، وذلك باشتراط إجراءات معيّنة وأصعب من الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية. فقد يشترط اجتماع المجلسين التشريعيين في هيئة مؤتمر لإقرار التعديل عند الأخذ بنظام المجلسين، وقد يُشترط أغلبية خاصة أعلى من الأغلبية المطلوبة لتعديل القوانين العادية، وقد تُشترط موافقة أغلبية الشعب على التعديل المقترح عن طريق الاستفتاء الشعبي^(١)،... الخ.

(٣) - د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٢) - د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٤.

(١) - Fabre (M.H.) Principes Républicains de Droit Constitutionnel,

ويترتب على أتصاف الدستور بالجمود سريان هذا الجمود على جميع نصوص الوثيقة الدستورية، سواء المتعلّقة منها بنظام الحكم أو بموضوعات أخرى ليست ذات طبيعة دستورية. ولكنّ صفة الجمود لا تمتدّ إلى القواعد الدستورية التي تتضمّن قوانين عادية، إذ يتمّ تعديلها بقوانين عادية أخرى.

إنّ جمود الدستور بالمعنى المذكور أعلاه هو جمود نسبي يتجسّد في اشتراط إجراءات خاصة لتعديل الدستور الجامد، ويقابله الجمود المطلق الذي يأخذ عدّة صور :

- ١- الجمود المطلق الجزئي أو الحظر الموضوعي : ويقصد به أن ينصّ الدستور على عدم جواز تعديل بعض مواده إطلاقاً وفي أيّ وقت من الأوقات.
- ٢- الجمود المطلق المؤقت أو الحظر الزمني: ويعني خطر إجراء أيّ تعديل في الدستور خلال مدّة زمنية معينة.
- ٣- الجمود المطلق الكلي والدائم: وهو حظر إجراء أيّ تعديل في الدستور بصفة دائمة. ويوجد إجماع فقهي على بطلان هذا النوع من الجمود، وأنّ النصّ عليه في الدستور لا قيمة قانونية له^(١)، لأنّ الجمود المطلق الكلي يتنافى - من الناحية السياسية- مع سنّة التطوّر وضرورة تعديل التشريعات بمختلف درجاتها بما يتلاءم مع تطوّر الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، ومن ثمّ فلا يُعقل أن تتجمّد نصوص الدستور بصفة أبدية. كما أنّ عدم إمكانية تعديل الدستور بالطريق القانوني تؤدي غالباً إلى الالتجاء إلى الطرق غير القانونية، كالثورة والانقلاب، لتحقيق هذا التعديل بما يتواءم مع المتغيّرات

(١) - محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٥ .

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. يُضاف إلى ذلك أنّ فكرة الجمود المطلق الكلي للدستور تتعارض - من الناحية القانونية - مع مبدأ سيادة الأمة، لأنه يعني تنازل الأمة عن سلطاتها التأسيسية بصفة أبدية، وحرمانها من ممارسة سيادتها في مجال تعديل الدستور كلياً أو جزئياً حسب متطلبات التطورات والظروف^(٢).

هذا، ويترتب على جمود الدستور بعض النتائج، أبرزها:

- ١- التمييز بين السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية، والإقرار بتفوق الأولى على الثانية.
- ٢- السمو الشكلي والموضوعي للدستور الجامد على القوانين العادية، مما يمنحه الاحترام والقداسة لدى الهيئات الحاكمة وأفراد الشعب على حدّ سواء .

وتجدر الإشارة إلى أنّ بعض الفقهاء يرون أنّ صفة الجمود لا تقتصر على الدساتير المدونة، وإنما قد يكون الدستور غير المدون أو العرفي جامداً أيضاً، ويستندون في ذلك إلى " القوانين الأساسية " التي كانت مطبقة في فرنسا قبل ثورة ١٧٨٩م. والحقيقة أنّ هذا الرأي لا يقوم على أساس قانوني، لأنّ الدستور العرفي أو غير المدون لا يمكن أن يكون جامداً لعدم وجود ضمانات شكلية أو إجرائية تتعلق بإصداره أو تعديله أو إلغائه.

(٢) - د ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٨٦ .

الفصل الرابع

موضوع الدستور ومحتواه





لقد حدّد الفقيه الفرنسي " جورج بوردو " موضوع الدستور أو نطاقه بأنه مجموعة القواعد التي تُحدّد مركز السلطات الحاكمة وطبيعة نشاطهم السياسي وأهدافه، وبذلك فإن موضوع الدستور مزدوج يتضمّن جانباً تنظيمياً فلسفياً أو "إيديولوجياً". فالدستور يقوم بتنظيم السلطات العامة في الدولة وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظائفها، وكذلك تحديد الأهداف التي تسعى هذه السلطات لتحقيقها، والفلسفة الاجتماعية والسياسية والقانونية التي تعمل في إطارها، أي المذهب الفكري أو الفلسفي الذي تعتقده الدولة، وبتعبير آخر الأساس الفكري أو الفلسفي الذي يتأسس عليه نظام الحكم في الدولة، والإطار الذي ينبغي أن تعمل في نطاقه السلطات العامة في الدولة^(١).

وهكذا فإن الدستور يتضمّن بشكل عام الموضوعات التالية:

١- الأسس الفلسفية والقانونية التي يقوم عليها الدستور، لأنّ النظام السياسي تحكمه دائماً ضوابط فلسفية وقانونية معيّنة، وتُدعى المبادئ الأساسية التي تحكم التنظيم الحكومي، والتي يُعبرّ الدستور عن مقتضياتها على الصعيد الدستوري.

٢- القواعد المتعلقة بالتنظيم الحكومي: يتضمّن الدستور أحكاماً وقواعد تُبيّن انبثاق السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وعلاقتها المتبادلة، والإجراءات التي يجب أن يتقيد بها في ممارسة اختصاصاتها ووظائفها. فالدستور هو أساس امتيازات الحكّام وناظم ممارستها، وبذلك فهو يحتوي على :

(١) - Burdeau (G) , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, op. Cit. P. ٦٩

- آ- قواعد تُقيم مشروعية الحُكّام، بمعنى أنّ هؤلاء الحُكّام يضطلعون بمهامهم الحكومية بمقتضى الصفة التي يخولها لهم الدستور.
- ب - قواعد تُحدد اختصاصات الحُكّام، وتوزّع هذه الاختصاصات بين السلطات وهيئات الدولة المختلفة.
- ج- قواعد تُبيّن حدود ممارسة هذه الاختصاصات (١).

٣- الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية للدولة، والتي يرى بعض الفقهاء أنه ليس لها بحدّ ذاتها أية صفة دستورية، وأنّ الهدف من إيرادها في الوثيقة الدستورية هو التأكيد على أهميتها. ولكنّ الأحكام الدستورية المنظّمة للسلطات العامة في الدولة ليست ، في الواقع، إلاّ انعكاساً لما يسود المجتمع من مبادئ اجتماعية واقتصادية وسياسية .

إنّ هذه المبادئ قد ترد في مقدمة الدستور، كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦، أو يتم النص عليها في صلب الدستور، كما هو الحال في الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ الذي أشار إلى المبادئ الاقتصادية (في المواد من ١٣ - ٢٠) والمبادئ التعليمية والثقافية (في المواد ٢١-٢٤).

٤- إعلان حقوق الإنسان : في عام ١٧٩١، أصدرت الجمعية التأسيسية الفرنسية "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" الذي تضمّن مبادئ الديمقراطية الفردية القائمة على المساواة والحرية. وقد ارتكز هذا الإعلان على المذهب الفردي الذي يقوم على الفردية والحريات السياسية والاقتصادية والمساواة القانونية.

(١) - د . كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة ابن خلدون، دمشق، ١٩٨٤،

وبعد الحرب العالمية الأولى، جرت الدول الحديثة على تضمين مقّمة
دساتيرها الأسس السياسية والاجتماعية لنظامها السياسي، أي مجموعة من
الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بحيث أُنّ واجب الدولة لم يَعدّ يقتصر على
حماية الاستقلال القانوني للأفراد، وإنما أيضاً خلق الظروف اللازمة لتأمين
استقلالهم الاجتماعي والاقتصادي فلم يَعدّ يكفي أن ينصّ الدستور على
المساواة بين المواطنين، وإنما يجب على الدولة أن تُبلور هذه المساواة،
من خلال تكافؤ الفرص وعدم تجاوز السلطات العامة الحدود التي يفرضها
الدستور في تعاملها مع المواطنين (١).

(١) - المرجع السابق، ص ١٢٤ - ١٢٥ .



الفصل الخامس

نشأة الدساتير وتعديلها ونهايتها





المبحث الأول

نشأة الدساتير

تختلف أساليب نشأة الدساتير باختلاف الظروف الموضوعية المحيطة بهذه النشأة، كاختلاف الدول ونظام الحكم الذي نشأ أو وُضع الدستور في ظلّه، ومدى التطورات الحضارية والسياسية التي وصل إليها شعب الدولة التي يُوضع فيها الدستور. ويُميّز فقه القانون الدستوري بين نوعين من أساليب نشأة الدساتير: أساليب غير ديمقراطية وأساليب ديمقراطية.

أولاً: الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

يُطلق بعض الفقهاء على الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير تسمية " الأساليب أو الطرق الملكية " ، نظراً لأنّ الالتجاء إلى هذه الأساليب يحدث عادةً في ظلّ الأنظمة الملكية^(١).

والأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير تسود فيها إرادة الحاكم على إرادة الشعب، أو تشترك الإرادتان في وضع الدستور. فقد يصدر الدستور بإرادة الحاكم المنفردة في شكل " منحة " L'octroi وقد يتم وضعه باتفاق إرادة الحاكم مع إرادة الشعب عن طريق " التعاقد " Le Pacte .

أ - المنحة : وتعود نشأة الدستور في هذه الحالة إلى الإرادة المنفردة للحاكم، الذي يُقرّر بمحض إرادته منْح شعبه وثيقة دستورية يتنازل بموجبها عن بعض سلطاته لهذا الشعب أو لممثليه المُنتخبين من قبله. وأسلوب المنحة

(١) - Laferrière (J.) Manuel de Droit Constitutionnel, op. Cit.p. ٢٧٤.

هو الممرُّ الذي عبَّرَ منه النظام الملكي من الملكية المطلقة إلى الملكية المُقيَّدة. ومن الأمثلة على المنح الدستورية: الشريعة التي أعلنها الملك لويس الثامن عشر إثر توليه عرش فرنسا في عام ١٨١٤، والدستور الذي أصدره نيقولا الثاني، قيصر روسيا، في عام ١٩٠٦، والدستور الذي منحه هيلاسلاسي، امبراطور الحبشة، لبلاده في عام ١٩٥٥. إن صدور الدستور عن طريق "المنحة" يُعتبر - من الناحية القانونية - وليد إرادة الحاكم المستقلة، مما جعل بعض الفقهاء يُعطون الحاكم كامل الحق في إلغاء الدستور أو سحبه، بذريعة أن "من يملك المنح، يملك المنع" (١). ولكن غالبية فقهاء القانون الدستوري اتَّجهت إلى القول بعدم أحقية الحاكم في سحب أو إلغاء الدستور الصادر عن طريق "المنحة" للأسباب التالية:

١- من الناحية التاريخية، لم يتم صدور أي دستور بشكل "منحة" إلا خوفاً من ثورة الشعوب وتمردّها، وامتصاصاً للغضب الشعبي على السلطة المطلقة للحكام.

٢- إن إصدار الدستور من جانب الحاكم بهذه الطريقة، وتحت ضغط الشعوب، هو بمثابة استرداد لحقوق الشعب التي اغتصبها هذا الحاكم بطرق غير مشروعة، وبالتالي لا يحقُّ للحاكم الرجوع فيما منح، لأن ذلك يُعدُّ اغتصاباً جديداً لهذه الحقوق (٢).

٣- إن الإرادة المنفردة تكون مصدراً للالتزامات إذا ما صادفت قبولاً لدى أصحاب الشأن. وهكذا فإن قبول الأمة للدستور - المنحة يسلب الحاكم إمكانية سحبه أو إلغائه (٣).

(١) - د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، ١٩٦٨، ص ٥٨.

(٢) - د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٣) - د. ثروت بلوي، القانون الدستوري والأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٤٢.

ب - العقد أو التعاقد : ويتم وضع الدستور في هذه الحالة عن طريق توافق إرادة الحاكم مع إرادة ممثلي الشعب على قبول الوثيقة الدستورية واحترامها، فيكون الدستور قد "وُلِدَ" نتيجة تلاقي هاتين الإرادتين، مما يعني عدم أحقية أي من الطرفين بالانفراد بإلغاء هذا الدستور أو سحبه أو تعديله.

هذا، وينتقد بعض الفقهاء إطلاق صفة "العقد" على الدساتير الصادرة بهذا الأسلوب، لأنها من الناحية الواقعية- لم تصدر نتيجة رضا وتوافق حقيقي لإرادتين، وإنما نتيجة ضغوط وثورات شعبية، وبذلك يكون اشتراك الحاكم في التعاقد صورياً. والأدلة التاريخية على ذلك كثيرة، فقد صدر "العهد الكبير" Magna Carta في بريطانيا عام ١٢١٥، لأن الأشراف ثاروا ضد الملك، وهزموا جيشه، وأرغموه على التوقيع على هذا العهد الذي يعتبر مصدراً أساسياً للحقوق والحريات في بريطانيا حتى الوقت الحالي. كما أن دستور عام ١٨٣٠ في فرنسا، صدر في أعقاب الثورة ضد الملك "شارل العاشر" وإجباره على التنازل عن العرش، ومن ثم الاتفاق على هذا الدستور بين نواب الشعب والأمير فيليب، الذي أصبح بموجبه ملكاً على فرنسا^(٢).

ومن الأمثلة الأخرى على الدساتير التي نشأت بأسلوب العقد: دستور اليونان لعام ١٨٤٤، ودستور بلجيكا لعام ١٨٣١، الدستور البلغاري لعام ١٨٧٩. وفي البلدان العربية، القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، ودستور البحرين لعام ١٩٧٣.

(٢) - Cadart (Jacques), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T.I.L.G.D.J, Paris, ١٩٧٥, pp. ١٢١- ١٢٢

وهكذا، فإن أسلوب العقد هو أكثر تقدماً من أسلوب المنحة، ومرحلة انتقالية نحو تكريس الأسلوب الديمقراطي لنشأة الدساتير، المتمثل في الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي.

ثانياً: الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ " السيادة الشعبية "، الذي يعتبر الشعب صاحب السيادة والسلطة التأسيسية الأصلية. وهذا يفترض تدخل الشعب المباشر في عملية إعداد الدستور وإقراره، ولكن الشعب يُستبعد عملياً من هذه العملية نظراً للشروط التقنية التي تتطلبها عملية إعداد الدستور. وفي معظم الأحيان، يتبع أحد أسلوبين في وضع الدستور: أسلوب الجمعية التأسيسية، وأسلوب الاستفتاء الشعبي الدستوري .

أ : الجمعية التأسيسية :

الدستور هو الذي يُنشئ السلطات العامة في الدولة، بما فيها السلطة التشريعية، ولذلك لا يجوز أن تقوم هذه السلطة بوضع الدستور لأنها سلطة مُنشأة.

ولهذا، يقوم الشعب بانتخاب هيئة أو جمعية خاصة أعلى من السلطة التشريعية، تضطلع بالسلطة التأسيسية بوكالة خاصة من الشعب من أجل القيام بإعداد مشروع الدستور^(١). وبعد إنجاز هذه المهمة، تنقضي هذه الجمعية، ويسترجع الشعب منها ما كان قد فوضها من سلطات. والجمعية التأسيسية تتمتع بالسلطتين التأسيسية والتشريعية خلال مهمتها، مما يجعلها-

(١) - Laferrière (J.), op. Cit, p.٢٧٨

نظرياً - في مركز أقوى من السلطة التنفيذية، وتكون العلاقة بينهما قريبة الشبه بعلاقة البرلمان بالحكومة في نظام حكومة الجمعية النيابية^(٢).

ب- الاستفتاء الشعبي الدستوري : (Référéndum Constituant)

إن أسلوب الجمعية التأسيسية هو تطبيق لفكرة الديمقراطية النيابية، التي تعرضت لانتقادات فقهية متعددة، فبرزت الديمقراطية شبه المباشرة، التي تفسح المجال نسبياً لإشراك الشعب في ممارسة بعض مظاهر السلطة إلى جانب الهيئة النيابية المنتخبة والسلطة التنفيذية. ومن أبرز مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة " الاستفتاء الشعبي "، الذي يُقسم إلى عدة أنواع تتمثل في : الاستفتاء الدستوري أو التأسيس الذي يتعلّق بالدستور أو بموضوع دستوري، والاستفتاء التشريعي، والاستفتاء السياسي حول أمرٍ من الأمور السياسية العامة في الدولة^(٣).

فالاستفتاء الدستوري هو أن يُعرض مشروع الدستور الذي تمّ إعداده من قبل لجنة تأسيسية مُنتخبة من الشعب، على الشعب نفسه لمعرفة رأيه فيه بالقبول أو الرفض ، لأنه لا يكتمل وجوده قانوناً ويُصبح نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه .

هذا، ويُفرّق الفقه الدستوري بين الاستفتاء الدستوري أو التأسيسي وبين "التصديق الشعبي" Le plébiscite ، معتبراً أن التصديق الشعبي، والذي يُسميه بعض الفقهاء مجازاً " الاستفتاء السياسي " هو أسلوب تنشأ به

(٢) - د . عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨ - ٧٩ .

(٣) - د . عبد الغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥ ، ص ٢١٥ وما بعدها.

الديكتاتور في ظل أنظمة حكم تسمح للشعب ظاهرياً بالاشتراك في مباشرة السلطة التأسيسية من خلال إجراء استفتاء شعبي على مشروع الدستور، إلا أنها تحول واقعياً دون جعل هذه المشاركة الشعبية جدية. بتعبير آخر، تلجأ الأنظمة الديكتاتورية إلى هذه الاستفتاءات الشكلية لإضفاء واجهة كاذبة من المشروعية والديمقراطية على نظمها^(١).

(١) - د . رمزي طه الشاعر : القانون الدستوري ، النظرية العام والنظام الدستوري المصري ، القاهرة ، ١٩٨١، ص ١١٧ .

المبحث الثاني تعديل الدستور

رأينا سابقاً أنّ تعديل الدساتير المرنة يتمّ وفق الإجراءات نفسها التي يتمّ بها تعديل القوانين العادية ومن قبل السلطة ذاتها أحياناً، أمّا تعديل الدساتير الجامدة فيتطلب شروطاً وإجراءات خاصة مغايرة لما يتّبع في تعديل التشريعات العادية. ولذلك فإننا سنقتصر في هذا المبحث على دراسة تعديل الدستور الجامد، من خلال ثلاثة مطالب نتناول تحديد السلطة المختصة بالتعديل، ونطاق التعديل وإجراءاته.

أولاً: السلطة المختصة بالتعديل

إذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية هي التي تتولّى وضع الدستور، فإنّ السلطة التأسيسية المنشأة هي المختصة بتعديل الدستور. ولكن، من هي الجهة التي تملك حقّ مباشرة السلطة التأسيسية المنشأة ؟ .
اختلف الفقهاء بشأن تحديد السلطة التي تملك الحقّ في تعديل الدستور، حيث ظهرت ثلاثة اتجاهات متباينة : الاتجاه الأول اعتبر حقّ التعديل ملكاً لجميع أفراد الشعب، والاتجاه الثاني أعطى هذا الحقّ لممثلي الشعب، بينما رأى الاتجاه الثالث أنّ الدستور ذاته هو الذي يُحدّد السلطة المختصة بتعديله^(١).

- الاتجاه الأول : تخويل صلاحية التعديل للشعب :

(١) - Laferrière (J.), op.cit,p.٢٨٨

ينطلق هذا الاتجاه من فكرة فقهاء القانون الطبيعي، القائلة بأن الدستور هو العقد الاجتماعي الذي أبرم بإجماع أعضاء الجماعة وموافقتهم عليه. ولذلك، فإن تعديل هذا الدستور لا بد أن يقترن بموافقة مجموع الشعب، على أساس أن هذا التعديل هو بمثابة تعديل لشروط العقد الاجتماعي الذي أنشئت السلطة السياسية التي تحكم الجماعة بموجبه.

إن هذا التصور العقدي للدستور يُشكّل عقبة كبيرة أمام إجراء أي تعديل فيه، وينتهي إلى الجمود المطلق الكلي للدستور، نظراً لأن الإجماع الشعبي على التعديل من الاستحالة بمكان. ولذلك، ونتيجة لإدراك أنصار هذا الاتجاه لهذه الحقيقة، فقد تخلّوا عن شرط الإجماع، وأجاز أحدهم، وهو الفقيه فائل Vattel، إمكانية تعديل الدستور بموافقة أغلبية أفراد الشعب، وأعطى الأقلية الحق في الانفصال عن الجماعة نتيجة تعديل العقد الاجتماعي. كما ذهب في مرحلة لاحقة إلى جواز التعديل إذا كان منصوصاً عليه في الدستور ذاته، لأنّ التعديل في هذه الحالة لا يعدو كونه تنفيذاً لأحد شروط العقد الاجتماعي^(١).

- الاتجاه الثاني : تخويل صلاحية التعديل لأغلبية الشعب أو البرلمان:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ صلاحية تعديل الدستور تعود للشعب أو للبرلمان، وأوّل مَنْ قال بهذا الرأي الفقيه الفرنسي (Sieyes) ، الذي ذهب إلى أنّ الأمة هي صاحبة السيادة، التي تملك تعديل الدستور كما أصدرته دون التقيد بشكل مُعيّن لإجراء هذا التعديل. ويُمكن للأمة أن تُعبّر

(١) - د . علي يوسف الشكري : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للطباعة والنشر

والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٧٨ .

عن إرادتها في تعديل الدستور بصورة مباشرة، أو من خلال ممثليها في البرلمان^(٢).

- الاتجاه الثالث : الدستور هو الذي يُحدّد الجهة المختصة بالتعديل :
ذهبت غالبية الفقهاء إلى أنّ الدستور هو الذي يُحدّد السلطة المختصة بتعديله، وأنّ على هذه السلطة اتّباع الإجراءات والشكليات التي اشترطها لإمكان التعديل.

ويعود هذا الرأي إلى الفيلسوف الفرنسي " جان جاك روسو"، الذي ذهب إلى أنّ ما يتنافى وطبيعة الأشياء أنّ تفرض الأمة على نفسها قوانين لا تستطيع تعديلها أو إلغائها، وأنّه من المنطقي أنّ يكون في مقدورها تعديل القوانين النافذة، مع مراعاة الشكليات الرسمية لإجراء التعديل. هذا، ويُميّز أنصار هذا الاتجاه بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة، التي يتوجّب عليه التقيد بالإجراءات التي حدّتها السلطة التأسيسية الأصلية في الدستور عند إجرائها التعديل^(١).

ثانياً: موقف الأنظمة الدستورية من تحديد السلطة المختصة

بتعديل الدستور

توزعت الدساتير، في تحديدها للجهة التي تُمارس السلطة التأسيسية المنشأة، بين ثلاثة اتجاهات : الأول حولها للسلطة التشريعية، والثاني أسندها

^(٢) - Laferrière (J.), op. cit, p. ٢٩٢ .

^(١) - د . ثروت بدوي، القانون الدستور وتطوّر الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ١٠٧ .

لجمعية تأسيسية مُنتخبة من قبل الشعب، والثالث يعود بهذه السلطة إلى الشعب ذاته بواسطة الاستفتاء الشعبي.

١- إسناد السلطة التأسيسية المنشأة للبرلمان :

تُسند بعض الدساتير هذه السلطة للبرلمان، الذي يجب أن يمارسها وفقاً لإجراءات خاصة مُغايرة لإجراءات تعديل القوانين العادية. وقد تباينت هذه الدساتير في الإجراءات التي أوجبت اتباعها في تعديل الدستور.

١- بعض الدساتير تشترط أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية المطلوبة لتعديل التشريعات العادية، كال دستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته، والذي تشترط المادة (٧٩) منه موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على تعديل الدستور. وكذلك الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، الذي يشترط لتعديل الدستور توافر أغلبية خاصة في مجلس البرلمان تختلف عن الأغلبية الواجب توافرها لتعديل القوانين العادية.

٢- دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة، الصادر عام ١٨٧٥م، كان يوجب اجتماع البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر عند التصويت على التعديل، الذي لا يُصبح نهائياً إلا بموافقة أغلبية الثلثين في المجلسين.

٣- تذهب بعض الدساتير إلى اشتراط حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد يتولى مهمة تعديل الدستور، كال دستور البلجيكي الذي يشترط في المادة (١٣١) منه، لتعديل الدستور، حل مجلسي البرلمان وانتخاب مجلسين جديدين ، يقومان بالاتفاق مع الملك بتحديد موضوعات التعديل،

بحضور ثلثي الأعضاء على الأقل في كلا المجلسين، وموافقة أغلبية
ثلثي الأعضاء الحاضرين على الأقل^(١).

ب - منح السلطة التأسيسية المنشأة لجمعية تأسيسية يجري انتخابها من
قبل الشعب لتولي مهمة تعديل الدستور، كغالبية دساتير دول أمريكا
اللاتينية، ودساتير معظم دويلات الولايات المتحدة الأمريكية.

ج - إسناد السلطة التأسيسية المنشأة للشعب :

تستلزم بعض الدساتير لِنفاذ التعديل الدستوري اقتراحه بموافقة الشعب
عليه في استفتاء عام يجري لهذه الغاية، وذلك بغض النظر عن الجهة
التي قامت بمهمة التعديل، سواء أكانت جمعية تأسيسية أم البرلمان ذاته.
ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور السويسري لعام ١٨٧٤،
ودستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، الذي أعطت المادة
(٨٩-٢) منه حق اقتراح التعديل لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء
البرلمان بمجلسيه، ولا يُصبح التعديل نافذاً إلا بموافقة الشعب عليه في
استفتاء شعبي^(١).

ثالثاً: نطاق التعديل

من النادر أن تنص الدساتير على حظر إجراء أي تعديل في أحكامها
بشكل مُطلق ودائم، ولكن بعض الدساتير تنص على حظر تعديل بعض
لنصوصها بصفة مطلقة، أو خلال فترة زمنية معينة من تاريخ نفاذها، أو في

^(١) - Wigng (Pierro), Droit Constitutionnel - Principes et Droit Positif, -
T.I.pruxelles , ١٩٥٢ , p. ١٨٣

^(١) - د . علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق ، ص ٤٨١-
٤٨٢.

الفترات التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية أو لأخطار كبيرة تُهدد وجودها. لذلك، سوف نعالج هذه المسائل من خلال تحديد نطاق التعديل، وتحديد القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي تُحظر تعديل الوثيقة الدستورية.

أ- الحظر الموضوعي (حظر تعديل بعض أحكام الدستور):

تنص بعض الدساتير على تحريم تعديل بعض موادها أو أحكامها تحريماً مطلقاً، بهدف حماية الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي. ومن الدساتير التي حظرت تعديل بعض أحكام الدستور بصفة دائمة:

١- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، الذي يمنع تعديل الأحكام المتعلقة بالنظام الأميري للدولة.

٢- الدستور المغربي لعام ١٩٧٢، الذي يُحرّم المساس بمواد الدستور التي تتعلق بالنظام الملكي ، أو العقيدة الإسلامية.

٣- الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦، الذي حظر تعديل المواد المتعلقة بدين الدولة، والنظام الجمهوري، ومبدأ الاقتراع العام المباشر^(١).

٤- دساتير فرنسا وتركيا واليونان وتونس وإيطاليا والبرازيل، التي تُحظر تعديل المواد المتعلقة بالنظام الجمهوري.

ب- الحظر الزمني :

تُحظر بعض الدساتير إجراء أي تعديل في أحكامها خلال فترة زمنية محددة، بهدف إضفاء صفة الثبات والاستقرار على نصوص الوثيقة

(١) - د . نزيه رعد : القانون الدستوري العام - المبادئ العامة والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للكتاب،

طرابلس- لبنان، ١٩٩٩ ، ص ٩٤ .

الدستورية، ويجري النص على هذا تحظر عادةً في أعقاب إعلان استقلال الدولة، وفي دستاير الدول حديثة النشأة، أو عند إقامة نظام سياسي جديد، بهدف حماية هذا النظام وتحقيق استقراره وثباته والقضاء على خصومه ومعارضيه. فقد نصّ دستور الكويت لعام ١٩٦٢ على منع تقديم أي اقتراح بتعديله قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ العمل بأحكامه. والدستور السوري لعام ١٩٥٠ كان ينصّ على عدم جواز تعديل نصوصه قبل مضي سنتين على نفاذه^(١). كما ينص الدستور النافذ لعام ١٩٧٣ على عدم جواز تعديله قبل انقضاء ثمانية عشر شهراً على نفاذه.

ج- حظر تعديل الدستور في ظروف معيَّنة :

جرى النصّ في بعض الدساتير على حظر تعديل أحكام الدستور، وعدم مشروعية مثل هذا التعديل، في الفترات التي تتعرّض فيها الدولة لظروف استثنائية أو لأحوال خطيرة، كاشتراكها في حرب، أو اضطراب أوضاعها الداخلية، أو تهديد أمنها الخارجي، أو وقوع إقليم الدولة أو جزء منه تحت الاحتلال الأجنبي^(٢). وعلة هذا الحظر هو أنّ إرادة الأمة قد تكون مقيدة، في ظلّ هذه الظروف، لا تستطيع التعبير عن رغباتها بحرية بعيداً عن التأثير، وبالتالي يكون التعديل مخالفاً لإرادة الشعب واتجاهات الرأي العام^(٣). ومن أمثلة هذا الحظر ما نصّ عليه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من تحريم إجراء أي تعديل في الدستور أثناء احتلال كلّ أو جزء من الأراضي الفرنسية، أي عند المساس بسلامة إقليم الدولة، لأنّ إرادة الشعب الفرنسي تكون مكبلة وسيادته مقيدة في هذه الحالة.

(١) - د . علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٨٤.

(٢) - د . عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٣) - د . علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٨٦.

د : القيمة القانونية للنصوص التي تُحظر تعديل الدستور:

لقد اختلف الفقه الدستوري حول هذا الموضوع، وبرزت عدّة اتجاهات:

١- الاتجاه الأول يذهب إلى أن جميع النصوص الدستورية التي تُحظر تعديل أحكام الدستور بصفة دائمة أو مؤقتة أو أثناء ظروف استثنائية، ليس لها أية قيمة قانونية أو سياسية، ولا تتمتع بأية قوة إلزامية. وهذا ما أكد عليه " جوليان لافيريير" بقوله^(٢): " إن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور في وقت معين، لا يُمكنها أن تدّعي بأنها أكثر سموّاً من السلطة التأسيسية التي تُعبر عن إرادة الشعب، وأن جيلاً من الأجيال لا يملك أن يُخضع لقوانينه الأجيال القادمة" كما أن من خصائص القاعدة القانونية قابليتها للتعديل مُسايرة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والدستور هو قانون كسائر القوانين الأخرى ولا يتميز إلاّ بسموه عليها لأسباب شكلية وموضوعية^(٣). إضافة إلى أن هذا الخطر يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة وحقها في إدخال ما تشاء من التعديلات على دستورها وفي أي وقت تشاء، دون أن يمنعها من ذلك قيد من القيود^(٤).

٢- أمّا الاتجاه الثاني، فيمثله الفقيه الفرنسي " جورج بوردو"، الذي يرى بأنّ النصوص الدستورية التي تُحظر تعديل بعض أحكام الدستور بصفة دائمة، باطلة ومجردة من كلّ قيمة قانونية، أنها تُقيد إرادة الأجيال القادمة ومبدأ سيادة الأمة وحقها في إجراء ما تراه من تعديلات دستورية. أمّا النصوص التي تُحظر تعديل الدستور خلال مدّة زمنية

(١) - Laferrière (J.), Manuel de Droit Constitutionnel op.cit. p. ٢٨٨

(٢) - د . علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٨٧.

(٣) - د . عبد الحميد متولي: المُفصل في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٢، ص ١٥٢.

محددة ، أو عند تعرّض الدولة لظروف استثنائية، فإنها مشروعة وتتمتع بالقوة القانونية الملزمة، لأنّ هذا الحظر لا يحرم الأمة من ممارسة سيادتها وسلطاتها التأسيسية إلاّ خلال مدّة معيّنة، وليس بشكل دائم^(١).

٣- وهناك اتجاه ثالث يعتبر أنّ النص من الدستورية التي تُحظر تعديل الدستور خلال مدّة زمنية محددة، أو التي تُحظر تعديل بعض أحكامه بصفة دائمة، تتمتع، كبقية القواعد الدستورية الأخرى، بالقوة القانونية الملزمة، إلاّ أنها قابلة للتعديل ، كغيرها من النصوص الدستورية، وفقاً للإجراءات المنصوص عنها في الدستور^(٢).

٤- الاتجاه الرابع يُميّز في مشروعية الحظر بين الناحية القانونية والناحية السياسية. فهذا الحظر - من وجهة نظر أنصار هذا الاتجاه - مشروع من الناحية القانونية، وباطل من الناحية السياسية، لأنه يتناقض مع مبدأ سيادة الشعب وحقّه في تعديل أو إلغاء ما قرّره في أي وقت يشاء. أمّا من الناحية القانونية، فهذا الحظر مشروع، لأنّ الأمة أو الشعب مُقيّدة في ممارسة مظاهر هذه السيادة في الحدود التي يرسمها الدستور، وبالتالي لا تجوز مخالفة النصوص التي تُحظر التعديل طالما ظلّ الدستور قائماً لم تسقطه ثورة أو يُطرح به إنقلاب^(٣).

(١) - Burdeau (G.), op.cit, p. ٤٨.

(٢) - د . محمد الجنوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٧١ .

(٣) - د . إبراهيم عبد العزيز شبحا : مبادئ الأنظمة السياسية - الدول والحكومات، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٣٣ .

وهذا الاتجاه يجعل إرادة من يقومون بالانقلاب فوق إرادة الشعب، كما أنه يُعطي الحق للسلطة التأسيسية، التي كانت تُعبر عن الإرادة الشعبية عند وضع الدستور، بارتهاان إرادة الشعب في المستقبل.

رابعاً: إجراءات تعديل الدستور

تختلف هذه الإجراءات من دولة لأخرى، ويرجع هذا الاختلاف لاعتبارات سياسية وفنية.

فمن حيث الاعتبارات السياسية، فإن إجراءات التعديل ترتبط بطبيعة نظام الحكم في الدولة. فإذا كان النظام برلمانياً، يؤخذ بالاعتبار رأي البرلمان والحكومة. وإذا كان النظام السياسي في الدولة هو نظام الديمقراطية شبه المباشرة، يؤخذ في الحسبان رأي الشعب والبرلمان. وفي دول الاتحاد المركزي، يؤخذ بالاعتبار رأي الدويلات الأعضاء في الاتحاد... الخ.

أما الاعتبارات الفنية، فتعتمد على مبدأ توازي أو تقابل الأشكال القانونية، والذي يقضي بعدم جواز تعديل العمل القانوني إلا بموجب ذات الأشكال والإجراءات التي أتبعَت في إصداره، بمعنى أن الإجراءات التي أتبعَت عند وضع الدستور هي ذاتها التي يجب أن تُعتمد عند اللجوء إلى تعديل هذا الدستور^(٢). وعلى هذا الأساس، إذا كان قد تم وضع الدستور من قبل جمعية منتخبة، ووفق إجراءات محددة، وتم أخذ رأي الشعب فيه من خلال استفتاء دستوري، فإن تعديله لا يتم إلا بالطريقة ذاتها، أي بانتخاب جمعية لإعداد مشروع التعديل، وإتباع ذات الإجراءات، وعرضه بعد ذلك على الشعب لإقراره في استفتاء دستوري^(١).

(٢) - Burdeau (G.) op.cit.p.٩٠٠.

(١) - د . ثروت بلوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص ٨٩ .

هذا، ويغضّ النظر عن تباين الأنظمة الدستورية، واختلاف الإجراءات التي تتبّعها في تعديل الدستور، فإن عملية التعديل تمرّ بأربع مراحل، هي : مرحلة الاقتراح، إقرار مبدأ التعديل، إعداد التعديل، وإقرار التعديل بصفة نهائية.

أ - اقتراح التعديل :

تتباين الدساتير بشأن الجهة المختصة باقتراح التعديل، فبعضها أعطى حقّ اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية، كدستور البرتغال لعام ١٩٣٣، ودستور اليابان لعام ١٩٤٦. ومنها من خولّ هذه الصلاحية للسلطة التشريعية على وجه الانفراد، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧، ودساتير معظم دول أمريكا اللاتينية.

وإذا كان الدستور يهدف إلى تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه يمنح صلاحية اقتراح تعديل الدستور للسلطتين على وجه الاشتراك، كالدستور الأسباني لعام ١٩٣١، والدستور المصري لعام ١٩٧١. وإذا كان الدستور يهدف إلى إبراز دور الشعب في مباشرة السلطة، فإنه يمنح الشعب إلى جانب البرلمان حقّ اقتراح تعديل الدستور. وهذا ما نصّ عليه الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، حيث خولت المادة السابعة منه البرلمان والحكومة وعدد من المواطنين لا يقلّ عن خمسين ألفاً حقّ اقتراح تعديل الدستور^(٢).

ب - إقرار مبدأ التعديل :

تمنح معظم الدساتير البرلمان صلاحية البتّ فيما إذا كان هناك ضرورة لإجراء تعديل الدستور. كما تشترط بعض الدساتير موافقة الشعب على مبدأ

(٢) - د . علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٩٤ -

التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، كدساتير الكانتونات في الاتحاد السويسري^(١).

ج- إعداد التعديل :

تختلف الدساتير في الأساليب التي تعتمد عليها من أجل إعداد التعديل الدستوري. فبعضها تنصُّ على انتخاب هيئة خاصة مهمتها إعداد اقتراح التعديل، كالدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ ودستور الأرجنتين لعام ١٨٥٣. وتُسند بعض الدساتير إلى الحكومة مهمة وضع مشروع التعديل وإعداده. في حين أن غالبية الدساتير تمنح صلاحية إعداد التعديل للبرلمان، ضمن شروط معينة ، منها:

١- اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر لإعداد مشروع التعديل، كما كان عليه الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥، ودستور رومانيا لعام ١٩٢٣.

٢- اشتراط حضور أغلبية خاصة لصحة انعقاد البرلمان، وأغلبية خاصة لصحة القرار الصادر عنه، كما هو الحال في دساتير بعض دول أمريكا اللاتينية ، كالمكسيك وكولومبيا.

٣- اشتراط حلّ البرلمان، وانتخاب برلمان جديد يتولّى مهمة التعديل، كالدستور الهولندي، والدستور النرويجي^(٢).

د- إقرار التعديل بصفة نهائية :

تضع غالبية الدساتير سلطة إقرار التعديل بصفة نهائية بيد الهيئة ذاتها التي قامت بمهمة إعداده، سواء أكانت هذه الهيئة مُنتخبة خصيصاً لهذه الغاية

(١) - د . نزيه رعد، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ٩٢ .

(٢) - د . محسن خليل : القانون الدستوري والدستور اللباني ، دار النهضة العربية، بيروت ، ١٩٧٩ ،

البرلمان، أو الحكومة. وتُعطى بعض الدساتير هذه الصلاحية إلى الشعب
عن طريق الاستفتاء الدستوري، كالدستور السويسري والدستور المصري
عام ١٩٧١^(١).



(١) - د . سعد عصقور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠١ .

المبحث الثالث نهاية الدساتير

لا يُقصد بنهاية الدستور تعديل بعض أحكامه بصورة جزئية وإنما الإلغاء الشامل والكلّي لجميع نصوصه، ويحدث ذلك عندما تُصبح مبادئ الدستور وأحكامه عاجزة عن مُسايرة التطوّرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، مما يستوجب وضع وثيقة دستورية جديدة قادرة على الاستجابة لهذه التطوّرات .

وإذا كانت الدساتير عادةً تنصُّ على كيفية تعديلها، فإنَّ معظمها لا يتعرّض لإجراءات إلغائها وكيفية هذا الإلغاء.

ولكنَّ التجارب الدستورية وفقه القانون الدستوري يُميزان بين أسلوبين لانتهاة الدساتير: أسلوب عادي قانوني، وأسلوب فعلي أو غير عادي أو استثنائي.

أولاً: الأسلوب العادي أو القانوني لانتهاة الدساتير

ويُقصد به إلغاء الدستور وتوقّف العمل بأحكامه بهدوء وبدون عنف، واستبداله بدستور جديد يتلاءم مع التطوّرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وهذا الانتهاة القانوني للدستور يختلف بحسب ما إذا كان الدستور عرفياً أو مكتوباً. فتعديل الدستور العرفي جزئياً، أو إلغاؤه كلياً، يتمُّ إمّا عن طريق نشأة قواعد عرفية جديدة مُخالفة للأعراف الدستورية القائمة، أو بإصدار دستور مكتوب يلغي الدستور العرفي ويحلُّ محله.

أما بالنسبة للدساتير المدونة، التي قد تكون مرنة أو جامدة، فلا توجد عقبات في سبيل تعديل الدستور المرن أو إلغائه كلياً، إذ يتم ذلك بالطريقة نفسها والإجراءات التي من خلالها يتم تعديل التشريعات العادية وإلغاؤها. أما بالنسبة للدستور الجامد، فلا بد من انتخاب جمعية تأسيسية أصلية لوضع مشروع الدستور الجديد، كما يجب أن يخضع هذا المشروع بعد وضعه للإقرار النهائي من قبل الشعب بواسطة استفتاء دستوري^(١).

ثانياً: الأسلوب الثوري أو الفعلي لإنهاء الدساتير

ويُقصد به إلغاء الدستور وإيقاف العمل به في أعقاب اندلاع ثورة أو وقوع انقلاب.

وقد كثرت الجدل الفقهي والقانوني والسياسي حول الفارق الجوهرى بين الثورة والانقلاب، لأنَّ الأسلوبين كثيراً ما يختلطان من الناحية العملية، فما من ثورة تكون حركة شعبية بحتة، وما من انقلاب، ولو كان عسكرياً بحتاً، يُمكن أن يستمرَّ لأجل طويل إذا لم يستند إلى تأييد شعبي يدعمه^(٢). وبذلك فإن الاختلاف بين الثورة والانقلاب لا يكمن في المصدر أو الجهة التي تقوم بالحركة، وإنما في الغايات والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. فإذا كان يترتب على الثورة والانقلاب، من حيث الواقع والاستيلاء على السلطة، فإنَّ هذا الاستيلاء لا يُعدُّ في نظر القائمين بالثورة غايةً بذاته، وإنما وسيلة لتحقيق غاية هي تغيير النظام القائم، أمَّا القائمون بالانقلاب

(١) - د . محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري، مرجع سابق ، ص ٩٣ . ود . رمزي الشاعر، القانون

الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق ، ص ٣٧٠ - ٣٧١ .

(٢) - د . كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٢ .

فيعتبرون الاستيلاء على السلطة هدفاً وغاية لذاتها^(١). كما أن الانقلاب تقوم به فئة معينة أو هيئة من الهيئات الحاكمة ضد السلطة بهدف الاستيلاء على السلطة والاستئثار بها، دون أتباع أحكام الدستور، ودون استهداف إجراء أي تغيير حقيقي، أي أن الانقلاب في جوهره هو صراع على السلطة.

أما الثورة فهي حركة اجتماعية مفاجئة يقوم بها الشعب أو طبقة اجتماعية مظلومة ومحرومة، من غير مراعاة الأشكال القانونية القائمة، وتستهدف إحداث تغيير جذري في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي. وإقامة نظام قانوني محلّ نظام قانوني آخر. فالثورة في جوهرها هي حركة تقوم بها طبقة اجتماعية ضد نظام سياسي لا يعمل على إشباع حاجاتها وطموحاتها التي أصبحت مشروعة بسبب تزايد أهميتها، ونمو خطرهما. وإذا كان أساس الثورة اجتماعياً، فإنها سياسية في شكلها ونتائجها، لأنها ترمي دائماً إلى إجراء تغيير جذري في الدولة^(٢).

أ- الثورة الجزئية والثورة الشاملة :

يُميز الفقه الدستوري بين الثورة الجزئية التي تستهدف تغيير النظام السياسي فقط، والثورة الشاملة التي تتخطى ذلك إلى إحداث تغيير في النظام الاقتصادي والاجتماعي. ولكن بعض فقهاء القانون الدستوري يرون أن الثورة تقتصر على تغيير الوضع السياسي للقائم، دون أن تشمل الجوانب الأخرى، ليست ثورة بالمعنى الصحيح، كما أن هذا الأمر يصعب تصوّره في الواقع العملي، لأن أهداف الثورة قد تكون في البداية منحصرة في إحداث تغيير جذري في النظام السياسي القائم (من نظام ملكي إلى نظام

(١) - د . نزيه وعد ، القانون الدستوري العام ، مرجع سابق ، ص ١٠١ ، ود . محمد المجلوب، القانون

الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) - د . كمال الغالي، المرجع السابق، ص ص ١٦٢ - ١٦٣ .

جمهوري مثلاً)، ولكن أهدافها سرعان ما تتطور إلى إجراء تغييرات جذرية في النظام الاجتماعي والاقتصادي، لكي تتلاءم مع النظام السياسي الجديد^(١).

ت- حكومة الثورة أو الحكومة الواقعية :

بعد نجاح الثورة والقضاء على الحكم القائم، تقوم حكومة يُطلق الفقه الدستوري عليها تسمية "الحكومة الواقعية أو الفعلية أو حكومة الثورة" نظراً لأنها لا تستمدُ سلطتها من الدستور، وإنما من الواقع الذي تمخضت عنه الثورة^(٢).

وتتميز الحكومة الواقعية بخاصتين أساسيتين هما :

١- إنها حكومة مؤقتة وانتقالية، لأنها تتولى السلطة لترسيخ أقدام الثورة، والانتقال بالبلاد إلى النظام الجديد الذي قامت الثورة من أجل تحقيقه، ومن ثم وضع دستور جديد للدولة .

٢- إنها حكومة تركيز للسلطات، إذ تجمع في يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بسبب خشية رجال الثورة من قيام حركة انقلابية أو ثورة مضادة *Contre Révolution* من قبل أعداء الثورة^(٣).

ث- النتائج القانونية للثورة :

يترتب على نجاح الثورة آثار قانونية على الدستور القائم، وعلى القوانين العادية النافذة .

(١) - د . فزيه رعد ، مرجع سابق ، ص ١٠٢ ، د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص ١٠٤-١٠٥ .

(٢) - د . مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص ٣١٥ .

(٣) - د . عبد الحميد متولي ، ورد في : د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ١٠٧ .

- ١- أثر الثورة على الدستور: لقد انقسم الفقه الدستوري إلى ثلاثة اتجاهات حول مصير الدستور بعد نجاح الثورة واستيلاء قادتها على السلطة.
- الاتجاه الأول: يذهب إلى أن الدستور القائم يسقط بصفة تلقائية فور نجاح الثورة، ودون حاجة إلى إصدار أي تشريع خاص ينص على هذا الإلغاء، وذلك لأن الغاية من الثورة هي القضاء على نظام الحكم الذي كان قائماً في ظل الدستور القديم، لتتأفره مع الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية لنظام الحكم الجديد الذي تهدف الثورة إليه^(١).
- وقد انقسم أنصار هذا الاتجاه في بيان الأساس القانوني لمذهبهم إلى رأيين: الأول يقوم على أن الدستور يُجسد العقد الاجتماعي، والثورة هي تعبير عن رفض غالبية أفراد الشعب لهذا الدستور، ورفضهم في تجديد العقد الاجتماعي بشروط مختلفة. والثاني يُفسر السقوط التلقائي للدستور بناء على نظرية سيادة الأمة، إذ إن الأمة عبّرت - من خلال الثورة - عن عدم رضاها عن الدستور القائم ورفضها في تغييره^(٢).
- الاتجاه الثاني: يرى أن نجاح الثورة لا يؤدي إلى سقوط الدستور تلقائياً، إذ قد يكون الهدف من الثورة المحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكام لذا، لا بدّ من صدور قرار رسمي عن قيادة الثورة، أو الحكومة المؤقتة، بإلغاء الدستور القديم، إذا كانت تريد إلغاءه^(٣).
- أمّا الاتجاه الثالث: فيذهب إلى أن سقوط الدستور من عدمه يتوقّف على طبيعة الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها. ففي حالة الثورة الشاملة التي تُعبّر عن رفض الشعب رفضاً كاملاً لكل القيم التي كانت

(١) - Laferrière (J.) op.cit,p.٣٠٣

(٢) - د . علي يوسف الشكري ، مرجع سابق ، ص ٥٠٦ .

(٣) - د . محمد كامل ليلة ، مرجع سابق ، ص ١٠٨ .

موجودة قبل الثورة، سواءً أكانت قيماً اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، فإن قيام الثورة ونجاحها يؤدي تلقائياً إلى سقوط الدستور القائم. وعندما تقوم الثورة كردّ فعل ضدّ إساءة الحكام للدستور، وكتعبير عن رغبة الشعب في المحافظة على هذا الدستور، فإن الثورة لا تؤدي إلى إسقاط الدستور، وإنما تُعتبر ضماناً من ضمانات احترامه. وأخيراً، قد لا يكون قيام الثورة تعبيراً عن الرفض الكامل لكل ما كان سائداً قبلها، وإنما لبعض الأمور فقط، مما يترتب عليه مجرد تعديل الدستور^(١).

ولكن، إذا سقط الدستور القائم بعد نجاح الثورة، فهل تسقط جميع نصوصه، أم أنّ هناك نصوصاً لا تسقط بسقوط الدستور؟

يرى الفقه الدستوري أنّ النصوص الدستورية التي تسقط هي النصوص الموضوعية المتعلقة بنظام الحكم الذي قامت الثورة ضدّه. أمّا النصوص المتعلقة بأمر ليس لها صفة دستورية، فإنها لا تسقط بسقوط الدستور، وإنما تبقى نافذة كقوانين عادية بعد نزع الصفة الدستورية عنها، وتسمّى هذه العملية في الفقه الفرنسي "نظرية سحب الصفة الدستورية"^(٢).

وقد تعرضت هذه النظرية لعدّة انتقادات :

- تصعب التفرقة بين النصوص ذات الطبيعة الدستورية وتلك ذات الطبيعة غير الدستورية ، لأنه كثيراً ما يحصل خلاف فقهي حول تحديد طبيعة بعض النصوص الدستورية.
- إنّ هذه النظرية لم تُميّز بين حالة سقوط الدولة بطريقة تلقائية، وحالة الإعلان الصريح عن سقوطه. والحقيقة أنّ هذا الانتقاد ليس له أية قيمة

(١) - د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق، ص ١١١ .

(٢) - د . إبراهيم عبد العزيز شيجا ، مرجع سابق، ص ٢٦٦ .

قانونية، لأنَّ نظرية سحب الصفة الدستورية عن بعض نصوص الدستور الذي يسقط بعد قيام الثورة لا تنطبق إلا في حالة سقوط الدستور بصفة تلقائية، أي في حالة سقوط الدستور بطريقة ضمنية. أما إذا صدر قرار صريح بإلغاء الدستور وسقوطه، فلا يُمكن القول بأنَّ هذا القرار الصريح قد استثنى بطريقة ضمنية بعض النصوص الدستورية^(١).

٢- أثر الثورة على النصوص الدستورية الخاصة بحقوق الأفراد وحررياتهم:

يذهب معظم الفقهاء إلى أنَّ سقوط الدستور بعد نجاح الثورة لا يؤثر على النصوص المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم، لمجموعة من الأسباب: - لقد تم تكريس هذه الحقوق والحرريات في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، وفي العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادرين عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٦٦. وهذه الوثائق الدولية هي أسمى من دساتير الدول وقوانينها.

- إنَّ الحقوق والحرريات الفردية تُشكّل ما يُسمّى " الدستور الاجتماعي للأمة"، الذي لا يتغيّر بتغيّر النظام السياسي في الدولة^(٢).

- إنَّ حقوق الأفراد وحررياتهم قد استقرت في الضمير الإنساني وأصبحت أسمى من النصوص الوضعية^(١).

(١) - د . مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق، ص ٢٩٩ .

(٢) - د . محسن خليل : القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية ،

١٩٩٦، ص ١٤٦ .

(١) - Lafrière (J.) op.cit.p.٣٠٢

ومع ذلك، فإنّ هذه الاعتبارات لا يُمكن منطقيّاً أن تحوّل دون سقوط النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الأفراد وحرّياتهم، لأنّ الثورة ترمي إلى إحداث تغيير شامل في الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها نظام الحكم، ومن ثمّ فلا بدّ من أن تُحلّ مفاهيم جديدة لحقوق الأفراد وحرّياتهم محلّ المفاهيم القديمة.

٣- أثر الثورة على القوانين العادية :

لا يؤثر نجاح الثورة على التشريعات العادية ، كالقانون المدني، والقانون الجنائي، والقانون التجاري،.. وغيرها، بحيث تبقى نافذة إلى أن يتمّ إلغاؤها بالطرق العادية لإلغاء القوانين. ويعود السبب في ذلك إلى أنّ هذه التشريعات لا تتعلّق بالنظام السياسي للدولة، كما يُعتبر بقاؤها نتيجة طبيعية ومنطقية لمبدأ " دائمية وجود الدولة "، بصرف النظر عن تغيير شكلها أو نظام الحكم فيها^(٢).

(٢) - د. رمزي الشاعر ، مرجع سابق ، ص ٣٩٩ .



الفصل السادس

مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية
القوانين





يقصد بمبدأ سموّ الدستور علوّ القواعد الدستورية وسيادتها على سائر القواعد القانونية الأخرى في الدولة. فالدستور هو القانون الأعلى للدولة، وجميع التشريعات الأخرى يجب أن تخضع له، وتتلاءم معه، وتستمدّ أصولها من قواعده ومبادئه.

ومن مبدأ سموّ الدستور انطلقنا "رقابة على دستورية القوانين، التي تقول بوجود التمييز بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية، وتقضي بوجود توافق القوانين العادية مع نصّ الدستور وروحه"^(١). ومبدأ سموّ الدستور يُعتبر أحد خصائص الدولة، إذ إنه لا بدّ من وضع القواعد الدستورية التي تُنظّم اختصاصات السلطات العامة في مكانة سامية، بحيث تعلو على جميع هذه السلطات وتُخضعها لأحكامها، حتى يتحقّق خضوع الدولة للقانون^(٢).

وقد يستند سموّ القواعد الدستورية إلى مضمونها وما تحتوي عليه من أحكام وقواعد موضوعية، وهو ما يُدعى "السمو الموضوعي للدستور" الذي يتحقّق لجميع أنواع الدساتير، المدوّنة منها وغير المدوّنة، والمرنة منها والجامدة. كما قد يستند هذا السموّ إلى الشكل الذي تظهر فيه القواعد الدستورية، حيث أنّ الدستور يتطلّب شروطاً وإجراءات خاصة، سواءً في وضعه أو في تعديله، وهذا ما يُطلق عليه "السمو الشكلي"، الذي لا يتحقّق إلاّ للدساتير المدوّنة الجامدة^(٣).

(١) - د . محمد المجلوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، مرجع سابق ، ص ٨٠.

(٢) - د . ثروت بدوي ، مرجع سابق ن ص ٧٨ .

(٣) - د . عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٦ .

المبحث الأول

السمو الموضوعي للدستور

يكمن سمو الموضوعي للدستور في طبيعة ومضمون القواعد والأحكام التي يتضمنها ، وفي طبيعة الموضوعات التي يُنظّمها. فالدستور يتضمن الدعائم التي ترتكز عليها الدولة ونظام الحكم فيها، كما يُعتبر الأساس الذي يقوم عليه النظام القانوني في الدولة. وهكذا، فإن طبيعة القواعد الدستورية ومضمونها هي التي تجعلها أسمى وأعلى من بقية التشريعات العادية.

أولاً: مظاهر سمو الموضوعي للدستور

يتجلى سمو الموضوعي للدستور في مظهرين :

أ : القواعد الدستورية: هي التي تُحدّد طبيعة نظام الحكم في الدولة وتنشئ السلطات العامة فيها، وتُحدّد اختصاصات هذه السلطات وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات، بالإضافة إلى تحديد الأساس الفكري والفلسفي والإيديولوجي الذي ينهض عليه نظام الحكم في الدولة. ولهذا فإن الدستور هو السند الشرعي لوجود الهيئات الحاكمة في الدولة، ومصدر ما تضطلع به من سلطات واختصاصات، مما يوجب عليها الخضوع بشكل كامل له، والتقيّد بأحكامه في جميع ممارساتها وتصرفاتها، وإلا فقدت سندها الشرعي، وتهتم الأساس الذي قامت عليه^(١).

ب : الدستور: هو الأصل والمصدر لكل نشاط قانوني في الدولة، فهو الذي يضع الإطار القانوني العام لجميع أوجه النشاط القانوني في الدولة، وذلك

(١) - Burdeau (G.), OP.cit, p. ١٩٣. والدكتور طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري،

مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٢٧.

من خلال تحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية العامة، التي يجب أن تعمل في نطاقها النشاطات المختلفة في الدولة، سواءً الحكومية منها أو الفردية. وعلى ذلك، فإن كل نشاط يخرج عن حدود هذا الإطار أو يخالفه يُعتبر باطلاً، دون أن يعني ذلك تحريم الاتجاهات والتصورات الفلسفية المناقضة للدستور، والتي تحتل مكانها في المعارضة السياسية على درجات متفاوتة بتفاوت النظم السياسية. ولكن هذه التصورات والاتجاهات لا تتحوّل إلى اتجاه رسمي للدولة إلا من خلال الطريق الذي رسمه الدستور^(١).

ثانياً: النتائج المترتبة على سمو الموضوعي للدستور

يترتب على سمو الموضوعي للقواعد الدستورية نتيجتان ، هما:

أ- تدعيم مبدأ المشروعية :

إذا كان مبدأ المشروعية يعني خضوع الحكام والمحكومين للتشريعات النافذة وعدم مخالفة أحكامها، فإن مبدأ سمو الدستور يُدعم ويُقوّي هذه المشروعية، لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين لقواعده من جهة، وخضوع كافة التشريعات واللوائح والقرارات النافذة في الدولة لأحكامه من ناحية أخرى^(٢).

ب - حظر التفويض في الاختصاص :

إن الدستور يُحدّد اختصاصات كل سلطة من السلطات العامة والهيئات الحاكمة على وجه التحديد. وهذه الاختصاصات ليست حقوقاً شخصية أو

(١) - Burdeaw (G.) op.cit., P. ١٩٤. والدكتور ثروت بلوي، مرجع سابق ، ص ٩٦.

(٢) - د . عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٥٦ ،

مزايا خاصة لمن يمارسها، بل واجبات ووظائف يجب أدائها في الحدود التي يرسمها الدستور. لذلك، لا يجوز لأية سلطة أو هيئة حاكمة أن تتصرف فيما منحها إياه الدستور من اختصاصات بالتفويض، إلا إذا تضمن الدستور نصاً صريحاً يُجيز هذا التفويض. وبغير ذلك، يُعدُّ التفويض خرقاً لأحكام الدستور، وتعديلاً له بطريقة غير مشروعة^(١).

وتبعاً لذلك، رفضت غالبية الفقه الدستوري اعتبار المراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية، قانونية ومشروعة، إلا إذا نصَّ الدستور على إجازة هذا التفويض صراحة^(٢).

(١) - د . محمد حسين عبد العال، مرجع سابق، ص ١٠٨ .

(٢) - د . نزيه رعد ، القانون الدستوري العام، مرجع سابق ، ص ١١٠ .

المبحث الثاني

السمو الشكلي للدستور

ذكرنا بأنّ سمو الموضوعي للدستور يعتمد على مضمون القواعد التي يتضمنها، وأنه يتحقّق بالنسبة لجميع أنواع الدساتير. ولكنّ مبدأ سموّ الدستور لا يتحقّق بشكل كامل إلاّ إذا توافر سموّ الشكلي للدستور، حيث يظهر الاختلاف بين القواعد الدستورية، من حيث القيمة القانونية وإجراءات التعديل.

أولاً: مفهوم سموّ الشكلي

ويُقصد به وجوب اتباع إجراءات خاصة أشدّ وأكثر تعقيداً من الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، وهذا لا يتحقّق إلاّ في ظلّ الدساتير المدوّنة الجامدة، باعتبار أنّ الدساتير العرفية والدساتير المدوّنة المرنة لا تتمتع إلاّ بالسموّ الموضوعي.

وهذا الجمود والاختلاف في إجراءات التعديل الذي يُضفي على الدستور سموّ الشكلي، ويضعه في مركز أسمى وأعلى من القوانين العادية، ويؤدي إلى التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية^(١). وإذا كان سموّ الشكلي لا يتحقّق إلاّ في الدساتير الجامدة، فإنه يشمل جميع القواعد التي تحتوي عليها الوثيقة الدستورية، بصرف النظر عن موضوع هذه القواعد ومضمونها، ولكنّه لا يمتدّ إلى القوانين العادية، حتى ولو كانت تتضمن موضوعات ذات طبيعة دستورية^(٢).

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٢) - د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص ١١١-١١٢.

ثانياً: النتائج المترتبة على السمو الشكلي للدستور

يترتب على السمو الشكلي للدستور عدة نتائج نلخصها فيما يلي :

أ: التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية :

ظهرت التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية في القرن السابع عشر، حيث أطلق الفقهاء على القوانين الدستورية تسمية " القوانين الأساسية "، باعتبارها المظهر الأساسي لسيادة الأمة. كما أن القوانين أو القواعد الدستورية تُعتبر أساس جميع السلطات العامة في الدولة، ولهذا فهي أعلى وأعلى من القوانين العادية، مما يوجب على السلطة التشريعية الالتزام بالقواعد الدستورية فيما تصدره من قوانين عادية، وعدم خروجها على أحكامها^(١).

والاختلاف بين القواعد الدستورية والقوانين العادية هو اختلاف من حيث الموضوع، ومن حيث الشكل. فمن حيث الموضوع، يُحدّد الدستور نظام الحكم في الدولة، وتشكيل السلطات العامة واختصاصاتها. والعلاقة بينها، ويُنظّم الحريات العامة وضمّاناتها، إضافة إلى تحديد الإطار الفلسفي والإيديولوجي والقانوني، الذي تعمل في ظلّه سلطات الدولة والهيئات الحكومية. في حين تُعالج القوانين العادية موضوعات أقل أهمية، كالقانون المدني والجنائي والإداري.

أمّا من حيث الشكل ، فإن الدستور الجامد لا يُعدّل إلاّ وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الأشكال والإجراءات التي يتمّ اتباعها في تعديل القوانين العادية.

ب: النتائج المترتبة على التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية.

(١) - د. السيد سمري : مبادئ القانون الدستوري ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩، ص ١٩.

هذا، ويترتب على التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية

ثلاث نتائج هامة :

- ١- الثبات النسبي للقواعد الدستورية قياساً بالقوانين العادية.
- ٢- عدم جواز تعديل القواعد الدستورية أو إلغائها إلا بقواعد دستورية أخرى.
- ٣- عدم جواز تعارض القوانين العادية مع القواعد الدستورية.



المبحث الثالث

الرقابة على دستورية القوانين

سبق وأن أشرنا إلى أنه ينتج عن سمو الدستور على القوانين العادية أن تلك الأخيرة يجب أن تصدر عن السلطة التشريعية في نطاق القواعد والأحكام التي تتضمنها القوانين الدستورية، ولا يجوز بالتالي لتلك القوانين أن تخالف أحكام القوانين الدستورية، إذ إنها تصبح غير دستورية فيما لو خالفت أحكام الدستور^(١).

إن سمو الدستور يغدو مجرد لفظ أجوف لو استطاعت مختلف السلطات في الدولة انتهاك حرمة دون أن يترتب على ذلك الانتهاك أي جزاء. ولا تثار المشكلة فيما يتعلق بتصرفات السلطة التنفيذية، إذ إن كفالة احترامها للدستور والقانون منوط بالمحاكم الإدارية من خلال حقها في مراقبة مشروعية تلك التصرفات، كما هو الحال في فرنسا وسوريا، أو بالمحاكم العادية كما هو الحال في النظم الانكلوسكسونية. ولكن المشكلة تثار فيما يتعلق بالسلطة التشريعية وما يجب أن تتضمنه القوانين الصادرة عنها من احترام للدستور.

وإذا كانت الرقابة على دستورية القوانين تعد من أهم الوسائل القانونية الكفيلة باحترام سمو الدستور، فإنه لا يمكن تصورهما إلا في ظل الدساتير الجامدة دون الدساتير المرنة. فالدساتير الجامدة لا يمكن تعديلها إلا بإتباع إجراءات خاصة أشد تعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية، كما أن سمو الدستور على بقية القواعد القانونية لا يتحقق إلا في ظل دستور

(١) - فيما يتعلق بموضوع الرقابة الدستورية ارجع إلى : د . عمر العبد الله ، الرقابة على دستورية القوانين ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، العدد الثاني عام ٢٠٠١ ، ص ١٦٨ وما بعدها.

جامد .، أما الدساتير المرنة فيمكن للسلطة التشريعية تعديل أحكامها باتباع الإجراءات المتبعة نفسها في تعديل القوانين العادية، كما أن تدرج القواعد القانونية لا يوجد في ظل الدستور المرن^(١).

وإذا كانت جميع الدساتير الحديثة قد أقرت مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، فإنها اختلفت بشأن تنظيم هذه الرقابة وفي تحديد الجهة المكلفة بالرقابة، فبعضها كلف هيئة سياسية بمهمة الرقابة، وبعضها الآخر أسند هذه المهمة إلى القضاء .

أولاً: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

سوف نتناول تحديد معنى الرقابة السياسية وأهم تطبيقاتها وتقدير هذه الرقابة .

أ : معنى الرقابة السياسية :

الرقابة السياسية هي رقابة وقائية *Contrôle préventif* وسابقة أو مسبقة على إصدار القانون *Contrôle a priori*، تتم ممارستها من قبل هيئة سياسية خاصة أنشأها الدستور للتحقق من مطابقة أعمال السلطات العامة ولا سيما السلطة التشريعية، لأحكام الدستور، وتهدف إلى منع صدور القانون المخالف للدستور. فهي سياسية لأنها تعهد عملية الرقابة الدستورية إلى هيئة سياسية، وهي وقائية لأنها تهدف إلى الحيلولة دون إصدار القوانين غير الدستورية، وهي سابقة لأنها تمارس على القوانين قبل إصدارها، أي على القوانين التي تم إقرارها من قبل البرلمان ولم يتم بعد إصدارها من قبل رئيس الدولة.

(١) - د . فيصل كلثوم ، مرجع سابق ، ص ١٠٥ .

ب : نشوء وتطور الرقابة السياسية وأهم تطبيقاتها :

ترجع نشأة الرقابة السياسية إلى عهد الثورة الفرنسية، وقد استمرت فرنسا في تطبيق هذا الأسلوب من الرقابة حتى الآن ، كما أخذت به أيضاً بعض دساتير الدول الاشتراكية السابقة. سوف ندرس بشكل موجز تلك المراحل والتطورات ونركز على الواقع الحالي لتلك الرقابة.

١- يعود الفضل في إيجاد فكرة الرقابة السياسية إلى الفقيه الفرنسي (مايس Sieyès) الذي اقترح، عند إعداد دستور السنة الثالثة عام ١٧٩٥، إنشاء هيئة محلفين دستورية JURY CONSTITUTIONNAIRE يتم تشكيلها من بين أعضاء السلطة التشريعية ويُعهد إليها بمهمة مراقبة دستورية القوانين. إلا أن الاقتراح رفض بإجماع الهيئة التأسيسية.

٢- نجح سايس Sieyès في إقناع واضعي دستور السنة الثامنة عام ١٧٩٩ بقبول اقتراحه، وأنشئت هيئة الرقابة يتسمية مجلس الشيوخ الحامي للدستور Le Sénat Conservateur . غير أن هذا المجلس اخفق في أداء مهمته لعدة أسباب أهمها خضوع المجلس لتسلط الإمبراطور.

٣- عهد دستور ١٨٥٢ لمجلس الشيوخ الحامي للدستور بمهمة مراقبة دستورية القوانين، إلا أن المجلس فشل ثانية في مهمته بسبب هيمنة الإمبراطور عليه .

٤- نظم دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ الرقابة الدستورية وأحدث هيئة سياسية خاصة أسماها اللجنة الدستورية Le Comité Constitutionnel تختص بالنظر في دستورية القوانين قبل إصدارها. تتألف اللجنة الدستورية من رئيس الجمهورية ، بحكم منصبه رئيساً، ومن اثني عشر عضواً هم : رئيس الجمعية

الوطنية، ورئيس المجلس الجمهوري " مجلس الشيوخ حالياً " وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في بداية كل دورة سنوية على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية، وثلاثة أعضاء يختارهم المجلس الجمهوري بالطريقة ذاتها. تباشر اللجنة الدستورية عملها بناء على طلب مشترك يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الجمهوري، بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الجمهوري. لقد انعقدت هذه اللجنة الدستورية من عدة نواحي : فمن حيث تشكيلها من قبل البرلمان، فإنه يخضع للاعتبارات السياسية الحزبية. ومن حيث مهمة هذه اللجنة، فيلاحظ ضالة هذه المهمة وعدم جدواها، إذ إن دورها يقتصر على محاولة التوفيق بين مجلسي البرلمان، لهذا فإن هذه اللجنة الدستورية لم تقم بعملها سوى مرة واحدة عام ١٩٤٨.

٥- أخذ دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، والنافذ حتى الآن، بأسلوب الرقابة السياسية وعهد بتلك المهمة للمجلس الدستوري Le Conseil Constitutionnel الذي يمارس رقابته قبل إصدار القوانين^(١). يتألف المجلس الدستوري، بموجب المادة ٥٦ من هذا الدستور، ومن نوعين من الأعضاء : أعضاء بحكم القانون De droit ولمدى الحياة ، وهم رؤساء الجمهورية السابقين، وتسعة أعضاء آخرين يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد ، يسمي رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، ويسمي رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين ، والثلاثة الباقون يسميهم رئيس مجلس الشيوخ ، على أن يتم تجديد ثلث

(١) M. Fromont. La Justice Constitutionnelle dans le monde, Dalloz. Paris ١٩٩٦.

الأعضاء كل ثلاث سنوات . ويسمى رئيس الجمهورية من بين هؤلاء الأعضاء التسعة رئيساً للمجلس الدستوري.

لقد حدد الدستور الفرنسي اختصاصات المجلس الدستوري، ومن هذه الاختصاصات ممارسة الرقابة على دستورية القوانين (مادة ٦١). إن عرض القوانين على المجلس ليتحقق من دستورتها يختلف باختلاف نوعية هذه القوانين، فهو سيكون إلزامياً أو اختيارياً، ففيما يتعلق بالقوانين العضوية أو الأساسية *Les Lois Organiques* يجب عرضها على المجلس قبل إصدارها، وكذلك اللوائح الخاصة بالبرلمان *Les Réglements des assembles parlementaires* يجب عرضها على المجلس قبل تطبيقها وذلك للتحقق من دستورتها. أما فيما يتعلق بالقوانين العادية *Les lois ordinaires* فإن عرضها على المجلس للتحقق من دستورتها يكون جوازياً، حيث يمارس المجلس رقابته بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أي من مجلسي البرلمان، أو ستين نائباً في الجمعية الوطنية، أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ. أما القوانين المقررة بالاستفتاء العام فلا يمكن ممارسة الرقابة عليها كونها تمثل الإرادة الشعبية والسيادة الوطنية. فلرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري هي رقابة سابقة ورقابة وقائية تهدف إلى منع إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور، وقرار المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون معين لا يشكل إلغاء لهذا القانون وإنما يؤدي إلى استحالة إصداره، كما أن قرار المجلس في هذا المجال يكون نهائياً أي غير قابل للطعن وهو ملزم لجميع السلطات العامة.

ج- تقدير الرقابة السياسية^(١):

بالرغم من أهمية الرقابة السياسية وخاصة أنها تحول دون إصدار قوانين مخالفة للدستور، إلا أنها تعرضت لعدة انتقادات يمكن إيجازها بما يأتي :

١- يغلب الطابع السياسي على تكوين المجلس الدستوري، وهذا ما يؤدي إلى عدم استقلال أعضائه الاستقلال الكافي لأداء مهمة الرقابة المنوطة بهم، كما قد لا يأتي هذا التشكيل بالعناصر القضائية والقانونية الكفوءة والمؤهلة لمباشرة تلك الرقابة.

٢- إذا كانت رقابة دستورية القوانين تهدف إلى وضع حد للنزوات والأهواء السياسية ومنع السلطة التشريعية من الاستبداد والتسلط، فإن إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة ذات طبيعة سياسية قد يؤدي إلى تسلط واستبداد هذه الهيئة الرقابية.

٣- فيما عدا حالة الرقابة الإلزامية بالنسبة للقوانين العضوية، فإن المجلس الدستوري لا يمارس اختصاصه في الرقابة على دستورية القوانين العادية إلا إذا تم تحريك تلك الرقابة من بعض الهيئات العامة السياسية المحددة (رئيس الجمهورية ، الحكومة، البرلمان) ، وهذا يؤدي إلى شل اختصاص المجلس في ممارسة الرقابة إذا ما تقاعست تلك الهيئات في تحريك تلك الرقابة.

٤- يؤدي حرمان الأفراد من حق تحريك الرقابة إلى حرمانهم من وسيلة هامة لضمان احترام حقوقهم وحررياتهم الدستورية ، لكن على الرغم من

(١) - L. Fanoreu et L.philip. le conseil constitutionnel . que sais

. Je. P.U.F. ١٩٨٠ , p. et.s

- د . فيصل كلثوم . مرجع سابق، ص ١٠٩ وما بعدها .

- د . إبراهيم الهندي ، د . سام دلة ، مرجع سابق ، ص ١٣١ ، وما بعدها.

الانتقادات السابقة، فإن المجلس الدستوري أثبت الكثير من الجراءة والاستقلال، وأصبح جهازاً له فاعليته وقدرته في القيام بمهمته الرقابية، وصادر العديد من القرارات الجريئة التي أثبتت تحوله من مدافع عن السلطات العامة إلى مدافع عن حريات الأفراد.

ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية وجود هيئة قضائية (قضاء عادي أو قضاء خاص) تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين. ولما كان موضوع الرقابة الدستورية والمسائل التي تثيرها تشكل مسألة قانونية، وهي التحقق من مدى تطابق أو عدم تطابق القانون مع أحكام الدستور، فمن المنطقي أن يعهد بهذه الرقابة إلى هيئة قضائية يكون للتكوين القانوني لأعضائها، وما تقدمه من ضمانات الحياد والموضوعية والاستقلال وحرية التقاضي وتسبب الأحكام، مما يجعل من هذه الرقابة ضماناً أكيدة لاحترام الدستور، وسلاحاً فعالاً لحمايته من محاولة الاعتداء على أحكامه من قبل السلطات العامة.

وإذا كانت أغلبية الدول قد أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، إلا أنها لم تتفق على أسلوب واحد في هذا الشأن. فبعضها أخذ برقابة الإلغاء عن طريق الدعوى الأصلية المباشرة، وبعضها أخذ برقابة الامتناع عن طريق الدفع بعدم المشروعية، كما أخذت دول أخرى برقابة الامتناع المقرونة بالإلغاء^(١).

(١) - د. فيصل كلثوم، مرجع سابق، ص ١١٣.

١- رقابة الإلغاء :

يقصد برقابة الإلغاء (وتسمى بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية) إقامة دعوى مباشرة أمام القضاء المختص، بالرقابة الدستورية ينظر بطلب إلغاء أو بطلان قانون مخالف لأحكام الدستور.

تعد هذه الرقابة طريقة (وسيلة) هجومية لإلغاء قانون غير دستوري، وهي رقابة مجردة (Contrôle Abstrait) لأنها تتعلق بمسألة مخالفة القانون للدستور وبمعزل عن أي نزاع آخر مطروح أمام القضاء، ويتمتع حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة بالحجية المطلقة تجاه الكافة وبأثر رجعي وكان القانون الملغى لم يكن موجوداً أبداً. ورقابة الإلغاء عن طريق الدعوى الأصلية يمكن أن تكون رقابة سابقة ((مسبقة)) a priori أو رقابة لاحقة aposteriori. فالرقابة السابقة تكون قبل إصدار القانون، أي في الفترة الفاصلة بين إقرار القانون من قبل البرلمان وإصداره من قبل رئيس الدولة. فهي رقابة وقائية تهدف إلى منع إصدار القانون المخالف للدستور. أما الرقابة اللاحقة فتكون بعد إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ. وإذا كانت أغلبية الدول تميل إلى جعل ممارسة حق الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية مقصوراً على الهيئات العامة (رئيس الجمهورية - الحكومة - البرلمان ..)، فإن بعض الدول أعطت للأفراد الحق في تقديم تلك الدعوى لكن بحدود ضيقة^(١). وتسنده مهمة الرقابة بالدعوى المباشرة

(١) - يجوز للأفراد في أسبانيا رفع الدعوى المباشرة في حالة استنفاد جميع طرق الطعن، ويجوز لهم تقديمها في ألمانيا من أجل حماية حقوقهم الأساسية، كما يجوز للأفراد تقديم تلك الدعوى ضد القوانين المحلية في سويسرا دون القوانين الاتحادية.

إلى محكمة معينة، حيث أسندتها بعض الدول إلى المحكمة العليا^(٢)، في حين أسندتها أغلبية الدول لمحكمة دستورية مختصة^(١).

• تقدير رقابة الإلغاء :

تتمتع رقابة الإلغاء ببعض المزايا التي يقابلها بعض العيوب والانتقادات. فهي تقوم بتحديد جهة قضائية معينة تختص بالنظر في الطعون بعد الدستورية، وهذا ما يحافظ على وحدة النظام القضائي في الدولة ويدعم الثقة به ويحقق الاستقرار في المعاملات القانونية ويمنع تناقض أحكام المحاكم.

بالمقابل، لم تسلم تلك الرقابة من نقد بعض الفقهاء، حيث يعدها البعض انتهاكاً لمبدأ فصل السلطات، لأن منح القضاء الحق في إلغاء القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية يشكل خروجاً عن حدود مهمة القضاء وتدخلًا في عمل المشرع^(٢).

ب: رقابة الامتناع :

يقصد برقابة الامتناع (وتسمى بالرقابة عن طريق الدفع الفرعي) امتناع القاضي (أي قاض) عن تطبيق القانون غير الدستوري على قضية معروضة أمامه. إن هذا الأسلوب من الرقابة يفترض وجود دعوى منظورة أمام القضاء (محكمة مدنية - جزائية - إدارية)، فيدفع صاحب الشأن (أحد طرفي الدعوى) بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على الدعوى ، فتقوم

(٢) - محكمة النقض في السودان (دستور ١٩٧٣) والسنغال (دستور ١٩٦٠) .

(١) - أنشأت أغلب الدول محاكم دستورية : إيطاليا (١٩٤٨) ، ألمانيا (١٩٤٩) ، تركيا (١٩٦٣)، البرتغال (١٩٧٦) ، أسبانيا (١٩٧٨) ، روسيا الاتحادية (١٩٩٣) ، مصر (١٩٧٩) ، لبنان (١٩٩٠) ، سوريا (١٩٧٣) .

(٢) - د . فيصل كلثوم ، مرجع سابق ص ١١٨ .

المحكمة الناظرة بفحص دستورية ذلك القانون غير الدستوري أهملته وامتنتعت عن تطبيقه وفصلت الدعوى على هذا الأساس.

إن رقابة الامتناع عن طريق الدفع الفرعي تُعدّ دائماً رقابة لاحقة *a Posteriori* ، لأنها تفترض وجود دعوى منظورة أمام القضاء، ويحكم هذه الدعوى قانون نافذ تم الدفع به دستوريته. وهي دعوى ملموسة *Concret* ، لأنها تتعلق بفحص دستورية ذلك القانون الذي يحكم الدعوى ويراد تطبيقه عليها. كما أنها وسيلة دفاعية، لأنها تهدف إلى عدم تطبيق القانون المطعون بعدم دستوريته على الدعوى المنظورة أمام القضاء. لهذا فإن الحكم الصادر عن المحكمة ، نتيجة الدفع الفرعي بعدم الدستورية، لا يتمتع سوى بحجية نسبية، أي أنه لا يلزم المحاكم الأخرى، كما أنه لا يلزم المحكمة ذاتها في غير الدعوى المنظورة . هذا بالإضافة إلى أنه لا يشترط تقديم الدفع الفرعي خلال مدة محددة، إذ يجوز تقديمه طالما أن القانون المشكوك بدستوريته ما زال نافذاً.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن رقابة الامتناع عُرفت لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في دعوى (ماربوري ضد ماديسون) أمام المحكمة العليا التي كان يرأسها القاضي ماريشال عام ١٨٠٣، حيث أكدت المحكمة على حق القضاء في النظر بدستورية القوانين ، عندما ذكرت في حيثيات حكمها أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون ، وعند وجود تعارض بين القوانين ، على القاضي تحديد القانون الواجب التطبيق ، ولا يجوز تطبيق القانون العادي المخالف لأحكام الدستور، باعتبار أن الدستور أسمى من القانون العادي بعد هذه القضية، تواترت أحكام المحكمة العليا على

التصدي لفحص دستورية القوانين ، ثم انتشرت في العديد من دول العالم^(١).

• تقدير رقابة الامتناع^(٢):

يمكن تلخيص مزايا تلك الرقابة بما يلي :

لا يشكل قيام القضاء بممارسة رقابة الامتناع خرقاً لمبدأ فصل السلطات، كون الأحكام الصادرة عنه بهذا الشأن لا تتمتع سوى بحجية نسبية، وتكتفي بعدم تطبيق القانون غير الدستوري، دون أن تحكم بإلغائه. كما أن هذه الرقابة تثبت لجميع المحاكم، ولا تحتاج لوجود نص دستوري يسمح بها وينظمها وهي تمتاز أيضاً بالبساطة، كون كل الأطراف في أية دعوى يستطيعون إثارتها ، كما تمتاز بالمرونة، كون الحكم الصادر بعدم الدستورية يتمتع بحجية نسبية ويكتفي بعدم تطبيق القانون غير الدستوري دون إلغائه. إضافة إلى أنه يجوز تقديم الدفع في أي وقت.

مقابل تلك المزايا، فإن تلك الرقابة لم تسلم من النقد، على اعتبار أنها تعطي لجميع المحاكم الحق في ممارسة الرقابة الدستورية، وهذا ما قد يؤدي إلى صدور أحكام متناقضة، سواء بين المحاكم أو من قبل المحكمة ذاتها، ويعقد النظام القضائي في الدولة، ويخلق حالة من الفوضى وعدم الاستقرار في المعاملات القانونية.

(١) - نصرت منلا حيدر ، طرق الرقابة على دستورية القوانين ، مجلة المحامون ، دمشق ١٩٧٥ ، الأعداد ١٠-١١-١٢ ، ص ٢٨٩ .

- د . أحمد كمال أبو الجهد، رسالة دكتوراه بعنوان : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري ، ١٩٦٠ ، ص ٣٢ وما بعدها.

(٢) - د . إبراهيم شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، دار الجامعة ، بيروت، ص ٩١٩ . د. فيصل كلثوم ، مرجع سابق، ص ١٢٠ .

ج- رقابة الامتناع المقترنة بالإلغاء :

يمكن تسمية هذا النوع من الرقابة (رقابة الإلغاء بالدعوى الأصلية المبنية على الدفع الفرعي)، وهي تجيز الطعن في دستورية القوانين وأمام مختلف المحاكم أثناء نظرها في دعوى مرفوعة أمامها، عندما تثار مسألة دستورية قانون يراد تطبيقه على تلك الدعوى، سواء من قبل المحكمة الناظرة أو من قبل أحد الخصوم، حيث توقف المحكمة النظر في الدعوى الأصلية المقامة أمامها، وتنتظر في مدى جدية الدفع بعدم الدستورية باعتباره مسألة فرعية يجب الفصل بها قبل الفصل في الدعوى الأصلية، وتحيل تلك المسألة الفرعية إلى المحكمة المختصة بالنظر في دستورية القوانين . وهنا نلاحظ أن الدفع بعدم الدستورية يمكن إثارته أمام أية محكمة ، لكن تلك المحكمة لا تنتظر بذلك الدفع على اعتبار أنه مسألة فرعية، بل تقوم بإحالته إلى المحكمة الدستورية المختصة للنظر به. ويكون حكم المحكمة الدستورية ذا حجية مطلقة، فإن وجدته غير دستوري تقوم بإلغائه نهائياً، بحيث لا يعود بالإمكان تطبيقه إلا في القضية المطروحة ولا في غيرها من القضايا. وبناءً على الحكم الصادر من المحكمة الدستورية، تقوم المحكمة التي أحالت الدفع بالفصل في القضية الأصلية المنظورة أمامها.

لقد اعتمدت هذا الأسلوب أغلب الدول الأوربية باستثناء فرنسا وإنكلترا^(١)، كما أخذت به مصر اعتباراً من عام ١٩٧٩ بموجب القانون رقم ٤٨ ، الذي تنص المادة ٢٩ منه على ما يلي : (تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه الآتي :

١- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، في أثناء نظر إحدى القضايا، عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم

(١) - النمسا (١٩٤٥) - ألمانيا (١٩٤٩) - إيطاليا (١٩٤٨) - إسبانيا (١٩٧٨) بلجيكا (١٩٨٣).

للفصل في الموضوع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بدون رسوم قضائية إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

٢- إذا دفع أحد الخصوم، في أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائيين بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد، عدّ الدفع كأنه لم يكن).

• مقارنة بين رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع :

بعد دراسة الرقابة القضائية بطريقتي الإلغاء والامتناع، يمكن تلخيص الفروق بينهما بما يلي:

١- تتم رقابة الإلغاء عن طريق الطعن بالقانون بدعوى مبتدأة، حيث يهاجم صاحب الشأن القانون بطريقة مباشرة طالباً بإلغاءه، أي أنها وسيلة هجومية في حين أن رقابة الامتناع تشكل وسيلة دفاعية، يلجأ إليها صاحب الشأن ليتخلص من حكم قانون معين تريد المحكمة تطبيقه عليه.

٢- تختص محكمة واحدة للنظر في دستورية القوانين بطريقة الإلغاء، بينما تختص جميع المحاكم، باختلاف أنواعها ودرجاتها، بالنظر في رقابة الامتناع.

٣- تفترض رقابة الإلغاء نصاً دستورياً ينظمها، بينما لا تحتاج رقابة الامتناع لمثل هذا النص .

٤- في رقابة الإلغاء تقضي المحكمة بإلغاء القانون غير الدستوري، أما في رقابة الامتثال فيقتصر حكم المحكمة على الامتثال عن تطبيق ذلك القانون.

٥- يكون لحكم الإلغاء الصادر في الدعوى الأصلية حجة مطلقة، بينما تكون حجية الحكم الصادر في رقابة الامتثال نسبية.

٦- إن ممارسة رقابة الإلغاء، وما يترتب عنها من إلغاء للقانون المخالف للدستور، قد تثير حساسية لدى السلطة التشريعية، بينما لا تثير ممارسة رقابة الامتثال مثل تلك الحساسية، لأن المحكمة لا تتدخل بعمل تلك السلطة ولا تقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور، بل إنها تمتنع عن تطبيقه فقط.

ثالثاً: رقابة دستورية القوانين في سوريا

نظّم الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ المحكمة الدستورية العليا، ثم أنشئت تلك المحكمة بموجب القانون رقم ١٩ لعام ١٩٧٣ لتكون مختصة بعدة مسائل منها مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية.

نعرض فيما يلي تكوين هذه المحكمة واختصاصاتها والإجراءات الواجبة الإتيان أمامها ثم صدور الأحكام عنها.

١- تكوين المحكمة الدستورية العليا :

بموجب أحكام الدستور (م - ١٣٩ و ١٤٥) وبناءً على أحكام قانون المحكمة الدستورية رقم ١٩، تتألف المحكمة الدستورية من رئيس وأربعة أعضاء يسميهم رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، وهم غير قابلين للإقالة إلا وفقاً لأحكام القانون (مادة ٦ من القانون ١٩). ولا

يجوز الجمع بين رئاسة المحكمة أو عضويتها وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو أية مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة (م ٤-١٩). وقد اشترطت المادة الثانية من القانون ١٩ شروطاً معينة يجب توفرها في رئيس وأعضاء المحكمة وهي: أن يكون سوري الجنسية ومتمتعاً بشروط التوظيف العامة، وأن يكون متمماً الأربعين من عمره ولم يتجاوز الخامسة والستين عند التعيين، وأن يكون حائزاً على الإجازة في الحقوق، وأن يكون من الفئات الآتية: القضاة والمحامين وأساتذة الجامعة الذين مارسوا المهنة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة، والموظفين العامين الذين مارسوا وظائف في الدولة لمدة لا تقل عن عشرين سنة بعد حصولهم على الإجازة في الحقوق.

ب- اختصاصات المحكمة :

حددت المادة ١٤٥ من الدستور والمادة (١٥) من القانون ١٩

اختصاصات المحكمة الدستورية العليا كما يلي :

- ١- التحقيق في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الشعب .
- ٢- النظر والبت في دستورية القوانين قبل إصدارها بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب.
- ٣- النظر والبت في دستورية المراسيم التشريعية بناء على طلب من ربع أعضاء مجلس الشعب.
- ٤- إيداء الرأي في دستورية المراسيم التشريعية بناء على طلب من رئيس الجمهورية .
- ٥- إيداء الرأي في قانونية المراسيم التشريعية بناءً على طلب من رئيس الجمهورية.

٦- محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. ويكون الاتهام بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار يتخذه المجلس بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضائه في جلسة خاصة سرية.

- ولما كان موضوع هذه الفقرة يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية، فإننا سنقتصر على دراسة اختصاص المحكمة الدستورية في تلك الرقابة الدستورية، ففيما يتعلق بالقوانين، فإن رقابة المحكمة تكون قبل إصدار القانون (فهي رقابة سابقة)، ويكون تقديم طلب الاعتراض من قبل سلطات عامة محددة (رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب).

- وهنا لا بد من الإشارة إلى ملاحظتين :

١- إن هذا النوع من الرقابة الدستورية، يختلف عن حق الاعتراض الذي منحه المادة ٩٨ من الدستور لرئيس الجمهورية، عندما نصت على أنه يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب، بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.

٢- إن تلك الرقابة الدستورية تُمارس فقط على القوانين التي يضعها مجلس الشعب والمراسيم التشريعية التي يُصدرها رئيس الجمهورية. أما بالنسبة للقوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، وتنال موافقة الشعب، فلا يجوز الطعن بدستوريتها أمام المحكمة الدستورية، كون هذا النوع من القوانين يُعبر عن الإرادة الشعبية.

أما فيما يتعلق بالمراسيم التشريعية، فإن رقابة المحكمة الدستورية تنصب على المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية (فهي رقابة لاحقة)، ويكون تقديم طلب الاعتراض عليها من قبل ربع أعضاء مجلس الشعب، وخلال مدة خمسة عشر يوماً من انعقاد دورة مجلس الشعب.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن تلك الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على المراسيم التشريعية، تختلف عن حق إلغاء أو تعديل هذه المراسيم من قبل مجلس الشعب استناداً لأحكام المادة (١١١) من الدستور والتي تنص على أن المراسيم التشريعية، التي يصدرها رئيس الجمهورية (خارج وأثناء انعقاد دورات المجلس)، يجب أن تعرض على مجلس الشعب، وللمجلس الحق في إلغائها أو تعديلها بأكثرية ثلثي الأعضاء المسجلين لحضور الجلسة على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة. كالإلغاء، أو التعديل في هذه الحالة الثانية لا يكون بأثر رجعي، بينما يكون الإلغاء من قبل المحكمة الدستورية بأثر رجعي.

كما تجدر الإشارة، من ناحية ثانية، إلى أنه في حال حصول تنازع في الاختصاص، بين المحكمة الدستورية والسلطات القضائية الأخرى، يجري تعيين المرجع من قبل هيئة مؤلفة برئاسة رئيس المحكمة الدستورية وعضوية أحد أعضائها يسميه رئيس المحكمة وأحد مستشاري محكمة النقض أو مجلس الدولة، حسب الحال، يسميه رئيس محكمة النقض أو رئيس مجلس الدولة، ويكون قرار هذه الهيئة ملزماً.

ج- الإجراءات أمام المحكمة :

وردت الإجراءات المتعلقة بالرقابة الدستورية أمام المحكمة الدستورية في المادة ٢٦ من القانون ١٩ عندما نصت على أن يسجل الاعتراض على دستورية قانون أو مرسوم تشريعي في سجل خاص، وإذا كان الاعتراض

من قبل ربع أعضاء مجلس الشعب فإنه يحال إلى المحكمة من قبل رئيس المجلس الذي يقوم بإعلام رئيس الجمهورية بذلك لكي لا يقوم بإصدار القانون المُعترض على دستوريته. ثم يقوم رئيس المحكمة بتعيين أحد أعضائها مقرراً لدراسة المسائل الدستورية المثارة وإعداد تقرير بذلك يجري تبليغه إلى كل أعضاء المحكمة، وعلى المحكمة أن تصدر قرارها في الاعتراض المطروح أمامها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله في ديوانها، وإذا كان للاعتراض صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت فيه خلال سبعة أيام.

د: الأحكام الصادرة عن المحكمة :

تُصدر المحكمة الدستورية قرارها في غرفة المذاكرة، ويبلغ رئيس المحكمة صورة عنه لرئيس الجمهورية . وإذا قررت المحكمة مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور، يعد لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر، وتكون قرارات المحكمة مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق الطعن وعلى جميع السلطات تنفيذها. إلا أنه يجوز للجهة المعترضة على دستورية القانون أو المرسوم التشريعي أن تتراجع عن اعتراضها، قبل صدور قرار المحكمة بشأنه، وتقوم المحكمة، في هذه الحالة ، بحفظ الاعتراض .

تلك هي الرقابة الدستورية التي نص عليها الدستور وجعلها من اختصاص المحكمة الدستورية العليا. أما فيما يتعلق بحق القضاء (العادي والإداري) في ممارسة رقابة الامتثال اللاحقة عن طريق الدفع الفرعي، وإزاء عدم النص على تلك الرقابة، فإننا نرى ، وبحسب السائد في رأي الفقه واجتهاد القضاء، أنه يحق للقضاء (العادي والإداري) ممارسة تلك الرقابة استناداً إلى مبدأ المشروعية ولطبيعة عمل القاضي - كما أن وجود

محكمة دستورية، تُمارس الرقابة بالدعوى الأصلية المباشرة، ولا يحول دون حق القضاء العادي والإداري من ممارسة الرقابة بطريقة الدفع، وبالتالي الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري على النزاع المنظور، ودون أن تؤدي تلك الرقابة إلى إلغاء القانون. وفعلاً فقد أخذت المحكمة الإدارية العليا تُمارس تلك الرقابة منذ عام ١٩٦٠^(١). كما أخذت محكمة النقض السورية (الدائرة المدنية) بتلك الرقابة في قرار لها عام ١٩٧٤، حيث ورد في حيثيات ذلك القرار أنه (إذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين عن طريق الدعوى، لانتفاء النص الذي يخوله هذا الحق، إلا أنه ليس ما يمنعه من التصدي لذلك عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور في الدعوى المماثلة أمامه. ولا يعد ذلك تعدياً من القضاء على سلطة التشريع ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا، وتقرر أيهما الأول بالتطبيق. وإذا كان القانون العادي قد أهمل، فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزمها كل من القاضي والشارع على حد سواء، بحسبان أن الدستور يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة تُضفي عليه صفة العلو وتسمه بالسيادة لأنه كفيل الحريات وموئله ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها. وإن تشكيل المحكمة الدستورية العليا مؤخراً لا يجد من سلطة القضاء في مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ النص المخالف للدستور في الدعوى المماثلة

(١) - قرار المحكمة الإدارية العليا المتخذ بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦، مجلة المحامون، دمشق ١٩٦٠، عدد ١،

أمامه^(١). واستمرت محكمة النقض على هذا النهج في ممارسة رقابة الامتناع عن طريق الدفع بعدم الدستورية^(٢).



- (١) - قرار محكمة النقض السورية رقم ٣٣٤ تاريخ ١٩٧٤/٤/٢٢، مجلة المحامون بدمشق لعام ١٩٧٤، العددان ٥ و ٦، ص ١٢٥.
- (٢) - محكمة النقض السورية (الهيئة العامة) قرار ٨٣/٢٩ تاريخ ١٩٨٣/١١/٢٨، مجلة المحامون، العدد ٥ لعام ١٩٨٤، ص ٥٠٥.



الباب الثاني

أسس التنظيم السياسي في الدولة

جامعة دمشق
Damascus University



الفصل الأول

الدولة وأركانها





ويُقصد بها العناصر الواجب توافرها لوجود الدولة، فلا وجود للدولة إلا بتوافرها. ويتفق جميع الفقهاء على أن الدولة هي مجموعة من الناس، مننظمة سياسياً، تعيش بصورة دائمة على إقليم جغرافي محدّد، وتخضع لسلطة سياسية وسيادية واحدة. وهكذا، تقوم الدولة على ثلاثة أركان أساسية هي: الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية السيادية.

المبحث الأول

الشعب

يتمثل الركن الأوّل لقيام الدولة في وجود الشعب، الذي يتكوّن من مجموع السكّان الذين يتوافقون على العيش معاً في ترابط وانسجام، وبدون هذا الشعب لا يمكن القول بوجود الدولة.

ولا يشترط وجود حدّ أدنى، أو عدد محدّد، من السكّان حتى تقوم الدولة، على الرغم من أنّ ضخامة عدد سكّان الدولة تؤدّي بشكل عام إلى قوّتها ومناعتها، كما أنّها قد تُسبّب لها بعض الآثار السلبية. وهكذا، فإنّ بعض الدول قد يصل تعداد سكّانها إلى مئات الملايين، بينما لا يتجاوز سكّان بعض الدول الأخرى بضع آلاف نسمة. فعدد سكّان جمهورية الصين الشعبية يزيد على الألف مليون نسمة، وعدد سكّان الهند أكثر من ستمائة مليون نسمة، وعدد سكّان الولايات المتحدة يصل إلى مائتين وعشرين مليون نسمة. بينما لا يتجاوز عدد سكّان إمارة موناكو عدّة آلاف نسمة^(١).

(١) - د. عبد الغني بسوي عبد الله، مرجع سابق، ص ١٩-٢٠.

أولاً: الشعب والسكان:

إن اصطلاح السكان أوسع في مضمونه من اصطلاح الشعب، إذ إن السكان يشملون المواطنين والأجانب الذين يعيشون على أرض الدولة، في حين ينصرف اصطلاح الشعب إلى مواطني الدولة الذين يحملون جنسيتها.

ثانياً: مدى ضرورة توافر الروابط الاجتماعية بين أفراد الشعب:

يُقصد بالروابط الاجتماعية، روابط الجنس واللغة والدين والعادات والتقاليد والتاريخ المشترك والأهداف والآمال.

ويُقصد بوحدة الجنس انحدار جميع أفراد الشعب من جنس واحد، أو انتماؤهم إلى قومية واحدة. ولا أهمية لمثل هذه الوحدة لقيام الشعب المكون للدولة. والأمثلة على ذلك كثيرة: فالشعب الأمريكي مكون من العديد من الأجناس، والعديد من الدول يتكون شعبها من عدة قوميات إلا أن عدم أهمية وحدة الجنس والانتماء القومي، مشروط بعدم وجود تنافر بين الجماعات المكونة للشعب.

واللغة أيضاً هي وسيلة التفاهم بين أفراد الشعب، وبديهي أنه عندما يتكلم الشعب لغة واحدة، فإن التفاهم يكون أسهل، مما يؤدي إلى وحدة الأفكار والثقافة أو تقاربها. ومع ذلك، فإن وحدة اللغة ليست شرطاً لقيام الشعب بالمفهوم القانوني، وتوجد شعوب تتعدد لغاتها، دون أن يؤثر ذلك على كيانها القانوني. فالشعب السويسري يتكلم أربع لغات هي الألمانية والإنكليزية والفرنسية والإيطالية، والشعب الهندي يستخدم عدة لغات أيضاً.

كما أن وحدة الدين ليست شرطاً لقيام الشعب، وتعدد الأديان لا يؤثر على وجود الشعب من الناحية القانونية، وتوجد شعوب كثيرة يعتقد أبناؤها العدد من الأديان، دون أن ينال ذلك من كيانها القانوني.

أمّا العادات والتقاليد، فهي أداة هامة من أدوات تحقيق التجانس بين أفراد الشعب، ولكن وحدة العادات والتقاليد ليست شرطاً للقيام القانوني للشعب كركن من أركان الدولة، وقد تتعدّد التقاليد والعادات بين جماعات الشعب الواحد ومناطق الدولة الواحدة.

ووحدة التاريخ أيضاً من العوامل التي تُساعد على تحقيق التقارب والتجانس بين أفراد الشعب الواحد، ولكن الشعب الأمريكي ينتمي إلى أصول متعدّدة، ولكل أصل منها تاريخه المستقل والمختلف عن غيره، ومع ذلك فإنّ الأمريكيان يُعتبرون شعباً بالمعنى القانوني، وهذا معناه أنّ وحدة التاريخ ليست شرطاً لقيام الشعب.

أمّا وحدة الأهداف والآمال. فقلعها أهمّ عوامل التجانس بين أفراد الشعب، لأنها تدفع الجميع في اتجاه واحد، وتوحد بينهم، رغم تباين واختلاف العوامل الأخرى^(١).

ثالثاً: الشعب الاجتماعي والشعب السياسي:

يتحدّد مفهوم الشعب الاجتماعي في جميع مواطني الدولة، الذين ينتمون إليها ويحملون جنسيتها. أمّا الشعب السياسي فيقتصر على الأفراد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، وعلى الأخصّ حق الانتخاب، ويخرج باقي أفراد الشعب الذين لا يتمتعون بحق الانتخاب من مضمون الشعب السياسي.

رابعاً: الشعب والأمة:

الأمة هي ظاهرة اجتماعية تتلخّص في وجود جماعة من البشر تسود بينهم روح الترابط والاتحاد، وتجمعهم الرغبة في العيش المشترك

(١) - د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

فوق إقليم معيّن، نتيجة تضافر مجموعة من العوامل حولتهم إلى جماعة تتميز عن غيرها من الجماعات البشرية. وتتنوّع العوامل التي تُساهم في إيجاد الأمة، حيث تشمل اللغة، والتاريخ المشترك، والمصالح الاقتصادية، والجنس، والإقليم، وما يتفرّع عنها من عوامل أخرى، كوحدة المشاعر، والثقافة المشتركة، والعادات والتقاليد الواحدة. وقد اختلف الفقهاء والباحثون حول تحديد العوامل الأساسية التي تُحوّل جماعة إلى أمة، حيث توجد نظريتان: النظرية الألمانية تقول بأنّ وحدة اللغة والأصل المُشترك يمثلان العاملين الأساسيين لقيام الأمة. أمّا النظرية الفرنسية فتري أنّ العامل الحاسم في تكون الأمة هو إرادة العيش المُشترك.

والحقيقة أنّ الفارق بين الشعب والأمة هو أنّ الرابطة التي تجمع بين أفراد الأمة هي رابطة انتماء، رابطة طبيعية معنوية تستند إلى عوامل معيّنة، ولكن لا يترتّب عليها أيُّ أثر قانوني. أمّا الرابطة بين أفراد الشعب فهي رابطة سياسية قانونية، تفرض عليهم الولاء للدولة والخضوع لقوانينها. والأمة قد تكون موجودة كلّها في دولة واحدة، فيتطابق الشعب مع الأمة في هذه الحالة، كالأمة الفرنسية، والأمة الألمانية. وقد تكون الأمة موزّعة على عدّة دول، كالأمة العربية، الموزعة على ٢٤/ دولة عربية. وقد يكون شعب الدولة خليطاً من عدّة قوميات. وممّا لا شكّ فيه أنّ الدولة التي ينتمي شعبها إلى أمة واحدة تقوم على أساس قوي ومتمين، بخلاف الدولة التي يتكوّن شعبها من عدّة قوميات^(١).

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

المبحث الثاني

الإقليم

لا يكفي وجود مجموعة مترابطة من الناس لقيام الدولة، إذ لا بد من وجود بقعة محدّدة من الأرض، يستقرُّون عليها، ويمارسون نشاطاتهم فوقها بشكل دائم، حتى يُمكن أن تتكوّن الدولة، وهذا هو ما يُطلق عليه تسمية "إقليم الدولة".

ووجود الإقليم شرط ضروري لقيام الدولة، ويشمل النطاق الأرضي، والحيز المائي، والمجال الجوي، الذي تُباشر عليه الدولة سيادتها، وتفرض فوقه نظامها، وتطبّق عليه قوانينها.

وعلى الرغم من أن بعض الفقهاء، كالفقيه الفرنسي "ديجي"، يرون أن الإقليم لا يُعتبر ركناً لازماً لقيام الدول، فإن الغالبية الساحقة من الفقهاء ترى أن الإقليم ركن رئيسي من أركان الدولة لا تقوم إلا بوجوده. فالفقيه الفرنسي "بورديو" يؤكد أنه لا يُمكن القول بوجود الدولة دون وجود إقليم، وأن الإقليم ركن من الأركان المُكوّنة للدولة. والفقه يُجمع على أن الإقليم ركن رئيسي وأساسي في الدولة، لا تقوم إلا بوجوده، وتنتهي بزواله.

المطلب الأول

المميزات العامة لإقليم الدولة^(١)

أولاً - العنصر الأرضي هو الأساس:

لا يُمكن قيام إقليم للدولة دون عنصر أرضي، بمعنى أنه لا توجد دولة إقليمها بحري فقط، أو فضائي فقط، أو بحري وفضائي. وينعقد الإجماع على أن قيام التجمُّع البشري وتأسيس سلطة سياسية فيه، يصلح لقيام الدولة، إذا كان لهذا التجمُّع جزء من اليابسة يستقرُّ عليه. والعنصر الأرضي يكفي وحده لقيام الإقليم، وتشهد خارطة العالم حالياً على وجود العديد من الدول التي لا يتصل إقليمها البري بالبحار، أي أن إقليمها يتكوَّن من جزء من اليابسة وما يعلوه من فضاء، دون أن يكون لإقليمها عنصر بحري، ومن أمثلة هذه الدول: المجر، أفغانستان،... الخ.

ثانياً - مساحة الإقليم:

ليس هناك حداً أدنى من المساحة يجب توافره لقيام الإقليم، ولا حداً أقصى يجب أن لا تتعداها الدولة. فقد يكون إقليم الدولة واسعاً مترامياً الأطراف، وقد يكون إقليماً ضيقاً محدود المساحة، لأن ذلك لا يؤثر على شخصية الدولة القانونية. فهناك دول صغيرة المساحة، كدولة الفاتيكان والسلفادور، وهناك دول ذات مساحة شاسعة، كجمهورية الصين الشعبية والهند.

ثالثاً - الفضاء والعمق:

سيادة الدولة تنسب على إقليمها بكل أبعاده، من حيث المساحة، والارتفاع في الفضاء، والعمق حتى مركز الكرة الأرضية. ولذلك، لا يجوز - في القانون الدولي - أن تعبر طائرات إحدى الدول الفضاء الواقع فوق

(١) - د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص ٣٠ وما بعدها.

إقليم دولة أخرى، دون إذنهما، وأياً كان الارتفاع الذي ستمرُّ عليه هذه الطائرة.

رابعاً - توزُّع السكَّان على الإقليم:

لا يُشترط أن يكون إقليم الدولة مسكوناً بكامله بالعنصر البشري. فقد يضمُّ هذا الإقليم أجزاءً واسعة لا تصلح للحياة فيها، الأمر الذي يجعلها خالية من السكَّان. ولكنها تبقى جزءاً من إقليم الدولة، خاضعاً لسلطانها وسيادتها.

خامساً - وحدة الإقليم الجغرافية:

لا يُشترط في إقليم الدولة الأرضي أن يكون مُتصلاً في أجزائه، إذ قد يكون مُنفصل الأجزاء في بعض الأحيان، كالدول التي تتألف من عدَّة جُزر، كإندونيسيا واليابان. وقد كانت الجمهورية العربية المتحدة _ أثناء الوحدة بين سورية ومصر - مؤلَّفة من أرض مصر وأرض سورية، وتفصل بينهما فلسطين والأردن.

سادساً - حدود الإقليم:

ليس هناك شكل معيَّن لحدود إقليم الدولة، فقد تكون الحدود طبيعية كالبحار والجبال والأنهار، وقد تكون صناعية بوضع العلامات والفواصل كالحواجز والأسلاك الشائكة، وقد تكون خطوطاً وهمية، كخطوط الطول والعرض.

المطلب الثاني

عناصر الإقليم^(١)

يتكوّن إقليم الدولة بشكل أساسي من عنصر أرضي، وعنصر فضائي هو الفضاء الذي يعلو الإقليم. وقد يضمُّ عنصراً بحرياً، وقد لا تكون له سواحل، فينتفي العنصر البحري.

أولاً - العنصر الأرضي:

هو الجزء من اليابسة الذي يستقرُّ عليه شعب الدولة، وتُقيم عليه سلطتها السياسية. ويمتدُّ سلطان الدولة على إقليمها بكلِّ عمقه، فللدولة وحدها كامل السيادة على كلِّ ما يوجد على سطح إقليمها وفي باطنه من معادن، ولا يجوز لأية دولة أخرى أن تُتقَّب في أرضها وتستخرج ما في باطنها إلاّ بإذنها وموافقتها وحسب شروطها. فالقاعدة هي أن ما يقع في عمق كلِّ دولة هو تحت سيادتها، ولا يجوز لغيرها من الدول أن تمدَّ سلطانها إليه.

والأنهار تُعتبر جزءاً من إقليم الدولة إذا وقعت بكاملها فيه من المنبَع إلى المصبِّ، أمّا إذا كان النهر يمرُّ بعدد من الدول أو على الحدود بين دولتين أو أكثر، فيكون نهراً دولياً، ويخضع لقواعد القانون الدولي، وتُنظَّم استثماره والملاحة فيه اتفاقات تعقدها الدول المعنية. وقد تضمُّ الدولة قناة ملاحية على إقليمها، كقناة السويس، والقناة الملاحية هي مجرى مائي صناعي يصل بين بحرين. فإذا كانت القناة بكاملها داخل حدود الدولة، فهي ضمن إقليمها وخاضعة لسيادتها. ولكن، وطالما أن هذه القنوات لا تُشَقُّ إلاّ لتسهيل الملاحة الدولية، فيجب تنظيم الملاحة في هذه القنوات بموجب اتفاقات

(١) - د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٤٩٤ وما بعدها.

دولية، ويجب على الدولة الواقعة بأرضها القناة احترام التزاماتها بموجب هذه الاتفاقات بخصوص الملاحة في القناة فقط، دون الأساس بما للدولة من كامل السيادة على القناة الواقعة في إقليمها، وتوجد الآن في العالم ثلاث قنوات من هذا النوع، هي : قناة السويس، وقناة بنما، وقناة كييل^(١).

ثانياً - العنصر الجوي:

ويشمل طبقات الجو التي تعلو إقليم الدولة الأرضي وبحرها أو مياهها الإقليمية، بحيث تُمارس الدولة سلطانها على كل ما يقع فوق إقليمها من طبقات الهواء، وتنظيم المرور فيها وفقاً لمصالحها ومتطلبات أمنها وسلامتها.

وفي عام ١٩١٩، انعقد مؤتمر باريس حول الطيران، فظهرت فيه ثلاثة اتجاهات: اتجاه رأى أن الهواء ليس عنصراً من عناصر إقليم الدولة، وبالتالي لا يخضع لسيادتها، وإنما يجب أن يكون مفتوحاً حراً أمام جميع الدول. وقد استند هذا الاتجاه إلى أن الهواء من العناصر التي لا يمكن حيازتها. والاتجاه الثاني رأى أن الهواء الجوي عنصر من عناصر الإقليم، وأنه يجب أن يخضع لسيادة الدولة الكاملة، وأن القول بغير ذلك يُعرض أمن الدولة واستقرارها لكثير من المخاطر. ولكن يجب التوفيق بين مصلحتين، مصلحة الدولة في الحفاظ على أمنها، وتأكيد سيادتها على كامل إقليمها، ومصلحة الجماعة الدولية في استخدام الأجواء في الطيران، تسهياً للتجارة وتطويراً للمواصلات. وقد انقسم هذا الاتجاه إلى رأيين: رأي ينطلق من ضرورة الاعتراف للدولة بكامل سيادتها على إقليمها الجوي، مع إعطاء الحق للدول الأخرى بالطيران البريء عبر هذا الإقليم طبقاً لمعاهدات واتفاقات تُوقع عليها الدول المعنية. ورأي يقسم الهواء إلى طبقتين، طبقة

(١) - د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص ٣٣-٤٠.

مُلاصقة للأرض والبحر وإلى العلوّ الذي يُمكن الدفاع عنه والسيطرة عليه، وهذا يُشكّل عنصراً من عناصر الإقليم، ويخضع لسيادة الدولة الكاملة. ثمّ طبقة تعلو هذه الطبقة، وتتألف من طبقات الجوّ العليا التي لا تمتدّ إليها وسائل دفاع الدولة، وهذه تكون حرّة مفتوحة أمام الطيران الدولي.

وقد انتصر الاتجاه المُطالب بسيادة الدولة على إقليمها الجوّي إلى مالا نهاية، وعلى أساس هذا الاتجاه، انعقدت أيضاً اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨، واتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤.

ورغم هذا، فقد ظهرت ظاهرتان جديدتان هما: استخدام الهواء كحامل للموجات الإذاعية، وغزو الفضاء بالأقمار الصناعية. ومن المعروف أنّ بث الموجات الإذاعية قد يُعكّر صفو الدول الأخرى، ويؤثر في داخلها الفتن والاضطرابات. وفي عام ١٩٣٣، عقّدت اتفاقية أوروبية تنصّ على حقّ الدولة في الدفاع الشرعي عن إقليمها بكلّ عناصره، وأنّ توجيه إذاعة مُعادية هو من قبل التعسّف في استعمال الحق. ولكنّ هذه الاتفاقية غير مُجدية، لأنّ الموجات الإذاعية لا تعرف حدوداً، ولا يُمكن منعها. كما أنّ غزو الفضاء بالأقمار الصناعية لم يحظْ حتى الآن بأيّ تنظيم قانوني دولي^(١).

ثالثاً - العنصر المائي أو البحري:

قد يحتوي إقليم الدولة على عنصر بحري إذا كانت هذه الدولة مُطلّة على أحد البحار. ويوجد إجماع على حقّ الدول في بسط سيادتها الكاملة على جزء البحر المُلاصق لإقليمها الأرضي أو البرّي، ولكنّ الخلاف ما يزال قائماً حول امتداد هذا الجزء من البحر، والذي يُدعى "البحر الإقليمي" أو "المياه الإقليمية"، ولا توجد قاعدة ثابتة حتى الآن. فقديمًا، كانت

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٣٠ - ٣١.

توجد مقولة بأن نطاق البحر الإقليمي يتحدّد بأقصى مدى تصل إليه قذيفة مدفع منصوب على الشاطئ. ولكن هذه المقولة غير صالحة نظراً لوجود أنواع متعددة من المدافع، ولوجود أسلحة أكثر حداثة وتطوّراً من المدافع. وحالياً، بعض الدول متمسكة بأن يكون البحر الإقليمي ثلاثة أميال كحدّ أقصى، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وألمانيا واليابان. وبعض الدول تأخذ بقاعدة الستة أميال بحرية، كإيطاليا ويوغسلافيا وأسبانيا، والبعض الآخر، يأخذ بإثني عشر ميلاً بحرياً، كمصر والسعودية. والبعض الآخر، كالصين، يرى أنّ البحر الإقليمي يجب أن يمتدّ إلى أكثر من مائتي ميل بحري^(١).

(١) - د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٥، ص ٤٤٢ وما

بعدها.

المبحث الثالث

السلطة السياسية

إن قيام الدولة لا يتم إلا بوجود سلطة سياسية، تُمارس أعمال السيادة على أشخاص سكانها، وفي نطاق إقليمها. وهكذا، فلا دولة دون قيام سلطة سياسية، وأي مجتمع ينتفي فيه وجود السلطة السياسية لا يُعتبر دولة. فوجود السلطة السياسية هو الواقعة التي تُحوّل المجتمع من ظاهرة اجتماعية طبيعية، إلى ظاهرة سياسية، يُطلق عليها اصطلاح "دولة".

المطلب الأول

خصائص السلطة السياسية^(١)

تتّصف السلطة السياسية بعددٍ من الخصائص والمميزات التي تُميّزها عن غيرها من القوى الأخرى الموجودة على إقليم الدول. ولعلّ أهمّ هذه الخصائص أنّ السلطة السياسية في الدولة هي سلطة عليا، وأنها سلطة سياسية عامة، وهي سلطة أصيلة مُستقلّة، وسلطة مدنية تتمتع بالسيادة. أولاً - السلطة السياسية سلطة عليا تسمو على جميع السلطات الأخرى التي قد توجد في أجزاء الدولة، وهي سلطة مركزية يخضع لها جميع أفراد الشعب، وتبسط سلطانها على كافة أنحاء إقليم الدولة، هذا، واعتماد نظام

(١) - د. ثروت بلوي، مرجع سابق، ص ٣٥، د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ١٤، د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

الإدارة المحليّة ووجود سلطات محليّة، لا ينال من مركزيّة السلطة السياسيّة، ولا من كونها سلطة عليا في الدولة.

ثانياً - تحتكر السلطة السياسيّة القوة العسكريّة المائيّة، التي تجعلها قوّة قاهرة تسيطر على كلّ أنحاء الدولة، ولا تسمح بوجود أيّة تنظيمات عسكريّة أخرى، فالسلطة السياسيّة تملك أكبر قوّة في المجتمع، ولا يجوز أن تقوم في المجتمع قوّة أكبر من قوّة السلطة السياسيّة، أو حتى تعادلها. ولا خلاف بين الفقهاء حول ضرورة أن تكون السلطة السياسيّة سلطة قاهرة، لكي تتّكّن من فرض النظام في المجتمع، وفرض القواعد القانونيّة، وفرض احترامها بإنزال العقوبة على الخارجين عليها، دون أن يكون في المجتمع قوّة أخرى قادرة على منافستها. ولا تتأكّد سلطة الدولة القاهرة إلا إذا احتكرت وحدها القوة العسكريّة، فلا يجوز لغير الدولة إنشاء الجيوش وقوات الأمن. ويترتّب على ذلك:

- ١ - لا يجوز للجماعات الموجودة على إقليم الدولة، كالأحزاب السياسيّة، وجماعات الضغط، إنشاء تشكيلات عسكريّة أو شبه عسكريّة.
- ٢ - انفراد الدولة باحتكار مظاهر السلطة والقوّة العسكريّة، لأنّ صاحب القوّة الأكبر هو الذي يتبوأ السلطة دائماً.
- ٣ - القوّة العسكريّة هي وسيلة الدولة لفرض القواعد القانونيّة، من خلال فرض الجزاء على مخالفتها.
- ٤ - إنّ امتياز احتكار السلطة للقوّة العسكريّة، إنّما هو للدولة وليس لأشخاص الحكّام.
- ٥ - يجب أن تبقى القوّة العسكريّة تابعة دائماً للسلطة السياسيّة، وأن تبقى السلطة السياسيّة في موقع القيادة والسيادة، ولا يجوز للقوّة العسكريّة

إلا أن تكون في خدمة السلطة السياسية، حفاظاً على أمن الجماعة الداخلي والخارجي.

٦ - يجب أن تكون السلطة السياسية دائماً سلطة مدنية، وإذا تولّتها العسكريون فيجب أن يكون ذلك بصفة مؤقتة يجب أن تنتهي، إمّا بتخلي العسكريين عن مواقع السلطة وتسليمها للمدنيين، وإمّا بتحويل العسكريين أنفسهم إلى مدنيين، بكل ما يعنيه هذا التحوّل وما يترتّب عليه.

٧ - لا يعني احتكار السلطة السياسية للقوة العسكرية أن تتحوّل الدولة إلى مجرد قوة ماديّة في يد الحكّام، لأن استخدام قوة الدولة في غير موضعها القانوني ينزع عن السلطة السياسية صفة الشرعية والمشروعية، وينشر في البلاد الإرهاب الفكري والمادي^(١)

ثالثاً - السلطة السياسية سلطة أصيلة ومستقلّة، لأنها السلطة التي تتبع منها جميع السلطات الأخرى الفرعية في الدولة، في حين أنها تقوم بذاتها ودون أن يكون لإحدى السلطات الأخرى مساهمة في قيامها. وهكذا، تكون السلطة ذات سيادة وأصيلة إذا قامت ذاتياً، أمّا إذا أقامت سلطة أخرى، فهي سلطة غير أصيلة وغير ذات سيادة.

رابعاً - السلطة السياسية سلطة مدنية تتمتع بالسيادة^(٢): إن السلطة السياسية في الدولة هي سلطة ذات سيادة، بمعنى أنه لا يوجد إلى جانبها سلطة أعلى منها أو مساوية لها. وهذا يتطلّب توفر مجموعة من الخصائص لكي تكون السلطة السياسية ذات سيادة، ومن أبرز هذه الخصائص أن تكون هذه السلطة

(١) - د. عبد الحميد متولي: الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢) - د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٤٠، د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٥٨ وما بعدها.

أصيلة مستقلة، كما وضّحنا سابقاً، وأن تكون مُطلّقة، واحدة، دائمة، لا تصلح محلاً للتصرف القانوني، ولا يجوز تملكها بالتقادم.

١ - فمفهوم السيادة أن تكون السلطة السياسية علياً مُطلّقة، تسمو على جميع السلطات الأخرى الموجودة في السرة، سواء كانت عامة أو خاصة. وهذا أمر طبيعي، لأنه إذا كانت توجد في أندولة سلطة أعلى منها، لاستطاعت فرض إرادتها عليها، وبذلك تفقد السلطة السياسية عنصر "السيادة"، الذي يعني أن تكون السلطة السياسية مُطلّقة في إرادتها، وهي التي تفرض الواجبات وتقرّر الالتزامات على غير من الهيئات والأشخاص. وهذا يُعطيها الحق الكامل في أن تتصرف بحرية تامة، وبشكل مُطلق، وبإرادة كاملة لا يحدها إلا الالتزام بالقوانين واحترام نصوصها وأحكامها.

٢ - وما دامت السلطة السياسية أصيلة ومُطلّقة وذات سيادة، فلا توجد سلطة أخرى تستطيع القضاء عليها، ولذلك فهي سلطة دائمة، تبقى وتستمر رغم تغير الحكام الذين يمارسونها. كما أنها تبقى بعد انهيار النظام الدستوري الذي تعمل في إطاره، لأن بقاء السلطة هو مظهر ونتيجة لتمتعها بالسيادة.

٣ - والسلطة السياسية غير قابلة للتصرف، لأن الحكام لا يملكونها، وإنما لهم حق ممارستها فقط. فلا يجوز للحاكم أن يتصرف بهذه السلطة، لأن الإنسان لا يمكنه التصرف إلا بما يملكه، وأي تصرف من الحاكم بالسلطة هو تصرف باطل لا يُعتد به، لأنه لا يملك ذلك. ويترتب على عدم جواز التصرف بالسلطة نتيجة أخرى، وهي أنه لا يجوز تملك السلطة بالتقادم، فالحاكم مهما طال زمن حكمه لا يستطيع أن يدعي ملكية السلطة، لأن ذلك يعني اغتصاب السلطة، والاعتصاب

مهما طال مدته لا يُعطي المُغتصب حقاً قانونياً. ولهذا السبب، فإنَّ الاحتلال مهما طال مدته، لا يُعطي المحتلَّ الحقَّ في البقاء والاستمرار، وعليه أن ينهي احتلاله واغتصابه للسلطة، وإعادتها لأصحابها الشرعيين.

بقي أن نشير إلى أنَّ الأنظمة الملكية كانت، سابقاً، تعتبر السلطة ملكاً للملك، بحيث يُمكنه التصرف بالسلطة والدولة معاً. ولكنَّ ظهور نظرية سيادة الأمة وسيادة الشعب، ونظرية الإرادة العامة لجان جاك روسو، جعلت السلطة السياسية تعبيراً عن إرادة الأمة والإرادة العامة للشعب، بحيث أصبح من المُسلم به، مهما اختلفت النظريات، أنَّ السلطة السياسية سلطة ذات سيادة لا يجوز التصرف بها.

٤ - كما تميَّز السلطة ذات السيادة بأنها سلطة واحدة لا تتجزأ، وتتعدد الحكام والهيئات الحاكمة، وممارسة كلِّ منهم لبعض الاختصاصات، لا يعني تجزئة السلطة العامة، لأنَّ هؤلاء الحكام يُمارسون الاختصاصات فقط، دون أن يكون لهم الحق في امتلاك جزء من السلطة، مما يعني بقاء هذه السلطة واحدة وغير مُجزأة. والتفسير القانوني لعدم قابلية السلطة العامة للتجزئة، هو أنَّ السيادة هي الإرادة العامة للأمة أو للشعب، والإرادة لا تقبل الانقسام، وبما أنَّ السلطة العامة ذات سيادة، فهي أيضاً غير قابلة للانقسام أو التجزئة^(١).

(١) - د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٤١.

الفصل الثاني

نشأة الدولة وأساس السلطة فيها





إن قيام الدولة، بعناصرها الثلاثة، هو ظاهرة قديمة. وإذا كانت الدولة حالياً تختلف عن الدولة القديمة، فإن هذا الاختلاف هو اختلاف في الدرجة وليس في النوع، لأن الدولة القديمة والدولة الحديثة تشتركان في قيام كل منهما على أركان ثلاثة هي: الشعب والإقليم والسلطة السياسية.

ولمّا كان الإقليم والشعب متوفران بالنسبة لكل جماعة بشرية، فإن واقعة قيام السلطة السياسية هي العامل الحاسم والأساسي في قيام الدولة، أي أن الدولة قامت عندما قامت السلطة السياسية. ومن هنا فقد اختلط البحث في نشأة الدولة، بالبحث في أساس السلطة السياسية، على الرغم من أن نشأة الدولة طبيعية اجتماعية تاريخية، في حين أن أساس السلطة السياسية له طبيعة قانونية. وحيث أنه لا يستطيع أحد، حسب المعطيات المتوفرة، أن يحدّد تاريخاً معيّناً دقيقاً لنشأة الدولة، فإن جميع النظريات التي تعرّضت لهذا الموضوع قامت على الافتراضات والاحتمالات والتصوّرات، ومن أبرز هذه

النظريات: - النظريات الغيبية

- النظريات العقدية

- النظريات غير العقدية.

المبحث الأول

النظريات الغيبية أو التيقراطية

وهي تُرجع نشأة الدولة والسلطة السياسية إلى العناية الإلهية، إلى القوى الإلهية العليا. وهذه النظريات تجعل الإله صاحب السلطة السياسية السيادية، وتُبرّر سمو السلطة السياسية وسيادتها وعدم جواز تقييدها أو محاسبتها: بأنها تستند إلى الإرادة الإلهية بشكل مباشر أو غير مباشر. والنظريات الغيبية لم تأخذ صورة واحدة، وإنما تطوّرت عبر ثلاث مراحل: فكانت المرحلة الأولى، أو الصورة الأولى، تعتبر الملك نفسه إلهاً، ثم تطوّرت النظرية لتقول إنَّ للملك طبيعة بشرية ولكنه أصبح ملكاً باختيار الإله المباشر. وفي المرحلة الثالثة، تطوّرت النظرية مرّة أخرى، وفصلت بين مصدر السلطة والملك، حيث جعلت السلطة للإله، لكنَّ البشر هم الذين يختارون الملك، وهم حين يفعلون ذلك، إنما يفعلونه بتوجيه الإله وبارادته.

المطلب الأول

مرحلة تأليه الحاكم^(١)

في هذه المرحلة، كان الحاكم يُعتبر من طبيعة إلهية، وليست بشرية، بل كان الحاكم هو الإله نفسه، وهو بذلك صاحب أعلى الإرادات، فلا يجوز لبشر أن يُعارضه أو يُحاسبه، لا صراحةً ولا تلميحاً، لا علانيةً ولا في السرّ. ففي مصر القديمة، كان الملك يعتبر نفسه منحدرًا من أصلاب الآلهة،

(١) - د. ثروت بلوي، مرجع سابق، ص ١٣٣ - ١٣٤.

لا بل كان بعض الملوك يعتبرون أنفسهم إله ذلك العصر، فأصبحت إرادتهم وسلطانهم مُطلقين، وأصبحوا فوق المحاسبة أو المناقشة.

وفي الهند والصين واليابان القديمة أيضاً، وفي روما وبلاد فارس، كان الحكام يعتبرون أنفسهم من طبيعة إلهية. وقد ترتب على تأليه الحكام، امتلاكهم السيادة المطلقة والسلطان المُقدس الذي لا حدود له، إذ كان الرعايا يُطيعونهم طاعة عمياء، ويخضعون لهم خضوعاً كاملاً، ويُنفذون أوامرهم المُقدَّسة تنفيذاً دقيقاً، دون إبداء أيِّ اعتراض، لأنهم كانوا ينظرون إلى هؤلاء الحكام بكلِّ تقديس وإجلال باعتبارهم آلهة أو أبناء آلهة.

هذا، وعلى الرغم من أنَّ هذه النظرية قد سادت في الأزمنة الغابرة، فقد بقيَ شعب اليابان يعتقد بالطبيعة الإلهية للإمبراطور الياباني حتى هزيمة اليابان في الحرب العالمية الثانية، وتحديداً حتى صدور دستور عام ١٩٤٧، الذي جعل السيادة للشعب.

المطلب الثاني

مرحلة الحق الإلهي المباشر

في هذه المرحلة، رجعت النظرية التيوقراطية بالحكام إلى طبيعته البشرية، فالحاكم بشر، ولكنه اصطفِيَ من الله ليكون حاكماً، أي أنه أصبح حاكماً وسيِّداً باختيار مباشر من الإله. فالسيادة ملك للإله، والإله اختار الحاكم ليحكم بإرادته. فالحاكم لا يحكم بإرادة الشعب، وإنما بإرادة الله، حيث يستمدُّ سلطانه من الله دون تدخل من جانب البشر. ويترتّب على ذلك أنه لا يجوز تقييد إرادة الحاكم، ولا مُحاسبته أو عزله، وهو ليس مسؤولاً عن تصرُّفاته أمام المحكومين، وإنما أمام الله الذي وهبه الحكم والسلطان.

وقد ظهرت هذه النظرية ضمن إطار الكنيسة المسيحية، حيث نادى رجال هذه الكنيسة بأنَّ الإرادة الإلهية هي مصدر كلِّ سلطة على الأرض، ومن ثمَّ فسلطة الحاكم مُلزَمة لأنه يُنفِذُ إرادة الله، ومن هنا فَمَنْ أطاعَ الحاكم فقد أطاعَ الله، وَمَنْ عصى الحاكم فقد عصى الله. وقد اختلفت هذه النظرية بفعل الصراع بين الملوك والكنيسة في أوروبا، ولكنها ظهرت مرَّةً أخرى في أواخر القرن التاسع عشر، حين أعلن البابا ليون الثالث عشر بأنَّ الحاكم يستمدُّ سلطته من الله مباشرة، وأنَّ الله وحده هو مصدر كلِّ سلطة، فلا يملك الشعب منح الملوك سلطة أو سيادة، لأنَّ الشعب نفسه لا يملك شيئاً من ذلك.

المطلب الثالث

مرحلة الحقِّ الإلهي غير المباشر

وقد نجمت هذه المرحلة عن فصل السلطنة الزمنية عن السلطة الدينية، واعتبار الثانية أعلى من الأولى. وبذلك، تمَّ الفصل في الفكر المسيحي الغربي لأول مرَّة بين السلطة والحاكم. فالسلطة ملك الله، ولكنه لا يختار الحاكم مباشرةً، وإنما يختاره الشعب. وما دامت السلطة ملكاً لله، فإنه لا يترك اختيار الحاكم ليتَّم بشكل عشوائي أو بعيداً عن إرادته، وإنما يُرتَّب الأمور، ويوجَّه إرادات البشر لكي يتمَّ اختيار الحاكم الذي يُريده، أي أنَّ الاختيار الإلهي للحاكم يتمُّ هنا بشكل غير مباشر^(١).

وهكذا فإنَّ النظريات التيقراطية، التي تجعل الإله مصدر السلطة تعطي المبرر والسند لقيام أنظمة الحكم المطلق، القائمة على الطغيان والاستبداد، وتمنع قيام حكم ديمقراطي يقوم على اختيار الحاكم من قبل

(١) - المرجع السابق، ص ١٠٢ - ١٢٦.

الشعب، مما يعني أنه يستمد سلطته من الشعب، ويبقى في منصبه بإرادة الشعب، ويجب أن يكون مسؤولاً عن تصرفاته أمام هذا الشعب.



المبحث الثاني

النظريات غير العقدية

وهذه النظريات تُحاول تأسيس الدولة على عناصر وعوامل اجتماعية أو تاريخية أو قانونية. وهذه النظريات هي: نظرية القوة، نظرية التطور العائلي أو الأسري، نظرية التطور التاريخي، النظرية الماركسية، نظرية واقعة إعلان الدستور، نظرية واقعة التميز السياسي.

المطلب الأول

نظرية القوة

تقوم هذه النظرية على أن القوة وحدها هي التي أقامت الدولة، وهي التي أقامت السلطة السياسية السيادية فيها. فالدولة والسلطة يقومان على أساس حق الأقوى في أن يفرض نفسه وسلطاته على الجماعة، وليس أمام الجماعة إلا الخضوع بالعنف والخوف والإكراه لهذه القوة. فانتصار القوي وفرض سلطانه على المهزوم الضعيف هو الواقعة التي أقامت الدولة، كما أن استمرار قوة المنتصر هي ضمان استمرار بقاء هذه الدولة. وفي مجال ظهور الدولة يقول أنصار هذه النظرية أن الأسرة هي الوحدة الطبيعية الأولى، وأن الأسرة القوية كانت تُحارب الأسر الضعيفة، وتضمُّ أملاكها إليها، وتبسط سلطانها على أفرادها، وتلزمهم بالعمل لصالحها. وهكذا يتخذ أنصار هذه النظرية من واقعة القوة والانتصار في الحرب أساساً لقيام الدولة.

والواقع أن التاريخ مليء بأمثلة قامت فيها السلطة السياسية بالقوة والعنف، ولكن السلطة التي تقوم على أساس القوة المادية فقط، إنما هي سلطة غير مشروعة، ولا تستطيع الدوام والاستمرار.

وهكذا، فإن غالبية الفقه لا يقبل هذه النظرية، لأنه لا يُسَلَّم بقيام السلطة السياسية على أساس القوة، لأنها تكون في هذه الحالة سلطة غير شرعية، ولا تكتسب الشرعية مهما طال بقاؤها في الحكم والسيطرة. كما أن السلطة السياسية التي تقوم على القوة، ترتبط بهذه القوة وجوداً وهدماً، فهي باقية ما دامت القوة باقية، فإن انهارت القوة، انهارت معها هذه السلطة.

يُضاف إلى ذلك أن التاريخ مليء أيضاً بأمثلة عن دول لم تقم على أساس القوة، وأن تفسير نشأة الدولة بواقعة القوة فقط، يتنافى مع مبدأ الدولة القانونية، الذي يتضمن أن شرعية الدول تكمن في مدى ارتكازها على رضا الشعب وعلى القواعد القانونية^(١).

المطلب الثاني

نظرية التطور العائلي أو الأسروي

تقوم هذه النظرية على القول بأن الأسرة هي أصل الدولة، وأن السلطة الأبوية هي أساس ومصدر السلطة السياسية في الدولة. فالأسرة - حسب هذه النظرية - هي الصورة المُصَغَّرَة للدولة، إذ نمت الأسرة وأصبحت عائلة، ثم تجمعت العائلات وكونت القبيلة أو القرية، ثم تكونت المدن السياسية التي تحولت فيما بعد إلى دول. كما يذهب أنصار هذه النظرية إلى أن سلطة الدولة ليست إلا امتداداً للسلطة الأبوية، وأن بين

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٦٥ - ٦٦.

الأسرة والدولة عددٌ من أوجه التشابه: فالقومية شبيهة بالتضامن الأسروي، وسلطة الدولة تبدو وكأنها تطوّر طبيعي لسلطة الأب.

وتعود هذه النظرية إلى أرسطو، الذي ذهبَ إلى أن الأسرة هي أصل الدولة. ذلك أن المجتمع بدأ بالأسرة، التي تكاثرت إلى عدد من الأسر فكوّنت القرية، ومن مجموع القرى قامت المدينة، ثم كانت الدولة المكوّنة من عدد من المدن.

ولكن أرسطو لم يذهب إلى أن السلطة الأبوية في الأسرة هي أصل السلطة السياسية في الدولة، وأوضح أنه توجد فروق عديدة بين السلطة الأبوية والسلطة السياسية، هي:

١ - السلطة الأبوية دائمة لمدى حياة الأب، في حين أن السلطة السياسية ليست دائمة للحاكم من حيث المبدأ، وإنما تنتقل من حاكم لآخر.

٢ - السلطة الأبوية مطلقة، إذ لا يحقُّ للأبناء مُحاسبة والدهم، في حين أن السلطة السياسية مُقيّدة بالتزامها العمل لصالح الجماعة، وإلا فقدَ الحاكم سند شرعية وجوده في موقع السلطة.

٣ - السلطة الأبوية تقوم على أساس تميّز الأب على أفراد أسرته، وعدم المساواة بينه وبينهم، بينما تقوم السلطة السياسية على أساس المساواة الطبيعية بين الجميع، الحاكم والمحكومين^(١).

لقد واجهت هذه النظرية عدّة انتقادات من جانب عدد كبير من الفقهاء، ومن أبرز هذه الانتقادات:

١ - إن الأسرة ليست سابقة في وجودها على الدولة، بل ظهر تنظيم الأسرة في ظلّ الدولة، وكنتيجة لقيامها. فالمجتمعات الأولى السابقة على ظهور الدولة لم تكن تعرف الأسرة، وكانت النساء مشاعاً بين

(١) - د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٣٠٠، د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

الرجال، وبعد أن قامت السلطة السياسية، فرضت نظاماً سياسية وقانونية واجتماعية، كان من نتائجها تنظيم العلاقة بين الرجل والمرأة، واختصاص الرجل بامرأة مُحدّدة، تنظيمياً للأنساب، وتخصيصاً للأبناء بآباء معينين، مما أدّى إلى ظهور الأسرة. وهذا يعني عدم صحّة هذه النظرية، لأنّ الدولة سابقة في وجودها على الأسرة.

٢ - من ناحية أخرى، يُقال بأنّ سلطة الأم كانت سابقة على سلطة الأب، حيث لم يكن من المتصوّر وجود سلطة أبوية في عصر المشاعية الجنسية لأنّ الأبناء لم يعرفوا سوى أمهاتهم في تلك الحقبة.

٣ - يؤخذ على هذه النظرية بأنّ أهداف الدولة أوسع بكثير من أهداف الأسرة، إذ إنّ الأسرة تتفكك بعد نضوج أطفالها وبلوغهم سنّ الاستقلال، في حين أنّ الدولة باقية ودائمة رغم تغيّر الأشخاص والحكّام.

ويردّ البعض على هذا الانتقاد بأنّ الأسرة لا تتفكك بعد نضوج أبنائها واستقلالهم، وإنما تبقى الرابطة بين أعضائها بشكل دائم.

٤ - من الخطأ تشبيه السلطة السياسية في الدولة، التي تتميز بأنها مجردة ودائمة، بالسلطة الأبوية لربّ الأسرة، وهي سلطة شخصية ترتبط بشخص ربّ الأسرة وأشخاص أفرادها. كما أنه ليس بمقدور ربّ الأسرة التخلّي عن سلطته، في حين يستطيع الحاكم التنزّل عن سلطاته بحكم الدولة في أيّ وقت يشاء.

٥ - تنتهي سلطة الاب بموته، بينما السلطة السياسية دائمة لا تتأثر بموت الحاكم، إنها دائمة بدوام الدولة، وزوال الحكام لا يؤثر في سلطة الدولة على الإطلاق^(١).

المطلب الثالث

نظرية التطور التاريخي

ويرى أنصار هذه النظرية أن الدولة لم تنشأ بفعل عامل واحد فقط، وإنما نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والدينية والعقائدية والتاريخية. هذه العوامل تختلف من دولة إلى أخرى، بمعنى أن العوامل التي تفاعلت وأدت إلى قيام دولة معينة، ليست هي بالضرورة ذات العوامل التي أنتجت دولة أخرى. ولذلك، كان من الطبيعي، وكنتيجة لاختلاف العوامل والظروف التاريخية التي أدت إلى ظهور الدولة من بلد لآخر، أن يكون هناك اختلاف بين الدول، وبين النظم السياسية وشكل الحكومة في كل دولة من الدول. فما يصلح لدولة في ظل ظروفها، قد لا يصلح لدولة أخرى، نظراً لاختلاف ظروفها وعوامل نشأتها. وقد لاقت هذه النظرية قبولاً لدى عدد كبير من فقهاء القانون العام.

المطلب الرابع

النظرية الماركسية

ترى هذه النظرية أن ظهور الدولة ارتبط بانقسام المجتمعات إلى طبقات اجتماعية ذات مصالح متناقضة، والصراع بين هذه الطبقات.

(١) - د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ص ١٤٣ - ١٤٤.

فالدولة لم توجد منذ بداية التطور الإنساني، وإنما ظهرت بعد ظهور الملكية الخاصة، وما أدت إليه من انعدام المساواة الاقتصادية، ثم انقسام المجتمعات إلى طبقات متناقضة المصالح، ومتصارعة، وسيطرة طبقة معينة على باقي الطبقات، فظهرت الدولة كأداة لدوام هيمنة هذه الطبقة، وتكريس استغلالها لبقية الطبقات الاجتماعية.

المطلب الخامس

نظرية واقعة إعلان الدستور

يرى أنصار هذه النظرية أن الواقعة المحددة لوجود الدولة هي واقعة تنظيم الجماعة، وأداة هذا التنظيم هي القواعد الدستورية. ومن ثم فإن قيام الدولة يرتبط بواقعة إعلان الدستور، وذلك بغض النظر عن كيفية إعلان هذا الدستور أو شكله أو مضمونه، فالمهم هو إعلان الدستور لتقوم الدولة. ويؤجّه إلى هذه النظرية انتقاد مفاده: أنه على الرغم من أهمية القواعد الدستورية في تنظيم أمور الجماعة، فإن الدستور ليس العامل الوحيد لقيام الدولة. كما أن الدستور لا يخلق الأجهزة الحاكمة، ولكنها موجودة قبل الدستور، وكل ما يفعله الدستور هو تنظيم هذه الأجهزة، وتوزيع الاختصاصات بينها، وإعطاؤها المشروعية لممارسة السلطة.

المطلب السادس

نظرية واقعة التميّز السياسي

وصاحب هذه النظرية هو الفقيه الفرنسي دييجي، وهي قريبة جداً من نظرية القوة، إذ يرى دييجي أنّ الدولة تقوم عندما يحدث تميّز سياسي بين أفراد الجماعة، أي عندما تُصبح مجموعة من أفراد الجماعة أقوى من غيرها. ويستوي أنّ تكون قوتها مادية أو مالية أو معنوية أو اقتصادية، أو غيرها. فالمهم أنّ تختلف مجموعة من الأفراد عن باقي أفراد الجماعة، بما يسمح لهم بالسيطرة وفرض إرادتهم.

وقد أخذ الفقيه الفرنسي بورديو على هذه النظرية أنها لا تُقدّم أساساً لخضوع المحكومين لسلطة الحكّام إلاّ القوة، وهي لا تصلح أساساً لسلطة شرعية، ذلك أنّ السلطة الشرعية لا تقوم إلاّ على أساس الرضاء والقبول بها، بالإضافة إلى ضرورة توافر العناصر القانونية في سلطة الدولة^(١).

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٦٦ وما بعدها.

- د. محمد الشاقعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٨٦ وما بعدها.

المبحث الثالث النظريات العقدية

لقد استُخدمت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ فترة زمنية بعيدة، حيث استخدمها العديد من رجال الفكر والدين كوسيلة لمحاربة السلطان المطلق للملوك في القرن السادس عشر. غير أن نظرية العقد الاجتماعي لم تبرز بصورة واضحة، ولم تحل مكانة كبيرة في الفكر السياسي إلا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، على يد عدد من المفكرين في أوروبا، كان أبرزهم: توماس هوبز، وجون لوك، وجان جاك روسو. وقد اتفق هؤلاء المفكرون الثلاثة على إرجاع نشأة الدولة إلى فكرة العقد، وأن الأفراد قد انتقلوا من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة السياسية المنظمة بموجب العقد الاجتماعي. ولكنهم اختلفوا حول: حالة الفطرة السابقة على العقد، وأطراف العقد، والنتائج التي ترتبت على عملية التعاقد.

المطلب الأول

العقد الاجتماعي عند توماس هوبز^(١)

لقد بلور الفيلسوف الإنجليزي توماس هوبز، في القرن السادس عشر، مجموعة من الأفكار حول العقد الاجتماعي، أهمها:
أولاً - إن الإنسان ليس مخلوقاً اجتماعياً بطبيعته كما يرى أرسطو، ولكنه مخلوق أناني محب لذاته وساع إلى تحقيق مصالحه الشخصية على

(١) - د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ١٠٩.

حساب الآخرين. وهذا وجد الإنسان نفسه في مجموعة طبيعية بدائية لا يقوم فيها نظام، ويسود فيها التنافس والحروب ومنطق القوة، بحيث يسيطر القوي على الضعيف ويهدد حياته ويستولي عليه وعلى ممتلكاته.

وهكذا، وإدراكاً من الأفراد لأهمية الأمن لمواصلة الحياة، اتفقوا فيما بينهم على إقامة مجتمع يتنازل كل فرد فيه عن جميع حقوقه الطبيعية إلى حاكم فرد أو مجموعة من الأفراد توكل إليهم إدارة المجتمع، بحيث أن هذا الحاكم الفرد لم يكن طرفاً في العقد، ومن ثمّ فلا هو تنازل عن حقوقه ولا هو ملتزم بشيء حيال أفراد المجتمع سوى المحافظة على أرواحهم وإشاعة الأمن والاستقرار بينهم.

ثانياً - إن أفراد المجتمع بعد أن تنازلوا للحاكم عن كامل حقوقهم الطبيعية ليس لهم الحق بمطالبة الحاكم باحترام حقوقهم وحيرياتهم، لأنه لم يكن طرفاً في العقد، كما أنه حتى وإن استبدّ بهم فإنّ حالتهم تبقى أفضل من الحال التي كانوا عليها في حياتهم البدائية.

وهكذا، فإنّ نظرية هوبس هي تبرير للسلطة المطلقة للملوك،

وتسويغ انتهاك الحقوق والحيريات الفردية.

المطلب الثاني

العقد الاجتماعي عند جون لوك

وهو أيضاً فيلسوف بريطاني ظهر في القرن السابع عشر. وهو يتفق مع توماس هوبس في أنّ الإنسان كان يعيش حياة فطرية قبل الانتقال إلى حياة الجماعة السياسية، إلا أنه يختلف معه حول طبيعة هذه الحياة الفطرية، معتبراً أنّ الأفراد كانوا يتمتعون بكامل حيرياتهم وحقوقهم في ظل القانون

الطبيعي الأسبق في الوجود من القوانين الاجتماعية الوضعية. ولكن الجماعة تطلعت إلى حياة أفضل أكثر استقراراً وأماناً، فاتفق أفرادها على إقامة سلطة سياسية تكون وظيفتها تنظيم الحقوق والحريات ومنع ما قد يقع من اعتداء عليها. وقد تمّ التعاقد بين الجماعة من جهة والحاكم من جهة أخرى. إذاً الحاكم كان طرفاً في العقد. وفي هذا العقد، لم يتنازل الأفراد عن جميع حقوقهم - كما يذهب هوبس - وإنما تنازلوا فقط عن جزء يكفي لقيام السلطة السياسية وصيانة النظام العام.

وهكذا، فإنه لا يحق للحاكم تجاوز الأهداف والشروط المتفق عليها في العقد لأنه طرف فيه، فإن تجاوزه يفقد أساس مشروعية سلطته ومبرر بقائها^(١).

وهكذا، فإن جون لوك وضع نظريته للحدّ من السلطات الاستبدادية للملوك وتقييدها لصالح حقوق المواطنين وحرياتهم.

(١) - د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٥٩.

المطلب الثالث

العقد الاجتماعي عند جان جاك روسو

وهو فيلسوف فرنسي ظهر في القرن الثامن عشر. وقد صاغ أفكاره حول العقد الاجتماعي على النحو التالي:

أولاً - يتفق مع لوك بأن الحياة الفطرية لم تكن حياة فوضى واضطراب وصراع، وإنما كانت تسودها الحرية والمساواة.

ثانياً - قرر أفراد الجماعة بالتعاقد الانتقال من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة السياسية.

ثالثاً - لقد تعاقد الأفراد مع شخص افتراضي هو ذات الجماعة بصفتها السياسية، وتنازلوا للجماعة السياسية عن كامل حقوقهم الطبيعية، لكن ليس بدون مقابل، وإنما استعاض كل منهم عن حقوقه الطبيعية بحقوق مدنية تتمتع بحماية الجماعة السياسية لها. وهكذا يكون الأفراد قد اكتسبوا حقوقاً أقوى وأفضل مما تنازلوا عنه.

وهكذا، جعل جان جاك روسو السلطة خاضعة لإرادة المجموع، أي لسيادة الشعب، وكان لأفكاره أكبر الأثر على الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية وعلى إعلان الحقوق الذي صدر في أعقابها^(١).

(١) - د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٥٩.

الفصل الثالث

خصائص الدولة





يترتب على قيام الدولة بكامل أركانها، تمتعها بالشخصية القانونية، وما ينجم عن ذلك من آثار. كما أن السلطة السياسية فيها تكون ذات سيادة، كما أوضحنا سابقاً.

المبحث الأول الشخصية القانونية للدولة

يكاد ينعقد الإجماع الفقهي على أن للدولة شخصية قانونية، مستقلة تماماً عن شخصية كل الأفراد المكوّنين للشعب، ويكون لهذا الشخص القانوني العام كامل السلطة والسيادة على كل الأفراد وعلى كامل الإقليم الذي يقيم عليه الشعب.

غير أن الدولة ليست شخصاً طبيعياً، وبذلك ليس لها وجود مادي، ومن هنا فإن شخصية الدولة القانونية هي شخصية معنوية اعتبارية، أي أن الدولة شخصية قانونية معنوية.

ويترتب على تمتع الدولة بالشخصية القانونية المعنوية مجموعة من النتائج، من أبرزها:

أولاً - أن للدولة أهلية الالتزام واكتساب الحقوق، والتعاقد، وتوقيع المعاهدات والاتفاقيات وإقامة العلاقات الدبلوماسية. وهي تملك حق النقاضي، كما أن لها نمة مالية مستقلة.

ثانياً - إن الدولة تتمتع بالسيادة الدستورية والقانونية، أي أنها تملك سلطة إصدار الدستور والقوانين، أي سلطة التنظيم الذاتي للدولة.

ثالثاً - ولما كانت الدولة شخصاً "معنوياً"، فهذا يعني أنها لا تستطيع أن تبشر سلطاتها بذاتها، لذلك يُعبّر عن إرادة الدولة ويتولّى كلّ مظاهر السلطة فيها أشخاص طبيعيون. وهؤلاء الأشخاص هم عمال لدى الدولة، يُعبّرون عن إرادتها، ويُمارسون السلطة باسمها ونيابة عنها، على الوجه الذي يُحدّده الدستور، مكتوباً كان أو عرفياً.

رابعاً - وبما أنّ للدولة شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الأفراد، فإنه يوجد انفصال بين الدولة كصاحبة السلطة والسيادة وبين شخص الحاكم. ويترتّب على ذلك ما يلي:

١ - على الحاكم أن يعمل للصالح العام، ولا يجوز له العمل لمصلحه الشخصية.

٢ - انتهاء ولاية الحاكم لا يعني انتهاء الدولة. فالدولة باقية ومستمرّة، ولا يؤثر في قيامها انتهاء ولاية الحاكم، أو اعتزاله، أو عزله، أو موته، أو غير ذلك.

٣ - استمرار سريان القوانين رغم زوال الحكام الذين صدرت في ظلّهم.

٤ - استمرار سريان وفعال المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد زوال من أبرمها نيابة عن الدولة، ووقّعوا عليها باعتبارهم ممثّلين للدولة.

المطلب الأول

المصادر التاريخية لفكرة الشخصية القانونية للدولة

فكرة الشخصية القانونية المعنوية للدولة، فكرة حديثة. فقد كان السائد في العصور الوسطى أنّ السيادة حقّ الأمير، وأنّ الدولة هي أحد مكونات نمته المالية، ثمّ بدأ الفكر السياسي في ألمانيا يتّجه نحو الدولة بأنّها شخص

قانوني مستقل عن شخص الأمير. ولقد بدأ هذا التفكير على يد الفيلسوف "كانت Kant"، الذي ذهب إلى أن الدولة هي الشخص العضوي المتمتع بالسيادة المطلقة التي لا تعرف قيوداً ولا حدوداً، وأنها شخص معنوي قائم بذاته، وأنه على الرغم من أن للدولة سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء، وأنه قد يبدو أن لكل من هذه الهيئات سلطات مستقلة، إلا أنها في حقيقة الأمر لا تشكل سوى السيادة الموحدة للدولة. بعد ذلك، جاء هيغل ليؤكد أن الدولة تتمتع بالسمو والعلو، وأن للدولة شخصية مقدسة، شخصية اعتبارية قانونية مستقلة عن الأشخاص المكوّنين للشعب، وأنها شخصية تسمو على كل الشخصيات، وتسود إرادتها كل الإرادات، ولا يملك الجميع إلا الخضوع لها، والطاعة لأوامرها، والانصياع لنواهيها.

ثم تأصل هذا الاتجاه وتبلور على يد الفقيه الألماني "جيربير Gerber"، الذي أكد أن السيادة ليست ملكاً للأمير ولا للحاكم، ولا لأي فرد من أفراد الشعب، وإنما هي ملك لشخص معنوي مستقل هو الدولة. وليس الحاكم وأفراد الشعب إلا أعضاء في هذا الشخص القانوني، المستقل عن هؤلاء الأشخاص جميعاً.

كما أكد الفقيه الألماني "جيلينيك" أن الدولة كيان يتمتع بأربع ميزات أصيلة، هي:

- ١ - أنها كيان قانوني قائم بذاته، ومستقل عن الأفراد المكوّنين للشعب.
- ٢ - هي الشخص القانوني الوحيد الذي له حق السيادة بكل صفاتها وأثارها.
- ٣ - لا تخضع لأية قيود، ولا يجوز وضع الحدود لسلطانها، ولا توجد إرادة أقوى من إرادتها.
- ٤ - تملك وحدها أن تضع القيود على سلطانها بإرادتها، ودون أن يكون ذلك رغماً عنها، أو بضغط على إرادتها أيّاً كان مصدر هذا الضغط.

المطلب الثاني

مذهب رفض فكرة الشخصية القانونية للدولة

لقد ظهر في الفقه الدستوري الحديث مذاهب تنكر أن يكون للدولة شخصية قانونية مستقلة، وأن هذه الفكرة خيالية لا وجود لها في الواقع، ولا يؤيدها الظاهر، وأنه يمكن الوصول إلى نتائجها ذاتها دون حاجة إلى هذا الافتراض.

فيرى الفقيه الفرنسي "ديجي" أن الدولة ظاهرة اجتماعية طبيعية تلقائية، تظهر بمجرد وقوع ظاهرة الاختلاف السياسي، الذي يترتب عليه قيام السلطة السياسية، وانقسام المجتمع إلى جماعة حاكمة، وجماعة محكومة عليها واجب الطاعة. وتقوم الدولة بمجرد حصول هذه الواقعة، بغض النظر عن وسيلة إسناد السلطة للجماعة الحاكمة، ويستوي في ذلك أن تقوم هذه السلطة بالاتفاق والرضاء والافتناع، أو أن تقوم بالقوة والعنف. وإذا ما قامت الدولة، فإن الحقوق فيها تكون مصونة ومحمية باعتبارها مراكز قانونية يجب على المجتمع أن يحميها ويدافع عنها بحكم التضامن الاجتماعي الموجود في الجماعة، ودون حاجة إلى اللجوء إلى فكرة الشخصية القانونية المستقلة للدولة.

أما الفقيه "جورج سيل"، فيذهب إلى أن الدولة ليست إلا آلة صنعها الإنسان، وجعلها على قمة المجتمع، بهدف تحقيق أغراض الجماعة، ودون أن تكون أعلى من البشر، فهي من صنعهم، وفي خدمتهم، ويجب أن تكون أدنى منهم. والدولة في نظر جورج سيل ليست شخصاً قانونياً مستقلاً، وإنما هي عددٌ من الأجهزة والتنظيمات التي يُوجدها الإنسان لخدمة أهداف الجماعة.

وأما الفقيه النمساوي "كلسن" فيرى أنّ الدولة مجموعة من القواعد القانونية الأمرة، الواجبة الاحترام والطاعة، وأنها بذلك ليست شخصاً قانونياً مستقلاً، وأنه لا ضرورة لمثل هذا الافتراض .

المطلب الثالث

طبيعة الشخصية القانونية للدولة

بعد الاتفاق على أنّ للدولة شخصية قانونية معنوية مستقلة، اختلف الفقهاء حول تحديد طبيعة هذه الشخصية، وانقسموا إلى اتجاهين رئيسين:

أولاً - اتجاه يرى أنّ الشخصية القانونية للدولة هي حقيقة قانونية واقعة فعلاً، وأنها لا تختلف عن الشخصية القانونية للشخص الطبيعي إلاّ أنها دائماً بحاجة إلى من يُعبّر عنها وعن إرادتها.

ثانياً - اتجاه يرى أنّ الشخص القانوني الحقيقي هو الشخص الطبيعي، لأنه الوحيد الذي يملك الإرادة والعقل والقدرة على التعبير عن إرادته. ولما كانت الدولة تفتقر إلى ذلك، فإنّ شخصية الدولة القانونية هي مجرد افتراض، وهي شخصية قانونية على سبيل المجاز، لا باعتبارها حقيقة موجودة.

المطلب الرابع

النتائج التي تترتب على الاعتراف

بالشخصية القانونية للدولة

ومن أبرز هذه النتائج:

أولاً - الأهلية القانونية للدولة: أي قدرة الدولة، قانوناً، على تحمل الالتزامات واكتساب الحقوق، والقيام بالتصرفات القانونية والمادية. وبديهي أن الدولة لا تستطيع ممارسة أهليتها القانونية بذاتها، وإنما يُمارسها نيابةً عنها أشخاص طبيعيون هم الحكام.

ثانياً - ذمة مالية مستقلة: للدولة ذمة مالية مستقلة عن ذمة الأمير أو الحاكم، بحيث لا تختلط أموال الجماعة، أو الأموال العامة، مع أموال الأمير أو الحاكم.

ثالثاً - الدولة وحدة قانونية مستقلة ودائمة: ويترتب على هذه النتيجة مجموعة من الآثار هي:

١ - يمارس الحكام مظاهر سيادة الدولة، باعتبارها ملك للدولة، مما يوجب عليهم العمل لصالح الدولة، أي للصالح العام للجماعة، وألاً يعملوا لصالحهم الخاص، لأنهم لا يمارسون سلطات ملكاً لهم.

٢ - الدولة وحدة قانونية واحدة، بمعنى أن تعدد سلطات الدولة، وتعدد الأشخاص الذين يمارسون هذه السلطات، لا يمس إطلاقاً وحدة الدولة القانونية. وبذلك لا يجوز لإحدى الوحدات المحلية الاستقلال التام والكامل، الذي يجعلها منفصلة عن الدولة، وإنما يجب أن تخضع للحكومة المركزية، من خلال الإشراف والرقابة والوصاية.

٣ - إن شخصية الدولة مستقلة عن أشخاص الحكام، ومن ثم فإن ما يثبت للدولة من حقوق، وما يقع على عاتقها من التزامات حيال

الغير، لا يتأثر بتغيير شخص الحاكم دستورياً أو مادياً. ولولا استمرار شخصية الدولة، لما كان في الإمكان الوصول إلى هذه النتيجة.

٤ - تبقى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة مع غيرها سارية المفعول وواجبة الاحترام والتففيذ، بغض النظر عن زوال ممثلي الدولة الذين وقّعوا هذه المعاهدات والاتفاقيات نيابة عن الدولة.

٥ - تبقى القوانين كافة التي تُصدرها الدولة، من خلال السلطات المختصة بذلك، سارية المفعول وواجبة النفاذ، بغض النظر عن أشخاص الحكام الذين أصدروها. وتظل هذه القوانين قائمة ونافذة إلى أن تقوم السلطات المختصة دستورياً بتعديلها أو إلغائها.

المبحث الثاني السيادة

لقد ذكر سابقاً أنّ السيادة هي صفة أو خاصية تتفرد بها السلطة السياسية في الدولة. والسيادة أصيلة، وسامية، ودائمة، ولا تقبل التجزئة، ومُطلّقة، بمعنى عدم خضوع الدولة لأية قيود تحدّ من سيادتها سوى إرادتها. غير أنّ وصف السيادة بأنها مُطلّقة، يؤدّي إلى عدم احترام الدولة للقواعد القانونية، والمبادئ الأخلاقية، والحقوق الإنسانية، سواءً في علاقتها مع المواطنين داخل حدودها، أو في تعاملها مع الدول الأخرى على الصعيد العالمي.

لذلك، فإنّ ما يميّز الدولة الحديثة هو أنّ سيادتها مُقيّدة، وليست مُطلّقة، لأنها مُقيّدة باحترام الحقوق والحريات العامة وسيادة القانون في الداخل، ومراعاة حقوق ومصالح الدول الأخرى، والتقيّد بالالتزامات والتعهدات الدولية في الخارج. ولا يُعتبر خضوع الدولة للقانون واحترام الحقوق والحريات العامة انتقاصاً لسيادتها.

المطلب الأول

مظاهر السيادة

للسيادة مجالات مُختلفة تظهر فيها، فقد تُباشر داخل إقليم الدولة، فتُسَمَّى بالسيادة الداخلية، وقد تظهر في علاقات الدولة بغيرها من الدول، فيُطلق عليها السيادة الخارجية. وتتنوع السيادة من حيث موضوعها أو محلها، فإذا طُبِّقَتْ على أفراد الشعب، فهي سيادة شخصية، وإذا طُبِّقَتْ على إقليم الدولة، فهي سيادة إقليمية.

أولاً - السيادة الداخلية والسيادة الخارجية:

تعني سيادة الدولة الداخلية سلطة الدولة على جميع المقيمين داخل حدودها، وهي تفعل ذلك باعتبارها السلطة السامية المطلقة التي لا تساويها ولا تعلو عليها سلطة أخرى. وهكذا، يكون لهذه السلطة وحدها وضع دستور الدولة، وحق إصدار القوانين المنظمة للجماعة، واحتكار القوة العسكرية، وفرض ما تراه لتنظيم الشعب.

أما السيادة الخارجية، فتعني عدم خضوع الدولة لأية دولة أو سلطة أجنبية، وتمتعها بالاستقلال الكامل في مواجهة بقية دول العالم، وتعاملها مع هذه الدول على قدم المساواة في التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات الدولية. فالدولة كاملة السيادة لا يُقيدُها، في علاقاتها الدولية، إلا ما تعقده من معاهدات واتفاقيات بإرادتها واختيارها.

ثانياً - السيادة الإقليمية والسيادة الشخصية:

أساس التمييز بين هذين المظهرين من مظاهر السيادة، هو موضوع أو محل السيادة. فإذا حدّدت الدولة مجال مباشرة سيادتها بحدود إقليمها، فالسيادة إقليمية، وإن حدّدت مباشرة سيادتها بالأشخاص المكوّنين لشعبها، كانت السيادة شخصية.

١ - السيادة الإقليمية: وتعني أن الدولة تُمارس سيادتها وسلطانها على كل من يوجد داخل إقليمها، بصرف النظر عن كونه من مواطنيها أو من الأجانب. ويترتب على ذلك أنه لا سلطان للدولة على مواطنيها إذا كانوا خارج إقليمها، كما أن سلطتها كاملة على الأجانب الموجودين على إقليمها. فالمعيار هنا هو وجود الشخص داخل إقليم الدولة، ومن هنا سُميت بالسيادة الإقليمية.

٢ - السيادة الشخصية: قد تُحدّد الدولة ممارسة مظاهر سيادتها بالأشخاص المكوّنين لشعبها، والذين يحملون جنسية هذه الدولة، بحيث تُمارس الدولة مظاهر سيادتها على هؤلاء جميعاً، سواء كانوا على إقليم الدولة أم على إقليم دولة أجنبية. ويترتب على ذلك أن الدولة لا تُمارس مظاهر سيادتها على الأجانب المقيمين على إقليمها، لأنهم ليسوا من مواطنيها.

وتسود حالياً نظرية السيادة الإقليمية، بحيث لا تُمارس الدول المعاصرة مظاهر سيادتها إلا داخل حدودها، وعلى جميع من يقيمون على إقليمها، مواطنين كانوا أم أجانب. ولم تُعدّ الدولة تُمارس مظاهر سيادتها خارج حدود إقليمها إلا على سبيل الاستثناء، وفي حالات نادرة، وطبقاً لما تُحدّده المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

ثالثاً - النظريات الحديثة للسيادة:

وتشمل نظرية سيادة الأمة، ونظرية سيادة الشعب.

١ - نظرية سيادة الأمة:

أ - مضمونها: تقوم هذه النظرية على أساس أن الأمة شخص اعتباري قانوني، مستقل تماماً عن أشخاص الأفراد المكوّنين لها، وأن الأمة هي صاحبة السيادة، تُمارسها في صورة ما يُطلق عليه اسم

"الإرادة العامة" التي ينجم عنها القانون. فالقانون هو التعبير عن الإرادة العامة، والإرادة العامة هي التعبير عن سيادة الأمة.

ب - النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة: ومن أبرزها:

(١) - وحدة السيادة وعدم تجزئتها . وجوب اختيار مَنْ سِمارسون السلطة، بمعنى أن هذه النظرية لا تتفق مع الديمقراطية المباشرة أو الديمقراطية شبه المباشرة، وإنما تتناسب مع الديمقراطية النيابية، التي يقتصر دور أفراد الشعب فيها على انتخاب ممثليهم في المجلس النيابي أو البرلمان.

(٢) - ممارسة الأفراد لعملية الانتخاب تُعتبر وظيفة، وليست حقاً، وبالتالي لا يوجد ما يمنع تقييد الاقتراع بشرط النصاب المالي أو الأصل أو الجنس أو الثقافة.... الخ.

(٣) - يُعتبر النائب في المجلس النيابي ممثلاً للأمة بمجموعها، وليس مجرد نائب عن دائرته الانتخابية أو حزبه السياسي. فهو وكيل عن الأمة كلها، وليس فقط عن الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها، لأنّ الوكالة الإلزامية لا تتسجم مع نظرية سيادة الأمة.

(٤) - لا تتمثل الأمة في الجيل الحاضر فقط، وإنما تشمل جميع الأجيال السابقة والحالية والمستقبلية. ولذلك، يجب مراعاة الأجيال القادمة ومصالحها، وليس فقط مصالح الجيل الحاضر من الأمة.

ج - الانتقادات الموجّهة إلى نظرية سيادة الأمة: تعرّضت هذه النظرية للانتقادات التالية:

(١) - إنَّ اعتبار الأمة شخصية قانونية معنوية مستقلة، أدَّى إلى وجود شخصين معنويين على إقليم الدولة، يتنازعان السيادة: هما الأمة والدولة. وإذا قيل بأنَّ الدولة والأمة شخص واحد، فمعنى ذلك أنه لا جدوى من نظرية سيادة الأمة.

(٢) - إنَّ نظرية سيادة الأمة تجعل إرادة الأمة إرادة سامية مُطلقة لا يجوز للأفراد مُعارضتها، وهذا يؤدي إلى الاستبداد وقيام الحكم المُطلق، لأنَّ الحاكم ينوب عن الأمة، وبالتالي يجب الخضوع لكلِّ ما يُصدره الحاكم من قوانين وقرارات، لأنه تعبير عن الإرادة العامة، إرادة الأمة صاحبة السيادة. وبذلك، تقترب نظرية سيادة الأمة من نظرية الحق الإلهي، وكلُّ ما فعلته هو استبدال الإله بالأمة.

(٣) - إنَّ هذه النظرية خطيرة على حقوق الأفراد وحررياتهم، وتُبرِّر اقتصار ممارسة حق الانتخاب على بعض المواطنين ممَّن يمتلكون الثروة أو الثقافة أو ينتمون إلى أصل أو جنس معيَّن.

(٤) - يشهد التاريخ أنَّ الأنظمة التي قامت في ظلَّ نظرية سيادة الأمة، كانت في غالبيتها العظمى أنظمة استبدادية، كالجمعية النيابية الفرنسية لعام ١٧٩٢، وجميع الأنظمة الدكتاتورية في دول أمريكا اللاتينية.

(٥) - إنَّ القول بأنَّ الأمة، التي تملك السيادة، تشمل الأجيال الماضية والحالية والمستقبلية، يكون في استطاعة الحاكم تعطيل رأي الأغلبية بذريعة أنه يضرُّ بمصالح الأجيال القادمة، مما يؤدي إلى الاستبداد و تحكُّم أقلية بالسلطة والوصاية على المواطنين بحجة حماية الأجيال القادمة.

٢ - نظرية سيادة الشعب:

آ - مضمونها: تقوم هذه النظرية على أن السيادة ليست ملكاً لشخص اعتباري مستقل عن أفراد الجماعة أو الشعب، وإنما هي ملك لكل أفراد الشعب، بحيث يكون لكل فرد جزء من السيادة، يملكه ويُمارس مظاهره.

ب - نتائج نظرية سيادة الشعب:

(١) - الانتخاب، طبقاً لهذه النظرية، هو حق لكل فرد من أفراد الشعب، لأنه يملك جزءاً من السيادة، وبالتالي فالانتخاب ليس وظيفة تقتصر على بعض أفراد الشعب، ولا يجوز تقييده بشروط معينة، ولا يجوز حرمان أحد منه، إذ يجب الأخذ بالاعتراع العام وفقاً لهذه النظرية.

(٢) - لا يمثل النائب في المجلس النيابي مجموع الأمة، وإنما يُعتبر وكيلاً عن الناخبين في دائرته الانتخابية، ووكالته إلزامية، تُلزمه بتنفيذ توجيهات هؤلاء الناخبين، وإلا كان لهم الحق في عزله.

(٣) - إن القانون والإرادة العامة يُعبّران عن إرادة الأغلبية الحاضرة فقط، المُمثلة في المجلس النيابي، وليس عن إرادة ومصالح الأجيال الماضية والحالية والمستقبلية.

(٤) - تتناسب هذه النظرية مع الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية شبة المباشرة، والديمقراطية النيابية، بعكس نظرية سيادة الأمة التي لا تتناسب إلا مع الديمقراطية النيابية.

٥ - تجزئة السيادة بين أفراد الشعب، واعتبار رأي الأغلبية تعبيراً عن الإرادة العامة.

ج - الانتقادات الموجهة إلى نظرية سيادة الشعب: ومن أبرزها:

١ - إن هذه النظرية لا تحول دون الاستبداد لأن حق عزل

النواب من قبل الناخبين مُعَدَّ جداً، ويخضع لشروط تجعل

استخدامه في غاية الصعوبة. كما أن استخدامه بشكل مُفرط

يؤدي إلى عدم الاستقرار الدستوري والسياسي في الدولة.

٢ - مسؤولية النواب أمام دوائرهم الانتخابية قد تجعلهم يُغلبون

المصالح المحلية لدوائرهم الانتخابية على الصالح العام.

٣ - تؤدي نظرية سيادة الشعب إلى تقسيم السيادة، فكيف يمكن

ممارسة السيادة وهي مُقسمة على أفراد الشعب؟ ومن الذي

سيُمارس السيادة الفعلية في الدولة؟

والحقيقة أن هذه الانتقادات هي عبارة عن نوع من الجدل النظري،

لأن نظرية سيادة الشعب هي الأفضل والأكثر ديمقراطية، والأغلبية هي التي

تُمارس مظاهر السيادة واقعياً، كما أن التطبيق السليم هو المعيار، وإلا

فجميع النظريات لا يمكن أن تمنع الأنظمة الاستبدادية.

الفصل الرابع

أشكال الدول





تتعدّد أشكال الدول وتختلف باختلاف معيار التصنيف. فمن زاوية السيادة، تُقسّم الدول إلى دول كاملة السيادة، ودول ناقصة السيادة. والدولة كاملة السيادة هي التي لا تُسيطر عليها أية قوّة أخرى في الداخل أو الخارج، فهي في الداخل صاحبة السلطة السيادية، وفي الخارج تتعامل مع غيرها من الدول على أساس السيادة الكاملة والمساواة التامة. أمّا الدولة ناقصة السيادة، فهي الدولة التي لا تتمتع بسيادتها التامة، وإنما تخضع لسلطان قوة أخرى أو إرادة أخرى تسيطر على إرادتها وتصرفاتها. ومن الدول ناقصة السيادة، الدول التابعة، والدول المحمية، والدول الواقعة تحت الوصاية. وهذا التصنيف لا يعنينا هنا لأنه يرتبط بموضوعات القانون الدولي العام.

وهناك تصنيف آخر من زاوية مجالات السلطة وأهدافها، حيث يتمّ تصنيف الدول إلى: دول حارسة تتحدّد وظائفها في المحافظة على إقليم الدولة من الاعتداءات الخارجية، والمحافظة على الأمن الداخلي، وإقامة القضاء، بحيث لا يحقّ لها تجاوز هذا الإطار. وهذه الدولة تعتنق المذهب الفردي. ودول تدخلية تعتنق المذهب الاشتراكي، وتتدخل في كل المجالات لتنظيمها وتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية. ودول تأخذ النظام الاجتماعي، وهو نظام توفيقى يقع بين المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي. وهذا التصنيف يُعتمد للتمييز بين المذاهب والنظم السياسية.

أمّا التصنيف الذي يهتمنا هنا، فهو التصنيف الذي يعتمد على تركيب السلطة في الدولة، وهل هي سلطة واحدة؟ أم أنها سلطات متعدّدة؟ وما يترتب على ذلك من وحدة القانون أم تعدّده؟

وعلى هذا الأساس يتحدّد شكل الدولة، حيث يوجد شكلان رئيسيان، هما: الدولة البسيطة أو الموحّدة، والدولة المركّبة أو الاتحادية.

المبحث الأول

الدولة البسيطة أو الموحدة

وهي الدول التي تكون فيها السيادة موحدة، وتتركز السلطة في يد حكومة واحدة، ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة، يخضع لدستور واحد وقوانين واحدة، داخل إقليم الدولة الموحّد.

هذا، وللدولة الموحدة عدّة خصائص، هي:

أولاً - وحدة التنظيم الحكومي، أي وجود جهاز حكومي موحد يضطلع بجميع الوظائف في الدولة طبقاً للقواعد الدستورية فيها.

ثانياً - وحدة الجهاز التشريعي والسلطة القضائية.

ثالثاً - يخضع الجميع في الدولة الموحدة، للقرارات الصادرة عن الهيئات الحاكمة.

رابعاً - وحدة الدستور، أي وجود دستور واحد يُطبّق في جميع أجزاء إقليم الدولة.

خامساً - يُغطّي التنظيم الحكومي الموحّد جميع أجزاء إقليم الدولة، وتُمارس السلطة السياسية اختصاصاتها على كل أجزاء إقليم الدولة.

سادساً - يرى بعض الفقهاء أنّ الدولة الموحدة تكون متّحدة في عنصرها البشري، أي أنّ أفرادها يُشكّلون وحدة متجانسة، ذلك أنّ وحدة السلطة، ووحدة القوانين، يؤدّيان إلى تحقيق التجانس بين أفراد المجتمع. ولكنّ الحقيقة هي أنّ وحدة السلطة ووحدة القوانين لا تؤدّي حتماً إلى خلق التجانس. والدليل على ذلك أنّ هناك دولاً موحدة تضمّ أقلييات قومية لم تتجانس بشكل حقيقي مع باقي أفراد الشعب، على الرغم من وحدة السلطة ووحدة القوانين التي تُطبّق على الجميع.

ولكن كون الدولة بسيطة وموحدة لا يتعارض مع الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، إذ تملك الدولة الموحدة حرية الاختيار بين الأخذ بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، لأنهما أسلوبان لتنظيم العمل الإداري فقط في الدولة، ولا يتنافى الأخذ بأحدهما مع وجود الدولة الموحدة أو البسيطة.

المطلب الأول

المركزية الإدارية

وهي أسلوب في تنظيم السلطة الإدارية، يقوم على حصر وتركيز الوظيفة الإدارية في الدولة بيد السلطة الإدارية المركزية في العاصمة، أي الوزراء الذين يُمارسون السلطة الإدارية بأنفسهم أو بواسطة موظفين تابعين لهم ويخضعون لسلطتهم الإدارية، وهذا يعني خضوع كل الفروع الإدارية المنتشرة في إقليم الدولة للسلطة الرئاسية للقيادات الإدارية في العاصمة، لعدم امتلاكها اختصاصات مستقلة.

وتقوم المركزية الإدارية على ركنين، هما:

أولاً - حصر سلطة التقرير والبت بيد السلطة الإدارية المركزية، ولا يتنافى أسلوب المركزية الإدارية مع وجود موظفين في الأقاليم يُمثّلون السلطة المركزية، ما دام هؤلاء الموظفين لا يتمتعون بسلطات ذاتية مستقلة، ويرجعون إلى السلطة المركزية في كل أمر يتطلب التقرير أو البت. هذا، ولا محلّ، في نظام أو أسلوب المركزية الإدارية، لوجود مجالس مصلحة أو إقليمية أو بلدية مُنتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإذا كان ثمة موظفين، فهم عمال السلطة المركزية.

ثانياً - تبعية الموظفين وتدرُّجهم إدارياً، بمعنى أن يتَّخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات، وأن يقوم بين هذه الدرجات نوع من التبعية، تتمثل في الدرجات الدنيا بواجب الخضوع والطاعة، وبالنسبة للدرجات العليا فيما يُسمَّى بـ "السلطة الرئاسية".

وللمركزية الإدارية أسلوبان: الأسلوب الأول هو أسلوب "التركيز الإداري"، وهو الصورة البدائية للمركزية الإدارية، وبسقتضاه يتمُّ تجميع وتركيز السلطة الإدارية بكلياتها وجزئياتها في يد السلطة المركزية، دون أن تُترك لممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم أية سلطة خاصة في البت والتقرير وتصريف الأمور، بل عليهم الرجوع إلى وزاراتهم في كل شيء. وتبرز هذه الصورة في بعض الدول النامية حديثة الاستقلال بهدف تحقيق وحدة المجتمع القومي، وربما بسبب عدم توفر العدد اللازم من الموظفين الكفوعين لشغل الوظائف المختلفة.

أمَّا الأسلوب الثاني من أساليب المركزي الإدارية فهو أسلوب "عدم التركيز الإداري"، وهو يختلف عن اللامركزية الإدارية، ويعني توزيع الاختصاصات التنفيذية على نواب الرئيس الإداري ومرؤوسيه في فروع أو مديريات الوزارات والمصالح في الأقاليم، بحيث يُمنح بعض الموظفين سلطة البت في حدود ما يُحوَّل لهم من صلاحيات، دون أن يعني ذلك استقلالهم عن السلطة الإدارية المركزية، بل يُمارسون صلاحياتهم في نطاق السلطة الرئاسية.

وهكذا، كما ذكرنا، هناك فارق كبير بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، إذ لا يوجد تعدُّد في السلطات في حالة عدم التركيز الإداري، وإنما مجرد توزيع للاختصاصات بين أعضاء سلطة إدارية واحدة.

بينما تتعدّد السلطات في اللامركزية الإدارية، وتختصُّ كل سلطة بجانب من وظائف السلطة الإدارية.

هذا، ويتسبّب أنصار المركزية الإدارية إليها عدداً من المزايا،

أبرزها:

- ١ - تدعيم سلطة الدولة وتوطيد أركانها.
- ٢ - تحقيق تجانس وتوحيد الأساليب الإدارية في كل أقاليم الدولة.
- ٣ - تقليص النفقات العامة، خاصة وأنّ الإدارات والهيئات اللامركزية تتطلّب الكثير من النفقات.
- ٤ - إنّ موظفي الإدارات المركزية يمتازون على موظفي الإدارات والهيئات المحلية بخبرة وكفاءة تمكّنهم من أداء الخدمات العامة على أحسن وجه.
- ٥ - المركزية الإدارية هي الأسلوب الملائم للنهوض بالمرافق التي تتطلّب إمكانيات مالية ضخمة تعجز عن توفيرها الإدارات والهيئات المحلية ذات الإمكانيات المالية والفنية المحدودة.
- ٦ - تحقيق العدالة في الاستفادة من بعض المرافق العامة، كالطرق والملاعب والحدائق وغيرها، لأنّ الهيئات الإقليمية موارد متفاوتة، مما يؤدي إلى عدم حصول الأقاليم الفقيرة في الموارد على نصيب عادل من خدمات هذه المرافق.

ومع ذلك، توجّه إلى المركزية الإدارية عدّة انتقادات تتلخّص في:

- ١ - التركيز الشديد في السلطة الإدارية.
- ٢ - عدم تعرّف الإدارة المركزية في العاصمة على حقيقة المشاكل التي تواجه أقاليم الدولة، مما يؤدي إلى حرمان سكان بعض الأقاليم من الخدمات العامة، ومن مواكبة التطوّر الحضاري.

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية

وهي تعني توزيع السلطات والاختصاصات بين الإدارة المركزية في العاصمة، والوحدات الإدارية المرفقية أو المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، والتي تسمى بـ "الإدارة المحلية". وبمقتضى هذا الأسلوب يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محدّدة ذات شخصية اعتبارية، لكل وحدة مجلس إقليمي مُنتخب (كله أو بعضه)، على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة الإدارية المركزية.

وهكذا، تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر: وجود بعض المصالح المتميّزة لأقاليم الدولة المختلفة، تتولى المصالح الإدارية لكل إقليم هيئة أو مجلس مُنتخب، ويكون للإدارة المركزية رقابة بدرجة ما على المجالس المحلية المُنتخبة.

ويتركز الهدف من فرض الرقابة المركزية على المجالس المحلية في الحفاظ على وحدة الدولة، لأنه لو استقلت الهيئات اللامركزية المرفقية أو المحلية استقلالاً كاملاً، وتخلّصت من رقابة السلطة المركزية عليها، لتحوّلت اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، ولتغيّر شكل الدولة من دولة موحّدة بسيطة إلى دولة مركّبة اتحادية.

وفي ضوء هذه المعطيات، نرى أنّ أسلوب اللامركزية الإدارية لا يتناقض مع وجود الدولة الموحّدة للأسباب التالية:

١ - اللامركزية الإدارية تُطبّق في مجال العمل الإداري فقط، في حين يبقى العمل التشريعي والعمل القضائي موحّدين.

٢ - حق الرقابة المركزية على المجالس المحلية والمرفقية، يُحقَّق وحدة الدولة ووحدة السلطة.

٣ - إنَّ اختصاص المجالس المحلية ليس شاملاً لكلِّ النشاط الإداري، وإنما يقتصر على موضوعات معيَّنة تجد الدولة أنه من الصالح العام أن تتولَّها الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرلفية.

يضاف إلى ذلك أن اللامركزية الإدارية تُحقَّق فوائد ومزايا متعدِّدة،

من أهمها:

١ - إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب مجالس محلية، مما يُساعد أيضاً على تربية المواطنين تربية سياسية، وتدريبهم على الحياة الإدارية والنيابية.

٢ - من المبادئ المقرَّرة في علم الإدارة أنَّ نجاح أي مرفق يقتضي تضافر جهود الإدارة المركزية مع الجهود الشعبية في الوحدات المحلية.

٣ - نظام الإدارة المحلية يُحسِّن من مستوى أداء الإدارة العامة، لأنه يُساهم في القضاء على الروتين الإداري وحلِّ المشكلات محلياً دون إضاعة الوقت من خلال الرجوع في كلِّ الأمور إلى السلطة المركزية. كما يؤدي أيضاً إلى تنويع أسلوب الإدارة تبعاً للظروف المحلية للوحدات الإدارية، بدلاً من نمطية الأداء الإداري. وأخيراً، يسمح بالتعرُّف بشكل حقيقي وواقعي على حاجات المواطنين، لأنَّ الهيئات المحلية أقدر من غيرها على معرفة المشاكل المحلية ومدى ملاءمة الإجراءات والحلول لها.

المطلب الثالث

التنظيم الإداري في الجمهورية العربية السورية

ويقوم على أساس "اللامركزية الإدارية"، ويحكم هذا التنظيم قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ تاريخ ١١/٥/١٩٧١ وتعديلاته، وكذلك اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ تاريخ ٢٨/٩/١٩٧١.

ونكتفي هنا بالإشارة إلى أهداف نظام الإدارة المحلية في سورية:

- ١ - تطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية من خلال تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتخبة لتمارس بنفسها مهام القيادة والإدارة.
 - ٢ - جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات، ضمن إطار القوانين والأنظمة والتخطيط العام الذي تقوم به الحكومة المركزية.
 - ٣ - نقل الاختصاصات المتعلقة بالشؤون المحلية إلى السلطات المحلية، بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التشريع والتخطيط والتنظيم، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة.
 - ٤ - الاستفادة من نوي الخبرات والكفاءات للنهوض بالمجتمع في إطاره المحلي.
 - ٥ - إناطة مهمة القيام بإدارة شؤون الوحدات الإدارية المحلية بهيئات منبثقة عن إرادة المواطنين في هذه الوحدات.
- أمّا الدراسة التفصيلية لنظام الإدارة المحلية في سورية، فهي تأتي ضمن إطار القانون الإداري، وليس القانون الدستوري.

المبحث الثاني

الدول المركبة أو الاتحادية

يُقصد بالدولة المركبة الدولة التي تتشكل نتيجة التقاء دولتين أو أكثر ودخولها في إطار اتحادي واحد، بحيث يضمُّ هذا الإطار عدداً من السلطات التي تتعدّد بتعدّد الدول الموجودة داخل هذا الإطار. ولا يعني قيام نوع من أنواع الاتحاد بين عدد من الدول أن تتحوّل هذه الدول بالضرورة إلى دولة واحدة، إذ إنّ الأمر يتوقّف على نوع الاتحاد المتّفق عليه. ففي الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي تحتفظ الدول الداخلة فيهما بشخصيتها الدولية، بينما تفقد شخصيتها الدولية في حالة الاتحاد الفعلي والاتحاد المركزي.

بمعنى آخر، يُعتبر كلُّ من الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي اتحاداً بين دول، في حين تتحوّل الدول الداخلة في الاتحاد الفعلي والاتحاد المركزي إلى دويلات أو ولايات.

ومن هذا المنطلق، ينصبُّ اهتمامنا في مجال القانون الدستوري على دراسة الاتحاد المركزي، في حين تلقى الأنواع الأخرى اهتمام القانون الدولي العام.

المطلب الأول

الاتحاد الشخصي

ينشأ الاتحاد الشخصي بين دولتين أو أكثر إذا قام على رأس هذه الدول ملك واحد أو رئيس واحد، على أن تحتفظ كل دولة بكل عناصر استقلالها الداخلي والخارجي، ودون أن يترتّب على قيام الاتحاد الشخصي

أي تغيير. ومن هنا فإنّ الاتحاد الشخصي يعني فقط وحدة الملك أو الرئيس، مع احتفاظ كل دولة بكامل استقلالها.

وينشأ الاتحاد الشخصي بطريقتين: إمّا بطريق قوانين وراثية العرش، كأن يكون حق وراثية العرش في دولتين أو أكثر في أسرة واحدة، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى أن يؤول العرش في عدّة دول إلى الشخص نفسه. أو أن يكون على عرش إحدى الدول ملك، وعلى عرش دولة أخرى ملكة، ويتزوجان فيتولّى أحدهما رئاسة الدولتين، أو يُنجبا من يؤول إليه عرش الدولتين معاً.

أمّا الطريق الآخر فهو الاتفاق بين دولتين أو أكثر على قيام اتحاد شخصي بينهما، بحيث يتولى شخص واحد رئاسة الدولتين أو الدول الداخلة في الاتحاد.

ومن الأمثلة على الاتحاد الشخصي الذي تمّ بسبب قوانين وراثية العرش، الاتحاد الذي حصل بين هولندا ولكسمبورغ عام ١٨١٥، حيث تولّى ملك هولندا الحكم أيضاً في لكسمبورغ. ولكن في عام ١٨٩٠ انتهى هذا الاتحاد عندما تولّت أنثى "ولهلمينا" عرش هولندا، ولم يكن قانون لكسمبورغ يسمح بتولّي الإناث العرش فيها.

من أمثلة الاتحاد الشخصي الذي تمّ عن طريق الاتفاق، الاتحاد الشخصي الذي نشأ بين البيرو وكولومبيا وفنزويلا في عام ١٨١٦، حيث تمّ انتخاب الرئيس بوليفار رئيساً لكلّ من الدول الثلاث، فتحقّق الاتحاد الشخصي بينها.

أمّا النتائج التي تترتب على الاتحاد الشخصي، فهي:

أولاً - احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد الشخصي بكامل استقلالها وسيادتها، وهذا يعني أنّ الرئيس لا يمارس سلطاته باعتباره رئيساً

لدولة اتحادية، وإنما بصفته رئيساً لكل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد فيما يتعلّق بشؤون هذه الدولة الداخلية والخارجية.

ثانياً - تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي والدستوري، والذي قد لا يتماثل مع نظام باقي دول الاتحاد، فالأفراد الشخصي الذي قام بين بلجيكا والكونغو في الفترة الممتدة من ١٨٨٥ إلى ١٩٠٨، قام بين بلجيكا ذات النظام الملكي البرلماني، والكونغو ذات النظام الملكي المطلق.

ثالثاً - لا يترتب على قيام الاتحاد الشخصي أن تفقد الدول الداخلة في الاتحاد شخصيتها الدولية، وإنما تحتفظ كل منها بكامل شخصيتها الدولية. وبما يتعلّق بالعلاقات بين الدول التي يضمها الاتحاد، فإنّ رعايا كل دولة يُعتبرون أجنبياً بالنسبة للدول الأخرى. وإذا قامت الحرب بين إحدى الدول الداخلة في الاتحاد ودولة أجنبية فإنّ الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد يُمكن أن تبقى على الحياد. أمّا إذا نشبت الحرب بين دولتين داخلتين في الاتحاد، فإنها تُعتبر حرباً دولية بين دول مختلفة، وليست حرباً أهلية داخل دولة واحدة.

رابعاً - تلتزم كل دولة من دول الاتحاد الشخصي وحدها بنتائج وآثار تصرفاتها، دون أن يكون لهذه التصرفات أية آثار أو نتائج بالنسبة للدول الأخرى في الاتحاد. فالمعاهدات التي تعقدها إحدى دول الاتحاد تلزمها لوحدها، والديون المترتبة بذمتها لا علاقة لدول الاتحاد الأخرى بها..الخ.

خامساً - قانوناً، يكون لكل دولة من دول الاتحاد الشخصي ممثلوها الدبلوماسيون والقنصليون في الخارج، وإن كان العمل يجري على أن يمثل دول الاتحاد ممثل واحد لدى كل دولة أجنبية. ولكن هذا

الممثل الدبلوماسي لا يمثل دولة اتحادية، وإنما يمثل كل دولة من دول الاتحاد على حدة فيما يتعلق بشؤون هذه الدولة.

المطلب الثاني

الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي أو الكونفدرالي

وهو اتحاد يقوم نتيجة الاتفاق بين دولتين أو أكثر، بموجب معاهدة دولية، على الدخول في الاتحاد التعاهدي، مع احتفاظ كل دولة بكامل استقلالها وسيادتها، وبقاء نظمها الداخلية دون تغيير.

ويهدف الاتحاد التعاهدي إلى التنسيق بين الدول الداخلة في الاتحاد لتحقيق مصالح وأهداف مشتركة، كضمان أمنها وحماية سلامتها، أو تحقيق مصالح اقتصادية فيما بينها.

ويتولى التنسيق بين دول الاتحاد هيئة سياسية مشتركة، يُطلق عليها تسمية "مجلس الاتحاد" أو "جمعية الاتحاد" أو "مؤتمر الاتحاد"، وتتكون من ممثلين أو مندوبين يمثلون دول الاتحاد. وتقوم هذه الهيئة بمهمة استشارية، وتصدر توصيات لا بد من موافقة الدول الأعضاء عليها قبل تنفيذها. ولهذا، لا تُعتبر هذه الهيئة حكومة فوق حكومات الدول الأعضاء، وليس لها أي سلطان على رعايا الدول المكونة للاتحاد. ولكل دولة من الدول الأعضاء حق الانفصال عن الاتحاد إذا رأت أن مصالحها تقتضي ذلك، وهو حق ثابت ولو لم تنص عليه معاهدة الاتحاد.

أولاً - سمات الاتحاد التعاهدي:

١ - احتفاظ كل دولة عضو في الاتحاد بشخصيتها الدولية واستقلالها وسيادتها الكاملين، وبالتالي فإن الاتحاد التعاهدي لا يُعتبر دولة اتحادية، وإنما اتحاد دوا.

٢ - يبقى لكل دولة من الدول أعضاء الاتحاد تمثيلها الدبلوماسي والقنصلي الخاص بها.

٣ - إذا نشبت حرب بين إحدى دول الاتحاد ودولة أجنبية، فإن باقي دول الاتحاد لا تلتزم بالدخول في هذه الحرب، وقد تلتزم موقف الحياد، وهي لا تلتزم بنتائج هذه الحرب، كما أن الحرب التي يمكن أن تنشب بين دولتين عضوين في الاتحاد التعاهدي تُعتبر حرباً دولية بين دولتين مستقلتين، وليست حرباً أهلية.

٤ - يحق لكل دولة عضو في الاتحاد التعاهدي أن تتفصل عن الاتحاد، إذا قَدَّرت ذلك في مصلحتها، ولو تضمنت معاهدة الاتحاد نصاً يمنع ذلك أو يُقيِّده.

٥ - يحتفظ رعايا كل دولة من دول الاتحاد بجنسيتهم الخاصة، ويُعتبرون أجنبياً بالنسبة لباقي دول الاتحاد.

ثانياً - التكييف القانوني للاتحاد التعاهدي:

لقد أثارَت هذه المسألة جدلاً فقهيّاً، حيث برز تياران بهذا الخصوص:

١ - تيار يرى أنّ للاتحاد التعاهدي شخصية دولية مستقلة عن الشخصيات الدولية للدول المكوّنة له، على الرغم من أنها شخصية ناقصة، تُمثّلها الهيئة الاتحادية (المجلس أو المؤتمر أو الجمعية..).

وهذا الرأي يستند على مجموعة من الأسانيد، هي:

أ - أنّ للاتحاد إرادة مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء.

ب - وأنّ للاتحاد مالية خاصة .

ج - وأنّ له هيئات خاصة.

د - وأنه يُجسّد أوجه اتفاق خاصة بين الدول الأعضاء.

وهذه العناصر تكفي، من وجهة نظر هذا التيار، للاعتراف للاتحاد بشخصية دولية مستقلة عن شخصيات الدول الأعضاء التي تحتفظ كل منها بشخصيتها الدولية بكل خصائصها.

٢ - وتيار آخر ينكر أن يكون للاتحاد التعاهدي شخصية دولية، لأن قيام هذا الاتحاد لا يؤدي إلى انقضاء شخصية الدول المكونة له، حيث تحتفظ كل منها بكامل شخصيتها الدولية، الأمر الذي لا يجوز معه أن يُمتثلها، كذلك شخصية دولية أخرى هي "الاتحاد". كما أنه لا يجوز للاتحاد التعاهدي، ممثلاً بالهيئة الاتحادية، أن يتصرف أي تصرف دولي بشكل مباشر، أي أن يتخذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء، إلا بعد موافقة هذه الدول، ومن هنا ليس لهيئة الاتحاد أهلية الالتزام أو الإلزام في المجال الدولي، وبالتالي ليس لها شخصية قانونية دولية، لأنه لا وجود لهذه الشخصية بدون أهلية الالتزام والإلزام.

ومع ذلك، فإن الرأي الذي ينكر يتمتع الاتحاد التعاهدي بالشخصية القانونية الدولية هو الرأي الراجح في الفقه، لأن الاتحاد التعاهدي هو عبارة عن معاهدة دائمة بين الدول الأعضاء، وهو ليس دولة فوق الدول الأعضاء.

ومن أبرز الأمثلة الحالية على الاتحاد التعاهدي:

١ - جامعة الدول العربية، التي تمّ التوقيع على ميثاقها في ٢٢ آذار ١٩٤٥، بهدف منع الحروب بين الدول العربية وتوفير أسباب الأمن فيها، والعمل على توثيق الصلات والتعاون والتنسيق في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتولى السلطات فيها مجلس وزراء الخارجية ومؤتمر القمة.

٢ - الاتحاد الأوروبي: وهو أنجح الاتحادات التعاهدية القائمة، وهدفه تعزيز التعاون الاقتصادي والتنسيق السياسي. ويتولى شؤون الاتحاد مجلس وزاري وبرلمان أوروبي. ويتوقع تطور هذا الاتحاد مستقبلاً باتجاه الاتحاد المركزي أو الفيدرالي.

المطلب الثالث

الاتحاد الفعلي أو الحقيقي

وهو اتحاد جزئي يقوم بموجب معاهدة، ويؤدي إلى فقدان الدول الأعضاء شخصيتها الدولية، وتكوين شخصية دولية جديدة هي الدولة الاتحادية، على أن تحتفظ كل دولة بدستورها وقوانينها ونظامها الإداري في الداخل.

فالاتحاد الحقيقي لا يكفي بوحدة شخص رئيس الدولة، كما هو الحال في الاتحاد الشخصي، وإنما يُقيم روابط قوية بين الدول الأعضاء عن طريق شخصية الاتحاد التي تُعتبر الدولة الوحيدة على الصعيد الدولي، وتتولى الشؤون المتفق على توحيدها، وهي غالباً الشؤون الخارجية والدبلوماسية والعسكرية والاقتصادية.

ومن أمثلة الاتحاد الفعلي اتحاد السويد والنرويج بين عامي ١٨١٥ و ١٩٠٥، واتحاد النمسا والمجر، الذي بدأ عام ١٨٦٧ وانتهى بهزيمة هاتين الدولتين في الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨.

وهكذا يترتب على الاتحاد الحقيقي مجموعة من النتائج، أهمها:

- ١ - توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي.
- ٢ - وحدة رئيس الدولة.

- ٣ - تتولى دولة الاتحاد وحدها إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، سواء ما كان منها متعلقاً بجميع دول الاتحاد، أو بإحدى دوله.
- ٤ - انقضاء الشخصية الدولية لكل دولة من دول الاتحاد، وظهور شخصية دولية واحدة هي شخصية الاتحاد.
- ٥ - الحرب التي يُمكن أن تنشب بين أية دولة من دول الاتحاد ودولة أجنبية تُعتبر حرباً بين هذه الأخيرة وجميع دول الاتحاد، كما أن الحرب التي تقوم بين دول الاتحاد تُعتبر حرباً أهلية داخلية، وليست حرباً دولية.
- ٦ - تحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد الحقيقي بكامل سيادتها واستقلالها في الشؤون الخارجة عن نطاق الاتحاد، وبشكل خاص في مجال التشريع الداخلي.
- وهكذا، فإنّ الاتحاد الحقيقي هو اتحاد فيدرالي جزئي، ولكنه لا يتابع الطريق حتى نهايته باتجاه الاتحاد الفيدرالي المركزي.

المطلب الرابع

الاتحاد المركزي الفيدرالي

هو اتحاد يضمّ دولاً عدة دول تتدمج جميعها في دولة اتحادية واحدة، تتولى جميع الشؤون الخارجية باسم جميع الأعضاء، كما تتولى جانباً من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد أو ولاياته. وبذلك لا يُعتبر الاتحاد المركزي اتحاداً بين دول مستقلة، وإنما هو دولة واحدة مركبة تضمّ عدّة دويلات أو ولايات، أي أنه دولة غلباً فوق الدول الداخلة في الاتحاد، والتي ذابت شخصيتها في الشخصية الدولية للدولة الاتحادية. والاتحاد المركزي لا يستند إلى معاهدة دولية كما هو الحال بالنسبة للاتحادات الأخرى، وإنما

يستند إلى الدستور الاتحادي، ومن هنا الاهتمام الخاص للقانون الدستوري بدراسة الدولة الاتحادية الفيدرالية. والدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي لا تملك الحق في الانفصال، كما هو الحال في الاتحاد التعاهدي، وقد كان يستثنى من هذه القاعدة "الاتحاد السوفياتي السابق"، الذي كان ينصُ دستوره على حق الجمهوريات في الانفصال.

أولاً - كيفية قيام الاتحاد المركزي وانتهاءه:

تتصدر نشأة الاتحاد المركزي في طريقتين أساسيتين، هما:

١ - رغبة عدد من الدول المستقلة في إنشاء اتحاد مركزي يحفظ لها استقلالها الداخلي، ويؤكد وحدة سياستها الخارجية. وقد قامت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري وكندا وجنوب أفريقيا بهذه الطريقة، التي تُعتبر الطريقة السائدة في نشأة الاتحاد المركزي.

٢ - أما الطريقة الثانية، فتحدث عند تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات صغيرة، فترى هذه الدويلات أن من مصلحتها أن تحتفظ باستقلالها في بعض أمورها الداخلية، وأن تتولى شؤونها الخارجية والدفاعية دولة تضمها جميعاً هي دولة الاتحاد، وتحققاً لذلك تعود هذه الدويلات فتتحد ضمن إطار اتحاد فيدرالي مركزي. وبهذه الطريقة، نشأ الاتحاد السوفياتي السابق بين الدويلات التي نشأت نتيجة تفتت الدولة الروسية القيصرية، وكذلك البرازيل والمكسيك والأرجنتين.

ثانياً - مظاهر الوحدة في الاتحاد المركزي:

وتتجلى هذه المظاهر على الصعيد الدولي والخارجي وفي الميدان

الداخلي.

١ - مظاهر الوحدة على الصعيد الدولي والخارجي:

وتتمثل في ثلاثة أمور:

أ - تتمتع الدولة الاتحادية وحدها بالشخصية القانونية الدولية، بعد أن تزول الشخصية القانونية الدولية لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد المركزي. ويترتب على انفراد الدولة المركزية بالشخصية القانونية الدولية، أن تُمارس وحدها حق إقامة التمثيل الدبلوماسي والقنصلي، وإبرام المعاهدات الدولية، وإعلان الحرب وقبول السلام، وسائر الأمور الخارجية وجميع أنواع التعامل مع الدول الأجنبية.

على أن دساتير بعض الدول الاتحادية تمنح الولايات أو الدويلات المكوّنة للاتحاد حق إبرام المعاهدات مع الدول الأجنبية، بشرط موافقة الحكومة الاتحادية، وضمن حدود الاختصاص التشريعي للولاية التي تُبرم مثل هذه المعاهدات. وهذا ما نصّ عليه دستور ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩، ودستور كندا الاتحادية، ودستور الاتحاد السوفياتي السابق.

ولكنّ منح مثل هذا الحق لا يعني إطلاقاً أن الدويلات أعضاء الاتحاد تحتفظ بشخصيتها القانونية الدولية، لأنها تُمارس هذا الحق بتفويض من دولة الاتحاد المركزية.

ب - يقوم الاتحاد المركزي على إقليم موحد مكوّن من مجموع أقاليم الولايات أو الدويلات الأعضاء، ويُعتبر أي اعتداء على أي جزء من هذا الإقليم اعتداءً على الدولة الاتحادية.

ج - يتمنّع جميع مواطني الاتحاد المركزي بجنسية واحدة هي جنسية الاتحاد، على أن وحدة الجنسية في الدولة الاتحادية، لا يعني انقطاع صلة كل مواطن بدويلته، بل تربطه بهذه الدويلة علاقة "رعوية" أو مواطنّة، دون أن ترقى إلى مرتبة الجنسية، لأنه لا توجد إلا جنسية واحدة هي جنسية الدولة المركزية.

٢ - مظاهر الوحدة في الميدان الداخلي:

وتتجسد هذه المظاهر في وجود دستور اتحادي، وسلطة تشريعية اتحادية، وسلطة تنفيذية مركزية، وسلطة قضائية اتحادية.

أ - الدستور الاتحادي: يحتل الدستور الاتحادي مكانة هامة، لأنه يُمثّل

الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية. ويجب موافقة السلطة التأسيسية الأصلية في كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد على مشروع الدستور الاتحادي، لكي يدخل هذا الدستور حيز التنفيذ. وبعد أن تقوم السلطة الاتحادية بإصدار الدستور الاتحادي، تصبح جميع السلطات والهيئات الاتحادية، وسلطات الولايات وهيئاتها ملزمة بهذا الدستور، كما يسمو هذا الدستور على كافة دساتير الولايات أعضاء الاتحاد، فلا يجوز لأي دستور منها أن يخالف أحكام الدستور الاتحادي. والدستور الاتحادي هو دائماً دستور مكتوب، وجامد، لا يجوز تعديله بقانون عادي. ويترتب على ذلك وجوب تنظيم رقابة فعّالة على دستورية القوانين، من جانب هيئة قضائية عليا محايدة، لا تؤثر فيها الاعتبارات السياسية.

ب - السلطة التشريعية الاتحادية: وتختص هذه السلطة بإصدار التشريعات

المتعلّقة بالشؤون الخارجية، والدفاع، والمسائل المالية كالجمارك والعملة، والجنسية، وغيرها من الأمور التي تهّم الدولة الاتحادية بأجمعها. وهذه التشريعات واجبة التنفيذ في كل دويلات الاتحاد، دون حاجة إلى تصديق حكومات الدويلات الأعضاء. وتتكوّن السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية من مجلسين، كقاعدة عامة، أحدهما يُمثّل الشعب ويُنتخب بالاقتراع العام المباشر، ويُمثّل كل ولاية أو دويلة في هذا المجلس عددًا من النواب يتناسب مع عدد سكان هذه الولاية. أمّا

المجلس الثاني فينكوّن من ممثلين عن الولايات، بحيث يكون عدد الممثلين متساوٍ بالنسبة لجميع الولايات، بغضّ النظر عن مساحة كلٍّ منها أو عدد سكانها. على أنّ بعض الدول الاتحادية لا تراعي قاعدة المساواة في تمثيل الولايات أو الولايات، وإنما تخصص كل ولاية بعدد من الممثلين يتناسب مع عدد سكانها، كدستور الهند وكندا وألمانيا.

ج - السلطة التنفيذية المركزية: تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس

الدولة والحكومة الاتحادية، ونظراً لأنّ معظم الدول الاتحادية تأخذ بالنظام الجمهوري، فإنّ رئيس الدولة يُنتخب عن طريق شعب الدولة الاتحادية في مجموعه. وقد يتمّ انتخاب رئيس الدولة مباشرة، كما هو الحال في المكسيك والبرازيل، وإمّا بطريق غير مباشر (أي على درجتين)، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين.

وتتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ القوانين والتشريعات الصادرة عن البرلمان الاتحادي، وإصدار القرارات الاتحادية وتنفيذها في جميع أنحاء الدولة الاتحادية، بغضّ النظر عن الحدود الإقليمية للولايات.

وتختلف الدول الاتحادية في الأساليب التي يتمّ بها تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية داخل حدود الولايات، حيث توجد ثلاثة أساليب هي: الإدارة المباشرة، والإدارة غير المباشرة، والإدارة المختلطة.

(1) - أسلوب الإدارة المباشرة: وبموجبه تتولى السلطات الاتحادية بنفسها

تنفيذ قوانين وقرارات الاتحاد، وفي جميع الولايات، وفي مواجهة جميع أفراد الشعب، دون الرجوع إلى حكومات الولايات، ودون أي تدخل من هذه الولايات، ووسيلتها في ذلك موظفون وإدارات إتحادية تتبع جميعها الدولة الاتحادية مباشرة. وتتبع الولايات المتحدة الأمريكية هذا الأسلوب.

٢ - أسلوب الإدارة غير المباشرة: وفيه لا تُقيم الدولة الاتحادية إدارات تابعة لها في الولايات، وإنما تُعهد إلى حكومات الولايات وأجهزتها الإدارية بأن تتولى تنفيذ قرارات وقوانين الاتحاد، تحت إشراف ومراقبة الأجهزة الاتحادية. وقد اعتمدت ألمانيا الاتحادية هذا الأسلوب.

٣ - أسلوب الإدارة المختلطة: وفيه تُقيم الدولة الاتحادية بعض الإدارات في الولايات لتتولى تنفيذ طائفة معينة من القوانين والقرارات الاتحادية، على أن تتولى حكومات الولايات القيام على تنفيذ باقي قوانين الاتحاد وقراراته.

د - السلطة القضائية الاتحادية: وتتولاها محكمة اتحادية عليا، تساعد على محاكم اتحادية تتوزع في كل أنحاء الدولة الاتحادية. وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات التي تهم الدولة الاتحادية، وفيما يثور بين الولايات من خصومات وخلافات، وكذلك مراقبة دستورية القوانين الاتحادية والقوانين التي تُصدرها الولايات.

ثالثاً - مظاهر الاستقلالية في الاتحاد المركزي:

وتتجلى هذه المظاهر في أن لكل دويلة أو ولاية في الاتحاد المركزي دستوراً الخاص، وسلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، وكذلك قضاء خاص يتولى تطبيق القوانين التي تُصدرها السلطة التشريعية في النطاق الإقليمي لهذه الولاية.

رابعاً - توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات:

وتتولى الدساتير الاتحادية عادةً مهمة توزيع هذه الاختصاصات، التي يُمكن حصر طرق توزيعها في ثلاث طرق رئيسية:

١ - تحديد اختصاصات كل من الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر.

٢ - حصر الاختصاصات التي تكون للدولة المركزية، وترك ما عداها من اختصاصات للدويلات.

٣ - تحديد اختصاصات الولايات، على أن تكون بقية الاختصاصات للدولة الاتحادية.



الفصل الخامس

مبدأ خضوع الدولة للقانون

جامعة دمشق
Damascus University



لكي تُسمّى الدولة "دولة قانونية"، يجب أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها للقواعد القانونية النافذة وتتقيّد بها، شأنها في ذلك شأن المحكومين.

وهكذا، فإنّ الدولة القانونية هي تلك الدولة التي تخضع لحكم القانون بجميع هيئاتها وسلطاتها، وفي كل أعمالها وتصرفاتها، بحيث لا يكون لأيّ تصرّف أو عمل صادر عن أيّ هيئة أو سلطة في الدولة أيّ أثر قانوني إلاّ إذا كان هذا التصرف أو العمل متفقاً مع ما يقضي به القانون، بمعناه الواسع، اعتباراً من الدستور وتدرّجاً إلى القواعد القانونية الموجودة عند قاعدة هرم التنظيم القانوني.

ومن الضروري، هنا، أن نميّز بين فكرة "الدولة القانونية" وغيرها من المصطلحات والمفاهيم التي قد تختلط معها:

١ - السلطة الشرعية: هي الحكومة التي تستند إلى رضاء المحكومين وقبولهم لها، أيّاً كان مبعث هذا الرضا ومصدره، رغم أنّ مصدر هذا الرضا هو، غالباً، استجابة هذه الحكومة لأهداف وتطلّعات المحكومين، والتزامها بقيم وإيديولوجيا المجتمع.

٢ - الحكومة القانونية أو المشروعة: وتعني قيام السلطة من خلال الطريق الدستوري، أي وفقاً لأحكام الدستور، وبعد ذلك إمّا أن تخضع للقانون فتكون الدولة قانونية، وإمّا أن لا تخضع في تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون فتكون الدولة استبدادية أو مطلّقة، رغم أنّ الحكومة قانونية.

٣ - مبدأ "سيادة حكم القانون": وتعني خضوع السلطات التنفيذية والإدارية في تصرفاتها وأعمالها لحكم القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، باعتبارها الهيئة المنتخبة والمعبّرة عن الإرادة العامة. وهكذا، فإنّ هذا

المبدأ ضيق المجال لأنه يطلب من السلطة التنفيذية والإدارية فقط الخضوع لأحكام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. وبذلك فهو يهدف إلى إعلاء شأن السلطة التشريعية، وليس إلى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، والتي تشكل الهدف الأساسي من فكرة خضوع الدولة بجميع هيئاتها وسلطاتها للدستور وبقيّة التشريعات العادية.

كما أنه من الضروري التمييز ما بين الدولة الاستبدادية والدولة البوليسية: فالدولة الاستبدادية هي تلك التي لا تخضع لأي قيد أو قانون، وليس للأفراد في مواجهتها أي حق من أي نوع، وهي تعمل وتسعى فقط لتحقيق مصلحة الحاكم.

أمّا الدولة البوليسية، فهي تتفق مع الدولة الاستبدادية في أنها لا تخضع لأي قانون، ولا يوجد أي قيد على إرادتها، ولكن الدولة البوليسية تعمل لتحقيق صالح الجماعة، أي أنّ " مصلحة الجماعة " تمثّل قيلاً على سلطات الدولة البوليسية.

بعد ذلك، لا بدّ من تبيان مصدر وأساس فكرة "الدولة القانونية"، وكذلك العوامل الواجب توافرها لقيام الدولة القانونية، وضمانات قيام وبقاء هذه الدولة.

المبحث الأول

مصادر فكرة خضوع الدولة للقانون

يُنْفَقُ الفقه الدستوري على فكرة خضوع الدولة للقانون، ولكنه اختلف حول الأساس المنطقي والقانوني لخضوع الدولة للقانون، والمواعمة بين هذه الفكرة وفكرة أن الدولة هي صاحبة السيادة العليا، التي لا تقبل قيوداً ولا تحديداً.

وقد ظهرت أربع نظريات فقهية في هذا المجال، هي نظرية الحقوق والقانون الطبيعي، نظرية الحقوق الفردية، نظرية التحديد الذاتي للإرادة، ونظرية التضامن الاجتماعي.

المطلب الأول

نظرية الحقوق والقانون الطبيعي

ترى هذه النظرية أن سلطة الدولة مُقَيَّدة بقواعد القانون الطبيعي، على أساس أن هذه القواعد قديمة قَدَمِ الوجود، وخالدة وباقية، وسابقة على وجود الدولة، وتُعَبَّرُ عن العدالة المُطلَقة. ولذلك، يجب على الدولة احترام هذه القواعد، والخضوع لها، وعدم إصدار قوانين تُخالفها.

ولكن يؤخذ على هذه النظرية أنها تتحدث عن "قانون طبيعي" دون أن تُحدِّد القواعد التي يتضمَّنُها، ولذلك فهي لا تصلح لتحديد سلطان الدولة، لأنَّ الشيء غير المُحدَّد لا يصلح لتحديد غيره. كما أن المقصود بخضوع

الدولة للقانون هو خضوعها للقواعد القانونية الوضعية، وليس لقواعد طبيعية غير مُحدّدة، وليس معروفاً مصدرها. وبذلك فإنّ هذه النظرية لا تصلح كأساس لتبرير ضرورة خضوع الدولة للقانون.

المطلب الثاني

نظرية الحقوق الطبيعية الفردية

وتقوم هذه النظرية على أساس أنّ الإنسان قبل قيام الدولة كان يتمتع بحقوق طبيعية، وأنه حين وافق على قيام الدولة، بموجب العقد الاجتماعي المُفترَض، لم يتنازل عن هذه الحقوق، وإنما كان يهدف إلى حماية هذه الحقوق والمحافظة عليها من قبل الدولة. وهكذا، فإنّ هذه الحقوق الطبيعية تسمو على كل تنظيم سياسي وتعلو على كل سلطة سياسية، وبالتالي تُمنع الدولة المساس بهذه الحقوق أو الانتقاص منها أو الاعتداء عليها، فسلطان الدولة ليس مُطلقاً، وإنما تُحدّده وتُقيده الحقوق الطبيعية الفردية.

لقد قامت الثورة الفرنسية على أساس هذه النظرية التي سادت خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، لأنها تهدف إلى تكريس حقوق وحرّيات الأفراد، وتأكيد مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، وإلزام الدولة بحماية هذه الحقوق والحرّيات، وعدم التعرّض لها أو الحدّ منها.

ولكنّها، مع ذلك، تعرّضت لبعض الانتقادات، أهمّها:

١ - عدم وجود حقوق طبيعية للإنسان، لأنه لم يعيش إطلاقاً حياة العزلة، وإنما كان يعيش دائماً في جماعة، وبالتالي لا يصحّ القول بوجود حقوق طبيعية للإنسان سابقة على انضمامه إلى الجماعة السياسية المنظمة.

٢ - على فَرَض أن الإنسان الفرد كان يعيش في عزلة عن بني جنسه، فلا يُمكن أن يكون له حقوق، لأنَّ الحقَّ إنما ينشأ في مواجهة الآخرين، أي نتيجة العلاقة بين طرفين تكون إرادة أحدهما أعلى وأقوى من إرادة الآخر. فالحق لا يتصوّر وجوده إلا في جماعة تُحدّد معايير الحق والواجب والالتزام، وتُحدّد كذلك مضمون كلٍّ منها، ووسائل حمايته.

المطلب الثالث

نظرية التحديد الذاتي

وتقوم هذه النظرية على أساس أنه لا يجوز تحديد سلطان الدولة من خلال إرادة أو سلطة أخرى، لأنَّ ذلك يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة، وأنَّ إرادتها أعلى الإرادات، وسلطتها أقوى السلطات.

ولكن، انطلاقاً من ضرورة خضوع الدولة والأفراد للقانون، لأنه إذا فرضت الدولة على الأفراد الالتزام بقواعد القوانين، ثمَّ تحللت هي من الالتزام بذات القواعد، فإنَّ معنى ذلك أنَّ هذه القواعد هي قانونية بالنسبة للأفراد، وغير قانونية بالنسبة للدولة لأنها غير ملزمة لها، وبالتالي يصبح أمام وضع غير منطقي هو أن تكون القواعد قانونية وغير قانونية في الوقت ذاته، مما يعني فقدان هذه القواعد لقيمتها القانونية.

وحتى لا يقع هذا التعارض، فإنَّ الدولة تقوم بإرادتها بوضع القواعد القانونية التي تُحدّد سلطاتها وحدود هذه السلطات والقيود القانونية التي تُنظّم ممارستها.

وهكذا، تكون هذه النظرية قد جعلت من إرادة الدولة مصدراً وأساساً لخضوع الدولة ذاتها للقانون، وقد نشأت هذه النظرية وترعرعت في أحضان الفقه الألماني.

هذا، وقد تعرّضت هذه النظرية للانتقاد أيضاً:

- ١ - إن خضوع الدولة للقوانين التي تقوم بوضعها وتعديلها متى نشاء بإرادتها، ليس قيدياً حقيقياً على سلطات الدولة.
- ٢ - إن القول بأن الدولة هي التي تخضع للقانون بإرادتها يؤدي إلى الاستبداد والقضاء على فكرة الدولة القانونية تماماً، لأن من يملك سلطة إخضاع نفسه لحكم القانون، يملك أن يتصل متى يشاء بإرادته أيضاً من الخضوع لهذا القانون.

المطلب الرابع

نظرية التضامن الاجتماعي

وقد وضع هذه النظرية الفقيه الفرنسي ديجي، وتقوم على إنكار الشخصية المعنوية للدولة، وإنكار فكرة السيادة، وأن خضوع الدولة للقانون لا بد وأن يكون لسبب خارجي عن إرادة الدولة، إنه "التضامن الاجتماعي". والتضامن الاجتماعي قام بين أفراد الجماعة لإشباع حاجاتهم عن طريق تبادل المنافع، وهذا التضامن موجود قبل نشوء الدول، بل إن قيام الدولة لم يكن إلا نتيجة هذا التضامن.

وبالتالي، فإن القاعدة القانونية لا تكتسب قانونيتها وقوتها الملزمة من أن الدولة هي التي أصدرتها، وإنما من اتفاقها مع مقتضيات التضامن الاجتماعي. وهكذا، يكون التضامن الاجتماعي مصدر وجود الدولة،

ومصدر إلزامية القواعد القانونية؛ لأن هذه القواعد تستقر في وجدان الجماعة وضميرها، وتتفق مع مقتضيات التضامن الاجتماعي. ولذلك، فهي أقوى من سلطان الدولة، وهي لا تستطيع الخروج عليه، لأنه لا دخل لإرادتها في وجود هذه القواعد وبقائها واستمرارها.

وقد تعرّضت هذه النظرية للانتقادات التالية:

١ - إن القانون الوضعي لا يكتسب صفته القانونية، ولا تكون له قوة الإلزام إلا إذا صدر عن السلطة المختصة التي تُحدّد مضمونه، وتضع الجزاء الذي يكفل احترامه والتقيّد به. وبالتالي لا يُمكن القول بأن القواعد القانونية تكتسب صفتها من اعتناق الأفراد لها ورسوخها في ضميرهم، لأنه قول غير واقعي.

٢ - إن القواعد القانونية يجب أن تكون محدّدة، ووجدان الجماعة وضميرها ومقتضيات التضامن الاجتماعي، كل ذلك لا يُقدّم قواعد قانونية محدّدة، مما يعني انهيار الأساس المنطقي لنظرية التضامن الاجتماعي، التي يُمكن أن تكون قيّداً أخلاقياً على سلطات الدولة حمايةً لحقوق الأفراد وحرّياتهم، ولكن ذلك القيد لا يدخل في نطاق القانون.

والحقيقة أنّ نظرية التحديد الذاتي للإرادة هي أقرب النظريات إلى الواقع، وأبعدها عن الخيالات والتصورات، على الرغم من بعض العيوب التي تنطوي عليها، لأن الدولة إذا كانت قادرة على التّصل من القوانين العادية، فهي غير قادرة على التّصل من الدستور، لأنه أساس قيامها ووجودها، وإذا تخلّت عنه وخرجت عليه، تكون قد أنهت وجودها بنفسها.

المبحث الثاني

عوامل وضمانات قيام الدولة القانونية

لكي تقوم الدولة القانونية، يجب توفر مجموعة من الضمانات، يتمثل أهمها في وجود دستور، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام مبدأ سيادة القانون، وفي تدرُّج القواعد القانونية، وقيام رقابة قضائية مستقلة، والإقرار باستحقاق الفردية والحريات العامة.

المطلب الأول

وجود دستور

إنَّ الدستور هو الضمانة الأولى والأساسية من ضمانات خضوع الدولة للقانون، وذلك للأسباب التالية:

١ - إنَّ الدستور هو الذي يُحدِّد طبيعة نظام الحكم في الدولة، ويُنشئ السلطات فيها ويحدِّد اختصاصاتها، ويبيِّن كيفية اختيار هذه السلطات، وكيفية ممارستها لاختصاصاتها، وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات. ومن هنا، فإنَّ الدستور يسمو على السلطات، ويشكِّل قيِّداً عليها، لأنَّ كل سلطة ملزمة بالعمل في حدود ما يرسمه لها الدستور من اختصاصات، وبالامتناع عن مباشرة أي اختصاص آخر يجعله الدستور من اختصاص سلطة أخرى. فالدستور يُقيِّد السلطة التشريعية في سنِّها للقوانين، بحيث لا تخالف أيَّ نصِّ دستوري، ويُقيِّد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، كما يُقيِّد السلطة

القضائية فيما تُصدره من أحكام. ولهذا وصفه بعض الفقهاء بأنه "قانون القوانين".

٢ - يُحقّق الدستور نتيجة هامة وجوهرية هي الفصل بين الحاكم والسيادة، والفصل بين القانون وإرادة الحاكم، وهي نتيجة جوهرية لأنّ الحكم المُطلق الاستبدادي يخلط بين الحاكم والسلطة، ويجعل القانون مجردّ تعبير عن إرادة الحاكم.

٣ - يُمثّل الدستور قمة النظام القانوني في الدولة، لأنه يسمو على كافة القواعد القانونية الأخرى، ويتطلّب تعديله إجراءات خاصة، تختلف في معظم الأحيان عن الإجراءات المُتبعة في تعديل القوانين. لكلّ هذه الأسباب، يجب على جميع السلطات احترام نصوص الدستور، وعدم الخروج عمّا رسمه من حدود لممارسة اختصاصاتها، تحت طائلة بطلان كل تصرف مخالف للدستور وعدم مشروعيته.

المطلب الثاني

تدرُّج القواعد القانونية

تتدرُّج القواعد القانونية المكوّنة للنظام القانوني للدولة من حيث القوّة والقيمة القانونية لكلّ منها، بحيث تتسلسل بطريقة مُتدرّجة من أعلى إلى أسفل. إذ يوجد الدستور في قمة هذا الهرم، لأنها تصدر عن السلطة التأسيسية، وتليها القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والمراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالات التي يُحدّدها الدستور. ثمّ تليها الأنظمة الإدارية التي تصدر عن رئيس الجمهورية كونه رئيس السلطة التنفيذية، وهي على نوعين:

• مراسيم تنظيمية تصدر عن الرئيس بناءً على تفويض من السلطة التشريعية، بهدف تفسير وتنفيذ القوانين بأحكام تفصيلية، وتُسمى هذه المراسيم "الوائح التنفيذية".

• مراسيم تنظيمية تصدر عن الرئيس أثناء ممارسته لاختصاصاته المحددة في الدستور، وليس بناءً على تفويض من السلطة التشريعية، وذلك لتنظيم المرافق العامة أو الضابطة الإدارية. وتُسمى هذه المراسيم إذا كانت تتعلق بتنظيم وتسيير المرافق العامة "لوائح تنظيمية"، وإذا كانت تتعلق بتنظيم الضابطة الإدارية "لوائح الضبط". كما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار "مراسيم إدارية"، مثل: مراسيم تعيين كبار الموظفين.

وأخيراً، هناك قرارات إدارية تصدر عن الوزراء أو الإدارات العامة أو المجالس المحلية، تُسمى "قرارات تنظيمية".

ويؤدي هذا التنظيم الهرمي والارتباط التسلسلي بين القواعد القانونية، إلى خضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأعلى في الشكل والإجراءات والموضوع. أي لا يجوز أن تصدر إلا عن السلطة التي تحددها القاعدة الأعلى، ويجب أن تصدر بالإجراءات التي نصت عليها القاعدة الأعلى، ولا يجوز أن تتضمن أحكاماً تخالف نصاً أو روح القاعدة الأعلى.

وهكذا، يشكل تدرج القواعد القانونية عاملاً هاماً وضمانة قانونية لقيام الدولة القانونية، لأن إرادة السلطة لا يمكن أن تكون مصدر القاعدة القانونية، وإنما تكون هذه السلطة مقيّدة، فيما تصدره من قواعد، بكافة القواعد القانونية التي تعلق القواعد المزمع إصدارها، بحيث لا يجوز لها مخالفتها أو الخروج عليها.

المطلب الثالث

الفصل بين السلطات

تقوم الدولة بثلاث وظائف أساسية هي: الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية.

وإذا تجمعت وظائف الدولة في يد حاكم واحد، أو في يد هيئة واحدة، فإن النتيجة الحتمية لذلك هي حكم استبدادي ومطلق، لأن الإنسان بطبعه يميل إلى التسلط والاستبداد، ما لم تقف في وجهه موانع هي تحديد وظيفته واختصاصاته حتى تقف اختصاصات غيره حداً فاصلاً يمنعه من التسلط والاستبداد. وهذا ما عبّر عنه الفقيه الفرنسي مونتيسكيو بقوله "السلطة توقف السلطة".

ومن هنا، نادى الفكر السياسي بالفصل بين وظائف الدولة، حماية للحريات، ووقاية من الاستبداد والحكم المطلق، على أن يكون هذا الفصل مرناً يؤدي إلى التوازن، ولا يمنع من التعاون، بحيث تتمكن الدولة من أداء وظائفها دون جمود أو شلل، وفي الوقت نفسه يتم تكريس الحريات وحماية الحقوق ومنع الاستبداد. وبالتالي فإن الفصل بين وظائف الدولة يُشكل إحدى الضمانات الأساسية لقيام الدولة القانونية.

المطلب الرابع

مبدأ سيادة حكم القانون

إن مبدأ سيادة القانون هو ضمانة هامة من ضمانات قيام الدولة القانونية، وهو يعني خضوع السلطة التنفيذية، في كل ما تُصدره من قرارات وإجراءات، للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وأنها إذا خالفت حكم القانون تعرّضت قراراتها للإلغاء، والتزمت بالتعويض عن الأضرار التي قد تُسببها للأفراد.

ويرجع أصل هذا المبدأ إلى أن الهيئة التشريعية التي تضع القوانين هي الممثل للإرادة العامة، وأن القوانين هي قواعد عامة، ولا يجوز أن تكون القرارات الإدارية مخالفة لقاعدة عامة، في نصّها أو في فحواها.

المطلب الخامس

قيام رقابة قضائية مستقلة

تعدّ مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية مستقلة وفعّالة على أعمال الإدارة ضمانة أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية. وذلك لأنّ هذه الرقابة يتولّاها قضاة لهم ثقافتهم القانونية وخبرتهم القضائية، بما يُحقّق التطبيق الأمثل للقانون، كما أنّ الهيئات القضائية مُحايدة يأمّن الفرد عدم ميلها للدولة ومحاباتها على حسابه. في حين أنّ الرقابة الإدارية تجعل من الإدارة حكماً وخصماً في الوقت نفسه، والرقابة السياسية يتولّاها رجال سياسة ليس لديهم ثقافة قانونية أو خبرة في العمل القضائي.

هذا، ولا تستطيع الرقابة القضائية أن تُساهم في تكريس الدولة القانونية، إلا إذا توفرت فيها مجموعة من الشروط:

١ - أن تتولأها هيئات قضائية مستقلة، تتمتع بالحصانات التي تضمن حيادها وعدم خضوعها لهيئات وقوى أخرى.

٢ - يجب أن تتولى السلطة القضائية سائر أمور القضاة، وألا يكون لغيرها حق مُحاسبة القضاة، وأن تتقرر لهؤلاء القضاة ضمانات الدفاع عن أنفسهم.

٣ - يجب أن تخضع الدولة بجميع هيئاتها، وفي جميع تصرفاتها، للرقابة القضائية، بمعنى أن يتولى الفصل في جميع المنازعات قضاة مستقلون لهم ضماناتهم وحصاناتهم، وأن يمثل أمام هؤلاء القضاة جميع الأفراد حكاماً ومحكومين، وأن يتمكن القضاة من منع تعسف الإدارة وإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقوانين، والحكم بالتعويض عما سببته من أضرار للمتناقضين.

المطلب السادس

الحقوق الفردية والحريات العامة

إنَّ الهدف من فكرة الدولة القانونية هو منع الاستبداد وحماية حقوق وحريات الأفراد، بحيث تلتزم الدولة بجميع هيئاتها، وفي كل تصرفاتها، باحترامها وعدم المساس بها. وإذا كانت الحقوق والحريات الفردية التقليدية كثيرة وواسعة في ظل النظام الليبرالي، فإنَّ النظم الاشتراكية والتدخلية تمنح الدولة الحقَّ في التدخل في نشاط الأفراد لتحقيق نوع من

العدالة الاجتماعية، مما يؤدي إلى انكماش قائمة الحقوق والحريات الفردية التقليدية، وظهور حقوق جديدة هي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، والتي لا يمكن تحقيقها إلا إذا تدخلت الدولة وقامت بالتزامات معينة تكفل تكريس هذه الحقوق، كالحق في العمل، والحق في التعليم، والحق في الضمان... وغيرها.

وأياً كان النظام السياسي، ومهما كان نوع الحقوق التي يعترف بها هذا النظام للأفراد، فإن تقرير هذه الحقوق يعني التزام الدولة بحمايتها وصيانتها وعدم التعرض لها أو المساس بها. لذلك فإن الدولة التي لا تعترف بحقوق الأفراد، ولا تعمل على كفالتها وحمايتها بشكل فعلي، لا يمكن أن تكون دولة قانونية، لأن مبدأ الدولة القانونية لم يوجد إلا لمنع الاستبداد، وضمان وحماية الحقوق الفردية والحريات العامة، وكفالة تمتع الأفراد بها.

الفصل السادس

وظائف الدولة ونطاق ممارستها





تنقسم وظائف الدولة إلى وظائف قانونية، تنصرف إلى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تضطلع بها جميع الدول. وتُمثّل هذه الوظائف الحد الأدنى الذي يجب أن تقوم به كل دولة، ولا خلاف عليها بين الدول، وهي لا تقبل التغيير من مكان إلى آخر، ومن زمن إلى آخر. إذ يقع على عاتق الدولة حتماً مهمة الدفاع عن نفسها، وردّ العدوان الخارجي على إقليمها، بالإضافة إلى تحقيق الأمن الداخلي، وحماية أرواح أفراد الشعب وممتلكاتهم، ونشر الطمأنينة والسلام في ربوع الدولة، وكفالة حقوق المواطنين، وتكريس المساواة في الحقوق والواجبات بينهم. كما تتولى الدولة إقامة العدالة بين المواطنين بواسطة القضاء الذي يتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد، وتوقيع الجزاء على مرتكبي الجرائم طبقاً للقوانين النافذة.

وطالما أنّ هذه الوظائف تقوم بها جميع الدول المعاصرة، فإنه ليس بالإمكان اعتبار هذه الوظائف معياراً للتمييز بين الأنظمة السياسية المختلفة، لأنّ ما هو عام وثابت لا يصلح معياراً للتمييز والتصنيف.

ولكن، هناك أيضاً وظائف سياسية للدولة، إضافة إلى الوظائف التقليدية السابقة، وهذه الوظائف تتعلّق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي موضع خلاف، حيث توجد ثلاثة مذاهب تختلف فيما بينها حول قيام الدولة بالتدخل في هذه المجالات:

١ - فالمذهب الأول، الذي يدعى المذهب الفردي، يرفض تدخل الدولة في غير وظائفها القانونية التقليدية.

٢ - والمذهب الثاني، وهو المذهب الاشتراكي أو الجماعي، يمنح الدولة حقّ التدخّل بلا حدود في جميع الميادين، وجميع الشؤون التي تهتمّ الجماعة والأفراد.

٣ - وبين هذين المذهبين، يقف المذهب الاجتماعي، الذي لا يقبل عدم التدخّل من قبل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولكنه أيضاً لا يقبل التدخّل الكامل، إنه يسمح للدولة بالتدخّل جزئياً في المجالات ذات الأهمية الكبرى، وترك بقية الميادين للنشاط الفردي.

المبحث الأول

المذهب الفردي

يقوم هذا المذهب على أساس إعلاء الفرد فوق الجماعة، واعتباره غاية النظام السياسي ومحوره وأساسه، وعلى النظام أن يسعى لتحقيق مصالح الفرد وسعادته، وإعلائها فوق مصالح الجماعة وسعادتها. ويتحقق هذا الهدف بما يضعه هذا المذهب من أفكار ومبادئ في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

المطلب الأول

أفكار المذهب الفردي في المجال الاقتصادي

يرى هذا المذهب أن مصالح الفرد لا تتعارض مع مصالح الجماعة، وخير الفرد لا يتناقض مع خير الجماعة، لأن صالح الجماعة لا تخرج عن كونها مجموع صوالح الأفراد، فإذا ما حقق كل فرد خيره ومصالحه، ترتب على ذلك تحقيق خير الجماعة ومصالحها.

ويؤمن هذا المذهب بأن الفرد هو الأقدر على تحقيق خيره ومصالحه، ولذلك يجب عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إطلاقاً، وأن تترك الحياة الاقتصادية حرة تماماً، ومتروكة بكاملها للأفراد وللنشاط الفردي، بحيث لا يجوز للدولة أن تتدخل فيها، ولا أن تُقيم مشروعات عامة، أو أن تضع قيوداً أو شروطاً. فالحياة الاقتصادية هي مجال نشاط الأفراد، ولهم حرية الإنتاج والتوزيع، وحرية تحديد الأجور وثمان السلع، بحيث لا يتحكم بذلك إلا قوانين الاقتصاد الطبيعية، كقانون

المُنَافِسة، وقانون العرض والطلب. وقد تبلور هذا المذهب في شعاره المعروف: دعه يعمل، دعه يمر.

المطلب الثاني

أفكار المذهب الفردي في المجال السياسي

يقوم هذا المذهب على أساس تقديس حقوق الأفراد وحياتهم في المجال السياسي، والتزام السلطات العامة باحترام هذه الحقوق والحيات، وعدم التعرض لها أو المساس بها. وذلك لأن الفرد سابق على الجماعة، وأن الدولة لم تَقُمْ إلا للحفاظ على حقوق الفرد وحماية حرياته. فضلاً عن أن هذه الحقوق والحيات من الأمور اللصيقة بالذات الإنسانية، وأنها حق للفرد لمجرد أنه إنسان، وأنه لا يستطيع التخلي عنها إلا إذا تخلى عن جزء من إنسانيته.

المطلب الثالث

أفكار المذهب الفردي في المجال الاجتماعي

يرى هذا المذهب أن الدولة غير مسؤولة عن التعليم أو الثقافة أو الصحة العامة، ولا عن مساعدة الضعفاء اقتصادياً واجتماعياً، وأن ذلك كله مسؤولية الأفراد والمشروعات الخاصة فقط. ويقوم المذهب الفردي - في هذا المجال - على أساس أن هذه المسائل تحكمها قوانين طبيعية لا يجوز للحكومات التدخل فيها أو تعديلها، وأنه طبقاً لهذه القوانين يكون البقاء للأصلح، ويتخلص المجتمع ذاتياً من عناصره الضعيفة. وهكذا، تحدث التطورات الاجتماعية تلقائياً، ودون تدخل من قبل السلطة.

المطلب الرابع

مبررات المذهب الفردي

يقوم هذا المذهب على مبررات قانونية واقتصادية ونفسية.

أولاً - من الناحية القانونية، يرى أنصاره أنه انطلاقاً من أن الفرد أسبق في الوجود من الدولة، وأن حقوقه وحرياته ملازمة له، ولا تنفصل عنه، لأنها حقوق طبيعية اكتسبها لمجرد أنه إنسان، لذلك يجب على الدولة ألا تتدخل في هذه الحقوق والحرّيات أو تحدّها منها، وإنما يجب أن تعمل على إنمائها وتكريسها واحترامها وتمتّع الأفراد بها.

ثانياً - ومن الناحية الاقتصادية، يرى هذا المذهب أن النظام الاقتصادي الحرّ يؤدي إلى كثرة الإنتاج وتحسينه، نتيجة المنافسة بين الأفراد.

ثالثاً - ومن الناحية النفسية، يرى أن المواهب والقدرات الفردية لا تظهر إلا بوجود الحافز الشخصي، وهذا لا يتحقّق إلا في ظلّ الحماية الكاملة للحقوق والحرّيات الفردية من جانب الدولة.

المطلب الخامس

نقد المذهب الفردي

لقد وجّه العلماء مجموعة من الانتقادات للمذهب الفردي، تتناول فلسفة مصادره، ومضمونه في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

أولاً - تقوم فلسفة مصادر المذهب الفردي (نظريات العقد الاجتماعي، ونظريات القانون الطبيعي) على أن وجود الفرد سابق على وجود الجماعة المنظمة، وأن حقوقه طبيعية لا يجوز المساس بها. والحقيقة أن القول بوجود الفرد قبل الجماعة هو قول يعوزه الدليل العلمي والتاريخي، بل إن الثابت تاريخياً أن الفرد لم يعيش أبداً حياة العزلة والوحدة، بل إنه لا يُطبق مثل هذه الحياة على الإطلاق.

ومن زاوية الحقوق المزعوم تمتع الأفراد بها قبل قيام الدول، فهو فرض لا يتفق مع فكرة الحق بالمفهوم القانوني، لأن الحق هو رابطة بين فردين تجعل لأحدهما قوة قانونية في مواجهة الآخر، ويستوجب وجود سلطة عامة تستطيع إلزام المتدين بالوفاء بالحق، وبدون وجود هذه السلطة العامة، لا يتصور وجود فكرة الحق. وبالتالي فإن القول بوجود حقوق قبل قيام الدولة، هو قول غير سديد، لافتقاد الحق المفترض لأطرافه، ولعدم وجود السلطة العامة، التي تحمي صاحب الحق.

ثانياً - من الناحية الاقتصادية، إن إعطاء الأفراد حرية اقتصادية مطلقة يؤدي إلى تحكّم أصحاب العمل بالعمال، وتحديد شروط العمل والأجور بما يخدم مصالحهم فقط. مما يؤدي إلى زيادة فقر الطبقات العاملة، وخلق فوارق كبيرة بين الطبقات الاجتماعية، وهذا لن يُحقّق مصالح الجماعة إطلاقاً.

ثالثاً - وفي المجال الاجتماعي، ليس مقبولاً إنسانياً اعتناق مبدأ "البقاء للأصلح" بشكل مطلق، ومن واجب الحكومات أن تتدخل لتحقيق الرفاهية لشعبها، وليست مقبولاً أن تقف الدولة مكتوفة اليدين

حيال الوضع غير الإنساني الذي يُعاني منه الضعفاء والفقراء. ومن هنا، فإنّ القول بمنع الدولة من التدخل في هذه المجالات، هو قول مُجافي لواقع اجتماعي وحضاري وإنساني سليم.

رابعاً - ومن الزاوية السياسية، لا أهمية للحرية السياسية في ظلّ الحرية الاقتصادية، لأنّ الحرية الاقتصادية تؤديّ إلى قوّة إحدى طبقات المجتمع، وتحكمها بالقوّة الاقتصادية، ومن يمتلك سلطة القرار الاقتصادي، يمتلك سلطة القرار السياسي.

ويبدو هذا الأمر بوضوح في ممارسة حقّ الترشيح والانتخاب، حيث أنّ ممارسة هذا الحق تغدو وهمية بالنسبة للفقراء الذين لا يُمكن واقعيّاً أن يتمتعوا بكامل إرادتهم في ظلّ الحرية الاقتصادية، وهيمنة أصحاب العمل المطلقة عليهم. ومن ناحية أخرى، يتناقض المذهب الفردي مع أصول الديمقراطية، لأنّ هذا المذهب يقوم على أساس أنّ للفرد حقوقاً طبيعية لا يجوز المساس بها، وهذا يُناقض الديمقراطية التي تقوم على أساس سيادة رأي الأغلبية. فماذا لو قرّرت الأغلبية المساس بحقّ من الحقوق الفردية؟ الديمقراطية تقول إنه يجب الالتزام برأي الأغلبية، والمذهب الفردي يقول بوجود إعلاء مصالح الفرد، مما يعني إهدار رأي الأغلبية، أي إهدار المبدأ الديمقراطي من أساسه.

المبحث الثاني

المذهب الاشتراكي

يتناقض المذهب الاشتراكي مع المذهب الفردي من حيث الأسس والمرتكزات التي يقوم عليها. فإذا كان المذهب الفردي يعتبر الفرد حجر الزاوية والغاية من وجود الدولة، فإن الجماعة هي غاية المذهب الاشتراكي. وإذا كانت مهمة الدولة في المذهب الفردي هي العمل على إعلاء شأن الفرد، وحماية حقوقه وحرياته ومصالحه، دون الخروج على الحدود الضيقة التي تمارس فيها وظائفها كدولة حارسة، تقتصر وظائفها على حماية الأمن الخارجي والداخلي ومباشرة القضاء، فإن الدولة في ظل المذهب الاشتراكي هي دولة تدخلية، تتدخل في جميع المجالات، وتمتلك جميع وسائل الإنتاج، وتسعى لضمان الحقوق الاجتماعية للأفراد.

المطلب الأول

أسس المذهب الاشتراكي

تقدم الماركسية مفهوماً شاملاً عن الإنسان والحياة، وتقوم على "المادية الجدلية"، التي تُفصي منطقياً على الصعيد الإنساني والاجتماعي إلى "المادية التاريخية"، التي تعتبر أن الأفكار والنظم (كالأخلاق والقانون والدين والفن،.. الخ) تتشكل وفق الظروف المادية وتتأثر بها، وأن العامل الحاسم، من بين جميع الظروف المادية، هو نمط الإنتاج والعلاقات الاجتماعية التي تتولد عنه. كما أن العامل الأساسي في

الصراع الاجتماعي هو "صراع الطبقات"، وهو عامل دائم وأساسي في التاريخ. وتحدثت الماركسية أيضاً عن مصير الإنسانية والمسائل السياسية، كالدولة والثورة ومفهوم القانون، وغيرها.

ولكن ما يهمننا بالدرجة الأولى، في إطار هذا المقرر هو معالجة أسس المذهب الاشتراكي بشكل عام، والتي يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً - لا يُقرُّ هذا المذهب بوجود حقوق وحرّيات فردية طبيعية ثابتة وخالدة لا يجوز المساس بها، ولا يعترف للفرد بكيان ذاتي مستقل عن المجتمع، بل ينظر إلى الفرد كخلية من خلايا المجتمع وجزء من أجزاء الكيان الاجتماعي، وبالتالي فإن الجماعة وحماية مصالح المجتمع هو الغاية الوحيدة للدولة والحياة السياسية.

وتأسيساً على ذلك، يجوز للدولة تقييد حقوق الأفراد وحرّياتهم، وإلغاء بعضها عندما تقتضي مصلحة المجتمع ذلك، لأن هذه الحقوق ليست حقوقاً طبيعية ثابتة، وإنما امتيازات من خلق المجتمع، تتطور بتطوره، وتخضع لمصالحه وقوانينه وتنظيماته^(١).

ثانياً - ينتقد المذهب الاشتراكي مبدأ الحرية الاقتصادية، الذي قام عليه المذهب الفردي، وي طرح ملكية الدول لوسائل الإنتاج، وحقها في التدخل في جميع مجالات الحياة المجتمعية.

ثالثاً - لا يثق المذهب الاشتراكي بالحرّيات الفردية، التي يعتبرها حرّيات شكلية بلا مضمون، لأنها في الحقيقة حرية الأقلية، حرية الطبقة المسيطرة اقتصادياً، ويرى أن الحرية الحقيقية هي ذات أساس

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص

اقتصادي وليست سياسياً، ومن ثمَّ يُركِّز اهتمامه على الحريات الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية الاقتصادية. فالحرية الحقيقية تتمثل في توفير احتياجات الأفراد الاقتصادية والاجتماعية^(٢).

رابعاً - المذهب الماركسي لا يُقرُّ بمبدأ فصل السلطات، ويميل إلى اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة^(٣).

المطلب الثاني

وظائف الدولة في المذهب الاشتراكي

على النقيض من المذهب الفردي، الذي يحصر وظائف الدولة في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة القضائية، والتقيُّد باحترام الحقوق والحريات الفردية المقدَّسة، فإنَّ المذهب الاشتراكي يفسح المجال للدولة للتدخل في جميع المجالات، فهي تمتلك جميع وسائل الإنتاج في المجتمع، وتتولَّى الشؤون الاقتصادية والتعليمية والصحية وغيرها، من أجل رعاية المصلحة العامة للمجتمع، وهذا يؤدي إلى تعاضد دور الدولة الاشتراكية، وتدعيم جهازها التنفيذي، وهيمنة السلطة السياسية على مقدرات الدولة.

(٢) - د. عمن خليل، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٣) - د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص ٣٥٣.

المطلب الثالث

الانتقادات الموجّهة إلى المذهب الاشتراكي

وُجّهت إلى المذهب الاشتراكي بعض الانتقادات، منها:

أولاً - تُركّز النظرية الماركسية على أهمية العامل الاقتصادي في تفسير التطور التاريخي للمجتمعات، وتتجاهل العوامل الأخرى القومية والدينية والأفكار الإنسانية.

ثانياً - إنّ التنبؤات الماركسية حول اتجاه الأجور دائماً نحو الانخفاض بسبب رغبة الرأسمالي في مراكمة أرباحه، لم تأخذ بالاعتبار زيادة الإنتاج، وبالتالي اتجاه أجور العمال نحو الارتفاع، بفضل المهارات والتدريب واستخدام الآلات الحديثة، إضافةً إلى التشريعات الاجتماعية التي ساعدت على رفع أجور العمال وتحسين مستوى حياتهم.

ثالثاً - إنّ تملك الدولة لكل وسائل الإنتاج، وتحريم الملكية الفردية والمبادرة الفردية، يؤدي إلى قتل الحافز الفردي للعمل، ويتعارض مع الغرائز الإنسانية الطبيعية.

رابعاً - يُؤكّد المذهب الاشتراكي على الحرية الاقتصادية، أي تحرير الأفراد من الاستغلال وضمان الدولة لحاجاتهم الاقتصادية ولكنه لا يُعطي أية قيمة حقيقية للحرية العامة للأفراد، وبشكل خاص الحرية الفكرية، حيث لا يجوز التعبير عن أي رأي يتناقض مع مبادئ النظام الاشتراكي.

المبحث الثالث

المذهب الاجتماعي

إنَّ المذهب الاجتماعي لا يُمثَّل اتجاهًا فكرياً واحداً له قواعده المستقرَّة ومبادئه الثابتة المتَّفَق عليها، بل يُعبَّر عن عدَّة اتجاهات فكرية ظهرت للحدِّ من تطرُّف المذهب الاشتراكي ومعالجة ثغرات ومساوئ المذهب الفردي. ومن أبرز مفكِّري هذا المذهب "أوغست كونت"، الذي أسَّس المدرسة الوضعية في القانون، و "ليون ديغي" صاحب نظرية التضامن الاجتماعي.

وهكذا، وقف المذهب الاجتماعي، بما تضمَّنه من اتجاهات فكرية، موقفاً معتدلاً وسطاً بين المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي.

المطلب الأول

الحقوق والحريات العامة في ظلَّ المذهب الاجتماعي

يؤكد المذهب الاجتماعي على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، كحقِّ العمل، والتأمينات الاجتماعية، والضمان ضدَّ البطالة والعجز والشيخوخة، وحقِّ التعليم، وحقِّ الطفولة والأمومة في الرعاية الاجتماعية. ولكنَّه، في الوقت ذاته، يُؤكِّد على ضرورة حماية الحقوق والحريات العامة التقليدية، وحقِّ الملكية الفردية، لا باعتبارها حقوقاً وحريات طبيعية مطلقة، كما ذهب المذهب الفردي، بل باعتبارها حقوقاً مكتسبة مصدرها الدستور والقوانين، ويتمُّ تنظيمها ووضع القيود والضوابط عليها، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة. أمَّا الملكية

الخاصة، فهي مصنونة، بموجب المذهب الاجتماعي، ولها وظيفة اجتماعية، ويجب منع إساءة استخدامها بما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة^(١).

المطلب الثاني

وظيفة الدولة في ظلّ المذهب الاجتماعي

لا تقتصر وظائف الدولة، بموجب المذهب الاجتماعي، على حدود الدولة الحارسة، كما هي عليه في ظلّ المذهب الفردي، وإنما يحقّ لها التّدخل في الميادين الاجتماعية والاقتصادية لحماية مصلحة المجتمع والحقوق الاجتماعية للأفراد. فهي تقوم بعملية تنظيم الإنتاج، والحدّ من التفاوت بين الطبقات عن طريق الضرائب التصاعديّة، وإصدار التشريعات الاجتماعية التي تضمن حقوق العمّال. ولكنّ تدخّل الدولة هنا لا يصل إلى حدّ إلغاء الملكية الخاصة، وتملّك الدولة لجميع وسائل الإنتاج، وسيطرتها المطلقة على جميع مجالات الحياة المجتمعية^(٢).

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ٣٦٣ - ٣٦٤.

(٢) - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٨، والدكتور عبد الغني بسويوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٣ - ١٥٤.



الباب الثالث

السلطة (الحكومة) في الدولة



يتعرّض غالبية الفقه الدستوري لهذا الموضوع بعنوان "الحكومة"، ولكننا نميل إلى استخدام اصطلاح "السلطة في الدولة" لأسباب سنوضّحها بعد استعراض المعاني المختلفة لاصطلاح "الحكومة".

وإذ تختلف صور مباشرة السلطة من دولة لدولة، وفي الدولة الواحدة من مرحلة لأخرى، فإنه من الضروري والمفيد - بعد تحديد مفهوم السلطة "الحكومة"- التعرّض لأشكال الحكومات أو صور مباشرة السلطة في الدولة، والتي يُمكن تصنيفها وفقاً لمعايير وضوابط مختلفة. من جهة أخرى، سيتمُّ التطرُّق إلى وسائل إسناد السلطة ووسائل تقييد الحكّام ومنعهم من الاستبداد والتجاوز على حقوق المواطنين وحرّياتهم.



الفصل الأول

مفهوم السلطة وأنواعها





نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين:
المبحث الأول: مفهوم السلطة في الدولة.
المبحث الثاني: أنواع السلطة.

المبحث الأول مفهوم السلطة في الدولة

يُستعمل اصطلاح "السلطة" أو "الحكومة" للدلالة على معانٍ مختلفة،
يُمكن تصنيفها ضمن معيارين: المعيار الموضوعي والمعيار العضوي.
والمعيار العضوي ينظر إلى الحكومة كهيئة تُمارس اختصاصات
محددة طبقاً للدستور والقوانين النافذة، أمّا المعيار الموضوعي، فيرى في
الحكومة أسلوباً لممارسة السلطة السياسية، وهذا المفهوم للحكومة هو
المفهوم المُعتمد في دراسة النظم السياسية.

المطلب الأول

مفهوم الحكومة طبقاً للمعيار العضوي

تأخذ "الحكومة"، وفقاً لهذا المعيار، أحد ثلاثة معانٍ، وهي:
أولاً: يُقصد بالحكومة مجموع الهيئات الحاكمة المسؤولة عن تسيير شؤون
الدولة. وبهذا المفهوم، يتسع معنى الحكومة ليشمل السلطات العامة
الثلاثة: السلطة التشريعية التي تسنّ القوانين، والسلطة التنفيذية التي

تتولى تنفيذ هذه القوانين بالإضافة إلى إدارة المرافق العامة، والسلطة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات.

ثانياً: وقد ينصرف معنى الحكومة إلى السلطة التنفيذية وحدها، دون السلطتين التشريعية والقضائية. والمقصود بالسلطة التنفيذية هنا رئيس الدولة ومجلس الوزراء. وهذا هو المعنى الضيق والشائع لمصطلح الحكومة، نظراً للصلة الوثيقة والمباشرة بين السلطة التنفيذية والمواطنين، حيث يتبَّع المواطنون قرارات الدولة وأوامرها عن طريق السلطة التنفيذية، وهي التي تُباشِر وتُمارس وسائل الإكراه المادي ضدهم، فيحسبها المواطنون الهيئة الحاكمة الحقيقية.

ثالثاً: وقد تستعمل كلمة "الحكومة" للدلالة على الوزارة أو مجلس الوزراء فقط. وهذا المعنى شائع في الدول التي تعتمد النظام البرلماني، ويرجع ذلك إلى أن الوزارة هي الجناح الفعَّال للسلطة التنفيذية في هذه النظم، كما أنها هي المسؤولة عن ممارسات وقرارات السلطة التنفيذية أمام البرلمان^(١).

المطلب الثاني

مفهوم الحكومة طبقاً للمعيار الموضوعي

إن مفهوم الحكومة، وفقاً لهذا المعيار، ينصرف إلى تحديد طبيعة النظام السياسي في الدولة، بالإضافة إلى كيفية إسناد السلطة السياسية وأسلوب ممارستها. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن للحكومة - في نطاق دراسة

(١) - د. محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣١٤ -

٣١٥. د. عبد الغني بسويدي عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ١٨١. د. علي يوسف الشكري،

القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

القانون الإداري - مفهوماً موضوعياً مُغايِراً، إذ يُقصد بها مجموع الأنشطة المتّصلة بتحديد أهداف الدولة وسياستها العامة، وهو يُقابل معنى الإدارة التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة وإدارة المصالح الكبرى والمرافق العامة^(٢).

ولمّا كانت القاعدة الغنيّة تجري على أن "الاصطلاح" يعني اختصاص هذا "المصطلح" بمعنى محدّد وواضح ولا خلاف عليه، فإنّ تطبيق هذه القاعدة على لفظ "الحكومة" يُؤكّد أنّ هذا اللفظ يفتقر إلى معنى محدّد ودقيق ومُتفق عليه، وأنّ مفهوم الحكومة قد يقتصر على السلطة التنفيذية، وقد يتسع ليشمل جميع السلطات العامة في الدولة. ولذلك، آثرنا استخدام اصطلاح "السلطة في الدولة" تبادلياً لتعدّد معاني لفظ "الحكومة"، بما يؤدي إليه من خلطٍ في المعاني، أو اضطرار الباحث إلى التقيّب عن القرائن التي تُحدّد المعنى المقصود في كلّ فقرة من فقرات بحثه. يضاف إلى ذلك أنّ اصطلاح "السلطة في الدولة" هو مفهوم مُتفق عليه ويوحى بموضوعات دراسة النظم السياسية، من حيث أنّ السلطة هي مباشرة مظاهر السيادة، أي ممارسة السلطة العامة في كلّ مظاهرها.

(٢) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

المبحث الثاني أنواع السلطة

إن السلطة السياسية هي ظاهرة اجتماعية، بمعنى أنه لا يمكن تصور وجودها خارج نطاق المجتمع، ولا يمكن تحققها إلا عبر العلاقات الاجتماعية. كما أن نشوء السلطة السياسية يرتبط بنشأة الدولة وبظهور التمايز السياسي. وتأسيساً لذلك، فقد تطورت طبيعة السلطة واتخذت أشكالاً مختلفة، إذ مرّت بثلاثة أشكال: السلطة الجماعية، السلطة الفردية، والسلطة

شخصية.

المطلب الأول السلطة الجماعية

إنّ هذا النمط أو النوع من السلطة هو النوع الذي كان سائداً في المجتمعات البدائية التي لم تكن تعرف تقسيم العمل. فقد كانت السلطة في هذه المجتمعات جماعية ومُنشِرة بين جميع أفراد الجماعة، على الرغم من وجود "مجالس شعبية" تُمارس السلطة في بعضها؛ كما كانت هذه السلطة تتركز على مجموعة من المعتقدات والأعراف التي تفرض على الأفراد مواقف محدّدة وشعوراً جماعياً يتمحور حول حماية الجماعة وتأمين بقائها. وبذلك كانت الطاعة والخضوع هي القاعدة السائدة، كنتيجة حتمية للحياة المشتركة، وكانت الجماعة بشكل متكامل صاحبة السلطة وأداة ممارستها في الوقت ذاته^(١)

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٤ - ٥٦.

المطلب الثاني

السلطة الفردية

لقد نشأ هذا النوع من السلطة في المجتمعات المستقرة نسبياً، والتي انتقلت جزئياً إلى تربية المواشي والزراعة، كما بدأ ظهور التقسيم الاجتماعي للعمل والملكية الفردية وتبادل الإنتاج والتفاوت في الثروة، فانهار نظام السلطة الجماعية لتقوم مكانها السلطة الفردية المرتكزة على الأرض كمصدر أساسي للثروة والقوة والسلطة. كما لعب الدين دوراً هاماً في دعم السلطة الفردية وتعزيز مركزها، ولذلك كان للسلطة السياسية صفة دينية، وكان الحاكم يُمَثَلُ فكرة عامة، إذ يُشَخَّصُ الجماعة ويرمز إلى خلودها^(٢).

المطلب الثالث

السلطة المؤسسة

وهي السلطة السياسية المؤطرة من خلال تنظيم سياسي وقانوني، بحيث تتفصل السلطة عن الشخص الذي يُمارسها وتُصبح "وظيفة" وليس امتيازاً شخصياً له، ويستمدُّ الحاكم سلطاته من الدستور والقوانين النافذة، وبذلك تتحقَّق للسلطة المشروعية الشكلية أو القانونية، أما شرعية السلطة المؤسسة فتتجسَّدُ بفعل مجموعة من العوامل أبرزها:

- ١- الزعامة السياسية ومدى قدرتها على التعبير بوضوح عن قيم الجماعة وأهدافها.

(٢) - المرجع السابق، ص ٥٧ - ٥٨.

٢- الإيديولوجية ودورها في تكوين سلوك سياسي جماعي أساسه التوافق بين أهداف السلطة وطموحات المجتمع وآماله، أي توافق ممارسات السلطة وغاياتها مع التصور المجتمعي العام للنظام الاجتماعي والسياسي الأمثل. وقد عبّر "جورج بورديو" عن أهمية هذا التوافق بقوله: "الرضا أساس السلطة، وهو وحده يمنح السلطة أساساً متيناً، وإرادة السلطة يجب أن تتعزز بثقة المحكومين، إذ إنّ الخضوع هو الذي يخلق السلطة وليست السلطة هي التي تخلق الانقياد"^(١).

— (١) Burdeau (G), Traité de Science Politique, Tome ٧, G. D. J., P.١١١.

الفصل الثاني

أشكال الحكومات





يختلف المقصود بشكل الحكومة عن المقصود بشكل الدولة اختلافاً كبيراً، فالدول تتنوع إلى دول موحدة وأخرى مركبة أو اتحادية على أساس وحدة السلطة والقانون أو تعددهما، في حين أن التمييز بين أشكال الحكومات يعتمد بالدرجة الأولى على وسائل وأساليب إسناد السلطة وكيفية ممارستها. وهكذا فإن بعض الدول قد تتفق في شكلها - سواء أكانت موحدة أم مركبة- وتختلف فيما بينها من حيث شكل الحكومة. فسورية وفرنسا والمغرب والسعودية وإيطاليا، تندرج جميعها في شكل الدولة الموحدة أو البسيطة، ومع ذلك تأخذ سورية وإيطاليا وفرنسا بالنظام الجمهوري، بينما تأخذ المغرب والسعودية بالنظام الملكي. وفي المقابل، قد تختلف دولتان أو أكثر في شكلهما، ولكنهما تتفقان في الشكل الحكومي المطبق فيهما. فمصر والهند والمكسيك تأخذ جميعاً بالنظام الجمهوري، رغم اختلاف شكل الدولة فيها، إذ إن مصر دولة موحدة، بينما تنتمي الهند والمكسيك إلى مجموعة الدول المركبة أو الاتحادية.

هذا، ويمكن تصنيف الحكومات وفقاً لمعايير وضوابط مختلفة.

المبحث الأول

الحكومات من حيث ممارسة السيادة

الديمقراطية تعني أبسط معانيها ودلالاتها حق الشعب في مباشرة مظاهر السيادة، وتبعاً لذلك يُمكن التمييز بين ثلاثة أشكال مختلفة للحكومات: الديمقراطية المباشرة، وتعني أن يُمارس الشعب سيادته مباشرة. الديمقراطية التمثيلية، أي أن يقوم الشعب بانتخاب ممثلين عنه يفوضهم ممارسة مظاهر

السيادة باسمه ولصالحه. والديمقراطية شبه المباشرة التي تعني قيام الشعب بتفويض ممثليه ممارسة بعض مظاهر السيادة، والاحتفاظ لنفسه بالبيت مباشرة في بعض الشؤون الهامة.

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة

وهي أهم صور الديمقراطية، وتقوم على مبدأ مؤداه أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطة، وثم فإن المنطق يقضي بأن يُمارس الشعب بنفسه، ودون تفويض أو تمثيل، كافة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فالشعب هو الحاكم في ظل هذا النظام، وبالتالي لا توجد هيئة برلمانية، ولا حكومة، ولا قضاة ومحاكم. وتعتبر الديمقراطية المباشرة النموذج المثالي للحكم الديمقراطي، لأنها تُحقّق مباشرة الشعب لسيادته بطريقة مباشرة، ومن هذا المنطلق رأى "جان جاك روسو" أن الديمقراطية المباشرة هي النتيجة الطبيعية والمنطقية لمبدأ سيادة الأمة، هذه السيادة غير القابلة للتجزئة أو الانتقال أو التنازل عنها أو التفويض فيها. فالشعب صاحب السيادة، وهو وحده الذي يملك التعبير عنها وممارسة مظاهرها^(١).

وقد جرى الفقه الدستوري والمفكرون على وصف النظام السياسي الذي كان قائماً في أثينا القديمة، وكذلك في المقاطعات السويسرية الجبلية الصغيرة، بأنه نظام ديمقراطي مباشر. ففي اليونان القديمة، كانت أثينا أشهر المدن التي طبقت النظام الديمقراطي، حيث كان الشعب السياسي يتكوّن من المواطنين الذكور الأحرار البالغين عشرين عاماً فأكثر، دون الأجانب والعبيد والنساء. وكان هذا الشعب السياسي يجتمع في "جمعية عمومية أو

(١) - Vedel (G), Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, ١٩٤٩, P. ١٣٣.

شعبية" اجتماعات دورية مُنظمة بمعزلٍ عشر مرّات في العام، لإقرار القوانين وإبرام المعاهدات وإعلان الحرب والسلم واختيار القضاة ومجلس مكوّن من خمسمائة عضو لتسيير الشؤون العامة للدولة -المدينة-. هذا، ولم يكن أعضاء هذا المجلس نواباً عن الشعب، وإنما أشخاص مُكلّفين بمهام معيّنة يجري اختيارهم من قبل الجمعية الشعبية عن طريق القرعة، ويخضعون لرقابة هذه الجمعية^(١).

لقد حقّق نظام الديمقراطية المباشرة نجاحاً نسبياً في المدن اليونانية القديمة، نظراً لمحدودية عدد السكان الذين كانوا يملكون حقّ المشاركة في الحياة السياسية، ومحدودية وظائف الدولة واتّسامها بالبساطة وعدم التعقيد^(٢). ومع ذلك، لم تأخذ هذه التجربة بمبدأ الديمقراطية المباشرة بمعناها الحقيقي، لأنها حرمت النساء من حقّ المشاركة في اجتماعات الجمعية الشعبية، ولأنّ هذه الجمعية لم تُمارس واقعيّاً السلطات والوظائف، ولم تشترك في إدارة كافة الشؤون السياسية للدولة، بل اقتصرت على ممارسة الوظيفة التشريعية المتمثلة في إقرار القوانين، بالإضافة إلى تحديد الضرائب والمصادقة على المعاهدات. أمّا الوظيفة التنفيذية، فكان يُمارسها "المجلس المُنتخب" بالقرعة، كما كان يُباشِر السلطة القضائية قضاة يتمّ اختيارهم من قبل الجمعية الشعبية^(٣).

وفي سويسرا، تُطبّق نظام الديمقراطية المباشرة ثلاث مقاطعات جبلية هي: Ulter wald, Glaris, Appenzell. ويقوم هذا النظام على أساس اجتماع الشعب السياسي في المقاطعة على هيئة "جمعية شعبية" تتعدّد

(١) - د. صالح جواد الكاظم - د. علي العاني: الأنظمة السياسية، بين الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٧.

(٢) - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٣) - د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

مرة في العام، لإقرار القوانين التي تُعرض عليها من قبل مجلس الولاية الذي يتمتع بسلطات تشريعية واسعة، وهو مجلس نيابي يتم انتخابه من قبل الجمعية الشعبية. هذا وليس لهذه الجمعية أية اختصاصات تنفيذية، إذ يتولى السلطة التنفيذية جهاز يقوده رئيس الولاية أو المقاطعة، كما أن الحكومة الاتحادية هي التي تتولى الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية^(١).

والحقيقة أن نظام الديمقراطية المباشرة هو الصورة الأمثل للديمقراطية، ويُحقّق مزايا مُتعدّدة، ولكنه لا يصلح للتطبيق في الدول المعاصرة للأسباب التالية:

- ١- الكثافة السكانية المرتفعة والمساحات الإقليمية الشاسعة والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية المعقدة.
- ٢- اتساع حجم الوظائف والمهام المُلقاة على عاتق الدولة المعاصرة.
- ٣- عدم توافر النضج السياسي الضروري لإدارة الشؤون العامة لدى نسبة مرتفعة من مواطني بعض الدول التي تنتشر فيها الأمية والجهل.
- ٤- الحاجة إلى السريّة في مناقشة وإدارة الشؤون العامة للدولة، وخاصة تلك المُتعلّقة بسلامة الدولة وأمنها^(٢).

(١) - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٢) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ١٥٤.

المطلب الثاني

الديمقراطية التمثيلية

تقوم هذه الديمقراطية على أساس أن الشعب هو صاحب السيادة، ولكنه لا يستطيع ممارسة مظاهرها بشكل مباشر، نظراً لاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة في الدول المعاصرة. ولذلك، يقوم الشعب بانتخاب ممثلين يتولون ممارسة السلطة باسمه ونيابة عنه لمدة محددة. وتعتبر انكلترا مهد النظام البرلماني، ومنها انتقل إلى أغلب بلدان العالم.

أولاً: أركان النظام النيابي:

يقوم النظام التمثيلي على مجموعة من الركائز الأساسية هي:

١- وجود هيئة نيابية مُنتخبة من قبل الشعب وذات سلطة فعلية: إن الأمة، صاحبة السيادة، تفوض ممارسة مظاهرها لممثلين عنها لمدة محددة. ويملك هؤلاء الممثلون حق التصرف نيابة عن الأمة واتخاذ قرارات تقترب بآثار قانونية كما لو صدرت عن الأمة ذاتها، ولذلك لا حاجة لتصديق هذه القرارات من الشعب^(١). وهكذا فإن وجود هيئة تمثيلية مُنتخبة من الشعب يُمثل الركن الأساسي لقيام النظام البرلماني، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الهيئة مؤلفة من مجلس واحد أو من مجلسين.

ولكن لا يكفي مجرد وجود برلمان للقول بوجود نظام برلماني، وإنما يجب أن يكون هذا البرلمان، أو أغلبيته الساحقة على الأقل، مُنتخباً من قبل الشعب، وأن تكون له سلطات حقيقية وفعلية. وبذلك لا يقوم النظام البرلماني إذا تم تشكيل المجلس التمثيلي بالوراثة أو بالتعيين، لأن صفة تمثيل الشعب تنتفي عن أعضاء هذا المجلس إذا لم يقم الشعب ذاته بانتخابهم واختيارهم لممارسة السلطة نيابة عنه.

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

ومن هنا، لا يُمكن اعتبار مجلس اللوردات في انكلترا مجلساً برلمانياً، وهذا ينطبق على مجلس الأعيان في الأردن ومجلس الشورى في البحرين، لأنَّ أعضاء هذه المجالس يتمُّ اختيارهم بالتعيين أو يحتلُّون مواقعهم بالوراثة، مما يُفقدُهم الصفة التمثيلية.

من جهة أخرى، لا بدُّ من أن تتمتع الهيئة النيابية بسلطات حقيقية في إدارة شؤون الدولة، وإلاَّ تحوَّلت إلى مجرد هيئة استشارية. ومن أبرز صلاحيات الهيئات النيابية إقرار القوانين، والموازنة العامة، والرقابة على أعمال الحكومة^(١).

٢- لقد استقرَّ الفقه الدستوري والفكري السياسي على ضرورة أن يكون انتخاب البرلمان لمدةً محدَّدة وموقَّنة، لكي يتمكَّن الشعب، صاحب السلطة الأصلي، من إعادة النظر في ممثليه من وقتٍ لآخر وممارسة رقابته عليهم، واستبدال مَنْ أساء استعمال النيابة بآخر. وهذا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني، الذي يقوم على إسناد ممارسة مظاهر السيادة للبرلمان نيابةً عن الشعب لمدةً محدَّدة، بحيث يُعبَّر هذا البرلمان عن رغبات الشعب واتجاهات الرأي العام^(٢)، ولذلك فإنَّ اختيار أعضاء البرلمان لمدةً غير محدَّدة سيؤدي حتماً إلى تعسف هؤلاء في استخدام صلاحياتهم، لأنَّ الشعب في هذه الحالة لن يكون قادراً على مراقبة نوابه ومحاسبتهم من خلال عزلهم وإنهاء نيابتهم^(٣). هذا، وتنبأين الدساتير في تحديدها مدَّة ولاية المجلس النيابي، إذ تتراوح هذه المدَّة

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٩. ود. علي يوسف الشكري،

مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٢) - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

(٣) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ١٥٨.

بين سنتين (مدّة ولاية مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية)
وتسع سنوات (مدّة ولاية مجلس الشيوخ في فرنسا).

٣- تمثيل النائب للأمة بأسرها: قبل قيام الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩، كانت النظرية السائدة هي الوكالة الإترابية التي تقتضي بأن يُمثّل النائب مصلحة المقاطعة أو المدينة أو الدائرة الانتخابية التي انتخبته، وليس المصلحة العامة في مجموعها.

وقد ترتّب على هذه النظرية نتيجتان: الأولى أن كل دائرة انتخابية تُحدّد لنوابها برنامجاً محدّداً لا يُمكنهم الخروج عنه في البرلمان، وبالتالي فعندما يُطرح في البرلمان موضوع غير موجود ضمن هذا البرنامج أو يتجاوز حدود وكالة هؤلاء النواب، فإنّ من واجبه الامتناع عن المناقشة والتصويت حتى يتلقوا تعليمات بهذا الخصوص من دائرتهم الانتخابية.

والثانية هي انتشار نظام "الاستقالات الموقّعة على بياض"، التي يُوقّعها النواب قبل انتخابهم، بحيث إذا خرج أحد هؤلاء النواب عن حدود وكرالته، تقوم دائرته الانتخابية بوضع التاريخ على الاستقالة وترسل إلى رئيس المجلس النيابي لعزل النائب صاحب الاستقالة^(١).

وقد نجم عن ذلك أن النائب لم يكن يهتمّ بالمصلحة العامة إلاّ بالقدر الذي تتحقّق معه مصلحة دائرته الانتخابية. ولذلك، فقد اعتمدت غالبية الدساتير المعاصرة نظرية الوكالة العامة أو الشاملة، التي تقتضي بأن يُمثّل النائب الأمة بكاملها، وليس فقط مصالح إقليمية ضيّقة للدائرة التي انتخبته. وتطلق هذه النظرية من أن السيادة تكمن بشكل لا يتجزأ في الأمة، وهي وحدها، وليس جزء منها، تستطيع تفويض ممارستها، وبالتالي فإنّ النائب

(١) - د. عاصم أحمد عحيلة. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة،

يُمثّل الأمة وليس الدائرة التي انتخبته. ويترتب على نظرية الوكالة الشاملة مجموعة من النتائج القانونية، هي:

أ- يستمدُّ النواب صلاحياتهم من الأمة، وليس من الدوائر التي تنتخبهم، لأنَّ الانتخاب ليس تفويضاً بالسلطة، بل مجرد اختيار وانتقاء. وتبعاً لذلك، تغيّرت مهمة النائب ويات من واجبه تقديم المصلحة العامة على مصلحة دائرته الانتخابية^(١).

ب- يحقُّ للنائب الاشتراك في مناقشة أيّ موضوع يُطرح في البرلمان بحريّة كاملة ودون التقيد بتعليمات دائرته الانتخابية، التي لم تعدّ قادرة على عزله وإنهاء عضويته في البرلمان متى شاءت^(٢).

- إذا فقدت الدولة جزءاً من أراضيها، فإنَّ النائب المُنتخب من هذا الجزء لا يفقد عضويته في البرلمان، لأنه لا يُمثّل هذا الجزء فقط، وإنما كامل إقليم الدولة^(٣).

ج- ولكنَّ نظرية التمثيل، القائمة على أساس فلسفة المذهب الفردي، لم تعدّ تتوافق مع متطلبات الديمقراطية الاجتماعية، كما أنها تقوم على افتراض غير واقعي، فالأمة ليست كائناً اجتماعياً وحقوقياً له إرادة واحدة يُعبّر عنها المجلس التمثيلي، بل جماعة تتكوّن من طبقات اجتماعية مختلفة وذات مصالح متناقضة. وقد ترتّب على هذه النظرة الواقعية عدّة نتائج، أهمها:

أ - لم يعدّ الانتخاب يقتصر على مجرد انتقاء مُمثّل لذاته، وإنما أصبح يمثّل اختياراً لبرنامج سياسي واجتماعي واقتصادي مُحدّداً، يستند إلى

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٢) - د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٢١٣.

(٣) - د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٣٥١.

إيديولوجية مُعيّنة. ومن ثمّ أصبحَ على النائب التعبير عن إرادة محدّدة وتوجّهات إيديولوجية وسياسية يجب عليه التقيّد بمقتضياتها.

ب - وقد استتبع ذلك تغيّر طبيعة النيابة، التي لم تُعدّ تمثيلية، بل أقرب إلى نظام التعليمات الإلزامية، بحيث لم يعد النائب حراً في التعبير عن إرادته وآرائه الشخصية، وإنما بحب عليه الالتزام بتوجيهات حزبه، الذي قد يلجأ إلى إجراءات تأديبية بحقّ نوابه عندما يخرجون عن برنامجه والعهود التي قطعها لأنصاره وناخبيه^(١).

٤- استقلال النائب والبرلمان عن الناخبين: يقوم جوهر النظام النيابي على التفرقة بين صاحب السلطة (الشعب أو الأمة) ومن يمارس السلطة (البرلمان)، إذ يقتصر دور صاحب السلطة على انتخاب من يمارسها نيابةً عنه، فإذا ما قام بذلك ينتهي دوره ولا يجوز له التدخل في ممارسة السلطة أو المشاركة فيها، فلا يحقّ له اقتراح القوانين، أو الاعتراض عليها، أو إقالة البرلمان أو أحد أعضائه، مما يؤدي إلى استقلال إرادة النائب وعدم خضوعه إلا لضميره ومقتضيات المصلحة العامة والضوابط الدستورية والقانونية^(٢).

ثانياً: التكيف القانوني للعلاقة بين النواب والناخبين وتطوّراته:

لقد رأينا بأنّ الديمقراطية تعني أنّ السيادة للشعب الذي يمارس مظاهرها بصورة مباشرة. كما أوضحنا بأنّ إحدى خصائص النظام البرلماني، بموجب نظرية الوكالة الشاملة، هي استقلال إرادة النائب عن إرادة ناخبيه، واستقلال إرادة البرلمان عن إرادة الشعب. إزاء ذلك، لا بدّ من طرح بعض التساؤلات ذات الطبيعة القانونية:

(١) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٢٨٣ - ٢٨٤.

(٢) - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

أ - كيف يكون النظام النيابي ديمقراطياً وهو يقوم على أساس تولّي المجلس التمثيلي السلطة نيابةً عن الشعب؟.

ب - هل يكون الشعب صاحب السيادة فعلاً وهو بعيد عن ممارستها؟.

ج - كيف يُمكن التوفيق بين مبدأ الديمقراطية ومقتضياته وبين النظام النيابي؟.

لقد ظهرت عدّة نظريات فقهية بشأن تحديد العلاقة بين النواب والناخبين، وتكييف هذه العلاقة من الناحية القانونية.

١- نظرية الانتخاب مجرد اختيار:

يرى أنصار هذه النظرية أنه لا توجد أية علاقة قانونية بين النواب والناخبين، ومن ثمّ لا مجال للبحث في تكييف علاقة غير موجودة أصلاً. فعملية الانتخاب هي مجرد اختيار لأصلح المرشحين لعضوية البرلمان، ولذلك فإنّ دور الناخبين يقتصر على الإدلاء بأصواتهم في المعركة الانتخابية، ومن ثمّ تنقطع كلّ علاقة ورابطة بين أعضاء البرلمان وناخبهم بعد انتهاء الانتخابات، ويباشرون مهامهم البرلمانية باستقلال تام، ودون أي تبعية للناخبين أو أي التزام حيالهم.

ويؤخذ على هذه النظرية أنه إذا كانت علاقة النواب بالناخبين لا يُمكن تكييفها على أساس الوكالة كما تقول نظرية الوكالة الإلزامية، فإنّ القول بقطع العلاقة والصلة بين النواب وناخبهم يتناقض مع الحقائق الواقعية والسياسية الثابتة. فالعلاقة بين البرلمان وهيئة الناخبين هي علاقة مستمرة بفعل العوامل التالية:

أ - إنّ تجديد البرلمان دورياً يُحقّق نوعاً من الرقابة الشعبية على أداء أعضاء البرلمان، من خلال إعادة انتخابهم أو إسقاطهم في الانتخابات.

ب - إن أعضاء البرلمان لا يُمكنهم تجاهل اتجاهات الرأي العام التي يتمُّ التعبير عنها عبر وسائل النشر والإعلام.

ج- إذا حصل خلاف بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وقامت الأخيرة بحلّ المجلس النيابي، فإنه يتمُّ الاحتكام إلى جمهور الناخبين الذين يُعبّرون عن موقفهم ورأيهم في هذا الخلاف من خلال انتخاب المجلس النيابي الجديد^(١).

٢- علاقة النواب بالناخبين هي علاقة سياسية:

ترى هذه النظرية أن تكيف العلاقة بين النواب والناخبين في إطار النظريات القانونية المجردة، لأنَّ نظرية الوكالة الإلزامية جعلت النائب تابعاً تبعية مُطلقة لناخبيه وأفقده كامل استقلاله في مباشرة مهامه البرلمانية، كما أنَّ نظرية الوكالة الشاملة وضعت فواصل جامدة بين النواب والناخبين، وقطعت كلَّ علاقة بينهما، فسلبت الناخبين كلَّ وسائل الرقابة على أداء النواب وممارساتهم التي لا تتوافق بشكل دائم مع مُقتضيات المصلحة العامة. ومن هنا ترى هذه النظرية أنَّ العلاقة بين النواب والناخبين ليست ذات طبيعة قانونية، وإنما هي علاقة سياسية تقوم على أساس من التعاون والتوازن بين الشعب والبرلمان^(٢). ويتحقَّق هذا التوازن من خلال التزام البرلمان باتجاهات الرأي العام بما يخدم المصلحة العامة، شريطة أن يتمتَّع باستقلالية نسبية في مباشرة مهامه البرلمانية. ولذلك، يجب وضع القواعد القانونية التي تحول دون إصدار قوانين لا تتوافق مع إرادة الشعب ومصالحه، وذلك من خلال منح السلطة التنفيذية حقَّ حلِّ البرلمان ضمن

(١) - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٢-٢١٣.

(٢) - د. عبد الحميد متولي: الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف،

القاهرة، ١٩٥٨، ص ٢١٩.

شروط معينة، بحيث يكون حقّ الحلّ محاطاً بالضمانات الكفيلة بمنع إساءة استعماله. وهكذا، يبقى البرلمان ممثلاً لاتجاهات الرأي العام، دون أن يتحوّل إلى مجرد تابع لهيئة الناخبين، كما تتمّ المحافظة على جوهر النظام النيابي وأساسه^(١).

٣- نظرية النيابة:

تقوم نظرية الوكالة في القانون الخاص على أساس أن الوكيل القانوني يقرم بتصرفات وأعمال قانونية ينصرف أثرها إلى نمة المؤكّل، وتُعتبر كأنها صادرة عنه شخصياً. وقد استعار فقه القانون الدستوري نظرية النيابة من القانون الخاص، ومقتضاها أن الأمة تقوم، افتراضاً، بإعطاء وكالة جماعية إلى مجموع النواب وتفويض عام غير محدّد لممارسة السلطة نيابة عنها، بحيث تكون الأمة هي المؤكّل، والنواب وكلاء عنها يُعبّرون عن إرادتها ويتصرفون باسمها^(٢). وعلى هذا الأساس، ينتفي التعارض من وجهة نظر أنصار هذه النظرية، بين المبدأ الديمقراطي والنظام النيابي، لأنّ كل ما يصدر عن البرلمان من أعمال وتصرفات تتصرف آثاره القانونية إلى الأمة وكأنها هي ذاتها التي تقوم بهذه الأعمال والتصرفات: وتجدر الإشارة إلى أن النيابة في ميدان القانون الدستوري هي نيابة سياسية عامة، بحيث تفترض انتفاء أية علاقة قانونية بين النائب ودائرته الانتخابية، وأنّ النائب بمفرده لا يملك حقّ التعبير عن إرادة الأمة العامة، فالبرلمان مجتمعاً هو المُعبّر عن هذه الإرادة^(٣).

ويؤخذ على هذه النظرية ما يلي:

(١) - د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٣٦٢-٣٦٣.

(٢) - د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٣) - د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٢١٤-٢١٥.

أ - إن قيام هذه النظرية على أساس تمتع الأمة بالشخصية القانونية يؤدي إلى وجود شخصيتين قانونيتين هما الأمة والدولة، وكلاهما تمثل الشعب، ولذلك لا يوجد مبرر لهذه الازدواجية والتنافس في إدعاء امتلاك السيادة.

ب - إن الأمة شخص مجرد ليس له إرادة، ولا تظهر إرادتها المفترضة إلى حيز الوجود إلا بعد اختيار من يزعم أنهم ينوبون عنها.

ج - تقوم هذه النظرية على أن النواب، أو البرلمان مجتمعاً، يعبرون عن إرادة الأمة، ومن المسلم به أن الإرادة لصيقة بصاحبها، إذ لا نيابة في الإرادة.

د - تفترض هذه النظرية أن عملية الانتخاب تعتبر توكيلاً سياسياً للبرلمان من قبل الأمة، بينما الانتخاب في جوهره هو مجرد عملية اختيار لمن يراه الشعب أكثر صلاحية لمباشرة المهام البرلمانية.

٤- نظرية العضو:

تتفق هذه النظرية مع نظرية النيابة في افتراض الشخصية المعنوية القانونية للأمة، ولكنها تختلف عنها فيما عدا ذلك^(١).

أ - الأمة لها إرادة جماعية واحدة لا تنفصل عنها ولا يمكن تفويضها، وبالتالي فإن الأمة تعتبر وحدها عن إرادتها بذاتها.

ب - الهيئات المختلفة التي تتولى ممارسة السلطة، ومنها البرلمان، هي مجرد أعضاء في شخصية الأمة، وتعتبر عن إرادتها دون أن تستقل

(١) - حول نظر العضو، انظر:

د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٢١٦-٢١٧.

د. محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص ٣٦٦.

د. عبد الغني بسيون، ص ١٥٠. مرجع سابق، ص ٢٠٧-٢٠٨.

عنها وتُشكّل شخصيات مستقلة. فهذه النظرية تُشَبِّه الأمة بالإنسان، والهيئات الحاكمة بأعضاء جسم الإنسان المُعَبَّرَة عن إرادته، بحيث لا يُمكن الفصل بين الأمة وأعضائها المُمَثَّلة في الهيئات الحاكمة، تماماً كما لا يُمكن الفصل بين الإنسان ويده أو لسانه أو عينه. وعلى ذلك لا وجود إلا لإرادة واحدة هي إرادة الأمة، التي تقوم بتنفيذ هذه الإرادة بواسطة البرلمان.

ويؤخذ على نظرية العضو أنها تقضي إلى الاستبداد وتبريره، لأنها تقترض أن إرادة الحاكم تُعَبَّر حتماً عن إرادة الأمة، باعتباره عضواً في "جسم" الأمة لا ينفصل عنها، فإذا عملت إحدى الهيئات الحاكمة على الاستبداد بسلطتها، فلا يُمكن إسناد الاستبداد إليها، لأن جميع تصرفاتها هي تعبيرٌ عن إرادة الأمة.

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة

تجمع هذه الديمقراطية بين الديمقراطية المباشرة والنظام التمثيلي، بحيث تُصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة إلى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. إنها نظام وسط بين النظامين السابقين، إذ تأخذ من النظام النيابي مبدأ الانتخاب والتمثيل النيابي، ولكنها تُقرُّ للشعب بحق مشاركة البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، كما تتَّظَّم رقابة الشعب على البرلمان والسلطة التنفيذية عن طريق الوسائل التي تُتيحها له^(١).

(١) - د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص ٤١٦٨ ودكتور كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

أولاً: مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة:

يتفق الفقهاء على ثلاثة مظاهر أساسية للديمقراطية شبه المباشرة هي الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، والاقتراح الشعبي، ويُنظر إليها على أنها تتعارض مع مقتضيات النظام النيابي. كما توجد ثلاثة مظاهر أخرى مُختلف عليها فقهيًا، وتُدعى مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الجزئية أو الثانوية. هذا ولا يُشترط الأخذ بجميع هذه المظاهر حتى يتحقق نظام الديمقراطية شبه المباشرة، بل يكفي الأخذ ببعض هذه المظاهر.

١- الاستفتاء الشعبي:

ويُقصد به عرض موضوع مُعين على الشعب لإبداء رأيه فيه، ويتفرع إلى أنواع هي:

أ- من حيث موضوع الاستفتاء، قد يكون استفتاءً دستورياً يتعلّق بوضع دستور أو تعديل بعض الأحكام الدستورية، وقد يكون تشريعياً عند أخذ رأي الشعب بمشروع قانون، وقد يكون سياسياً في حالة إجراء الاستفتاء بشأن أمرٍ من الأمور السياسية العامة.

ب- كما ينقسم الاستفتاء من حيث ميعاد إجرائه إلى استفتاء سابق على إقرار القانون من المجلس التشريعي، واستفتاء لاحق حيث يتم عرض مشروع قانون أقره المجلس التشريعي على هيئة الناخبين لاستفتاءها فيه^(١). ويرى بعض الفقهاء أن الاستفتاء اللاحق فقط يُعتبر أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، أمّا الاستفتاء السابق فهو استفتاء استشاري غير ملزم للبرلمان، وبالتالي لا يُعتبر مشاركة في الحكم، ولا يُعتبر مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة^(٢).

(١) - د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٢) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

ج- ويتفرع الاستفتاء من حيث ضرورة إجرائه إلى استفتاء إلزامي عندما يُحتم الدستور وجوب أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور، كأن ينص الدستور على ضرورة استفتاء الشعب في أمر تعديل أي نص من نصوصه. وقد يكون الاستفتاء اختيارياً عندما يجعله الدستور متوقفاً على إرادة السلطة أو الجهة التي يُحددها، كأن يكون إجراء الاستفتاء جوازياً بناءً على طلب رئيس الدولة أو البرلمان أو عدد مُعين من الناخبين يُحدده الدستور^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن ثمة موضوعات لا يجوز طرحها على الاستفتاء الشعبي، إما بسبب طبيعتها، أو لأن المُشرع الدستوري ينص على هذا الحظر. ومن هذه الموضوعات المسائل المتعلقة بالمعتقدات الدينية، والموضوعات التي تختص الهيئات القضائية بالفصل فيها والأمور المتعلقة باتخاذ تدابير المحافظة على الأمن والنظام العام، وكذلك طرح الموازنة العامة على الاستفتاء الشعبي^(٢).

٢- الاعتراض الشعبي:

وهو إعطاء الحق لعدد مُعين من الناخبين في الاعتراض على قانون صادر عن البرلمان خلال مدة مُحددة. فإذا توافر العدد المطلوب ووقع الاعتراض في الميعاد المُحدد، تعين طرح القانون على الشعب في استفتاء عام، فإن وافق عليه الشعب بأغلبية عدد الناخبين المُقيّدة أسماؤهم في جداول الانتخابات صار نافذاً، وإن اعترضت عليه أغلبية الناخبين أصبح باطلاً وملغياً بأثر رجعي وبكل نتائجه وآثاره^(٣).

(١) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٢) - د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٣) - Burdeau (G), Traité de Science Politque, op.cit,P. ٢٠٦.

٣- الاقتراح الشعبي^(١):

ويقصد به إعطاء عدد مُعيّن من الناخبين حقَّ اقتراح مشروعات قوانين على المجلس التشريعي، الذي يتعيّن عليه مناقشتها والبت فيها. ويُمكن أن يقتصر الاقتراح الشعبي على مجرد بيان المبدأ أو الموضوع، بحيث يقوم المجلس بوضع نصوصه التفصيلية؛ وقد يُقدّم هذا الاقتراح بشكل مشروع كامل مُبوّب ومصاغه جميع موادّه صياغة كاملة.

أما من حيث إقرار المشروع المُقترح، فنمّة عدّة حالات:

أ - فقد يُقرُّ البرلمان المشروع المُقترح ويوافق عليه، فيكتسب صفته الإلزامية ويُصبح قانوناً نافذاً بعد إصداره ونشره.

ب - وقد لا تكفي بعض الدساتير بموافقة البرلمان على هذا المشروع، بل تنصُّ على ضرورة استفتاء الشعب عليه بعد موافقة البرلمان حتى يكتسب القانون صفته الإلزامية.

ج- وفي حال رفض البرلمان للمشروع المُقترح، قد تنصُّ بعض الدساتير على ضرورة طرح هذا المشروع بعد رفضه من قبل البرلمان على الاستفتاء الشعبي. في حين قد تقضي بعض الدساتير الأخرى بأن يتقدّم البرلمان بمشروع قانون آخر، بحيث يُطرح المشروعان على الشعب لكي يُفاضل بينهما ويختار أحدهما.

د- كما قد تُجيز بعض الدساتير طرح المشروع المُقترح من قبل الشعب على الاستفتاء الشعبي مباشرة، دون أن يُعرض على البرلمان.

(١) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٣.

Burdeau (G), Droit Constitutionnel et institutions Politiques, op. cit., P. ١٠٨-١٠٩.

٤- إقالة الناخبين للنواب:

قد تمنح بعض الدساتير عدداً معيناً من الناخبين حقَّ تقديم طلب بإقالة نائبيهم وعزله من البرلمان قبل انتهاء مدَّة ولايته. ومن أمثلة ذلك دساتير بعض الولايات الأمريكية (كاليفورنيا ولوس أنجلوس). وفي هذه الحالة، يُعزَّل النائب وتجرى انتخابات في دائرته الانتخابية يحقُّ له ترشيح نفسه فيها للدفاع عن نفسه، فإذا فاز النائب المعزول بأغلبية أصوات الناخبين، يتحمَّل طالبو عزله كافة مصاريف العملية الانتخابية.

٥- الحلّ الشعبي للمجلس النيابي:

قد تذهب بعض الدساتير إلى إعطاء عدد مُعيَّن من الناخبين يُحدِّده الدستور حقَّ طلب حلّ المجلس النيابي بكامله. وفي هذه الحالة، يُعرَض الطلب على الاستفتاء الشعبي، وإذا وافقت عليه أغلبية الناخبين، يُحلُّ البرلمان بقوة الدستور وتجرى انتخابات برلمانية جديدة. وقد أخذت بطريقة الحلّ الشعبي للبرلمان دساتير بعض الولايات أو المقاطعات السويسرية خلال القرن التاسع عشر^(١).

٦- عزل رئيس الجمهورية:

قد تمنح بعض الدساتير، كالدستور الألماني لعام ١٩١٩، لعدد مُعيَّن حقَّ التقدُّم لعزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدَّة رئاسته. وفي هذه الحالة، يُعرَض الطلب على الاستفتاء الشعبي، ويلتزم رئيس الجمهورية بنتيجة هذا الاستفتاء.

(١) - د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٦.

المبحث الثاني

الحكومات من حيث خضوعها للقانون

يقوم هذا التصنيف على أساس خضوع الحكومة أو عدم خضوعها للقانون، فالحكومة التي تحترم القانون وتخضع لأحكامه تكون حكومة قانونية، والحكومة تنتصل من الخضوع للقانون هي حكومة استبدادية.

المطلب الأول

الحكومة القانونية

وهي الحكومة التي تخضع للقانون، وتتصرف طبقاً لأحكامه ولما ينص عليه من قواعد وإجراءات، بحيث تراعي جميع هيئاتها أحكام القوانين النافذة في كل ما يصدر عنها من أعمال وتصرفات. ويقصد بالقوانين هنا جميع القواعد القانونية النافذة، سواء أكانت قواعد دستورية أو عادية، أو لائحية، أو قواعد عرفية غير مدونة، أو مبادئ قانونية عامة يتقرر الجراء على مخالفتها. وتجدر الإشارة إلى أن خضوع الحكومة بجميع سلطاتها وهيئاتها لحكم القانون لا يعني إطلاقاً حظر تعديل أو إلغاء القوانين واستبدالها بقوانين أخرى تخضع الحكومة لأحكامها، على أن يكون الهدف من التعديل أو الإلغاء مسايرة المستجدات والمبادئ الديمقراطية، وتحقيق الصالح العام، وحماية الحقوق والحريات العامة^(١).

(١) - د. عبد المعى بسيوي عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٥ - ١٨٦.

المطلب الثاني

الحكومة الاستبدادية

وهي الحكومة التي لا تخضع للقوانين، ولا تتقيّد بأحكامها، فيما تقوم به من أعمال وتصرفات وما يصدر عنها من قرارات. ومادامت هذه الحكومة لا تخضع لأيّ قانون أو رقابة أو مساءلة، وتتصرف وفقاً لإرادتها وتبعاً لمصالحها، فلا يمكن أن يُنتظر منها احترام الحقوق والحريات العامة وصيانتها، لأنّ ذلك يحتاج إلى ضمانات قانونية وسياسية.

المبحث الثالث

الحكومات من حيث تركيز السلطة

تُقسّم الحكومات من حيث تركيز السلطة إلى حكومات مُطلقة وحكومات مُقيّدة.

المطلب الأول

الحكومة المُطلقة

وهي الحكومة التي تتركز فيها جميع السلطات والصلاحيات في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة للقوانين النافذة، وهي بذلك تختلف عن الحكومة الاستبدادية التي لا تلتزم باحترام

القانون ولا تخضع لأحكامه. ويرى بعض الفقهاء أن هذه الحكومة تُعتبر نوعاً من الحكومات القانونية طالما أنها تخضع لحكم القانون فيما تقوم به من تصرفات وقرارات^(١). ولكننا لا نرى ذلك، لأنّ خضوع هذه الحكومة للقوانين هو خضوع نظري، إذ إنها تجمع في يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتستطيع وضع التشريعات التي تُكرّس سلطتها، بدون قيود قانونية جدية وحقيقية^(٢). هذا، وقد ارتبطت الحكومة المطلقة بالنظم الدكتاتورية وبمبدأ تركيز السلطة الذي يُمكن أن يكون مُطلقاً أو نسبياً. ففي النمط الأول تتجمّع كل مظاهر السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، وتكون باقي الهيئات مجرد هيئات إدارية ليس سوى تنفيذ إرادة الحاكم الفرد أو الهيئة الحاكمة. أمّا التركيز النسبي للسلطة، فيعني وجود العديد من الهيئات الحاكمة، ولكنها ليست على درجة واحدة من حيث القوة والصلاحيات، إنما هيئات مُتدرّجة تُسيطر كل منها على ما دونها من هيئات، بحيث ينتهي البناء الهرمي إلى هيئة عليا لها الكلمة الحاسمة في جميع القرارات^(٣).

المطلب الثاني

الحكومة المقيدة

وهي الحكومة التي تخضع لأحكام الدستور، وتُطبّق مبدأ فصل السلطات، حيث تتوزّع السلطات بين عدّة هيئات، تختصّ منها بمجال مُعيّن أو بإحدى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أي تُباشر أحد

(١) - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(٢) - د. محمد رفعت عبد الوهاب مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٣) - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٢٨ - ٤٧٣.

مظاهر السيادة، وتُمارس الرقابة على بعضها البعض. والحكومة المُقيّدة، التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، هي الحكومة القانونية المثالية، لأنّ تركيز السلطات في ظل الحكومة المطلقة يجعل خضوعها للقانون خضوعاً صورياً وشكلياً^(١).

المبحث الرابع

الحكومات من حيث كيفية اختيار رئيس الدولة

تُقسم الحكومات من حيث كيفية اختيار رئيس الدولة إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.

والحكومة الملكية هي التي يتولّى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة مدى الحياة أو طالما كان متمتعاً بالأهلية القانونية، بغضّ النظر عن التسمية التي تُطلق عليه (ملك، أمير، سلطان، إمبراطور، قيصر،..... إلخ). والنظام الملكي قد يكون مُطلقاً، بحيث يجمع الحاكم في يده جميع السلطات والصلاحيات، دون مشاركة أيّة سلطة أخرى. وقد يكون دستورياً، حيث يُمارس الشعب السلطة بواسطة الهيئات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ويكون الحاكم مجرد رمز لوحدة الدولة^(٢).

والنظام الملكي، أو الحكومة الملكية، هو أقدم أنواع الحكومات ظهوراً، وكان هو النظام الشائع والسائد في أغلبية الدول حتى قيام الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩م.

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٢) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ١٣٧.

أما الحكومة الجمهورية، فهي الحكومة التي يتقلد فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخاب ولمدة محددة بموجب الدستور. وفي ظل هذه الحكومة، لا يتمتع أي شخص أو عائلة بحق ذاتي في تولي رئاسة الدولة، بل، يكون ذلك على أساس المساواة للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط للترشيح لرئاسة الجمهورية^(١).

المطلب الأول

الفروق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

وتتجلى الفروق بين هاتين الحكومتين من حيث كيفية إسناد السلطة إلى رئيس الدولة، ومن حيث المسؤولية الرئاسية في كل منهما.

أولاً: كيفية إسناد السلطة إلى رئيس الدولة:

يتولى رئيس الدولة منصبه في الحكومة الملكية عن طريق الوراثة في نطاق أسرة أو عائلة معينة. في حيث يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة عن طريق إرادة المواطنين في الدولة. ولذلك يعتبر الملوك والسلطين أن حقهم في تولي الحكم هو حق شخصي مدّة حياتهم، بينما يتولى رئيس الجمهورية منصبه لمدة محددة دستورياً.

ولذلك، تهتم دساتير الدول ذات الأنظمة الملكية ببيان كيفية توارث العرش وتنظيم الوصاية على الملك القاصر، وغيرها. بينما تتجه دساتير

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٤٤.

الدول ذات الأنظمة الجمهورية إلى تنظيم طريقة انتخاب رئيس الجمهورية،
وتجديد انتخابه، وتحديد مدة الرئاسة...

وتختلف الدساتير في طريقة اختيار رئيس الجمهورية، حيث توجد
ثلاث طرق لهذا الاختيار: اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب، اختياره
من قبل البرلمان، واختياره من قبل الشعب والبرلمان معاً^(١).

١- انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب:

يعتمد هذا الأسلوب على انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب
بشكل مباشر، أي على درجة واحدة، أو بطريقة غير مباشرة، أي على
درجتين أو مرحلتين، حيث يقوم الناخبون بانتخاب مندوبين عنهم، ثم يتولّى
هؤلاء المندوبون مهمة انتخاب رئيس الجمهورية.

ويأخذ بطريقة الانتخاب المباشر عدد من دساتير دول العالم،
كدساتير معظم دول أمريكا الجنوبية. أمّا طريقة الانتخاب غير المباشر،
فتُطبّق في الأرجنتين والولايات المتحدة الأمريكية، وغيرهما من الدول.

ويؤخذ على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب أنها
تقوّي مركز رئيس الجمهورية إزاء البرلمان، مما يجعل كفة السلطة التنفيذية
ترجح على كفة السلطة التشريعية، خصوصاً وأنّ القاعدة الانتخابية لرئيس
الجمهورية هي أكثر اتساعاً من القاعدة الانتخابية للنواب الذين يُنتخبون
ضمن إطار الدائرة الانتخابية لكلّ منهم. ولكنّ هذا النقد لا يأخذ بالاعتبار
الصلاحيات الدستورية للبرلمان، الذي له سلطة التشريع والرقابة المالية

(١) - حول هذا الموضوع، انظر:

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٤٥ - ١٥٤.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٨٨ - ١٩٤.

- د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١١٣ - ١٢١.

- د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ١٣٧ - ١٤٨.

والسياسية على السلطة التنفيذية، مما يضمن تحقيق التوازن مع سلطة الرئيس المُنتخب من قبل الشعب، وخصوصاً إذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى حزب سياسي غير الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية^(١).

٢- انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان:

تُعطي دساتير الدول التي تعتمد النظام البرلماني وحده صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية، ومن ثمَّ يصل رئيس الجمهورية إلى منصبه عن طريق السلطة التشريعية.

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تجعل رئيس الجمهورية خاضعاً لبرلمان، لاسيما إذا أجاز الدستور اختياره لأكثر من ولاية رئاسية، مما يدفع رئيس الجمهورية إلى انتهاج سياسة تُرضي البرلمان، مما يؤدي إلى إضعاف سلطة الرئيس وفقدانه لاستقلاله عن البرلمان^(٢)، ومن ثمَّ إيقاع البلاد في أزمات سياسية حادة.

٣- انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان والشعب معاً:

تبنّت بعض الدساتير طريقاً وسطاً في اختيار رئيس الجمهورية، وذلك بتحويل صلاحية هذا الاختيار للشعب والبرلمان معاً، تقادياً للمآخذ المسجّلة على اختيار الرئيس من قبل الشعب أو البرلمان على وجه الانفراد. ويمكن أن يتحقّق هذا الأمر بإحدى صورتين:

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٦-١٤٧.

(٢) - المرجع السابق، ص ١٤٧.

أ- أن يتم ترشيح رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، ثم يُعرض هذا الترشيح على الشعب لإبداء الرأي فيه من خلال استفتاء عام. وقد اعتمدت هذه الطريقة الدستور المصري لعام ١٩٧١، والدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣.

ب- وقد يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مؤلفة من أعضاء البرلمان ومن عدد مساوٍ لهم يجري اختيارهم بالاقتراع العام من قبل الشعب. وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور الأسباني لعام ١٩٣١^(١).

ثانياً: مسؤولية رئيس الدولة:

من المبادئ التي جرى النصُّ عليها في الدساتير الملكية انعدام المسؤولية الجنائية والسياسية للملك كقاعدة عامة، إذ تنصُّ على أنَّ ذات الملك وحقوقه لا تُمسُّ. وهذا ما نصَّ عليه الدستور الأردني النافذ في المادة ٣٠/ منه التي تقضي بأنَّ "الملك هو رأس الدولة، وهو مصون من كلِّ تبعة ومسؤولية".

ويعود هذا المبدأ في أصوله إلى القاعدة الإنكليزية القائلة بأنَّ "الملك لا يُخطئ" *The King can do no wrong*. ومبدأ عدم مسؤولية الملك هو مبدأ مُطلق، ليشمل كلا المسؤوليتين الجنائية والسياسية. فهو غير مسؤول جنائياً، سواءً عن الجرائم المُتعلِّقة بوظيفته، كجريمة الخيانة العظمى، أو عن الجرائم العادية التي يرتكبها خارج إطار وظيفته، والتي يُعاقب القانون الأفراد على ارتكابها، كجريمة القتل مثلاً. كما أنه غير مسؤول سياسياً عن

(١) - د. علي يوسف الشكري، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٣.

ودكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوريين مرجع سابق، ص ١١٦.

أعماله وتصرفاته وقراراته المتعلقة بشؤون الحكم، إذ تقع هذه المسؤولية كاملة على عاتق الوزارة والوزراء.

وهذا ما نصت عليه المادة /٤٩/ من الدستور الأردني: "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تُخلى الوزراء من المسؤولية"، والمادة /٩٥/ منه، والتي تُقرّر أنّ "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة"^(١).

أمّا في الحكومات الجمهورية، فالرئيس مسؤول عمّا يرتكبه من جرائم عادية مثل بقية أفراد الشعب، كما يُسأل جنائياً عن الأعمال المُتصلة بمنصبه إذا ما شكّلت جرائم، كجريمة الخيانة العظمى، إذ تُتبع في محاكمته إجراءات خاصة تنصُّ عليها الدساتير، حمايةً له من التهم الكيدية.

أما من ناحية المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فتختلف الدساتير بشأنها، إذ تكفي بعض الدساتير بتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وتعفيه من المسؤولية السياسية التي تقع على عاتق الوزارة، كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦. في حين تُقرّر دساتير أخرى مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، وتُتيح إمكانية عزله من منصبه قبل انتهاء مدّة رئاسته، كالـدستور الأسباني والدستور الألماني^(٢).

المطلب الثاني

المفاضلة بين النظام الملكي والنظام الجمهوري

في عام ١٩٢٠، لم يكن يوجد سوى ثلاث جمهوريات في العالم هي: سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية، وهايتي. أمّا في الوقت الحالي، فقد

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(٢) - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٨.

أصبحت الغالبية العظمى من دول العالم تُطبّق النظام الجمهوري، نظراً لعيوب النظام الملكي ومساوئه الكثيرة، إذ يُفرضُ الملك على الشعب والدولة عن طريق الوراثة بَعْضُ النظر عن مدى صلاحيته الشخصية لتولي الرئاسة، ودون أيّ تدخلٍ لإرادة الشعب في اختياره. ويترتب على ذلك أن يتبوأ الملك موقعه مدى حياته، ولا يُمكن التخلُّص منه بوسائل ديمقراطية، لأنّ النظام الملكي يتنافى مع أساس الديمقراطية، مما يؤدي إلى وقوع اضطرابات، وثورات ضد الملوك الذين يظهر فسادهم وعدم صلاحيتهم واستبدادهم بالسلطة. أمّا النظام الجمهوري، فإنه يتوافق مع مبدأ الديمقراطية، ومع مبدأ المساواة الذي تكفله الديمقراطية، حيث لا تقتصر رئاسة الدولة على شخص مُعيّن بالذات، بل يحقُّ لجميع المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط الدستورية للترشيح لتولي منصب رئاسة الدولة، كما يتمُّ انتخاب الرئيس من قبل الشعب أو مُمثّليه.

ومع ذلك، يسند بعض الفقهاء إلى النظام الملكي مزايا مُتعدّدة، إذ إنه يُجنّب البلاد المعارك الانتخابية وما يُصاحبها من منازعات في سبيل الوصول إلى رئاسة الدولة، حيث أنّ الملك يعتلي العرش بهدوء ودون نزاعات حزبية أو اضطرابات سياسية، بالإضافة إلى استقلال الملك عن الأحزاب السياسية، مما يكفل حفظ التوازن بين السلطات المختلفة في الدولة. والحقيقة أنّ هذه المزايا وهمية، لأنّ أنصارها يقفون ضدّ المبدأ الديمقراطي ذاته، ويتجاهلون أنّ المعارك الانتخابية تجري أيضاً عند انتخاب أعضاء المجالس التمثيلية، وأنّ الملوك، وخاصة في البلدان النامية، غير مستقلّين عن الأحزاب السياسية، ولا يقفون على الحياد بين القوى السياسية المتنافسة، إضافةً إلى أنّ توارث العرش لا يجري دائماً بهدوء وبدون منازعات، وبشكل خاص في الأنظمة الملكية العربية. وفي كلّ الأحوال، ثمة

دور كبير للظروف والحقائق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية التي تختلف من دولة لأخرى، ومن نظام سياسي لآخر^(١).

المبحث الخامس

الحكومات من حيث تركيز السلطة

يعتمد هذا التقسيم على عدد الأشخاص الذين يُمارسون السلطة ويدعون السيادة لأنفسهم: هل هو حاكم فرد، أم أقلية من الأفراد، أم الشعب بأسره؟ ومن ثمّ تكون إزاء ثلاثة أنواع من الحكومات اعتماداً على معيار السلطة: الحكومة الفردية، وحكومة الأقلية، والحكومة الديمقراطية (حكومة الشعب).

المطلب الأول

الحكومة الفردية (المونقراطية)

إنّ مصطلح "مونقراطية" هو مصطلح يوناني يتكوّن من مقطعين، هما: (Monos) ويعني واحد و(Kratos) ويعني حكم، أي حكم الفرد الواحد، وفي هذا النظام تتركز السلطة في يد شخص واحد ويباشرها بنفسه مهما اختلفت ألقابه، وسواءً أكان قد وصل إلى منصبه عن طريق الوراثة أو

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٣.

- د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١١٩-١٢٠.

بالقوة. وتتنوع الحكومات الفردية إلى حكومة ملكية مطلقة وحكومة ديكتاتورية.

أولاً: الحكومة الملكية المطلقة:

رأينا سابقاً أن السلطة في هذا النوع من الحكومات تتركز في شخص الملك، ويُمارسها بصورة كاملة، حيث يكون مُطلق التصرف في شؤون حكم البلاد، دون محاسبة أو مراقبة أو مشاركة من أحد. والملك يتولّى الحكم عن طريق الوراثة، وليس بناءً على اختيار الشعب. ويُميّز الفقه عادةً بين الملكية المطلقة الاستبدادية حيث لا يخضع لحكم القانون، والملكية المطلقة القانونية، حيث يجمع الملك في يده كافة السلطات، إلا أنه يخضع للقانون ويتقيّد بأحكامه^(١).

وهكذا، يتفق النوعان في تركيز السلطة في شخص الملك الفرد، ولكنهما يختلفان من حيث الخضوع أو عدم الخضوع للقانون. ونحن نرى أن الاختلاف بين الملكية الاستبدادية والملكية المطلقة القانونية هو اختلاف صوري وشكلي وغير حقيقي، لأن الملك في الحالتين يجمع كل السلطات في يده، وهو يضع القوانين بإرادته ويُعدّلها أو يُغيّرُها بإرادته أيضاً، ولا مجال للقول بأنه يخضع للقانون طالما أنه لا يخضع لأية مراقبة أو محاسبة، ويمكن أن تتحوّل الملكية إلى ملكية مُقيّدة أو دستورية عندما يكون دور الملك ثانوياً في الحياة السياسية (يملك ولا يحكم)، كما هو الحال في انكلترا وهولندا والسويد^(٢).

ثانياً: الحكومة الديكتاتورية:

(١) - د. محمود سعيد عمران، د. أحمد سولم العمري، د. محمد علي الفوزي: النظم السياسية عبر العصور،

دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص ٣٤.

(٢) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٠ - ١٦١.

وهي أن تتركز السلطة في يد شخص واحد يصل إلى منصبه اعتماداً على قوة شخصيته وكفائته ومواهبه الشخصية.

إذاً، هناك قاسم مشترك بين الحكم الديكتاتوري والحكم الملكي المطلق، هو استئثار شخص واحد بالسلطة والسيادة في الدولة، غير أن الحكم الديكتاتوري يختلف عن الحكم الملكي المطلق في أن الملك يتولى الحكم عن طريق الوراثة والحق الذاتي، بينما يصل الحاكم الديكتاتوري إلى السلطة عن طريق قوته وكفائته وشخصيته.

وهكذا فإنّ الديكتاتورية هي الحكومة التي يقبض فيها فرد على زمام الحكم ويُبأشر السلطة على أساس القوة والعنف^(١). هذا، ويُميّز بعض الفقهاء بين ديكتاتورية مذهبية (Idéologique) تستند على مذهب فلسفي علمي مُعيّن، وديكتاتورية تجريبية (Empirique) لا تستند على أساس مذهب عقائدي، وإنما تقوم على الممارسة والعوامل الاكتسابية التجريبية^(٢).

* الخصائص العامة للديكتاتورية:

يتميّز الحكم الديكتاتوري بخصائص عامة يُمكن إجمالها بما يلي:

١- شخصنة السلطة:

الديكتاتورية حكومة شخصية، حكومة الفرد القوي، الذي يستمدُّ السلطة من قوته وكفائته الشخصية، وليس من الشعب.

ومع ذلك، فإن الحاكم الديكتاتوري يُحاول إضفاء الطابع الشعبي والديمقراطي على نظام حكمه، فيزعم بأنه مُمثّل الشعب وأنه تولّى بناءً على إرادة هذا الشعب، كما قد يلجأ إلى إجراء الانتخابات والاستفتاءات الشعبية وتكوين المجالس النيابية. ولكن هذه الانتخابات صورية وشكلية، لا تتضمن

— (١) Duverger (M.), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, op.cit., P. ١٢٩

— (٢) Burdeau (G.), Traité de Science Politique, op. cit., P. ٣٩١.

أية تعددية حقيقية للبرامج والأفكار. كما أن الاستفتاءات الشعبية هي دائماً وسيلة ومناسبة لإعلان التأييد لشخص الدكتاتور. أما المجالس النيابية، فهي لا تُمارس أية سلطة حقيقية، وإنما هي مجالس صورية وشكلية تُؤيد بالإجماع السياسة الحكومية^(١).

٢- تركيز السلطة:

في النظم الدكتاتورية، تتركز جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد الدكتاتور وحده، ولا يوجد فصل حقيقي بين السلطات، بل وحدة هذه السلطات وتركيزها في الحاكم الأوحد، الذي تُعونه مجالس وهيئات تنفيذية. إنه صاحب السلطة التشريعية، وإذا كان هناك مجلس نيابي فإنه يُفوض الدكتاتور بسنّ التشريعات. كما أنه صاحب السلطة التنفيذية، وقائد الجيش، ورئيس الحزب الواحد، ورئيس السلطة القضائية التي لا تتمتع بأية استقلالية حقيقية. وهكذا، تكون كلّ الدولة وسلطاتها العامة في قبضة الدكتاتور. هكذا كان موسوليني في إيطاليا، وهتلر في ألمانيا^(٢).

٣- انعدام الرقابة والمسؤولية:

تتفر الأنظمة الديكتاتورية بطبيعتها من الخضوع لأيّ نظام للرقابة أو لتحديد مسؤولية السلطة، سواءً أكانت هذه الرقابة سياسية أو قضائية. فالمجلس النيابي هو واجهة شكلية بلا اختصاصات جدية، ولا يُمكنه ممارسة الرقابة السياسية على الديكتاتور وحكومته. كما أن المبدأ السائد في ظل

— (١) Prélot (M.)- Boulouis (J.), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris, 1978, P. 120.

(٢) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٦٥ - ١٦٦.

الأنظمة الديكتاتورية هو مبدأ عدم المسؤولية أمام القضاء بالنسبة لغالبية القرارات والتصرفات الحكومية. ويتم تبرير عدم المسؤولية استناداً إلى نظرية الضرورة ونظرية أعمال السيادة التي لا يمكن خضوعها لأيّة رقابة. كما يُصوّر الدكتاتور نفسه بأنه تعبيرٌ عن روح الأمة، وتجسيدٌ لفكرها وطموحاتها، ومن ثمّ فهو لا يمكن أن يُخطئ (الزعيم دائماً على حق)، ولا يمكن أن يكون موضع مراقبة ومحاسبة^(١). وهكذا، يسود مبدأ عدم المسؤولية عن غالبية ممارسات السلطة الحاكمة، وعدم خضوعها لأيّ مظهر من مظاهر الرقابة، وذلك بخلاف الأنظمة الديمقراطية حيث تخضع قرارات السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية السياسية، وللرقابة القضائية التي تملك إلغاء القرارات المخالفة للقوانين النافذة والتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمواطنين من جراء اتخاذ هذه القرارات وتنفيذها^(٢).

٤- انعدام الحقوق والحريات العامة:

يقوم النظام الديكتاتوري على تركيز السلطة، وعدم احترام القوانين، مما يؤدي بالضرورة إلى انعدام حقوق الأفراد السياسية والحريات العامة التي تُقرّها وتصونها النظم الديمقراطية. فالنظم الديكتاتورية تنفر من المعارضة السياسية، مما يؤدي إلى خنق الحرية السياسية وحرية التعبير إلاّ إذا كانت تصبّ في خدمة الاتجاه الفكري والإيديولوجي للنظام الحاكم. فقد تنصّ دساتير بعض الأنظمة الديكتاتورية على بعض الحقوق والحريات العامة، ولكن لا يجوز مباشرة هذه الحقوق والحريات إلاّ في الحدود التي يرسمها النظام الحاكم ذاته.

(١) - Prélot (M.), op. cit., P. ١١-

(٢) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٣٠.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٦٧.

أمّا الانتخابات، فهي احتفالات صورية لتأييد سياسة الحاكم وتأييد مرشحيه إلى الانتخابات، وحرية الاجتماع ممنوعة إلا ضمن إطار المؤسسات التابعة للحزب الحاكم^(١).

وغالبا ما تلجأ النظم الديكتاتورية إلى انتهاج سياسة تقوم على إظهار الدولة بمظهر السموة على الدول الأخرى، مما يُلهب حماس المواطنين ويُلهمهم عن المطالبة بحقوقهم وحررياتهم، وهذا ما فعلته النازية من خلال الزعم بتفوق العرق الآري وسموه على باقي الأجناس، وما فعلته الفاشية من خلال التّغلي بأمجاد الإمبراطورية الرومانية والسعي إلى استعادتها وتجديدها^(٢).

٥- النظام الشمولي:

من سمات النظم الديكتاتورية أنها نظم شمولية تقوم على أساس تدخل الدولة في جميع المجالات الاجتماعية والثقافية والروحية والاقتصادية، معتمدةً على إيديولوجية واحدة، وفكر واحد، وحزب واحد.

فسلطان الدولة يمتدُّ على كلِّ أوجه الحياة، ولا يترك أيَّ مجال للمبادرة الفردية، بحيث تُصبح الدولة، على حدِّ قول أحد الفقهاء، "بمثابة إله أو معبود ليس للأفراد أمامه سوى الركوع لإرادته والسجود"^(٣).

هذه السمة الشمولية وُجِدَتْ في الديكتاتوريات التي عرفتها أوروبا بين الحربين، وفي التجارب الشيوعية في الاتحاد السوفياتي السابق وأوروبا الشرقية وغيرها. ولكنَّ الشمولية الشيوعية تهدف إلى تحقيق المساواة الفعلية بين الأفراد من الناحية الاجتماعية والاقتصادية، بخلاف

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٢) - د. محسن جلّيل، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٣) - د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ٥١٤.

الشمولية الغربية التي كان هدفها مصلحة الديكتاتور والطبقة المسيطرة اقتصادياً^(٣).

٦- نظام الحزب الواحد:

رأينا أن النظم الدكتاتورية لا تعرف اختلاف الآراء السياسية، ولا تُقرُّ بالمعارضة السياسية، كما تعتمد نظاماً شمولياً يأخذ بنظام الحزب السياسي الواحد، الذي يُعبّر عن مبادئ النظام الديكتاتوري وآرائه السياسية وعقيدته الإيديولوجية، ويسعى لاحتواء كافة قطاعات المواطنين والقطاعات المهنية وملء الفراغ السياسي الناجم عن عدم وجود أحزاب سياسية أخرى، وتأطير الشعب لضمان انضمامه إلى الحزب الواحد وفكره، ومن هنا التنظيم الهرمي للحزب، وسيطرته على سلطات الدولة العامة، ورسم سياستها العامة طبقاً لمبادئه وأهدافه.

وبمعنى آخر، الحزب الواحد هو تنظيم رسمي وحزب حكومي، يعتمد على الطاعة العمياء وتنفيذ قرارات قيادته وتعليماتها دون أدنى معارضة، وهذا يتناقض إلى حدٍّ كبير مع طبيعة الأحزاب الديمقراطية التي تعتمد تعددية الأحزاب والأفكار والبرامج والإيديولوجيات^(٤).

المطلب الثاني

حكومة الأقلية

وتُعتبر مرحلة انتقالية بين الحكومة الفردية، حيث تتركز السلطة في يد شخص واحد أو حاكم واحد، وحكومة الشعب أو الحكومة الديمقراطية.

(٣) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٤) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٣٢.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٦٩ - ١٧٠.

وتُسمَّى هذه الحكومة الحكومة الأوليفارشية إذا كانت النخبة الحاكمة تنتمي إلى فئة الأغنياء أصحاب الثروة، والحكومة الارستقراطية إذا كانت السلطة في يد مجموعة من الأفراد المُتميّزين من حيث المركز الاجتماعي أو العلمي^(١).

وهكذا، فإنَّ حكومة الأقلية تنقل السلطة والسيادة من شخص الملك المُطلق أو الديكتاتور إلى مجموعة محدودة من الأفراد تُهيمن على حكم البلاد، ويرتكز أساس امتيازاتها غالباً على الثروة المادية أو المستوى العلمي أو مركز اجتماعي- طبقي- مرموق. وقد أثبت التاريخ أنَّ تطوُّر النظام السياسي قد مرَّ عموماً بثلاث مراحل: حكومة الفرد، ثمَّ حكومة الأقلية، وأخيراً حكومة الشعب أو الحكومة الديمقراطية^(٢).

هذا، ومن أبرز تطبيقات حكومية الأقلية ما عرفته المدن اليونانية القديمة، كمدينة إسبارطة، حيث كان الحكم والسلطة احتكاراً لفئة محدودة من شعب المدينة على أساس الثروة والفروسية، وكذلك، تنتمي إلى نظام حكومة الأقلية تلك النظم التي كانت حتى وقتٍ قريبٍ نسبياً تُقَيِّدُ حقَّ الترشيح والانتخاب على أساس امتلاك حدٍّ أدنى من الثروة أو دفع مقدار من الضرائب للدولة^(٣). وهذا أدَّى إلى حصر السلطة في الطبقة الغنيَّة دون عموم الشعب.

(١) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٣٥-١٣٦.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٩٦-١٩٧.

(٢) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٧٣-١٧٤.

(٣) - Prélot (M.), op. cit, pp. ١٣٣- ١٣٤.

المطلب الثالث

الحكومة الديمقراطية

يُعتبر مفهوم الديمقراطية من أكثر المفاهيم السياسية استعمالاً منذ قديم الزمان. وقد تمَّ اشتقاق كلمة "الديمقراطية" من اللغة الإغريقية، وهي مُركبة من مقطعين هما: (Demos) وتعني الشعب، و(Kratos) وتعني الحكم أو السلطة. وبذلك يكون المعنى اللغوي لكلمة الديمقراطية "سلطة الشعب".

وهكذا، فإنَّ الحكومة الديمقراطية هي النظام السياسي الذي يجعل الشعب مصدر السلطة والسيادة في الدولة، ومن ثمَّ له وحده الحقُّ في ممارسة السلطة باعتباره صاحب السيادة. والمقصود بالشعب هنا "الشعب السياسي" الذي يتمتع بالحقوق السياسية، وليس الشعب بمفهومه الاجتماعي، على أن تكون الغاية من مباشرة السلطة هو صالح الشعب بأكمله، لذلك فإنَّ الديمقراطية هي حكم الشعب السياسي من أجل الشعب بأكمله.

وبهذا المعنى يُعرّف المفكّر الفرنسي "مونتيسكيو" الديمقراطية بقوله: "حيثما يكون للشعب في مجموعته السلطة السيادية العليا، فهذه هي الديمقراطية"^(١).

كما يرى الفقيه الفرنسي "مارسيل بريلو" أنَّ النظام الديمقراطي هو ذلك النظام الذي يُحقّق مشاركة غالبية الشعب في شؤون السلطة العليا على نحو فعّال وحققي، بحيث تكون للشعب الكلمة العليا.

ومن جهته، المفكّر الفرنسي "جان جاك روسو"، وبعد أن يؤكّد أنَّ الديمقراطية الكاملة والمثالية هي التي تضمن الاشتراك الفعلي للشعب في إصدار القوانين والقرارات السياسية، يقول إنَّ الديمقراطية الممكنة التطبيق

(١) - أوردَ هذا التعريف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٨٠.

هي أن يكون للشعب الكلمة العليا والقرار الأخير عن طريق انتخاب ممثليه في البرلمان، والرقابة عليهم، واشتراك الشعب مباشرة في إقرار بعض القوانين الهامة^(٢).

وتتحصّر الدراسة، في هذا المطلب، في خصائص الديمقراطية التقليدية التي ظهرت وتطوّرت في دول أوروبا الغربية، وأوجه الاختلاف بينها وبين الديمقراطية الماركسية.

أولاً: خصائص الديمقراطية التقليدية أو الغربية:

وتتميّز هذه الديمقراطية بالخصائص العامة التالية:

١- الديمقراطية التقليدية مذهب سياسي:

تهدف الديمقراطية إلى تمكين الشعب من ممارسة السلطة السياسية في الدولة، إمّا مباشرة أو بواسطة نواب ينتخبهم ويُفوضهم ممارسة السلطة نيابة عنه. وبذلك فإنها تقوم على مبدأ سيادة الأمة أو الشعب، وحقّ هذا الأخير في اختيار نظام حكمه وحكّامه.

وهكذا فإنّ الديمقراطية الغربية، بعكس الديمقراطية الاجتماعية والديمقراطية الاشتراكية، هي مذهب سياسي محض، وليست مذهباً اجتماعياً أو اقتصادياً، أي أنها تسعى لتحقيق ممارسة الشعب للسلطة، دون أن تتعدّى ذلك إلى محاولة إنجاز أهداف اجتماعية أو اقتصادية لرفع مستوى حياة الفئات الاجتماعية الفقيرة أو تحقيق قدر من الضمانات الاجتماعية لها^(٣).

٢- الديمقراطية التقليدية فردية:

تستند هذه الديمقراطية إلى المذهب الفردي، الذي يقوم على أساس تقديس حقوق الأفراد وحرّياتهم، من منطلق أنها سابقة لوجود الجماعة

(٢) - انظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٣) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ١٩٩.

والدولة، وأنها حقوق طبيعية ثابتة ولمسيقة بالذات الإنسانية، بحيث لا يجوز التصرف بها أو التنازل عنها، تحت طائلة فقدان الإنسان بجزء من إنسانيته. وتأسيساً لذلك، فإن أفراد الشعب يتمتعون بحقوقهم السياسية ويساهمون في شؤون الحكم بصفتهم مواطنين، بصرف النظر عن أي اعتبار آخر يتعلق بمراكزهم الاجتماعية أو انتمائهم إلى طبقة اجتماعية معينة^(١).

٣- الديمقراطية التقليدية تتأسس على مبدأ الحرية والمساواة القانونية: تُقر هذه الديمقراطية الحرية الفردية وضرورة كفالة حقوق الفرد وحياته، وضمان استقلاله إزاء السلطة الحاكمة والجمعيات والنفقات التي قد يندرج في عضويتها، باعتبار الفرد نواة المجتمع، وبدون حرية الأفراد لا حرية للشعب بكامله. كما تقوم على مبدأ المساواة القانونية، الذي يعني عدم التفرقة أو التمييز بين الأفراد في تمتعهم بالحقوق والحرريات التي يكفلها الدستور والقوانين. ولكن هذه المساواة لا تعني المساواة الفعلية بين الأفراد من حيث ظروف الحياة المادية والمعيشية، والتي تطمح إليها المذاهب الاشتراكية^(٢).

٣- الديمقراطية التقليدية تقوم على التعددية السياسية: ترتكز الديمقراطية التقليدية على وجود إطار من الحرية الفكرية والإيديولوجية، بحيث يجب السماح لكل الإيديولوجيات والاتجاهات السياسية، وعلى قدم المساواة، بالتعبير عن نفسها بضمانات يحددها الدستور والقوانين. هذه التعددية السياسية والإيديولوجية تتضمن حتماً تعددية الأحزاب السياسية التي يسعى كل منها للحصول على أكبر قدر من التأييد

Hauriou (A.), *Driot Constitutionnel et Institutions Politiques*, op. cit., P. ١٢٨.- (٢)

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

الشعبي ليفوز بالانتخابات، وتكون له الأغلبية البرلمانية التي تُمكنه من الحكم لتحقيق سياسته^(١).

٥- كفالة الديمقراطية التقليدية للحقوق والحريات الفردية^(٢):

لقد أرجع المذهب الديمقراطي أصل السلطة السياسية ومصدرها إلى الإرادة العامة للأمة، وقام لمحاربة السلطة المطلقة للحكام ومنع اعتدائهم على حقوق الأفراد وحرياتهم. ولهذا فإن الديمقراطية - كمذهب أو نظام حكم - ترمي إلى كفالة الحقوق الفردية، وحماية ممارسة الأفراد لحرياتهم، وعلى الأخص الحرية السياسية.

وتتجسد هذه الحماية في وضع حدّ لتدخل الدولة في ممارسة هذه الحقوق والحريات، بحيث تقوم بتنظيمها دون المساس بمضمونها، وتقرير ضمانات دستورية وقانونية لحمايتها ضد أي انتهاك من قبل الحكام^(٣).

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الديمقراطية التقليدية والديمقراطية الماركسية:

ومن أبرز هذه الاختلافات:

- ١- تقوم الديمقراطية التقليدية على التعددية الإيديولوجية والسياسية، بينما لا توجد تعددية إيديولوجية وسياسية في ظل الديمقراطية الماركسية، حيث لا يتم الاعتراف بشرعية أي اتجاه فكري وإيديولوجي مناقض للفكر الماركسي. ويوازي ذلك عدم الاعتراف بالتعددية الحزبية، ووجود حزب سياسي واحد يُسيطر على الدولة وجميع أجهزتها التشريعية والتنفيذية.

(١) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٢) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٠١.

٢- تعترف الديمقراطية التقليدية بالاختلاف بين سلطة الدولة وحرية الأفراد، وتسعى للتوفيق بينهما من خلال وضع ضمانات ضدّ تعسف الحكّام، ووضع بعض القيود القانونية على الحريات الفردية لضمان عدم تعارضها مع الصالح العام. أمّا الديمقراطية الماركسية، فنفترض وجود تطابق بين سلطة الدولة وحرية الأفراد، أي أنّ سلطة الدولة وقراراتها تُترجم إجماع الأفراد، باعتبار أنها تُعبّر عن مصلحة الطبقة العاملة. والحقيقة أنّ هذا التطابق غير واقعي، إذ لا يُمكن أن تتطابق الحرية الفردية مع سلطة الدولة ومصالحها، والنتيجة المنطقية لهذا الافتراض هو إهدار الحريات الفردية جزئياً أو بشكل كامل^(١).

ثالثاً: الديمقراطية التقليدية هي ديمقراطية سياسية:

تُسنَدُ أصل السلطة ومصدرها إلى الشعب الذي يتعيّن أن يُباشر السلطة السياسية مباشرة أو بواسطة نواب يختارهم لممارسة السلطة نيابة عنه. أمّا الديمقراطية الماركسية، فهي تُعطي الأولوية للديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية، أي للحقوق والضمانات الاقتصادية والسعي لتحقيق المساواة الفعلية، وليس فقط القانونية، بين فئات المجتمع كله.

(١) Hauriou (A.), op. cit, p. ٥٨٧.



الفصل الثالث

إسناد السلطة





تتنوع وسائل إسناد السلطة إلى نوعين رئيسيين، هما: وسائل غير ديمقراطية وأخرى ديمقراطية. وتتمثل الوسائل غير الديمقراطية في الاستيلاء والوراثة والاختيار، أما الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة فتتخصص في وسيلة واحدة هي الانتخاب.

المبحث الأول

الوسائل أو الأساليب غير الديمقراطية لإسناد السلطة

المطلب الأول: الاستيلاء^(١)

يتم الاستيلاء على السلطة بالقوة بأحد أسلوبين هما الثورة أو الانقلاب. وقد تحدثنا عنهما بشكل تفصيلي بصدد دراسة انتهاء الدساتير، ولذلك فإننا سنقتصر هنا على استعراض الثورة والانقلاب بإيجاز كوسيلة للاستيلاء على السلطة بشكل غير ديمقراطي. فالثورة والانقلاب هما أسلوبان غير قانونيين لإسناد السلطة، على الرغم من أن بعض الفقهاء يعتبرون الثورة أسلوباً ديمقراطياً، انطلاقاً من أنها آخر الوسائل المتاحة للشعب للتخلص من حكم فاسد واستبدادي عندما تنعدم إمكانية استخدام غيرها من الوسائل، ومن هنا الارتباط بين الثورة والنظريات الديمقراطية المستندة إلى الديمقراطية الشعبية.

هذا، ويُميز الفقه الدستوري بين الثورة والانقلاب على أساس معيارين: يعتمد المعيار الأول على مصدر "الحركة"، فإذا كان الشعب هو الذي قام

(١) - انظر: د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٠-١٠٦، ود. كمال الغالي،

مرجع سابق، ص ١٩١-١٩٢.

بها فهي ثورة، وإذا قامت بها إحدى الهيئات الحاكمة بهدف الاستيلاء على السلطة دون أتباع أحكام الدستور واحترامها، فإنَّ "الحركة" تُعتبر انقلاباً. أمَّا المعيار الثاني، فيقوم على أنَّ أساس التفرقة بين الثورة والانقلاب هو الأهداف والغايات التي قامت "الحركة" من أجل تحقيقها.

وعلى هذا الأساس، إذا كان هدف الحركة هو مجرد إحلال فريق جديد في السلطة مكان الفريق السابق، فإنها لا تعدو كونها مجرد انقلاب. أمَّا إذا كانت الحركة تستهدف إحداث تغيير جذري في النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي القائم، كأن يكون الهدف تغيير نظام الحكم من نظام ملكي إلى نظام جمهوري، أو استبدال نظام رأسمالي بنظام اشتراكي، فإنَّ الحركة تكون ثورة.

هذا، وغالباً ما تحرص الحكومات المنبثقة عن انقلاب أو ثورة على إضفاء المشروعية على نفسها من خلال أحد أسلوبين:

- ١- الأسلوب الأول هو أن تعتمد الحكومة الجديدة مذهب المشروعية القائم أو المفاهيم السائدة لإسناد السلطة، كأن يقوم الحاكم الذي يصل إلى السلطة بالقوة بمحاولة إضفاء المشروعية على حكمه عن طريق الانتخاب أو الاستفتاء الشعبي، وعندما يسود مذهب الحق الإلهي في المشروعية، يحاول الحكام الذين يصلون إلى السلطة بالقوة يُحاولون الظهور بمظهر المختارين من العناية الإلهية.
- ٢- أمَّا الأسلوب الثاني، فهو أن يُعلن الحكام الجدد عن مذهب جديد للمشروعية، ثمَّ يحاولون كسب التأييد الشعبي على أساسه^(١).

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٣.

المطلب الثاني: الوراثة

إن أسلوب الوراثة هو الأسلوب المعتمد في انتقال السلطة في ظل الأنظمة الملكية، وهو مستمد من فكرة انتقال الأموال في القانون الخالص، بحيث تُوَرَّث السلطة كما تُوَرَّث الزمة المالية. وقد كان هذا الأسلوب هو المصدر الأوحده لمشروعية السلطة حتى قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية، حيث حلت مكانها فكرة السيادة الشعبية وأسلوب إسناد السلطة بالانتخاب.

وقد اتخذت وراثة السلطة أشكالاً مختلفة عبر مراحل التاريخ:

١- ففي الملكيات القديمة في أوروبا الغربية، كانت السلطة تُوزَّع بين أحفاد الإمبراطور أو الملك المتوفى، فبعد وفاة صلاح الدين الأيوبي، وُزَّعت أقاليم الدولة بين أفراد أسرته.

٢- وقد تُوَرَّث السلطة إلى الأخ الأكبر أو الابن الأكبر. ففي بريطانيا، يُورَّث العرش إلى الابن الأكبر. وفي الأردن والمغرب والبحرين وعمان، تنتقل السلطة بالوراثة إلى الابن الأكبر. وفي السعودية إلى الأخ الأكبر سناً، وفي حال عدم وجود أخ فإلى الابن الأكبر. وفي قطر إلى الابن الأكبر إلا إذا عين الحاكم خلفاً له من أبنائه غير الابن الأكبر. وفي الكويت، يتم اختيار ولي العهد بناءً على ترشيح من الأمير ومبايعة من مجلس الأمة. وإذا لم يوافق هذا المجلس على مرشح الأمير، يقوم بترشيح ثلاثة على الأقل، ويُبایع المجلس أحدهم ولياً للعهد^(١).

(١) - د. كمال الغالي، المرجع السابق، ص ١٩٣.

المطلب الثالث

الاختيار أو التعيين

ومقتضى هذا الأسلوب أن يتم اختيار الخلف بواسطة السلف، كما فعل الخليفة أبو بكر الصديق عندما اختار الخليفة عمر بن الخطاب خلفاً له، على أن يقترن ذلك بتأييد أهل الحل والعقد من المسلمين. ويمكن أن يتم الاختيار من قبل مجلس: ففي إيطاليا الفاشية، كان المجلس الفاشي الأعلى هو صاحب الصلاحية في تعيين خلف "الدوتشي". وفي الاتحاد السوفياتي السابق، كان مجلس الرئاسة (البريزيديوم) هو الذي يُعين أصحاب المناصب التنفيذية في الدولة^(٢).

(٢) - د. كمال الغالي، المرجع السابق، ص ١٩٤ - ١٩٥.

المبحث الثاني

الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة (الانتخاب)

يوجد ارتباط وثيق بين الانتخاب والديمقراطية، مما جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطيات المعاصرة، بحيث يُعتبر ديمقراطياً النظام السياسي الذي يتم فيه اختيار الحكّام عن طريق الانتخاب، لأنه يُكرّس مشروعية الحكّام ويُعبّر عن إرادة الشعب. وهكذا فإنّ الانتخاب هو السلطة الممنوحة، بموجب القانون، للمواطنين الذين تتكوّن منهم "هيئة الناخبين" للمساهمة بشكل مباشر أو بالنيابة في تعيين الحكّام وتسيير شؤون الحكم.

المطلب الأول

تطور مفهوم الانتخاب^(١)

لقد تطور الانتخاب عبر المراحل التاريخية من حيث مفهومه ومجال تطبيقه. فالديمقراطية القديمة، وخاصة ديمقراطية أثينا الإغريقية، كانت عبارة عن نوع من "الأرستقراطية"، لأنّ الحقوق المدنية والسياسية كانت تقتصر على المواطنين الذكور، أمّا النساء والأرقاء فكانوا محرومين بشكل كامل من هذه الحقوق. ومع ذلك، فقد كانت هذه الديمقراطيات تقوم على المساهمة المباشرة لجميع المواطنين الذكور في اتخاذ القرارات. أمّا أسلوب

(١) - انظر: د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق،

الانتخاب، فكان يُتَّبَع في تعيين كبار الموظفين والقضاة، ولا يزال هذا الأسلوب مُتَّبَعاً في تعيين القضاة الإقليميين في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي تعيين قضاة المحاكم التجارية والمجالس التحكيمية في كلٍّ من فرنسا وبريطانيا.

وبعد انهيار الإمبراطورية الرومانية، تقلَّصت فكرة السلطة العامة في أوروبا، وانتشرَ نظام الإقطاع، وأصبح المجتمع يتألف من جماعات مغلقة ومتنافسة وتشكُّل الحقيقة الاجتماعية، وليس الأفراد المكوِّنين لها، الأمر الذي ترتَّب عليه أنَّ هذه الجماعات هي التي كانت تملك الحقوق، وأنَّ التمثيل في المجالس كان ينصرف إليها، إذ إنَّ الغرض الأساسي من التمثيل لم يكن آنذاك المشاركة في الحكم وتمكين الشعب من المساهمة في مباشرة السلطة، بل كانت وظيفة "المُمَثِّل" الدفاع عن مصالح الجماعة التي ينتمي إليها وحماية امتيازاتها.

ولذلك كان التمثيل يستمدُّ مفهومه من فكرة الوكالة العادية في القانون الخاص، والتي يترتَّب عليها - كما ذكرنا آنفاً - حقُّ الناخبين في إعطاء تعليمات ملزمة للنائب لا يجوز له الخروج عنها تحت طائلة العزل.

ولكن بعد ظهور نظريات السيادة الشعبية في القرن الثامن عشر، تمَّ الربط بين الديمقراطية والتمثيل عن طريق الانتخاب. فالسيادة الشعبية تفترض منطقياً الديمقراطية المباشرة، ولكنَّ تطبيق هذه الديمقراطية كان يصطدم باستحالة جمع المواطنين كلَّهم في "جمعية عامة"، وعدم امتلاكهم الوقت الكافي للاهتمام بالشؤون العامة، وعدم امتلاكهم المعلومات الكافية والإمكانات الضرورية لمناقشة القضايا العامة واتخاذ قرارات بشأنها^(١).

(١) - المرجع السابق، ص ٢٠٠.

يُضاف إلى ذلك أن الطبقة البرجوازية الصاعدة والملوك كانوا يسعون لاستبعاد الطبقات الفقيرة عن المشاركة في مناقشة وتسيير الشؤون العامة. وهكذا، كان لا بدّ من إيجاد "هيئة تمثيلية" تتولّى الحكم نيابةً عن الشعب، وذلك عن طريق الانتخاب الذي كان مُقتصرًا، في البداية، على بعض فئات الشعب (حق الاقتراع المُقيّد).

ولمّا كان التمثيل يتناقض مع جوهر السيادة الشعبية، التي لا تقبل التجزئة ولا التنازل أو التفويض وتكمن في الإرادة العامة للشعب، فقد أنكر "جان جاك روسو" على "المجالس التمثيلية" صفة نواب الشعب، ومن ثمّ يجب أن يقتصر دورهم على وضع مشروعات القوانين التي لا تُصبح نافذة، وتترتّب عليها آثار قانونية، إلاّ بعد إقرارها من قبل الشعب من خلال التصويت عليها.

الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩م لم تأخذ بنظرية جان جاك روسو كاملة، وإنما أخذت بمفهوم سيادة الأمة بدلاً من السيادة الشعبية، واعتبرت النواب ممثّلين عن الأمة ويُعبّرون عن إرادتها، ومن ثمّ اعتمدت "الوكالة العامة أو الشاملة"، التي أكّدت على استقلال البرلمان وأعضائه خلال مدّة النيابة عن مجموع الناخبين، وأنّ الوكالة الإلزامية باطلة حتى لو قبلها النائب، كما أنّ النواب يتوخّون الصالح العام وليس مصالح دوائرهم الانتخابية فقط، وبالتالي لهم حقّ التخلّ في جميع الأمور التي تهّم الدولة، ولا يجوز عزلهم قبل انتهاء مدّة ولايتهم إلاّ وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة^(١).

(١) - المرجع السابق، ص ٢٠٢.

وهكذا فإنَّ تطوُّر مفهوم الانتخاب في النظريات الديمقراطية الغربية ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطوُّر مفهوم التمثيل السياسي، والذي يرتبط بتكييف العلاقة بين الناخبين ونوابهم. هذه العلاقة التي تطوَّرت بدورها من وكالة قانونية إلزامية إلى وكالة نيابية جماعية من الأمة إلى مجموع النواب، وتفويض عام غير مُحدَّد.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ مفهوم التمثيل قد خضع لتطورات كبيرة لجهة نقله من المجال القانوني إلى المجال الواقعي الاجتماعي. فقد كان الفقه الدستوري والسياسي الغربي يأخذ بالمعنى القانوني للتمثيل، سواءً ضمن إطار الوكالة الإلزامية أو الوكالة الشاملة والنظريات التفسيرية والتبريرية لها، كنظرية النيابة ونظرية العضو. ولكن، ونظراً للثغرات الكبيرة التي يُعاني منها المفهوم القانوني للتمثيل، ظهر اتجاه فقهي يدعو إلى اعتماد مفهوم التمثيل الاجتماعي، الذي ينطلق من أنَّ الاقتراع الفردي لا يُعبِّر عن آراء المواطنين كأفراد مجردين، بل كأعضاء في جماعات خاصة ينتمون إليها إضافةً إلى انتمائهم الوطني.

فهم أعضاء في أحزاب سياسية، وفي تنظيمات مهنية، وفي طبقات اجتماعية لها مصالح مشتركة، ومن ثمَّ فإنَّ التمثيل ليس علاقة قانونية وإنما انعكاساً للاتجاهات والمصالح الموجودة فعلاً في المجتمع. يُضاف إلى ذلك أنَّ المواطنين ينظرون إلى النواب من الناحية الواقعية كمدافعين عن دوائهم الانتخابية أو مصالح مهنية لدى السلطات العامة.

كما أن النواب أنفسهم يتجهون في الحقيقة إلى تمثيل مصالح محلية
وجزئية، إلا إذا كانوا ينتمون إلى أحزاب سياسية تعتمد سياسات عامة
محددة^(١).

المطلب الثاني التكييف القانوني للانتخاب

هناك اختلافات فقهية حول تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب، إذ
يذهب البعض إلى أن الانتخاب حق شخصي من الحقوق الطبيعية للأفراد،
بينما ذهب البعض الآخر إلى أن الانتخاب هو مجرد وظيفة أو خدمة عامة
يؤتيها الأفراد لصالح الأمة. كما يميل الاتجاه الآخر إلى اعتبار الانتخاب
حقاً ووظيفة معاً، بينما يذهب فريق رابع يُمثل غالبية الفقهاء إلى اعتبار
الانتخاب سلطة قانونية مقررّة للناخب من أجل المصلحة العامة^(٢).

أولاً: الانتخاب حق شخصي طبيعي:

يذهب هذا الاتجاه إلى أن الانتخاب حق من الحقوق الطبيعية
للأفراد، يثبت لكل فرد له صفة المواطن، بحيث لا يجوز حرمان أحد من
هذا الحق إلا وفقاً للدستور والقوانين النافذة.

واعتبار الانتخاب حقاً شخصياً هو أهم نتائج نظرية سيادة الشعب،
على أساس أن كل فرد يمتلك جزءاً من السيادة الشعبية، وأنه يُمارس هذا
الجزء الذي يمتلكه عن طريق الانتخاب، ومن ثم فإن الانتخاب حق شخصي

(١) - د. كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٦-٢٠٨.

(٢) - د. عثمان خليل عثمان، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

يجب أن يتمتع به جميع الأفراد على أساس قاعدة المساواة التي تشمل الحقوق المدنية والسياسية على حدٍ سواء^(١). ويترتب على ذلك نتيجتين:

١- لا يجوز حرمان أحد من ممارسة هذا الحق الشخصي إلا على سبيل الاستثناء ولأسباب مُعَيَّنة، كعدم الأهلية، ومن ثمَّ يجب تقرير حق الاقتراع العام لجميع المواطنين.

٢- للأفراد كامل الحرية في استعمال هذا الحق أو عدم استعماله بدون إلزام، فمباشرة حق الانتخاب، وفقاً لهذه النظرية هو اختياري وليس إجبارياً^(٢).

ثانياً : الانتخاب وظيفية:

هذا الاتجاه يتواءم مع مبدأ سيادة الأمة الذي تبنته الجمعية التأسيسية التي تشكلت إثر قيام الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩. وتقوم على أساس أن السيادة لا تتجزأ ولا تتوزع على الأفراد، بل هي تعود إلى الأمة في مجموعها باعتبارها شخصية قانونية مُستقلة عن الأفراد المُكوِّنين لها. وبناءً على ذلك، فإنَّ الانتخاب هو مجرد وظيفة يؤديها المواطنون نتيجة لانتمائهم إلى الأمة صاحبة السيادة.

ويترتب على هذا الاتجاه أنه انطلاقاً من أن الانتخاب وظيفة وليس حقاً، فإنه يُمكن للأمة صاحبة السيادة تحديد الأشخاص الذين يُمارسون هذه الوظيفة وفقاً لشروط مُعَيَّنة تضعها، سواءً من حيث شرط النصاب المالي أو الكفاءة والمركز الاجتماعي، ومن ثمَّ فإنه ليس ضرورياً اعتماد نظام الاقتراع العام، بل يُمكن تقرير نظام الاقتراع المُقيَّد. كما أن للأمة الحق في

(١) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(٢) - د. عبد الغني يسوي عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

إجبار الناخبين على مباشرة الانتخاب باعتباره وظيفة أو خدمة عامة للامة^(١).

ثالثاً: الانتخاب حقّ ووظيفة:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب حقّ فردي ووظيفة اجتماعية واجبة الأداء في الوقت ذاته. ولكنّ فريقاً آخر يرى أنه لا يمكن الجمع بين هاتين الصفتين المتعارضتين معاً، بل يُعتبر الانتخاب حقّاً شخصياً في البداية، أي بمجرد وجود اسم الناخب في الجدول الانتخابي، ثمّ يتحوّل إلى وظيفة عند ممارسة عملية التصويت ذاتها^(٢).

والحقيقة ليس لهذا التمييز أيّة حجّة منطقية أو قانونية، إذ إنّ التمييز بين عملية القيد في الجدول الانتخابي ومباشرة حقّ الانتخاب هو تمييز مُصطنع، لأنّ العملية الانتخابية هي عملية متكاملة.

رابعاً: الانتخاب سلطة قانونية:

وينطلق هذا الاتجاه على أساس أنّ أيّاً من الاتجاهات السابقة لم يحظَ بإجماع الفقهاء، وأنّ تكييفها القانوني للانتخاب ليس تكييفاً سليماً. فالقول بأنّ الانتخاب وظيفة، وأنّ الأمة هي التي تُحدّد الأشخاص الذين يُباشرونه، يؤدّي من حيث النتيجة إلى أنّ كلّ سلطة حاكمة تستطيع، باسم الأمة، تحديد هيئة الناخبين وفقاً لمصالحها ومصالح الطبقة التي تنتمي إليها^(٣).

كما أنّ تكييف الانتخاب على أنه حقّ شخصي طبيعي لا يتوافق مع مفهوم القانون، لأنّ صاحب الحقّ يستطيع، قانونياً، التصرف به أو تفويض

(١) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

(٢) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٣) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

غيره بممارسته، بينما لا يستطيع الناخب القيام بمثل هذه التصرفات بالنسبة للانتخاب^(١). يُضاف إلى ذلك أن الحقوق الشخصية تنشأ وتتحدّد وفقاً لإرادة الأفراد، في حين أن القواعد القانونية التي تنظّم الانتخاب وتحدّد شروط مباشرته هي قواعد أمرّة لا يُمكن تعديلها أو تغييرها بإرادة الأفراد.

كما أن الحقوق الشخصية تُؤكّد مراكز قانونية لا يُمكن تغييرها أو تعديلها احتراماً لقاعدة عدم رجعية القوانين وقاعدة الحقوق المكتسبة، بينما لا يُؤكّد الانتخاب أية مراكز قانونية لا يجوز المساس بها، وإنما يُؤكّد مراكز عامة ومجرّدة، مما يُعطي المُشرّع حقّ تعديل مضمون الانتخاب وتغيير شروطه وفقاً لمقتضيات الصالح العام^(٢).

وبناءً على هذه الأسباب مجتمعة، يتجّه معظم الفقهاء إلى أن الانتخاب هو سلطة أو مُكّنة قانونية يقرّها القانون للناخبين وفقاً لشروط مُعيّنة لتحقيق المصلحة العامة. وهذه السلطة مُستمدّة من مركز قانوني موضوعي يملك المُشرّع تعديل شروط ممارسته طبقاً لمتطلّبات الصالح العام.

المطلب الثالث

الاقتراع العام والاقتراع المُقيّد

لقد كان الاقتراع المُقيّد هو السائد في معظم البلدان الغربية إلى عهد قريب، إلا أن اعتماد وتطبيق الاقتراع العام أخذ يعمّ غالبية الدول المعاصرة. أولاً: الاقتراع المُقيّد:

(١) - د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطابع البقعة، الكويت ١٩٨٢، ص ١٢٥.

(٢) - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢، ص ٢٣٦ - ٢٣٧.

وهو النظام الذي يشترط توافر نصاب مالي مُعَيَّن، أو كفاءة علمية، أو كليهما في المواطن لكي يتمتع بممارسة حق الانتخاب:

١ - شرط النّصاب المالي: يقوم نظام الانتخاب المُقيّد بشرط النّصاب المالي على قصر حق الانتخاب على مَنْ يملك عقاراً بقيمة مُعيّنة، أو مَنْ يدفع حداً أدنى من الضرائب، المباشرة، وقد استند أنصار هذا النظام إلى مجموعة من التبريرات هدفها الحقيقي هو حرمان الطبقات والفئات الفقيرة من المشاركة في الحياة السياسية وممارسة السلطة، وهذه التبريرات هي التالية:

أ- إنّ مَنْ يملك نصيباً من الثروة هو وحده الذي يشعر برابطة الولاء والتعلّق بالوطن، كما أنه وحده يتأثر بالقرارات الحكومية.

ب- إنّ شرط النّصاب المالي يضمن جدية عملية الانتخابات، لأنّ الناخبين سيهتمون بهذه الانتخابات ويختارون المرشحين الأصح، بحكم حرصهم على أموالهم وثروتهم، وذلك بعكس الطبقات الفقيرة التي ليس لديها أيّ اهتمام بالانتخابات، وبمَنْ سيتولون الحكم.

ج- إنّ الأغنياء هم الذين يتحملون النفقات العامة من خلال الضرائب المباشرة التي يدفعونها، ولذلك يجب أن تقتصر المشاركة في الانتخابات والحكم عليهم، طبقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية.

د- يتوافر لدى أصحاب الثروات قسطٌ من العلم والثقافة الضرورية للمشاركة في الحياة السياسية والشؤون العامة، وهي مقومات لا تتوافر لدى الطبقات الفقيرة^(١).

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

٢- شرط الكفاءة العلمية: ويقتضي هذا الشرط أن تتوفر في الناخب درجة مُعيّنة من التعليم، مثل الإلمام بالقراءة والكتابة أو الحصول على مؤهل علمي مُعيّن. ويرمي إلى تحقيق هدفين:

أ- الأول هو استيعاب المدّ الديمقراطي وإنفاضة الرأي العام باتجاه الاقتراع العام من خلال توسيع جزئي لحقّ الانتخاب بحيث يشمل الأفراد الذين لا يملكون النّصاب المالي المطلوب، ولكنهم يتمتّعون بكفاءات علمية مُعيّنة. وقد طبّق هذا الأسلوب في فرنسا في عهد ملكية عام ١٨٣٠، حيث تمّ منح حقّ الانتخاب لأعضاء المجامع العلمية والضباط المتقاعدين.

ب- أما الهدف الثاني، فهو استبعاد فئات مُعيّنة من المشاركة في الانتخابات، ومثال ذلك ولايات الجنوب في الولايات المتحدة، التي كانت، حتى عام ١٩٦٥، تشترط قدرة الناخب على قراءة الدستور وتفسيره، بهدف استبعاد الزنوج الذين يُشكّلون الأغلبية العظمى لسكان هذه الولايات^(١).

ثانياً: الاقتراع العام:

هو النظام الذي لا يشترط في الناخب توافر الملكية العقارية أو المال أو الكفاءة العلمية. والحقيقة أنه لا يُمكن وضع تعريف قائم بذاته لنظام الاقتراع العام، إذ إنه لا يُعرّف إلاّ بملول المخالفة للاقتراع أو الانتخاب المُقيّد. بيد أنه لا يتنافى مطلقاً مع نظام الاقتراع العام وضع شروط أخرى في الناخبين خلافاً لشرطي الثروة والكفاءة العلمية، لأنه لا يُعقل أن يُمنح

(١) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢١٣.

- Duverger (M.). op.cit., p. ١١٤

حق الانتخاب للأجانب، أو لجميع المواطنين بصرف النظر عن أعمارهم أو تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية.

هذا، وتتصّل الدساتير وقوانين الانتخاب عادةً على عدّة شروط يجب توافرها في الناخبين لكي يحقّ لهم ممارسة حقوقهم الانتخابية واختيار ممثليهم إلى المجالس النيابية، وهي:

١- الجنسية:

تتصّل أنظمة الانتخاب دائماً على قصر ممارسة حق الانتخاب على المواطنين الذين يتمتّعون بجنسية الدولة وحدهم، دون الأجانب الذين لا يتمتّعون بهذا الحق. ومن الطبيعي أن يُحرّم الأجانب من ممارسة الحقوق السياسية، وفي مقدّمتها حق الانتخاب والمشاركة في حكم البلاد.

كما تُميّز بعض الدول بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنّس من حيث التمتع بالحقوق السياسية، إذ لا يحقّ للمواطنين بالتجنّس ممارسة حق الانتخاب والتمتع بالحقوق السياسية إلاّ بعد انقضاء مدّة زمنيّة مُعيّنة على اكتسابهم الجنسية، وذلك للتأكد من إخلاصهم لوطنهم الجديد وصدق ولائهم له.

ومع ذلك، فإنّ بعض الدساتير والقوانين الانتخابية، كال دستور الروسي وقانون الانتخاب اللبناني، لا تُميّز بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنّس، ولا تشترط انقضاء مدّة زمنيّة مُعيّنة لممارسة حق الانتخاب، وإنما تسمح لهم بممارسة حقوقهم السياسية فور اكتسابهم الجنسية^(١).

(١) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٤٩ - ١٥٠.

٢- الجنس:

كانت القاعدة السائدة في جميع دول العالم، هي حرمان المرأة من الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب. ولكن الوضع بدأ في التغيير منذ الثلث الأخير من القرن التاسع عشر، إذ منحت بعض الولايات الأمريكية المرأة حقها في الانتخاب، وبعد الحرب العالمية الأولى تتابعت الدول في منح المرأة حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل، حيث تقرّر هذا الحق في الدانمرك عام ١٩١٥، وفي الاتحاد السوفياتي السابق عام ١٩١٨، وفي ألمانيا وهولندا عام ١٩١٩، وفي السويد وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٢٠، وبريطانيا ١٩٢٨، وفرنسا ١٩٤٤، وإيطاليا ١٩٤٥،.....إلخ.

أما في سورية، فقد منحت المرأة حق الانتخاب المقيد في عام ١٩٤٩، إذ نصت المادة (٢٧-٢) من المرسوم التشريعي رقم ١٧/ لعام ١٩٤٩ على منح المرأة حق المشاركة في الانتخاب، شريطة أن تكون حائزة على شهادة التعليم الابتدائي على الأقل، ولكن في عام ١٩٧١ ألغي هذا الشرط، ومنحت المرأة حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل^(٣).

٣- السن والحقوق المدنية والسياسية:

تشرط جميع الأنظمة الانتخابية سناً معينة في المواطن لكي تمكن من ممارسة حقه الانتخابي. ويختلف شرط السن باختلاف الدول والأنظمة السياسية، إذ يتراوح حالياً بين الثامنة عشرة وإحدى وعشرين سنة. وبشكل عام، تعتمد الأنظمة المحافظة على رفع سن الرشد السياسي، بينما تلجأ الدول الاشتراكية والدول حديثة الاستقلال إلى تخفيض هذا السن، رغبة في توسيع هيئة الناخبين، كما يجب أن يكون المواطن متمتعاً بحقوقه

(٣) - د. كمال الغالي، المرجع سابق، ص ٢١٦-٢١٧.

المدنية والسياسية، وعدم صدور أحكام قضائية ضده في جرائم تمس الشرف والاعتبار، لكي يتمكن من مباشرة حق الانتخاب.

هذا، والأحكام الصادرة في جنايات يترتب عليها حرمان أبدي من الحقوق السياسية كقاعدة عامة، بينما يكون الحرمان في الأحكام المتعلقة بالجنح مؤقتاً لمدة محددة، أمّا المخالفات فلا يترتب عليها حرمان من مباشرة الحقوق السياسية^(١).

المطلب الرابع

النظم الانتخابية

تختلف نظم الانتخاب وأساليبه من دولة لأخرى، تبعاً لاختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تغلغل الفكرة الديمقراطية في نظامها السياسي، وطبيعة التكوين الاجتماعي والثقافي لشعبها. وتتحصر هذه النظم في ثلاثة أنظمة رئيسة، هي:

- ١- الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر.
- ٢- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.
- ٣- الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي.

أولاً: الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر:

يكون الانتخاب مباشراً إذا كان الناخبون يختارون أعضاء البرلمان أو غيرهم بصورة مباشرة دون وساطة ناخبين ثانويين، حيث تتم عملية الانتخاب على درجة واحدة.

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

أمّا الانتخاب غير المباشر، فهو الانتخاب الذي يجري على درجتين أو ثلاث درجات، حيث يقتصر دور الناخبين على اختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار أعضاء البرلمان والحكام إذا كان الانتخاب على درجتين. أمّا إذا كان الانتخاب على ثلاث درجات، فإنّ المندوبين الذين يتم اختيارهم من ناخبي الدرجة الأولى يقومون بدورهم باختيار المندوبين الذين سيتولون اختيار أعضاء البرلمان في الدرجة الثالثة من عملية الانتخاب^(١).

هذا، ويتمّ انتخاب المجلس الثاني في الهيئة النيابية بطريقة غير مباشرة في غالبية الدول التي تأخذ بنظام المجلسين النيابيين.

كما أنّ الدستور الأمريكي يعتمد الاقتراع غير المباشر في انتخابات الرئاسة، حيث تقوم كل ولاية باختيار عدد من المندوبين (الناخبين الرئاسيين) بالطريقة التي تحددها سلطتها التشريعية، ثمّ يجتمع مندوبو كل ولاية في ولايتهم ويصوّتون بالاقتراع السري لاختيار رئيس الجمهورية ونائبه، ثمّ تُرسل نتائج التصويت في الولايات إلى مجلس الشيوخ، وتجري عملية الفرز بحضور أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب، ثمّ تُعلن النتيجة^(٢). ويذهب دُعاة الانتخاب غير المباشر إلى تبريره على أساس أنّ الشعب لم يبلغ درجة من الوعي والنضج السياسي تجعله قادراً على اختيار نوابه وحكامه، ومن ثمّ فإنّ من الأفضل إيكال هذه المهمة إلى مندوبين يتمتعون بالقدرة على اختيار الأصلح، والشعور بالمسؤولية، والخبرة الواسعة بالشؤون السياسية^(٣).

(١) - المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٢) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

(٣) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

ويرى مُنتقدو نظام الانتخاب غير المباشر أن هذه الحجّة لا تصمد أمام الحقيقة، ويأخذون على هذا النظام ما يلي:

١- يُبعد جمهور الناخبين عن اختيار نوابهم بأنفسهم، ويُوكل ذلك إلى المندوبين، الأمر الذي يتناقض مع النظام الديمقراطي السليم، ويُفقد البرلمان صفته كمُمثّل حقيقي للأمة وإرادتها^(١).

٢- يُفسح المجال للتأثير على المندوبين والانتخابات من قبل السلطة الحاكمة أو دوائر النفوذ المالي، إذ يحصر اختيار النواب بعدد قليل من المندوبين الذين يُمكن التأثير عليهم بالتهديد والوعيد أو عن طريق المال. أمّا في الانتخاب المباشر، فإنّ عدد الناخبين يكون كبيراً، بحيث يصعب التأثير عليهم باستعمال تلك الوسائل.

٣- أثبتت التجارب أنّ المندوبين لا يلتزمون باختيار مَنْ هم أكثر كفاءةً وقدرةً على تحمّل المسؤولية، وإنما يتأثرون دائماً بالميول الحزبية، ويختارون مَنْ يُشاركونهم الانتماء إلى الحزب السياسي نفسه.

٤- يؤدي إلى التقليل من اهتمام الشعب بالشؤون السياسية، لأنّ الناخبين لا يهتمون عادةً إلا بما يُساهمون فيه بصورة فعلية^(٢).

وبالمقابل، يتمتّع الانتخاب المباشر بمزايا عديدة نوجزها بما يلي:

١- إنّ الانتخاب المباشر هو أقرب إلى تحقيق الديمقراطية، إذ يُمارس الشعب حقّه الانتخابي بطريقة مباشرة، ويتمكّن من الاضطلاع

(١) - د. محسن خليل، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٢) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٤٠ - ٢٤١.

بمهمة اختيار أعضاء البرلمان، كما يصعب التأثير بسهولة على القاعدة الشعبية العريضة من قبل الأحزاب السياسية^(١).

٢- يزيد الانتخاب المباشر من اهتمام الناخبين وشعورهم بالمسؤولية، مما يرفع من درجة الإدراك والوعي السياسي وتفهم الشؤون العامة لدى أفراد الشعب. كما أنه يجعل الناخب على صلة مباشرة بالنائب، مما يدفع الأخير إلى تمثيل ناخبيه تمثيلاً حقيقياً في المجلس النيابي، لضمان اختياره لدورة نيابية أخرى، وهذا يجعل من البرلمان ممثلاً للأمة وإرادتها^(٢).

ثانياً: الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

يختلف الانتخاب الفردي عن الانتخاب بالقائمة من حيث عدد الدوائر الانتخابية، وعدد الأعضاء المراد انتخابهم في كل دائرة انتخابية. فيكون الانتخاب فردياً إذا كان عدد الدوائر الانتخابية مساوياً لعدد الأعضاء المراد انتخابهم، بحيث يقوم الناخبون في كل دائرة بانتخاب عضو واحد يُمثّلهم في البرلمان.

أما الانتخاب بالقائمة فهو أن يكون عدد الدوائر الانتخابية أقل من عدد الأعضاء المراد انتخابهم، ومن ثمّ يقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية باختيار عدد من الأعضاء يتناسب مع عدد سكّان هذه الدائرة^(٣) وهكذا، فإنّ الأساس الذي يقوم عليه الانتخاب الفردي هو الدائرة الانتخابية الصغيرة التي تتولّى انتخاب نائب واحد فقط ليُمثّلها في البرلمان،

(١) - د. عبد الغني بسيوتي عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

(٢) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ٣٠٩.

(٣) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٤١.

في حين أن الانتخاب بالقائمة يعتمد كأساس الدائرة المتوسطة أو الكبيرة التي تقوم بانتخاب عدة نواب يُمَثِّلونها في البرلمان^(١).

وفي حالة الانتخاب بالقائمة، تقوم الأحزاب السياسية بإعداد قوائم انتخابية بأسماء المرشحين الذين تُؤيِّدهم أو تدعمهم، وعادةً يكون عدد هؤلاء المرشحين مساوياً لعدد الأعضاء المراد انتخابهم في الدائرة الانتخابية. ويمتاز أسلوب الانتخاب الفردي بالبساطة والسهولة في عملية الاختيار، إذ إن الناخبين غالباً ما يعرفون المرشحين معرفة شخصية، ويُمكنهم تقدير كفاءتهم واختيار الأكثر صلاحيةً لتمثيل الدائرة الانتخابية في البرلمان. كما أنه يُمكن النائب من معرفة احتياجات دائرته والتعبير عن مصالحها، نظراً لصغر حجم الدائرة الانتخابية.

ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه يزيد من اهتمام النواب بالمصالح الخاصة لناخبيهم، مما يتعارض مع الغاية من النظام التمثيلي وهي تحقيق المصلحة العامة وليس مصالح فئة مُحدَّدة من الناخبين. كما يُؤدِّي إلى وضع النائب تحت رحمة ناخبيه باعتباره ممثلاً لدائرته الانتخابية وحدها، وهذا يتعارض مع كون النائب ممثلاً للأمة بأكملها^(٢).

أمَّا الانتخاب بالقائمة، فإنه يُحوِّل العملية الانتخابية إلى مفاضلة بين برامج حزبية ومبادئ سياسية، وليس بين أشخاص وعلاقات وصلات عائلية. كما أنه يُخلِّص النواب من قيود الارتباطات الضيقة، ويمنحهم بعض الاستقلال في مباشرة العمل البرلماني لصالح الأمة في مجموعها^(٣).

(١) - د. عبد الفتي بسويوي عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٢) - د. تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

(٣) - د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص ٥٣.

والحقيقة أن هذه المزايا والعيوب ليست مُطلقة، بل تختلف من دولة لأخرى، وترتبط بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمجتمع، وبالاعتبارات السياسية لكل دولة.

ثالثاً: الانتخاب بالأغلبية والانتخاب بالتمثيل النسبي:

يوجد نظامان في مجال كيفية تحديد نتيجة الانتخابات وتوزيع الأصوات بين مُختلف المرشحين، وهما: نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي.

١- نظام الأغلبية:

وبموجب هذا النظام، يُعدُّ فائزاً في الانتخابات المرشح أو المرشحون الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات في الدائرة الانتخابية. ويُطبَّق النظام الأكثر في حالتي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة على حدِّ سواء، فإذا كان الانتخاب فردياً يفوز المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في الدائرة الانتخابية، وإذا كان الانتخاب بالقائمة تفوز القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد المُخصَّصة للدائرة الانتخابية. هذا، ويتنوع الانتخاب بالأغلبية إلى ثلاثة أنواع؛ الانتخاب بالأغلبية المُطلقة، والانتخاب بالأغلبية البسيطة، والانتخاب بالأغلبية النسبية. والأغلبية المُطلقة هي أكثر من نصف مجموع الناخبين المُسجّلين في الجداول الانتخابية، والأغلبية البسيطة هي أكثر من نصف أصوات الناخبين الذين اشتركوا فعلاً في الانتخابات، أمّا الأغلبية النسبية فهي أكثر الأصوات التي نالها كلٌّ من المرشحين أو القوائم الانتخابية الأخرى.

فإذا كان عدد الناخبين المُسجّلين في الجداول الانتخابية لإحدى الدوائر الانتخابية (٩٠٠٠) ناخباً، واشترك منهم في الانتخابات (٨٠٠٠) ناخباً،

فإنَّ الأغلبيَّة المُطلقة هي (٤٥٠١) صوتاً، والأغلبيَّة البسيطة هي (٤٠٠١) صوتاً.

وإذا جرى الانتخاب في هذه الدائرة بين ثلاثة مرشحين أو ثلاث قوائم، وحصل المرشح الأول أو القائمة الأولى على (٣٥٠٠) صوتاً، والمرشح الثاني أو القائمة الثانية على (٢٥٠٠) صوتاً، والمرشح الثالث أو القائمة الثالثة على (٢٠٠٠) صوتاً، فإنَّ الفوز يكون من نصيب المرشح الأول أو القائمة الأولى بالأغلبيَّة النسبية.

أ- الأغلبيَّة المُطلقة والأغلبيَّة البسيطة:

ذكرنا سابقاً أنه لكي يفوز المرشح أو القائمة الانتخابية في الانتخابات، يجب الحصول على أغلبية عدد المُسجّلين في الجداول الانتخابية في الحالة الأولى، وأغلبية أصوات المُقترعين في الحالة الثانية. وهذا يعني الحصول على أكثر من نصف عدد المُسجّلين أو المُقترعين، حسب النظام الانتخابي المُعتمد، أي أكثر من مجموع ما حصل عليه باقي المرشحين مجتمعين. أمّا إذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبيَّة المطلوبة، فإنه يتحمَّ إعادة الانتخاب من خلال دورة انتخابية ثانية يختلف أسلوبها باختلاف الأنظمة الانتخابية.

فقد يشترك في هذه الدورة المرشحان أو القائمتان الحاصلان على أعلى الأصوات، وقد يدخل في انتخابات الإعادة جميع المرشحين الذين يحصلون في الدورة الأولى على نسبة مُعيَّنة من الأصوات، فإذا كانت النسبة المطلوبة ١٠% مثلاً، فإنَّ كلَّ مرشح يحصل على هذه النسبة كحدِّ أدنى

يشارك في الدورة الثانية، التي يفوز فيها مَنْ يحصل على الأغلبية المطلقة في الحالة الأولى، والأغلبية النسبية في الحالة الثانية^(١).

ب- الأغلبية النسبية:

ويجري الانتخاب على دورة واحدة فقط، إذ يفوز فيها المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات المقترعة، بصرف النظر عن نسبة ما حصل عليه إلى مجموع أصوات الناخبين، وعن مجموع الأصوات الذي حصل عليه منافسوه، أو النسبة المئوية للناخبين المقترعين.

هذا، ويُسجّل على نظام الأغلبية أنه يتنافى مع الديمقراطية الحقة، كما أنّ نتائجه لا تتسم بالعدالة، ولا تُؤدّي إلى تمثيل عادل للقوى السياسية المشاركة في الانتخابات، ولا يُعطي أيّة أهمية أو وزن للأصوات التي يحصل عليها المرشّحون أو القوائم التي لا تفوز في الانتخابات، والتي قد تكون قريبة جداً من الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز أو القائمة الفائزة، وخاصة في حالة الأخذ بالأغلبية النسبية حيث يفوز المرشح الذي يحصل على أعلى نسبة من الأصوات، بصرف النظر عن عدد الأصوات التي يحصل عليها بقية المرشحين^(٢). كأن يكون هناك خمسة مرشحين في دائرة انتخابية معيّنة، ويحصلون على الأصوات التالية: المرشح الأول على ٢٥% من الأصوات المقترعة، والثاني ٢٤%، والثالث ٢٠%، والرابع ١٦%، والخامس ١٥%. ففي هذه الحالة، يُعتبر فائزاً المرشح الأول، الذي حصل على ٢٥% فقط من مجموع أصوات المقترعين، وتُهمل الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين، على الرغم من أنها تُمثّل ٧٥% من مجموع الأصوات.

(١) - د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص ٣١٦-٣١٧.

(٢) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

ولتلافي هذه الثغرات والنتائج التي لا تُعبّر بصدق عن رغبات الناخبين، أخذت بعض الدول بنظام التمثيل النسبي.

٢- نظام التمثيل النسبي:

لقد تمّ تبني هذا النظام في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، على أثر المطالبة المستمرة بالعدول عن نظام الأغلبية كونه لا يُمثّل اتجاهات الرأي العام تمثيلاً حقيقياً في البرلمان، ويُحابي الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة.

ويُقصد بالتمثيل النسبي توزيع المقاعد في الدائرة الواحدة على القوائم المتنافسة بنسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة من هذه القوائم.

وبذلك فإنّ نظام التمثيل النسبي لا يُمكن تطبيقه إلا في ظلّ نظام الانتخاب بالقائمة. ويجري توزيع المقاعد النيابية في نظام التمثيل النسبي بإحدى الطرق التالية:

أ- طريقة المتوسط الانتخابي أو خارج القسمة الانتخابي: ويتمّ توزيع المقاعد البرلمانية على القوائم المتنافسة بموجب هذه الطريقة وفق الآتي:

(١) - يجري حساب المتوسط الانتخابي في الدائرة بأن نُقسّم مجموع الأصوات المُقترعة على عدد المقاعد المُخصّصة لهذه الدائرة. فإذا افترضنا أنّ مجموع الأصوات (٨٤٠٠٠٠) صوتاً، وعدد المقاعد (١٤) مقعداً، فإنّ المتوسط الانتخابي هو: $840000 \div 14 = 60000$ صوت، والمقصود بهذا المتوسط الانتخابي أنه مقابل كل (٦٠٠٠٠) صوتاً يتمّ الحصول على مقعد واحد.

(٢) - فإذا كانت تتنافس على مقاعد دائرة الانتخابية خمس قوائم انتخابية، وحصلت القائمة الأولى على (٢٨٠٠٠٠) صوتاً، والثانية على (٢٦٠٠٠٠)، والثالثة على (١٦٠٠٠٠)، والرابعة على (٨٠٠٠٠)، والخامسة على (٦٠٠٠٠) فإن التوزيع الأول يُعطي النتائج التالية:

القائمة الأولى: $٢٨٠٠٠٠ \div ٦٠٠٠٠ = ٤$ مقاعد، والباقي ٤٠٠٠٠

القائمة الثانية: $٢٦٠٠٠٠ \div ٦٠٠٠٠ = ٤$ مقاعد، والباقي ٢٠٠٠٠

القائمة الثالثة: $١٦٠٠٠٠ \div ٦٠٠٠٠ = ٢$ مقعدان، والباقي ٤٠٠٠٠

القائمة الرابعة: $٨٠٠٠٠ \div ٦٠٠٠٠ = ١$ مقعد واحد، والباقي ٢٠٠٠٠

القائمة الخامسة: $٦٠٠٠٠ \div ٦٠٠٠٠ = ١$ مقعد واحد - ويبقى مقعدان شاغران نوضح لاحقاً كيف يتم توزيعها.

ب- طريقة المتوسط الانتخابي القومي (خارج القسمة القومي): وبموجب هذه الطريقة يتم حساب المتوسط الانتخابي، ليس على مستوى كل دائرة انتخابية على حدة - كما في الطريقة السابقة - ، وإنما على مستوى جميع الدوائر الانتخابية في الدولة. فإذا كان مجموع أصوات المقترعين في جميع الدوائر (٥٠٠٠٠٠٠) صوتاً، وعدد المقاعد البرلمانية (٢٥٠) مقعداً، فإن المتوسط الانتخابي القومي يكون:

$$٥٠٠٠٠٠٠ \div ٢٥٠ = ٢٠٠٠٠$$

بعد ذلك يتم توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية بمعدل (٢٠٠٠٠) لكل مقعد.

ج- طريقة المتوسط أو القاسم الانتخابي الثابت: حيث يتم تحديد قاسم أو متوسط انتخابي بشكل مسبق وقبل إجراء الانتخابات، ثم يجري توزيع المقاعد البرلمانية على أساسه. وفي الحقيقة، لا نرى فرقاً بين هذا المتوسط والمتوسط الانتخابي القومي، لأن المتوسط الانتخابي الثابت لا

يُمكن أن يأتي من فراغ، بل سيكرن عملياً حاصل قسمة عدد الأصوات على عدد المقاعد البرلمانية.

كيفية توزيع المقاعد الباقية بعد التوزيع الأول:

مهما كانت الطريقة المتبعة في توزيع المقاعد النيابية على القوائم الانتخابية المتنافسة في المرحلة الأولى، فإنه سيبقى عدد من الأصوات لدى معظم القوائم لم تستفد منه، مما ينجم عنه وجود مقاعد شاغرة. ولذلك، تثار مشكلة كيفية توزيع هذه المقاعد والاستفادة من الأصوات المتبقية. ولمواجهة هذه المشكلة توجد عدة طرق:

أ- طريقة الباقي الأكبر:

لاحظنا في مثالنا السابق أن القائمة الأولى حصلت على (٤) مقاعد وبقي لديها (٢٤٠٠٠٠) صوتاً لم تستفد منها، والثانية حصلت على (٤) مقاعد وبقي لديها (٢٠٠٠٠) صوتاً، والثالثة حصلت على مقعدين وبقي لديها (٤٠٠٠٠) صوتاً والرابعة حصلت على مقعد واحد وبقي لديها (٢٠٠٠٠) صوتاً، أما الخامسة فحصلت على مقعد واحد ولم يبق لديها أصوات. كما بقي مقعدان لم تحصل عليهما أية قائمة.

وبموجب طريقة الباقي الأكبر، يتم تخصيص هذين المقعدين للقائمتين اللتين لديها أكبر البواقي من الأصوات، أي تُعطى القائمة الأولى أحد هذين المقعدين، ويُعطى المقعد الآخر إلى القائمة الثالثة. ويكون التوزيع النهائي على الشكل التالي:

القائمة الأولى حصلت على خمسة مقاعد - القائمة الثانية حصلت على أربعة مقاعد - القائمة الثالثة حصلت على ثلاثة مقاعد - وكل من القائمتين الرابعة والخامسة حصلت على مقعد واحد.

ب- طريقة المتوسط الأكبر:

وبموجب هذه الطريقة، تُعطى كل قائمة مقعداً إضافياً، ثم يتم تقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها على عدد المقاعد الجديد، فنحصل على قواسم جديدة تكون أساساً لتوزيع المقاعد الشاغرة التي تُعطى للقوائم التي لديها المتوسط الأكبر أو الأعلى.

ولتوضيح ذلك، نعود إلى المثال السابق ونمنح كل قائمة مقعداً إضافياً وهمياً فنحصل على قواسم جديدة:

$$\text{القائمة الأولى: } 280000 \div 5 = 56000$$

$$\text{القائمة الثانية: } 260000 \div 5 = 52000$$

$$\text{القائمة الثالثة: } 160000 \div 3 = 53333,3$$

$$\text{القائمة الرابعة: } 80000 \div 2 = 40000$$

$$\text{القائمة الخامسة: } 60000 \div 2 = 30000$$

نستنتج من ذلك أن القائمة الأولى حصلت على القاسم الأكبر، فيكون المقعد الثالث عشر من نصيبها. ثم نُكرّر العملية ونُعطي القائمة الأولى مقعداً إضافياً جديداً، فيكون:

$$\text{القائمة الأولى: } 280000 \div 6 = 46666,6$$

ومكناً، تحصل القائمة الثالثة على المقعد الرابع عشر، لأن لديها القاسم الأكبر (53333,3).

ج- طريقة العالم البلجيكي هوندت:

وتتلخص هذه الطريقة في توزيع المقاعد النيابية بما يلي:

- تقسيم الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على 1، 2، 3، إلخ، حتى نبلغ عدد القوائم الانتخابية المتنافسة.

ولنفترض أن مجموع الأصوات في الدائرة الانتخابية (250000)

صوتاً، وعدد القوائم خمس، وأن القائمة الأولى حصلت على (80000)

صوتاً، والثانية (٧٠٠٠٠) صوتاً، والثالثة (٥٠٠٠٠) صوتاً، والرابعة (٣٠٠٠٠) صوتاً، والخامسة (٢٠٠٠٠) صوتاً.

- نرتب نتائج القسمة ابتداءً من الأكبر فالأصغر حتى نبلغ عدد المقاعد الشاغرة، فيكون العدد الخامس هو القاسم المشترك، وتقال كل قائمة من المقاعد بقدر ما تتضمن من قوائم. أما البواقي فلا يُعتدُّ بها، ويتم استبعاد كل قائمة يقل مجموع أصواتها عن القاسم المشترك. هذا، ويوضح مثالنا هذا الأمر، وتكون النتائج كما يلي:

القائمة الأولى	القائمة الثانية	القائمة الثالثة	القائمة الرابعة	القائمة الخامسة	
٨٠٠٠٠	٧٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	٣٠٠٠٠	٢٠٠٠٠	تقسيم على ١
٤٠٠٠٠	٣٥٠٠٠	٢٥٠٠٠	١٥٠٠٠	١٠٠٠٠	تقسيم على ٢
٢٦٦٦٦,٦	٢٣٣٣٣,٣	١٦٦٦٦,٦	١٠٠٠٠	٦٦٦٦,٦	تقسيم على ٣
٢٠٠٠٠	١٧٥٠٠	١٢٥٠٠	٧٥٠٠	٥٠٠٠	تقسيم على ٤
١٦٠٠٠	١٤٠٠٠	١٠٠٠٠	٦٠٠٠	٤٠٠٠	تقسيم على ٥

وبتصنيف النتائج بترتيب متناقص إلى المرتبة الخامسة (عدد المقاعد الشاغرة) نحصل على:

٨٠٠٠٠ ، ٧٠٠٠٠ ، ٥٠٠٠٠ ، ٤٠٠٠٠ ، ٣٥٠٠٠

ولمّا كان العدد الخامس هو القاسم المشترك، فإنّ التوزيع النهائي للمقاعد يكون على الشكل التالي:

القائمة الأولى: $35000 \div 80000 = 2$ مقعدان.

القائمة الثانية: $35000 \div 70000 = 2$ مقعدان.

القائمة الثالثة: $35000 \div 50000 = 1$ مقعد واحد.

القائمة الرابعة: لم تحصل على أي مقعد.

القائمة الخامسة: لم تحصل على أي مقعد.

المطلب الخامس

تنظيم الهيئات النيابية

تختلف الدول في تنظيم هيئاتها النيابية باختلاف نظمها الدستورية والسياسية، إذ تأخذ بعض الدول بنظام المجلس الواحد، بينما تأخذ دول أخرى بنظام المجلسين. وكلٌّ من هذين النظامين مُبرّراته ومزاياه، كما أنّ له عيوبه ومثالبه.

أولاً: نظام المجلسين:

لقد ظهر هذا النظام ونشأ في بريطانيا، ومنها انتقل إلى بقية دول العالم. فقد جرت العادة منذ القديم أنّ يأخذ الملك البريطاني مشورة كبار النبلاء والأساقفة في ظروف الأزمات وعند فرض ضرائب جديدة، ولكنّ الملك إدوار الأول قرّر دعوة مُمثّلين عن الفرسان والمدن أو المقاطعات لاجتماعات مجلس النبلاء والأساقفة، دون أنّ يكون لهم حقّ الاشتراك في مناقشات المجلس (مجلس اللوردات حالياً).

ولكنّ اتّخاذ الفرسان مع البورجوازيين وتعاونهم فرضاً على الملك والنبلاء القبول بوجود مجلس مستقلّ لهم، هو "مجلس العموم"، كما تقرّر أنّ

يكون المجلسان متساويين في الاختصاصات، وأن تصدر القرارات بأغلبية كل منهما.

هكذا كانت البدايات التاريخية لنظام المجلسين، الذي يُعتمد حالياً في دول مركبة أو اتحادية، وأخرى بسيطة أو موحدة.

١- نظام المجلس في الدول الاتحادية:

تفرض البنية الثنائية (سلطة مركزية - سلطات الولايات أو الدويلات المنضمة للاتحاد) للدولة الاتحادية الأخذ بنظام المجلسين، بحيث يُمثل أحدهما الولايات أو الدويلات تمثيلاً متساوياً بغض النظر عن عدد سكانها، في حين يُمثل المجلس الآخر شعب الدولة الاتحادية في مجموعه، وتُمثل فيه كل دويلة حسب عدد سكانها.

٢- نظام المجلسين في الدولة البسيطة:

يستمد الأخذ بنظام المجلسين في الدول البسيطة منشأه من رغبة الأرستقراطية الاحتفاظ بتمثيل مستقل عن الشعب. فقد حاول " مونيسكيو " في كتابه " روح القوانين " تبرير نظام المجلسين بقوله: " يوجد في الدول على وجه الدوام أفراد يتميرون بالولادة أو بالثروة أو بالأمجاد. ولو سوي بينهم وبين سائر الشعب، ولم يكن لهم سوى صوت كالباقين، لما كان من معنى للحرية المشتركة إلا استبعادهم. وبهذا فإن السلطة التشريعية يُعهد بها في آن واحد إلى مجلس من النبلاء، وآخر يُختار لتمثيل الشعب. وبهذا يكون لكل فئة مجلسها ومداوماتها في معزل عن الأخرى ومصالح مُفصلة^(١).

وقد أخذت بعض الدول البسيطة بنظام المجلسين، إما لأسباب تاريخية، كما هي الحال في بريطانيا حيث انفصل ممثلو الفرسان والمدن

(١) - انظر: د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

والمقاطعات في عام /١٣٥١/ عن النبلاء ورجال الدين، وأصبحوا يُشكّلون مجلساً خاصاً بهم هو "مجلس العموم"، كما ذكرنا سابقاً.

وإمّا لأسباب سياسية، حيث أخذت فرنسا مثلاً بنظام المجلسين على الرغم من كونها دولة بسيطة، للحفاظ على التوازن بين السلطات ومنع السلطة التشريعية من الهيمنة على السلطة التنفيذية، إذ إنّ المجلس الثاني سيعمل على الحدّ من هيمنة المجلس الأول وتسلّطه على الحكومة والحياة السياسية العامة.

كما أخذت بعض الدول النامية بنظام المجلسين على الرغم من أنها دول بسيطة، وذلك بدافع من التقليد للدول الغربية، ودون أيّ مُبرّر تاريخي أو ضرورة قانونية أو سياسية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تكوين المجلسين يتمّ، في غالبية الدول، ديمقراطياً، أي عن طريق الانتخاب، ولكنّ شروط الترشيح والانتخاب مختلفة.

٣- مظاهر المغايرة بين المجلسين:

تتنوّع مظاهر المغايرة بين المجلسين النيابيين من حيث التكوين والاختصاص، وذلك لكي تتحقّق مزايا الازدواج ولكي لا يكون كلاهما صورة للآخر.

أ- المغايرة من حيث التكوين:

يختلف المجلسان من حيث التشكيل، وعدد الأعضاء، ومدّة العضوية، والشروط الواجب توافرها في المرشّحين والناخبين. فمن حيث التشكيل، يتشكّل المجلس الشعبي عن طريق الانتخاب، لكي يُمثّل الشعب تمثيلاً حقيقياً.

أمّا المجلس الآخر فقد يتشكّل في بعض الدول عن طريق الوراثة، كمجلس اللوردات البريطاني، أو بواسطة التعيين لمدى الحياة أو لمدة محدودة، أو من خلال الجمع بين التعيين والانتخاب، بحيث تقوم السلطة التنفيذية بتعيين بعض الأعضاء ويُنتخب باقي الأعضاء من قبل الشعب، أو بالانتخاب على درجة واحدة أو بشكل غير مباشر على درجتين^(١). كما يختلف المجلسان من حيث عدد الأعضاء، إذ يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي عادةً أكبر من عدد أعضاء المجلس الآخر، مما يجعله أصدق تمثيلاً للشعب وأكثر تفوقاً في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر لمناقشة بعض المسائل الهامة واتخاذ قرارات بشأنها، إذ تكون الغلبة للمجلس الشعبي بحكم التفوق العددي لأعضائه.

ومن حيث مدّة العضوية، يتمّ تحديد مدّة زمنية لعضوية المجلس الشعبي أقصر من مدّة ولاية المجلس الآخر، وذلك لتمكين الشعب من ممارسة الرقابة المستمرة على نوابه.

كما تأخذ غالبية الدساتير بالتجديد الكامل للمجلس الشعبي بعد انتهاء مدّته، في حين يتمّ عادةً انتخاب أعضاء المجلس الثاني عن طريق التجديد الجزئي لهؤلاء الأعضاء.

أمّا من حيث شروط العضوية وشروط الناخبين، فإنّ شروط عضوية المجلس الشعبي تكون في العادة أبسر من شروط عضوية المجلس الآخر، من حيث عمر المرشّح والشروط الأخرى التي يجب أن تتوفر لعضوية المجلس الثاني، كالانتماء إلى طبقة اجتماعية معيّنة، أو امتلاك

(١) - د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص ١٨٩.

- د. عبد الغني بسيوي عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٥١ - ٢٥٢.

مؤهلات علمية، وغير ذلك. كما يشترط عادةً بلوغ سن أكبر لناخبي المجلس الثاني (المجلس الأعلى) من السن المطلوبة في ناخبي المجلس الشعبي^(١).

ب- المغايرة من حيث الاختصاص:

إذا كان المبدأ العام هو أن يُباشِر المجلسان النيابيان السلطة التشريعية، وأن يمتلك كلاهما الحق في اقتراح القوانين ومناقشة مشروعات القوانين وإقرارها بشكل مستقل عن المجلس الآخر، بحيث يتعين موافقة المجلسين على هذه المشروعات لكي تُصبح تشريعات نافذة، فإن العديد من الدساتير تُميّز بين المجلسين من حيث الاختصاصات.

وبشكل عام، يتفوق "المجلس الأعلى" على المجلس الشعبي في بعض المجالات، كالمصادقة على المعاهدات الدولية ومعاهدات الصلح والتحالف، أو المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة وتلك المتعلقة بحقوق السيادة.

في حين أن المجلس الشعبي يُمنح صلاحيات أوسع في المسائل المالية والتشريعية والرقابة على السلطة التنفيذية، حيث تنص غالبية دساتير الدول ذات النظام البرلماني على أن مساعدة الحكومة سياسياً، وسحب الثقة منها، وتوجيه الاتهام الجنائي للوزراء وإحالتهم إلى المحاكمة، هي اختصاصات حصرية للمجلس الشعبي^(٢).

٤- مزايا نظام المجلسين وثغراته:

يستند أنصار نظام المجلسين إلى المبررات والحجج التالية:

(١) - د. عبد الغني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٥٣ - ٢٥٤.

(٢) - المرجع السابق، ص ٢٥٥ - ٢٥٦.

١- منع استبداد السلطة التشريعية: فإذا كانت هذه السلطة بيد مجلس نيابي واحد، فلا يوجد ما يحول دون جنوحه إلى الاستبداد والطغيان أما توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين، فإنه سيُشكّل عاملاً مساعداً على تحقيق التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

ب- منع التسرع بوضع التشريعات والقوانين، مما يؤدي إلى تحقيق الاستقرار القانوني في الدولة. بالإضافة إلى تمثيل أصحاب المصالح المختلفة، وتخفيف حدة النزاع والاصطدام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظلّ نظام المجلس النيابي الواحد، إذ إنّ وجود مجلس آخر يقوم بمهمة التوفيق قد يُساعد على تطويق الأزمات والخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والواقع أنّ هذه المُبررات لا تصمد أمام المنطق، إذ إنّ التطوّر يتجّه نحو تعاضم اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي، وكذلك تعاضم اختصاصات الحكومة لأسباب قانونية وسياسية. كما أنّ الاحتجاج بتفادي التسرع في سنّ التشريعات، فإنّ أحد عيوب النظام البرلماني يكمن في بطء المجالس النيابية، ومن شأن ازدواج المجلس التشريعي زيادة تعقيدات الوظيفة التشريعية بدلاً من معالجتها.

وواقع الأمر هو أنّ الهدف الحقيقي من نظام المجلسين هو تمثيل أصحاب الامتيازات والمصالح الكبرى وإضعاف التمثيل الشعبي، ويبدو ذلك واضحاً في طرق تعيين أو انتخاب ما يُطلق عليه تسمية "المجلس الأعلى"^(١).

ثانياً: نظام المجلس الواحد:

(١) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٢٥٦ - ٢٥٨.

- د. عبد الغني بسيوي عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.

وهو أن يتكوّن البرلمان من مجلس واحد، يتمّ تشكيله بطريقة ديمقراطية، أي عن طريق انتخاب أعضائه من قبل الشعب. وقد يتمّ الجمع بين التعيين والانتخاب، حيث يقوم الشعب بانتخاب غالبية الأعضاء لكي لا يفقد المجلس صفته التمثيلية، وتتولّى السلطة التنفيذية تعيين باقي الأعضاء.

وحكمة تعيين بعض أعضاء المجلس النيابي - من وجهة نظر أنصاره- هي إتاحة الفرصة لبعض الكفاءات العلمية التي تتأى بنفسها عن دخول المعارك الانتخابية، وكذلك تمثيل بعض الأقليات الموجودة في الدولة في المجلس النيابي.

هذا، ويرى أنصار نظام المجلس النيابي الواحد أنه يُحقّق مزايا عديدة أبرزها:

أ- لما كانت سيادة الأمة واحدة لا تتجزأ، فيجب تمثيلها من قبل مجلس واحد يتولّى الشعب انتخابه، ومن ثمّ فإنّ نظام المجلسين يتعارض مع وحدة سيادة الأمة.

ب- إنّ وجود مجلسين يُؤدّي إلى تعقيد الإجراءات وتوزيع الاختصاصات بينهما، مما يُفضي إلى ازواج المناقشات وبطء إنجاز العملية التشريعية، وحدوث خلافات واصطدامات بين هذين المجلسين^(١).

(١) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٥٧ - ٢٥٩.

الفصل الرابع

تقييد الحكم أو العلاقة بين السلطة والأفراد





ثمّة وسائل عديدة لتقييد الحُكّام والحدّ من استبدادهم وانتهاكهم لحقوق المواطنين وحرّياتهم العامة. وهذه الوسائل بعضها مباشر يتمثّل في الحرّيات العامة وضمّاناتها القانونية والسياسية، والبعض الآخر غير مباشر يتضمّن الوضع الاجتماعي والاقتصادي "الأحزاب السياسية".

المبحث الأول

الوسائل المباشرة لتقييد الحُكّام

المطلب الأول: الحرّيات العامة

لقد صاغ نظرية الحرّيات العامة على أساس عقلائي فلاسفة القرن الثامن عشر في أوروبا، ووجدت تعبيرها في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، الذي هدف بالدرجة الأولى إلى القضاء على استبداد الملوك وإلغاء القيود المفروضة على حرية الطبقة البورجوازية. وقد كان للمبادئ التي تضمّنها هذا الإعلان أثر كبير وفعل في بلورة نظرية الحقوق والحرّيات العامة في القرن التاسع عشر. هذه الحقوق والحرّيات التي ارتبطت في المذهب الفردي بالقانون الطبيعي، أي أنها تجد مصدرها في القانون الطبيعي، الذي يجب على المُشرّع الدستوري الالتزام بأحكامه والخضوع لقواعده.

وفي الحقيقة، كانت الطبقة البورجوازية تهدف من وراء ربط الحقوق والحرّيات العامة بالقانون الطبيعي إلى تحقيق غايتين: الأولى هي منع السلطة الحاكمة من الانتقاص منها من خلال دستور جديد أو تعديل

دستوري، فيما لو تمكّنت هذه السلطة من استرداد قوّتها^(١). والثانية هي محاولة توجيه هذه الحقوق والحريات العامة صدّاً احتمال قيام دولة ديمقراطية حقيقية.

هذا، وقد تمّ تقييد الحكّام عن طريق الحريات العامة على صعيدين:

أولاً: الحريات - الحدود:

وهي الحريات التي تهدف إلى تحديد مجال مُعلّق لنشاط الدولة لا يحقُّ لها تجاوزه (مفهوم الدولة الحارسة)، وهذه الحريات هي: الحريات الشخصية أو المدنية، والحريات الاقتصادية، والحريات الفكرية.

والحقيقة أنّ الحريات الاقتصادية هي الأهم في هذا المجال، إذ إنها تقرّرت في ظلّ مبادئ المذهب الفردي القائمة على أساس تقديس حقّ الملكية الفردية. وهذا الحقّ يعني أنّ يكون للفرد حقّ تملك ما يشاء من الأموال، وألاً تتعرّض الدولة لها بالمصادرة أو الاستيلاء أو التأميم.

وينقرّع عن حقّ الملكية حرية إقامة المشروعات وإدارتها، وحرية التجارة والصناعة، وحرية التبادل، وحرية تحديد الأسعار والأجور وفق معطيات السوق، وكلّ ذلك دون أيّ تدخل من قبل الدولة^(٢). ولكن الأمر لم يستمرّ على هذا المنوال بعد ظهور المذاهب الاشتراكية والتدخلية، إذ أصبحت الملكية وظيفة اجتماعية، ومن ثمّ يجوز تقييدها، وربما تأميمها ومصادرتها، لتحقيق العدالة الاجتماعية.

ثانياً: حريات للمعارضة:

(١) - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٥٠٣.

(٢) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٣١٧.

وهي تشمل الحريات المرتبطة بالنشاط السياسي، كحرية الرأي والصحافة، وحق الاجتماع والتظاهر وتشكيل الجمعيات.

وهي من الحريات الهامة، لأنها تُتيح للأفراد إمكانية التعبير عن الرأي بمختلف الوسائل ودون التقيّد بحدود الدولة، ولو كان هذا الرأي يتضمّن انتقاداً ومعارضةً لسياسة الدولة.

كما أنها تُكرّس حق الاجتماع للتعبير عن اتجاهات سياسية وإيديولوجية مُعيّنة بالإضافة إلى تشكيل الجمعيات والأحزاب السياسية التي تلتقي حول أهداف مرسومة تسعى لتحقيقها.

ومن البديهي أنّ جميع هذه الحريّات تتطوي على إمكانية كبيرة لمقاومة استبداد السلطة وممارسة نوع من الرقابة على مؤسساتها وهيئاتها، على الرغم من أنها تخضع دائماً لبعض القيود حمايةً للنظام والمجتمع^(١).

هذا، وقد طرأ تغييرٌ أساسي وكبير على مفهوم الحريّات العامة، إذ تبين أنّ تدخل الدولة في حالات كثيرة هو وحده الذي يكفل ممارسة بعض الحريّات. ففي أواخر القرن الثامن عشر، كانت الطبقة البورجوازية تمتلك الشروط المادّية لممارسة الحريّات، ولكنّ عقبات سياسية وقانونية كانت تحول دون ذلك.

ولكن منذ منتصف القرن التاسع عشر، أصبحت بقية فئات المجتمع تستطيع ممارسة هذه الحريات بموجب الدساتير والقوانين، ولكنّ عقبات اقتصادية تحول دون ذلك، مما يجعل الحريات العامة شكلية لا تتطوي على أي المضمون في ظلّ الاستغلال الاقتصادي الذي تُمارسه الطبقة البورجوازية، ومن ثمّ أصبح على الدولة أن تتدخل لضمان هذه الحقوق

(١) - د. ثروت بلوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

والحريات من أثر سيطرة القوى الاقتصادية، وحلّ تبعاً لذلك مفهوم "دولة الرفاه" محلّ "الدولة الحارسة".

كما أنّ الفكر الاقتصادي ذاته قد تطوّر، فلم يَعدْ يوجد مُفكّر اقتصادي واحد، حتى في الدول الرأسمالية، يؤمن بأنّ المبادرة الفردية تُفضي دائماً إلى خير الجماعة أو المجتمع، أو يعتبر أنّ تدخّل الدولة شرّاً في جميع الأحوال، بل أصبحَ هذا التدخّل ضرورة حتمية لتلافي خطر الأزمات الاقتصادية وتحقيق التوازن الاقتصادي، وهكذا، أصبحَ هدف تدخّل الدولة من تدخّلها عقلنة هذه الحريات وضمنان ممارستها وإكسابها مضموناً اجتماعياً وإنسانياً، بعد أن كانت الحريات ذاتها وسيلة لتقييد الحكّام والحدّ من تدخّل الدولة^(١).

المطلب الثاني

الضمانات القانونية والسياسية للحقوق والحريات العامة

إنّ مجرد إقرار الحقوق والحريات العامة في وثائق قانونية وإعلانات دستورية ليس له قيمة فعلية إلاّ إذا اقترن بضمانات لإلزام السلطات العامة على احترامها وعدم المساس بها. وهذا الضمانات إمّا أن تكون قانونية أو سياسية.

أولاً: الضمانات القانونية:

وهذه الضمانات هي مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين، ومبدأ تدرّج القواعد القانونية، ومبدأ سيادة القانون، والرقابة القضائية.

(١) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٣١٨ - ٣١٢.

وقد تحدثنا عن هذه الضمانات من خلال دراستنا للدولة القانونية،
ولذلك فإننا سنقوم باستعراضها باختصار.

١- الفصل بين السلطات:

لقد ارتبط مبدأ فصل السلطات في م الفقيه الفرنسي "مونتيسكيو" الذي
كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في
الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة.

وينطلق هذا المبدأ من أنه إذا اجتمعت السلطان التشريعية والتنفيذية
في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، فإن ذلك سيؤدي إلى الاستبداد وانتهاء
الحرية، لأن الحرية السياسية لا يمكن أن توجد إلا في ظل الحكومات
المعتدلة.

ولذلك فإن من الضروري الفصل بين هاتين السلطتين لتفادي التسلط
والتحكم والاستبداد، لأن اجتماعاتها في يد واحدة يؤدي إلى أن يقوم الحاكم
بسن قوانين استبدادية وتنفيذها بطريقة استبدادية، حيث أثبتت التجارب أن
من يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود الذي توقفه،
فالفضيلة ذاتها بحاجة إلى حدود.

وهكذا، لا بد من تحقيق التوازن بين السلطات، وقيام كل منها
بمراقبة السلطات الأخرى لوقفها عند الحدود المقررة لها دستورياً، ومنعها
من الاعتداء على اختصاصات غيرها من السلطات.

ومن المؤكد أن مبدأ فصل السلطات يمنع تركيز السلطات في هيئة
واحدة، ومن ثم يساهم في تحقيق الدولة القانونية، ويؤدي إلى صيانة
الحرية ومنع الاستبداد^(١).

(١) - د. عبد الغني بسويبي عبد الله، مرجع سابق، ص ٣٦٣ وما بعدها.

- د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٢٦٩ - ٢٧٠.

٢- الرقابة على دستورية القوانين:

يُقصد بدستورية القوانين ضرورة التزام التشريعات العادية بأحكام الدستور نصاً وروحاً، أي أن تكون أحكام هذه التشريعات متفقة مع أحكام الدستور وغير متناقضة معها. على أن مجرد تقرير "مبدأ دستورية القوانين"، لأنه لا يمكن منع المُشرع من إصدار قوانين تتناقض مع الدستور وتُنافي أحكامه، إلا إذا توافرت وسائل رقابة فعالة تُؤدّي إلى إبطال التشريعات المُتناقضة مع أحكام الدستور.

وقد أوضحنا سابقاً أن هذه الرقابة قد تكون قضائية وقد تكون غير قضائية، والهدف الأساسي هو منع صدور تشريعات غير دستورية^(١).

٣- مبدأ تدرُّج القوانين:

وهو من الضمانات الرئيسة للحريات العامة، ويعني وجود تدرُّج في القواعد القانونية من حيث قوتها وأهميتها القانونية، إذ تقف القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني، تليها القوانين والمراسيم التشريعية، ثم اللوائح العامة والقرارات الإدارية الفردية.

ومن مقتضيات مبدأ تدرُّج القوانين التزام كل قاعدة قانونية بما يعلوها من قواعد، وكذلك التزام الجهات العامة بكل القواعد القانونية الصادرة من جهات أعلى منها. وهذا يُؤدّي بالمُحصّلة إلى التزام جميع التشريعات العادية بأحكام الدستور، بما يتضمّن من حقوق فردية وحريات عامة^(٢).

(١) - د. سعد عصفور: مقدمة القانون الدستوري، دار المعارف للطبع والنشر، الإسكندرية ١٩٥٢،

ص ١٦٩ - ١٧٠؛ دكتور عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ٢٠٢ وما بعدها.

(٢) - د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٥٧٦.

٤- مبدأ سيادة حكم القانون والرقابة القضائية:

يهدف مبدأ سيادة حكم القانون إلى إعلاء الهيئة التشريعية على السلطة التنفيذية، وإلزام الأخيرة بما تُصدره الأولى من قوانين وتشريعات. ومن هنا فإنّ هذا المبدأ يتطلّب خضوع السلطة التنفيذية في كلّ تصرفاتها وقراراتها لحكم القوانين النافذة، وإلاّ كانت قراراتها مُعرضة للإلغاء مع الإلتزام بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه القرارات.

وتتنوّع وسائل الرقابة على التزام الإدارة بأحكام القوانين، فثمة وسائل سياسية مُتمثّلة في اتجاهات الرأي العام والإعلام والأحزاب السياسية، ووسائل إدارية تتمثّل في تظلمات تُقدّم إلى ذات الجهة مُصدرة القرار المُخالف لحكم القانون.

ولكنّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الوسيلة الأكثر فعالية، لأنّ القضاء يُصدر أحكاماً إلزامية واجبة النفاذ، ومن شأنها إلغاء التصرف أو القرار الإداري المعيب بأحد عيوب المشروعية، وإلزام الإدارة بدفع تعويض مُعيّن لمن أصابته أضرار ماديّة أو أدبية أو كلاهما، من جرّاء التصرف أو القرار غير المشروع.

هذا، وتعتمد بعض الدول نظام القضاء الموحد، حيث لا يوجد إلاّ محاكم القضاء العادي التي تختصّ بالفصل في جميع المنازعات العادية والإدارية. في حين تعتمد دول أخرى نظام القضاء المزدوج، حيث يوجد نوعان من المحاكم، يختصّ أحدهما بالفصل في المنازعات العادية ويُطبّق أحكام القانون، الخاص، وتنعقد للثاني ولاية الفصل في المنازعات الإدارية ويُطبّق القانون الإداري^(١).

(١) - المرجع السابق، ص ٥٧٧ وما بعدها.

المبحث الثاني

الوسائل غير المباشرة لتقييد الحكام

وهي عبارة عن ضمانات مساعدة يُؤدِّي تحقُّقها وتوافرها إلى أن تُصبح الضمانات القانونية الرئيسية ذات فعالية في ضمان وصيانة الحريات العامة. ومفاد ذلك أن هذه الضمانات أو الوسائل لا تصلح بذاتها لحماية الحريات وصيانة الحقوق، وإنما تُهيء المناخ لكي تكون الضمانات الرئيسية قادرة على أداء وظيفتها في صيانة الحريات العامة.

المطلب الأول

الوضع الاجتماعي - الاقتصادي

ويُمكن التَّمييز في هذا المجال بين عنصرين متمايزين، هما: بنیان الإنتاج ومستوى النمو.

أولاً: بنیان الإنتاج:

تختلف النتائج المترتبة على بنیان الإنتاج من حيث تقييد الحكام وتتفاوت تبعاً للنظام الاقتصادي والسياسي السائد. فالنظام الاشتراكي يقوم على المشروعات الجماعية والملكية العامة لوسائل الإنتاج، والدولة الاشتراكية تجمع في يدها السلطتين السياسية والاقتصادية، مما يمنحها صلاحيات واسعة تكاد تكون غير محدودة.

أمّا النظام الرأسمالي، فيقوم على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وهذا ما دفع أنصاره إلى القول بأنّ هذا النظام ينطوي على فصل بين السلطتين الاقتصادية والسياسية، فالحكام يُسكون بمقاليد السلطة السياسية

وأصحاب رؤوس الأموال يُمسكون بمقاليد السلطة الاقتصادية، وبذلك تتعدّد مراكز السلطة وتُشكّل السلطة الاقتصادية قياداً فعّالاً على سلطة الحكّام السياسيين.

ولكنّ هذا الفصل بين السلطتين السياسية والاقتصادية في ظلّ النظام الرأسمالي هو إلى حدّ كبير فصل غير واقعي ويفتقر إلى المصدقية، لأنّ الحكّام ليسوا أكثر من مُمكّلين لسلطة أصحاب رؤوس الأموال، والنظام السياسي يعكس بدرجة كبيرة وضع القوى الاقتصادية السائدة في المجتمع. يُضاف إلى ذلك أنّ الملكية الفردية ليست الوسيلة الوحيدة لتأمين بعض الاستقلالية تجاه الدولة وتقييد سلطة الحكّام، ولما كان الهدف من تقييد الحكّام هو صيانة حريات المواطنين، فإنّ النظام الرأسمالي يُفرّغ هذه الحريات من مضمونها لتُصبح حريات شكلية^(١).

ثانياً: مستوى النمو:

إنّ الارتفاع بالمستوى الاقتصادي هو شرط لازم وأساسي لوضع الحريات الاقتصادية والسياسية موضع التحقيق الفعلي، لأنّ الجائع يُفكّر بالدرجة الأولى في وسيلة تُزيلُ عنه جوعه، وقد لا يُفكّر على الإطلاق بحقوقه السياسية. ولكننا نذكر مرةً أخرى بأنّ الارتفاع بالمستوى الاقتصادي لا يُشكّل بمفرده ضماناً للحقوق والحريات العامة ما لم يتضمّن النظام السياسي والقانوني في الدولة ضمانات حقيقية لهذه الحقوق والحريات.

كما أنّ الارتفاع بالمستوى الثقافي ووعي الأفراد يُؤدّي حتماً دوراً مُساعداً في ضمان الحقوق والحريات العامة، لأنّ "الأمّي" نادراً ما يمتلك المقدرة على متابعة ما يجري من أمور سياسية واقتصادية، وإدراك الضمانات المُتاحة لِمُمارسة حقوقه وحرياته.

(١) - د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ٣٢٤ - ٣٢٦.

ومما لاشكَّ فيه أنَّ المستوى الثقافي يتأثر بحريَّة الرأي والفكر والصحافة وتفاعل الأفكار والإيديولوجيات، وكلُّها وعاءٌ حقيقي وحيوي للارتقاء الفكري والثقافي، مما يُعزِّز الحريَّات العام بمختلف جوانبها^(١).

المطلب الثاني

الأحزاب السياسية

إنَّ الأحزاب السياسية هي من أهمِّ ضمانات الحريات العامة وكفالة احترامها. فتعدُّدية الأحزاب هي إحدى صور تحقيق حرية الرأي والتعبير عن اتجاهات الرأي العام. كما أنَّ وجود معارضة سياسية قد يحول بين الحكومة والاستبداد، من خلال التنديد بممارساتها وقراراتها المُخالفة للدستور والقوانين النافذة، أو تلك التي لا تخدم المصلحة العامة، مما يجعل الحكومة دائماً حذرة لكي لا تقع في إحراج أمام الرأي العام وتفقد بالتالي قاعدتها الانتخابية.

وهكذا، نجد أنَّ جميع ضمانات الحقوق والحريات العامة مُتساندة ومُتداخلة، مما يُؤدِّي بالمُحصَّلة إلى تمتُّع المواطن بحريَّاته العامة وحقوقه الفردية والارتقاء بنفسه وبمجتمعه.

(١) - د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص ١٥٦.

- د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص ٥٩٩ وما بعدها.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية

- ١ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ الأنظمة السياسية - الدول والحكومات، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٢.
- ٢ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم الدستورية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بيروت، بلا تاريخ.
- ٣ - د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، ١٩٦٠.
- ٤ - د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٤٩.
- ٥ - د. ثامر كامل محمد الخرزى، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة.
- ٦ - د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
- ٧ - د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، القاهرة، ١٩٦٩.
- ٨ - د. رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، القاهرة، ١٩٨١.
- ٩ - د. سام دلة، د. إبراهيم الهندي، القانون الدستوري، جامعة حلب، ٢٠٠٤.
- ١٠ - د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، ١٩٨٠.

- ١١ - د. صالح جواد الكاظم، د. علي العاني، الأنظمة السياسية، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
- ١٢ - د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة، ١٩٦٥.
- ١٣ - د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
- ١٤ - د. حاصم أحمد أبو عجيلة، د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١٥ - د. عبد الحميد مقولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، ١٩٦٤.
- ١٦ - د. عبد الحميد متولي، المَفْصَل في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٢.
- ١٧ - د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٦.
- ١٨ - د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٥٨.
- ١٩ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري - المبادئ العامة - الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت - الإسكندرية، ١٩٨٦.
- ٢٠ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
- ٢١ - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، ١٩٦٨.
- ٢٢ - د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٤٣.

- 23 - د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطابع اليقظة، الكويت، 1982.
- 24 - د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني، 2001.
- 25 - د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 26 - د. فيصل كلثوم، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، 2005.
- 27 - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة ابن خلدون، دمشق، 1984.
- 28 - د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1971.
- 29 - د. محسن خليل، القانون الدستوري والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1979.
- 30 - د. محسن خليل، القانون الدستوري والتأثير المصرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- 31 - د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
- 32 - د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 33 - د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري.
- 34 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

- 35 - محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، القاهرة، 1963.
- 36 - د. محمود سعيد عمران، د. أحمد سويلم العمري، د. محمد علي الفوري، النظم السياسية عبر العصور، دار النهضة العربية، بيروت، 1999.
- 37 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، 1965.
- 38 - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، بيروت، 1999.
- 39 - أ. نصرت منلا حيدر، طرق الرقابة على دستورية القوانين، مجلة المحامون، دمشق، 1975، الأعداد (10 - 11 - 12).

ثانياً: المراجع الفرنسية

- 1 – Prélot (M), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris. 1969.
- 2 – Petit Larousse Illustré, L.Larousse, Paris, 1985.
- 3 – Laferriere (J), Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1947.
- 4 – Burdeau (G), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L. G.D.J. Paris. 1977.
- Burdeau (G) Traité de Science Politique, T. II, L.G.D.J.
- 5 – Hauriou (A), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris. 1968.
- 6 – Fabre (M-H), Principes Républicains de Droit Constitutionnel, Paris. 1977.
- 7 – Cadart (J), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T-I, L.G.D.J., Paris, 1975.
- 8 – Wiging (P), Droit Constitutionnel- Principes et Droit Positif, -I., Pruxelles, 1952.
- 9 – Fromont (M), La Justice Constitutionnelle Dans Le Monde, Dalloz, Paris. 1996.
- 10 – Favoreu (L) et Philip (L), Le Conseil Constitutionnel, que sais je? P-U-F, 1980.
- 11 – Vedel (G) Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel, Paris, 1949.
- 12 – duverger (M) Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, P-U-F, 1978.
- 13 – Prélot (M) – Boulouis (J), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris, 1978.

أسماء اللجنة العلمية

- د. فيصل كلثوم: أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة دمشق.
د. محمد الحسين: أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة دمشق.
د. سام دلة: أستاذ القانون العام المساعد - عميد المعهد الوطني للإدارة العامة.

المدقق اللغوي

- د. خالد الحلبوني: المدرس في قسم اللغة العربية - جامعة دمشق.

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة

لمديرية الكتب والمطبوعات