

تصوير ابو عبد الرحمن الكردي

الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري

منتدى إقرأ الثقافي

www.iqra.ahlamontada.com

الأستاذ الدكتور

نور الدين أحمد عبد الواسع

أستاذ ورئيس جامعة مؤتة لتسوية الإثنية
التيبة الطائفة العبداء فيسة العسوق
مهامه أداء معارفه التمييز والعمل العليا
جامعة مؤتة

الكتاب علمي ومحاكم

يتعلق عليه معارف البحث القانوني



المملكة الأردنية الهاشمية/رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2006/1/3)

348 ,565

الخطيب. نعمان

الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري//نعمان

أحمد الخطيب-عمان: دارالثقافة 2011

رقم الإيداع: (2006/1/3)

الواصفات: /القانون الدستوري//الأردن//

• أعدت دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية

ISBN 9957-16-119-9

Copyright ©

All rights reserved

جميع حقوق التأليف والطبع والنشر محفوظة للناشر

الطبعة الأولى 1999م - 1420هـ. الطبعة الرابعة 2008م - 1429هـ.
الطبعة الثانية 2004م - 1425هـ. الطبعة الخامسة 2009م - 1430هـ.
الطبعة الثالثة 2006م - 1427هـ. الطبعة السادسة 2010م - 1431هـ.
الطبعة السابعة 2011م - 1432هـ.

يُحظر نشر أو ترجمة هذا الكتاب أو أي جزء منه، أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله على أي وجه، أو أية طريقة، سواء أكانت إلكترونية أم ميكانيكية، أو بالتصوير، أو بالتسجيل، أو بأية طريقة أخرى، إلا بموافقة الناشر الخطيب، وخلاف ذلك يُعزى لطلالة المسؤولية.

No part of this book may be published, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or using any other form without acquiring the written approval from the publisher. Otherwise, the infractor shall be subject to the penalty of law.



المركز الرئيسي، عمان - وسط البلد - قرب الجامع الحسيني - عمارة الحجيري
هاتف: 6 4646361 (+ 962) فاكس: 6 4610291 (+ 962) ص.ب 1532 عمان 11118 الأردن

فرع الجامعة، عمان - شارع الملكة رانيا العبدالله (الجامعة سابقاً) - مقابل بوابة العلوم - مجمع عربيات التجاري
هاتف: 6 5341929 (+ 962) فاكس: 6 5344929 (+ 962) ص.ب 20412 عمان 11118 الأردن

Website: www.daralthaqafa.com e-mail: info@daralthaqafa.com

تصميم وإنتاج
مكتب دار الثقافة للتصميم والإنتاج

الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري

الأستاذ الدكتور

نعمان أحمد الخطيب
نائب رئيس جامعة مؤتة للشؤون الإدارية
أستاذ القانون العام - كلية الحقوق
محامي أمام محكمتي التمييز والعدل العليا
جامعة مؤتة

الكتاب علمي ومحكم
تنطبق عليه معايير البحث المنشور

دار الثقافة

للنشر والتوزيع

1432هـ - 2011م

مقدمة

الحمد لله الذي وفقني لكتابة هذا الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري بعد تدريس مواضيعه على مدار خمسة عشر عاماً، معتمداً في ذلك على أمهات الكتب والمراجع باللغة العربية والانجليزية والفرنسية، الأمر الذي فتح أمامي مجالات واسعة للمقارنة بين النظم السياسية والدستورية المختلفة من ناحية، والإشارة إلى النظام السياسي الأردني من ناحية أخرى، عند التعرض للأمثلة في النظم السياسية المقارنة، مستعيناً بأحدث الاحصائيات والدراسات المقارنة في برامج أجهزة الحاسوب والانترنت العالمية مما يوفر للمكتبة القانونية الأردنية والعربية مرجعاً أدعو الله أن يكون كافياً ومكماً لرسالة مقدسة حملها وسبقني في أدائها أساتذة أفاضل .

وحيث أن النظام السياسي أوسع مدلولاً من القانون الدستوري فإن التشابه بين النصوص الدستورية في الدول المختلفة، لا يؤدي إلى تشابه في النظم السياسية لها. لهذا فإننا نختلف مع من رادف بين اصطلاح النظم السياسية والقانون الدستوري. لأن القانون الدستوري هو قانون نظام الحكم وبيان قانوني لتكوين السلطات فيه، وتحديد لصلاحياتها وكيفية ممارستها لهذه الصلاحيات، وعلاقات بعضها بعضاً وبالافراد. وهي كلها قواعد قانونية مجردة سواء وردت في وثيقة دستورية مكتوبة أم تكونت بعرف دستوري.

أما اصطلاح النظام السياسي، فإنه يتعدى الإطار القانوني لبيان المؤسسات الدستورية الرسمية ليشمل عناصر قد لا ترد في الدستور بشكل مباشر، كجزئيات النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والايديولوجي. لذلك قيل بأنه لا يمكن تفسير أي نظام سياسي لدولة ما، إلا بالرجوع إلى نظامها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والمبادئ والقيم السائدة ودرجة وأوجه التقدم الحضاري فيها.

إن اتساع مضمون النظم السياسية عن مضمون القانون الدستوري، يؤدي إلى اتساع في الدراسات القانونية والسياسية والفلسفية المهمة بنظم الحكم، لتشمل

إضافة إلى القواعد الدستورية كافة العناصر المتحركة والمكوّنة للنظام السياسي، سواء كانت هذه العناصر على شكل نظم كالاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أم كانت على شكل مؤسسات شبيهة دستورية كالأحزاب المختلفة في الدول الغربية والعشائرية في بعض الدول العربية، والتي من خلالها يُستدلّ على حقيقة وطبيعة النظام السياسي وكيفية عمله ومدى نجاحه أو فشله.

إنّ تسليمنا بعدم التطابق بين اصطلاح النظم السياسية والقانون الدستوري لا يدفعنا إلى التسليم باختلافهما؛ لأنّ الأول بأوسع وكيفية تكوينه ومرونه يستوعب الثاني، لكن الثاني بتجرده وعموميته وسموه، يجب أن يحدّد عمل عناصر الأول في إطار ما ارتضته له الأمة وقبلة الشعب كقانون أساسي لحركة المؤسسات والسلطات الدستورية وعلاقتها بالأفراد، وما ترتبه هذه العلاقة من التزامات وحقوق وحرّيات.

صحيح أنّ نجاح أو فشل النظام السياسي لا يُعزى إلى القواعد الدستورية المجردة، وإنّما إلى كافة مكوناته القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والحضارية، ولكن يجب في كل الأحوال عدم السماح لهذه المكونات بالتمرد والإطاحة بالإطار القانوني الأعلى، الذي يبيّن ما يجب أن تكون عليه هذه العناصر والأجهزة وكيفية عملها وبالحدود المرسومة لها دستورياً.

ومع أهمية دراسة النظم السياسية في كافة جوانبها التاريخية والسياسية والفلسفية، فإنّ الجانب الذي نهتمّ به في كليات الحقوق هو الجانب المعاصر لهذا التجمّع الاجتماعي والسياسي والقانوني المسمّى حالياً بالدولة، وعناصر الحركة فيها وتجسيد سيادتها وإرادتها عن طريق ما يسمى أيضاً في الوقت الحاضر بالحكومة، ومع ما يرتبط بهذين الاصطلاحين من علوم مختلفة تساعدنا على إبرازهما وشرح مكوناتهما وكيفية عملهما في إطار مفهوم الدولة المعاصرة.

إنّ إقرارنا بعدم ترادف اصطلاح النظم السياسية مع اصطلاح القانون الدستوري يتفق مع نهج فقهاء القانون الدستوري على تسمية هذه الدراسة التخصصية في كليات الحقوق بالنظم السياسية والقانون الدستوري. وهي دراسة قرّرت على طلبية السنة الأولى في كليات الحقوق في شرق هذا العالم وغربه؛ ليتسنى لهؤلاء معرفة القواعد الأساسية لأبي القوانين وأسامها وهو القانون الدستوري مع ما يمهد لهذا القانون ويوضّح كثيراً من جوانبه من خلال النظم السياسية.

لذا أرجو أن يكون هذا الكتاب مساهمة مني في رفد المكتبة القانونية الأردنية بمرجع يتناسب مع حاجة طلبة كليات الحقوق في المملكة الأردنية الهاشمية والبلاد العربية ضمن ما هو مقرر لهم في مادة النظم السياسية والقانون الدستوري، وبنفس المضمون والموضوعات المقررة في كليات الحقوق في أغلب دول العالم المعاصر.

وإذا كان الجزء الأول من هذا الكتاب يتناول دراسة النظم السياسية على اعتبار أنها جزء من كل، ممثل في النظم السياسية والقانون الدستوري، فإننا قمنا بإعداد الجزء الآخر من الكتاب في مبادئ القانون الدستوري الذي طبع مرتين بسبب نفاذه من المكتبات واعتماده مرجعاً لطلبة كليات الحقوق في الأردن. أملين أن نكون قد وفرنا للمكتبة القانونية ولطلبة كليات الحقوق مرجعاً متكاملأ روعي فيه كافة التطورات والتحولات الدستورية والسياسية المعاصرة .

ستكون دراستنا للنظم السياسية والقانون الدستوري من خلال هذا الكتاب مقسمة إلى ثلاثة أبواب :

الباب الأول، وأخصصه للدولة، مستعرضاً من خلاله التعريف بالدولة وبيان أركانها، ثم خصائصها، وكيفية نشأتها، وأنواعها، ووظائفها، ثم بيان لمفهوم الدولة القانونية.

الباب الثاني، وأخصصه للحكومة، مستعرضاً من خلاله معنى الحكومة وأشكالها، والديمقراطية وأنواعها وسبل إسناد السلطة في النظم الديمقراطية، وأهم صور الأنظمة السياسية النيابية المعاصرة، ثم دور الأحزاب السياسية فيها.

الباب الثالث، وأخصصه لمبادئ القانون الدستوري، مبيناً إياه من خلال التعريف بالقانون الدستوري وعلاقته بالقوانين وبيان مصادر القاعدة الدستورية وأساليب نشأة الدساتير وأنواعها وشرح مبدأ سمو الدستور وأساليب انتهاء الدساتير.

والله أسأل التوفيق والسداد ...

أ.د. نعمان الخطيب

الباب الأول
الدولة

الدولة

الدولة صورة من صور الجماعات السياسية التي لم توجد وجوداً عفويًا، وإنما جاء وجودها كظاهرة إنسانية متطورة نتيجة تواكب إرادات مختلفة الطبائع ومتباينة الآثار. فهي وإن كانت تمثل جهازاً متكاملًا، أو شخصية واحدة، إلا أنها لا تصهر أعضائها صهراً كاملاً، كما يتعامل الجهاز، أو الجسم البيولوجي مع خلاياه: لأنَّ الدولة في كل الأزمنة والأمكنة تتكوّن من عناصر حيّة واعية وأجهزة أوجدها الإنسان لتلبّي حاجاته وبوسائل مختلفة.

فهي كما يصفها بيير جانين - كيان سحري Corpus mysticum قائم على الضرورة، وعلى الحرية غايتها الخير المشترك.

وللدولة جوانب متعدّدة بحثها مفكّرون متعدّدون في مناهج متعدّدة ولغايات مختلفة، فكانت مؤلّفاتهم متباينة ينهل منها السائل والحيّران في كل زمان ومكان.

ولكن الفضل كلّ الفضل يعود إلى أساتذتنا وبوجه خاص أساتذة القانون العام الذين جعلوا من هذا الموضوع جزءاً رئيسياً من مؤلّفاتهم في النظم السياسية والقانون الدستوري، إلى جانب فقهاء علم السياسة، وإن كان الآخرون يختلفون في سبيل بحثهم وطبيعته ونتائجه.

ومع إدراكنا أنّ هناك من الجوانب الهامّة في نظرية الدولة بحاجة إلى مزيد من الشرح والتعمّق والمقارنة من ناحية، وخلو المكتبة القانونية والسياسية الأردنية من مثل هذا البحث من ناحية ثانية، فقد حرصت أن أكتب في نظرية الدولة وبشكل خاص تلك الجوانب المتّصلة إتصلاً مباشراً ودقيقاً بهذا التنظيم الاجتماعي والسياسي المتطور. كل ذلك يأتي رغم اعتقادي - كما يقول ف.ه. هنسلي - «إنّه من الصعب

تجنّب سهام النقد والتشكيك في بعض الحقائق عندما يكتب كتاب صغير في موضوع كبير. (٥)

وعلى ضوء ما تقدّم، فإنني أقسم هذا الباب إلى ستة فصول: أتناول في الفصل الأول ماهية الدولة، ثم في الفصل الثاني خصائص الدولة، ثم الفصل الثالث وأخصّصه لأصل نشأة الدولة، والفصل الرابع لأشكال الدولة، والفصل الخامس لوظيفة الدولة، وأخيراً الفصل السادس فقد خصّصته للدولة القانونية.

* Hinsley, F. H. : Sovereignty, Second Edition. Cambridge University Press. 1986, p. VII.

الفصل الأول

ماهية الدولة

كلمة الدولة هي في الأساس لاتينية (Status) وتعني الاستقرار. غير أن هذه الكلمة كان لها من المعاني السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية التي اختلفت باختلاف الأزمنة والامكنة^(١).

تردّت كلمة الدولة على لسان الكثيرين دون أن يحددوا مضمونها بشكل دقيق. التكنوقراطيون يدعون بأنهم يستطيعون إدارتها (Steer) والاستفادة من خدماتها، والسياسيون يعتقدون بأن لا أحد غيرهم يستطيع تدبير أمورها. أما الليبراليون فلا يقلقهم أمر إدارتها أو سياستها بقدر ما يتطلّعون إلى الدور الذي يجب أن تؤديه وهو أن تكون فاصلة في أي نزاع إنساني (تحكم في النزاعات)، أو حكماً ومنظماً للفصل في المصالح المتنازعة في المجتمع. أما فقهاء القانون والسياسة، فكانوا أكثر واقعية وعلمية في تعريفهم للدولة والسبب كما يعلم الجميع استقلالهم الفكري ومنهجهم الموضوعي، وهو الفهم العلمي المجرد.

وإذا كانت الدولة - كما يصفها الفقه - هي قلب القانون العام والمحور الأساسي الذي تدور حوله كافة النظريات^(٢)، فإنّ أهم ما يجب أن نعرفه بادئ ذي بدء هو تعريف الدولة في العصر الحالي والعناصر المكوّنة لها. لذلك سنقسّم هذا الفصل إلى مبحثين، نبيّن في المبحث الأول تعريف الدولة، ثمّ في المبحث الثاني أركانها وعناصرها.

(١) فالدولة في العصر اليوناني تختلف عنها في العصر الروماني، وهي تختلف أيضاً عن معناها الوارد في كتاب «الأمير» لميكافيلي، وهي غير ذات المعنى الذي قصده لويس الرابع عشر عندما قال «أنا الدولة L'Etat C'est moi». ولمزيد من التفصيل انظر:

Georges Burdeau: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. 2 Edition.

L.G.D.J. Paris, 1984, p. 15.

روبرت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤، ص ٤٣٧ وما بعدها. الدكتور إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص ٥١.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص ٢٠.

المبحث الأول تعريف الدولة

لم يجمع فقهاء القانون وعلماء السياسة على تعريف موحد للدولة، وذلك بسبب ما سعى كل منهم إلى إبرازه ودعم أفكاره وتصوّراته عن هذا التجمّع الإنساني المنظم.

لقد قيل في الدولة تعريفات متعدّدة، نورد البعض منها على سبيل الأمثلة :

لقد عرّف الفقيه الفرنسي كاري دي مالبرج Carre de Malberg الدولة بأنها «مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليا تتمتع بالأمر والإكراه»^(١)، وهو تعريف متقارب من تعريف كل من ج. جيكل J. Gicquel، واندريه هوريو A. Hauriou، حيث يعرفان الدولة بأنها «جماعة إنسانية مستقرّة داخل إقليم معين، تحتكر سلطة الإكراه المادي»^(٢).

الفقيه الانجليزي هنسلي Hinsley، يعرف الدولة بأنها «مؤسسة سياسية يرتبط بها الأفراد من خلال تنظيمات متطورة»^(٣).

أمّا الفقيه الفرنسي بارتلمي Barthelemy فيعرّف الدولة بأنها «مجتمع منظم، يخضع لسلطة سياسية ويرتبط بإقليم معين»^(٤).

أمّا الأستاذ الدكتور محسن خليل، فإنه يعرف الدولة بأنها «جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار، إقليمياً جغرافياً معيناً، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية، تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها»^(٥).

Carre de Malberg: Contribution a la theorie generale de L'Etat. Tome 1, 1920, p. 170 (١)
"une collective humaine stabilisee au sein de laquelle la contrainte materielle et monopolisee". Jean et Hauriou Andre: droit const. et institutions politiques, Montchrestien 1985, p. 84.

Hinsley, F. : Sovereignty. Second Edition. Cambridge University Press, 1986, p. 3. (٢)
"L'Etat est une societe organisee, soumise a une autorite politique et attachee a un territoire determine". Barthelemy, Joseph et Duez, Paul: Traite de droit constitutionnel. Economica, Paris, 1985, p. 284.

(٥) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص ٢٢.

أما العميد سليمان الطماوي، فيعرّف الدولة بأنها «مجموع كبير من الناس يقطن على وجه الاستقرار إقليمياً معيناً ويتمتع بالشخصية المعنوية والنظام والاستقلال السياسي»^(١).

الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، يعرّف الدولة بأنها «التشخيص القانوني لشعب ما، يعيش على إقليم معين، وتقوم فيه سلطة سياسية ذات سيادة»^(٢).

أما الأستاذ الدكتور كمال الغالي، فيعرّفها بأنها «مجموعة متجانسة من الافراد، تعيش على وجه الدوام في إقليم معين، وتخضع لسلطة عامة منظمّة»^(٣).
تعريفات متعدّدة، ومختلفة كما ذكرنا، تنبع مع الاتجاه الذي يسلكه كل فقيه في تصوّره للدولة.

البعض منهم كما رأينا ركّز على السلطة. والبعض الآخر ركّز على الاختلاف السياسي بين الحاكم والمحكوم. والثالث أراد أن يصبّ هذا المجموع في قالب قانوني بحت. بل هناك من الفقه الانجليزي الحديث من ركّز على المفهومين العضوي Organi- zational والوظيفي Functional

-
- (١) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٩.
(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٢.
(٣) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥، ص ١٢.

ولمزيد من التعريف :

Burdeau, Georges: Manuel de droit consitutionnel et institutions politiques. 20 Edition. L.G.D.J., 1984, p. 15.

الدكتور عبد الحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ٩٣.

الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري، نظرية الدولة، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥.

الدكتور إبراهيم شبحا: مبادئ النظم السياسية، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، ص ٥١.
الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٢٧.

الدكتور بطرس غالي، والدكتور خيرى عيسى: المدخل في علم السياسة، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٣٥١.

لذلك فإننا نرى مع غالبية الفقه، أن التعريف السليم هو الذي تتضح من خلاله عناصر هذا المجموع، ويتميز بها عن غيره من المجتمعات الأخرى.

وعلى هذا الأساس نستطيع القول، بأنه مهما تعددت تعريفات الدولة واختلفت، فإنها تمثل ظاهرة عالمية تجسد «مجموعة من الأفراد يقطنون إقليمًا جغرافيًا معينًا بصفة دائمة ومستقرّة ويخضعون في تنظيم شؤونهم لسلطة سياسية تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها»^(١).

المبحث الثاني أركان الدولة

رغم الخلاف الظاهر بين تعريفات الفقه الدستوري والسياسي للدولة، فإن شبه إجماع يمكن أن ينعقد على أنّ هناك أركاناً رئيسة ثلاثة، لا بُدّ من توافرها لامكانية القول بوجود دولة (٢). هذه الأركان، أو العناصر هي :

١ - الجماعة البشرية «الشعب».

٢ - الإقليم.

٣ - السلطة السياسية^(٣).

(١) التعريف العضوي يقوم على اعتبار الدولة: مجموعة من المؤسسات العامة، بينما الوظيفي يقوم

على أدوار وأنشطة "set of institutions which carries out particular goals, purposes, or objectives". انظر: Hinsleh, op. cit., p. 3. وانظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية

والقانون الدستوري، ج ١، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ص ٢٠.

- ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ١٢.

- الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٣، ١٩٦٤، ص ٤٢.

- الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، ط ٤، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤.

ص ١٤١.

- الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، ١٩٧١.

ص ١٩.

- الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٥١.

Hinsley: Soverieignty (op. cit.) p. 3. -

(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية (بدون تاريخ)، ص ٢٢.

(٣) ومن الطريف كما يقول أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي أنّ الفقيه جورج بيردو

Georges Burdeau وبعد أن يحدّد هذه الأركان أو العناصر وسلّم بأنّ الدولة لا توجد بدونها =

المطلب الأول

الجماعة البشرية (الشعب)

وجود الجماعة البشرية ركن أساسي لا بُدَّ منه لقيام الدولة، وإن كان عدد هذه الجماعة غير مشروط بحدٍ أدنى لعدد هذه الجماعة. ومع ذلك يجب أن يكون هذا العدد معقولاً حتى تستطيع الدولة أن تنشأ^(١).

إنَّ زيادة عدد الأفراد في الدولة الحديثة تلعب دوراً هاماً - في أغلب الأحيان - في قوتها ومركزها الخارجي، وهذا هو ما يميِّز دولاً كبيرة كالصين والاتحاد السوفييتي - سابقاً - وروسيا الاتحادية والهند والولايات المتحدة الأمريكية، والذي يتجاوز عدد أفراد شعوبها مئات الملايين، عن تلك الدول الصغرى التي لا يتجاوز عدد سكانها الألف مثل الفاتيكان، أو عشرات الألوف مثل سان مارينو^(٢).

والغالب أن يسود بين أفراد الشعب الانسجام المعنوي القائم على الجنس واللغة والدين، أو غيرها من العوامل، ولكن هذا ليس شرطاً أساسياً؛ لأنَّ الدولة يمكن أن تحتوي على عناصر لا تنسجم مع سائر المجموعة في الأصل أو اللغة أو الدين أو التقاليد، الأمر الذي يثير الآن مشكلة الاقليات Minorities^(٣).

وعلى كل حال سواء وجدت الرابطة المعنوية أم لم توجد، فسائر أفراد الشعب يرتبطون برابطة سياسية وقانونية، وهي الجنسية أو الرعوية. وهي العلاقة التي تربط الرعايا بدولتهم، وعلى هذا فالرابطة المعنوية، هي التي تميِّز الشعب عن الأمة.

= عاد وقال بانها ليست عناصر منشئة elements constitutifs وإنما هي شروط لتكوين الدولة.
انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٢.

(١) Burdeau, Georges: Manuel droit constitutionnel et institutions politiques, 20 edition. (١) L.G.D.J. Paris, 1984, p. 189.

(٢) الموسوعة السياسية، الجزء الثالث، الدكتور عبد الوهاب الكيالي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص ٢١١، وانظر أيضاً :

Gicquel, Jean et Hauriou, Andre: Droit constitutionnel et institutions Politiques. Edition Montchrestien, 1985, p. 85.

(٣) هذه الاقليات تسعى في كثير من الأحيان إلى الانفصال عن الدولة وتشكيل دولة جديدة أو الانضمام إلى دولة أخرى تربطها بها رابطة معنوية. انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص ١٤١.

فالشعب لا يعني أكثر من مجموع الافراد الذين يقيمون على إقليم معين بصفة دائمة ومستقرّة، ويخضعون لنظامها السياسي بعد أن يتمتّعوا بجنسيتها.

أما الأمة فهي مجموعة الافراد، الذين يستقرون على إقليم معين، وتجمعهم الرغبة في العيش معاً، بسبب الروابط المختلفة كالدين، أو اللغة، أو الجنس، أو التاريخ المشترك.

لهذا فالشعب قد يتكوّن من أمة واحدة، وتكون الدولة في هذه الحالة أقوى ما تكون عليه الدول. وقد يتكوّن الشعب من عدّة قوميات وانتماءات تاريخية، أو عرقية، أو اقتصادية، أو دينية، وفي هذه الحالة يبدو بناء الدولة ضعيفاً مزعزاعاً. إلا إذا تمكّنت الدولة في الحالة الثانية أن تصهر هذا الشعب في صورة جديدة، يشدّ بعضه بعضاً بمجموعة روابط جديدة تخلق فيه روح أمة جديدة^(١).

لهذا فإن كانت الدولة تجسّد العلاقة السياسيّة والقانونيّة بين الفرد والمجموع، فإنّ الأمة تجسّد العلاقة الاجتماعيّة والمعنوية بينهما^(٢). وأقوى الدول من تتمكن من دمج هذه العلاقات بعضها ببعض، وإيجاد الانسجام الكامل بينها، وإلا تعرّضت إلى الانهيار الحتمي، كما حدث للاتحاد السوفياتي في العقد الأخير من القرن العشرين، في عهد رئيسه الأخير ميخائيل غورباتشوف.

الشعب والسكان :

إذا كان الشعب في معناه العام، يشير إلى مجموع الافراد الذين يستقرون على إقليم دولة معيّنة، وينتسبون إليها بالجنسية، وهم الذين يطلق عليهم اصطلاح رعايا أو مواطنين، فإنّ لفظ السكان يتّسع ليشمل كل من يقيم على أرض الدولة سواء كان

(١) وهذا ما تحاول عمله الولايات المتحدة الأمريكية لتظهر بمظهر الأمة المتجانسة فتسمي الشعب الأمريكي أحياناً الأمة الأمريكية American Nation بهذا المعنى انظر:

An out line of American Government. Richard C. Schroeder, pp. 5.

(٢) راجع: Burdeau, George: Manuel de droit cons. et inst. politique (ouv. cit., p. 86)

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسيّة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص ١٧.

مواطناً أو أجنبياً، أي سواء كان يحمل جنسيتها أو لا يحمل^(١).

وللشعب مدلولان : المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي:

الشعب بمدلوله الاجتماعي، يعني كافة الأفراد الذين يقيمون على أرض الدولة ويتمتعون بجنسيتها، سواء كانوا رجالاً أم نساءً، شيوخاً أم أطفالاً، عقلاء أم مجانين.

• أما الشعب بمدلوله السياسي، فلا يعني أكثر من أولئك الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، أي الذين تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات، ويطلق عليهم جمهور الناخبين^(٢).

وعلى هذا يبقى الشعب بمعناه الاجتماعي، أوسع نطاقاً من الشعب بمفهومه السياسي الذي يستبعد فئات متعددة من أفراد الشعب، بحكم مركزهم القانوني، سواء تعلّق الأمر بالناحية الذاتية كفاقدي الأهلية، أو الناحية الجنائية كمرتكبي بعض الجرائم. إلا أنّ أهم عامل يقرب أو يبعد مفهومي الشعب من بعضهما البعض هو النظام الدستوري.

فحيث يأخذ النظام الدستوري بنظام الاقتراع العام يقرب الشعب بمفهومه السياسي من الشعب بمفهومه الاجتماعي؛ لأنه لا يشترط في مواطني الدولة إلا بعض الشروط التنظيمية، كالتى تتعلّق بالجنسية، أو السن، أو الأهلية.

أما عندما يأخذ النظام الدستوري بالاقتراع المقيد، فإنّه يشترط بالإضافة إلى هذه الشروط التنظيمية، شروطاً أخرى في الناخب كتوافر قسط من المال، أو التعليم، أو الانتماء إلى طبقة، أو فئة معينة^(٣).

أخذ الدستور الأردني ١٩٥٢ والمعمول به حالياً، بنظام الاقتراع العام بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب، حيث نصّت المادة/٦٧ منه على أنّه «يتألف مجلس

(١) راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص ٤٢. الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٧.

(٢) Pelrot: Constitutions politiques et droit constitutionnel. 2 ed. p. 66-68.

Duvrger, M. : Droit constitutionnel et institutions politiques, Tome I, p. 75.

(٣) انظر : Hauriou et Gicquel (ouv. cit.), p. 88.

النواب من أعضاء منتخبين انتخابياً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب^(١).

غير أن قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لعام ١٩٨٦ المعدل بقانون مؤقت رقم ١٤ لسنة ١٩٨٩ (٢)، وقبله قانون ٢٤ لعام ١٩٦٤ قد حرما العسكريين من ممارسة حقهم الانتخابي، حيث نصت المادة الخامسة من هذا القانون على أن «يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الأردنية، والدفاع المدني، والأمن العام وذلك طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية»^(٣).

الشعب والأمة :

لشعب كما نكرنا يعني مجموعة الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة، وينتمون إليها بجنسيتهم. هنا الشعب إما أن يكون كلاً منسجماً لعدة عوامل، ويسمى أمة، أو أن لا يكون ذلك.

ففي الحالة الأولى، تكون الدولة قوية متماسكة، أما في الحالة الثانية، فتكون مزعزعة. لذلك فالذي يقوي من كيان الدولة، ليس مجرد وجود الشعب على إقليمها، بل هو قوة الروابط التي تشد الجماعة، وتدعوها إلى الرغبة المشتركة في العيش معاً.

(١) هنا وقد جاء في اللادة الثالثة من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل ما يلي:

١- لكل أردني أكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره في ١٣ تموز من كل سنة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان اسمه مسجلاً في إحدى الجداول الانتخابية النهائية.

ب- يحرم من ممارسة الانتخاب :

١- من كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

٢- من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعيد اعتباره قانوناً.

٣- من كان محجوراً عليه لثقته ولم يرفع الحجر عنه أو لاي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٢٧٨) بتاريخ ١٧ أيار ١٩٨٦، ص ٩٥٢، والتعديل في الجريدة الرسمية رقم (٣١٢٢) تاريخ ١٦/٤/١٩٨٩.

(٣) لقد برزت الأنظمة التي حرمت العسكريين من ممارسة حقوقهم السياسية بأنها تستهدف منع الضباط من التأثير على الجنود والرغبة في إبعاد الجيش عن السياسة، إلا أن هذا المسلك لم يقنع الفقهاء الدستوري لأنه يتناقض مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام بصفة عامة ونص المادة ٦٧ من الدستور بصفة خاصة. راجع: Duverger: Droit Const. et inst. polit. (ouv. cit), p. 90.

فالعنصر البشري قد يتكون من أكثر من قومية أو أمة ويسمى شعباً، أما إننا تكوّن من قومية واحدة فيسمى أمة^(١).

هذا وقد اختلف الفكر السياسي قديماً وحديثاً، حول أهم للعوامل التي تربط الأفراد بعضهم ببعض، ليمثلوا في النهاية الأمة.

بالغ الفقه في أهمية الجنس كعامل رئيسي في تكوين الأمة، حتى اعتبر أنّ الأمة ما هي إلا جماعة من البشر تنتمي إلى جنس واحد.

هذا الرأي ضعيف، والسبب هو أنّ كثيراً من الأمم من أجناس متعدّدة كالأمة الأمريكية، التي تعيش في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تكوّنت وتزداد يوماً بعد يوم من عناصر تنتمي إلى أجناس مختلفة.

البعض ذهب إلى تغليب عامل المصلحة المشتركة، ولكنّه لم يوضّح الفرق بين المصلحة المادية والمصلحة المعنوية.

عامل الدين، لعب دوراً هاماً على مرّ العصور، لكنّه متنبذب، حيث يقوى في فترة تاريخية معينة، ويضعف في الأخرى.

اللغة والتاريخ هما أقوى العوامل في صنع الأمة، «فتاريخ الأمة كما يقول الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، هو صانع ضميرها، ولغتها هي صانعة فكرها». فإذا اجتمع لجماعة معينة وحدة الضمير ووحدة الفكر كانت هذه الجماعة أمة واحدة^(٢).

والأمة العربية وقد اجتمع لها من المحيط إلى الخليج، وحدة اللغة، ووحدة التاريخ، ووحدة الدين - في الغالب الأعم - مدعوة لإستثمار هذه للعناصر، والروابط لتأسيس دولة اتحادية مركزية، فدرالية قادرة على إدارة شؤونها باستقلالية حقيقية، وقادرة على تلبية طموحات أفراد هذه الأمة وتحقيق أحلامهم .

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية (الرجع السابق)، ص ٢٧.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (الرجع السابق)، ص ٢٧.

(٢) الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري لعام (الرجع السابق)، ص ٣٧.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (الرجع السابق)، ص ٢٩.

الأردن والأمة العربية :

يعتبر الأردن جزءاً من الأمة العربية. والشعب الأردني جزء من هذه الأمة التي تربط بين أفرادها وحدة اللغة، والتاريخ، والدين، ووحدة الآلام والمشاعر والأمال المشتركة، رغم ما تتعرض له هذه الأمة من محن وأزمات أثرت كثيراً على منجزاتها الحضارية وتقدمها بين الأمم وما زالت تؤثر حتى الآن، حتى تستطيع هذه الأمة معرفة الداء من الدواء وتتخلص من أسباب الخلاف والفرقة.

لقد سجل الدستور الأردني حقيقة إنتماء الشعب الأردني إلى الأمة العربية، وأوردها في المادة الأولى، إذ جاء فيها أنّ المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية، ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

المطلب الثاني

الإقليم

يستقر شعب الدولة على إقليم محدد، يشمل عادة رقعة من الأرض، ومساحة من الماء وفضاء جويّاً يعلو الأرض والماء. لذلك فالقبائل التي تنتقل من مكان إلى مكان آخر لا تعتبر دولاً (١). فالإقليم عنصر أساسي من عناصر الدولة، وبدونه لا تقوم الدولة.

وكما لا يشترط في عدد السكان حد أدنى، فلا يشترط أيضاً في الإقليم، أن يكون على درجة معينة من الاتساع إلاّ بالقدر الكافي لاقامة أي مجموعة من الأفراد. فقد تكون مساحة الإقليم قليلة مثل موناكو، وسان مارينو، وفيجي، وبعض دول الخليج العربي، وقد تكون هذه المساحة شاسعة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفياتي سابقاً، والصين الشعبية والبرازيل.

(١) انظر: Durdeau, G. Manuel de droit const. et inst. Politiques (ouv. cit), p. 190. Hauriou : Gicquel, p. 94.

عناصر الإقليم :

يشتمل الإقليم كركن أساسي من أركان الدولة ما يلي :

■ اليابسة :

وهي مساحة من الأرض يطلق عليها الإقليم الأرضي. وحدود هذا الإقليم له أهمية كبيرة من الناحية القانونية، خاصة فيما تحدده من قدرة الدولة على ممارسة السيادة^(١).

فالدولة لا تمارس سيادتها إلا على إقليمها. وأوضح مشتملات هذا الإقليم هو الإقليم الأرضي.

وبالرغم من أهمية الإقليم الأرضي، إلا أن القليل من الدساتير العالمية ما حددته في نصوصها ومنها الدستور اللبناني^(٢).

والإقليم الأرضي قد يتحدّد بحدود طبيعية كالبحار، والأنهار والجبال، وقد يتحدّد بحدود صناعية، كإقامة الأسوار والأبراج والأسلاك لتكون فاصلاً واضحاً يبيّن نهاية حدود الإقليم. بل قد يكون الحد الفاصل بين إقليمين دولتين خط وهمي.

ولا يشترط في الإقليم الأرضي (اليابسة) أن يكون متّصلاً، بل يمكن أن يكون متقطعاً تفصل أجزاءه المتعدّدة بحار وأنهار^(٣).

(١) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٣٤١. فمثلاً عدد سكان موناكو (١٣ر٠٠٠) نسمة، وسان مارينو (٣٢ر٠٠٠) نسمة، وفيجي (٢ر٠٠٠) نسمة.

(٢) تنص المادة الأولى من الدستور اللبناني على أن لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة. أما حدوده فهي التي تحدّد حالياً شمالاً من مصبّ النهر الكبير على خط يرافقه مجرى النهر إلى نقطة اجتماعية بوادي خالد الصاب فيه على علو جسر القمر. شرقاً خط القمة الفاصل بين وادي خالد ووادي نهر العاصي (اورنت) ماراً بقرى معصرة، جربعانه، مت ايش فيسان على علو قرיתי بريتا ومطريا. هذا الخط تابع خطوط بعلبك الشمالية والجهة الجنوبية الشرقية ثم حدود أقنية بعلبك والبقاع وحاصبيا وراشيا الشرقية. جنوباً حدود قضائي صور ومرجعبيون الجنوبية الحالية. وغرباً البحر المتوسط.

(٣) انظر: Burdeau - Manuel de droit const. (ouv. cit) p. 190.

ولما كانت أغلب المنازعات بين الدول، تقوم على تحديد الإقليم الأرضي لكل منها، فقد ذهبت كثير من الدول إلى بيان حدودها، عن طريق الاتفاقيات المتبادلة بين الدول المجاورة، أو الاعتماد على ما يقرره العرف الدولي في هذا الشأن^(١).

هذا وقد استقرّ فقه القانون الدولي، على أنّ فقدان الدولة السيطرة على إقليمها بصفة مؤقتة لظروف خارجة عن إرادتها لا يهدم كيانها ما دام تنظيمها السياسي قادراً على مباشرة اختصاصاتها على رعاياه وإدارته الموجودة في الخارج^(٢).

■ الإقليم المائي :

يقصد بالإقليم المائي ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدود الدولة، والذي يطلق عليه اصطلاح البحر الإقليمي. بالإضافة إلى ما يوجد داخل هذه الدولة من أنهار أو بحيرات داخلية.

هذا وبالرغم مما استقرّ عليه العرف الدولي على أن يخضع البحر الإقليمي لسيادة الدولة، وذلك لتمكّن من الدفاع عن شواطئها، إلا أنّ الخلاف بقي دائماً حول تحديد مساحة البحر الإقليمي.

ذهب بعض فقهاء القانون الدولي، إلى أنّ البحر الإقليمي، يحدّد بأقصى مسافة تبلغها قذائف المدافع من الشاطئ. وبالتالي تستطيع الدولة أن تسيطر عليها. البعض الآخر، ذهب إلى تحديدها بثلاثة أميال، وبعضهم بخمسين ميلاً بحرياً، والآخر بستة أميال، أو اثني عشر ميلاً^(٣).

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق) ص ٣٧٥٠.

(٣) ويضرب الفقه مثلاً على ذلك ما حدث بلجيكا، ما بين ١٩٤١-١٩١٨، وكذلك النرويج في الحرب العالمية الثانية عندما احتلت ألمانيا النرويج وانتقلت الحكومة النرويجية إلى الخارج لتباشر اختصاصاتها على رعاياها وإدارتها الموجودة خارج إقليمها حتى استعادت البلاد بعد هزيمة ألمانيا. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون العام (المرجع السابق) ص ٣٤١.

Hauriou et Gicquel (ouv. cit) p. 94.

(١) الدول الكبرى لا تحبذ اتساع المياه الإقليمية، وذلك لتمكّن من استغلال أكبر قدر ممكن من المياه كبحار عامة. لذلك احتجت الولايات المتحدة وبريطانيا على مصر عندما عدلت مياهها الإقليمية من ثلاثة أميال إلى ستة أميال بمقتضى المرسوم بالقانون الصادر عام ١٩١٥، واعتبرت ذلك مخالفاً للقانون الدولي العام. أما فرنسا فقد استقرت على مسافة اثني عشر ميلاً بمقتضى القانون الصادر في ٤٢ ديسمبر ١٩٧١.

■ الإقليم الجوي :

يقصد بالإقليم الجوي الفضاء الجوي، الذي يعلو الإقليم الأرضي والبحري على النحو السابق شرحه.

وللدولة أن تمارس سلطاتها الكاملة في هذا الجزء من الإقليم، دون التقيّد بارتفاع معين.

ولقد ازدادت أهمية الإقليم الجوي، بعد التقدّم الكبير في مجال استخدام الطائرات في النقل الجوي، وغزو الفضاء. ولذلك أبرمت كثير من الاتفاقيات بين الدول لتسهيل الملاحة الجوية واستعمال الفضاء^(١).

طبيعة حق الدولة على إقليمها :

الرابطة التي تربط الدولة بإقليمها، رابطة وثيقة جداً. ومع ذلك، فقد اختلف الفقه في تكييف هذه العلاقة، ومن ثمّ بيان طبيعة حق الدولة على إقليمها.

- ذهب رأي إلى القول بأنّ حق الدولة على إقليمها حق ملكية.

ويرجع أساس هذا التكييف إلى الوقت الذي نشأ فيه القانون الدولي العام، أثناء القرن السادس والسابع عشر عندما كان ينظر إلى الإقليم كجزء من أملاك الملك أو الأمير يستطيع التصرف به كما يشاء. ولكن لما ظهرت نظريات السيادة واستقرت بعد ذلك اعتبر الإقليم خاضعاً «لسيادة الدولة وليس مملوكاً» للحاكم.

لقد انتقدت هذه النظرية من عدّة نواحي :

(١) حدث خلاف في الرأي بين علماء القانون الدولي فيما يتعلّق بتحديد إقليم الدولة الجوي وارتفاعه وممارسة الدولة سلطاتها عليه: ذهب رأي إلى اعتبار هذا الجزء من الإقليم من الهواء حرّاً كالبحار العامة، وذهب رأي آخر إلى اعتبار هذا الجزء الذي يعلو أرض الدول خاضعاً لسيادة الدولة خضوعاً مطلقاً. رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين على أساس أنّه وإنّ كان الفضاء الذي يعلو الإقليم البري والبحري تابع لسيادة الدولة، إلّا أنّ هذه السيادة عبر الفضاء بشكل مطلق: بل يجب احترام قواعد المرور البري.

- **الناحية الأولى** : الخلط بين السيادة والملكية. فالسيادة ذات مدلول قانوني يتضمّن إعطاء الدولة السلطة العليا وتوزيعها على أجهزة محدّدة في ميادين التشريع والقضاء والحكم. وهذا مختلف عن الملكية كحق محدّد.

- **الناحية الثانية** : السيادة لا تمارس على الأشياء، وإنما توجّه إلى الأشخاص. أمّا الدولة فتمارس سيادتها على الأفراد المقيمين على إقليمها، وليس على الإقليم ذاته.

- **الناحية الثالثة** : أنّ اعتبار الدولة مالاً للإقليم، يؤدّي إلى منع الملكية الخاصة للعقارات.

- **الرأي الثاني** : ويذهب إلى أنّ حق الدولة على إقليمها، هو حق ملكية، ولكنه حق ذو طبيعة خاصة، يسمو على الملكية الفردية، ولا يتعارض معها^(١).

- **الرأي الثالث** : ويذهب إلى أنّ الدولة، تندمج في إقليمها اندماجاً يجعل من الصعب التمييز بينهما، بحيث يصبح لهما نفس المدلول، وليس الإقليم إلاّ محدداً. لكن هذا الرأي عاد من حيث بدأ، إذ لم يحدّد لنا طبيعة الدولة على إقليمها^(٢)، خاصة بعد الاعتراف للدول ببسط سيادتها على أملاكها في دول أخرى، وبشكل خاص تلك التي تستقر فيها بعثاتها الدبلوماسية^(٣).

- **الرأي الرابع** : وهو الذي يفسّر علاقة الدولة بإقليمها، بأنها عبارة عن حق عيني له طبيعة نظامية، وهي التي تحدّد مضمون هذا الحق^(٤).

والرأي عندنا كما يذهب إليه أغلب فقه القانون العام إلى أنّ الإقليم بمثابة المنطقة الجغرافية التي تستطيع الدولة استعمال سلطتها عليها دون غيرها. أو بمعنى آخر، المجال الذي يتحدّد فيه سلطان الدولة. وهي النظرية المسماة بنظرية النطاق^(٥).

(١) انظر: Hauriou et Gicquel. (ouv. cit.,) p. 95. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau: Traite de science politique. Tome II, p. 81.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق)، ص ٥٣٧.

(٤) انظر الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٩.

=

(٥) انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠.

وإذا كانت القاعدة العامة، أنّ الدولة لا توجد بغير إقليم، فإنّ التاريخ يذكرنا ببعض الاستثناءات، مثل اعتراف الحلفاء بالدولة البولندية بعد الحرب العالمية الأولى، رغم عدم تحديد إقليمها، وقيام دولة فلسطين، والاعتراف بها في أواخر القرن العشرين. رغم استمرار الاحتلال الإسرائيلي على الإقليم الفلسطيني. ومع ذلك فإننا نرى أنّ مثل ذلك الاعتراف ذو مفاهيم سياسية دولية، أكثر منها مدلولات قانونية دستورية.

المطلب الثالث

السلطة السياسية

لا يكفي قيام الدولة ونشأتها توافر مجموعة أفراد يقطنون «إقليمًا معينًا» بصفة دائمة ومستقرة. وإنما يجب علاوة على ذلك وجود هيئة حاكمة، أو سلطة سياسية على الأفراد الذين يخضعون لها.

والسلطة السياسية، أو الهيئة الحاكمة هي أهم عناصر تكوين الدولة، الأمر الذي دفع بعض الفقه إلى تعريف الدولة بها. وبالتالي قوله بأنّ «الدولة تنظيم لسلطة القهر، وهي عنوان السلطة المطلقة»^(١).

ولا يكفي مجرد وجود سلطة عامة يخضع لها الأفراد للقول بوجود الدولة، بل يلزم أن تحصل هذه السلطة على اعتراف الأفراد بها وقبولهم. وبالتالي فأى سلطة لا تستند إلى إرادة الجماعة التي تحكمها تكون سلطة فعلية لا تسمح كما يرى الفقه الدستوري - بقيام الدولة بالمعنى الحديث - وبالتالي فقيام الدولة أو تأسيس السلطة مرتبط برضاء الأفراد^(٢).

= الدكتور محمود حافظ: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٦. ص ١٢. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق)، ص ٥٣٧.

الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢.

(١) انظر: Burdeau : Manuel de droit cons. (ouv. cit.), p. 15. 191. الدكتور ثروت بدوي: النظم

السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠.

(٢) انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠.

إلا أن إرضاء الأفراد لا يعني أن سلطة الدولة يجب أن لا تستند إلى القوة، لأن هذه القوة لازمة وضرورة لا بد منها لممارسة سلطتها. وبالتالي فتخلف القوة يعني فناء الدولة لأنه يعطي القوة المنافسة القدرة على الظهور وفرض وجودها على الإقليم^(١).

إن فهم السلطة السياسية كعنصر ثالث للدولة، يحتاج للتمييز بين صاحب السلطة، وبين من يمارسها.

صاحب السلطة السياسية، هي الدولة المكونة من الحكام والمحكومين. أما الحاكم أو الفئة الحاكمة، فهي ليست أكثر من ممارسة لهذه السلطة^(٢).

لقد ارتبطت السلطة السياسية بفكرة الحاكم فترة طويلة، وهي الفترة التي سادت فيها ما سميت بشخصية السلطة، على اعتبار أن شخص الحاكم هو أصل وأساس السلطة.

إلا أنه وبتقدّم الجماعات، بدأ هذا الارتباط بين السلطة السياسية والحاكم في الانهيار، وظهور فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم، الأمر الذي أدى إلى الفصل بين الأساس وهو السلطة والممارس وهو الحاكم^(٣).

وتمتاز السلطة كعنصر من عناصر الدولة بأنها أصلية، لا تنبع من سلطات أخرى، وإنما السلطات الأخرى هي التي تنبع منها، كذلك فإن هذه السلطة هي سلطة ذات اختصاص عام، يشمل كافة جوانب الحياة داخل الدولة، بخلاف بقية السلطات الأخرى، التي تنظم جانباً معيناً من حياة الأشخاص.

(١) الدكتور ابراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢.
يقول هينسلي «إن السلطة والقوة قديمتان قدم المجتمع نفسه، ولكنهما لم يكونا في كل الأزمنة والامكنة مدعومتين بالتأييد المنظم».

Hinsley, F.: *Souvereignty* (op. cit) p. 1.

(٢) لهذا يقول بيردو «إن الدولة هي عنوان السلطة المطلقة والدائمة، وما الحكام فيها إلا وكلاء لممارسة السلطة بصورة عابرة».

L'Etat et le titulaire abstrait et permanent du pouvoir dont les gouvernants ne sont que des agents d'exercice essentiellement passages". Burdeau Manuel de droit. constitutionnel (op. cit.,), p. 15.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣.

وإذا كانت السلطة تمثل العنصر الثالث للدولة، فإنها هي أهم ما يميّزها عن الأمة، التي لا يشترط لقيامها اقرارها لسلطة سياسية عليها، بينما ذلك أمر أساسي لا بدّ منه لقيام الدولة^(١).

البابا الكاثوليكي و الفاتيكان :

مارس البابا سيادة روحية على العالم الكاثوليكي، وسيادة مادية زمنية بصفته ملكاً على مدينة روما، وبعض المناطق المحيطة بها.

وبعد أن دخلت الجيوش الإيطالية روما عام ١٨٧٠، فقد البابا سيطرته الزمنية واحتفظ فقط بسلطاته الروحية كرئيس للكنيسة الكاثوليكية. بل عدّ بهذه الصفة شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام^(٢). وهو بهذه الصفة أصبح قادراً على التعبير عن إرادة خاصة في ميدان العلاقات الدولية، وممارسة بعض الاختصاصات التي يحكمها القانون الدولي العام.

لهذا فإنّ البابا لا يستمدّ صلاحياته واختصاصاته ويتحدّد مركزه من دستور أو تشريع داخلي، وإنما تستند هذه الاختصاصات والصلاحيات إلى العرف الدولي، الذي رتب له بعض الحقوق مثل تبادل المبعوثين الدبلوماسيين، وعقد المعاهدات الخاصة برعاية المصالح الدينية للكاثوليك في العالم. وبالتالي فليس للبابا الاشتراك في المؤتمرات التي تناقش فيها أمور مادية فقط، لأنّه ليس رئيساً للدولة. وهذا الأمر لم يتغير حتى بعد معاهدة «لاتران»، التي تنازلت بمقتضاها الحكومة الإيطالية للبابا عن مدينة الفاتيكان وأخضعتها لسلطاته منذ عام ١٩٢٩.

فالبابا ليس رئيساً لدولة، والفاتيكان ليست بدولة؛ لأنّه لا يمكن اعتبارها كذلك.

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٣.

الدكتور إبراهيم شيحا : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٢.

(٢) إنّ أول الشخصيات الدولية في نظر القانون الدولي العام هي الدولة، ثمّ البابا والهيئات الدولية والإنسان. انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٣١٨.

حيث مساحتها التي لا تزيد على (١ كم٢)، وسكانها لا يزيدون على المائة من الذكور فقط (١)، ومرافقها التي تدار من الحكومة الإيطالية^(٢).

الفصل الثاني خصائص الدولة

إذا توافرت الأركان الثلاثة (الشعب، والإقليم، والسلطة) قامت الدولة. وبقيام الدولة، بإنها تتميز بخصيصةين:

- الخصيصة الأولى : الشخصية المعنوية.
- الخصيصة الثانية: السيادة.

المبحث الأول

الشخصية المعنوية *La perspnne morale*

يذهب أغلب الفقه إلى الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية، التي تؤهلها لاكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، شأنها في ذلك شأن الأفراد الطبيعيين المكونين لها، وإن ظلت مستقلة عنهم. لذلك توصف بالشخصية المعنوية^(٣).

فالشخص المعنوي عبارة عن شخص قانوني، متميز عن الأشخاص الطبيعيين الذين يدخلون في تكوينه، والقادر على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. هذه

(١) لقد أسميناهم سكاناً لأنهم ليسوا أكثر من موظفين في الكنيسة الكاثوليكية في الفاتيكان يفقدون رابطتهم القانونية بالفاتيكان بمجرد تركهم لوظيفتهم وعودتهم إلى بلادهم.

(٢) لقد نص الدستور الإيطالي ١٩٤٨ على وجوب احترام معاهدة لاتران التي حددت حقوق البابا والفاتيكان.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد المنعم فرج الصدة: أصول القانون، دار النهضة العربية بيروت، ١٩٧٨، ص ٤٦٨. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٣.

الحقوق والالتزامات لصيقة بالشخص المعنوي، ومتميزة عن حقوق والتزامات الأفراد الطبيعيين المكوّنين له وهم الشعب^(١).

لقد أتى اعتراف الفقه القانوني بالشخصية المعنوية، من خلال إدراك حاجة الأفراد إلى توحيد الجهود الجماعية من ناحية، وضمان العمل واستمرارية النتيجة الإيجابية لتضافر جهود الجماعة رغم فناء الأفراد من ناحية أخرى^(٢).

لقد كانت الدولة أعلى وأرقى التجمعات، التي استطاعت تجسيد هذا الهدف. لذلك يعرف بعض الفقه الدولة بأنها تشخيص قانوني للأمة^(٣).

ويترتب على الإعراف للدولة بالشخصية القانونية إضافة إلى القدرة على التمتع بالحقوق وتحمل الإلتزامات، الفصل بين السلطة ومن يمارسها (الحاكم).

فالإعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يعني في مجمله كما ذكرنا، وحدة الدولة واستقلاليتها. هذه الإستقلالية ليست فقط عن الأفراد المحكومين، بل أيضاً الحكّام. وبالتالي زوال فكرة شخصية السلطة، وظهور السلطة المجردة النظامية^(٤).

(١) ذهب بعض الفقه إلى اعتبار الاعتراف الدولي عنصراً من عناصر الدولة. وبالتالي إذا لم يتوفّر هذا الاعتراف فإنّ الدولة لا تقوم، إلا أنّ أغلبية الفقه ترى أنّ الاعتراف بالدولة من جانب الدول القائمة لا يعدّ عنصراً من عناصر الدولة؛ لأنّه إجراء مستقل عن نشأتها ووجودها. فالدولة تنشأ وتوجد إذا ما توافر لها العناصر الثلاثة وهي: الشعب، والإقليم، والسلطة. أمّا الاعتراف فهو ليس إلا إقراراً دولياً بالأمر الواقع، وبالتالي لا يتمتع بصفة إنشائية، وإنما بصفة إقرارية. لمزيد من التفصيل، راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٢٠٩. والدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق).

(٢) ذهب بعض فقه القانون العام إلى اعتبار الشخصية المعنوية ركناً من أركان الدولة وليس مجرد خصيصة من خصائصها. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٣٤، ص ٢١.

(٣) لمزيد من التفصيل : Personne morale. Encyclopidie Dalloz droit civil Tome 111, p. 70. الدكتور ثروت بدوي: (المرجع السابق) ص ٤٨، الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٣٧.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٤، ص ١٧.

(٤) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau: Manuel de droit const. et Inst. politiques L.G. D.J. (المرجع السابق) ص ١٣.

الدكتور محسن خليل: النظم الساسية (المرجع السابق)، ص ١٣.

وإن تطور الأنظمة السياسية، وما يصاحبها من تغيير في القائمين على السلطة، أو تعددهم لا يغير من وحدة شخصية الدولة، التي تفسر في النهاية استمرارها وبقائها ككائن مستقل.

نتائج الشخصية المعنوية للدولة :

١ - تعتبر الدولة وحدة قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد المكونين لها، سواء كانوا حكّاماً أو محكومين. وبالتالي فالسلطة التي يتناولها الحكّام نيابة عن أفراد الشعب، إنما تتم بإسم الجماعة ولصحتها، وليس للمصلحة الخاصة، سواء للحكّام أو للمحكومين.

٢ - إن المعاهدات والاتفاقيات التي أبرمتها الدولة، تبقى نافذة مهما تغير شكل الدولة، أو نظام الحكم فيها.

٣ - لا يترتب على تغيير شكل الدولة، أو نظام الحكم فيها، أو القائمين عليها، تغيير القوانين، أو تعطيل نفاذها. وإنما تبقى التشريعات سارية، ما لم تلغ أو تعدل.

٤ - إن الالتزامات المالية التي تترتب على الدولة تظل قائمة واجبة النفاذ، وذلك بصرف النظر عما يلحق شكلها، وممثليها من تغيير.

٥ - حقوق الدولة والتزاماتها تظل قائمة طالما ظلّت الدولة، باقية بغض النظر عن أي تغيير قد يلحق بشكلها، أو نظام الحكم فيها، أو أشخاص الحكّام^(١).

وإذا كان أغلب الفقه قد قرّر الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية، فإنّ هناك جانباً من الفقه قد أنكر على الدولة هذه الشخصية.

العميد ديجي Duguit كان على رأس من تنكّر لفكرة الشخصية المعنوية للدولة - ليس لأننا كما يذكر بعض الفقه بغير حاجة لها - وإنما لأنّه ربط بين فكرة الشخصية والسيادة. وبالتالي فالدولة إذا ما وصفناها بالسيادة - كما يقول ديجي - وجعلناها

(١) انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٣.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٩.

الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤.

خصيصة من خصائصها امتنع اخضاعها لأي قاعدة أو حكم^(١).

إن الربط بين الشخصية والسيادة غير صحيح. فالشخصية المعنوية خصيصة من خصائص الدولة، أما السيادة فهي خصيصة من خصائص السلطة كركن من أركان الدولة. وبالتالي فهناك دول لها شخصية معنوية، ومع ذلك قد تكون ناقصة السيادة^(٢).

هذا وقد جاء اعتراف قانوني صريح للدولة بالشخصية المعنوية (الحكمية) في القانون المدني الأردني الحالي، حيث جاء في المادة (٥٠) منه :

«الأشخاص الحكمية هي:

١ - الدولة والبلديات بالشروط التي يحددها القانون، والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكمية»^(٣).

المبحث الثاني

السيادة La Souverainete

تتمتع الدولة بالسيادة وتستأثر بها. ومعنى تمتعها بهذه الصفة، أن تكون لها الكلمة العليا لا يعلوها سلطة أو هيئة أخرى. وبالتالي فهي تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة أمره عليا. لذلك فسيادة الدولة تعني ببساطة، أنها منبع السلطات الأخرى، فهي أصلية ولصيقة بالدولة، وصفة هامة للسلطة السياسية فيها. وهي التي تميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى^(٤).

ومن هنا فالسيادة ليست حقيقة طبيعية مستقلة، وإنما هي مفهوم بمقتضاه يقوم

(١) ومن هؤلاء أيضاً: Kelsen, Jéze, Bonnard

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ٣٩.

الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٣٦.

(٣) لقد جاء استعمال المشرع الأردني لاصطلاح «الشخصية الحكمية» انسجاماً مع الاصطلاحات المستعملة في الفقه الإسلامي: لأن أحكام القانون المدني الأردني مستمدة في أغلبها من مبادئ الشريعة الإسلامية.

(٤) أبو زيد فهمي (المرجع السابق)، ص ٧٢. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار الفكر العربي (المرجع السابق)، ص ١٧٨.

الناس بتطبيقه والتمتع به، بشكل متساوٍ نتيجة احترام الجميع للسلطة بما تتمتع به من اختصاص الأمر والنهي المطلق^(١).

وهذه السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ، مهما تعددت السلطات العامة. هذه السلطات مهما تعددت فهي لا تتقاسم السيادة فيما بينها، وإنما تتقاسم الاختصاصات فقط^(٢).

وللسيادة مظهران :

- المظهر الداخلي : ومؤداه أن تبسط السلطة السياسية سلطانها على كل إقليم الدولة، بحيث يكون لها السلطة الآمرة التي تعلق على جميع الافراد والجماعات والهيئات الموجودة فيها. وبالتالي فهي تتمتع بالقرار النهائي في جميع الشؤون الداخلية دون مشاركة سلطة أخرى لها هذه السيادة.

- أما المظهر الخارجي : فيعني عدم خضوع الدولة لدولة أجنبية أخرى، وبالتالي تمتعها بالاستقلال الكافي الذي يجنبها الارتباط والتبعية لدولة أخرى^(٣).

وعلى هذا فالسيادة بمظهرها الخارجي إذن مرتبطة باستقلال الدولة. لهذا فالسيادة قد تكون في هذا المجال كاملة وقد تكون ناقصة. إلا أنه وفي كل الاحوال فإن ذلك (الاستقلال والتبعية) لا يؤثران كما يذهب إليه أغلب الفقه على وجود الدولة القانوني الفعلي^(٤).

(١) Hinsley F.: Sovereignty. (op. cit.), p. 1.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٧.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٩.

(٣) الدكتور محمد حافظ غانم: القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص ٤٤٢.

هذا وقد عبر الدستور الأردني (دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في الأول من كانون ثان لعام ١٩٢٥، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد (١٩٣) بتاريخ ١٨/١/١٩٢٥) عن ذلك في المادة الأولى منه إذ تنص على «المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه. والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي».

(٤) الدكتور محسن خليل (المرجع السابق) ص ٣٩: انظر عكس ذلك، الدكتور محمد كامل ليلة

(المرجع السابق) ص ١٧٩. وللمزيد حول معنى السيادة من الناحية الخارجية وأنواع الدول

من حيث السيادة الكاملة والسيادة الناقصة والدول المحمية والتابعة، راجع الدكتور محمد

حافظ غانم (المرجع السابق) ص ٤٤٢ وما بعدها.

مصدر السيادة وصاحبها :

إذا كانت السيادة لصيقة بالدولة، وخصيصة جوهرية من خصائصها، تعطي السلطة فيها الصفة الأمرة العليا الأصلية التي لا تتجزأ - فإلى من ترجع هذه السيادة، ومن هو مصدرها؟

لقد نال هذا الموضوع اهتمام كثير من الفقهاء والفلاسفة السياسيين، فكان محلاً لأبحاثهم ومناقشاتهم، الأمر الذي يجعلنا نتعرّض في هذا المبحث إلى أهم النظريات التي قيلت في بيان صاحب السيادة. كل نظرية نتناولها في مطلب مستقل.

المطلب الأول

Theories Theocratiaques النظرريات الثيوقراطية

ترجع النظريات الثيوقراطية - الدينية - أصل السيادة ومصدر السلطة إلى الله. فهو وحده صاحب السيادة وإليه ترجع السلطة الأمرة^(١).

ومع إتفاق النظريات الثيوقراطية على أن السيادة لله وحده، إلا أنها تختلف في تفصيلها. لقد تعددت النظريات الثيوقراطية في تفسيرها، وتفصيلاتها للسيادة الدينية، وظهرت في ثلاث صور، هي نظرية الطبيعة الإلهية للحكام، ونظرية الحق الإلهي المباشر، ونظرية الحق الإلهي غير المباشر.

أولاً - نظرية الطبيعة الإلهية للحكام La nature divine des gouvernants

تقوم هذه النظرية على إضفاء وصف الطبيعة الإلهية على الحكام.

فالحاكم طبقاً لهذه النظرية، إله يعيش وسط البشر ويحكمهم. فهو الله ذاته على الأرض. هذا المعنى كان سائداً في الممالك الفرعونية والإمبراطوريات القديمة، وكان آخرها ما هو مقرر لأباطرة اليابان حتى عام ١٩٤٧^(٢).

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣.

Bureau, droit const. et inst. politiques, 1957, p. 94.

(٢)

مضمون هذه النظرية يقوم على وجوب تقديس الافراد للحكام وعدم جواز ابداء
أدنى إعتراض أو مناقشة لهم، هذا مصدره نظرية التاليه. وبالتالي يجب العمل على
إجلالهم في كل الأمور^(١).

ثانياً - نظرية الحق الإلهي المباشر Droit divin surnatural^(٢)

هذه النظرية لا تجعل من الحاكم إلهاً يعبد، وإنما هو مختار بطريق مباشر من
الله، لمباشرة شؤون السلطة. فالإختيار هنا تم بعيداً عن إرادة الافراد، بل هو أمر إلهي
خارج عن إرادتهم، وبالتالي فما دام الحكام يستمدون سلطانهم من الله مباشرة، فقد
وجبت طاعتهم؛ لأنَّ في معصيتهم معصية الله.

وعلى هذا فلا يجوز للأفراد مساءلة الحاكم عن أي فعل كان؛ لأنَّ المسؤولية
تتقرَّر فقط أمام الله الذي وهبه الحكم.

لقد تبنت الكنيسة هذه النظرية فترة صراعها مع السلطة الزمنية، كما استخدمها
بعض ملوك أوروبا لتدعيم سلطانهم على الشعب خاصة في القرن الخامس عشر^(٣).

ثالثاً - نظرية الحق الآلهي غير المباشر Droit divin providentic

الحاكم هنا أيضاً من البشر، إلا أنَّ الله لا يختاره بطريق مباشرة كما بينته نظرية
الحق الآلهي المباشر، وإنما بطريق غير مباشر.

(١) لقد عبرَ ذلك المعنى ما جاء في القرآن الكريم وهو يصف خطاب فرعون إلى موسى عليه السلام،
عندما دعاه لعبادة الله ﴿قال لئن اتخذت إلهاً غيري لأجعلنك من المسجونين﴾ الشعراء/٢٩.

(٢) نذهب مع الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي إلى استعمال اصطلاح «الحق الآلهي» بدلاً من
«التفويض الآلهي» الذي استعمله بعض الفقهاء، وذلك لسببين: الأول أنَّ اصطلاح «الحق الآلهي»
هو الترجمة الأدقُّ للاصطلاح الفرنسي droit divin، والثاني لأنَّ كلمة «تفويض» ترادف معنى
توكيل، وبما أنَّ للموكل حق عزل الوكيل، فإنَّ ذلك يتعارض مع أهداف النظرية. انظر الدكتور
عبد حميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٨٥.
هذا بالرغم من أنَّ المسيحية قد فصلت بين الدين والدولة على أساس قول المسيح «دع ما لقيصر
لقيصر وما لله لله»، وقوله «ليست مملكتي في هذا العالم»، انظر الدكتور عبد الحميد متولي
(المرجع السابق)، ص ٥٣.

الأفراد هم الذين يختارون الحاكم، ولكنهم في هذا الاختيار مسيروّن وليسوا مخيرين. مسيروّن بالعبادة الإلهية التي توجه إرادة الأفراد وجهة معينة وترشدهم إلى اختيار الحاكم الذي ترتضيه هذه العبادة الربّانية^(١).

ورغم اختلاف النظريات الدينية في صورها وتفسيرها للسيادة الإلهية، إلا أنها تؤدي في النهاية إلى إطلاق سلطة الحاكم وحرمان الشعوب مساءلة أو مقاومة حكامهم حتى ولو كانوا مستبدّين؛ لأنهم يعملون في ظل العبادة الإلهية^(٢).

لقد تعرّضت النظريات الشيوقراطية لانتقادات متعددة، لبعدها عن مجال التقبل العقلي للإنسان، حيث أنها نظريات مصطنعة فقط لخدمة مصالح معينة، ولتبرير إستبداد السلطة الحاكمة، خاصة أثناء الصراع بين السلطة الزمنية والسلطة الدينية في القرون الوسطى وبداية عصر النهضة حتى أن بعض الفقه نادى بعدم جواز تسمية هذه النظريات بالدينية على أساس أنها لا تستند في جوهرها ومضمونها من قريب أو بعيد إلى الدين^(٣).

وهكذا أسدل الستار مؤذناً بنهاية هذه النظريات، غير الديمقراطية، والتي لا تزيد الحاكم إلا إمعاناً في البطش والإستبداد وإنتهاك حقوق وحرّيات الأفراد، تحت شعار الدين. وظهور النظريات الديمقراطية التي منها يرجع السيادة إلى الأمة، ومنها ما يرجعها إلى الشعب^(٤).

الخلافة في الإسلام :

لم يفصل الإسلام كما فعلت المسيحية بين الدين والدولة، طبقاً لقول المسيح عليه

(٢) انظر: Dverger, M. Institutions Politiques et droit const. (ouv. cit.), p. 36.

(٣) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٨٦.

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦.

(٢) يطالعنا التاريخ بين الحين والحين بحكام يبعثون النظريات الشيوقراطية من مرقدها. كما يصفهم

الدكتور محمد كامل ليلة - كهتلر (٩٩٣٩) والجنرال فرانكو (١٩٤٧) الذين عبروا في خطاباتهم

أكثر من مرة بأن العبادة الإلهية قد إختارتها ليكونا زعماء لشعوبهم.

راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٦.

السلام «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله، وإنما جعل الخلافة رئاسة عامة في أمور الدين والدنيا، عن النبي ﷺ. ولذلك فالإسلام دين وعقيدة وشريعة ودولة.

وعلى الرغم من الصفة الشمولية للإسلام وتنظيمه للأمور الدينية والدنيوية تنظيمًا دقيقاً إلا أن الخليفة لا يستمد سلطته من الله تعالى. لذلك عندما دُعي الخليفة أبو بكر بخليفة الله نهى عن ذلك وقال «لست خليفة الله ولكنني خليفة رسول الله (١).

ولهذا فإن نظام الخلافة في الإسلام، لا يقوم على النظريات الثيوقراطية بل على أساس رئاسة عامة في أمور الدين، وشؤون الدنيا عن النبي ﷺ. ولهذا وضعت للخليفة شروط تتلخص في العدالة والعلم وسلامة الحواس وسلامة الأعضاء والرأي والشجاعة (٢).

ولأن الإستخلاف كما يقول ابن خلدون «إنما هو في حق الغائب وأما الحاضر فلا. فإن الخليفة ليس خليفة الله ولا خليفة الأمة، وإنما خليفة رسول الله ﷺ يستمد سلطاته من الأمة. فهي مصدر قوته، وهي التي تختاره بواسطة أهل الحل والعقد (٣).

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦. لقد جاء اصطلاح خليفة في القرآن الكريم بمعنى يقارب المعنى الذي خصص له فيما بعد.

قال تعالى ﴿يادادو إنا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق﴾ وقال ﴿وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة﴾ سورتا ص، والبقرة، الآية ٢٦، ٣٠ على التوالي.

(٢) الماوردي: الأحكام السلطانية ص ١٠٦: أما ابن خلدون فلا يشترط في الخليفة إلا أربعة شروط وهي العلم والعدالة والكفاية، وسلامة الحواس والأعضاء: مقدمة ابن خلدون، ص ٥٢٢.

(٣) ويشترط في أهل الحل والعقد: العدالة والعلم والرأي والحكمة، انظر: الدكتور سليمان الطماوي السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٣٩١.

المطلب الثاني

La Souverainete Nationale سيادة الأمة

ذهب بعض الفقهاء إلى تقريب مفهوم سيادة الأمة من مفهوم الديمقراطية بل واعتبارهما تعبيرين عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين.

فالديمقراطية هي تعبير عن الشكل السياسي (أي نظام الحكم في الدولة) أما مبدأ سيادة الأمة، فهو على حد تعبير هذا الفقه عبارة عن التعبير القانوني^(١).

واتساقاً مع هذا الرأي، فإن فكرة السيادة أول ما ظهرت على لسان القانونيين الذين كانوا يدافعون عن سلطات الملك في فرنسا، ضد البابا والإمبراطور في العصور الوسطى، مؤكداً أنه يتمتع بالسيادة الكاملة في مملكته، وأن هذه السلطة العليا لا ينافسها عليها أحد في الدولة.

وكان لجون بودان Jean Bodin الفضل الكبير في إبراز هذا المفهوم، كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الإنسانية^(٢).

ومع قيام الثورة الفرنسية، وتأكيد الفصل بين الملك، والسلطة، والسلطة السياسية، ظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفة الاطلاق والسمو والأصالة. ولكنّها انتقلت من الملك إلى الأمة، لتصبح بذلك إرادة الأمة هي السلطة العليا التي لا تنافس^(٣).

وأياً كان التطور التاريخي لهذا المبدأ، فإنه نظرية فرنسية تنسب إلى جان جاك روسو، الذي كان لكتابات وأفكاره الفضل الكبير في التأكيد على بعض المعاني التي استند عليها أنصار هذا المذهب^(٤).

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق) ص ١٠٨.

(٢) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٨٠.

(٣) الدكتور عبد الفتاح سايرداير: مبادئ القانون الدستوري (بدون تاريخ)، ص ٥٨.

الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ١٩٧٨، ص ٢٠٣.

(٤) يذهب البعض إلى أنّ نظرية سيادة الأمة تجد سندها في كتابات روسو، بينما يذهب البعض الآخر إلى إنكار ذلك واعتبار أفكاره بمثابة تزييد لمبدأ سيادة الشعب، انظر:

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ١٩٢.

والأخذ بمبدأ سيادة الأمة، يعني الصفة الأمرة العليا في الدولة لا ترجع إلى فرد، أو أفراد معينين بذواتهم، أو إلى هيئة، أو هيئات معينة، بل إلى وحدة مجردة ترمز إلى جميع الأفراد. هذه الوحدة التي تمثل المجموع بأفراده وهيئاته، لا يمكن تجزئتها وهي مستقلة تماماً عن الأفراد الذين تمثلهم وترمز إليهم^(١).

ولما كانت السيادة للأمة ذاتها، باعتبارها وحدة واحدة ومستقلة عن الأفراد المكوّنين لها، فلا سيادة لفرد، أو جماعة، بل أنّ الصفة الأمرة العليا لمجموع الأفراد، على اعتبار أنّ هذا الشخص الجماعي يمثّل وحدة واحدة لا تتجزأ، مستقلة عن أفراده إلا وهي الأمة. لذلك قيل، بأنّ السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، أو للتنازل، أو للتصرف فيها، أو للتمكّن، فهي ملك للأمة وحدها^(٢).

ولقد نصّت وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية الوطنية في فرنسا عام ١٧٨٩ على مبدأ سيادة الأمة، حيث قرّرت في المادة الثالثة منها على أنّ «الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد، أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة منها». كذلك تبنّى الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ هذا المعنى. حيث ورد في الباب الثالث منه في فقرتيه الأولى والثانية على أنّ «السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتمكّن بالتقادم، وهي ملك للأمة» وبأنّ «الأمة هي مصدر جميع السلطات»^(٣).

= الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٢.

Leon Baradat. (op. cit.), p. 69.

انظر أيضاً :

Hauriou, Gicquel et Gelard. (ouv. cit.), p. 371.

Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 17.

(١) انظر كذلك:

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق).

ص ٣٣.

الدكتور رمزي الشاعر (المرجع السابق)، ص ٥١.

الدكتور محمد كامل ليلة النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠٧، وأيضاً

Hauriou, A. et Gelard: Droit constitutionnel et inst. politiques. (ouv. cit.), p. 17.

Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 17.

(٣)

وأيضاً الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٢٥١.

هذا وقد ساد مبدأ سيادة الأمة في كثير من دساتير الدول العربية. لقد تبناه الدستور المصري ١٩٢٣، وكذلك دستور ١٩٣٠، إذ قضيا في المادة ٢٣ من كل منهما بأن «جميع السلطات مصدرها الأمة»، ثم جاء دستور ١٩٥٦ المصري، ونصّ في المادة الثانية منه على أن «السيادة للأمة».

كذلك تنص المادة/٢٤ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي (١٩٥٢) الفقرة الأولى «الأمة مصدر السلطات». أما الفقرة الثانية، فقد نصّت على «تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور». كما نصّت المادة السادسة من دستور الكويت (١٩٦٢) على أن «السيادة للأمة مصدر السلطات جميعاً»، وينصّ دستور المملكة المغربية (١٩٧٢) على أن «السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية»^(١).

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة :

السيادة طبقاً لمبدأ سيادة الأمة عبارة عن وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، أو للتنازل عنها، أو للتصرف فيها، أو للتمكّن - فهي ملك للأمة وحدها. هذا المعنى للسيادة يترتب عليها نتائج عديدة أهمها:

١ - النظام النيابي التقليدي :

لقد ترتّب على اعتناق الديمقراطية التقليدية لنظرية سيادة الأمة، أن أخذت أنظمة الحكم بالنظام الديمقراطي النيابي.

فالأمة هي التي تعبّر عن إرادتها، وليست بحاجة إلى أشخاص طبيعية أو معنوية تتحدث باسمها وتعبّر عنها. لأنّ في مخالفة ذلك معناه، تجزئة هذه الإرادة، وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة.

لذا قيل بأنّ مبدأ سيادة الأمة لا يتناسب مع الديمقراطية المباشرة، حيث يقوم الأفراد بأنفسهم دون وساطة أحد بممارسة شؤون السلطة السياسية، ولا مع الديمقراطية شبه المباشرة الذي يعطي الشعب حق ممارسة بعض مظاهر هذه السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو اقتراح القوانين، أو الاعتراض عليها.

(١) الموسوعة العربية للدساتير العالمية ومجلس الأمة، ١٩٦٦.

فالنظام النيابي «الديمقراطية النيابية» تقوم على اختيار الشعب لممثليه الذين يمارسون السلطة نيابة عنه لفترة محدّدة دون حق هذا الشعب في ممارسة شؤون السلطة، أو المشاركة فيها. فدوره إذن يقتصر على مجرد اختيار بعض النواب الذين يستقلون تماماً عن الشعب في مباشرة السلطة الأمرة^(١).

هذا ويلاحظ أنّ مبدأ سيادة الأمة وإن كان يتناسب مع النظام النيابي التقليدي فلا يتحمّم وجود النظام الجمهوري، بل يمكن أن يسود كذلك في النظام الملكي.

٢ - الانتخاب وظيفه وليس حقاً :

إذا كانت السلطة الأمرة العليا في الدولة للشخص الجماعي الواحد- ولا يجوز تجزئتها على الأفراد، فإنّه يستحيل على أفراد الشعب ممارسة شؤون السلطة، أو الإدعاء بوجود حق لهم في ذلك. وعلى هذا، فاختيار النواب الممثلين لهذا المجموع لا يُعدّ حقاً للأفراد بقدر ما هو وظيفة وواجب يحتمان اختيار الأصلح لممارسة شؤونهم^(٢).

٣ - الأخذ بالاقتراع المقيد :

ما دام الاختيار طبقاً لسيادة الأمة مجرد وظيفة وواجب الاختيار للأصلح، فإنّ للأمة أن تحدّد الشروط اللازم توافرها في هيئة الناخبين، لضمان حسن الاختيار لمن سيقومون بممارسة السلطة هذه^(٣).

لذلك قيل أنّه ليس من اللازم تقرير نظام الاقتراع العام في الانتخابات، وإنّما

(١) في مدى تلائم النظام النيابي مع مبدأ سيادة الأمة، انظر:

Hauriou et Laferriere J.: Manuel de droit Constitutionnel. 2ed, Paris, 1947, p. 389.

Gicquel et Gerald. (ouv. cit.), p. 372.

الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٧٠

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ١٧٢.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٧٢.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٦.

Hauriou et Gicquel et Gerald. (ouv. cit.), p. 373.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق).

ص ١٩٥.

يجوز تبعاً لمبدأ سيادة الأمة الأخذ بنظام الاقتراع المقيد الذي يشترط في الناخب، أو المرشح نصاباً مالياً معيناً، أو حداً أدنى من التعليم، أو شرط الانتماء إلى طبقة معينة من الطبقات^(١).

٤ - النائب ممثل للأمة :

النائب طبقاً لنظرية سيادة الأمة يكون ممثلاً للأمة بكاملها، ولا يقتصر تمثيله لدائرة انتخابية معينة. فهو وكيل عن الأمة وليس وكيلاً عن دائرته التي انتخبته. لذلك فالنواب يعملون وبصفة دائمة من أجل الأمة، والصالح العام، وليس من أجل من انتخبهم أو الصالح الخاص. هذا ما عبر عنه روسو بأن الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية، وهي دائماً صحيحة يجب على الأقلية ألا تعارضها لأنها دائماً مخطئة وتعبّر عن مصالح محدودة، بينما الإرادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع^(٢).

٥ - التنكّر لمفهوم الوكالة الإلزامية :

إذا كان مبدأ سيادة الأمة لا يتناسب إلا مع النظام النيابي التقليدي، كما ذهب إليه بعض الفقه، فإنه من مقتضى ذلك، تحرير إرادة النواب الذين يقع عليهم وحدهم ممارسة السلطة، عن إرادة ناخبهم على نحو تام. وهذا معناه أنه لا يمكن للناخبين حق إملاء إرادتهم على النواب، أو إخضاعهم لأرائهم ومعتقداتهم، أو إلزامهم بأي نوع من أنواع الوكالة^(٣).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢١٢.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٢٠٢.

(٢) انظر: Hauriou, et Gicquel let Gilard. (ouv. cit.), p. 373.

الدكتور عصمت سيف الدولة: الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر، بيروت ١٩٧٧، ص ٤٣.

(٣) لقد عبر هذا المفهوم فريق كبير من السياسيين والفقهاء:

قال كوندروسية Condorcet لقد انتخبني الشعب لكي أعرض أفكارى أنا لا افكاره هو. إن استقلالى المطلق بأرائى هو أول واجباتى نحو الشعب الذي انتخبني.

وقال شيريه Cherer في كتابه - الديمقراطية وفرنسا - أن النائب هو رجل منحه مواطنوه الثقة وفوضوه بأن يقرّر لهم بحسب معرفته بالأمور التي تعرض عليه. لمزيد من التفصيل:

الدكتور أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية (المجلس الأعلى) في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية، بيروت، ١٩٦٧، ص ٥٩، وقرب من ذلك: الدكتور محمود حافظ

الوجيز في القانون الدستوري، ١٩٧٦، ص ٤٤١.

لقد عبّر عن ذلك إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩، ودستور ١٧٩١، حيث جاء فيهما أنه «لا يجوز للنائب قبول أي وكالة». كما تبني هذا الاتجاه الدستور المصري لعام ١٩٢٣، حيث نصّ في المادة ٩١ على أنه «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالتزام»، والمادة/٨٦ من دستور ١٩٣٠، حيث نصّت على «عضو البرلمان ينوب عن الأمة ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالتزام».

وكذلك نصّت المادة/٢٧ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدّل عام ١٩٤٦ «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكرالته بقيد، أو شرط من قبّل منتخبه^(١)».

ولما كان هدف المشرّع الدستوري من إلغاء الوكالة الالتزامية، هو منح ممثلي الأمة الحرية التامة في التعبير عن مصالح الشعب بمجموعه، فإنّ من مقتضى ذلك أيضاً عدم تسليمه بوجود الأحزاب السياسية، لإجبارهم على العمل ضمن برنامج يخص مصلحة محدّدة، لمجموعة معينة من أفراد الشعب، وإلاّ تعرّضوا لجزاءات تأديبية متعدّدة، وبالتالي لا يتحقّق ما ينشده مبدأ سيادة الأمة من إلغاء الوكالة الالتزامية، والحفاظ على استقلالية أعضاء البرلمان وتمثيلهم العام^(٢).

٦ - الأخذ بنظام المجلسين :

تقوم نظرية سيادة الأمة على اعتبار أنّ الأمة وحدة دائمة مجردة ومستقلة عن أفرادها. وهي بهذا المعنى لا تقتصر على جيل معين، أو فترة زمنية معينة، وإنّما يمتدّ ليعبّر عن هذا المجموع عن ماضيه وحاضره ومستقبله. هذا المعنى ليس نظرياً فحسب،

(٢) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، ١٩٦٦، وانظر كذلك :

الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٩٤.

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية، عالم الكتب، ١٩٧٤، ص ١٧٤.

إلاّ أنّ الدستور الأردني أجاز إنشاء الأحزاب السياسية، حيث جاء في المادة (١٦) على أنّ «للأردنيين حق إنشاء الأحزاب السياسية...»، وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢ لينظّم الحياة الحزبية في الأردن.

بل يظهر في الواقع في بعض الأنظمة السياسية والدستورية التي تأخذ في تشكيلها للبرلمان بنظام المجلسين. مجلس تمثل فيه الاتجاهات المحافظة، والثاني الاتجاهات المدفعة أو المجددة^(١).

٧ - القانون تعبير عن إرادة الأمة :

ينظر إلى القانون طبقاً لمبدأ سيادة الأمة على أنه تعبير عن هذه السيادة المطلقة والإرادة العليا للأمة وليس مجرد تعبير عن إرادة النواب، أو إرادة ناخبيهم^(٢). وهو بهذا المعنى عنوان للحق والعدل، ولا يجوز أن يكون موضوع نقاش من فرد، أو هيئة بعد استيفائه الاجراءات الدستورية لسنته وإصداره^(٣).

نقد مبدأ سيادة الأمة :

تعرض مبدأ سيادة الأمة لكثير من الانتقادات نبين أهمها، وهي:

١ - مبدأ سيادة الأمة يؤدي إلى الاعتراف للأمة بالشخصية المعنوية، وبالتالي إلى قيام

شخصين معنويين يتنازعان السيادة على إقليم واحد وهما الدولة والأمة.

(١) فالأردن مثلاً يأخذ بسيادة الأمة، حيث نصت المادة/٤٢ منه على أن «الأمة مصدر السلطات»، وهو يأخذ أيضاً بنظام المجلسين. المادة/٦٢ من الدستور الحالي ١٩٥٢ تنص على أن «يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان والنواب». ولذلك فالانسجام الدستوري واضح في هذا الدستور.

(٢) وهذا واضح في قول جان جاك روسو «إن الإرادة العامة هي إرادة الأغلبية وهي دائمة صحيحة يجب على الأقلية ألا تعارضها... والإرادة العامة هي مصلحة المجموع لكل المجموع». وأيضاً، الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص٤٢٨.

(٣) وهنا نتعرض لموضوع الرقابة على دستورية القوانين، حيث لم يعط المشرع الدستوري الأردني أي جهة قضائية الحق بإلغاء القانون أو أي نص في قانون كما ذهب إليه بعض الأنظمة الدستورية ومنها النظام الدستوري المصري الذي أنشاء محكمة دستورية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وإلغاء المخالف من القوانين للدستور، ونشر أحكام هذه المحكمة في الجريدة الرسمية. لذلك بقيت الرقابة على دستورية القوانين في الأردن رقابة امتناع بمعنى أن للقضاء (أي محكمة من المحاكم) الحق بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وهو حق أصيل للقضاء دون حاجة لنص، لا بد لتطبيق القانون من صميم عمل القاضي. فإذا ما تعارض قانون أعلى من قانون أردني وجب على القاضي بتطبيق القانون الأعلى وهو الدستور. ومع ذلك نجد أن هناك توجه تشريعي لإقرار هذا الحق، كما تم في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ (١/١ من المادة ٩).

إزاء ذلك حاول البعض أن يزيل هذا التناقض باعتبار أن الدولة والأمة عبارة عن شخص معنوي واحد. إلا أن هذه المحاولة غير ذات جدوى لأنها تعيدنا من جديد للسؤال عن صاحب السيادة الفعلية داخل الدولة بعد أن فقد مبدأ سيادة الدولة قيمته وجدواه^(١).

٢ - قيل أنه لا توجد حاجة في الوقت الحاضر للأخذ بنظرية سيادة الأمة، خاصة بعد زوال الظروف السياسية والتاريخية التي أبرزته وبزرتة. فلقد كان لهذا المبدأ فائدة كبيرة، في أوقات السلطان المطلق للطبقة الحاكمة، على اعتبار أنه سلاح من أسلحة الكفاح ضد الفئة الحاكمة. فما دامت هذه الفئة قد تخلت عن استبدادها المستند، والمبرر من نظريات الحق الألهي، فإنه لم تعد الحاجة إلى هذه النظرية أو المبدأ. وبعبارة أخرى، إنه إذا كان مبدأ سيادة الأمة في عصر الثورة الفرنسية يعد معولاً من معاول هدم نظرية الحق الألهي، وإذا كانت هذه النظرية في العصر الحديث قد تمّ هدمها فما فائدة ذلك المعول^(٢).

٣ - يعاب على نظرية مبدأ سيادة الأمة بأنها تؤدي إلى السيادة المطلقة، واطلاق السيادة سيؤدي بالتالي إلى الاستبداد، وإهدار حقوق وحرّيات الأفراد.

فما دام القانون هو تعبير عن الإرادة العامة، التي لا يجوز لأي فئة الاعتراض عليها، فهي إن فعلت ذلك كانت كما يصفها جان جاك روسو مخطئة؛ لأن الأغلبية هي الأصح في كل الأحوال وتعكس العدل والحق دائماً. وما دام كذلك، فإن الحكام الذين يمارسون هذه السيادة، ويعبرون عنها قد يستغلون مركزهم هذا

(١) راجع الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠٨.

(٢) الدكتور عبد المنعم متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٥.

Hauriou, Gicquel et Gilard. (ouv. cit.), p. 373.

هذا وقد ردّ البعض على هذا الانتقاد على أساس أن الحكم المطلق لم ينتهي بعد. بل ما زال مطبقاً في بعض الدول المعاصرة. وبالتالي يرى هذا الرأي أننا ما زلنا بحاجة إلى مبدأ سيادة الأمة كسلاح للكفاح ضد السلطة المطلقة. انظر:

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٠.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٨.

ويتصرفون حسب أهوائهم ومطامعهم فيستبدون بالافراد ويتعسفون بهم اعتماداً على هذا المبدأ. وفي ذلك كله خطر وتهديد لحقوق الافراد وحررياتهم^(١).

٤ - قيل في مبدأ سيادة الأمة بأنه لا يمثل نظاماً معيناً، فهو وإن كان يؤدي إلى النظام الديمقراطي الذي يقوم على أساس احترام الحقوق وصيانة الحريات، فإنه يتلاءم كذلك مع الأنظمة الدكتاتورية. بالإضافة إلى انسجامه مع أنظمة متعارضة، في جوهرها كالأنظمة الملكية، والأنظمة الجمهورية. كما وأنه إذا اتخذ أساساً للدفاع عن حقوق الافراد، فقد استخدم ليكون وسيلة للتعسف والاستبداد^(٢).

المطلب الثالث

نظرية سيادة الشعب La Souverainete populaire

لقد كان التطور الذي لحق بالمذهب الفردي، والانتقادات التي وجهت إلى مبدأ سيادة الأمة، سبباً كافياً وصوتاً داعياً إلى الرغبة في التمثيل الحقيقي للشعب منظوراً إليه في حقيقته وتكوينه، لا بوصفه مجرد كوحدة متجانسة، مستقلة عن الافراد المكونين له. لذا فقد هجر الفكر السياسي والدستوري نظرية سيادة الأمة ونادى بنظرية سيادة الشعب.

تقوم نظرية سيادة الشعب على أنّ السيادة للجماعة بوصفها مكوّنة من عدد من الافراد لا على أساس أنها وحدة مستقلة عن الافراد المكوّنين لها كما نادت به نظرية سيادة الأمة.

وبالتالي فطبقاً لنظرية سيادة الشعب، تكون السيادة لكل فرد في الجماعة. فهي

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠٩.

(٢) انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٢.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠.

تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتجعل السيادة شركة بينهم، ومن ثم تنقسم وتتجزأ بحسب عدد أفراد الجماعة السياسية^(١).

وعلى هذا فنقطة الخلاف بين مبدأي سيادة الأمة، وسيادة الشعب، أن المبدأ الأول يعطي السيادة لمجموع الأفراد منظوراً إليه كوحدة واحدة مجردة، لا يقبل التجزئة ومستقلة عن الأفراد ذاتهم. أما مبدأ سيادة الشعب، فإنه لا ينظر إلى هذا المجموع إلا من خلال الأفراد الذين تقرّر لهم السيادة، وتنقسم بينهم، بحيث يكون لكل فرد جزء منها. وبالتالي تصبح هذه السيادة، مجزأة ومنقسمة بين الأفراد بحسب عدد الأفراد في المجتمع السياسي^(٢).

ولكن من هم هؤلاء الأفراد الذين يتمتعون بالسيادة طبقاً لمبدأ سيادة الشعب؟ الذي يدعونا إلى هذا التساؤل ضمن هذا الموضوع، هو اختلاف مدلول الشعب باختلاف النظم السياسية من ناحية واختلاف الزمان والمكان من ناحية أخرى، ومن ثم كان من الضروري تحديد المقصود بالشعب^(٣).

مهنا كان الاختلاف بين الأنظمة السياسية، والظروف المؤثرة فيها حسب كل زمان ومكان، فإنّ للشعب مدلولين، المدلول الاجتماعي، والمدلول السياسي.

المدلول الاجتماعي :

وينصرف إلى جميع الأفراد الذين يقيمون على إقليم الدولة، والذين ينتسبون إليها

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤.

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق) ص ٦٩.

Hauriou, et Gicquel et Gelard (ouv. cit) p. 375.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) الجزء الثاني ص ٢٤.

(٣) مفهوم الشعب في أثينا الديمقراطية ليس بمفهوم الشعب في الإسلام والشعب في الديمقراطيات الشرقية يختلف عن مفهومه في أنظمة الديمقراطيات الغربية. والشعب في نظر ماركس ليس الشعب في نظر دعاة المذهب الفردي، بل أنّ مفهوم الشعب عند رجال الثورة الفرنسية يختلف تماماً عن الشعب في الدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة ١٩٤٦، والخامسة والمعمول به والصادر عام ١٩٥٨.

عن طريق تمتعهم بجنسيتها، وهم بطبيعة الحال يختلفون كما سبق بيانه عن السكان، بالمعنى الواسع، والذين لا يجمعهم سوى عنصر الإقامة على إقليم الدولة سواء كانوا وطنيين يتمتعون بجنسية الدولة أم أجنب (١).

المدلول السياسي:

إذا كان مفهوم الشعب كحقيقة اجتماعية يشمل كل من ينتمي إلى الدولة بجنسيته، وهم الرعايا أو الوطنيين، فإنه يكون أوسع مدى، وأكثر دلالة من مفهومه السياسي، الذي لا يشمل جميع هؤلاء الأفراد، بل يحمل معنى أضيق من ذلك ليشمل فقط الذين يتمتعون بالحقوق السياسية. وهم من يطلق عليهم وصف جمهور الناخبين - أي الذين توافرت فيهم الشروط العامة التي تؤهلهم لأن تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات، وهم المقصودون بالأفراد طبقاً لنظرية سيادة الشعب (٢).

وإذا كان مبدأ الاقتراع العام الذي تقرّر أثر الأخذ بمبدأ سيادة الشعب يقرب مفهوم الشعب السياسي من المفهوم الاجتماعي للشعب، إلا أنهما لا يتطابقان في أي حال من الأحوال، وذلك بسبب بعض الشروط العامة التي يشترطها المشرع، من الناخب، مما يؤدي إلى استبعاد بعض الفئات كالقصر وناقصي الأهلية من مفهوم

(١) لمزيد من التفصيل راجع: Burdeau (ouv. cit.), Tome 4, p. 101.

الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٤٢. الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ١٢٥.

(٢) فعلى سبيل المثال تنص المادة ٣ من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل بقانون مؤقت رقم ٤١ لسنة ١٩٨٩ على ما يلي:

١ - لكل أردني أكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره في ١٣ تموز من كل سنة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان اسمه مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية.

ب - يحرم من ممارسة حق الانتخاب:

١- من كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

٢- من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً.

٣- من كان محجوراً عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه، أو لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

الشعب السياسي (١). إلا إذا جاء اليوم الذي يسمح فيه المشرع لهذه الفئات، بالتصويت عن طريق أوصيائهم أو أوليائهم. ففي هذه الحالة - كما يقال - يلتقي الشعب في حقيقته الاجتماعية، مع الشعب بمفهومه السياسي. وهذا غير متوقع على المدى القريب.

وفي كل الأحوال إذا كان مبدأ سيادة الأمة، قد أخذ بسيادة المجموع من الناحية النظرية المجردة، فإن مبدأ سيادة الشعب يتجه إلى جعل السلطة في يد الشعب الحقيقي People Reel بما تتنازعه من قوى مختلفة، وما تتخلله من اتجاهات متعارضة (٢).

لقد حاول البعض نسبة مبدأ سيادة الشعب إلى جان جاك روسو رغم استعماله في أكثر من مقام اصطلاح «المجموع»، أو «الإرادة العامة» المجردة والتي كانت تتناسب مع مفهوم سيادة الأمة. ودليلهم على ذلك، ما صرح به جان جاك روسو في الفصل الأول من الكتاب الثالث، في العقد الاجتماعي عندما قال «لنفترض أن الدولة تتألف من عشرة آلاف مواطن. فالسلطات لا يمكن أن تعتبر جماعية لأن لكل شخص بحكم مواظنيته اعتباره الفردي. وهكذا تكون نسبة سيادة كل فرد كنسبة واحد إلى عشرة آلاف (٣).

هذا ونظراً لما يمتاز به مبدأ سيادة الشعب، وما يُرتبّه من نتائج تتطابق في كثير من الأحيان، مع المنطق الديمقراطي السليم، فقد سرى في الدساتير الفرنسية حال قيام الثورة الفرنسية فقط بأربع سنوات، حيث اعتنقه - كما أسلفنا - دستورها الصادر في

(١) ويقصد بالاقتراع العام - كما سنبينه تفصيلاً فيما بعد - عدم تقييد الناخب بشرط النصاب المالي أو الشقائي أو الانتماء إلى طبقة معينة لذا يكتفي بشرط الجنسية والسن والأهلية في أغلب التشريعات. فمثلاً لا يشترط قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون ١٩٨٦ أية شروط من تلك التي تحول الاقتراع إلى اقتراع مقيد. انظر المادة الثالثة من هذا القانون. ولمزيد من التفصيل حول الاقتراع العام والاقتراع المقيد انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٩-٢٠١.

وبصفة عامة انظر: Scott and Korbin: British Constitution. London. Butter Worth, 1979. p. 56.

(٢) الدكتور وحيد رأفت، والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري، ١٩٣٧، ص ١٠٨.

(٣) Hauriou, Gicquel, et Gilar. (ouv. cit.), p. 376.

الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظم الحكم (المرجع السابق)، ص ١٩٩، وأيضاً:

Duverger, M. Les Partis politiques. Huitieme ed. librairie armand colin Paris, 1973, p. 465.

٢٤ حزيران ١٧٩٣، ودستور السنة الثالثة. أما دستوري ١٩٤٦، ١٩٥٨ والمعمول بها حالياً فقد أراد - كما يرى أغلب الفقهاء - التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة، التي شكّلت منها اللجنة التأسيسية، فنصّ كل منهما في فقرته الأولى من المادة الثالثة أن «سيادة الأمة ملك الشعب الفرنسي»^(١).

أما الدساتير العربية، فقد تبنّى الكثير منها مبدأ سيادة الشعب، نذكر منها الدستور المصري المؤقت لعام ١٩٦٤، حيث نصّ في المادة الثانية «السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين في الدستور». كما أخذ بها الدستور الحالي المعدل، إذ نصّ في المادة الثالثة على أن «السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات ويمارس الشعب هذه السيادة، ويحميها ويصون الوحدة الوطنية، على الوجه المبين في الدستور. كذلك ينص الفصل الثالث من الباب الأول للدستور التونسي ١٩٥٩ على أن «الشعب التونسي صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور». وينص الدستور السوري الحالي ١٩٧٣ في الفقرة الثانية من مادته الثانية «السيادة للشعب يمارس السلطات على الوجه المبين في الدستور». كذلك أخذ به دستور العراق الصادر في ١٦ تموز ١٩٧١ في مادته الثانية «الشعب مصدر السلطة وشرعيتها»، وكذلك دستور الجمهورية العربية الليبية المؤقت ١٩٦٩، ودستور جمهورية السودان الديمقراطية ١٩٧٣، ودستور دولة البحرين ١٩٧٣، ودستور الجزائر الصادر عام ١٩٧٦، والذي نصّ في مادته الخامسة على أن «السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء، أو بواسطة ممثليه المنتخبين».

هذا ويلاحظ أن جميع دساتير الدول العربية، التي أخذت بمبدأ سيادة الشعب كانت متفقة مع النظام القائم فيها، وهو النظام الجمهوري، باستثناء دولة البحرين، إذ

La Souverainete nationale appartient au peuple francais, Hauriou, Gicquel, et Gilar. (ouv. cit.), p. (١) 278.

هذا ويجب أن ابيّن هنا أن الترجمة الحقيقية للنص كما ورد في الفقرة الأولى من المادة (٣) من الدستور الفرنسي الحالي ليست أن «سيادة الأمة ملك الشعب الفرنسي»، وإنما «السيادة الوطنية ملك للشعب الفرنسي». لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان «الناخب والمرشّح في قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل بالقانون المؤقت رقم ٤١ لسنة ١٩٨٩». منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ١٩٩٣.

أخذ دستورها بمبدأ سيادة الشعب، إلا أنه لم يرتب على هذا النص، الآثار التي يفرضها مبدأ سيادة الشعب، وأخذ بالنظام الملكي^(١).

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب :

عملاً بمبدأ سيادة الشعب، فإن سيادة تتجزأ بين الأفراد وتصبح شركة بينهم يمارس كل منهم الجزء الخاص به. وهذا المعنى يؤدي إلى نتائج هامة، وعديدة، نبين أهمها :

١ - تجزئة السيادة بين الأفراد:

يقرر مبدأ سيادة الشعب، لكل فرد من أفراد الشعب السياسي جزءاً من السيادة. لذلك فإن مبدأ سيادة الشعب، يتمشى مع نظام الديمقراطية المباشرة، حيث يكون للشعب حق ممارسة السلطة، والذي يعطي للشعب القدرة في الاشتراك في مباشرة بعض مظاهر السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو الاقتراح الشعبي للقوانين، أو الاعتراض عليها. لذلك ذهب البعض إلى القول، بأن مبدأ سيادة الشعب أكثر ديمقراطية من مبدأ سيادة الأمة، ما دام أن المبدأ الأول يفسح مجالاً للشعب لممارسة السلطة، إماماً بنفسه في جميع شؤون الحكم (الديمقراطية المباشرة)، أو بممارسة بعض مظاهر السلطة، إلى جانب المجالس النيابية (الديمقراطية شبه المباشرة)، وذلك على خلاف سيادة الأمة الذي لا يتناسب إلا مع النظام النيابي^(٢).

٢ - الانتخاب حق لا وظيفة:

ما دام أن لكل فرد من أفراد الشعب السياسي - حسب مبدأ سيادة الشعب - جزءاً من السيادة، فإنه يكون لكل منهم الحق في مباشرة حقوقه السياسية ومنها الانتخاب.

(١) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ٧٣.

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢١٣.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٦.

لذلك يعتبر الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة الشعب حقاً وليس وظيفة (١)؛ لأن أهمية المجالس النيابية التي تشكل بالانتخاب تقل بسبب المشاركة السياسية المباشرة من أفراد الشعب.

٣ - الأخذ بالاقتراع العام:

إذا كان الانتخاب طبقاً لمبدأ سيادة الشعب، حقاً لكل فرد من أفراد الشعب السياسي، فلكل واحد أن يمارسه إذا استوفى الشروط التنظيمية العامة. هذا التكيف للانتخاب، يؤدي إلى عدم جواز تقييده بشروط مالية، أو علمية، أو ثقافية والتي يملئها علينا مبدأ الاقتراع المقيد، الذي يسود في ظل مبدأ سيادة الأمة. وعلى هذا ففي ظل سيادة الشعب يسود الاقتراع العام (٢). لذا فالاقتراع العام هو - كما يعرف عادة - ليس بالاقتراع المقيد.

٤ - العودة لمفهوم الوكالة الالزامية ونشأة الأحزاب السياسية:

سادت نظرية الوكالة الالزامية زمناً طويلاً قبل الثورة الفرنسية، حيث كان أعضاء الهيئات العمومية *etas generaux* يتلقون تعليمات ملزمة من الفئات التي يمثلونها، والتي يخضعون لها خضوعاً تاماً، باعتبارهم وكلاء عن هذه الفئات، وليسوا ممثلين عن الأمة في مجموعها (٣).

(١) هذا وبالرغم مما ذهب إليه الدستور المصري من نصه على مبدأ سيادة الشعب، إلا أنه اعتبر الانتخاب لمجلس الشعب وظيفة وعاقب من يتخلف عن أداء تلك الوظيفة بتفريمه جنياً واحداً.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٢.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٥.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤.

الدكتور إبراهيم شيجا: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٦١.

(٣) قد يلجأ الناخبون في سبيل ضمان احترام النائب لأحكام وكالته إلى وسيلة تسمى (الاستقالة

على بياض) بموجبها يحق للناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته إذا ما أخل بواجباته

نحوه. انظر: الدكتور محمود حافظ: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار

النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٣١٧ وما بعدها.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، ص ١٢٦.

الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)،

ص ٣١٧.

وسيراً مع منطلق المذهب الفردي في بادئ عهده، وتبنيه لمبدأ سيادة الأمة. فقد رأينا كيف حارب الفكر السياسي آنذاك الوكالة الإلزامية، لأنها لا تتفق ووحدة السيادة التي كان بموجبها، يعتبر النائب ممثلاً للأمة بأجمعها، وليس لفئة أو مصلحة معينة.

إلا أنه وللتطور الذي لحق بالديمقراطية النيابية، نتيجة الأخذ بمبدأ سيادة الشعب، فقد أصبح لجمهور الناخبين تأثير كبير على نوابهم. ولم تعد العلاقة بين الناخب، والنائب مجرد علاقة اختيار تنتهي بها عملية الانتخاب، بل أصبح النائب يخضع لتعليمات ورغبات ناخبيه، الذين يباشرون عليه سلطة رقابة وتوجيه قد يعجز الفرد المجرد القيام بها. وبالتالي كانت الأحزاب السياسية بمثابة الأجهزة Machines القادرة على مباشرة هذا العمل على ضوء ما تمتلكه من خبرات فنية وقدرات مادية، والتي أدت في النهاية إلى خضوع النائب لبرامج وآراء الحزب الذي يتبعه، وإلا فقد ثقة الحزب وحرم من مساعدته في الانتخاب ... لذلك يضطر النائب طمعاً في إعادة انتخابه إلى الإلتزام بتعليمات الحزب وبرامجه، إلى أن يصبح ممثلاً للحزب قبل أن يكون ممثلاً للأمة^(١).

هذا ويبدو أن فكرة الوكالة الإلزامية، قد لاقت قبولاً من بعض الأنظمة التي أخذت بها صراحة، وبالتالي فقدان النائب الذي يتوقف عن الإنتساب للحزب الذي انتخب ضمن قائمة - فقدانه - لوكالته. وكان ذلك في قانون ٢٩ فبراير ١٩٢١ الخاص بإنشاء المحكمة الانتخابية في جمهورية تشيكوسلوفاكيا، والقانون الانتخابي في ألمانيا الصادر في ١٥ مايو ١٩٢٠ في ظل دستور فيمار الألماني المعدل^(٢).

هذا وكانت لجنة الدستور في الجمعية التأسيسية الفرنسية المشكّلة لوضع دستور

(١) لمزيد من التفصيل راجع : Lafferriere: Manuel de droit Constitutionnel. (ouv. cit.), p. 425.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٩.

الدكتور أنور الخطيب: القضاء السياسي (المرجع السابق)، ص ٦٧.

الدكتور رمزي الخطيب: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٧٥.

(٢) انظر:

Mohammed R., Kheitmi: Les partis politiques et le droit positif français, 1964, p. 218.

Burdeau G.: Traite de science politiques. Tome . p. 255.

الجمهورية الرابعة، فقد اقترحت عام ١٩٤٥ نظاماً للأحزاب يتضمّن أحكاماً تجيز عزل النائب بواسطة حزبه، وإن كان لم يكتب له النجاح^(١).

٥ - الأخذ بنظام التمثيل النسبي :

لم يعد النظام النيابي في ظل مبدأ سيادة الشعب كما هو الحال، بثوبه التقليدي المتلائم مع مبدأ سيادة الأمة. فقد تداخلت بعض الإتجاهات التي تدعو إلى حق كافة الفئات والأقليات في التعبير عن إرادتها، ومن أهم هذه الإتجاهات فكرة التمثيل النسبي Proportional Representation.

وتقوم فكرة التمثيل النسبي على حق الأقليات السياسية، في تمثيل نفسها في البرلمان من خلال توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية، طبقاً لعدد أصوات الناخبين الذي تحصل عليه قائمة كل حزب في هذه الدائرة^(٢).

٦ - القانون تعبير عن إرادة الأغلبية

إذا كان مبدأ سيادة الأمة ينظر إلى القانون على أساس تعبير عن الإرادة العامة للأمة، فإن القانون طبقاً لمبدأ سيادة الشعب هو تعبير عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين. وما على الأقلية المعارضة إلا الإذعان لرأي الأغلبية دون أي إعتبار آخر، طالما بقي القانون قائماً دون تعديل أو إلغاء. وفي هذه الحالة، قد تجيز الدولة بمقتضى نظامها الدستوري الرقابة على دستورية القوانين والظعن في شرعيتها أمام كافة المحاكم أو أمام محكمة مختصة لتقرر شرعيتها أو بطلانها ومن ثم إلغائها إذا منحت تلك المحاكم صلاحية إلغاء القانون المخالف للدستور^(٣).

(١) انظر: الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ١٩٠. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٢٧٠.

(٢) Duverger, M.: Les partis politiques (ouv. cit) p. 192.

Hauriou, Gicquel, et Gilard (ouv. cit) p. 310.

(٣) لهذا أنشأت بعض الدساتير محكمة دستورية لممارسة الرقابة على دستورية القوانين وإلغاء الباطل من القوانين إلغاءً كلياً. انظر على سبيل المثال المادتين (١٧٤، ١٧٥) من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية. انظر: الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٨١. الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل، منشأة المعارف، ١٩٧٩، ص ٧٤. الدكتور كمال الفالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، ١٩٧٦، ص ٤٢٥.

إذا كان الاتجاه الغالب للدراسات المعاصرة في تبني مبدأ سيادة الشعب، لكونه أكثر ملاءمة للديمقراطية، إلا أنه مع ذلك تعرّض لبعض الانتقادات وأهمها:

١ - تجسيد علاقة التبعية بين النائب والناخب، بحيث يعود الأول ملتزماً بأراء ومعتقدات الثاني، بغض النظر عن صحتها، أو خطئها. لذلك قيل، أن ارتباط النواب بناخبيهم يمثل هذا الارتباط، يؤدي إلى إحياء الوكالة الالزامية. التي عانى منها أعضاء المجالس النيابية، وانتقدها بشدة الفقه الدستوري؛ لأنها في النهاية ستؤدي مثلما أدته قبل الثورة الفرنسية، من تغليب الصالح الخاص للناخبين على الصالح العام. وهذا بدوره يؤدي بأوخم العواقب على الحياة النيابية وعلى الدولة على حد سواء^(١).

٢ - لقد قيل، بأن نظرية سيادة الأمة تؤدي إلى الاعتراف بوجود شخصية معنوية للأمة، إلى جانب شخصية الدولة، وبالتالي وجود شخصيتين معنويتين يتنازعان السيادة، وهذا بدوره يؤدي إلى نوع من عدم الاستقرار والاضطراب.

إن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب لن يحل المشكلة؛ لأنه في الواقع يجزيء السيادة ويجعلها مقسمة بين أفراد الشعب، فيزيد الأمر تعقيداً والموقف اضطراباً، وعدم وضوح وذلك لعدم تحديده لصاحب السيادة الفعلي: هل هو الفرد، أم الشعب، أم الدولة؟

لكن مع ذلك ذهب جانب من الفقه إلى محاولة التغلب على هذه المشكلة في محاولة منه لازالة الغموض الذي يكتنف مبدأ السيادة في هذا المجال ففرق بين سيادة الدولة والسيادة في الدولة.

فسيادة الدولة - كما ذكرنا - تعني عدم الخضوع لسلطة أخرى عليها سواء في

(١) لمزيد من التفصيل راجع: Laferiere: Manuel de droit const. (ouv. cit.), p. 425.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٦.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٧.

الداخل أو الخارج. وهي كما صوّرتها بمظهرها الخارجي والداخلي. أما السيادة في الدولة فتعود إلى ممارستها، وصاحب صفة الأمر فيها، وهذا ما حاولت بيانه وتفسيره كل من نظرية سيادة الأمة، وسيادة الشعب^(١).

تقدير النظريتين :

لقد ساد مبدأ سيادة الأمة في القرن الثامن عشر، كرمز لتحزّر الفرد وسلاح لمحاربة الاستبداد، ووسيلة لتقييد السلطان المطلق للحكام، خاصة بعد انتصار السلطة الزمنية (إقطاع وملكية) على الكنيسة. لذلك تبنته الثورة الفرنسية، وأدرجته في إعلانها الشهير بإعلان الحقوق الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩، ثم تبنته الدساتير الفرنسية على النحو الذي أشرنا إليه، وقد أخذت به دساتير أخرى مقارنة.

هذا ونظراً لما تعرّض له مبدأ سيادة الأمة من انتقادات، وما مرّ به من أزمات، فقد تنكّر أغلب الفقه لمبدأ سيادة الأمة، وشايح مبدأ سيادة الشعب ظناً منه على قدرته في تحقيق ما عجز مذهب سيادة الأمة عن تحقيقه، وكذلك كان شأن الدساتير الحديثة.

فقه القانون العام المعاصر انقسم في تقييمه للنظريتين إلى ثلاثة اتجاهات :

- اتجاه يقضي بأن سيادة الأمة مبدأ نشأ وانتشر لظروف خاصة مرّت بها شعوب معينة. وحيث أنّ هذه الظروف قد انتهت وتبدّلت، فلسنا بحاجة لهذا المبدأ. لذا يجب دفنه بجوار أصحابه^(٢).

- اتجاه ثانٍ يميل إلى الأخذ بمبدأ سيادة الأمة ويفضّله على مبدأ سيادة الشعب؛ لأنّه أكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية^(٣).

(١) انظر: الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٠.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠٨.

الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤.

(٢) الدكتور عبدالحميد متول: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٦

مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ١٧٦.

(٣) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٠.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٨.

- أما الاتجاه الثالث، فيسعى إلى ترجيح مبدأ سيادة الشعب، على مبدأ سيادة الأمة؛ لأنه أكثر انسجاماً وتطابقاً مع الديمقراطية الحقيقية^(١).

والحقيقة أنه وبالرغم من صحة الوقائع التي تعبر عن وضع الحالة الدستورية التي عاصرت مبدأ سيادة الأمة، وما عايشته من استبداد في أنظمة الحكم، وانتهاك لحقوق الافراد وحررياتهم، إلا أن ذلك لا يقوم دليلاً ثابتاً وواضحاً على قصور هذا المبدأ في تحقيق الاهداف الاصلية التي نشأ لخدمتها؛ لأن ذلك إن دل على شيء، فإنما يدل على سوء في التطبيق أكثر من قصور في المبدأ. خاصة وأنه تعاصر مع انتشار المذهب الفردي التقليدي الذي الدور السلبي للدولة الذي كان يفتقر للكثير من الضمانات الفعلية والعملية، لحقوق وحرريات الفرد رغم أنه ظهر أساساً لحماية الحقوق الطبيعية له وجعله غاية مقدّسة للمجموع لا يجوز المساس بها.

صحيح أن مبدأ سيادة الشعب ذو مضمون أكثر واقعية، وأدقّ تصوراً لممارسة الديمقراطية، إلا أن سبب انتشاره يعود بصفة أساسية إلى معاصرته لسيطرة المبدأ الاجتماعي وانتشاره، والذي اقتضى من الدولة تدخلاً حقيقياً لتقرير حقوق الافراد ليست الطبيعية فحسب، وإنما الاجتماعية والاقتصادية كذلك، بل وضمن حمايتها وتمتع الافراد بها^(٢).

(١) الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٤، ومن الفقه الغربي انظر:

Burdeau, G.: Traite de science politiques, Tome III, p. 255.

Dverger, M. Des partis politiques. (ouv. cit.), p. 465.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان «المذهب الاجتماعي واثره على الحقوق والحرريات العامة

في كل من الدستور الاردني والمصري»، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، م، ١، ع ١،

١٩٨٦.

الفصل الثالث أصل نشأة الدولة

عندما بدأ الفقيه الانجليزي Hinsley في بحث موضوع أصل الدولة في كتابه المشهور «السيادة» Sovereignty وصف الدولة بأنها ضرب من خيال الفلاسفة Fiction of the Philosophers، وذلك كمقدمة لمناورة فقهية لعرض بعض النظريات التي تناولت هذا الموضوع^(١).

لقد تبني المفكرون العديد من المذاهب والنظريات لتفسير وبيان نشأة الدولة. وسنعرض بإيجاز أهم هذه المذاهب والنظريات كلاً في مبحث مستقل في هذا الفصل.

Hinsley, F.: Sovereignty. (ouv. cit.), p. 3.

(١)

المبحث الأول

نظرية القوة

ترى هذه النظرية أنّ الدولة مصدرها الأول القوة والصراع بين الجماعات البدائية. ولهذا، فالدولة طبقاً لنظرية القوة لا تعدو أن تكون في الواقع نظاماً فرضه شخص أو أشخاص، بطريق العنف على باقي الأفراد لحملهم على الخضوع لهم واحترامهم. ويحاول أنصار هذا الاتجاه الاستشهاد بوقائع تاريخية تبيّن عنصر القوة وأهميته كمصدر فعّال لنشأة الدولة^(١).

لم تجد هذه النظرية صدقاً واسعاً لدى الفقه العالمي، وذلك لأنّه إذا كان الاختلاف بين الحاكم والمحكومين مصدره القوة والغلبة، فإنّ الدولة في الوقت الحاضر لا تقوم فقط على فكرة الاختلاف السياسي، وإنما تلعب السلطة دوراً هاماً باعتبارها العنصر الرئيسي للتنظيم السياسي الحديث، وما الحاكم إلّا ممارس لهذه السلطة فقط. ولذلك فالبحث هنا يجب أن يدور حول السلطة وليس حول من يمارسها أو الحاكم. هذا بالإضافة إلى أنّه إذا كان مظهر القوة قد تمثّل في نظر الكتّاب القدامى في القوة المادية وحدها كالانتصار في الحروب، فإنّ القوة في معناها الحديث يتّسع ليشمل الفكر والاقتصاد والسياسة^(٢).

هذا ويشير الفقه إلى أنّه إذا كان التاريخ القديم يدعم بوقائعه هذا الأساس، فإنّ

(١) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٣١.

(٢) الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٨٢.

انظر: Burdeau: Traite de Science Politiques. Tome II, p. 14.

هذا ويُعدّ ابن خلدون من أوّلئك الذين تبنّوا نظرية القوة، حيث أوضح في كتابه المشهور المقدمة، هذا الافتراض وحدد كيفية نشأة الدولة وانهارها. وقد أيّد في ذلك بعض الكتّاب والسياسيين في أوروبا أمثال والتر باجوت Bagehot في كتابه «الطبيعة والسياسة»، ووينكس Jenks الذي يعدّ مؤيداً بارزاً لهذه النظرية الذي بيّن في كتابه «تاريخ السياسة» أنّه ليس هناك أدنى صعوبة في إثبات أنّ كل المجتمعات السياسية الحديثة تدين بوجودها بشكل مباشر أو غير مباشر إلى القوة والحرب. فالحرب عنده هي التي تلد الدولة.

الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت،

١٩٨١، ص ١٠٣.

العديد من الدول الحديثة في آسيا وإفريقيا وأمريكا الشمالية قد نشأت نتيجة لاستقلال المستعمرات وليس بناءً على نظرية القوة (١). إنَّ القوة عنصر هام للدولة من أجل الوحدة والأمن، وبدونها تصبح الدولة فريسة للعوامل الهدامة. ولكن القوة وحدها لا تكفي لأن تكون مصدراً أو أصلاً لمنشأة الدولة (٢). لذلك يقال أن «القوة بدون الحق يمكن أن تكون في أحسن الأحوال مؤقتة، ولكن القوة مع الحق أساس دائم للدولة».

المبحث الثاني

نظرية تطور الأسرة

تقوم هذه النظرية إلى إرجاع أصل الدولة إلى الأسرة، وأساس سلطة الحاكم إلى السلطة الأبوية المتمثلة في ربِّ الأسرة. فأصل الدولة طبقاً لهذه النظرية، هي الأسرة التي تعتبر الخلية الأولى للدولة. هذه الأسرة تطوّرت فكوّنت عشيرة، ثم اتّسعت العشيرة وزاد عددها فاحتلت بقعة معينة من الأرض لتسكنها، فأصبحت قبيلة، ومن مجموع القبائل تكوّنت القرية. وبتجمّع القرى ظهرت المدينة، ومن انضمامها إلى مدن أخرى تكوّنت الدولة (٣).

تعرّضت هذه النظرية إلى انتقادات متعدّدة، أهمها :

١ - أثبت علماء الاجتماع أنّ الأسرة لم تكن الخلية الاجتماعية الأولى، وذلك لأنّ غريزة الاجتماع والتكاتف ضد مخاطر الطبيعة هي التي دعت الأفراد إلى التجمّع ولم تظهر الرابطة الأسرية إلا في وقت لاحق (٤).

٢ - لقد قيل أنّه من الخطأ القول بأنّ كل دولة قد مرّت بالمراحل التي يبيّنها أنصار

(١) Burdeau: Traite de Science Politiques. (ouv. ci.), p. 15.

(٢) انظر الدكتور محمد عبد المعز نصر (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

(٣) الدكتور عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٣٤، ص ٣٠.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧.

(٤) الدكتور إبراهيم شيجا : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٩.

هذه النظرية، لأنّ التاريخ لا يؤيد هذه المسيرة المثالية، وأكبر دليل على ذلك أسلوب نشأة الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

٣ - ومن أهم الانتقادات التي وجّهت إلى نظرية تطوّر الأسرة واعتبارها اللبنة الأساسية لنشأة الدولة، هو محاولة تفسير علاقة السلطة بالدولة بتلك التي تربط رب الأسرة بالأسرة، حيث أنّ هذه الأخيرة تتميز بالشخصية وتفنى بوفاة رب الأسرة، أمّا السلطة فهي مجردة عن من يمارسها وهو الحاكم والتي لا تنتهي بزواله، فهي دائمة ومنفصلة عنه^(٢).

المبحث الثالث النظريات العقدية

ظهرت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ فترة زمنية بعيدة، حيث استخدمها كثير من رجال الفكر والدين كوسيلة لدعم آرائهم واتجاهاتهم السياسية في تأييد، أو محاربة السلطان المطلق للحكام. إلّا أنّ هذه النظريات بثوبها الحالي بما تتضمنه من مفاهيم سياسية تتعلّق بالسلطة وممارستها والأفراد وحقوقهم، إنّما ترجع إلى القرن السادس عشر، والتي ساهم في صياغتها وإبراز مضمونها كل من هوبز Hobbes، لوك Lock، وروسو Rousseau^(٣).

اتفقت النظريات التي قال بها هؤلاء الفلاسفة على ارجاع نشأة الدولة إلى فكرة العقد، وأنّ الأفراد قد انتقلوا من الحياة البدائية التي كانوا يعيشونها إلى حياة الجماعة المنظمة بموجب العقد.

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٨.

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٥.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢١١.

(٣) حيث ذهب البعض إلى أنّ من لمح بالحديث عن العقد الاجتماعي هم الأبيقريون الذين ينتسبون إلى مدرسة ابيقور في القرن الثالث ق.م. وهدف هذه المدرسة الاهتمام بالأفراد ورفاهيتهم والدعوة إلى المساواة والاخاء بين الناس. انظر:

Barker, E.: An Introduction of Social Contract, p. 28.

وتتركز أفكار الفلاسفة الثلاثة حول حياة الأفراد الفطرية والبدائية، والتي لم تستطع قوانينها تنظيم ما يستجد في هذه الحياة من علاقات إنسانية ومبتكرات تكنولوجية، مما دعت الأفراد إلى التفكير بترك هذه الحياة وتكوين مجتمع سياسي ينظم لهم جوانب الحياة المختلفة ويكفل لهم الاستقرار الدائم. كل ذلك دفعهم إلى إبرام عقد اجتماعي Social Contract نشأت بمقتضاه السلطة الحاكمة^(١).

وإذا كان الفلاسفة الثلاثة قد انطلقوا من نقطة بداية واحدة، إلا أنهم توصلوا إلى نتائج مختلفة، اختلفت بموجبها التأثيرات على المبادئ والأفكار السياسية التي انعكست عن هذه النظريات.

هوبز Hobbes :

عاش هوبز في فترة تاريخية تميّزت بالاضطرابات في كل من إنجلترا وفرنسا، مما كان لها بالغ الأثر على فكره الذي عبّر عنه بتأييده المطلق للحاكم، وذلك لخوفه من التغييرات السياسية المتلاحقة في النظام السياسي^(٢).

وفي كتابه «العلاق» Le Vithan ، يبيّن هوبز الفوغائية التي مثلتها حياة الأفراد الطبيعية حياة بدون رفق أو جمال، بدون نغمة هادئة أو سلام، بدون ثقافة أو صناعة «حياة الإنسان وحيدة فقيرة دنيئة ووحشية في هذه الحالة التعيسة كان هناك فقط النزاع بين الأفراد، حرب دائمة، أو كما يقول War of all against all خوف مستمر وخطر العنف الدموي الذي كان يهدّد الأفراد. وبالتالي كانت كتاباته تمثل الدفاع عن حق الملك في الحكم ضد أنصار سيادة البرلمان أثناء الحرب الأهلية التي نشبت في إنجلترا^(٣).

(١) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ١٨.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، ص ٢١٩. أيضاً :

McGloskey, H.: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4.

(٢) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٨.

(٣) أراد هوبز من تبريره للحكم المطلق أن يؤيد الـ ستيوارت في إنجلترا والذي كان ربيباً لها في مواجهة كرومويل ١٥٨٨-١٦٧٩.

ويبرز هوبز حق الملك المطلق في الحكم من خلال طبيعة العقد الذي أبرم بين الأفراد للتخلص مما رتبته الطبيعة الإنسانية ونزعتها الشريرة التي قاساها الأفراد في الحياة الفطرية قبل إبرام العقد. هذا العقد يلتزم فيه كل فرد بالتنازل الكلي والمطلق عن كافة حقوقه وحرياته الطبيعية للسلطة التي أقامها أيًا كانت مساوئها واستبدادها. لأنها مهما بلغت من السوء فلن تصل حالة الحياة الطبيعية التي كانوا يعيشونها. بل أنّ وضع أي قيد على الحاكم، أو ترتيب أي التزام عليه يجعل العقد الاجتماعي قاصراً عن تحقيق الغرض منه^(١).

وهكذا يتمتع الحاكم على الأفراد بسلطة مطلقة، ولا يحق للأفراد مخالفة هذا الحاكم مهما استبد أو تعسف. لذا يعتبر هوبز من أنصار الحكم المطلق^(٢). ومن ذلك يرى هوبز أنّ السلطة المطلقة للحاكم يمكن أن يكون لها حدود استثنائية خاصة، إذا لم يستطع ذلك الحاكم مواصلة واجبه الرئيسي، وهو كفالة الحياة والأمن لرعاياه. ففي هذه الحالة يستطيع الشعب أن يتحرر من التزاماته العقدية^(٣).

جون لوك J. Luck :

ينتمي جون لوك إلى عائلة انجليزية بروتستانتية متديّنة، مما دفع والده الذي

= انظر: Baradat, Leon Political Ideologies. (op. cit.), p. 55.

وأيضاً الدكتور إبراهيم شيجا: مبادئ النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٠. هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ هوبز كان قد استعان في فلسفته السياسية بما ساد في القرن السابع عشر من علوم طبيعية. بل يعدّ هوبز من أشهر مَن خرجوا على فلسفة العصور الوسطى الدينية وأقام دراساته على أساس مادي علمي. وبالتالي جاء تفسيره للكون والمجتمع تفسيراً مادياً مطلقاً من خلال تحليله حركة الإنسان كجزء من هذا العالم المؤلف من أجسام مادية طبيعتها الحركة. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٠.

(١) الدكتور عبد الكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٥.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٨.

الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٢.

(٣) الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٥.

كان يعمل محامياً إلى حثّه لدراسة الفلسفة والدين. ولكنّه ما لبث أن عزف عن ذلك ليدرس الطب في جامعة اكسفورد ليتخرّج كطبيب عام ١٦٧٥ (١).

لم يكتفِ لوك بما اطّلع عليه أثناء دراسته للفلسفة والطب، بل كانت له اطلاعات واسعة في المبادئ السياسية والاقتصادية والتربوية، تبلورت كلها في مؤلفاته التي تشرح رأيه وتعبّر عن نظريته الاصلاحية ومحاربتها للحكم المطلق (٢).

وإذا كان لوك يتفق مع هوبز في تأسيس المجتمع السياسي على العقد الاجتماعي الذي أبرم بين الأفراد لينتقلوا من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة، إلاّ أنّه يختلف معه في وصف الحياة الفطرية والنتائج التي توصل إليها.

فالحياة الفطرية الطبيعية للأفراد عند لوك كانت تنعم بالخير والسعادة والحرية والمساواة تحكمها القوانين الطبيعية (٣). وإذا كان الإنسان في حياة الفطرة حراً وسيداً مطلقاً على نفسه وممتلكاته، متساوياً مع غيره وليس تابعاً لأحد، فلماذا يتخلّى عن حريته ويخضع نفسه لسيطرة وقيادة أي قوة أخرى؟

إنّ الفرد بالرغم من أنّ لديه مثل هذا الحق في حالة الفطرة، إلاّ أنّ استمراره ليس مؤكداً بسبب ما يمكن أن يتعرّض له من اعتداءات الآخرين. هذا ما دفعه راجباً إلى ترك هذه الحالة التي - مهما كان فيها حراً - إلاّ أنّها مملوءة بالمخاوف والأخطار الدائمة، وبالتالي الانضمام إلى مجتمع ما مع الآخرين من أجل المحافظة المتبادلة على أرواحهم وحياتهم وأموالهم التي سماها لوك «بالملكية»، وكان ذلك بعقد أبرم بينهم وبين الحاكم، تمّ فيه التنازل عن القدر الضروري من حقوقهم الطبيعية، لإقامة

(١) Oconnor, D.: John Lock. London, 1952, p. 267.

والدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢١١.

(٢) من أهم مؤلفات جون لوك:

Two Treaties of Civil Government.

A Letter for Toleration.

An Essay Concerning Human Understanding.

(٣) يصفها لوك بقوله «حالة سلام وثقة وتعاون متبادل وصيانة للذات، وأنّ الناس كانوا يعيشون

سويّاً وفق العقل من غير رئيس عام ذي سلطان ليحكم بينهم». انظر مؤلفه :

Lock: The Second Treatise of Governmet. 1690, p. 11.

السلطة، مع الاحتفاظ بباقي الحقوق التي يجب على الحاكم حمايتها، وعدم المساس بها. وبالتالي فالسلطة التي تمنح للحاكم بموجب هذا العقد لا تكون مطلقة، وإنما مقيدة بما يكفل تمتع الأفراد بحقوقهم الطبيعية الباقية والتي لم يتنازلوا عنها.

فالحاكم طبقاً لنظرية لوك طرف في العقد كما هم الأفراد، وبالتالي ما دام أن شروط العقد قد فرضت على الحاكم الكثير من الالتزامات فهو مقيد وملتزم بتنفيذ الشروط. وإلا جاز للأفراد مقاومته وفسخ العقد (١). لذا يعتبر جون لوك من أنصار الحكم المقيد الذي بمقتضاه يجب أن يراعي الحاكم الصالح العام ويتقيد بالعمل لخدمته بغض النظر عن مصالحه الخاصة (٢).

وفي تبرير جون لوك لحق مقاومة الحاكم، يسوق لنا أمثلة لسلوكيات الحاكم التي يتعدى فيها على ما أسماه «الحكومة»، وذلك بتغييره في السلطة التشريعية. ويحدث هذا التغيير في الحالات التالية :

- ١ - عندما يحل الحاكم ارادته محل القوانين التي تعبر عن إرادة الشعب الحقيقية.
- ٢ - عندما يغير الحاكم نتيجة الانتخابات الشعبية بأي وسيلة بدون رضى الشعب.
- ٣ - عندما يعطل الحاكم السلطة التشريعية عن الاجتماع في الوقت المحدد لها لممارسة اختصاصاتها، أو يقيدّها لمصلحة شخصية.
- ٤ - إذا قام الحاكم بتسليم مقدرات الشعب إلى قوة أجنبية ولو بموافقة السلطة التشريعية.

بل أن لوك يرى بأنه لا يقتصر انحراف الحاكم الذي يجيز مقاومته على تغييره في

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٣.

الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٣

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٢.

الدكتور أحمد عبدالقادر: دراسات في المذاهب السياسية، القاهرة، ص ٢١.

(٢) ويرى لوك أن الواقع والتاريخ يدلنا على أن الشعب كثيراً ما لجأ إلى مقاومة طغيان الحاكم كلما دفع بهم إلى البؤس وسوء المعاملة من قبله مهما ادعى بأنه مقدس وألهي وأنه منحدر من السماء أو مستمد سلطته منها.

السلطة التشريعية، أو التأثير عليها، وإنما يشمل ذلك لانحراف عدم قيامه بالواجبات التنفيذية الملقاة عليه^(١).

جان جاك روسو J. J. Rousseau :

لقد أشاد هوبز بنظرية السيادة في الدولة، ورأى في إطلاقها وتركيزها في شخص واحد هو شخص الملك؛ وسيلة فعّالة لضبط الاضطراب والحروب الأهلية في بلاده، ولكنه لم يكن يتخيل أن يأتي من بعده جان جاك روسو J. J. Rousseau. لا يستخدم نظريته في السيادة المطاقة ليعطيها للأمة وليس للملك^(٢).

يعتبر الفيلسوف السياسي ج. ج. روسو، أبعد وأعمق أثراً في نسور الفكر السياسي الحديث، من زميليه السابق ذكرهما أصحاب النظريات العقدية. فابتداءً من الثورة الفرنسية حتى وقتنا الحاضر ظلت آراؤه موضوع دراسة وتقييم مستمرين. وقد جاءت أفكاره وآراؤه في عدّة مؤلفات ومقالات منها «اعترافات»، و «أميل»، و «أصل عدم المساواة»، ولكن أهم مؤلفاته هذه وأعمقها أثراً في الفكر السياسي بل التاريخ السياسي هو «العقد الاجتماعي Le Contract Social» الذي اعتبر فيما بعد إنجيلاً للثورة الفرنسية.

وإذا كان روسو يتفق مع لوك في وصف الحياة الفطرية بأنها حياة خير وسعادة يتمتع فيها الأفراد بالحرية والاستقلال والمساواة، إلا أنه اختلف معه في أسباب التعاقد وأطرافه، ومن ثمّ النتائج التي تترتب على ذلك.

ففي الوقت الذي ذهب فيه لوك إلى تفسير رغبة الأفراد في التعاقد على أساس ضمان استمرارية المساواة والحريات العامة وضمن السلم الاجتماعي، فإنّ روسو يرجعه إلى فساد الطبيعة والحياة العصرية، وذلك بظهور الملكية الخاصة وتطور الصناعة وما رتبته من إخلال بالمساواة وتقييد للحريات. وبالتالي كان لا بدّ للأفراد

(١) الدكتور محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٥.

(٢) الدكتور محمد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨١، ص ٨٨.

وللمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام، بحث منشور بمجلة الحقوق - كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، العدد الثالث والرابع ١٩٦٢-١٩٦٣، ص ٧٥.

من السعي للبحث عن وسيلة يستعيدون بها المزايا التي كانوا يتمتعون بها في حياتهم الطبيعية دون الرجوع من جديد إلى حياة الفطرة لأن ذلك مستحيلاً^(١).

من أجل ذلك، فقد اتفق الأفراد فيما بينهم على إبرام عقد اجتماعي يتضمّن، تنازل كل فرد عن كافة حقوقه الطبيعية لمجموع الأفراد الذين تمثلهم في النهاية الإرادة العامة، وهي إرادة مستقلة عن إرادة الأفراد. فأطراف العقد هنا المجموع كوحدة واحدة والأفراد بصفتهم الفردية.

على أن التنازل لا يفقد الأفراد حقوقهم وحيرياتهم لأنّ الحقوق والحيريات المدنية Civil Liberties التي تنشأ بموجب هذا العقد استبدلت بتلك الطبيعة Natural المتنازل عنها للإرادة العامة، والتي ما هي إلا مجموع هذه الحريات والحقوق، والتي يخلقها ويهددها وينظّمها ويحميها التنظيم السياسي الناشئ بمقتضى هذا العقد. وعلى هذا تبقى المساواة بين الأفراد قائمة.

وبقدر ما يدين ج. ج. روسو لفكرة السيادة المطلقة عند هوبز فهو يدين لجون لوك بتوجيه نظرية السيادة المطلقة نحو الأمة^(٢).

فحين تمّ التعاقد بين الأفراد ومجموعهم حلّت محلّهم هيئة أخلاقية جماعية تألّفت من مجموع الأعضاء الذين تعاقدوا والتي استمدّت من هذا العقد وحدتها وشخصيتها العامة وحياتها وإرادتها. وأنّ هذا الشخص العام الذي يتكوّن على هذا النحو من جميع الأشخاص الآخرين سمّي سابقاً «بالمدينة»، أمّا الآن فيسمّى «بالجمهورية»، أو بالمجتمع السياسي، ويطلق عليه أعضاؤه اسم «الدولة». وهكذا يبرّر روسو خضوع الأفراد خضوعاً مطلقاً لصاحب السيادة باعتماده على تفسير الإرادة العامة^(٣).

فالحكومة لا تقوم على أساس تعاقد بينها وبين المواطنين، وإنما هي هيئة من

(١) هذا ويذهب البعض إلى أنّ حياة السلام التي كانت سائدة في مجتمع الفطرة لم تكن كافية لإشباع رغبات الفرد، ممّا دعاه إلى التفكير في التعاقد. انظر:

Baradat, Leon: Political ideologies. (op. cit.), p. 66.

Duguit, Leon: Traite de droit constitutionnel, 2ed Tome 2, Paris, 1923, p. 17.

(٢) انظر بحث الدكتور عبد الحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام (البحث السابق بيانه)، ص ٥٧.

(٣) يقول روسو «ولكي لا يكون العقد الاجتماعي مجرد قول فارغ، فهو يتضمّن التمسك بأنّ من يرفض طاعة الإرادة العامة سيضطر لأن يفعل ذلك بواسطة المجتمع كله». انظر:

Rousseau: Social Contract I. Ch. VI. p. 41.

المواطنين مكلفة من قبَل صاحب السيادة بمباشرة السلطات الذي له أن يستردها وأن يسندها إلى أشخاص آخرين. وعلى هذا ففي الحالة التي تسيء فيها الحكومة مباشرة مظاهر السيادة وتوجهها لخدمة أغراضها الشخصية لا لخدمة الأغراض العامة كانت بذلك خائنة للأمانة، وبالتالي جديرة بالعقاب. لهذا كله كان روسو قد أعطى الإرادة العامة للسلطات المطلقة باعتبارها صاحبة السيادة، فإنَّ الحاكم ليس أكثر من ممارس لهذه السلطة وجب عليه احترام ما تمليه عليه الإرادة العامة وإلاَّ تعرّض للعقاب. فجان جاك روسو إذن من أنصار الحكم المقيّد وليس الحكم المطلق كما وصفه البعض^(١).

هذه هي نظريات العقد الاجتماعي التي وضعت لتفسير وبيان العلاقة التي تربط الأفراد بعضهم ببعض، وبالكيان السياسي الذي بموجبها أصبح قائماً على إرادة الأفراد التي اكسبته مشروعية واستقراراً بما فرضته - بصفة عامة - من التزامات وما ربّته من حقوق على كل من أطراف هذه العلاقة، ولتعتينا تفسيراً آخر لأصل الدولة وكيفية نشوئها.

انتقادات :

لا يستطيع أحد أن ينكر الدور الذي لعبته النظريات العقدية في تطوير الفكر السياسي الحديث، ولكنها مع ذلك، تعرّضت لعدّة انتقادات أهمها :

١ - الخيالية : تعتبر نظريات العقد الاجتماعي نظريات خيالية لا سند لها من الواقع، حيث أنّ التاريخ لم يعطينا مثلاً واحداً واقعياً بأنّ جماعة من الجماعات، قد نشأت وقامت بواسطة العقد. لهذا فهذه النظريات غير واقعية ابتدعتها أصحابها لتبرير اتجاهاتهم السياسية^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ١١٨. الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٧٤.

(٢) يذهب رأي من الفقه إلى أنّ التعاقد الصحيح قد تمّ في الدولة الإسلامية. عندما تعاقدت الأمة ممثلة في أهل الحل والعقد «الاختيار»، والحاكم أيّاً كانت تسميته خليفة أو أمير المؤمنين، أو الإمام بهدف تحقيق مصالح أفراد الأمة على مقتضى أحكام الشريعة الإسلامية. هذا التعاقد لم يقم على الافتراض، بل هو عقد حقيقي صحيح تمّ برضاء طرفيه، كما أنه حدد من هو صاحب السيادة في الدولة حين انتهى إلى أنّ السيادة للأمة. فالأمة هي مصدر السلطات وهي بمقتضى هذا العقد جعلت الحاكم مقيّداً بما تضمنه هذا العقد من أحكام. ليس للحاكم أن يتجاوزها والاجاز للشعب أن يعفيه من منصبه. الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ٣١٩.

٢ - غير صحيحة من الناحية القانونية : يعرّف العقد بأنه توافق، أو ارتباط بين ارادتين أو أكثر، بقصد تحقيق آثار قانونية معينة. هذه الآثار يعبر عنها أحياناً بالمصالح والحقوق والتي لا يمكن ضمانها إلا بالوسائل القانونية التي تتبناها السلطة. لذا فإنّ القوة الالزامية للعقد لا توجد إلا بوجود السلطة التي تقوم على حمايتها وتطبّق الجزاءات اللازمة لضمان احترامها. وعلى ذلك فلا يمكن أن يكون العقد الذي يحتاج إلى حماية السلطة العامة هو ذاته الذي أنشأ هذه السلطة وأقامها^(١).

٣ - غير صحيحة من الناحية الاجتماعية : تفترض بعض النظريات العقدية السابقة الذكر أنّ الإنسان كان في عزلة قبل نشأة الجماعة المنظمة. هذا القول أثبت علماء الاجتماع عدم صحته؛ لأنّ الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، وبالتالي فلا يتصوّر إذن إنّه كان يعيش في وقت من الأوقات في عزلة كما صورته بعض هذه النظريات، وإنّما عاش في جماعات وإن اختلفت طبيعتها^(٢).

ومع ذلك وبالرغم من هذه الانتقادات السابقة، نعود للقول ثانية بأنّ هذه النظريات قد قدّمت الكثير للديمقراطية، وتقرير الحقوق، والحريات العامة، ومحاربة السلطان المطلق للحكام، وإرساء مبادئ الحكومة القانونية.

(١) الدكتور جميل الشرقاوي (المرجع السابق)، ص ٤٠٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص ٦٧.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٦.

المبحث الرابع

نظرية التطور التاريخي

لعل أهم ما يمتاز به نظرية التطور التاريخي عن غيرها من النظريات السابقة في أنها لا ترجع أصل نشأة الدولة إلى عامل محدد بذاته، وإنما إلى عوامل متعددة كالقوة والاقتصاد والدين والفكر... الخ. هذه العوامل تفاعلت مع بعضها البعض مما أدى إلى تجمع مجموعة من الأفراد وظهور فئة استطاعت فرض سيطرتها على باقي الجماعة. وبالتالي ظهور هيئة عليا حاكمة وأخرى محكومة تجسد معنى التجمع القائم على فكرة الاختلاف السياسي الذي ارتكز عليه البعض في تعريفه للدولة^(١).

إن تفاعل هذه العوامل من اقتصادية واجتماعية وفكرية ومادية لم يحدث فجأة وفي تجمع واحد، وإنما حدث في فترات زمنية طويلة ونطاقات مكانية متباعدة، الأمر الذي أدى إلى امكانية تغلب هذه العوامل على الأخرى وبنسب متفاوتة. هذا الاختلاف في التأثير أدى في النهاية إلى اختلاف في الأنظمة السياسية وأشكال في الحكومات.

هذه النظرية لاقت قبولا واسعا لدى الفقه لأنها أولاً لا ترجع أصل الدولة إلى عامل محدد بذاته، وثانياً لقربها من المنطق الذي يصعب بمقتضاه وضع نظرية عامة محددة لبيان أصل نشأة الدولة بصفة عامة، وذلك لاختلاف الطبيعة والظروف التاريخية والأحوال الاجتماعية والاقتصادية التي تساهم في نشأة الدولة^(٢).

ومن أنصار هذه النظرية في فرنسا العميد دي جي وبارتلمي ومودو. فالدولة في نظر العميد دي جي Duguit، عبارة عن ظاهرة تاريخية، أو حدث اجتماعي ناتج عن قيام طائفة من الأفراد بفرض إرادتها على بقية أفراد المجتمع بواسطة الإيجار المادي La Contrainte Materielle. ولذلك ففكرة الاختلاف السياسي -Politique Differentiation الناتجة عن تفاعل عناصر متعددة هي الميزة الرئيسية للتنظيم السياسي الحديث

(١) الدكتور عثمان خليل، والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٤.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٩١.

(٢) انظر في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٨.
الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٩.

وهو الدولة. وفكرة الاختلاف السياسي منذ البداية مصدرها القوة. هذه القوة لا تتمثل في القوة المادية فحسب بل تشمل أيضاً مختلف صور القوى من مادية أو فكرية أو اقتصادية. والتي مكّنت في مجموعها الفئة الحاكمة من بسط سيطرتها وإصدار أوامرها إلى بقية الأفراد^(١).

وبناءً على ذلك كله، تتفق نظرية العميد ديجي مع نظرية التطور التاريخي في ارجاع أصل نشأة الدولة إلى عوامل متعددة وليس إلى عامل محدّد بذاته^(٢).

المبحث الخامس

النظرية الماركسية

لم ينظر ماركس إلى الدولة على اعتبار أنها ظاهرة حتمية أو سرمدية بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لانقسام الجماعة إلى طبقات متصارعة واحتكار البعض منها ملكية الانتاج، والتي استطاعت بواسطتها استغلال سائر الطبقات في المجتمع وتسخيرها لخدمتها^(٣).

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة قانونية تمثل انعكاساً لتكوين الطبقات وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة^(٤).

(١) Duguit, Leon: Traite de droit const. (ouv. cit.), p. 536.

(٢) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣١٦.

روبرت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة الدكتور حسن صعب، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٧٤، ص ١٧٣.

(٣) لذا يصف ماركس الدولة بأنها ظاهرة طفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكام فيها بمثابة سلطة مستقلة عن الشعب ومسخرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الأخرى، راجع الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المطبعة الحديثة، دمشق، ٩٧٦، ص ٤١١.

ستالين: أسس اللينينية، حول المسائل اللينينية، بيروت، ص ٦١.

(٤) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق)،

ص ٣١٦. الدكتور عبدالحميد متولي وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤.

وعلى هذا، فإنَّ ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي لما تمثَّله في النهاية من سيطرة إحدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الأخرى، مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من أدوات الإنتاج وسيطرتها على الجانب الاقتصادي الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، مما يعلي التنظيمات الاقتصادية على التنظيمات السياسية والتي يجب أن تكون تعبيراً صادقاً عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع^(١).

Hauriou, Giequel, et Gelard: droit const. et inst. politiques, paris, 1980, p. 578.

(١)

Lenin, V. Le'tat et la revolution libraire du L'humannite, paris, 1925, p. 5

الفصل الرابع أنواع الدولة

نهج فقهاء القانون والسياسة مناهج متعدّدة من تقسيم الدول، وذلك تبعاً لطبيعة اختصاصاتهم واهتماماتهم والزاوية التي ينظرون منها إلى هذا الشخص المعنوي وهو الدولة.

وإذا كان فقه القانون الدولي ركّز في دراساته لأنواع الدول على مقدار ما تتمتع به الدول من سيادة، حيث قسّمها إلى دول كاملة السيادة، وأخرى ناقصة السيادة، فإنّ فقه القانون الدستوري والنظم السياسية قد اهتم بتقسيم الدولة من حيث شكلها إلى دولة بسيطة (موحدة)، ودولة اتحادية^(١).

المبحث الأول

الدولة البسيطة Simple State

الدولة البسيطة، أو الموحدة هي التي تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة؛ كفرنسا وإيطاليا واليونان وتركيا والأردن ومصر وسوريا ولبنان. فالسيادة في الدولة البسيطة أو الموحدة غير مجزأة تمارسها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة كما هو مبين في دستورها الواحد الذي يطبّق على كافة أنحاء إقليم الدولة.

لذلك فوحدة الدولة تتجسّد في النواحي التالية :

(١) انظر: الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية القانونية للدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص ١١.

- من حيث السلطة :

تتولى الوظائف العامة في الدولة سلطات واحدة ينظمها دستور واحد يسري على جميع أجزاء الدولة.

الوظيفة التشريعية ووضع القوانين وتتولاها سلطة تشريعية واحدة.

الوظيفة التنفيذية وتتولاها سلطة تنفيذية يخضع لها جميع أفراد الدولة.

الوظيفة القضائية وتتولاها سلطة قضائية واحدة يلتجئ إليها أفراد الدولة الواحدة في منازعاتهم.

- من حيث الجماعة :

يعتبر أفراد الدولة البسيطة وحدة واحدة يخضعون في حياتهم ومعاملاتهم لقوانين وأنظمة موحدة بغض النظر عما يوجد بينهم من فوارق واختلافات من حيث الجنس أو اللغة، أو الدين^(١).

- من حيث الإقليم :

يعتبر إقليم الدولة البسيطة وحدة واحدة في جميع أجزائه ويخضع لقوانين واحدة دون تمييز إلا ما تقرره بعض القوانين المحلية في المسائل الإدارية فقط.

هذا ولا يؤثر في اعتبار الدولة بسيطة أو موحدة اتساع رقعتها، أو كونها مكونة من عدة أقاليم، أو مقاطعات تتمتع بالإدارة المحلية، أو تملكها مستعمرات عديدة، ما دام هناك حكومة واحدة لها السلطة العليا في الداخل والخارج^(٢).

هذا وتبقى الدولة الموحدة بسيطة إذا بقيت تتصّف بما بيّناه في النواحي الثلاث السابقة بغض النظر عن طبيعة نظام الحكم فيها. فالدولة الموحدة البسيطة قد تكون

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة السادسة من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنّ «الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين».

(٢) لمزيد من التفصيل انظر :

Prelel, Marcel: Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 231.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٢٤٩.

ملكية كالاردن والسعودية، أو جمهورية كجمهورية مصر العربية ولبنان، وقد تكون مطلقة دكتاتورية أو مقيدة ديمقراطية^(١).

اللامركزية الادارية في الدولة البسيطة الموحدة :

إن بساطة التركيب الدستوري للدولة الموحدة لا تتطلب بساطة التنظيم الاداري فيها. فقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام المركزية الادارية، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الادارية^(٢).

ويقصد بالمركزية الادارية قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى^(٣). وهم يؤدون ذلك إما بأنفسهم أو بواسطة موظفين يعملون بإسمهم ويخضعون في نهاية الامر لسلطتهم الرئاسية فيما يباشرونه من أعمال^(٤).

(١) انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥١.
الدكتور إبراهيم شيجا : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٥.

(٢) انظر:

Vedel, Georges: droit administratif. Press universitaires de france. 6 ed. 1976, p. 650.

(٣) ويعرفها البعض «بأنها التنظيم الاداري الذي تقوم به السلطة العامة الادارية التنفيذية بتسيير جميع الشؤون الادارية المتعلقة بالمرافق، إما مباشرة، أو بالواسطة». راجع الدكتور زين العابدين بركات: مبادئ في القانون الاداري السوري والمقارن، دار الفكر، ١٩٧٢، ص ٥٦.

(٤) تأخذ المركزية الادارية في العمل صورتين: ١- التركيز الاداري Concentration، ويتم بمقتضاها تركيز السلطة الادارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة. ومن ثم لا يكون لممثليهم سواء في العاصمة أو خارجها أي سلطة نهائية في أي أمر. ٢- عدم التركيز الاداري Deconcentration، إن زيادة نشاط الادارة وتدخلها في مجالات متعددة من أنشطة الفرد سواء في الدولة الرأسمالية والاشتراكية القى عبئاً كبيراً على القائمين على السلطة. وبالتالي لم يعد التركيز الاداري مستساغاً ولا مألوفاً. لذلك اقتضى العمل التخفيف من المركزية الادارية بشكلها التقليدي وإعطاء بعض موظفي الوزارات في العاصمة أو خارجها وفي المحافظات والالوية وغيرها من التنظيمات الإدارية سلطة البت نهائياً ببعض الامور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير، فيتحقق السرعة والاتقان في العمل. كل ذلك يتم من خلال السلطة الرئاسية التي تربط هؤلاء الموظفين برئيسهم وهو الوزير. لمزيد من التفصيل راجع:

Vedel Georges: droit administratif. (ouv. cit.), p. 652.

الدكتور سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٥٥.

أما اللامركزية الادارية فتعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات أخرى محلية أو مصلحة تباشر اختصاصات محدّدة بقدر من الاستقلال تحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية.

وتتخذ اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري الحديث صورتين :

١ - اللامركزية الإقليمية، وهي التي تسمى الإدارة المحلية، وذلك عندما يمنح المشّ ع جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية ويمكنه من الإشراف على المرافق المحلية تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية. مثل المجالس البلدية، والمجالس القروية التي منحت الشخصية المعنوية بمقتضى تشريعات خاصة بها (١).

٢ - اللامركزية المرفسية المصلحية، وبمقتضاها يمنح مرفق عام قومي، أو محلي الشخصية المعنوية ليمارس نشاطاً معيناً بقدر من الاستقلال تحت إشراف السلطة المركزية مثل المؤسسات العامة المختلفة؛ كالجامعات والهيئات والمؤسسات التي تنشأ في الأردن بقانون وتكتسب الشخصية المعنوية.

مما تبيّن لنا أنّ المركزية واللامركزية الادارية لا تتعلّقان بنظام الحكم في الدولة ولا في شكلها، بل تتعلّقان بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية.

لهذا فإنّ وحدة السلطة المركزية التي تظهر في المركزية الادارية، أو تعدّها كما تظهر في اللامركزية الادارية الإقليمية، أو المرفقية لا تخل بوحدة الدولة البسيطة التي يبقى لها دستورها الواحد مع ما يقرّه أيضاً من وحدوية في كل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية (٢).

(١) انظر قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤، وقانون البلديات رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٥.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

Vedel. George: droit administratif. (ouv. cit.), p. 652.

Perlot: Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 227.

Sir Ivor Jennings: The law and the constitution. The English language book society.

Fifth edition, 1979, p. 198.

وايضاً : الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥١. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٢. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

وفي كل الأحوال، فإنّ الدولة البسيطة هي الأساس، ولم تزل كذلك حتى في الدولة المركبة. ذلك أنّ الدولة المركبة إنّما تظهر بمفردها بمظهر الدولة البسيطة^(١).

المبحث الثاني

الدولة المركبة *Etat Compose*

إذا كانت ظاهرة تجمّع الدول وتكتّلها في الزمان الماضي مألوفة في دنيا السياسة، فإنها اليوم أكثر انتشاراً وأهمية. فعالم اليوم هو عالم التكتّل والمعاهدات، والدول الصغيرة لكي تعيش فيه، لا بدّ أن تكون كبيرة وهي لن تكون كذلك كما يقول الأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي، إلّا في ظل تكتل تنضمّ إليه، أو تكتّل تخلقه وتقوده هذا الانضمام، أو التكتّل يبحث غالباً تحت عنوان الدولة المركبة^(٢).

وتتألف الدولة المركبة من دولتين، أو مجموعة دول اتحدت لتحقيق أهداف مشتركة، فتوزّع سلطات الحكم فيها على الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة ونوع الاتحاد الذي يربط بينها. ويقسم الفقهاء الدول المركبة (المتحدة) إلى اتحادات شخصية واتحادات فعلية واتحادات استقلالية واتحادات مركزية^(٣). لذلك سنخصص هذا المبحث للكلام عن كل نوع من هذه الاتحادات في مطلب مستقل.

(١) انظر الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٢١.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤.

(٣) ذهب بعض الفقه إلى تقسيم الاتحادات إلى اتحادات ملكية *Les unions monarchiques*، واتحادات فدرالية تعاقدية *Les unions Federative*، واتحادات من نوع خاص.

الاتحادات الملكية تنقسم إلى اتحاد شخصي *Unions personelle* واتحاد فعلي *Union reelle*. أمّا الاتحادات التعاقدية فتتقسم إلى الاتحاد الاستقلالي التعاقدية *Confederation* والاتحاد المركزي، أو الفدرالي *Federal*. تقسيمات متعدّدة تبناها الفقه، مع ذلك ما زالت الفواصل بين هذه الصور غير دقيقة ويشوبها الغموض. راجع الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٤ وما بعدها. الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ١٠٧. الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق)، ص ٢٢٦. أيضاً:

Burdeau. G.: droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 45.

المطلب الأول

L'Union Personnelle الاتحاد الشخصي

يقوم هذا النوع من الاتحاد بين دولتين، أو أكثر تحت عرش واحد مع احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة وتنظيمها الداخلي المستقل. وبالتالي فمظاهر الاتحاد لا تتجسد هنا إلا في شخص رئيس الدولة فقط. لذلك لا يشكّل الاتحاد الشخصي دولة واحدة، بل تحتفظ فيه كل دولة بشخصيتها الدولية الكاملة. وبكل اختصاصاتها التي ينظمها دستورها الخاص.

فرئيس الدولة هو المظهر الوحيد والمميّز للاتحاد الشخصي، الأمر الذي يجعل منه اتحاداً عرضياً وموقوتاً يزول وينتهي بمجرد انتهاء اختلاف شخص رئيس الدولة، كما حدث في أغلب الدول التي شكّلت مثل هذا الاتحاد. والامثلة على الاتحاد الشخصي عادت الآن تاريخية، إذ ليس لهذا النوع من الاتحادات أي تطبيق الآن^(١).

ومن أمثلة الاتحاد الشخصي الاتحاد بين إنجلترا وهانوفر الذي بدأ عام ١٧١٤ واستمر إلى عام ١٨٤٨، عندما تولت الملكة فكتوريا عرش إنجلترا حيث انفصلت هانوفر عن إنجلترا، حيث لم يكن دستور هانوفر يسمح بتولي النساء العرش. ومن أمثلة هذا الاتحاد أيضاً الإتحاد الذي قام بين هولندا ولكسمبورغ عام ١٨١٥ وإنتهى عام ١٨٩٠ عندما تولت الملكة ولهمينا عرش هولندا، فقد كان دستور لكسمبورغ لا يجيز تولي النساء العرش أيضاً^(٢).

وأحدث تطبيق للإتحاد الشخصي ما تم بين إيطاليا والبنانيا من عام ١٩٣٩ حتى عام ١٩٤٣ إثر إحتلال إيطاليا لالبنانيا في سنة ١٩٣٦.

(١) انظر الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥.

الدكتور محمد كامل ليلية (المرجع السابق) ص ١١٠.

(٢) من الامثلة الأخرى على الإتحادات الشخصية ذلك الإتحاد الذي قام بين بلجيكا ودولة الكنفو

المستقلة التي أسسها الملك ليوبولد الثاني عام ١٨٨٥ ولكنه إنتهى بضم الكونغو إلى بلجيكا عام

١٩٠٧. انظر الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق)

ص ٤٥.

هذا الإحتلال فرض بالقوة من جانب إيطاليا. لذلك ما أن إنتهت الحرب العالمية الثانية حتى استعادت البانيا استقلالها والغي المرسوم الذي كان يوحد التاج في الدولتين في ٢٣ تشرين أول عام ١٩٤٣^(١).

هذا مع بقاء كل دولة مشتركة في الاتحاد الشخصي متمتعة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية، فإنه يترتب على ذلك ما يلي :

١ - احتفاظ كل دولة بشخصيتها الدولية وانفرادها برسم سياستها الخارجية وتمثيلها الدبلوماسي ومعاهداتها مع الغير، وبالتالي فالحقوق والالتزامات التي تترتب لكل دولة وعليها لا تتعداها إلى أي دولة أخرى مشتركة في الاتحاد^(٢).

٢ - تُعدُّ الحرب بين دول الاتحاد الشخصي حرباً دولية. صحيح أن الرئيس واحد لكل دولة، ولكنه ليس رئيساً للاتحاد. وبالتالي فأي علاقة تقوم بين هذه الدول إنما تحكمها قواعد القانون الدولي والتمثيل الدبلوماسي^(٣).

٣ - إن التصرفات التي تقوم بها دولة من دول الاتحاد إنما تنصرف نتائجها إلى هذه الدولة فقط وليس إلى الاتحاد.

٤ - يعتبر رعايا كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد الشخصي أجنب بالنسبة للدول الأخرى.

٥ - لا يلزم في الاتحاد الشخصي تشابه نظم الحكم للدول المكوّنة له. فكما يمكن أن

(١) الدكتور سعد عصفور بالإشتراك مع الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص١٠٢. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٥٧. الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص١٠٩.

(٢) هذا ويشير بعض الفقه أن هذا الاستقلال الخارجي هو مجرد وجهة نظر قانونية لأن رئيس الدولة قد يؤثر على توحيد السياسات الخارجية بما يتمتع به من سلطات في بعض الأحيان.
انظر:

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥٥.

الدكتور إبراهيم شياح: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص٤٩.

(٣) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق)، ص٢٢٦.

يكون الحاكم ملكياً دستورياً في احداها، يمكن أن يكون ملكياً مطلقاً في الدولة الأخرى (١). ولكنه في كل الأحوال يجب أن يكون ملكياً.

هذا ومع إمكانية تحقق الإتحاد الشخصي بين عدد من الدول في العصر الحديث، فقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٣٥ في المادة/٢٤ على أنه «لا يحق للملك أن يتولى عرشاً خارج العراق إلا بعد موافقة مجلس النواب».

وكذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ المصري في المادة/٤٧ منه إنه «لا يجوز للملك أن يتولى مع مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان».

المطلب الثاني

الإتحاد الحقيقي L'union Reelle

يقوم الإتحاد الحقيقي أو كما يسمى أحياناً الفعلي بين دولتين أو أكثر، بحيث تخضع جميع الدول المنظمة للإتحاد لرئيس واحد مع إندماجها جميعها في شخصية دولة واحدة تمارس الشؤون الخارجية والتمثيل السياسي بإسم الإتحاد (٢).

كل ذلك يتم مع بقاء كل دولة محتفظة بدستورها وقوانينها وأنظمتها الداخلية. فالإتحاد الحقيقي لا يقف عند وحدة رئيس الدولة كما هو الحال في الإتحاد الشخصي، وإنما ينشئ رابطة قوية بين الدول الأعضاء وذلك بعد توحيدها في دولة الإتحاد الواحدة من الناحية الخارجية فقط (٣). أما من الناحية الداخلية فتحفظ كل دولة بنظام حكمها الداخلي ودستورها الخاص وإدارتها الذاتية.

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المجم السابق)، ص ٥٦.

الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ١١١.

V. Perlot, M. Institutions politiques et droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 268.

(٢) هذا ويبدو أن الإتحاد الشخصي في كل تطبيقاته ما كان إلا نتيجة لأحداث تاريخية كالزواج بين الملوك والمواريث الخاصة بأسرهم واندماج العروش. أما تحقيقه بواسطة القوة كما حصل في إيطاليا عند احتلالها لآلبانيا عام ١٩٣٩ فما زال محل نقده. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٠٨، ١٠٩.

(٣) انظر: V. Haurionu, Giaquel. et Gelard droit constitutionnel et institutions politiques 1981p. 258

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

وهكذا فالإتحاد الحقيقي إذ يختلف مع الإتحاد الشخصي من حيث أن الدولة الداخلة فيه تفقد شخصيتها الدولية وسائر اختصاصاتها الخارجية، فإنه يتشابه معه من حيث احتفاظ كل دولة داخلية فيه بإستقلالها الداخلي.

ويترتب على اندماج الدول الأعضاء في الإتحاد الحقيقي وفقدانها لشخصيتها الدولية النتائج التالية :

١ - توحيد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي وتفيد كل دولة من دول الإتحاد الحقيقي بما تلتزم به دولة الإتحاد والإستفادة مما يترتب لها من حقوق.

٢ - تعتبر الحرب التي تقوم بين دول الإتحاد حرباً أهلية لا حرباً دولية.

٣ - ومن أمثلة الإتحاد الحقيقي أو الفعلي، الإتحاد الذي قام بين السويد والنرويج ما بين عام ١٨١٥ حتى عام ١٩٠٥ (١) وإتحاد النمسا والمجر ما بين عام ١٨٦٧ حتى عام ١٩١٨ والدنمارك وايسلندا عام ١٩١٨ حتى عام ١٩٤٤ (٢).

المطلب الثالث

الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي Confederation D'Etats

ينشأ الإتحاد الاستقلالي التعاهدي من اتفاق دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على تكوين هذا الإتحاد أو الانضمام إليه مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي وسيادتها الداخلية بكل ما تتضمنه من تطبيقات لدساتيرها الخاصة وقوانينها وأنظمتها الداخلية (٣).

(١) تم هذا الإتحاد تحت ولاية ملك السويد بعد انفصال النرويج عن الدنمارك ثم إقرار مؤتمر لإينا لهذا الإتحاد. إلا أن هذا الإتحاد انتهى بمقتضى معاهدة استوكهولم عام ١٩٠٥.

(٢) نشأ هذا الإتحاد بمقتضى اتفاقية تمت بين الدولتين عام ١٨٦٧ واستمر حتى ١٩١٨ أثر هزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الأولى. انظر الدكتور آدمون رباط (المرجع السابق)، ص ١١١.

(٣) يسميه البعض بالتحالف بين الدول لأنه مركب من الدول أكثر ما هو دولة مركبة. راجع:

Fauchille, P.: Traite de droit international public. 1922, p. 242.

فصك الاتحاد أو المعاهدة والاتفاقية هي أساس نشأة الاتحاد الاستقلالي. وهي التي تبين الأهداف المشتركة التي تلتزم بها كل دولة من دول الاتحاد كضمان استقلال كل دولة والدفاع عن أمنها الخارجي والعمل على تحقيق مصالح اقتصادية متبادلة. كل ذلك يقوم به ويشرف عليه هيئة مشتركة تسمى جمعية Diete أو مؤتمر Congress أو مجلس Conseil، تتكون من مندوبين عن دول الاتحاد لا تختص إلا بالمسائل التي نظمها صك الاتحاد^(١).

هذا وتتكون الهيئة سواء كانت جمعية أو مؤتمراً أو مجلساً على أساس المساواة التامة بين الدول الأعضاء بغض النظر عن قوتها أو مساهمتها أو عدد سكانها.

ولا تعتبر الهيئة التي تمثل هذه الدول في الاتحاد دولة فوق الدول الأعضاء، وإنما مجرد مؤتمر سياسي أو هيئة استشارية تتحدّد وظيفتها في رسم سياسة مشتركة للدول الأعضاء، وذلك بقرارات تصدرها بإجماع الأعضاء في أغلب الأحوال^(٢).

وهكذا فكل دولة تبقى متمتعة بسيادتها الداخلية كاملة ومحفوظة بشخصيتها الدولية. الأمر الذي يخولها حق التمثيل السياسي مع الغير سواء الداخل في الاتحاد أم خارجه، وعقد المعاهدات بشرط ألا تتعارض مع المصالح والأهداف المشتركة للاتحاد.

إنّ الحروب التي تقيمها إحدى دول الاتحاد ضد دولة أجنبية لا تلزم الاتحاد أو أي دولة أخرى إلا في نطاق ما تمّ الاتفاق عليه. أمّا الحروب التي قد تنشب بين أحد الدول الأعضاء وبين دولة أخرى أو أكثر من دول الاتحاد فلا تُعدّ حرباً أهلية، بل حرب دولية^(٣).

أما رعايا كل دولة من دول الاتحاد، فيظلّون محتفظين بجنسيتهم الخاصة؛ لأنّ

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٦.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٥١.

(٢) انظر الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٤.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي (المرجع السابق)، ص ٢٢٨.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد حافظ غانم (المرجع السابق)، ص ٢٢٨. الدكتور ثروت

بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦١. الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون

الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ١١١.

العلاقة بين الدول مجرد ارتباط تعاهدي تم بين حكومات دون قصد، ضم شعوبها لدولة ذات سيادة واحدة.

ويقرّر الفقهاء عادة أنّ الاتحاد الاستقلالي - الكونفدرالي اتحاد ضعيف، وله صفة مؤقتة لأنّه يجب أن يتحوّل في النهاية إلى اتحاد مركزي فدرالي. أمّا إذا فشل في ذلك، فتفتك الرابطة الاتحادية وتنفصل الدول الأعضاء.

فحق الانفصال - حسبما استقرّ عليه الفقه - ممنوح للدول الأعضاء تقرّره حسب ما تراه مناسباً و متمشياً مع مصالحها الوطنية^(١).

هذا وقد ذهب فقه القانون الدولي العام إلى القول بجواز اعتبار الاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، مستقلاً عن أشخاص الدول الأعضاء، وذلك إذا ما صدر اعتراف دولي باختصاصه وبحقه في تكوين إرادته الذاتية^(٢).

هذا وقد شهد التاريخ تطبيقات متعدّدة للاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي، كالاتحاد الأمريكي، والاتحاد السويسري والاتحاد الجرمانى، والاتحاد العربى (جامعة الدول العربية)^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

Prelot, M. Institutions politiques et droit cons. (ouv. cit.), p. 269.

الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٢٢٩.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٤.

(٢) انظر الدكتور محمد حافظ غانم (المرجع السابق)، ص ٢٢٩.

(٣) الاتحاد الأمريكى: نشأ هذا الاتحاد بين المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية عام ١٧٧٦، واستمر حتى عام ١٧٨٧ عندما صدر الدستور الاتحادي عقب مؤتمر فيلادلفيا وتحوله إلى اتحاد مركزي فدرالي.

الاتحاد السويسري: قام هذا الاتحاد بين المقاطعات السويسرية عام ١٨١٥، واستمر حتى عام ١٨٤٨، حيث أخذت سويسرا بالاتحاد المركزي بعد ما تبين لها ضعف الروابط التي تقوم بمقتضى ذلك الاتحاد الاستقلالي.

الاتحاد الجرمانى: أنشئ هذا الاتحاد بمقتضى معاهدة فينا عام ١٨١٥، ثم ما لبث أن انقضى أثر معاهدة براغ عام ١٨٦٦. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور آدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص ٢١١.

جامعة الدول العربية :

أنشئت الجامعة العربية بمقتضى الميثاق الموقع من الأردن، وسوريا، والعراق والمملكة العربية السعودية، ومصر، واليمن، والذي تمّ التصديق عليه، ودخل حيز التنفيذ في ١٠ مايو عام ١٩٤٥. وتعتبر الجامعة العربية، صورة وتطبيقاً حديثاً للاتحاد الاستقلالي. يبدو ذلك واضحاً من خلال مواد الميثاق التي عبّرت عن استقلالية كل دولة من دول الاتحاد وما تحرص عليه من التمسك بسيادتها الكاملة، والاحتفاظ بذاتيتها واستقلاليتها.

لقد جاء ذلك بصريح النص كما ورد في المادة الأولى من الميثاق، «تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق، ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة». لم تقبل أغلبية الدول الموقعة على الميثاق، في أن تجعل من جامعة الدول العربية، سلطة سياسية عليا تباشر سلطاتها في المجتمع العربي، بل كان الاتفاق منصباً فقط على إنشاء منظمة دولية إقليمية، تقوم على أساس التعاون الاختياري بين الدول الأعضاء^(١).

ومن استعراضنا لميثاق الجامعة العربية يتبين لنا أنه قد ركز على المبادئ التالية:

١ - المحافظة على سيادة واستقلالية الدول الأعضاء، واعتبار هذا المبدأ من أهم أهداف وأغراض الجامعة.

= الدكتور محمد كامل ليلة: (المرجع السابق)، ص ١١٥. الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص ٦٤.

هذا ومن الجدير بالذكر أن أصل تسمية جامعة الدول العربية يعود إلى الاقتراح التي تقدّمت به مصر إلى اللجنة التحضيرية في تشرين الأول ١٩٤٤. وكانت هناك عدّة اقتراحات حول التسمية، مثل اقتراح سوريا (التحالف العربي)، واقتراح العراق (التحالف العربي). الوفد المصري في البداية كان اقتراحه (الجامعة العربية)؛ لأنه أكثر ملاءمة للتنظيم العربي لأسباب كثيرة منها أن هذا الاسم يتفق مع المصطلحات اللغوية والسياسية العربية. فكلمة جامعة تفيد الرابطة أو النظام الذي يربط بين الأفراد والجماعات، وهي في إطار الفكر السياسي الإسلامي تعني جماعة المؤمنين. وهو بذلك يجنبنا بعض الالتباسات والتفكير المرتبط باصطلاح التحالف أو الاتحاد. وقد وافق المجتمعون في اللجنة التحضيرية على اسم الجامعة بعد تعديله من (الجامعة العربية) إلى (جامعة الدول العربية). لمزيد من التفصيل راجع الدكتور أحمد فارس غيد المنعم: جامعة

الدول العربية ١٩٤٥ - ١٩٨٥، من منشورات مركز دراسة الوحدة العربية، ١٩٨٦، ص ١٥.

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٧.

- ٢ - المساواة بين الدول الأعضاء في الحقوق، دون تمييز بين دولة وأخرى لأي سبب.
- ٣ - ضمان مبدأ عدم تدخل أي دولة مشاركة في الاتحاد في شؤون الحكم لأي دولة أخرى، واعتبار ذلك حقاً من حقوق الدول المشاركة.
- ٤ - فض المنازعات التي تنشأ بين دول الاتحاد بالطرق السلمية، وعدم اللجوء إلى القوة في علاقاتها مع بعضها البعض، وتقديم المساعدة في حالة أي إعتداء خارجي على إحدى الدول الأعضاء^(١).

ويمثّل مجلس الجامعة وهو أعلى سلطة في جامعة الدول العربية كافة الدول الأعضاء في الاتحاد. وهو بمثابة هيئة مشتركة تتألف من ممثلي الدول الأعضاء في الجامعة. ويكون لكل دولة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها. أما قراراته فتتخذ بالأغلبية حيناً أو بالإجماع حيناً آخر تبعاً لمحل وطبيعة القرار. ولأن ميثاق جامعة الدول العربية لم يحدد مستوى ممثلي الأقطار الأعضاء في المجلس، فإن مؤتمرات القمة للملوك والرؤساء العرب اعتبرت دورات للمجلس على هذا المستوى.

هذا ويذهب أغلبية الفقه إلى أن للجامعة العربية شخصية قانونية دولية ذات إرادة مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء. هذه الشخصية تؤهلها لتملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها والتعاقد مع الغير ثم قدرتها على التقاضي^(٢).

أما في المجال الخارجي فتظهر شخصيتها الدولية في حقها في التمثيل الدبلوماسي وإبرام الإتفاقيات الدولية. إضافة إلى ما يتمتع به أعضاء مجلسها وموظفوها من مزايا وحصانات دبلوماسية^(٣).

هذا وتختص الجامعة بالسعي إلى تحقيق الأهداف التي حددها الميثاق، وتشمل الشؤون الاقتصادية، والمالية، والمواصلات، والشؤون الثقافية، والجنسية، وتسليم

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٨.
الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٣١١.

(٢) المادة الأولى من الإتفاقية الخاصة بحصانات الجامعة العربية التي عقدت في ١٠ مايو عام ١٩٥٢ وصدّقت عليها مصر مع بعض التحفظات. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص ٥١٥.

(٣) راجع الفصلين الثاني والثالث من الإتفاقية السابقة.

المجرمين، وتنسيق الجهود في مجالات الصحة، والشؤون الاجتماعية، وحفظ السلام، وحل المنازعات بالطرق السلمية^(١).

ولكل دولة في الجامعة العربية حق الإنسحاب، على أن تقوم بإبلاغ المجلس عن عزمها هذا قبل تنفيذه بسنة «كما أن لمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجبات ميثاق الجامعة منفصلة عنها، وذلك بقرار يصدر بإجماع الدول المشاركة بإستثناء الدولة صاحبة الشأن»^(٢).

وهكذا نرى أن ميثاق جامعة الدول العربية، لم ينشئ سوى اتحاداً استقلالياً بين الدول الموقعة عليه، والتي انضمت إليه فيما بعد. وبالتالي فالروابط القائمة بين الدول الأعضاء روابط ضعيفة بسبب احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة في الميدانين الداخلي والخارجي، طبقاً للعلاقة التعاقدية الناجمة عن الميثاق الموقع بينها.

هذا التعاقد «التحالف» ليس أكثر كما وصفه مونتسكيو- شركة مجتمعات Une Societe de Societe تحتفظ فيها كل دولة من الدول المشتركة فيه بحريتها وإستقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية بإستثناء بعض القيود الطفيفة المترتبة عن مضمون الشركة القائمة بينها. هذه الحالة كانت عليها الولايات المتحدة الأمريكية في أول عهدها، قبل صدور دستورها الحالي عام ١٧٨٧ وسويسرا قبل تحولها إلى دولة فدرالية عام ١٨٤٨^(٣).

وهكذا تبدو الروابط التي تقسيمها معاهدات الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي روابط ضعيفة جداً، مما يسبب حالة من عدم الثبات أو الإستقرار. الأمر الذي يؤدي إلى

(١) راجع المواد ٦، ٥، ٢ من الميثاق.

هذا وينعقد مجلس الجامعة إنعقاداً عادياً مرتين في السنة في كل من شهري آذار وأيلول، وينعقد بصفة على طلب دولتين من دول الجامعة أو بناء على طلب دولة واحدة في حالة الإعتداء عليها. والأمين العام للجامعة هو الذي يحدد التاريخ الذي تبدأ فيه الدورة العادية في كل من شهري آذار وأيلول وتكون الإجتماعات سرية إلا في الحالات التي يقرر المجلس العلنية بأغلبية الآراء.

(٢) راجع المادة/١٨ من الميثاق.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع:

Bishop: International Law. Newyork 1854. p. 180.

Fauchille: Traite de droit International public (ouv. cit) p. 242.

إنفصال الدول الأعضاء من هذا الإتحاد أو إندماج هذه الدول مكونة دولة جديدة في صورة إتحاد مركزي.

المطلب الرابع

الاتحاد المركزي الفدرالي Etat Federal

إذا كانت أغلب الإتحادات السابقة قد نشأت بمقتضى معاهدات دولية، ووصفت بأنها إتحادات قانون دولي، فإن الإتحاد المركزي ينشأ ويخضع للقانون الدستوري لذلك فهو إتحاد قانون دستوري^(١).

فالإتحاد المركزي ليس إتفاقاً بين دول، ولكنه في الواقع دولة مركبة تتكون من عدد من الدول أو الدويلات اتحدت معاً، وإنشأت دولة واحدة تفتى فيها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء.

وينشأ الإتحاد المركزي عادة بطريقتين .

- فهو إما أن ينشأ نتيجة تجمع رضائي أو جبري، لدول كانت مستقلة، فاتحدت فيما بينها وانبثقت عن إتحادها دولة إتحادية، كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

- وأما أن ينشأ نتيجة تقسيم مقصود لأجزاء متعددة من دولة سابقة، كانت بسيطة وموحدّة، كما في الإتحاد السوفيياتي سابقاً وروسيا حالياً.

وفي كل الأحوال يشمل التوحيد ليس فقط الدول المتحدة، وإنما أيضاً شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعباً واحداً^(٢).

وإذا كانت دول هذا الإتحاد تفقد سيادتها في المجال الخارجي وتنصهر في شخصية دولية واحدة هي شخصية الإتحاد، فإنها على العكس تحتفظ بجزء كبير

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٨. والدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٢.

(٢) انظر الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ١٢٤.

منها في المجال الداخلي. فيكون لكل ولاية بعد ذلك دستورها وقوانينها الخاصة، وسلطاتها التشريعية، والتنفيذية، والقضائية الخاصة بها. ولكنه في نفس الوقت يبقى لدولة الإتحاد المركزي دستورها الإتحادي وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما الشؤون الخارجية فيتولاها أيضاً الإتحاد. وبالتالي فدولة الإتحاد هي فقط التي يعتبرها القانون الدولي شخصية دولية. أما الدول (الولايات) الداخلة في الإتحاد فلا يكون لها ذلك (١).

خلاصة ما تقدم، إن الدولة الإتحادية في الإتحاد المركزي، تتكون من مجموعة من الدول أو الولايات، تخضع بمقتضى الدستور الإتحادي لحكومة عليا واحدة هي الحكومة الفدرالية Federal Government والتي تمارس في النظام المرسوم لها إختصاصاتها على حكومات الدول الأعضاء في هذا الإتحاد، والتي تسمى بالحكومات المحلية Local Government (٢).

لهذا فالدولة الإتحادية تشكل نظاماً قانونياً مركباً له خصائصه من الناحيتين الداخلية والخارجية - أي من وجهة نظر القانون الداخلي ووجهة نظر القانون الدولي وهو ما يعرف بمظاهر الإتحاد المركزي.

مظاهر الإتحاد المركزي :

تبدو مظاهر الإتحاد المركزي - كما ذكرنا - من ناحيتين : الناحية الداخلية والناحية الخارجية.

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص٦٨. والدكتور محمد حافظ غانم مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق) ص١٣٢. وهذا يمكن التمثيل على ذلك الإتحادات الفدرالية في العالم بالولايات المتحدة الأمريكية، كندا، المكسيك، البرازيل، فنزويلا، كولومبيا، الأرجنتين، الهند، استراليا، روسيا، النمسا، وسويسرا والمانيا الغربية. هذا وتشير الدراسات المتخصصة إلى أنه يوجد في العالم المعاصر (٢٢) دولة فدرالية ذات مساحات شاسعة بإستثناء سويسرا وإتحادات الإمارات العربية.

(٢) ونقصد بإصطلاح الحكومة هنا السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وليس فقط الحكومة بمعناها الضيق المقصر على معنى السلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

أولاً - من الناحية الداخلية :

تتكون دولة الإتحاد المركزي من عدد من الدويلات. هذه الدويلات تتنازل عن جزء من سيادتها للدولة الإتحادية.

وللدولة الإتحادية حكومة يطلق عليها الحكومة الإتحادية، ولها سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، من إحتفاظ الدويلات الاعضاء في الإتحاد بحكوماتها المحلية. أما كيفية توزيع الإختصاصات بين الحكومة الإتحادية العليا والحكومات المحلية فيتولاها الدستور الإتحادي^(١).

وهكذا ومع وجود الدستور الإتحادي الواحد الذي يجب أن يحترم ولا يجوز مخالفته من أي جهة، فإن الولايات تتمتع ببعض مظاهر السيادة الداخلية. إذ يكون لكل ولاية سلطاتها العامة تشريعية وتنفيذية وقضائية. وفي نفس الوقت توجد سلطة إتحادية تشريعية، وتنفيذية، وقضائية. وفي النهاية يلتزم جميع أفراد الشعب في كل الولايات بما يمليه عليهم الدستور، وما تسنه السلطة التشريعية لدولة الإتحاد وما تقرره السلطة التنفيذية لحكومة الإتحاد، ثم الأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية الإتحادية وعلى رأسها المحكمة العليا^(٢).

هذا وبالرغم مما تتمتع به الولايات الاعضاء في الإتحاد المركزي من مظاهر الإستقلال الداخلي، كما بينها سابقاً، فإنه - ومع ما تذهب إليه أغلبية الفقه - لا يمكن وصفها بالدول أو الإعتراف لها بهذه الصفة. والسبب هو ليس مقدار ما تتمتع به من سيادة خارجية كما يراه البعض وإنما ما تتمتع به أيضاً من سيادة داخلية. حيث

(١) لهذا يعتبر الدستور الإتحادي وثيقة هامة وأساسية في توزيع الإختصاص. لذا يجوز الطعن بعدم دستورية الأعمال المخالفة للدستور بطريق مباشر أو غير مباشر. لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية.
الدكتور كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩٤.
الدكتور ابراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٣.

تمارس الدولة الاتحادية جزءاً كبيراً من مظاهرها^(١).

ومع تعدد السلطات وإزدواجها في الإتحاد المركزي، إلا أن هناك رئيس دولة واحد وشعب واحد يحمل جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية فقط.

ثانياً - من الناحية الخارجية :

تقرر الشخصية للدولة الاتحادية فقط، بخلاف الولايات الأعضاء فيها والتي لا يكون لها شخصية دولية، ويترتب على ذلك ما يلي :

١ - تتولى الدولة الاتحادية إعلان الحرب، وعقد الصلح، وإبرام المعاهدات، والإشراف على القوات المسلحة للاتحاد.

٢ - للدولة الاتحادية وحدها حق التمثيل السياسي، والدبلوماسي، والانضمام للمنظمات الدولية.

أما المعاهدات التي سبقت وارتبطت بها بعض الدول التي انضمت للاتحاد المركزي فإنها تنقضي، ذلك كنتيجة لانقضاء الشخصية الدولية للدول الأعضاء في هذا الاتحاد^(٢).

إزدواج السلطات العامة في الإتحاد المركزي :

تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة، والسيادة الداخلية، إلى حد كبير. ومعنى ذلك أن السيادة الداخلية تمارسها في الدولة الاتحادية سلطتان لكل

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٣. وغالباً ما تحتفظ الحكومات المحلية لنفسها بالقوانين المدنية والتجارية والأحوال الشخصية التي تنظم الزواج والطلاق والنفقة والميراث والتشريعات الجنائية والإدارية والبوليس المحلي. أما القوانين الأساسية المتعلقة بالأمن القومي والاقتصاد الوطني والمسائل العسكرية والبرامج الأساسية في المجتمع بشكل عام فترك للحكومات الفدرالية.

(٢) انظر الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام (المرجع السابق)، ص ٢٣٢. أما في وضع الإتحاد السوفياتي والاستثناءات التي ترد على ذلك، فراجع: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٨. الدكتورة سعاد الشقراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص ٨٣.

وظيفة من وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية. هاتان السلطان هما السلطة العامة الاتحادية وسلطة الولاية.

الوظيفة التشريعية :

تتولى الوظيفة التشريعية في الاتحاد المركزي هيئة نيابية، تمثل دولة الاتحاد بأكملها، وذلك إلى جانب هيئة نيابية أخرى، تمارس وظيفتها التشريعية على مستوى الولاية.

وتتكون الهيئة النيابية الاتحادية (البرلمان الاتحادي) من مجلسين :

مجلس يمثل شعب الدولة الاتحادية بأكمله، كما لو كانت الدولة بسيطة وموحدة. ويقوم بانتخاب هذا المجلس الشعب السياسي في جميع الولايات. هذا المجلس يتأثر في تشكيله عادة بعدد السكان، ومساحة كل ولاية من الولايات المكوّنة للاتحاد.

أما المجلس الآخر، فهو مجلس الولايات الذي تمثل فيه الولايات على قدم المساواة بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها^(١).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتكوّن البرلمان الاتحادي (الكونغرس) Congress من مجلسين هما مجلس النواب House of Representatives الذي يمثل الشعب في مجموعة، ومجلس الشيوخ House of Senators الذي يتكون من ممثلي الولايات بنسبة عضوين عن كل ولاية مهما كانت مساحتها أو عدد سكانها. وكذلك كان الحال في الاتحاد السوفياتي سابقاً، حيث كان يتشكّل مجلس السوفييت الأعلى (البرلمان الاتحادي)، من مجلس الاتحاد الذي يمثل الشعب السوفياتي بأكمله. ثمّ مجلس القوميات، الذي يمثل الجمهوريات والمقاطعات والدوائر وذلك كما يبيّنه الدستور^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Hauriou et Gicquel: droit constitutionnel et institutions politiques. (ouv. cit.), p.

(٢) يسمّى مجلس الشعب (الأدنى) بمسمّيات متعددة تختلف من دولة إلى أخرى، فهو مجلس النواب «الممثلون» في الولايات المتحدة الأمريكية، والمجلس الوطني في سويسرا، ومجلس الاتحاد في الاتحاد السوفياتي. أما المجلس الأعلى فهو مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الولايات في سويسرا، ومجلس القوميات في الاتحاد السوفياتي. انظر الدكتور آدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص ٢١٧.

هذا وإذا كان المجلس الأدنى (الشعب) يُعدُّ تعبيراً عن مظهر الوحدة في الاتحاد المركزي. فإنَّ المجلس الأعلى «الولايات» يعبر عن المظهر الاستقلالي في هذا الاتحاد^(١) ويتولَّى الاتحاد البرلماني في الدولة الاتحادية عادة التشريع في المسائل التي تتعلَّق بمرافق الدولة الهامة، كالخارجية، والدفاع، والهجرة، والجمارك. إضافة إلى ما يقوم بوضعه من قواعد عامة يتحمَّ على برلمانات الولايات الخضوع لها والتقيد بها في تشريعاتها الداخلية.

أما برلمان الولاية فيقتصر عمله على التشريع في المسائل الداخلية التي لا تتعدى حدود الولاية بشرط عدم مخالفته للتشريعات والقواعد العامة الاتحادية^(٢).

الوظيفة التنفيذية :

تتولَّى الوظيفة التنفيذية في دول الاتحاد المركزي سلطة تنفيذية اتحادية، تمثل دولة الاتحاد جميعها، وسلطة تنفيذية محلية خاصة بكل ولاية.

وتتكوَّن السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة، وحكومة الاتحاد الذين يتولَّون عادة تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان الاتحادي، والواجبة التطبيق على جميع أنحاء الدولة بكافة ولاياتها. ثم إصدار القرارات الاتحادية، التي تهتم الدولة بجمعها وتكون واجبة التنفيذ في جميع أرجائها.

أما السلطة التنفيذية للولاية فيتولاها حاكم الولاية والحكومة المحلية لها. ولا تتعدى في اختصاصها حدود كل ولاية من هذه الولايات.

(١) لمزيد من التفصيل راجع المادة/٥ من الدستور السوفياتي الصادر عام ١٩٧٧. وأيضاً الدكتور سعاد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص ٥٣٩.

(٢) تعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة مثلاً حياً للدولة العربية الفدرالية. مع ذلك ما زالت تأخذ بنظام المجلس الواحد على خلاف القاعدة المتبعة في النظام الفدرالي. فالسلطة التشريعية هناك يمثلها المجلس الوطني الإتحادي الذي يتكون من (٤٣) عضواً موزعين على الإمارات المكونة لهذا الإتحاد بحسب عدد السكان لكل إمارة. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٢١١.

E. Whinney: Comparative Federalism. Toronto, 1962, p. 32.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٦.

هذا وتمارس الوظيفة التنفيذية على مستوى الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، بواسطة رئيس الدولة ومعاونيه الذين يقومون مقام الوزراء في النظام البرلماني^(١).

الوظيفة القضائية :

الوظيفة القضائية في دول الاتحاد المركزي، تتولاها جهتان، الجهة الأولى، والتي يمثلها القضاء الاتحادي الذي يتبع الدولة الاتحادية كالمحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الأمريكية، والمحكمة الاتحادية في سويسرا. هذه المحاكم تتفرع للنظر في المسائل التي تهم الدولة بأجمعها، كتلك التي تثور بين الاتحاد والولايات، أو بين بعضها البعض، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة. بالإضافة إلى ما تشغله كجهة استئنافية لبعض أحكام محاكم الولايات.

أما الجهة الثانية، فيمثلها القضاء المحلي، عن طريق المحاكم الخاصة بكل ولاية من ولايات الاتحاد، والتي تطبق قوانين هذه الولاية في حدود اختصاصها، والذي لا يتعدى المنازعات المحلية التي تثار في الولاية.

كيفية توزيع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والولايات :

يترتب على ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد المركزي، قيام مشكلة توزيع الاختصاص بين هذه السلطات. لحل هذه المشكلة، اتجهت الدساتير الاتحادية في العالم المعاصر إلى سلوك إحدى الطرق التالية، لمنع تداخل الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الولاية:

الطريقة الأولى :

وبموجبها يحدّد الدستور الإتحادي على سبيل الحصر اختصاصات كل من دولة الاتحاد من ناحية، واختصاصات الولاية من ناحية أخرى.

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

K. Perwitt and S. Verba: An Introduction to American Government. Harper and Row, New York, 1977, p. 224.

الدكتور آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٦٤٩.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٠٤.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٦.

ويعيب هذه الطريقة، أن تحديد المسائل التي تدخل ضمن اختصاص دولة الاتحاد وتلك التي تكون ضمن اختصاص الولايات، لا يمكن أن يكون شاملاً لجميع المسائل، مهما كان الدستور مفضلاً. ناهيك عما يمكن أن يستجد من مسائل مع تطوّر الحياة، وتغيّر الظروف دون أن يكون الدستور قد حدّدها سلفاً. الأمر الذي يصعب معه تحديد الجهة المختصة، أهي السلطة الاتحادية، أم سلطة الولاية (١).

الطريقة الثانية :

وبموجبها يحدّد الدستور - على سبيل الحصر - الاختصاصات التي تثبت لسلطات الدولة الاتحادية، ويترك ما عداها لاختصاص الولايات، وفي هذه الحالة يكون اختصاص الدولة الاتحادية محدّداً وضيّقاً؛ لأنّ الاختصاص العام يمنح للولايات.

وعلى ذلك يثبت لسلطات الولايات الاختصاص في كل الأمور، والمسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية، وما يستجد من وظائف في المستقبل من ناحية أخرى.

ويبدو أنّ التوزيع بهذه الطريقة قد شاع في أغلبية الدول الفدرالية التقليدية، كالولايات المتحدة الأمريكية والمانيا وسويسرا والأرجنتين والاتحاد السوفياتي (٢).

ولا شك أنّ إتباع هذه الطريقة، يتأثر إلى حد كبير بظروف نشأة الاتحاد، ومدى ما تسعى إليه الدول والولايات من تغليب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة، ولذلك

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Burdeau, G. Traite science politique. Tome II, p. 434.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٩.

(١) وبهذه الطريقة وزعت الإختصاصات بين الدول المركزية والسلطات المحلية في كل من دستور إتحاد الجمهوريات العربية ودستور دولة الإمارات العربية. لقد نصت المادة/٥٨ من دستور إتحاد الجمهوريات العربية على أن «تختص الجمهوريات الأعضاء بكل ما لا يدخل في إختصاص الإتحاد وفقاً لأحكام هذا الدستور» كما نصت المادة ٢٢١ من دستور الإمارات العربية المتحدة على أن «تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية». هذا وقد فصلت دساتير هذه الدولة الإتحادية اختصاصات الدولة الإتحادية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٤١٧.

فقد وصفها البعض، بأنها لا تتفق مع طبيعة الاتحاد المركزي، الذي يغلب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال^(١).

لذلك ومع تطور الأنظمة الإتحادية المركزية وزيادة الشعور بالإنتماء إلى الدولة الإتحادية نظير ما تقدمه لشعبها من استقرار وتقدم وقوة، فقد بدأ التطبيق العملي معاكساً لتحديد سلطات الدولة الإتحادية ومن ثم توسيع اختصاصاتها على حساب اختصاص الولايات.

الطريقة الثالثة :

وهي التي بمقتضاها يتم تحديد المسائل التي تخضع لإختصاص الولايات على سبيل الحصر. أما اختصاصات الدولة الإتحادية، فترك دون تحديد، وبالتالي تبقى صاحبة الولاية العامة. هذه الطريقة تؤدي إلى توسيع اختصاص دولة الاتحاد، وتجعله أصلياً، بينما تضيق من اختصاص الولايات، وتجعله استثنائياً.

ومن أمثلة الدساتير التي أتت هذه الطريقة دستور كندا والهند وفنزويلا لعام

١٩٥٣.

وتختلف دساتير دول الاتحاد المركزي في تبنيها لأي طريقة من هذه الطرق الثلاثة متأثرة بعمول مختلفة واعتبارات متعددة، منها التاريخية والسياسية والقانونية.

وعلى سبيل المثال، نذكر أن الدولة الإتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض، يتجه التفكير إلى المحافظة على الاستقلال الذاتي لهذه الدول، وبالتالي تحديد اختصاص دولة الاتحاد وإبقائها ضيقة.

أما الدولة الإتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة، يكون الاتجاه فيها نحو دعم اختصاص دولة الاتحاد على اعتبار أنها كانت تجمع أصلاً في يدها كل السلطات. هذا وتبقى بعض الدساتير بعضاً من المسائل المشتركة بين دول الاتحاد

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٧٧.

الدكتور إبراهيم شيجا : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٦٩.

والولايات. حيث تنص مثلاً على أن تتولى الدولة الاتحادية وضع الاسس العامة لهذه المسائل وتترك تفاصيلها لسلطة الولاية^(١).

تعديل الدستور :

تحرص الدساتير الاتحادية حرصاً شديداً على اتخاذ الاحتياطات في تعديل أحكام الدستور، - وذلك بفرضها - أصولاً وإجراءات معقدة. وهي تسلك هذا السبيل، إنما لتشارك كافة الدول (الولايات) في هذا التعديل، بطريق يكفل لارادتها القوة المرجحة في النهاية، إبتداءً من الاقتراح والتصويت، ثم الاستفتاء في كل ولاية إلى ما هنالك من وسائل تضمن الاستقرار المرغوب في الدستور الاتحادي.

اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية :

إذا كانت اللامركزية الادارية تعنى في مجملها، توزيع الوظائف الادارية بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة، والهيئات الأخرى المحلية أو المرفقية، فإن مفهوم التوزيع يبقى في دائرة مباشرة الوظيفة الادارية. فهو نظام إداري لا يتعلّق بنظام الحكم السياسي أو شكل الدولة. فكما يمكن إعماله في الدولة الاتحادية، يمكن إعماله أيضاً في الدولة البسيطة الموحدة.

أما اللامركزية السياسية، فهي عبارة عن نظام سياسي يتعلّق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، يهدف إلى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية، والولايات من ناحية أخرى^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ١٣١.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٦.

(٢) هذا وقد تبنت الدساتير الاتحادية المقارنة هذا الاتجاه باستثناء دستور الاتحاد السوفياتي الذي لا يجعل من موافقة كافة الولايات شرطاً لازماً إلا إذا كان من شأن هذا التعديل المقترح أن يتناول كيانها. بينما يبقى الدستور بأحكامه الأخرى من اختصاص السوفييت الأعلى بمجلسيه وباكثرية لا تقل عن ثلثي أصوات كل منهما. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور آدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص ٢١٩.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٥.
Burdeau, G. Traite de science politicq. Tome II, p. 417.

إنّ هذا التوزيع السياسي يفترض ازدواج السلطات في الاتحاد المركزي. سلطة تشريعية اتحادية وأخرى محلية للولاية. سلطة تنفيذية اتحادية، وسلطة تنفيذية للولاية. وكذلك الشأن بالنسبة للسلطة القضائية. هذا الإزدواج لا يتحقق إلا في دول الإتحاد المركزي الفدرالي.

وعلى هذا إذا كان يمكن أعمال اللامركزية الإدارية في الدولة البسيطة، كأسلوب إداري ينظمه قانون إداري، فإنه لا يمكن تصور اللامركزية السياسية إلا في دول الإتحاد المركزي ومن ثم معالجتها ضمن موضوعات الأنظمة السياسية والقانون الدستوري^(١).

التمييز بين الإتحاد المركزي الفدرالي والإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي :

لقد اتضح لنا من خلال العرض السابق، أن الإتحاد المركزي يتكون من عدد من الولايات يتقرر لكل منها بعض مظاهر السيادة الداخلية التي تشاركها فيها الدولة الإتحادية. على خلاف السيادة الخارجية التي تقرر للدولة الإتحادية وحدها دون الولايات.

أما الإتحاد الإستقلالي الكونفدرالي أو كما يطلق عليه أحياناً التعاهدي فهو ليس أكثر من معاهدة تبرم بين عدة دول، تبقى بمقتضاها محتفظة بكامل شخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية على السواء.

ومع ذلك فليس ما عرضناه هو جوهر الخلاف بين هذين الإتحادين. إنما هناك فوارق متعددة بينهما نبرز أهمها :

١ - يستمد الإتحاد الإستقلالي أو الكونفدرالي وجوده من معاهدة تتم بين الدول الأعضاء فيه. في حين ينشأ الإتحاد المركزي الفدرالي من خلال عمل قانوني داخلي وهو الدستور الإتحادي.

ويترتب على هذا الأساس أنه يشترط لتعديل مضمون الإتحاد الكونفدرالي، موافقة

(١) للمزيد تراجع مؤلفات النظم السياسية والقانون الإدارية.

كافة الأطراف الموقعة على المعاهدة المنشئة له. بينما لا يشترط لتعديل الدستور الإتحادي هذا الإجماع من الولايات، إذ يكفي توافر الأغلبية.

٢ - الانفصال حق مقرر لكل دولة داخلية في الإتحاد الإستقلالي (١)، بينما ذلك مرفوض في الإتحاد المركزي. وقد قررت ذلك المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في أعقاب الحرب الأهلية قائلة «عندما صارت تكساس إحدى الولايات المتحدة الأمريكية دخلت في علاقات لا تفسخ. لقد كان انضمامها نهائياً لا مجال لإعادة النظر فيه أو فسخه» (٢).

٣ - تتولى اختصاصات الإتحاد الإستقلالي وتحقيق أهدافه هيئة مشتركة تسمى جمعية أو مؤتمر أو مجلس الإتحاد. هذه الهيئة تتألف من ممثلين للدول المتعاقدة، وغالباً ما يشترط الإجماع لإتخاذ قرار معين. أما قرارات هذا الإتحاد فتبقى معلقة على حكومات هذه الدول بسبب إفتقار الجهاز التنفيذي.

أما في الإتحاد المركزي، فتمارس السلطات الاتحادية اختصاصاتها على الأفراد مباشرة دون تعليقها على موافقة سلطات الولايات المكونة له.

٤ - يتمتع جميع أفراد الشعب في الإتحاد المركزي بجنسية واحدة، هي جنسية الدولة

(١) هذا وقد جاء ذلك واضحاً في ميثاق الجامعة العربية عندما أعطى كل دولة في الجامعة حق الانسحاب من حق هذا الإتحاد. راجع المادة/١٨.

(٢) كان الدستور السوفياتي ينفرد بحكم خاص في هذا المجال، حيث قرّر للولايات حق الانفصال. حيث تنص المادة/٧٢ من دستور الإتحاد السوفياتي على أن «حق الخروج بحرية من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية محفوظ لكل جمهورية متحدة». لقد دُون هذا الحق لأول مرة في معاهدة تأسيس الإتحاد السوفياتي عام ١٩٢٢ عندما أثبتت توحيد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية الأربع وهي: روسيا وأوكرانيا وبييلوروسيا وجمهورية القفقاس. ثم جرى تدوين هذا الحق في دستور الإتحاد السوفياتي لعام ١٩٤٢. ثم في دستور ١٩٣٦، ولدى مناقشة مشروع الدستور السوفياتي الحالي لعام ١٩٧٧ اقترح تعديل يقضي بحذف المادة المتضمنة الحق خروج الولاية أو حق الانفصال عن الإتحاد السوفياتي، ولكن لم يكتب لهذا الاقتراح النجاح وبقي حق الانفصال مدوّن في الدستور الحالي. لقد عبّر لينين عن هذا المبدأ قائلاً: «إننا نريد التوحيد الحر، ولذا فنحن ملزمون بالاعتراف بحرية الانفصال. فبدون حرية الانفصال لا يمكن نعت التوحيد بأنه حر». انظر دستور الإتحاد السوفياتي، شروح سياسية وحقوقية، دار التقدم، موسكو، ١٩٨٧، ص ١٦٤.

الاتحادية. بينما يبقى لرعايا كل دولة في الاتحاد الاستقلالي جنسيتهم الخاصة بدولتهم. وبالتالي فهم أجنب في الدول الأعضاء الأخرى.

٥ - إذا قامت حرب بين دولتين، من دول الاتحاد الاستقلالي، فهي حرب دولية. أما الحرب التي تقوم بين الولايات الأعضاء في الاتحاد المركزي فهي حرب داخلية اهلية^(١).

تقدير الاتحاد المركزي :

أثنى غالبية الفقه السياسي والدستوري والدولي على الاتحاد المركزي نظير ما يتّصف به من مزايا تميّزه عن غيره من الاتحادات الأخرى، ومع ذلك فقد تعرّض هذا النوع من الاتحاد إلى انتقاد البعض. فما هي أهم مزايا هذا الاتحاد، وما هي عيوبه؟

أهم مزايا نظام الاتحاد المركزي الفدرالي :

١ - قيل أنّ نظام الاتحاد المركزي قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة، في دولة واحدة قوية^(٢)، بل يصفه البعض، بأنّه يمكن تطبيقه على قارة بأسرها، وهو ما تمّ فعلاً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية.

٢ - يعمل هذا النظام على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة. فهو إذ يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة، يمنح في نفس الوقت بعض الاستقلال الداخلي للولايات. لذلك قيل فيه بأنه يجمع بين استقلال
والإتحاد معاً^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع: Burdick G. Traite de science politique. Tome I#I. (ouv. cit.), p. 378.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٢.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٨.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٥.

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤١٩.

الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

٣ - يعتبر هذا النظام حقلاً واسعاً للتجارب في الانظمة السياسية، والادارية المختلفة، نظراً لتعدد واختلاف نظام كل ولاية من الولايات المكوّنة لهذا الاتحاد. ومن ثم فإنّ القوانين والنظم التي تثبت نجاحها في إحدى الولايات يمكن تطبيقها والاستفادة منها في الولايات الأخرى.

عيوب الاتحاد المركزي :

١ - قيل أنّ تعدّد السلطات العامة وازدواجها سيؤدّي إلى نفقات مالية كبيرة يتحمّلها في النهاية المواطنون على شكل ضرائب ورسوم.

٢ - يؤدّي هذا النظام إلى تفتيت الوحدة الوطنية خاصة إذا ما قويت سلطات الولايات على حساب السلطات الدولية الاتحادية.

٣ - إنّ تعدّد السلطات واختلاف التشريعات كثيراً ما يسبّب منازعات ومشاكل تعوق تنظيم المرافق في مختلف الولايات^(١).

... ولكن ومع هذه الانتقادات التي تستطيع دولة اليوم التغلّب عليها، بما تتمتع به من امكانيات وطاقات، فقد غدا الاتحاد المركزي الوسيلة الناجعة التي تصبو إلى اتباعها الشعوب والدول الراغبة في التقارب والتعاون بضغط من مصالحها السياسية والاقتصادية وبدافع من أمانيتها القومية^(٢).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ٥١٠. الدكتور إبراهيم شيحا (المرجع السابق). ص ٧٥.

(٢) نظراً لما حققته الفدرالية المعاصرة، فقد ظهرت كثير من الحركات والجمعيات التي تدعو إلى توحيد أوروبا الغربية على أساس الاتحاد المركزي نذكر منها الحركة الأوروبية - Le Mouvement Européen في بلجيكا، وما انبثق عنها من لجان خاصة لتحضير الدستور الأوروبي - Comité pour la constitution Européenne. راجع الدكتور آدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص ٣١٠. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٤.

الفصل الخامس وظيفة الدولة

تنقسم وظائف الدولة Functions of the State إلى وظائف أساسية ووظائف ثانوية. فالوظائف الأساسية، هي الأعمال التي تنحصر في سعي الدولة إلى المحافظة على سلامتها من الداخل والخارج، وإقامة العدل بين السكان. هذه الوظائف تعبر عن الحد الأدنى لما يجب أن تقوم به أي دولة، وهي تشمل :

١ - وظيفة الدفاع الخارجي، وذلك بتأمين الدولة ورعاياها، من أي اعتداء خارجي عن طريق إقامة الجيوش فيها.

٢ - وظيفة الأمن الداخلي Security، وذلك بالسهر على تحقيق الأمن وحماية المواطنين في أنفسهم وأموالهم، من أي اعتداء يمكن أن يتعرضوا له. الأمر الذي يقتضي إقامة قوات الأمن، والشرطة، لمنع وقوع الجريمة وتعقب مرتكبيها إن وقعت.

٣ - تحقيق العدل بين الأفراد، وذلك بإقامة القضاء للفصل بين المنازعات التي تنشأ بينهم Justice.

وإذا كانت هذه الوظائف الأساسية للدولة تُعد أعمالاً رئيسية وتعبّر عن أدنى واجباتها، فهي مرتبطة أيضاً مع وجودها ولا خلاف عليها، فإن هناك أعمالاً أخرى ثانوية تقوم بها الدولة بهدف تحقيق خير الجماعة وإسعادها تتعلق بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية - هذه الأعمال ما زالت محل اختلاف ظاهر بين الدول المعاصرة، وذلك لاختلاف المذهب، أو «الأيديولوجية»، الذي تنتمي إليه كل دولة من هذه الدول^(١).

(١) ولهذا يعبر البعض عن التزام الدولة بإداء وظائفها حسب مقتضى الحال الفكري والاقتصادي والسياسي والاجتماعي بقوله «المجتمع السياسي لم يأت إلى الوجود ليؤدي وظائفه، ولكنه يؤدي هذه الوظائف لأنه موجود، وهو موجود بسبب طبيعة الإنسان وبسبب حقيقة أن الإنسان مدنى بالطبع». انظر:

Hinsley, F.: Sovereignty. (op. cit.), p. 4, 5.

المذاهب «الأيديولوجيات» :

اكتسب اصطلاح «أيديولوجية Ideology» أهمية خاصة منذ السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية حينما بدأ الصراع بين المذاهب السياسية بغرض نفسه على المسرح السياسي للعالم الحديث^(١).

ولكن أهمية هذا الاصطلاح زادت وأصبح متداولاً في أواخر القرن التاسع عشر ليعني «مجموعة من الأفكار الأساسية التي تنبثق من العقائد والقيم المتصلة بتراث حضاري معين. لتصور بصفة شاملة ما هو كائن وما سيكون، لترسم بذلك إطاراً لحركة الجماعة السياسية وتحدد معالم أهدافها^(٢).

وإذا كان المذهب (الأيديولوجية) يعرف بهذا المعنى والمضمون، فإن وظيفة الدولة في الميادين الخارجية عن نطاق الدولة الحارسة، L'Etat Gendarme تبقى متأثرة ومتغيرة لا تحدد معالمها وتتضح إلا من خلال المذاهب العامة التي توجهها عبر المؤثرات التاريخية والإقتصادية والدينية. فإلى أي مدى تتدخل الدولة في هذه الميادين، وإلى أي حد تستطيع منافسة الفرد في أنشطته المتعددة؟

- هل تترك الدولة هذه الميادين وتجعلها حكراً للنشاط الفردي بصفة مطلقة للتفرغ للقيام بوظائفها الأصلية داخل نطاق الدولة الحارسة.

- أم تتدخل بلا حدود في هذه الميادين.

- أم تتدخل بشكل وسط بدرجة معقولة، بحيث لا تترك الفرد طليقاً من كل قيد من ناحية مع تحديد مجال تدخلها من ناحية أخرى.

(١) يشير الفقه إلى أن الموطن الأصلي لإصطلاح الأيديولوجية هو فرنسا، فكان أول من استعمل هذا الإصطلاح هو ديستوت دي تراسي

Antonie Louies Claude. Destutt de Tracy.

Baradat, Leon: Political ideologies (op. cit) p.30.

(٢) الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، العدد الأول، يناير ١٩٧٥، ص٢٣٣. انظر الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص٢٦.

Baradat, Leon (op. cit) p. 30.

- إزاء الإجابة على هذه التساؤلات ظهرت ثلاثة مذاهب تحدد وظيفة الدولة وترسم معالم أهدافها وهي:
- المذهب الفردي «الأيديولوجية التحررية».
 - المذهب الإشتراكي «الأيديولوجية الإشتراكية».
 - المذهب الإجتماعي.

وإذا كانت هذه المذاهب الثلاثة تمثل في الوقت الحاضر صراعاً أيديولوجياً عالمياً يحدد جوانب متعددة في حياة الأفراد والدول، فإن للإسلام أيضاً دوراً بارزاً ومتميزاً عنها، فما دور كل هذه المذاهب والأيديولوجيات في تحديد وظيفة الدولة المعاصرة.

المبحث الأول

المذهب الفردي Individualism

لا يعني الكلام عن المذهب الفردي نظرية قال بها مفكر أو تجربة عاشتها دولة، أو قالباً نظرياً محدداً، وإنما يتسع هذا المذهب ليشمل ما هو أكثر من ذلك.

فالمذهب الفردي يتسع كثيراً ليضم تلك الأفكار والقيم والمبادئ التي تدور حول الفرد وحرية، وبالتالي فإن الإطلاع على هذا المفهوم لا يتم من خلال تحليل لنظام أو دراسة لفكر، وإنما يأتي من خلال ما قدمه الفكر السياسي والإقتصادي والإجتماعي الذي يعد بمثابة منهل خصب إستقى منه مضمونه الفكري العام.

المطلب الأول

التعريف بالمذهب الفردي

يقوم المذهب الفردي على تمجيد الفرد وإعتباره محور النظام السياسي، وبالتالي فالدولة والسلطة ما هي إلا أداة لخدمة وتحقيق مصالحه وضمان حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته هو الغاية من النظام السياسي. ومن ثم يكون هدف الجماعة منصّباً

على إسعاد الفرد وإطلاق حرياته. أما إذا كانت هناك قيود قد حدّت من النشاط الفردي. فإن الهدف منها، هو إخضاع إستعمال الحقوق الفردية لواجبات تحقيق مصلحة الجماعة التي لا تعدو أن تكون سوى حاصل جمع مصالح الأفراد، الذين يكونون مستقلين لا يجمعهم إلا علاقة الجوار المكاني^(١).

وإذا كان المذهب الفردي، قد قام أساساً على إعلاء الفرد باعتباره الحقيقة الأولى التي سبقت المجتمع المنظم، فإنّه يتعيّن تحديد نشاط السلطة الحاكمة في أضيق الحدود والميادين حتى يدع للفرد أوسع المجالات لمباشرة نشاطه. وعلى هذا، فطبقاً للمذهب الفردي تقتصر وظيفة السلطة الحاكمة على نطاق الدولة الحارسة القائمة على حماية الأمن الخارجي والداخلي وتحقيق العدالة. أمّا عدا ذلك، فهو متروك للأفراد يباشرونه بحرية تامة دون أدنى تدخّل من السلطة الحاكمة لأنّه محظور عليها^(٢).

وإذا كان الواقع التاريخي كما يقول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau لم يعرف الدولة التحررية (دولة واحدة فقط تبنت المذهب الفردي بمفردها)، فإنّه قد عرف دولاً تحررية. ولعلّ بيردو يقصد بقوله هذا الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا. حيث تبلورت تعاليم المذهب الفردي وتأكّدت في إعلانات الحقوق الأمريكية والفرنسية. فقد تضمّنها إعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٧٦ عقب مؤتمر فيلادلفيا. ثم تم صياغتها في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الصادر عام ١٧٨٧، الذي عكس في مضمونه إحساس الشعب الأمريكي، وتطلعه نحو الحرية والمساواة. فنقرر في الإعلان أن «من الحقائق الثابتة أن كل الناس قد خلقوا متساوين لهم منذ ميلادهم حقوق، لا تُسلب مثل الحق في الحياة، والحق في أن يكونوا أحراراً،

(١) للمزيد من التفصيل انظر: الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، الإسكندرية ١٩٧٧، ص ٩٢. الدكتور رمزي الشاعر الأيديولوجيات (المرجع السابق) ص ١١. الدكتور سمّوحي فوق العادة: موجز المذاهب السياسية، دار اليقظة الفكرية، دمشق ١٩٧٢، ص ٧٩.

(٢) Bureau, G.: Traite de science politique. Tome V, p. 316.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩، وأيضاً:

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١٣

والحق في التطلع إلى السيادة ولم توجد الحكومات إلا لضمان ممارسة هذه الحقوق^(١) أما الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الذي صدر في ٢٦ آب ١٧٨٩ فردد نفس المعنى ليؤكد أن هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الأفراد الطبيعية الثابتة. فالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لأنها حقوق طبيعية ولصيقة بالفرد وأدميته. وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية الحقوق، والمحافظة عليها. لذلك نصت المادة الأولى من هذا الإعلان على أن «يولد الأفراد ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون، بحيث لا يقوم التفاوت الإجتماعي بينهم إلا على أساس المصلحة العامة». كما نصت المادة الثانية من هذا الإعلان على «هدف كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن أن تسقط عنه. هذه الحقوق هي الحرية، والملكية، والأمن، ومقاومة الاضطهاد»^(٢).

أما بريطانيا، فقد كانت سبّاقة إلى تأكيد هذا المعنى من الدولتين المذكورتين. كما جاء في ميثاق العهد الأعظم Magna Charta ، إلا أنها لم تكن تطبّقه إلا على فئة قليلة من الأفراد، إلى أن تغيرَ بها الحال عام ١٨٣٢ بصدر قانون الاصلاح الانتخابي. وعلى ذلك ومن مضمون ما تقدّم، يتبين لنا أن أنصار المذهب الفردي يحدّون نشاط الدولة، في نطاق المحافظة على البلاد، ضد الهجمات التي تأتي من الخارج والسهر على الأمن والنظام العام في الداخل، واقامة القضاء للفصل في المنازعات بين الأفراد. أما غير ذلك من مجالات فهي محظورة على الدولة^(٣).

أما الحقوق والحريّات التي يتعيّن على الدولة احترامها وعدم التعرّض لها، فهي عبارة عن تلك الحقوق والحريات الطبيعية، للصيقة بالفرد لمجرد أدميته. وبالتالي فلا

(١) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص٤٦، وأيضاً :

Prellitt and Verba: In troduction to Am. Government, 1977, p. 557.

(٢) راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص١٠٩.

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات، ص٤٦.

.Voir Buddeau, G.: Traite de science politiques. (op. cit.), p. 316

(٣)

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٥١٣، وأيضاً :

الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص٢٧٢.

يمكن فصلها عنه أو المساس بها. وأن هذه الحقوق هي حق الملكية الفردية، حق الأمن، حرية العبادة، وحق مقاومة الظلم والاستبداد، وحرية الصناعة والتجارة^(١).

هذا ويمثّل المذهب الفردي رد فعل مباشر وأكد لتلك السلطة المطلقة للطبقة الحاكمة التي سادت قبل الثورة الفرنسية، والتي كانت بمثابة شبح للطفيلان والظلم في أعين الأفراد يقتضي تقييده والحد من سلطاته.

المطلب الثاني

مصادر المذهب الفردي

تعددت المصادر الفكرية للمذهب الفردي بسبب تكوينه البطيء، وسنكتفي هنا ببيان أهم هذه المصادر بإيجاز :

١ - النظريات العقدية :

لقد برزت قيمة النظريات العقدية من خلال محاولتها لبيان أساس، وأصل نشأة الدولة، من خلال تركيزها على العقد باعتباره الوسيلة التي تمّ بمقتضاها انتقال الأفراد من حياة الفطرة إلى المجتمع المنظم. وكان من أهم من ساهم في صياغة هذه النظريات - كما بينها سابقاً - الفلاسفة هوبز ولوك وروسو.

هذه النظريات العقدية وضعت لتفسير العلاقة التي تربط الأفراد بعضهم ببعض وبالكيان السياسي، الذي بموجبها أصبح قائماً بإرادة الأفراد التي أكسبته مشروعية وإستقراراً، وبما فرضته من التّزامات، وما تبنته من حقوق على ولكل من أطراف هذه العلاقة. وبالتالي وضع حد للحكم المطلق الذي كان سائداً في ذلك الوقت وقبلة. فكان لها الفضل الكبير في ترويض المبادئ الديمقراطية، التي قام عليها المذهب الفردي

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٠. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣١٤. الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٦. الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٦٣.

وأهمها إحترام الفرد، وتقديس حرياته وحقوقه، وبالتالي كانت مساهمتها فعّالة في إقامة صرح هذا المذهب، وتفسير كثير من مبادئه^(١).

٢ - مدرسة القانون الطبيعي :

فكرة القانون الطبيعي ليست فكرة حديثة، بل هي فكرة قديمة تمتد جذورها إلى التاريخ القديم والوسط. فقد عرفها الإغريق والرومان، وانتقلت منهم إلى مفكري العصور الوسطى، وتم صبغ هذه الفلسفة بالصبغة الدينية ليزداد مقامها وسموها في أعين الناس خاصة أثناء فترة الصراع بين الكنيسة والملوك الذين حلّوا محل الإقطاع في صراعهم مع السلطة الدينية^(٢).

لقد كان من أهم من أرسى أفكار مدرسة القانون الطبيعي في القرن السادس عشر الفقيه الهولندي جروسيوس Grotious الذي وصف القانون الطبيعي بأنه: المبادئ المستمدة من طبيعة الإنسان عن طريق الإستنباط العقلي. وبالتالي فإذا كانت الدولة ليست إلا مجتمعاً تعاقدياً، فإن التعاقد هو الإرادة العامة للأفراد^(٣).

حاول جروسيوس، وبإستمرار التأكيد على أن القانون الطبيعي مستقل عن غيره من قواعد الأخلاق والسياسة، بل هو أيضاً مستقل عن القانون الطبيعي، لأن هذا الأخير من صنع البشر في حين أن القانون الطبيعي مصدره الطبيعة، لذلك فهو يقول «إن الطبيعة هي أم القانون الطبيعي»^(٤).

وإذا كانت الصورة الأولى للقانون الطبيعي قد لاقت رواجاً على المستويين الفكري

(١) Mo Closkey, Henry: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4

أيضاً : Barker, E : An Introduction to Social Contract (op. cit.) p. 28

(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٩٤. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤١. الدكتور أنور أرسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الإشتراكي (المرجع السابق) ص ١٣١.

(٣) هناك من أسهم مع جروسيوس في أرساء مبادئ مدرسة القانون الطبيعي مثل بينفندروف توماس، انظر الدكتور أنور أرسلان (المرجع السابق) ص ٢٣١. الدكتور عبدالحميد متولي: سلسلة مقالات في الإسلام. مجلة الحقوق، العدد ٣٢٤، ص ٤٧.

(٤) عن الدكتور أنور أرسلان (المرجع السابق) ص ٣٣١.

والشعبي لما تحمله من مبادئ مثالية وأزلية، إلا أنها قوبلت بالنقد والمعارضة فيما بعد من أنصار المدارس التاريخية والنفعية مما قلل ما كان لها من إحترام وتقدير، وبالتالي العدول عن وضعها المطلق بما عالجته من أمور تتعلق بالفرد والعقل والجوانب المختلفة للقانون الطبيعي^(١).

ومهما كان الخلاف حول تحديد مضمون القانون الطبيعي، فإن المستقر أنه «قانون يقوم على تقرير حقوق وحرية طبيعية للإنسان سابقة على وجود الدولة والقانون الوضعي، وإن عدالة هذا القانون الأخير تقاس بمدى إقترابه من دائرة القانون الطبيعي وعدم تعارضه مع الحقوق والحرية الطبيعية الممنوحة بموجبه للأفراد».

٣ - مدرسة الإقتصاد الحر:

ظهرت مدرسة الإقتصاد الحر بزعامة آدم سميث في إنجلترا، وكنيه في فرنسا وذلك في منتصف القرن الثامن عشر. وكان يطلق عليها انذاك مدرسة الطبيعيين أو الفسيوقراطيين Les physiocrates كزُد فعل ضد مساوئ السياسة الإقتصادية التي كانت متبعة انذاك تطبيقياً لتعاليم مدرسة التجاريين Mercantilism. تلك السياسة التي كان يسيطر عليها طائفة كبار التجار الرأسماليين التي كانت تفرض ما تشاء من الضرائب على السلع المستوردة بغية حماية بضائعهم وتقرير الأسعار التي يريدونها^(٢).

لقد تأثر الفكر السياسي والاقتصادي بمبادئ هذه المدرسة تأثراً كبيراً، من خلال ما نادى بها مفكروها وما دعوا إليه من أن تترك الدولة الحرية الكاملة للأفراد في ممارسة نشاطهم الاقتصادي. وتبريرهم في ذلك إن كل فرد أكثر دراية بمصالحه

(١) الدكتور ثروت الاسيوطي: نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، ١٩٦٦، ص ٣٨٣.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ونظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية ١٩٧٦، ص ٩٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٣. الدكتور أنور ارسلان: الديمقراطية بين المذهب الفردي والمذهب الإشتراكي (المرجع السابق) ص ٥١٣

الشخصية من الجماعة. بل وأن مصلحة الجماعة تأتي في النهاية كنتيجة غير مباشرة لجهود الأفراد في تحقيق مصالحهم. هذا وقد لخصت سياسة هذه المدرسة تلك العبارة التي تقول «دعه يعمل دعه يمر Laisser faire, Laisser passer، والتي أصبحت فيما بعد رمزاً للسياسة الاقتصادية الحرة^(١).

وعلى هذا، فقد كان لمدرسة الإقتصاد الحر أثر هام في تكوين المذهب الفردي الذي قام أساساً بهدف حماية الفرد وإطلاق حرياته سواء في المجال الاقتصادي أو السياسي حتى عزا بعض الفقه أصل المذهب الفردي إلى مفهوم الإقتصاد الحر الذي نشأ في نهاية القرن الثامن عشر معاصراً للثورة الفرنسية التي استخدمته لتبرير إتجاهاتها السياسية^(٢).

٤ - المسيحية :

إن فكرة وضع قيود على سلطان الحكام للحيلولة دون إستبدادهم، وكفالة الحريات كانت قد ظهرت في الغرب منذ القدم، على أثر ظهور المسيحية. لهذا لم ينكر الفقه الدستوري والسياسي الدور الهام الذي قامت به المسيحية لتحديد سلطان الحاكم^(٣). وكان ذلك أثر فصلها بين الدين والدولة، وإخراج السلطة الزمنية من كل ما يتعلق بالدين وفقاً لقول السيد المسيح عليه السلام «دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله»، وقوله «ليست مملكتي في هذا العالم». هذا بدوره أدى إلى نتائج متعددة أيضاً، أهمها تخليص الأفراد من التبعية الدينية للحكام، ومن ثم شعورهم بالإستقلال عن الجماعة التي يدخلون في تكوينها، وتبعيتهم للكنيسة التي ما أن لبثت أن ضعفت

(١) الدكتور علي أحمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية، دار النهضة العربية ١٩٦٤، ص ١٢.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادئ الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص ٩٥.

الدكتور إسكندر غطّاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ٣٥.

(٣) لقد كان عند اليونان بعض الحريات تتقرر بواسطة الشعب، ولكن برغم ذلك كان يختلف مفهومها عنه بعد ظهور المسيحية وما رتبته من نتائج فكرية وسياسية. انظر الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق) ص ٨٨. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

وانتهت سيطرتها تاركة للأفراد شعورهم بالإستقلال الكافي، لمنعهم من الوقوع تحت السيطرة المطلقة للحاكم من جديد^(١).

٥ - نظرية التطور لداروين :

إذا سلمنا لما أورده داروين في نظريته حول التطور الذي يشرح فيها مبدأ «البقاء للأصلح» صح لنا أن نعتبر هذه النظرية مصدراً من مصادر المذهب الفردي. فكل فرد يعتبر نفسه شخصاً منتجاً في المجتمع، وبالتالي فهو شخص صالح. وهذا معناه أن أي قيد يرد على حريته، إنما يمنعه من العمل الإيجابي في المساهمة العامة من أجل الصالح العام الذي هو مجموعة المصالح الخاصة. وهذا معناه تعطيل لطاقاته.

إنّ القانون الأساسي للحياة هو الكفاح والبقاء للأصلح، وإنّ اتخاذ الدولة لوظيفة الأب في الأسرة لحماية ضعافها من سيطرة أقويائها، عمل مخالف ومعارض لقانون الطبيعة الأساسي^(٢).

(١) ولقد تم صياغة هذه النتائج وتفصيلها في نظرية «مقاومة الظلم والظغيان» التي أيدها رجال الدين المسيحي في القرون الوسطى. انظر الدكتور أحمد عبد القادر: دراسات في المذاهب السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦. الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم (المرجع السابق) ص ٣٣٩. وأيضاً:

Hauriou, Gicquel, et gelard: droit constitutionnel et institutions politiques (op. cit) p. 45.

(٢) الدكتور علي عبد القادر : مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٢٦.

المطلب الثالث

مبررات المذهب الفردي

تبين أنصار المذهب الفردي مبررات مختلفة لدعم مذهبهم، أهمها التاريخي والقانوني والاقتصادي والنفساني.

١ - التبرير التاريخي :

يذهب البعض إلى أنه ما دام الفرد سابقاً على الجماعة، فهو غايتها، ومقدم عليها. فالأفراد عندما قبلوا الانتظام في جماعات سياسية، إنما كان بهدف الحياة الأفضل. وبالتالي لا يتصور أن يكونوا قد أرادوا أن ينقلوا حقوقهم وحررياتهم إلى الجماعة، لأنها لصيقة بهم ولا يمكن أن تنفصل عنهم.

٢ - التبرير القانوني :

لما كان الفرد - كما تصور أنصار المذهب الفردي أسبق في الوجود من الجماعة، يتمتع بحقوق وحرريات لصيقة بشخصه، فلا يجوز للسلطة المساس بها وكل ما يجب عليها أن تقوم به هو المحافظة عليها واحترامها. وبالتالي تتحدد وظيفة الدولة بالسلوك السلبي الذي يقتضي منها الامتناع عن إتيان أي فعل فيه مساس بالحقوق الطبيعية للأفراد.

٣ - التبرير الاقتصادي :

لقد كان لمدرسة الاقتصاد الحر دور هام ومؤثر في تكوين المذهب الفردي. لذلك من الأسس التي قام عليها المذهب الفردي، إطلاق الحرية الفردية في مجال النشاط الاقتصادي. وبالتالي ترك الأفراد أحراراً في مباشرة هذا النشاط، بلا تدخل ولا قيود سيؤدي إلى خلق روح الابتكار لدى الأفراد. وهذا بدوره سيساعد على كثرة الانتاج وتحسينه. وبالتالي فالنظام الاقتصادي طبقاً لهذا المبدأ هو الذي يقوم على الحرية ويمنع الدولة من التدخل.

يَبْر المذهب الفردي من الناحية النفسية على أساس أن المواهب والطاقات الفردية لا تظهر إلا إذا وجد الحافز الشخصي الذي ينمّيها. وبالتالي فتدخل الدولة في ميدان العمل الخاص سيؤدّي تماماً إلى القضاء على المنافسة الفردية، ومن ثمّ إضعاف الحافز الفردي وتبديد للطاقات^(١).

المطلب الرابع

إنتقادات المذهب الفردي

تعرّض المذهب الفردي إلى عدّة انتقادات أهمها :

١ - المذهب الفردي يتناقض مع مبدأ الديمقراطية :

إذا كان المذهب الفردي قد جعل من الفرد غاية الجماعة، لا يجوز لها أن تمسه من قريب أو بعيد إلا من خلال نظرية التقديس المطلقة التي تمتع بها، فإن هذا الإتجاه لن ينسجم مع مفهوم الديمقراطية وخاصة النيابية منها.

فالحكم الديمقراطي هو الذي يقرر خضوع الشعب إلى إرادة الأغلبية، وبالتالي فهي تملك أحداث تغييرات كثيرة في مركز الفرد وحقوقه. في الوقت الذي يذهب فيه المذهب الفردي، إلى عدم إمكان المساس به بأي حال. ومن هنا يبدو التناقض واضحاً من خلال تعارض المذهب الفردي مع أبسط قواعد الديمقراطية النيابية^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Burdeau, G.: Traite de science politique Tome IV, p. 160.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١١ ، ١١٢ .

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣١٦ ، ٣١٧ .

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٧٠ .

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٨ . الدكتور رمزي الشاعر :

الايولوجيات (المرجع السابق) ص ٣٣ . الدكتور أنور ارسلان (المرجع السابق) ص ١٥٧ .

الدكتور عبدالحميد متولي: مبدأ السيادة في الإسلام (البحث السابق) ص ١٤ .

٢ - المذهب الفردي متناقض وخيالي :

يؤكد المذهب الفردي أن الفرد كان سابقاً على الجماعة، يعيش في عزلة، ثم يبين أن تصرفات هذا الفرد كانت محكومة بقواعد القانون الطبيعي. فما الذي كان ينظمه القانون الطبيعي؟ تصرفات الفرد مع نفسه؟ أم مع غيره. وهل تصرفات الفرد مع نفسه تريد قانوناً ينظمها؟

المذهب الفردي أيضاً قام على أسس فلسفية وقانونية كانت من نسج الخيال ينقضها التبرير العلمي الصحيح^(١).

٣ - المذهب الفردي عاجز عن حماية حقوق الأفراد ويؤدي إلى الإحتكارات الإقتصادية:

إن أكثر ما يحققه المذهب الفردي من الدور السلبي للدولة، هي المساواة القانونية، التي تصطدم في الواقع مع الحرية الإقتصادية، والتي أسهمت في ظهور طبقة برجوازية، تحتكر مقاليد السلطة وتسخرها لتحقيق مصالحها على حساب عامة الشعب. وبالتالي فالحقوق التي تنقرر للفرد بمقتضى المذهب الفردي، حقوق شكلية لا يتمتع بها إلا الطبقات الغنية، التي تسيطر على المشروعات الإقتصادية الكبيرة لإستئثارها بالسوق وتكوّن بها إحتكارات ضخمة تتحكم بالائتمان. وهذا بمجمله يعني عجز المذهب الفردي عن توفير الحماية الفعّالة لحقوق الأفراد وحررياتهم^(٢).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٩.

(٢) الدكتور أنور ارسلان (المرجع السابق) ص ٥١٧. الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (المرجع السابق) ص ٩٧.

المبحث الثاني

المذهب الإشتراكي Socialism

نظراً للآزمات الحادة التي تعرض لها المذهب الفردي بصفة عامة، وأنظمة الديمقراطية الغربية بصفة خاصة فقد شعرت بعض طبقات من الشعب بعدم قدرة هذا المذهب والأنظمة التي تبنته على معالجة أحوالهم الإقتصادية، والإجتماعية التي كانت تزداد سوءاً يوماً بعد يوم. نظراً لحرمانهم من كثير من الحقوق والحريات التي كانت تحتكرها طبقة محدودة في المجتمع وتحديد وظيفة الدولة.

وأمام هذه الظروف والأحوال، ظهرت بعض النظريات التي حاولت وضع حلول ملائمة لوقف الإحتكار وإستغلال الإنسان للإنسان وتحرير الشعب قبل تسمية حرياته وسميت هذه النظريات بالنظريات الإشتراكية^(١).

والإشتراكية بصفة عامة هي ذلك النظام الذي يقوم على إلغاء الملكية الفردية لأموال الإنتاج وجعلها ملكاً خاصاً للدولة. لذا فهي تتنافى مع حرية التملك التي تعد أساساً وركناً من أركان المذهب الفردي.

لذلك يستعمل إصطلاح الإشتراكية كثيراً للتعبير عن التبريرات المختلفة لتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي بأي صورة وعلى أي درجة^(٢).

والمذاهب الإشتراكية متعددة ومتنوعة، تتدرج من الماركسية في أقصى اليسار إلى المذهب الإجتماعي في أقصى اليمين. لذا، سنقتصر بحثنا هنا على الماركسية لأننا سنبحث المذهب الإجتماعي في مبحث مستقل.

(١) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٤٣. وانظر أيضاً: الدكتور أنور ارسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص ٥٥٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٢٣.

المطلب الأول

التعريف بالماركسية

الماركسية مذهب إقتصادي سياسي إجتماعي، وضع أسسه الفيلسوف كارل ماركس وزميله فرديريك إنجلز (١)، والذي لخصه في البيان الشيوعي Communist Manifesto... ثم توسعا في شرحه بعد ذلك، ليكون الايدولوجية العامة التي إستندت إليها كثير من أنظمة الحكم في مبادئها ونظرياتها في العالم، كالاتحاد السوفياتي سابقاً، والصين الشعبية، وتشيكوسلوفاكيا، وألمانيا الشرقية، ورومانيا، والمجر، والبنان وبلغاريا (٢) قبيل التحولات الواسعة في نظمها السياسية والاقتصادية، مع بداية العقد العاشر من القرن العشرين وانهايار الشيوعية.

ويطلق على المذهب الماركسي الاشتراكية العلمية الثورية. فالماركسية مذهب اشتراكي؛ لأنه يهدف إلى القضاء على النظام الرأسمالي، ونظام الطبقات، بتمك الدولة لوسائل الانتاج قبل كل شيء. فتاريخ المجتمعات - كما يصفه ماركس - قائم على الصراع بين الطبقات، والتي تسعى كل منها إلى استغلال الأخرى، فينشأ الصراع فيما بينها إلى أن تنهار الطبقة المستغلة، وتسود الطبقة الأخرى. ويستمر هذا الصراع إلى أن يظهر المجتمع اللاتطقي.

والماركسية اشتراكية علمية، لأنها جاءت نتيجة لدراسة استقرائية للنظم الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، التي كانت سائدة آنذاك. وبالتالي فهي مميزة عن الاشتراكية المثالية الخيالية Utopia التي سبقتها.

(١) البيان الشيوعي هو نداء اعده ماركس وإنجلز عام ١٨٤٨، بناء على طلب جمعية سرية بغرض الدعوة إلى تكتل العمال في جهود مركز لقلب النظم القائمة في أوروبا. وهو من ذلك الحين اعتبر من أهم الوثائق في تاريخ الفكر الإشتراكي. أهم مؤلفات ماركس: نقد فلسفة هيغل، بؤس الفلسفة، بيان الحزب الشيوعي، نقد الإقتصاد السياسي ورأس المال. أما إنجلز فكتب: ضد دوهرنج، لودفيج فوير باخ، أصل العائلة والملكية الخاصة والدولة.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية (!المرجع السابق)، ص ٤١٧. الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية، ص ٩٩.

Ricker, William: Political Coalition. 1962, p. 5.

وهي ثورية لاساليب العمل العام التي تدعو إليها، وتتميز بها عن الاشتراكية
الاصلاحية أو المعتدلة^(١).

يشير ماركس إلى أن النظام الاقطاعي كان يقوم على استغلال السادة الاقطاعيين
لاتباعهم. وفي عصر الصناعة الآلية، تكونت طبقة البرجوازيين من أصحاب رؤوس
الاموال في مجالي الصناعة والتجارة، وتمكنت من القضاء على الطبقة الاقطاعية.

وبدأت الطبقة الرأسمالية الجديدة في استغلال طبقة العمال الكادحة عن طريق
استيلائها على فائض القيمة، الأمر الذي يؤدي إلى تفجير الصراع بين الطبقتين، الطبقة
الغنية القليلة العدد، والطبقة الفقيرة الكثيرة العدد^(٢).

والنتيجة في نظر ماركس محتومة، ذلك أن السير الطبقي للرأسمالية يؤدي إلى
تركيز الاموال، وأدوات الانتاج لدى عدد من الافراد يتناقص باستمرار، في حين يتزايد
عدد أفراد الطبقة الكادحة. ويمعن الرأسماليون القلائل في الاستغلال، ويزداد الجانب
الثاني بؤساً وشقاءً. إلى أن تتمكن الطبقة الكادحة من القضاء على البرجوازيين
والرأسماليين. وسبيل ذلك هو اتحاد العمال والعمل الثوري العنيف الذي يؤدي إلى
نتائج مؤكدة وسريعة^(٣).

ويتبع ذلك دكتاتورية الطبقة الكادحة التي تستمر في نضالها إلى أن تقضي على
جذور الطبقة البرجوازية، فينشأ حينئذ المجتمع اللاتبقي المجرد من الصراع، وتزول
الحاجة إلى الدولة، وتتلاشى جميع التنظيمات التي ابتدعتها البرجوازية لاطالة أمد
استغلالها وهيمنتها على السلطة^(٤).

(١) يقول ماركس «هدفنا النهائي هو الكشف عن القانون الاقتصادي لحركة المجتمع الحديث». انظر
جورج بوليتز: أصول الفلسفة الماركسية، ترجمة شعبان بركات (بدون تاريخ)، بيروت،
ص ٤٠٢.

(٢) انظر: Propeer, K.: The open society and its enemies. London, 1954, p. 14.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٠٥.

(٣) يبدو أن ماركس لم يتخذ موقفاً محدداً وواضحاً تجاه العنف الثوري. فتارة نراه يحث عليه،
وطوراً يدعو إلى العمل السلمي. انظر الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ٣٢٧.

(٤) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٩٤.
الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٧.

فالماركسية إذن تشكّل بناءً فلسفياً شاملاً، ذا جوانب متعددة أهمها الجانب الاقتصادي والجانب السياسي.

فالجانب الاقتصادي فيها يقوم على بيان صور الاستغلال الاقتصادي الذي عاصره ماركس، ممّا دفعه إلى الدعوة إلى إنهاء الملكية الخاصة Private Property لعناصر الانتاج والاستعاضة عنها بالملكية الجماعية Collective Property.

أمّا الجانب السياسي فيقوم على حتمية تغيير المجتمع من خلال تفاعم المتناقضات التي يعيشها النظام الرأسمالي، على نحو يدفع بالبروليتاريا إلى الاستيلاء على السلطة، وأداء رسالتها في إنهاء استغلال الإنسان للإنسان، وإنهاء عهد الحاجة^(١).

وبربط الجانب الاقتصادي بالجانب السياسي، نجد أنّ الماركسية ترى أنّ الاقتصاد - وعلى الأخص في جانبه الانتاجي - هو الذي يحدّد عمليات الحياة الاجتماعية والسياسية، والقانونية، خلال فترة تاريخية معينة. ومن ثمّ فالحالة السياسية لأي مجتمع، إنّما تتحدّد وفق أسلوب الانتاج الشائع في تلك الفترة التاريخية، التي يمر بها^(٢).

المطلب الثاني

مصادر الماركسية

تنسب الماركسية أصلاً إلى ماركس وإنجلز على النحو الذي بيّناه قبل قليل. لذا فهما المصدر الرئيسي والمباشر لهذا المذهب. إلا أنّ تقليد الباحثين في الماركسية قد درج على معالجة هذا الموضوع من ناحية المذاهب الفكرية التي استرشد بها مؤسس الماركسية، والتي وصفها لينين في كلامه عن الماركسية بقوله (٣) : «أنها الوريث

(١) انظر : Hauriou A. et Gicquel J. et gelard (op. cit), p. 576.

وأيضاً: الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص ٥٢.

(٢) الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٦١.

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٣٦.

(٣) عن الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٩٣.

الشرعي لخير ما أبدعته الإنسانية في القرن التاسع عشر: الفلسفة الألمانية والاقتصاد السياسي الانجليزي، والاشتراكية الفرنسية،^(١).

١ - الفلسفة الألمانية :

يعتبر الفيلسوف الألماني هيغل من أكثر المصادر الفكرية أثراً في فكر ماركس وزميله انجلز. خاصة في منطق الجدلي، ودراسته للتاريخ القائم على فكرة القضية ونقيضها. فالتطور هو بمثابة منوال متّصل لنشأة الجديد وزوال القديم، وأنّ الحركة الظاهرية ما هي إلا نتيجة اجتماع المتناقضات^(٢).

لقد تبنّى ماركس هذه الفلسفة ليطبّقها في مجال الاقتصاد، والسياسة وبيان مدى قوة تأثير الأولى على الثانية. وبالتالي فإنه يرى أنّ أي تغيير في المادة والاقتصاد بالذات، يتبعه تغيير في السياسة. فالشعور النفسي والنشاط الفكري إنما هو نتيجة لتغيير آلة الانتاج؛ لأنّ المادة في المستوى الاجتماعي تعبر عن نفسها في الاقتصاد. وعلى هذا إذا كانت جدلية هيغل تتسم بالفكر والروح، فإنّ جدلية ماركس تقوم على الاقتصاد والمادة. وعليها رتب ماركس حتمية هلاك المجتمع الرأسمالي - لأنه طبقاً لهذا الرأي - يحمل في ثناياه بذور فنائه^(٣).

هذا وقد كانت لآراء الفيلسوف الألماني فوير باخ (٨٠٤ - ١٨٧٢ م) أثر هام في مادية ماركس، وذلك من خلال الهجوم الذي شنّه فوير باخ على فلسفة هيغل المثالية مستبدلاً المادية بالفكر والعقل على الرغم من الانتقادات التي وجهها له ماركس^(٤).

(١) ذهب البعض إلى اعتبار فلسفة روسو من المصادر الرئيسية للمذهب الماركسي، بل ذهب البعض أبعد من ذلك وأرجعها لبعض المذاهب والاجتهادات الشرقية كاشتراكية القرامطة وجدلية ابن رشد ومادية ابن خلدون ومنهجه الاجتماعي. للمزيد انظر: الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ٢٤٣. الدكتور عبدالله عزام: السرطان الأحمر، ص ٣٢٨. مجموعة مؤلفين: الثقافة القومية الاشتراكية، دمشق ١٩٧٥، ص ٥٢.

(٢) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ٢٦٢. الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي، ١٩٧٦، ص ٥٤١.

(٣) الدكتور محمد البهي: الفكر الإسلامي الحديث، مكتبة وهبة، الطبعة السابعة، ص ٣٠٨. الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٣٩.

Baradat, Leon: Political Ideologies. (op. cit.), p. 157.

(٤) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٩٥.

٢ - الفكر الاقتصادي الانجليزي :

كان الفكر الاقتصادي الانجليزي، الذي تمخّض عن أبحاث آدم سميث في القيمة وما أضاف إليها ريكاردو من مفاهيم أخرى، حاول وليم تومسون التقريب بينها وبين منفعة بنتام، وآراء اوين، للوصول إلى نظام اشتراكي من أهم ما اطلع عليه ماركس وتأثر به مما كان له الدور البارز في بناء نظريته الاقتصادية وخصوصاً ما تعلق منها بالعمل وتقسيمه، وما يقدم في مقابله، الذي على هديه صاغ ماركس نظريته المعروفة بنظرية فائض القيمة Surplus Value^(١).

إنّ تأثر ماركس بهذه المدارس الاقتصادية، لم يحل بينه وبين انتقاداته المباشرة لهذه المدارس خاصة تفسيرها للاقتصاد، بأنّه مجرد مبادلة سلعة بسلعة أخرى، دون محاولة لترجمة الصلات التي تقوم بين الأفراد والصراع القائم بينهم^(٢).

٣ - الاشتراكية الفرنسية والانجليزية :

شهد القرن الثامن عشر والتاسع عشر قيام عدة اتجاهات مناهضة للمذهب الفردي خاصة بجانبه الاقتصادي، القائم على أساس المنافسة الحرة. هذه الاتجاهات تحدّد فيما تدعو إليه من أنّ حلّ المشاكل الاجتماعية لا يمكن أن يتم إلا بتغيير النظام الاقتصادي والاجتماعي السائدين تغييراً جذرياً، وذلك للتخلص من الصراع والتنافس من أجل سد الحاجات الأساسية دون إسراف، وذلك على غرار ما حاولت شرحه المدارس المثالية Idealist أو اليوتوبية Utopia التي تزعمها توماس مور في القرن السادس مقلداً أفلاطون في جمهوريته المثالية^(٣).

كان سان سايمون Saint Simon من أعلام الاتجاهات الاشتراكية الحديثة، حيث دعا إلى محاربة جميع أنواع الاستغلال، التي تتعرّض لها الطبقة العاملة في ظل نظام

(١) جورج بولستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص ٣٨٩.

الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ١٤١.

(٢) الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ٩٧.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٦.

الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ١٦٠.

الملكية الخاصة التي يجب أن تبقى في حدود القدرة على استخدامها، في غرض معين. لذلك فهو من أعداء نظام الميراث.

وفي نفس الفترة التي ظهر فيها سان سايمون، ظهر الفيلسوف الاشتراكي فورييه Fourier ليبينَ أزمات الصناعة والانتاج وما يتعرّض له العمال من مظالم بسببها^(١) ومع اتفاق سان سايمون وفورييه على كثير من المبادئ والأهداف، إلاّ أنهما يختلفان من ناحيتين:

- **الناحية الأولى** : إذا كان سان سايمون يدعو إلى أنّ الحل الجماعي والشامل لمشكلات المجتمع لا يأتي إلاّ بالمشروعات الضخمة، والصناعة الكبيرة، التي تشرف عليها السلطة، فإنّ الحل عند فورييه يكمن في تكوين مجتمعات محلية صغيرة نسبياً توفر لأعضائها حياة بسيطة تقوم أساساً على الزراعة.

- **أما من الناحية الأخرى** : فتظهر في دعوة سان سايمون واتباعه إلى إلغاء حق الملكية الخاصة، في حين اعتبره فورييه نظاماً طبيعياً تتطلّب له رغبة متصلة في طبيعة الإنسان التي لا تتغير^(٢).

هذا وفي نفس الوقت الذي قام فيه سان سايمون وفورييه بدعوتهم الاشتراكية في فرنسا، كان هناك دعوة أخرى في بريطانيا يقودها روبرت اوين الذي اعتبر رائد الاشتراكية الانجليزية الأول لما قام به من أعمال وما دعا إليه من أفكار في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية - خاصة ولاية أنديانا - لوقف الظلم الاجتماعي وتحسين أحوال العمال^(٣).

هذا وبالرغم مما قدّمه هؤلاء الرواد للفكر الاشتراكي، إلاّ أنهم لم يبيّنوا الطرق العملية لتحقيق الأهداف التي سعوا إلى تحقيقها، وإنّ كانوا قد دعوا إلى إنشاء بعض

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٧.

جورج بوليسترز: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص ٣٩٧.

(٢) الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ١٦٢.

(٣) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق)، ص ٤١٠.

المجتمعات النموذجية. لكن هذه الدعوات لم تنجح بسبب اغفالهم لوجود التناقض الرأسمالي بين العمال وأرباب العمل من أصحاب رؤوس الأموال الكبيرة.

المطلب الثالث

الأسس العامة للماركسية

على ضوء التعريف السابق للماركسية ومصادرها، يتبين لنا أنّ هذا المذهب قد أنكر قدرة المذهب الفردي على توفير ضمان أي حق أو حرية، وذلك للدور السلبي للدولة في المجالات الخارجة عن نطاق وظيفة الدولة الحارسة، واغفالها للعامل الاقتصادي وأثره على كافة التنظيمات القائمة في أي مجتمع سياسي.

فشكل الدولة، ووظيفتها، وتقدير الحقوق والحريات، وإعمال مبدأ الديمقراطية، إنّما تأتي كنتيجة للنظام الاقتصادي السائد في فترة زمنية معينة. هذا النظام هو الذي يكيّف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية. كل ذلك يبدو واضحاً من خلال إبراز أهم المبادئ التي قامت عليها الماركسية ثم بعض تصورات هذا المذهب لبعض من الأسس والمبادئ الدستورية.

الفرع الأول

المبادئ العامة للماركسية

١ - المادية الجدلية Dialectic Materialism

يتسم المذهب الماركسي بالمادية. فالمادية هي الحقيقة الأساسية، وما الروح والفكر إلا مجرد مشتقات منبثقة منها ونتيجة لها. وبالتالي فالماركسية تنكر إعتبار الروح جوهرًا متميزًا. وهي في هذا متبعة، وليس مبتدعة، لأنها تلتقي في ذلك مع مذهب فلسفي قديم قدم الفكر الإنساني^(١).

(١) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ١٩٧٦، ص ٣٩٦، أيضاً

الدكتور إسكندر غطّاس أسس التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٠٣.

Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

ولكن أهم ما يميز مادية ماركس، هو إقترانها بمفهوم الجدلية، التي قال بها هيجل لتفسير تطور العالم. فماركس يرى أن العالم لا يتطور ولا يتقدم بمجرد تغير يطرأ على معطى ثابت، بل لا بد أن يكون هناك خلق جديد وإبداع.

فوجود أمر معين (اطروحة Thesis) يستدعي نقيضة (الطباق Antithesis) ويولد الصراع بين النقيضين نتيجة (مركباً Synthesis) يتفوق عليهما^(١).

إلا أن ماركس لم يتقبل مثالية هيجل بإعطاء الفكر أساس التغير، بل قلبها إلى المادة متأثراً بفوير باخ. وبالتالي فإن ماركس يجعل من التقدم الجدلي صفة للمادة، بل أن القوة المتصارعة هي قوة مادية. وأن هذه القوة لا الأفكار هي التي تدير حركة عجلة التاريخ^(٢).

وعلى الصعيد الاجتماعي والسياسي، تتحدّد الجدلية المادية بمادية تاريخية، تعطي تفسيراً لتطور المجتمعات الإنسانية، عن طريق الأفضلية للعناصر المادية. وبالتالي فالظواهر الفكرية والروحية تنشأ من الظواهر المادية، وبصورة خاصة ظروف الحياة الاقتصادية.

فالآفكار والعواطف، وكذلك الطبقات الاجتماعية التي تتجسّد فيها هذه الأفكار والعواطف (أخلاق، دين، قانون، فن)، تبقى خاضعة للظروف المادية، وليس الوجدان هو الذي يحدّد وجدان البشر.

= الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٣٦٢.

الدكتور محمد بلتاجي: بحث في مجلة أضواء على الشريعة، الرياض - العدد الثامن عشر، جمادي الآخر ١٩٧٣هـ - ص ٧٩، انظر كذلك:

Leon P. Baradat: Political Ideologies. (op. cit.), p. 156.

(١) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الاقتصادي (المرجع السابق)، ص ٣٥١.
لمزيد من التفصيل: جورج بوليستزر: أصول الفلسفة الماركسية (المرجع السابق)، ص ٢٥١ وما بعدها.

Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

Leon P. Baradat: Political Ideologies. (op. cit.), p. 161.

(٢) انظر:

وأيضاً:

وما هو حقيقي عند ماركس وانجلز، أن التاريخ يفسر نفسه بالمادية التاريخية وهي الأساس الثاني لهذا الفكر^(١).

ب - المادية التاريخية Historical Materialism

لم يقف ماركس عند ارجاع الظواهر الفكرية والروحية إلى الظواهر المادية، بل ذهب إلى أعمق من ذلك وأبعد، عندما أعزى هذه الظواهر المادية إلى الاقتصاد، وفق الانتاج القائم بين الأفراد. ومن ثم فالتطور التاريخي للبشرية، بصورة عامة، ليس بوليد لقوى فكرية أو روحية، بقدر ارتباطه بعملية الانتاج. وأن أي تغيير أو تطور في هذه العملية، يؤدي بصورة حتمية ومؤكدة إلى تغيير في طبيعة ومستوى العلاقات القائمة بين الأفراد، ومن ضمنها العلاقات السياسية^(٢).

وطبقاً لهذه النظرية يرى ماركس، أن وسائل الانتاج تكيف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية بوجه عام. ومن الأمور البديهية أن للدور العلوي رد فعل أو تأثير من الدور السفلي أو الأساس^(٣). ثم يقول «أن الروابط الاجتماعية وثيقة الصلة بالقوى الانتاجية. فحين يحصل الأفراد على قوة انتاجية جديدة، يغيرون أسلوب انتاجهم، وهم حين يغيرون أسلوب الانتاج وكيفية كسب قوتهم، يغيرون أيضاً روابطهم الاقتصادية. فطاحونة اليد تفرز المجتمع الاقطاعي، في حين تقيم الطاحونة البخارية مجتمع الرأسمالية الصناعية»^(٤).

(١) يقول ماركس «إنّ طريق انتاج الحياة المادية هي التي تحدّد سياق الحياة السياسية والاجتماعية والروحية بشكل عام. فليس وعي البشر هو الذي يحدّد وجودهم، إنّما الأمر على العكس، فوجودهم الاجتماعي هو الذي يحدّد وعيهم». نقلاً عن الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٩٧، وانظر كذلك: Hauriou, Giequel et Gelard. (op. cit.), p. 576.

(٢) الدكتور أنور رسلان (المرجع السابق)، ص ٣٦٣.

الدكتور راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ٧٩.

(٣) يقصد ماركس بالدور العلوي (Super Structure) بالأنظمة السياسية، والدور السفلي البنية التحتية (Infrastructur) العوامل الاقتصادية. راجع الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق)، ص ٣٥١. الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ٣٥٣. الدكتور أنور رسلان (المرجع السابق)، ص ٢٦٣.

(٤) نقلاً عن الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص ١٠٨.

لهذا فالمادية التاريخية تقوم إذن على أساس هو في الأصل ذي طبيعة اقتصادية قائم على أساس استغلال موارد الطبيعة اللازمة لإشباع حاجات الإنسان والذي يترتب عليه صرح أعلى منه Super Structure يمثل السياسة والقانون والأخلاق والفكر.

لهذا كله يبدو لنا - طبقاً للمادية التاريخية - أنه لكل مجتمع اقتصادي (الرق، الاقطاع، الرأسمالية) أنظمتها السياسية وقوانينها وفلسفتها ومبادئها، والتي تفسرها نظرية التطور الاقتصادي هذه^(١).

ج - صراع الطبقات :

وجد الصراع الطبقي منذ وجدت الطبقات. وبالتالي فوجوده مرتبط بتباين مستوى الأفراد (التباين الاقتصادي عند ماركس). وعلى هذا لن تخلو أية فترة تاريخية من هذا الصراع إلا للفترة التي تتسم بالشيوعية^(٢).

ففي كل مرحلة من مراحل التاريخ يؤدي أسلوب الانتاج إلى قيام طبقة مُستغلة وطبقة غير مستغلة، ويتطور الانتاج بتغير العلاقات بين الناس تبعاً لذلك، وأن أي إخلال في التوازن بين البناء العلوي والبناء السفلي يؤدي إلى عدم تطابقهما. وبالتالي إلى الصراع بين هاتين الطبقتين. فالصراع إذن صراع اقتصادي نشأ عن استغلال أحد هذه الطبقات للأخرى.

وقد كان الصراع في الأزمنة القديمة، صراعاً بين الأحرار والأرقاء، ثم أصبح بين

(١) الدكتور راشد البراوي: النظام الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ١٠٨.
جورج سباين: تطور الفكر السياسي، ترجمة الدكتور البراوي، ١٩٧١، الكتاب الخامس، ص ١٠٥.

(٢) يقول ماركس: «إن تاريخ كل مجتمع حتى الآن ليس إلا تاريخ الصراع بين الطبقات». ثم يقول «أن السمة المميزة لعصرنا عصر البرجوازية هي تبسيط التناقضات الطبقيّة، فالمجتمع ينقسم أكثر فأكثر إلى معسكرين فسيحين.. البرجوازية والبروليتاريا. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق)، ص ١٧.
الدكتور كمال الغالي (المرجع السابق)، ص ٤٠٣.
الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق)، ص ١٦٩.
الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص ٢٣.

الاقطاعيين وعبيد الأرض، وحديثاً في العالم الرأسمالي بين البرجوازيين وعمال الصناعة، أو ما يسمونه بطبقة البروليتاريا^(١).

ويأتى تحليل ماركس لصراع الطبقات الحديث من خلال رؤيته الاقتصادية التي تقوم أساساً على ما يسمّى بنظرية فائض القيمة (Surplus of Value).

ونظرية فائض القيمة تنطلق من مفهوم العمل. وبموجب هذا المفهوم قيمة السلعة بكمية العمل التي قدمت لإنتاجها على أساس أن العمل الإنساني. هو وحدة القوة القادرة على خلق الإنتاج، ومن ثم يكون العمل وحده قيمة مصدر الشيء، مما يعطي العامل الحق في الإستيلاء على كل الثروة الناتجة من عمله^(٢).

ولكن ماركس لاحظ عكس ذلك - فالرأسمالي يشتري من العامل عمله الذي يتحدد كغيره من السلع بعدد ساعات العمل وتوازي ما يحتاج إليه العامل من ضروريات الحياة. ولكن الرأسمالي بدلاً من تشغيل العامل مدة تساوي حصوله على ضروريات الحياة، يعتمد إلى تشغيله مدة أطول، فيزيد من إنتاجه لهذه السلع، وبالتالي يحصل على الفرق بين ما قدمه العامل من عمل، وبين ما يحتاج إليه لضرورياته، وهي تمثل ربحاً لرب العمل، وهو ما يعبر عنه ماركس بنظرية فائض القيمة (Theory of Suplus of Value)^(٣).

وإذا كانت الماركسية تعترف بوجود خلافات أو منازعات داخل طبقة البروليتاريا، إلا أن هذه المنازعات لا تصل إلى حد أن تصبح صراعاً في داخل هذه الطبقة العاملة^(٤).

(١) الدكتور عبدالكريم أحمد. مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ١٧٤. انظر كذلك ما استشهد به لينين من أقوال كاوتسكي «إن كل شيء قد جرى على الضبط كما قلنا، إن مجرى الثورة قد صدق صحة تفكيرنا. ففي البداية كل جماهير الفلاحين ضد النظام الملكي ضد كبار ملاكي الأراضي ضد الإقطاعية. وبعدهم مع الفلاحين الفقراء، مع أشباه البروليتاريين. مع جمهور المستثمرين. بما فيها أغنياء الريف والكولاك والمحتكرون». ستالين: أسس اللينينية. ص ٤٧.

(٢) N: Lenin: Etate et Revolution. Libraire du Lhumanite. Paris. 1925. p. 19

Hauriou A. et Gecequel, et Gelard (ouv. cit) p. 578.

(٣) الدكتور راشد البراوي: تطور الفكر الإقتصادي (المرجع السابق) ص ١٦٢ وما بعدها.

(٤) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الإشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٦٩.

د - حتمية الثورة ودورها :

يرى ماركس أن الإستغلال الذي تتعرض له الأغلبية الساحقة في المجتمع لابد وأن ينتهي ويتغير الوضع الشامل للمجتمع البشري. ولكن كيف يتم ذلك وخصوصاً وإن الطبقة المستغلة هي المسيطرة على أجهزة الدولة- البوليس. الجيش وأجهزة القمع الأخرى^(١).

إن هذا التغير الشامل لوجه الحياة الإجتماعية، لن يتم بالتفاوض والإقناع كما نادى اليوتابيون، بل يتم من خلال الثورة الشاملة، التي تقوم بها البروليتاريا، وتضم إليها جماهير الفلاحين لسحق مقاومة الأوتوقراطية، وشل تذبذب البرجوازية، وإقامة أنظمة جديدة على أنقاضها، تختص فيها الملكية العامة لأدوات الإنتاج^(٢).

ولكن ماركس بدأ تدريجياً يتخلل عن موقفه هذا، على ضوء ما لمس من إمكانية الانتقال السلمي في بعض البلاد كالولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، وهولندا، وإن كان أتباعه بالأخص لينين، ظلوا مصرين على أنه لا يمكن أن يحدث أي تغيير إلا بإستعمال العنف^(٣).

وما يهمنا ذكره هنا - حسب النظرية الماركسية - من أن حتمية الثورة ما هي إلا استجابة لمنطق التاريخ. إلا أنه لا يكفي لقيام هذه الثورة ونجاحها أن تترك أيضاً للتاريخ، بل أن الثورة تحتاج إلى أعداد ايدولوجي طويل، يخلق الشعور الواضح عند العمال بعدم امكانية التوافق بين سيطرتهم وبقاء المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تستخدمها الديمقراطيات الغربية^(٤). وحتى تكون الثورة أما للمجتمع الجديد

(١) الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق) ص ٤٣.

الدكتور عبدالكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق) ص ١٧٥.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦١. الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ٢٦.

(٣) Leon P. Baradat: (op.cit) p. 164

N. Lenine: Lelete et la Revolution (ouv. cit), p. 40.

وانظر أيضاً: ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦٢. الدكتور سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ٤٣٠.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق) ص ٤١١

الذي تخلقه الثورة، لا بد من تركيز الماركسية على أهمية دور التنظيمات والأحزاب والتثقيف السياسي القدير. يقول لينين «لم تصل أي طبقة إلى القوة دون قاداتها السياسيين وممثليها البارزين القادرين على تنظيم الحركات وقيادتها»^(١).

الفرع الثاني

المبادئ السياسية والدستورية للماركسية

يقوم المذهب الماركسي على إنكار أغلب الأسس والوسائل السائدة في الديمقراطيات الغربية ويعتبرها غير مجدية في إحترام الحرية وحمايتها. وهو لا يقتصر على مهاجمة هذه الأنظمة، والتنكر لأوضاعها من الناحية النظرية، والوقوف موقفاً سلبياً إتجاهها. بل تحاول الماركسية وضع الأصول العامة لنظام سياسي ودستوري متكامل، يؤدي إلى تحقيق الحرية وكفالتها حسب ما يراه هذا المذهب ليس من الناحية الشكلية والنظرية، بل من الناحية الواقعية الحقيقية^(٢).

ولعل مفهوم الدولة، من أبرز الجوانب السياسية التي عالجها المذهب الماركسي، بإعتبارها نموذجاً لقمة الصراع الطبقي القائم بين الأفراد، والتي بواسطة أجهزتها تستطيع الطبقة الحاكمة خديعة أعضاء المجتمع السياسي، بما تقدمه لهم من مبادئ وأفكار شكلية، فتحرمهم من ثمار الديمقراطية الفعلية، التي لن تتحقق إلا بتدخل مطلق للسلطة في كافة جوانب الحياة السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية.

وعلى ضوء هذا التقديم فإننا سنبين أهم المبادئ السياسية والدستورية، التي عالجها المذهب الماركسي: وهي: الدولة والديمقراطية والسلطة ونطاقها.

أ - الدولة :

لم ينظر ماركس إلى الدولة على إعتبار أنها ظاهرة حتمية أو سرمدية، بقدر ما هي حدث تاريخي عارض جاء نتيجة لإنقسام الجماعة إلى طبقات متصارعة، واحتكار

(١) عن الدكتور عبدالحميد حشيش: الماركسية البلشفية (المرجع السابق) ص ٤٨.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٧.

البعض منها ملكية الانتاج، والتي استطاعت بواسطتها إستغلال سائر طبقات المجتمع وتسخيرها لخدمتها^(١).

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة ثانوية تمثل انعكاساً لتكون الطبقات، وسيطرة احداها على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة^(٢).

وعلى ذلك فإن ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي، لما تمثله من سيطرة إحدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الأخرى. مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من أدوات الإنتاج، وسيطرتها على الجانب الإقتصادي، الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، مما يعلي التنظيمات الإقتصادية على التنظيمات السياسية، على أساس أن الأخيرة ليست إلا إنعكاساً للأولى، وأن التنظيمات السياسية يجب أن تكون تعبيراً صادقاً عن الحالة الإقتصادية والإجتماعية السائدة في المجتمع^(٣).

ومن هنا يقول ماركس «إن أبحاثي قد أدت به إلى الإعتقاد بأن العلاقات القانونية وأشكال الدول نفسها لا يمكنها تفسير نفسها ولا يمكن أن يفسرها التطور المزعم للنفس البشرية. فهذه العلاقات والأشكال إنما تأخذ جذورها من ظروف الوجود المادي».

(١) لذلك يصف ماركس الدولة بأنها ظاهرة طفيلية تمتص دماء المجتمع وتعوق حركته ويكون الحكام فيها بمثابة سلطة مستقلة عن الشعب ومسخرة لخدمة الطبقة على حساب مصالح الطبقات الأخرى.

راجع: الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٣.

الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١١٤.
ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق) ص ٦١.

(٢) الدكتور اسكندر غطاس. أسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية (المرجع السابق) ص ٣١٦.
وأيضاً: استاذنا الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١ وما بعدها.
الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٢، وانظر كذلك.

Lenin (V) Letat et La revolution (ouv. cit) p. 7.

(٣) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٨٠، وانظر أيضاً:
Hauriou A. et Gecequel, et Gelard (ouv. cit) p. 578.

Lenin (v) L'etat et revolution (ouv. cit) p. 5.

ومن هنا يعمل الفكر الماركسي إلى إعطاء التنظيمات الاقتصادية أولوية على التنظيمات الأخرى، ومنها السياسية. وبالتالي فإنَّ الحقوق والحريات التي لا تضمنها الظروف الاقتصادية، هي حقوق وحريات شكلية فقط.

لماذا؟ لأنَّ الدولة رغم رغبتها في الظهور في ثوب ديمقراطي، ليست سوى جهاز لاختضاع العامل، وغرضها الحقيقي هو حماية الملكية الخاصة، ومصالح الطبقة الحاكمة الرأسمالية والإبقاء على عبودية الأجراء، وسحق حركة البروليتاريا، فالحرية في المجتمع الرأسمالي قريبة الشبه بما كانت عليه الحرية في الجمهوريات القديمة قاصرة على مالكي العبيد.

ب - الديمقراطية Democracy

جرت الماركسية على وصف الديمقراطية الغربية بديمقراطية الطبقة، أو بديمقراطية الأغنياء فقط، وذلك على ضوء حتمية انتصارهم في كفاحهم مع الأراء والاتجاهات الأخرى بسبب التفوق الاقتصادي الذي تتمتع به هذه الطبقة، والذي يمكنها من الانتصار والسيطرة على مؤسسات الدولة واستخدامها لمصالحها للحفاظ على مكاسبها.

صحيح أن الديمقراطية التقليدية تعترف بالمعارضة والرأي الآخر، ولكن هذا الاعتراف ما هو إلا دليل حي على الصراع الطبقي في المجتمع الرأسمالي، الذي لا ينتهي إلا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الانتاج لضمان إلغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والتي لا تملك (١). ولهذا إذا كان الرأي يعبر عن الطبقة، فإنَّ إلغاء الطبقة يحتم وحدة الرأي. وبالتالي فلا وجود للمعارضة سواء كانت فردية أم جماعية.

ومن هنا إذا كانت الديمقراطية التقليدية تذهب إلى الاهتمام ببيان حق الفرد وحريةه وتقرير المبادئ التي تضمن ذلك، كمبدأ الفصل بين السلطات، وتشكيل

(١) الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الاشتراكي (المرجع السابق) ص ٢٨٢. وأيضاً: الدكتور عبد الحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٩.

البرلمانات من مجلس أو مجلسين، وتطبيق مبدأ الشرعية وسيادة القانون، فإن الماركسية لا تسلّم بهذه المبادئ ولا تثق في صلاحيتها لتحقيق الغرض الذي وضعت من أجله، إن لم تعتبرها غير لازمة.

وبناءً على ذلك يذهب الفكر الماركسي إلى إنكار مبدأ الفصل بين السلطات اتساقاً مع أخذه بوحدة السلطة، وتجاهله للرأي المعارض مع أخذه بفكرة الاجماع. أما تفويض السلطة من الشعب للبرلمان (١)، ومن البرلمان إلى السلطة التنفيذية فلا يعتبر انتقاصاً من وحدة السلطة، أو فصلاً لها بقدر ما هو تسهيل لرقابة الشعب.

ج - جماعية السلطة وشموليتها :

يعبر عن السلطة أو القيادة بأنها جماعية وذلك عندما تكون بيد جماعة لا بيد فرد. وإنه إذا كان لهذه الجماعة رئيس، فإنما يكون رئيساً ليس له من الأمر والسلطة من شيء إلا دعوة الجماعة الى الانعقاد أو لاجتماع وإدارة الجلسات، وتوقيع بعض القرارات التي تصدرها الجماعة، أما القرارات الفردية فلا تجوز. وقد أخذت بهذا النوع من القيادة، الجمهورية السويسرية فعلياً، والاتحاد السوفياتي سابقاً نظرياً.

وإذا كان المذهب الماركسي قد تنكر لمبدأ هام في الديمقراطيات التقليدية القائمة على مبادئ المذهب الفردي، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي وضع لضمان حرية الفرد وعدم استبداد السلطة، فإنه قد أخذ بجماعية السلطة تحقيقاً لعدم استبدادها مع الحفاظ على وحدتها وعدم الفصل بينها وعدم تجزئتها، وذلك إيماناً بأن الاستبداد لا يصدر إلا من فرد. وبالتالي فجماعية القيادة خير ضمان لعدم الوقوع في هذا الاستبداد (٢).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٦٧.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٣. وهذا ما يجدر بنا الإشارة إلى أن المقصود بالسلطة في هذا المجال هي السلطة التنفيذية؛ لأن السلطة التشريعية هي عادة - إلا في بعض الدكتاتوريات من اختصاص الهيئة النيابية المنتخبة - وقد أخذت بجماعية السلطة أو كما يسميها البعض (الرياسة الجماعية) كل من ليبيا والعراق واليمن الديمقراطية والجمهورية العربية اليمنية ودولة الإمارات العربية ودستور الاتحاد للجمهوريات العربية ١٩٧١.

دكتاتورية البروليتاريا :

يصف المذهب الماركسي الحقوق والحريات الليبرالية بأنها شكلية وصورية وإنها ليست إلا أقنعة لدكتاتورية الطبقة البرجوازية، على الرغم مما ترفعه من شعارات الحرية والمساواة، وما تأخذ به من أشكال مختلفة للحياة النيابية. وبالتالي فإن كل حرية خارج النظام الماركسي هي حرية خيالية غير واقعية إلا لطبقة معينة.

وطبقاً للفكر الماركسي، فإن الحريات والحقوق لن تتحقق ولا يمكن كفالتها إلا عن طريق إقامة نظام اقتصادي اجتماعي يضمن المساواة، التي هي أساس الحرية الحقيقية. فالديمقراطية لا تتحقق بوجود حزب أو أحزاب، أو ممارسة المعارضة في البرلمان أو منعها. وإنما يأتي تحقيقها من خلال الشكل السياسي لنظام الحكم الذي يمثل البناء العلوي (Super Structure) الذي ينعكس عن علاقات الانتاج السائدة في المجتمع.

وكما مارست البرجوازية دكتاتوريتها من خلال أنظمة الحكم القائمة على مبادئ المذهب الفردي، فلا بد للبروليتاريا أن تمارس دكتاتوريتها في ظل سلطة اشتراكية أيضاً. وهو ما يُعرف باسم دكتاتورية البروليتاريا، فما هي دكتاتورية البروليتاريا وتبريراتها وكيفية عملها؟

الدكتاتورية (Dictature) بمعناها الواسع تعني ذلك النظام السياسي الذي يتميز بممارسة شخص، أو فئة محدودة من الافراد للسلطة المطلقة دون أي مسؤولية، أو رقابة من قِبَل الشعب أو ممثليه^(١).

لذا كان ماركس أول مفكر اشتراكي أضفى مضموناً شعبياً على مصطلح

(١) نشأت الدكتاتورية الحديثة إما للنهوض بالدولة بعد هزيمة كالمجر، وذلك بتولي - هورتى - الد م من عام ١٩٣٢ - ١٩٤٤، وإما لتجديد المجتمع كما حدث في تركيا بتولي مصطفى اتاتورك الحكم في عام ١٩٣٢-١٩٣٨، أو بتأثير القيادات الوطنية كما جرى في إيطاليا. حيث انتشرت الفاشية وتولى الحكم مسولينى من عام ١٩٢٦-١٩٣٤. وقد تكون للالزامات الاقتصادية اثر في ذلك كما حدث في ألمانيا حيث أدت إلى نشوء الحزب النازي واستيلاء هتلر على الحكم من عام ١٩٣٣ - ١٩٥٤. الدكتور سموحي: فوق العادة (المرجع السابق)، ص ٤٨. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص ١٥١.

الدكتاتورية، حيث جعلها مرادفة للسلطة الشعبية للبروليتاريا التي تمثل القاعدة العريضة في مقابل دكتاتورية البرجوازية. ومن ثمّ اعطائها سلطة الدولة تسخّرها لخدمة مصالحها، مثلما حازتها الطبقة البرجوازية وسخّرتها لتحقيق أهدافها.

أما تعبير بروليتاريا فهو مشتق من اللفظ اليوناني (Proles) ومعناها الذرية والنسل، وكان يطلق هذا اللفظ في العهد الروماني على الرجل الفقير والذي ينحصر عمله في إنجاب الأطفال، ولذلك كان يسمّى (بصانع الأطفال). وبالتالي كان محروماً حتى من أداء الأعمال اليدوية التي عهد بها إلى الرقيق. ثمّ جاء استعمالها حديثاً عن لسان سان سايمون عام ١٨٢٨ ليشير بها إلى أولئك الذين لا يملكون أي نصيب من الثروة^(١).

هذا وإن كان بعض الغموض قد لحق بموقف ماركس أثناء تحليله للبروليتاريا والدور الذي تؤديه، فإنّ مرجعه إلى عدم الدقة في التحديد لهذا المصطلح حتى في كتابات زميله انجلز.

ومع ذلك يخلص الفقه إلى أنّ ماركس وانجلز قصدا بالبروليتاريا، عمال الصناعة والمشروعات الصناعية والرأسمالية، الذين تعاصر تكوينهم كطبقة اجتماعية مع قيام الرأسمالية الصناعية والتجارية التي كانت وليدة الثورة الصناعية. وبالتالي قد يندرج تحت هذه الطبقة، الفلاحون والعمال والزراعيون والمعدمون، أو الطبقة الدنيا من الأجراء وعمال اليومية الذين أطلق عليهم ماركس تسمية (طفيلي البروليتاريا)^(٢).

وكان أول مرّة استعمل فيها ماركس تعبير (دكتاتورية البروليتاريا) في وصفه لشعار الطبقة العمالية الباريسية إبان أحداث ثورة يوليو ١٨٤٨. وتأكيداً على ضرورة إلغاء الفروق الطبقيّة - (الدكتاتورية الطبقيّة للبروليتاريا هي مرحلة ضرورية للإلغاء النهائي للفروق بين الطبقات) - ثمّ استعمالها بعد ذلك، ليصف المرحلة الانتقالية من

(١) الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص ٢٥١. الدكتور سموحي فوق العادة (المرجع السابق)، ص ٢٦.

(٢) الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص ٥٧، وكذلك انظر.

Leon P. Baradat: Political Ideologies. (op. cit.), p. 302.

المجتمع الرأسمالي إلى المجتمع الشيوعي بأنها «فترة انتقال سياسي، تكون الدولة فيها بمثابة الدكتاتورية الثورية لبروليتاريا»^(١).

وإذا كان الماركسيون لا ينكرون الصفة الدكتاتورية لنظام حكمهم كما تدل عليه تسميته، إلا أنهم يبررونها بأنها لازمة، ومؤقتة وعادلة.

فهي لازمة للتخلص من الاستغلال الطبقي الذي تمارسه الطبقة البرجوازية المسيطرة على السلطة، مستغلة كافة أجهزة الدولة لخدمتها ولتحقيق مصالحها. وبالتالي تعتبر دكتاتورية البروليتاريا أداة لضمان وكفالة الحرية في المرحلة الأولى من مراحل تطوّر الدولة طبقاً للايديولوجية الماركسية^(٢).

وهي مؤقتة لأنّ هذه المرحلة التي تقوم فيها دكتاتورية البروليتاريا هي مجرد انتقال تفرض فيه الدكتاتورية النظام الصارم على أعضائها. ويتم فيها أيضاً تدريب هذه الطبقة على القيام بمهام الحكم. لا تلبث أن تزول بمجرد زوال الطبقات وقياس المجتمع اللاتبقي^(٣).

وهي عادلة لأنها دكتاتورية الأغلبية تعمل لخيرها ضد الأقلية. وهذا طبقاً لرأي لينين حق البروليتاريا، التي لها أن تظلم هذه الأقلية الممثلة في طبقة البرجوازية^(٤).

(١) عن الدكتور اسكندر غطاس: أسس التنظيم السياسي في الدولة الاشتراكية (المرجع السابق)، ص ٥١٠.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص ١٧٢.

الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي (المرجع السابق)، ص ٢٧٥. الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص ١٠٩. وانظر كذلك:

Leon P. Baradat: Political Ideologies, (op. cit.), p. 165.

(٣) كان ستالين قد عبّر عن هذه المرحلة بقوله: «إنها عصر من العصور التاريخية، دلالة على طول أمدها. انظر الدكتور عبد الحميد متولي: الإسلام ونظام الحكم (المرجع السابق)، ص ٣٢٧.

(٤) ستالين أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص ٦٢.

الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٣٦٨.

الدكتور عبد الحميد حشيش: الماركسية والثورة البلشفية (المرجع السابق)، ص ٩٦.

الدكتور اسكندر غطاس (المرجع السابق)، ص ٥١٩. انظر أيضاً:

Sigmund Neuman: Modern Political Parties, (op. cit.), p. 399.

وأخيراً فإنَّ أهم ما يبرر دكتاتورية البروليتاريا، هو ذلك الهدف العام الذي يتحصّل في العمل على الاستيلاء على السلطة وانتزاع رأس المال من الطبقة البرجوازية، وتركيز أدوات الانتاج في أيدي المجتمع توطئة لإقامة المرحلة النهائية من مراحل الاشتراكية، ألا وهي الشيوعية. وفيها يزول كل وجود طبقي بما فيه طبقة البروليتاريا. لتنتفي بذلك الحاجة إلى هذه الدكتاتورية باعتبارها أداة ووسيلة وليست غاية وهدف^(١).

فدكتاتورية البروليتاريا كمرحلة انتقالية تعجّل في نهاية مجتمع الصراع الطبقي وتحكم البرجوازية، وحلول مرحلة ينتهي فيها هذا الصراع وتسود الشيوعية^(٢).

وما يتفق أنصار الماركسية على هذه الحتمية حتمية الشيوعية- فهم يختلفون في وسيلة الوصول إلى هذه النتيجة.

فكتابات مؤسسي الماركسية لم تقطع برأي حاسم في هذه المسألة. فبعض هذه الكتابات تدل على أنهم من غلاة وأنصار الأسلوب الثوري العنيف. والبعض الآخر تدل على أنهما من دعاة التطور الديمقراطي السلمي^(٣).

ولعل ماركس وأنجلز في موقفهما هذا كانا يقصدان أن ترك الفصل في هذه المسألة إلى اعتبارات الملاءمة لكل بلد وحالتها، ممّا يزيدا ذيوماً وانتشاراً في الفكر السياسي العالمي.

وعلى هذا، فقد انعكس الغموض على تباين المواقف عند أتباع ماركس وأنجلز حول الوسيلة التي ينبغي أن تتبع في الوصول إلى مرحلة الاشتراكية التامة، ممّا أدّى إلى انقسام الماركسيين بصدده المسألة إلى إتجاهين: إتجاه يمثّل الثورة العنيفة الذي حمل رايته أنصار المذهب الماركسي اللينيني^(٤). وإتجاه يمثّل السلم والإصلاح، وحمل

(١) الدكتور فؤاد العطار (المرجع السابق)، ص ٥٣٦. الدكتور عبد الحميد حشيش (المرجع السابق)، ص ٢١١.

(٢) ستالين: أسس اللينينية (المرجع السابق)، ص ٥٥. الدكتور عبد الكريم أحمد: مبادئ التنظيم السياسي (المرجع السابق)، ص ١٧٦. الدكتورة سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ١٩٧٦، ص ٤٣.

Hauriou, Gicquel. et Gelard: (op. cit.), p. 579

(٣) انظر:

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: ثورة ٣٢ يوليو من بين الثورات (المرجع السابق)، ص ١١٧.

رأية أنصار المذهب الاجتماعي (الاشتراكية الديمقراطية) (١).

نقد الماركسية :

بالرغم مما يدعيه أنصار المذهب الماركسي من قدرة على إقامة مجتمع مثالي تسوده العدالة والمساواة وتطبق فيه الأسس العلمية التي تضمن توزيع الإنتاج بعد تملك الدولة لوسائله فتمنع استغلال الإنسان للإنسان، وتقدم مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد - إلا أن هذا المذهب تعرض إلى عدة انتقادات تقوم في مجملها على أن استبدال الإستغلال العام (الدولة) بالإستغلال الخاص قد يكون أشد قسوة وانتهاكاً لحقوق وحرىات الأفراد خاصة فيما يتعلق بإلغاء حق الملكية والذي يتعارض مع ميل الإنسان إلى تملك ثمرة عمله وما يؤدي إليه من قتل للحافز الفردي للعمل.

أضف إلى ذلك تجاهل ماركس لعناصر الإنتاج بإستثناء العمل وتفسيره للاقتصاد والإنتاج على أساس نظرية فائض القيمة وما تخلقه من فوارق اجتماعية وصراع بين الطبقات (٢).

المبحث الثالث المذهب الاجتماعي

ظهر المذهب الاجتماعي كرد فعل للنتائج السيئة التي ترتبت على الأخذ بالمذهب الفردي الذي عجز تماماً عن حماية الفرد وحقوقه، الأمر الذي أدى إلى ظهور طبقة احتكارية للأموال الاقتصادية والسياسية التي لا يهتمها إلا مصالحها دون باقي المصالح، اعتماداً على الدور السلبى للدولة الحارسة التي تبني مفهومها ومضمونها

Hauriou (A), Gicquel. et Gelard: (op. cit.), p. 579

(١) انظر

(٢) لمزيد من التفصيل راجع:

- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٤٣.
- الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٨.
- الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٨٦.

المذهب الفردي. لذا فهو يلتقي مع المذهب الاشتراكي في الهجوم على المذهب الفردي والدعوة إلى تدخل الدولة في مجالات خارجة عن نطاق أعمال الدولة الحارسة. وإن كان هذا التدخل نسبياً - أي ليس مطلقاً - بالصورة وبالدرجة التي تبناها الفكر الاشتراكي المتطرف.

لقد قيل في هذا المذهب تعريفات متعددة وكتبت فيه صفحات كثيرة، لكنها مع ذلك لم تتفق على معنى محدد ودقيق^(١).

بعض الفقهاء يدعون أن الاشتراكية يمكن تعريفها بشكل أوسع وبالتالي تشمل هذا الإتجاه. وآخرون يعتقدون أن هناك اشتراكية واحدة وأن أي تغيير أوسع من ذلك يدعو إلى التموه والإلتباس^(٢).

ومما يزيد الأمر صعوبة هو أن بعض الفقهاء يستعملون لفظ Socialism (الاشتراكية) بمعناها الواسع فتشمل مذاهب وأيديولوجيات متعددة. وبالتالي تأتي الاشتراكية بهذا المعنى كما يقول ليون برادات L. Baradat فكرة معقدة لا يمكن تفسيرها ببساطة^(٣).

(١) للمزيد انظر:

- الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٢٠.
 - الدكتور عبدالحميد متولي: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق)، ص ١٠٠.
 - الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ٢٣.
 - الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٤٣.
 - الدكتور رمزي الشاعر: الايديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٣٧.
- (٢) البعض لا يعترف بالمذهب الاجتماعي - كالمذهب - بقدر ما هو إتجاه. انظر الدكتور ثروت بدوي (المرجع السابق)، ص ٥٤٣.

(٣) Baradat, Leon: Political Ideologies, (op. cit.), p. 168

المطلب الأول

المقصود بالمذهب الإجماعي

يقوم المذهب الإجماعي على إعلاء مصلحة الجماعة فوق مصلحة الفرد، وتقديم حقوقها على كل فرد، وإنكار الفردية المطلقة، وإعتبار الجماعة لا الفرد هدف السلطة وأساس النظام^(١).

لقد كانت أفكار أوجست كونت Auguste Conte خير موجه للإتجاه الإجماعي في الفكر السياسي والإقتصادي والقانوني، والذي يعزى إليه الفضل أيضاً في تأسيس المدرسة الوضعية في القانون Ecole Positive^(٢).

لقد شعر كونت بما شعر به الآخرون، وخاصة أستاذه سان سايمون بعدم قدرة المذهب الفردي على إشباع حاجات الأفراد المادية بل والمعنوية، الأمر الذي خيَّب آمالهم وتطلعاتهم - لأنه طبقاً لما عرضه كونت - لا يكفي القول بأن هناك حقوقاً للأفراد سابقة على الجماعة لنقيده من سلطانها عليهم، بل يجب الإعتراف للفرد بصفته الإجماعية والتي لا يمكن سلخها عنه لأنه مدنى بالطبع^(٣).

لقد نادى أوجست كونت بالتقدم الجماعي الذي لا يمكن تصوّره دون تنمية الشعور الإجماعي والجماعي، لا الشعور الفردي الاناني. لذلك كان كونت من أعداء الحرية الإقتصادية، وكان بإستمرار ينادي بتدخّل الدولة لتنظيم الإقتصاد وتوجيهه. وبالتالي فالملكية عنده وظيفة إجماعية أكثر منها حقّ مطلق.

لقد التقت أفكار سايمون وأوجست كونت مع أفكار الفقيه الفرنسي ديجي Du-guit، والذي عبّر عنها بنظرية التضامن الإجماعي Solidarite Sociale، والتي وأن كانت تعترف بالفرد ككيان مستقل، إلا أنها لا تقيم وزناً للحقوق الطبيعية. فالحقوق -

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٥.

(٢) راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٢٠.

الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٣. وأيضاً :

Baradat, Leon: Political Ideologies, (op. cit.), p. 178.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٤٣ وما بعدها.

عند ديجي - إنما تتحدّد فقط من خلال التضامن الإجتماعي والتي تتغير تبعاً لضروريات الحياة المشتركة. وبالتالي تستطيع الدولة أن تقرّر الحقوق وتقيدها بحسب ما يحتاجه التضامن الاجتماعي، بل أنّ الدولة ملزمة بعمل كل ما فيه تنمية المجتمع وتقدمه (١).

وإذا كان المذهب الإجتماعي لم يذهب إلى تقديس الفرد وحقوقه واعتباره شخصية مصونة لا تمس كما ذهب إليه المذهب الفردي، فإنّه أيضاً لم يتنكّر للفردية بكامل صورها ومعانيها كما تأخذ به الإشتراكية المتطرفة، بل يقف موقفاً وسطاً بين نقطتي التطرف لكل من المذهبين الفردي والإشتراكي. وبالتالي يأتي تدخل الدولة لإصلاح المجتمع مع خلال الاحتفاظ بالقيم المعروفة مع التوسّع في بعض جوانب الحياة الإجتماعية والإقتصادية حيناً، وتطبيق المعاني التقليدية لكثير من النشاطات الفردية حيناً آخر. فتأتي الأهداف والنتائج العامة والخاصة متناسقة مع خطة إقتصادية وإجتماعية مرسومة بعيدة عن الخيالات والأمانى الوهمية التي لمسناها ونلمسها في ما دعا إليه المذهب الفردي وما تدعو إليه المذاهب الإشتراكية في بعض صورها (٢).

وعلى هذا فالحقوق والحريات العامة في المذهب الإجتماعي لم تعد ذات مضمون سلبي كما كانت في المذهب الفردي، لا يقتضي من الدولة إلا الامتناع عن التعرّض لها. أو بمعنى آخر مجرد رخص .. بل أصبحت في المذهب الإجتماعي بمثابة قدرات وامكانيات يتعيّن على الدولة توفيرها لجميع أفراد الشعب (٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

- الدكتور سيد صبري: القانون الدستوري، ١٩٤٩، ص ٤٢.

- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٤٢٨، ٤٢٩.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

- الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٩.

- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٤٣.

- الدكتور نقولا حداد: الإشتراكية، القاهرة، ١٩٢٠، ص ٣٤١ وما بعدها.

(٣) انظر: Hauriou, Andre: droit Const. et inst. Politiques. (ouv. cit.), p. 19.

المطلب الثاني

انتشار المذهب الاجتماعي

ظل المذهب الفردي يمثل الفلسفة العامة التي تعنتتها دول الديمقراطيات الغربية التقليدية حتى آخر القرن التاسع عشر، حتى بات واضحاً وضرورياً إعادة النظر في مفاهيم هذا المذهب وحتمية تطوره، بما يتفق والظروف السياسية والاجتماعية والإقتصادية التي استجدت على اثر التقدم الصناعي الذي شهدته هذه الدول وما نتج عنها من مفارقات ملموسة بين ما دعا إليه المذهب الفردي وما تحقق في الواقع من مفارقات كبيرة بين الطبقات تمثل مظالم إجتماعية صارخة^(١).

لذلك، فقد تخلت كثير من دول الديمقراطيات الغربية التي كانت تمثل المذهب الفردي بنسب متفاوتة عن النزعة المطلقة، وهجرت التقديس الذي كان يحيط بالدور السلبي للدولة. وكان دستور فيمار الألماني ١٩١٩ أول دستور يوضح هذا التحول ثم شاعته معظم الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الاولى.

لقد تبنى الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ هذا المذهب، وهو ما أكدّه أيضاً دستور ١٩٥٨. هذا بالإضافة إلى ما أخذ به الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨، والقانون الأساسي لألمانيا الاتحادية ١٩٤٩، وأغلب دساتير الدول العربية التي أفردت أبواباً خاصة تتكلم فيها عن الإشتراكية والمقومات الأساسية التي بموجبها تعمل هذه الدول على توفير كافة الحقوق اللازمة لحماية الفرد وضمان حرياته^(٢).

لقد تبنت الدساتير العربية الإشتراكية المعتدلة (المذهب الاجتماعي) وانقسمت إلى قسمين: قسم اتخذ الإشتراكية مذهباً وشعاراً صريحاً للدولة وأشار إليها في صلب الدستور، أو على الأقل في مقدمته كدستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ الذي ينص في مادته الاولى «جمهورية مصر العربية نظامها ديمقراطي وإشتراكي»، والدستور

(١) يذهب البعض إلى اعتبار المذهب الاجتماعي أحد المذاهب الإشتراكية المعتدلة، بينما يذهب البعض الآخر إلى اعتباره وسطاً بين المذاهب الإشتراكية والمذهب الفردي. انظر:

Hernshaw, F.: A survey of socialism. London, 1928, p. 22.

Baradat, L.: Political Ideologies. (op. cit.), p. 168.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: 4 p. Laferriere: Manuel de droit Const. (ouv. cit.),

المؤقت لجمهورية العراق ١٩٧٠، والدستور الدائم للجمهورية السورية ١٩٧٢،
ودستور السودان ١٩٧٣، والدستور الجزائري ١٩٧٦، ودستور جمهورية اليمن
الديمقراطية الشعبية ١٩٧٠^(١).

أما القسم الآخر من الدساتير فهي وإن لم تنص صراحة على الاشتراكية (المذهب
الإجتماعي)، فإنها أوردت التزامات الدولة وواجباتها تجاه الفرد، وبالتالي احتوت
الاشتراكية بأغلب معانيها. اشتراكية أصيلة غير مستوردة، متصلة بتراث الأمة
وتقاليدها وعلى رأسها التراث العربي الإسلامي، لهذا فقد نصت أغلب هذه الدساتير
على الإسلام وعلى العروبة معا^(٢).

(١) الدستور الوحيد الذي كان ينص على الاشتراكية العلمية في دساتير الدول العربية هو دستور
اليمن الديمقراطية الشعبية ١٩٧٠، إذ نصت المادة السابعة منه على «ويقود تنظيم الجبهة
القومية على أساس الاشتراكية العلمية، النشاط السياسي بين الجماهير».

(٢) لمزيد من التفصيل راجع

الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٢ وما بعدها.

الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٣٨.

هذا وقد عبّر عن هذا الإتجاه الدستور الأردني لعام ١٩٢٥ والمعمول به حالياً، حيث جاء في
المادة الأولى منه على أنّ «المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة... والشعب الأردني جزء
من الأمة العربية...»، وفي المادة الثانية، «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية». أما
الفصل الثاني منه، والذي يشمل (١٩) مادة (٥ - ٤٢) فقد خصص لبيان حقوق الأردنيين
وواجباتهم ومدى تدخل الدولة تدخلاً يفيد تبني المذهب الاجتماعي. انظر كذلك دستور
جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ المعدل في مواده (١ - ٥) من الباب الأول، والباب الثاني
جميعه، والدستور السوري ١٩٧٢.

المبحث الرابع وظيفة الدولة في الإسلام

المنهاج الطبيعي لأي دولة هو تدبير شؤونها الداخلية والخارجية، مما يكفل لأفرادها وجماعاتها الأمن والاستقرار لتحقيق مصالحهم، وتمهيد السبيل لرفقيهم، وتنظيم علاقاتهم ببعضهم من جهة، وبغيرهم من جهة أخرى.

والإسلام تكفل بهذا المنهاج عن طريق أصوله ومبادئه التي تصلح أن تكون أساساً لنظام عادل قادر على تحقيق مصالح الأفراد في كل زمان ومكان.

والدولة الإسلامية وانطلاقاً من الأسس والمبادئ الرئيسية التي يقوم عليها الإسلام تتولى القيام بوظائف متعددة متشعبة ومتلائمة مع طبيعة هذا الدين الشامل.

ولتوضيح الجوانب المختلفة المتعلقة بوظيفة الدولة في الإسلام وشرح أبعادها، لا بد لنا من أن نستعرض في هذا المبحث التعريف بالإسلام ثم بالمبادئ الأساسية للدولة ونظام الحكم فيها والتي تعرف بالمبادئ الدستورية ثم أهم وظائف الدولة الإسلامية كلاً نعالجه في مطلب مستقل.

المطلب الأول

التعريف بالإسلام

الإسلام لغةً: مصدر أسلم، وأسلم معناها انقاد وأخلص الدين لله (١)، قال تعالى: ﴿إِذْ قَالَ لَهُ رَبُّهُ أَسْلَمْ، قَالَ أَسْلَمْتُ لربِّ الْعَالَمِينَ﴾ (٢). وقال ﴿وَأَنِيبُوا إِلَى رَبِّكُمْ وَأَسْلَمُوا لَهُ﴾ (٣).

(١) الدكتور محمد مصطفى شلبي: المدخل بالتعريف بالفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣، ص ٢٩. المعجم الوسيط، الجزء الأول، ص ٦٦٤.

(٢) سورة البقرة.

(٣) سورة الزمر.

والإسلام اصطلاحاً: هو مجموعة الأحكام التي نزل بها الوحي على محمد ﷺ و هو دين الله الذي أوحى بتعاليمه في أصوله وشرائعه إلى النبي ﷺ، وكلفه بتبليغه للناس كافة ودعوتهم إليه ^(١).

والدين الإسلامي عقيدة بوحداية الله وإيمان برسالة محمد ﷺ أرسل إلى الناس كافة. فهو دين الفطرة؛ لأنه يتلاءم كل الملاءمة مع ما يتقبله العقل ويستنير ويرتكز عليه الإيمان، وما يصلح لكل زمان ومكان.

وهو شريعة تنظم حال الفرد وتصرّفاته بوجه خاص، ونظام المجتمع بوجه عام ^(٢).

والإسلام هو الرسالة الخالدة العظمى التي ختم الله بها رسالاته إلى البشرية، ومن ثمّ كان ديناً عالمياً للناس جميعاً على اختلاف أجناسهم وشعوبهم وألوانهم، حتى يرث الله الأرض وما عليها. لهذا جاء الإسلام شاملاً لعنصري العقيدة والشريعة، فنظم العلاقة بين الإنسان وربه، وبينه وبين بني جنسه، بل بين المجتمعات الإنسانيّة المختلفة. فهو تنظيم شامل لأمري الدين والدنيا.

إنّه ينظم كل الأمور والعلاقات المختلفة، ويضع الأصول والمبادئ العامة التي تقوم عليها التشريعات التي لا بُدّ منها لقيام الأمة والدولة على أسس معقولة ومقبولة، لتفي بحاجات الناس وتضمن الصلاح والصلاح للمحكوم والمحكوم في كل زمان ومكان.

وإنّ دلت طبيعة الإسلام على شيء، فإنّما تدلّ على أنّه دين يتّسع للحركة الفكرية العاقلة الواسعة. وإنّه لا يقف في عقائده وأصوله التشريعية على لون واحد من التفكير أو فهم واحد للتشريع ^(٣).

لهذا فإنّ أهم ما يتّصف به الإسلام هو سماحته وإتساع أفقه، حيث لم يقف من الأديان السماوية وقفّة تحد أو جحود، لأنّه قبل كل شيء من عند الله الذي أرسل

(١) الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة ١٩٧٤، ص ١٩.

(٢) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (أو نظام الدولة الإسلامية)، ١٩٧٧، ص ١٩.

الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص ٢٢.

(٣) الدكتور مصطفى الشكعة: إسلام بلا مذاهب (المرجع السابق)، ص ٤٤.

الرسول وأنزل الشرائع السابقة عليه، وكلّها تدعو إلى الخير وتنهى عن الفحشاء والمنكر. بل جاء ليستكمل ما يحتاجه الفرد من قواعد وأحكام تكفل له التنظيم الدقيق لكل جوانب الحياة الإنسانية.

ولئن اتهم الإسلام بالجمود على أساس أن قواعده غير قادرة على ملاءمة الظروف الإجتماعية، والسياسية، والاقتصادية المتطورة في كل زمان ومكان، فإنّ هذا الإتهام لا يصدر إلا عن غير علم بأحكام الإسلام الصحيحة وقواعده العامة التي تسمو على كل القواعد الوضعية، والتي هي عنوان الخلود لهذا الدين الحنيف^(١). تشهد على ذلك المصادر المتعددة للتشريع الإسلامي سواء كان منها قطعي الثبوت كالقرآن والسنة أو ما كان منها غير قطعي الثبوت، ولكن من إجماع المجتهدين عليها لايجوز مخالفتها، وهي فيها من المرونة ما يجعلها قابلة للعطاء في كل زمان ومكان^(٢).

المطلب الثاني

المبادئ الأساسية لنظام الحكم في الإسلام

يتميز الإسلام كنظام سياسي، بقيامه على مبادئ فيها من العمومية والمرونة ما يجعلها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان.

هذه الصفة، ضرورة تتطلبها طبيعة هذه الشريعة من الشمول والخلود من ناحية، ورفع الحرج عن المسلمين من ناحية أخرى.

لهذا فقد أرسى الإسلام دعائمًا ثابتة لنظام الحكم الإسلامي أهمها الشورى

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، منشأة المعارف بالإسكندرية (بدون تاريخ)، ص ٥٥. كذلك مؤلفه: الإسلام ومبادئ نظام الحكم (المرجع السابق)، ص ١٨.

(٢) روي عن معاذ بن جبل أن رسول الله ﷺ لما بعثه قاضياً على اليمن، قال له: كيف تصنع أن عرض لك قضاء؟ قال أقضي بما في كتاب الله، قال: فإن لم تجد، قال: فبسنة رسول الله ﷺ. قال فإن لم يكن في سنة رسول الله؟ قال اجتهد في رأيي ولا الو. قال معاذ: فضرب رسول الله ﷺ صدرى، ثم قال الحمد لله الذي وفق رسول الله لما يرضي الله. ورد في مستند أحمد . الجزء الخامس، الطبعة الثانية، طبعة دار الفكر، ص ٦٣٢.

والحرية والعدالة والمساواة. أما عدا هذه الاسس فقد سكت عنها ليترك لاولي الامر أن ينظّموا شؤونهم السياسيّة والدستوريّة بما يتفق ومصالحهم، غير متجاوزين هذه الاسس والمبادئ الدستوريّة العامة.

الفرع الأول

الشورى

يعتبر مبدأ الشورى من أهمّ المبادئ الاساسيّة التي أرسنها الشريعة الإسلاميّة وحرصت على تأكيدها والدعوة إليها وإلزام المسلمين العمل بها، وذلك لما في هذا المبدأ من معاني التعاون والترابط لأفراد الأمة الإسلاميّة^(١).

ومبدأ الشورى سبيل لمعرفة الرأي الراجح، وطريق لاستخراج الرأي الصحيح الذي يجب اتّباعه، ومنهج لاستجلاء الحقيقة التي تلتزم بها الأمة، حتى تهتدي إلى الحق وتصل إلى الصواب وتحقّق لنفسها التقدّم والرفق. يقول ابن العربيّ «الشورى ألفة للجماعة ومسبار للعقول وسبب إلى الصواب، وما تشاور قوم قط إلا هدوا»^(٢).

إنّنا ومع ما تسمح به دراستنا في هذا المقام سنتعرض للتعريف بالشورى، ثمّ لدلالاتها وحجّيتها، ومدى وجوبها، ثمّ نبين الشورى، وأخيراً الموضوعات التي يجب المشورة فيها.

١ - التعريف بالشورى :

الشورى بمعناها الإصطلاحية هي استطلاع لرأي الأمة، أو من ينوب عنها في

(١) لمزيد من التفصيل، راجع باب الشورى في الإسلام، الدكتور مصطفى أبو زيد في مؤلفه القيم:

مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٤٥١ وما بعدها.

الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٣٢٩.

(٢) الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم السياسيّة، مكتبة وهبة، الطبعة الأولى ١٩٧٧، ص ٤٤٧.

لمزيد من التفصيل وقول ابن العربي راجع: الدكتور إسماعيل البدوي: مبدأ الشورى في الشريعة الإسلاميّة، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني لسنة ١٩٨٠، ص ٣٦.

الأمور العامة المتعلقة بها، وذلك عن طريق المشاركة العامة في شؤون الحكم (١). هذا ولم يضع القرآن ولا السنة نظاماً خاصاً للشورى على إعتبار أنه نظام فطري يجمع فيه النبي أو الخليفة من بعده أصحابه، ويطرح عليهم المسألة ليبدا رأيه فيها. ومتى أجمعوا على رأي عن طريق الأغلبية، أخذ به وتقيد عند البعض، أو كان له الخيار عند البعض الآخر (٢).

ومبدأ الشورى كما قلنا شأنه شأن كافة المبادئ الدستورية الإسلامية، لم يوضع له نظام خاص، حتى تسمح مرونته لكل جيل أن يطبقه بأساليبه التي لا يجد من ورائها حرجاً فيساير التطور الزمني والتقدم البشري (٣).

والشورى بهذا المعنى تستهدف مراجعة أهل العلم والتعرف على وجهة كل واحد منهم في المسألة التي تعرض عليهم، ثم معرفة مدى مشروعيتها. وبالتالي فهي تمرّ بمرحلتين: مرحلة الملاءمة، ثم مرحلة المشروعية.

أما مرحلة الملاءمة، فهي سؤال الخبراء والمختصين فيما يعرفونه ويختصون به. قال تعالى ﴿فأسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون﴾ (٤). والسؤال والاستفسار هنا ليس معناه الجهل وعدم العلم، وإنما للإستشارة وإرادة التعرف على وجهات النظر الأخرى.

أما المرحلة الثانية وهي مرحلة المشروعية، فهي قياس ما ينتهي إليه الخبراء والمختصون على أحكام الشريعة الإسلامية. وبالتالي فالنتيجة النهائية التي تتمخض

(١) بنفس المعنى انظر الدكتور عبدالحميد الانصاري: الشورى واثرا في الديمقراطية، المطبعة العصرية، بيروت، ١٩٨٠، ص ٤٠.

(٢) الإمام الشيخ محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص ٦٤٠، ومؤلفه من توجيهات الإسلام، دار الشروق، ١٩٨٢، ص ٦٥.

(٣) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية أو (نظام الدولة الإسلامية)، ١٩٧٧، ص ٢٩. انظر كذلك:

الدكتور كمال أبو المجد (الشورى) مقال منشور في مجلة العربي، العدد ٢٦٢ لعام ١٩٨٠، ص ٤٢، الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة، ١٩٥٨، ص ٨٠.

(٤) سورة الانبياء: آية ٧.

عن المشاورة ليست مطلقة، بل يجب أن تكون مقيدة بأحكام الشريعة الإسلامية والتي يمكن أن تستنبط من الأدلة التي أشرنا إليها سابقاً^(١).

أما أدلة حجية الشورى، فمنها ما جاء في القرآن الكريم، ومنها ما جاء في السنة الشريفة.

قال تعالى ﴿والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾^(٢). وقال ﴿فأعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر﴾^(٣).

أما ما جاء منها في السنة، فقوله ﷺ «ما ندم من استشار ولا خاب من استخار»^(٤). وقوله عليه السلام «ما استغنى مستبد برأيه وما هلك أحد من مشورة»^(٥).

وروي عن أبي هريرة رضي الله عنه، أنه قال: لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله ﷺ، هذا بالإضافة إلى السنن الفعلية التي تدل على مشاورة رسول الله لأصحابه، منها مشورته لأصحابه في بدر والخندق ويوم الحديبية^(٦).

٢ - الوصف الشرعي للشورى :

اختلف الفقه في حكم الشورى بالنسبة للحاكم من حيث الوجوب أو الندب. هل تعتبر فرضاً محتوماً عليه، أم تُعدُّ مندوبة فحسب؟

ذهب البعض إلى أنَّ الشورى واجبة، يلزم الحاكم الأخذ بها. أما الرأي الثاني، فقد

(١) الدكتور إسماعيل البدوي: مبدأ الشورى في الشريعة الإسلامية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، (مشار إليه سابقاً)، ص ٧٥.

(٢) سورة الشورى: آية ٣٨.

(٣) سورة آل عمران: آية ٥١٩.

(٤) انظر المقاصد الحسنة للسخاوي، ص ٦٦٣.

(٥) المقاصد الحسنة، ص ٣٢٢.

(٦) الشيخ محمود شلتوت: من توجيهات الإسلام (المرجع السابق)، ص ٢٦٥.
انظر كذلك: الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ١٤٢.

الدكتور سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص ١٣١.

نهب إلى أن الشورى ليست واجبة بل مندوبة، وبالتالي لا يلزم الحاكم الأخذ بها وإن كان الأخذ بها يُعدُّ أمراً مستحسناً.

أ - الرأي الأول : الشورى واجبة :

ويستند هذا الرأي إلى ما يلي:

١. اقتران الشورى بالصلاة، وذلك بقوله تعالى ﴿والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾^(١).

فذكر الشورى بعد الصلاة وقبل الزكاة وكلاهما من أركان الإسلام وفرائضه، يدل دلالة واضحة على أن الشورى فريضة^(٢).

٢. خطاب الله لرسوله في مجال الشورى جاء بصيغة الأمر. فقوله تعالى ﴿وشاورهم في الأمر﴾^(٣). جاء بصيغة الأمر ويفيد الوجوب.

٣. قوله تعالى ﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾^(٤).

وينهب الإمام محمد عبيده إلى أن هذه الآية أقوى دلالة على الشورى من الآيتين اللتين أشرنا إليهما سابقاً. وذلك لما تفرضه هذه الآية من الدعوة إلى الخير والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو فرض على الجماعة كانوا حكاماً أو محكومين^(٥).

٤ . السنن القولية والسنن الفعلية:

(١) سورة الشورى: الآية ٣٨.

(٢) استانانا الدكتور محمد حلمي: نظام الحكم في الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق). ص ٦٦١.

انظر كذلك الدكتور عبدالحميد متولي: نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٣٤٢.

الدكتور فؤاد النادي: مبدأ المشروعية (المرجع السابق)، ص ٣٢٣.

(٣) سورة آل عمران: آية ٥١٩.

(٤) سورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٥) مشار له في الشورى وأثرها في الديمقراطية (المرجع السابق)، ص ٤٦، وينفس المعنى انظر:

الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة (المرجع السابق)، ص ٣١١.

الشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٢٨.

روي عن رسول الله ﷺ أحاديث كثيرة يحث فيها على الشورى، منها قوله «لو كنت مستخلفاً أحداً من غير مشورة، لاستخلفت ابن أم عبد»^(١).

وقوله: «ما خاب من استخار ولا ندم من استشار».

وقوله: «من أراد أمراً فشاور فيه وقضى، هدى لأرشد الأمور»^(٢).

أما السنن الفعلية في وجوب الشورى، فدالاتها هي كثرة التجاء الرسول ﷺ من استشارة أصحابه في مسائل وأمور متعددة أهمها غزوة بدر، أحد، الخندق، صلح الحديبية، وحصار الطائف.

٥. سنن الخلفاء الراشدين وسيرتهم:

سيرة الخلفاء الراشدين مليئة بالحوادث التي كان لحكم الشورى فيها الفيصل النهائي.

فاختيار أبي بكر، وخطبته بعد البيعة وتجهيز جيش أسامة وقتال أهل الردة، كلها وقائع تدل على الأخذ بالشورى والالتزام بها.

كذلك الحال وجدناه في عهد الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه، الذي كثيراً ما تشاور في إختيار الولاة وقواد الجيش، ومسألة أرض السواد، وطاعون عمواس^(٣). مثله عثمان وعلي رضي الله عنهما.

ب - الرأي الثاني : الشورى مندوبة :

كما بينا فإن هذا الرأي يرى أن مبدأ الشورى لم يرد في الفكر السياسي الإسلامي على سبيل الوجوب وإنما على سبيل التنب.

ويستدل أصحاب هذا الرأي بأن الرسول والخلفاء لم يتشاوروا في بعض المسائل ولهذا فسننهم لم تكن على سبيل الوجوب وإنما على سبيل التطيب والعمل الصالح

(١) ابن ماجه: الجزء الاول، ص٤٩، رقم الحديث ٣١٧.

(٢) الجامع الصغير للسيوطي: ص٢٦١.

(٣) استاذنا العميد سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص١٣١ وما بعدها.

المستحب، يستدلون على ذلك أيضاً من أن الماوردي لم يذكر الشورى من بين واجبات الحاكم، وهذا ما ينفي وجوب الشورى في حق الإمام^(١).

٣ - حجية الشورى :

لم يثر موضوع من مواضيع الفكر السياسي الإسلامي في مجال المبادئ الدستورية الجدل والنقاش بقدر ما أثاره موضوع قوة وحجية الشورى. هل يُعدُّ ما توصل إليه أهل الشورى ملزماً للحاكم أم لا؟ وبمعنى آخر هل يُعدُّ واجباً على الحاكم أن يعمل به، أم له الخيار في أن يأخذ أو لا يأخذ به.

اختلف أهل الفقه في هذا:

فالبعض يرى أن الحاكم مخيرٌ في قبول رأي أهل الشورى أو رفضه، لأن الشورى بالنسبة للحاكم ما هي إلا للاستشارة والتوضيح، فهي كما يقول «للإعلام لا للإلزام»^(٢).

ويدلُّ هذا الرأي على ذلك بعدم وجود نص يحتم على الحاكم الأخذ برأي أهل الشورى، فالآية الكريمة ﴿وشاورهم في الأمر﴾^(٣) يعقبها ﴿فإنذا عزمت فتوكل على الله﴾، وهي تفيد أن الرأي الأخير للحاكم لا لأهل الشورى.

هذا بالإضافة إلى الحوادث المتعددة التي يوردها هذا الرأي من تاريخ صدر الإسلام، ليسير بها على عدم التزام الحاكم برأي أهل الشورى. وأهمها عدم أخذ الرسول ﷺ برأي الصحابة في أسرى موقعة بدر، وعدم أخذ أبو بكر برأي الصحابة في قتال المرتدين وإرسال أسامة بن زيد على رأس جيش إلى الشام، وعزم عمر بن

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٤٤٢.

الدكتور إسماعيل البدوي: البحث السابق الإشارة بمجلة العلوم الإدارية، ص ٧٧.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٥٤٢ وما بعدها.

انظر كذلك: الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفات النظم الإسلامية (المرجع السابق)، ص ٦٤٢.

(٣) سورة آل عمران: آية ٥١٩.

الخطاب في مسألة أرض السواد في العراق بما يخالف رأي من أشار عليه من الصحابة^(١).

أمّا الرأي الثاني، فيرى الزام الحاكم برأي أهل الشورى ووجوب العمل به، وإلا فإنّ عكس ذلك يفقد الشورى مضمونها وجدواها^(٢).

أمّا العزم في الآية الكريمة ﴿فإذا عزم فتوكل على الله﴾، فإنها تفيد الأخذ برأي الأكثرية.

٤ - أهل الشورى :

لم يتناول القرآن الكريم تحديد أهل الشورى، وإنما جاء الأمر بالشورى عاماً، وهذا ما يتفق كما أسلفنا مع المنهج القرآني في عدم ذكر التفصيلات فيما يتعلّق بالشؤون الدستورية والإكتفاء بالمبادئ العامة. كما وإنّه يتفق وصالح الجماعة الإسلامية؛ لتكون هذه المبادئ من المرونة بما يسمح لها من ملاءمة كافة الظروف والبيئات^(٣).

وكان الرسول ﷺ يستشير من صحابته الأكثر حضوراً معه والأوفر حكمة منهم، كأبي بكر وعمر وعلي وعثمان، بالإضافة إلى السابقين الأولين في الإسلام والممتازين بخدماتهم وتضحياتهم وبصيرتهم. وعلى نهجه سار الخلفاء الراشدون.

(١) الدكتور محمد سعيد البوطي: «الشورى في الإسلام ليست دائماً ملزمة»، مقال منشور في مجلة العربي، العدد ٢٦٢ لسنة ١٩٨٠، ص ٦١. راجع أيضاً: ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، الجزء الأول، ص ١٢٤.

(٢) أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلامية (المرجع السابق)، ص ٣١٧.

(٣) ويذهب الشيخ أبو الأعلى المودودي إلى أنّه في حالة التعارض بين رأي أهل الشورى والحاكم، يلجأ إلى استفتاء الرأي العام في المسألة المختلف فيها. وهو بالتالي يقول كلمته. ومن يرفض الرأي العام رايه يحل أو يستقيل. أبو الأعلى المودودي: تدوين الدستور الإسلامي، ١٩٨٠، ص ٣٧.

لمزيد من التفصيل راجع أيضاً: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٠٢، والشيخ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٦٢.

وبدون الخوض في تفاصيل لا يتسع لها هذا المقام من الدراسة، فإننا نرى أن أهل الشورى يتكفونون من مجلسين (فئتين من الناس).

الفئة الأولى : وهم الخبراء والمختصون في كل جانب من جوانب الحياة. وبالتالي فهم غير محددين وإنما يحدّدون طبقاً للمسألة المزمع عرضها لأخذ رأيهم من الناحية الفنية فقط. وهذه المرحلة أسميناها سابقاً مرحلة الملاءمة.

أما الفئة الثانية: وهم أهل الحل والعقد، ووظيفتهم تقتصر على فحص الشرعية فقط، وهم ثابتون ومحدّدون. أي أنهم منعقدون بصفة مستمرة لتعرض عليهم المسائل ويبدون رأيهم من الناحية الشرعية (١). ولذلك فإن ما يرفع للحاكم في النهاية هو عبارة عن النتيجة النهائية لما تمخّضت عنه مشاورات كل من الفئتين بعد استكمال مرحلتي الشورى وهما الملاءمة والمشروعية.

٥ - موضوعات الشورى :

إذا كان إلتجاء الحاكم للشورى يمثل مبدأً رئيسياً من المبادئ الدستورية في الفكر السياسي الإسلامي، فما هي الموضوعات التي تدخل في نطاق الشورى؟ هل هناك مجالات محددة يختص بها أهل الشورى، كما هو الحال في الهيئات النيابية الممثلة للشعب في الأنظمة الحديثة، أم أن هذه الموضوعات ليست محددة؟

(١) يقول الأستاذ أحمد هريدي عن أهل الشورى «وهم أهل الرأي وقادة الفكر في كل جانب من جوانب الحياة، أصحاب الاختصاص والتخصص والنظر والبحث في الشؤون المختلفة، شؤون السياسة والحرب، شؤون المال والاقتصاد، شؤون الدين والعقائد، شؤون الزراعة والتجارة والصناعة، وشؤون التشريع والتنفيذ، شؤون الإدارة والتخطيط وغير ذلك كله. تعرفهم الأمة ويعرفهم الرأي العام بأثارهم وانتاجهم العلمي والفكري وتوليهم الأمة ويوليهم الرأي العام الثقة والتقدير». نقلاً عن المرحوم الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق)، ص ٧١، ٧٢.

ومزيداً من التفصيل راجع: الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٤٢. الدكتور ماجد الحلو: الإستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية (المرجع السابق)، ص ١٧٢.

بمعنى آخر، إذا كانت للهيئات النيابية في الوقت الحاضر إختصاصات واسعة، إلا أنها لا تشمل كل ما يتعلّق بشؤون الحكم. فهل يتشابه هذا مع إختصاص مجلس الشورى (أهل الشورى) أم يختلف؟

ذهب البعض إلى القول بأنّ الشورى واجبة فقط في الأمور الهامة، بينما يرى البعض الآخر أنها واجبة في كل شؤون المسلمين، ما لم يرد نص يخالف ذلك. وذلك لأنّ الشورى أصل عام من أصول الحكم.

وإنّنا نميل مع الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي إلى أنّ عدم التحديد ليس معناه العمومية. وبالتالي هناك أمور ليست من الأهمية بما يستوجب على الحاكم الإستشارة فيها، وبالتالي له كما للسلطة التنفيذية في الوقت الحاضر اتخاذ القرارات بدون الرجوع لأهل الشورى فيها^(١).

الفرع الثاني

الحرّيات العامة

جاء الإسلام ليحرّر الإنسان من العبودية، عبودية الإنسان للأصنام، عبودية الإنسان لأخيه، عبودية الإنسان للمادة. كل ذلك ليسمو به إلى مصاف الطهارة والخير، فكانت الحرّية من أهم أهداف الإسلام وقيمه.

فالإسلام والتحكّم أياً كانت صورته، نقيضان لا يلتقيان. بل أنّ كل الحرّيات والمبادئ التي يضعها ويكفلها الدين الحنيف تدعو إلى إعلان الحرب على الإستبداد والتحكّم.

فالحرّيات التي سعت وما زالت تسعى إليها كثير من الشعوب، جاء بها الإسلام

(١) الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة (المرجع السابق)، ص ٣٥٢. ولزيد من التفصيل راجع: الدكتور فؤاد النادي: مبدأ المشروعية (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.

وكفلها للفرد، ليزيد من تكريمه والحفاظ على كافة الجوانب التي تهمة وتحيط به.
ولعل أهمها الحريات الشخصية وحق الاعتقاد والتعبير، وهي الحريات المعنوية^(١).
١ - الحريات الشخصية :

إذا رجعنا إلى الفقه الدستوري الحديث، فإننا نجد أن ما يطلق على الحريات الشخصية يشمل نواح ثلاث:

حرية التنقل (الغدو والرواح)، حق الأمن، وحرمة المسكن. أما فقهاء الشريعة الإسلامية فلم يتفقوا على معنى واحد في هذا الشأن^(٢).

وجرياً مع ما أخذ به الفقه الدستوري، فإننا سنتكلم في الحريات الشخصية عن ثلاث حريات هي : حرية التنقل، حق الأمن، وحرمة المسكن.

حرية التنقل :

لقد كفل الإسلام حرية التنقل للفرد في حدود ما يقتضيه الصالح العام. لذلك فقد منع عمر بن الخطاب رضي الله عنه كبار الصحابة وأهل الرأي مغادرة المدينة إلا لولاية أو

(١) قال تعالى ﴿ولقد كرمنا بني آدم، وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً﴾ سورة البقرة: الآية ٦٣. وقال عليه السلام مخاطباً الكعبة «ما أطيب ريحك، وما أعظمك وأعظم حرمتك، والذي نفس محمد بيده لحرمة المؤمن عند الله أعظم من حرمتك، ماله ودمه». هذه هي النظرة السامية المكرمة التي ينظرها الخالق لعباده. كانت أساس منحه كافة الحقوق الإنسانية كاملة. ليست الثورة والإنقلابات، ليست المنحة والإنفاقات بل التكريم والسلام ليهديه إلى سبيل السلام ويحيطه بروح الطمأنينة والإستقرار.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدساتير (المرجع السابق)، ص ٨٢. للمزيد انظر: الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة (المرجع السابق)؛ الدكتور عبد الحكيم حسن العيلي: الحريات العامة (المرجع السابق)، ص ٦٣؛ الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق). ومن فقهاء الشريعة انظر: الأستاذ عبد الوهاب خلاف، إذ يقول «المراد من الحريات الشخصية أن يكون الشخص قادراً على التصرف في شؤون نفسه وفي كل ما يتعلّق بذاته أمناً.. وأنها معنى يتكون من حريات عدّة: حرية الذات، حرية الماوى، حرية الملك، حرية الاعتقاد، حرية الرأي وحرية التعليم. ففي تأمين الفرد على هذه الحريات كفالة الحرية الشخصية. وهذا ما قرّره الإسلام في شأن هذه الحريات، الأستاذ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ١١.

لقيادة جيش، وذلك لما يقتضيه الصالح العام في إمكانية الرجوع إليهم فيما يعرض عليه من مسائل ليساعده في إدارة شؤون الدولة^(١).

حق الأمن :

وهذا الحق هام بالنسبة لعمل الفرد واستقراره. وليس المقصود بحق الأمن منه الفرد من الإعتداء على الفرد فحسب، وإنما منع السلطة من الإعتداء عليه كذلك.

فمثلاً قاعدة «لا جريمة ولا عقوبة بغير نص»، قاعدة مقررة في الإسلام قبل تقريرها في فقه القانون الجنائي والعقابي في العصر الحديث. حيث أن الفقه الشرعي متفق على أن العقوبات في الشريعة الإسلامية لا تثبت بالرأي والقياس، وإنما بالنص فقط.

وإذا كان الإسلام قد حرص على استتباب الأمن الداخلي، فقد حرص أيضاً على صفاء الجو الدولي واستتباب الأمن الخارجي. قال تعالى ﴿فلا عدوان إلا على الظالمين﴾، وقال ﴿فمن اعتدى عليكم فاعتدوا عليه بمثل ما اعتدى عليكم﴾^(٢).

حرمة المسكن :

حرص الإسلام على إحترام حرمة المسكن وكفالتها. قال تعالى ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون، فإن لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم، وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم، والله بما تعملون عليم﴾^(٣).

(١) الطبري: تاريخ الأمم والملوك. الجزء الثالث، ص ٢٨٠. وأيضاً: ابن قيم الجوزية: الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية. تحقيق الدكتور محمد غازي، مطبعة المدنى، ص ١٨ وما بعدها.
(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الشيخ عبدالوهاب خلاص: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ١٣، ٢٣.
(٣) سورة النور الآيتين ٢٧، ٢٨. انظر في تفسير الآيتين: ابن كثير، تفسير القرآن العظيم. الجزء الثالث، ص ٢٧٨. الدكتور عبدالحكيم العيلي: الحريات العامة (المرجع السابق)، ص ٣٧٢.

٢ - الحريات المعنوية :

الحريات المعنوية، أو كما تسمى أحياناً بحريات الفكر المتعددة، فهي تشمل حرية العقيدة والديانة، وحرية الإجتماع والرأي وتاليف الجمعيات، وحرية الصحافة، وحرية التعليم والتعلم، وأخيراً حرية التقاضي^(١).

ويبدو طبيعياً بأننا لن نتناول كل هذه الحريات بالدراسة، وإنما سنقتصر على أهمها وهي حرية العقيدة وحرية الرأي.

حرية العقيدة والعبادات :

إن أهم ما يميز الشريعة الإسلامية من بين الشرائع السماوية، هي أنها نادت بحرية العقيدة، بحيث تركت لكل إنسان الحرية الكاملة في إعتناق ما يشاء من العقائد السماوية وإقامة شعائرها والمدافعة عنها في حدود النظام العام. وفي هذا يقول سبحانه وتعالى ﴿لا إكراه في الدين﴾^(٢) وقال ﴿أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين﴾^(٣).

فالإسلام لا يرى صحة العقيدة إلا إذا جاءت وليدة تفكير حر وثمرة إقناع تام، لأنها كما يقول الإمام محمد عبده، «أصل الدين وجوهره، وهي عبارة عن إذعان النفس. ويستحيل أن يكون الإذعان بالالتزام والإكراه، وإنما يكون بالبيان والبرهان». وكثيراً ما كرر رسول الله ﷺ، في كتبه التي بعث بها إلى الاقوام وأهل الكتاب الذين عاهدتهم «من كان على يهوديته أو نصرانيته، فلا يفتتن عنها وعليه الجزية».

وفي هذا يقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه في كتابه لأهل بيت المقدس عقب فتحه لها «هذا ما أعطى عمر أمير المؤمنين أهل البلاد من الامان، اعطاهم أماناً لأنفسهم ولكنائسهم وصلبانهم، ولا تسكن كنائسهم ولا تهدم ولا ينتقص منها، ولا

(١) انظر في ذلك: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (الجزء الأول) ١٩٤٦، ص ٣٧٥.

(٢) سورة البقرة : آية ٦٥٢. راجع تفسير ابن كثير، الجزء الأول، ص ١٣٠.

(٣) سورة يونس: آية ٩٩.

من خيرها ولا من صلبهم، ولا يكرهون على دينهم، ولا يضار أحد منهم^(١).

والإسلام وهو يقوم على حرية العقيدة، إنَّما يدعو إلى تحرير العقل من الخرافات والأوهام وتحريره من التقاليد والمحاكاة التي كانت تسيطر عليه قبل مجيئه. قال تعالى ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُم اتَّبِعُوا مَا أَنْزَلَ اللَّهُ، قَالُوا بَلْ نَتَّبِعُ مَا الْفِينَا عَلَيْهِ آبَاءَنَا أُولُو كَانِ آبَاؤُهُمْ لَا يَعْقِلُونَ شَيْئاً وَلَا يَهْتَدُونَ﴾^(٢)، وقال أيضاً ﴿بَلْ قَالُوا إِنَّا وَجَدْنَا آبَاءَنَا عَلَىٰ أُمَّةٍ وَإِنَّا عَلَىٰ آثَارِهِم مُّهْتَدُونَ﴾^(٣).

حرية الرأي :

كفل الإسلام إبداء الرأي، بل إننا لنجده يدعو إليه ويوجبه أحياناً. قال تعالى ﴿وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾^(٤). وقال عليه الصلاة والسلام «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان».

والإسلام لم يدع إلى إبداء الرأي والتعبير بدون ضوابط ومسؤوليات، وإنَّما أوجد له الحدود ورتب عليه الالتزامات. كل ذلك حتى لا تسود الفوضى وتقع الشحناء ويعمَّ البلاء، وهذا لا يتلاءم مع فلسفة الحكم الإسلامي، ولا يتلاءم مع المصلحة العامة^(٥).

(١) عن الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي (المرجع السابق)، ص ١٧٦. ولزبيد من التفصيل راجع: العميد سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق)، ص ١٣١ وما بعدها.

(٢) سورة البقرة: آية ١٧٠.

(٣) سورة الزخرف: آية ٢٢. ولزبيد من التفصيل انظر:

الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٥٣، وكذلك:

الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي (المرجع السابق)، ص ١٧٧.

الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٣٨٨.

(٤) سورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٥) الإمام محمود شلتوت: من توجيهات الإسلام ١٩٨٢ (المرجع السابق)، ص ٥٦٥.

قال تعالى ﴿ادع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة، وجادلهم بالتتي هي أحسن﴾^(١).

والدعوة بالحكمة معناها الموضوعية والعلم. فلا ينبغي أن يتحدث شخص عن جهل بموضوع أو تعصب لفكرة ضالة، قال تعالى ﴿وإن كثيراً ليضلون بأهوائهم بغير علم﴾^(٢)، وقال ﴿ومن الناس من يجادل في الله بغير علم ولا هدى ولا كتاب منير﴾^(٣). وإبداء الرأي في الإسلام يختلف حسبما إذا كان الرأي متعلقاً بأمر من الأمور الدنيوية، أو متعلقاً بأمر من الأمور الدينية.

ففي الأمور الدنيوية، تكفل حرية إبداء الرأي للأفراد، ولكن في حدود الحكمة والموعظة الحسنة. وهذا معناه ألا يكون قاذفاً أو ساباً أو داعياً لفتنة.

أما في الأمور الدينية، فلكل مجتهد في غير موضع النص أن يجتهد برأيه في حدود الاسس العامة لهذه الشريعة. فقد جاء في السنة الشريفة، أن كل مجتهد مأجور: إن أخطأ فله أجر، وإن أصاب فله أجران. فالثواب على الاجتهاد، سواء أدى إلى خطأ أو صواب إنما هو دليل على تقدير الإسلام للرأي وإقراره بهذا الحق^(٤).

هذا وإذا كان التعرف على النظام الإسلامي للحكم لا يتم عن طريق مصادر التشريع الأصلية ألا وهي القرآن والسنة فقط، وإنما أيضاً في أعمال الخلفاء الراشدين، فإن وقائع التاريخ الإسلامي في ذلك متعددة كما بيناه ونؤكد دائماً^(٥).

(١) سورة النحل: آية ٥٢١.

(٢) سورة النحل: آية ١١٩.

(٣) سورة الحج: آية ٨.

(٤) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٣٨.

الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ نظام الحكم (المرجع السابق)، ص ٢٨١.

(٥) مثل ما ذكر عن عمر بن الخطاب أنه قال مرة في إحدى خطبه «أيها الناس من رأى منكم في اعوجاجاً فليقومه. فقام رجل وقال: والله لو رأينا منك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا. فقال عمر الحمد لله الذي جعل في هذه الأمة من يقوم عمر بسيفه». كذلك قول رجل إعرابي لعمر بن الخطاب أتق الله يا عمر. فقال آخر: المثل أمير المؤمنين يقال هذا الكلام؟ فأجاب عمر لا خير فيكم إن لم تقولوها، ولا خير في إن لم اسمعها. هذه الأمثلة وغيرها كثير، للمزيد راجع الدكتور سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب (المرجع السابق).

الفرع الثالث

العدالة

إذا كانت الشورى تُعدُّ فيما يرى علماء الفقه الإسلامي المبدأ الأول الذي يقوم عليه نظام الحكم في الإسلام، فإنَّ للعدالة فيما يرون، المكان الثاني^(١).

فالشريعة الإسلامية مبناها وأساسها العدل، ولهذا فقد شمل القرآن الكريم من الآيات ما زاد الكثير عن الآيات التي تعرّضت لمبدأ الشورى.

قال تعالى ﴿ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا، اعدلوا هو أقرب للتقوى﴾^(٢). وقال ﴿وإذا قلتم فاعدلوا ولو كان ذا قربى﴾^(٣)، وقال ﴿فلا تتبعوا الهوى أن تعدلوا﴾^(٤)، وقال ﴿إنَّ الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذي القربى﴾^(٥)، وقال ﴿إنَّ الله يأمركم بأن تؤدّوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل﴾^(٦).

فكل هذه الآيات وغيرها تحضُّ على العدالة. ليست عدالة القضاء فحسب، بل عدالة الحكم. وعدالة الحكم فيما يعرفها علماء الفقه الإسلامي هي: الأحكام والتصرّفات التي تُعنى باسعاد الأمة، وتعمل على تحقيق مصالحها وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية وأصولها العامة. غير متأثرة بالأهواء والشهوات^(٧).

(١) الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق)، ص ٦٦٢.

الدكتور حامد ربيع : سلوك المالك في تدبير الممالك (تحقيق)، ص ٤٥١.

(٢) سورة المائدة: آية ٨.

(٣) سورة الأنعام: آية ٢٥١.

(٤) سورة النساء: آية ٥٣١.

(٥) سورة النحل: آية ٩٠ ، راجع تفسير ابن كثير، الجزء الثاني، ص ٥٨٢.

(٦) سورة النساء: آية ٥٨.

(٧) الدكتور عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام (المرجع السابق)، ص ٦٣٧، وانظر

كذلك:

الدكتور حامد ربيع: علم النظريات السياسيّة (مذكّرات)، ص ١٩٨٠، ص ١٩٩.

الدكتور حامد ربيع: سلوك المالك في تدبير الممالك (تحقيق)، ص ٦٥١.

فعدالة الحكم إذن ليست شرطاً مرتبطاً بصلاحيّة الممارسة القياديّة فحسب، وإنما هي شرط أيضاً للبقاء فيها في جميع مراحلها. وهي ليست قاصرة على الحاكم، بل على من يختار هذا الحاكم، ألا وهم أهل الحل والعقد، أو كما يسمّيه البعض بأهل الإختيار^(١).

ويذهب الدكتور عبدالحميد متولي إلى أنّ العدالة ذات صبغة نسبيّة، وأنّ معاييرها تختلف باختلاف ظروف كل زمان ومكان، وإنّ ما يُعدّ موافقاً للعدل في زمان، قد يُعدّ مخالفاً له في زمان آخر^(٢).

فمفهوم العدالة في ميدان القضاء يختلف عن مفهومه في ميدان الحكم والإدارة. فهي في الميدان الأول مطلقة، أمّا في ميدان الحكم والإدارة، فهناك إعتبار هام ألا وهو المتّصل بحسن سيرة أناة الحكم والإدارة، ممّا يجعل من مفهوم العدالة فيه أكثر نسبيّة^(٣).

وعلى أي حال، فإنّ الفكر السياسي الإسلامي ينظر إلى مبدأ العدالة على أنّه جوهر نظام القيم السياسيّة. وهو حقيقة كليّة تمثّل النظام السياسي الإسلامي، وتسيطر على سلوك الحاكم والمحكوم، مسلماً كان الثاني أو غير مسلم، معاهداً أو عدواً^(٤). قال

(١) في التفرقة بين أهل الحل والعقد وأهل الإختيار. انظر: المرحوم الدكتور محمود حلمي: نظام الحكم الإسلامي (المرجع السابق)، ص ٧١.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي (المرجع السابق)، ص ٢٧٠.

(٣) لنظر عكس ذلك: الدكتور مصطفى كمال وصفي: مصنفة النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص ٤٤. كذلك الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسيّة والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٦. ويورد الدكتور عبدالحميد متولي مثلاً في التاريخ السياسي الإسلامي بشأن نسبيّة العدالة، فيشير إلى ما نكر عن الخليفة عمر بن الخطاب عندما أراد أن يقتضي من أحد الولاة لأنّه ضرب رجلاً مائة سوطاً بغير حق. فقال للرجل قم فاقتصم منه (أي من الوالي) فقام عمر بن العاص وبينّ لعمر، أنّه وإن كان ذلك الأمر بالقصاص مما يتفق والعدالة، إلّا أنّه لا يتفق مع مقتضيات حسن سير أناة الحكم والإدارة، ثم قال لعمر بن الخطاب - دعنا فنرضه - فوافق عمر وتراضوا على ملّتي بيننا.

(٤) راجع في ذلك: الدكتور حامد ربيع: سلوك المالك في تدبير الممالك (تحقيق) المرجع السابق، ص ٦٥١.

أبو الأعلى المودودي: الحكومة الإسلاميّة (المرجع السابق)، ص ٣١٩.

تعالى ﴿ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا، اعدلوا هو أقرب للتقوى، واتقوا الله إن الله خبير بما تعملون﴾ (١)، ويقول الرسول عليه السلام «من أذى نميّاً فأنا خصمه يوم القيامة».

الفرع الرابع

المساواة

يعتبر مبدأ المساواة من أسس المبادئ الدستورية في الفكر السياسي الإسلامي، بل أصل هام من أصول العلاقات الإنسانية بصفة عامة، فالناس جميعاً متساوون في الحقوق والواجبات، لا فرق بين أبيض وأسود، ولا غني ولا فقير، ولا حاكم ولا محكوم. قال رسول الله ﷺ «لكم لآدم وأدم من تراب، إن أكرمكم عند الله أتقاكم، ليس لعربي فضل على أعجمي، ولا لأعجمي على عربي، ولا أحمري على أبيض، ولا أبيض على أحمري إلا بالتقوى» (٢)، وقال «الناس سواسية كأسنان المشط، ولا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى».

ويقول سبحانه وتعالى ﴿يا أيها الناس إننا خلقناكم من ذكرٍ وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا، إن أكرمكم عند الله أتقاكم﴾ (٣).

وتقرير الإسلام لمبدأ المساواة جاء مطلقاً. فهو يشمل المساواة أمام القانون والقضاء، المساواة في الحقوق والواجبات، كما يتناول المساواة أمام الله (٤).

= الدكتور محمد يوسف موسى: الإسلام ومشكلاتنا الحاضرة (المرجع السابق)، ص ١٢١.

الإمام محمود شلتوت: الإسلام عقيدة وشريعة (المرجع السابق)، ص ٥٦٥.

(١) سورة المائدة: آية ٨.

(٢) الترمذي: الجزء الخامس، ص ٣٨٩.

(٣) سورة الحجرات: آية ٣١.

(٤) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٧. ولزيد من

التفصيل راجع الدكتور عبد الحكيم العيلي: الحريات العامة (المرجع السابق)، ص ٢٧٠.

الدكتور القطب محمد القطب طلبة: الإسلام وحقوق الإنسان. دراسة مقارنة، ١٩٧٦، ص ٤٥٣.

ولكن المساواة بين الأفراد لا تعني المساواة المطلقة المجردة. فهي لا تعني وحدة المعاملة بقدر ما تعني تنظيمًا للفرص. ولهذا إذا كان هناك أمور تخرج عن معنى وحدة المعاملة، فليس معناه إخلالاً بمبدأ المساواة^(١).

يقول تعالى ﴿أَفَمَن كَانَ مُؤْمِنًا كَمَن كَانَ فَاسِقًا، لَا يَسْتَوُونَ﴾^(٢).

هذا وبقية نظام الحكم في الإسلام على تلك المبادئ الأساسية تتضح معالم هذا الدين العالمي وأهداف الدولة الإسلامية وواجبات الحاكم من خلالها وعلى ضوءها ووسائل ضمان تنفيذها.

المطلب الثالث

وظائف ومهام الدولة الإسلامية

الإسلام كما ذكرنا دين ودولة، عقيدة وشريعة، ومنهاج متكامل يحدّد علاقة الإنسان بربه وعلاقة الإنسان ببني جنسه حاكمًا كان أم محكومًا. فهو كما يقول ابن تيمية «جماع للسياسة العادلة والولاية الصالحة»^(٣).

وظائف ومهام الدولة الإسلامية متعدّدة، والتعدّد مصدره كميّة نشأة هذه الدولة وأسسها وعناصرها وأهدافها، وبصفة عامة في طبيعتها. لكن المتنبّع لهذه الدراسة يجد أنّ هناك وظيفة أساسية يجب على الدولة الإسلامية أن تؤدّيها وتحرص على ضمان أدائها وهي: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والجهاد، وتوفير التعليم، والعناية به، وإقامة العدل ورد الظالم، وتحقيق الأمن الداخلي والتكافل الاجتماعي. وهي في عموميتها تأتي تحت مظلة السياسة الشرعية التي تهدف إلى تدبير الشؤون العامة للدولة الإسلامية بما يكفل تحقيق المصالح العامة ودفع المضار بما لا يتعدّى حدود الشريعة وأصولها الكلية.

(١) الدكتور نعيم عطية: مبادئ الحريات العامة، ١٩٧٨، ص ٦٣.

(٢) سورة السجدة: آية ١٨.

(٣) ابن تيمية (تقي الدين بن تيمية)، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة، بيروت، ص ٥.

الفرع الأول

الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر

يعتبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من أهم واجبات وفروض الدولة الإسلامية لما يتضمّنه من جوانب وأبعاد رئيسية تتصل بوجود الإنسان وكرامته وعلاقته بغيره من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين.

ولقد وردت الدعوة إلى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر بصورة عامة شاملة تحقّق العلاج والصلاح للراعي والرعية سواء كانت هذه الدعوة مصدرها القرآن الكريم أو السنة النبوية الشريفة^(١).

قال تعالى ﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون﴾^(٢).

وقال تعالى أيضاً ﴿الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر...﴾^(٣). بل أنّ الله سبحانه وتعالى ربط بين علو الأمة الإسلامية وتقويمها وصلاحها بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لما فيهما من معانٍ عميقة ومؤثرة في حياة الإنسانية الفردية والجماعية. قال تعالى ﴿كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله﴾^(٤).

وفي الحديث الشريف يقول رسول الله ﷺ «أنّ الله لا يعذب العامة بعمل الخاصة حتى يروا المنكر بين ظهرانيهم وهم قادرون على أن ينكروه، فلا ينكروه».

والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مرتكز من مرتكزات التشريع والتنفيذ والقضاء تؤدّي مراعاته إلى صلاح العمل، وإمهاله إلى فساد. لأنّه مرتبط كل الارتباط ليس بسلوك الدولة كمجموعة، بل بسلوك الفرد أيضاً وإحساسه بالمسؤولية تجاه

(١) الأستاذ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٨٤، ص ١٧.

(٢) سورة آل عمران: آية ١٠٤.

(٣) سورة الحج: آية ١٤.

(٤) سورة آل عمران: آية ١١٠.

غيره وانعكاسه أيضاً على مفهوم الحق والحرية في الدولة الإسلامية، ومدى التزام هذه الدولة تجاه الأفراد.

والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كما هو مرتكز لتصرفات مختلفة تصلح بالأخذ به وتفسد بتركه، فهو أيضاً عملية مركبة ومستمرة ومتكاملة لا يجوز تبنيها في نشاط معين وتركها في نشاط آخر. لذلك يجب على الأفراد أن يختاروا من بينهم جماعة تسهر على تنفيذ هذا المبدأ وتوقف من يجاوزه عمداً أو تقصيراً^(١).

الفرع الثاني.

الجهاد

اتفق علماء المسلمين على أن الدولة الإسلامية إنما تعتمد في تكوينها على الوحدة الدينية، وأن جميع المسلمين هم أمة واحدة وإن اختلفوا في اللغة أو الجنس أو النظام السياسي الذي ينتمون إليه. فوحدة الدين هي الأساس. أما الاختلاف بين هؤلاء العلماء فكان في أساس العلاقة بين الدولة الإسلامية وغيرها.

فمنهم من يرى أن الإسلام يأمر بدعوة الغير إلى أن يدينوا به، وهذه الدعوة لها صورتان، دعوة باللسان، ودعوة بالسنان.

ومنهم من يرى أن أساس علاقة الدولة الإسلامية بغيرها لا تغاير ما تقرره قواعد القوانين الدولية أساساً لعلاقات الدول المعاصرة^(٢).

- الرأي الأول :

يرى هذا الرأي أن الإسلام دين عالمي أرسل للناس كافة ليدينوا به عن طريق الدعوة هذه الدعوة تبدأ باللسان، وإن لم يتحقق منها تنتهي بالسيف والقتال إلى أن يسلموا، أو يعطوا الجزية. أما قبل ذلك فلا تجوز مسالمتهم ولا يحل الكف عن قتالهم

(١) الدكتور عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية (المرجع السابق)، ص ١٢.

(٢) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٦٥.

إلا للضرورة. وفي كل الأحوال يجب أن تقدر الضرورة بقدرها. ويحتج أصحاب هذا الرأي بالأدلة التالية :

١ - أن أمر الله سبحانه وتعالى للمسلمين بالقتال جاء مطلقاً بغير شرط أو قيد. قال تعالى ﴿ كتب عليكم القتال وهو كره لكم وعسى أن تكرهوا شيئاً وهو خير لكم ﴾ (١). وقال تعالى ﴿ فليقاتل في سبيل الله الذين يشرون الحياة الدنيا بالآخرة ﴾ (٢). وقال تعالى ﴿ يا أيها النبي حرّض المؤمنين على القتال ﴾ (٣). وقال تعالى ﴿ ... وقاتلوا المشركين كافة كما يُقاتلونكم كافة واعلموا أن الله مع المتقين ﴾ (٤).

٢ - إن الأمر بقتال الناس إنما جاء للدخول في الإسلام، وعليه يقول عليه السلام «أمرت أن أقاتل الناس حتى يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله ويقيموا الصلاة ويؤتوا الزكاة فإذا فعلوا ذلك عصموا مني دماءهم وأموالهم».

وعلى ذلك يرى أصحاب الرأي الأول أن الجهاد أساس السياسة الخارجية للدولة الإسلامية، وهو فرض إذا بدء بالقتال، وفرض كفاية إذا لم يبدأ القتال. وإذا لم يقم به أي من أفراد الأمة كانت كلها أئمة^(٥).

- الرأي الثاني :

يرى هذا الرأي أن أساس علاقة الدولة الإسلامية بغيرها من الدول، لا يختلف عما تقرره قواعد القانون الدولي العام الوضعية. وإن الإسلام يجنح للسلم لا للحرب وإنه لا يجيز قتل النفس لمجرد أنها تدين بغير الإسلام. ولا يجوز القتال إلا دفاعاً لعدوان أو حماية للدعوة.

ويحتج هذا الرأي بالأدلة التالية :

-
- (١) سورة البقرة: آية ١٢٦.
 - (٢) سورة النساء: آية ٧٤.
 - (٣) سورة الأنفال: الآية ٦٣.
 - (٤) سورة التوبة: الآية ٣٦.
 - (٥) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق) ص ٦٨.

١ - ان آيات القتال في القرآن الكريم مبينة السبب الذي من أجله أمر بالقتال وهي لا تخرج عن سببين: دفع الظلم أو قطع الفتنة وحماية الدعوة. قال تعالى ﴿وقاتلوا في سبيل الله الذين يقاتلونكم ولا تعتدوا إن الله لا يحب المعتدين واقتلوهم حيث ثقفتموهم وأخرجوهم حيث أخرجوكم والفتنة أشد من القتل ولا تقاتلوهم عند المسجد الحرام حتى يقاتلوكم فيه فإن قاتلوكم فاقتلوهم كذلك جزاء الكافرين فإن إنتهوا فإن الله غفور رحيم وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين لله فإن إنتهوا فلا عدوان إلا على الظالمين﴾ (١). وقال تعالى ﴿وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين كله لله فإن إنتهوا فإن الله بما يعملون بصير﴾ (٢).

٢ - ليس القهر والإكراه وسائل دعوة. فالدين أساسه الإيمان وإعتقاد بالقلب وليس بالقهر والسيف، لهذا يقول سبحانه وتعالى ﴿لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي﴾، ويقول سبحانه وتعالى ﴿أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين﴾.

٣ - من المتفق أنه لا يجوز قتل النساء والأطفال والرهبان والشيخ والكبار لأنهم ليسوا من المقاتلين. وما دامت هذه الفئة قد استثنيت لعدم احتمالهم قتال المسلمين فإن قتال الغير مرتبط بالعدوان والفتنة دعاً لعدوانه. ولو قيل أن القتال لاكراه الغير على الإسلام لما استثنيت هذه الفئة.

وعلى ذلك يرى أصحاب الرأي الثاني أن أساس السياسة الخارجية للدولة الإسلامية مع الغير حتى مخالفيهم في الدين هو السلم وما الحرب إلا وسيلة تلجأ إليها الدولة الإسلامية، عندما يعتدي عليها أو تعرقل دعوتها أو يفتن من تبعها. وإن دعوة غير المسلمين إلى الإسلام فرض كفاية على الأمة الإسلامية إذا قام بها البعض سقطت عن الباقي. أما إذا لم يقم بها أحد من الأمة كانت كلها آثمة.

وخلاصة الرأيين السابقين أن الأول منهما يرى أن الجهاد فرض على الكافة، لأنه طريق من طرق الدعوة الإسلامية، وأن على غير المسلمين أن يدينوا بالإسلام طوعاً بالحكمة والموعظة الحسنة أو كرهاً بالغزو والجهاد.

(١) سورة البقرة: الآيات (١٩٠، ١٩١، ١٩٢، ١٩٣).

(٢) سورة الانفال: الآية ٣٩.

أما الرأي الثاني فيرى أن الجهاد مشروع لحماية الدعوة الإسلامية، ودفع العدوان عن المسلمين، فمن لم يقاوم الدعوة أو يعتدى على المسلمين لا يحل قتاله، وتبديل سكينته وإستقراره فوضى وإضطراباً^(١).

ونحن من جانبنا نؤيد الرأي الثاني القائل بأن السلم أساس العلاقة بين الدولة الإسلامية وغيرها من الدول والجماعات. وأن القتال لم يفرض الا لصدّ عدوان أو منع فتنة.

يقول ابن تيمية «وإذا كان أصل القتال المشروع هو الجهاد، ومقصوده هو أن يكون الدين كله لله وأن تكون كلمة الله هي العليا، فمن منع هذا قوتل باتفاق المسلمين، وأمّا من لم يكن من أهل الممانعة والمقاتلة كالنساء والصبيان والراهب والشيخ والكبير والأعمى والزمن «المقعد الذي لا يستطيع أن يمشي، ونحوهم فلا يقتل عند جمهور العلماء إلا أن يقاتل بقوله أو فعله»^(٢).

الفرع الثالث

توفير التعليم وتطويره وتنظيمه

اهتم الإسلام بالعلم والتعليم اهتماماً ملحوظاً، وأولاهما عناية فائقة. وأكبر دليل على ذلك أنّ الآية الأولى التي أنزلت من القرآن الكريم على النبي ﷺ كانت متضمنة الدعوة إلى القراءة. قال تعالى ﴿إقرأ باسم ربك الذي خلق، خلق الإنسان من علق، اقرأ وربك الأكرم، الذي علّم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم﴾^(٣).

هذا وقد أوجب الإسلام على الدولة دعم التعليم، وتسهيل السبل والوسائل الكفيلة بانتفاع الجميع منه، بل جعله إلزامياً على الأفراد وحقاً لهم في مواجهة الدولة.

(١) الأستاذ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق) ص ٦٠٦.

(٢) تقي الدين ابن تيمية: السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة للطباعة والنشر، بيروت، ص ٢١٥.

(٣) سورة العلق.

لا فرق بين أحد وآخر، ولا بين رجل وإمرأة، أو بين حر وعبد، أو كبير وصغير. يقول عليه الصلاة والسلام «طلب العلم فريضة على كل مسلم»، لذلك على الدولة الإسلامية أن تتولى نشر الثقافة والعلوم المختلفة التي تؤدّي إلى ازدهار الحضارة وزيادة العمران.

وحيث أن الإسلام يتميّز بأنه دين ودولة، فإن ربط التعليم بالحضارة، وبقاء الدولة، وزيادة قوتها مرتبط بحفظ هذا الدين وضمان العمل بأحكامه^(١).

وتحقيقاً للسياسة العلمية أقامت الدولة الإسلامية في شتى عصورها مراكز ومدارس للثقافة والعلوم تأكيداً لالتزامها بكفالة حق العلم^(٢).

والتعليم يرتبط بالمعرفة التي دعا الإسلام إلى الأخذ بها وتمكين الأفراد من تحصيلها في شتى صورها أيّاً كان مصدرها، لا فرق في ذلك بين مسلم أو غير مسلم، أو بلد وبلد، أو بين ثقافة وأخرى. وفي ذلك يقول النبي ﷺ «الحكمة ضالة المسلم فحيث وجدها فهو أحقّ بها». ويقول «تعلموا العلم ولو في الصين»^(٣).

وإذا كان على الدولة الإسلامية الاهتمام بالعلم والتعليم وفتح باب المعرفة للجميع دون استثناء وتوفير السبل الكفيلة بتحقيق ذلك، فإنّ للدولة تنظيم هذا التعليم. وتنظيم التعليم ليس معناه الانتقاص منه، بل اختيار الأصلح وإعطائه الأولوية واستبعاد المحظورات والعلوم المذمومة^(٤).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٩٤.

(٢) انظر الدكتور حسن إبراهيم: تاريخ الإسلام، الجزء الرابع، ص ٢٢٤.

(٣) عن عبدالحكيم حسن العيلي: الحريات العامة في الفكر والنظم السياسية في الإسلام، دار الفكر العربي، ١٩٧٤، ص ٤٥٤.

(٤) أسباب الذم في بعض العلوم ثلاثة: أن يكون العلم مؤدياً إلى ضرر، إمّا لصاحبه أو لغيره كالسحر. قال تعالى ﴿فَيَتَعَلَّمُونَ مِنْهَا مَا يَفْرِقُونَ بَيْنَ الْمَرْءِ وَزَوْجِهِ﴾. أن يكون العلم ضاراً بصاحبه غالباً كعلم النجوم. أن يكون العلم غير مفيد مطلقاً. يقول عليه السلام «نعوذ بالله من علم لا ينفع».

الفرع الرابع

إقامة العدل ورد المظالم

يتولى السلطة القضائية في الإسلام رجال القضاء. وقد احتلت هذه الوظيفة مكانة هامة في التاريخ الإسلامي بسبب المهمة الدقيقة الملقاة على من يتولاها من ناحية وخصائص القضاة المميزين في تاريخ القضاء الإسلامي نظراً لروح العدالة التي إشرأبت بها نفوسهم فأرسوا أعمق مبادئ العدالة والنزاهة والحيدة من ناحية أخرى. وقد عبر رسول الله ﷺ عن مدى دقة وخطورة هذه الوظيفة في أحاديث متعدّدة، منها قوله عليه السلام «القضاة ثلاثة، واحد في الجنة، واثنان في النار، فأما الذي في الجنة فرجل عرف الحق ففضى به، وأما الرجل الذي عرف الحق فجار به في الحكم فهو في النار، ورجل قضى للناس على جهل فهو في النار» (١). وقوله ﷺ «من جعل قاضياً بين الناس فقد ذبح بغير سكين» (٢).

والقضاء في الإسلام من الولايات العامة التي لا يصلح لمباشرتها إلا من استوفى شروطاً معينة ذكرها الماوردي في سبعة:

١ - الذكورة والبلوغ: أما الذكورة فلقوله تعالى ﴿الرجال قوامون على النساء﴾، أما البلوغ فلأنّ غير البالغ لا يؤخذ بقوله على نفسه، ومن باب أولى لا يؤخذ بحكمه على غيره.

٢ - التمييز والفتنة لا يتطلّب القضاء مَن يتولاه التمييز فقط بل يجب أن يتّسم بالفتنة والذكاء ليستطيع إيضاح ما يشكّل وفصل ما يعضل.

٣ - الحرّية.

٤ - الإسلام.

٥ - العدالة.

٦ - سلامة الجسم والحواس بالقدر الذي يمكنه من أداء وظيفته.

(١) رواه أبو داود والترمذي

(٢) رواه الترمذي.

٧ - الاجتهاد بشروطه المعروفة، لأن القاضي مضطر للاجتهاد حتى يستطيع أن يفصل فيما يعرض عليه من أمور. ومع ذلك ونظراً لأنه يصعب كثيراً أن تتوافر في المرشحين شروط الاجتهاد فقد أجاز البعض تولي من لا تتوافر فيه شروط الاجتهاد لولاية القضاء ومنهم الإمام الغزالي (١).

لقد روعي في الحكومات الدستورية المعاصرة أن يكون رجال القضاء غير رجال التشريع تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أن هذا المبدأ لم يكن معمولاً به في صدر الإسلام، حيث كانت السلطة التشريعية والسلطة القضائية مناطة بالخليفة، أو من يعهد له الخليفة بوظيفة القضاء، حيث كان رجال القضاء من المجتهدين الذين لهم السلطة التشريعية وكان دستورهم هو كتاب الله والسنة الصحيحة. والقاضي في الإسلام هو قاض عام النظر خاص العمل في منطقة وفترة معينة (٢).

فعمل القاضي العام لا يقتصر على الفصل في المنازعات بين الخصوم وإنما يشمل عمله إثبات الولاية على معدومي الإرادة وناقصيها، والحجر على من يرى الحجر عليه لسفه أو إفلاس، والنظر في الأوقاف لحمايتها وإستثمارها وتنفيذ الوصايا والنظر في مسائل الزواج والطلاق والنسب وإقامة الحدود بطلب من الغير إذا كان الحق المعتدى عليه من حقوق العباد ومن غير طلب إذا كان من حقوق الله (٣).

وإلى جانب القضاء العادي في الإسلام، نشأ قضاء مميز حظي بأهمية كبيرة بسبب طبيعة المنازعات والمسائل الذي تمتد ولايته إليها ألا وهو قضاء المظالم.

وقضاء المظالم في الإسلام لم يتميّز بطبيعته المزدوجة، التي تجمع بين القضاء والتنفيذ فحسب، بل أنّ أهم ما تميّز به هذا النظام بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة ممن قد يعجز القضاء العادي عن إخضاعهم لحكم القانون. لهذا

(١) الإمام أبو حنيفة، أجاز للمرأة أن تقضي فيما تصح به شهادتها. أما ابن جرير الطبري، فقد أجاز قضاءها في كل الأحوال. انظر العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٣٤٩.

(٢) الشيخ عبدالوهاب خلاف: السياسة الشرعية (المرجع السابق)، ص ٤٩.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٤٠.

فإنَّ نظام المظالم في الدولة الإسلامية، وكما يقول أستاذنا العميد الطماوي قريب الشبه إلى حدٍ كبير من نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث^(١)

الفرع الخامس

الأمن الداخلي والتكامل الاجتماعي

السياسة العادلة لأي أمة هي تدبير شؤونها الداخلية والخارجية بالقوانين والأنظمة التي تكفل لأفرادها وجماعاتها الأمن والاستقرار والمساواة بينهم لتحقيق مصالحها ومصالحهم على نحو متكامل.

والدولة إذاً تقوم على مبادئ رئيسية أرساها القرآن الكريم، وفصلها ووضّحها رسول الله ﷺ، وتلك الأحكام الشرعية التي تستقي من المصادر الشرعية المتفق عليها، إنّما توفّر لكل فرد فيها الحياة الإنسانية الكريمة الآمنة.

والأمن الذي تتكفل به الدولة الإسلامية ذو أبعاد مختلفة.

- أمن جماعي مضمونه الاستقرار والمساواة والعدالة بين الناس... قال تعالى ﴿وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل﴾^(٢)، وقال ﴿إنما المؤمنون إخوة﴾^(٣).

- وأمن اقتصادي مرتكزاته إباحة ما يقتضيه تبادل الحاجات بين الأفراد ودفع الضرورات. فأحلّ البيع والإجارة والرهن وغيرها من العقود. قال تعالى ﴿يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم﴾^(٤). ودعا الإسلام رعاياه إلى المساهمة بقسط معين من أموالهم مقابل تمتّعهم بحقّين: أحدهما أمانهم على أنفسهم وأموالهم، وثانيهما تمتّعهم باستغلال مرافق

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٤٧. انظر أيضاً الدكتور عبدالغني بسيوني: النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي - الدولة الحكومة والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٥٩.

(٢) سورة النساء: الآية ٥٨.

(٣) سورة الحجرات: الآية ١٠.

(٤) سورة النساء: الآية ٢٩.

الدولة في سبيل تزكية هذه الاموال وتنميتها والمحافظة عليها. قال تعالى ﴿خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم بها﴾ (١)، وقال ﴿والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم﴾ (٢).

وحيث تلتزم الدولة بضمان الامن الاجتماعي والامن الاقتصادي بجوانبها المتعددة، إنّما تقيم نظاماً اجتماعياً متكاملأً ومتكافلاً يحقق العدالة الاجتماعية بين الناس. تلك العدالة التي أشار إليها المفكّرون في معرض الحديث عن اشتراكية الإسلام (٣).

يتبين لنا مآ سبق ايجازه عن بعض الوظائف الأساسية للدولة الإسلامية أنّ حدود التزام هذه الدولة وواجباتها تجاه الافراد من ناحية أولى، والدول الاخرى من ناحية ثانية، لا يفسرها مذهب فردي أو اشتراكي وإنّما الذي يفسرها هو طبيعة الإسلام ومبادئه وأهدافه على النحو الذي سبق بيانه في هذا البحث.

(١) سورة التوبة: الآية ١٠٣.

(٢) سورة الذاريات: الآية ١٩.

والجزية فرضت على غير المسلمين كما فرضت الزكاة على المسلمين مقابل تمتعهم بحقهم في الامان على انفسهم لأنهم ينتفعون كذلك بمرافق الدولة الإسلامية كما ينتفع بها المسلمون.

(٣) الدكتور مصطفى السباعي: اشتراكية الإسلام، القاهرة، ١٩٥٩.

الفصل السادس

الدولة القانونية

توصف الدولة بالقانونية ما دامت تخضع للقانون بغض النظر عن شكلها الدستوري، وتبقى كذلك إلى أن يهدر مبدأ الشرعية لتتحول إلى دولة بوليسية التي لا ضمان لبقائها إلا البطش واستمرار استسلام الشعب المحكوم^(١).

ويقضي مبدأ الشرعية (المشروعية) سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم له، ليرد أي منهما إلى جادة الصواب كلما خرج عن حدوده عمداً أو تقصيراً.

هذا المبدأ بطبيعته مع ما يرتبه من آثار يختلف عن مشروعية السلطة التي يكفي لتحقيقها أن تسند السلطة إلى رضا المحكومين وقبولهم إياها، سواء كان مصدر هذا القبول التصور الآلهي وفقاً للنظريات الثيوقراطية، أم إرادة الجماعة تبعاً لمنطق النظريات الديمقراطية^(٢).

وعلى هذا لا يوجد هناك تلازم بين مشروعية الدولة - الدولة القانونية -

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

Jean Rivero: droit administratif. Dalloz. Dixieme ed. Paris, 1983, p. 14.

L. Duguit: Traite de droit constitutionnel. Tome I. Paris, 1928, p. 288.

الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٢؛ الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجية التحررية وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، حقوق عين شمس، العدد الأول، ١٩٧٥، ص ٢٣٣؛ الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ١٨٠.

(٢) الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٩.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٩٣.

ومشروعية السلطة، خاصة في حالة ممارسة الحاكم لسلطته، مستنداً إلى المصدر الألهي الشيوقراطي كما عرضناه سابقاً، وبدت سلطته مطلقة وبلا حدود واختفى مبدأ الشرعية أو نظام الدولة القانونية.

أما حيث تقوم السلطة على أساس قبول المحكومين، ورضاهم مع تقيد الهيئات الحاكمة في الدولة بالقانون، فإننا نكون أمام مشروعية السلطة والدولة معاً^(١).
ولإلقاء الضوء على هذا الموضوع، سوف نعرض للنظريات التي تفسر خضوع الدولة للقانون في مبحث أول، ثم مقومات الدولة القانونية في مبحث ثانٍ.

المبحث الأول

النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون

يتفق أغلبية فقهاء القانون والسياسة على ضرورة خضوع الدولة للقانون، ليتقيد به الحاكم مثلما يتقيد به المحكوم. إلا أن هذا الإتفاق يقابله خلاف في تفسير وتبرير هذا الخضوع. هذا الخلاف تحمله لنا نظريات ثلاث: نظرية الحقوق الفردية، ونظرية التحديد الذاتي، ونظرية التضامن الإجتماعي.

المطلب الأول

نظرية الحقوق الفردية

Theorie de droit individuels

تقوم نظرية الحقوق الفردية على تمجيد الفرد وإعتباره أساس ومحور النظام السياسي. وبالتالي فالسلطة ما هي إلا أداة لخدمته وتحقيق وضمأن حرياته. فالفرد بحقوقه وحرياته الطبيعية هو الغاية من كل نظام سياسي؛ لأنَّ الحقوق أصلية وسابقة على الدولة.

(١) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٠.
الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ الشرعية (المرجع السابق)، ص ٥.

أما إذا أرادت الدولة أن تنظّم الفرد وتحدّ من حرياته فيجب ألاّ تتوسّع في ذلك، وإلاّ فقدت مبررات وجودها وهي حماية الفرد والحفاظ على حرياته.

لقد وجدت هذه النظرية صدقاً واسعاً لدى كل من رجال الثورة الأمريكية والفرنسية فضمّنها إعلاناتها.

لقد تضمّنها إعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام ١٧٧٦ عقب مؤتمر فيلادلفيا، ثم صيغت في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧. لقد تقرّر في الإعلان أنّ «من الحقائق الثابتة أنّ كل الناس خلقوا متساوين، لهم منذ ميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في أن يكونوا أحراراً، والحق في التطلّع إلى السيادة، ولم توجد الحكومات إلاّ لضمان ممارسة هذه الحقوق».

أما الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩، فقد ردّد نفس المعنى ليؤكد أنّ هدف النظام السياسي هو المحافظة على حقوق الأفراد الطبيعية والثابتة.

فالدولة لا تخلق الحقوق الفردية لأنها حقوق طبيعية، ولصيقة بالفرد بحكم أدميته، وقيام الجماعة السياسية كان فقط لحماية تلك الحقوق والمحافظة عليها.

لقد جاء في المادة الأولى من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان بأنّ «الأفراد يولدون أحراراً ومتساوين في الحقوق»، وفي المادة الثانية أنّ «هدف كل جماعة سياسية هو صون حقوق الإنسان الطبيعية وغير القابلة للتقادم، وهي الحرية، والملكية، ومقاومة الإضطهاد».

تقدير نظرية الحقوق الفردية :

ظلت نظرية الحقوق الفردية سائدة حتى أواخر القرن التاسع عشر حتى بات واضحاً ضرورة إعادة النظر في مفاهيمها، وذلك لقصور هذه النظرية في مواجهة ما يستجدّ من تطوّر في المجالات الإقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وما أن أطلّ القرن العشرون بتطوّراته المختلفة حتى غاب ذلك السموّ والتقدير الذي صاحب هذه النظرية، وذلك لكثرة ما وجّه إليها من انتقادات.

لقد عجزت هذه النظرية عن حماية حقوق الافراد، وذلك لاصطدام الحرية الإقتصادية وما رتبته من احتكارات إقتصادية مع المساواة القانونية التي تبنتها هذه النظرية^(١).

لقد كانت هذه النظرية قائمة على أساس وتصورات خيالية بعيدة عن الواقع، خاصة ما بُني منها على نظريات العقد الاجتماعي بعد أن تعرّضت هي أيضاً لانتقادات متعدّدة.

لقد أدّى الدور السلبي الذي فرضته هذه النظرية على الدولة وتحديد وظيفتها إلى الحيلولة دون التطور العام، وذلك بعد ثبوت قصور قدرة (الفرد) في الإضطلاع بكافة المسؤوليات التي تعتبر ضرورية وهامة لتقدّم المجتمع وتطوره.

إنّ الإنتقادات التي وجّهت لهذه النظرية لم تقف عن خياليتها وقصورها، بل في تعديلها فيما يرتّب من علاقات بين الافراد والمجتمع حدود مبدأ الديمقراطية، وذلك لما ترتبه نظرية الحقوق الفردية من سلطان مطلق للفرد يتناقض مع أبسط قواعد الديمقراطية^(٢).

المطلب الثاني

نظرية التحديد الذاتي

Theorie de l'auto-Limitation

تقوم نظرية التحديد الذاتي - وهي نظرية المانية - على أنّ الدولة لا يمكن أن تخضع نفسها إلى أي قيد من القيود إلا إذا كان من صنعها ونابعاً من إرادتها الذاتية.

(١) انظر : Perwit and Verba: Introduction to American Government. (op. cit.), p. 557.

وأيضاً الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٤٦.

(٢) انظر الدكتور ثروت الأسيوطي: نشأة المذاهب الفلسفية وتطورها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، ١٩٦٦، ص ٣٨٣، وأيضاً :

McKlosrez, H.: The political philosophy of liberalism. 1973, p. 4.

Baradat, L.: Political Ideologies. (op. cit.), p. 55.

وتبرر نظرية التحديد الذاتي هذا المسلك بقولها أنه ما دامت الدولة صاحبة السيادة، فإنه لا يتعارض مع تقرير هذه السيادة القول بوجود خضوع الدولة للقانون ما دام القانون من صنعها. فسيادة الدولة لا تعني أن يكون سلطان الدولة مطلقاً، وإنما يمكن أن يحدّد ولكن بمحض إرادتها^(١).

لقد كان أول من تبني ودعا إلى هذه النظرية الفقيه الألماني اهرنج Ihreng، ثم تبعه في ذلك جليتك Jellinek الذي يقول بأنه «ما لم تخضع الدولة للقانون الذي صنعه، فإن ما يُعدّ قانوناً ملزماً للأفراد لن يكون قانوناً بالنسبة للدولة».

وهذا بطبيعة الحال غير ممكن، لأن القاعدة إما أن تكون قانونية ملزمة للجميع، أو غير قانونية، إلا إذا أقيمت السلطة على أساس ديني^(٢).

لقد جاءت نظرية التحديد الذاتي لتبرير كثير من تصرفات الحكومة والتي خرجت بمقتضاها عن حدود مبادئ الشرعية التي تتقيد به الفقه الفرنسي ورفض مراراً تجاوزها بحجة الضرورة^(٣).

ثم يبرر الفقه الألماني هذا الإتجاه بالقول بأن القانون ليس في حد ذاته غاية، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية، وهي ضمان أمن الدولة والمحافظة على بقائها، وبغير ذلك تحل الفوضى وتتعرض الدولة للانهايار^(٤).

ولا يخلّ بمبدأ خضوع الدولة للقانون قدرة الدولة على إلغاء هذا القانون في أي وقت، فالمقصود هو التزام الدولة باحترام القانون طالما استمر قائماً ومطبّقاً، فإن أُلغته الدولة وجب عليها أن تسنّ قانوناً آخر محله وتتنقيد به. وهذا كما ذكرنا لا يتناقى مع سيادتها؛ لأنه لا يأتيها من سلطة أعلى منها أو غريبة عنها.

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٢١.

(٢) الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ٩٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٢١.

الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠١.

(٣) انظر: Burdeau: Traite de science politique. (ouv. cit.), p. 278.

وأيضاً الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ٩٨.

(٤) انظر الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية (المرجع السابق)، ص ٤٦.

وأيضاً الدكتور سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، ١٩٨٢، ص ٢٢.

تقدير نظرية التحديد الذاتي :

تعرّضت نظرية التحديد الذاتي لانتقادات متعدّدة، أهمها تلك التي وجّهها لها الأستاذ ميشو Michiud، والأستاذ لي فير Le Fur من ناحية، وتلك التي أوردها العميد ديجي Duguit من ناحية أخرى.

لقد انتقد الأستاذان ميشو ولي فير نظرية التحديد الذاتي لربط القانون بالدولة. وقالوا بأنّ فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة؛ لأنّ القانون سابق على الدولة، لذلك لا يصحّ بأنّ الدولة هي التي تصنع القانون ثم تتقيّد به.

ولكن يبدو أنّ اعتراض الأستاذين السابقين ضعيف؛ لأنّه يقوم أساساً على فكرة القانون الطبيعي الذي تعرّض بنفسه للنقد.

أمّا العميد ديجي فكان من أكثر المتحمسين لنقد هذه النظرية. وهو يقوم بذلك إنما يفضح مواضع الضعف فيها.

فالدولة تتقيّد بالقانون، والقانون هو من خلقها. فكيف لها أن تتقيّد نفسها بهذا القانون وهي تستطيع أن تسنّه وتعدّله وتلغيه. لذلك فالقيّد الذي يترك أمره بيد الشخص المراد تقييده لا يمكن أن يعتبر قيّداً حقيقياً، كما أنّ السجن الذي يترك مفتاحه بيد السجين لا يعتبر سجناً^(١).

والحقيقة إنّه وبرغم الإنتقادات السابقة، فإنّ هذه النظرية تتميّز عن غيرها من النظريات بالواقعية حيناً، والمنطق حيناً آخر.

فهي وإنّ لم تكن كافية لحل مشكلة تحديد سلطان الدولة، إلّا أنّها ساهمت بنصيب لا يمكن إنكاره في تدبير وتفسير خضوع الدولة للقانون.

(١) Voir: Duguit L.: Droit constitutionnel. Tome I, 3ed. p. 644.

وأيضاً: الدكتور محمد كاملة ليلة: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص ٤٣٠.

المطلب الثالث

نظرية التضامن الإجتماعي

Theorie de la Solidarite Sociale

تنسب نظرية التضامن الإجتماعي إلى الفقيه الفرنسي العميد ديجي Duguit الذي كان له الفضل في إرساء أسسها وشرح مضمونها فيما يتعلّق بأصل نشأة الدولة ووظيفتها وتحديد سلطاتها.

لقد عبّر ديجي من خلال نظريته في التضامن الإجتماعي عن مدى قوة الروابط الإجتماعية التي تربط الفرد بغيره من الافراد والتي تدفعه وباستمرار إلى الشعور بالحاجة إلى العيش مع الجماعة وصعوبة استقلاليتها عنها^(١).

لقد أنكر العميد ديجي الشخصية المعنوية للدولة وفكرة السيادة؛ لأنه من حيث الاساس يرى أنّ الدولة ليست سوى ظاهرة إجتماعية تحكمها فكرة الاختلاف السياسي Differentiation Politique بين الحاكم والمحكوم بعد أن سيطر الاول على وسائل القهر المادي التي مكّنته من فرض إرادته على الثاني في النهاية^(٢).

لقد بينَ ديجي في نظريته الوسائل التي بموجبها يتمّ التضامن بين الأفراد، وهي التضامن بالتشابه Solidarite par Similitude، والتضامن بتقسيم العمل Solidarite par Division du Travail.

- أما التضامن بالتشابه، فيترتب نتيجة وجود حاجات ورغبات مشتركة بين الأفراد. الأمر الذي يدفعهم للتكثّل والتعاون من أجل بلوغ الهدف العام وهو توفير هذه الحاجات والرغبات العامة.

- أمّا التضامن بتقسيم العمل، فسببه تباين واختلاف الافراد في مدى حاجتهم لنوع معين من الخدمات سواء المادية أم المعنوية. وبالتالي فلا داعي لتكريس كل الجهود من أجل تحقيق هذه الرغبات المتفاوتة، بل يكفي أن تخصص كل مجموعة في أداء مهمة من مهمات هذه الجماعة، فتتحقّق المنفعة العامة.

(١) انظر: Duguit L.: Droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 8.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: Duguit L.: Traite de droit constitutionnel, 3ed. Tome I. p. 165.

وهكذا فالتضامن بين الجماعة قد يتَّخذ التكتل العام وتعاون المجموع لسد الحاجات المتماثلة، وقد يتم عن تقسيم العمل بين الافراد حسب حاجة وإجادة كل مجموعة من افراد هذه الجماعة^(١).

وبرغم الأهمية التي يعطيها العميد ديجي لفكرة الإختلاف السياسي بين الحاكم والمحكوم في تعريفه للدولة، إلا أنه يؤكد وباستمرار مظهر الإنفصال بين القانون وسلطان الحاكم.

فالقاعدة لا تكتسب الصفة الملزمة لأنها صادرة بواسطة سلطة عامة، ولكن بسبب اتفاقها مع مستلزمات التضامن الإجتماعي والإحساس العام بعادتها^(٢).

إن ثبات القاعدة القانونية عند ديجي لا يمنع تعديلها إذا اقتضى ذلك إحساس الجماعة بضرورة إعادة النظر فيها، وذلك لتنوع البيئات والأجيال. وهي بهذا المفهوم تختلف عن قواعد القانون الطبيعي التي وصفت بالمثالية والأزلية^(٣).

وهكذا فإن تأكيد العميد ديجي على مبدأ الانفصال بين القاعدة القانونية وبين الدولة، واهتمامه بإحساس وضمير الجماعة، وقدرته على توجيه هذه القاعدة، هو فقط الذي يفسر - على رأي ديجي - تقييد الدولة وعدم انحرافها.

تقدير نظرية التضامن الإجتماعي :

تعرضت نظرية التضامن الإجتماعي لانتقادات كثيرة فاقت ما وجَّهه صاحب هذه النظرية إلى نظرية التحديد الذاتي التي قال بها الفقه الألماني^(٤).

فمن ناحية أولى، نرى أن هذه النظرية قد أقامت النظام الإجتماعي على حقيقة واحدة وهي التضامن الإجتماعي. وهي بهذا المسلك تكون قد أهملت حقيقة أخرى

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٤٢.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢١٥.

والدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٥.

(٣) راجع الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص ٤٢٥.

(٤) لمزيد من التفصيل وشرح هذه الانتقادات راجع: Caree de Malberg. (ouv. cit.), p. 202.

مقابلة وهي التنافس والتنازع بين الأفراد والتي ربّما تلعب دوراً يوازى في تأثيره حقيقة التضامن.

ومن ناحية ثانية، أخذ على هذه النظرية بأنها تنكر على الدولة قدرتها على خلق القاعدة القانونية، ومن ثمّ انكارها للصفة الوضعية لهذه القاعدة. لأنّ القاعدة القانونية كما يراها صاحب هذه النظرية العميد ديجي أكثر من إحساس عام رسخ في ضمير الجماعة. هذا التصوّر غير دقيق لأنّه لا يتصوّر اكتساب القاعدة القانونية الزاميتها إلاّ بتدخّل السلطة، لأنّه كما يقول موريس هوريو M. Haurio ولا حكم للقانون في أي مكان بغير سلطة تحميه (- Nulle part le droit ne regne sans la secourse de pou- voir) (1).

ومن ناحية ثالثة، فإنّنا نرى مع الأستاذ ثروت بدوي بأنّ آراء العميد ديجي في عدم ضرورة الجزاء للقاعدة القانونيّة، لا يمكن التسليم بها. لماذا...؟ لأنّ الأساس الإجتماعي الذي فسّر بمقتضاه خضوع الدولة للقانون ليس أساساً قانونياً بقدر ما هو قيد أخلاقي (2).

ومن هنا نستطيع أن نعيّز بين مضمون القاعدة القانونية التي تتركز على الضمير الإنساني وشعور الجماعة بضرورتها، وبين قوتها القانونية المترتبة على أفرادها من السلطة القائمة على صياغتها وسنّها للأفراد فيلتزمون بها وإلاّ تعرّضوا للجزاء (3). أي بين المصدر الرسمي القانوني للقاعدة وبين المصدر الإجتماعي المادي والمعنوي لها.

(1) والدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق)، ص 250. والدكتور إبراهيم شيحا (المرجع السابق)، ص 106.

Hauriou, M. (ouv. cit.), p. 253. انظر:

(2) الدكتور ثروت بدوي: للنظم السياسية (المرجع السابق)، ص 216.

(3) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص 103.

المبحث الثاني

مقومات الدولة القانونية

الدولة القانونية هي التي تخضع للقانون في جميع جوانب نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. وعلى هذا، فهي كما يصفها جيركه Gierke تلك التي تخضع نفسها للقانون وليست تلك التي تضع نفسها فوق القانون^(١).

ومع مضمون هذا الوصف للدولة القانونية، فإنه يجب أن يتوافر عدّة مقومات وعناصر لتكون بمثابة ضمانات لخضوع السلطات العامة للقانون وقيام الدولة القانونية، نوجز أهمها في المطالب التالية :

المطلب الأول

مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة بينها

تعددت وظائف الدولة الحديثة واتسعت تجاوباً مع تبني أغلب الدول المعاصرة للمذهب الاجتماعي، سواء جاء هذا التبني بالنص الصريح في الدستور، أو ضمناً بتقرير الحقوق الإجتماعية والإقتصادية المختلفة.

ومع هذا التعدد والاتساع في نشاطات الدولة زادت مسؤوليات الحاكم، الأمر الذي لم يعد معه من الممكن إبقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد. بل يجب أن توزع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة ومتعددة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص مميز عن غيره للقيام بالوظائف الأساسية داخل الدولة، إلا وهي الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية.

لقد نادى الكتّاب والمفكرون السياسيون بضرورة الفصل بين الهيئات الحاكمة فصلاً عضوياً، يجعل كلاً منها تمارس بطريقة استقلالية لمنعها من الإستبداد أولاً، ولضمان مبدأ الشرعية ثانياً. هذا بالإضافة إلى مزايا جانبية أخرى تتحقق في هذا

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢١٩.

الفصل، وبذلك نشأ المبدأ المشهور بمبدأ الفصل بين السلطات (١).

ويعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى فلسفة القرن الثامن عشر، حيث نجد صياغته الحديثة في كتاب روح القوانين L'esprit des lois للفيلسوف السياسي الفرنسي مونتسكيو باعتباره سلاحاً من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت قائمة على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك (٢).

ومع أنّ الفيلسوف اليوناني أرسطو قد لَحَّ للفصل بين السلطات عن طريق بيان الوظائف الأساسية للسلطة، إلا أنّ المفهوم العام بهذا المبدأ كقاعدة من قواعد الفن السياسي والتي تدعو إلى توزيع هذه الوظائف على هيئات مختلفة، إنما يرجع إلى مونتسكيو (٣).

وبعيداً عن المناقشات والخلافات التي ثارت بشأن بيان المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات، وما يمليه من توزيع، أو تقسيم، أو فصل للسلطات. فإنّ الغاية منه كما ذكرنا، هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى

(١) انظر: E. Wade and G. Phillip: Constitutionnal law Longmans Comp. London, 2 ede- tion. p. 18.

Cadart, J.: Institution politiques, et droit const. Tome II. 2ed-L.G.D.J. Paris, 1980, p. 297.

لمزيد من التحليل راجع:

- الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٦٨-٤٦٩.
- الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٧٦، ص ١٧٧.
- الدكتور أحمد حافظ نجم: الفصل بين السلطات وتطوّر العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الأول لسنة ١٩٨١، ص ٨٥.

(٢) انظر: Duguit, Leon: droit constitutionnel. (ouv. cit.), p. 406.

(٣) الوظائف التي بيّنها أرسطو هي: المداولة delebaration، الأمر Commenndement العدالة Justice فالأولى تقترب من وظيفة التشريع، والثانية من التنفيذ، والثالثة من القضاء.
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٧٨.

الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٥٨١، وأيضاً

Cadart, J.: Inst. Politiques et droit const. (ouv. cit.), p. 299.

بمباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة، سلطة تشريعية وظيفتها وضع القوانين، وسلطة تنفيذية مهمتها تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية مهمتها الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ومنع الاستبداد والتحكّم من قِبَل السلطة الأخرى^(١).

وعلى ضوء مبدأ الفصل بين السلطات جرى الفقه الدستوري إلى التمييز بين أنواع الانظمة السياسيّة المعاصرة.

فحيث يكون هذا الفصل من المرونة التي تسمح بالتعاون المتبادل بين السلطات تكون في صدد نظام برلماني. وحيث يتم الفصل بين هذه السلطات بالجمود والمغلاة، تكون في صدد نظام رئاسي. أما النظام المجلسي، أو حكومة الجمعية، فهو صورة يتنكر فيها النظام لمبدأ الفصل بين السلطات، ويذهب بدلاً من ذلك إلى إدماجها وتركيزها في يد الهيئة التشريعية^(٢).

لقد وجّهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات انتقادات تدور حول استحالة تطبيقه من ناحية، وأنه وهمي من ناحية ثانية ويتناقى مع مبدأ وحدة الدولة من ناحية ثالثة. ولكن مؤيديه ومناصريه هم الذين فهموا أنه توزيع للسلطات أكثر منه فصلاً بينها. لقد دافعوا عنه من خلال ما يتمييز به هذا المبدأ وما يحقّقه من نتائج، وأهمها:

١ - ضمان مبدأ الشرعية :

يقضي مبدأ الشرعية خضوع الحاكم والمحكوم إلى القانون. فالسلطة بهذا المعنى تخضع للقانون الذي ينظمها ويرسم حدود عملها ويقرّر بطلان تصرفاتها، إذا ما

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٦٨.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص ٢٧٧.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠٧.

(٢) حول المناقشات والردود بشأن معنى الفصل بين السلطات، راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠٦ وما بعدها.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص ٢٧٦.

وانظر كذلك: H. Zink and others: An. Government and Politics. (op. cit.), p. 7.

خالفته، أو خرجت عن قواعده. وبالتالي فالأجهزة العامة في الدولة طبقاً لهذا المفهوم تبقى خاضعة للرقابة أيّاً كانت صورها وطبيعتها. رقابة سياسية، وقضائية، وشعبية وغيرها. هذه الرقابات المختلفة تمارسها الهيئات المتعددة التي تتولى الوظائف الثلاث الرئيسية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء. لهذا فمن الخطر أن تعطى سلطة التشريع وسلطة التنفيذ لهيئة واحدة. لأنّه بذلك يخلع عن القانون صفته الأساسية وهي العمومية والتجريد ويتحوّل إلى مجرد حلول لمشاكل وحالات فردية محدّدة ممّا ينفي عن القانون حيده وعموميته ويزعزع أركان الدولة الديمقراطية^(١).

وهكذا فكما يحقّق الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للقاعدة القانونية صفة التجريد والعمومية، فإنّ الفصل بينهما وبين السلطة القضائية أيضاً يضمن احترامها وحسن تطبيقها^(٢).

٢ - منع الاستبداد وصون الحرية :

يؤدّي تجميع السلطات في يد واحدة إلى إساءة استعمالها، وذلك لأنّ طبيعة النفس البشرية تجنح إلى الاستبداد إذا استأثرت بالسلطة. لهذا يقول مونتسكيو «لقد أثبتت التجارب الأبدية أنّ كل إنسان يتمتّع بسلطة يسيء استعمالها. إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدوداً توقفه. إنّ الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أنّ السلطة تحدّ السلطة Le pouvoir arrete le pouvoir»^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٧٣. كذلك: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، ١٩٧٥، ص ٢٣٧. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٥٩.

(٢) Vedel, L. : *Precis de droit constitutionnel*. 1949, p. 118.

الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٩.

(٣) يقول أحد السياسيين البريطانيين وهو اللورد اکتون Lord Acton «أنّ كل سلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة. انظر السيد صبري: حكومة الوزارة، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٤١. الدكتور آدمون رباط: الوسيط (المرجع السابق)، ص ٥٧٣. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٨٣.

٣ - يحق مبدأ الفصل بين السلطات المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل:

إنّ هذا المبدأ يعمل على تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة، وهذا بدوره يؤدي إلى اتقان هذه الهيئات لعملها. وهذا يتفق ومبدأ التخصص في العمل الذي يحقق الإجابة والإتقان.

ومع ما تقدّم يتبيّن لنا أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يبقى من أهم مقومات الدولة القانونية وضمانة هامة من ضمانات الحقوق والحريات.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

سيادة الدستور أو علوه مبدأ مسلّم به في الدول الديمقراطية، سواء كانت ملكية أم جمهورية. لذلك قيل أنّه حتى يصح القول بأنّ هناك نظام دستوري ديمقراطي يجب أن يكون هناك قواعد عليا على الهيئة الحاكمة أن تحترمها وتراعيها في كافة تصرّفاتنا تقريراً لمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية، وإلا أصبحت الدولة بوليسية^(١).

والقاعدة الدستورية قد تكون مكتوبة، وقد تكون عرفية، والدساتير في وصفها من هذه الناحية، أمّا أن تكون مكتوبة - وأغلب دساتير الدول في الوقت الحاضر من هذا النوع -، وأمّا أن تكون عرفية غير مكتوبة وقليل من الدساتير المعاصرة على هذا الحال وأهمها في الوقت الحاضر الدستور الإنجليزي. ولا شك أنّ الدساتير المكتوبة أكثر وضوحاً من غيرها وأكثر ضماناً للشعب في مواجهة كافة السلطات^(٢).

والقاعدة الدستورية أعلى مرتبة من القاعدة العادية، لذلك تتميز القوانين

(١) ولا بدّ أن نشير إلى أنّ الرقابة على دستورية القوانين لا تثار إلا في البلدان التي تأخذ بالدستور المكتوب والجامد. لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور عبد الحكيم العيلى (المرجع السابق)، ص ٥٧٤.

(٢) انظر: الدكتور عبد الحميد متولي، والدكتور سعد عصفور، والدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٧٤.

الدستورية بالثبات وعدم التغيير المستمر، مما يضمن عليها احتراماً ووضوحاً يسهل على السلطات العامة والقائمين عليها اتخاذ القرار في إطار الشرعية. الثبات لا يعني الجمود بل التعديل النادر والذي يتطلب إجراءات أكثر تعقيداً من تعديل القاعدة العادية.

وطبقاً لمبدأ الشرعية واحتراماً لسمو الدستور، يجب على القاعدة العادية ألا تخالف، أو تتعارض مع القاعدة الدستورية وإلا كانت غير مشروعة وباطلة. ولكن ما هي الجهة التي تقرّر هذا البطلان. وبمعنى آخر، ما هي الوسيلة التي بموجبها نستطيع مراقبة دستورية القوانين أو شرعيتها؟

تختلف الدول في تبنيها لطريقة الرقابة على دستورية القوانين (١)، وكفالة احترام أحكام الدستور، وتقرير الجزاء على مخالفة مبدأ الشرعية. على أن هذا الاختلاف لا يخرج عن أسلوبين عامين :

- الأسلوب الأول : وهو الرقابة الوقائية.
- الأسلوب الثاني: وهو الرقابة القضائية.

الرقابة الوقائية :

الرقابة الوقائية، أو كما تسمى السياسية، تتم قبل إصدار القانون وصورته قابلاً للتنفيذ، وذلك عن طريق لجنة أو مجلس معين. فإذا ما رأى هذا المجلس دعم دستورية قانون قرّر ذلك وامتنع بالتالي استيفاء بقية إجراءات إصداره، وغالباً ما تنصب على تصديق رئيس الدولة وإصداره. وقد أخذ بالرقابة الوقائية أو السياسية في كل من ألمانيا الشرقية، والإتحاد السوفياتي سابقاً، والمغرب، وبلغاريا، ويوغسلافيا. إلا أن أهم مثال يضرب على ذلك ما تبنته فرنسا في هذا المجال وإنشاء مجلس متخصص ذي طبيعة سياسية ليشرّف على هذه الرقابة وهو المجلس الدستوري (٢).

(١) أهم ما يراجع في هذا الموضوع، الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٨٢.

(٢) يتشكّل هذا المجلس طبقاً لما بيّنه دستور ١٩٥٨ (م ٥٦، م ٦٣) من رئيس يعينه رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس ومن رؤساء الجمهورية السابقين - أعضاء مدى الحياة ومن تسعة أعضاء معينين من قِبَل رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بواقع ثلاثة لكل منهم، ومدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

وبالرغم مما يحسب لهذا النظام من مميّزات أهمها، إعدام القانون غير الدستوري في مرحلة ولادته دونما تحمل أعباء المطالبة بإلغائه في المستقبل، إلاّ أنّه يؤخذ على هذه الرقابة عدم حيديتها وتأثيرها بالنزوات السياسيّة من ناحية أولى، وعدم إثارة عدم الدستورية هذه إلاّ من أشخاص معينين كرئيس الدولة، أو رئيس الجهة المختصة بهذه الرقابة، أو رئيس السلطات التشريعيّة من ناحية أخرى.

الرقابة القضائيّة :

تمارس الرقابة القضائيّة بواسطة جهات القضاء المختصة. وتتخذ هذه الرقابة صورتين هما: رقابة إمتناع، ورقابة إلغاء^(١).

ومضمون رقابة الإمتناع هو أن يهمل القاضي حكم القانون غير الدستوري ولا يطبّقه على القضية المعروضة عليه، دون حقّه في الأمر بإلغائه. وهذا يعني نسبة هذا الموقف والذي لا يحول دون استمرار القانون وتطبيقه في قضايا أخرى. وتسمّى هذه الطريقة بالدفع بعدم دستوريّة القانون Le control par voi dexception^(٢).

أمّا رقابة الإلغاء، فإنها تعطي القاضي حق الأمر بإبطال القانون المخالف للدستور، ويسري هذا الأمر في مواجهة الكافة، ويترتب على هذا العمل القضائي إعتبار القانون كأن لم يكن من تاريخ صدور الحكم.

وتمارس هذه الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بطلب إلغاء القانون Le control par voie d'action^(٣).

والرقابة الدستورية في الأردن لا تمارس بطريقة الدعوى الأصلية، وإنّما فقط

(١) ونقصد هنا بالرقابة الموضوعيّة - أي الرقابة المنصبّة على مطابقة القانون للدستور من حيث الموضوع - أمّا من حيث الشكل فأغلب الفقه يرى أنّ القانون الذي لم يستوفي شكلياته لا يعتبر قانون ومن ثمّ ليس للقاضي تطبيقه كمبدأ عام.

(٢) وقد أخذت الأردن بهذه الرقابة حيث أعطى القضاء حق الإمتناع عن تطبيق القاعدة غير الدستورية دون حقّه في الأمر بالإلغاء. انظر قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢.

(٣) وآلآن تمارس هذه الرقابة في جمهورية مصر العربية بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، وفي سويسرا وتشيكوسلوفاكيا وإسبانيا.

عن طريق الدفع بعدم الدستورية أمام أي جهة من جهات القضاء، الذي لا يحق له بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ والقوانين الأخرى أن يأمر بإلغاء القانون، أو أن يلزم غيره بذلك. فالسلطة هنا امتناع والحجة نسبية فقط^(١).

لقد باشرت محكمتا التمييز والعدل العليا صلاحيتها في الرقابة على دستورية القوانين من خلال استقرارهما على مبدأ تطبيق القانون الأعلى فيما لو تعارض معه قانون أدنى. والقانون الأعلى في هذه الحالة هو الدستور، والأدنى منه هو القانون العادي. وقد أيد هذا الإتجاه أغلب فقهاء القانون العام ودعموه دون حاجة إلى نص تشريعي صريح.

إلا أن المشرع الأردني وحلاً للخلاف القائم في تقرير هذا المبدأ أو استقراره، ذهب لأول مرة في التاريخ التشريعي الأردني إلى منح محكمة العدل العليا الحق في الإمتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور.

لقد ورد في البند (٦) من الفقرة (١) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ «الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور، أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون»^(٢).

المطلب الثالث

الرقابة على أعمال الإدارة

يقضي مبدأ الشرعية، أو كما يطلق عليه مبدأ سيادة القانون خضوع الحاكم والمحكوم للقانون ليرد أي منهما إلى جادة الصواب كلما خرج عن حدود القانون عمداً أو تقصيراً. وذلك عن طريق الرقابة على أعمالهم - خاصة الإدارة باعتبارها سلطة عامة - وما يترتب على ذلك من بطلان تفرّره الجهة المختصة.

(١) انظر حكم محكمة العدل العليا رقم ٦٨/٢٧، سنة ١٦، عدد ٣، ص ١٣٧.

(٢) ورد هذا النص ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا الواردة في قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢. منشور بالجريدة الرسمية عدد ٣٨٣١، تاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢.

وتمارس الرقابة على الإدارة بطرق أربع، هي الرقابة السياسية، والرقابة الشعبية، والرقابة الادارية، والرقابة القضائية.

- الرقابة السياسية، ويتولاها البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والإستجابات وطرح الثقة بالوزارة أو الوزير، كما يتم إجراء تحقيق بواسطة لجان معينة^(١).

- أما الرقابة الشعبية، فيتولاها الرأي العام والأجهزة المختصة المنظمة والمساعدة كالأحزاب والإعلام، وهي في عموميتها رقابة ملاءمة^(٢).

- أما الرقابة الإدارية، فتتم بمراقبة ذاتية - أي مراقبة الإدارة لنفسها بنفسها - إما تلقائياً بمراجعة مصدر القرار لنفسه فيلغى، أو يعدل، أو يستبدل عمله، وإما بمراجعة الرئيس الإداري لأعمال رؤوسه بإلغائها أو تعديلها، وإما بناءً على تظلم ذوي الشأن إلى مصدر القرار أو رئيسه أو لجنة خاصة^(٣).

وقد انتقد هذا النوع من الرقابة لأنه يجعل من السلطة خصماً وحكماً بنفس الوقت.

أما الرقابة القضائية فهي التي تتولاها الجهات القضائية.

ولم تقف الدول موقفاً موحداً حول جهة القضاء التي تتولى الرقابة على الإدارة. فالبعض منها أخذ بنظام القضاء الاداري المستقل إلى جانب القضاء العادي، كفرنسا وبلجيكا ومصر وسوريا (مجلس الدولة)، ولبنان (مجلس شورى الدولة)، وحديثاً

(١) تنص المادة/٩٦ من الدستور الأردني ١٩٥٢ على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة. ولا يناقش استجاب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله للوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة. أما المادة/٥٣ فتتص على أن «تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب وإذا قرّر المجلس عدم الثقة بالوزارة المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقبل. وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

(٢) لمزيد من التفصيل انظر:

Welch, Susan and Comer: public opinion, Man field pub. co. CA. 1975.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور سليمان الطماوي: القضاء الإداري (المرجع السابق)، ص ٣٢.

والبعض الآخر لم يأخذ بالقضاء الإداري المستقل، وإنما منح إحدى محاكم القضاء العادي سلطة الرقابة على أعمال الإدارة أو بعضها، كالكويت وليبيا والأردن حتى عام ١٩٨٩ (٢) .

أما في الدولة الأنجلو سكسونية، فإن القضاء العادي الذي يباشر الرقابة على أعمال الإدارة (قضاء موحد) لا يطبق على الإدارة قواعد القانون الإداري وإنما يراقبها ويطبق عليها القانون الخاص. وهذا ما يميزه عن القضاء في كل من الكويت وليبيا الذي يطبق القانون الإداري (٣) .

ونظراً لتشكيل الجهات القضائية وطبيعة عملها واستقلاليتها، فإنها تمثل بحق أكمل أنواع الرقابة وأكثرها ضماناً ليس للأفراد فحسب بل للإدارة أيضاً نتيجة تبنّيها وتطبيقها قواعد تراعي فيها مبدأ الموازنة بين مصلحة الفرد والمصلحة العامة.

ومحكمة العدل العليا هي التي تولت الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن منذ عام ١٩٥٢، ولكنها كانت رقابة ضيقة في نطاق الإختصاصات المحددة على سبيل الحصر في المادة العاشرة، فقرة ٣/ من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ المعدل. لذا دعونا المشرع الأردني أن يجعل من محكمة العدل العليا محكمة للقضاء الإداري المستقل وذات الولاية العامة للمنازعات الإداريّة وليكون حصناً لحماية الحقوق والحريّات كما هو عليه الآن مجلس الدولة الفرنسي (٤). فاستجاب المشرع لهذا

(١) وتعتبر فرنسا الأم في تبنّي هذا النظام، حيث يعتبر مجلس الدولة المثل الرئيسي للقضاء الإداري المستقل. كذلك الشأن في مجلس الدولة المصري المنظم بقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعمول به حالياً، ومجلس الدولة السوري ومجلس شورى الدولة اللبناني.

(٢) في الأردن كانت تتولى محكمة العدل العليا هذه المهمة وهي بتشكيلها آنذاك تتبع محكمة التمييز. في الكويت صدر قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ الذي أنشأ دائرة إدارية في محكمة الاستئناف، وكذلك الحال في ليبيا.

(٣) لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ماجد الحلو: القانون الإداري (المرجع السابق)، ص ٢٤.

الدكتور محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.

الدكتور فؤاد مهنا (المرجع السابق)، ص ٢٥٣.

(٤) انظر أستاذنا الدكتور محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٨٧، ص ١١٩ وما بعدها.

النداء وأصدر في عام ١٩٨٩ قانون مؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ وجعلها محكمة مستقلة عن محكمة التمييز، إلا أنه لم يمنحها الولاية العامة في المنازعات الإدارية^(١).

وفي عام ١٩٩٢ صدر قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الذي أكد على استقلالية هذه المحكمة ووسّع من اختصاصاتها ومنع تحصين القرارات الإدارية وأعطاهم الحق في الأمر بوقف العمل بالقوانين المؤقتة والإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور والحكم بالتعويض عن القرارات التي تلغيها.

أما مجلس الدولة السوري، فهو هيئة قضائية ألحق برئاسة مجلس الوزراء بمقتضى المرسوم التشريعي رقم ٥٠ لسنة ١٩٦١ ليتولى دون غيره الفصل بالمنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر وبصفته قضاءً كاملاً (إلغاء وتعويض). وهو من خلال اختصاصاته (ولو كانت محددة على سبيل الحصر) يستطيع أن يمارس الرقابة الدقيقة على جهة الإدارة في سوريا^(٢).

أما مجلس الدولة المصري الذي يعتبر ثمرة تجربة طويلة وعميقة في مجال رقابة القضاء المتخصص والمستقل على الإدارة، فكان وما زال صرحاً شامخاً لأهم مقومات الدولة القانونية وضمان عدم مخالفة الإدارة للقانون. خاصة مع صدور قانونه الأخير رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتحويله إلى جهة قضائية مستقلة ذي ولاية عامة في المنازعات الإدارية^(٣).

(١) انظر قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ منشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٨٣١، تاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢، ص ٥١٦.

(٢) انظر قانون مجلس الدولة الفرنسي (المادة ٨٥١). ولمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عدنان الخطيب: تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سوريا، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، ١٩٧٤.

(٣) تعاقب على مجلس الدولة المصري منذ نشأته بالقانون رقم ٢١١ لسنة ١٩٤٦ قوانين أربعة أخرى هي: القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩، والقانون رقم (٦٥١) لسنة ١٩٥٥، والقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩، والقانون الأخير رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الذي جعل من القضاء الإداري في مصر صاحب الاختصاص العام بالفصل بالقضايا ذات الطبيعة الإدارية. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور سليمان الطماوي: دروس في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ٦٨ وما بعدها. أيضاً: الدكتور عدنان العجلاني: الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٦٥، ص ٦٠ وما بعدها.

الباب الثاني
المكرومات

المقصود بالحكومة

The Government

تستخدم كلمة حكومة للتعبير عن عدة معان مختلفة :

- فقد تستعمل كلمة حكومة لتعني الوزارة (ministere, ministry) فيقال أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، ويُقصد بذلك الوزارة. أي ان الوزارة مسؤولة أمام البرلمان. وعندما يقال بأن رئيس الحكومة مسؤول أيضاً أمام البرلمان، فإن المقصود بذلك هو رئيس الوزراء. وهذه المعاني بطبيعة الحال لا تتردد إلا في النظام البرلماني الذي يوجد فيه مجلس وزراء^(١).

- وقد تستعمل كلمة الحكومة بمعنى أوسع، لتعني السلطة التنفيذية (executive power) (رئيس الدولة والوزراء ومساعدوهم). أي أولئك الأشخاص الذين يعهد إليهم بتنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة. وهذا المعنى شائع ويستعمل كثيراً بسبب الاتصال اليومي والمتكرر لهذه السلطة بالناس ويتردد استعمال هذا الاصطلاح على السنة الجمهور^(٢).

- وقد يقصد بالحكومة مجموع السلطات الدستورية في الدولة. وهي بهذا المعنى تشمل السلطة التشريعية (legislative power) والسلطة التنفيذية (executive power) والسلطة القضائية (judicial power).

(١) استعمل الدستور الأردني الحالي (١٩٥٢ المعدل) اصطلاح الوزارة. حيث جاء في المادة (٥٣)

١- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

٢- اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها أن تستقيل.

٣- وإذا كان قرار عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه إعتزال منصبه.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية . الجزء الأول (المرجع السابق) ص ٤١٧.

الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية. الجزء الأول ١٩٦٤. ص

٥٩. الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة

العربية ١٩٧٦ ص ٦٩.

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق ١٩٨٥. ص

٢٧٨.

فالحكومة بهذا المعنى ترمز الى مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة
L'ensemble des organs directeurs de L'etat)، والتي بدونها لا تستطيع الدولة
الاستمرار في التعامل مع عناصرها. لذلك توصف الحكومة هنا بانها القوة المنظمة
القاهرة لما تتولاه من صلاحيات التشريع والتنفيذ، وفرض المنازعات وضمان احترام
القانون^(١).

وأوسع معنى لكلمة حكومة يستعمل ليشير الى كيفية ممارسة السلطة والحكم.
لذلك يقصد بالحكومة هنا نظام الحكم في الدولة - اي كيفية عمل السلطات وطبيعة
نظام الحكم في الدولة. وبهذا المعنى نصت المادة الأولى في دستور ١٩٢٣ المصري، حيث
جاء فيها "مصر دولة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن
شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي" وهو نفس المعنى الذي جاء في المادة
الأولى من الدستور الأردني ١٩٥٢ حيث جاء فيها "المملكة الأردنية الهاشمية دولة
عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يجزأ ولا يُنزل عن شيء منه، والشعب الأردني
جزء من الأمة العربية، ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي"^(٢).

الدساتير العربية لم تتوحد في التعامل مع اصطلاح الحكومة. فمنها من استعمله
ليبدل على السلطة التنفيذية وبعضها ليدل على مجلس الوزراء. الأولى استعملت حكومة
للدلالة على رئيس الدولة ومعاونيه من الوزراء، مثل الدستور التونسي الذي استعمل
اصطلاح "أعضاء الحكومة" بدلاً من مجلس الوزراء لأن نظام الحكم في تونس يميل
الى النظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني. اما النوع الثاني من الدساتير وهي التي
تتجه انظمتها السياسية الى النظام البرلماني، فإن اصطلاح الحكومة يطابق أو يخالف
مجلس الوزراء حسبما اذا كان رئيس الدولة يعتبر جزءاً من الحكومة أم لا. مثل ذلك
دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل الذي ينص في المادة (١٥٣) منه على أن
الحكومة تتكون من "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم" ولم يجعل

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار الفكر العربي (المرجع
السابق) ص ٣٠٣.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٩.

(٢) صدر الدستور الأردني الحالي في ١/١/١٩٥٢ وعُدل حتى الآن تسع مرات شملت عدة مواد.

رئيس الدولة عضواً في الحكومة، لأن الحكومة مسؤولة سياسياً أمام مجلس الشعب، في حين أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب. مثل ذلك ما جاء به الدستور المغربي الذي نص في الفصل الثامن والخمسين على أن "تتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء"، أما الدستور الأردني فكما أكدنا لم يستعمل لفظ الحكومة، بل استعمل اصطلاح "الوزارة" وأطلق على رئيس الحكومة تسمية "رئيس الوزراء" مثله في ذلك الدستور اللبناني ودستور السودان^(١).

إن المعاني السابقة لكلمة الحكومة ترتبط بالقانون الدستوري والنظم السياسية فقط. لأن كلمة الحكومة تستعمل أحياناً خارج هذا الإطار في مجال القانون الإداري لتحديد نوع معين من نشاط السلطة التنفيذية، والذي يتصل بالسياسة العليا للدولة خاصة في مجال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية والأمن الداخلي والخارجي وعلاقة الدولة بغيرها من الدول، والذي تسمى في الفقه والقضاء الفرنسي باسم (les actes gouvernement) أو أعمال السيادة، كما تطلق عليها التشريعات العربية وأحكام القضاء الإداري المقارن، والفقه العربي^(٢). ومثال ذلك ما تنص عليه الفقرة (ج) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ حيث جاء فيها "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة"^(٣) وتبعاً لما تقدم وتحقيقاً للهدف المنشود من هذه الدراسة فإننا نقسم هذا الباب إلى أربعة فصول، نبين في الفصل الأول أشكال الحكومات ثم في الفصل الثاني الحكومة الديمقراطية، ثم في الفصل الثالث وسائل اسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية، ثم في الفصل الرابع صور الأنظمة السياسية في ظل النظام الديمقراطي النيابي.

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي. دار الفكر العربي. القاهرة ١٩٧٩، ص ٢٥١ وما بعدها. وللمقارنة، انظر موسوعة الدساتير العالمية. مجلس الأمة. القاهرة ١٩٦٦.

(٢) Vedel, georges : droit administratif. Themis. 6 edition 1976.p.299, 300.

ولمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان : محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الثاني عام ١٩٩١.

(٣) للمقارنة راجع المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ والمادة

(١١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

الفصل الأول أشكال الحكومات

احتلت دراسة أشكال الحكومات مكاناً هاماً ضمن دراسات الفكر السياسي القديم والحديث. وكان همها الأول إبراز أهم أشكال الحكومات، وبيان خصائص كل شكل من هذه الأشكال والمفاضلة بينها.

وبداية يجب أن تذكر بضرورة التمييز وعدم الخلط بين أشكال أو أنواع الدول كما عرضناها في الباب الأول من هذا الكتاب وبين أشكال الحكومات موضوع بحثنا هنا بعد أن عرفنا الحكومة بمعناها الواسع من خلال الأجهزة التي تمارس بها الدولة سيادتها. فقد تتحد دول في شكلها على أها بسيطة موحدة ولكنها تختلف في أشكال حكوماتها.

فمثلاً المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية، تتحد في أنها دول بسيطة موحدة، إلا أنها تختلف في أشكال حكومتها. فالحكومة في الأردن تأخذ شكلاً ملكياً بينما تأخذ في مصر شكلاً جمهورياً، والعكس صحيح. حيث يجوز أن تتفق دولتان في أشكال الحكومة وتختلفان في أشكال الدول كحكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تتفق في شكلها مع حكومة كل من ليبيا ومصر وتونس والعراق، ولكن دولة الولايات المتحدة مركبة اتحادية. تختلف في شكلها عن شكل الدول التي ذكرناها لأنها بسيطة موحدة.

ونظراً لكثرة الدراسات التي تناولت أشكال الحكومات، فقد وجدنا معايير مختلفة ومتعددة استعملت لبيان ذلك. إلا أننا وسيراً مع أوضح هذه المعايير وأسهل هذه التقسيمات فإننا نرى بيان هذه الحكومات من خلال المعايير والزوايا التالية :

- فطريقة اختيار رئيس الدولة تقسم الحكومات الى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.
- أما ومدى تركيز السلطة أو توزيعها على الحكام فيقسم الحكومات الى حكومات مطلقة وحكومات مقيدة.
- أما مدى الخضوع للقانون فيقسم الحكومات إلى حكومات استبدادية وحكومات قانونية.
- وأخيراً تقسم الحكومات من ناحية مصدر السيادة أو صاحب السلطة الى حكومات فردية وحكومات اقلية وحكومات الشعب.

المبحث الأول

الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

يقوم تقسيم الحكومات الى حكومة ملكية وحكومة جمهورية استناداً الى طريقة اختيار رئيس الدولة.

المطلب الأول

التعريف بالحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

الحكومة الملكية (Monarchy) Royal Government هي التي يتولى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة ولمدة غير محدودة، باعتبار ان العرش حق ذاتي له بمقتضى نسبه (١). سواء سمي رئيس الدولة ملكاً أو أميراً أو سلطاناً أو امبراطوراً .

(١) تنص المادة (٢٨) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢، على ان "عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبدالله بن الحسين. وتكون وراثة العرش في الذكور من اولاد الظهور وفق الأحكام التالية. كما تنص المادة (٢٠) من دستور المملكة المغربية على انه "ان عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة الى الولد الذكر الاكبر سناً من سلالة جلاله الملك الحسن الثاني ثم الى ابنه الاكبر سناً ... وهكذا".

اما الحكومة الجمهورية (Republican Government) فهي الحكومة التي يجري اختيار رئيس الدولة فيها عن طريق الانتخاب ولدة محدودة.

ولهذا فإذا كان مفهوم الحكومة الملكية يقوم على فكرة الحق الذاتي لعائلة معينة في تولي العرش في دولة معينة، فإن مفهوم الحكومة الجمهورية يقوم على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين، بحيث يكون لكل واحد منهم ممن تتوافر فيه شروط معينة الوصول الى منصب الرئاسة بطريق الانتخاب. ويطلق على رئيس الدولة في ظل هذه الحالة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

توجد بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية عدة فروق أهمها :

أولاً - من حيث كيفية تولي منصب رئاسة الدولة

- يتولى الملك رئاسة الدولة (العرش) عن طريق الوراثة من أبائه وأجداده باعتبارها حقاً ذاتياً لعائلته. وبالتالي تكون الرئاسة هنا لمدة غير محدودة ولايجوز لأي جهة ان تحول دون توليه هذا المنصب.

ومن أهم الامثلة على ذلك :

- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي ١٩٥٢ المعدل، نص في المادة (٢٨) منه على ما يلي : (عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبدالله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الاحكام التالية :

أ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش الى اكبر ابنائه سناً ثم الى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك، كانت الولاية الى أكبر ابنائه ولو كان للمستوفي أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار أحد اخوته الذكور ولياً للعهد. وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من

صاحب العرش إليه" (١١) .

ب - إذا يكن لمن له ولاية الملك عقب، تنتقل الى اكبر اخوته، وإذا لم يكن له اخوة فإلى اكبر أبناء اخوته، فإن لم يكن لأكبر ابن فإلى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة.

ج - في حالة فقدان الأخوة وأبناء الأخوة، تنتقل ولاية الملك الى الأعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د - وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر، يرجع الملك الى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي.

هـ - يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و - لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص. ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعاً عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

- دستور المملكة المغربية ١٩٧٢ المعدل ينص في الفصل رقم (٢٠) على أن :

"عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة الى الولد الأكبر سناً من سلالة جلالة الملك الحسن الثاني، ثم الى ابنه الأكبر سناً، وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا اذا عين الملك قيد حياته خلفاً له ولداً آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سناً ... الخ".

- دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ ينص في المادة (٤) على أن :

"الكويت إمارة وراثية في نزية المغفور له مبارك الصباح، ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من توليه الأمير، ويكون تعيينه بأمر أميرى بناءً على تزكية الأمير

(١) عدلت هذه المادة بتاريخ ١ نيسان ١٩٦٥ في الجريدة الرسمية عدد ١٨١٣، حيث منحت الملك حق اختيار أحد اخوته ولياً للعهد. وفي حالة تسلم ولي العهد الملك فإن ولاية الملك الى أكبر ابنائه سناً (أبناء ولي العهد الذي يصبح ملكاً)

ومبايعة من مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة بموافقة اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ... الخ "

- دستور دولة قطر ١٩٧٢، ينص في المادة (٢١) على أن :

" حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني، ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تاريخ صدور هذا النظام الاساسي المؤقت، ويكون تعيينه بأمر أميرى بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد، وموافقة اغلبيتهم على هذا التعيين ... الخ .

- دستور البحرين ١٩٧٣ ينص في المادة (١) على أن :

" حكم البحرين وراثي، ويكون انتقاله من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة الى ابنه الأكبر ثم إلى أكبر أبناء هذا الابن ... وهكذا طبقة بعد طبقة، الا اذا عين الأمير قيد حياته خلفاً له إبناً آخر غير الابن الأكبر ... الخ ^(١) ."

- أما رئيس الدولة في الحكومة الجمهورية فإنه يصل منصب الرئاسة بطريق الانتخاب. ويبقى فيه لمدة محدودة. كأربع سنوات كما هو في الدستور الأمريكي، وخمس سنوات كما هو في الدستور التونسي، وست سنوات كما هو الحال في دستور جمهورية مصر العربية وجمهورية لبنان وجمهورية الجزائر، وسبع سنوات في الجمهورية السورية وجمهورية فرنسا ^(٢) .

طرق انتخاب رئيس الجمهورية

إذا كان الانتخاب يمثل الطريق الوحيد لتولي رئيس الدولة منصب رئاسة الدولة في ظل الحكومة الجمهورية، فإن طرق انتخاب رئيس الجمهورية تتعدد وتختلف باختلاف الدساتير. فمن هذه الدساتير من جعلت هذا الانتخاب بواسطة الشعب ومنها من جعلته بواسطة البرلمان ومنها من جعلها مشتركة بين البرلمان والشعب.

(١) لمزيد من النصوص في دساتير عالمية ومختلفة راجع :

- المجموعة العربية للدساتير العلمية. مجلس الأمة. القاهرة ١٩٦٦.

- مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية، نبيل الصايغ وآخرون. بيروت.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٣٣٢ وما بعدها.

1 - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب :

تنص بعض الدساتير على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب. سواء تم هذا الانتخاب على درجة أو درجتين (أي انتخاب مباشر أو غير مباشر). ومن الدول التي أخذت بطريقة الانتخاب المباشر المانيا في ظل دستور فيمار ١٩١٩ والبرتغال في ظل دستورهما الصادر عام ١٩٣٣ ومعظم دول أمريكا اللاتينية. وكذلك بعض الدول العربية مثل الدستور التونسي ١٩٥٩ والدستور الجزائري الدائم ١٩٧٦ والدستور الموريتاني ١٩٦١^(١).

وبعض الدساتير تنص على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ولكن على درجتين (غير مباشر) ومنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الأرجنتين وبارجواي وفرنسا منذ التعديل الهام الذي اجري على المادة السادسة على دستور ١٩٥٨ والذي تم في اكتوبر ١٩٦٢ حيث جعل انتخاب الرئيس يتم بواسطة الشعب^(٢) وبالرغم من ديمقراطية هذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية، الا أنه يعاب على هذه الطريقة في انها قد تؤدي الى استئثار الرئيس بالسلطة شعوراً منه بأنه منتخب من الشعب كله ومتمتع بتأييد شعبي كبير. وهذا بدوره يدفعه الى محاربة البرلمان والاعتداء على سلطاته.

٢ - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان :

تنص بعض الدساتير على أن انتخاب رئيس الجمهورية يتم عن طريق البرلمان سواء كان هذا البرلمان مكوناً من مجلس واحد أو من مجلسين. ومن الدساتير التي تبنت هذا الاسلوب دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥ ودستور

(١) ينص الفصل (٤) من الدستور التونسي ١٩٥٩ على أنه "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة اعوام انتخاباً عاماً حراً مباشراً من طرف الناخبين". اما الدستور الجزائري فقد نص في المادة (١٠٥) على أنه "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري". اما الدستور الموريتاني. فقد نص في المادة (٣١) على أنه "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر".

(٢) Debbasch, Charles, et Pontier. Tean Marie, et Bourdon, Jacques, et Ricci, Jean-Claude : Droit constitutionnel, et institutions politiques. Economica. 1986, p. 550.

الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ والدستور اللبناني ١٩٢٦ والدستور السوري ١٩٥٠^(١). أما الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة ١٩٥٨ فقد كان قد بين في مادته السادسة ان طريقة انتخاب رئيس الجمهورية تتم بواسطة اعضاء البرلمان واعضاء المجالس العامة واعضاء جمعيات اقاليم ما وراء البحار، وممثلي المجالس المحلية، الا انه وفي عام ١٩٦٢ اجري تعديل دستوري هام جعل انتخاب الرئيس من اختصاص الشعب مباشرة كما بينا سابقاً^(٢).

ومما يؤخذ على هذه الطريقة انها تضعف مركز رئيس الجمهورية وتجعله خاضعاً للبرلمان لان البرلمان هو الذي يختار الرئيس في هذه الحالة. ولذلك بقي رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ ضعيفاً في مواجهة البرلمان، الا ان تتحرر من تلك السيطرة بعد التعديل الذي تم عام ١٩٦٢ على المادة السادسة من دستور ١٩٥٨^(٣).

٣ - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب مشتركين :

اتجهت بعض الدساتير الى جعل انتخاب رئيس الجمهورية بيد البرلمان والشعب معاً، وذلك تجنباً لما تعرض اليه كل من اسلوب الشعب منفرداً او اسلوب البرلمان منفرداً ايضاً. فقد رأينا كيف ان انتخاب رئيس الدولة بواسطة الشعب يقوي من استقلال الرئيس ازاء البرلمان، بل يدفعه الى الاعتداء على بعض اختصاصات البرلمان وعدم مبالاة الاول والثاني طالما أن الاول وهو الرئيس يستمد سلطته من الشعب.

(١) تنص المادة ٧٢ من الدستور اللبناني على انه "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي".

(٢) الدكتورة سعاد الشراوي : النظم السياسية في العالم المعاصرة، دار النهضة العربية ١٩٧٦، ص ٢٦٠، الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٣.

(٣) Burdeau, George : Manual de droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J. (٣) Paris 1984. p. 425 et p. 501.

الدكتور ابراهيم شيجا : الانظمة السياسية - الدول - الحكومات، القاهرة ١٩٨٦ ص ٢٩٥.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص

وبالمقابل فإن انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان يجعل من الاول خاضعاً للثاني وهو البرلمان، مما يضعف من سلطة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاسلوب المشترك دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل ودستور الجمهورية السورية ١٩٧٢^(١).

دستور جمهورية مصر العربية نص في المادة (٧٦) على أنه " يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. وينم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث اعضائه على الأقل. ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه. فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المشار إليها، أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الاول. ويعرض المرشح الحاصل على الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم في الاستفتاء. فإذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية، رشح المجلس غيره، ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها.

أما دستور الجمهورية السورية فقد نص في المادة (٨٤) على أنه " يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ، ... ويصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع اصوات المقترعين، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية، رشح المجلس غيره.

(١) ومن الدساتير التي تبنت هذه الطريقة ايضاً دستور جمهورية السودان ١٩٧٣، حيث نص في المادة (٨٠) على أنه " رئيس الجمهورية هو رأس الدولة، ويتولى السلطة التنفيذية، ويشارك السلطة التشريعية، ويعمل بموجب تفويض مباشر من الشعب عن طريق استفتاء ينظمه القانون. ويقوم الاتحاد الاشتراكي السوداني بترشيحه وفقاً لنظامه الاساسي ". لمزيد من التفصيل راجع مجموعة الأحكام الدستورية للبلاد العربية.

ثانياً - من حيث المسؤولية :

تنص الدساتير الملكية على عدم مسؤولية الملك. ذلك بأن ذات الملك مصونة لا تمس (Le roi est inviolable). ومن تلك الدساتير دستور المملكة الأردنية الهاشمية، حيث نص في المادة (٣٠) على أن "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية" ودستور دولة الكويت، حيث نص في المادة (٥٤) على أن "الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس". أما دستور المملكة المغربية فقد نص في الفصل الثاني والعشرين على أن "شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة". ونص دستور دولة البحرين في المادة (٣٣) منه على أن "الأمير رأس الدولة، ذاته مصونة لا تمس" (١).

وتعود قاعدة عدم مسؤولية الملك الى القاعدة الانجليزية القائلة بأن "الملك لا يخطئ" "The King can do no wrong" (٢).

وعدم مسؤولية الملك مطلقة، بمعنى أن الملك غير مسؤول جنائياً سواء وقعت الجريمة منه اثناء قيامه بوظيفته، أو اثناء حياته العادية. كما أن الملك غير مسؤول سياسياً عن اعماله في ادارة شؤون الحكم. فالمسؤولية السياسية تتقرر على عاتق الوزارة. وهذا ما قرره كافة الدساتير التي أخذت بالنظام الملكي. الدستور الاردني ينص في المادة (٤٩) على أن "أوامر الملك الشفوية او الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم". كما تنص المادة (٥١) من هذا الدستور على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". والمسؤولية السياسية هنا تفضي الى الاستقالة او العزل. لذلك نصت المادة (٥٣) من الدستور الاردني على :

"١. تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

(١) مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية (الموسوعة السابقة).

(٢) Jeannings, Sir Ivor : The law and the constitution. ELBS. 1979, p. 223.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص

٢. اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه،
وجب عليها أن تستقيل.

٣. واذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه " (١).

فالملك اذا لا يسأل جنائياً ولا يسأل سياسياً عن جميع أعماله.

أما رئيس الجمهورية فهو مسؤول جنائياً عن بعض افعاله المتعلقة بوظيفته.
وتتبع في محاكمته اجراءات تنص عليها الدساتير.

وكما يسأل رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض افعاله المتعلقة بوظيفته، وأخطر
مسؤولية في ذلك الخيانة العظمى، فإنه يسأل كذلك عن الجرائم العادية التي يرتكبها
والتي لا تتعلق بشؤون مهامه ووظيفته، شأنه في ذلك شأن بقية الافراد.

المادة (٨٥) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أنه :

" يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء
على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام الا
بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب
رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها
واجراءات المحاكمة امامها ويحدد العقاب، واذا حكم بادانته أعفي من منصبه مع عدم
الاخلال بالعقوبات الأخرى.

أما الدستور اللبناني فقد قرز مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في حالتين :

حالة خرقه الدستور، وحالة الخيانة العظمى. اذ جاء في المادة (٦٠) منه ما يلي :

" لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في
حال الخيانة العظمى".

(١) للمقارنة راجع الدساتير الملكية في مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية.

أما التبعية فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العادية. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعلتي خرق الدستور او الخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه، ويحاكم أمام المجلس الأعلى" (١).

الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نص في المادة (٦٨) منه على أن :

"لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه الا في حالة الخيانة العظمى. ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد يصدر بتصويت علني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان. وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا" (٢).

وقد أخذت دساتير قليلة بتقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. الى جانب المسؤولية الجنائية، ومنها دستور جمهورية المانيا الديمقراطية ١٩٤٩، إذ بينت في المادة (١٠٣) منه على أنه "يجوز عزل رئيس الجمهورية بقرار مشترك يصدر من المجلس الشعبي، ومجلس الولايات، ويشترط ان يصدر هذا القرار، بأغلبية ثلثي العدد لأعضاء كل من المجلسين.

(١) المادة (٦٠) من الدستور اللبناني ١٩٢٦ المعدلة في ١٢ كانون الثاني سنة ١٩٤٧. اما المادة (٦١) فقد بينت بأنه "يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية الى أن يفصل في القضية من قبل المجلس الأعلى". اما المادة (٨٠) فقد بينت أن المجلس الأعلى يتألف من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين ويجتمع برئاسة أعلى القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشر أصوات".

(٢) تتكون المحكمة القضائية العليا من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين اعضائها بعدد متساو لكل منهما بعد كل تجديد عام او جزئي للمجلسين، وتنتخب المحكمة رئيسها من بين اعضائها.

ومن بعض الجرائم التي يعاقب عنها رئيس الجمهورية والتي يمكن أن تندرج تحت وصف الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري، العمل على تغيير النظام الجمهوري الى نظام ملكي، ووقف الدستور كله او بعضه او تعديل أحكامه دون اتباع القواعد والاجراءات التي قررها الدستور.

المطلب الثالث

تقدير نظام الحكومة الملكية ونظام الحكومة الجمهورية

تشجيع بعض الفقهاء للنظام الملكي وابرز مزاياه، بينما تشجيع البعض الآخر للنظام الجمهوري، ودافع عنه وابرز مزاياه :

مزايا النظام الملكي :

- ١ - قيل بأن النظام الملكي يؤدي الى الاستقرار في شؤون الحكم، ذلك بسبب بقاء الملك رئيساً للبلاد مدى حياته الأمر الذي يمكنه من اكتساب الخبرة الواسعة في شؤون الدولة الداخلية وعلاقاتها الخارجية. لذلك قال جلادستون "أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الدولة أكثر من أي رجل آخر في المملكة" ^(١).
- ٢ - يتولى الملك منصب رئاسة الدولة بالوراثة، وهي طريقة بطبيعتها هادئة تجنب الدولة كثيراً من المنازعات والمعارك الانتخابية لرئاسة الدولة والتي تحدث في ظل النظام الجمهوري.
- ٣ - إن طريقة تولي الملك لمنصب رئاسة الدولة بالوراثة تجنبه الانخراط في أي حزب من الأحزاب، مما يكفل استقلال رئيس الدولة عن الأحزاب السياسية المتنافسة في البلاد، ويبقيه فوق الأحزاب جميعها، مما يضمن التوازن بين السلطات المختلفة في الدولة والتوفيق بين جميع الاتجاهات السياسية وتقديم النصح والتوجيه لها في إطار الصالح العام. ذلك بخلاف النظام الجمهوري الذي لا يصل فيه الرئيس الى منصبه الا من خلال ترشيح ودعم الأحزاب السياسية له. وبالتالي شعور رئيس الدولة بمديونيته لجميل حزب أو أحزاب معينة وارتباطه بها وتبعيته لها. مما ينعكس على قراراته وكيفية ادارته لشؤون البلاد.

مزايا النظام الجمهوري :

لم يقتنع بعض الفقهاء بما دافع عنه انصار النظام الملكي ووجهوا اليه سهام النقد، وبينوا مزايا النظام الجمهوري من خلال :

(١) راجع في ذلك الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٧.

١ - الادعاء بأن النظام الملكي يتنافى مع مفهوم الديمقراطية، وذلك لابعاد الشعب عن اختيار رئيس الدولة. لأن الملك يتولى العرش بالوراثة ولمدى الحياة. بعكس النظام الجمهوري الذي يوصل رئيس الدولة الى منصبه بواسطة الشعب سواء بطريق مباشر أو غير مباشر.

٢ - كما قيل بأن النظام الملكي قد يوصل ملوكاً الى العرش، قد لا يستطيعون تحمل مسؤولياتهم، وبالتالي انتشار الفوضى والاضطراب والتخلف في البلاد.

٣ - انتقد النظام الملكي في أنه لا يحقق مبدأ المساواة بين الافراد، لأنه يفرض شخصاً معيناً لمجرد نسبه، بعكس النظام الجمهوري الذي يكفل المساواة بين الافراد الذين توافر فيهم شروط معينة لتولي منصب رئاسة الدولة وتنافسهم عليه.

٤ - النظام الملكي يبعد رئيس الدولة عن الرقابة بشتى انواعها بسبب توليه منصب رئاسة الدولة بالوراثة من ناحية وبقائه في هذا المنصب مدى الحياة من ناحية أخرى، وعدم جواز مساءلته من ناحية ثالثة. اما النظام الجمهوري فيوفر رقابة شديدة على الرئيس من خلال تأقيت مدة الرئاسة وجواز عدم انتخابه ثانية. بالاضافة الى جواز مساءلته الجنائية واحياناً السياسية^(١).

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦١ .
الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية، المكتبة القانونية ١٩٨٥، ص ١٩٣ .

المبحث الثاني

الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة

تنقسم الحكومات من حيث تركيز السلطة في يد شخص أو هيئة واحدة، أو توزيعها على هيئات متعددة الى حكومات مطلقة، وحكومات مقيدة.

المطلب الأول

الحكومة المطلقة

الحكومة المطلقة *Gouvernement Absolu* هي الحكومة التي تتركز السلطة فيها في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة في ممارسة السلطة الى القانون. وهذا النوع من الحكومات يختلف بهذا الوضع عن الحكومة الاستبدادية، التي لا تخضع في ممارسة سلطاتها للقانون. وقد كان للحكومات المطلقة تطبيقات في الأنظمة الملكية القديمة عندما كان الملك يجمع بيده كافة السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية.

ظهرت الحكومات المطلقة بشكل واسع في دول أوروبا في العقود التي سبقت ثورة ١٦٨٨ في إنجلترا، والثورة الفرنسية ١٧٨٩ في فرنسا^(١).

وغالباً ما كانت تقترن الحكومات المطلقة بالملكيات المطلقة، التي كانت تستند في ممارسة سلطاتها (كما تدعي) الى مشروعية إلهية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر. فالمصدر الإلهي للسلطة تفرض على الشعوب الخضوع المطلق للحاكم، الذي يجمع بيده كافة السلطات في الدولة. ولذلك فقد تلاشت الحكومات المطلقة مع اختفاء الملكيات المطلقة في أوروبا.

ويحاول بعض الفقهاء التمييز بين الحكومات المطلقة، والحكومات الاستبدادية. لأن الحكومة المطلقة يخضع فيها الحاكم للقانون رغم أنه يجد بذاته السلطة التنفيذية

(١) Duverger, Maurice : Institutions politiques et droit constitutionnel. Themis 1980, p. 503.

والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، هذا بعكس الحكومة الاستبدادية التي لا يخضع فيها الحاكم لأي نوع من القانون^(١).

المطلب الثاني الحكومة المقيدة

الحكومة المقيدة *Gouvernement Limite* هي الحكومة التي توزع فيها السلطات على هيئات مختلفة، تتمكن من خلالها كل سلطة من مراقبة السلطات الأخرى، فتحد من امكانية مخالفتها للقانون او الانحراف عن مقاصده، مجسدة في تطبيقاتها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتسكيو ومحققه الغايات والاهداف المنشودة من الاخذ به على أساس السلطة تراقب وتوقف السلطة وتمنعها من أن تعتدى عليها *Le Pouvoir arrete le pouvoir*^(٢).

وتتخذ الحكومة المقيدة تطبيقات متعددة من خلال الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، كالنظام الرئاسي، أو النظام البرلماني، بصورتيه الملكي والجمهوري. لهذا فإن الحكومات الملكية الدستورية والتي تتوزع فيها السلطات السياسية بين الملك والبرلمان تعتبر أمثلة للحكومات المقيدة^(٣).

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣. هذا ويضرب الفقه امثلة للحكومة المطلقة من واقع أنظمة الحكم التي وجدت في مصر منذ عام ١٨٠٥ في عهد محمد علي ومن خلفه حتى صدور دستور ١٩٣٢، حيث تجمعت جميع السلطات في يد محمد علي. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤١.

(٢) Houriou, Andre : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 208.

الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦١.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٣ الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٨٧. ولعل نظام الحكم في الاردن كما هو مبين في دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ يمثل نموذجاً واضحاً للحكومة الملكية المقيدة في الوقت الحاضر. حيث عمل هذا الدستور على توزيع السلطة وعدم تركيزها في يد الملك. فاجد مجلس الأمة بمجلسيه النواب والاعيان ليكون سلطة تشريعية ومجلس وزراء مسؤول امام البرلمان يمثل المحور العامل للسلطة التنفيذية التي يرأسها الملك. ثم السلطة القضائية والتي انيطت بالمحاكم على اختلاف انواعها.

المبحث الثالث

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

أما من حيث عدم خضوع الحكومة الى القانون او خضوعها له، فإن الحكومات تنقسم الى حكومة استبدادية وحكومة قانونية.

المطلب الأول

الحكومة الاستبدادية

الحكومة الاستبدادية *Gouvernement despotique* هي الحكومة التي لا تخضع في ممارستها للسلطة للقانون ايا كان مصدره. فالمحدد الأول والأخير لوسيلة الحكم وعلاقة السلطة بالفرد هو الحاكم صاحب السيادة الوحيد. ولذلك قيل بأنه في ظل الحكومة الاستبدادية لا يوجد حريات حقيقية، لأن الاستبداد يؤدي الى انقاص بل إهدار الحريات.

لقد كانت معظم الحكومات الملكية القديمة او اوروبا وبشكل خاص فرنسا وانجلترا حكومات مستبدة واستمرت على ذلك الحال لشعور الافراد بعدم جواز مخالفة الحاكم او الاعتراض على حكمه بحجة القدسية التي تتجسد فيه لعلاقته بالسماء والآلهة. فكانت تلك الحكومات لا قانون لها الا ارادة الحاكم ومشيبته.

وإذا كانت ارادة الحاكم في الحكومة الاستبدادية قانون ومشيبته نظام، فإن الصالح الشخصي للحاكم غالباً ما يطغى على الصالح العام ويتقدم عليه. لذلك فقد ميز بعض الفقهاء بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية على اعتبار ان الحكومة الاستبدادية لا تسعى في غالب الاحيان الا لتحقيق الصالح الشخصي للحاكم، بينما نجد الحكومة البوليسية وان كانت غير مقيدة في تصرفاتها بحكم القانون، الا أنها مقيدة من حيث الغاية. لأن حريته في اختيار الوسيلة مقيدة بتحقيق الصالح العام وليس الصالح الشخصي^(١).

(١) انظر الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤١٠.

والحكومة الاستبدادية كما ذكرنا تختلف عن الحكومة المطلقة. لأن الأولى لا تخضع في حكمها لأي قانون أو نظام، ولا يحد من سيادتها شيء، بل إن القانون في تلك الحكومة هي إرادة الحاكم، بينما الحكومة المطلقة وإن كانت تتجمع فيها السلطات بيد الحاكم، إلا أنها تخضع للقانون.

لقد ندد بالحكومات الاستبدادية مفكرون سياسيون في شتى البلاد التي كانت سائدة فيها، وواجهت تلك الحكومات حملات معارضة إلى أن أُطيح بتلك الأنظمة وتلاشت^(١).

المطلب الثاني

الحكومة القانونية

الحكومة القانونية *Gouvernement Legal* هي الحكومة التي تخضع للقانون النافذ أيًا كان مصدره سواء كان ذلك المصدر الدستور أو القانون العادي، أو الأنظمة (اللوائح)، أو القرارات المشروعة. ومعنى ذلك امتثال كافة السلطات العامة في الدولة فيما تقوم به من أعمال لإحكام القانون شأنها في ذلك شأن الأفراد. لذلك يجب على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية أن تلتزم وتخضع للقانون كما يلتزم به الأفراد. لذلك يقال إن الحكومة الديمقراطية هي التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم للقانون.

والخضوع للقانون لا يعني وحدة القانون المطبق على الجميع سواء كان حاكمًا أم محكومًا، بل يعني تطبيق القواعد القانونية تبعًا لموضوعها ومرتبها^(٢).

فموضوع القاعدة القانونية يختلف باختلاف العلاقة التي تحكمها تلك القاعدة. فهناك قواعد قانونية تحكم السلطة التشريعية وأخرى تحكم السلطة التنفيذية وأخرى تحكم السلطة القضائية. وكلها قواعد قانونية ملزمة، مثلما القاعدة القانونية العادية

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمود محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٧٢.

(٢) Hauriou, Andre : droit const. et inst. politiques (ouv.cit) p. 253.

ملزمة للأفراد. لا يميزها عن بعضها البعض الا مدى آمريتها (imperative) أو عدم آمريتها (القاعدة التكميلية complimentary) من ناحية، أو كونها قواعد عامة public law أو قواعد خاصة private law^(١).

من جهة ثانية فإن القواعد القانونية تختلف عن بعضها البعض باختلاف قوتها وتدرجها علواً من القاعدة الدستورية الى القاعدة العادية، الى الانظمة (كما تسمى في النظام القانوني الاردني) Regulations، بالاضافة الى التعليمات والقرارات التي تقررها السلطة التنفيذية.

ان خضوع الحكومة للقانون لا يعني حرمان تلك الحكومة من حقها في تعديل أو الغاء القانون، بل ان سلطة الغاء أو تعديل القوانين واجب على الحكومة حينما تشعر بان تلك القوانين لم تعد تحقق الصالح العام. لان الخضوع للقانون يعني احترام وتطبيق القانون طالما كان مطبقاً. أما الغاء القوانين أو تعديلها فهو جائز طالما اتبعت الحكومة الاصول والاجراءات المنصوص عليها في الدستور أو القانون الأساسي كما يسمى في بعض الدول.

إن الحكومة القانونية أو خضوع الحكومة للقانون لا يتنافى مع مبدأ سيادة الدولة، طالما ان القانون الذي تخضع له الحكومة غير مفروض عليها من سلطة اجنبية، وانما هو من صنعها ومن صميم ارادتها. ولذلك فإن اغلب الفقه يؤكد دائماً بأنه لا يوجد تعارض بين فكرة السيادة وخضوع الدولة للقانون^(٢).

لقد كان خضوع الحكومة للقانون محل اهتمام الفقه القانوني باستمرار وذلك لما يمثله هذا المبدأ من ضمانات هامة وحقيقية لحقوق الانسان والحريات العامة للأفراد.

أن احترام مبدأ خضوع الحكومة للقانونية واستمرار مفهوم الحكومة القانونية يتطلب باستمرار المحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات، والأخذ بالرقابة على

Wade, Edward and Phillip, G : constitutional law. longmans company. London. (١)
3edition.p.19.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٩.
(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢١.

دستورية القوانين والقرارات الادارية. فتلك هي المقومات الرئيسية لمفهوم الحكومة القانونية، وأسس لازمة وضرورية لبناء الديمقراطية وضمان استمراريتها^(١).

المبحث الرابع الحكومة الفردية، والحكومة الأقلية والحكومة الديمقراطية

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة إلى حكومات فردية وحكومات أقلية، وحكومات ديمقراطية.

والسيادة هي إحدى خصائص الدولة. وهي التي تعني أن تكون للدولة الكلمة العليا لا يعلوها سلطة أخرى. فتصبح منبع السلطات جميعها التي تمارس حسبما بينه الدستور.

وإذا كانت السيادة لصيقة بالدولة وخصيصة جوهرية من خصائصها التي تعطىها الصفة الأمرة العليا الأصلية التي لا تتجزأ، فقد ثار تساؤل حول مصدر هذه السيادة . أي إلى من ترجع هذه السيادة ومن هو مصدرها ؟

هل تعود السيادة إلى فرد فتسمى "الحكومة الفردية" أو تعود إلى مجموعة محدودة من الأفراد "حكومة الأقلية" أو قد تكون السيادة لمجموع أفراد الشعب فتسمى "حكومة الشعب، أو الحكومة الديمقراطية".

(١) لمزيد من التفصيل حول مقومات الدولة القانونية راجع ص من هذا المؤلف.

أيضاً : Carr, R. and Bernstein, M. : American Democracy.

المطلب الأول

الحكومة الفردية

الحكومة الفردية هي الحكومة التي تنحصر وتتجمع فيها السلطة في يد فرد واحد، قد يكون ملكاً، وقد يكون دكتاتورياً وفي كلتا الحالتين فإن الحاكم لا يصل الى منصبه بواسطة الشعب، بل من ذاته وشخصه.

ونظام الحكم الملكي Manarchy قد يكون مطلقاً فتسمى الحكومة هنا الملكية المطلقة، وقد يكون استبدادياً فتسمى هنا الملكية الاستبدادية. والصورتان هنا تختلفان عن الملكية الدستورية التي يكون فيها الملك مقيداً بمجلس منتخب من الشعب ويخضع في جميع صلاحياته لاحكام الدستور الذي يبين السلطات في الدولة ويوزع الصلاحيات عليها.

الملكية المطلقة manarchie absolue وهي الحكومة التي تنحصر فيها السلطة في يد الملك الذي يتولى رئاسة الدولة عن طريق الوراثة باعتبارها حقاً ذاتياً له. الا انه في هذا النوع من الحكومات الملكية يكون مقيداً بالقوانين النافذة، وان كان يستطيع تعديلها او الغاءها حسبما يريد وحيثما يريد لأنه يجمع في يده كافة السلطات^(١).

وترجع اصول الملكية المطلقة الى النظريات الثيوقراطية القديمة -Theories Theo-cratiques التي اضىف من خلالها بعض الملوك على انفسهم الطبيعة الالهية La nature divine، وزعم البعض الآخر بأنه وان كان من البشر، الا ان الله اختاره بطريق مباشر او غير مباشر لتملك السلطة ومباشرتها دون اية حدود او مسؤولية.

ولا يخفى على أحد ان الملكية المطلقة بهذا المفهوم تتناقى مع مبدأ السيادة الشعبية سواء ارتبطت تلك السيادة بنظرية سيادة الأمة او نظرية سيادة الشعب^(٢).

(١) Duverger, H.:Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 402.

(٢) Burdeau, Georges: droit constitutionnel, et institutions politiques. (ouv.cit) p. 94.

Duverger, M. : (ouv.cit) p. 408.

الدكتور عبدالحמיד متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠١.

وإذا كان التاريخ قد بين لنا ان بعض الملوك في اوربا كانوا يتشبثون بالسيادة المطلقة بسبب تنشئتهم الخاصة وحرصهم على المحافظة على عروشهم وتقديم مصالحهم الخاصة على مصالح الشعوب، فان اغلب الملكيات المعاصرة قد تخلت عن هذه الصورة واصبحت تميل مراعاة مصالح وحقوق الشعوب وتسعى الى المحافظة عليها، بل ومشاركة هذه الشعوب في السلطة حتى اصبحت الامة كما تعبر عنها الدساتير مصدر السلطات. ومن هنا تتحول الملكية المطلقة الى ملكية مقيدة ودستورية (١).

الملكية الاستبدادية Monarchie despotique وهي الملكية التي لا يتقيد فيها الملك بأي قانون قائم، ولا يعترف بالخضوع لأي سلطة تعلوه. وهو بالتالي لا يكثر بحقوق وحرىات الافراد لانها لا تساوي اي ثمن أو وزن عنده.

ونظراً لعدم تقبل الشعوب لهذا النوع من الحكومات، فقد تنكرت لها، ولم تعد التعايش معها. ولذلك فقد تلاشت تقريباً ولم يعد لها وجود (٢).

الملكية الدستورية Monarchie Constitutionnel وهي الملكية التي توزع فيها السلطات على هيئات مختلفة تملك كل واحدة منها صلاحيات محددة بينها الدستور ويحدد العلاقة فيما بين هذه السلطات. يكون فيها الملك رأساً للدولة. في بعض الدول يملك ولا يحكم كما في بريطانيا وفي البعض الآخر يملك ويحكم، ولكن صلاحياته محددة في الدستور وتصرفاته مقيدة بالقانون الدستوري. وإذا كان الملك في الحالة الثانية غير مسؤول فالذي يتحمل المسؤولية عنه هي الوزارة التي ترضى المشاركة في الحكم معه. ولا شك ان هذا النوع من الملكيات هو اكثرها شيوعاً وتقبلاً شعبياً في الوقت الحاضر (٣).

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢. وللمزيد من التفصيل راجع: jenning, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 280.

(٢) Duverger, Maunice : Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 414.

(٣) يفضل بعض الفقهاء اطلاق تسمية الملكية البرلمانية monarchies parlementaires على هذا النوع من الحكومات. والامثلة التي تضرب على ذلك بريطانيا والسويد والنرويج والدنمارك وبلجيكا. Duverger, Maunice : (ouv.cit) p. 411.

الحكومة الدكتاتورية، تقوم الحكومة الدكتاتورية كالملكية المطلقة على اساس انفراد شخص واحد بالسلطة، ولكن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل اليه بفضل كفايته وجهوده الشخصية، واحياناً عن طريق ما يتمتع به انصاره من قوة ونفوذ. ولذلك فاننا غالباً ما نجد الدكتاتور يستمد سلطاته وقدرته في السيطرة على الغير من مقومات شخصيته المتميزة، بخلاف ما كان يركز اليه الملوك في اوربا من نظريات إلهية ثيوقراطية للبقاء على العرش وتوارثه.

ومع وجود خصائص عامة للدكتاتورية، فقد حاول بعض الفقه تقسيم الحكومات الدكتاتورية الى حكومات دكتاتورية مذهبية ideologique اذا كانت تستند الى ايديولوجية معينة كالنازية الهتلرية، او الفاشية الموسولينية، وحكومات دكتاتورية تجريبية empirique عندما لا تقوم على مذهب او فكر معين، وانما على تجارب عملية في الحكم الفردي لاثبات صحة قناعة فردية معينة (١). ولكن الدكتاتور في كل الاحوال يحاول بذل كافة جهوده لتحقيق الصالح العام حتى يضمن رضا الشعب عنه ويشبع غريزة العظمة والمجد لديه (٢).

والحكم الدكتاتوري عادة ما ينشأ عقب اضطرابات داخلية أو أزمات سياسية او اقتصادية، أو هزائم عسكرية او كوارث تثير حفيظة الشعوب لعدم قدرة أنظمة الحكم القائمة على معالجتها والتصدي لها والقضاء على أسبابها. فيكون ظهور الحكومة الدكتاتورية كرد فعل محبب لدى الشعوب، بما يستطيع هذا النوع من الحكومات ان يخلقه في النفوس من آمال وطمأنينة بعد الفقر والبؤس والانقسام مثلما حدث في كل من روسيا القيصرية وادى الى ظهور الدكتاتورية البلشفية بزعامة لينين عام ١٩١٧. وايطاليا وادى الى ظهور الدكتاتورية الفاشستية بزعامة موسوليني بعد عام ١٩٢٠، والمانيا عقب الحرب العالمية الأولى وما عاشته من خراب ودمار وذل نتيجة معاهدة

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٢ .
(٢) وقد كان موسوليني يحاول اقناع الناس دائماً بأنه اذا كان يتعذر وصف النظام الدكتاتوري الفاشستي بأنه نظام ديمقراطي شعبي، فإنه على الاقل لا يعمل الا لمصلحة الشعب والوطن.
لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٨.

فرساي والذي ادى الى تقبل الشعب الالمانى لدكتاتورية هتلر النازية. حدث ذلك ايضاً في كل من النمسا وتركيا واسبانيا وبولندا ويوغسلافيا وغيرها (١).

خصائص الدكتاتورية :

تتشارك الحكومات الدكتاتورية بخصائص عامة نجملها بما يلي :

(١) الدكتاتورية حكومة شخصية :

تتميز الحكومة الدكتاتورية بشخصية السلطة. فهي كما يقال حكومة الفرد القوي الموهوب. فالدكتاتور هو السلطة والسلطة هي الدكتاتور.

وعلى الرغم من شخصية السلطة في الحكم الدكتاتوري، فان الدكتاتور يسعى وباستمرار الى اضعاف بعض الصفات الديمقراطية على حكمه من خلال اجراء الاستفتاء من حين لآخر، ولكنه استفتاء ليس على القوانين والتشريعات القائمة، بل على شخصية الدكتاتور ل يتمتع بعظمته ويحيي مجده باستمرار عن طريق اظهار التأييد الشعبي داخل البلاد وخارجها (٢).

(٢) الدكتاتورية نظام حكم عارض ومؤقت :

تعرف الحكومات الدكتاتورية بأنها حكومات ازمات، تدفع بها حوادث وظروف وكوارث ومصاعب مختلفة تواجهها الشعوب فتظهر في ظروف استثنائية لتنتهي بانتهائها، فهي كما يعبر عنها دائماً بنظام عارض ومؤقت يستهدف اعادة الأحوال إلى طبيعتها .

(١) jennigs, Sir Ivor: The law and the constitution (op.cit) p. 281, 282.

Duverger, H. : Institutions politique et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 420.

Baradat, Leon : Political ideologies. Their Origins and Impact. Prentice-Hall, Inc. N.J. (٢) 1979. p. 243.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١ .

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣ .

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص

وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال تتبّع ظهور بعض الحكومات الدكتاتورية في كل من المانيا وايطاليا، أثر الازمات التي عاشتها تلك البلاد وتلاشت واختفت هذه الحكومات بمجرد زوال اسباب ظهورها واستقرار الاوضاع هناك.

(٣) الدكتاتورية نظام حكم يقدم على الصالح الخاص :

تمتاز الحكومات الدكتاتورية بأنها تقدم الصالح العام ومصصلحة الجماعة على الصالح الخاص ومصصلحة الفرد. وبالتالي فهو نظام يناهض الفكر الفردي الذي يقدر الفرد ويمجده. فالفرد في ظل الحكم الدكتاتوري مسخر لخدمة الجماعة وليس الجماعة مسخرة لخدمة الفرد^(١).

(٤) الحكم الدكتاتوري يؤدي الى اهدار الحقوق والحريات :

يتذرع الحاكم الدكتاتور دائماً بسعيه الى تحقيق الصالح العام بثتى الطرق والوسائل ولو أدى ذلك الى اهدار حقوق وحريات الافراد، استناداً الى تقديم الصالح العام على الصالح الخاص. وهذا الوضع يرتب الغاء حرية الرأي والاجتماع والصحافة والتعليم وانشاء الاحزاب السياسية أو السماح بوجود اي نوع من المعارضة^(٢).

(٥) الحكومة الدكتاتورية تجمع بيدها كافة السلطات :

تقوم الحكومة الدكتاتورية على تركيز السلطة بكافة مظاهرها في يد الدكتاتور والتنكر الى توزيع السلطة بوجهها السياسي والاداري. فيجمع الحاكم بيده السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية حتى النشاط الاداري فإنه يضعه تحت إمرته وسيطرته التامة. ولذلك فلا مجال للحديث عن اللامركزية في ظل الحكومة الدكتاتورية.

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٥، ص ٣٤٢.

Baradat, Leon : Political ideologies (op.cit) p. 269.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية . أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية دار الفكر العربي ١٩٨٤ - ١٩٨٥، ص ١٨٨.

Duverger, M. : Institutions Politiques (ouv.cit) p. 431.

(٦) الحكومة الدكتاتورية غير مسؤولة :

تركيز السلطة في يد الدكتاتور يعني انفراده باتخاذ القرار الذي يناسبه دون أي حرج أو مسؤولية طالما لا يوجد سلطة تقابله قوة أو صلاحية. ولهذا تتميز الحكومة الدكتاتورية بأن الدكتاتور فيها لا يسأل عن تصرفاته أمام أي جهة فتتعدم مظاهر الرقابة المعروفة في أنظمة الحكم الأخرى.

(٧) الحكومة الدكتاتورية تعتمد القوة والاكراه :

على الرغم من الطابع الشعبي الذي يحاول أن يضيفه الدكتاتور على حكمه من حين لآخر، إلا أن سياسة العنف والقوة هي المعتمدة في ظل الحكم الدكتاتوري. فالدكتاتور ان لم يأت الى السلطة باستعمال العنف والقوة أحياناً مثلما تولى هتلر الوزارة عام ١٩٣٣، فان الحكم الدكتاتوري لا يمكن ان يستمر الا باستعمال القوة والتهديد والعنف والتعذيب وشتى الوسائل التي تضمن سيطرة الدكتاتور على كافة مقاليد السلطة.

(٨) الحكومة الدكتاتورية شمولية :

توصف الحكومة الدكتاتورية بأنها حكومة شمولية Totalitaire حيث يمتد سلطان الدولة الى كل جوانب حياة الفرد. فالفرد في ظل هذا النظام لا يساوي شيئاً أمام مصلحة المجتمع. وليس له الادعاء بأي حق او حرية امام المجتمع الذي تسيطر الدولة على كافة مقدراته، وما على الفرد في هذه الحالة الا كما يقال - الركوع أمام سلطان الدولة والسجود اليه^(١).

(١) الدكتور عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية (المرجع السابق) ص ٤٤٢.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٨٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٠.

تقدير الحكومة الدكتاتورية :

لقد تشيع لنظام الحكومة الدكتاتورية نفر قليل من الاشخاص وحاول ابراز بعض مزايا ذلك النظام من خلال الاشارة الى الجوانب الايجابية فيه.

فقسيل ان الحكومة الدكتاتورية قادرة على انقاذ الشعوب من اكبر واطخر الازمات التي تواجهها لاي سبب والوصول بهذه الشعوب الى بر الأمان والنهوض بها واستقرار دولها ودفعها الى مصاف الدول المتقدمة. كل ذلك بفضل حزم وشدة الحاكم الدكتاتور. فموسوليني هو الذي انشأ ايطاليا المتقدمة، وهتلر هو الذي خلق من المانيا دولة عظمى تخيف الدول الأخرى.

أما الغالبية ممن تناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة والتقييم فقد انتقدت الحكومة الدكتاتورية انتقاداً مرأً وشديداً لما يسفر عنه هذا النظام من عداء صارخ للديمقراطية التي احتضنتها امم الارض ورضيت بها نظاماً محبباً لها، وعلقت عليها آمال تقدمها وازدهارها، وما يمثله من انتهاك كبير وخطير لحقوق وحریات الافراد0 اما الادعاء بأن كلا من موسوليني وهتلر قد خلقا ايطاليا ومانيا وشيдахما في اعلی القمة، فالرد عليه ان كلاً من الدكتاتوريين قد هدهما ما شيدها قبل مماتهما.

وان الاستقرار والتقدم لا يعد ميزة او نعمة الا اذا كان استقراراً او تقدماً شاملاً قائماً على الحرية والعدالة والنزاهة لا استقراراً للاستبداد والفساد^(١).

المطلب الثاني

حكومة الأقلية

حكومة الأقلية هي الحكومة التي تكون فيها السلطة في يد عدد محدود من الأفراد.

قد يطلق على حكومة الأقلية اسم حكومة الارستقراطية Aristocratic اذا كانت السلطة في يد طبقة مميزة من الافراد من حيث الاصل او الثروة او العلم .

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية (المرجع السابق) ص ٢٥٠.

وقد يطلق على حكومة الاقلية اسم حكومة الاوليجارشية Oligarchie اذا كانت السلطة في يد طبقة الأغنياء. علماً بأن هذين الاصطلاحين كانا قد استعملتا قديماً عند الاغريق بمعاني تختلف عما هو عليه الحال الآن. فقد كان يقصد بالارستقراطية الحكومة التي يشكلها اصالح الناس، بينما كان يقصد بالاوليجارشية حكومة الاقلية غير الصالحة (١).

لهذا فإن حكومة الاقلية لا ينفرد بها شخص واحد كما هو الحال في الحكومة الملكية المطلقة او الحكومة الدكتاتورية، ولا تستند الى ارادة الشعب كما هو الحال في الحكومة الديمقراطية. لذلك قيل بأن حكومة الاقلية هي مرحلة متوسطة تقع بين الحكم الفردي والحكم الديمقراطي.

ففي انجلترا كانت السلطة في بداية الامر في يد الملك دون أن يشاركه فيها أحد، ثم ما لبث أن تطور الحال الى حكم الارستقراطية من أعضاء البرلمان بجانب الملك فتكوين البرلمان نفسه كان قائماً على مجلسين. مجلس اللوردات (مجلس ارستقراطي) حتى الآن. أما مجلس العموم فكان ينتخب ولكن الانتخاب كان يقوم على اساس الاقتراع المقيد الذي يشترط في الناخب نصاباً مالياً معيناً. وبقي هذا الوضع على ذلك الحال حتى عام ١٨٣٢ بصدور قانون الاصلاح الانتخابي والتحول من نظام الاقتراع المقيد الى نظام الاقتراع العام الذي لا يشترط في الناخب اية شروط خاصة تتعلق بالمال او العلم. مما أحدث توسعاً كبيراً في مفهوم الشعب السياسي في انجلترا.

وفي انجلترا وبالرغم من أن مجلس اللوردات يطلق عليه اسم المجلس الأعلى Upper Council، الا انه وبمرور الزمن وحدث بعض الاصلاحات التشريعية في أمور ومسائل الانتخابات، تضاءلت اختصاصات وصلاحيات مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم الذي اتسعت صلاحياته باعتباره ممثلاً للشعب خاصة بعد صدور قانون البرلمان The Act of Parliament عام ١٩١١، حتى انتهى التطور إلى أن أصبح

Baradat, Leon : Political Ideologies, (op.cit) p. 51. (١)

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٤.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٥٢.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩١.

نظام الحكم في إنجلترا نظاماً نيابياً برلمانياً ديمقراطياً. ليؤكد ما قلناه سابقاً بأن الحكومة الارستقراطية ليست نظام حكم دائم، وإنما مرحلة انتقالية من حكم الفرد إلى حكم الشعب أو كما تسمى الحكومة الديمقراطية (١).

المطلب الثالث

الحكومة الديمقراطية

الحكومة الديمقراطية Democratic Government هي الحكومة التي يسند فيها مصدر السلطة إلى الشعب. فالشعب في هذه الصورة من الحكومات هو مصدر السيادة والسلطان وهو صاحب السلطة الحقيقية.

والحكومة الديمقراطية لا تظهر لنا فقط في أنظمة الحكم الجمهوري بل يمكن أن تطبق كذلك في أنظمة الحكم الملكي إذا ما كنا في صورة النظام الملكي الدستوري الذي يتولى فيه رئيس الدولة (الملك) منصبه بالوراثة، ولكن السيادة تبقى في يد الشعب، الذي يمارسها بنفسه بطريقة مباشرة وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية المباشرة) أو عن طريقة انتخاب نواب عنه ليمارسوا السلطة نيابة عنه، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية النيابية). وقد ينتخب الشعب برلماناً لممارسة السلطة يكن بمشاركته وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية شبه المباشرة).

وانسجاماً مع ما بيناه ونظراً لأهمية الديمقراطية فإننا سنتناول هذا الموضوع بشيء من التفصيل في الفصل الثاني.

(١) لمزيد من التفصيل حول تطور النظام السياسي في إنجلترا ودور الفيلسوف السياسي الإنجليزي جون لوك John Locke في ذلك راجع : Baradat, Leon : Political Ideologies (op.cit) p. 57. الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٣.

الفصل الثاني الديمقراطية

تعود كلمة ديمقراطية (Democracy) إلى أصل اغريقي تعني حكم الشعب، أو سلطة الشعب. فهي في اللغة اليونانية تتكون من مقطعين، الأول وهو (Demos) ومعناه الشعب، والثاني (Kratien) ومعناه حكم أو سلطة.

والديمقراطية كلمة محببة إلى قلوب وأفئدة الشعوب قاطبة ولأنها ليست مجرد شكل من أشكال الحكم فحسب، بل هي نظام من نظم المجتمع كذلك^(١).

وإذا كانت الديمقراطية كلمة غير عربية أصلاً، إلا أن الحضارات المختلفة قد تبنتها أو على الأقل أومأت إليها. قال تعالى ﴿وَأمرهم شورى بينهم﴾ وقال تعالى ﴿وشاورهم في الأمر﴾، وللرسول عليه السلام مواقف كثيرة عبر من خلالها في سننه المختلفة عن هذا المعنى وهذا الطريق في الحكم. قال عليه الصلاة والسلام " لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق " ثم جاء حديث شريف آخر في قوله ﷺ " ان افضل الجهاد عند الله كلمة حق عند سلطان جائر ". حتى الصحابة رضوان الله عليهم مارسوه قولاً وعملاً. قال عمر بن الخطاب لشخص اراد ان يمنع اعرابياً من انتقاد الخليفة العادل عمر " دعه يقولها فلا خير فيكم ان لم تقولوها ولا خير في ان لم اسمعها " .

(١) يصف لويل Lowell الديمقراطية بأنها فقط تجربة في الحكم، بينما يعرفها أحد الرؤساء الامريكيين السابقين لنكولن Lincoln بأنها " حكم الشعب بواسطة الشعب ومن أجل الشعب ". اما سيلي Seely فانه يوسع من معنى ذلك الاصطلاح ويعطيه وصفاً واسعاً فيعرف الديمقراطية بأنها " النظام الذي يملك فيه كل فرد نصيباً ". اما اللورد بريس Lord Bryce فيعتبر الديمقراطية " شكلاً من أشكال الحكم ". بعض المفكرين السياسيين يعطون هذا الاصطلاح تعريفاً بسيطاً فلا يعتبرون الديمقراطية اكثر من طريقة لاتخاذ القرار a way of making decision. لمزيد من التفصيل راجع :

Baradat, Leon : Political Ideologies (op.cit) p. 48.

والديمقراطية اصطلاحاً او وسيلة في الحكم او منهجاً في التعامل الاجتماعي لا تعني نفس المستوى من المشاركة الشعبية في كل الازمنة والامكنة.

ففي المجتمع اليوناني القديم الذي ظهرت فيه الديمقراطية ومورست وانتقلت منه الينا عبر تطورات ومعانى مختلفة، كانت الديمقراطية تمارس بطريق ابعدها ما يكون عن الديمقراطية بمعناها المعروف وهو حكم الشعب. لان المفهوم اليوناني للشعب كان يستبعد فئة الارقاء من الشعب الذي حكم حتى في اثينا واسبارطة رغم ان فئة الارقاء كانت تمثل نسبة عالية من المجتمع. فكان الحكم اقرب الى الارستقراطية منه الى الديمقراطي. وكان اليونانيون يبررون موقفهم ذلك بأن الرقيق لا يعتبر مواطناً citizen وبالتالي لا يجوز له أن يتمتع بالحقوق السياسية (١).

لقد عبر افلاطون عن الديمقراطية بقوله " ان الارادة المتحدة للمدنية هي مصدر السيادة". كما بين ارسطو بأن "السلطة يجب ان تنبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وان خير الحكومات هي الحكومة التي يسود فيها القانون (٢).

والديمقراطية في المجتمع الاوروبي ليست وليدة زمانها او مكانها وانما جاءت عبر تطور متواصل لعلاقة المحكومين بالحكام وصراع شديد بين السلطة الزمنية التي كانت يمثلها الملوك والسلطة الدينية التي كانت تمثلها الكنيسة، وانتقال هذا الصراع بين اطراف السلطة الزمنية ممثلة بالملوك والحكام اصحاب السلطان المطلق من جهة والشعوب من جهة اخرى (٣)، حتى استطاع مفكرون سياسيون وفلاسفة مميّزون بفكرهم خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر امثال جون لوك في انجلترا وجان جاك روسو في فرنسا ان يمهّدوا لانقلاب جذري في فكر الشعوب شارعين اسلحتهم المختلفة في أوجه الحكم المطلق آنذاك بهدف تقييد السلطة والحد من صلاحياتها.

(١) الدكتور يحيى الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة. دار النهضة العربية. القاهرة (دون تاريخ) ص ١٣٢.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٩.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص

(٣) Duverger, Maurice : Institutions Politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 370.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص

فكانت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي نادى بحرية الشعوب ومساواة الناس والحفاظ على ملكياتهم وحققهم في مقاومة الطغيان الواقع عليهم. وكان فكر جان جاك روسو بمثابة الفلسفة السياسية الاجتماعية لتلك الثورة، حتى قيل بأن كتاب "العقد الاجتماعي" لجان جاك روسو كان "انجيل الثورة الفرنسية". وكان اعلان حقوق الانسان الفرنسي الذي صدر عام ١٧٨٩ الوثيقة الانسانية السياسية الأولى التي نقلت هذه المفاهيم من جانبها النظري الى الجانب الواقعي التطبيقي، حيث جاء في المادة الثالثة من هذا الاعلان على أن "السيادة كلها للأمة ولا يجوز لاي هيئة او شخص ممارسة السلطة الا على اعتبار انها صادرة من الأمة. كما أن المادة الأولى قد نصت على أن "الافراد يولدون ويعيشون احراراً متساوين أمام القانون دون أن يكون بينهم اي تفاوت الا على اساس المصلحة العامة". بل ان الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ اعتبر ان وثيقة اعلان حقوق الانسان الفرنسي سالفه الذكر مقدمة له وجزء لا يتجزأ منه (١)

الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ وقبله اعلان مبدأ الاستقلال الصادر عام ١٧٧٦ كانا قد ابرزوا واكدا على عدة حقوق وحرريات الاعتداء عليها او الانتقاص منها تحت مظلة اي تنظيم مهما كان. وكان التعديل الرابع عشر والخامس عشر على الدستور الأمريكي الذي تم اقرارهما عام ١٨٦٨ وعام ١٨٧٠ متضمنان تأكيدات على حماية حقوق وحرريات المواطنين في مواجهة اي سلطة مهما كانت (٢). ثم تلت هذه الدساتير دساتير دول متعددة حتى سادت الديمقراطية اغلب انظمة الحكم المعاصرة.

لقد تزامنت الديمقراطية وتطور مفهومها وتغير بتطور وتغير الفكر السياسي في الشرق والغرب على السواء .

(١) Hauriou, A. et Gelard : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 17.

(٢) جاء في الفقرة الأولى من التعديل الرابع عشر الذي تم اقراره عام ١٨٦٨ ما يلي : " جميع الاشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة الأمريكية يصبحون من مواطنيها ويخضعون لسلطتها .. ولا يجوز لولاية ان تضع قانوناً من شأنه ان ينتقص من المزايا والحصانات التي يتمتع بها مواطنو الولايات المتحدة، ولا يحل لاية ولاية ان تحرم شخصاً الحياة او الحرية او الملكية والمساواة امام القانون. كما نصت الفقرة الأولى من التعديل الخامس عشر على أنه " لا يجوز ان تنكر اي ولاية من الولايات على اي مواطن حق الاقتراع ولا تنتقص منه بسبب الجنس او اللون او حالة الاستعباد السابقة.

فالديمقراطية كمارسة سياسية او تصور اخلاقي او حالة اجتماعية تأثرت بانتشار المذهب الفردي في اوروبا في القرن السابع عشر والثامن عشر وتقديسه للفرد، ففسرت الدور السلبي للدولة الحارسة ومفهوم سيادة الأمة الذي اعتبر في فترة زمنية معينة الإطار القانوني للممارسة الشعبية وتوجيهها للسلطة الحاكمة وجهان لعملة واحدة.

فالقول بأن دولة من الدول هي ديمقراطية، وان نظام الحكم فيها يقوم على مبدأ سيادة الأمة، انما هو تعبير عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين مختلفتين، او ان الديمقراطية ومبدأ سيادة الأمة وجهان لعملة واحدة. فحيث تكون الديمقراطية تعبيراً عن النظام السياسي، فان مبدأ سيادة الأمة يكون التعبير القانوني^(١).

وما أن تراجع وغاب بريق المذهب الفردي بسبب الانتقادات التي وجهت له نتيجة خيبة امل الشعوب له، لما ترتب عليه من نتائج، حتى ظهر وانتشر الفكر الاشتراكي الماركسي وارسى مفهوماً خاصاً للديمقراطية يعارض مفهوم الديمقراطية الغربية آنذاك واصفاً اياها بديمقراطية الطبقة او ديمقراطية الاغنياء. فالديمقراطية الماركسية لا تتحقق الا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الانتاج لضمان الغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والطبقة التي لا تملك. فالجانب الاقتصادي هو المحرك للجانب الاجتماعي المتصل بنظام سياسي معين^(٢).

إلا أن المفهوم الاقتصادي وأثره المطلق في توجيه كل العلاقات الانسانية والاجتماعية، قد انحسر مع فقدان الشعوب الثقة به، وميلهم الى تبني مفهوماً اجتماعياً للعلاقات الانسانية والسياسية، يقوم على مجتمع الكفاية والمساواة والعدالة والحرية. هذا المجتمع لن يقوم الا على الوسطية في تعامل الدولة مع الفرد. فالدولة مطلوب منها ان تتدخل في شؤون الفرد، ولكن دون مغالاة، فيتحقق عنصر التوازن بين مصلحة

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٠ .
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٩١ .

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠ . الدكتور انور رسلان : الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، (المرجع السابق)، ص ٢٨٣ .

الجماعة ومصحة الفرد في آن واحد. هذا التوازن نجده في اطار للمذهب الاجتماعي او التدخلي الذي ساد اغلب الدساتير العالمية المعاصرة. فاضفى على الديمقراطية معنى اجتماعياً آخر (١).

وللقاء الضوء على أهم جوانب مفهوم الديمقراطية التقليدية كما هي شائعة ومستقرة. فإننا نقسم دراستنا لهذا الفصل الى مبحثين. المبحث الأول وأخصه لعرض وبيان خصائص الديمقراطية، والمبحث الثاني وأخصه لصور الديمقراطية.

المبحث الأول

خصائص الديمقراطية وتقديرها

إعتاد الفقه الدستوري على ذكر مزايا الديمقراطية التقليدية فقط، عند تناولهم موضوع خصائص الديمقراطية، الا أننا وسعياً منا الى اتمام الفائدة فاننا نرى ان نضيف الى تلك الدراسة الانتقادات التي وجهت الى الديمقراطية التقليدية. لأن معرفة الخصائص لا تقتصر على المزايا فقط، بل يجب ان تشمل السلبيات والانتقادات كذلك، وطرق دعم المزايا وتجنب السلبيات وصولاً الى تطبيق أمثل للديمقراطية مذهباً ونظاماً للحكم (٢). ولذلك فاننا نرى ان تقسم دراستنا لهذا المبحث الى ثلاثة مطالب. المطلب الأول ونتناول فيه خصائص الديمقراطية التقليدية، والمطلب الثاني ونتناول فيه نقد الديمقراطية، والمطلب الثالث ونخصصه لبررات الديمقراطية وشروط نجاحها.

(١) من أدل وأشهر الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٩٢٦ وعام ١٩٥٨ والقانون الاساسي لالمانيا الاتحادية ١٩٤٩ وأغلب دساتير الدول العربية التي ذهب قسم منها الى تبنيه مذهباً وشعاراً صريحاً كالدستور المصري ١٩٧١ والعراقي ١٩٧٠ والسوري ١٩٧٢ والجزائري ١٩٧٦، بينما لم ينص القسم الآخر من الدساتير العربية على المذهب الاجتماعي والاشتراكي صراحة، وانما اوردت حقوق المواطنين والتزامات الدولة في صراحة.

(٢) يذهب بعض الفقهاء الى التمييز بين المذهب الديمقراطي والنظام الديمقراطي على اعتبار ان المذهب الديمقراطي يعتبر الامة مصدر السيادة والسلطان، بينما النظام الديمقراطي هو الذي يحول المذهب الى نظام حكم يكفل المشاركة الشعبية الحقيقية في الحكم ويضمن احترام حقوق وحرريات الافراد، الا ان هذه التفرقة تعرضت لعدة انتقادات قللت من اهميتها. لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٧. الدكتور عبدالحميد متولي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٠.

المطلب الأول

خصائص الديمقراطية

إذا كانت الديمقراطية الغربية تعرف بأنها حكم الشعب بالشعب ومن أجل الشعب، فإن الخصيصة الجوهرية لهذه الديمقراطية تتركز على اعتبار الشعب مصدر السيادة يمارسها بنفسه او بواسطة نواب عنه او بالطريقتين مجتمعتين. وتتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بعدة خصائص نوجزها بما يلي :

١ - الديمقراطية التقليدية مذهب سياسي

تتميز الديمقراطية الغربية التقليدية بأنها مذهب سياسي يقوم على اعتبار الشعب مصدر السيادة وصاحب السلطة الحقيقية يمارسها بالطريقة التي تناسبه وتحقق له الحرية والمساواة.

والديمقراطية الغربية التقليدية بهذه الصفة تختلف عن غيرها من الديمقراطيات الحديثة سواء منها الديمقراطية الماركسية او الديمقراطية الاجتماعية التي تهدف وتسعى كل منها الى التركيز على الجانب الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق المساواة الاجتماعية بين الافراد قبل تحقيق الحرية والمساواة السياسية.

ومع ذلك فقد بدأت انظمة الديمقراطيات الغربية تميل الى تطعيم نفسها ببعض مظاهر الديمقراطيات الاشتراكية إيماناً منها بأهميتها وضرورتها لتحقيق الحرية الحقيقية للفرد وانشاء جسر من الثقة بينه وبين النظام السياسي. لأنها دون ذلك تبقى الديمقراطية الغربية ديمقراطية تقليدية معنوية روحانية فقط.

٢ - الديمقراطية التقليدية تقديس الفرد

نشأت الديمقراطية الغربية التقليدية وترعرعت وانتشرت في ظل الايديولوجية التحررية او كما تسمى المذهب الفردي. ولذلك كان طبيعياً ان تتوافق وتتفق مع ذلك المذهب على تقديس الفرد باعتباره اساس كل نظام اجتماعي او سياسي. وان الدولة

والسلطة ما هي الا اداة لخدمة الفرد وتحقيق مصالحه وضمان حرياته (١).

٣ - الديمقراطية التقليدية تقر المساواة

تقوم الديمقراطية الغربية التقليدية على تقرير المساواة بين الافراد، ولكن المساواة التي نقصدها هنا هي المساواة القانونية لا المساواة الحقيقية الفعلية (٢).
والمساواة التي تهدف الديمقراطية التقليدية الى تحقيقها هي تمكين الفرد من المساهمة في ادارة شؤون الحكم بغض النظر عن الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الانتماء إلى طبقة أو مركز اجتماعي معين.

٤ - الديمقراطية التقليدية تهدف الى تقرير الحقوق والحريات العامة

قامت الديمقراطية الغربية اول ما قامت بهدف محاربة استبداد الملوك والحكام في اوروبا ووضع حد لسلطانهم المطلق وطغيانهم وتقرير الحقوق والحريات الشخصية للافراد ومنع الحكام من الاعتداء عليها او انتهاكها .
فقد قامت الثورة الفرنسية لوضع حد للحكم المطلق الذي كان يمارسه الملوك في فرنسا واعلاء حقوق وحرريات الافراد. ولذلك فقد تضمن اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي مجموعة من الحقوق والحريات التي لا يجوز الاعتداء عليها او الانتقاص منها (٣). وانه اذا كانت هناك قيود قد تحد من النشاط او الحرية الفردية. فان الهدف منها في كل الاحوال يجب الا يتجاوز تنظيم هذه الحريات وضمان التمتع بها.

(١) لقد تجسدت هذه الصفة وتم صياغتها في اعلان استقلال الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام ١٧٧٦ حيث جاء فيه بأن " من الحقائق الثابتة ان كل الناس قد خلقوا متساوين لهم منذ ميلادهم حقوق لا تسلب مثل الحق في الحياة، والحق في ان يكونوا احراراً، والحق في التطلع الى السيادة، ولم توجد الحكومات الا لضمان ممارسة هذه الحقوق. انظر :
Perwit and verba : Introduction to American Government. Harper and Pow, New York. 1977. p. 224.

(٢) الدكتور يحيى الجمل الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٥.

(٣) فقد جاء في المادة الثانية من هذا الاعلان أن "هدف كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التي لا يمكن ان تسقط عنه. هذه الحقوق هي حق الملكية والأمن ومقاومة الطغيان".

لهذا فقد بقيت وظائف الدولة في ظل مفهوم الديمقراطية التقليدية محصورة في الحفاظ على الأمن الداخلي وتأمين الدفاع عن الدولة وحل المنازعات بين الأفراد. ولذلك سميت الدولة في تلك الفترة بالدولة الحارسة.

وانسجاماً مع مفهوم الدولة الحارسة واطار الديمقراطية التقليدية وفلسفة المذهب المذهب الفردي فقد عرفت حريات فردية تقليدية فالحريات الشخصية كحرية الأمن وحرية التنقل وحرمة المسكن وسرية المراسلات وبعض الحريات الفكرية مثل حرية الرأي وحرية التعليم والتعلم والحريات الاقتصادية كحرية التملك وحرية التجارة وحرية الصناعة، والأهم من ذلك الحرية السياسية^(١).

المطلب الثاني

نقد الديمقراطية

على الرغم من المكانة المرموقة التي احتلتها الديمقراطية في أذهان وقلوب الناس في كافة المجتمعات، إلا أنها تتعرض من حين لآخر لمجموعة انتقادات مختلفة الطابع والاهداف، أجملها الدكتاتوريون " بأن الديمقراطية معول هدم واداة تخريب. وعلى ذلك يجب على الدكتاتوريين اصلاح ما افسدته الديمقراطية " ^(٢).

ومن مجموع الانتقادات التي وجهت للديمقراطية نبين اهمها فيما يلي :

-
- (١) الدكتور ابراهيم شيجا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٤ .
 - الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٠ .
 - الدكتور يحيى الجمل : الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٧ .
 - (٢) ومما جاء على لسان موسوليني في خطبة القاها عام ١٩٢٩ "اصلاح الأحوال من جديد اصلاحاً شاملاً يتناولها من أساسها، ويجب ان تتكفل الجهود وتتجه الى ما هدمته الديمقراطية في الفترة التي سيطرت فيها ... وكانت السبب في هدم صروح امجاد الوطن ... ارضاء لشهوة المتعطين للسلطة". لمزيد من التفصيل راجع :
 - الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤١ .
 - الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨٨ .

١ - الديمقراطية هي الوجه الآخر للسيادة الشعبية، التي تعرضت لمجموعة من الانتقادات منها :

- فكرة السيادة الشعبية فكرة غير ثابتة وغير قابلة للاثبات لأن ما قامت عليه هذه الفكرة هو مجرد مجاز وافتراس صنعه الفكر السياسي.

- السيادة الشعبية غير مفيدة لأنها لا تتطلب من حيث المبدأ الاخذ بنظام الاقتراع العام (قلب المساواة والحرية السياسية).

- اذا كانت السيادة الشعبية تمثل الوجه الآخر للديمقراطية، فان المقصود في ذلك السيادة الشعبية التي ترتبط بالامة كوحدة واحدة لا تقبل التجزئة والتي تمثلها الارادة العامة. تلك الارادة، قد تميل الى الاستبداد المشروع عن طريق الاقلية المنتخبة والمثلة في البرلمان، والذي يطلق عليها الفقه الاستبداد البرلمانى المخيف L'horrible route de l'omnipotence parlementaire والذي حذر منه العميد دوجي Duguit لانه وفق نظره اكثر استبداداً وخطورة من استبداد الملكية المطلقة.

٢ - الديمقراطية ليست حكم الشعب كله :

فالديمقراطية كنظام للحكم ليست ممارسة الشعب للسلطة كما يدعي انصارها، وانما هي في الواقع حكم الاقلية المنتخبة. اما القول بأن الديمقراطية ما هي الا حكومة الشعب بواسطة اغلبية الشعب فهو ليس الا سراياً خداعاً، تنقاد اليه الشعوب ثم ما تلبث ان تعرف حقيقتها ومدى سيطرة الزعماء عليها وتوجيهها كيفما يريدون.

٣ - الديمقراطية تفضل الكم على الكيف وتسلم مقاليد السلطة لمجموعة من الجهلاء :

ان طبيعة الديمقراطية واساليب انتقاء اجهزة الحكم في الدولة واصحاب القرار فيها لا تستند الى معيار الكفاءة والخبرة، لان الشعب بنفسه لا يملك المؤهلات التي تمكنه من ذلك. لذلك قيل بأن الديمقراطية حكومة غوغاء تفضل الكم على الكيف وتقدم العدد على الكيف متجاهلة مبدأ الكفاءة والتخصص.

٤ - الديمقراطية لا تحترم الاقلية :

وحتى اذا تم التسليم بأن الديمقراطية هي حكم الاغلبية، فإن هذه الاغلبية هي التي تستأثر بالحكم المطلق دون اي اعتبار للاقلية ووجهات نظرها. ففي أغلب الاحيان تصدر الاغلبية قراراتها البرلمانية في مواضيع لا تقبلها الاقلية ولا تسلم بها وهي ممثلة ايضاً عن الشعب (١).

٥ - الديمقراطية مصدر ضعف وحدة الدولة :

تقوم الديمقراطية على التنافس الحزبي وتعدد الاحزاب. وهذا التنافس والتعدد الحزبي يتضمن اختلافات واسعة بين تنظيمات سياسية واقتصادية واجتماعية قد تؤدي الى مجابهات قد تعطل مصالح الدولة وتفتتت وحدتها.

٦ - الديمقراطية توزع المسؤولية :

بما أن الديمقراطية تقوم على اشتراك مجموعة من الاشخاص باتخاذ القرار فإن ما يترتب على ذلك القرار من مسؤوليات لا يتحدد بشخص وانما يتوزع على المجموع. ولذلك بدلاً من ان يقول النائب "قد اخطأت" فإنه يقول عادة "لقد اخطأنا". وهو نفس الموقف الذي يتكرر في الوزارة كذلك. الأمر الذي يتعدّر من خلاله تحديد المسؤول وتصويب الخطأ.

٧ - الديمقراطية عاجزة عن مواجهة الازمات :

ينسب الى الديمقراطية بأنها تعجز عن مواجهة الازمات والكوارث والاقوات الصعبة التي تتطلب اجراءات سريعة وحاسمة وسيطرة قوية. كل هذه الامور تتطلب وجود حاكم حازم وقوي ليتمكن من المحافظة على كيان الأمة ويرعى مصالحها بقرار

(١) لهذا يرى الفقه بأن البلاد التي استقر فيها الحكم الديمقراطي تشهد احتراماً من الاغلبية للاقلية وتقدير ميولها وآرائها. ففي انجلترا تعتبر المعارضة في البرلمان الانجليزي خدمة هامة وجلية تؤدي للحكم الديمقراطي. لذلك فإن زعيم المعارضة هناك يتمتع بمزايا مادية ومعنوية تمكنه من حمل رسالته على اكمل وجه. انظر العميد سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤٢.

فردى وسريع. وهذا الأمر لا ينسجم مع الديمقراطية^(١).

٨ - وأخيراً قيل بأن الديمقراطية خطيرة جداً لكونها تضع طلاءً من الذهب gold plated على القيود والاعلال التي يُقيد بها الناس، فتجعلهم أقل ميلاً إلى التمرد والثورة ضد قيود وظلم النظام القائم^(٢).

المطلب الثالث

مبررات الديمقراطية وشروط نجاحها

إذا كان من الممكن - كما يقول العلامة الفرنسي بارثلمي barthelemy ان نجب الديمقراطية وكان من الممكن ان نعاديها، فانه يجب التسليم بها وعدم الهروب من واقعيته، لأن الاستمرار في نقدها لا يجدي كما لا يجدي التذمر من عودة الشتاء بزمهريه".

وحتى لا ندع المتشائمون من الديمقراطية واعوانهم يعتقدون بأننا قد استسلمنا لانتقاداتهم فإننا سنحاول الرد على بعض ما يرددونه من انتقادات واسلفنا عرضه في المطلب السابق :

١ - ان ما نسب الى مبدأ سيادة الأمة وهو الوجه الآخر للديمقراطية لم يكن سببه ذلك المبدأ بما حمله من معانى المشاركة الشعبية ومحاربة الحكم المطلق، وانما كان سببه اخفاق المذهب الفردي في توفير الحماية والعدالة الاجتماعية للأفراد بسبب فهم ذلك المذهب ايضاً وإساءة تطبيقه.

(١) لمزيد من التفصيل حول أزمة الديمقراطية التقليدية راجع :

Barthelemy, Joseph et Dues, paul : Traite de droit constitutionnel. Economica. paris. 1985. p. 259, 260.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٢.
الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤١ وما بعدها.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٨٨ وما بعدها.

(٢) Barthelemy (ouv.cit) p. 262.

٢ - ان الديمقراطية المنشودة والمرغوبة هي الديمقراطية الراشدة التي تضمن اسناد السلطة للشعب الحقيقي وليس الصوري، فتمارس بكل معانيها وصورها الممكنة التي تكفل مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات خاصة الحاسمة والهامة منها، وبالتالي خضوع الحاكم لرقابة الشعب بأغلبيته وأقليته، بناخيه وغير الناخين فيه. فيصبح الشعب في هذه الديمقراطية مسيراً للحكومة وليس مكبلاً بقيوده (١)

٣ - تمارس الديمقراطية بشكل مباشر او بشكل غير مباشر وفي كل الاحوال لا يشترط في الديمقراطية الحقيقية ان يمارس الشعب الحكم بادواته واجهزته الرسمية المبينة في الدستور، وانما يستطيع الشعب الواعي ان يكون مشاركاً للحكومة بشكل فعال وسوثر عن طريق الرأي العام public opinion فهو - كما يقول الأستاذ المرحوم محمد كامل ليلة " السلاح البتار الفعال الذي يحتفظ به الشعب، والذي يستطيع بمقتضاه ان يسقط الحكومات على الرغم من تمتعها بثقة البرلمانات (٢) .

٤ - أن اساليب ممارسة الديمقراطية غير محددة، وبالتالي يمكن تبني أنظمة مختلفة يمكن من خلالها انتقاء الكفاءات القادرة على تحمل المسؤولية التي يفوضها له الشعب. وهذا أمر ممكن وسهل التحقيق بسبب زيادة الوعي الثقافي لدى الشعوب بعد انتشار التعليم وتقدم التكنولوجيا وكلها تؤدي الى جعل الديمقراطية حقيقة لا خيالاً ويقيناً لا شكاً او ظناً.

٥ - هناك كثير من البلاد تحترم فيها الاقلية مثلما تحترم الاغلبية. فيخصص للاقلية (او حزب المعارضة) كافة الظروف التي تمكنها من اعتبارها شريكاً في رسم السياسة العامة وليس الخصم المنبوذ.

٦ - أن ارتباط الديمقراطية بالتعدد الحزبي والتنافس السياسي بين مجموعات حزبية مختلفة لا يؤدي - كما قيل - الى ضعف الدولة وتفتتها. ان الذي يؤدي الى تفتت الدولة هو جمودها وعدم السماح للرأي العام بالتعبير عن افكاره ووجهات نظره.

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٤٦ .

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٩ .

صحيح ان للحزاب احياناً سلبيات، لكن هذه السلبيات ليست هي اوجه ملازمة للحزاب وانما هي نتائج عارضة لممارسة غير صحيحة لبعض التنظيمات. فالتجربة الحزبية اثبتت نجاحها لدى اغلب الشعوب وكانت مصدر قوة وتعاون وليس مصدر ضعف وتفتت^(١).

٧ - اذا كانت الديمقراطية تزيد من فرص اشتراك الشعب في ممارسة السلطة وبالتالي توزيع الصلاحيات على أفراد الشعب الامر الذي يتبعه توزيع المسؤولية ايضاً عليهم فيصعب معرفة المسؤول عن الخطأ، فإن ما تقدمه الديمقراطية من شعور وانتماء وولاء لدى أفراد الشعب، يقلل من أخطائهم ويزيد من شعورهم ايضاً بمسؤوليتهم ورفع مستوى درجات الفضيلة لديهم.

٨ - أما ما نسب الى الديمقراطية من أنها عاجزة عن مواجهة الأزمات بسبب افتقارها للقرار الحازم والحاسم، فان ذلك المنسوب غير دقيق لأن الحزم اللازم غير مقترن بالقرار الفردي فقط، بل ان الحزم والحسم الجماعي المدروس التابع من ارادة الشعب بشكل مباشر او غير مباشر هو اكثر فاعلية وضمانة لتحقيق الصالح العام وليس الصالح الخاص. فالديمقراطية خاضت الحربين العالميتين الأولى والثانية وخرجت منها منتصرة واكثر قوة.

وهكذا استطاع مؤيدو الديمقراطية ان يدفعوا الانتقادات ويزيلوا الغموض والسلبيات التي قد تعلق بالديمقراطية. الا ان هذا الدفاع وهذا التوضيح لا يُبريء الديمقراطية من كل ما نسب اليها سواء ما نسب اليها كخصيصة منها او ما نسب الى كيفية ممارستها، لان الكمال الذي لا نجده في الديمقراطية لا نجده ايضاً في النظم الأخرى.

فالديمقراطية كمذهب وكنظام تبقى أكثر النظم تحقيقاً للعدالة الانسانية واقربها للعقل والمنطق واهدأها ممارسة واسلمها وادقها نتائجاً. هي فكر وحدث وممارسة لا يمكن الاستغناء عنها او تجاهلها، بل يجب الأخذ بكل اسباب استقرارها وتوفير كافة شروط نجاحها.

(١) لمزيد من التفصيل راجع مؤلفنا : الاحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة. دار الثقافة للنشر والتوزيع. القاهرة ١٩٨٣.

شروط نجاح الديمقراطية

الغالبية العظمى من شعوب الارض تؤمن بالديمقراطية كمذهب، ولكن هذه الغالبية تتضاءل بشكل متفاوت ومختلف من شعب الى آخر بشأن الديمقراطية كاسلوب في الحكم، وسبب هذا التضاءل والاختلاف هو كثرة التجارب التي عاشتها الجماعات السياسية. هذه التجارب منها ما كان ايجابياً، دفع الشعوب الى الايمان المطلق بالديمقراطية وفدائها بأغلى ما يملكون حتى ارواحهم. ومن هذه التجارب ما كان سلبياً دفع الشعوب الى الكفر بالديمقراطية والدعوة الى تركها ومحاربة رموزها وأساليبها.

وما دمنا ننشد في الأحوال كلها الوصول الى خير الشعوب وتحقيق الصالح العالم لهم، والرقي بهم الى مصاف الأمم المتقدمة، ولما كان الحكم الديمقراطي الناجح يساهم في ذلك كله، فلا بد من العمل على توفير بعض الظروف وتحقيق بعض الشروط لخلق بيئة صالحة لنجاح النظم الديمقراطية. وأهم هذه الظروف والشروط :

١ - رفع المستوى الثقافي لدى أفراد الشعب. وهذا يأتي بداية من خلال توفير التعليم الصحيح البناء لدى كافة أفراد الشعب دون تكليف أي منهم رسوماً أو مصاريف قد تقعه عن التمتع بهذا الحق. فالحديث عن حق التعليم لا ينفصم إطلاقاً عن جميع الوسائل والظروف التي تمكن أي شخص من التمتع بهذا الحق. لأن الانتقاص من هذه الوسائل أو عدم توفيرها تحت مظلة تبريرها بعدم القدرة المالية أو تحت مظلة التنظيم إنما يؤدي بالنتيجة الى حرمان فئات متعددة من هذا الحق. وكما قيل بأنه لن يكون مستقبل الديمقراطية مشرقاً ما لم تتخذ الخطوات السريعة للقضاء على الأمية^(١).

٢- خلق روح المواطنة الصالحة لدى الفرد وتنمية الشعور بضرورة احترام القانون ونبذ الخارجين عليه مهما كانت صفتهم. فالمجتمع وخبراته ملك للجميع والتعدي على أي جانب من جوانب المجتمع الايجابية، إنما هو اعتداء على جميع الأفراد. هذا الأمر يتطلب من كل فرد أن يكون يقظاً على حقه وحرية مثلما يتطلب أن يكون يقظاً على الديمقراطية وحقه في الحفاظ عليها واستمرارها.

(١) Duverger, Maurice : institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 354.

٣ - الدقة في اختيار الاساليب التربوية القادرة على خلق جيلٍ واعٍ متحضر متفهم لحاجات مجتمعه ومتناسب مع قيم وتراث أمته لضمان الانسجام المستمر بين أفراد الشعب الواحد، وتجنب الصدمات المستمرة التي تشغل الأجهزة المعنية عن متابعة هذه الرسالة التربوية الهامة.

٤ - تعميق الاعتقاد بأسس ومبادئ الديمقراطية وخاصة المتضمنة منها الاحترام والتقدير لكل كائن بشري مهما كانت طاقاته ومؤهلاته، مع القدرة على التعامل معه في كل الظروف^(١).

٥ - العمل على تقارب المستوى الاقتصادي بين الافراد ومراعاة البعد الاجتماعي بينهم قدر الامكان، لان ذلك كفيل بتجنب الصراعات والاحقاد المتبادلة التي تقضي على جو الحب والتعاون والاحترام المتبادل بين الافراد.

٦ - احترام مبدأ تكافؤ الفرص وتوفير الجو المناسب للتنافس الشريف البعيد عن كل وسائل الكذب والنفاق والتحايل وتطوير النظام الانتخابي بشكل دائم يتناسب مع مستوى أفراد الشعب.

٧ - ضرورة اطلاع الشعب على كافة المعلومات الصحيحة الواضحة عن شؤون الدولة الداخلية والخارجية. وهذا يتطلب وجود وسائل اعلام صادقة ونشطة توفر للرأي العام كافة متطلبات الرأي الحر القائم على معلومات صحيحة بناءة تساعد في خلق مواطن قادر على ممارسة الحرية السياسية بأمان.

٨ - تقوية وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث. لأنه لا يحد من السلطة الا السلطة. وبالتالي يجب العمل وباستمرار وبكل الوسائل المشروعة على دعم هذه السلطات والمحافظة على كرامة اعضائها ودعمهم بشكلٍ متساوٍ حتى لا تطفئ سلطة على أخرى فتميل الى الاستبداد والانحراف^(٢).

٩ - مراعاة ظروف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند اختيار النظم

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٨.

jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 282.

(٢)

الدستورية والسياسية التي تحدد علاقة السلطات ببعضها من جهة وبالافراد من جهة أخرى. وهو موضوع هام يتعلق بالحق والحرية مما يقضي على أي تناقض بين السلطة والحرية، ويجمعها معاً لبناء مجتمع متحضر يكفل تطوير شخصية المواطن على نحو يثري حياته ويكفل سعادته ويحقق آماله (١).

المبحث الثاني صور الديمقراطية

تتعدد صور مباشرة السلطة في النظام الديمقراطي وتختلف باختلاف كيفية ممارسة الشعب للسلطة (٢).

فقد يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه دون وساطة أو إنابة أحد، وهنا نكون في صورة أو حالة الديمقراطية المباشرة.

وقد يتولى الشعب ممارسة السلطة عن طريق انتخاب نواب لممارسة السلطة نيابة عنه باسمه ولحسابه. وهنا نكون في صورة ما يعرف بالديمقراطية النيابية.

وقد تتم مباشرة السلطة عن طريق الجمع بين الطريقتين السابقتين المباشرة والنيابية، حيث يقوم الشعب بانتخاب من يمثله من النواب لمباشرة شؤون السلطة مع احتفاظ هذا الشعب بحق الاشتراك مع نوابه في مباشرة بعض مظاهر السلطة في صور ونشاطات معينة يحددها الدستور. وهنا نكون أزاء الصورة الثالثة للديمقراطية وهي الديمقراطية شبه المباشرة (٣).

(١) Duverger, M. : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (ouv.cit) p. 380.

الدكتور يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٨.
الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٥١١.

(٢) المقصود بالشعب هنا الشعب السياسي الذين يحق لهم ممارسة السلطة سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة نيابية (الانتخاب) أو بالطريقتين معاً. بعد أن تتوافر فيهم بعض الشروط التي يحددها كل نظام على حده.

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية. منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٤، ص ١٤٤.

ولهذا فإن الفقه الدستوري وعلماء السياسة عندما يتحدثون عن صور الديمقراطية فانهم يوردونها في ثلاث : الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية والديمقراطية شبه المباشرة.

لذا فإننا سنخصص لكل صورة من صور الديمقراطية مطلباً مستقلاً لنلقي الضوء على أهم جوانب كل صورة من هذه الصور.

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة

La democratie directe

الديمقراطية المباشرة هي التي يتولى فيها الشعب السياسي ممارسة شؤون السلطة بنفسه وبشكل مباشر دون وساطة أحد. ففي هذا النوع من الديمقراطية يباشر الشعب جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فالشعب الذي يسن القوانين والتشريعات وهو الذي ينفذها ويدير المرافق العامة، وهو الذي يحسم الخلافات بين الناس^(١).

وتعد الديمقراطية المباشرة direct democracy الصورة المثل للديمقراطية، طالما يباشر بنفسه شؤون الحكم وكافة مظاهر السلطة، دون ان ينيب أحداً عنه لممارسة السلطة. هذه الصورة هي التي طبقت وأخذ بها في المدن اليونانية القديمة مثل مدينة أثينا، حين كان الشعب يجتمع عدة مرات في العام الواحد لمناقشة المواضيع العامة والتشريع فيها وتنفيذ ما يتطلب التنفيذ بشكل مباشر او تعيين موظفين للقيام بذلك.

لقد كان الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو J.J. Rousseau من أشد المتحمسين للديمقراطية المباشرة، لأنها هي المثل الأعلى للنظرية الديمقراطية الحقيقية والنتيجة الحتمية لمبدأ سيادة الأمة. لهذا فإن جان جاك روسو كان يرى ان أي نظام لا يتبنى

(١) baradat, Leon : political ideologies (op.cit) p. 51.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٢.

الديمقراطية المباشرة لا يعد نظاماً ديمقراطياً^(١). لقد عبر روسو عن ذلك في كتابه "العقد الاجتماعي" اثناء هجومه على الحكومة النيابية في إنجلترا واصفاً اياها بأنها تتنافى مع الحرية ... " السيادة لا يمكن تمثيلها لأنها لا تنتقل، فهي تكمن في الارادة العامة، والارادة لا يمكن تمثيلها ... ونواب الشعب لا يمكن أن يكونوا ممثلين له، فهم ليسوا الا مجرد مندوبين عنه، ولا يمكنهم ان يقرروا شيئاً ... وكل قانون لم يوافق عليه الشعب بنفسه فهو باطل ولا يكون قانوناً أبداً. قد يظن الشعب الانجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حراً الا في اثناء فترة انتخاب أعضاء البرلمان، حتى اذا ما تم الانتخاب، فان الشعب يعود عبداً لا حول له " ^(٢).

الا أنه وبالرغم من مثالية الديمقراطية المباشرة، الا أنها بدأت تختفي وتتلاشى حتى في عصرها الذهبي في مدينة اثينا عندما تحولت بعض اختصاصات الجمعية الشعبية ecclesia (التي كانت تضم جميع المواطنين الاحرار في اثينا) الى مجلس منتخب صاحب القرارات النهائية فيها. ولم يعد لها تطبيقات الا في ولايات محدودة في سويسرا اهمها ولاية اوري Uri التي كانت آخر ولاية تخلت عن الديمقراطية المباشرة عام ١٩٢٨.

وإذا كان الفقه الدستوري يشير الى بعض الولايات السويسرية كأمثلة على بعض الأنظمة التي تبنت الديمقراطية المباشرة، فإنه حتى في تلك الولايات لم تكن الديمقراطية تمارس بشكل مباشر وكامل لأنها كانت مقتصرة فقط على ممارسة جزء من مظاهر السيادة المتمثلة في التشريع^(٣).

فجان جاك روسو نفسه وان سلم بأن الديمقراطية المباشرة تحتم بأن يمارس الشعب بنفسه جميع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، الا أنه كان

(١) Gicquel, Tean et Hauriou, Andre : droit constitutionnel et institutions politiques (١) (ouv.cit) p. 185.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٣ .

(٣) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٦ .

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية . أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ١٩٨٢، ص ٢٦١.

مقتنعاً بأنه يستحل ذلك. ولذلك اكتفى بتولي الشعب وضع القوانين وممارسة السلطة التشريعية فقط.

والواقع أن تسليمنا بأن الديمقراطية المباشرة لا يمكن أن تمارس إلا من خلال الوظيفة التشريعية حيث يقوم الشعب بنفسه وبطريق مباشر بوضع القوانين اللازمة للمجتمع، لا يتعد كثيراً عن واقع الديمقراطية المباشرة التي كانت تمارس في المدن اليونانية التي كانت تعهد بالتشريع لمجموع الشعب السياسي الحر وترك الوظيفة الإدارية والقضائية إلى موظفين معينين^(١).

مزايا الديمقراطية المباشرة

تعمل الديمقراطية المباشرة إلى تجسيد السيادة الشعبية بأرقى صورها وأدقها وأصدقها لأنها لا تقل أية وساطة بين الشعب نفسه صاحب السلطة وبين الإرادة العامة.

كما تعمل الديمقراطية المباشرة أيضاً على الارتقاء والارتفاع بأحاساس المواطن وشعوره بقيمة نفسه ورأيه ومدى تأثيره في رسم السياسة العامة للجماعة.

وإذا كانت الديمقراطية المباشرة تعمل على رفض أي وساطة بين الشعب وبين حقه في التعبير عن إرادته، فإنه لا محل لوجود الأحزاب السياسية في ظلها، وإن وجدت هذه الأحزاب فإن الديمقراطية المباشرة تخلص الفرد من الدعايات الحزبية المضللة.

والديمقراطية المباشرة ترتقي بالمجتمع عن الخلافات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي قد تظهر في المجتمع بترتيب بعض الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية أو بتأمر منها تحقيقاً لمصالح خاصة وأهداف محدودة. فالديمقراطية المباشرة هي احساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار واقعي عام.

(١) الدكتور ابراهيم شيجا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.

Baradat, Leon : political ideologies (op.cit) p. 65.

عيوب الديمقراطية المباشرة

بالرغم مما قيل بالديمقراطية كصورة من صور ممارسة الشعب للحكم، إلا أنها تعرضت كنظام للحكم، الى عدة انتقادات نذكر أهمها :

- ١ - استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة بشكل كامل، وذلك لزيادة عدد افراد الشعب الذين يحق لهم ممارسة السلطة، وزيادة مساحة الدول في الوقت الحاضر.
- ٢ - إن اتساع وظائف الدولة وتعددتها واختلاف طبائعها ودقتها يتطلب خبرات ودرايات متعمقة ودقيقة لا يوجد في الدنيا نظام يستطيع أن يوفرها لكافة أفراد الشعب الذين يوكل اليهم اتخاذ القرار في الديمقراطية المباشرة^(١).
- ٣ - إن اهتمام عامة الشعب نسبي ومتغير في مواضيع متعددة وهامة الى درجة لا يمكن الارتكاز عليه والاطمئنان الى صحته دائماً.
- فكثيراً ما يسوق لنا الفقه مثلاً للتدليل على عدم دقة القرار الشعبي العام من خلال ما تم في ولاية اورلي Urfi السويسرية عندما تمت مناقشات طويلة في تلك الولاية حول إباحة أو منع الرقص يوم الأحد، في الوقت الذي أقر شعب تلك الولاية مجموعة كاملة للقانون المدني في جلسة واحدة.
- ٤ - قيل في انتقاد الديمقراطية المباشرة بأنها تعرض الدولة لمخاطر كبيرة بسبب ما تصرح به علناً في أمور قد تتطلب السرية.
- ٥ - وأخيراً فإن ما تعرضت له الديمقراطية المباشرة بأنها تؤدي الى تأثير كبير من بعض الشخصيات على عامة الشعب ودفعهم الى الخضوع لرغبات محددة وشخصية بسبب التصويت العلني في الجمعيات الشعبية^(٢).

(١) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٧.

الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.

(٢) لمزيد من التفصيل في مزايا وعيوب الديمقراطية المباشرة، انظر :

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص

٢١٠. الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٦٥.

الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٠.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦١.

وفي رأينا أنه مهما قيل في الديمقراطية المباشرة من مزايا وانتقادات فإنها تبقى الانموذج الأمثل لمشاركة الشعب في حكم نفسه بنفسه، إلا أن هذه المثالية لا يمكن أن تنسجم مع حاجات ومتطلبات المجتمع السياسي المعاصر.

المطلب الثاني

الديمقراطية النيابية

Le democratie representative

الديمقراطية النيابية صورة من صور الديمقراطية يقوم من خلالها الشعب بانتخاب من يمثله من النواب لممارسة السلطة باسمه ونيابة عنه.

ففي الديمقراطية النيابية لا يمارس الشعب السلطة بنفسه ومباشرة ولكنه ينيب غيره في ممارستها. لهذا فالديمقراطية النيابية تفرق بين صاحب السلطة (الشعب أو الأمة) وبين من يمارسها وهم (النواب) ممثلين في برلمان منتخب يمارس صلاحيات تشريعية تتجسد في سن القوانين وصلاحيات مالية بالموافقة على الموازنة العامة وصلاحيات سياسية في مراقبة السلطة التنفيذية بالصور التي يحددها الدستور. هذه الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها البرلمان نيابة عن الشعب ليست واحدة أو متطابقة في كل الدول، بل تختلف باختلاف مظاهر الدساتير وفلسفاتها بسبب الاختلاف الأيديولوجي لها ومدى تأثيرها بعوامل تطور النظام النيابي.

ظهور وتطور الديمقراطية النيابية

لم تتكون الديمقراطية النيابية وتنشأ على أساس أيديولوجي معين، أو بناء على نظرية معينة أوجدتها طفرة واحدة، وإنما جاءت نشأتها مرتبطة بتطورات تاريخية معينة وبشكل خاص في إنجلترا التي تعد مهد الديمقراطية النيابية، ومنها انتقلت إلى غيرها من الدول وقننت مظاهرها في دساتير العديد من الدول وقوانينها الأساسية^(١).

(١) Burdeau : droit constitutionnel et institutions politiques, 1977. p. 165.

ففي إنجلترا مبدأ هام ومحترم من قبل الجميع افراد وسلطات، وهو مبدأ سمو البرلمان Super macy of parlioment صاحب السلطة العليا خاصة في ظل غياب الدستور المكتوب وتبنيها لنظام الدستور غير المكتوب unwritten constitution^(١).

والبرلمان في المملكة المتحدة يتكون من مجلس اللوردات ومجلس العموم بالإضافة الى الملك اذا اردنا ان نعبر عن التركيب الوظيفي له على اعتبار ان التشريع وهو أهم وظيفة للبرلمان انما يتم بواسطة الملك والبرلمان بمجلسيه.

إن الديمقراطية النيابية المطبقة في المملكة المتحدة في الوقت الحاضر لم تتم بواسطة دستور مكتوب يحدد كيفية ممارسة الشعب للحكم وانتخابه لنوابه وسلطات البرلمان، وانما جاءت نتيجة لتطور كبير خلال فترة زمنية واسعة ابتداء من العهد الذي كانت في تلك البلاد مكونة من عدة ممالك صغيرة ما لبثت ان اتحدت في مملكة واحدة بسبب انتشار المسيحية وتوجهات الكنيسة. الا ان هذه الوحدة لم تفقد الممالك القديمة كيانها بشكل مطلق وانما ابقت لها بعض الصلاحيات المحلية التي تشرف عليها جمعية شعبية بزعامة شخص يتم اختياره ممن يشهد لهم بالقوة والعزيمة. أما المملكة الكبيرة فكانت لها جمعية عمومية تسمى مجلس الحكماء ذي اختصاصات واسعة اهمها مشاركة الملك في وضع القوانين وتعيين رؤساء المقاطعات والاساقفة وفرض الضرائب وعلان الحرب بالإضافة الى الاختصاصات القضائية التي كان يمارسها باعتباره محكمة عليا. ولكنه ومع اتساع نشاطات مجلس الحكماء، الا ان أهميته كانت تتضاءل أمام اختصاصات وسيطرة الملك عليه.

كان بجانب ملك بريطانيا يوجد وباستمرار مجلس استشاري عال Great Coun- cil مكون من كبار الأعيان وملوك الأراضي ورجال الكنيسة والنبلاء. وظيفته تقديم المشورة الى الملك عندما يطلب منه بالإضافة الى اختصاصات قضائية في بعض المسائل. حتى ان قضاة المحاكم العليا في تلك البلاد كانوا يختارون من هذا المجلس.

(١) Jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 137.

لهذا يقول سير ايفور جننجز " القوانين تعمل بواسطة الملكة في البرلمان وليس من الملكة ".
"law are made by the Qween in parliamnt, not by the Qween the House of lords and the House commons ". Jennings (op.cit) p. 137.

انظر ايضاً : الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص

الا انه وبالرغم من وجود مثل هذه المجالس بجانب الملك، الا ان وظائفها كانت استشارية فقط، ولم يكن لقراراتها اي صفة تنفيذية لدى اي جهة، خاصة اذا ما وُجد ملك قوي يستطيع ان يتجاهل تماماً وجود هذا المجلس او ذاك مثل الملك هنري الثاني (١١٥٤-١١٨٩) وانلك جان تير (١١٩٩-١٢٦١) اللذين مالا الى الانفراد الكامل بالحكم دون الرجوع الى اي مجلس خاصة في الأمور المالية وفرض الضرائب. مما اثار حفيظة كبار اعضاء المجلس خاصة رجال الكنيسة والاشراف الذين ثاروا واجبروا في النهاية الملك جان على اصدار العهد الاعظم عام (١٢١٥) Magna carta او كما يسميه البعض The Great Charter وهو أول وثيقة قانونية مكتوبة في بريطانيا الزمت الملك بضرورة أخذ موافقة المجلس الكبير على اي تشريع يتضمن فرض اي ضريبة. ومنه استمدت الدساتير الحالية مضمون بعض نصوصها الخاصة بفرض رقابة السلطة التشريعية على واردات ونفقات الدولة وضرورة اصدار موازنتها بقانون^(١).

وفي عهد الملك هنري الثامن استقر المجلس الكبير The Great Council واصبح يتولى اختصاصاته كسلطة مستقلة "برلمان" خاصة في التشريع وقرار الاعمال القانونية المتعلقة بالأمور المالية وخاصة الضرائب بالاضافة الى بعض الاختصاصات القضائية في بعض المسائل التي يحيلها اليه الملك.

استمر التطور الديمقراطي بابرار دور المجلس الكبير الى جانب الملك في ممارسة السلطة حتى جاء عهد حكم الملك ادوارد الثالث الذي امتدت سلطة البرلمان (المجلس الكبير) الى البحث والفصل في بعض الاتهامات التي توجه الى كبار موظفي الدولة - خدم جلالة الملك، واصبح لقب لورد Lord يطلق على عضو المجلس الكبير، وتغير اسم هذا المجلس ليصبح اسم مجلس اللوردات House of Lord. ومنذ عام ١٩١١ فقد مجلس اللوردات اختصاصاته المتعلقة بالمسائل المالية واحتفظ باختصاصاته التشريعية والقضائية. جاء ذلك انسجاماً مع التطورات الاصلاحية في انظمة الحكم وترجيح كفة مجلس العموم المنتخب على كفة مجلس اللوردات.

(١) Jennings, Sir Ivor : The law and the constitution (op.cit) p. 12.

الدكتور انمار علي حمود : التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشريع، بحث منشور في مجلة كلية الادارة والاقتصاد. العدد الاول ١٩٨٧، بغداد، ص ٣٣٩.

كان المجلس الكبير ومنذ عهد الملك هنري الثالث يتكون بالاضافة الى الاشراف وكبار رجال الدين من فارسين عن كل مقاطعة وممثلين للحضر والريف بواقع اثنين عن كل منطقة جغرافية محددة.

ان وحدة المجلس تعرضت الى الانقسام إلى مجلسين بسبب اختلاف تركيبه. مجلس يمثل اللوردات الذي يتكون من الاشراف والاساقفة وتكتسب عضويته بالوراثة، ومجلس النواب الذي يشكل بالانتخاب ويطلق عليه اسم مجلس العموم House of Commons وغدا البرلمان البريطاني مكونا من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم.

ولهذا فإن كلمة "برلمان" التي اصبحت تجسد الديمقراطية النيابية أول ما استعملت في القرن الثالث عشر في إنجلترا للإشارة الى ذلك التجمع الذي يساهم مع الملك في ممارسة السلطة. وهي وان كانت قد استعملت في وقت مبكر في إنجلترا الا ان اصلها يبدو لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني بالفرنسي يتكلم. ولهذا فهو اصطلاح شبه معروف بل واصبح عالمياً، حيث يطلق عليه الانجليز Parliament والفرنسيون Parlement والعرب برلمان .. وهكذا. وأحياناً يطلق على المكان الذي تجتمع فيه السلطة التشريعية الحالية (١).

واذا كانت البرلمانات وليدة التاريخ الدستوري في إنجلترا الذي انشأها ارسنقراطية التكوين، الا ان اشتداد التيار الديمقراطي وانتشاره غير من مفهوم البرلمانات وكيفية تكوينها حتى غدت هذه البرلمانات حجر الزاوية للنظم الديمقراطية، بعد ان اصبح تكوينها يتم بالانتخاب وصلاحياتها تتسع وتكبر خاصة مع تغليب المجلس المنتخب من الشعب على المجلس المعين في الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين المتغايرين مثل بريطانيا والأردن (٢).

(١) موسوعة السياسة. الدكتور عبدالوهاب الكيالي، الجزء الاول، ص ٥١٩.

(٢) لقد اسمينا نظام المجلسين هنا بنظام المجلسين المتغايرين تمييزاً عن نظام المجلسين المعمول به في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا. ففي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد مجلسان في الكونغرس هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ وكلاهما يشكل بالانتخاب. وكذلك في فرنسا حيث يتكون البرلمان هناك من الجمعية الوطنية Assemblée Nationale ومجلس الشيوخ لنا Senat وكلاهما يشكل بالانتخاب المباشر بالنسبة للجمعية الوطنية وغير المباشر بالنسبة لمجلس الشيوخ. لمزيد من التفصيل راجع الدكتورة سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق) ص ١٩٤ و ٢٨٠.

ففي بريطانيا يتكون البرلمان من مجلسي اللوردات والعموم وفي الاردن من مجلسي الأعيان والنواب.

مجلس اللوردات كان اللبنة الأولى للنظام النيابي على الرغم من عدم اتباع الديمقراطية في تشكيله واستمر حتى هذه الأيام مجلساً من مجلسي البرلمان الانجليزي. رغم ما يوجه له من انتقادات على اعتبار أنه مؤسسة رجعية من مؤسسات النظام السياسي الانجليزي الديمقراطي.

ويُرجع الفقه الدستوري والسياسي اسباب تمسك الانجليز بهذا المجلس الارستقراطي الى النفسية المحافظة للشعب الانجليزي، بالإضافة الى الخبرة الواسعة ووجهة النظر الثاقبة لأغلب اعضاء مجلس اللوردات الذين يحافظون على أيديولوجيات واعتبارات معنوية قد لا يتمكن منها النواب في مجلس العموم بسبب طبيعة تشكيله وكثرة اعبائه.

أما مجلس العموم فهو كما يقال الصورة الديمقراطية التقريبية للشعب الانجليزي. فهو صورة ديمقراطية لانه يتشكل بالانتخاب، ولكن هذه الصورة ديمقراطية كاملة او مطلقة لأن طريقة الانتخاب توسع وتضخم أهمية الحزب المنتصر طبقاً لقاعدة الفائز يأخذ الكل The winner takerall وقاعدة التكيب الذي صاغه كل من Stuart و Kendall^(١).

والواقع أن مجلس العموم هو العنصر الفعّال في البرلمان البريطاني بسبب صلاحياته الواسعة في التشريع والرقابة المالية والرقابة السياسية على الحكومة.

الحياة النيابية في الاردن بدأت في مجلس واحد في ظل القانون الاساسي لشرق الاردن ١٩٢٨ وهو المجلس التشريعي الذي كان يتكون من اعضاء بحكم وظائفهم وهم رئيس الوزراء والوزراء وممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات^(٢).

(١) الدكتورة سعاد الشراوي (المرجع السابق) ص ٩٦.

(٢) المادة (٢٥) من القانوني الاساسي لشرق الاردن ١٩٢٨.

أما في ظل دستوري المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٢٦ و ١٩٥٢ فاصبح مجلس الأمة يتكون من مجلس الأعيان والنواب. أما مجلس الأعيان فإنه يشكل بالتعيين بارادة ملكية من فئات محددة من الشعب، وأما مجلس النواب فإنه يتألف من ممثلين منتخبين من الشعب على اساس الاقتراع العام السري والمباشر وفقاً لقانون الانتخاب. الذي يجب ان يكفل سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بارادة الناخبين. وفي كل الأحوال يجب ألا يزيد عدد أعضاء مجلس الاعيان بما فيهم رئيسه على نصف عدد أعضاء مجلس النواب^(١).

هذا وبالرغم من المكانة التي يحتلها مجلس الاعيان بسبب طبيعة تشكيله والخبرات والكفاءات التي يحويها، الا ان مجلس النواب يبقى الأكثر صلاحية وفاعلية في الحياة النيابية، خاصة في مجال علاقة السلطة التشريعية بالحكومة في مجال الاسئلة والاستجابات واعطاء الثقة وطرح الثقة واتهام الوزراء بما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم^(٢).

وإذا كنّا في حديثنا عن الديمقراطية النيابية قد خصصنا نظام المجلسين بشيء من الاهتمام، الا ان ذلك لا يعني ان نظام المجلس الواحد يتلاءم مع هذا النوع من الديمقراطية، بل العكس هو الصحيح، خاصة اذا ما كان المجلس النيابي يشكل بالكامل عن طريق الانتخاب العام والسري، مما يجعله ناطقاً حقيقياً باسم الشعب ومثلاً صحيحاً لممارسة الديمقراطية النيابية، خاصة اذا تبنى الدستور والقانون الاساسي لنظام التمثيل النسبي Proportional Representation^(٣).

(١) المادة (٣٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية، والمواد (٦٢) و (٦٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل.

(٢) لمجلس النواب حق اتهام الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا باكثرية ثلثي اصوات الاعضاء. اما المحاكمة في هذه الاحوال فتتم امام المجلس العالي. انظر المواد (٥٥-٥٩) من الدستور الاردني الحالي.

(٣) لعل نظام المجلس الواحد هو الأكثر انتشاراً في العالم بشكل عام والدول العربية بشكل خاص. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ١٠٥ وما بعدها.

أركان الديمقراطية النيابية (النظام النيابي)

يقوم النظام الديمقراطي النيابي على الأركان الأساسية التالية :

- وجود برلمان منتخب من الشعب.
- ممارسة البرلمان لسلطة فعلية.
- تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة.
- استقلال البرلمان اثناء مدة نيابته عن هيئة الناخبين.
- النائب في البرلمان يمثل الأمة جميعها.

أولاً - برلمان منتخب من الشعب :

إن أهم ما يتميز به النظام النيابي هو قيامه على وجود برلمان منتخب من الشعب. سواء كان هذا الانتخاب بطريق مباشر او بطريق غير مباشر، وسواء تكون البرلمان من مجلس واحد او مجلسين. طالما بقي المجلس المنتخب يمثل عصب الحياة النيابية وآليتها الفعالة بسبب انتخابه الشعبي وصلاحياته الحقيقية. وفي هذه الحالة يفترض ان يكون عدد اعضاء البرلمان المنتخبين اكثر من عدد الاعضاء المعينين سواء كانوا في مجلس واحد او مجلسين.

فالنظام الدستوري المصري الحالي ممثلاً بدستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل تبني نظام المجلس الواحد ممثلاً بمجلس الشعب الذي بين في المادة ٨٧ منه على أنه :

يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على أن لا يقل عن ثلاثماية وخمسين عضواً تصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح.

ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة^(١).

(١) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل بقرار مجلس الشعب الصادر بجلسة ٣٠ ابريل ١٩٨٠.

أما النظام الدستوري الاردني فقد اناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك.
أما مجلس الأمة (البرلمان) فانه يتألف من مجلسي الأعيان والنواب.

ويتألف مجلس الأعيان من رئيس وعدد من الأعضاء يعينهم الملك ممن استوفوا
الشروط التي بيّنتها المادة (٧٥) من الدستور.

أما مجلس النواب فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً.

وفي كل الأحوال يجب ان لا يزيد عدد أعضاء مجلس الأعيان بما فيهم الرئيس
على نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

وطالما روعيت نسبة الأعضاء المعينين في المجلس البرلماني الى الأعضاء المنتخبين.
وبقيت في حدها المعقول الذي لا يخل بالصفة الشعبية النيابية، فانه من الخطأ استبعاد
الصفة النيابية عن أعضاء مجلس اللوردات او الاعيان في كل من بريطانيا والاردن. او
عن الاعضاء المعينين في مجلس الشعب في مصر والدول التي أخذت بمثل هذه النظم^(١)

ثانياً - ممارسة البرلمان لسلطة فعلية

إذا كان البرلمان المنتخب الأساس الرئيسي للنظام النيابي وبدونه لا يكون هذا
النظام سوى مجرد مسألة صورية؛ فان النظام النيابي الديمقراطي يتطلب ايضاً ان
يشارك البرلمان سلطة فعلية وحقيقية.

وتكون السلطة فعلية وحقيقية اذا كان قرار البرلمان نهائياً وتنفيذياً، بمعنى ان
يملك ممارسة السلطة المنوطة به دون الرجوع الى شخص او هيئة أخرى لاقرار ما
يتم التوصل اليه ضمن صلاحياته.

(١) الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة (المرجع السابق) ص

٨٤ وما بعدها. الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص

ومن الدساتير التي أخذت بنظام التعيين الى جانب نظام الانتخاب في البرلمان دستور الكويت
حيث جاء في المادة (٨٠) منه " يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق
الانتخاب العام السري المباشر ... ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في المجلس
بحكم وظائفهم. انظر كذلك المادة (٤٣) من دستور دولة البحرين. الأحكام الدستورية للبلاد
العربية. الموسوعة السابقة الذكر.

ولعلّ التشريع واقرار الموازنة العامة ومراقبة السلطة التنفيذية هي اهم
صلاحيات البرلمان الحالية بوجه عام وفي أغلب دساتير العالم ان لم يكن كلها.

أما اذا اقتصرت وظائف اي مجلس على مجرد الاقتراح او ابداء الرأي او تقديم
المشورة تلقائياً او عندما يطلب منه، فإن ذلك لا يجعله برلماناً نيابياً يجسد
الديمقراطية النيابية، ولو كان ذلك المجلس يتألف كلياً او جزئياً بالانتخاب، بغض
النظر عن تسمية البرلمان. لأن التسميات تختلف وتتنوع والعبارة في هذه الحالة كما
ذكرنا بتكوينها واختصاصاتها^(١).

ومن التسميات المعروفة للبرلمانات في الدول العربية :

- مجلس الأمة كما هو في الاردن والكويت وتونس
- ومجلس الشعب في كل من مصر وسوريا
- ومجلس النواب في لبنان والمغرب
- والمجلس الوطني في العراق ودولة الامارات العربية والبحرين
- مجلس الشورى في اليمن وقطر
- المجلس النيابي في موريتانا .

ثالثاً - انتخاب البرلمان لمدة محددة

وجد البرلمان ليعبر النواب فيه عن ارادة الأمة وتوجهاتها ويعملون من أجل
تحقيق سياساتها بالوجه الذي ترضاه وتعتقد انها تلبي رغبات وحاجات مجموع
افراد الشعب وتطور الدولة. ولضمان تحقيق هذا الهدف لا بد من ضرورة ايجاد آلية
قانونية شعبية تراقب هؤلاء النواب تدعم من يثبت اهليته وقدرته على ذلك، وتلفظ

(١) أما مجلس الشورى في جمهورية مصر العربية فهو ليس برلماناً او جزءاً من برلمان وانما هو
مجلس استشاري فقط يؤلف من مائتين وعشرة أعضاء. وينتخب ثلثا اعضاء المجلس بالاقتراع
السري والعام على ان يكون نصف هذا العدد من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية
الثلث الباقي. اما اختصاصات هذا المجلس فتتضمن بابداء الرأي وبالاقتراحات الخاصة بتعديل
الدستور او القوانين الاساسية وخطط التنمية ومعاهدات الصلح والتحالف ومشروعات القوانين
وما يحيله اليه رئيس الجمهورية. راجع المواد (١٩٤) و (١٩٥) من دستور جمهورية مصر
العربية، وقانون مجلس الشورى رقم (٢١٠) لسنة ١٩٨٠.

وتخلع من لا يستجيب لمسؤولياته ويعمل على تقديرها واحترامها. لذلك تشترط الديمقراطية النيابية وطبيعة النظام النيابي تحديد مدة الفصل التشريعي اي المدة التي يقضيها نواب الأمة في البرلمان منذ الانتهاء من اجراءات انتخابهم وظهور نتائج الانتخابات النيابية.

لهذا يجب دائماً ان يكون انتخاب البرلمان لمدة محددة، يجري بعدها اجراء انتخابات عامة لانتخاب برلمان جديد.

ولا شك ان مثل هذا الركن في النظام النيابي يوفر للديمقراطية النيابية وسيلة رقابة شعبية ناجحة عن طريق الناخب الذي لا يُعيد انتخاب النائب الا اذا اثبت قدرته على تحمل مسؤوليته وتمثيل الأمة على خير وجه. وبالتالي فإن تحديد مدة نيابة البرلمان بأجل معلوم يؤدي الى شعور النواب باستمرار بالمسؤولية، ويجنب الشعوب خطر الاستبداد البرلماني الذي عانت منه في حقبات تاريخية متباينة.

أما المدة التي يجب أن تتحدد بها أعمار البرلمان، فقد اختلفت من دستور الى آخر. منها من وقتها بربع سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب الامريكي والبلجيكي، الاردني ومجلس الشعب السوري، ومنها من وقتها بخمس سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعب في مصر مجلس الأمة في تونس ومجلس العموم في بريطانيا. بل ذهب بعض الدساتير الى تحديد هذه المدة بست سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب المغربي، اذ تصنف هذه المدة بالمدة الطويلة التي قد تفقد البرلمان طابعه التمثيلي.

لذلك فإن معظم الدساتير الحالية تحدد مدة نيابة البرلمان بفترة تتراوح بين اربع وخمس سنوات، حيث يعتبر أغلب الفقه المدة بالفترة الوسيطة التي تجمع بين مبدأ استقرار الحياة النيابية من جهة وفاعلية الرقابة الشعبية من جهة أخرى^(١).

لذلك قيل بأن الانتخابات الدورية العامة للبرلمان وفي فترات زمنية معقولة توفق

(١) قليل من الدساتير الحديثة من حددت مدة البرلمان بثلاث سنوات مثل ذلك ما كان ينص عليه دستور اليمن الديمقراطي.

رابعاً - استقلال البرلمان عن ناخبيه أثناء الفصل التشريعي

تنتهي مهمة الناخبين بانتهاء اجراءات انتخاب اعضاء البرلمان ليتولى البرلمان ممارسة السلطة باسم الشعب ونيابه عنه. ولهذا فالنظام النيابي لا يمنح الشعب اي حق من حقوق الديمقراطية المباشرة كالاقتراح الشعبي او الاستفتاء الشعبي او الاعتراض الشعبي. ولا يحق له كذلك الأمر بحل البرلمان او عزل النائب وهكذا. ان هذا الموضوع ليس نظرياً فحسب، بل له تطبيقات قانونية. فمجلس الدولة الفرنسي (القضاء الاداري) قرر بطلان بعض قرارات المجالس البلدية التي استأنست بالرأي العام باستفتاء أهل البلدة.

لهذا فإن البرلمان في النظام النيابي ينفرد بممارسة السلطة اثناء نيابته مستقلاً عن الناخبين الذين لا يحق لهم مشاركته السلطة بأي وجه.

واستقلال البرلمان عن ارادة الشعب يفترض بداية استقلال ارادة النواب عن ارادة ناخبهم وتحريهم من وجهة نظر الناخبين اثناء تمثيلهم لهم. ولهذا فان الديمقراطية النيابية او النظام النيابي لم تسلم بنظرية الوكالة الالزامية او الاستقالة على بياض التي سادت قبل الثورة الفرنسية وادت الى تبعية النواب لجمهور ناخبهم وخضوعهم لهم بشكل مطلق (٢).

لذلك كان من أول ما قامت به المجالس النيابية بعد الثورة الفرنسية هو الغاء الوكالات الالزامية التي كانت قد صدرت قبل الثورة ولهذا كانت من الرسائل التي وجهت للنواب في تلك التي خاطبتهم قائلة "اذن ما عليكم اذا ما تمسكتم بفكرة التوكيلات الا أن تدعوا توكيلاتهم تأخذ مقاعدكم وتعودوا مطمئنين الى منازلكم" (٣).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤٨.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.
(٢) لمزيد من التفصيل في موضوع الوكالة الالزامية والاستقالة على بياض راجع ص () من هذا المؤلف.

(٣) لقد عبر عن ذلك الاتجاه كوندرسيه في الجمعية التأسيسية الفرنسية بقوله "انني كنائب عن الشعب، أعمل ما أعتقد أنه في صالح الشعب، وقد انتخبت لاشرح آرائي أنا لا آراء الناخبين. واستقلالي التام في عرض آرائي هو أول واجباتي نحو الناخبين". لمزيد من التفصيل راجع =

خامساً - النائب في البرلمان يمثل الأمة كلها

تبنت الثورة الفرنسية هذا المبدأ وأصبح ركناً من أركان النظام النيابي فيما بعد. وقد جاء اهتمام رجال الثورة الفرنسية ومن تبعهم في توضيح وترسيخ هذا المبدأ رداً على ما كان شائعاً من أن أعضاء الهيئات العمومية هم وكلاء عن دوائرهم الانتخابية وليسوا ممثلين عن الأمة كلها.

ان اهتمام الثورة الفرنسية لم يبقَ فكرياً نظرياً او فلسفياً فقط، وانما تجسد فيما قرره دستور ١٧٩١ في مادته السابعة حيث جاء فيها " ان النائب يمثل الأمة جميعها لا الدائرة التي قامت بانتخابه".

وقد نصت كثير من الدساتير الحديثة على هذا المبدأ. ومن هذه الدساتير الدستور اللبناني اذ قرر في المادة (٢٧) بأن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء" وكذلك الدستور التونسي والدستور المصري ١٩٢٣، ودستور ١٩٣٠. ولكن اغفال بعض الدساتير النص على هذا المبدأ لا يعني عدم الأخذ به في ظل النظام النيابي. اذ يرى جانب كبير من الفقه بأنه وعلى الرغم من عدم النص بأن النائب يمثل الأمة جمعاء، فإنه يمكن الاستدلال عليه باستنتاجه من مفهوم بعض نصوص الدستور.

ويضرب الفقه الدستوري مثلاً تقليدياً لمفهوم تمثيل النائب للأمة بأجمعها وليس لدائرته الانتخابية الا وهو ما قرره رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية عام ١٨٧١ من رفضه لقبول استقالة نواب مقاطعتي الالزاس واللورين اثر احتلالهما من قبل المانيا وانسلاخهما عن فرنسا بمقتضى المعاهدة الالمانية الفرنسية التي اعقبت حرب السبعين، وقرر بأنه وعلى الرغم من التغيير الذي طرأ على مناطقهم وسكانها الذين انتخبوهم، فإنهم - أي نواب الالزاس واللورين - يجب ان يظلوا نواباً عن كل الشعب الفرنسي كله^(١).

= الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧١.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٤.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٦٤.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٤٥.

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧١.

ويمكننا أن نضيف أيضاً الى هذا المثال التقليدي مثلاً حديثاً تجسد في استمرار تكوين مجلس النواب الاردنى من نواب الضفة الشرقية ونواب الضفة الغربية، رغم احتلال اسرائيل للضفة الغربية منذ عام ١٩٦٧، وبقاء الأمر على هذا الحال حتى عام ١٩٨٨ حيث صدرت الارادة الملكية بفك الارتباط القانوني والاداري بين الاردن والضفة الغربية استجابة لمقررات مؤتمر الرباط ورغبة الجامعة العربية في ذلك.

علاقة النظام النيابي بالديمقراطية

إذا كنا قد سلمنا مع غالبية الفقه الدستوري والسياسي ان الديمقراطية المباشرة التي تمارس من خلال الشعب كافة مظاهر السلطة بنفسه هي ادق واقرّب صور الديمقراطية الى الحقيقة، فان الديمقراطية النيابية ما زالت تثير التساؤل والجدل بين غالبية الفقه أيضاً.

هل تُعد ارادة البرلمان ارادة الشعب الحقيقية. وما هو التكييف القانوني لعلاقة البرلمان بالشعب.

لقد اختلفت الاجابات على هذا التساؤل، ولكننا يمكن ان نشير في هذا المجال الى أهم النظريات التي حاولت الاجابة على ذلك الا وهي نظرية النيابة، ونظرية العضو.

(أ) نظرية النيابة *Theorie de la representation*

تستمد نظرية النيابة مضمونها من القانون الخاص. وهي تفسر العلاقة بين البرلمان بالشعب على اساس العلاقة بين الوكيل والموكل.

لهذا فإن الفقهاء الفرنسيين الذين تبنوا هذه النظرية ودافعوا عنها اثناء انتصار الثورة الفرنسية تصوروا ان البرلمان وكيلاً عن الأمة يأتي بتصرفات قانونية ترتب آثاراً ونتائج ليس في ذمته (البرلمان) ولكن في ذمة الشعب الذي هو بمثابة الموكل. وكأن الشعب هو الذي قام بتلك التصرفات^(١).

(١) Barthelemy, Joseph et Duez, paul : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 86.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٧٥.

وبناء عليه، فإن نظرية النيابة تؤدي الى التسليم بعدم وجود اي تعارض بين السيادة الشعبية (الديمقراطية الحقيقية) والنظام النيابي.

هذا وبالرغم من سهولة وبساطة هذا التفسير، الا انه تعرض الى عدة انتقادات نذكر منها :

- تقوم نظرية النيابة على افتراض أن الأمة شخص اعتباري وهذا الافتراض كان على مر الزمن محل انتقاد الفقه الدستوري لما يترتب عنه من وجود شخصين اعتباريين في وقت واحد وهما الدولة والأمة مع ما يترتب على ذلك من نتائج مختلفة ومتعارضة في آن واحد أيضاً.

- ان التسليم للأمة بالشخصية الاعتبارية لا يعطيها القدرة على أن توكل أحداً، لان التوكيل يفترض التعبير عن الارادة. وهذا غير متصور بالنسبة لشخص اعتباري غير حي^(١).

- ان تصور وجود وكالة بين الأمة وأعضاء البرلمان، يفترض وجود ارادة الأمة قبل وجود البرلمان، ولكن الحقيقة ان ارادة الأمة لم توجد الا بعد انتخاب البرلمان الذي اصبح يعبر عنها بعد تكوينه.

- الارادة قدرة شخصية لا يمكن فصلها عن صاحبها. ولذلك قرر فلاسفة الثورة الفرنسية بأن ارادة الأمة في الأمر والنهي لا يمكن تجزئتها او التنازل عنها. فكيف تتنازل الأمة عن ارادتها وسيادتها لغيرها وهو البرلمان. ولذلك فإن نواب الأمة ليسوا أكثر من مندوبين عنها وليسوا ممثلين للارادة العامة.

وخلاصة القول بأن نظرية النيابة قد تعرضت لعدة انتقادات اوصلتها في النهاية الى وصفها بأنها لا تصلح لتفسير علاقة النظام النيابي بالديمقراطية^(٢).

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٢.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٢.

(٢) Gicquel J. et Hauriou, A. : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 305.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٩.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٥٨.

(ب) نظرية العضو Theorie de l'organe

تقوم نظرية العضو على وحدة الشخصية وهي شخصية افراد الشعب مجتمعين la perssonne collective، ومنهم البرلمان الذي يعبر عن ارادتهم.

ولهذا فإن ارادة الشعب وفقاً لنظرية العضو لا تنفصل عن ارادة البرلمان. لأن البرلمان بما فيه من نواب هو جزء لا يتجزأ من مجموع افراد الشعب، يقوم بمهام معينة مناطة به للشعب فهي أشبه بأي عضو من أعضاء الجسم الذي يقوم بمهام معينة لصالح الجسم دون ان ينفصل عنه^(١).

هذا وعلى الرغم من محاولة نظرية العضو تجنب الانتقادات التي وجهت الى نظرية النيابة بما أوجده من شخصيتين اعتباريتين وما ترتب على ذلك من نتائج، فإن نظرية العضو لم تسلم ايضاً من النقد الذي ينصب أساساً على اعتماد هذه النظرية على المجاز والخيال وبشكل خاص اعترافها للأمة بالشخصية الاعتبارية وما يمكن أن يؤدي ذلك الى استبداد البرلمان وانتهاك حقوق وحرية الأفراد.

فنظرية العضو لا تفصل بين ارادة الحاكم وهو البرلمان والمحكوم وهو الشعب ولا تمكن الثاني من الاعتراض على ما يقرره الأول مهما كان جائراً وظالماً.

النظرية الواقعية

وجهة النظر الواقعية العملية أبدأها بعض الفقه، بل أغلبهم بعد الانتقادات الثقيلة التي وجهت الى كل من نظرية النيابة ونظرية العضو.

فقد كثرت الافتراضات والمجازات في تفسيرات النظريتين السابقتين المجردة البعيدة عن الواقع القانوني الصحيح.

فالنظام النيابي او الديمقراطية النيابية لم تظهر وتنتشر في الانظمة السياسية المقاراة الا كضرورة سياسية وقانونية، بعدما تعثرت الديمقراطية المباشرة واستحال تطبيقها في الوقت الحاضر رغم مثالياتها.

(١) من أهم انصار هذه النظرية الفيلسوف الألماني Gierke الذي يقول بأن الأمة شخص معنوي لا يمكن أن يعبر عن ارادته الا بواسطة أعضائه ومنها البرلمان. انظر :

Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 87.

وطالما أن النظام النيابي لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة او سيادة الشعب على اعتبار أن البرلمان ينتخب من الشعب ويمارس اختصاصاته تحت رقابته، فإنه ليس مهمًا ان نفس علاقة النظام النيابي بالديمقراطية وتكثيف هذه العلاقة تكثيفاً قانونياً، بل المهم المحافظة على مبدأ مشاركة الشعب في الحكم سواء كان ذلك بشكل مباشر او نيابي ولذلك فإن النظام النيابي لا يتعارض بل ينسجم ويتفق مع الديمقراطية والاعتبارات العملية لامكانية ممارستها في الوقت الحاضر. أما اذا كان هناك بعض مظاهر التعارض بين النظام النيابي والديمقراطية، فإن مصدر هذا التعارض ليس في طبيعة او جوهر النظام النيابي، بل في تطبيقاته الخاطئة في بعض الدول التي لم يكتمل بها النضج السياسي^(١).

ونظراً لأهمية وانتشار الديمقراطية النيابية في الوقت الحاضر، بسبب واقعيتها وعمليتها، فقد اصبحت المظلة العامة لأغلب الأنظمة الديمقراطية المعاصرة ومنها ينطلق الفقه الدستوري والسياسي للحديث عن صور الأنظمة الديمقراطية المعاصرة 0
وحيث أن هذا الموضوع يتطلب شرحاً واسعاً لمختلف جوانبه فإننا سنخصص له فصلاً مستقلاً من هذه الدراسة فيما بعد.

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 88.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٥.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسي (المرجع السابق) ص ٥٤١.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٧.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٠.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٧٣.

الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣١٤.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٦.

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة

La Democraite Semi-directe

الديمقراطية شبه المباشرة او كما يسميها البعض الديمقراطية نصف المباشرة^(١). هي ممارسة للحكم تقع بين الديمقراطية المباشرة وبين الديمقراطية النيابية. فهي من حيث المبدأ ديمقراطية نيابية مطعمة ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة.

ففي الديمقراطية شبه المباشرة تفوض الأمة سلطاتها الى هيئة منتخبة ممثلاً بالبرلمان مع احتفاظ الشعب لنفسه ببعض الصلاحيات الهامة ليتخذ القرار المناسب بشأنها بنفسه عندما يتطلب الأمر ذلك. لهذا يمكن القول ثانية بأن الديمقراطية شبه المباشرة هي مزيج من الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة يبقى للشعب سلطة معينة يباشرها بنفسه الى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومن هذا المنطلق وهذا التصور للديمقراطية شبه المباشرة، فإن بعض الفقه يذهب الى القول بأن الشعب في الديمقراطية شبه المباشرة يصبح سلطة رابعة وتزداد أهميته على حساب البرلمان^(٢).

وتعود نشأة الديمقراطية شبه المباشرة الى أوائل القرن العشرين بسبب أزمة الديمقراطية النيابية ورغبة الشعوب المساهمة بشكل مباشر في بعض مظاهر الحكم دون الاقتصار على حقهم في انتخاب النواب مع الإبقاء على الديمقراطية النيابية كقاعدة اساسية للحكم^(٣).

(١) الدكتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٠، ص ٢٧٣.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٧.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٧.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٠٩.

(٣) أخذت الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في وقت مبكر على هذا الميعاد. لكن الانتشار الملموس كان مع بداية القرن العشرين.

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

يتفق فقهاء القانون الدستوري على مظاهر ثلاثة رئيسة من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يمكن إعمال أحدها أو كلها مجتمعة في ظل النظام النيابي المتطور وهي : الاستفتاء الشعبي، الاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي. بينما يختلف هؤلاء الفقهاء على مظاهر ثلاثة أخرى هي : حق الناخبين في إقالة النائب وحل البرلمان، وعزل رئيس الجمهورية. وسبب الاختلاف في رأيي هنا يعود الى أن المظاهر الثلاثة الأخيرة تتعارض مع النظام النيابي تعارضاً صارخاً ومطلقاً ولا يمكن القول بإمكان تحقيق الانسجام بينها وبين الديمقراطية النيابية من حيث المبدأ.

أ - المظاهر الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة :

(١) الاستفتاء الشعبي Referendum Populaire

الاستفتاء الشعبي أو كما يسميه البعض التصويت الشعبي هو أخذ رأي الشعب (الشعب السياسي) في موضوع معين. وهذا الموضوع قد يتعلق بمشروع قانون ويسمى في هذه الحالة بالاستفتاء التشريعي، وقد يتعلق بموضوع آخر غير القوانين ويسمى بالاستفتاء السياسي^(١).

ولدى عرض الموضوع - أي كان طبيعته - على الشعب فإن حقه ينحصر بالموافقة أو عدم الموافقة فقط، دون حقه في إجراء أي تعديل عليه.

ويذهب بعض الفقهاء الى ضرورة التفرقة بين الاستفتاء الشعبي الموضوعي

Duverger, M. : institutions politiques, et droit, constitutionnel (ouv.cit) p. 94. (١)

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٤.

الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري . منشورات جامعة الكويت ١٩٧٢. ص ٣١٥.

الدكتور مصطفى البارودي : الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٥.

الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١.

الدكتور عبدالحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية. منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٥، ص ٢٠٦.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤١.

كمظهر ديمقراطي عندما يكون مضمونه موضوعاً معيناً، وفي هذه الحالة يسمى (Referendum) وهو المقصود بهذه الدراسة، وبين الاستفتاء الشعبي الشخصي عندما يكون مضمونه استطلاع رأي الشعب في شخص معين، وفي هذه الحالة يسمى (Plebiscite). لكن هذه التفرقة لم تلق موافقة أغلب الفقه وعلى رأسهم فيدل Vedal وديفرجييه Duverger حيث يعتقد بأن هذه التفرقة لا تستند الى أساس قانوني وانما الى ظروف خاصة بفرنسا فقط (١).

وإذا كان الاستفتاء التشريعي هو الممارسة الديمقراطية الحقيقية، حيث يقرر الشعب بنفسه أمراً معيناً عندما يعرض عليه كمشروع قانون، فإن هذا النوع من الاستفتاء ينقسم الى عدة صور استناداً الى معايير متعددة.

- فهو من حيث موضوعه، ينقسم الى استفتاء دستوري اذا تعلق باقرار الدستور او تعديله، واستفتاء تشريعي اذا تعلق الاستفتاء بمشروع قانون عادي (٢).

- وهو من حيث وجوب اجرائه، ينقسم الى استفتاء اجباري حيث يوجب الدستور اجراءه. واستفتاء اختياري حيث ينص الدستور على إمكانية اجرائه في بعض المسائل ولكن ليس بصيغة الوجوب وانما يترك اجراؤه لرغبة الحاكم او مجموعة من الشعب.

- وهو من حيث قوة الزامه. ينقسم الى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري غير ملزم. ويكون الاستفتاء ملزماً اذا كانت نتيجته ملزمة بتقيد بها البرلمان والحكومة، اما اذا كان البرلمان والحكومة غير مقيدة بنتيجة الاستفتاء فيكون استشارياً فقط.

- وهو من حيث ميعاد اجرائه ينقسم الى استفتاء سابق واستفتاء لاحق. ويكون

(١) Duverger, M. : institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 95.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.

(٢) يذهب بعض الفقهاء الى تقسيم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه الى استفتاء دستوري او كما يسمونه التصويت التأسيسي Referndum Constatant واستفتاء تشريعي R. legislatif واستفتاء اداري R. Administratif واستفتاء مالي R. Financier. وهم في كل الأحوال يؤكدون بأنه لا يجوز الاستفتاء الشعبي على احكام القضاء (المقررات القضائية). لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٦.

الاستفتاء الشعبي سابقاً عندما يتقرر عرض مشروع القانون على الشعب من حيث المبدأ لاخذ رأيه فيه ليُصار الى استكمال اجراءات سنه اذا ووفق عليه. أما الاستفتاء الشعبي اللاحق فهو الذي يتم بعد وضع القانون بواسطة البرلمان، الا انه لا ينفذ الا بموافقة الشعب عليه^(١).

لقد خلت دساتير المملكة الاردنية الهاشمية الثلاثة من أي نص يوجب او يجيز الاستفتاء الشعبي بأي صورة من الصور، وذلك انسجاماً مع مبدأ سيادة الأمة الذي اتجه الى الأخذ به القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ ودستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ ونص عليه صراحة دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢^(٢).

أما اكثر الدساتير العربية أخذاً بمظاهر الاستفتاء الشعبي فهو دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل. ومن أهم هذه المظاهر ما ورد في مواده التالية :

المادة (٧٤) : قرارات واجراءات استثنائية لرئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً الى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها"^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع : Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 114.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٢.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٤.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٦٩.

الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٩.

(٢) تنص المادة (٢٤) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية الحالي على أنه :

١ - الأمة مصدر السلطات

٢ - تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور.

(٣) وهذه المادة مقتبسة من المادة (١٦) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ (دستور ديغول). ونبه هنا ان الاجراءات التي يمكن ان تصدر وفق هذه المادة لا يمكن دستورياً الغاؤها الا باستفتاء آخر. ثم انه اذا رفض الشعب الموافقة على تلك الاجراءات في الاستفتاء، فانها تبطل بالنسبة للمستقبل فقط، لان الدستور لم ينص على الالغاء بأثر رجعي. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٧٩.

المادة (٧٦) : انتخاب رئيس الجمهورية

" يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ... ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا اصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره، وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الاجراءات ذاتها".

المادة (١٣٦) حل مجلس الشعب

" لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فاذا اقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا اصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به".

المادة (١٨٩) تعديل الدستور

" لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية الى هذا التعديل. فاذا كان الطلب صادراً عن مجلس الشعب، وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر اقراره في شأنه بأغلبية اعضائه، فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.

واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فاذا وافق على التعديل ثلث عدد اعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه.

فاذا ووفق على التعديل أعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

المادة (١٩٣) إقرار الدستور والعمل به

"يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء" (١).

هذا وقد أخذت الدساتير العالمية والدساتير العربية بالاستفتاء الشعبي بنسب متفاوتة وحالات معينة ومختلفة، إلا أننا وبشكل خاص نرى أن الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الشعب، قد تبنت الاستفتاء الشعبي بشكل واضح وملموس في مسائل ومواضيع مختلفة، مثل الدستور السوري الذي يخول رئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب في القضايا الهامة. أما الدساتير التي تبنت مبدأ سيادة الأمة رفضت في أغلبها الأخذ بالاستفتاء الشعبي (٢).

(٢) الاقتراح الشعبي L'initiative Populaire

يقصد بالاقتراح الشعبي إعطاء عدد معين من أفراد الشعب السياسي (الناخبين) حق اقتراح مشروعات قوانين أمام البرلمان الذي يجب عليه أن يناقشه ويتخذ القرار المناسب بشأنه إما بالموافقة عليه أو رفضه (٣).

والاقتراح الشعبي وإن كان يمثل مساهمة شعبية فعلية في التشريع، إلا أنه يبقى

(١) هذه هي أهم حالات الاستفتاء الشعبي الاجباري الملزم التي وردت في دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١ المعدل. كما أن هناك حالات اختيارية بينها الدستور مثل مسؤولية مجلس الوزراء كما نصت عليها المادة (٢١٧) من الدستور.

وللمقارنة مع حالات الاستفتاء الشعبي في دستور الجمهورية العربية السورية الحالي انظر المواد (٨٤) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، و (٢١١) المتعلقة في القضايا الهامة المتعلقة بمصالح البلاد، و (١٥٦) المتعلقة باقرار الدستور ونفاذه. أما تعديل الدستور فلا يحتاج الى استفتاء شعبي. انظر الاحكام الدستورية للبلاد العربية.

(٢) أما بالنسبة للدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨ المعدل فقد أخذ بالاستفتاء التشريعي في حالتين

- حالة تعديل الدستور ، م/٨٩.

- حالة مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة او باقرار اتفاق بين مجموعة الدول الفرنسية او الخاصة بالاذن بالتصديق على بعض المعاهدات .

Duverger, institutions politiques (ouv.cit) p. 95.

Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 115.

(٣)

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٦.

الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٧.

خطوة اولية تتطلب اجراءات اخرى يحددها الدستور لاتمام عملية التشريع كإقرار البرلمان له او موافقة الشعب على الاقتراح باستفتاء شعبي اذا تطلب الدستور ذلك.

وتذهب بعض الدساتير الى انه في حالة رفض البرلمان لمشروع قانون مقترح من قبل الشعب الى وجوب عرض الأمر على الشعب لاستفتاءه فيه، بل احياناً يتضمن الاستفتاء أيضاً مشروع قانون موازي للمشروع المقترح يقدمه البرلمان ليختار الشعب أحد المشروعين.

ويتخذ الاقتراح الشعبي إحدى صورتين :

- الصورة الاولى : مشروع قانون كامل ومبوب ومفصل يصاغ جميع مواده حسب الاصول والاجراءات المتبعة.

- الصورة الثانية : مجرد ابداء فكرة او بيان رغبة او وجهة نظر في قانون معين او جزء منه، على ان يترك للبرلمان او جهة اخرى أمر الصياغة والاعداد بالشكل النهائي.

هذا وقد أخذت بالاقتراح الشعبي للقوانين بعض الولايات السويسرية بدرجات وصور مختلفة^(١).

(٣) الاعتراض الشعبي Veto Populaire

هو حق تمنحه بعض الدساتير لمجموعة محددة او عدد معين من الناخبين (عدد معين من افراد الشعب السياسي) يتمكنوا من خلاله الاعتراض على قانون أقره البرلمان. ويشترط عادة أن يمنح هذا الحق خلال مدة معينة من تاريخ اصداره ونشره في الجريدة الرسمية. اما اذا انقضت المدة أو المهلة المحددة للاعتراض نفذ القانون.

وحق الاعتراض الشعبي لا يسقط ويلغي القانون، بل دائماً يوقف تنفيذه فقط.

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٩.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٣١.

الدكتور ابراهيم شيجا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٢.

Duverger, M. : institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 386.

الى ان يقرر الشعب مصير هذا القانون باستفتاء شعبي. ولهذا نجد أن كل اعتراض شعبي يتطلب الاستفتاء الشعبي لتقرير مصير القانون وحل المشكلة^(١).

لهذا فاننا نرى ان القانون في حالة الاعتراض الشعبي، انما هو من صنع السلطة التشريعية ولا دور للشعب في تكوينه، بل ان القانون بمجرد اقراره وفقاً للاجراءات المطلوبة يكون قد استكمل اجراءات سنه، الا ان نفاذه يبقى مؤجلاً الى ما بعد انتهاء مدة الاعتراض التي يحددها الدستور، والتي تبدأ بعد نشره.

وبناء عليه، فإنه اذا كان الاستفتاء الشعبي يعني ضرورة عرض القانون على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة او الرفض، فان الاعتراض الشعبي يعني ابقاء القانون الذي أقره البرلمان موقوفاً مدة معينة، حتى اذا ما انقضت عُد الاعتراض خلالها موافقة ضمنية من الشعب على القانون^(٢).

ب - المظاهر غير الرئيسية للديمقراطية شبه المباشرة:

١ - إقالة الناخبين لنائبهم Revocation Recall

هذا الحق يعني تمكين عدد معين من الناخبين طلب اقالة النائب الذي انتخبوه، فاذا لاقى هذا الطلب موافقة اغلبية الناخبين في الدائرة التي انتخبته وجب على النائب ان ينسحب من البرلمان طيلة مدة الفصل التشريعي الذي انتخب له، مع اعطائه الحق في ان يرشح نفسه ثانية في فصل آخر. بل تذهب بعض الدساتير الى اعطاء الحق للنائب المقال ان يرشح نفسه اذا كان شغل المقعد يتم بالانتخابات التكميلية في نفس الفصل^(٣).

(١) الدكتور ابراهيم شيجا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٣.

الدكتور مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الدستورية (المرجع السابق) ص ٢٧٤.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٢.

(٢) الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٥.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٠.

الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٢٦.

(٣) الدكتور عبدالمنعم محفوظ : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٢.

هذا ويمارس هذا الحق في الدول التي تتبناه ليس فقط لاقالة نواب البرلمان، بل يشمل بعض الموظفين والقضاة المنتخبين، كما هو سائد في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

٢ - الحل الشعبي Dissolution Populaire

الحل الشعبي يعني اعطاء الناخبين الحق في تقرير حل البرلمان المنتخب بجميع أعضائه.

ويمارس هذا الحق ابتداء باعطاء عدد معين من الشعب الحق في طلب حل البرلمان، بعدها يعرض الاقتراح على الشعب للاستفتاء فإذا حاز هذا الطلب على الأغلبية التي يحددها الدستور، يجري حل المجلس القائم وإجراء انتخابات جديدة. ولذلك فإن أي حل شعبي يتطلب استفتاء شعبياً لتحديد مستقبل الحياة النيابية. وقد طبقت هذا المظهر بعض الولايات السويسرية والألمانية^(٢).

٣ - عزل رئيس الجمهورية

تنص بعض الدساتير على حق الشعب في عزل رئيس الجمهورية متى فقد ثقة ذلك الشعب. ومن هذه الدساتير دستور فيمار الألماني ١٩١٩ الذي أجاز عزل رئيس الجمهورية قبل انقضاء مدة الرئاسة التي انتخب لها. ويتم ذلك بناء على طلب عدد معين من الناخبين، وموافقة المجلس المنتخب (الريخستاج) بأغلبية ثلثي أعضائه وموافقة الشعب في استفتاء عام. وبمجرد صدور قرار الريخستاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل، ولكن إذا لم يوافق الشعب على قرار الريخستاج، وجب حل ريخستاج وإجراء انتخابات جديدة^(٣).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٤.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٧.

(٢) الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٤.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥١٥.

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٨٨.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٩٦.

تقدير الديمقراطية شبه المباشرة

انتشرت مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وأخذت بها بعض الدساتير - كلها أو بعضها - بنسب متفاوتة، وذلك بسبب المزايا التي عرفت بها هذه الصورة من الديمقراطية وأهمها (١) :

- ١ - تعد الديمقراطية شبه المباشرة أكثر الصور اتفاقاً - الديمقراطية الحقيقية - بعد أن استحالت تطبيق الديمقراطية المباشرة بسبب اتساع مساحة الدولة وزيادة عدد سكانها، وما أسفر عنه تطبيق الديمقراطية النيابية من عيوب. لذلك قيل ان الديمقراطية شبه المباشرة أصبحت من مقتضيات العصر الحاضر.
 - ٢ - الديمقراطية شبه المباشرة تسمح لأكبر عدد من هيئة الناخبين عن طريق الاقتراح الشعبي والاستفتاء الشعبي المساهمة في اتخاذ القرار الحاسم في أهم شؤون البلاد.
 - ٣ - تعد الديمقراطية شبه المباشرة تعبيراً صادقاً عن الرأي العام وذلك لاتصال القاعدة الشعبية بأعلى مستوى من القرارات الهامة.
 - ٤ - ان تطبيق مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يخفف من سيطرة الاحزاب السياسية على الناخبين، وذلك لعدم وجود وسائط بين الناخب والبرلمان (٢).
 - ٥ - الديمقراطية شبه المباشرة تحول دون استبداد البرلمان، وذلك لأن هذه الصورة من الديمقراطية توفر من الرقابة الشعبية الوسائل المختلفة على تكوين البرلمان وعمله طيلة فترة انتخاب اعضائه.
 - ٦ - يؤدي تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة الى تحرير النواب من ضغط الناخبين ويمنحهم القدرة على ابداء آرائهم وفق ما يرونه وترتاح اليه ضمائرهم وليس كما يراه ناخبوهم او احزابهم.
- لكن الديمقراطية شبه المباشرة شأنها شأن اي نظام لم تسلم من الانتقادات التي

(١) لمزيد من التفصيل أنظر :

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٤.

الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٥٢٢.

الدكتور عبدالمنعم محفوظ (المرجع السابق) ص ٣٠٣.

(٢) الدكتور رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٣٨ .

تعرضت لها ولعل أهمها :

١ - عدم كفاية اغلبية الشعب بمشاركة البرلمانات في الحكم وذلك لضعف ثقافتها وخبراتها في أداء مثل هذه المهمة الخطيرة. لذلك قيل بأنه خير للشعب ان يترك الأمر لمن هم اكثر منه خبرة ودراية (النواب). ولذلك فالديمقراطية شبه المباشرة كما يصفها الكتاب الانجليزي تحل الجهل محل الدراية والعلم - transfer of political power from (١).

٢ - ان ممارسة مظاهر الديمقراطية المباشرة وبشكل خاص الاستفتاء لا يسبقه مناقشات كافية تتناسب مع اهمية المواضيع المطروحة على الشعب لبيان رأيه فيها، وبالتالي يكون قراره فيها في أغلب الأحيان قائمًا على العاطفة أكثر من الدراية والعلم الحقيقي.

٣ - تتطلب ممارسة الديمقراطية شبه المباشرة اجراءات طويلة على حساب وقت الناخبين ونفقات باهظة على حساب ميزانية الدولة.

٤ - ان اشتراك الشعب في التشريع يقلل من هيبة البرلمانات واهتمامها بالتشريع بسبب شعور اعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات أخرى غير المجلس الذي ينتمون اليه.

٥ - ان طبيعة الشعب العادي تؤثر بشكل دائم الى امكانية تأثره بأراء رجال الدين والمحافظين الرجعيين والاندفاع وراءهم وتلبية رغباتهم وتوجيهاتهم (٢).

ولكن الحقيقة ان الانتقادات التي وجهت الى الديمقراطية شبه المباشرة هي انتقادات يمكن تداركها وتجنبها لأنها تنصب في الحقيقة على اجراءات ممارسة مظاهر هذه الصور من الديمقراطية، وليس على مضمونها وطبيعتها المنسجمة مع زيادة وعي الشعوب وارتفاع مستوى ثقافتها. ولذلك فان امكانية نجاحها يبقى مرتبطاً بزيادة الوعي الثقافي لدى الشعوب.

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٧٤.

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة (المرجع السابق) ص ٥٢٣.

للمقارنة راجع الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٩.

الفصل الثالث

إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية

لقد بينا سابقاً أن السلطة ركن من أركان الدولة، إلى جانب ركني الشعب والاقليم.

وقد تميزت سلطة الدولة بأنها أصلية عليا لا تعلوها سلطة أخرى، وشاملة لكل جوانب الحياة البشرية، ومستقلة لا تخضع لأي سلطة داخل الدولة او خارجها. هذه المزايا مجتمعة تجعلنا في النهاية امام خصيصة هامة للدولة، وهي السيادة التي تجعلها مستقلة وغير خاضعة لأي سلطة أخرى^(١).

لقد اختلط مفهوم السلطة السياسية التي تميز الدولة الحديثة بفكرة الحاكم فترة طويلة، وهي التي ساد فيها مفهوم شخصية السلطة انطلاقاً من أن الحاكم هو أصل وأساس السلطة.

الا أنه وبزيادة الوعي الثقافي والحضاري وتقدم الشعوب والجماعات وانتشار المبادئ الديمقراطية، وبحث الشعوب من أسس ومبررات حقهم في المشاركة السياسية. بدأ الارتباط بين السلطة السياسية والحاكم يضعف ويتراجع ويختفي، الى ان ظهرت فكرة السلطة المجردة عن شخصية الحاكم، الأمر الذي أدى الى الفصل بين الثابت وهو السلطة والمتحرك وهو الحاكم وهو ما يسمى (تأسيس السلطة) (institutionnalisation du pouvoir).

والحاكم اصطلاحاً يطلق على الذي يقوم بجزء من مهام السلطة في الدولة أياً كان طبيعة ذلك الجزء.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٩.

فأعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية يعدون من الحكام، وإن كان بعض الفقهاء يفضلون استبعاد القضاة عن اطار الحكام لاختلاف طبيعة اعمالهم وبعد وظائفهم عن السياسة، وإدارة الدولة التي تبدو فيها الصفة الأمرة العليا للسلطة السياسية^(١).

ولعل انفصال مفهوم السلطة عن الحكام تدفعنا الى الرغبة في تتبع كيفية وجود الحكام وتطور وسائل استلامهم للسلطة وممارستها. حيث ان وجود الحكام في المجتمعات السياسية على مر العصور لم يكن مصدره واحداً، بل كان مختلفاً ومتغيراً. ففي فترة متقدمة من حياة الشعوب وجدنا النظريات الثيوقراطية والايوتوقراطية تسيطر على الفكر الانساني، وتبرر ارتباطه المطلق بحكامه رغم خيالية تلك النظريات، وبعدها عن واقع الانسان وكرامته، ومنزلته العالية التي أنزلها اياها الخالق واختاره لها من بين المخلوقات^(٢).

ومع بداية انحسار النظريات والطرق الثيوقراطية والايوتوقراطية، اندفعت النظريات الديمقراطية، وانتشرت منذ القرن السابع عشر، وطبقت في القرن الثامن عشر واصبحت أسس الحكم الحديث في القرن التاسع عشر والقرن العشرين.

لقد رأينا سابقاً ما آلت اليه الديمقراطية المباشرة من استحالة في التطبيق، وما وقفت عنده الديمقراطية النيابية وقدمته للشعوب من امكانيات لحكم نفسه بنفسه، ولكن بطريق غير مباشر بواسطة النواب الذين يتم اختيارهم بالانتخاب.

لهذا فالانتخاب هو الطريق الديمقراطي الوحيد في اختيار الحكام واسناد السلطة. ولالقاء الضوء على هذا الطريق في اختيار الحكام فإننا نقسم هذا الفصل الى مبحثين.

- المبحث الأول، ونخصه للانتخاب.

- المبحث الثاني، ونخصه لنظم الهيئات النيابية.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٢.

(٢) من أهم النظريات الثيوقراطية نظرية تاليه الحاكم او (الطبيعة الالهية للحكام) ونظرية الحق الالهي المباشر ونظرية الحق الالهي غير المباشر. أما أهم النظريات او الطرق الاوتوقراطية فهي الوراثة والاستقالة والتعيين والقوة.

المبحث الأول

الانتخاب Election

يقول الأستاذ ليون برداد في كتابه "القيم" الأيديولوجيات السياسية " بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب (١) .

وإذا كان فقهاء القانون الدستوري يتفقون على أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لاسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطي، فإنهم يختلفون في تكييف هذه الوسيلة الديمقراطية ويتعددون في بيان وشرح أسس وأساليب الانتخاب وإجراءاته وأنظمتها.

المطلب الأول

التكييف القانوني للانتخاب

ثار الجدل بين الفقهاء الفرنسيين في أعقاب الثورة الفرنسية حول موضوع الانتخاب وبشكل خاص في تكييفه. وكان هذا الجدل مرتبطاً الى حد كبير مع تطور مفهوم السيادة وبيان صاحبها.

ففي الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الأمة أعتبر الانتخاب وظيفة دستورية، أما الفترة التي ساد فيها مبدأ سيادة الشعب فقد اعتبر الانتخاب حقاً شخصياً (٢) .

(١) الانتخاب وظيفية :

ارتبط مفهوم الانتخاب وبيان طبيعته الى حد كبير بمفهوم السيادة وبيان صاحبها.

ففي الوقت الذي استقر فيه مبدأ سيادة الأمة، وعدم جواز تجزئة السيادة بين

"Perhaps nothing is more important in ademocratic system than its electorat process" (١)

Leon Baradat : political ideologies (op.cit) p. 126.

(٢) يجري عادة استعمال "حق الانتخاب" دون قصد اعطاء الانتخاب صفته بشكل قطعي على أنه حق وتحديد طبيعته القانونية بشكل نهائي، وإنما جرت العادة والعرف على ذلك.

الافراد، كان واجباً على افراد الشعب اختيار النواب الممثلين لهم ضمن مجموع واحد يعبر عن ارادتهم، ويحقق مصالحهم. ومن هذا المنطلق عُد الانتخاب وظيفة وواجب دستوري.

لقد تبنى هذا المفهوم رجال الثورة الفرنسية واعضاء الجمعية التأسيسية الذين نادوا بمبدأ سيادة الأمة وقننوه في اعلان حقوق الانسان، والمواطن الفرنسي، واكدوا من خلاله بأنه لا يجوز لأي فرد الادعاء بوجود أي حق له في ممارسة السيادة بالانتخاب. وانما الانتخاب هو تكليف وواجب على الافراد لاختيار ممثليهم والتعبير عن الارادة العامة للمجموع.

إن الأخذ بالرأي القائل بأن الانتخاب وظيفة يجيز للأمة بواسطة اجهزتها وتشريعاتها اجبار والزام الناخبين على الانتخاب وجعل التصويت اجبارياً وتقرير العقوبات المناسبة على من يتخلف عن اداء هذا الواجب، كما يجيز الأخذ بنظام الاقتراع المقيد في الانتخاب، حيث تضع الأمة بعض الشروط المالية، أو العلمية أو الاجتماعية في الناخب تمهيداً لحصر الكفاءات التي يجوز لها الترشيح للنيابة العامة وتمثيل الأمة. لهذا يقول (بارناف) وهو أحد رجال الثورة الفرنسية بأن "صفة الناخب لا تعدو ان تكون وظيفة عامة لا يجوز لأي فرد الإِدعاء بحق فيها، يمنحها المجتمع على النحو الذي تمليه عليه مصلحته. وإذا شاءت الأمة أن تجعل ممارسة هذا العمل اجبارية، فليس ما يمنعها من ذلك" (١).

لقد ادى التطبيق العملي لنظرية "الانتخاب وظيفة" في معظم البلاد التي أخذت بها الى وجود نوعين او طبقتين من المواطنين : طبقة من المواطنين السلبيين (Citoyens Passifs) الذين يتمتعون بالحقوق المدنية دون الحقوق السياسية، وطبقة المواطنين الايجابيين النشطاء (Citoyens Actifs) وهم الذين يتمتعون بالحقوق السياسية اضافة الى حقوقهم المدنية المنصوص عليها في الدستور (٢).

(١) عن الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٠.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٦.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

(٢) الانتخاب حق شخصي :

تذهب هذه النظرية الى ان الانتخاب حق شخصي *droit individuel* لكل مواطن، باعتباره حقاً طبيعياً لا يجوز ان ينزع أو ينتقص منه. وقد عبر عن ذلك العلامة السياسي جان جاك روسو بقوله : " أن التصويت حق لا يمكن انتزاعه من المواطنين " (١).

إن وجهة النظر هذه ناتجة عن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب وما يترتب عليها من نتائج، باعتبار ان مضمون سيادة الشعب يقوم أساساً على ان كل فرد يملك جزءاً من السيادة. وان الانتخاب هو احدى طرق ممارسة هذه السيادة.

هذا ويترتب على الأخذ بنظرية الانتخاب حق شخصي اعتبار الانتخاب حقاً وليس واجباً او وظيفة. فللناخب الحق في ممارسة او عدم ممارسة هذه الصلاحية دون ان يتعرض لأي مسؤولية. فالانتخاب هنا اختياري وليس اجبارياً.

كما يترتب على الأخذ بهذه النظرية تقرير الاقتراع العام، وبناء عليه لا يجوز حرمان اي مواطن من الانتخاب استناداً لشروط استثنائية كالحد الأدنى من التعليم او النصاب المالي او الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة. اما اذا كانت هناك شروط فيجب ان لا تتعدى الشروط التنظيمية كشرط الجنسية والسن والأهلية.

ورغم ان رجال الثورة الفرنسية كانوا من مؤيدي نظرية سيادة الأمة وما يترتب عليه من نتائج، الا ان فئة قليلة جداً منهم تبنت اتجاهاً مغايراً ومالت الى اعتبار الانتخاب حقاً شخصياً وليست وظيفة اجتماعي. وعلى رأس تلك الفئة روبسبير *Robespierre* الذي قال بأن " الانتخاب حق شخصي للمواطنين " (١).

(١) عن الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٤.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر : Barthelemy et Duez : *Traite de droit constitutionnel* (ouv.cit) p. 294.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٥.

الدكتور كمال الغالي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

(٣) الانتخاب وظيفه وحق :

يذهب رأي ثالث الى أن الانتخاب حق ووظيفة في آن واحد. ويبرر انصار هذا الاتجاه رأيهم بالقول بأن جعل الانتخاب حقاً انما هو تأكيد على وجود بعض الحقوق الطبيعية للفرد والتي لا يجوز للدولة ان تمسها او تنتقص منها لانها تسمو على القانون الوضعي. وفي ذلك فائدة كبيرة لانه يولد لدى الجميع حاكماً او محكوماً الشعور بضرورة المحافظة على حقوق وحرىات الافراد بشكل دائم ومستمر^(١).

اما القول بأن الانتخاب وظيفة، فذلك يعني ان الانتخاب ليس اختيارياً للفرد له أن يمارسه أو لا يمارسه، بل يعني ان الانتخاب اجباري يجب على المواطن اداؤه وإلا تعرض للمسؤولية بشكل جزائي ممثلة بغرامة مالية في أغلب الاحوال. وهذا بحد ذاته يدفع نسبة كبيرة من المواطنين الى الادلاء باصواتهم وعدم اتخاذ مواقف سلبية في هذا الجانب من جوانب النشاط الانساني الذي يساهم في تحديد كثير من الأمور والمسائل التي تهم المجتمع بأسره.

وهذه المشاركة السياسية المتمثلة بالانتخاب والادلاء بالصوت الانتخابي تتناسب طردياً مع تقريب مفهوم الشعب السياسي مع الشعب الاجتماعي وتزيد من امكانية تجسيد مفهوم الديمقراطية الحقيقية.

فلنفرض ان عدد المواطنين في دائرة انتخابية معينة يبلغ ١٠٠٠٠٠٠ مائة الف مواطن، ومن الطبيعي ان تكون نسبة عدد افراد الشعب السياسي الى مجموع افراد الشعب السياسي ٣٠٪ تقريباً في أغلب الاحوال. فيصل عدد افراد الشعب السياسي الى ٣٠٠٠٠٠ ثلاثين الف ناخب (من يحق لهم الادلاء بصوتهم الانتخابي).

فاذا أخذنا بمفهوم الانتخاب كحق شخصي وجعلناه اختيارياً، فقد لا تصل نسبة المنتخبين الذين يدلون باصواتهم بشكل فعلي في انتخابات معينة قد لا تصل الى ٦٠٪. وهذا يعني ان عدد من يدلون باصواتهم ويمارسون حقهم الانتخابي لا يتجاوز ١٨٠٠٠٠ ثمانية عشر الفاً من المواطنين.

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٠.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

Burdeau, G. : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 478.

أما إذا أخذنا بمفهوم الانتخاب كوظيفة وجعلناه اجبارياً فقد تصل نسبة الاقتراع إلى ٩٠٪ من مجموع افراد الشعب السياسي. وهذا يعني ان عدد من يمكن ان يدلي بصوته قد يصل الى ٢٧ر٠٠ سبعة وعشرين الفاً من المواطنين^(١).

وأزاء التعارض بين مفهوم الحق ومفهوم الوظيفة في هذا المجال، فقد حاول البعض تفسير امكانية الجمع بينهما ليس في وقت واحد، وانما في ثبوت حق الانتخاب وتتابع اجراءاته. فهو في البداية يثبت كحق شخصي Right of election يحميه القضاء ثم يتحول الى وظيفة عند ممارسة عملية التصويت Voting.

(٤) الانتخاب سلطة قانونية :

ان تكييف الانتخاب وفق النظريات والآراء السابقة لا يلزم المشرع بشكل قطعي بضرورة تبني نصاً معيناً او اهماله، بل لا يرتب أي مسؤولية قانونية على أي جهاز من أجهزة الدولة فيما يصل اليه او يطبقه من قواعد وقوانين في مجال الانتخاب. طالما كان هدفه الصالح العام. ولهذا فان النتيجة التي نصل اليها من ناحية عملية هي ان الانتخاب سلطة قانونية مقررة للناخب يحدد مضمونها وشروطها القانون. اما الخلاف على طبيعة الانتخاب فهو في الغالب - كما يقال - يقوم على اعتبارات سياسية قبل ان يكون خلافاً على نظريات قانونية^(٢).

وطالما ان الانتخاب سلطة قانونية يحددها المشرع ليعطي الناخبين حق المشاركة السياسية بشكل عادل ومنتساو، فانه لا يجوز للناخبين ان يتفقوا على مخالفة القواعد المنظمة لممارسة هذا الحق بأي شكل، خاصة في منع من يحق له الانتخاب او منح من هو ممنوع من ممارسة هذا الحق او موقوف بشكل دائم او مؤقت.

(١) يضرب الفقه أحياناً أمثلة على الأنظمة التي جعلت الانتخاب اجبارياً. في روسيا السوفياتية بلغت نسبة المصوتين في انتخابات ١٩٧٤، ٩٩٫٩٦٪ وفي البانيا ١٠٠٪ في انتخابات ١٩٧٠.

انظر الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٨.

الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٥.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٧.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١١.

اما الذي يحق له ان يعدل في شروط واجراءات ممارسة حق الانتخاب فهو
المشرع، دون ان يكون لأحد أن يحتج على ذلك.

لهذا فنحن نذهب مع ما يؤيده غالبية فقهاء القانون الدستوري الى ان الانتخاب
سلطة قانونية تتبع من مركز موضوعي، ينشئه القانون من أجل اشراك الافراد في
اختيار السلطات العامة في الدولة حسب الشروط التي يراها المشرع مناسبة في كل
وقت طالما لا يخالف من خلالها الدستور نصاً وروحاً^(١).

المطلب الثاني

أسس وأساليب الانتخاب

الاقتراع المقيد والاقتراع العام

اذا كان الانتخاب يمثل أهم جانب من جوانب الحياة الديمقراطية وأخطرها، فإن
الجزء الأكثر من هذه العملية هو الأسس والأساليب التي تتبناها الأنظمة المختلفة
لتحقيق الغاية الرئيسة من تبني الانتخاب لتحقيق الديمقراطية.

وأسس وأساليب الانتخاب مختلفة ومتعددة في تفصيلاتها واجراءاتها، ولكننا
وتمشياً مع ما ذهب اليه الفقه الدستوري نذهب الى عرض هذه الأساليب والاجراءات
في موضوعين رئيسيين هما الاقتراع المقيد والاقتراع العام^(٢).

(١) يشير هنا الدكتور ثروت بدوي الى رأي العلامة الفرنسي لافيري La ferriere . بينما يشير
الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الى العلامة بارتامي Barthelemy، لمزيد من التفصيل راجع :
الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠١ .
الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩ .

(٢) اننا نفضل تسمية هذا الموضوع "أسس وأساليب الانتخاب" لأن مضمونه ليس اجرائياً مجرداً
بقدر ما هو موضوعي يتمثل في موضوع وفلسفة الانتخاب التي تتبناها الأنظمة الدستورية
المقارنة فيميل الى الاقتراع المقيد أو تأخذ بالاقتراع العام حسبما تراه مناسباً لها. وهذا التوجيه
المقنن يمثل أساساً اولياً ورئيسياً في موضوع الانتخاب يبينه الدستور او يتركه لقانون
الانتخاب.

أولاً - الاقتراع المقيد Suffrage Restreint

يقصد بالاقتراع المقيد او الانتخاب المقيد اشتراط توافر نصاب مالي معين او قسط من التعليم او الاثنين معاً في الناخب، بالاضافة الى الشروط التنظيمية العادية الأخرى، حتى يستطيع مباشرة الانتخاب^(١).

لقد انتشر نظام الاقتراع المقيد في الدساتير التي ظهرت في القرن الثامن عشر ومنها دستور الولايات المتحدة الامريكية والدساتير الفرنسية حتى عام ١٨٤٨ باستثناء دستور ١٧٩٣ ودستور مصر ١٩٢٠ والنظام الانتخابي في إنجلترا حتى عام ١٩١٨، وكان ذلك منسجماً مع سيادة مبدأ سيادة الأمة واعتبار الانتخاب وظيفة وليس حقاً للمواطن.

لقد اعتقد رجال الثورة الفرنسية ان تبني الاقتراع المقيد انما هو توفيق ما بين الديمقراطية والقدرة على حسن تمثيل المصالح العامة. لأن الاقتراع المقيد صورة من صور الانتخاب من ناحية ووسيلة فعالة لاختيار افضل فئات الأمة قادرة على تمثيلها بكفاءة عالية بعيدة عن النزوات الشخصية والمصلحة الخاصة^(٢).

١ - شرط النصاب المالي :

يعد شرط النصاب المالي من أكثر الشروط شيوعاً في الانظمة الانتخابية التي وصفت بالمقيدة.

ويقصد بشرط النصاب المالي اشتراط الدساتير او قوانين الانتخاب في الناخب نصاباً مالياً معيناً، كان يكون حائزاً لمبلغ معين من المال او مكاناً لعقار لا يقل دخله السنوي عن قيمة معينة، او ان يكون الناخب من دافعي الضرائب التي لا تقل عن حد معين.

وهذا يلاحظ ان تقييد حق الانتخاب بنصاب مالي، انما يشير الى سعي الطبقة البرجوازية للاحتفاظ بالسلطة السياسية بعد ان انتزعتها منها الطبقة الارستقراطية^(٣).

(١) قد يشترط في الناخب احياناً الانتماء الى طبقة معينة من الشعب، وعندها ايضاً يسمى الاقتراع المقيد.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٣.

(٣) الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١١.

لقد استند انصار الاقتراع المقيد في دفاعهم عن هذا الشرط الى عدة تبريرات وحجج اهمها :

- ان الافراد الذين لا يملكون حداً ادنى من الثروة، سواء كانت عقاراً او مالاً منقولاً، لا يهتمون في الغالب بالشؤون العامة والأمر السياسية. فالثروة عادة ما تربط ما بين المواطن والدولة التي يعيش فيها وتدفعه الى الاهتمام بالقرارات السياسية، التي يتخذها الحكام، لأنها تؤثر في وضعهم الاقتصادي، مما يجعلهم حريصين على اختيار من يتخذ تلك القرارات ويقرر مصيرهم وضمان وحماية ثرواتهم. هذا بعكس الافراد الذين لا يملكون حداً معيناً من الثروة، فهم في الغالب لا يكون لديهم اية اهتمامات بمن يتولى الحكم ولا يحرصون على اختيار الأمثل من الحكام.

- ان امتلاك الثروة تمكن صاحبها من الحصول على قسط معين من الثقافة التي تؤهله لاختيار الأحسن لتمثيله دون خضوعه لضغوط الآخرين، او امكانية بيعه صوته لهم.

- ان دافعي الضرائب هم الاغنياء، لذلك فهم الوحيدون الذين يحق لهم المشاركة في الحياة السياسية وممارسة حق الانتخاب^(١).

إلا أن النظرية الواقعية لنظام الاقتراع المقيد تؤكد بأن هذا النظام هو نظام أقل ديمقراطية من نظام الاقتراع العام، لأنه يقلل من عدد افراد الشعب السياسي بحرمانه لعدد كبير من المواضيع من حقه بالمشاركة السياسية. كما أنه يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين وخلق فئة كبيرة من المواطنين بعيدة عن مصدر القرارات السياسية وغير مهتمة بها. لذلك بدأ هذا النظام في التراجع والاختفاء مع زيادة الوعي الديمقراطي

(١) لمزيد من التفصيل انظر : Duverger, M.: Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 113.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٨.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٠.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٨٣.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

واحترام انظمة الحكم لشعوبها وتمكين اكبر عدد من المواطنين بالمشاركة في الحياة السياسية. فقد الفى نظام الرسوم الانتخابية في الولايات المتحدة الامريكية منذ صدور التعديل الرابع والعشرين من الدستور الامريكي عام ١٩٦٤، و صدور قانون الاصلاح الانتخابي في انجلترا عام ١٩١٨ والغاء دستور ١٩٣٠ في مصر ب صدور دستور ١٩٣٤ (١).

٢ - شرط التعليم :

ومضمون هذا الشرط وجوب حصول الناخب على قسط معين من التعليم، أو درجة علمية أو على الأقل الإلمام بالقراءة والكتابة. مثل ذلك ما ذهب اليه القوانين الاساسية لولايات الجنوب الامريكية حين اشترطت بعضها في الناخب الالمام بالقراءة والكتابة باللغة الانجليزية، وبعضها القدرة على تفسير الدستور الامريكي.

بعض الدساتير والقوانين الاساسية لم تشترط التعليم في الناخب، وانما رفعت سن الناخب الأمي مثل قانون الانتخاب الايطالي، وبعضها اعطى صوتين اضافيين لحملة المؤهلات الدراسية المتوسطة والعالية مثل قانون الانتخاب البلجيكي (٢). بل ذهب بعض الدساتير الى جعل شرط التعليم سبباً مخففاً من شروط الانتخاب، مثل ذلك ما تم في الدستور الفرنسي لعام ١٨٣٠ حيث اعفى من حصل على درجة علمية معينة من النصاب المالي الذي كان مشروطاً على الناخب الفرنسي، وكذلك اعفاء الضباط المتقاعدين والعلماء اعضاء الاكاديمية. وهو أمر مشابه لما تبناه الدستور المصري ١٩٣٠ حين اعفى الحاصلين على شهادة الابتدائية او ما يعادلها من النصاب المالي الذي كان مفروضاً على ناخبي الدرجة الثانية (٣).

(١) ينص التعديل الرابع والعشرون من الدستور الامريكي الذي تم عام ١٩٦٤ على ما يلي :

المادة ١- لا يمكن المساس بحق الانتخاب لمواطني الولايات المتحدة في الانتخابات الاولى او غيرها، سواء في انتخابات الرياسة او تعيين الناخبين الرئاسيين او انتخابات اعضاء الكونجرس بسبب عدم سداد الناخب للضرائب الانتخابية او اي ضرائب أخرى.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٩.

(٣) Duverger, M. : Institutions politiques (ouv.cit) p. 113.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٠٥.

ويرى انصار شرط التعليم ان هذا الشرط يجنبنا وضع حق الانتخاب واختيار الحكام في يد اجهل الناس واقلهم دراية. لان تعميم التعليم في الوقت الحاضر يؤكد بأن الامي الذي لا يعرف القراءة والكتابة لا يستحق ان يكون ناخباً لناثب يساهم في تقرير مصير الأمة. وان شرط التعليم في دول العالم الثالث اكثر لزاماً واهمية من شرط التعليم في دول الغرب، لانه ان جاز اسقاط شرط التعليم في البلاد الغربية حيث نسبة الاميين قليلة، فان تأكيده فان تبنيه والنص عليه ضروري وهام في بلاد العالم الثالث حيث تتفشى وتزيد فيها نسبة الاميين^(١).

كما اضاف انصار شرط التعليم بعض الحجج منها ان سرية الانتخاب وهي أمر جوهرى في الانتخاب لا يمكن ان تتحقق الا اذا كان الناخب ملماً على الاقل بالقراءة والكتابة، كما امكانية خداع الامي الجاهل اكثر سهولة من امكانية خداع المتعلم^(٢).

ثانياً - الاقتراع العام Suffrage Universel

يقصد بالاقتراع العام عدم اشتراط توافر شرط النصاب المالى او شرط التعليم في الناخب. ولهذا فإننا لا نجد في مؤلفات الفقه الدستوري تعريفاً ايجابياً للاقتراع العام. لان هذا النظام الانتخابي ينتفي اذا ما اشترط القانون في الناخب نصاباً مالياً معيناً او قسماً تعليمياً محدداً. أما اذا نص القانون أحد هذين الشرطين او الشرطين معاً فإن النظام الانتخابي يصبح اقتراعاً مقيداً^(٣).

(١) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

(٢) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٠.

هذا وقد اثرت اعتبارات عديدة امام لجنة الحكم التي شكلت لوضع مشروع الدستور عقب ثورة ٢٣ يوليو في مصر ولكنها إنتهت بعد مناقشات طويلة الى الابقاء على نظام الاقتراع العام بالنسبة للذكور واشترط الامام بالقراءة والكتابة بالنسبة للاناث، الا ان القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ قد سوى بين الجنسين في هذا الحق.

(٣) Barthelemy, J et Duez, P. : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 294.

Duverger, M. : Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 114.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٠٩.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٦.

الدكتور عبدالحمد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٧.

ويأتى استقرار مبدأ الاقتراع العام متزامناً مع انتشار الديمقراطية والرغبة في توسيع قاعدة الناخبين والتخفيف من القيود والشروط المفروضة عليهم.

الا أن تقرير مبدأ الاقتراع العام وتطبيقه لا يتناقى ولا يفقد صفته اذا وضعت شروط تنظيمية أخرى خلافاً لشرط النصاب المالي والنصاب التعليمي.

وبناءً عليه، فقد تنص بعض الدساتير او قوانين الانتخاب على عدة شروط يجب توافرها في الناخب حتى يستطيع ممارسة حقه في الانتخاب واختيار من يمثله في المجلس النيابي من بين المرشحين، لانه مهما بلغ التوسع في تقرير حق الانتخاب، فإنه تبقى في النهاية فئات من المواطنين لا يمكن ان يتقرر لهم ولا يصلحوا لأن يتمتعوا بحق الانتخاب كالاطفال والمجانين وفاقدي الاهلية^(١).

ومن الشروط التي لا تتعارض ولا تتناقى والاقتراع العام شرط الجنسية وشرط الجنس وشرط السن وشرط الاهلية العقلية وشرط الاعتبار او الاهلية الادبية.

١ - شرط الجنسية :

يعد الانتخاب من أهم الحقوق السياسية. لذلك كان من البديهي ان يُقصر على المواطنين (الذين يتمتعون بجنسية الدولة)، اما الاجانب فلا يتمتعون بالحقوق السياسية ولا يجوز لهم الانتخاب. ومن باب أولى لا يجوز لهم الترشيح لرئاسة او عضوية المجالس النيابية. فالاجانب ضيوف يخضعون لقوانين الدولة المضيفة دون ان يكون لهم الحق في وضع قوانين هذه الدولة او انتخاب من يضع هذه القوانين^(٢).

فحق الانتخاب وحق الترشيح لا يمكن ان يتقرر الا للمواطن الذي يربطه بارضه رباط سياسي قانوني يسمى الجنسية. ولذلك ذهبت قوانين الانتخاب الى حرمان

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٠.

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٤.

(٢) من الدساتير النادرة التي منحت الاجانب حق الانتخاب دستور الاتحاد السوفيتي الصادر عام

١٩١٨، حيث منح العمال الاجانب الذين يعملون في روسيا الحق بالتمتع بالحقوق السياسية.

ولكن هذا الحق اغفله دستور ١٩٣٦ ودستور ١٩٧٧.

Hartly and Grifith : Government and law. Weidenfeld and Viclson. London. 1981. p. 41.

الاجانب من ممارسة الحقوق السياسية وخصتها بالمواطنين وحدهم. وهذا لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام^(١).

وتذهب بعض القوانين الى التفرقة بين الوطنيين الاصليين والوطنيين بالتجنس، فتقرر حق الانتخاب للوطنيين الاصليين، اما الوطنيين بالتجنس فلا يجوز لهم الانتخاب الا بعد مضي مدة معينة، مثل ذلك ما هو مقرر في القانون المصري الذي منع الاجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية من الانتخاب قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية المصرية^(٢). أما قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني فلم يميز بين النوعين من المواطنين بالنسبة للناخبين وانما اقتصر في التمييز بين الوطني الاصلي والوطني المتجنس على المرشح لعضوية مجلس النواب.

فاشترط مرور عشر سنوات على الذي اكتسب الجنسية الاردنية، ليتمكن من ترشيح نفسه لمجلس النواب^(٣).

اما في فرنسا فقد منح قانون الانتخاب رقم (٣٠) لسنة ١٨٧٥ حق الانتخاب لكل من يحمل الجنسية الفرنسية، سواء كانت هذه الجنسية اصلية او مكتسبة بالتجنس دون اشتراط مرور مدة على اكتساب الجنسية، وذلك بهدف تشجيع الفرنسيين الجدد على ممارسة اهم ركائز التربية الوطنية. الا ان المرسوم التشريعي الصادر في عام ١٩٢٨ ونظام الانتخاب رقم ١٩ لسنة ١٩٤٥ قد قررا ان المتجنس لا يصبح ناخباً الا بعد مرور خمس سنوات على تجنسه الا اذا ادى الخدمة العسكرية في الجيش الفرنسي. الا ان هذا الشرط الأخير الغي بقانون عام ١٩٧٣^(٤).

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٦.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٠.

(٢) تنص المادة (٤) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٩ على أنه : " يجب ان يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والاناث. ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس الا اذا كانت قد مضت خمس سنوات على الاقل على اكتسابه إياها".

(٣) تنص المادة (١٨) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل على أنه :

" يشترط في الترشيح لعضوية مجلس النواب ما يلي :

١ - ان يكون اردنياً منذ عشر سنوات على الاقل وان لا يدعي بجنسية او حماية أجنبية".

(٤) Burdeau, George : Manuel de droit constitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit) p. 476.

ولم تحرم اغلب قوانين الانتخاب الوطنيين الذين يتمتعون بالاضافة الى جنسية دولتهم بجنسية دولة أخرى من حق الانتخاب وقصرت حرمان من يتمتع بجنسية أخرى من الترشيح. مثل ذلك ما ذهب اليه قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ المعدل عندما اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان لا يدعي بجنسية او حماية أجنبية.

٢ - شرط الجنس :

ذهبت بعض الدساتير والقوانين الانتخابية الى جعل حق الانتخاب مقصوراً على الرجال دون النساء (الذكور دون الاناث). وبقي هذا الحال حتى اوائل القرن العشرين سمة غالبية لمعظم الانظمة السياسية في العالم. ولم يكن اعطاء النساء الحق في الانتخاب - في تلك الفترة - الا اعجوبة دستورية (١).

ولم يكن شرط الجنس الى عهد قريب متعارضاً مع مبدأ إقتراع العام، لذلك كان زوال مثل هذا الشرط بطيئاً جداً في الدساتير والقوانين الانتخابية حتى تلك التي كانت متجاوبة مع التطورات الديمقراطية الحديثة ومؤمنة بها.

ويأتى تبرير اعطاء حق الانتخاب للرجال دون النساء من خلال الاعتقاد بأن الرجال يتفوقون بحكم تكوينهم الجسماني والنفسي على النساء، وهذا ينعكس على اعمالهم ومنها الانتخاب (٢).

الا أنه ومع استقرار الانظمة السياسية وتشبعها بروح الديمقراطية الحقيقية، وتزايد نمو وانتشار حركات تحرير المرأة، فقد ذهبت غالبية الدساتير والقوانين في العالم الى الاعتراف للنساء بحق الانتخاب والترشيح، حتى اصبح حرمان النساء في الوقت الحاضر متعارضاً مع الديمقراطية.

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٩.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥١.

الدكتورة سعاد الشراوي والدكتور عبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي

مصر. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٨٦، ص ٢٠.

الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢١.

وقد كانت أسبق القوانين الانتخابية التي ساوت بين الرجل والمرأة في الانتخاب، قانون الانتخاب لولاية ويومنج Wyoming في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٨٦٩ ثم تبعتها بعد بقية الولايات (١) خاصة بعد التعديل التاسع عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي تم عام ١٩٢٠ (٢). وكانت نيوزيلاندا من أوائل الدول الأوروبية التي اعترفت للنساء بحق الانتخاب عام ١٨٩٢ ولكن على المستوى المحلي فقط ثم عمّته على مستوى المجالس النيابية عام ١٩٤٠. أما بريطانيا فقد اعترفت للنساء بحق الانتخاب على مراحل، حيث كان الاعتراف الأول عام ١٨٩٤ عندما منحت النساء الحق بالانتخاب على المستوى المحلي والبلدي، ثم منحت النساء حق الترشيح ضمن هذا المستوى عام ١٩٠٧. وفي عام ١٩١٨ منحت النساء الحق في انتخاب المجالس النيابية شريطة بلوغ سن الثلاثين. أما المرحلة الأخيرة فكانت عام ١٩٢٨ عندما تساوَت النساء بالرجال في مباشرة كافة الحقوق السياسية (٣). بل كانت الدول الاسكندنافية من أوائل الدول التي ساوت بين الرجل والمرأة في حق الانتخاب حيث قررتة النرويج عام ١٩٠٩ والدنمارك عام ١٩١٥، والسويد عام ١٩٢٠. ثم تبعتها

(١) الولاية الثانية التي لحقت ولاية ويومنج في الولايات المتحدة الأمريكية ولاية كولارادو - Colorado عام ١٨٩٣ ثم ولاية يوتا Utah وولاية ايداهو Idaho عام ١٨٩٦ ثم ولاية واشنطن Wa-shington عام ١٩١٠ ثم ولاية كاليفورنيا California عام ١٩١١ ثم ولاية اورجون Oregon وولاية اريزونا Arizona وولاية كانساس Kansas عام ١٩١٢ ثم ولاية الاسكاسا Alsakal عام ١٩١٣ ثم ولاية نيفادا Nevada وولاية مونتانا Montana عام ١٩١٤. انظر : Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 313.

(٢) تنص المادة الأولى من التعديل التاسع عشر للدستور الأمريكي الذي تم اقراره عام ١٩٢٠ على ما يلي : " لا ينكر على مواطن الولايات المتحدة حق الاقتراع، او ينقص منه سواء من الولايات المتحدة او من اية ولاية بسبب الجنس (الذكورة او الانوثة)".
أما المادة الثانية من ذلك التعديل فقد نصت على أنه " تكون للكونجرس سلطة تنفيذ هذا التعديل. بالتشريع المناسب".

" The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex".

Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.

(٣) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٠٨.
الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم المعاصر وفي مصر (المرجع السابق) ص ٢٠.

دول أخرى حيث اعترفت بهذا المبدأ كل من ألمانيا عام ١٩١٩ وتركيا عام ١٩٣٤ وفرنسا عام ١٩٤٤ وإيطاليا عام ١٩٤٥ وإسرائيل عام ١٩٤٨، بل نكاد نقول بأنه لم يعد في أوروبا نظام انتخابي لا يعترف للمرأة بحق الانتخاب. وكان الاتحاد السويسري ونيوزلاندا من أواخر الدول التي قررت حق الانتخاب للنساء، حيث أخذت به سويسرا عام ١٩٧١ ونيوزلاندا عام ١٩٨٣.

في مصر كان دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ قد اشترطا أن يكون الناخب من الذكور. أما بعد ذلك وابتداء من عام ١٩٥٦ فقد سادت الدساتير وقوانين الانتخاب بين المرأة والرجل في حق الانتخاب اعترافاً بالدور الهام الذي اشترك فيه النساء في الحياة العامة وما كان لهن " من فضل ظاهر في جميع مراحل تطور الدولة المصرية " (١).

أما سوريا فقد كانت من أوائل الدول العربية التي اعترفت للنساء بحق الانتخاب، وإن كان ذلك الاعتراف مقيداً، لأن قانون الانتخاب الصادر عام ١٩٤٩ اشترط في النساء اللواتي يمارسن حق الانتخاب أن يكن حائزات على شهادة التعليم الابتدائي على الأقل، إلا أن هذا القيد الغي نهائياً عام ١٩٧١ (٢).

أما في الأردن فلم يتطرق الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ إلى مسألة التمييز بين الرجل والمرأة في موضوع الانتخاب، وإن كان قد عبر بشكل موجز عن حرصه على تقرير مبدأ الاقتراع العام في انتخابات أعضاء مجلس النواب، حيث جاء في المادة (٦٧) منه :

يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية :

- ١ - سلامة الانتخاب.
- ٢ - حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.
- ٣ - عقاب العابثين بارادة الناخبين.

(١) المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخاب المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦٦. مشار إليها في مؤلف

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٨.

(٢) الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٥.

ولذلك واستجابة من المشرع الأردني لما قرره الدستور الأردني في المادة (٦٧) تم تعديل قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ بقانون مؤقت عام ١٩٧٤ ليساوي بين الرجل والمرأة في حق الانتخاب بحيث أصبح تعريف الأردني في قانون الانتخاب على " كل شخص ذكر أو أنثى يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الأردنية (١) .

لقد كان الاستاذ بارثلمي barthelemy من المع من دافع عن حق المرأة في المشاركة بالحقوق السياسية، خاصة من خلال تقريره الذي قدمه الى البرلمان الفرنسي عام ١٩٢٣ (٢) والذي لخص بما يلي :

- ١ - منطق الديمقراطية يحتم الاعتراف للنساء بهذه الحقوق.
- ٢ - للمرأة حقوق ومصالح يجب أن يتاح لها الدفاع عنها.
- ٣ - تستطيع المرأة بما لها من قدرات أن تساهم في خدمة المجتمع.
- ٤ - ان ممارسة المرأة للحقوق السياسية ذات منفعة مزدوجة للمجتمع وللمرأة.

وفي الواقع فإنه اذا كان قصر الاقتراع على الرجال دون النساء لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام في القرن الماضي، فإن هذا التمييز قد أصبح متناقضاً ومتعارضاً مع عمومية الانتخاب ومبدأ الاقتراع العام في العصر الحاضر، لانه عصر الديمقراطية والمساواة الفردية.

أما إذا كانت هناك بعض الاعتراضات على تقرير حق الانتخاب للنساء، فإنها تبقى اعتراضات تقليدية رجعية لا أساس لها في المنطق أو الشرع (٣) .

(١) المادة الثانية من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦. أما هذه المادة قبل التعديل فقد كانت تنص على أن " الأردني هو كل شخص ذكر اكتسب الجنسية الأردنية بمقتضى قانون الجنسية الأردني " .

(٢) Joseph Barthelemy : Le vote de femmes, et son rapport à la chambrs des deutes, 20 (٢) Fervier 1923".

Barthelemy et Duez L Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p.

(٣) من أهم هذه الاعتراضات :

١- ان طبيعة المرأة تؤهلها للقيام بأعمالها المنزلية والأسرية فقط، لا ان تكون مشاركة في الحياة السياسية واتخاذ القرارات المصيرية.

٢- ان اغلب أنظمة العالم لا تلزم المرأة بالخدمة العسكرية. هذا الاعفاء يقصدها عن حقها في ممارسة الانتخاب.

تحدد التشريعات في كل بلد سن الرشد السياسي، وهو العمر الذي يبلغه الفرد فيصبح قادراً على مباشرة حقه في الانتخاب اذا استوفى الشروط الأخرى. اذ من غير المعقول ان يساهم الاطفال في التصويت.

وسن الرشد السياسي او الأهلية السياسية تفترض اكتمال النضج السياسي لصاحبها، والذي يمكنه من ممارسة حق الانتخاب والمشاركة في تدبير بعض الامور السياسية^(١).

قد يتساوى سن الرشد السياسي مع سن الرشد المدني، ولكنه في الغالب يكون سن الرشد السياسي اكثر من سن الرشد المدني، وذلك رغبة من المشرع في ابعاد الشباب عن الانتخابات واعطائهم فرصة للتأكد من نضجهم السياسي.

قد تختلف القوانين في تحديد سن الرشد السياسي، الا ان اغلبها حدده ما بين ١٨-٢٥ سنة انسجاماً مع الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية التي تمر بها كل دولة. ولكن بصفة عامة فاننا نجد ان الانظمة المحافظة تؤخر السن السياسي، والانظمة التقدمية تقدمه^(٢).

فمثلاً اشترط قانون الانتخاب في ظل الدستور المصري ١٩٢٣ ان يكون الناخب بالغاً من العمر ٢١ عاماً وذلك بالنسبة لناخب مجلس النواب، اما ناخب اعضاء مجلس الشيوخ فقد اشترط قانون الانتخاب ان يكون سنّه ٢٥ عاماً. اما بعد الثورة فقد

= ٣- ان الاعتراف للمرأة بالحقوق السياسية يجرها على قضاء فترات طويلة خارج المنزل، وهذا يؤدي الى بعدها عن اسرتها واولادها وتفكك الروابط العائلية.

(١) نقول هنا بعض الامور السياسية لأن بعض الامور لا يستطيع من بلغ سن الرشد السياسي ان يمارسها مثل الترشيح لعضوية بعض المجالس النيابية الذي يتطلب سناً اكبر من الانتخاب.

Burdeau G.: Maunuel de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 477.

الدكتور ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق) ص ٤٥١.

Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit)p. 116. (٢)

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit) p. 477

Hartley and Griffith : Government and law (op.cit) p. 43.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٧٩.

خفض قانون الانتخاب الصادر في ظل دستور ١٩٥٦ سن الناخب الى ١٨ عاماً. وما زال هذا السن هو المعتمد في قانون الانتخاب الحالي (قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦. وهو نفس السن السياسي للناخب في التشريع السوري المبين في المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس الشعب السوري الصادر عام ١٩٧٣. اما الدستور الفرنسي لعام ١٨١٤ الذي اعاد الملكية الى فرنسا بعد هزيمة نابليون، فقد كان اكثر الدساتير رجعية في هذا الشأن. ومن مظاهر الرجعية فيه أنه رفع سن الرشد السياسي الى ٣٠ عاماً الى جانب اشتراطه نصاباً مالياً مرتفعاً في الناخب، بخلاف ما هو عليه الحال منذ عام ١٩٧٤ اذ جعل سن الرشد السياسي مساوياً لسن الرشد المدني وهو ١٨ عاماً وهو نفس السن الذي حدده الدستور الامريكي في تعديله السادس والعشرين منذ عام ١٩٧١^(١).

اما سن الناخب لاجزاء مجلس النواب الاردني فهو ١٩ عاماً، في حين كان في ظل القانون السابق ٢٠ عاماً^(٢).

ويأتي تخفيض سن الناخب في الاردن نتيجة ادراك المشرع الاردني ان كثيراً من جوانب الحياة في المجتمع الاردني قد تطورت وتقدمت ومن ضمنها المستوى الثقافي للافراد. وان كنا نأمل من المشرع ان تكون خطوته اوسع ليساوي ما بين سن الرشد السياسي وسن الرشد المدني ويجعله ١٨ عاماً.

٤ - شرط الأهلية العقلية *L'aptitude intellectuelle*

تشرط قوانين الانتخاب ان يكون الناخب متمتعاً بقواه العقلية. لذلك يمنع من الانتخاب كل من هو مصاب بالجنون والعتة لان الجنون والعتة تفقد من هو مصاب بأي منهما الادراك والتمييز السليم.

(١) Prewitt, K. and Verba, S.: An introduction to Am: Government . Harper and Row. Cambridge 1983. p. 728.

(٢) تنص الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الحالي رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ على أنه " لكل أردني اكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره في ٣١ تموز من كل سنة الحق في انتخاب اعضاء مجلس النواب ". اما الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ فقد كانت تنص على أنه " لكل أردني حق انتخاب اعضاء مجلس النواب : ١- اذا اكمل عشرين سنة شمسية من عمره.

وحيث ان الادراك والتمييز شرط اساسي وضروري لممارسة الحقوق السياسية ومنها الانتخاب، فان حرمان المجانين والمصابين بأمراض عقلية لا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام^(١).

ولضمان عدم تعسف او انحراف السلطة الادارية في منع الفرد من ممارسة الانتخاب بحجة مرضه العقلي، فإن أغلب القوانين تعهد باتخاذ مثل هذا القرار الى القضاء لما يتمتع به من استقلالية ونزاهة وحيدة^(٢).

لقد حددت الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني رقم ١٩٨٦ المعدل المحرومين من ممارسة حق الانتخاب ومنهم :

من كان محجوراً عليه لذاته ولم يرفع الحجر عنه، او لأي سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

فالمحجورون عليهم نوعان. محجورون عليهم لذواتهم وبقوة القانون، ومحجورون عليهم بحكم المحكمة^(٣).

والمحجور عليه لذاته في القانون المدني الاردني بالاضافة الى الصغير هو المجنون والمعتوه^(٤).

والمجنون مرض يصيب العقل فيفقد تمييزه، وهو نوعان، جنون مطبق وجنون

(١) Barthelemy et Duez L Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 317.

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 477.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٤.

(٣) تنص المادة (١٤) من قانون الانتخاب السوري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٢ على أنه : يحرم من حق الانتخاب :

١. المحجور عليه مدة الحجر. ب. المصابون بأمراض عقلية مدة مرضهم. ج. المحكومون ... الخ.

(٤) تنص المادة (٤٣) من القانون المدني الاردني على أن :

١- كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية.

كما نصت المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني على أنه : الصغير والمجنون والمعتوه محجورون لذاتهم.

متقطع. اما العتة فهو نقصان العقل او اختلال فيه يجعل المصاب قليل الفهم مختلط الكلام فاسد التدبير^(١).

ويبقى الحجر قائماً على المحجور عليهم لذراتهم الى حين زوال السبب.

اما المحجور عليهم بحكم المحكمة فهم السفية وذو الغفلة. وهؤلاء ليسوا محجورين عليهم بقوة القانون لذواتهم، بل هم محجورون عليهم بحكم المحكمة سنداً لاحكام الفقرة الثانية من المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني^(٢).

والسفيه هو المغلوب بهواه، يبذر المال ويبدده في غير موضعه على غير مقتضى العقل والشرع. اما ذو الغفلة فهو الذي لا يحسن التمييز بين الرابع والخاسر من التصرفات، فيخضع في معاملاته بسهولة ويغبن^(٣).

وكما يقرر هذا النوع من الحجر بحكم من المحكمة فهو يزال بحكم من المحكمة كذلك حسب الاجراءات المقررة في القانون.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام ان من يعين له وصي بحكم من المحكمة بسبب اصابته بعاهة مزدوجة كالاصم والابكم، أو الأعمى الاصم، أو الأعمى الابكم، لا يعد نوعاً من أنواع المحجور عليهم. فله ممارسة حقه الانتخابي بالطريقة التي يراها رئيس لجنة الاقتراع مناسبة تمكنه من الانتخاب. ويقتصر دور الوصي في هذه الحالة على ترجمة ارادة الناخب^(٤).

٥ - شرط الاهلية الأدبية (الاعتبار) L'aptitude Morale

يفترض في الناخب ان يكون على قدر من النزاهة والشرف والاستقامة. ولهذا فقد

(١) الدكتور انور سلطان : مصادر الالتزام في القانون المدني الاردني ١٩٨٦، ص ٣٩.

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة (١٢٧) من القانون المدني الاردني على أن : " السفية وذو الغفلة

فتحجر عليهما المحكمة وترفع الحجر عنهما، وفقاً للقواعد والاجراءات المقررة في القانون "

(٣) الدكتور توفيق حسن فرج : المدخل للعلوم القانونية. مؤسسة الثقافة الجامعية. الاسكندرية

١٩٨١، ص ٢٤٦.

(٤) تنص المادة (١٣٢) من القانون المدني الاردني على أنه " اذا كان الشخص اصم ابكم أو أعمى

اصم أو أعمى ابكم، وتعدر عليه بسبب ذلك التعبير عن ارادته جاز للمحكمة ان تعين له وصياً

يعاونه في التصرفات التي تقتضي مصلحته فيها ذلك "

ذهبت كافة التشريعات الى حرمان الاشخاص الذين لا تتوافر فيهم الآلية الأدبية من الانتخاب.

١- وتزول الأهلية الأدبية عن الشخص عندما يصدر ضده حكم من محكمة مختصة بسبب ارتكابهم جريمة مخلة بالشرف والأمانة او حُسن السمعة. لأنه بثبوت ارتكابه لمثل هذه الجرائم يصبح غير جدير بالثقة والاعتبار^(١).

بعض التشريعات توسعت كثيراً في شرط الآلية الأدبية، فحرمت من ممارسة حق الانتخاب كل من صدر ضده أي حكم جزائي بالسجن لمدة معينة ولو كانت قصيرة. مثل ذلك ما ذهب اليه المشرع الاردني حيث حرم من ممارسة حق الانتخاب كل من حكم عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. وبعض التشريعات اشترطت لحرمان الشخص من ممارسة حق الانتخاب ان يكون قد ارتكب جنائية او جنحة مخلة بالشرف والأمانة او بعض جرائم خاصة تتعلق بالاقتصاد الوطني، مثل ذلك ما ذهب إليه المشرع المصري^(٢).

وإذا كانت التشريعات المقارنة تنص على أحكام قضائية سالبة للحرية، فإنها تشترط صدورها عن محكمة قضائية، أما الاعتقال الإداري فلا يحرم من سبق اعتقاله من حق ممارسة الانتخاب ايا كانت مدة الاعتقال.

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 318.

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ المعدل على أنه : يحرم من ممارسة حق الانتخاب :

١- من كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

أما المادة (٢) من قانون مباشرة الحقوق السياسي رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعدل عام ١٩٧٢ فتتضمن على أنه : يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :

١- المحكوم عليه بجنائية ما لم يكن قد رد اليه اعتباره

٢- من فرضت الحراسة على امواله بحكم قضائي ... الخ

٣- المحكوم عليه بالحبس في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قوانين اصلاح الزراعة او في قوانين التموين والتسعير او ...

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس في سرقة او اخفاء اشياء مسروقة او ...

٥- المحكوم عليه بالحبس في احدى الجرائم الانتخابية.

٦- من سبق فصله من العاملين في الدولة او القطاع العام لاسباب مخلة بالشرف.

بعض التشريعات مثل قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني استثنت من المحكوم عليهم بجريمة سياسية من المحرومين من ممارسة حق الانتخاب رغم صدور حكم قضائي بسلبهم الحرية وذلك لانّ الجريمة السياسيّة غالباً ما ترتكب بدافع سياسي وليس بدافع أناني دنيء.

ب - كما تزول الآلية الادبية عن الشخص بسبب الحكم عليه بالافلاس دون ان يرد له اعتباره.

والمقصود بالافلاس حالة للمدين للتاجر الذي يتوقف عن دفع ديونه التجارية في مواعيدها، وذلك بصرف النظر عن كونه معسراً او موسراً قليل الاموال او كثيرها^(١).

لم تكثف أغلب التشريعات بتوقيع الجزاءات المدنية على المفلس، وانما ذهبت الى حرمانه من ممارسة بعض الحقوق السياسية ومنها الانتخاب ما لم يرد اليه اعتباره^(٢).

ورد الاعتبار التجاري نوعان : رد الاعتبار القانوني ورد الاعتبار القضائي.

ورد الاعتبار القانوني هو الذي يعني رد اعتبار المحكم عليه بالافلاس بمرور مدة معينة على اعلان الافلاس دون ان يقوم التاجر المفلس بأية معاملة، شريطة ان لا يكون التاجر مقصراً ومحتالاً. كذلك يسترد التاجر اعتباره بقوة القانون اذا اوفى بجميع المبالغ المترتبة عليه من رأس مال وفائدة ونفقات، اذا لم يكن التاجر مقصراً او محتالاً كذلك.

اما رد الاعتبار القضائي فهو الذي يتقرر بحكم من المحكمة المختصة بعد مرور مدة معينة وباجراءات خاصة يبينها القانون.

(١) الدكتور شكري احمد السباعي : نظام الافلاس في القانون التجاري المغربي. دار الكتب العربية الرباط ١٩٧٦، ص ٢٦١.

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون الانتخاب الاردني على أنه : يحرم من ممارسة حق الانتخاب :

٢- من كان محكوماً عليه بالافلاس، ولم يستعد اعتباره قانوناً.

اما المادة (٣) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري فتتص على أنه :
تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

٣- الذين شهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك.

وفي رأبي أن كلاً من رد الاعتبار القانوني ورد الاعتبار القضائي يقيد للمفلس حقه في الانتخاب.

ج - عدم الأهلية السياسية، وتحقق عندما تذهب بعض التشريعات الى حرمان الفرد من حق الانتخاب ليس بسبب ارتكابه لجريمة او الحكم عليه بالافلاس، وانما لموقفه السياسي حتى ولو لم يكن هذا الموقف معاقباً عليه جنائياً وغير خاضع للجرائم التي تحرم مرتكبها من ممارسة حقوقه السياسية.

إلا أن فقدان الأهلية السياسية او فقدان الاعتبار لاسباب سياسية لم تقرر الا بصفة استثنائية وفي ظروف خاصة. فقد قرره فرنسا عام ١٩٤٤ بالنسبة لاعضاء البرلمان الذين اصدروا عام ١٩٤٠ تفويضاً للجنرال بيتان وكذلك بالنسبة لمن تعاونوا مع الاعداء اثناء الاحتلال. وكذلك قرره يوغسلافيا وبلغاريا عام ١٩٤٥ لمن وصفوا بأنهم ذوي ميول للفاشية او اعداء الديمقراطية وكذلك مثلما فعله دستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٢٨ و ١٩٢٤ اذ حرما المالكين العقاريين وطبقة الكولاك ورجال الدين ومن وصفوا بموظفي العهد البائد. الا أن مثل هذه الاحكام كانت قد الغيت منذ صدور دستور عام ١٩٣٦^(١).

حرمان العسكريين من الانتخاب

تمنع بعض القوانين الانتخابية في العالم العسكريين من ممارسة حق الانتخاب. بحجة منع تسلل السياسة الى الجيش، والمحافظة على الضبط والربط العسكري، والحد من عوامل تشويه الانتخابات ومنها تأثير الضباط على الرتب الأدنى والجنود. وتجنب الصراعات بين العسكريين^(٢).

طبقت فرنسا منع العسكريين من الانتخاب بشكل خاص في عهد الجمهورية

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٦.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٦.

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٨.

(٢) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p.117.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢١٦.

الثالثة (١٨٧٠-١٩٤٠) لنفس الاسباب السابقة، خاصة بعد التجربة السيئة التي عاشتها فرنسا في عهد الامبراطورية الثانية عندما شوهدت نتائج الانتخابات بسبب ضغط الضباط على الجنود^(١).

أما قوانين الانتخاب العربية، فقد ذهبت في معظمها الى وقف ممارسة الانتخاب عن العسكريين، ولكنها استعملت مصطلحات مختلفة اشارت من خلالها الى منع العاملين في القوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني من الانتخاب^(٢).

قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ استعمل كلمة "يمنع" حق الانتخاب ... بينما نجد قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٦ يستعمل كلمة "يعفى" من مباشرة الحقوق السياسية^(٣).

أما قانون الانتخاب السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٣ فقد استعمل اصطلاح "يوقف" حيث جاء في المادة (٥) منه "يوقف حق الانتخاب عن عسكريين الجيش ورجال الشرطة طيلة وجودهم في الخدمة، عدا من قبل ترشيحه وفقاً لاحكام هذا المرسوم التشريعي. وهو نفس الاصطلاح الذي يستعمله قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني الحالي رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦. اذ جاء في المادة (٥) منه ما يلي :

(١) ومن الحوادث الطريفة التي تمت في فرنسا في هذا الصدد انه عندما استفتي الشعب الفرنسي على موضوع تعيين نابليون بونابرت قنصلاً مدى الحياة جمع احد الجنرالات قواته وخطب فيها قائلاً : ان المطلوب هو تعيين نابليون قنصلاً مدى الحياة وانتم احرار في ابداء الرأي، ولكنني أحذركم بأن اول فرد يعارض ذلك سيرمى بالرصاص ولتحيا الحرية.
الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسي (المرجع السابق) ص ٢١٨.
الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٧.

(٢) على الرغم من ان الشرطة أو الأمن العام هيئة مدنية نظامية، الا ان هذه الفئة تعامل معاملة العسكريين.

(٣) تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ على أنه "يعفى من مباشرة الحقوق السياسية ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والاضافية وافراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة او الشرطة".

"يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الاردنية والأمن العام والدفاع المدني وذلك طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية".

وفي رأينا ان استعمال اصطلاح "يوقف" جاء متناسقاً مع موقف المشرع الاردني تجاه الانتخاب، حيث اعتبره حقاً وليس وظيفة، رغم أخذه بعبدا سيادة الأمة، ولم يستعمل "يحرم" لأن الحرمان يحمل في طياته معنى العقوبة.

أما ما ذهب اليه المشرع المصري من استعمال اصطلاح "يعفى" بدلاً من "يوقف" فله ما يبرره.

لقد أخذ قانون الانتخاب المصري بالتصويت الاجباري منذ عام ١٩٥٦ استجابة الى وصف الدستور لمساهمة المواطن في الحياة السياسية بأنها واجب وطني. لذلك نص قانون مباشرة الحقوق السياسية في المادة الأولى منه على أنه "على كل مصري وكل مصرية بلغ ثمانين عشرة سنة ميلادية ان يباشر بنفسه الحقوق السياسية". بل ذهب هذا القانون الى عقاب من يتخلف عن الادلاء بصوته في الانتخاب او الاستفتاء، بغرامة لا تتجاوز مائة قرش، اذا كان اسمه مقيداً بجداول الانتخاب (١). لهذا فإن عدم ممارسة العاملين في القوات المسلحة والشرطة لواجب الانتخاب طوال مدة خدمتهم إنما يمثل اعفاء من هذا الواجب وليس حرماناً او وقفاً لحق الانتخاب.

قد تختلف التشريعات المقارنة في تحديد المنوعين او المعفيين من ممارسة حق الانتخاب، تبعاً لاختلاف وجهة نظر كل تشريع في تحديد المقصود بالقوات المسلحة والأمن العام او الشرطة والدفاع المدني.

من مجموعة التشريعات الاردنية نستطيع القول بأن المقصود بالقوات المسلحة الاردنية جميع التشكيلات والوحدات البرية والبحرية والجوية والحرس الوطني والقوات الاحتياطية والقوات الاخرى التي تقضي الضرورة انشاؤها والتي ترتبط

(١) المادة (٣٩) من القانون : ولمزيد من التفصيل راجع الدكتورة سعاد الشراوي والدكتور عبدالله

ناضيف : نظام الانتخاب في العالم وفي مصر (المرجع السابق) ص ١٨٦.

الدكتور ماجد الحلو : القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٨٦.

بوزارة الدفاع، سواء كان العاملون فيها ضباطاً أو ضباط صف أو جنوداً (١) . ويلحق بهم لغاية تطبيق قانون الانتخاب التلاميذ العسكريون في المعاهد والجامعات العسكرية (٢) .

اما الامن العام فهو هيئة نظامية ذات شخصية اعتبارية مرتبطة بوزارة الداخلية ويمثلها المدير. وتتألف من الضباط وضباط الصف والشرطيين (٣). وهو نفس التسمية والترتيب بالنسبة للعاملين في الدفاع المدني من ضباط وضباط صف وشرطة الدفاع المدني (٤) .

اما رجال المخابرات العامة، فالبرغم من عدم ورود النص الصريح على وقف استعمال حقهم في الانتخاب، الا انهم مشمولون بهذا الوقف استناداً الى قانون المخابرات العامة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤ وبشكل خاص حكم المادة السادسة الذي يشير الى سريان احكام قوانين القوات المسلحة على كافة موظفي واعضاء المخابرات العامة وبشكل خاص الحقوق والواجبات والمحظورات.

... إلا أن التشريعات الانتخابية الحديثة تأخذ بالتسوية التامة بين العسكريين وغيرهم في استعمال الحقوق الانتخابية، غير مقتنعة بتبريرات الرأي الراض لاشارك العسكريين في الانتخاب، متمسكة بحق المواطن - ايا كانت مهنته مدنياً او عسكرياً - بممارسة حقه الانتخابي كركن اساسي في الحياة الديمقراطية وبشكل خاص

(١) الفقرة (ب) من المادة (٣) من قانون خدمة الضباط في القوات المسلحة الاردنية رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٦ .

موسوعة التشريعية الاردني . نقاية المحامين الاردنيين.

(٢) يقصد بالضباط كل من كان جائزاً على رتبة ضابط بارادة ملكية سامية، ذكراً كان او انثى ايا كانت رتبته العسكرية التي تبدأ من ملازم ثاني فملازم اول ونقيب ورائد ومقدم وعقيد وعميد ولواء وفريق وفريق اول ومشير. اما ضباط الصف فيقصد به كل مجند رتبته دون الضابط واعلى من الجندي. اما الجندي فيقصد به كل مجند دون رتبة ضابط الصف.

(٣) الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون الامن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥ .

(٤) Duverger, M.: Institutions politiques, et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 117.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري . المبادئ العامة والدستور المصري (المرجع السابق) ص ١٩٣٦ .

الديمقراطية النيابية، لأن عكس ذلك اخلال بمبدأ الاقتراع العام بصورة خاصة وبمبدأ الديمقراطية بصورة عامة (١).

إن السرية في الوقت الحاضر شرط اساسي لسلامة الانتخاب، الأمر الذي يوجب توفير كافة الاجراءات والضمانات التي تحول دون معرفة ما يكتبه الناخب في ورقة الاقتراع. هذا الشرط وهذه الضمانات تنفي التبرير التقليدي في منع العسكريين من الانتخاب، الا وهو التخوف من الضغوط الرئاسية والرتب العليا.

أما القول بأن تنقل العسكريين في وحدات مختلفة وأمكنة متعددة يصعب من عملية التصويت ويعرضها للتشويه، فذلك غير دقيق. لأن التشريعات التي اعطت العسكريين الحق في الانتخاب تبنت الاجراءات الكفيلة التي تمكنهم من الانتخاب سواء كانوا داخل الوطن او خارجه. فكما للناخب العادي الحق في التسجيل في الدائرة التي يقيم فيها أو آخر دائرة اقام فيها اذا كان متنقلاً، فانه يجوز للعسكري ايضاً ان يسجل في الوحدة التي يعمل فيها أو أحد مكاتب التعبئة في منطقتة .

أما الادعاء بأن من يعهد اليهم بالحفاظ على النظام والأمن العام، لا يجوز لهم التغيب عن ذلك اثناء الادلاء بأصواتهم، فهذا عند مناهضي المنع مجرد ادعاء ضعيف لا اساس له من الصحة، لأن عملية الاقتراع لا تأخذ من رجل الأمن والشرطة الا دقائق معدودة .

ومن الدول التي ساوت بين المواطنين في حق الانتخاب - سواء كانوا مدنيين او عسكريين - بريطانيا وبلجيكا وفرنسا وسويسرا والولايات المتحدة الامريكية (٢).

(١) Burdeau, G.: Manuel de droit sonstitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit) p. 480.

(٢) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (op.cit) p. 118.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٥ .
الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبدالله ناصيف : نظم الانتخابات في العالم (المرجع السابق) ص ١٦٤ .

مزايا الاقتراع العام

ينسجم الاقتراع العام مع الديمقراطية والحرية والمساواة. وبالتالي فهو اقرب الى الشعب من الاقتراع المقيد، لأنه بداية يعطي اكبر عدد من الافراد حق المشاركة السياسية فيقرب مفهوم الشعب السياسي من الشعب الاجتماعي.

لقد دافع انصار الاقتراع العام عنه دفاعاً قوياً وبينوا ما له من مزايا تجعله دائماً افضل من الاقتراع المقيد :

فالاقتراع العام طريق مناسب لتربية الشعب تربية سياسية جيدة، وذلك لحمله المواطنين على الاهتمام بالشؤون العامة، وتكوين رأي عام مستنير يساعد في اصلاح النظام ويصعب من امكانية تزييف ارادة الناخبين.

كما قيل بأن الاقتراع العام هو سبيل لوقاية الأمة من ثورات الحقد، ذلك الحقد الذي يولده الاقتراع المقيد (١).

ويضيف انصار الاقتراع العام الى ان هذا النظام طريق هام لتذوق الديمقراطية، وتذوق الديمقراطية لا يتم الا في ظل الحرية، والحرية تتطلب المساواة. ولعل الاقتراع العام من القواعد الرئيسة لكل هذه المبادئ.

وفي الحقيقة وبعد ان استعرضنا مفهوم الاقتراع المقيد وخصائصه ومفهوم الاقتراع العام وخصائصه، يمكننا ان نقرر بأن الاقتراع العام اكثر انسجاماً مع الديمقراطية والمساواة والحرية من الاقتراع المقيد. ولذلك فاننا نجد ان الدول التي عاشت هذه المبادئ والحقوق لا يمكن لها الا ان تقرر بالأخذ بالاقتراع العام (٢).

(١) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١١.

الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة الساسية (المرجع السابق) ص ١٣٨.

(٢) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 223.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٩١٨٢

هذا ومما يجدر الاشارة اليه في هذا المقام هو أنه وبالرغم من تقرير الاقتراع العام في دساتير وقوانين اغلب الدول الغربية، الا ان نسبة المقترعين الحقيقية الى مجموع الهيئة الناخبة تبقى متواضعة جداً. فلنأخذ مثلاً من الولايات المتحدة الامريكية من عام ١٩٣٢-١٩٨٠، حيث كانت نسبة المقترعين الى من لهم حق الانتخاب كما يلي:

(عام ١٩٣٢-٥٦٪) و (١٩٣٦-٦١٪) و (١٩٤٠-٦٢٪) و (١٩٤٤-٥٥٪) و (١٩٤٨-٥٣٪) و (١٩٥٢-٦٣٪) و (١٩٥٦-٦٠٪) و (١٩٦٠-٦٤٪) و (١٩٦٤-٦١٪)

المطلب الثالث

الإجراءات التمهيدية للانتخاب

يقصد بالاجراءات التمهيديّة للانتخاب، كل ما تتخذه السلطة التنفيذية من اجراءات وقرارات وما توفره من ضمانات لتسهيل اجراء عمليات الانتخاب في كافة انحاء الدولة لتمكين كل من تتوافر فيه شروط الانتخاب من ممارسة هذا الحق وفق التشريعات المعمول بها في الدولة.

فعملية الانتخاب هي مجموعة من الاجراءات القانونية والادارية التي تربط بين الناخبين والمرشحين في سبيل اختيار العدد المطلوب للمء مقاعد المجلس النيابي المحدد بنص دستوري او قاعدة تشريعية عادية.

أولاً - تحديد الدوائر الانتخابية Constituencies

تقسم الدول لغايات اتمام عملية الانتخاب الى دوائر انتخابية متعددة تنتخب كل منها نائباً او أكثر. وهذا الوضع هو الغالب في الدول المعاصرة. لأن قليلاً من الدول تكتفي بجعل الدولة دائرة انتخابية واحدة.

ان تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية يجعل مهمة الناخب في اختيار نائبه أو نوابه مهمة سهلة، اذا ما قورنت بنظام الدائرة الانتخابية الواحدة، الذي يصعب من مهمة الناخب بسبب عدم قدرته على معرفة المرشحين في كافة انحاء الدولة. لذلك فإن جدية ودقة الانتخابات البرلمانية تحتم تقسيم الدولة الى دوائر متعددة (١).

لقد أخذت ايطاليا الفاشية والبرتغال واسرائيل وهولندا بنظام الدائرة الواحدة.

طبقت ايطاليا في العهد الفاشستي نظام الدائرة الانتخابية الواحدة بواسطة قانون الانتخاب لعام ١٩٢٨ الذي جعل من جميع الدولة دائرة انتخابية واحدة لانتخاب (٤٠٠) نائب لعضوية مجلس الفاشست الأعلى من خلال قائمة واحدة غير قابلة

و(١٩٦٨-٦٠٦٪) و(١٩٧٢-٥٥٩٪) و(١٩٧٦-٧٤٤٪) و(١٩٨٠-٥٣٩٪).

Perwitt and Verba : An Intriduction to American Government (io.cit) p. 1.

(١) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٩.

للتجزئة. فكان الانتخاب اشبه باستفتاء سياسي موجه. الا ان ايطاليا عدلت عن ذلك النمط الانتخابي منذ عام ١٩٣٨ (١).

البرتغال أخذت ايضاً بالدائرة الانتخابية الواحدة، الا أنها أتاحت للناخب انتخاب اعضاء البرلمان من خلال قائمة يشكلها من مجموع قوائم انتخابية تعدها الاحزاب السياسية.

أما اسرائيل وان كانت قد أخذت بالدائرة الانتخابية الواحدة، الا أنها اوكلت مهمة نوعية الناخب بعملية الانتخاب والتعريف بالناخبين الى الاحزاب السياسية مع تطبيق نظام التمثيل النسبي وامكانية المزج بين القوائم الانتخابية مما يجعل من نظام الانتخاب في اسرائيل قادراً على تمثيل كافة الاحزاب والاتجاهات السياسية في الكنيست (٢).

وإذا كانت غالبية الدول تأخذ بنظام تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، فإنها تحرص في نفس الوقت على أن تكون الدائرة متوسطة في المساحة وعدد السكان، وذلك لتسهيل مهمة الناخب في اختيار النواب من ناحية وتجنب تأثيرهم عليه من ناحية أخرى، وتكوين برلمان بعدد معقول من الأعضاء من ناحية ثالثة.

ان تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية، لا يعني بالضرورة ان تتساوى هذه الدوائر بعدد ممثليها في البرلمان، لان تمثيل الدوائر عادة ما يتاثر بعدد السكان. فالدوائر ذات العدد السكاني الكبير تمثل بعدد اكبر من النواب في البرلمان من الدوائر ذات العدد السكاني القليل.

ويجري تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل عام بإحدى طريقتين :

الطريق الاول : حيث يحدد الدستور او القانون عدد اعضاء البرلمان. وفي هذه

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣١٩.

(٢) يتكون الكنيست الاسرائيلي من ١٢٠ مقعداً يشغلها اعضاء منتخبين بالقائمة الحزبية من خلال دائرة انتخابية واحدة لكل دولة. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور عبدالحميد متولي : نظام الحكم في اسرائيل . منشأة المعارف بالاسكندرية.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣١.

الحالة يبقى عدد اعضاء البرلمان ثابتاً ويجري انتخابهم من خلال دوائر انتخابية ثابتة، بحيث يخصص لكل دائرة عدد ثابت من النواب لا يتأثر ولا يتغير بزيادة عدد السكان. قد يكون عدد الدوائر مساوياً لعدد النواب، وفي هذه الحالة يكون الانتخاب فردياً. اما اذا كان عدد النواب اكثر من عدد الدوائر، يكون الانتخاب بالقائمة.

الطريق الثاني : حيث يخصص الدستور أو القانون نائباً لعدد معين من السكان. ثم يأتي تقسيم الدولة إلى دوائر يتغير عددها تبعاً لتغير عدد السكان زيادةً أو نقصاناً.

هذا وينصح الفقه الدستوري دائماً ويدعو بالأ يترك أمر تقسيم وتحديد الدوائر إلى السلطة التنفيذية حتى لا يستغل لصالح أنصارها خاصة إذا ما لجأت إلى أسلوب تمزيق الدوائر وتشتيت المناهضين لسياستها في دوائر متعددة بحيث يصبحون فيها اقلية عديمي الأهمية. فالطريقة التي يجب ان يتم من خلالها تحديد الدوائر الانتخابية هي القانون فهو اكثر ضمانة من قرارات السلطة التنفيذية، وان كانت تلك الطريق ليست بالمثالية لما يمكن ان تقوم به الاغلبية البرلمانية في هذا المجال^(١).

المشرع الاردني قسم المملكة الى عدد من الدوائر الانتخابية وفقاً للجدول الملحق بقانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل، وتم تحديد عدد معين من المقاعد النيابية لكل دائرة انتخابية يملؤها نواب ينتخبون انتخاباً مباشراً، أو سرياً ومباشراً^(٢).

اما القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٤ في شأن مجلس الشعب المصري فقد قسم الجمهورية الى مائة وست وسبعين دائرة انتخابية يمثلها في مجلس الشعب ثلاثمائة واثنين وثمانين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام، على ان يكون نصف الاعضاء على الاقل من بين العمال والفلاحين. ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عدداً من الاعضاء لا يزيد على عشرة.

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٠.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٢.

(٢) بلغت عدد الدوائر في القانون الحالي (٩) دوائر، خصص لكل دائرة عدد معين من المقاعد النيابية حسب اهمية وعدد سكان كل دائرة بحيث يكون مجموع المقاعد كلها (٨٠) مقعداً في مجلس النواب.

ثانياً - إعداد الجداول الانتخابية :

لقد تبين لنا سابقاً أن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام لا يعني تقرير حق الانتخاب لجميع الافراد او المواطنين. لان التشريعات الانتخابية المقارنة مهما حاولت التوسع في القاعدة الانتخابية، الا أنها تبقى تشترط في الناخب عدة شروط ليستطيع التمتع بحق الانتخاب وتسجيل اسمه في جداول الناخبين - اي الجداول التي تدرج فيها اسماء جميع المواطنين الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب.

إنذا فالهدف من اعداد جداول الناخبين هو بيان اسماء الناخبين وتحديدهم بدقة قبل اليوم المحدد للانتخابات بفترة معينة، حتى لا تضطر الاجهزة واللجان المشرفة على الانتخابات الى التوقف عند كل ناخب والتدقيق والتأكد من استيفائه لكافة الشروط المطلوبة يوم الانتخاب.

وتعهد القوانين بمهمة اعداد الجداول الانتخابية الى لجان خاصة، حيث تقوم بمراجعتها سنوياً او نصف سنوي لتحديد من له حق الانتخاب وادراج اسمه في جداول الناخبين او من فقد هذا الحق فتلغيه من هذه الجداول.

وتنظم تشريعات الانتخاب كيفية تشكيل لجان اعداد جداول الناخبين، والتي تسمى عادة "لجان تنظيم جداول الناخبين" (١)، والتي يغلب على تشكيلها الطابع الحكومي الرسمي. كذلك تنظيم هذه التشريعات كيفية اعداد الجداول ونشرها في اماكن معينة لضمان اطلاع الافراد عليها وتمكينهم من الاعتراض على ما جاء فيها لاضافة او حذف بعض الاسماء منها حسب الاصول والاجراءات المتبعة. وهذا يعني ان لكل فرد الحق في المنازعة في صحة ما ورد في تلك الجداول للمطالبة باضافة اسمه الى جداول الانتخابات اذا لم توردها هذه الجداول رغم استيفائه الشروط التي ينص عليها المشرع، أو مطالبة شخص معين شطب اسم شخص آخر يرى انه غير مستوف للشروط التي يحددها القانون.

(١) تنص المادة (٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ على ما يلي :

١ - يتم اعداد جداول الناخبين من قبل لجنة او اكثر يعينها الحاكم الاداري لكل مدينة او بلدة او قرية او حي في دائرته الانتخابية تسمى "لجنة تنظيم جداول الناخبين" تتألف من رئيس وعضوين جميعهم من موظفي الحكومة.

وغالباً تحدد قوانين الانتخاب مدة معنية يستطيع خلالها المواطن من الاعتراض على ما جاء في جدول الناخبين، حتى اذا ما انقضت تلك المدة او الميعاد او المهمة اصبح الجدول نهائياً.

والمقيد في سجل جدول الناخبين وان كان شرطاً شكلياً الا انه اجراء ضروري لمباشرة حق الانتخاب. وبدونه لا يمكن لاي شخص ان يمارس حقه في الانتخاب. ولذلك فإن اغلب التشريعات تحيط هذا الاجراء اهتماماً خاصاً يسمح لصاحب المصلحة ان يعترض ويتظلم الى نفس لجنة اعداد الجداول او لجنة أخرى لاعادة النظر. وكذلك الالتجاء الى القضاء في اغلب الاحيان لاصدار القرار المناسب خلال مدة معينة، ليتم تبليغ هذا القرار الى لجنة اعادة النظر في الجداول (١).

لقد حرصت كافة التشريعات على النص على عدم جواز تسجيل اي ناخب في اكثر من جدول واحد للناخبين. وهذا النص هو خطاب صريح لكل من الناخب والمرشح ولجنة اعداد جداول الناخبين (٢).

وتسهيلاً للإدارة والناخب في اتمام عملية التصويت، فقد ذهبت بعض القوانين الى الزام الادارة بصرف بطاقة انتخابية لكل ناخب، بحيث لا يسمح يوم الانتخاب لاي شخص بالاقتراع الا اذا ابرز بطاقته الانتخابية الشخصية لهيئة الاقتراع (٣).

واذا كان من المفروض ان يتطابق عدد الناخبين الذين ادرجت اسماؤهم في جداول الناخبين مع العدد الحقيقي الذي يجب ان يدرج اسمه في جداول الناخبين، فإن واقع

(١) من هذه التشريعات مثلاً التشريع الفرنسي الذي يسمح بالالتجاء الى القضاء، حتى بعد فوات كل المواعيد من اجل تمكين من حذف اسمه قصداً أو خطأ من تصحيح الوضع ومعالجة المشكلة. وكذلك التشريع الاردني والمصري. انظر الفقرة (د) من المادة (٩) من قانون الانتخاب الاردني، والمادة (١٩) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري، حيث اناطا هذه الرقابة لمحكمة البداية (الابتدائية) المختصة.

(٢) تنص المادة (٦) من قانون الانتخاب الاردني على أنه " تنظيم جداول الناخبين لكل دائرة انتخابية من ابناء تلك الدائرة الانتخابية او المقيمين فيها عادة ولا يجوز ان يسجل اي ناخب في اكثر من جدول واحد للناخبين. اما المادة (٩) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري فتتص على أنه " لا يجوز أن يقيد الناخب في اكثر جداول انتخاب واحد.

(٣) الفقرة (١) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب الاردني.

الحال لا يشير الى ذلك دائماً، بسبب بعض الاخطاء التي يمكن ان ترتكبها لجان اعداد تلك الجداول، او بسبب ما يجب ان يضاف الى تلك الجداول من اسماء لبلوغ اصحابها سن الرشد السياسي أو انقضاء سبب الحرمان أو وقف الانتخاب من ناحية أو ما يجب أن يحذف من تلك الجداول من أسماء لوفاة اصحابها أو انعدام اهليتهم لأي سبب من ناحية أخرى.

لذلك تتبنى التشريعات الانتخابية المقارنة وسائل واجراءات متعددة لضمان التقريب بين ما هو كائن وما يجب ان يكون عليه عدد الناخبين. فتحدد الوثائق الرسمية التي تعتمد لتسجيل الناخبين، والاجراءات التي يجب ان تتبعها الدوائر الادارية والمحاكم بهدف تزويد لجان اعداد جداول الناخبين سنوياً لتكون مطابقة للواقع^(١).

ثالثاً - ضمانات سلامة الانتخاب :

يُعد مبدأ سلامة الانتخاب من أهم المبادئ التي تحرص الدساتير على حمايتها والزام السلطات باحترامها، لما لهذا المبدأ من انعكاسات خطيرة على ممارسة الديمقراطية^(٢).

(١) من ذلك مثلاً ما جاء في المادة (١٠) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني الحالي :

أ - يترتب على المحاكم في جميع الدوائر الانتخابية تزويد لجنة اعادة النظر في تلك الدوائر خلال المدة الواقعة بين (١٥) و (٣٠) من شهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن موجزاً عن الاحكام التي اصدرتها والمتعلقة بالافلاس والحجر، وتلك التي تقضي بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة في الجرائم غير السياسية والتي لم يشملها عفو.

ب - على دائرة الأحوال المدنية والجوازات تزويد لجان اعادة النظر في الدوائر الانتخابية المختصة خلال المدة الواقعة بين (١٥) و (٣٠) من شهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن اسماء الاشخاص الذين توفوا خلال الاثني عشر شهراً السابقة للمدة التي تشملها اجراءات اعادة النظر في جداول الناخبين.

للمقارنة انظر الباب الثاني من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل (المواد ٤-٢١).

(٢) المادة (٦٧) من الدستور الاردني تنص على أنه "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية :

- ١- سلامة الانتخاب
- ٢- حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية
- ٣- عقاب العابثين بارادة الناخبين.

ويأتى حرص الدساتير على حماية مبدأ سلامة الانتخاب من خلال ادراك المشرع الدستوري لدى ارتباط هذا المبدأ بغيره من المبادئ التي يتكفل الدستور ايضاً بالنص عليها، ويحرص على تطبيقها مثل عمومية الانتخاب (في الدول التي تأخذ بمبدأ الاقتراع العام) وسرية الانتخاب والتصويت والمساواة بين الناخبين والمرشحين وحق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية وعقاب العابثين بارادة الناخبين. ولا شك بأن هذه المبادئ تمثل الاسس التي لا يجوز لا من السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية المساس بها او الانتقاص منها تحت اي تبرير. بل وعلى السلطة القضائية حمايتها من اي اعتداء باي صورة (١) وهي في نفس الوقت ضمانات لبعضها البعض وبشكل خاص هي ضمانات لسلامة الانتخاب وحرية الناخب ومنع تشويه الانتخابات والتأثير على الناخبين بطريق غير مشروع (٢).

١ - سرية التصويت :

لقد بات من المؤكد ان سرية التصويت من أهم ضمانات حرية الناخب في اختيار نوابه، وذلك ان التصويت العلني يمكن الغير من معرفة الشخص المنتخب، وبالتالي احراج الناخب أمام السلطة من جهة وخصومه السياسيين من جهة أخرى (٣). وفي رأبي ان العلاقة بين السرية او العلانية في التصويت وبين الخوف او الشجاعة في ابداء الراي ليست علاقة حتمية كما يراها البعض، ولكنها علاقة من نوع آخر تقوم على ان السرية توفر الحرية للناخب في ابداء رأيه واختيار من يراه مناسباً لتمثيله دون حرج او تحفظ طالما لا يعرف الناس من انتخب او من لم ينتخب (٤).

(١) لمزيد من التفصيل راجع البحث القيم للمرحوم عبدالرزاق السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية. بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري. العدد الاول، السنة الاولى، يناير ١٩٥٠.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٥.

(٣) Duverger, M.: Institutions politiques et droit sons. (ouv.cit) p. 126.

(٤) Hauriou et Gicquel: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 242.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٥.

وسرية التصويت في الانتخاب ليست مبدأ نظرياً تسجله وتنص عليه الدساتير، بل هو ضمان هامّة لمصلحة الانتخاب، وبالتالي يجب توفير كافة الاجراءات اللازمة لضمان وتفعيل هذا المبدأ في الواقع، بأن توفر الادارة الاماكن المناسبة لممارسة التصويت وتوحيد شكل اوراق الانتخاب، ووضع بطاقة الانتخاب مطوية غير شفافة في الصندوق بين الناخب نفسه وحظر التأثير على بطاقة الانتخاب بأي علامات أو رموز أو اشارات^(١).

إنّ سرية الانتخاب مبدأ محترم في الدول الديمقراطية التي تحرص أنظمتها على ضمانه وتوفير كافة الظروف والاجراءات لتطبيقه، وتجاوز كل العقبات التي تحول دون ذلك باستثناء مشكلة الاميين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة لانهم مضطرون للاستعانة باشخاص لكتابة اسماء المرشحين الذين يرغبون بانتخابهم، وبالتالي ينهار مبدأ سرية الانتخاب امام هذا الواقع.

إلا أنّ خطورة الأمية على مبدأ سرية الانتخاب قد أخذت بالتضاءل والانحسار بسبب تناقص اعداد الاميين المقترعين من جهة وتوفير جهاز اداري (غالباً ما يتكون من رئيس وهيئة الاقتراع) للقيام بكتابة اسماء المرشحين الذين يريد الأمي انتخابهم من جهة أخرى^(٢).

٢ - المساواة بين الناخبين والمرشحين :

إذا كان الانتخاب وسيلة تنافس مشروع لاختيار الأحسن لتمثيل الأمة، فإن هذا التنافس يفترض المساواة بين الناخبين وتكافؤ الفرص القانونية بين المرشحين .

(١) تنص المادة (٤٥) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني على أنه " يكون لكل مركز اقتراع معزل واحد على الاقل يتم وضعه في داخله، بحيث لا يحجب عن الحاضرين عملية الاقتراع التي تجري في المركز وتعلق في داخله قائمة باسماء المرشحين في الدائرة الانتخابية ويزود باقلام ليستعملها الناخبون".

(٢) تنص الفقرة (ب) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني على أنه " على الناخب ان يكتب اسماء المرشحين الذين يرغب في انتخابهم على ورقة الاقتراع التي تسلمها من رئيس هيئة الاقتراع ويعود الى صندوق الاقتراع، ليضعها فيه. ويحق للناخب اذا كان أمياً ان يكلف رئيس الهيئة بكتابة اسماء الذين يريد انتخابهم، على ان يتلو رئيس الهيئة الاسماء عليه بعد كتابتها بسمع من هيئة الاقتراع".

وتتحقق المساواة بين الناخبين اذا اشترط المشرع في الناخب شروطاً عامة وطبقها على الافراد بشكل مجرد دون تمييز، ليس هذا فحسب بل وجعل لكل ناخب نصيباً مساوياً لغيره في الانتخاب (١)، وهذا النهج هو الاتجاه الغالب للدساتير والقوانين الانتخابية المعاصرة (٢).

أما المساواة بين المرشحين فتتحقق بتوفير الفرص، المتكافئة لاستخدام وسائل الدعاية والاعلام وتجنب التمييز بين المرشحين بسبب مواقف مالية أو سياسية أو عرقية أو أي سبب آخر.

وإذا كانت الادارة النزيهة المحايدة قادرة على تجنب محاباة بعض المرشحين او محاربة البعض الآخر، فإنها لا تستطيع منع اصحاب الاموال من تسخيرها لحملاتهم الانتخابية طالما هي اموال خاصة بهم وتستعمل بطرق مشروعة.

وفي رأبي أنه حتى في أعرق الدول الديمقراطية التي تمكنت انظمتها من سن بعض القيود التشريعية على تمويل الانتخابات والانفاق عليها بوضع الحد الاقصى لمجموع نفقات المرشح الانتخابية. فإن الأمر يبقى نظرياً، لأن المشرع يمكن ان يفلت من هذه القيود بأساليب متعددة.

إن المساواة بين الناخبين والمرشحين تفترض تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية متساوية.

وتقسيم الدول الى دوائر متساوية يعني تساوي الدوائر الانتخابية في عدد الناخبين والمرشحين من ناحية وعدم تمزيق الدولة الى دوائر انتخابية صغيرة.

فقد تذهب بعض الانظمة وخاصة تلك التي تجيز تنظيم مثل هذه المسائل بواسطة السلطة التنفيذية الى التلاعب في تحديد الدوائر الانتخابية حسبما تراه مناسباً لتوجهاتها واستراتيجيتها في الحد من نفوذ اصوات المعارضة في بعض الدوائر، فتزيد

(١) وهذا النصيب قد يكون نائباً واحداً تطبيقاً لقاعدة One man one vote او عدة نواب حسب عدد النواب المخصصين للدائرة الانتخابية.

(٢) ذهب قانون الانتخاب البلجيكي السابق الى إعطاء المتعلم صوتين وللأمي صوت واحد، ولكن هذا القانون الغي حديثاً.

او تقلل من عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة او تلك ليس تمشياً مع زيادة او قلة عدد السكان فيها، وإنما لغايات سياسية معينة. وهذا في حد ذاته خرق صارخ لسلامة الانتخاب والمساواة بين الناخبين والمرشحين^(١).

أما تمزيق الدولة الى دوائر انتخابية، فمعناه تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية صغيرة ومتعددة وغير متساوية بطرق ظاهرها مشروع وباطنها غير مشروع، بهدف تمكين انصار الحكومة من الفوز في الانتخاب، وبعد تشتيت الاطراف الاخرى وتوزيعهم على دوائر مختلفة يصبحون فيها اقلية، أو بتجميعهم في عدد قليل من الدوائر الكبيرة والمخصص لها عدد محدود من المقاعد النيابية. وقد طبق هذه الطريق Mr. Gerry حاكم ولاية ماساشوسيتس الامريكية في العقد الثاني من القرن التاسع عشر. حيث سميت هذه الطريقة فيما بعد بطريقة جريماندر Gerrymander نسبة إلى ذلك الحاكم. كما طبقتها اكثر من مرة حكومة نابليون الثالث في فرنسا. كما طبقتها بعض الولايات الامريكية في الجنوب لاستبعاد فوز المواطنين السود في بعض الدوائر الانتخابية، وهي نفس الطريق التي كانت تلجأ اليها حكومة الاغلبية في ايرلندا الشمالية حتى عام ١٩٧١^(٢).

٣ - منع الضغط على الناخبين والمرشحين :

تمارس بعض الجهات ذات النفوذ القوي بعض الاجراءات التي تضغط من خلالها على الناخبين، فتجبرهم على التصويت لصالح مرشحين معينين. ويأتي الضغط من خلال التهيب والوعيد او من خلال الترغيب والوعد بتحقيق انجازات خاصة للناخبين في المستقبل.

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٣.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٦٦.

Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 119. (٢)

Dunleary, Patrick : Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Haryester Wheat-sheaf. London.1991. p. 123.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٤.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢١٧.

لقد مارست الضغط على الناخبين في الماضي جهات متعددة مثل اصحاب الاعمال الذين كانوا يهددون عمالهم بالفصل من الخدمة اذا لم يصوتوا لصالح من يحدد لهم، وكذلك مارسه بعض الحكومات المحلية ورجال الشرطة في الدول غير المتقدمة. الا ان مثل هذه الوسائل قد بدأت في التلاشي شيئاً فشيئاً مع زيادة الوعي الثقافي والسياسي وتعدد وسائل الرقابة على الانتخابات واستقرار مفهوم الدولة القانونية بكامل مقوماتها^(١).

وكما يمارس الضغط والاكراه احياناً على الناخبين فإنه يمارس على المرشحين كذلك وبوسائل متعددة، منها وضع العراقيل امام بعض المرشحين لمنعه من الوصول الى الناخبين او الاجتماع بهم، وكذلك حرمان المعارضة من عقد الاجتماعات العامة او تعليق البيانات والمنشورات الانتخابية، وبالمقابل تيسر الحكومة لانصارها سبل الدعاية والاعلان وعقد الاجتماعات واستخدام المرافق العامة لمنشوراتهم واعلاناتهم^(٢).

الا اذا وكما ذكرنا كلما تشبعت روح الشعوب بالديمقراطية واحترام التنافس الشريف، فإنها تلزم القائمين بالاشراف على الانتخابات من تحقيق كافة الظروف التي تكفل سلامة الانتخاب والمساواة بين الناخبين والمرشحين وتجنبيهم كافة وسائل الضغط والاكراه ايا كانت طبيعتها ومصدرها، ومعاقبة العابثين بالانتخاب.

الدستور الاردني كان من اكثر الدساتير العربية والعالمية صراحة في النص والتأكيد على سلامة الانتخاب ومنع العبث بارادة الناخبين، حيث جاء في المادة (٦٧)

(١) اصبح استخدام اساليب الضغط التقليدية نادراً في دول اوربا الغربية وامريكا الشمالية، بعد رسوخ وانتشار الديمقراطية بين مواطني هذه الدول وحكوماتها. الا ان مثل هذه الوسائل ما زالت منتشرة في دول العالم الثالث في امريكا الجنوبية والشرق الاوسط وافريقيا. بل ويرى ان مثل هذه الاساليب اوسع انتشاراً في الريف منها في المدن. انظر الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستورية والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٦.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.
الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

Duverger, M.: Institutions politiques et droit cons. (ouv.cit) p. 124.

منه ما يلي : يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية :

١ - سلامة الانتخاب.

٢ - حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.

٣ - عقاب العابثين بارادة الناخبين.

٤ - منع التزوير في الأصوات وتزييف نتائج الانتخابات :

يُعدُّ التزوير في الاصوات من أخطر وسائل تشويه الانتخابات والعبث في مبدأ الديمقراطية وتعريضها للخطر.

ويأخذ تزوير الاصوات صوراً متعددة مثل التصويت أكثر من مرة أو اعطاء شخص صوته باسم شخص آخر، أو استخدام بطاقات انتخابية بأسماء وهمية ولاشخاص غير موجودين. أو باخفاء صناديق فيها بطاقات انتخابية أو اضافتها بما فيها من بطاقات مزورة.

ولا شك ان ارتكاب اي عملية من عمليات التزوير السابقة سيؤدي الى تشويه وتزييف نتائج الانتخابات وافراز نواب غير منتخبين انتخاباً سليماً من الشعب مما يترتب عليه من اهتزاز للثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب في البرلمان. من جهة وبين الناخبين والحكومة من جهة أخرى^(١).

ولضمان تفادي اي عملية من عمليات التزوير والتزييف في اجراءات ونتائج الانتخابات، فقد لجأت كثير من التشريعات الى توفير الضمانات الكافية لذلك منها تمكين المرشحين و مندوبيهم من حضور جميع عمليات الاقتراع والفرز بما فيها فتح الصناديق قبل بدء الاقتراع والتأكد من عدم وجود اي ورقة اقتراع فيها، والتصديق على محضر بدء الاقتراع والتصديق في بطاقات الاقتراع وضمان سرية التصويت ومراقبة فرز الاصوات وعدم التلاعب في الارقام واعلان النتائج.

ولضمان تطبيق كافة المبادئ التي تنص عليها الدساتير، فقد خصصت اغلب

(١) Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 243.

التشريعات الانتخابية فصولاً لعملية الاقتراع وفرز الاصوات واعلان النتائج، وقررت عقوبات مختلفة ومتعددة باختلاف وتعدد جرائم الانتخاب التي تتضمن الاخلال بتلك المبادئ^(١).

المطلب الرابع نظم الانتخاب

بدأت دراسة نظم الانتخاب تحتل مكاناً هاماً لدى الفقه الدستوري والسياسي مع بداية القرن العشرين، عندما تبين لهم ما لهذه الأنظمة من تأثير واسع وعميق على المؤسسة الديمقراطية بكافة صورها وأساليب عملها.

وقد تعددت نظم الانتخاب وتنوعت تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة ومدى انتشار الديمقراطية فيها، الا اننا وسيراً مع الدراسات المتخصصة فإننا نبين أهم هذه النظم، وهي :

- نظام الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر.
- نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.
- نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي.
- نظام تمثيل المصالح والمهن^(٢).

(١) انظر جرائم الانتخاب في الفصل التاسع من قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني لعام ١٩٨٦ المعدل. والباب الرابع في قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري لعام ١٩٥٦ المعدل.

(٢) لم يكن ظهور النظم الانتخابية التي نعرفها اليوم دفعة واحدة وفي مكان واحد. فقد كان أول النظم ظهوراً هو نظام الاغلبية وفي امكنة متعددة. فقد أخذت بنظام الاغلبية في وقت مبكر بريطانيا وبعض ممتلكاتها ودول امريكا اللاتينية والدول الاسكندنافية، وكذلك كافة الدول الاوروبية، الا ان هذه الدول الاخيرة اخذت بنظام الاغلبية على جولتين، بينما الاولى طبقته على نظام الجولة الواحدة.

أما نظام التمثيل النسبي فقد كان ظهوره متأخراً عن نظام الاغلبية، حيث أخذت به كل من بلجيكا عام ١٨٩٩ والسويد عام ١٩٠٨ ودول اوربية متعددة فيما بعد .

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.

أولاً - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

يكون الانتخاب مباشراً Direct عندما يقوم الناخبون بانتخاب النواب من بين المرشحين مباشرة دون واسطة اشخاص آخرين في هذا العمل ووفق الاصول والاجراءات التي يحددها القانون. ولذلك يطلق البعض على هذا النظام نظام الانتخاب على درجة واحدة، لأن الانتخاب يتم على مرحلة واحدة فقط.

أما الانتخاب غير المباشر فهو الذي يتم فيه الانتخاب على درجتين، حيث يقتصر دور الناخبين على مجرد انتخاب مندوبين عنهم، لينقوم هؤلاء المندوبون بعد ذلك بمهمة انتخاب اعضاء البرلمان او الحكام. وهذه الصورة هي الأعم في الانتخاب غير المباشر (على درجتين). لأن الانتخاب غير المباشر قد لا يكون على درجتين فقط وانما على ثلاث درجات. وفي هذه الحالة فإن الفائزين من مرشحي الانتخابات الأولى (Primary elections) يصبحوا ناخبين لانتخابات الدرجة الثانية، مهمتهم انتخاب اعضاء البرلمان او الحكام في انتخابات الدرجة الثالثة (١).

لقد أخذ النظام الدستوري المصري عام ١٩٢٣ بالانتخاب غير المباشر على درجتين في انتخاب اعضاء مجلس النواب، وثلاث درجات في انتخاب مجلس اعضاء مجلس الشيوخ، الا ان ذلك الوضع لم يعمر طويلاً، حيث قام اول برلمان منتخب بتعديل النظام الانتخابي ليصبح على درجة واحدة بالنسبة لانتخاب اعضاء المجلسين. واستمر تطبيق نظام الانتخاب المباشر في مصر حتى وقتنا الحاضر (٢).

جاء في المادة (٨٧) من الدستور المصري الحالي ١٩٧١ المعدل بأن "يحدد القانون الدوائر الانتخابية ... وعدد اعضاء مجلس الشعب المنتخبين ... ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام". وهو نفس المبدأ الذي نص عليه قانون مباشرة الحقوق السياسية والقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب.

(١) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 120.

Verba, Sidney : An introduction to American Government (op.cit) p. 365.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري. الجزء الاول (المرجع السابق) ص

اما في الاردن، فلم يتعرض القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ وكذلك دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ لنظام الانتخاب الذي يجب ان يطبق (مباشراً او غير مباشر) وكل ما نص عليه هذان الدستوران في هذا المجال، هو ضرورة مراعاة التمثيل العادل للاقلية (١). بعكس الدستور الاردني الحالي الذي تبني الانتخاب المباشر وجعله مبدأ او عنصراً جوهرياً من عناصر عملية انتخاب اعضاء مجلس النواب ولا يجوز مخالفته. حيث بينت المادة (٦٧) منه على أنه " يتألف مجلس النواب من اعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب ". وعليه استجاب المشرع الاردني ونص على ذلك صراحة.

فقد جاء في المادة (٢٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الملغي " ينتخب النواب على درجة واحدة، ويكون التصويت سرياً " اما قانون الانتخاب لمجلس النواب الحالي رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل فقد نص على ذلك صراحة ايضاً، حيث جاء في المادة (٣٢) بأن " يكون الاقتراع على انتخاب النواب عاماً سرياً وعلى درجة واحدة " .

سوريا أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر في ظل دستور ١٩٣٠، واستمرت على ذلك حتى عام ١٩٤٧ حين صدر قانون يقضي بالأخذ بالانتخاب المباشر. وهو ما أقرته فيما بعد وأكدت دساتير سوريا ابتداء من دستور ١٩٥٠ وانتهاء بدستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ (٢).

(١) حيث جاء في المادة (٢٥) من القانون الاساسي لشرق الاردن بأنه :

تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير. ويتألف المجلس التشريعي من :

١ - ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقلية.

اما المادة (٣٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ فقد جاء فيها :

تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الاعيان والنواب.

ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه

التمثيل العادل للاقلية.

(٢) تنص الفقرة (٢) من المادة (٥٠) من دستور الجمهورية العربية السورية على :

ينتخب اعضاء مجلس الشعب انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً ومتساوياً وفقاً لاحكام قانون

الانتخاب.

فرنسا أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر حتى عام ١٨١٤، حيث عدلت عن ذلك وأخذت قوانينها الانتخابية بنظام الانتخاب المباشر باستثناء انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ^(١).

هذه بعض الدول التي أخذت بنظام الانتخاب المباشر، وغيرها كثير، حيث أصبح هذا النظام هو الشائع في أغلب الدساتير والقوانين لدول العالم المعاصر بسبب قربه من الديمقراطية من جهة، واقتراحه بمبدأ الاقتراع العام بما له من مزايا وأثار في توسيع القاعدة الشعبية وتنمية شعورها بالمسؤولية ورفع مستوى درجة الإدراك والوعي السياسي من جهة أخرى^(٢).

ثالثاً - الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

يوجد الانتخاب الفردي (scrutin uninominal) عندما تقسم الدولة الى دوائر انتخابية بقدر عدد النواب المراد انتخابهم. وبالتالي يكون لكل دائرة انتخابية نائب واحد ينتخبه سكانها. ولا يجوز لأي ناخب أن ينتخب أكثر من مرشح واحد.

أما الانتخاب بالقائمة (Scrutin de Liste) فيقلل عدد الدوائر الانتخابية ويخصص لكل دائرة عدد من النواب يجري انتخابهم في قائمة. وفي هذه الحالة يقوم الناخب بانتخاب نواب دائرته بواسطة قائمة يكتب فيها أسماء المرشحين الذين يختارهم بالعدد الذي يحدده قانون الانتخاب^(٣).

(١) Burdeau, G.: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 475.

يقول الدكتور منير العجلاني معلقاً على القانون أخذ بالاقتراع العام المباشر على درجة واحدة ان ذلك القانون "وضع استجابة لرغبة الشباب المثقف الذي ألمه ان عدداً من الناخبين الثانويين يفرضون انفسهم على الناخبين بالقوة والعنف، ثم يبيعون اصواتهم الى فريق من رجال السياسة. وليس من الصعب شراؤهم لان عددهم قليل وثقافة بعضهم محدودة وذمة بعضهم مشبوهة. وكان دعاة الانتخاب المباشر يظنون الانتخاب على درجتين انتخابياً رجعيّاً ومخالفاً للمبادئ الديمقراطية. والحقيقة هي أن الانتخاب على درجتين اسلوب ديمقراطي وهو لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام". عن الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (الرجع السابق) ص ٢٢٤.

(٣) Gicquel, J. et Hauriou, A.: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit)p. 244.

Duverger, M.: Insitutions politiques et droit sonstituionnel (ouv.cit) p. 131.

ويطبق نظام الانتخاب بالقائمة في صور عدة. فقد يؤخذ بالقائمة المغلقة حيث يطلب من الناخبين التصويت على القائمة كلها دون تغيير او تعديل. وقد يؤخذ بحرية المزج بين القوائم حيث يعطى الناخبون الحق في تشكيل القائمة من مرشحين مسجلين في عدة قوائم^(١).

- تقدير نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

لكل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة مؤيدون ومناهضون. كل يحاول أن يبين حجه وتبريراته عن النظام الذي يقتنع به ويدافع عنه.

حجج ومبررات أنصار الانتخاب الفردي :

١ - يمتاز نظام الانتخاب الفردي بالبساطة وسهولة الاجراءات. حيث تنحصر مهمة الناخب في اختيار نائب واحد فقط في دائرته الانتخابية الصغيرة، مما يجعل مهمته سهلة وميسرة. ذلك بخلاف نظام الانتخاب بالقائمة الذي يشمل بعض الاجراءات الصعبة بسبب كبر واتساع الدائرة الانتخابية مما يصعب من مهمة الناخب في اختيار مرشحي الدائرة^(٢).

٢ - يستطيع الناخب في نظام الانتخاب الفردي معرفة السيرة الذاتية لكل مرشح والحكم عليه في صوته الانتخابي مما يجعله قادراً على اختيار الأمثل ليكون نائباً عنه. بعكس نظام الانتخاب بالقائمة الذي يستغل أحياناً لخداع الناخبين بوضع اسم شخص بارز على رأس القائمة التي قد تتضمن أشخاصاً قليلي الكفاءة ومتواضعي السمعة، مما يؤدي الى تمرير القائمة على الناخبين.

٣ - الانتخاب الفردي يزيد من حرية الناخب ويقلل من سيطرة الاحزاب السياسية على ارادة الناخبين وتوجيهها لانتخاب الاشخاص الذين تريدهم الاحزاب وليس الاشخاص الذين يريدتهم المجتمع ويحتاج لخبراتهم وكفاءاتهم.

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢١.

(٢) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 479.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٧.

٤ - يحقق الانتخاب الفردي المساواة بين الدوائر الانتخابية، لأن هذا النظام يقوم على توزيع الدولة الى دوائر صغيرة لكل دائرة نائب واحد فقط. وغالباً يكون تقسيم الدوائر بشكل متساو، هذه المساواة قد لا تحقق في نظام الانتخاب بالقائمة نظراً لاتساع الدوائر الانتخابية وتعدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة وامكانية التلاعب في ذلك.

٥ - نظام الانتخاب الفردي يوفر فرصاً للحزب الصغيرة والاقليات بالحصول على مقاعد نيابية في بعض الدوائر الانتخابية. أما نظام الانتخاب بالقائمة المطبق في الدوائر الانتخابية الواسعة فإنه لا يوفر تلك الفرص^(١).

حجج ومبررات الانتخاب بالقائمة :

١ - إن كبر دائرة الانتخاب المصاحب لنظام الانتخاب بالقائمة يحرر النواب من ناخبينهم ويذيب العلاقات الشخصية بين النواب وناخبينهم، مما يجعل الانتخاب يقوم على برامج وخطط وسياسات وليس على علاقات شخصية فردية.

٢ - ان تحرير النواب من ضغوط ناخبينهم في الانتخاب بالقائمة يمكن النواب من الاهتمام بالشؤون الوطنية التي تهم ابناء الوطن بشكل عام، والابتعاد عن المسائل المحلية الضيقة التي تضعف من مستوى المجلس النيابي وتجعله حلبة صراع بين ممثلي الدوائر الانتخابية الصغيرة.

٣ - الانتخاب بالقائمة يجنب المجتمع وسائل تشويه الانتخابات كالضغط على الناخبين او المرشحين والرشوة، وتدخل الادارة في الانتخاب. فقد قيل بأنه "من السهل تسميم كوب ماء، ولكن من الصعب تسميم نهر بأكمله"^(٢).

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 479. (١)

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٨.

الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٧.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩١.

(٢) نقلاً عن الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٢. أنظر أيضاً : Duverger, M.: (ouv.cit) p. 131.

السياسية (المرجع السابق) ص ٣٧٩. الدكتور ابراهيم شبيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣١.

٤ - يزيد الانتخاب بالقائمة من اهتمام المواطنين بالشؤون العامة، مما يضاعف من أعداد الأصوات الانتخابية والاقبال على ممارسة الانتخاب بسبب شعور الناخب بأنه لا يقتصر دوره على انتخاب نائب واحد فقط، وإنما يتعدى هذا الدور الى انتخاب عدد من النواب.

٥ - الانتخاب بالقائمة يجعل التنافس بين افكار وبرامج ومبادئ وليس صراعاً بين اشخاص^(١).

مما تقدم من مزايا وعيوب لكل من النظامين يتبين لنا أنه من الممكن للدول التردد بالأخذ في أي منهما مثلما ذهب اليه فرنسا، حيث اخذت عام ١٨٥٧ بنظام الانتخاب بالقائمة، ثم عدلت عن ذلك وأخذت بنظام الانتخاب الفردي عام ١٨٨٩، ثم عادت الى نظام القائمة عام ١٩١٩ ثم عدلت عن ذلك وأخذت بنظام الانتخاب الفردي عام ١٩٢٧، ثم عادت الى نظام الانتخاب بالقائمة عام ١٩٤٦.

أما الدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨ فقد بين أن انتخاب نواب الجمعية الوطنية يجري بالانتخاب العام المباشر، أما انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ فيتم بالانتخاب غير المباشر دون أن يحدد أن يكون الانتخاب فردياً او بالقائمة تاركاً ذلك لقانون الانتخاب^(٢).

أما في الاردن فقد كان النظام الانتخابي المطبق هو الاقرب لنظام القائمة ولكنها قائمة مفتوحة شبيهة بنظام التصويت الانتقالي Systeme du vote preferentiel الذي اشار اليه الفقيهان جان جكول واندرية هوريو في مؤلفهما (القانون الدستوري والنظم السياسية)^(٣). الا ان الصورة تغيرت في الأيام الأخيرة عندما قرر المشرع صوتاً واحداً لكل ناخب، حيث جاء في الفقرة (ب) من المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل ما يلي :

(١) Barthelemy et DuezL. Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 479.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩١.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٢٨.

(٢) Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et inst. politiques (ouv.cit) p. 245.

(٣) Gicquel et Hauriou : Droit constitutionnel et inst. politiques (ouv.cit) p. 245.

ب - على الناخب أن يكتب اسم المرشح (كانت أسماء المرشحين قبل التعديل الأخير الذي تم عام ١٩٩٣) الذي يرغب في انتخابه على ورقة الاقتراع التي تسلمها من رئيس هيئة الاقتراع ويعود لصندوق الاقتراع ليضعها فيه^(١).

والحقيقة ان هذا التعديل الذي جرى على المادة (٤٦) من قانون الانتخاب لمجلس النواب، جعل الانتخاب انتخاباً فردياً One man one vote رغم أنه لم يساير ما جرت عليه الأنظمة الدستورية من جعل الانتخاب الفردي مقترناً بتقسيم الدولة الى دوائر بعدد مقاعد البرلمان، بحيث يخصص لكل دائرة نائب واحد. فبالرغم من أخذنا بالصوت الواحد، الا أن الدولة قسمت الى عشرين دائرة انتخابية غير متساوية في عدد المقاعد البرلمانية المخصصة لكل دائرة^(٢).

وقد أخذت سوريا ومصر بنظام القائمة مع حرية الناخبين في تشكيل القوائم، وهو نظام قريب الى حد كبير مع ما كان مأخوذاً في الاردن حتى عام ١٩٩٣ - أي قبل الأخذ بنظام الصوت الواحد^(٣).

(١) نشر هذا التعديل في ١٨/٨/١٩٩٣ في الجريدة الرسمية، عدد ٣٩١٧ بعد أن صدر القانون المؤقت رقم ١٥ لسنة ١٩٩٣.

(٢) كان قانون الانتخاب حتى عام ١٩٩٣ يأخذ بالانتخاب القريب من القائمة حيث قسمت الدول الى (٢٠) دائرة انتخابية وفقاً للجدول الملحق بذلك القانون، الذي خصص للدائرة الأولى في محافظة عمان ٣ مقاعد وللدائرة الثانية ثلاثة مقاعد وللدائرة الثالثة ٥ مقاعد وللدائرة الرابعة مقعدين وللدائرة الخامسة ٥ مقاعد وللدائرة السادسة ٣ مقاعد وكلها في محافظة عمان. أما محافظة اربد فقد خصص لها ١٩ مقعداً وزعت على مدينة اربد ولها ٩ مقاعد ولواء جرش مقعدان ولواء عجلون ولها ٣ مقاعد ولواء الرمثا وبني كنانة وله ٣ مقاعد ولواء الكورة وله مقعدان. أما محافظة البلقاء في دائرة واحدة ولها ٨ مقاعد ومحافظة الكرك ولها ٩ مقاعد ومعان ولها ٥ مقاعد والزرقاء ولها ٦ مقاعد والمفرق ولها ٣ مقاعد والطفيلة ولها ٣ مقاعد والبادية ولها ٦ مقاعد.

(٣) أخذت مصر بنظام الانتخاب الفردي حتى اقرار مبدأ بمشاركة العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ ثم عدل عن ذلك الى نظام الانتخاب بالقائمة صراحة بمقتضى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ في شأن مجلس الشعب. ثم العودة الى نظام الترشيح الفردي والترشيح بالقائمة بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٨ وما بعدها.

والواقع ان المزايا التي يتمتع بها كل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة والانتقادات التي وجهت الى كل منهما تلزمتنا تبني احدهما او ترك الآخر بصورة مجردة. ذلك أن الموضوع يختلف من دولة الى أخرى ومن نظام سياسي الى آخر، أخذين بعين الاعتبار المستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي لمواطني كل دولة والعمق الديمقراطي والتنظيم الحزبي فيها. الا انه من ناحية عملية فقد أصبح نظام الانتخاب بالقائمة مرتبطاً إلى حد كبير بنظام التمثيل النسبي ونظام الانتخاب الفردي بنظام الأغلبية^(١).

ثالثاً - نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي :

نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي هما نظامان يتعلقان بنتيجة الانتخاب وليس بإجراء التصويت. وبالتالي فأيهما يطبق فانه سيؤثر في كيفية توزيع المقاعد على المرشحين .

ولتوضيح معنى وأثر كل من النظامين على العملية الانتخابية والحياة النيابية، فإننا سنبين كل نظام على حده .

١ - نظام الأغلبية Le scrutin majoritaire

يقصد بنظام الأغلبية " أن يفوز المرشح أو المرشحون الذين حصلوا على أغلبية الأصوات في الدائرة الانتخابية. أما من يليهم من المرشحين في الترتيب ففاشلون. لذلك فإن نظام الأغلبية جائز في ظل نظام الانتخاب الفردي وجائز في ظل نظام الانتخاب بالقائمة. فاذا كان الانتخاب فردياً، فاز المرشح الذي حصل على أكثر الأصوات، أما اذا كان الانتخاب بالقائمة، فإن نظام الأغلبية يؤدي الى فوز القائمة التي حصلت على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية^(٢).

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p. 481. (١)

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣١.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٨٤.

الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١١٣.

Gicquel et Hauriou : Droit constituionnel et instituions politiques (ouv.cit) p. 245. (٢)

Duverger, M.: Instituions politiques et droit constituionnel (ouv.cit) p. 130.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٣.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣١.

ويأخذ نظام الأغلبية إحدى صورتين رئيسيتين هما :

- نظام الأغلبية المطلقة *La majorite absolue*

- نظام الأغلبية النسبية أو البسيطة *La majorite simple (relative)*

نظام الأغلبية المطلقة

نظام الأغلبية المطلقة يعني ان يشترط لفوز المرشح (أو المرشحين في القائمة) الحصول على أكثر من نصف عدد أصوات الناخبين الصحيحة التي اشتركت في الانتخاب، أو كما هو متعارف عليه الحصول على نصف الاصوات التي اشتركت في الانتخاب زائد صوت واحد (٥٠٪ + ١) (١). وبناء عليه يفترض نظام الأغلبية المطلقة، أن يحصل المرشح الفائز على اصوات تزيد في مجموعها على مجموع الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين الاخرين مجتمعين (٢).

أما اذا لم يحصل أحد المرشحين (أو القائمة) على الأغلبية المطلقة للاصوات المعطاة، فانه يجب اعادة الانتخاب. ولذلك يسمى نظام الأغلبية المطلقة احياناً بنظام الأغلبية على جولتين *deux tour* (٣).

وفي الجولة الثانية قد سمح القانون اشترك جميع المرشحين وقد يكفي بالاعادة بين المرشح الاول والمرشح الثاني اللذين فازا باكثرية الاصوات في الجولة الاولى. وفي

(١) اننا نؤيد الاستاذ الدكتور محمود عاطف البنا فيما يذهب اليه من تفسير معنى الأغلبية المطلقة رياضياً ولغوياً. حيث يقول " أن كثيراً ما يقال ان نظام الأغلبية المطلقة يتطلب للنجاح الحصول على نصف عدد الاصوات + ١ . والواقع ان هذا القول لا يكون صحيحاً الا اذا كان عدد الاصوات الصحيحة زوجياً (١٠٠ صوت مثلاً ان يلزم للفوز ٥١ صوتاً) واما اذا كان العدد فردياً فانه يكفي للنجاح الحصول على نصف عدد الاصوات الصحيحة + ١/٢ (لنفرض ان عدد الاصوات ١٠١، فالنصف هو ٥٠ ١/٢ ويلزم ٥١ صوتاً). فالادق اذن ان يقال في الحالتين. انه يتم الحصول على أكثر من نصف عدد الاصوات الصحيحة المعطاة".

Barthelemy et Duez : *Traite de droit constitutionnel (ouv.cit)* p. 353. (٢)

الدكتور محسن خليل : *النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)* ص ١٩٣.

(٣) الدكتور كمال الغالي : *مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)* ص ٢٣٧.

Gicquel et Hauriou : *Droit constituionnel et instituions politiques (ouv.cit)* p. 246.

أغلب الاحوال لا يشترط في انتخابات الجولة الثانية حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة للاصوات، وانما يكفي للفوز بالانتخاب حصول أحد المرشحين على أكثرية الاصوات المعطاة^(١).

نظام الأغلبية النسبية او البسيطة

أما نظام الأغلبية النسبية او البسيطة *La majorite relative ou simple* او كما يسمى احياناً (بنظام أكثرية الاصوات *Systeme de la pluralite des voix*) فانه يعني ان المرشح الفائز هو الذي حصل على اكثر الاصوات بغض النظر عن مجموع الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين.

فلو كان هناك دائرة انتخابية عدد الناخبين الذين ادلوا باصواتهم (٥٠٠٠) ناخب. حصل المرشح الاول على (١٥٠٠) صوت، والمرشح الثاني على (١٠٠٠) صوت والمرشح الثالث على (٩٠٠) صوت والرابع على (٨٠٠) والمرشح الخامس على (٨٠٠) صوت. فان المرشح الاول هو الذي يفوز في مقعد تلك الدائرة على الرغم من ان بقية المرشحين الآخرين مجتمعين حصلوا على أكثر من نصف عدد الاصوات.

أما اذا افترضنا ان لتلك الدائرة اربعة مقاعد وان الانتخاب فيها يجري على اساس القائمة، فان القائمة المقدمة من الحزب الاول هي التي تفوز بالمقاعد الاربعة. أما بقية الأحزاب الاخرى فلن تحصل على أي مقعد.

ونظراً لبساطة طريقة تحديد الفائز، فاننا لا نتخيل اعادة الانتخاب بسبب حسم النتيجة من الجولة الأولى. ولذلك يسمى هذا النظام بنظام الجولة الأولى *Le systeme majoritaire a un tour*^(٢).

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٣.

(٢) Gicquel et Hauriou (ouv.cit) p. 245.

Duverger, M. (ouv.cit) p. 130.

الدكتور كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ٦٣٦.

الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٣١٥.

ويجب أن نذكر هنا أن نظام الاغلبية بصورتيه الاغلبية المطلقة والاغلبية النسبية يكفل فقط فوز من حصل على اغلبية الاصوات دون اقامة اي وزن للاصوات الاخرى سواء كانت فردية او حزبية، مما يجعل الفائز دائماً يحصل على كل المقاعد استناداً الى قاعدة الفائز يكسب الكل (1) The winner takes all.

ويربط الفقه الدستوري غالباً بين نظام الاغلبية وبين نظام الثنائية الحزبية Two party system. حيث نجد ان الانظمة السياسية التي تسود فيها الثنائية الحزبية (الحزبان الكبيران) تأخذ بنظام الاغلبية وفي اغلب الاحيان الاغلبية البسيطة (على درجة واحدة) (2).

فنظام الحزبين الكبيرين في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية يمثل نموذجاً واضحاً للثنائية الحزبية من ناحية، وعلاقتها بنظام الانتخاب الفردي The single member district المقترن بنظام الاغلبية البسيطة من ناحية اخرى (3).

وإذا كان نظام الاغلبية بصورتيه المطلقة والنسبية يعطي الفائز كافة المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، دون اعتداد بما حصل عليه الاخرون من اصوات، فانه يؤدي الى ظلم الاقليات التي لا تتمكن في اغلب الاحيان من الفوز بالاغلبية وانما كل ما تستطيع تحقيقه هو الحصول على نسبة بسيطة من الاصوات.

وقد اخذ الاردن بكافة قوانين الانتخاب لمجلس النواب بنظام الاغلبية النسبية، حيث اعتبر الفائز في الانتخاب المرشح الذي نال العدد الاكبر من اصوات المقتربين، وإذا تساوى بين اثنين او اكثر من المرشحين بمقعد واحد فيعاد الانتخاب بينهما او بينهم.

(1) Perwitt and verba : Anintroduction to American Government (op.cit) p. 226.

(2) Duverger, M.: Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Paris 1973. p. 248.

Guim, John : Theories of electoral systems. Midwest Journal of Political Science. 1958.No2. p. 57.

الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٥٧٨. الدكتور الشافعي ابو راس : التنظيمات السياسية الشعبية. عالم الكتب. القاهرة ١٩٧٤. ص ٢٣٨.

(3) لمزيد من التفصيل راجع مؤلفنا : الاحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة. جامعة مؤتة ١٩٩٤، ص ٤٣٩.

٢ - نظام التمثيل النسبي La representation proportionnelle

يعد نظام التمثيل النسبي الانسب لتمثيل الاقليات والاحزاب الصغيرة في المجالس النيابية، لماذا...؟ لأن المقاعد النيابية في كل دائرة توزع على الاحزاب بنسبة عدد اصوات الناخبين التي تحصل عليها قائمة كل حزب. ولذلك فإن هذا النظام يفترض اساساً الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، لأن هذا النظام وحده الذي يسمح بتوزيع المقاعد بين الاغلبية والاقليات. ونظام القائمة يفترض تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية كبيرة^(١).

فاذا فرضنا ان دائرة انتخابية معينة مخصص لها خمسة عشر مقعداً، وان قائمة الحزب (ا) حصلت على ٥٠٠٠ صوت وقائمة الحزب (ب) حصلت على ٤٠٠٠ صوت، وقائمة الحزب (ج) حصلت على ٣٠٠٠ صوت والحزب (د) حصل على ٢٠٠٠ والحزب (هـ) حصل على ١٠٠٠ صوت. فان المقاعد الخمسة عشر توزع بنسبة ٥ : ٤ : ٣ : ٢ : ١ . فيفوز الحزب (ا) بخمسة مقاعد والحزب (ب) باربعة مقاعد والحزب (ج) بثلاثة مقاعد والحزب (د) بمقعدين والحزب (هـ) بمقعد واحد. أما لو أخذنا بنظام الاغلبية فإن الحزب (ا) هو الذي يفوز بالمقاعد الخمسة عشر كلها.

مما سبق يتبين لنا ان نظام التمثيل النسبي يضمن للأحزاب السياسية الصغيرة الوصول الى البرلمان وحصولها على بعض المقاعد فيه.

ويطبق نظام التمثيل النسبي في صور متعددة اهمها : نظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة (Lists bloquées) حيث يختار الناخب احدى القوائم دون تغيير او تعديل فيها، ونظام التمثيل النسبي مع امكانية المزج بين القوائم (Panachage) حيث يجوز للناخب تشكيل قائمة من اسماء المرشحين الذين يختارهم من عدة قوائم، دون التقيد بأي قائمة.

(١) Duverger, M.: Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit) p. 132.

Gicquel et Hauriou : Droit cons. et Inst. politiques (ouv.cit) p. 240.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٥.

وتأخذ الدول التي تطبق نظام الانتخاب النسبي بطرق مختلفة لتحديد نتيجة الانتخابات والقوائم الفائزة فيها (١).

فحيث يؤخذ بنظام القوائم المغلقة، يكون تحديد القائمة الفائزة سهلاً ويسيراً، لأن مرشحي كل قائمة يحصلون على نفس العدد من الاصوات، بعكس نظام المزج بين القوائم، حيث يكون تحديد القائمة الفائزة أكثر صعوبة وتعقيداً، لأن النتيجة لا تحدد الا بعد جمع الاصوات لكل مرشح واعادة جمعها مرة أخرى ضمن كل قائمة على حدة كما طرحت للانتخاب (٢).

ورغم ما يذهب اليه البعض من التشكيك في العلاقة بين نظام التمثيل النسبي وظاهرة الاحزاب المتعددة (٣)، فاننا نؤكد تماماً بوجود علاقة وثيقة تربط بين هذين النظامين. ولذلك نقول بوضوح بأن نظام التمثيل النسبي خاصة اذا طبق مع نظام القوائم المغلقة فإنه يؤدي الى وجود احزاب سياسية متعددة على الساحة السياسية . Multiparty Systeme

وتفسير ذلك أن كل حزب مهما كان ضعيفاً فإنه يكون واثقاً من انه سيمثل في البرلمان فيتشبث بفكرتي عدالة التمثيل Over Repersented وعدم الاستقطاب . Depolarisation

وفكرة عدالة التمثيل تعني أنه عندما يضمن كل حزب الحصول على مجموع من المقاعد البرلمانية تتناسب مع ما يحصل عليه من اصوات، فإنه يتمسك بوجوده وعدم الاندماج في حزب آخر (٤).

(١) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.

الدكتور ابراهيم شيجا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٧.

(٢) Hermans, F.: The dynamics of proportional representation in the comparative politics, NewYork. 1963. p. 269.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٥.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩١.

(٣) Pier, R.: French politics and political instituions. N.Y. 1968. p. 408.

(٤) نفضل اطلاق تعبير عدالة التمثيل على اصطلاح زيادة التمثيل، لأن ذلك أقرب للمعنى.

أما فكرة عدم الاستقطاب فهو نتيجة لعدم خشية الناخب من ضياع صوته حتى ولو أعطاه لحزب صغير، لانه يتوقع تمثيل ذلك الحزب في البرلمان وحصوله على عدد معين من المقاعد يتناسب مع الاصوات التي حصل عليها، مما يزيد من نشاط الاحزاب الصغيرة ويضمن بقاء التعدد (١). بل وأكثر من ذلك ذهب البعض الى أنه في ظل نظام تتعدد فيه الاحزاب ويطبق فيه نظام التمثيل النسبي، فإن خير وسيلة لاحتلال مقعد في البرلمان هو البحث عن حزب صغير أو ناشئ، لأنه كما يقال أن الأحزاب الكبيرة عادة ما تكون كاملة العدد (٢).

ويزداد عدد الاحزاب السياسية في ظل نظام الانتخاب النسبي، اما بانقسام أحزاب قائمة الى مجموعات مستقلة تعتبر كل واحدة منها نفسها فيما بعد حزباً أصلياً ومستقلاً، او بظهور أحزاب جديدة بايديولوجيات او برامج مستقلة اساساً عن الاحزاب القائمة. ولعل الظاهرة الثانية هي الاكثر انتشاراً في الانظمة السياسية المعاصرة (٣).

ومن الدول التي اخذت بنظام التمثيل النسبي وتعددت فيها الاحزاب : بولندا ٢٩ حزباً وايطاليا ١٥ حزباً واسرائيل ١٢ حزباً والسويد ٧ أحزاب والمانيا ٦ أحزاب وايرلندا ٦ أحزاب واليابان ٦ أحزاب والهند ١٦ حزباً.

(١) Duverger, M.: Les partis politiques (ouv.cit) p. 280.

الدكتور الشافعي أبو راس : التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٢٦٧.

الدكتور نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٤.

(٢) (في ظل الانتخابات البرلمانية) مقال منشور في جريدة هارتس الاسرائيلية. نشرته بالعربية جريدة القدس في عددها ٤٢٣٦ بتاريخ ٢٧/٢/١٩٨١.

(٢) فمثلاً كانت النرويج قد أخذت بنظام الانتخاب النسبي عام ١٩٢١ فظهر حزبان جديان هما . الحزب الديمقراطي والرايكيالي، والحزب الاشتراكي، ثم تلاهما في الظهور الحزب الشيوعي عام ١٩٢٤ ثم الحزب الليبرالي عام ١٩٢٧ ثم الحزب المسيحي الديمقراطي. وهي نفس الظاهرة التي رأيناها في هولندا عندما تبنت نظام التمثيل النسبي عام ١٩١٨ حيث قامت فيها عشرة أحزاب جديدة. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة (المرجع السابق) ص ٣١٤.

هذا ولم تأخذ قوانين الانتخاب في الدول العربية بنظام التمثيل النسبي - باستثناء جمهورية مصر العربية حديثاً - اما انتشار هذا النظام عالمياً، فقد أخذت به مجموعة من الدول الاوروبية والامريكية والاسيوية، مثل بلجيكا والنرويج والسويد وفنلندا والدنمارك وسويسرا واليونان واسبانيا والمانيا وايطاليا وفنزويلا وتركيا وسيرالانكا واسرائيل. أما فرنسا فقد تأرجحت بين نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي في ظل أنظمتها الانتخابية المختلفة الى ان عدلت عنه في دستور ١٩٥٨^(١).

تقدير نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي :

اذا كانت أغلب الدول قد أخذت بنظام الاغلبية في وقت مبكر، فإن ذلك يعني ان هذا النظام كان يمثل في نظر واضعي دساتيرها وقوانينها النظام الأمثل والأنسب، وان عدول بعض هذه الدول عن ذلك النظام وأخذ البعض الآخر مباشرة بنظام التمثيل النسبي، فإن ذلك يعني أيضاً ان لكل من النظامين مزاياه ومساوئه.

مزايا نظام الاغلبية ومساوئه :

لقد قيل بأن أهم ما يمتاز به نظام الاغلبية هو البساطة والوضوح والقدرة على تكوين اغلبية برلمانية متماسكة وقوية تتمكن من تشكيل حكومة متجانسة تضي على نظام الحكم ثباتاً واستقراراً.

إلا أن نظام الاغلبية تعرض لعدة انتقادات منها أنه يؤدي الى استبداد البرلمانات واضعاف المعارضة وظلم الاقليات، ومن ثم افساد النظام النيابي.

ويأتى استبداد البرلمان من خلال عدم وجود معارضة متوازنة له بسبب كثرة المقاعد التي يحصدها حزب الاغلبية في البرلمان بفضل نظام الاغلبية. مما يجعل العملية

(١) أخذت مصر بنظام التمثيل النسبي مع القائمة في التعديلات الاخيرة التي تمت بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، الا ان احكام المحكمة الدستورية العليا قد دفعت بالمشروع الى التنازل من تبني نظام القائمة وحده وادخل معه الترشيح الفردي. لمزيد من التفصيل راجع العميد سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٨.

التشريعية حكراً على الحزب القوي الذي يعبر نظرياً عن ارادة الأمة وتقرير مصيرها دون حساب لرأي المعارضة او الاقلية.

ولأن النظام النيابي يفترض في البرلمان أن يكون مرآه صادقة للرأي العام بكافة أيدولوجياته واتجاهاته، فقد وجد بعض الفقه بأن نظام الاغلبية لا يوقع الظلم على الاحزاب السياسية الصغيرة فقط، بل إنه يفسد النظام النيابي ككل^(١).

مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه :

يعد نظام التمثيل النسبي من أكثر أنظمة الانتخاب التي تناولتها أقلام الفكر القانوني والسياسي بالتعريف والتحليل وكيفية حساب النتائج وعلاقته بالتعددية الحزبية والنظام السياسي. ومن الجوانب التي لم تهملها الدراسات المتخصصة هي مزايا ومساوئ نظام التمثيل النسبي.

مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه :

- يُعدُّ نظام التمثيل النسبي من أكثر الأنظمة الانتخابية قرباً و اتفاقاً مع الديمقراطية، لأنه يسمح بتمثيل كافة شرائح الشعب واتجاهاته وأحزابه ويمكنها من الوصول الى البرلمان، وكسب المقاعد النيابية التي تتناسب في عددها مع الأصوات التي حصلت عليها. ولذلك فقد قيل بأن نظام التمثيل النسبي هو الأكثر عدالة من غيره من الأنظمة خاصة نظام الاغلبية، لأنه يضمن لكل حزب عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخاب.

- كما أنّ نظام التمثيل النسبي يؤدي الى الحيلولة دون استبداد البرلمان، وذلك لوجود معارضة قوية تمثلها الاحزاب الأخرى المتعددة التي يؤهلها نظام التمثيل النسبي للوصول الى هذه البرلمان.

- كذلك فإن نظام التمثيل النسبي يحافظ على وجود الأحزاب السياسية القائمة، بل

(١) Barthelemy et Duez : Traite de droit constitutionnel (ouv.cit) p. 345.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٩.

ويؤدي الى زيادتها احياناً، بسبب شعور كل حزب بأنه قادر على تمثيل اصوات الناخبين والوصول الى البرلمان. وزيادة الاحزاب بايجابياتها يؤدي الى ترسيخ مفهوم التنافس السياسي المنظم والمشروع وتجنب نشوء بعض التنظيمات السياسية غير المشروعة.

- وأخيراً قيل في نظام التمثيل النسبي بأنه يشجع الناخبين على ممارسة حقوقهم الانتخابية والحرص على الادلاء باصواتهم، لأنهم يشعرون بعدالة هذا النظام وتقديره لكل صوت انتخابي^(١).

ولكن وبالرغم من هذه المزايا التي يتمتع بها نظام التمثيل النسبي حسبما يراها ويقدرها أنصار هذا النظام، فإن له مساوئ متعددة بينها أنصار نظام الأغلبية من خلال عدة انتقادات وجهت الى نظام التمثيل النسبي أهمها :

- إن أول ما نسب الى نظام التمثيل النسبي من مساوئ وما وجه اليه من انتقادات هو أنه نظام معقد سواء في اجراءات العملية الانتخابية، أو في تحديد وفرز الأصوات وعلان النتيجة. مما يضعف من مبادئ وضمانات سلامة الانتخاب ودقة نتائجه، ويعرضه للتزييف والتزوير.

ولكن أهم الانتقادات التي وجهت الى نظام التمثيل النسبي هو أنه يؤدي الى تعدد الاحزاب السياسية وكثرتها^(٢). هذا التعدد المرتبط بنظام التمثيل النسبي يؤدي الى صعوبة تحقيق أي حزب لأغلبية برلمانية قادرة على تشكيل حكومة ثابتة ومستقرة.

(١) Barthelemy et Duez (ouv.cit) p. 355.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٧.

الدكتور ابراهيم شيحا : الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٨.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٠.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٩٣.

(٢) المعنى العام للتعدد الحزبي هو الحرية الحزبية. وهذا يعني ان يمنح أي تجمع ولو بشروط معينة الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة ضمن إطار سيادة مفهوم التنافس السياسي، بهدف الوصول الى السلطة او المشاركة فيها.

اما المعنى الدقيق والخاص للتعدد الحزبي، فهو الذي يشير الى وجود ثلاثة احزاب فاكثر، كل منها قادر على المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت ودائم يكسبها قوة واستقراراً، ويميزها عن غيرها من التجمعات المائعة وغير الثابتة. وانظر :

Gum, Jhon : Theories et electoral systems (ouv.cit) p. 359.

الدكتور حامد ربيع : علم النظرية السياسية. القاهرة ١٩٨٠ ، ص ٣١٤.

الحكومة الائتلافية

يؤدي نظام التمثيل النسبي الى تعدد الاحزاب، واذا تعددت الاحزاب فانه يصعب على اي منها تحقيق اغلبية برلمانية قوية تمكنه من تشكيل وزارة متجانسة قادرة على تحمل تيارات النقد والاسئلة والاستجابات والتصدي لاي اقتراح بطرح الثقة بوزارته.

لذلك فإن الاحزاب في حالة التعدد الحزبي تسعى الى اقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم حزب قوي، ليتمكن من تشكيل حكومة توزع فيها الحقائق الوزارية على اعضاء احزاب هذا الائتلاف، بحيث يعطى كل حزب عدداً معيناً من الوزارات يتناسب مع اهمية التي تقاس بعدد المقاعد التي احرزها في البرلمان.

ولعل أهم ما تتصف به الحكومات الائتلافية هي أنها مصدر ضعف وطني لأنها تتمكن في كثير من الاحوال من اتخاذ القرارات السياسية المصرية بسبب المجاملة السياسية التي يضطر الحزب الكبير الى تبنيها في علاقته مع بقية الاحزاب المشتركة معه في الوزارة والتي تلجأ في أغلب الاحوال الى المساومات النفعية الخاصة دون مبدأ او مصلحة وطنية (١). ولذلك فاننا نرى في هذه الحالة سيطرته لبعض الاحزاب الصغيرة على الائتلاف الحكومي، الا اذا قرر الحزب الكبير عدم الاستسلام ولو أدى بالائتلاف الى الانهيار، وسقوط الحكومة بسبب فقدانها للأغلبية المطلوبة في البرلمان وحجب الثقة عنها.

(١) ولذلك فإن المساومات النفعية التي تلجأ اليها الاحزاب الصغيرة قبل تشكيل الائتلاف الحكومي تجعل من تشكيل الحكومة سلوكاً سياسياً لا مبدأ له.

Long, devious coalition bargaining has given the process of forming a cabinet a color of unprincipled political behaviour.

ولمزيد من التفصيل راجع : الدكتور عبد الحميد متولي : نظام الحكم في اسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

عدم الاستقرار الوزاري

إن علاقة نظام التمثيل النسبي بالمبدأ الديمقراطي وما يترتب على ذلك من نشوء للأحزاب السياسية المتعددة، يعكس بشكل حقيقي كافة اتجاهات الرأي العام ويؤكد مشاركة الشعب في الحياة السياسية أكثر من غيره من الأنظمة الانتخابية^(١).

ومع ذلك فإننا نرى أن نظام التمثيل النسبي وما يترتب من تعدد حزبي في ظل نظام برلماني (ثنائي الجهاز التنفيذي) قد تعرض إلى انتقاد شديد خاص بطبيعة الحكومة ومدى استقرارها^(٢).

ففي ظل النظام البرلماني المتعدد الأحزاب يصعب على أي حزب الحصول على الأغلبية المطلقة للمقاعد النيابية في البرلمان، مما يؤدي إلى ضرورة تشكيل وزارة ائتلافية مع ما يصاحبها من تعقيدات وتوزيع للمسؤوليات وعدم استقرار وزاري بسبب اختلاف مصالح الأحزاب ومساوماتها النفعية المستمرة حتى ولو على حساب المصلحة العامة أحياناً مما يجعل هذه الوزارات والحكومات ضعيفة وعرضة للاهتزاز والانهار^(٣).

وظاهرة عدم الاستقرار الوزاري ليست ظاهرة سيئة لذاتها فحسب، بل للنتائج التي تترتب على ذلك من الناحيتين الإدارية والسياسية.

فمن الناحية الإدارية يؤدي عدم الاستقرار الوزاري بالوزير - وهو الرئيس الإداري الأعلى بوزارته - إلى ترك وزارته في وقت مبكر قبل أن تتاح له الفترة الزمنية القصيرة الفرصة الكافية للاطلاع على أهم المسائل والأمور العامة وتنفيذ السياسة

(١) Ranney, Austin : The governing of men. Forthedition. The Dryden Press. Illinois.1975. (١) p. 269.

(٢) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٧.

(٣) وقد بدت هذه الظاهرة بوضوح في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم الا شهوراً معدودة، وفي ايطاليا حتى ان بعض الوزارات لم تعمر اكثر من ٣٦ ساعة. لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٦٧.

الدكتور عبدالحميد متولي : أزمة الأنظمة الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٤٧.

العامّة للحكومة، مما يؤدي الى خلل في العمل الاداري، وتكبيد الخزانة العامة كثيراً من النفقات على مشروعات قد لا تتم بسبب تغيير الحكومة وعدم موافقتها على سياسة الحكومة السابقة^(١).

ومن الناحية السياسية، فان عدم الاستقرار الوزاري وتغيير الحكومات بشكل سريع يؤدي الى فقدان الوزراء للشعور بالمسؤولية وعدم التفاني في العطاء والعمل، خاصة وان تغيير الحكومة يعفي الوزير من المسؤولية السياسية عن تصرفاته في الحكومة المستقيلة، حتى ولو اشترك في الحكومة الجديدة^(٢). ناهيك عن وضع رئيس الوزراء السيء الذي يعيش باستمرار هاجس الرغبة في المحافظة على بقاء حكومته واستمرارها اكثر من اهتمامه بادارة شؤون البلاد، مما يوسّع من ميدان الانحراف والمجاملة والفساد السياسي والاداري^(٣).

... من كل ما تقدم فاننا نرى ان لكل من نظام التمثيل النسبي ونظام الاغلبية مزايا ومساوئ، ولكن المفاضلة العملية بينهما لا تقوم على اعتبارات ونظريات فقهية مجردة، وانما يجب ان تأخذ بالاعتبار ظروف كل دولة على حدة.

فالانظمة السياسية التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي وتعدد فيها الاحزاب السياسية، تحتاج الى نظام انتخابي قادر على افراز اغلبية برلمانية قوية وتكوين حكومة متجانسة مستقرة مثل نظام الاغلبية.

أما الانظمة السياسية التي ترغب في تشجيع الاحزاب السياسية وتعددتها، وإتاحة الفرصة لأكبر عدد منها البقاء على الساحة السياسية وتمثيل كافة الشرائح والاقليات والوصول الى البرلمان، فإنها تحتاج الى الأخذ بنظام التمثيل النسبي.

(١) مثل ذلك ما حدث في بناء حصون ماجينو بفرنسا التي كلفت الحكومة الفرنسية اكثر من الف مليون من الفرنكات قبل الحرب العالمية الثانية دون اتمامها او الاستفادة منها.

Baradat, Leon : Political ideologies (op.cit) p. 136.

الدكتور الشافعي ابو راس : التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٦٩.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي : أزمة الانظمة الديمقراطية (المرجع السابق) ص ٤٧.

Ranny, A.: The governing of men (op.cit) p. 271.

(٣) الدكتور وحيد رافت والدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٨٣.

ولكننا في النهاية نقول : اذا كان الاختيار ليس بين الانظمة الانتخابية بعضها مع بعض، وانما بين نظام انتخابي معين مهما كان، وبين مصلحة الوطن، فإن من واجبنا ان نردد ما يقوله الفقه في ذلك. من ان المصلحة الكبرى الجديرة بالاعتبار هي مصلحة الامة ذاتها (١). وان الديمقراطية ونظمها وأساليب تطبيقها ليست غاية في ذاتها، بقدر ما هي اسلوب للحكم يهدف الى خير الشعب، فاذا لم تحقق هذا الهدف، فلتسقط الديمقراطية (٢).

رابعاً - نظام تمثيل المصالح والمهن

ان نظام تمثيل المصالح والمهن ليس نظاماً جديداً او ظاهرة جديدة كما يبدو للبعض، ولكنه ظهر وطبق في كثير من الانظمة السياسية القديمة بأشكال مختلفة كانت في الغالب تقوم على تمييز بعض الفئات الشعبية والطبقات الاجتماعية.

فقد أخذت فرنسا قبل الثورة بتمثيل المصالح والطبقات عندما كان البرلمان فيها يضم ممثلين عن الاشراف ورجال الدين والعامه، حيث كانت كل طبقة تنتخب نوابها لتمثيلهم والدفاع عن مصالحهم في البرلمان. كما أخذت بمثل هذا النظام فيما بعد السويد حتى عام ١٨٦٦ حيث كان البرلمان السويدي يتكون من ممثلين عن الاشراف ورجال الدين وسكان المدن والفلاحين. وكذلك النمسا حيث كان البرلمان فيها يتكون من ممثلين عن خمس طبقات حتى عام ١٩٠٧ (٣).

اما في انجلترا فما زال مجلس اللوردات House of Lords يتكون من شخصيات الصف الاول في المجتمع ولا يدخله الا اولئك الذين يستوفون شروطاً معينة تتعلق بالنسب والآخرى بالثقافة والطبقة الاجتماعية.

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٤٠.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٢.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٣٢.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٧.

الدكتور عبدالغني عبدالله بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

هناك نظام شبيه بنظام المصالح والمهنة مطبق في الاردن على مستوى تشكيل مجلس الاعيان، حيث اعطى الدستور الاردني الملك الحق في تعيين اعضاء مجلس الاعيان بشرط ان يكونوا من احدى الطبقات التالية : رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده باعمالهم وخدماتهم للامة والوطن^(١).

وان كانت نشأة نظام تمثيل المصالح والمهنة قد وصفت بأنها نشأة طبقية، الا ان هذا النظام قد أخذ مع بداية هذا القرن اتجاهاً ديمقراطياً يختلف عن شكله القديم.

ففي مصر مثلاً ما زال نظامها الدستوري يقوم على اساس تمثيل العمال والفلاحين في جميع المجالس النيابية بخمسين بالمائة (٥٠٪) على الاقل، على الرغم من التطورات المختلفة التي تضمنتها قوانين الانتخاب المتعاقبة، والأخذ بالتعددية الحزبية ونظام التمثيل النسبي، وذلك شعوراً من المشرع بأن هذا المبدأ من مكتسبات الثورة. رغم تنبيه الفقه الى عدم انسجامه مع التعدد الحزبي^(٢).

هذا وقد يتخذ نظام تمثيل المصالح والمهنة في التطبيق احدى صورتين :

- الصورة الأولى، وهي ان يكون تمثيل المصالح والمهنة عن طريق قيام اصحاب المصلحة او المهنة بانتخاب ممثليهم في المجلس النيابي.

- الصورة الثانية، وهي التي تتحقق عن طريق نظام المجلسين، بحيث يكون احد المجلسين ممثلاً للرأي العام السياسي، ويكون المجلس الآخر ممثلاً للمصالح او المهنة والحرف.

(١) انظر المادة (٦٤) من الدستور الاردني.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر : الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٤٥٥.

تقدير نظام تمثيل المصالح والمهن :

ما من نظام الا وينسب اليه بعض المزايا وبعض الانتقادات انصار نظام تمثيل المصالح والمهن يبرزون اهم مزايا، ومعارضو هذا النظام ينتقدونه ويبرزون اهم مساوئه .

المزايا (١) :

اهم مزايا واجابيات نظام تمثيل المصالح والمهن كما يبديها انصاره هي :

١ - يكفل نظام تمثيل المصالح والمهن تمثيل الشعب تمثيلاً صحيحاً في البرلمان، مما يجعل من هذا النظام الممثل الحقيقي لافراد الشعب. فالدولة لا تتكون من جماعات سياسية فحسب وانما ايضاً من مصالح اقتصادية واجتماعية، ولذلك يجب ان تعطى هذه الجماعات الحق في تمثيل نفسها في البرلمانات.

٢ - يكفل هذا النظام وصول الكفاءات الى البرلمان واثرائه بالخبرات المختلفة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ان وجود المحامين والاطباء والمهندسين والتجار في البرلمان سيؤدي الى وجود مجلس فني متخصص قادر على الالمام بدقائق المسائل التي تعرض عليه.

٣ - ان الأخذ بنظام المصالح والمهن يجنب الشعب سيطرة الاحزاب السياسية ويخلصه من استبدادها.

المساوية والانتقادات :

أما أهم الانتقادات التي وجهت الى نظام تمثيل المصالح والمهن، وحملت من خلالها أهم مساوية هذا النظام فهي :

١ - لا يتطلب النظام النيابي البرلماني ان يكون البرلمان ممثلاً لكافة الطبقات والمصالح والمهن منفردة ومتميزة. فالنائب في النظام النيابي يجب ان يمثل الأمة بكاملها لا

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥١ .

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠ .

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٤٠٨ .

طبقة او طائفة او مهنة معينة، واجبه العمل لخدمة الصالح العام لا الصالح الخاص او طبقة او حرفة معينة. لذلك قيل بأن نظام المصالح والمهن يتعارض مع النظام النيابي البرلماني؛ لأن الاول بدلاً من ان يسعى لتحقيق الصالح العام يجعل همه الاول خدمة المصالح الخاصة حتى ولو تعارضت مع الصالح العام.

٢ - يؤدي نظام تمثيل المصالح والمهن الى التنافس والتناحر بين نواب وممثلي كل مهنة في البرلمان، مما يؤدي الى ضياع مفهوم المصلحة العامة بين التفسيرات المختلفة لمختلف الاتجاهات والانقسامات التي يخلقها هذا النظام.

٣ - نظام تمثيل المصالح والمهن لا يضمن اختيار الكفاءات لتمثيل مختلف فئات الشعب في البرلمان. لأن الاختيار هنا لا يستند في أغلب الاحوال الى عنصر الكفاءة والاخلاص، بقدر ما يستند الى عنصري العاطفة والعلاقة الشخصية. ولذلك فإن الرأي القائل بأن نظام تمثيل المصالح يؤدي الى دخول الكفاءات الى البرلمان يبقى ضعيفاً ومشكوكاً في صحته.

٤ - اذا كان نظام تمثيل المصالح والمهن سيخلص البلاد من سيطرة الاحزاب السياسية، ويجنب الشعب خطرها واستبدادها، فإنه يحل مكانها خطر واستبداد النقابات. هذا الخطر والاستبداد أشد وأعمق لأنه كما قيل اقرب مسافة من الأفراد^(١).

... والحقيقة ان مساوىء نظام تمثيل المصالح والمهن تفوق مزاياه. ولذلك فإننا نجد ان أغلب الدول الديمقراطية لم تأخذ بهذا النظام مكتفية بانشاء مجالس متخصصة ذات وظيفة استشارية تمد السلطات العامة في الدول بمختلف الاستشارات العلمية والفنية التي تساعد هذه السلطات على القيام بأعمالها المختلفة^(٢).

(١) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٢.

الدكتور ابراهيم شيجا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤١.

الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٤٦.

(٢) الدكتور عبدالحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ١٥٣.

الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٢.

خامساً - نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية :

ذهب أغلب الفقهاء الى تناول هذا الموضوع ضمن حديثهم عن نظام تمثيل المصالح والمهن والحرف، الا اننا أثرنا الحديث عن تمثيل الاقليات الدينية والعرقية تحت عنوان مستقل، لما لهذا النظام من وجود في بعض الدول حتى الآن، ومنها الاردن، رغم عدول أغلب النظم الدستورية والسياسية عن هذا النظام.

لقد ثار جدل فقهي واسع مصحوباً بنقاش شعبي ونزاع حزبي حول موضوع تمثيل الاقليات الدينية والعرقية *recialand religious minorities* بين مؤيد ومعارض، بين مدافع ومناهض. الا ان الاغلبية الراضية لمثل هذا النظام كان لها الانتصار والتأكيد الكثير على اغلب الدساتير والتشريعات الحديثة مما دفعها الى العدول الى ترك هذا النوع من التمثيل.

لقد جاء عدول التشريعات الحديثة عن نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية منسجماً ومتفقاً مع روح التسامح الديني، من ناحية، ومع انتشار وتعمق تيار العاطفة الوطنية، الذي طغى على الاعتبارات الدينية والعرقية، من ناحية أخرى. وهذا في نظر البعض اتجاه صحيح ومنطقي^(١).

إن فكرة تمثيل الاقليات السياسية تختلف عن فكرة تمثيل الاقليات الدينية او العرقية. فالاولى تخدم النظام النيابي، بينما الثانية تتعارض معه وتتناقض مع ركن اساسي من اركان النظام النيابي، الا وهو كون النائب يمثل الأمة جميعها.

ونظراً لمساوية نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية، فقد رفض المشرع الدستوري المصري الاخذ بتمثيل الاقليات الدينية، ابتداء من دستور ١٩٢٣ وحتى الآن. وبنفس الاتجاه سارت اغلب دساتير الدول العربية^(٢).

(١) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٤٤.
(٢) يذكر الفقه بعض هذه المساوية منها ان تمثيل الاقليات الدينية او العرقية (الجنسية) يتناقض ايضاً مع حرية الناخب في اختيار نوابه، وما يترتب على ذلك من خلافات ومنازعات دينية وعرقية تصل حد الاقتتال بين ابناء الأمة الواحدة، بل الشعب الواحد. الدكتور سليمان الطماوي (المرجع السابق) ص ٢٤٥.

لقد برز نظام تمثيل الاقليات الدينية والعرقية في كل من النظامين الدستوريين اللبناني والاردني.

ففي لبنان، تقرّر نظام التمثيل الطائفي الديني على نحو دستوري منذ نشأة الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، وحتى وقتنا الحاضر دون أن يتعرّض لها المشرع بالتعديل او الالغاء رغم تعديل كثير من مواد الدستور. بل واستمر التمثيل الطائفي في مختلف السلطات العامة للدولة حتى وقتنا الحاضر بل زاد واستفحل بعد ان أخذت به قوانين الانتخاب للمجالس النيابية المتعاقبة، وأكده أخيراً قانون الانتخاب لمجلس النواب اللبناني عام ١٩٦٠^(١).

فمجلس النواب اللبناني من عام ١٩٦٠ وحتى الآن يتكون من ٩٩ نائباً يتم انتخابهم على النحو التالي :

٢٠ مقعداً للسنة، ١٩ مقعداً للشيعية، 6 مقاعد للدروز، ٣٠ مقعداً للموارنة، و ٦ مقاعد للروم الكاثوليك، و ١١ مقعداً للروم الارثوذكس، و ٤ مقاعد للارمن الارثوذكس، ومقعداً واحداً للبروتستنت، ومقعداً واحداً للارمن الكاثوليك، ومقعد واحد للأقليات.

وفي مجال السلطة التنفيذية تترسخ الطائفية في تشكيل الوزارة واختيار رئيس الدولة.

فطبقاً لنص المادة (٩٥) من الدستور "تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة".

أما رئيس الدولة فإن اختياره مقيد بأن يكون من الطائفة المارونية ورئيس الوزراء من السنة. ورئيس مجلس النواب من الشيعة. وهذا الوضع الدستوري وإن لم يتقرر بنص دستوري صريح، الا ان العرف الدستوري قد خلقه وجعله قاعدة دستورية عرفية ثابتة في لبنان^(٢).

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري. الجزء الثاني. الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٧، ص ٢٢٦.

(٢) الدكتور أنور الخطيب : الدولة والنظم السياسية. تقديم الأستاذ شارل الحلو. دستور لبنان ١٩٧٠. المقدمة.

لقد استنكر الفقه وبعض السياسيين اللبنانيين الطائفية الدينية في لبنان قائلاً " إنه من العار ان يبقى التمثيل على اساس الطوائف في بلد كلبنان، حيث تعتبر الطائفية من الأمراض الاجتماعية الفتاكة، وحيث يجب جعل التمثيل والتوظيف على أساس العدل والكفاءة والمساواة، وجعل الدين لله والوطن والسياسة للجميع " (١) .

لقد عانى النظام السياسي والاجتماعي في لبنان معاناة كثيرة بسبب الطائفية الدينية والمستشرية والتي فتكت بالوحدة الوطنية وعرضت ابناء الشعب الواحد الى اقتتال دموي عنيف دمر حضارة هذا الشعب وانجازاته الديمقراطية والثقافية التي كان يباهي بها الشعوب قاطبة.

وفي الاردن، أخذ النظام الدستوري الاردني منذ نشأة الدولة بنظام تمثيل الاقليات. فقد نص القانون الاساسي لشرق الاردن الصادر عام ١٩٢٨ في المادة ٢٥ على أنه :

" تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير. ويتألف المجلس التشريعي من :

١ - ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقليات " .

وبناء عليه صدر قانون الانتخاب للمجلس التشريعي الذي قسم المملكة الى دوائر انتخابية وخصص لكل دائرة عدد من النواب وراعى في ذلك تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين (٢) .

كذلك نص دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٤٦ في المادة (٣٣) على أنه :

(١) ويقول آخر " البس الحكم الدستوري في لبنان ظلماً وعدواناً لباس الاقطاعية الطائفية، وبدلاً من ان يقضي عليهما، قضت هي عليه "

عن الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٧ .
(٢) فقد جاء فق الفقرة (١) من المادة (٢٥) من ذلك القانون على أنه " عن قضاء عمان بما في ذلك جرش ومادبا - ثمانية نواب ستة مسلمون على ان يكون اثنان من الستة من الشراكسة والشيشان " . أما الفقرة (ب) من نفس المادة فقد جاء فيها " عن قضاء السلط - ثلاثة نواب، اثنان مسلمان وواحد مسيحي " .

"تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلس الاعيان والنواب. ويتألف مجلس النواب من ممثلين طبقاً لقانون الانتخابات، الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للاقلييات".

وبناءً عليه صدر قانون الانتخاب لمجلس النواب متضمناً الاستجابة الى دعوة المشرع الدستوري بتمثيل الاقلييات الشراكسة والشيشان والمسيحيين.

اما دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل والمعمول به حالياً، فلم يتضمن اي نص يدعو فيه الى تمثيل الاقلييات في مجلس النواب مثل ما ذهب اليه الدستوران السابقان.

إلا أن المشرع أبقى على فكرة تمثيل الاقلييات في مجلس النواب حيث أكد قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (٢٥) على تمثيل الشراكسة والشيشان، والمسيحيين في بعض الدوائر. وعلى نفس المبدأ وبنفس الاتجاه سار المشرع، ونص في قانون الانتخاب الحالي رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل على تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين^(١).

(١) فقد جاء في المادة (١) من جدول الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها في مجلس

النواب الملحق في قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ المعدل :

١- تحقيقاً للغايات المقصودة من المادة (١٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب، تكون الدوائر الانتخابية في المملكة لأغراض انتخاب مجلس النواب على الوجه المبين في هذا الجدول

١- محافظة العاصمة : الدائرة الاولى ثلاثة نواب مسلمين.

الدائرة الثانية ثلاثة نواب مسلمين.

الدائرة الثالثة اربعة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب واحد مسيحي.

الدائرة الرابعة نائبان مسلمان.

الدائرة الخامسة خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان.

الدائرة السادسة نائبان مسلمان ونائب مسيحي.

٢- محافظة اربد مدينة اربد والمراكز

القابعة لمركز المدينة ثمانية نواب مسلمين ونائب واحد مسيحي.

لواء جرش نائبان مسلمان.

لواء عجلون نائبان مسلمان ونائب مسيحي.

لواء الرمثا ولواء بني

كنانة ثلاثة نواب مسلمين.

لواء الكورة وـــــــلواء

الاغوار الشمالية نائبان مسلمان.

وفي رأبي أنه اذا كانت قوانين الانتخاب التي صدرت في ظل القانون الاساسي ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ والتي نصت على تمثيل الشراكسة والشيشان والمسيحيين كانت قوانين دستورية وصحيحة لانها جاءت منسجمة مع ما تضمنته الدساتير التي صدرت في ظلها من النص على ضرورة تمثيل الاقليات في مجلس النواب.

أما وقد جاء الدستور الحالي للمملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢ خالياً من أي نص يدعو فيه المشرع الى ضرورة تمثيل الاقليات في مجلس النواب فان النصوص الواردة حالياً في قانون الانتخاب لمجلس النواب والتي تخصص مقاعد معينة ومحددة للشراكسة والشيشان والمسيحيين هي نصوص غير دستورية. لان المشرع الدستوري لو اراد الابقاء على اتجابه في تمثيل الاقليات في مجلس النواب من خلال مقاعد مخصصة لهم، لحرصه على ابقاء النص القديم الذي كان وارداً في الدستورين السابقين. أما وقد ترك الدعوة لذلك مع حرصه على النص على مبدأ المساواة بين جميع الاردنيين. فإن اي تشريع يتضمن خلاف ذلك يعد باطلاً وغير دستوري .

لذلك فإننا نأمل من المشرع أعمال مبدأ المساواة بين جميع الاردنيين في كافة المجالات ومنها مبدأ التمثيل في مجلس النواب دون تمييز. فقد جاء في المادة (٦) من الدستور الأردني الحالي.

- الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

- ٣- محافظة البلقاء ستة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان.
- ٤- محافظة الكرك سبعة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان.
- ٥- محافظة معان خمسة نواب مسلمين.
- ٦- محافظة الزرقاء خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب مسيحي.
- ٧- محافظة المفرق ثلاثة نواب مسلمين.
- ٨- محافظة الطفيلة ثلاثة نواب مسلمين.
- ٩- البادية بدو الشمال نائبان مسلمان.
بدو الوسط نائبان مسلمان.
بدو الجنوب نائبان مسلمان.

المبحث الثاني صور الهيئات النيابية البرلمان

تتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية في تفصيلات تكوين البرلمان وكيفية عمله، بتعدد واختلاف الأنظمة الدستورية التي تنشئها وتبين كيفية تكوينها وتنظيم عملها. إلا أن أهم هذه الصور والنظم التي جرى الفقه على تناولها وشرحها ومقارنتها ببعض هي نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.

المطلب الأول

نظام المجلس الواحد

يقصد بنظام المجلس الواحد أو كما يسميه البعض نظام المجلس الفردي Sys-teme Unicameral أن تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد، أي كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس.

ففي الكويت وتونس يسمى مجلس الأمة، وفي مصر وسوريا يسمى مجلس الشعب، وفي لبنان والمغرب يسمى مجلس النواب، وفي العراق ودولة الإمارات العربية يسمى المجلس الوطني، وفي البحرين يسمى المجلس الوطني الاتحادي، وفي موريتانيا يسمى المجلس النيابي، أما في اليمن وقطر والسعودية وعمان فيسمى مجلس الشورى.

وإذا كان اسم مجلس الأمة ومجلس الشعب أكثر شيوعاً من بين الأسماء، فإن البعض يحاول أن يوصل ما بين الأسمين من اختلاف، حيث يربط كلمة شعب بمعناها السياسي الذي يشير كل من يحمل جنسية الدولة. بينما كلمة أمة تشمل شعوباً متعددة. يربط بعضها ببعض وحدة اللغة، أو الدين أو التاريخ المشترك أو الأصل أو وحدة المصالح^(١).

(١) الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث (المرجع السابق) ص ٩٨.

هذا ويلاحظ ان جميع الدول العربية البسيطة تأخذ بنظام المجلس الواحد باستثناء المملكة الاردنية الهاشمية، التي أخذت بنظام المجلسين منذ صدور دستور ١٩٤٦.

وإذا كانت اغلب الدساتير قد جعلت تشكيل المجلس الواحد بالانتخاب ليعبر عن الحياة النيابية الصحيحة، الا ان بعضها جعله بالتعيين مثل الدستور القطري وبعضها جعله بالانتخاب والتعيين مثل الدستور المصري (١). أما دستور كل من الكويت والبحرين، فقد جعل الوزراء غير المنتخبين اعضاء في البرلمان بحكم مناصبهم .

هذا ويبرر انصار فكرة التعيين في المجلس الواحد، أن التعيين وسيلة تتيح المجال لبعض الكفاءات، من دخول البرلمان والاستفادة من مؤهلاتها وخبراتها، اضافة الى تمكين بعض الاقليات في ان يكون لها ممثلون في البرلمان المكون من مجلس واحد. ولكن هذا الاتجاه يشترط دائماً في ان يبقى عدد المنتخبين من اعضاء المجلس اكثر من الاعضاء المعينين للحفاظ على صفة المجلس النيابية (٢).

مزايا نظام المجلس الواحد

ما زال أنصار نظام المجلس الواحد الفردي يدافعون عنه ويبررون الأخذ به لما يتمتع به من مزايا يرونها فيما يلي :

١- يتطلب مبدأ سيادة الأمة الأخذ بنظام الواحد لما يتطلبه هذا من وحدة السيادة وعدم جواز تجزئتها بين مجلسين، الا اننا نرى ان نظام المجلس الواحد اكثر اتفاقاً مع مبدأ سيادة الشعب. هذا الشعب يمثله الجيل الحاضر فقط، والذي ينتخب ممثليه ونوابه في هذا المجلس. وبهذا فاننا نرى عكس ما يذهب إليه بعض

(١) تنص المادة (١٤) من دستور دولة قطر على انه "يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميرى". أما دستور جمهورية مصر العربية فإنه يمنح رئيس الجمهورية الحق بتعيين عشرة اعضاء في مجلس الشعب.

(٢) لمزيد من التفصيل والمقارنة راجع : الاحكام الدستورية للبلاد العربية. جمع وتبويب الاستاذ نبيل الصائغ ومجموعة من رجال القانون. منشورات دار الجامعة، بيروت.

الفقه بأنّ نظام المجلس الواحد يتفق ومبدأ سيادة الأمة، لأن مبدأ سيادة الأمة أكثر انسجاماً مع نظام المجلسين وليس نظام المجلس الواحد، كما يراه البعض^(١)

٢- يتميز نظام المجلس الواحد ببساطة اجراءات التشريع وسرعة انجازه واصداره. وذلك بخلاف ما يتم في نظام المجلسين الذي يطيل من اجراءات التشريع ويؤخر اصداره، بل واحياناً عدم اصداره.

٣- يؤدي نظام المجلس الواحد الى تجنب الخلافات، وتجاوز النزاعات السياسية، التي تحدث في نظام المجلسين، وتؤدي الى انقسامات تؤثر في اضعاف السلطة التشريعية امام غيرها من السلطات^(٢).

المطلب الثاني

نظام المجلسين

يقصد بنظام المجلسين Systeme Bicameral ان تناط السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي، لأنه ينفرد احدهما أحياناً في مهام آخرين من مهام السلطة التشريعية كما سنرى.

لقد نشأ نظام المجلسين نتيجة لتطور تاريخي في انجلترا كما بينا سابقاً، حيث نشأ أولاً مجلس اللوردات ثم اعقبه مجلس العموم بعد فترة زمنية طويلة، نتيجة لانتشار الديمقراطية، وحدثت اصلاحات انتخابية عميقة، ادت في النهاية الى تفوق الثاني على الاول في معظم الصلاحيات، خاصة منذ صدور تشريع البرلمان Parliament act عام ١٩١١ الذي قلل كثيراً من صلاحيات مجلس اللوردات، وخاصة في المسائل والأمور المالية، وعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية^(٣).

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٩.

الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٨.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٩٥.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٧.

الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٩٥.

(٣) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٣٨.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٤٤٣.

لقد تبنت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر نظام المجلسين واسمتها بأسماء مختلفة. فالبرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية Congress يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House of Representatives، وفي فرنسا يتكون البرلمان من مجلس الشيوخ Senat والجمعية الوطنية Assemblée Nationale وفي بريطانيا يتكون من مجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of Commons .. وهكذا^(١).

أما الدساتير العربية، فلم تتجه إلى الأخذ بنظام المجلسين وخاصة في الدول البسيطة، حيث أخذت بنظام المجلس الواحد، كما ذكرنا سابقاً باستثناء دستور المملكة الأردنية الهاشمية، الذي تبنى نظام المجلسين منذ دستور ١٩٤٦، ودستور ١٩٥٢، المعمول به حالياً، حيث تنص المادة (٦٢) منه على أنه "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الاعيان ومجلس النواب"^(٢).

أوجه الاختلاف والمغايرة بين المجلسين

ان وجود مجلسين في البرلمان يقتضي المغايرة بينهما. هذه المغايرة تبدو لنا في عدة مظاهر :

أولاً - المغايرة بين المجلسين في طريقه التكوين

تتجه الدساتير إلى جعل الانتخاب الطريق الوحيد لتكوين المجلس النيابي (مجلس النواب)، وذلك ليكون ممثلاً حقيقياً للشعب ودعامة حقيقية للنظام النيابي. وفي هذه الحالة يجري اختيار جميع أعضاء هذا المجلس بالانتخاب.

لقد أخذت الدساتير المصرية ١٩٢٣ و ١٩٣٠ بهذا المبدأ، حيث قرر دستور ١٩٢٣ في المادة (٨٢) مبدأ الانتخاب، بجميع أعضاء مجلس النواب القائم على أساس الاقتراع

(١) An Outline of American Government. p. 51.

الدكتورة سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق).

مجموعة الدساتير العالمية. القاهرة. مجلس الأمة ١٩٦٦.

(٢) أخذت مصر بنظام المجلسين في ظل دستور ١٩٣٢ ودستور ١٩٣٠ وكان مجلس الأمة يتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وكذلك الدستور الليبي الملغى حيث جاء في المادة (٩٣) منه أن "مجلس الأمة يتكوّن من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

العام المباشر، بينما جعل دستور ١٩٣٠ اختيار جميع أعضاء مجلس النواب، بواسطة الانتخاب غير المباشر (على درجتين).

وبنفس المبدأ أخذت الدساتير الاردنية. حيث نصت المادة (٣٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦ على أنه "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الاعيان والنواب، ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخابات الذي ينبغي ان يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات".

أما دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ المعدل فقد نص في المادة (٦٧) على أنه "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية :

١- سلامة الانتخاب

٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية

٣- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

أما بالنسبة لطريقة تكوين المجلس الآخر والذي يسميه البعض المجلس الأعلى، فهي تختلف وتتعدد باختلاف وتعدد الدساتير. فقد يكون تكوين هذا المجلس بالوراثة وقد يكون بالتعيين وقد يجمع التكوين بين التعيين والانتخاب وقد يكون تكوينه بالانتخاب الكامل.

١- فقد يتشكل المجلس الأعلى في بعض الدول بالوراثة، او على الاقل يكون من تشكيل غالبية هذا المجلس بالوراثة - اي ان يكون وصول غالبية الأعضاء الى هذا المجلس بالوراثة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات الانجليزي. هذا وبالرغم من تعارض طبيعة طريقة تكوين، وتشكيل مجلس اللوردات في انجلترا مع روح الديمقراطية الغربية المنتشرة، الا ان اغلب محاولات الغاء هذا النظام قد فشلت في انجلترا، بسبب غلبة الروح المحافظة على الشعب الانجليزي^(١).

(١) اكتفى الانجليز بتقليل صلاحيات مجلس اللوردات الى حين الغاء هذا المجلس او استبداله والاستعاضة عنه بمجلس منتخب. وقد الفت لجنة سنة ١٩١٧ برئاسة السيد برايس لاجراء التعديل المناسب، ثم جرت محاولة من المحافظين عام ١٩٣٧ برئاسة بلدوين، الا انهم لم يحققوا نتائج تشريعية ملموسة.

الدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٩٨.

٢- وقد يتشكل المجلس الأعلى بواسطة التعيين من رئيس الدولة. هذا التعيين قد يكون سلطة مطلقة للرئيس، كما كان معمولاً به في دستور المملكة الليبية، حيث نصت المادة (٩٤) منه على أن "يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً، يعينهم الملك، وقد يكون سلطة مقيدة نسبياً كما ذهب اليه دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

فبعد أن جاء في المادة (٣٦) من هذا الدستور بأن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم"، اشترط الدستور في المادة (٦٤) في عضو مجلس الأعيان، زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور (١) أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء الحاليين والسابقون، ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف النظامية، والشريعة، والضباط، والمتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب، واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن (٢).

ويذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن التعيين بالكامل لأعضاء المجلس الأعلى

-
- (١) تنص المادة (٧٥) من الدستور الاردني على أنه " لا يكون عضواً في مجلس الأعيان والنواب :
- من لم يكن اردنياً.
 - من يدعي جنسية او حماية اجنبية.
 - من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره.
 - من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.
 - من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
 - من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك. ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة اشخاص.

ز. من كان مجنوناً او معتوماً.

ح. من كان من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

- (٢) هذا ويلاحظ ان الفقرة الاخيرة قد اعطت الملك الحق في التعيين لاعضاء ومجلس الاعيان من غير الطبقات المحددة في الدستور. وفي ذلك مرونة مستحبة.

يتناهى مع المبدأ الديمقراطي؛ لأنه يمثل إرادة السلطة التي تقوم بتعيينهم، إلا أن هذا التخوف يقل أحياناً في بعض الدول التي حددت عدد أعضاء هذا المجلس بما لا يزيد عن نصف عدد اعضاء المجلس المنتخب، مع تقليص صلاحياته، مثل ما ذهب اليه الدساتير الاردنية المتعاقبة.

٣- وقد يأتي تشكيل المجلس الأعلى (كما يسميه البعض) بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين، حيث يتولى رئيس الدولة او السلطة التنفيذية تعيين بعض اعضاء المجلس، ثم يقوم الشعب بانتخاب البعض الآخر.

وتبقى النزعة في تشكيل هذا المجلس ديمقراطية اذا كانت الاغلبية فيه من الفئة المنتخبة، اما اذا زادت الفئة المعينة على الفئة المنتخبة، فان صفة الديمقراطية تنتزع منه، ولا يمكن اعتباره مجلساً نيابياً بالمعنى القانونى الديمقراطى المتعارف عليه. وبهذه الصفة اتسم تشكيل مجلس الشيوخ في ظل دستور ١٩٣٠ حيث جعل هذا الدستور عدد الاعضاء المعينين في مجلس الشيوخ ثلاثة أخماس، وعدد الأعضاء المنتخبين خمسين ٥/٢. بعكس ما ذهب اليه دستور ١٩٢٣، إذ جعل عدد الأعضاء والمعينين من الملك خمسين ٥/٢ بينما الثلاثة الأخماس الباقية، فهم ينتخبون بالاقتراع العام المباشر^(١).

هذا وقد أخذ المشرع الدستوري المصري بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الشورى، اذ جاء في المادة ١٩٦ من الدستور الحالي على أنه :

- يشكل مجلس الشورى من عدد من الاعضاء، يحدده القانون على أن لا يقل عن ١٣٢ عضواً. وينتخب ثلثا اعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي^(٢).

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٢٧.

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

(٢) الدستور الدائم والقوانين الاساسية المكملة له. مجلة المحاماة. ملحق العديدين الخامس والسادس. السنة الستين. القاهرة ١٩٨٠.

٤- وقد يكون تشكيل المجلس الاعلى كله بالانتخاب سواء كان الانتخاب مباشراً (على درجة واحدة) وهو ما أخذ به دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ (التعديل ١٧) (١)، أو كان غير مباشر (على درجتين) كما أخذت به الدساتير الفرنسية الثلاثة الاخيرة وكذلك الدستور الايطالي ١٩٤٨ بالنسبة لاعضاء مجلس الشيوخ^(٢).

٥- هناك القليل من الدساتير من جعل عضوية المجلس الاعلى بالانتخاب و رئاسة المجلس بقوة القانون. ومن هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل (٣). أما دستور ايطاليا ١٩٤٨ فقد جعل رؤساء الجمهورية السابقين اعضاء في مجلس الشيوخ طيلة حياتهم، الا اذا عبروا عن عدم رغبتهم في ذلك^(٤).

ثانياً - المغايرة بين المجلسين من ناحية عدد الأعضاء :

تجعل غالبية الدساتير عدد اعضاء المجلس الاعلى اقل من عدد اعضاء المجلس الادنى، وذلك انسجاماً مع حرصها على تجسيد النظام النيابي في البرلمان، خاصة في الدول التي تجعل تشكيل المجلس الاعلى يجري بواسطة التعيين او التعيين والانتخاب.

(١) كان اعضاء مجلس الشيوخ الامريكي ينتخبون على درجتين حتى عام ١٩٣١، حيث اصبح على درجة واحدة بمقتضى التعديل السابع عشر .

Anou line of American Government. Repot by Alex Hamilton. p. 51.

(٢) والحقيقة ان الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ كان اوضح هذه الدساتير في تبني الانتخاب على درجتين، اما دستور ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ فقد نصا فقط على ان الانتخاب يتم على درجتين، ولكن القانون جعل الانتخاب الثاني اشبه بالاختيار ممن انتخبوا في المجالس المحلية.

Budeau, Georges (ouv.cit) p. 554.

(٣) حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧ المعدل على ان " ... ويكون نائب رئيس الولايات المتحدة الامريكية رئيساً لمجلس الشيوخ، ولا يكون له صوت الا اذا تعادلت كفتا المقترعين. ويختار مجلس الشيوخ موظفيه الآخرين، كما يختار رئيساً مؤقتاً له يخلف نائب رئيس الجمهورية في منصبه عند غيابه او عند مباشرته لمهام رئيس الولايات المتحدة.

Alexander Hamilton : Report from Outline of American Government. p. 52. (٤)

الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٠٠.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ١٣٣.

ويأتى ضمان التفوق العددي للمجلس الأدنى المنتخب على المجلس الأعلى من خلال عدة طرق تتبناها الدساتير.

فقد تنص بعض الدساتير على تحديد عدد أعضاء المجلس الأعلى وثباته دون تغيير مثلما ذهب إليه دستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث جعل عدد أعضاء مجلس الشيوخ مساوياً لضعف عدد الولايات، لأنه جعل كل ولاية ممثلة بشيخين في مجلس الشيوخ مهما كبرت أو صغرت تلك الولاية^(١).

وقد يأتى ضمان استمرار التفوق العددي للمجلس الأعلى من خلال نص الدستور على عدد السكان الذين ينوب عنهم النائب العضو في المجلس المنتخب ويجعله اقل من عدد السكان الذين ينوب عنهم العضو في المجلس الأعلى. وهذا ما أخذ به الدستور المصري لعام ١٩٢٣، حيث جعل عضو مجلس النواب ينوب عن ستين ألفاً من السكان، بينما ينوب عضو مجلس الشيوخ من مائة وثمانين ألفاً من السكان. وهذا بطبيعة الحال يؤدي الى ضمان زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

وقد يأتى ضمان زيادة عدد المجلس الأدنى من خلال تقنين وتحديد هذا التفوق، بأن يحدد عدد أعضاء المجلس الأدنى ويجعله أكثر من عدد أعضاء المجلس الأعلى، مثلما ذهب إليه الدستور المصري ١٩٣٠ عندما نص ان مجلس النواب يتكون من عدد ثابت من الاعضاء يبلغ عددهم مائة وخمسين عضواً بينما حدد اعضاء مجلس الشيوخ بمائة عضو فقط^(٢).

(١) Alexander Hamilton (op.cit) p. 51.

فمثلاً ولاية رود ايلاند Rhode Island هي اصغر ولاية ولا تتعدى مساحتها ٣١٥٦ كم^٢ لها نفس التمثيل في مجلس الشيوخ مثل ولاية الاسكا Alaska اكبر الولايات مساحة حيث تبلغ ١٥٤٢٦٠٤ كم^٢، ونفس الشيء ينطبق على ولاية ويومنج Wyming التي لا تتعدى عدد سكانها ٣٥٠٠٠٠ نسمة وهي تتساوى في التمثيل مع ولاية كاليفورنيا California التي يصل عدد سكانها الى ٢٠٥٠٠٠٠٠ نسمة.

(٢) الدكتور محسن خايل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٠.

الدكتور عبدالغني بسيوني : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٢٥٢.

وقد تذهب بعض الدساتير الى ضمان التفوق العددي للمجلس الأدنى من خلال النص على أنه في كل الاحوال ومهما تغير عدد اعضاء اي من المجلسين فإنه لا يجوز ان يتجاوز عدد اعضاء المجلس المعين نصف عدد اعضاء المجلس المنتخب. هذا ما نص عليه دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ حيث جاء في المادة (٦٣) " يتألف مجلس الاعيان بما فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"^(١).

وتظهر الفائدة العملية للتفوق العددي للمجلس الأدنى المنتخب - بالاضافة الى تجسيد التمثيل الشعبي - من خلال القرارات التي يتخذها البرلمان في جلساته المشتركة بين المجلسين، حيث يتغلب في هذه الحالة المجلس الاكثر عدداً^(٢).

ثالثاً - المغايرة بين المجلسين من حيث سن الناخبين وشروط العضوية :

اذا كان تشكيل المجلسين (الأدنى والاعلى) بالانتخاب، فان اغلب الدساتير تجعل سن الناخب لاعضاء المجلس الأدنى اقل من سن الناخب لاعضاء المجلس الأعلى. وهذا ما أخذ به الدستور المصري ١٩٢٣ و ١٩٣٠ حيث حددا سن الناخب لمجلس النواب باحدى وعشرين سنة على الاقل، بينما حدداها لناخبي اعضاء مجلس الشيوخ بخمس وعشرين سنة ميلادية على الاقل.

اما بالنسبة لشروط العضوية في كل من المجلسين، فإن معظم الدساتير تجعل شروط عضوية المجلس الأدنى أخف وأيسر من شروط عضوية المجلس الأعلى. ومن أبرز هذه الشروط ما يتعلق بالسن او الانتماء الى طبقة معينة.

فسن عضو المجلس الأدنى عادة ما يكون أقل من سن عضو المجلس الأعلى. فمثلاً اشترط الدستور الامريكي فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب ان يكون

(١) اما دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ فقد كان ينص في المادة (٣٦) على أنه " يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز نصف اعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس يعينهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٣. ولمعرفة الحالات التي يتعقد بها مجلس الأمة الاردنى في جلسة مشتركة راجع المواد (٤٣) و (٧٩) و (٨٩) و (٩٢) من الدستور الاردنى.

قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة، بينما اشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ ان يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة (١). وكذلك كان دستوراً مصر ١٩٢٣ و ١٩٣٠ يشترطان ان يكون عضو مجلس النواب بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية، بينما يشترطان في عضو مجلس الشيوخ ان يكون بالغاً من العمر اربعين سنة ميلادية على الأقل.

أما دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ ولعام ١٩٥٢ فقد اشترطا في عضو مجلس النواب ان يكون قد اتم من عمره ثلاثين سنة، بينما اشترطا في عضو مجلس الاعيان أن يكون قد اتم من عمره أربعين سنة بالاضافة الى انتمائه الى احدي الطبقات التي حددها كل من الدستورين (٢).

ولعل أهم ما يبرر تمييز الدساتير بين العمر المطلوب من عضو مجلس النواب وعضو مجلس الاعيان (الادنى والاعلى) هو ان الاول عادة ما يمثل الشباب والحركة، بينما الثاني يمثل الاتزان والهدوء. وكل من الاعتبارين مطلوب في البرلمان الذي يتكون من مجلسين.

رابعاً - المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية :

تتجسد المغايرة بين المجلسين ايضاً في ظاهرة بارزة شائعة في الدساتير الا وهي اختلاف مدة العضوية في كل من المجلسين. فغالباً ما تكون مدة العضوية في المجلس الاعلى اطول من مدة العضوية في المجلس الادنى. وسبب هذه المغايرة، هو ان قصر مدة العضوية في المجلس الادنى يتيح للشعب القدرة على استعمال حقه في الرقابة على اعضاء المجلس بانتخاب من كان نائباً جيداً وعدم انتخاب من لم يكن كذلك. وبالتالي

(١) هذا بالاضافة الى ان هذا الدستور قد اشترط بعضو مجلس النواب ان يكون مواطناً امريكياً بما لا يقل عن سبع سنوات، اما عضو مجلس الشيوخ فيشترط فيه الدستور ان يكون مواطناً امريكياً بما لا يقل عن تسع سنوات.

Alexander Hamilton : An outline of Am. Government (op.cit) p. 52.

(٢) اكتفى دستور ١٩٤٦ بأن يكون عضو مجلس الاعيان من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وخدماتهم للامة والوطن. بينما حدد دستور ١٩٥٢ هذه الطبقات على النحو الذي بيانه سابقاً. انظر المادة (٦٤) من الدستور.

يبقى المجلس الأدنى الممثل الشعبي الحقيقي لافراد الشعب. اما طول مدة عضوية المجلس الاعلى فهي منسجمة مع الرغبة في ابقاء الكفايات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس.

ومن صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية، ما تذهب اليه الدساتير في الغالب بالانتخاب الكلي لاعضاء المجلس الأدنى بعد انتهاء مدته او حله، بينما يتم التجديد النصفى او الثلثى لاعضاء المجلس الاعلى في فترات متعاقبة تحددها الدساتير.

فمثلاً كان الدستور المصري ١٩٢٣ قد حدد مدة عضوية مجلس النواب بخمس سنوات وعضوية مجلس الشيوخ بعشر سنوات، على ان يتجدد الثانى تجديداً نصفياً كل خمس سنوات، في حين ان عضوية مجلس النواب تتجدد كلياً (على الاعضاء) كل خمس سنوات بانتهاء مدته، أو اقل اذا تم حله. اما دستور ١٩٧١ فقد جعل مدة العضوية في مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية وست سنوات لمجلس الشورى، على ان يجري التجديد النصفى كل ثلاث سنوات^(١).

أما الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦، فقد جعل مدة عضوية مجلس النواب أربع سنوات، وعضوية مجلس الاعيان ثمانى سنوات يتجدد اختيار نصفهم كل اربع سنوات بالاقتراع، وان كان يجوز تعيين من سقط بالاقتراع^(٢).

اما الدستور الاردنى الحالى ١٩٥٢ المعدل فقد ساوى بين مدة العضوية في كل من مجلس النواب ومجلس الاعيان حيث جعلها اربع سنوات. لكر المغايرة في ذلك تظهر فيما نصت عليه المادة (٦٨) "مدة مجلس النواب" اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين" وما نصت عليه المادة (٦٥) من أن "مدة العضوية في مجلس الاعيان اربع سنوات ويتجدد تعيين الاعضاء كل اربع سنوات، ويجوز اعادة تعيين من انتهت مدته منهم".

(١) المواد (٩٢) و (٣١٨) من دستور جمهورية مصر العربية، ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠.

(٢) المواد (٣٣) و (٣٧) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦.

خامساً - المغايرة بين المجلسين في الاختصاص :

تكاد تجمع الدساتير العالمية على المساواة بين المجلسين في مجال التشريع بكافة مراحلها، سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين والتصويت عليها واقرارها على مستوى البرلمان^(١).

فنظام المجلسين يتطلب اقرار مبدء المشاركة التشريعية المتساوية بين المجلسين، بحيث لا يجوز اصدار اي قانون الا بعد موافقة المجلسين حسب الاصول والاجراءات التي يتطلبها الدستور او النظام الداخلي لكل مجلس.

إن ضرورة موافقة كل من المجلسين على مشروع اي قانون لا يعني ان اعتراض أحد هذين المجلسين يعدم مشروع القانون وينهي امكانية مواصلة التشريع، لأن الدساتير غالباً تضع مخرجاً لهذا الاعتراض بطرق مختلفة، اهمها اجتماع المجلسين بجلسة مشتركة. مثال ذلك ما قضى به دستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢ في المادة (٩٢) اذ جاء فيها "اذا رفض احد المجلسين مشروع اي قانون مرتين وقبله المجلس الاخر معدلاً او غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها. ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك باكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين"^(٢). وكانت المادة (٩١) قد نصت على انه "لا يصدر قانون الا اذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك".

وتتجسد المساواة بين المجلسين في التشريع في عدة مظاهر اجرائية وموضوعية تبينها الدساتير وتنص عليها - ومن هذه المظاهر كما ورد في الدستور الاردني.

- "يجوز لعشرة او اكثر من أعضاء اي من مجلسي الاعيان والنواب ان يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابداء الرأي، فاذا رأي

(١) ذهبت بعض الدساتير الى التفرقة بين المجلسين في مجال التشريع. ومن هذه الدساتير الدستور المصري ١٩٣٢ الذي منح حق اقتراح القوانين لكل من مجلس الشيوخ والنواب والملك، باستثناء ما كان من هذه القوانين متعلقاً بانشاء الضرائب او زيادتها، اذ جعلها من حق مجلس النواب والملك فقط.

(٢) وبطبيعة الحال تكون النتيجة هنا لصالح مجلس النواب لانه الاكثر عدداً من مجلس الاعيان.

- المجلس قبول الاقتراح احالة على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها" (١).
- لا تعتبر جلسة اي من المجلسين قانونية الا اذا حضرها ثلثا اعضاء المجلس، وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية اعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها.
- وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية اصوات الاعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، الا اذا نص الدستور على خلاف ذلك، واذا تساوت الاصوات فيجب على الرئيس ان يعطي صوت الترجيح.
- اذا كان التصويت متعلقاً بالدستور او بالاقتراع على الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء، فيجب أن تعطى الاصوات بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عالٍ (٢).
- تكون جلسات كل من المجلسين علنية، على انه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة او طلب خمسة من الاعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع او رفضه (٣).
- ويجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب، وتكون ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين. اما اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان (٤).
- هذا وتضيف غالبية الدساتير مظاهر اخرى للمساواة بين المجلسين غير التشريع، منها حق كل عضو في المجلسين التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه. كما لا يجوز مؤاخذة العضو بسبب اي تصويت او رأي يبديه او خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس (٥).

كما تساوي الدساتير بين اعضاء المجلسين في موضوع الحصانة البرلمانية. ولذلك فلا يوقف احد اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس

(١) المادة (٩٥) من الدستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٥٢.

(٢) المادة (٨٤) من الدستور.

(٣) المادة (٨٥) من الدستور.

(٤) المادة (٦٦) من الدستور.

(٥) المادة (٨٧) من الدستور الاردني الحالي.

ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه او محاكمته، او ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية^(١).

ومن مظاهر المساواة بين المجلسين في الدستور الاردني ايضاً انه اعطى لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب أنه يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الامور العامة^(٢).

... إلا أنه وبالرغم من المساواة بين المجلسين في مظاهر متعددة، فإن للاختلاف والمغايرة في الاختصاص بين المجلسين مظاهر أخرى متعددة ومنها :

- منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها

ينفرد المجلس المنتخب في اغلب الدول بحق منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها كلها او بأحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية. مثال ذلك ما هو مقرر في انجلترا والعراق الملكية ومصر الملكية في ظل دستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ والاردن.

فالدستور الاردني أوجب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم ببيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، اذا كان المجلس منعقداً وان تطلب الثقة على ذلك البيان^(٣).

كما بين نفس الدستور بأن الثقة تطرح بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب^(٤).

- الاتهام الجنائي والحكم به

تعطي غالبية الدساتير مجلس النواب وحده الحق في اتهام رئيس الدولة او الوزير فيما ينسب اليه من جرائم جنائية ترتبط بوظيفته كالخيانة العظمى والاختلاس

(١) المادة (٨٦) من الدستور الاردني الحالي.

(٢) المادة (٩٦) من الدستور.

(٣) المادة (٤٥) من الدستور.

(٤) المادة (٥٣) من الدستور.

واساءة استعمال السلطة والاخلال بواجب الوظيفة (١). فيما يتولى المجلس الآخر المحاكمة كما في الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا وفرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ ومصر في ظل دستور ١٩٢٣ والاردن في ظل الدستور الحالي مع فارق بسيط في تشكيل جهة الحكم.

فقد منح الدستور الاردنى الحالي في المادة (٥٦) مجلس النواب حق اتهام الوزراء باغلبية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، على ان يقوم المجلس بتعيين احد اعضائه ليتولى تقديم الاتهام وتأييده امام المجلس العالى (٢).

ويحاكم الوزراء امام المجلس العالى على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم (٣).

ويؤلف المجلس العالى من رئيس مجلس الاعيان رئيساً ومن ثمانية اعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الاعيان من اعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة اعلى محكمة نظامية بترتيب الاقدمية. وتصدر الاحكام والقرارات من المجلس العالى باغلبية ستة اصوات (٤).

وفي الولايات المتحدة الامريكية يمارس مجلس النواب حق الاتهام الجنائي impeachment ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما ينسب اليهم من جرائم الخيانة او الرشوة وبعض الجنايات والجرح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ اجراءات المحاكمة والادانة بقرار اغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ على الاقل (٥).

مزايا نظام المجلسين

لنظام المجلسين مزايا متعددة يراها انصاره ويمكن بيانها فيما يلي :

(١) انظر قانون محاكمة الوزارة الاردنى رقم ٥٣ لسنة ١٩٢٥.

(٢) المادة (٦٥) من الدستور الاردنى.

(٣) المادة (٥٥) من الدستور الاردنى.

(٤) المواد (٥٧ و ٥٩) من الدستور الاردنى.

(٥) Perwitt, Kand Verba, S.: An Introduction to American Government. (op.cit) p. 450.

١- نظام المجلسين ضروري للدولة التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي الفدرالي الذي يتطلب تمثيل الشعب كله الى جانب تمثيل الولايات التي تتكون منها الدولة.

فدولة الاتحاد المركزي هي دولة واحدة لشعب واحد يحمل جنسيتها الواحدة، ايا كانت الولاية التي يقطنها او يقيم فيها، هذه الوحدة يمثلها مجلس النواب المنتخب. بينما يمثل المجلس الاعلى الآخر الولايات التي يتكون منها الاتحاد. ولذلك قيل ان نظام المجلسين حتمية دستورية لنظام الاتحاد المركزي^(١).

٢- يعمل نظام المجلسين الى رفع مستوى الكفاية في البرلمان.

فالانتخاب يؤدي الى وصول عامة الشعب الى البرلمان، بغض النظر عن مستواهم او كفاءتهم. أما طريقة تكوين المجلس الآخر فتؤدي الى سد النقص في هذه الكفاءات والخبرات^(٢).

٣- يؤدي نظام المجلسين الى جعل البرلمان اكثر تمثيلاً للرأي العام، باتجاهاته المختلفة من اليسار المتحرر الى اليمين المحافظ، ومن الشباب المتحمس الى الشيوخ الهادئ المتزن.

فاذا كان المجلس الادنى المنتخب يمثل في اغلب الاحوال الشباب المندفع الجري المتحمس، فان طبقة وتكوين المجلس الاعلى يمثل عادة الطبقة الارستقراطية المتميزة بثقافتها وعلمها وكفاءتها. ومن مجموع اعضاء المجلسين يمثل الرأي العام بتكوينه الصحيح.

٤- يؤدي نظام المجلسين الى الاجادة التشريعية وتجنب الخطأ في التشريع. لانه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع، فان المجلس الآخر لن يوافق على ذلك الخطأ. بل يحاول ان ينبه الى الخطأ ويرشده إلى الصواب.

قد يأتي الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه، او بسبب الشلية الحزبية، او مصلحة خاصة، او عاطفة عارمة دون اعتبار للمصلحة العامة.

(١) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٣٥٣.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٢٧.

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٢٧.

ولذلك يأتي دور المجلس الآخر ليمنع اي خطأ او انحراف في السلطة التشريعية. ولذلك قيل ان نظام المجلسين يعتبر بمثابة (المرشح Filter) الذي لا يترك مشاريع القوانين تمر إلا بعد ترشيحها من كافة الشوائب^(١).

٥- يعمل نظام المجلسين إلى منع استبداد البرلمان، وذلك بالتخفيف من شدة الحماس البرلماني، وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء.

فاذا كانت البرلمان الحديثة قد اتهمت بالاستبدادية والتعسف، في استعمال سلطاتها، والافتئات على حقوق السلطات الاخرى، فان نظام المجلسين يعمل على تلافي كافة هذه الاتهامات، والانتقادات. وذلك لما يقوم به كل مجلس ضمن صلاحياته واختصاصاته التي يحددها الدستور^(٢).

٦- قيل في مزايا نظام المجلسين ان هذا النظام يؤدي إلى التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. حيث يقوم احد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم في أي نزاع يقع بين السلطة التنفيذية، والمجلس الآخر، أو أحياناً يقف هذا المجلس مع أحد الطرفين المتنازعين، فيجبر الطرف الآخر على الاستسلام، وتقبل وجهة نظر الطرف الذي يقف معه المجلس الوسيط. وفي كلا الحالتين ينتهي النزاع ويسود الاستقرار^(٣).

... لقد حاول انصار المجلس الفردي تنفيذ مزايا المجلسين كما عرضها انصاره والرد عليها من خلال وضع حلول لمشكلة نقص الكفايات، داخل البرلمان عن طريق التعيين في المجلس الواحد، وامكانية تدقيق التشريع وضمان عدم الخطأ فيه عن طريق رقابة السلطة التنفيذية، ممثلة برئيسها وحقه في الاعتراض على التشريع قبل اصداره.

أما فيما يراه انصار نظام المجلسين من أن هذا النظام يمنع استبداد المجالس النيابية، فيرد عليه بأن نظام المجلسين لا يمنع من ذلك، بل قد يزيد هذا الاستبداد.

أما بقية المزايا التي ذكرها انصار نظام المجلسين، فهي - كما يراه انصار نظام المجلس الفردي - تصورات خيالية ضعيفة لا تمت للواقع بصلة.

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ٢٣٧.

(٢) الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٣٩.

(٣) الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥٣.

... وأخيراً وبعد معرفة طبيعة ومزايا كل من نظام المجلس الفردي، ونظام المجلسين والانتقادات، التي وجهت لهما، فإنه يتبين لنا بشكل عام، أنّ تفضيل أي من النظامين على الآخر، إنّما يعتمد في كثير من الأحوال على ظروف كل دولة وأوضاعها الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية (١). إنّما الملاحظ في الوقت الحاضر، أنّ غالبية الدول تأخذ بنظام المجلسين، حتى تلك التي كانت قد جرّبت نظام المجلس الفردي كفرنسا واسبانيا والبرتغال واليونان (٢).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور محمود عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق) ص ٣٤٣.

الدكتور ابراهيم شيحا : الانظمة السياسية (المرجع السابق) ص ٥٥٣.

Burdeau, Georges : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) (٢)
p. 545.

Gicquel, J. et Hauriou, A.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit) p.
825.

الفصل الرابع صور الأنظمة السياسيّة النيابية الحكومات النيابية

كانت العلاقة ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعية وما زالت معياراً لتمييز صور الأنظمة السياسيّة في ظل الديمقراطية النيابية.

فحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعية شديداً (لا نريد القول تماماً) نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي يسمّى «النظام الرئاسي».

وحيث يكون الفصل ما بين السلطتين التنفيذيّة والتشريعية معتدلاً ومرناً ومثرباً بروح التعاون، فإننا نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي يسمّى «النظام البرلماني».

وأما إذا تنكّر النظام السياسي لفهوم الفصل ما بين السلطات ودمج السلطتين التنفيذيّة والتشريعية لصالح السلطة التشريعية فإننا نكون بصدد نظام سياسي ديمقراطي يسمّى «نظام حكومة الجمعية»^(١).

(١) د. محمود حافظ: الوجيز في النظم النيابية والقانون الدستوري. دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ٦١٧.

المبحث الأول النظام الرئاسي

لقد سبق وأن بينّا أنّ مبدأ الفصل بين السلطات قد أُتخذَ معياراً لتمييز صور الأنظمة السياسيّة الديمقراطيّة النيابيّة المعاصرة، وإذا كان الأمر كذلك، فإنّ تجسّده في النظام الرئاسي يبدو واضحاً لشدّته وتطبيقه بأقصى حدٍّ ممكن.

وقد حدّد الفقه الدستوري الأركان الرئيسيّة للنظام الرئاسي من خلال دراساتهم واستقراؤهم لدستور الولايات المتحدة الأمريكيّة وبينّوها بما يلي:

- ١- حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب.
- ٢- الفصل الشديد بين السلطات.

المطلب الأول

حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب

إنّ أول ما يعرف به النظام الرئاسي في أنّه النظام الذي ترجّح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات^(١).

ورئيس الدولة في النظام الرئاسي مناط به السلطة التنفيذية. هذا ما نصّت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكيّة، حيث جاء فيها «تتأط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكيّة». وهو الذي يشغل هذا المنصب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بانتخاب جديد. ولا يجوز بعدها تجديد هذه الولاية بأي صورة من الصور.

فرئيس الولايات المتحدة الأمريكيّة وهو رئيس الدولة هو نفسه رئيس السلطة التنفيذية الذي يجمع بين يديه كافة صلاحيّات واختصاصات السلطة التنفيذية. فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وما يسمّون بالوزراء في النظام البرلماني ليسوا إلّا

(١) د. كامل ليلة: النظم السياسيّة (المرجع السابق)، ص ٦٥٨.

مجرد مساعدين له ياتَمرون بأمره وينفّذون سياسته بشكل كامل. ولذا فهم ليسوا وزراء وإنما هم سكرتيريون.

وما دام رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل، فإنه لا يوجد في النظام الرئاسي مجلس وزراء كما هو كائن في النظام البرلماني، ولا يوجد قرارات تخرج عن إرادة غير إرادته. مثل ذلك ما حدث عندما دعا الرئيس الأمريكي لنكولن مساعديه (الوزراء) إلى الاجتماع وكان عددهم سبعة، حيث اجتمعوا على رأي مخالف لرأيه، فما كان إلا أن ردّ عليهم بقوله المشهور «سبعة لا واحد نعم، ونعم هي التي تغلب»^(١).

ولذلك فلا عجب في أن نرى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو صاحب السلطة الفعلية والقانونية للسلطة التنفيذية على المستوى الوطني والمستوى الدولي.

فعلى المستوى الوطني الداخلي، يناط بالرئيس حماية الدستور، وتطبيق القوانين، واقتراح مشروعات القوانين، ودعوة الكونغرس إلى عقد دورات استثنائية، وتوجيه رسائل شفوية للكونغرس، وتعيين كبار القضاة، وتعيين المساعدين (الوزراء) وكبار الموظفين.

أما على المستوى الدولي، فرئيس الدولة هو المسؤول بصورة أساسية عن علاقات الولايات المتحدة الأمريكية بالدول الأجنبية، وهو الذي يعين السفراء والقناصل، وهو الذي يستقبل السفراء الأجانب ويجري الاتصالات الرسمية بحكوماتهم. ولذلك قيل بأن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو الدبلوماسي الأول^(٢).

وإذا كان النظام الأمريكي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية قد أخذ أنموذجاً للنظام الرئاسي، فإنه من المنطقي القول بأن هذا النظام لا يصح إلا في الدول ذات الحكومات الجمهورية؛ لأنه لا يتواءم مع الأنظمة الملكية. ولهذا فإن من لزوميات

(١) د. محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٨٧.

(٢) ترأس الرئيس ويلسون الوفد الأمريكي إلى مؤتمر باريس الذي عقد في نهاية الحرب العالمية الأولى، وأجرى الرئيس فرانكلين روزفلت محادثاته المشهورة مع زعماء الحلفاء على متن سفينة في البحر خلال الحرب العالمية الثانية، كما اجتمع الرئيس ترومان وايزنهاور وكينيدي ونيكسون وجونسون وفورد وكارتر وريغان وبوش وكلينتون في كثير من المؤتمرات الدولية المعروفة.

An Out Line of American Government, (op. cit.), p.30

النظام الرئاسي أن يتولى الشعب انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام سواء كان مباشراً أم غير مباشر. ومن هنا تأتي مكانة وقوة رئيس الدولة الذي يتساوى فيها مع البرلمان بشرعيته الديمقراطية الشعبية.

ولكنه وبالرغم من القاعدة الشعبية التي تستند إليها مشروعية اختيار رئيس الدولة، إلا أن نجاحه في مهامه وصلاحياته يتوقف على فطنته وكياسته في القيادة، بل وقدرته على كسب المؤيدين في الكونغرس. ولذلك فهو يعتمد بشكل كبير على أنصاره في البرلمان، والسعي إلى تكوين أغلبية برلمانية تدعمه في سياساته وقراراته.

ومع ذلك، فإن حاجة رئيس الدولة في النظام الرئاسي لدعم البرلمان، يجب أن لا تقل من قوة رئيس الدولة المستمدة - كما ذكرنا - بشكل أساسي من الشعب نفسه. وهذا ما أكدّه الرئيس الأمريكي ودررو ويلسون بقوله «إنّ الرئيس هو صوت الشعب في كافة الأمور وحسبه أن ينجح في اكتساب ثقة الأمة وإعجابها، ولن تستطيع أية قوة الوقوف أمامه، ولا تستطيع أي قوى أن تتضافر لتتآكل عليه، إنّ بريق مركزه يأخذ بالعمق، وإنه لا يمثل دائرته الانتخابية، ولكنه يمثل كل الشعب، وإذا تحدث فهو لا ينظر إلا إلى الصالح العام، وإذا نجح في فهم أحاسيس الشعب ورغباته ودافع عنها، وعمل على تحقيقها ببسالة، فلن تقف أية قوة في سبيله، ولن يتجاوب الشعب مع رئيسه بحماسة وغيره ما لم يتّصف بصفات العظمة وحُسن إدراك الأمور»^(١).

وبمثل ما مكّنت القاعدة الشعبية رئيس الدولة من أن يقف على رأس هرم الدولة، فإنّ الدستور قد ألقى على عاتق رئيس الدولة أعباء كثيرة وأناط به مجموعة واسعة من المهام جعل الرئيس ترومان يصفها في إحدى خطبه بأنها مجموعة ضخمة وهائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرةً وغيرةً»^(٢).

ومن أهم هذه السلطات والصلاحيات :

١- رئاسة الدولة، ورئاسة السلطة التنفيذية.

١) كلينتون روسيتر: النظام السياسي الأمريكي (المرجع السابق)، ص ٥٧٧.

٢) المرجع السابق نفسه، ص ٥٧٦.

٢- رئاسة الإدارة الفدرالية، حيث يناط برئيس الدولة مهام تأمين سير المرافق العامة، وتعيين الموظفين الفدراليين وعزلهم، مع ملاحظة أنّ تعيين كبار الموظفين بحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ. هذا التعيين والعزل يصبغ الوظيفة العامة أحياناً بطابع سياسي، خاصة عندما يتولّى رئيس الدولة تعيين وعزل كبار موظفي البيت الأبيض، وكان هذا النظام يعرف بنظام الغنائم Spoil System، إلاّ أنّه بدأ بالتراجع لصالح نظام الجدارة Merit System.

٣- قيادة الجيش وتوجيه العمليات الحربية. ولقد زادت أهمية هذه المهام، خاصة بعد تنامي قوة الولايات المتحدة الأمريكية وصيرورتها أقوى دولة في العالم، بالرغم من أنّ الدستور قد نظّم كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكونغرس الأمريكي.

٤- الصلاحية التشريعية، حيث يملك الرئيس حق إصدار الأوامر واللوائح Orders and Proclamations.

٥- رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وحسب الدستور هو المسؤول الأعلى عن علاقة دولته بالدول الأخرى، إلاّ أنّه يستعين في كثير من الأحوال بوزير خارجيته الذي يسمّى في الولايات المتحدة بسكرتير الدولة Secretary of State.

٦- حقّ العفو وتخفيض العقوبة، وقد مارس الرئيس فورد هذا الحق في ٨ أيلول عام ١٩٧٤ بحق سلفه الرئيس نيكسون في المخالفات التي ارتكبها الأخير في القضية المعروفة وترغيت Water Gate.

هذه هي أهم الصلاحيات المناطة برئيس الدولة في النظام الرئاسي الأمريكي في الظروف العادية، بل إنّ يملك سلطات واسعة وكثيرة في ظروف استثنائية منها الأمر بالاستيلاء على الأموال العامة، وتعبئة الأشخاص من أجل الدفاع عن الوطن.

هذه المهام الواسعة تستدعي دوماً تعيين المساعدين والسكرتاريين (الوزراء)، وعدد كبير من الموظفين واللجان الاستشارية التي تقدّم النصائح والإرشادات وتوضيح الأمور في كثير من الموضوعات المطروحة. ومن أهم المكاتب التي يحويها مكتب الرئيس الأمريكي: مكتب البيت الأبيض ويضمّ حوالي ٥٠٠ موظف، ومكتب

الميزانية، الذي يقوم بإعداد الميزانية السنوية، ومجلس المستشارين الاقتصاديين، ومجلس الأمن الوطني، بالإضافة إلى المكتب البيضاوي.

وانتخاب رئيس الدولة يتم لأربع سنوات هو ونائبه، مع إمكانية إعادة انتخابهما لمدة أربع سنوات أخرى فقط. هذا ما بينته المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، والتعديل الثاني عشر الذي تم إقراره عام ١٨٠٤ والتعديل الثاني والعشرين عام ١٩٥١ (١). وفي حالة وفاة رئيس الدولة، يتولى نائبه الرئاسة بقية المدة التي انتخب لها (٢).

المطلب الثاني

الفصل الشديد بين السلطات

لقد دأب فقه القانون الدستوري والنظم السياسية على استعمال اصطلاح «الفصل التام بين السلطات» للتأكيد على اعتبار أن الفصل البين بين السلطات هو المعيار الهام في تمييز النظام الرئاسي عن النظام البرلماني.

لقد فهم واضعو دستور الولايات المتحدة الأمريكية مبدأ الفصل بين السلطات الذي أظهره مونتسكيو على أنه فصلاً تاماً، وهو القادر على حماية الحقوق الفردية ومنع الاستبداد، فصاغوا دستورهم على أساس هذا الفهم لضمان استقلال السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً، دون تدخل أو ترابط، فجاءت مواد الدستور لتبين:

- استقلال السلطة التشريعية Legislative Power بحيث لا تقوم علاقة بين رئيس

(١) ينص التعديل الثاني والعشرون الذي تم إقراره عام ١٩١٥ في الفقرة الأولى منه على ما يلي:
«لا ينتخب أي شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مرتين اثنتين، كما أن أي شخص تولى منصب الرئاسة لأكثر من عامين من مدة كان قد انتخب شخص آخر لها، لن ينتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مرة واحدة.

(٢) نص التعديل الخامس والعشرون الذي تم إقراره عام ١٩٦٧ على ما يلي:
١- في حالة عزل أو موت أو استقالة رئيس الجمهورية، يصبح نائب الرئيس رئيساً.
٢- في حالة خلو منصب نائب رئيس الجمهورية، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين نائباً له بعد تصديق الكونغرس عليه.

الدولة وبين هذه السلطة، فلا يكون بمقدور رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية أن يدعو البرلمان في الظروف العادية، أو تأجيل أو إرجاء اجتماعاته أو فض دوراته أو حل أحد المجلسين، كما لا يجوز لرئيس الدولة التدخل في انتخاب مجلس النواب أو الأعيان ولا تعيين أي عضو فيهما.

- وبالمقابل فإن السلطة التنفيذية Executive Power مستقلة عن السلطة التنفيذية التشريعية من حيث عدم امكانية الجمع بين البرلمان والوزارة وعدم جواز تدخل السلطة التشريعية في وظائف السلطة التنفيذية؛ لأن هذه السلطة هي ملك لرئيس الدولة وحده، كما لا يستطيع أي عضو في البرلمان توجيه الأسئلة أو الاستجابات أو طلب طرح الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها كما هو في النظام البرلماني.

وبالرغم من الفصل الشديد بين السلطات في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أننا نرى أن هذا الفصل يتعرّض في كثير من الحالات إلى التراجع، بل الغياب في حالات متعددة، منها ما بيّنه الدستور، ومنها ما تمخّض عن التطبيق العملي.

أما الحالات الواردة في الدستور فهي :

أولاً - حالات تدخل الرئيس في الكونغرس.

١ - حق الاعتراض التوقيفي :

منح دستور الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة حق الاعتراض Veto على القوانين الصادرة عن الكونغرس. ولكن إذا حدث أن اعترض الرئيس على قانون معين وأعيد بحثه في الكونغرس وحصل هذا القانون على ثلثي أعضاء كل من المجلسين أصبح قانوناً وفي حكم المصدّق، ولذلك سمّي هذا الاعتراض بأنه اعتراض توقيفي^(١).

(١) لم يستعمل رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في البداية هذا الحق إلا نادراً، إلا أن ضغط النقابات والمنظمات المهنية دفع رئيس الولايات المتحدة إلى استعماله بكثرة خاصة في عهد التغيرات الاقتصادية. ومثال ذلك أن الرئيس فرنكلين روزفلت استعمل هذا الحق ستمائة وواحد وثلاثين مرة خلال فترة رئاسته. ومن أهم الاعتراضات التي تمت في العصر الحاضر اعتراض بل كلينتون على قرار الكونغرس بنقل السفارة الأمريكية من تل أبيب إلى القدس.

٢ - المشاركة في التشريع :

لرئيس حق إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين التي يصدرها الكونغرس، أو تكليف أعضاء حزبه في الكونغرس بتقديم مشروعات قوانين يرغب بإصدارها.

٣ - توجيه رسالة شفوية :

منح الدستور الأمريكي رئيس الدولة الحق في توجيه رسالة شفوية إلى البرلمان بهدف لفت انتباه الكونغرس لموضوع معين. وكثيراً ما استعمل رؤساء الولايات المتحدة هذه الصلاحية للتأثير على الكونغرس في مجال مشروعات القوانين^(١).

٤ - نائب رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الشيوخ، ولكن لا صوت له إلا إذا تعادلت أصوات المقترعين^(٢).

ثانياً - حالات تدخل الكونغرس في صلاحيات الرئيس :

- ١- ضرورة موافقة الكونغرس على تعيين كبار الموظفين مثل الوزراء (السكرتاريون) والسفراء ومدراء الدوائر الهامة وقضاة المحكمة العليا Supreme Court.
- ٢- ضرورة موافقة الكونغرس على بعض المعاهدات التي يبرمها الرئيس.
- ٣- الموافقة على الموازنة تعدّها السلطة التنفيذية.

٤- الاتهام الجنائي Impeachment، حيث منح الدستور الأمريكي مجلس النواب حق اتهام رئيس الدولة والسكرتاريين وكبار الموظفين الفدراليين. وهذا الإجراء مأخوذ من بريطانيا، وكاد أن يستعمل ضد الرئيس الأمريكي ريتشارد نيكسون في فضيحة وترغيت عام ١٩٧٠^(٣).

The President shall from time to time give the congress informations of the states and (١) recommend to their consideration such measures as he judges necessary.

(٢) الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

(٣) تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنه «يعزل الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم عند اتهامهم أو إدانتهم بعدم الولاء والخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجنح الخطيرة».

The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.

أما الحالات التي لم ترد في الدستور، ولكن التطبيق العملي هو الذي أوجدها،
فهي:

١- دور الأحزاب السياسيّة النشط في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الحزبي الثنائي Dualism يقيم جسراً من التواصل الدائم بين رئيس الجمهورية وأعضاء كل من مجلسي الشيوخ والنواب خاصة إذا كان الرئيس والأغلبية في كل من المجلسين ينتمون إلى نفس الحزب.

٢- تكوين اللجان البرلمانية المتخصصة والتي يحرص على حضور جلساتها مساعدو الرئيس بهدف مناقشة الأمور التي تطرحها وتتابع رسم السياسة العامة فيها ومتابعة تنفيذها على المستويين البرلماني والتنفيذي^(١).

٣- إعداد الموازنة والتقارير المالية التي يقدّمها سكرتير (وزير) المالية، تساعد الكونغرس على معرفة طبيعة الواردات والنفقات وحجمها ومبرراتها تمهيداً لإقرارها.

وعليه فإنّ ما ذهب إليه غالبية الفقه الدستوري من اطلاق عبارة الفصل التام بين السلطات هو مذهب غير دقيق؛ لأنّ الفصل التام بين السلطات مستحيل ويفتح المجال أمام أعداء هذا المبدأ إلى الاستمرار في رفضهم له ومحاربتهم له رغم أهميته ومبرراته التي بينها سابقاً. ولهذا أثرنا تسميته بالفصل الشديد بين السلطات^(٢).

(١) ففي مجلس الشيوخ حوالي ١٨ لجنة دائمة، أما مجلس النواب ففيه حوالي ٣٢ لجنة متخصصة في حقول معينة مثل الشؤون الخارجية والدفاع والمال والزراعة والتجارة.

An outline of American Government, (op. cit.), p. 61.

(2) "The present system in the United States has been described as a system of a separate institutions power, rather than a system of separation of powers". K. Perwitad S. Verba: An Introduction to American Government, Second ed., Harper and Row, New York, 1972, p. 369.

المطلب الثالث

أسباب نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

تتمتع الولايات المتحدة الأمريكية في الوقت الحاضر بمركز مرموق بين دول العالم، بل هي الدولة الأقوى في العالم. هل هذه القوة تعود إلى النظام الدستوري، أم إلى أسباب أخرى؟

نستطيع القول بدايةً بأننا إذا لم نتمكن من القول بأن هذه القوة تعود للنظام الدستوري، فإنها في رأيي تعود للنظام السياسي بمعناه الواسع بما فيه من عناصر بشرية وفكرية واقتصادية وحزبية وحياتية ودينية متحركة. بمعنى آخر أن القوى والسلطات الرسمية الثلاث المنصوص عليها في الدستور الأمريكي قادرة على الحركة الدائمة النشطة في كل المجالات بهدف المحافظة على بناء الدولة بعناصرها الثلاثة والسلطة بحيويتها المطلوبة، لبناء الدولة القوية، مع الامتناع عن أتيان أي عمل حظه عليها الدستور. وهذا يوفّر الضمانات الكافية لحماية حقوق وحرريات المواطن الأمريكي، ويجنب المجتمع أي صراع بين السلطة والفرد.

إنّ التعديلات السادسة والعشرين التي لحقت بالدستور الأمريكي توضح أهمية هذا النهج الديمقراطي الساعي لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وضمان عدم اعتداء أي من السلطات عليها، ومن أهم هذه التعديلات:

- التعديل الأول (١٧٩١): «لا يصدر الكونغرس قانوناً يتعلّق بنشأة دين من الأديان، أو يمنع حرية ممارسته، أو يحدّ من حرية الخطابة أو الصحافة، أو يحدّ من حرية الناس في عقد اجتماعات سلمية ومطالبة الحكومة برفع أي ظلم».

هذا التعديل يمنع السلطة التشريعية من سن أي قانون يحدّ من الحقوق والحرريات التي ذكرها التعديل حتى ولو تحت ستار تنظيم هذه الحقوق والحرريات؛ لأنّ كثيراً من التشريعات في دول العالم الثالث قد انتقصت من هذه الحقوق والحرريات بل أعدمتها تحت ستار التنظيم.

- التعديل الرابع (١٧٩١): «لا يجوز انتهاك حرمة الشعب... ولا يصدر أمر باعتقال

أحد إلا إذا كان هناك سبب معقول يؤيده قسم». وهذه ضمانة كبرى لعدم جواز سن أي قانون أو إصدار أي أمر يُمِلُّ اعتداء على هذه الحرية.

- **التعديل التاسع (١٧٩١):** «إن ذكر بعض حقوق في الدستور لا يعني انكار حقوق أخرى بها الشعب أو الانتقاص منها».

- **التعديل الثالث عشر (١٨٥٦):** «لا يباح في الولايات المتحدة أو في منطقة خاضعة لسلطاتها الاستعباد أو العمل بالإكراه، إلا كعقاب عن جريمة بعد إدانته بحكم قضائي».

- **التعديل التاسع عشر (١٩٢٠):** «لا يحرم على أي مواطن من حق الاقتراع أو ينقص منه سواء من الولايات المتحدة أو من أية ولاية بسبب الذكورة أو الأنوثة».

- **التعديل الثاني والعشرون (١٩٥١):** «لن ينتخب أي شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مرتين اثنتين».

- **التعديل الرابع والعشرون (١٩٦٤):** «لا يجوز المساس بحق الانتخاب لمواطني الولايات المتحدة في الانتخابات الأولية أو الأخرى، سواء في انتخابات الرئاسة أو تحديد الناخبين الرئاسيين أو انتخابات أعضاء مجلس الكونغرس، بسبب عدم سداد الناخب للضرائب».

- **التعديل السادس والعشرون (١٩٧١):** «تخفّض سن الناخبين من ٢١ سنة إلى ١٨ سنة».

بهذه الصورة الدستورية التي تكون الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ والتعديلات السادسة والعشرين من وضع الأصول القانونية والإنسانية والحضارية لمجتمع عدد سكانه ثلاثمائة مليون نسمة، في مساحة جغرافية واسعة تحتوي على مناخات وتضاريس متعددة فيها من الموارد المالية والمائية الكافية لإقامة اقتصاد قوي قادر على خلق مناخ اجتماعي مرن لاستيعاب أفراد وشعوب تساهم في تطوره وتقدمه في ظل نظام ديمقراطي وحزبي مرن قادر على استيعاب كافة التناقضات وتحويلها إلى عناصر بناء وتقدم.

المبحث الثاني النظام البرلماني

النظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج.

وهذا معناه أولاً أن يكون هناك تعاون بين السلطتين سالفتي الذكر وليس الفصل الشديد بينهما، وذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما. وثانياً التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات. وثالثاً ثنائية السلطة التنفيذية^(١).

وباستجماع خصائص النظام البرلماني نجده يقوم على عنصرين أساسيين هما:

العنصر الأول : ثنائية السلطة التنفيذية.

العنصر الثاني: التوازن والتعاون بين السلطات.

المطلب الأول

ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

تتكوّن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الدولة والوزارة. كل طرف في هذه السلطة سندرسه في فرع مستقل.

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

M. Duverger: Droit constitutionnel et Institutions politiques. Montchristain. 1955, pp. 240.

Hauriou et Gicquel et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques ouv. cit., p. 280.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٣.

الدكتور يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ١٧٠.

الفرع الأول

رئيس الدولة

يختلف رئيس الدولة في النظام البرلماني - ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية- عن شخص رئيس الوزراء. فكلاهما متميز عن الآخر بشخصيته وسلطاته ومسؤولياته.

وإذا كان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني محدوداً بالمقارنة لمثيله في النظام الرئاسي. فإنَّ الفقه ما زال مختلفاً حول نطاق هذا الدور اتساعاً وضيقاً على النحو التالي:

- رأي يقرّر سلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني. لأنَّ اختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا يتعدّد الحفظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح، لذا فدوره هنا أدبي محض مجرد من أية سلطة فعلية. ويدعم هذا الرأي موقفهم بالحجج التالية:

١- الوزارة هي السلطة الفعّالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم. أمّا رئيس الدولة ولأنّه غير مسؤول سياسياً بوجه عام، فلا يحقّ له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة حيث تكون المسؤولية تكون السلطة La ou est la responsabilite est l'autorite

٢- إنّ الملك «رئيس الدولة» في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم بأي دور فعّال في شؤون الحكم. وكل ما له هناك هو الحفظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعاراً ورمزاً لوحدة الدولة. كل ذلك يأتي من خلال القاعدة القائلة بأنّ الملك يملك ولا يحكم^(١).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

Sir Ivor Jennings: The law of the constitution ELBS. fifth ed. 1979, p. 211.

Ch. Debbasch et J. Pontier et J. Bourdon et J. Ricci: droit. Constitutionnel et Inst. Politiques. 2ed. Economica. Paris, 1986, p 107.

الدكتور عبدالحميد متولي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق).

ص٢٣٨. الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص٣٣٦.

الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص١٧٣.

- أما الرأي الثاني، فيرى أن اشترك رئيس الدولة - ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية - مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم^(١).

ونحن مع عدم اقرارنا بالرأيين السابقين على اطلاقهما، فإننا نرى أن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعّال في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تتولى العبء الأساسي في هذا الميدان وتحمل المسؤولية، دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها أو تقرّها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التنفيذي والتشريعي، ولكن بشرط أن يتم ذلك بواسطة وزرائه. الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين إلى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم.

لذلك فمن غير الصحيح القول بأن رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس ويملك ولكن لا يحكم. فالصحيح أنه يحكم ولكن بالاشتراك مع وزرائه.

أما الحجة التي أوردها الرأي الأول القائل بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني على أساس اعتماد بريطانيا وهي موطن هذا النظام نموذجاً لهذا النظام فهو رأي غير دقيق؛ لأنه حتى ولو سلّمنا بذلك المبدأ في بريطانيا، فإننا لا نسلّم به أحياناً في دول أخرى.

فبريطانيا لها ظروفها وتاريخها الخاص الذي أثر في سلطة الملك، فاضعفها ونقل السلطة الفعلية إلى الوزارة^(٢)، لذلك فالأنظمة السياسية الأخرى ليست ملزمة باتباع هذه النتيجة الخاصة، سيما وأنّ مدة تولى الملك لسلطاته غير محدّدة، الأمر الذي

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق)، ص ٣٣٠.

(٢) لذلك تنص المادة ٤٠ من دستور الأردن على: «يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية. وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة». أما الدستور اللبناني فينص في مادته الرابعة والخمسين على «مقرّرات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بالتوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء أو اقالمتهم قانوناً».

يكسبه مهارة وخبرة قد لا تتوافر في أشخاص غيره كالوزراء^(١).

الفرع الثاني

الوزارة

الوزارة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية - وهي كما ذكرنا- المحور الفعّال المسؤول في هذا الميدان سواء كانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها، أم مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة.

تتكوّن الوزارة من رئيس الوزراء رئيساً، ومن عدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة. ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمّى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة.

هذا ويذهب الرأي الغالب من الفقه إلى أنّه ليس هناك ما يمنع من حضور رئيس الدولة أثناء اجتماع مجلس الوزراء. ولكن بشرط عدم احتساب صوته ضمن الأصوات المعطاة لتكوين الاغلبية المطلوبة في المجلس^(٢).

هذا ويفرّق الوضع الدستوري في بعض البلاد بين مجلس الوزراء والمجلس

(١) من بعض الصور والاحداث التاريخية التي أدت إلى إضعاف الملك في بريطانيا:

- ١- قيام الثورات ضد بعض الملوك خاصة تلك التي قامت عام ١٦٤٨، ١٦٨٨.
 - ٢- عدم معرفة بعض ملوك بريطانيا كجورج الأول اللغة الانجليزية لأنّه من أصل الماني الامر الذي لم يمكنه من حضور جلسات مجلس الوزراء ومناقشة سياسياته.
 - ٣- السمعة السيئة وعدم الكفاءة لبعض الملوك آنذاك والتي أدت إلى نفور الرأي العام ومهاجمتهم.
 - ٤- دقة وكفاءة الوزراء في إدارة دفة الحكم.
- لمزيد من التفصيل راجع :

Sir Ivor Jennings: The law of the Const. op. cit., p. 85.

M. Duverger: Droit Const. et Inst. Politiques (ouv. cit), p. 280.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٨٩.

(٢) انظر: Sir Ivor Jennings op. cit., p 7: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع

السابق)، ص ٢٨٦.

الوزاري. حيث يسمّى المجلس بمجلس الوزراء إذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة، ويسمّى بالمجلس الوزاري إذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء. وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية السائدة التي تقرّر أنّ مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكوّنة من رئيس الوزراء والوزراء فقط^(١).

ورئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقيلهم. ولكن حقّه مع ذلك ليس مطلقاً، بل في الغالب مقيدٌ بضرورة اختيارهم من زعماء حزب الأغلبية في البرلمان، حتى ولو لم يكن ذلك محل رضا منه شخصياً.

والسبب في ذلك أنّه في النظم البرلمانية لا بدّ للوزارة في سبيل توليها للسلطة واستمرارها في الحكم أن تكون محل ثقة البرلمان. ويعبر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة لذلك وإلاّ طرحت الثقة بها في أول جلسة يصوّت فيها على ذلك^(٢).

وتختلف الوزارة من حيث قوتها وضعفها تبعاً للنظام الحزبي السائد في النظام السياسي لكل دولة.

فحيث تتعدّد الأحزاب يصعب تكوين أغلبية برلمانية تدعم جماعة واحدة تنتمي لحزب واحد، وبالتالي نكون أمام ضرورة تشكيل حكومة ائتلافية مكوّنة من عدّة أشخاص ينتمون إلى عدّة أحزاب لتجد أغليبتها الساندة لها في البرلمان.

وحيث تسود الثنائية الحزبية يسهل على أحدهما تشكيل أغلبية في البرلمان، وبالتالي تكوين وزارة متجانسة من الناحية القانونية والفعالية^(٣).

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٩٠.
(٢) هذا وتعزى الهزات الوزارية وعدم الاستقرار الوزاري في النظم البرلمانية إلى مثل هذا الوضع الدستوري كما ساد فرنسا فترة طويلة خاصة التي صاحبت الجمهورية الثالثة والرابعة. لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور العميد سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٧.
(٣) لمزيد من التفصيل راجع: Sir Ernest Barker: Political Parties and Party System in Britain. Fredrick A. Draeger. Inc. N.Y. 1952, p. 269.

الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٤٣٦.
الدكتور عبد الحميد مولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية. منشأة المعارف، ١٩٤٦، ص ٤٧.
وحول دور التعددية الحزبية في الأنظمة البرلمانية انظر بصفة خاصة:

J. Barthelemy et Paul Duez: Traite de droit Constitutionnel. Economica. Paris 1985, p.181.

المطلب الثاني

التعاون والتوازن بين السلطات

يقرّر النظام البرلماني علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة. هذه العلاقة تفضي بالنهاية إلى تحقيق التوازن بينهما. وهي تقوم في طبيعتها على تدخّل السلطة التنفيذية في بعض أعمالها بالسلطة التشريعيّة وتدخل السلطة التشريعيّة في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية من ناحية أخرى. كل ذلك سنبينه في فرعين مستقلين.

الفرع الأول

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالقيام بأعمال متعدّدة في مجال السلطة التشريعيّة أهمها:

أولاً - أعمال خاصة بتكوين البرلمان.

رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يدعو لإجراء الانتخابات النيابية. وتأتي تلك الدعوة عادة إمّا بعد حلّ المجلس النيابي قبل انتهاء مدّته الدستورية، أو عند انتهاء المدة المقرّرة له. بالإضافة إلى ما تقوم به الحكومة من إجراءات تتعلّق بذلك كتحديد موعد الانتخابات وتحضير الجداول الانتخابية والإشراف على العمليّة الانتخابيّة والرقابة عليها^(١).

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال تكوين البرلمان على مجرد هذا التكوين إذا كان بالانتخاب، بل يبدو هذا التدخّل أكثر وضوحاً عندما تأخذ بعض الدساتير

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة (٤٣) من الدستور الأردني «الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون».

كما تنص المادة (٧٣) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني الجديد رقم (٦٢) لسنة ١٩٨٦ على أنّ «لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام».

وتنص المادة (٦٨) من الدستور الأردني على «مدّة مجلس النواب أربع سنوات ... وللملك أن يُعدّد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين».

والأنظمة بمبدأ التعيين سواء في مجلس نيابي ثان ومستقل عن المجلس المنتخب، أم بالإضافة إلى المنتخبين من النواب في نفس المجلس^(١).

ثانياً - أعمال خاصة بانعقاد البرلمان.

البرلمانات بصفة عامة لا تنعقد بصفة دائمة ومستمرة، أي طول الفصل التشريعي. وإنما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها وتحدد مدتها الدساتير، تدعو إليها السلطة التنفيذية وتفض اجتماعاتها. هذا بالنسبة للدورات العادية^(٢).

ولكن قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستدعي دعوة البرلمان للاجتماع في دورة استثنائية. هذا الاجتماع الاستثنائي تدعو إليه أيضاً السلطة التنفيذية^(٣).

ثالثاً - أعمال خاصة بالتشريع.

تقوم السلطة التنفيذية بأعمال متعددة تتصل بالعملية التشريعية. تباشرها أحياناً بالاشتراك مع السلطة التشريعية كالتقدم بمشروعات القوانين والموافقة والتوقيع عليها وإصدارها. وأحياناً بصفة مستقلة كحقها في إصدار اللوائح والأنظمة التي يخولها إياها الدستور كاللوائح والأنظمة التنفيذية والتنظيمية والضرورة «القوانين المؤقتة» كما تسمى في الأردن.

رابعاً - الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها في ظل النظام البرلماني.

ويتقرر هذا الجمع إما بنصر الدستور - كما ذهب إليه المشرع الدستوري الكويتي

(١) أخذ الدستور الأردني بنظام المجلسين، حيث جاء في المادة (٢٦) ما يلي: «يتألف مجلس الأمة من مجلسين .. مجلس الأعيان ومجلس النواب... أما المادة (٦٣) فتتضمن: «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويبيّن من بينهم رئيساً».

(٢) «الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضّه وفق احكام الدستور» م/٤٣.

(٣) «للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورت استثنائية ولمدة غير محددة».

- أو بما جرى عليه العرف في الدول البرلمانية. إذ بهذه الوسيلة يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق حضور جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تُعرض عليه. وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة، وحق التصويت على كافة المسائل المطروحة للمناقشة^(١).

خامساً - حق الحل.

يقصد بالحل إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنياحة. أي قبل انتهاء الفصل التشريعي.

ويعتبر حق الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو يقابل في خطورته المسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان. وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وحق الحل - كما ذكرنا - من أخطر الأسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وذلك لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات معينة، كاحتدام النزاع بين البرلمان والوزارة، أو كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد من وجهة نظره أن الشعب يؤيده فيها.

لقد أعطى الدستور الأردني الملك باعترباره رئيس السلطة التنفيذية حق حل مجلس الأمة بمجلسيه النواب والأعيان^(٢).

(١) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٦.
الدكتور عبدالحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٣٣.
الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٥٩.
الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ١٧٦.
(٢) تنص الفقرة الثالثة من المادة (٤٣): «للملك أن يحل مجلس النواب»، أما الفقرة الرابعة فتتنص: «للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية».
في نفس المعنى راجع:

Sir I. Jennings: The law of the constitution op. cit., pp. 107-108.

الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٢٤٦.
الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري. دار الفكر العربي، ١٩٣٥، ص ٥٧٢.

الفرع الثاني

مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تباشر السلطة التشريعية هي الأخرى أعمالاً في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون وتحقيقاً للتوازن بين هاتين السلطتين، ومن هذه الأعمال:

أولاً - السؤال :

يقصد بالسؤال الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة.

والسؤال علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان. لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يحيله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على السؤال^(١).

لقد أعطى الدستور الأردني كل عضو من أعضاء مجلس الأعيان ومجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة حول أي أمر من الأمور العامة^(٢).

ثانياً - الاستجواب :

الاستجواب أخطر من السؤال. فهو ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول إلى حقيقة، بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمّن في طياته اتهاماً للوزارة أو أحد الوزراء، قد يؤدي إلى طرح الثقة بالثقة بالوزير أو الوزارة.

وبالرغم من أنّ بعض الدساتير قد أوردت النصّ على الاستجواب مقترناً بالسؤال، إلا أنها في الغالب تخصّه بالضمانات التي يجب أن يحاط استعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه.

(١) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٥٩.

الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: (المرجع السابق)، الجزء الثاني، ص ٣٥١.

(٢) انظر المادة (٩٦) من الدستور الأردني.

ومن أهم هذه الضمانات عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مضي مدّة معيّنة هي في الغالب ثمانية أيام على وصوله للوزير، إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة^(١).

والاستجواب ليس علاقة محدّدة بين عضو البرلمان والوزير. وإنما يجوز لكافة أعضاء المجلس الاشتراك فيه. بل يجوز إذا ما استردّ المستجوب استجوابه أن يستمر المجلس في نظره ومناقشته إذا ما تبنّاه أحد أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب في النهاية إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأجمعها^(٢).

ثالثاً - حق إجراء تحقيق :

قد لا يرى البرلمان أن يستقي المعلومات من الوزراء، بل يقوم هو بنفسه بالاطلاع على أمر معين والاتصال بالاطراف المعنية، وذلك ليتسنى معرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقّة.

ولكن البرلمان في هذه الحالة لا يقوم بهذا العمل بكامل أعضائه، بل يعهد بذلك إلى بعض لجانته سواء منها الدائمة أو المؤقتة التي تشكّل خصيصاً لذلك.

ويحصل التحقيق في أغلب الأحيان لفحص الطعون المقدّمة بشأن صحة نيابة أحد أعضائه، أو للوقوف على عيوب وانحرافات بعض الأجهزة العامة.

رابعاً - اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان :

لقد رأت بعض الدساتير أن يتم اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان كما كان عليه الحال في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥، ١٩٤٦، والاتحاد السوفييتي ولبنان، أو بالاشتراك مع الشعب كما هو الحال في الدساتير المصرية الأخيرة ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١.

(١) يلاحظ أن أغلب الدساتير تشترط مرور ثمانية أيام باستثناء حالة الاستعجال المشروطة بموافقة الوزير.

(٢) هذا ووفقاً لما تنص عليه المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب أنه «لكل عضو في هذا المجلس أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس».

خامساً - المسؤولية الوزارية السياسية :

إذا كان جزاء المسؤولية المدنية هو التعويض، والجنائية هو العقاب، فإنَّ جزاء المسؤولية السياسيّة هو الاستقالة.

والمسؤولية السياسية مقرّرة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، لذلك فهي إمّا أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده، أو تضامنية تقع على هيئة الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعماله باعتباره رئيساً لهذه الهيئة.

وتتقرّر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تمّ في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أمّا إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها، أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل^(١).

وإذا كانت المسؤولية الوزارية تعتبر أكبر دليل على مدى العلاقة التي تربط السلطة التشريعيّة بالسلطة التنفيذية، فإنّ هذه المسؤولية غالباً لا تتقرّر إلاّ أمام المجلس المنتخب، دون المجلس الآخر المعين إذا كان النظام السياسي يأخذ بنظام المجلسين النيابيين^(٢).

سادساً - الاتهام الجنائي :

تعطي بعض الدساتير البرلمانية المجلس النيابي الحق في اتهام رئيس الدولة أو الوزراء جنائياً فيما يرتكبون من جرائم تتعلّق بأداء وظائفهم.

من تلك الدساتير، الدستور الأردني، الذي يبيّن أنّ الوزراء يحاكمون أمام مجلس

(١) تنص المادة (١٥) على أنّ «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة. كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب على أعمال وزارته». كما تنص المادة (٣٥) فقرة (٢) من الدستور الأردني على أنّه «إذا قرّر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل». أمّا الفقرة الثالثة فقد نصّت على أنّه «إذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه».

(٢) تنص المادة (٣٥) على أنّه «تطرح بالوزراء أمام مجلس النواب».

عالٍ، على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم. ثم أوضح طبيعة جهاز الاتهام الذي هو عبارة عن مجلس النواب. أمّا جهاز الحكم فهو المجلس العالي المكوّن من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان، وخمسة من قضاة محكمة التمييز التي هي أعلى محكمة نظامية في الأردن^(١).

المبحث الثالث

نظام حكومة الجمعية النيابية

إنّ نظام اندماج السلطات بمفهومه القديم يختلف عن مفهومه الحالي. فقديمًا كان الاندماج يتم في يد شخصٍ واحدٍ، أو هيئة واحدة، فتباشر بنفسها التنفيذ والتشريع والقضاء، فتتعدّم الرقابة بين السلطات وتخرج الدولة عن مبدأ الشرعية وسيادة القانون كما كان الحالي سائدًا في ظل الحكم الدكتاتوري والملكي المطلق^(٢).

أمّا حالياً فإنّ الاندماج يتم لصالح هيئة شعبية نيابية، فيبقى هذا النظام في إطار صور الأنظمة الديمقراطية النيابية، ويسمّى النظام النيابي الذي يقوم على هذا الاندماج «نظام حكومة الجمعية».

فنظام حكومة الجمعية *Gouvernement d'Assemblée*، أو كما يسمّى أحياناً النظام المجلسي يقوم أساساً على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وترجيح كفة السلطة التشريعية على الثانية؛ بل أيضاً اندماج السلطتين في يد السلطة التشريعية ولصالحها. فتقوم السلطة التشريعية بمباشرة وظيفة التشريع وتعهد بالوظيفة الثانية وهي التنفيذ إلى هيئة أخرى تتولاها تحت إشرافها ورقابتها^(٣).

وتقوم فكرة نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين لصالح السلطة التشريعية على منطوق وجوب احتلال السلطة المنتخبة مكان الصدارة في الدولة

(١) انظر المواد (٥٥، ٥٩) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٢٥.

(٢) الدكتور محمد عاطف البنا : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٣٨.

(٣) الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٦٩.

الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٩٩.

وممارستها للكلمة العليا في إدارة شؤون البلاد. هذه السلطة المنتخبة إنما هي الممثل الحقيقي للشعب وصاحب الولاية الأصلية في التعبير عن إرادته وتنفيذ مشيئته.

إلا أنه ولاستحالة قيام البرلمان المنتخب بمباشرة جميع الوظائف بنفسه، فإنه يعهد بالوظيفة التنفيذية إلى هيئة يختارها بنفسه ويحدّد اختصاصاتها، بحيث تكون تابعة لها وخاضعة لسطانها خضوعاً كبيراً، وكان من يتولّى السلطة التنفيذية بمثابة لجنة يشكلها البرلمان لتقوم بتنفيذ قراراته وتأمّر بأوامره وتوجيهاته.

ويُعدُّ نظام حكومة الجمعية انعكاساً لمبدأ سيادة الأمة وعدم إمكان تجزئتها، بحيث تعطى الهيئة المنتخبة الحق في تمثيل الأمة والتعبير عن إرادتها. أمّا عندما لا تستطيع الهيئة المنتخبة القيام بجميع هذه الوظائف المختلفة، فإنها تعهد بالوظيفة التنفيذية إلى هيئة تكون في مركز التابع للسلطة التشريعية. وبالتالي فإنّ نظام حكومة الجمعية يكرّس مفهوم تبعية السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، ولذلك سميت بحكومة الجمعية. أي الحكومة التي تعين لتنفيذ سياسات الجمعية المنتخبة^(١).

هذا ويلاحظ أنّ الدول التي أخذت بنظام حكومة الجمعية هي الدول التي قاست شعوبها من استبداد السلطة التنفيذية وطغيانها. فكانها تريد من خلال دساتيرها كسر شوكة هذه السلطة بجعلها تابعة وخاضعة لسلطة الشعب ممثلة بالهيئة المنتخبة وهي السلطة التشريعية (البرلمان)^(٢).

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠٠.

(٢) لقد كان لأراء الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو أثر كبير في نشأة هذا النظام وتكريسه لصالح السلطة التشريعية. فكان روسو يرى أنّ السلطة في الدولة وحدة واحدة لا تتجزأ. وهي تتركز أصلاً في التشريعية. أمّا إذا قامت أجهزة الدولة الأخرى بتولي بعض الوظائف التنفيذية والإدارية، فيجب أن تكون تابعة للسلطة الأصلية وهي السلطة التشريعية.

المطلب الأول

خصائص نظام حكومة الجمعية

بالرغم من تعدّد النماذج المطبّقة لنظام حكومة الجمعية وعدم تطابق الدساتير التي تأخذ بها، فإنّ هناك من الخصائص والسمات المشتركة لهذا النظام تتمحور حول تركيز السلطة في يد البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية له.

أولاً - تركيز السلطة في يد البرلمان :

يقوم نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس الفصل بينهما، بحيث تتجمّع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان على اعتبار أنّه المنتخب من الشعب والممثل الحقيقي له. فهو السلطة الأصلية لممارسة السيادة والتي تتمركز في يده كافة الأمور سواء كانت تشريعية أم تنفيذية.

إلا أنّه وإنّ كان البرلمان يقوم بالوظيفة التشريعية بنفسه، إلاّ أنّه يتولى الوظيفة التنفيذية عن طريق تعيين الوزير الأول، أو رئيس الوزراء والوزراء لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية تحت رقابة البرلمان وبتوجيه منه ^(١).

ثانياً - تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان :

تعدّ السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية تنفّذ سياستها التي ترسمها لها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها.

واستناداً إلى مبدأ خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان وتبعية لها، يقوم البرلمان بتوجيه الحكومة ورسم حدود صلاحياتها واختصاصاتها والإشراف عليها في ممارستها لأعمالها. بل يحقّ للبرلمان أن يعدّل ويلغي ما تقرّره الحكومة إذا ما خالفت سياساً البرلمان، أو خرجت على فلسفته ووجهة نظره في الحكم.

ولا يقتصر خد التبعية عند تعيين البرلمان لأعضاء السلطة التنفيذية والإشراف على أعمالهم، بل أيضاً يتعدى ذلك إلى حق البرلمان في تقرير المسؤولية في مواجهتهم فرداً

(١) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٠٢.

فرداً، أو جميعاً معاً. ولذلك لا يوجد في نظام حكومة الجمعية رئيس دولة غير مسؤول كما هو الحال في النظام البرلماني، وإنما تكون السلطة التنفيذية بكامل أعضائها مسؤولة أمام البرلمان بما فيها رئيس الدولة^(١).

المطلب الثاني

تطبيقات حكومة الجمعية

لم ينتشر نظام حكومة الجمعية بشكل واسع، ولم تطبَّقه الدساتير إلا بشكل محدود. لقد كان لفرنسا ظروفها الخاصة التي حملتها إلى تطبيق نظام حكومة الجمعية وفي فترات متباعدة وقصيرة. فقد أخذت فرنسا هذا النظام عام ١٧٩٢ وحتى عام ١٧٩٥^(٢)، ثم كرّرت الأخذ به عام ١٨٤٨ عندما كلّفت الجمعية الوطنية آنذاك خمسة أشخاص لتولي الوظيفة التنفيذية والتي تولّاها فيما بعد شخص واحد هو الجنرال Cavaignac بناءً على تفويض من الجمعية الوطنية. ثمّ عادت وأخذت فرنسا بهذا النظام عام ١٨٧١ بعد سقوط نابليون الثالث، إذ سيطرت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعيّنت المسيو Thiers للقيام بأعمال السلطة التنفيذية عام ١٨٧٣، حيث عزلته وعيّنت مكانه المارشال مكماهون^(٣).

أما الظروف الخاصة التي حملت فرنسا على الأخذ بنظام حكومة الجمعية، فنرى منها ما هو فلسفي ومنها ما هو تاريخي.

أما الفلسفي، فهو تأثر الدساتير الفرنسية المتعاقبة بأراء فيلسوف الثورة الفرنسية جان جاك روسو ورأيه في السيادة التي لا تتجزأ ولا تمنح لأنها للأمة أو من يمثلها فقط وهو البرلمان.

(١) Encyclopaedia Britannicce. Volume 28, p. 48.

(٢) كانت الجمعية الوطنية تسمى آنذاك La Convention Nationale وهي التي عهدت بالوظيفة التنفيذية إلى المجلس التنفيذي Le Conseil Executif وجعلته خاضعاً لها خضوعاً تاماً.

د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٠٢.

(٣) كانت الجمعية الوطنية تسمى تلك الفترة L'Assemblée Nationale وهي نفسها التي وضعت دستور الجمهورية الثالثة عام ١٨٧٥.

وأما التاريخي، فهو أنّ نظام حكومة الجمعية لم يطبق في فرنسا إلا في حالات استثنائية كانت تعقب الثورات وإلى حين وضع دستور جديد يضيف على النظام السياسي نوعاً من الثبات والاستقرار نتيجة وضوح العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والفصل بينهما.

لم يقتصر تطبيق نظام حكومة الجمعية على الأنظمة السياسية الفرنسية التي أشرنا إليها، وإنما أخذت بهذا النظام كل من فرنسا عام ١٩٢٠، وبعض دساتير الولايات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي الألماني مثل دستور بروسيا، ودستور بافاريا. كما أخذت به أيضاً تركيا في دستورها عام ١٩٢٤، والذي جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان الذي يختار رئيس الجمهورية والوزراء ويعزلهم.

إلا أنّ التطبيق العملي للدستور التركي باعد بين النظرية والتطبيق، إذ تحوّل النظام في عهد مصطفى أتاتورك إلى نظام دكتاتوري جعل الكلمة الأولى والعليا لرئيس الدولة. وبدلاً من أن يكون اختيار رئيس الدولة من صلاحيات البرلمان، أصبح رئيس الدولة - مصطفى أتاتورك - هو الذي يسمّي النواب لعضوية البرلمان، ثم يأتي دور حزبه الوحيد - حزب الشعب - الذي يضمن لهم الفهم في الانتخابات والوصول إلى البرلمان. كل ذلك يرجع إلى شخصية أتاتورك القوية التي باينت بين النص الدستوري والتطبيق العملي^(١).

حكومة الجمعية في سويسرا :

حكومة الجمعية نظام دستوري مستقر في سويسرا منذ عام ١٨٧٤ وليس نظاماً مؤقتاً كما كان عليه الحال في فترات متباعدة في فرنسا لظروفها الخاصة.

(١) مصطفى كمال أتاتورك (١٨٨١-١٩٣٨) مؤسس تركيا الحديثة. ولد في سالونيك. قاد حركة المقاومة العسكرية والسياسية ضد معاهدة سيفر المعقودة في ١٠ آب ١٩٢٠، والتي شملت بنوداً سلخت بموجبها أراضي واسعة عن تركيا. تمكّن أتاتورك من محاربة القوات اليونانية وطردها من الأراضي التركية التي احتلتها أثناء الحرب العالمية الأولى، كما ألغى الخلافة العثمانية وأصبح رئيساً للجمهورية. أسس حزب تركيا الفتاة، ثم أدخل الحروف اللاتينية إلى اللغة التركية. وأتاتورك يعني «أبو الأتراك»، وهو لقب منحه إياه الجمعية الوطنية في تركيا.

وسويسرا دولة اتحادية (١)، بدأت بتطبيق نظام الاتحاد الاستقلالي منذ نشأة الحلف الذي قام بين ثلاث مقاطعات عام ١٤٩١ بغرض الدفاع عن نفسها في مواجهة خطر النمسا والأمبراطورية الجرمانية، ثم توسع هذا الحلف بانضمام عدد آخر من المقاطعات حتى أصبح ثلاث عشرة مقاطعة عام ١٥١٣.

لقد سهّل ضعف المقاطعات السويسرية في القرن الثامن عشر مهمة الجيوش الفرنسية في احتلال سويسرا عام ١٧٩٨، وفرض أول دستور عام ١٧٩٨ والذي جعل من سويسرا دولة موحّدة. إلا أنّ نظام الدولة الموحّدة لم ينسجم مع طبيعة وعناصر الدولة السويسرية خاصة الشعب منها، ممّا أدّى إلى قيام حرب أهليّة لم تنته إلا بعد تدخّل نابليون الذي فهم طبيعة تلك الدولة وأعاد لها نظامها الاتحادي والذي بقي قائماً

حتى الآن كنظام اتحادي مركزي يضم ستاً وعشرين ولاية (٢) من خلال علاقة فدرالية ينظمها دستور ١٨٤٨، ثم دستور ١٨٧٤ الذي عدّل أكثر من مرّة كان آخرها عام ١٩٩١ (٣).

ويقدّم النظام الدستوري للاتحاد السويسري على أساس سيطرة السلطة التشريعيّة على السلطة التنفيذية من خلال اختيار الأولى للثانية ومراقبتها وتوجيهها.

(١) تقع سويسرا Switzerland في وسط أوروبا، ومساحتها ٤١٢٩٣ كم ٢، كما يبلغ عدد سكانها حوالي ٨ ملايين نسمة، وتنقسم سويسرا لغويّاً إلى ثلاث مناطق: المنطقة الألمانية في الشمال والوسط، والمنطقة الفرنسية في الغرب، والمنطقة الإيطالية في الجنوب، بالإضافة إلى مجموعة صغيرة أخرى تعرف بالرومانش Romansh. أمّا دينياً فإنّ ٥٠٪ من السويسريين من الكاثولوكي، و ٤٠٪ من البروتستانت بالإضافة إلى عدد قليل من المسلمين واليهود.

Encyclopaedia Britannica (op. cit.), p. 346.

(٢) يطلق على الولاية (المقاطعة) في سويسرا Canton، ولذلك يقال بأنّه يوجد في سويسرا ٢٠ مقاطعة وست شبه مقاطعات Demi Cantons. وتختلف المقاطعة عن شبه المناطق في أوجه متعدّدة منها أنّ المقاطعة ممثّلة في مجلس المقاطعات بنائين، بينما يمثل شبه المقاطعة نائب واحد فقط.

Encyclopaedia (op. cit.), p. 342.

(٣) في عام ١٩٧١ أُجري تعديل على دستور ١٨٧٤ بموجبه أعطيت المرأة ولأول مرة الحق في الانتخاب. أمّا التعديل الأخير الذي أُجري على الدستور السويسري فكان عام ١٩٩١ والذي تمّ بموجبه تخفيض سن الناخب من ٢٠ إلى ١٨ عاماً.

Encyclopaedia Britannica. Volume 11 (op. cit.), p. 349.

فالبرلمان الاتحادي (Assemblée Federale) وهو السلطة العليا في الدولة (١)، هو الذي يختار أعضاء المجلس التنفيذي الاتحادي المكوّن من سبعة أشخاص ولمدة أربع سنوات، كما يختار من بينهم رئيساً للمجلس لمدة سنة واحدة يكون خلالها رئيساً للدولة.

ولا يقف حد سيطرة البرلمان الاتحادي السويسري على السلطة التنفيذية عند اختيار الجمعية الاتحادية للمجلس التنفيذي، بل يتعدّى ذلك إلى حق ذلك البرلمان في بعض الأحيان في حقّه في تعديل وإلغاء قراراته، بل إنّ الدستور الاتحادي السويسري يلزم المجلس التنفيذي الاتحادي بتقديم بيان دوري عن أعماله إلى البرلمان.

وإذا كان للبرلمان الاتحادي سلطة اختيار أعضاء ورئيس المجلس التنفيذي الاتحادي وإصدار الأوامر لهم وتوجيههم، إلّا أنّه لا يملك حق عزل رئيس المجلس وأعضائه.

وإذا كانت النصوص الدستورية للإتحاد السويسري تقضي بتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان، فإنّ الحياة السياسيّة العملية أثبتت خلاف ذلك من خلال ما تتمتع به السلطة التنفيذية من حرية واستقلال واستقرار.

فأعضاء المجلس الاتحادي الذين يختارون لمدة أربع سنوات، جرت العادة على إعادة اختيارهم عدّة مرات، ممّا يضيف على ذلك المجلس المزيد من الاستقرار والاستمرارية في الحكم والقدرة على اتخاذ القرارات بحرية واستقلال. ممّا دفع الفقه الدستوري إلى القول بأنّ نظام الحكم في سويسرا وإن اعتبر من الناحية النظرية نظاماً لحكومة الجمعية، إلّا أنّه من الناحية العملية أثبت تمتع السلطة التنفيذية بقدر كبير من الاستقلالية والحرية، حتى بات من الصعب القول بأنّ النظام السويسري يمثل نظاماً حكومة الجمعية (١).

(١) تناط السلطة التشريعية في سويسرا بالبرلمان الاتحادي الذي يسمّى الجمعية الاتحادية - Assem-blee Federale . وتتكون هذه الجمعية من المجلس الوطني Conseil National الذي يمثّل الشعب السويسري على أساس عددي ومجلس الولايات Conseil des Etats الذي يمثّل كل ولاية بمندوبين اثنين دون اعتبار لعدد السكان.

المطلب الثالث

تقدير نظام حكومة الجمعية

يتنكر نظام حكومة الجمعية لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يقوم من حيث الأصل على اندماج السلطات لصالح البرلمان المنتخب. وبالتالي يبدو هذا النظام ولأول وهلة أكثر ديمقراطية من غيره من الأنظمة، لأنه يعطي السلطة المنتخبة (البرلمان) الكلمة الأولى والعليا في ممارسة السيادة واتخاذ القرارات الوطنية المصرية.

إلا أن الديمقراطية التقليدية تتنكر أيضاً لمبدأ دمج السلطات ولو كان الدمج لصالح البرلمان المنتخب، لأن استبداد البرلمانات، كما عانت منه بعض الشعوب، كان أشد خطورة على الحريات العامة من استبداد الحكم الفردي بسبب لبسه ثوب الديمقراطية وادعاءاته تمثيل الأمة^(١).

وإزاء خصوصية الأنظمة التي أخذت بنظام حكومة الجمعية وعدم استمراريتها لم تتضح الصورة الحقيقية لهذا النظام.

من الفقه من أيد نظام حكومة الجمعية، ولكنه كان متحفظاً في تأييده، لأنه يرى أن نظام حكومة الجمعية وهو صورة من صور النظام النيابي يعد من الناحية الدستورية النظرية من نظم الحكم الديمقراطي، لكنه في العمل قد يعكّر النظام الديمقراطي وينحرف إلى نظام استبدادي^(٢).

ومن الفقه من تنكر وعارض نظام حكومة الجمعية لأنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات والذي يمكّن السلطات من مراقبة بعضها البعض والحد من مخالفتها للقانون، أو انحرافها، مما يهدد حرية الفرد ويزيد من الاستبداد. ثم ينتهي هذا الرأي إلى أن نظام حكومة الجمعية يتضاد مع الديمقراطية الصحيحة^(٣).

(١) عانت فرنسا وشعبها استبداد البرلمان بعد الثورة الفرنسية وأثناء العمل للدستور ١٧٩١ حيث سيطر روبسبير على شؤون السلطة تحت مظلة البرلمان وإرادة الأمة فانتهكت في تلك الفترة الحقوق والحريات العامة.

(٢) انظر د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٨١؛ د. عبدالغني بسيوني: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٧٦.

(٣) منهم: د. سيد صبري و د. عبدالحميد متولي، و د. عبدالمنعم محفوظ: انظر د. عبدالمنعم محفوظ: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٥٢.

ونحن من جانبنا نستطيع القول بأن فشل نظام حكومة الجمعية في بعض الدول وعدم قدرته على الحفاظ على مظاهر الديمقراطية الحقيقية فيها لا يدفعنا إلى التسليم المطلق بالانطباع السلبي لهذا النظام. كذلك نقول أيضاً أن نجاح النظام السياسي في سويسرا - ولا نقول نجاح نظام حكومة الجمعية بسبب المفارقة بين الدستور والتطبيق العملي - لا يمكننا التسليم المطلق بالانطباع الإيجابي لنظام حكومة الجمعية. فنظام حكومة الجمعية شأنه شأن أي نظام نيابي يقيم علاقة معينة بين السلطات، فيعطي من سلطة البرلمان المنتخب على السلطة التنفيذية التابعة له، وهو أمر منطقي وطبيعي ومنسجم مع مفهوم الديمقراطية التي تعطي الشعب أو ممثله الكلمة الأولى والعليا في الدولة خاصة في بلد يتمتع رعاياه بتربية سياسية عالية وطيف سياسي متعدد الألوان يمكنهم من انتخاب نواب يمارسون الديمقراطية ولا يحاربونها في ظل نظام يأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كما هو الحال في الاتحاد السويسري^(١).

أما إذا كنا نعيش أزمة الديمقراطية، فإن هذه الأزمة لا تلتصق بتطبيق معين أو صورة محددة، وإنما أزمة الديمقراطية هي أزمة شاملة أعقبت الحرب العالمية الثانية فزعزعت ثقة الشعوب بالديمقراطية بسبب عدم قدرتها على تحقيق آمالها وتطلعاتها والمساواة بين أفرادها، فإنهارت وهيئات الأجواء لظهور أنظمة حكم مطلقة ودكتاتورية، أغلبها جاء بعد ثورات وانقلابات.

يقول العميد دوجي Duguit في توضيح أزمة الديمقراطية «إنه إذا كان الأجداد والآباء قد أبلوا بلاءً حسناً وجاهدوا وكافحوا طويلاً في سبيل الوصول إلى الديمقراطية بهدف تطبيقها كنظام مثالي للحكم، فهل يقبل الآن أحد أن يفكر لحظة في التضحية بنفسه من أجل الإبقاء على الحياة النيابية القائمة، وقد فترت جذوة النشاط الديمقراطي وأصابه الضعف»^(٢).

(١) يأخذ الاتحاد السويسري بنظام الأحزاب المتعددة، وعلى الصعيد السياسي العملي الحالي تنافس عام ١٩٩١ على مقاعد الجمعية الوطنية أربعة أحزاب رئيسية هي: الحزب الديمقراطي الراديكالي، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب الشعب السويسري، والحزب الديمقراطي المسيحي. إلا أن الحزب الكبير الذي حصد ٥١٩ مقعداً من مجموع ٢٠٠ مقعد هو الائتلاف الرابع Fourth Party والذي ما زال يسيطر على مقاعد البرلمان منذ عام ١٩٥٠.

Encyclopaedia Britanica (op. cit.), p. 349.

(٢) عن الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٨٣.

الفصل الخامس

التعددية الحزبية وأثرها

على الأنظمة السياسية النيابية

المعنى العام للتعددية الحزبية هو الحرية الحزبية. بمعنى أن يعطي أي تجمع - ولو بشروط معينة - الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة، على ضوء التناقضات التي يحتويها كل مجتمع من المجتمعات السياسية، ليتم من خلاله الوصول إلى خير الأطر التي تسمح بسيادة مفهوم التنافس السياسي من أجل الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها^(١).

أما المعنى الخاص للتعددية الحزبية، فهو الذي يشير إلى وجود ثلاثة أحزاب فأكثر، كل منها قادر على المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت ودائم يكسبها قوة واستقراراً، ويميزها عن غيرها من التجمعات المائعة وغير الثابتة التي كثيراً ما وجدناها في دول أوروبا الوسطى بين عامي ١٩١٩ - ١٩٣٩، وما زالت قائمة في أغلب دول آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية^(٢).

وبالتالي فإذا كانت التعددية الحزبية تعكس التناقضات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فإنها أيضاً ترى أن حل أي مشكلة ناتجة عن ذلك، لا يكون إلا من

(١) J. G. Gumm: Theories of electoral system. Midwest Journal of Political Science II (١) 1958. p. 359.

- Hauriou, Guccuel, et Gelard. ouv. cit. p. 293.

(٢) الدكتور حامد ربيع: علم النظم السياسية (على الآلة الكاتبة)، ١٩٨٠، ص ٣١٤.
(٢) مرّت الحياة الحزبية في الأردن في محطات متباينة نشاطاً وهدوءاً أو إلغاءً ابتداءً من نشأة الدولة الأردنية وحتى الآن. الوضع الحزبي الأردني الحالي ينظمه قانون الأحزاب الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢، وهو قانون يفتح المجال أمام التعددية الحزبية بكامل عناصرها.

خلال تقابل المصالح والأيديولوجيات التي تقودها تنظيمات ثابتة قادرة على المنافسة السياسية من خلال الوسائل الشرعية الدستورية. وبهذه الصفات يتميز التعدد الحزبي Multiparty System عن اللاوجود الحزبي Non Parisanship^(١).

ويؤثر نظام الأحزاب المتعددة تأثيراً فعّالاً في النظام السياسي الذي يسود فيه، فيطبعه بطابع معين يختلف فيه عن الأنظمة التي تسود فيها الثنائية الحزبية، ومن باب أولى نظام الحزب الواحد. كل ذلك يبدو واضحاً على العلاقة بين السلطات ومبدأ الفصل بينها.

هذا، وبالرغم من الانتقادات المختلفة التي وجهت لنظام الأحزاب المتعددة، إلا أنه ما زال شائعاً في كثير من دول العالم المتقدمة. ولعل ذلك يرجع كما ذكرنا إلى مختلف التناقضات الأيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية الموجودة في هذه المجتمعات، والتي تتمثل بالتالي على شكل خصومات سياسية تدور بين مجموعة منظمات، يضمن لها نظام الانتخاب السائد القدرة على التشبث بشخصيتها والاستمرار في المنافسة السياسية.

وحتى نعطي صورة واضحة عن علاقة النظام الحزبي بالأنظمة السياسية الغربية، فإننا نقسم هذا الموضوع إلى مبحثين متعاقبين:

المبحث الأول: ونبين فيه التعددية الحزبية والأنظمة السياسية النيابية.

والمبحث الثاني: ونبين فيه الثنائية الحزبية والأنظمة السياسية النيابية.

Fred Greenstien: The American party system, and the American people. N.J. 1963. p. (١)

المبحث الأول

التعددية الحزبية والأنظمة السياسية النيابية

يصعب عادة في نظام الأحزاب المتعدد أن يفوز أحدها بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يجعل من الحكومات المعاشة لهذا النظام، حكومات ائتلافية ضعيفة تتكوّن من عدّة أحزاب، وذلك لحاجتها لأغلبية برلمانية تمكنها من تشكيل حكومة، ثمّ الدقاء والاستمرار في الحكم^(١).

ويختلف تأثير الأحزاب على صاحب السلطة التنفيذية باختلاف نظم الحكم. فحيث يكون نظام الحكم برلمانياً، فإنّ رئيس الوزراء الذي لا يجد في البرلمان أغلبية يرتبط بها حزبياً، تقويه وترره، فإنّه يبقى ووزراؤه تابعين للبرلمان، مهمتهم فقط تنفيذ ما تصل إليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين وما تملّ عليهم من برامج، ليصبح البرلمان في هذه الحالة صاحب السلطة، ويتحوّل الوزراء إلى مجرد مندوبين يمارسون الحكم وفق ما يصدره إليهم البرلمان من أوامر وتعليمات، الأمر الذي يقرب هذا النظام من حكومة الجمعية، مثلما حدث تماماً للنظام البرلماني الفرنسي في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥^(٢).

فقد أدت كثرة الأحداث وتعدّدها في فرنسا إلى استحالة قيام أغلبية برلمانية متجانسة، ممّا أدّى إلى فشل النظام البرلماني وانقلابه إلى نظام أقرب إلى حكومة الجمعية.

فحيث تتعدّد الأحزاب، يتعدّد انفراد حزب واحد بالحكم، وبالتالي تصبح الحكومات ائتلافية، تضمّ أحزاباً مختلفة لا تتلاءم مع أصول النظام البرلماني وما يفرضه من تضامن بين أعضاء الوزارة.

فستقرير السياسة العامة للحكومة البرلمانية يكون من سلطة مجلس الوزراء، وإذا

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٦.

انظر كذلك: الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص ٢٠٤.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٨.

انظر كذلك: الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٣٩.

لم يكن هذا المجلس متجانساً، فإن يستحيل عليه وضع سياسة ثابتة منسجمة. كما أن الوزارة الائتلافية تكون قصيرة العمر بسبب كثرة ما يحدث من خلافات واسعة بين الأحزاب المكونة للوزارة، مما يعرضها بصورة دائمة إلى الانهيار، لذا يوصف النظام البرلماني الذي يعايشه التعدد الحزبي بعدم الاستقرار الوزاري^(١).

أما عندما تتعدّد الأحزاب السياسيّة في ظل نظام رئاسي، فإنّ رئيس الجمهورية - خاصة إذا تميّز بشخصية أكثر من تميّزه بحزبه - يستطيع أن يكتسب نفوذاً وتأثيراً ضخماً على سير العملية السياسيّة.

هذا بالإضافة إلى سلطاته الواسعة التي يمنحها إياه النظام الرئاسي، في الوقت الذي يكون فيه البرلمان مفككاً وضعيفاً بسبب توزيع مقاعد البرلمان ما بين الأحزاب وعدم تماسكها^(٢).

ويزداد نظام التعدّد الحزبي تأثيراً على الفصل بين السلطات بزيادة درجة الجمود وعدم المرونة التي تتّصف بها غالباً الأحزاب السياسيّة في حالة التعدّد، وهذا بدوره له أثاران:

- أثر على السلطة التشريعيّة (البرلمان)، حيث يزيد من سلطان الحزب على نوابه، وذلك راجع إلى علاقة التعدّد الحزبي بنظام الانتخاب النسبي ذي الدوائر الانتخابية الواسعة التي تفقد النائب صلته بالناخبين وتقوّي نفوذ الحزب عليه، ممّا يشعره دائماً بأنّه مدين للحزب الذي رشّحه ودعمه في الانتخابات. لذلك فهو يعدّ نفسه ممثلاً للحزب أكثر ممّا يعدّ نفسه ممثلاً للدائرة الانتخابية^(٣).

(١) وكما انحرف النظام البرلماني ناحية حكومة الجمعية في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠)، فقد مال أيضاً إلى ذلك في عهد الجمهورية السابقة (١٩٤٦-١٩٥٨). وكان عدم استعمال حق الحل من قِبَل الحكومة سبباً يضاف إلى تعدّد الأحزاب في ضعف الحكومة وسمّة تميّزها في هذه الظروف. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص ٢٤٩.

(٢) Hauriou, Gicquel, et Gelard, (ouv. cit). p. 282.

Duverger: Les Partis Politiques, (ouv. cit). p. 452.

انظر كذلك: الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٦١٣.

الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسيّة الشعبيّة (المرجع السابق)، ص ٣٨٦.

(٣) راجع: الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص ٨٠.

- الأثر الثاني والذي يترتب على جمود الأحزاب وسيطرتها على رجال السلطة في حالة التعدّد، ما ينعكس على ضعف التماسك الائتلافي لمجموع الأحزاب، سواء كانت في الحكم أم في المعارضة، وإيجاد فصل آخر للسلطات يقوم على مستوى أفقي من خلال استثثار كل حزب بوزارة أو أكثر من الوزارات، ممّا يؤدي إلى جعل مجلس الوزراء شبيهه باجتماع كبار الاقطاعيين تحت السلطة الأسمية لرئيس مجلس الوزراء. فلا يتركز تفكيره وسعيه لرسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، بقدر ما يهيمه جمع شتات المجلس ومحاولة التوفيق بين أعضائه، ضماناً لبقاء الوزارة واستمرارها في الحكم.

وسيراً مع مضمون هذا التقديم العام للعلاقة بين التعدّد الحزبي وكل من النظامين البرلماني والرئاسي، يتبين لنا أنه حتى نضفي على هذه العلاقة شيئاً من الوضوح. فإننا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : ونتناول فيه الحكومة (الوزارة) والتعددية الحزبية.

المطلب الثاني: وندرس فيه المعارضة والتعددية الحزبية^(١).

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص ٣٧٦. ولمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٠٧. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٤٠.

المطلب الأول

الحكومة والتعددية الحزبية

يتميز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي بخصائص متعدّدة، ذكرناها ونحن نقدّم هذا الكتاب من الدراسة^(١).

ومن جملة هذه الخصائص تبيّن لنا أنّ الحكومة (الوزارة) هي المحور أو القاعدة التي يقوم عليها النظام البرلماني. فهي الجهاز الفعّال في السلطة التنفيذية، وهي المسؤولة أمام البرلمان، وهي التي تملك حق حل البرلمان.

ومع أهمية هذا الجهاز وخطورته، إلّا أنّنا نراه في ظل تعدّد فيه الأحزاب - كما أسلفنا - يبدو مفككاً غير منسجم، وذلك لتكوينه الائتلافي، الذي يزيده تعقيداً وعدم استقرار.

لذا سنبيّن في هذا المطلب موضوعين: الموضوع الأول وهو المساواة التي تترتّب على الحكومات الائتلافية بصورة عامة، والموضوع الثاني عدم الاستقرار الوزاري الذي يصاحب التعدد الحزبي في ظل النظام البرلماني. وكل موضوع من هذين الموضوعين سنبحثه في فرع مستقل.

(١) هذه الخصائص:

• ثنائية الجهاز التنفيذي. رئيس الدولة يسود ولا يحكم، والوزارة هي الطرف الرئيسي الفعّال.
• المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان.

• التوازن بين البرلمان المنتخب والحكومة التي تستطيع حله.
انظر بالتفصيل ما بيّناه سابقاً ص... وانظر كذلك:

الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص 48. الدكتور عبد الحميد

متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية

(المرجع السابق)، ص ١٤٧. الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة (المرجع السابق)، ص ٥٩١.

الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٣.

الفرع الأول

الحكومة الائتلافية : مساوئها

إذا تعددت الأحزاب فإنه يصعب على أحدها تكوين أغلبية برلمانية تقويه وتعضده، ليتمكن من تشكيل وزارة متجانسة قوية تستطيع أن تتحمل تيارات النقد والأسئلة والاستجابات التي تصل إلى طرح الثقة به وبوزارته.

لذا تعمل الأحزاب في هذه الحالة إلى إقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم أحد الأحزاب القوية ليرتفع رأسه من تشكيل وزارة توزع الوزارات على أعضاء هذا الإئتلاف، كل حسب أهميته وعلى ضوء ما أحرزته من مقاعد في البرلمان. لذا توصف هذه الحكومات بالائتلافية.

الحكومات الائتلافية مصدر ضعف قومي :

وأهم ما تنعت به الحكومات الائتلافية في النظم البرلمانية أنها مصدر خطرٍ من مصادر الضعف القومي.

فالجُمود الذي تتصف به الأحزاب السياسية في ظل نظام التعدد الحزبي، ينعكس على رجالها الذين بعثت بهم إلى كراسي السلطة. وهذا بدوره يسبب الإحتكاك المستمر سواء بين أعضاء البرلمان أو أعضاء الحكومة. لذا تنهم هذه الوزارات دائماً بأنها عاجزة عن إتخاذ القرارات السياسية القوية.

المساومات النفعية :

تجري الأحزاب السياسية مساومات تمهيدية من أجل الإشتراك في الإئتلاف الحكومي. كل يعرض مطالبه ويبين وجهة نظره في أي مسألة من المسائل التي يراها جديرة بالأهمية.

لذا فكثير من الأحزاب تستغل هذه المساومات لغرض مطامعها وأخذ تعهد من رئيس الإئتلاف بالعمل على تنفيذ خطة معينة، فيما لو تم هذا الإئتلاف وتشكل به المجلس الوزاري. هذا السلوك الذي تسلكه الأحزاب عادة في مثل هذا الحال يؤدي إلى تأخير تشكيل الوزارة الائتلافية.

لذا، فإن المساومات النفعية الطويلة، والتي تسبق تكوين الإئتلاف وتمهد له، لا تعطي عملية تأليف الوزارة - كما يصفها الفقه - إلا صبغة السلوك السياسي الذي لا مبدأ له^(١).

سيطرة بعض الأحزاب الصغيرة :

يضمن نظام الانتخاب النسبي - كما رأينا - تمثيل الأحزاب الصغيرة في البرلمان. فيلاحظ أن تشكيل الوزارات الإئتلافية قلماً يتم دون اشتراك هذه الأحزاب. فبعض هذه الأحزاب يريد أن يثبت وجوده وأيديولوجيته، خاصة إذا كان ذا فكر أو مذهب. لذا فكثير ما تنشأ الخلافات ما بين الأحزاب وبين الوزارة الإئتلافية - وغالباً في ظروف صعبة - مما يؤدي بالثانية إلى موقف حرج قد تستسلم فيه لهذه الأحزاب فتزيد من سيطرتها.

أما في حالة رفض الإئتلاف الحكومي لسياسة بعض الأحزاب الصغيرة وما تميله من شروط ومطالب، فيقرر عدم استسلامه حتى ولو أدى بالإئتلاف إلى الإنهيار بسبب فقدانه للأغلبية المطلوبة في البرلمان وتقرير حجب الثقة عنه^(٢).

الفرع الثاني

عدم الإستقرار الوزاري

اختلفت الآراء حول تقييم نظام الأحزاب المتعددة. فمنهم من انتقده بشدة، ومنهم من أبرز ميزات، حيث يعكس بشكل صحيح وحقيقي كافة اتجاهات الرأي العام والمجتمع. ولذا فهو يؤكد المبادئ الديمقراطية أكثر من غيره من الأنظمة الحزبية. فطالما كان الحكم للشعب، فإن لكل جماعة منه أن تعتنق ما تشاء من آراء وتدافع

(١) Often long, devious and brazen coalition bargaining has given the process of forming a cabinet a color of unprincipled political behaviour.

انظر الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق) ص ٢٥٣.

(٢) لمزيد من التفصيل وخاصة الإئتلاف الحزبي في سويسرا راجع:

الدكتورة نبيلة عبد الحلیم (المرجع السابق) ص ١٦٩-١٨٥.

بالطرق القانونية عن معتقداتها، وأن تحاول كسب الأنصار والوصول إلى مقاليد الحكم، بالإضافة إلى ما يوفره هذا النظام من مجالات واسعة للناخب في الإختيار أو الإنتماء السياسي^(١).

ومع ذلك فقد وجهت لنظام التعدد الحزبي انتقادات، وهي بصفة خاصة تتعلق بمعايشة هذا النظام للنظام البرلماني.

ففي ظل هذين النظامين - يصعب كما ذكرنا - على أي من الأحزاب المتنافسة احراز الاغلبية المطلقة للمقاعد البرلمانية، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة تشكيل وزارة إئتلافية مع ما يصاحبها من تعقيدات وتوزيع للمسؤوليات وعدم استقرار وزاري نتيجة لإختلاف مصالح كل حزب من هذه الأحزاب، وسعيه لتحقيقها ولو على حساب الحزب الآخر، أو حتى على حساب الصالح العام. وهو ما يزيد هذا التآلف ضعفاً، ويجعله عرضة للإهتزاز والإنهيار^(٢).

ولا تقتصر المساوئ والأضرار الناتجة عن التعدد الحزبي على عدم الإستقرار الوزاري في ذاته، بل تمتد إلى ما ينتج عن ذلك من الناحية الإدارية والسياسية.

فمن الناحية الإدارية، يؤدي عدم الإستقرار الوزاري بالوزير (وهو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته) إلى أن يترك الوزارة أحياناً قبل أن يتاح له الوقت الكافي لتنفيذ السياسة العامة للحكومة، بل حتى مجرد الإلمام بالمسائل التي تتطلب منه انجازها. وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى اختلال أعمال الإدارة، وشل المشروعات العامة، وتكبيد الخزانة العامة كثيراً من النفقات على مشروعات قد لا تتم بسبب عدم موافقة الحكومة

(١) Austin Ranney: The governing of men op. cit., p. 269.

انظر كذلك: سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٦.

(٢) ولقد تجلّى عيب تعدد الأحزاب بصور واضحة في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث لم تكن الوزارة تمكث في الحكم إلا شهوراً معدودة، وكانت القرارات لا تتخذ إلا بعد مشاورات معقدة وشاقة، مما كان له بالغ الأثر في عدم الاستقرار السياسي والفوضى التي لحقت بفرنسا في هذه الفترة. انظر:

الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٧.

انظر كذلك: الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق)، ص ٣١٨.

الدكتور عبد الحميد متولي: نظام الحكم في إسرائيل (المرجع السابق)، ص ١٤٣.

الجديدة عليها. حدث ذلك في بناء حصون ماجينو Mgino التي كلفت الحكومة الفرنسية أكثر من ألف مليون من الجنيهات قبل الحرب العالمية الثانية دون اتمامها أو الإستفادة منها^(١).

أما من الناحية السياسية: فهي التي تترتب من إجراء فقدان الوزراء للشعور بالمسؤولية بسبب عدم توافر روح الإستقرار الوزاري الذي يدعوهم للاستمرار بالعطاء والعمل. وخاصة إذا ما علمنا أن سقوط الوزارة يعفي الوزير من المسؤولية السياسية عن تصرفاته في الوزارة المستقيلة، حتى ولو اشترك في الوزارة الجديدة^(٢).

كذلك فإن عدم التجانس الوزاري يجعل رئيس الوزراء في مركز دقيق وصعب. فهو غير واثق من تابعيه - أعضاء الوزراء - إذ أنهم يستطيعون أن يخذلوه في أي وقت من الأوقات، ولا غرابة. فهو دائماً مهتم بالحفاظ على وزارة مترابطة قائمة، أكثر من اهتمامه بإدارة شؤون الدولة. فالحفاظ على بقاء الوزارة بالنسبة له يبدو أكثر أهمية من المصلحة القومية العامة. كل ذلك يؤدي إلى خلق نوع من التصنيع في السياسات العامة التي ينتهجها مجلس الوزراء، مما يوسع من ميدان التهريج والانحراف والمجاملة، فيدفع بسياسة الدولة إلى نوع من اللاتبيعية^(٣).

جمود الأحزاب :

وفي جوّ تتعدّد فيه الأحزاب، يبرز الفقه ظاهرة هامة تدور حول ميل الأحزاب في

(١) الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص ٦٩.

انظر كذلك: Leon P. Baradat: Political Ideologies, op. cit., p. 136

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية (المرجع السابق)، ص ٤٧.
انظر كذلك:

Sir Ernest Barker: Political Parties and Party system in Braitaink op. cit., p. 197.

Leon P. Baradat: op. cit., p. 135.

(٣) إذا استثنينا حزب المؤتمر في الهند، فإنه في ظل هذا النظام لا يستطيع أي حزب الحصول على أغلبية مطلقة داخل البرلمان، ليتمكن بعدها من تشكيل وزارة متجانسة من رجال الحزب.

Curtis, (M.): Comparative government and Politics, op. cit., p. 160.

Ranney, (A.): The governing of men, op. cit., p. 353.

الدكتور وحيد رافت ووايت إبراهيم: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٨٣.

ظل هذا النظام إلى الجمود، الذي يتبعه نظام صارم يفرض على الأعضاء، فيحرمهم من حرية التعبير عن رأيهم الشخصي، وبالتالي يحولهم إلى مجرد آلات ناطقة لمشيئة القادة والقائمين على زعامة الحزب. هذا لا ينعكس فقط على النواب، بل يمتد إلى الوزراء أنفسهم، حيث يلتزمون بتنفيذ إرادة الحزب الذي كان وراء ترشيحهم للمنصب. فيضطر الوزير إلى ملء المناصب الرئيسية في وزارته من أنصار الحزب ومؤيديه. وهذا بدوره يؤدي إلى تنازع الأحزاب على الوزارات الرئيسية، مما يسبب كثيراً من المشاكل التي غالباً ما تكون وراء تعطيل تشكيل الوزارات مدداً طويلة، كما حدث في فرنسا وإيطاليا ومصر في أواخر حياة دستور ١٩٢٣^(١).

انحرافات الأحزاب :

تبقى الأحزاب السياسية في إطار المشروعية العامة، ما دامت تؤدي أدوارها داخل الصالح العام المنظم بالقوانين واللوائح والقرارات، والتي يفترض فيها أن تكون ملبية لإحتياجات الأفراد، ومعبرة عن أمال الرأي العام.

ولكن هل تبقى الأحزاب السياسية دائماً بهذا الإطار المثالي؟

إنَّ الأحزاب السياسية بمثل ما تعبر عن الرأي العام، فهي وليدته. ولذلك يجب أن تستغل لخدمته والتعبير عنه، لا أن تصبح أداة للعبث بالعقول، أو أن يكون هدفها تعميق الخلافات والتفرقة بين الإتجاهات.

لذلك فما دامت الأحزاب تؤدي دورها ضمن مبدأ المشروعية والصالح العام، فإنها تبقى مثالية بعيدة عن النقد. وهذا هو الوضع العادي لما يجب أن تكون عليه هذه المؤسسات.

وانحراف الأحزاب السياسية لا يعني مخالفة النظام العام. لأن للأحزاب مبررات للوجود، وممارسة التعبير عن الرأي واجتذاب الإتجاهات وتعميق مفهوم التفكير المشترك عند الجماهير، من خلال أيديولوجية معينة - في أغلب الأحيان - فإذا ما أغفل

(١) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٨.

انظر كذلك: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق).

الحزب هذه المفاهيم والواجبات، وتعدى حدود هذه الأيدولوجية، لا يعتبر منحرفاً فحسب، بل غير مشروع Illegal.

فما هو الإنحراف إذن ؟

الإنحراف هو الخروج عن إطار العام لمقتضيات وأمال الرأي العام، عن طريق تبني بعض الوسائل الذاتية لبلوغ هدف خاص أو تحقيق مصالح شخصية لبعض الأعضاء. ففي هذه الحالة يتحول الحزب كما يقول الفقيه الفرنسي بيردو Burdeau من وسيلة لتنشيط التأمّلات الفردية، إلى أداة للعبث بالعقول^(١).

والأحزاب السياسية بإنحرفها هذا، قد تكون مدفونة باعتبارها شخصية لزعامتها وقادتها، كما هو الشأن في التنظيمات الفاشية لكل من الحزب النازي الألماني والحزب الفاشستي الإيطالي، وكانت إلى عهد قريب - مع الإختلاف في الطبيعة والهدف - قائمة في مصر قبل ثورة ٢٣ يوليوي ١٩٥٢، وحلها بقرار الثورة الصادر في ١٦ يناير ١٩٥٣ (٢). وكما هو الحال في الأحزاب القائمة في الأردن في الوقت الحاضر.

وليست الإعتبارات الشخصية وحدها هي سبب انحراف الأحزاب عن أهدافها في تنقيية وتوجيه الرأي العام، بل قد تكون المثالية الحزبية نفسها عند بعض الأحزاب سبباً من أسباب الإنحراف الجزئي.

(١) Burdeau, (G). Traite de science Politiques, Tome III (ouv. cit), p. 279.

(٢) انظر الدكتور محمود حلمي: ثورة ٣٢ يوليوي ١٩٥٢. الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص ٢٠٤ وما بعدها. أما بعض الأحزاب العربية عامة واللبنانية خاصة - بالرغم من إنصافها بوصفها بطابع الشخصية، إلا أن الحقيقة تدل على أن شخصيتها هذه تخفي وراءها الكثير مما كان سبباً في تمزق الأمة العربية الإسلامية في مطلع القرن العشرين وقبله. وما زالت تمثل قلاعاً لخدمة الامبريالية والشهوات العدوانية التي تلازم دول الشرق والغرب على حد سواء. انظر: الاستاذ جوزيف طانيوس: الكتاب اعرفوهم أولاً. مقال بمجلة الطليعة. يوليوي ١٩٧٥، ص ٧٩-٩٠. وأهم الأحزاب اللبنانية: الحزب القومي السعودي، وحزب الاتحاد الدستوري، وحزب الكتلة الوطنية، وحزب الكتائب، وحزب النجادة، وحزب النداء القومي، والحزب التقدمي الاشتراكي، وحزب الوطنيين الأحرار، والحزب الديمقراطي، والحزب الشيوعي، وحزب البعث العربي الاشتراكي. لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص ٨٩٦.
الدكتور حمدي الطاهري: سياسة الحكم في لبنان ١٩٦٦ (رسالة)، ص ٢٤١.

فالأحزاب السياسية كما يقول بيردو - «ليست جمعيات همها الوحيد البحث
المجرد والوقوف موقف اللامبالاة من بعضها البعض، وإنما غرضها السلطة،
ومناقشة الأحزاب الأخرى، بتبنيها البدائل المختلفة التي قد توافق أولاً توافق اتجاهات
كثيرة للرأي العام». بل أكثر من ذلك، أنها تعمل أحياناً على تقوية الخلاف في حركتها،
وإلا فإنها توصف كما يقول بيردو - بالشلل والعقم^(١).

وليست الخطورة في النهاية مقصورة على تجسيد وتمثيل الخلاف وتبنيه داخل
الرأي العام، ولكن في الإدعاء بشمولية هذا التمثيل. لأن المعنى الحزبي لا يتأكد وتتحد
معامله، إلا بوجود أحزاب أخرى معارضة، كل منها يتحمل مسؤوليات هذه الخلافات
في سعيه لتحقيق الكسب السياسي المقصود^(٢).

المطلب الثاني

المعارضة والتعددية الحزبية

تختلف طبيعة المعارضة ومن ثم دورها في نظام التعدد الحزبي عنها في نظام
الثنائية. فحيث تتسم المعارضة في نظام الثنائية الحزبية بالفعالية والوضوح
والاعتدال، فإنها تبدو على غير ذلك في نظام الأحزاب المتعددة.

وطبيعة المعارضة من حيث القوة والوضوح، أو الضعف والتعقيد لا تتأثر
بالنظام الحزبي السائد فحسب، بل أيضاً بالبعد الأيديولوجي. لذا سنقسم دراستنا
لهذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول: ونبين فيه النظام الحزبي والمعارضة. والفرع
الثاني: ونبين فيه البعد الأيديولوجي والمعارضة.

(١) Burdeau, (G): Traite de science politiques. Tome III (ouv.cit) p. 279.

(٢) من أهم الدول التي يسود فيها نظام التعدد الحزبي في الوقت الحاضر: بلجيكا، كندا، الدنمارك،
فنلندا، ألمانيا الغربية، إيطاليا، فرنسا، اليونان، أيسلندا، الهند، إسرائيل، اليابان، لبنان، لكسمبرج،
المكسيك، النرويج، سويسرا، هولندا، أيرلندا، السويد، والأردن.

Ency clopaedia Britannica, Book of the year, 1980. London. New York, p. 577.

الفرع الأول

النظام الحزبي والمعارضة

الأنظمة الحزبية في العالم المعاصر لا تتعدى ثلاثة، بينها سابقاً، وهي نظام الحزب الواحد، نظام الحزبين أو كما يطلق عليه أحياناً نظام الثنائية الحزبية، وأخيراً نظام الأحزاب المتعددة أو نظام التعدد الحزبي.

والكلام عن المعارضة في ظل نظام الحزب الواحد تناولناه بالتفصيل في مؤلفنا المتخصص، حيث قلنا فيه أن ما يسمّى بالنقد والنقد الذاتي، لا يتطابق من قريب أو بعيد مع مفهوم المعارضة الخارجية الحرّة المأخوذ بها في الديمقراطيات الغربية. أمّا المعارضة بمفهومها السليم، فقد أخذت بها وشجعتها الأنظمة النيابية الغربية سواء منها ما تبنت نظام التعدد الحزبي أو نظام الثنائية الحزبية، وإن كانت تختلف طبيعتها كما ذكرنا في الأولى عنها في الثانية.

فكما نسمي حكومات الحزبية المتعددة بضعفها وتفككها وعدم تماسكها، فإن المعارضة أيضاً تتألف من عناصر مختلفة، بل أحياناً متنافرة لا يجمعها سوى بعدها عن الحكم، ومحاولة النيل من الحكومة الائتلافية. فلا تصل المعارضة في ظل نظام التعدد إلى القوة والانسجام اللتين تتميز بهما المعارضة في نظام الثنائية الحزبية، وذلك بسبب افتقار الأولى لجهاز واحد يقوم بهذه المهمة.

وجانب المقارنة بين المعارضة في نظام الثنائية ونظام التعدد لا يقتصر على وجه القوة فحسب، بل أيضاً يتناول مدى الاعتدال والوضوح في كلا النظامين.

فالمعارضة في النظام الحزبي الثنائي وبرغم ضخامة وقوة جهازها في مواجهة الحزب الحاكم، إلا أنها تتخذ طابع الاعتدال في النقد والاستعداد لتقديم البدائل الواضحة، التي ترى أنها قادرة على القيام بتنفيذها في المستقبل فيما لو تسلّمت زمام الحكم.

أمّا في نظام التعدد الحزبي فالحال ينعكس تماماً، حيث لا ترى المعارضة أي حرج أو شعور بالمسؤولية أمام الرأي العام فيما لو قصرت في تنفيذ الوعود التي قطعها

على مجموع الناخبين أثناء انتقاداتها للحزب أو الأحزاب الحاكمة. وبالتالي تأتي انتقاداتها حادة وعنيفة، بالإضافة إلى ما تتّصف به من غموض وعدم وضوح بسبب تعدّد أطرافها من جهة، وضعف الخط الفاصل بينها وبين الحكومة من جهة أخرى^(١)

ومما يزيد المعارضة في ظل نظام الأحزاب المتعدّدة غموضاً وعدم تحديد طبيعتها المزدوجة التي تضع الحزب الحاكم أمام نوعين من المعارضة. المعارضة الخارجية التي تمارسها أحزاب الأقلية الخارجة عن الائتلاف الوزاري، والمعارضة الداخلية والتي يقودها مجموعة الأحزاب المؤتلفة مع الحزب الحاكم، حيث توجّه إليه الانتقادات من حين لآخر، ليس هذا بهدف التصحيح أو الدعوة التي تبني برنامج معين، بقدر ما يهدف إلى تحميله مسؤوليات الأخطاء التي قد تقع فيها الحكومة الائتلافية^(٢).

المعارضة المتقطعة :

إذا كان عدد الأحزاب يلعب الدور الرئيسي والهام في تحديد دور وطبيعة المعارضة، فإنّ لبعض التحالفات الحزبية واتساع قواعدها أثراً في ذلك، وإن لم يرقّ إلى نفس التأثير العددي في هذا المجال.

فالدور الذي تؤدّيه المعارضة من خلال حزب صغير مثلاً، ذي قاعدة صغيرة وضيّقة، ليس بنفس الدور الذي يؤدّيه حزب ذو قاعدة عريضة تضم مصالح واتجاهات متعدّدة.

فالمعارضة التي يقودها الحزب الصغير - إن صحّت التسمية - تتّصف غالباً بالصلابة والجمود وعدم الاتزان، نظراً للطبقة الواحدة التي تمثله. ذلك بعكس الحزب الكبير ذي القاعدة الواسعة التي تضم المصالح المتعدّدة التي تخفّف من تهوره وجمود مواقفه تجاه الحزب الحاكم.

(١) Duverger (M), Les partis Politiques (ouv. cit.), p. 456.

الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٧٩.
(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص ٣٩٩.

الدكتورة سعاد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص ١٤٧.

والحزب ذو القاعدة الضيقة يتسم غالباً بالتصلب في مواقفه بعكس الحزب المركب الذي يبدو مرناً ومعتدلاً وأكثر اتزاناً.

وإزاء تعدد المصالح والطبقات داخل بعض الأحزاب ذات القواعد الواسعة، فإنها تحاول دائماً استرضاء كافة الاتجاهات باستخدام نوع من المعارضة التي تعبر فيها عن احتياجات وأمني كل طائفة أو طبقة من هذه الطوائف والطبقات أو المصالح. وتسمى لذلك بالمعارضة المتقطعة Opposition Cloisonnee، أو كما يسميها البعض بالمعارضة الطائفية، دلالة على الاعتبارات المتعددة التي يجب أن تراعيها هذه المعارضة. فلا مانع مثلاً أن يوجد في آن واحد اتجاهات متعددة أحدها يدافع عن الفلاحين مطالباً بزيادة أسعار الغلال الزراعية. والآخر يدافع عن العمال مطالباً بتحديد أسعار المواد الغذائية أو تحديد ساعات العمل، والثالث يدافع عن التجارة وأصحاب العمل مطالباً بحرية العمل حسب المبدأ الليبرالي المشهور «دعه يعمل دعه يمر» وعدم تدخل الدولة وهكذا... ولكن بشرط عدم تجاوز الإطار العام الذي يمثله الحزب^(١).

الفرع الثاني

البعد الأيديولوجي والمعارضة

للأحزاب السياسية كما ذكرنا تقسيمات عدة ومختلفة باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى هذه الأحزاب. من هذه التقسيمات ما يقوم على فكرة العقيدة أو المذهب أو - إن صحَّ تعبيرنا - البعد الأيديولوجي. فكان منها ما يقوم على مذهب معين Co- hoerenie doctrine له أصوله وقواعده تفسر ما هو قائم وتبين ما سيكون. ومنها ما لا يقوم على مذهب أو عقيدة معينة، وإنما على معالجة مسألة من المسائل أو بغية كسب الانتخابات للوصول إلى السلطة دون ارتباطه بأي مذهب أو مبدأ^(٢).

(١) Duverger (M), Les partis Politiques (ouv. cit.), p. 456.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٠

وبنفس معيار البعد الايديولوجي Ideological Dimention ذهب الأستاذ
ديفرجيه إلى تقسيم الاحزاب إلى ثلاثة، بتمييزه بين ثلاثة أنواع من التنافس الحزبي في
هذا المجال:

تنافس بلا مبادئ Une lutte sans principes

وتنافس على مبادئ ثانوية Une lutte sur des principes seconds

وتنافس على مبادئ أساسية Une luttés sur des principes fondamentaus (١)

أما النوع الأول وهو التنافس بلا مبادئ، فأوضح ما يمثله هو الصراع الحزبي
الذي يقوده كل من الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة
الأمريكية. على اعتبار أنّ الهدف النهائي لكل منهما هو الوصول إلى السلطة سواءً
بدفعه لمرشحين تجاه البرلمان، أو سعيه لاحتلال البيت الأبيض حسب قاعدة «أخل لي
المكان لكي أحتله» (٢).

ومع كثرة الانتقادات التي توجّه إلى طبيعة التنافس الحزبي الأمريكي الذي لا
يتبنّى في مضمونه أي مبدأ من المبادئ الذي يمكن الناخبين التمييز به من خلال
اختيارهم لأحد الحزبين، فإنّ البعض يحاول الدفاع عن هذا الحال على اعتبار أنّ المبدأ
يؤدّي إلى التشدّد، والتشدّد يؤدّي بدوره إلى تكثيف النزاع المتّسم بالعنف. ومثل هذه
السياسات - على حد قول هذا الرأي - تهدّد الحياة السياسية في الولايات المتحدة التي
كان وما زال أساسها المصالحة وتكثيف الجهود من أجل الوحدة لتناسي الانشقاقات
التي كادت أن تؤدّي بالبلاد في بعض الاوقات إلى الهاوية (٣).

فالحياة الحزبية إذن في ظل هذا المناخ السياسي تبقى معتدلة وهادئة، بعيدة عن
أي تعصّب أو تطرف، الأمر الذي يضاف كميّزة للنظام السياسي الأمريكي، وإنّ كان

(١) Burdeau (G), Traite de science politique. Tome VIII, 1974, p. 251.

(٢) الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٦٤٤.

انظر كذلك : W. Murphy and N. Danielson: American Democracy, op. cit., p. 174.

(٣) John C. Pierce: Party Identification and the changing role of Ideology in American pol-
itics. (Article) from public opinion, op. cit., p. 114.

يحرم المعارضة من معناها الحقيقي^(١).

ويمثل الصراع الحزبي السائد في بريطانيا والمانيا الغربية والبلاد الاسكندنافية، النوع الثانى من التنافس الحزبي، حيث يأتي تقسيم الأحزاب متطابقاً مع الانقسامات العقائدية والاجتماعية في البلاد.

فحزب المحافظين وحزب العمال مثلاً، يعترفان مفهومين مختلفين للملكية والدخل والإنتاج وتوزيع الثروة وغيرها، مع بقائهما متفقين من حيث الأساس وحق كل واحد منهما في ممارسة العمل السياسي والمحافظة على الكيان الديمقراطي القائم على حرية الرأي والانتخاب^(٢).

فالأحزاب من هذا النوع تتميز عن غيرها من النظم الحزبية، بأن كل واحد منها يتبنى من البرامج والبدائل التي يراها قادرة على تنظيم كافة جوانب الحياة السياسية والإقتصادية والاجتماعية، لتأتي ملائمة لحاجات المجتمع دون الدعوة إلى إجراء تغيير شامل وجذري لمجموعة المبادئ والأسس التي بنيت في جوها هذه الأنظمة، وما زالت كياناتها مستمدة منها وجذورها متصلة بها. الأمر الذي يعطي المعارضة في ظل هذا الجو من التنافس صفة الوضوح والقوة، ولكن دون الذهاب إلى احتكار السلطة والقضاء على غيرها من الأحزاب^(٣).

أما النوع الثالث من التنافس والذي يقوم على مبادئ أساسية، فيجد أرضه في

(١) بدأ علماء السياسة يتفحصون بواحث الناخبين من خلال المدة الواقعة بين عام ١٩٥٠ وحتى الآن. فقد وجدوا أن ٧٥٪ من الأمريكيين معروفين بإنتمائهم إلى أحد الحزبين الكبيرين. ولكن هذا الإنتماء لا يحده مبدأ أو عقيدة معينة. وإنما عوامل مختلفة يكاد يكون البعد الأيديولوجي آخرها. وأهم هذه العوامل العلاقة الزوجية والأبوية. الصداقة. والعمل وهكذا. ويعبر عن ذلك بالقول الأمريكي المشهور «أنا ديمقراطي مخلص كما كان والدي» راجع:

K. Prewitt and S. Verba: an introduction to Am. Government op. cit., p. 235.

Austin Ranne: The Governing of Men op. cit., p. 190.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق) ص ٤٠١.

Hauriou et Gicquel et Gelard: droit const, et inst. Politiques (ouv. cit), P.38.

(٣) تفصيلنا لذلك في الإشتراكية الديمقراطية وموقعها من الأحزاب السياسية. ص ٢٥٠.

الانظمة التي سمحت بقيام الحزب الشيوعي وممارسته لأنشطته بجانب الأحزاب الوطنية الأخرى.

ويأتى اعتراف هذه الأنظمة بوجود مثل هذه الأحزاب وشرعيتها، من خلال ما تملبه عليها الاعتبارات الديمقراطية، مع شعورها بأن غاية هذه الأحزاب وأهدافها ليست مقصورة على السلطة كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو إجراء تغييرات ثانوية في بعض جوانب الحياة العامة كما في المملكة المتحدة، وإنما هدفها القضاء الكامل على الديمقراطية الغربية والتخلص من كافة مسائل العمل السياسي التي تتبناها، ومنها التعدد الحزبي. فوصولها للسلطة لا يعني تمثيلها للأغلبية البرلمانية فحسب - مع بقاء أحزاب الأقلية ممثلة للمعارضة - وإنما هدفها البعيد هو القضاء على أي معارضة والانفراد بالعمل السياسي على غرار الحزب الواحد في الاتحاد السوفياتي وما أخذت به إيطاليا وألمانيا إبان العهدين الفاشي والنازي^(١).

والمعارضة التي تتبنى التغيير في المبادئ الأساسية هي غالباً من صنع الأحزاب لا من صنع الناخبين. ففي فرنسا - مثلاً - يطالب الناخبون الشيوعيون كغيرهم من الناخبين بحرية التعبير واحترام المعارضة وبالوسائل السياسية للديمقراطية، مثلهم مثل الناخبين من الطبقة الوسطى التي أوصلت الفاشية إلى الحكم دون اتجاه ارادتهم إلى قيام الديكتاتورية. ومع ذلك، فطبيعة هذه الأحزاب وأساليب عملها تهدف إلى إهمال المعارضة والقضاء عليها خاصة عند توليها الحكم^(٢).

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٠. كذلك :

Hauriou (A), Gicquel (J), et Gelard (P.): droit const. et Inst. Politiques. (ouv. cit), p. 43.

Peter Self: Administrative theories and politics, 1977, p. 153.

(٢) قرب من ذلك أيضاً الدكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة (المرجع السابق)، ص ٢٠٨، ٢٠٩.

المبحث الثاني

الثنائية الحزبية والأنظمة السياسية الغربية

إذا كان التعدّد الحزبي بمفهومه العام يقوم على تصوير التناقضات العامة داخل المجتمع السياسي تصويراً دقيقاً ومفصلاً، من خلال إفساح ميدان الخيار السياسي لمجموع الناخبين للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم في شكل أحزاب سياسية متعدّدة، فإنّ نظام الحزبين أو الثنائية الحزبية *La dualisme des Partis* يعمل على تضيق هذا الخيار وحصره في حزبين كبيرين يمثلان مستويين واسعين من الآراء بدلاً من تلك الفروق والاختيارات المتعدّدة والدقيقة التي يوفّرها نظام تعدّد الأحزاب^(١).

فالثنائية الحزبية ما هي إلا نوع من التنافس السياسي المتعدّد الأطراف، أدّى به التطبيق العملي في بعض الظروف إلى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين في وسع أحدهما باستمرار، الحصول على الأغلبية داخل البرلمان، وتمكّنه بالتالي من تشكيل الوزارة بمفرده، في الوقت الذي يبقى فيه الحزب الآخر ممثلاً للمعارضة^(٢).

وبهذا المعنى تبقى العملية السياسية قائمة على فكرة التناوب *alternance* المستمر بين هذين الحزبين الكبيرين. فكل حزب يمرّ من المعارضة إلى الحكم ثم من الحكم إلى المعارضة. بل وأحياناً يشتركان في السلطة، كما في النظام السياسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يمكن توافر الأغلبية الساحقة للحزب المعارض لحزب الدولة لأسباب عدة^(٣)، ولكن مع بقاء فجوة واسعة تفصل بين هذين الحزبين الكبيرين

(١) Schattschneider E.: Party Government, op. cit., p. 68.

Sigmund Neuman: Modern Political Partis, op. cit., p. 403.

(٢) الدكتور محمود خيري عيسى: النظرية العامة للأحزاب السياسية. بحث منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية (مشار إليه سابقاً)، ص ٩٢.

(٣) لبيان هذه الأسباب وغيرها حول مركز رئيس الولايات المتحدة الأمريكية راجع: الدكتور أحمد كمال أبو المجد: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (اختياره وسلطاته) على الآلة الكاتبة، ١٩٧٦. وايضاً:

Kenneth Perwitt and sidney Verba: Introduction to American Government. op. cit., p. 300.

والأحزاب الصغيرة، يصعب على أي من هذه الأحزاب الأخيرة التغلب عليها أو تخطيها^(١).

وإذا تجاوزنا بعض الإختلافات - ولو مؤقتا - فيما بين نظام الحزبين ونظام الأحزاب المتعددة، لخلصنا إلى أن كلاً منهما يمثل بناءً طبيعياً لمفهوم الحزب السياسي المؤسس على حرية تكوين المؤسسات والجمعيات والمنظمات السياسية. هذا بالإضافة إلى أن كلاً من النظامين يقوم على مبدأ حيوي في الحياة السياسية الديمقراطية وهو حرية المعارضة، لكونها ظاهرة صحية في الحياة السياسية والتي تفتقر إليها النظم الديكتاتورية القائمة على نظام الحزب الواحد^(٢).

والثنائية الحزبية وأن تبدو أحياناً ظاهرة طبيعية تفسر الاختيارات السياسية التي يتبنّاها الرأي العام من خلال ما يواجهه من قضايا مصيرية حساسة، فهي أيضاً نتيجة لمجموعة عوامل مختلفة تدفع بمختلف الميول والأمزجة إلى الالتفاف حول قطبين سياسيين، إن لم يكونا متناقضين فهما مختلفان^(٣).

وعلى الرغم من ميل بعض الأنظمة السياسية إلى محاولة الأخذ بنظام الثنائية الحزبية كالمانيا الاتحادية وإيطاليا، وتركيا^(٤)، نظير ما يوفّره هذا النظام من استقرار

(١) لذا يفضل الدكتور الشافعي أبو راس اطلاق اسم الحزبين الكبيرين على نظام الحزبين.
الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص ٢٢٦. وفي المقابل يذهب Schattschneider إلى وصف الأحزاب الصغيرة بالمؤسسات التربوية، انظر: Schattschneider E.: Party Government. op. cit., p. 69.

(٢) Leon P. Baradat: op. cit., p. 134.

(٣) Duverger, M.: Les Partis Politiques (ouv. cit), p. 245.

الدكتور حامد ربيع: علم النظريات السياسية (المرجع السابق)، ص ١٣٤.

الدكتورة نبيلة عبد الحليم: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

(٤) ففي المانيا الاتحادية، وبرغم تعدد الأحزاب المتنافسة حيث بلغت الستة: الإتحاد الديمقراطي المسيحي، الإتحاد الاشتراكي المسيحي، الحزب الديمقراطي الحر، الحزب الديمقراطي الاشتراكي، حزب الألمان، والحزب الشيوعي الألماني. إلا أن الصراع ينحصر بصفة رئيسية بين الإتحاد الاشتراكي المسيحي، والإتحاد الديمقراطي المسيحي. كذلك الحال في إيطاليا. فبالرغم من التعدد الواضح، إلا أن التنافس العام ينحصر بين الحزب الديمقراطي المسيحي والحزب الشيوعي. أما تركيا ومنذ وقوع الانقلاب العسكري عام ١٩٦٠، فقد تراس التنافس هناك حزبا الشعب والعدالة إلى جانب مجموعة أحزاب أخرى كالحركة الوطنية، وحزب الخلاص الوطني،

سياسي، فإنّ هذا النظام يعتبر بوجه عام ظاهرة أنلجو أمريكية، يتميّز بوضوح في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

وسيراً مع هذا التعريف، فإنّنا نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : ونخصّصه لدراسة فلسفة الثنائية الحزبية مدى نجاحها.

المطلب الثاني : ونخصّصه لدراسة الثنائية الحزبية بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

المطلب الأول

فلسفة الثنائية ومدى نجاحها

تنقسم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : وندرس فيه فلسفة الثنائية الحزبية.

الفرع الثاني: ونبيّن فيه المزايا والانتقادات التي وجّهت للثنائية الحزبية.

الفرع الأول

فلسفة الثنائية الحزبية

الاسباب والظروف التي أدت في البلدان ذات التعدّد الحزبي إلى اقامة عدّة فواصل داخل الرأي العام والمجتمع وانقسامها إلى أحزاب متعدّدة، لم تتوافر في بلاد الثنائية الحزبية سواء في بريطانيا، أو الولايات المتحدة الأمريكية.

وإذا وضعنا جانبا النظام الانتخابي الذي يعزى إليه بصفة رئيسية قيام الثنائية

والحزب الديمقراطي، وحزب السلامة الإسلامي، بقي الحال هكذا إلى أن تم حل جميع الأحزاب عقب الانقلاب العسكري الثاني في ٢١ سبتمبر ١٩٨٠. ثم العودة إلى تعدّد الأحزاب وبروز حزب الرفاه الاجتماعي الإسلامي الذي تمّ حلّه مؤخراً. انظر:

Encyclopaedia Britannica: Book of the year 1980, p. 577.

الحزبية وبقاؤها، لوجدنا أنفسنا أمام ما قاله وردده الأستاذ موريس ديفرجيه في أكثر من موضع. إنَّ يقول «بالرغم من ذلك كله تبدو الثنائية وكأنها طبيعية. ونعني بذلك أنَّ الاختيارات السياسية تظهر عادة بشكل ثنائي فليس هناك دائماً ثنائية حزبية، ولكن هناك ثنائية ميول واتجاهات»^(١).

وأمام ما خلفه التاريخ السياسي من مشاكل وتناقضات سواء بين الفرد والفرد، أو الفرد والسلطة، أو المجتمع بجوانبه المختلفة، فإنَّنا نجد بعض التيارات قد نشأت وبدأت تعمل وفق مبادئها لوضع الحلول لهذه التناقضات والمشاكل.

ففي بريطانيا مثلاً، وفي منتصف القرن السابع عشر كان هناك تيارات يتجاذبان الفكر السياسي، الأول يدعو إلى الإبقاء على الملكية المدعومة من فرنسا، والثاني يدعو إلى زيادة امتيازات وصلاحيات البرلمان.

أما في أواخر القرن الثامن عشر فكان على بريطانيا أن تختار بين مقاومة الأفكار الثورية الآتية من فرنسا أيضاً، وبين تلقِّيها بقبول حسن.. وهكذا^(٢).

أما ابتداءً من القرن التاسع عشر وحتى الآن، فإنَّنا نستطيع أن نعيِّز بوضوح بين مراحل مختلفة لتطوُّر الفكر السياسي التي بانَّت من خلالها ازدواجية التنافس السياسي ووضع الحلول الملائمة لكل ما يواجه المجتمعات في كل مرحلة من هذه المراحل^(٣).

مرحلة الفكر التحرري :

كان ظهور الأيديولوجية التحررية في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر عاملاً هاماً في انقسام الرأي العام في أي مجتمع سياسي إلى اتجاهين عريضين، يمتدح أحدهما السلطة والتراث ويحبِّد الخضوع للنظام القائم وهو ما

Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 245. (١)

Hauriou A. Gicquel (J.) et Gelard (P). (ouv. cit.), p. 271. (٢)

Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 242. (٣)

انظر كذلك الدكتور الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٢٠ وما بعدها.

يسمى بالاتجاه المحافظ، ويتبنى ثانيهما التغيير والتحرر من مظاهر الملكيات القديمة التي كانت سائدة قبل ثورتي ١٧٧٦، ١٧٨٩ منادياً بالحرية والمساواة وعدم التدخل، وهو ما يسمى بالاتجاه الليبرالي أو التقدمي^(١).

وبقدر ما يبدو لنا هذا التقسيم الأيديولوجي من السهولة والوضوح، إلا أن ذلك يتلاشى ويبدو صعباً إذا ما حاولنا بيان البناء الداخلي (التركيبى) لهذين الاتجاهين.

ففي الوقت الذي كان فيه المحافظون يستندون إلى الطبقة الأرستقراطية مع نسبة كبيرة من الفلاحين، وينتسب الليبراليون إلى الطبقة البرجوازية الصناعية والتجارية المتمركزة في المدن، نجد في ذات الوقت طبقة متميزة بمعارضتها المحافظين والليبراليين غالباً ما تتكوّن من كبار البرجوازيين، تهدف إلى حماية مصالحها الاقتصادية التي قد لا تشترك فيها مع أي من المبادئ، سواء كانت للمحافظين أو الليبراليين.

من جهة ثانية، نرى أن صراع الليبراليين لم يقف عند هذا الحد، فقد أدت الظروف في بعض الأحيان إلى الوفاق بين رجال الدين ورجال السلطة المحافظين، إلى جرّ الليبراليين من الصراع السياسي إلى الصراع الديني قوامه محاربة الكهنوتية Anticlericalisme وخاصة في البلاد الكاثوليكية، كما هو عليه الحال في بلجيكا^(٢).

مرحلة الفكر الاشتراكي :

كان لظهور الأفكار الاشتراكية وانتشارها في أغلب بلاد العالم أن استقطبت كثيراً من المؤيدين والمدافعين عنها، وبالتالي إلى تكوين أحزاب سياسية كثيرة ومنتشرة تعمل على تجنيد الكثير من المفكرين والأعضاء من أجل الوصول إلى السلطة وتطبيق مبادئها وضمّان تنفيذها^(٣).

وكان من الطبيعي أن تزداد الأحزاب في كل بلد تغلغت فيه هذه التعاليم، لتصبح

(١) Hauriou A. Gicquel (J.) et Gelard (P). (ouv. cit.), p. 372.

(٢) Lonescu G. and Demadregal.: Opposition. op. cit., p. 61.

(٣) لمزيد من التفصيل عن الاشتراكية والأحزاب الاشتراكية في العالم يراجع: ج. هـ كول: تاريخ الفكر الاشتراكي (جزئين)، ترجمة عبدالكريم أحمد مراجعة علي ادهم.

الثنائية أو الرباعية حسب الأحوال. ولكن النظام الانتخابي والظروف الخاصة لكل بلد حد من سلطان هذا الإنقسام، مبقية الثنائية على حالها دون الإنتقال إلى نظام الأحزاب المتعددة^(١).

وقد كان لتقرير مبدأ الإقتراع العام Suffrage universal الأثر الهام في دعم الأحزاب الإشتراكية نظراً لإتساع القاعدة الانتخابية، وبالتالي تحقيق الإنتصارات المتعددة سواءً في مجال الرئاسة أو البرلمان أو المجالس المحلية.

كل ذلك يمكننا القول بالتوافق الدائم بين الأخذ بنظام الإقتراع العام وظهور الأحزاب الإشتراكية ونموها وانتشارها.

ولم يكن ظهور الأحزاب الإشتراكية وتكوينها ثنائية متعادلة مع المحافظين في كل بلد سبباً لإضعاف الليبراليين واستبعادهم عن الحكم، بقدر ما كانت انقساماتهم أنفسهم إلى يمين يمثل الليبرالي الهادئ، ويسار يمثل الليبرالي المتطرف (راديكالي). وبالتالي لم يقف الصراع في هذه الفترة الزمنية بين محافظ تقليدي وعامل اشتراكي، بل أيضاً بين ليبرالي يميني وليبرالي يساري وهكذا^(٢).

مرحلة ظهور الفكر الشيوعي :

الإشتراكية في حد ذاتها كمفهوم أيديولوجي لا تشكل خطراً على التنافس الحزبي بصفة عامة. والسبب في ذلك نزعتها الإصلاحية غير الثورية، وسعيها التدريجي للسلطة بالطرق الدستورية المشروعة المأخوذة بها في الأنظمة النيابية في بلاد الديمقراطيات الغربية.

(١) هذا ونشير في هذا المجال إلى أن الإشتراكية لم تجد لها قاعدة قوية في الولايات المتحدة الأمريكية وذلك راجع إلى ضعف التفاوت الطبقي هناك، إذا استثنينا قلّة من الزوج السود في بعض الأحياء الفقيرة. لهذا يقول ك. روسيتر «لقد تحطمت سفينة الإشتراكية منذ زمن طويل على صخور الروزييف وفتاثر التفاح». ك. روسيتر: الأحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص ١٠.

انظر كذلك: Perwitt, K. and Verba S: op. cit., p. 223.

(٢) انظر على سبيل المثال تطوّر النظام الحزبي البلجيكي.

ولكن الخطورة تكمن في الفكر الشيوعي الذي تتبناه الأحزاب الشيوعية التي بدأت في الظهور مع بداية القرن العشرين وخاصة بعد انتصار الثورة الفرنسية في روسيا في نوفمبر سنة ١٩١٧ (١). إذ تسعى هذه الأحزاب وباستمرار إلى تهديد الحياة النيابية وإقامة ديكتاتورية على غرار نظام الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفياتي وبعض البلاد الشرقية (٢).

وتبقى الثنائية الحزبية قائمة ومقبولة ما دام التنافس قائماً على أهداف ثانوية Buts Secondaries وسلمية وسائل تحقيقها، كما كان قائماً بين المحافظين - Conser-vatives، والليبراليين Liberals أو الليبراليين أنفسهم، يسار ويمين، أو محافظين واشتراكيين أو عمال.

أما إذا اتخذت الثنائية صفة التنافس الجذري Fondamentale القائم على طبيعة كل من الحزبين وأيديولوجيته، فلن يعود للثنائية الحزبية وجود، ولو تمت هذه النظرة من قِبَل طرف واحد فقط. ويتحقق هذا إذا ما مثل الحزب الشيوعي أحد أطراف المنافسة السياسية. ويعود ذلك إلى طابعه الشمولي الذي يمتاز به، مما لا يدع فرصة للتنافس قائمة إذا ما تسلّم السلطة (٣).

الفرع الثاني

الثنائية الحزبية - مزايا وانتقادات

الكلام عما تتمتع به الثنائية الحزبية من مزايا وما يلحق بها من عيوب، يجب أن يُبنى على تحليل جذري لنظام الثنائية الحزبية في مقابل نظام تعدد الأحزاب. وهذا يتطلب فحص كافة الظروف التاريخية والتراكيب الاجتماعية وعلاقة المؤسسات

(١) كما هـ الحال بالنسبة لبعض البلاد الأوروبية التي ما زالت تأخذ بالتعدد، منها إيطاليا وفرنسا وإن كان الحزب الشيوعي في الأولى يصلح أن يكون نموذجاً لمصدر الخطورة التي يراها الفقه الدستوري والسياسي للأحزاب الشيوعية.

(٢) الدكتور الشافعي أبو راس (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.

(٣) Duverger (M): Les Partis Politiques. (ouv. cit.), p. 244.

السياسية بعضها ببعض، لمعرفة مدى اسهام هذا النظام أو ذاك في خدمة مختلف جوانب الحياة السياسية لأي مجتمع سياسي يعيش أو ينشأ فيه^(١).

فإذا كان البعض يرى أنّ في نظام الحزبين تمكين للناخب من اختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة دفعة واحدة وبنفس عملية الانتخاب، فإنّ ذلك أيضاً يتم في نظام الأحزاب المتعدّدة. ولكن الذي يميّز الأول عن الثاني هو تجانس الحكومة بسبب تشكيلها من حزب واحد وبرئاسة زعيم واحد، الأمر الذي يبقّيها في الحكم سنوات طويلة يمكنها من تنفيذ المشروعات طويلة الأجل، مع الشعور التام بالمسؤولية السياسية داخل البرلمان^(٢). هذا التجانس يعطي انعكاساً إيجابياً على رئيس الحكومة الذي يصبح هدفه الأول والأخير هو تحقيق الوعود العامة التي قطعها الحزب على نفسه لجمهور الناخبين في إطار السياسة العامة للدولة، وليس التفرّغ لجمع شتات التآلف الوزاري كما رأينا في نظام الأحزاب المتعدّدة.

صحيح أنّ نظام الحزبين يخفي بعض الاتفاقات والتحالفات، ولكنها تبقى في ذات الإطار الداخلي للحزب، وتعمل دائماً على تقويته عن طريق إمداده بالخبرات المختلفة التي يستقطبها ويضمّها كل من الحزبين الكبيرين. أمّا الأثر المباشر لتجميع هذه الاتجاهات المتقاربة داخل أحد هذين الحزبين الكبيرين، فهو اتّسامها بالمرونة الواسعة التي تكسب المناقشات الداخلية للحزب، وأحياناً الخارجية (التصويت في البرلمان) صفة الحرية في التعبير. وخير ما تعبّر عنها، تلك المناقشات الحزبية التي تمت بخصوص مسألة انضمام بريطانيا إلى السوق الأوروبية المشتركة، وتلك التي تجري الآن بين الأحزاب البريطانية حول امكانية نصب الصواريخ النووية في أوروبا^(٣).

(١) Sigmund Neuman: Political parties. op. cit., p. 402.

(٢) Hauriou, Gicquel, et Gelard: Droit const et inst. Politiques (ouv. cit.), p. 403.

انظر كذلك: الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٧٩.
أمّا عندما يذهب رئيس الوزراء إلى حل البرلمان قبل مضي مدته، فهو فقط لإعطاء حزبه فرصة الاستعداد للانتخابات المقبلة خاصة إذا استشعر بعدم دعم الرأي العام لحزبه الحاكم، وإن كان هذا الاختيار يؤدي في أغلب الأحيان إلى الفشل كما حدث لويلسون في انتخابات ١٩٧٠، وحيث في انتخابات ١٩٧٤.

لمزيد من التفصيل راجع: D.M.M. Scott and D. L. Korbin: British Consitution. 1979, p. 58.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٥٨٠.

لمزيد من التفصيل راجع: New York Times, February 15, 1982.

والنظام النيابي لم ينمُ ويترععرع ويلاقي نجاحاً وانتشاراً إلا في البلاد التي يتنافس فيها حزبان تنافساً شريفاً نزيهاً.

وقد أجمع الفقه الفرنسي وأساتذة القانون فبداً على أن تعدد الأحزاب وانقسامها على بعضها، وفقدان روح التنظيم الحزبي الذي شهدته التعددية الفرنسية، هي التي أساءت إلى صورة التمثيل النيابي في أذهان المواطنين الفرنسيين، وأوجدت نوعاً من الاشتمزاز والياس والقنوط الذي أدى في ١٣ يناير ١٩٥٨ إلى نجاح الحركة التي قام بها قسم من الجيش وحملت الجنرال ديغول إلى كرسي الرئاسة الأولى.

أما القول بأن النظام الملكي يصاحبه الاستقرار بخلاف النظام الجمهوري المتغير وغير الثابت، فهو قول غير دقيق، لأن الاستقرار وعدمه لا يرجعان إلى طبيعة نظام الحكم ملكياً كان أو جمهورياً، بقدر ما يرجع إلى طبيعة العمل الحزبي السائد في أي نظام سياسي.

ففي المملكة المتحدة ونظامها ملكي، والولايات المتحدة الأمريكية ونظامها جمهوري، استقرار في الحكم، وذلك لقيامه على حزبين كبيرين، يتولى أحدهما الحكم ويتولى الآخر المعارضة، مع إحساس كل منهما بمدى المسؤولية الملقاة عليه.

ولهذا يرى بعض الفقه أنه لو كانت التعددية التي شهدتها فرنسا وقاست منها الكثير وخاصة إبان الجمهورية الرابعة، موجودة في هذين البلدين (أمريكا وبريطانيا) لحل التقلل والاضطراب محل الثبات والاستقرار^(١).

ومع هذه المزايا التي امتازت بها الثنائية الحزبية والتي كانت وراء إعجاب كل من الفقه الدستوري والسياسي، كان هناك أيضاً بعض العيوب التي وجهت لهذا النظام، سواء على الصعيد الحزبي أو الصعيد السياسي:

أولاً : فعلى الصعيد الحزبي يرى الفقه أن هذا النظام يحتمل مقداراً كبيراً من قلة العدالة وذلك لما يلحقه من غبن لبعض الأحزاب.

(١) أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر: الأيديولوجيات (المرجع السابق)، ص ٩٧.
انظر كذلك: الدكتور عبد الحميد متولي، الدكتور سعد عصفور، الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٦.
الدكتور محمد المجذوب: دراسات في السياسة والأحزاب (المرجع السابق)، ص ١٦٤.

فالنظام الانتخابي الذي تلازمه الثنائية الحزبية والذي يعتبر ضرورياً للمحافظة عليها، يبدو مجحفاً بالنسبة للأحزاب التي لا تأتي في المرتبة الأولى أو الثانية.

فحزب الأحرار مثلاً، حصل في انتخابات ١٩٦٤ على ثلاثة ملايين صوت دون أن تزيد حصته في مجلس العموم على التسعة مقاعد، وفي سنة ١٩٧٠ حصل على ستة مقاعد مع أنه حصل على ما يقرب من مليوني صوت من الناخبين. أما في انتخابات ١٩٧٤، فقد حصل على ١٤ مقعداً مع أن ستة ملايين صوت كانت لصالحه^(١).

ثانياً : أما على الصعيد السياسي، فيؤخذ على نظام الحزبين بأنه لا يعبر عن المجموع الحقيقي للاتجاهات المختلفة داخل الرأي العام. صحيح أن المسائل المصرية الحساسة غالباً ما يتجاذبها اتجاهان واسعان يضمّان داخلهما فروقاً ثانوية مختلفة، إلا أن ذلك لا يبرر عند هذا الرأي، إهمال هذه الاتجاهات في مسائل أخرى هي أخرى بإبراز نفسها دائماً^(٢).

ومهما يكن من أمر، فإنّ الثنائية الحزبية قد نجحت في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكانت سبباً رئيسياً في استقرار الأنظمة السياسية لكل منهما، ممّا أفادت الدولتين في تقدّمهما العام وساعدت على تأصيل النظم الديمقراطية فيهما، وتربية المواطنين تربية سياسية عالية قادتهم في النهاية إلى الانسجام السياسي التام^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع : Hauriou, Gicquel, et Gelard: (ouv. cit.), p. 404.

(٢) الدكتور إبراهيم درويش : علم السياسة (المرجع السابق)، ص ٣٧٩.

(٣) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٠٦.

انظر كذلك : Schattschedier, (E). Party Government. op. cit., p. 69.

المطلب الثاني

الثنائية الحزبية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني

قدّمنا هذا الكتاب ببيان معنى الفصل بين السلطات ومدى أهميته واعتباره معياراً لتقسيم الأنظمة السياسيّة المعاصرة.

فحيث يتأكد الفصل بين السلطات، وتتوحد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة الذي ترّجّح كفته على البرلمان، نكون بصدد نظام رئاسي. أما إذا لم يؤخذ بمبدأ الفصل على النحو السابق وبمعناه اللفظي، وإنّما قامت العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس من التعاون والتوازن، مع ثنائية الجهاز التنفيذي على النحو الذي فصلناه سابقاً، فإنّنا نكون أمام نظام برلماني. وأمام كل نظام من هذه الأنظمة نجد تطبيقاً حياً لهذه العلاقة بين السلطات، وذلك في كل من النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، ونظام الحكم في بريطانيا.

فهذان النظامان السياسيان عرفا الثنائية بمعناها الدقيق الواضح. فوجد الحزب الحاكم ووجدت المعارضة، من خلال نظام حكم مختلف دستورياً.

وبهذا المعنى العام للثنائية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فإنّنا نقسّم دراستنا لهذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : ونبحث فيه الثنائية الحزبية والمعارضة.

الفرع الثاني: ونبحث فيه الثنائية الحزبية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

الفرع الأول

الثنائية الحزبية والمعارضة

تؤدي المعارضة دورها في نظام الحزبين بشكل واضح ومحدد المعالم، وذلك بسبب اعتدالها ووضوحها من ناحية، وطبيعة علاقاتها بالحزب الحاكم من ناحية أخرى.

فبرغم فردية المعارضة في النظام الثنائي، إلا أنها تبقى دائماً بعيدة عن التطرف والحدة في معالجاتها للأمر العامة، وانتقاداتها للحزب الحاكم وتقديمها للبدائل التي تراها مناسبة لحل كل ما يواجه المجتمع من مشاكل يعجز حزب الأغلبية عن معالجتها.

هذا الإعتدال في المشاركة السياسية لحزب المعارضة تمليه طبيعة التنافس بينه وبين حزب الأغلبية، وفكرة التناوب التي تبقى لدى زعامة المعارضة فكرة تحمل مسؤوليات الحكم عاجلاً أم آجلاً^(١).

وإذا كان الإعتدال سواء في السلوك العادي للأفراد أو السلوك السياسي للجماعات، يؤدي إلى اختفاء أو إضعاف الفاصل بين المعرفة واللامعرفة، الإرادية واللاإرادية، مما يقلل وضوح الرؤيا تجاه بعض المواقف عند الناخبين، فإن نظام الثنائية الحزبية يضيء على المعارضة ووضوحاً تاماً - خاصة في إنجلترا بالرغم من اعتدالها، وذلك بسبب الحلول المختصرة التي يقدمها كل من الحزبين الحاكم والمعارض - مما يزيد في فعاليتها ويقوي من دعائم النظام الديمقراطي الذي تعيش فيه^(٢).

ففي بريطانيا مثلاً، حيث الثنائية المنضبطة والمعتدلة، يستطيع الرأي العام أن يفهم إلى حد بعيد الفارق بين وجهة نظر حزب الأغلبية (الحاكم) وحزب الأقلية (المعارضة)، وبالتالي تبدو رؤيته لكل حزب واضحة يستطيع أن يقيمها في كل انتخاب

(١) انظر: الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٧٨. الدكتور ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام (المرجع السابق)، ص ٦٣٨.

G. Lonescu and I. deMadariaga: Opposition, op. cit., p. 50. (٢)

عام يجري لاختيار أعضاء مجلس العموم. كل ذلك بإرادة شعبية واعية بعيدة عن أي التباسات distortions أو غموض يحرمها من مغنم الديمقراطية السليمة.

والمعارضة في الولايات المتحدة الأمريكية ليست واضحة ومحددة المعالم مثلما هي في بريطانيا، حتى أن المعارضة في الأولى تبدو أقرب إلى مثيلتها في النظم التعددية كفرنسا والبلاد الاسكندنافية وسائر البلاد التي تأخذ بنظام التمثيل النسبي^(١).

المعارضة في بريطانيا :

يعتمد نظام الحكم في بريطانيا على وجود حزبين رئيسيين في مجلس العموم، ومع ذلك هناك فرصة - كما بينا سابقاً في عدة مناسبات - لتمثيل الأحزاب الأخرى^(٢).

والحزب الذي يفوز بغالبية المقاعد في الانتخابات العامة هو الذي يشكل الحكومة عادة، ويصبح رئيس هذا الحزب هو رئيس مجلس الوزراء بتكليف من التاج. أما حزب الأقلية فيشكل المعارضة وتعرف باسم «معارضة جلالة الملك»، أو الملكة حسب الأحوال Her (His) Majesty's Opposition^(٣).

(١) ومع ذلك فقد عرفت بعض التطبيقات الأمريكية للنظام الحزبي ما يعرف بنظام الحزب المسيطر Parti Dominant. حيث تطول مدة الحزب الحاكم لتصاب المعارضة بنوع من الشلل الجزئي خاصة في بعض الولايات كما هو ملموس في غياب الحزب الجمهوري عن ولايات الجنوب وسيطرة الحزب الديمقراطي فيها. والعكس صحيح حيث يتمركز الحزب الجمهوري في الشمال بينما يعجز الحزب الديمقراطي في أغلب الولايات الشمالية عن إحراز أية أغلبية سواء على المستوى البرلماني أو المحلي. لمزيد من التفصيل راجع:

K. Perwitt and S. Verba: An Introduction to Am. Government op. cit., p. 229.

(٢) فمثلاً عدا حزب الأحرار هناك ممثلون عن الأحزاب التالية:

حزب العمل الجمهوري Republican Labour Party، وهو مع أحزاب أيرلندا الشمالية، الحزب الوطني الاسكتلندي Scottish Nationalist، والحزب البروتستانتي الاتحادي-The Protestant Un-ionist Party، وهو أيضاً من أحزاب أيرلندا الشمالية، وحزب الاستقلال الوندوي-The Independent Unity Party، وهو أيضاً من أحزاب أيرلندا الشمالية. والحقيقة أن مثل هذه الأحزاب ما كانت لتصل لمجلس العموم لو أنها قدمت مرشحها في الدوائر الانجليزية، فتمكنها من الوصول لمجلس العموم هو ترشيحها الاقليمي في اسكتلندا وايرلندا الشمالية. انظر :

D. Scott and D. Kobrin: British Constitution, op. cit., 1979, p. 67.

G. Ionescu and I. DeMadanaga: Opposition. op. cit., p. 50. (٣)

وللمعارضة زعيمها ويشكل مجلس وزراء الظل Shadow Cabinet. وتفصيل ذلك أن يكون هناك عضو في المعارضة يتابع نشاط وزارة معينة، ويرشح لتولي المنصب في حالة سقوط وزارة الأغلبية. وبالتالي نستطيع في هذه الحالة تسميتها بالحكومة البديلة
The Alternative Government

إن واجب المعارضة في النظام البريطاني أو غيره من الأنظمة الديمقراطية السليمة، ليس فقط التربص أو انتظار سقوط حزب الأغلبية للإنقضاض على البرلمان وتشكيل الوزارة من رجالها، وإنما أيضاً من واجبها معارضة الحكومة وانتقادها.

فالتقاليد الدستورية الإنجليزية تملي دائماً أن تكون هناك معارضة قوية وبناءة ومسؤولة، لأنها تدرك أنه فيما لو تغيرت الظروف ودعى حزب الاقلية الممثل للمعارضة لتشكيل حكومة في المستقبل، فإن الوعود أو النقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها. لذلك فعلى المعارضة في بريطانيا - كما يقول كل من الدكتور سكوت والدكتور كوبرين - أن تفكر مرتين في سياستها التي تتبعها في كشف العيوب وتسليط الأضواء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء من خلال الأسئلة أو الاستجابات الموجهة للوزراء، أو عن طريق الرد على خطاب العرش (١).

ونظراً للدور البارز الذي تؤديه المعارضة في بريطانيا، فقد تم رفع المخصصات المقررة لزعيمها إلى (٢٢) ألف جنيه استرليني بالإضافة إلى مكافآته البرلمانية التي تصل إلى (٧) آلاف جنيه، وذلك بدلاً من ١٦٢٢٥ ر ١٦٠٠ جنيه كالمخصصات و ٦٥٠ ر ٥٠ جنيه كالمكافأة كان يتقاضاها قبل عام ١٩٨١ (٢).

(١) لهذا يقول الأستاذ اندريه ماتيو Andre Matio في مقدمة كتاب له حول النظام السياسي البريطاني «إذا توجب اختيار ضابط فرد عن الديمقراطية الليبرالية فأنت تختار الضابط المستمد من المكانة المعطاة للمعارضة». انظر:

Hauriou (A), et Gelard: Droit Const. et Inst. Politiques. (ouv. cit), p. 444.

D. M. Scott and D.L. Koblin: British Consitution, op. cit., p. 67, 68. انظر كذلك:

Normar Wilson: The British System of Government, op. cit., p. 31. (٢)

الفرع الثاني

الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية

يتميز النظام السياسي لكل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية بثنائية التنافس الحزبي فيهما. كما عاشت كل من (بلجيكا، تركيا، نيوزيلاندا، استراليا، السويد، كندا وبعض الدول اللاتينية) الثنائية الحزبية أيضاً، ولكنها كانت ظاهرة عابرة ومتقطعة عاشتها وما زالت تعيشها بعض الدول لفترة محدودة من الزمن. لذلك يذهب أغلب الفقه إلى اعتبار الثنائية الحزبية ظاهرة خاصة بالبلاد الأنجلو أمريكية^(١).

ومع ما يتمتع به النظام الحزبي الأمريكي من مزايا وما يقدمه لنظام الحكم من استقرار، ما زال الأمريكيون ينظرون إلى النظام الحزبي البريطاني نظرة تقدير وإعجاب، لما يوفره هذا النظام من توازن وتعاون على المستويين الرسمي والسياسي من خلال التنسيق الدقيق القائم بين اطرافه، سواء كانت في الحكم أو في المعارضة. ولذلك بذلت كثير من الجهود في سبيل إجراء اصلاح حزبي في الولايات المتحدة يقربها من بريطانيا، إلا أن ذلك لم يسفر حتى الآن عن أية نتائج تذكر.

وما زالت الفروق بين النظامين قائمة حتى الآن، مما جعلها محل مقارنة عند كثير من الفقه الدستوري والسياسي^(٢).

وسنتناول المقارنة بين كل من النظامين في ثلاثة جوانب رئيسية: الثبات، المرونة، والمركزية. وسيكون كل جانب من هذه الجوانب محل دراسة مستقلة.

Leon D. Epstein: What happened to British party (Article). American Political Science (١) Review. March 1980.

(٢) لذلك يقول دكتور بتلر، هل يمكن التأثر ببعض مظاهر الحزبية الإنجليزية لتخفيف الاحتكاك المتعب والمضيق للوقت والذي نلمسه بين البيت الأبيض والكابيتول هل Capitol Hill - يعني السلطة التنفيذية والكونجرس - وهل يمكن تطوير نظام حزبي متطور ومسؤول؟! انظر:

David Butler: Americans myths about British Parties. Virginia Quarterly Review XXXI 1966. p. 47.

أولاً - ثبات الثنائية :

بدأت الثنائية الأمريكية في الظهور مع استمرار المنافسة التي قامت بين المؤسسين الأوائل للولايات المتحدة الأمريكية: جيفرسون Jefferson وهاميلتون Hamilton والتي كان من نتائجها ظهور الجمهوريين Republicans الذين دافعوا عن حقوق الولايات المتحدة في مواجهة دول الاتحاد، والفدراليين Federalists الذين نادوا بتوسيع اختصاصات وسلطات دولة الاتحاد. إلا أن الثنائية لم تتضح وتستقر تماماً إلا مع انتخابات الرئاسة عام ١٨٢٨ حيث التفت الديمقراطيون حول جاكسون Jackson والوطنيون الجمهوريون حول آدمز Adams وكلاي Clay^(١).

وبرغم ما أحدثته الحروب الأهلية الأمريكية من غموض في اتجاهات الأحزاب وتنظيماتها، إلا أنها لم تغير من طبيعتها الثنائية والتي يمثلها منذ تلك الفترة، كل من الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي دون السماح لحزب ثالث بمنافستهما على القمة، على الرغم من ظهور محاولات عدّة من مجموعات مختلفة، إلا أن عملها في الغالب لم يتعدّ النطاق المحلي للولايات^(٢).

وعلى خلاف الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، ظهر في بريطانيا حزب ثالث ونجح في منافسة الحزبين الكبيرين على السلطة إلى أن استبعد أحدهما وحل محله، لتعود بريطانيا إلى الثنائية الحزبية من جديد.

فمع بداية القرن العشرين ومع انتشار المبادئ الاشتراكية ظهر حزب العمال.

(١) Prewitt (K) and Verba (S): An Introduction to American Government. op. cit., p. 222.

(٢) من هذه الأحزاب حزب التحريم (Prohibition Party) والحزب الاشتراكي اللذين ظهرا في أواخر القرن التاسع عشر، والحزب الشيوعي الذي تمّ تنظيمه منذ ١٩١٩، وحزب الأرض الحرة (Free Soil Party) الذي استنفذ أغراضه عام ١٨٤٨، وحزب الذين لا يعرفون شيئاً (Know nothings party) وحزب الجرين باك (Green Back)، وحزب المزارعين، وحزب الشعب، والحزب التقدمي الذي ظهر عام ١٩٤٨، وحزب الأحرار (Liberals) حالياً. لمزيد من التفصيل راجع: H. Zink, H. Penniman, and G. Hatharn: American Government and Politics. op. cit., p. 106.

W. Murphy and M. Danielson: Am. Democracy. 1977, p. 167.

لينافس كلاً من حزبي المحافظين والأحرار الذين يعتبران امتداداً لثنائية التنافس السياسي الذي كان قائماً بين حزبي التورييز (Tories) والويجز (Whigs)، إلى أن تمكّن من استبعاد أحدهما عن القمة وهو حزب الأحرار الذي يحاول اليوم استعادة مكانته عن طريق التحالف مع الديمقراطيين الاشتراكيين (١). وقد حصل بالفعل في أول انتخابات يخوضها في عهده الجديد على ثلث عدد الأصوات لداثة هيل Hill في مدينة جلاسكو Glasco (٢)، و ٧٥٪ من جملة الأصوات في دائرة بيروموندس Birmonds جنوب لندن، والتي كانت حكرًا على حزب العمال منذ ستين عاماً. ممّا جعل الخبراء البريطانيين يصفون هذه النتيجة بأنها أسوأ هزيمة يتعرّض لها حزب العمال منذ نشأته (٣). ناهيك عن ظهور الحزب الاسكتلندي الوطني الذي استطاع الحصول على ٣٠٤ من الأصوات الاسكتلندية في انتخابات ١٩٧٤ ليتمكن من ارسال ١١ نائباً يمثلونه في مجلس العموم (٤).

مما تقدّم يتبيّن لنا أنّه في الوقت الذي تميّز به الثنائية الحزبية الأمريكية بالثبات وعدم التذبذب، فإنّ الثنائية البريطانية قد لحق بها بعض الشروخ التي خلعت عنها ثوب الثبات والاستقرار في فترات متقطعة منذ بداية هذا القرن، ولكن دون أن تحوّلها نهائياً إلى صورة من صور التعدّد.

(١) من الممكن بوجه عام القول بأنّ انقسام الرأي العام في بريطانيا إلى حزبين يعود إلى منتصف القرن السابع عشر، وذلك بصعود شارل الثاني إلى العرش عام ١٦١٦ وعودة الملكية لبريطانيا. ولكن هذا لم يكن واضحاً إلى أن نشب الصراع الديني بين البوريتانز الذين يمثلون الجانب الحر المناهض للملكية والكنيسة والمناهي بسيادة القانون، وهم الذين سمّوا بالويجز (Whigs). في مواجهة أنصار الملكية والكنيسة (التورييز Tories). وهو اسم مشتق من قطاع الطرق الايرلنديين الذين كانوا يهاجمون المستعمرين البروتستانت.

لمزيد من التفصيل راجع : Hauriou A. Gicquel J. et Gelard P: (ouv. cit), p. 400.

وأيضاً الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

(٢) B. B. C. News. March 26, 1982.

(٣) أخبار اليوم، العدد ٢٠٠٠ السنة التاسعة والثلاثون ٢٦ فبراير ٩٨٣، ص ٧.

(٤) أمّا الانتخابات العامة لمجلس العموم في عام ١٩٧٩، فقد أسفرت عن فوز المحافظين بـ ٣٣٩

مقعداً، العمال ٢٦٨، الأحرار ١١، الاشتراكيين ٢، القوميون ٣١. انظر:

D. H. Scott and D. L. Kobrin: British Constitution, op. cit., p. 63.

ثانياً - المركزية :

تختلف الثنائية البريطانية عن الثنائية الأمريكية أيضاً من ناحية البناء العام للأحزاب وأسلوب العمل داخل وحدات كل منها.

فعلى حين تمتاز الأحزاب البريطانية بشدة مركزيتها مما يعطيها قوة وتماسكاً وسيطرة تامة على الناخبين - تزداد عند حزب العمال وتقل عند حزب المحافظين - تذهب اللجان في الولايات المتحدة الأمريكية إلى إضعاف هذا التماسك والتشبيث بإستقلاليتها من خلال ارتباط لجان الدوائر Precinct بلجان المقاطعات الكبرى Counties. التي لا تتلقى تعليماتها من اللجان القومية في عملها، وإنما من لجان الولايات States فقط، مما يضيف على اللجان القومية هالة من الضعف وعدم السيطرة والتي كانت وما زالت محل انتقاد كثير من الفقه الدستوري والسياسي. لذا يرى البعض أنه من الصواب الكلام عن خمسين حزباً ديمقراطياً وخمسين حزباً جمهورياً يستقل بعضها عن البعض بدل الكلام عن حزب ديمقراطي أو جمهوري واحد ^(١).

لهذا يقول ك. روستير أن التنظيم الحزبي في أمريكا لا يقوم على أساس رئاسي، وإنما يقوم على أساس استقلال كل منطقة (County, City Ward, Precinct) عن المناطق الأخرى ^(٢).

فالاستقلالية وعدم الانضباط اللتان تتميز بهما الأحزاب الأمريكية، دفعت البعض إلى تشبيهها بالأحزاب الفرنسية أكثر منها بالأحزاب البريطانية، لأن عدم الانضباط هذا ليس داخلياً فحسب، ولكنه يمتد إلى بعض المسائل التي يجب مواجهتها بشيء من

(١) Haruiou A. Gicquel J. et Gelard P.: (ouv. cit), p. 480.

نلسون بولسبي وأردن وايلدافسكي: انتخابات الرئاسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص ٣٤.
الدكتور حسن إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا (المرجع السابق)، ص ٥٥.

H. Zink and others: Am. Government and Politics, op. cit., p. 228.

(٢) Edward C. Banfield: Political Parties. op. cit., p. 116.

وأيضاً - كلينتون روستير: الأحزاب والسياسة في أمريكا (المرجع السابق)، ص ٥.

الانضباط ووحدة القرار (١)

وإذا كان البعض قد حاول ربط المركزية بنظام الانتخاب الفردي ذي الدورة الواحدة، فإننا لا نرى لهذه المحاولة قبولاً في الواقع، وخاصة إذا نظرنا إلى ما يسود الأحزاب الأمريكية من إسراف في الطبيعة اللامركزية، مع أنّ كلاً من النظامين يعايشه نفس النظام الانتخابي. بل أكثر من ذلك، فقد أشار الفقه مراراً إلى أنّ نظام الانتخاب الفردي يتم في دوائر انتخابية صغيرة، مما ينقل المعركة الانتخابية إلى المستوى المحلي، فيزيد اللامركزية بدلاً من إضعافها.

ولهذا فالمركزية البريطانية ليست ناتج نظام انتخابي معين، بل هي نتيجة عوامل متعدّدة أهمها البعد الأيديولوجي وطرق تمويل الأحزاب، وسعي الأحزاب إلى تحقيق تركيز وسعي الأصوات وعدم تشتتها حتى لا يسمح لمرشح أن يخوض المعركة الانتخابية بعيداً عن الحزب، بالإضافة إلى طريقة التوزيع الإقليمي لمقاعد مجلس العموم البريطاني (٢).

ثالثاً - المرونة :

من أهم المشاكل التي تواجه الأحزاب الأمريكية وكانت محل انتقاد الكثير من الفقه، هي افتقارها لقاعدة أيديولوجية تقوم عليها وتعمل من أجلها، وبرامج محدّدة

(١) Haruiou A. Gicquel J. et Gelard P.: (ouv. cit), p. 485.

(٢) عدد أعضاء مجلس العموم البريطاني كما بيّناه سابقاً (٦٣٥) عضواً يجري انتخابهم باعتبارهم ممثلين لمناطق جغرافية محدّدة، هي الدوائر الانتخابية كما يطلق عليها، أي هناك (٦٣٥) دائرة انتخابية. وكل دائرة ينتخب عنها عضو واحد حسب نظام Single-member district وعدد الأعضاء الذين يمثلون إنجلترا (٥١١)، ويخص اسكتلندا (٧١)، ويلز (٣٦)، أيرلندا الشمالية (٢١).

لمزيد من التفصيل راجع : D. M. M. Scott and D. L. Korbin: British Const. op. cit., p. 57.

لمزيد من التفصيل راجع : Duverger: (ouv. cit), p. 80

الشافعي أبو راس: التنظيمات السياسية الشعبية (المرجع السابق)، ص ١٢٩ وما بعدها.

واضحة تساعد الناخبين على تحديد انتمائهم الحزبي. وهذا ما يجعلها تضم عناصر مختلفة ومتعددة ذات اتجاهات تصل في بعض الأحيان حد التنافر والمواجهة، والتي لا يجمعها إلا سعيها وراء احتلال المراكز السياسية والإدارية في الدولة.

وقد عبر أحد الفقهاء الأمريكيين عن ذلك بقوله: «أن الحزب في أمريكا لا يمكن أن يشبهه بالجيش أو الكنيسة، وهو ليس أسلوباً في الحياة. فالحزب لا يطلب من أعضائه سوى بطاقتهم الانتخابية وبعض الدولارات، وإذا أرادوا بعض الساعات من وقتهم لملء مكاتب الحزب ولصق الخطابات»^(١).

والأحزاب الأمريكية وهي تتصف بهذا الوصف، تظهر مقدرة فريدة على الاحتفاظ بالنظام الحزبي الثنائي بالرغم من تحديات الاتجاهات المختلفة داخلها^(٢).

ويعلل البروفيسور ماكيفر قدرة هذه الأحزاب على الاحتفاظ بطبيعتها، بالوظيفة المزدوجة التي يؤديها هذا النظام على المستويين الفدرالي والمحلي. فيقرر على المستوى الفدرالي مصير النظام السياسي العام للولايات المتحدة الأمريكية، أما عمله المحلي والإقليمي فيقتصر على الولايات بما تحويه من اختلافات اجتماعية وثقافية. ويتطلب هذا بطبيعة الحال نفقات مالية واسعة ومتنوعة. الأمر الذي يوجّه الصراع الحزبي المحلي نحو وضع اليد على هذه النفقات أكثر مما يتناول المبادئ.

أما الاتفاق بين الحزب المحلي والقومي فلا يكون إلا عرضياً أو تقليدياً. ولهذا فأكثر ما يوصف به الحزب الأمريكي أنه ليس أكثر من رابطة ضعيفة لا يجمعها إلا سعيها وراء السلطة^(٣).

وبقدر ما تتصف به الأحزاب وبرامجها من غموض وعدم وضوح، نجدها في المقابل تمتاز بالمرونة الكافية لإعطاء أعضاء الحزب من ممثلي الشعب فرصة التصويت ضد مشروع قرار أو قانون يتقدم به الحزب في بعض الأحيان.

(١) لمزيد من التفصيل انظر الدكتورة نبيلة عبدالحليم (المرجع السابق)، ص ٣١٨.

(٢) S. E. Finer: Comparative Government, op. cit., p. 228.

(٣) الدكتور طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٥.

Perwitt K., and Verba S. An Introduction to American Government, op. cit., p. 227.

أما في بريطانيا فالوضع يكاد يختلف تماماً عما هو في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث الطابع الايديولوجي المميز لحزب العمال مما يجعل برامجه واضحة في مقابل حزب المحافظين الذي يتبنى موقفاً عكسياً تجاه الافكار الاشتراكية التي تسيطر على برامج حزب العمال. وبالتالي تكون المحصلة، وضوح برامج كل منهما وسعيهما إلى تحقيقها من خلال فرض نظام قد يتصف بالصرامة والدقة على أعضاء الحزب، ومن ثم أعضاء الحزب، وبالتالي ابعادهما عن المرونة التي تتصف بها الأحزاب الأمريكية^(١).

كل ذلك ينعكس على انتقال المواطن الأمريكي من حزب إلى حزب ويجعله يسيراً أو أمراً طبيعياً، بعكس المواطن البريطانى المتشبه باتجاهه المخلص لحزبه. لهذا يقال بأنه «ليس من عادة الانجليزي الانتقال من حزبه إلى حزب آخر بالسهولة التي يغير بها المرء ثوبه، بل يلجأ إلى ذلك في الضرورة القصوى مع اعتقادهم بأنهم يعملون للمصلحة الوطنية»^(٢).

Peter Self:Administrative Theories and Politics, George Allen and Unwin Ltd., 1977, (١) p.153.

(٢) الدكتور عبد القادر حاتم: الطريق إلى الديمقراطية (المرجع السابق)، ص ٢٨.
L. Maised and P. Sacks: The Future of Political Parties, 1974, p. 8. انظر كذلك:

الباب الثالث
مبادئ القانون الدستوري

مبادئ القانون الدستوري

تتميز دولة اليوم عن دولة الأمس بأنها دولة متدخلة، أياً كانت الايديولوجية أو المذهب الذي ينتمي اليه نظامها. هذه الصفة تؤكد يوماً بعد يوم نتيجة زيادة تدخل الدول في نشاطات متعددة، كانت محبوسة في حصون الايديولوجية التحررية التي سادت الأنظمة السياسية في القرن الثامن عشر، وغاب بريقها الوهاج في القرن التاسع عشر.

إن انحسار الايديولوجية الاشتراكية وتراجعها في العقدين الاخيرين من القرن العشرين لم يؤثر على اتجاه الأنظمة السياسية المعاصرة في تبني سياسة التدخل المعتدل في مجالات متعددة لحياة الفرد. لأن تلك السياسة لم تثبت بأنها ايجابية في مجال حماية الدولة والصالح العام فحسب. وإنما أثبتت بأنها منسجمة مع سنة التطور الفردي والفترة الانسانية كذلك.

إن اتساع مجالات نشاطات الدولة في اطار تعميق مفهوم الديمقراطية، يرتب العديد من الالتزامات والحقوق للفرد والدولة في آن واحد. تلك الالتزامات والحقوق هي الصيغة الحضارية الحالية لمفهوم الصراع بين الحاكم والمحكوم في بعض الأنظمة السياسية، والذي تترجم في لغة القانون حالياً بالقواعد العليا، التي تبين كيفية ممارسة السيادة الشعبية، وتفرض على الحاكم وتحدد سلطته وحدوده التي يلتزم وبتقيّد بها، والوظائف التي يجب أن يقوم بها ويسهر على تحقيقها. هذه القواعد تسمى بالقواعد الدستورية أو القانون الدستوري.

هذا واذا كانت التقاليد الأكاديمية في كليات الحقوق التي تتبنى النظام اللاتيني في تدريس القانون - سواء في فرنسا أو مصر أو سوريا أو الأردن - قد جرت على تقسيم موضوعات القانون الدستوري الى قسمين رئيسيين هما مبادئ القانون الدستوري، والنظام الدستوري القائم فإننا نخصص هذه الدراسة لمبادئ القانون الدستوري. لنرى ما نستطيع انجازه في المرحلة الحالية والتي تحتم علينا الكتابة في مثل هذا الموضوع تمشياً مع حاجة المكتبة القانونية في الأردن له بصفة عامة، وشعورنا بضرورة توفير المرجع السهل المبسط لطلبة كليات الحقوق الأردنية بصفة خاصة.

وإذا كان بعض الفقه الدستوري التقليدي لم يلتزم في كتاباته جانب الحياد في تفسير الصراع بين النظم وبعض الافكار السياسية، فإن ما تواتر بحثه من موضوعات أساسية لمادة مبادئ القانون الدستوري، وما تولد لديّ من قناعات خلال فترة تدريسي لهذه المادة طيلة الأعوام السابقة، قد دفعني مطمئناً الى تقسيم هذا الباب الى ستة فصول:

الفصل الأول : وجعلته مدخلاً لدراسة القانون الدستوري من خلال عنوانه، «اساسيات لدراسة القانون الدستوري». تعرضت فيه لبيان العلاقة بين القانون والمجتمع، ثم خصائص القاعدة القانونية وأنواعها، وتسليط الضوء على القانون الدستوري باعتباره أبا للقوانين وفرعاً من فروع القانون العام، وأهم المعايير التي اتبعت في تعريفه وعلاقته ببعض العلوم والقوانين.

الفصل الثاني : وخصصته لمصادر القاعدة الدستورية.. أشرت فيه ابتداءً للمقصود بالمصدر، وقسمته الى ثلاثة مباحث. المبحث الأول للتشريع ، والمبحث الثاني للعرف، والمبحث الثالث للقضاء والفقه.

الفصل الثالث : وخصصته لأساليب نشأة الدساتير، وقسمته إلى ثلاثة مباحث . المبحث الأول وخصصته للأساليب غير الديمقراطية، والمبحث الثاني للأساليب الديمقراطية، والمبحث الثالث لأساليب نشأة الدساتير الأردنية.

الفصل الرابع : وخصصته لأنواع الدساتير، وقسمته الى ثلاثة مباحث. المبحث الأول وخصصته للدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة، والمبحث الثاني للدساتير المرنة والدساتير الجامدة، والمبحث الثالث لأنواع الدساتير الأردنية.

الفصل الخامس : وخصصته لمبدأ سموّ الدساتير، وقسمته الى مبحثين. المبحث الأول وخصصته لبيان المقصود بسمو الدستور، والمبحث الثاني للرقابة على دستورية القوانين.

الفصل السادس : وخصصته لموضوع نهاية الدساتير، وقسمته الى مبحثين. المبحث الأول وخصصته للأسلوب العادي لنهاية الدساتير، أما المبحث الثاني فقد خصصته للأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير.

الفصل الأول

أساسيات لدراسة القانون الدستوري

المجتمع والقانون

الإنسان كائن اجتماعي يسعى وباستمرار للمحافظة على كيانه ورفع مستوى معيشته، وهو في هذه الطبيعة لا يستطيع أن يعيش منفرداً لعدم قدرته على اشباع كل حاجاته ومستلزمات حياته. لذا أضحي المجتمع ضرورة هامة وحتمية لحماية هذا الإنسان من الهلاك وضمن بقاءه وتقدمه^(١).

إن وجود المجتمع ذي العلاقات الإنسانية المتعددة والمصالح الخاصة والعامّة المتفقة منها والمتعارضة، يتطلب نظاماً عاماً يحمي هذه المصالح وينقلها من حالة الفوضى إلى الاستقرار، ولو تطلب ذلك نزول البعض عن قدر معين من الحقوق التي يمتلكها بحكم الطبيعة. بمعنى أن يكون هناك قواعد تنظم سلوك الأفراد ومعاملاتهم وتشرف عليها سلطة عامة تمثل هذا المجتمع، قادرة على اجبار كل فرد على احترام ما تضعه من قواعد، يراعى فيها التوازن بين معنى الحرية والمصلحة الذاتية لكل فرد فيتحقق بذلك النظام والأمن والاستقرار^(٢).

فالقانون ضرورة استوجبتها طبيعة الانسان المدنية وحاجته إلى أن يعيش دائماً في مجتمع. والمجتمع لا يستقيم أمره إلا إذا سادته النظام. هذا النظام يتجسد في قواعد ملزمة للأفراد تضعها السلطة وتطبقها ولو بالقوة عند الضرورة، لتحدد وتنظم العلاقات والروابط التي تقوم بين الأفراد بعضهم ببعض أو بين الافراد والمجتمع الذي يعيشون فيه أو بين المجتمعات بعضها ببعض^(٣).

Baradat, Leon : Political Ideologies. their Origin and Impact. prentice Hall inc.,N.J.- (١) 1979.P.59.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع، الدكتور توفيق فرج : المدخل للعلوم القانونية. الطبعة الثالثة، ١٩٨١، ص١٣. الدكتور عبد المنعم فرج الصدة: أصول القانون . دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٨، ص ٥ . الدكتور محمد كامل ليلية: النظم السياسية. الدولة والحكومة. دار الفكر [بدون تاريخ]، ص١٢ . الدكتور رمزي الشامر: النظم السياسية - الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة - دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ٩٣.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية منشأة المعارف بالاسكندرية. ١٩٨٠، ص ٩. الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون. الطبعة الخامسة. منشأة المعارف الاسكندرية، ١٩٧٤، ص ١٨.

وكلمة قانون بمعناها الواسع تطلق على كل قاعدة مطردة، لتعني في النهاية الاستمرار والاستقرار وفقاً لنظام ثابت. وبهذا المعنى الواسع يطلق القانون على النظم التي تحكم ظواهر الطبيعة، فيقال قانون الجاذبية الأرضية أو قانون الغليان. وقد استعمل ابن سينا لفظ قانون في معنى القاعدة الطبية، إذ سمى كتابه الطبي «القانون»^(١).

أما المعنى الدقيق للقانون فيقصد به مجموعة القواعد الملزمة التي تحكم سلوك الأفراد وعلاقاتهم في المجتمع. أو مجموعة القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية والتي يجبر الناس على اتباعها^(٢). والهدف النهائي للقانون يبقى محصوراً بين سعيه إلى صون حريات الأفراد وتحقيق مصالحهم من ناحية، وحفظ كيان المجتمع وكفالة تقدمه وارتقائه من ناحية أخرى، من خلال مجموعة أفكار أساسية، تصور ما هو كائن وما يجب أن يكون والتي يطلق عليها لفظ مذهب أو أيديولوجية^(٣).

مما تقدم يتبين لنا أن القانون ما هو إلا «مجموعة قواعد قانونية مجردة وضعت لتنظيم سلوك الأشخاص في مجتمع عن طريق السلطة العامة التي تجبر المخاطبين بها على احترامها وتوقع الجزاء على من يخالفها».

من هذا التعريف يتضح لنا أن للقاعدة القانونية خصائص بارزة هي:

١ - القاعدة القانونية قاعدة سلوك Regle Conduite

القاعدة القانونية وضعت لتوجيه سلوك الأفراد من خلال إباحتها لفعل معين أو أمر بفعل أو نهي عنه.

٢ - القاعدة القانونية قاعدة اجتماعية Regle Sociale

فالقاعدة القانونية التي ياتم بها الأفراد تقتضي وجود مجتمع قبلها. وهي تتغير وتتبدل بتطور المجتمع حتى تستجيب لحاجاته وتساير اتجاهاته.

(١) الدكتور حسن كيرة: المدخل إلى القانون (المرجع السابق). ص ١١. الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري. الطبعة الأولى، ١٩٨٣، ص ١.

(٢) يذهب البعض إلى أن التعريف الدقيق للقانون يفيد معنيين: المعنى العام droit وهو الذي بيناه، والمعنى الخاص Loi ويراد به قاعدة معينة، أو مجموعة معينة من القواعد تضعها السلطة التشريعية لتنظيم أمر معين، فيقال قانون الجامعات أو قانون المحاماة أو قانون الاستملاك..... وهكذا.

(٣) انظر الدكتور رمزي الشاعر: النظم السياسية، ١٩٨١، (دون ناشر)، ص ٥.

٣ - القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة Generale et Abstraite

ويقصد بالتجريد مخاطبة الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم. وهذا التجريد يرتب العمومية. بمعنى أن القاعدة تطبق على شخص تثبت له صفات معينة وتسري على كل واقعة تتوفر فيها الشروط المطلوبة. والتجريد والعمومية يحققان المساواة ويسهمان في استقرار المجتمع.

٤ - القاعدة القانونية ملزمة ومرتبطة جزاء Sanction

يراد بالقاعدة القانونية توجيه سلوك الافراد توجيهاً يتفق ومصالح المجتمع. ونظراً لإمكانية مخالفتها تبعاً للمصالح الشخصية المتعددة، فقد إقترن الالتزام - Obligation بالجزاء Sanction الذي يمكن للسلطة أن توقعه على المخالفين^(١).

وتتفق القواعد القانونية مع غيرها من القواعد الاجتماعية الأخرى، كالقواعد الأخلاقية والقواعد الدينية في أنها مرتبطة بجزاء، ولكن الفارق يبدو في طبيعة الجزاء لكل منها.

فعل حين يتميز جزاء القاعدة الأخلاقية بالجانب المعنوي لراحة الضمير والشعور العام، فان جزاء القاعدة القانونية يتميز بالمادية. فهو مادي ومحسوس، وهذا ما يميزه عن القاعدة الأخلاقية. وهو أيضاً دنيوي وهو ما يميزه عن الجزاء الديني الذي يتلقاه المخالف في الآخرة^(٢).

وإذا كان الجزاء ظاهراً ومحسوساً في القاعدة القانونية، فهو يختلف من حيث صورته باختلاف القواعد القانونية.

فالجزاء الجنائي يختلف في طبيعته وآثاره عن الجزاء المدني، والجزاء المدني يختلف

(١) يقول الفيلسوف الفرنسي بسويه Bossuet حيث يملك الكل فعل ما يشاؤون، لا يملك أحد فعل ما يشاء، وحيث لا سيد فالكل سيد، وحيث الكل سيد فالكل عبد. عن الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون (المرجع السابق)، ص ١٨. وانظر أيضاً د. عباس الصراف ود. جورج حزبون: المدخل الى علم القانون. عمان، ١٩٨٥، ص ١٤.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد المنعم اصدة، (المرجع السابق)، ص ١٤ وما بعدها. الدكتور حسن كيرة: المدخل الى القانون : (المرجع السابق)، ص ٣٠. الدكتور سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، ١٩٧٤، ص ٧.

عن الإداري، والجزاء الإداري يختلف عن الجزاء الدستوري وهكذا^(١).

تقسيم القانون وأنواع القاعدة القانونية :

هناك تقسيمات متعددة للقانون أو القاعدة القانونية، وذلك بسبب الزاوية التي ينظر منها إلى تلك القاعدة القانونية.

فالقاعدة القانونية قد تكون مكتوبة. والقاعدة المكتوبة هي تلك التي تضعها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص والتي تمتاز بالوضوح والتحديد الدقيق. أما القاعدة غير المكتوبة فمصدرها الرئيسي هو العرف، وهي وإن كانت تعبر عن أطراد عادة معينة لجهة معينة، إلا أن عدم الوضوح والتحديد هو أول ما يؤخذ عليها. الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة الوقوف على حقيقتها ومضمونها.

والقاعدة القانونية قد تكون قاعدة موضوعية أو قاعدة شكلية. فالقاعدة الموضوعية هي التي تبين مصدر الحق ومضمونه وأثاره وسائر أنواع الجزاءات بمختلف طبيعتها. مثل ذلك القانون المدني، والتجاري والعقوبات ... في حين تقتصر القاعدة الشكلية على بيان الاجراءات التي يجب اتباعها لاكتساب الحق أو التحلل من الالتزام كقواعد أصول المحاكمات الحقوقية والجزائية وقواعد الاسناد في القانون الدولي الخاص.

والقاعدة القانونية قد تكون قاعدة أمرية (impeative) وقد تكون قاعدة مفسرة أو مكملية (complimentary) والقاعدة الأمرية هي القاعدة التي لا يجوز للأفراد أو للأشخاص الاتفاق على ما يخالفها، وكل اتفاق يتم بخلاف ذلك يقع باطلا. ومن أمثلة ذلك القواعد الواردة في قانون العقوبات وقوانين الاحوال الشخصية الخاصة بالميراث والوصية وهكذا.... أما القاعدة المفسرة فهي التي تنظم جوانب معينة يجوز للأفراد والأشخاص الاتفاق على مخالفتها.

إلا أن أهم ما يعنينا هنا هو تقسيم القانون إلى قواعد تدرج في نطاق القانون العام وقواعد أخرى تدرج في نطاق القانون الخاص، لما يترتب على هذه التفرقة من أمور هامة خاصة في توزيع الاختصاص القضائي في البلاد التي أخذت بالقضاء المزدوج.

(١) وحول طبيعة الجزاء في القانون الدستوري انظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. الاهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٧، ص ٣٣.

التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص:

من المسائل الأولية التي تبحث في دراسة القانون هي تقسيم القانون إلى قانون عام Droit Public. وقانون خاص (Droit Prive) Private Law. وذلك على أساس وجود الدولة أو عدم وجودها كطرف في العلاقات القانونية التي تنظمها تلك القواعد. فإذا كانت الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان طرفاً في العلاقة التي يحكمها القانون كان القانون عاماً أي القانون العام (١). أما إذا لم تكن الدولة طرفاً في العلاقة هذه فإن القواعد التي تحكمها هي قواعد القانون الخاص. وعلى هذا فالعلاقات التي ينظمها القانون العام هي التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السلطان والسيادة، أما العلاقات التي ينظمها القانون الخاص فهي التي لا تكون الدولة فيها بهذا الوصف.

وعلى هذا فالقانون العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة (٢).

أما القانون الخاص فهو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض، أو بينهم وبين الدولة باعتبارها شخصاً عادياً كباقي الأشخاص لا باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة (٣).

(١) Gicquel et Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques. Mont. 1984, p.20.

(٢) عرف البعض القانون العام بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الدولة. هذا التعريف رغم بساطته إلا أنه غير دقيق على اعتبار أن الدولة قد تمارس نشاطاً يماثل نشاط الأفراد متخفية عن سلطاتها وسيادتها. انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ١٩٦٤، ص ١٧.

(٣) يذهب البعض إلى أن تقسيم القانون بين عام وخاص على أساس صفة الأطراف تنقصه الدقة، إذ أن الصفة التي تثبت لأشخاص العلاقة القانونية إنما تتفرع حسب طبيعة هذه العلاقة. ومن ثم يكون المعيار السليم في هذا الصدد هو القائم على طبيعة العلاقة القانونية وما إذا كانت تتصل بحق السيادة في الدولة أو لا تتصل. فالقانون العام هو الذي ينظم السلطات العامة في الدولة ويحكم العلاقات بينها، أو بينها وبين أحد أشخاص القانون الخاص، أو بين دولة وأخرى. بينما يكون القانون قانوناً خاصاً إذا كان ينظم علاقة تقوم بين أشخاص القانون الخاص بعضهم ببعض أو الدولة باعتبارها شخصاً اعتبارياً عادياً كأحد أشخاص القانون الخاص. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري. جامعة الكويت، ١٩٧٣، ص ٢٤. الدكتور عبد المنعم فرج الصدة (المرجع السابق)، ص ٤٤. الدكتور عباس الطراف وجورج حزبون (المرجع السابق). ص ٢٣. الدكتور محمود حلمي (المرجع السابق). ص ٢.

القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام :

إذا كان القانون العام كما عرفناه سابقاً بأنه القانون الذي ينظم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السيادة. فإن القانون الدستوري والقانون الإداري وقانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية والتشريع المالي والقانون الدولي العام هي فروع القانون العام، بل وإن القانون الدستوري يحتل مكان الصدارة بين هذه القوانين ويؤثر فيها تأثيراً كبيراً^(١). ولا غرابة في ذلك فهو القانون الأساسي في الدولة^(٢).

والقانون العام بمعناه الواسع يشمل جميع فروع القانون التي أشرنا إليها سابقاً أما القانون العام بمعناه الأكاديمي الدقيق فلا يشمل إلا القانون الدستوري والقانون الإداري كما هو الشأن في مؤلف الاستاذ Nezard عميد كلية الحقوق بجامعة كان سابقاً^(٣) ، وما أعقبه من مؤلفات فرنسية في القانون العام droit public تشرح القانون الدستوري والقانون الإداري في خطة واحدة متماسكة لما يقوم بينهما من صلات وروابط يصعب فصلهما عن بعض فصلاً تاماً. وعندما شبّه الاستاذ بارثلمي Barthelemy الحكومة بالآلة البخارية قال بأن القانون الدستوري يبين كيفية بناء تلك الآلة والقانون الإداري يبين كيفية ادارتها^(٤).

(١) Dehbasch.Charles et Pontier, Jea et Bourdon, Jacques et Ricci. Jear: droit constitu- tion- nel et institutions politiques Econpmica. edition,1986. P. 2 .

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٥.

(٢) لا يمتد تأثير القانون الدستوري الى فروع القانون العام فحسب، بل أيضاً الى فروع القانون الخاص بدرجة تختلف من قانون الى آخر. فحق الملكية مثلاً مضمون في الدستور وبالتالي يأتي قانون الملكية متطابقاً لما بينه الدستور في ذلك والا كان غير مشروع.

الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية. منشأة المعارف الاسكندرية ١٩٨٧، ص ٧. ولزيد من التفصيل راجع الدكتور محمود حافظ: الوجيز ف بالنظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥.

(٣) هناك تقسيمات أخرى للقانون العام (كالقانون العام الخارجي والداخلي) أوردها الفقه . لمزيد من التفصيل راجع . الدكتور عبد الحميد متولي (المرجع السابق)، ص ١٧. الدكتور عبد المنعم الصدة (المرجع السابق) ص ٤٧

(٤) لمزيد من التفصيل راجع:

Barthelemy. J.et Duez. p. Traite de droit constitutionnel. EconomicaParis. 1985. p. 183

الدكتور وايت ابراهيم : القانون الدستوري . القاهرة . (بدون ناشر او تاريخ)، ص ٧.

التعريف بالقانون الدستوري Constitutional Law- droit Constitutionnel

منذ نهاية القرن الثامن عشر أضحت المطالبة بتشكيل دستور في بلاد الديمقراطيات الغربية عملاً أساسياً ورئيساً من الأعمال التي بادرت إليها هذه الدول بتنفيذها. وابتداءً من تلك الفترة أصبح وجود الدستور المكتوب من الظواهر العادية ليس فقط في البلاد الأوروبية وأمريكا الشمالية، وإنما أيضاً في أغلب دول العالم الثالث ليشكل في النهاية مجموعة من القواعد الأساسية المدونة في نصوص رسمية يبينها ويحدد معالمها القانون الدستوري.

لقد سعى الفقه القانوني والسياسي إلى المطالبة باستمرار إلى جعل القانون الدستوري مادة تعليمية كجزء من برنامج الاجازة في الحقوق، وكان لهم ذلك في إيطاليا عام ١٧٩٧ وفرنسا عام ١٨٣٤. إلا أنها واجهت تقلبات سياسية حتى ألغيت ثانية في فرنسا من قبل الحكومات الاستبدادية لفترة مؤقتة. بعدها أعادها الليبراليون لتتحول ثانية وتستقر كجزء من برنامج الليسانس أو البكالوريوس المقرر في كليات الحقوق منذ عام ١٨٨٩.

ولما كان التعريف لأي فرع من فروع القانون يتوقف بالدرجة الأولى على النطاق الذي ينظمه، فإن الدولة تمثل من هذه الزاوية هذا النطاق الأساسي للقانون الدستوري (١)، والذي بدوره يغدو متأثراً باعتبارات متعددة منها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. إلا أن تعريفات القانون الدستوري في عموميتها وتعدد وجهات النظر بشأنها بتعدد الزوايا التي ينظر منها إلى هذا القانون لا تتجاوز تلك المعايير التي تبناها الفقه في تعريفه للقانون الدستوري، وهي المعيار التاريخي والمعياري الشكلي والمعياري اللغوي والمعياري الأكاديمي ثم المعيار الموضوعي.

(١) Duverger. Maurice: institutions politiques et droit constitutionnel. Themis 1980.p18.

ولهذا فقد وجدت بعض الصعوبات في التمييز بين القانون الدستوري والاداري أحياناً. إلا أن دراستهما وتعليل محل التنظيم لكل منهما توصلنا إلى المعرفة. فالقانون الدستوري يدور حول الدولة وشكلها وعلاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية واختصاصات كل منهما. في حين يبقى القانون الاداري منحصراً في التنظيم الاداري في الدولة - أي أنه يتناول نشاطاً واحداً من أنشطة السلطة التنفيذية وهو الاعمال الادارية actes administratifs دون الاعمال الحكومية actes de gouvernement. وللمزيد من التفصيل انظر الدكتور عبد الحميد متولى وآخرون (الرجع السابق) ص ١٤.

المعيار التاريخي :

لقد بينا سابقاً أن تدريس القانون الدستوري كمادة في كلية الحقوق بباريس كانت قد بدأت عام ١٨٣٤، عندما أنشأ جيزو Guizot والذي كان وزيراً للتربية والتعليم آنذاك في عهد لويس فيليب - أول كرسي للقانون الدستوري فيها - أي في كلية الحقوق بباريس - وكان ذلك بمقتضى الأمر الصادر في ٢٢ من آب عام ١٨٣٤ والذي يبين فيه أن الغرض من تدريس القانون الدستوري هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية و ضمانات الحقوق الفردية وكذلك النظام السياسي الذي تقرره تلك الوثيقة.

وعلى هذا النحو فقد تحدد نطاق القانون الدستوري بعنصرين- العنصر الشكلي والثاني الموضوعي. أما الشكلي فقد تمثل في قصر القانون الدستوري على ما ورد في الوثيقة الدستورية فقط. أما العنصر الموضوعي فقد أريد به لتعزيز نظام حكم معين وهو النظام النيابي الحر الذي كان سائداً آنذاك طبقاً لدستور ١٨٣٠، والذي كان معمولاً به في تلك الفترة. هذا المعيار التاريخي بعنصره يقودنا لتعريف القانون الدستوري بمجموعة القواعد القانونية الواردة في الوثيقة الدستورية والتي تحدد السلطات العامة في ظل نظام نيابي حر يكفل للأفراد حقوقهم وحررياتهم^(١).

إن المعيار السابق لا يعول عليه ولا يمكن اعتماده كتعريف عام ودائم للقانون الدستوري لاقتصراره على شرح وضع دستوري معين في فترة تاريخية محددة، خاصة بفرنسا في ظل دستور ١٨٣٠ والذي الغي فيما بعد بصدر دستور ١٨٤٨^(٢).

المعيار الشكلي :

يعتمد هذا الاتجاه على الشكل في تعريفه للقانون الدستوري. وبالتالي فالوثيقة الدستورية وما جاء بها من نصوص هي أساس تعريف هذا القانون. لذلك فالقانون

(١) لمزيد من التفصيل : انظر الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٧.

(٢) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ، بيروت ص ٦. ولمزيد من التفصيل:

Hauriou. A. et Gilard: droit constitutionnel et Institutions politiques Montchrestien . Paris . 1984.p.7.

الدكتور رمزري الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق): ص ٤٢.

الدستوري طبقاً لهذا الرأي ليس سوى الوثيقة الدستورية ذاتها. وعلى هذا فالقانون الدستوري طبقاً لهذا المعيار هو القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية .

ورغم بساطة هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري إلا أنه تعرض لعدة انتقادات أهمها:

(١) إن الدساتير في ذاتها تختلف من بلد إلى آخر، ليس هذا فحسب بل إن الدساتير لنفس البلد تتغير من فترة إلى أخرى (١). وطبقاً للمعيار الشكلي فإن تعريف القانون الدستوري سيظهر مختلفاً من دولة إلى أخرى، لا بل يتغير من فترة إلى أخرى في نفس الدولة وذلك بتغير دساتيرها. مما لا يجعل هذا التعريف عاماً وثابتاً.

(٢) هناك موضوعات ذات صفة دستورية لا تنص عليها الوثيقة الدستورية، كالقواعد المتعلقة بانتخابات أعضاء البرلمان والتي لا ينص الدستور إلا على الأسس العامة لها، تاركاً التفصيل إلى قانون الانتخاب وهو تشريع عادي. وبالمقابل قد تشمل الوثيقة الدستورية موضوعات لا تعتبر في جوهرها من الموضوعات الدستورية كتلك النصوص الجزائية والمالية والإدارية (٢).

(٣) إذا اعتمدنا المعيار الشكلي في تعريفنا للقانون الدستوري بأنه قانون الدستور ذاته أو تلك القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، فإننا نعجز عن تعريفه في البلاد ذات

(١) ففرنسا ذاتها خضعت في تاريخها السياسي منذ الثورة الفرنسية لدساتير عدة ابتداءً من دستور ١٧٩١ فـدستور ١٧٩٣ وـدستور ١٧٩٥ وـدستور ١٧٩٩ ثم دستور ١٨١٤ فـدستور ١٨٣٠ ثم دستور ١٨٤٨ ثم دستور ١٨٥٢ فـدستور ١٨٧٥ فـدستور ١٩٤٦ وأخيراً دستور الجمهورية الخامسة الصادر في تشرين أول لعام ١٩٥٨ والمعمول به حالياً، تعاقبت من خلالها أنظمة حكم مختلفة. والأردن عايش في حياته السياسية والدستورية ثلاثة دساتير وهي: القانون الأساسي لامارة شرقي الأردن والصادر في ١٩ نيسان لعام ١٩٢٨ ثم الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ وأخيراً الدستور الأردني الصادر في ٨ كانون الثاني لعام ١٩٥٢ والمعمول به حالياً مع تعديلاته. لمزيد من التفصيل راجع:

Barthelemy et Duez: Traite de droit constitutionnel (ouv.cit), p.59.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية. الاسكندرية، ١٩٦٤، ص ٢١. الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي. القانون الدستوري. المبادئ العامة. دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٤، ص ١٨٢.

الدساتير غير المكتوبة أو العرفية. وذلك لعدم وجود الوثيقة المكتوبة. وحتى في البلاد ذات الدساتير المكتوبة فان للعرف دوراً في إنشاء القاعدة الدستورية فكيف يشمل هذا التعريف ما أنشأه العرف^(١)؟

هذه الانتقادات في مجموعها تدلنا على انه يصعب دائماً اتخاذ المعيار الشكلي أساساً لتعريف القانون الدستوري.

المعيار اللغوي :

كلمة دستور كلمة ذات أصل فارسي يقصد بها الأساس أو البناء أو القاعدة. والقواعد القانونية في عموميتها تنظم العلاقات الإنسانية وتحدد ضوابطها وحدودها والتي تعتبر أساسية في حياة المخاطب بها - لأنها في مضمونها ونطاقها بناء وتأسيس Constitution.

وعلى هذا فالتعويل على المعنى اللغوي للدستور لتعريف القانون الدستوري يوسع في معناه ونطاقه ويبعده عن تلك الموضوعات الرئيسية التي يتناولها القانون الدستوري. اضافة إلى أن التفسير اللغوي في الوقت الحاضر لبعض الاصطلاحات قد يخرجها عن معناها القانوني^(٢).

هذا ويجدر بنا في هذا المجال إن ننبه القارئ إلى أن كلمة دستور في الأردن لم

(١) الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧ وما بعدها. انظر ايضاً:

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiwues (ouv. cit).p.264.

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقاونة (دون ناشر) ١٩٨٨، ص ٩٩. الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ٢٠. الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظم الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤، ص ٣٥. الدكتور محمود حلمي : موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢. الدكتور نوري لطيف : القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة علاء ، بغداد، ١٩٧٩، ص ٨. هذا ويبدو أن هذا الاتجاه هو السائد لدى الفقهاء الانجليز الذين لا يقتصرون في تعريفهم للقانون الدستوري فقط على تلك القواعد المتعلقة بنظام الحكم، وانما يسحبوه ايضاً إلى الامور المالية والادارية.

Constitutional law, as the term is used in Egnland, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state. Dicey:Introduction to the study of the law of constitution . 1952.p.22 .

تنتشر إلا بعد صدور دستور ١٩٤٦ ثم دستور ١٩٥٢. أما قبل ذلك فكان يسمى القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

المعيار الأكاديمي :

يقوم هذا المعيار على أساس تحديد مركز القانون الدستوري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام الداخلي والذي يبين العلاقة بين الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والفرد، وذلك من خلال الموضوعات المقررة لتدريسه في كليات الحقوق. وبطبيعة الحال لا يمكن الأخذ بهذا التعريف لأنه لا يقوم على معيار ثابت ومحدد نظراً لاختلاف البرامج المقررة في تدريس القانون الدستوري في كليات الحقوق في البلاد المختلفة.

المعيار الموضوعي :

طبقاً لهذا المعيار لا ينظر إلى وثيقة الدستور كأساس لتعريف القانون الدستوري، بل ينظر إلى ما هو دستوري من حيث الجوهر سواء ورد في الوثيقة الدستورية أم لم يرد. فالشكل ليس هو المحدد للقانون الدستوري وإنما هو الموضوع والجوهر. فالموضوعات المتعلقة بنظام الحكم تعتبر دستورية ومن اختصاص القانون الدستوري سواء وردت في الوثيقة أم لم ترد فيها^(١).

ولكن ماهي الموضوعات التي يمكننا وصفها بالدستورية طبقاً لهذا المعيار، لقد أجب على ذلك الفقيه الفرنسي لافيريير Laferriere وحددها في طبيعة الدولة من حيث كونها بسيطة أو مركبة وشكل الحكومة وما إذا كانت ملكية أو جمهورية ووصف السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها^(٢). وبالتالي فالقاعدة الدستورية هي التي تنظم أحد المواضيع السابقة بالإضافة إلى حقوق وواجبات الأفراد.

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: الفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، الإسكندرية، ١٩٥٢.

ص ٣٢. الدكتور عثمان خليل، والدكتور سليمان الطماوي : القانون الدستوري. الإبداء العامة والدستور المصري، دار الفكر العربي، ١٩٥٤، ص ٨٢. الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٣.

(٢) Laferriere: Manual de droit Constitutionnel. paris 1947.p.268.

وطبقاً لهذا المعيار يعرف القانون الدستوي بأنه «مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلاقته بالمواطنين، وهو التعريف الذي نميل إليه ونؤيده»^(١).

القانون الدستوري بين السلطة والحرية

على ضوء التعريف السابق وما يدور في فلكه من تعريفات تتبنى المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري، فإننا نرى من الفقه ما يركز على السلطة السياسية باعتبارها المحور الأساسي للقانون الدستوري وآخر يركز على الحرية. فأبي منهما الأولى بالاتباع؟

الإتجاه الأول : ويتزعمه مارسيل بريلو Marcel Prelot أستاذ القانون الدستوري بجامعة باريس ويرى أن ظاهرة السلطة العامة وكيفية ممارستها والهيئات القائمة عليها والعلاقات فيما بينها هي الموضوع الأساسي للقانون الدستوري. وبالتالي فالقانون الدستوري طبقاً لهذا الإتجاه يقوم على مفهوم تلك القواعد القانونية التي تنظم السلطة السياسية^(٢).

الإتجاه الثاني وهو يقوم على إبراز معنى الحرية والتركيز عليها باعتبارها الموضوع الأساسي للقانون الدستوري. وعلى هذا الأساس فالقانون الدستوري هو

(١) للمزيد راجع الدكتور محسن خليل (المرجع السابق)، ص ١١. والدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ٣. ولم نفضل أو نزيد في التعريف كما يفسره الفقهاء عندما يقولون بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وعلى وجه الخصوص كيفية تكوين السلطات واختصاصاتها وعلاقاتها ببعض، لأن نظام الحكم يتقرر بمقتضى شرح للسلطات وعلاقاتها ببعض. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٩. وأنظر أيضاً الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ١٩٤٩. الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المجع السابق)، ص ١٨. تعريفات متعددة لفقهاء ومختصين قيلت في هذا الشأن ولكنها بالرغم من تعددها، إلا أنها تقوم على تبني المعيار الموضوعي في اتجاهاتها. الفقيه مورس ديفرجيه M.Duverger يعرف القانون الدستوري بأنه «القانون الأساسي للدولة والذي يعنى بدراسة النظام السياسي فيها وتنظيمها بصفة عامة والبناء الحكومي فيها».

DUVERGER M. ; Institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cet)p.17.

أما الفقيه جورج فيدل فيعرفه بأنه «القانون الذي يعنى بدراسة القواعد الأساسية الخاصة بتنظيم الدولة وعلاقتها بالمواطن».

Vedel.G...:cours de droit constitutionnel et institutions politiques. paris. 1959. P. 1.

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions potitiques (ouv cit). cit. p. 263. (٣)

والحقيقة اننا لانميل إلى أي من الإتجاهين منفردا لأن القانون الدستوري ليس تنظيما للسلطة فحسب أو تنظيماً للحرية وحدها، انه قواعد لتحديد السلطة ولتنظيم الحرية. والحرية بذاتها لا يمكن أن تقوم إلا في ظلل السلطة وإن كانت تقيدها.

القانون الدستوري والنظم السياسية

إذا كانت دراسة القانون الدستوري التقليدي قد اعتمدت في كلية الحقوق بباريس كمقرر في اجازة الحقوق منذ عام ١٨٣٤، إلا أنها لم تبق بإسمها الحالي الذي تغير إلى القانون الدستوري والنظم السياسية أو كما تسمى بالفرنسية -Droit constitutionnel et Institutions Politiques والمقصود ليس هو تغيير الاسم فحسب بل المضمون أيضاً.

ولكن على الرغم من التوافق بين هذين الاصطلاحين منذ قرابة ثلاثين عاماً^(٢)، واتفاق الفقه الدستوري على عدم الاكتفاء بدراسة القواعد القانونية للنظام السياسي، إلا أنه - أي الفقه - اختلف حول مدلول كل منهما ووحدة أو ثنائية المعنى أو المضمون. جانب من الفقه رادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية واعتبر أن النظام السياسي في أي دولة ما هو إلا نظام الحكم فيها وهو الذي يتناوله القانون الدستوري^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي : مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠.

(٢) ففي ٢٧ آذار ١٩٥٤ صدر مرسوم فرنسي باضافة الانظمة السياسية الى اصطلاح القانون الدستوري ليصبح القانون الدستوري والنظم السياسية كمادة مقررة بهذا الاسم في كليات الحقوق هناك. وما زالت كتب كل من برديو Burdeau ودوفرجييه Duverger وهوريو Hauriou تسمى بالقانون الدستوري والنظم السياسية. وغيرها كثيرة. انظر ميشال مياني: دولة القانون، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٨٢، ص ٩.

Hauriou, A. Droit constitutionnel et Institutions politiques.(ouv. cit), p. 21.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٢، ٢٣. والاستاذ الدكتور عبد الحميد متولي يرادف بين الاصطلاحين بع أن أعطى مدلولاً واسعاً للقانون الدستوري. أما الدكتور ابراهيم شيحا فهو يرادف بين الاصطلاحين عندما يضيّق من معنى النظم السياسية. انظر مؤلفه: مبادئ الانظمة السياسية - الدول والحكومات - الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٧.

أما الجانب الآخر من الفقه فقد لاحظ عدم التطابق بين معنى القانون الدستوري ومعنى النظم السياسية. وتبعاً لهذا الرأي، فإن النظام السياسي أوسع مدلولاً من القانون الدستوري^(١).

والحقيقة التي تكشف عن دقة أي اتجاه في هذين الاتجاهين تتأكد من خلال إعطاء المدلول الدقيق لآطار ومضمون كل من الاصطلاحين القانون الدستوري والنظم السياسية.

فالنزعة الوضعية الواسعة لموضوع القانون الدستوري كقواعد قانونية تبين نظام الحكم في الدولة من خلال تحديدها للسلطات العامة وعلاقاتها فيما بينها وما يترتب للأفراد من حقوق وحرريات في مواجهتها ليس من الناحية القانونية فحسب بل من الناحية الواقعية التي تكشف عن كل المؤثرات الموجهة لهذه السلطات سواء كانت قانونية رسمية أو فعلية غير رسمية، - هذه النزعة - تؤدي إلى القول وبصفة مبدئية إلى تطابق مثل هذين الاصطلاحين.

أما الدراسة الدقيقة والجادة في كشف طبيعة القانون الدستوري كقواعد نظرية مجردة تبين ما يجب أن يكون عليه نظام الحكم وليس ما هو قائم فعلاً، ستؤدي بنا إلى القول بأن هذا التطابق غير وارد وأن الترادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية غير صحيح.

ونحن نقول أنه ومنذ ثلاثين عاماً وبعد أن حملت مادة القانون الدستوري اسماً جديداً لتصبح القانون الدستوري والنظم السياسية كمادة مقررّة، فإن فقه القانون الدستوري والسياسي مجمع على عدم الاكتفاء بدراسة القواعد القانونية المجردة في المادة، لأنه سرعان ما اكتشفت نقائص هذه الدراسة، وخاصة عندما لم تعد الدولة التي يتحدث عنها هذا الفقه يتطابق واقعها الفعلي مع صورتها القانونية. الأمر الذي

(١) انظر في هذا الرأي أندريه : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٥. دكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ٦. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤، ص ٨. الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول (المرجع السابق)، ص ١٥. الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق) ص ١٠.

أصبح مستحيلاً على أي دارس في هذا المجال تجاهل الحقيقة باسم الحديث النظري، خاصة في البلاد الحديثة الاستقلال، لأن ذلك كما يقال مجرد حديث عن أساطير فريدة من نوعها^(١).

فبعد أن أعلن الفقه القانوني والسياسي استحالة الاكتفاء بتحليل القانوني، راح يولي وجهه شطر المؤسسات الرسمية منها وغير الرسمية، وهو متأكد بأن نجاح تحليلاته لأي نظام سياسي معين لا بد وأن يتعدى النزعة النظامية (الاطار القانوني) إلى النزعة الوظيفية (الاطار التطبيقي)، إيماناً منه (الفقه) بأن تفسير أي مجتمع أو نظام يجب أن يأخذ في الاعتبار الوظائف الظاهرية والكامنة التي تؤديها تلك الأجهزة والقوى الخفية فيها^(٢)، كالرأي العام والنقابات والاحزاب وجماعات الضغط والصحافة وغيرها، والتي تشملها وتشرحها النظم السياسية، بجانب الأجهزة والقوى الرسمية والظاهرية التي ينشئها وينظمها القانون الدستوري^(٣).

وانطلاقاً من هذا التحليل الموجز نرى أنه إذا كان القانون الدستوري يعنى فقط بالقواعد القانونية النظرية لنظام الحكم، فإن النظم السياسية إنما تعنى أيضاً بمختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والواقعية التي تؤثر في هذه القواعد، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الترادف بين القانون الدستوري والنظم السياسية.

وإذا كنا نسير بهذه النتيجة في اتجاهها الصحيح، فإننا نجد أن النظم السياسية

(١) إن التجارب الفاشلة في مجال الديمقراطية للدول حديثة الاستقلال تدل على الهوة القائمة بين القانون الدستوري والنظام السياسي. لذلك يتساءل البعض عن مجرى القول بأنه استوعب الأنظمة السياسية للدول الأفريقية أو الآسيوية بمجرد قراءته لداستها، انظر مؤلف ميشال مياي - أستاذ القانون العام في جامعة مونتيليه - في دولة القانون. مقدمة في نقد القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠، ليس هذا فحسب بل وإن قوة تطور الحياة السياسية والصعوبات التي تعترض عملية الاطاعة القانونية بها، يظهر أيضاً في النظام الدستوري البريطاني والأمريكي واختلاف تطبيقاتهما بمرور فترة زمنية معينة. لمزيد من التفصيل انظر هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٩.

(٢) الدكتور طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١١. الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية ١٩٦٤، ص ٨.

(٣) بل ذهب البعض إلى الجهر بتغليب هذه العناصر على الأجهزة الرسمية والاطار القانوني لنظام الحكم في الدولة قائلاً بأن «القوة تسير القانون» انظر:

Burdeau: droit Constitutionnel. paris, 1956. p. 29.

أكثر اتساعاً ومضموناً من القانون الدستوري الذي يمثل في النهاية عنصراً رئيسياً من عناصر دراسة النظم السياسية. وعدم التطابق هذا لا يعني الاختلاف بقدر ما هو مؤشر دقيق على مضمون القانون الدستوري ذي القواعد القانونية التي تبين ما يجب أن يكون عليه نظام الحكم، أما ما هو عليه النظام من الناحية الواقعية والتطبيقية فتبينه النظم السياسية^(١).

لهذا يرى الفقه أن تحليل أي نظام سياسي في دولة ما، يتطلب اليوم تحديد تلك القوى المختلفة التي تشارك في ممارسة السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر، أي سواء كانت قوى رسمية أقامها الدستور أو قوى فعلية توجه السلطة بطريق غير مباشر^(٢).

وهكذا، أصبح نطاق دراسة النظم السياسية شاملاً للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والظروف الواقعية والمؤثرات الأيديولوجية بجانب القواعد القانونية المجردة والخاصة بنظام الحكم^(٣).

القانون الدستوري والقانون الإداري

إن نظام الحكم في الدولة هو قلب القانون الدستوري ومركز الثقل فيه. ونظام الحكم لأي دولة ما هو الأبيان لسلطات هذه الدولة وعلاقاتها مع بعضها البعض. هذه العلاقات هي علاقات وظيفية استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات كما نعرفه^(٤). فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني فصلاً وظيفياً تاماً بقدر ما يعني توزيعاً لهذه الوظائف على هيئات مختلفة ومستقلة عن بعضها البعض وهي الهيئة (السلطة)

(١) الدكتور مجسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٤. ميشال مياي : دولة القانون (المرجع السابق) ص ١٦.

(٢) الدكتور ثروت بدوي : النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٩.

(٣) وبناء عليه فقد كانت إضافة اصطلاح النظم السياسية الى القانون الدستوري في كلية الحقوق في فرنسا عام ١٩٥٤ ومصر منذ عام ١٩٥٦ معبرة عن هذا الاتجاه في الدراسة الشاملة، لمزيد من التفصيل انظر: الدكتور ابراهيم شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية - الدولة والحكومة (المرجع السابق)، ص ٨. الدكتور اسكند غطاس : أساس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، ١٩٧٢، ص ٢٧. الدكتور رمزي الشاعر : الأيديولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ص ٣٣٢.

Hauriou, Andre: droit Constitutionnel et Institutions politiques. Montchrestien, Paris.

1975. p. 21.

Duverger, M.: institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit). 18.(٤)

التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وداخل السلطة التنفيذية جهازان متغايران وظيفياً هما الجهاز السياسي أو كما يسمى بالحكومة Government، والجهاز الإداري والمسمى بالإدارة العامة Public Administration. هذه الثنائية للسلطة التنفيذية ثنائية وظيفية، لان بعض الأجهزة التنفيذية قد تمارس عملاً حكومياً سياسياً في أن، وعملاً ادرياً في أن آخر (١). وهذا الاندماج العضوي يرتب صعوبة في بعض الأحيان في التمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري (٢).

ومع ذلك يبقى القانون الدستوري قانون السلطات العامة الثلاث. أما القانون الإداري فهو قانون الإدارة العامة. وبالتالي تبقى امكانية التمييز بينهما قائمة. وقد عبّر عن هذا التمييز بعض الفقهاء، حيث قيل بأن القانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة بينما القانون الإداري هو الذي يضع المبادئ موضع التنفيذ.

وقد رأينا كيف شَبِه الأستاذ بارتلمي العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري بقوله أن القانون الدستوري يبين لنا كيف بنيت وشيدت الحكومة بينما القانون الادراي يبين كيف تعمل هذه الحكومة (٣).

القانون الدستوري والقانون المالي :

يقصد بالقانون المالي ذلك القانون الذي يختص بتنظيم نشاطات الدولة المالية من

(١) Duverger, M.: institutions politiques et droit constitutionnel (ouv.cit). 18

(٢) هذا الاختلاف في أعمال السلطة التنفيذية أبرزه مجلس الدولة الفرنسي في أول حكم له بهذا المعنى عام ١٨٢٢ ليجنب نفسه الرقابة على الأعمال السياسية او كما سميت بأعمال الحكومة Les actes de government ويكتفي بالرقابة على الاعمال الادارية. الاعمال السياسية او الحكومية سميت بأعمال السيادة واستثنيت من رقابة القضاء الاداري في كل الدول التي أخذت بذلك النظام.

الفقرة (ج) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ تنص على انه ولا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة. وبنفس المعنى انظر المادة (١١) من قانون مجلس الدولة المصري (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٣) الدكتور كمال الفالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. مطبعة الداودي، دمشق. ١٩٨٥. ص ١٢. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٧. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٥.

نفقاتها وإيراداتها والموازنة بينها وهو ما يعرف بميزانية أو موازنة الدولة. ويعتبر القانون المالي من أقرب القوانين إلى كل من القانون الدستوري والقانون الإداري إلى درجة أن هذا القانون كان يدرس معهما بعض الأحيان .

ورغم الفصل بين القانون المالي والقانون الدستوري إلا أننا نجد بينهما صلات متعددة تبدو في النواحي التالية

- الناحية التاريخية، حيث ارتبطت نشأة البرلمان الانجليزي وتحددت اختصاصاته وعلاقاته مع الملك من منطلق الرغبة في تنظيم الضرائب وتحديد كيفية فرضها على الشعب. ومنذ ذلك الحين ارتبط فرض الضريبة بموافقة البرلمان الذي هو جزء هام من دراسة القانون الدستوري^(١)، تبعه في ذلك ضرورة اقرار البرلمان للميزانية وعدم جواز إجراء أي مناقلة بين بنودها أو زيادته أو عقد القروض إلا بموافقة البرلمان^(٢).

- الناحية الايديولوجية، حيث يتأثر القانون المالي، وموضوعه المالية العامة بالايديولوجية التي تتبناها الدولة. هذه الايديولوجية هي التي تبين مدى تدخل الدولة في الأنشطة الفردية وما يترتب عليها من التزامات تجاه الأفراد والمؤسسات. هذا التدخل يبينه الدستور تحت عنوان الحقوق والواجبات. وهذه الحقوق والواجبات مرتبطة بعبء مالي يتناسب مع ما تقدره الموازنة العامة في وارداتها ونفقاتها.

- أما الناحية الثالثة فهي الناحية التنظيمية، حيث نجد أن الدستور يشمل في أبوابه

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٧.

(٢) المادة (١١١) من الدستور الأردني تنص على أنه «لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون». أما المادة (١١٢) فتتضمن:

١- يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور.

٢- يقترح على الموازنة فصلاً فصلاً.

٣- لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون

٤-.....

٥-.....

٦- يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقررة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة

وفصوله العديد من المواد التي تنظم الشؤون المالية وبشكل خاص تلك التي تتعلق بالموازنة والضرائب والرسوم والقروض والامتيازات والاعفاءات والمخصصات والنفقات المالية وتحديد الأجهزة القائمة على رقابتها.

من كل ما تقدم يتبين لنا أن هناك صلة قوية بين القانون الدستوري والقانون المالي أو المالية العامة، صلة تاريخية وايدولوجية وتنظيمية.

القانون الدستوري وقانون العقوبات

إذا كان موضوع قانون العقوبات ينصب على تحديد الجرائم الجنائية والعقوبات التي توقع على مرتكبيها فانه للوهلة الأولى يبدو بعيداً عن مجال القانون الدستوري^(١). إلا أن الدارس المتعمق لفلسفة القانون الدستوري وقانون العقوبات يلتقي عند نظام قائم يبينه ويحدد بنيانه ووظائفه القانون الدستوري ويحميه قانون العقوبات بما يقرره من عقوبات جنائية (مخالفات، جنح، جنایات) على كل من يعتد به على أي جزء من هذا النظام الاجتماعي السياسي القانوني وهو المسمى بالدولة.

من ناحية أخرى يحوي الدستور في أغلب الأحيان قواعد أساسية تتعلق بشرعية الجريمة والعقوبة وبعض الضمانات الهامة للمواطن كقاعدة لاجريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، وعدم جواز توقيع عقوبة جنائية الا بحكم قضائي، وانه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون وان المتهم برئ حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وهكذا.....^(٢).

كذلك ما من دستور مكتوب إلا وينص في جزء منه على بعض الحقوق والحريات العامة ويفرد لها فصلاً خاصاً محدداً إياها ومبيناً كيفية ممارستها والتمتع بها من خلال توفير بعض الضمانات الأساسية لعدم اعتداء الغير عليها سواء كان الغير سلطة أو فرداً. ومن أهم هذه الضمانات الأصول الإجرائية الأساسية التي يضعها الدستور

(١) ذكرنا هنا الجريمة الجنائية لأن هناك جرائم تأديبية ليست من موضوعات قانون العقوبات وانما من موضوعات القانون الإداري وبشكل محدد تأديب الموظفين، لمزيد من التفصيل راجع المؤلف القيم في هذا المجال للعميد سليمان الطماوي : القضاء الإداري، الجزء الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٤٧، وما بعدها.

(٢) انظر الباب الرابع من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧٦ المعدل، المواد (٦٤-٧٢).

حماية للمبادئ والحريات التي ينص عليها ويرتب الجزاء المناسب على عدم احترامها أو الاعتداء عليها^(١).

وأخيراً تحثوي بعض الدساتير على اجراءات معينة لاتهام ومحاكمة الوزراء على ما يقع منهم من جرائم تتعلق بالوظيفة العامة، حيث تبين جهة الاتهام وجهة الحكم كما فعل الدستور الأردني^(٢).

الفصل الثاني مصادر القاعدة الدستورية

المقصود بالمصدر

يقصد بمصدر القاعدة القانونية بصفة عامة أحد معنيين:

المصدر المادي: وهو الذي تستمد منه القاعدة القانونية مضمونها. لذلك يقال أن مبادئ الشريعة الإسلامية تعتبر المصدر الرئيسي للتشريع^(٣)، أو أن قواعد القانون المدني مستمدة من نصوص القانون المدني الفرنسي، أو أن قانون الأحوال الشخصية

(١) من هذه الدساتير انظر.

دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المواد (٦-٢٣).

دستور الجمهورية العربية المتحدة، المواد (٤٠-٧٢).

دستور الجمهورية العربية السورية: المواد (٢٥-٤٩).

دستور الجمهورية العراقية، المواد (١٩-٢٦).

(٢) تنص المادة (٥٥) من الدستور الأردني الحالي على انه «يحاكم الوزراء امام مجلس عالي على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة من تادية وظائفهم، كما تنص المادة (٩٥٦) على انه «لمجلس النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب». أما المادة (٥٨) فتتخص على انه «يطبق المجلس العالي قانون العقوبات».

(٣) تنص المادة الثانية من الدستور المصري الصادر في سبتمبر ١٩٧١ المعدل في ٣٠ ابريل ١٩٨٠ على «الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي للتشريع». لم يرد هذا النص في الدستور الأردني، بل ورد مثله في الميثاق الوطني الذي اقره المؤتمر الوطني بتاريخ ١٩٩١/٦/٩ البند (٤) من الفصل الاول.

مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية. فالعبرة بالمادة والموضوع. ولذلك يسمى المصدر المادي أو الموضوعي.

المصدر الرسمي: ويقصد به المصدر الذي تستمد منه القاعدة القانونية قوتها الملزمة وصفتها الالزامية.

إن تعيين المصدر المادي لقواعد القانون لا يحدد سبب التزامنا بها وخضوعنا لها، أي السبب الذي يجعل لمضون هذه القواعد قوة ملزمة. صحيح أن إرادة الجماعة هي مصدر القوة الملزمة للقواعد القانونية، ولكن هذه الإرادة لابد وأن تظهر في صورة رسمية معينة.

فقد تولى الجماعة وظيفه سن القوانين إلى سلطة معينة. هذه السلطة تقوم مقام الجماعة في فرض القانون وعندئذ يكون مصدر القوة هو التشريع Legislation..

وقد تستبقي الجماعة دورها في فرض ما يستقر ويترد أعضاؤها على اتباعه من العادات، فيكون مصدر القوة الملزمة لهذه العادات هو العرف Custom.

وقد يسهم القضاء بأدوار مختلفة ومتعددة تتعدد باختلاف الأنظمة القانونية. فيكون مصدر القوة هو القضاء Jurisprudence.

إن دراستنا لمصادر القاعدة الدستورية تعني تلك التي يمكن عن طريقها معرفة وتحديد تلك القواعد الخاصة بنظام الحكم على الوجه السابق بيانه، وهي المصادر التي أجمع الفقه على وصفها بالرسمية وهي التشريع والعرف (١)، كل مصدر من هذه المصادر سنبينه في مبحث مستقل بالاضافة إلى ما سنعرضه حول دور الفقه والقضاء في هذا الشأن.

(١) يذهب البعض الى اضافة المصادر التفسيرية وهو في صدد الكلام عن مصادر القاعدة الدستورية وان كان يقر بأن دور هذه المصادر ينحصر في تفسير القاعدة الدستورية وشرحها، ويتولى ذلك القضاء والفقه وكلاهما يمارسان عمل ما في التفسير بغير الزام. القضاء يتولى تفسير القاعدة القانونية عندما يطبقها على القضايا المعروضة امامه فقط ولا يعطيها قوة الالزام هذه بصفة عامة. أما قرارات المحاكم في البلاد التي تأخذ بالسابقة القضائية Precedent فانها تتصف بنوع من الالزامية، وبالتالي يمكن تكييفها بالتالي بالرسمية. لمزيد من التفصيل: الدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ١٥. الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة علا. بغداد، ١٩٧٩، ص ١٤. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٧٣.

المبحث الأول

التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر رسمي للقانون، سن القواعد القانونية وإخراجها بالفاظ وإجراءات معينة بواسطة سلطة مختصة بذلك. ولفظ تشريع يطلق أيضاً على القواعد المكتوبة التي يتم سنّها بهذه الطريقة. فيقال تشريع عادي - أي الصادر عن مجلس الأمة، أو تشريع دستوري - أي تلك القواعد المكتوبة التي يتضمنها الدستور أو الوثيقة الدستورية^(١).

المطلب الأول

دور التشريع

بقي العرف هو المصدر الوحيد للقانون الدستوري حتى قيام الثورة الأمريكية وإعلان الاستقلال عام ١٧٧٦. ومنذ ذلك الحين بدأت المستعمرات الإنجليزية في العالم تتجه إلى كتابة دساتيرها. ولعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي صدر عام ١٧٨٧ يعتبر بحق عميداً للدساتير المكتوبة المعاصرة، تبعه في ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي جاء يعبر عن اتجاهات الثورة الفرنسية ويجسد مبادئ إعلان الحقوق الفرنسي عام ١٧٨٩. ومنذ ذلك الحين بدأت الدساتير المكتوبة في الانتشار حتى عمت أغلب دول العالم بل كلها باستثناء بريطانيا رغم سبقها العالم في مجال تقنين ثمرة كفاح شعبيها في مواجهة السلطة المطلقة وتأكيد حقوقه وحرياته خاصة في الماجناكارتا (العهد الاعظم) Magna Carta الصادر عام ١٢١٥ وملتمس الحقوق Petition of Rights الصادر عام ١٦٢٨ ووثيقة الحقوق Bill of Rights وغيرها من القوانين البرلمانية المقتنة - Codified Acts of Parliament^(٢).

فالدولة الحديثة المعاصرة أكثر ما تتصف به هو كونها دستورية تجعل من الدستور المكتوب قاعدة القانون الأعلى واجبة الاتباع في مواجهة كافة حكما ومحكومين على السواء، تستمد السلطات العامة منها سندها الشرعي في الحكم.

(١) د. جميل الشراوي: مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٨٨.

(٢) Philps, Hood: Constitutional and administrative law. London, P. 277.

وهكذا أصبحت الدساتير المكتوبة أو الوثائق الدستورية المكتوبة المصدر الأول لقواعد القانون الدستوري التي تمثل طبقاً لمبدأ الشرعية أسمى القواعد القانونية. هذا المعنى بدوره يؤدي إلى نتيجتين

النتيجة الأولى : إن القاعدة القانونية تدرج من حيث قوتها تبعاً لمكانة الهيئة التي تصدر عنها القاعدة القانونية. لذلك يمثل الدستور المرتبة الأولى، يليه القانون العادي فالنظام (اللائحة).

فالنص الدستوري لا يلغيه أو يعدله إلا نص دستوري مماثل، والنص الدستوري يستطيع الغاء تشريع عادي أو نظام وهكذا.

النتيجة الثانية: إذا كان مبدأ الشرعية قد رتب مبدأ تدرج القاعدة القانونية. فإنه أيضاً قد قيد السلطات الثلاث بما يمليه عليها الدستور ويتكفل بتحديدته وضمانه وحمايته. وعلى هذا فلا يجوز للتشريع العادي أن يخالف أحكام الدستور وإلا كان باطلاً. وهكذا أيضاً النظام (اللائحة) الذي لا يجوز أن يتضمن من القواعد ما يخالف الدستور أو القانون العادي^(١).

المطلب الثاني

تقدير الدساتير المكتوبة

لقد تزايدت أهمية التشريع الدستوري وانتشرت القاعدة الدستورية المكتوبة. ولعل ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى ارتباطها بفكرة ضمان الحقوق الفردية في مواجهة السلطة المطلقة ومحاولتها التعبير صراحة عن صاحب السيادة في الدولة من ناحية أخرى^(٢).

(١) الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون (المرجع السابق)، ص ٥٠. الدكتور جميل الشراوي: مبادئ القانون (المرجع السابق)، ص ٩٣.

(٢) يبدو هذا المنهاج واضحاً في تعبير الدساتير الفرنسية عن ميلها إلى الأخذ بمبدأ سيادة الأمة تارة وسيادة الشعب تارة أخرى. ثم محاولة التوفيق بين الاعتبارات النظرية والتطبيقية من ناحية ثالثة. الدستور الفرنسي الصادر في ٣ أيلول عام ١٧٩١ ينص في المادة الأولى والثانية من الباب الثالث منه على أن «السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل منها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك الأمة. وأن الأمة هي مصدر جميع النشاطات. الدستوران الفرنسيان الاخيران ١٩٤٦-١٩٥٨ أرادا التوفيق بين مبدأ سيادة الشعب الذي ساد أغلب دساتير فرنسا فنص كل منهما في مادته الثالثة على أن «سيادة الأمة ملك للشعب الفرنسي». هذا الموقف =

ومع هذا التزايد والانتشار فقد تعرضت الدساتير المكتوبة إلى انتقادات متعددة. ولايضاح ذلك فاننا نعرض هنا لاهم مزايا الدساتير المكتوبة ثم الانتقادات والعيوب التي وصفت بها .

مزايا الدساتير المكتوبة :

١- الوضوح والدقة. لعل اهم ما يمتاز به التشريع المكتوب بصفة عامة والدستور المكتوب بصفة خاصة الوضوح والدقة. وهما دلالتان من أدلة استقرار المجتمع . وانسجام القواعد القانونية فيه^(١).

٢- لقد سيطر مفهوم الدولة الحارسة، وشاع في بلاد الديمقراطيات الغربية كمعطي من معطيات الايديولوجية التحررية (المذهب الفردي)، إلا أن فشله في تحديد الاستقرار وضمان حقوق وحرريات الافراد كان سبباً من أسباب عزوف كثير من الانظمة السياسية عنه والسعي إلى الانتقال إلى مفهوم الدولة المتدخلة المتلائم مع سيادة المذهب الاجتماعي (الاشتراكي المعتدل). هذا الانتقال لم يكن بالإمكان لولا تعبير الدساتير عن ذلك صراحة وإلزام السلطات العامة بضرورة كفالة ما يرتبه هذا الاتجاه من حقوق للأفراد^(٢).

٣- قيل بأن الدستور المكتوب ضرورة لازمة في الدول الفدرالية الأخذة باللامركزية

= الدستوري تعرض لكثير من الانتقادات الفقهية. ومع ذلك فانصاره يبررونه بالقدرة على الربط بين ما دعا اليه اعلان الحقوقوالفرنسي ١٧٨٩ وتطلعات الشعب الفرنسي - أي بين النظرية والواقع. انظر: الدكتور محسن خليل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٥٤. الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية، ص ٢٢٣ .
(١) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٢ .
الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٤٧.

(٢) لقد كان دستور فيمار ١٩١٩ أول دستور يوضح هذا التحول ، ثم تابعت معظم الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الاولى كالدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ الذي اضافة الى مقدمته تلك المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعبر عن تحوله هذا. وهو ما ايده دستور ١٩٥٨ ثم الدستور الايطالي لعام ١٩٤٨ والقانون الاساسي لجمهوريات المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وأغلب دساتير الدول العربية التي أفردت ابوابا خاصة تتكلم فيها عن الاشتراكية والمقومات الاساسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٨٩.

السياسية، وذلك لما يتطلب منها من تحديد وتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والولايات، تجنباً للتنازع الاختصاص سواء كان إيجابياً أم سلبياً^(١).

٤- وأخيراً يرى الفقه ان تدوين القواعد التي تبين نظام الحكم وتحدد السلطات العامة واختصاصاتها ضرورة لا غنى عنها للدولة حديثة النشأة والتكوين أو تلك التي تقوم على إبراز التغيرات الجوهرية في طبيعة الحكم .

بل وربط البعض أهمية القاعدة الدستورية المكتوبة بدرجة الوعي العام. فطالما لم يصل الوعي العام درجة تمكنه من تفهم التزاماته وحقوقه، فتبقى القاعدة المكتوبة أكثر ضرورة وأهمية^(٢).

عيوب القاعدة الدستورية المكتوبة

يؤخذ بالقاعدة القانونية عادة لتعبر عن تطور الحياة الاجتماعية لمجموعة الافراد داخل أي تنظيم سياسي. فالقاعدة القانونية إذن مرآة تعكس هذا التطور وتعبر عنه باستمرار. وما دام التطور من سنة الوجود، فالنص المكتوب - طبقاً لرأي البعض - غير معبر عن ظروف الحياة تعبيراً صحيحاً. الامر الذي يؤدي في النهاية إلى عدم مطابقة القاعدة لواقع الحال^(٣).

ولعل عدم التطابق بين القاعدة القانونية وحال الجماعة وعدم تعبيرها عنها وتجسيدها أعمالها وتطلعاتها، يبدو أكثر خطورة إذا كان متعلقاً بقاعدة دستورية تتعلق بنظام الحكم أو بحقوق وحرريات الافراد الأمر الذي يؤدي إلى الثورات والانقلابات باعتبارها المتنفس الوحيد للتعبير عما يطرأ على الحياة السياسية أو المقومات الأساسية للمجتمع^(٤).

(١) الدكتور محمود حلمي (المرجع السابق)، ص ١٢. الدكتور جميل الشرفاوي (المرجع السابق)، ٩١.

(٢) الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٢٤.

(٣) الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٧٤.

(٤) فالقانون كما صورته البعض هو التصوير المقبول لفكرة العدل المستتة في ضمير الجماعة. وهو التجسيد السلمي لمعنى الصالح العام الذي يجب أن يسود. الدكتور طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون (المرجع السابق)، ص ١٤.

ونحن من جانبنا نميل إلى القول بأن الإنتقادات التي وجهت للقاعدة الدستورية المكتوبة لا تتعلق بطبيعة هذه القاعدة بقدرما تخص أسلوب وضع القاعدة الدستورية المكتوبة.

فعدم التعبير عن واقع المجتمع وتطلعاته وآماله من ناحية، والاغراق في التفاصيل والجزئيات عند اعداد الدستور من ناحية ثانية، وعدم التطلع إلى المستقبل من ناحية ثالثة، فهي الأسباب التي تعيق القاعدة الدستورية عن أداء دورها بشكل صحيح. فإذا ما تجنبتنا هذه العوائق تمكنا من تأكيد أهمية القاعدة الدستورية المكتوبة لأنها أكثر وضوحاً ودقة لعمل السلطات العامة وأكثر ضمانة وحماية لحقوق الافراد. وكلاهما - يمثلان النطاق الاساسي للقانون الدستوري^(١).

المبحث الثاني

العرف

لقد بينا أن أهمية التشريع أو القاعدة الدستورية المكتوبة أخذت في التزايد حتى غدت الدساتير المعاصرة مكتوبة نظراً لما اتصفت به من مميزات تتلائم والدولة الحديثة المعاصرة.

ولكن ومع أهمية وانتشار الدساتير المكتوبة في الوقت الحاضر فان دور العرف الدستوري وأهميته في خلق القاعدة الدستورية لا يمكن انكاره. فإلى اي مدى يلعب العرف الدستوري دوره في خلق القاعدة الدستورية. هذا ما سنبينه من خلال التعريف به أولاً ثم بيان أهميته ثانياً فتحديد أنواعه ثالثاً.

(١) انظر الدكتور محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٧٥.

المطلب الأول

التعريف بالعرف الدستوري

العرف بصفة عامة هو اعتياد الناس على سلوك معين في مسألة من المسائل يولد شعوراً عاماً عند الجماعة باعتبارهم ملزمين به والا تعرضوا للجزاء. والقاعدة التي تنشأ من هذا الاعتياد تسمى قاعدة عرفية.

ولقد رأينا سابقاً ان القواعد العرفية كانت أول القواعد القانونية ظهوراً. وبالتالي فالعرف هو اسبق المصادر تاريخياً في الظهور. ثم ان نشأة العرف، تتم تلقائياً بمجرد ظهور الحاجة إلى النظام الذي ينطوي عليه قواعد. وبالتالي فتطوره - وان كان بطيئاً - إلا انه يأتي استجابة لتغير في العلاقات الاجتماعية التي يحكمها^(١)

أما العرف الدستوري *La coutume constitutionnel* فهو تعبير اصطلح اطلاقه على الأوضاع التي درجت السلطات العامة على إنتهاجها في مزاولة نشاط معين يتصل بمسألة دستورية. فتنشأ من تكرار هذا السلوك على مر الزمن قاعدة غير مكتوبة يكون لها قوة القانون الدستوري^(٢)

ويقوم العرف الدستوري على عنصرين أساسيين هما العنصر المادي والعنصر المعنوي:

أولاً : العنصر المادي *Element materiel. Material Element*

وهو عبارة عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن إحدى الهيئات الحكومية

(١) الدكتور جميل الشراوي: مبادئ القانون (المرجع السابق)، ص ١٠٧

(٢) للمزيد انظر:

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv, cit), p. 264.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، الطبعة الثالثة، ١٩٦٤. ص ٨٩.

الدكتور عثمان خليل ود. سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٧. الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٠.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٦٨

محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٦

الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٣، ص ١٠١.

Governmental Organs كالمك باعتماره سلطة تشريعية Legislative Power أو سلطة تنفيذية Executive Power أو كتلك الصادرة عن مجلس الأمة أو رئيس الوزراء فيما يتعلق بالشؤون السياسية سيات كانت هذه الاعمال ايجابية أم سلبية.

هذا ويشترط أغلب الفقه لتوفر العنصر المادي ما يلي:

- ١- تكرار التصرف (ايجابيا أم سلبياً) فالتصرف الواحد لا يخلق القاعدة العرفية، ولكن تكرار السوابق L,accumulation des precedents هو الذي يخلقها^(١).
- ٢- أن يكون صادراً من سلطة عامة ويقصد بذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- ٣- أن يكون التصرف عاماً ومتبعاً ممن يعينهم الامر^(٢). بمعنى أن أطراد أحد السلطات على عمل معين يجب أن يقترن بعدم اعتراض الجماعة أو السلطة المتعلقة بها^(٣).

ثانياً: العنصر المعنوي Element moral, moral element

ويقصد بالعنصر المعنوي (عنصر الالتزام) أن يتولد في ذهن الجماعة (الهيئات الحاكمة والرأي العام) إن السابقة قد أصبحت قاعدة واجبة الاتباع والاحترام، لها ما

(١) ومع ذلك ليس هناك حد أدنى لمرات التكرار اللازمة للزامية التصرف، وان كانت مرونة العرف كما يبيناه العميدان عثمان خليل وسليمان الطماوي- تقتضي عدم التردد في ذلك. ولذا رأى بعض الفقهاء انه يمكن لتكوين القاعدة العرفية وجود سابقتين ... وبهذا أخذت المحكمة العليا الفدرالية السويسرية في حكم لها صدر عام ١٩١٧ والذي قضت فيه بالزامية عرف دستوري بناء على سابقتين حديثتين عام ١٨٧٠ وأخرى عام ١٩١٤. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي : وجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٨.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢.

(٢) الدكتور طعيمة الجرف: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٦.

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣٩.

(٣) يقول الدكتور عبد الحميد متولي ان الجماعة في القانون الخاص معناها الناس، أما في القانون الدستوري فيقصد بها الهيئات الحكومية. أما نحن فنقول بأن قصر المعنى على الهيئات الحكومية ليس دقيقاً، لان الدستور لا يخاطب السلطات فقط، بل أيضاً الافراد خاصة في مجال حقوقهم وحرياتهم. والسلطة تتعامل مع السلطة وتتعامل مع الفرد.

انظر مؤلف سيادته: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٩.

للقاعدة الدستورية من جزاء Sanction. ولذلك يطلق على هذا العنصر ايضاً اصطلاح العنصر النفساني Psychologique^(١).

واذا كان البعض^(٢) يرى أن المعول عليه في توافر الركن المعنوي هو قيام الشعور بالالزام عند الهيئات الحكومية فقط، فإننا نؤكد مراراً بأن المقصود بالجماعة هي الهيئات الحكومية والرأي العام - أي من تطبيق القاعدة الدستورية في مواجهته^(٣). وعلى هذا فإذا كانت القاعدة الدستورية العرفية من القواعد المنظمة لعلاقة السلطات بعضها ببعض فإنه يلزم أن يتوافر الشعور بالالزام عند السلطات موضوع العلاقة. أما إذا كانت القاعدة الدستورية تنظم علاقة بين السلطات العامة والجمهير، فإنه يلزم أن يتوافر الشعور بالالزام لدى الحكام والمحكومين معاً، فلا يعتقد الناس أن تصرف السلطة العامة في مواجهتهم هو اعتداء على حقوقهم، بل يتولد في أذهانهم شعور بأن هذا السلوك أو التصرف إنما هو اختصاص دستوري مقرر.

ويشترط في كل الأحوال ألا يكون التصرف أو سلوك السلطات العامة مخالفاً لنص دستوري صريح لأن ذلك معناه انعدام حُسن النية لدى الهيئة الحاكمة^(٤).

(١) قرب من هذا المعنى:

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣٨.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧.

Perlot, M: institutions Politiques, et droit Constitutionnel. Paris 1972 P.203

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٩.

(٣) من هذه الاتجاهات:

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٩.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧.

الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٥.

الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، ١٩٨٢، ص ١٠٩.

(٤) Duverger, M: Droit constitutionnel, (ouv. cit), P, 204

المطلب الثاني

دور العرف في الدساتير المكتوبة

يجب التمييز دائماً بين العرف الدستوري والدستور العرفي. فالدستور العرفي هو مجموعة من القواعد التي تقوم على العرف والسوابق - دون أن يتم تدوينها في وثيقة - لتكون أساساً ومحدداً لنظام الحكم في الدولة.

أما العرف الدستوري فهو مجموعة القواعد التي تستقر بالعرف والسوابق ولكن في ظل دستور مكتوب. ويعتبر العرف المصدر الرئيسي للدساتير العرفية (غير المكتوبة) على أساس أن القاعدة الدستورية هنا تنشأ وتلغى بالعرف^(١).

إنما السؤال الذي يطرح في هذا المجال هو أين دور العرف في البلاد ذات الدساتير المكتوبة؟ هذه الدساتير كما سنرى تتصف أغلبها بالجمود أي أنها لا تعدل إلا وفقاً لاجراءات معينة تنص عليها، لتضمن لنظام الحكم قسطاً مقبولاً من الثبات والاستقرار^(٢).

يشير الفقه إلى أن القاعدة العرفية التي تنشأ بجوار الوثيقة الدستورية يجب أن يقتصر دورها على تفسير الدستور المكتوب أو تكملة نقص فيه، وهنا تنشأ القاعدة العرفية في نطاق الستور المكتوب Proeter Legem. وقد تنشأ القاعدة العرفية لتعديل الدستور المكتوب فتكون مخالفة له Contra Legem^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٤٠

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨.

الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٢.

(٢) يذهب الفقيه الانجليزي اوستن Austin الى ان القواعد التي يكون مصدرها العرف لا تعدو ان تكون قاعدة أدبية Rule of moral وتبقى كذلك الى ان تكتسب الصفة القانونية الملزمة بأحد طريقتين، الطريق الأول بواسطة السلطة التشريعية ويكون مصدرها بعد ذلك هو التشريع Statute law، والطريق الثاني بواسطة القضاء بواسطة السوابق القضائية Precedent ويكون مصدرها الرسمي في هذه الحالة هو القضاء Jurisprudence. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ١٩٨٠.

(٣) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٠.

الدكتور طعيمة الجرف: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٢.

وعلى هذا سيكون كلامنا عن دور العرف في الدساتير المكتوبة مشمولاً بإيضاح معنى وشرعية العرف المفسر ثم العرف المكمل ثم العرف المعدل.

العرف المفسر *La Coutume interpretative*

يفترض العرف الدستوري المفسر أن هناك نصاً دستورياً غامضاً أو مبهماً *Imbiguous* ليتولى العرف الدستوري هنا تحديد وتوضيح ما اكتنف الدستور من غموض أو إبهام. لذلك فهو في كل الأحوال لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة وإنما يعمل في دائرتها وفي نطاقها. وبالتالي فهو لا ينشيء قاعدة قانونية جديدة، وإنما يقتصر دوره على تفسير وتوضيح هذه القاعدة. لذلك يلحق العرف المفسر بالنص الدستوري الذي يفسره ويأخذ حكمه، وتكون له بالتالي قوة النص الدستوري^(١).

ويضرب الفقهاء مثلاً على العرف المفسر بما جرى في ظل الدستور الفرنسي ١٨٧٥ من التسليم لرئيس الجمهورية بسلطة اصدار اللوائح وذلك استناداً إلى ما نصت عليه المادة الثالثة من ذلك الدستور من أن «رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين»^(٢).

واستناداً لهذا النص من الدستور فقد جرى العرف على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح التنفيذية^(٣).

(١) وفي رأينا وما زلنا نؤكد أن السلوك المتكرر الذي يولد عرفاً دستورياً ملزماً لا يشترط أن يكون صادراً من هيئة حكومية بل يجوز أن يكون من الافراد ما دام هذا السلوك يتعلق بأمر منظم في الدستور. فممارسة الشعائر الدينية طبقاً للعادات المرعية في المملكة الأردنية الهاشمية عند طائفة من الطوائف تعتبر عرفاً مفسراً للمادة / ١٤ من الدستور الحالي ١٩٥٢ ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو مخالفة للأداب. وبالتالي فلا يجوز أن يخالفه تشريع عادي.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع :

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٦٥.

الدكتور محمد كاملة ليلة: القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٤.

وايضاً: *Duverger, M; Manuel de droit const. et science politiques, Sed paris, p. 201*.

(٣) بل أن بعض الفقه ذهب الى تأييد حق رئيس الجمهورية في اصدار انظمة مستقلة (تلك التي لا تصدر تنفيذاً لقانون معين، وإنما لتنظيم مرفق من المرافق العامة كتلك المتعلقة بتخصص ومراقبة الانفاق او التقسيمات الادارية وتنظيم شؤون الموظف العام كما هو منصوص في المادة ١١٤، ١٢٠ من الدستور الاردني) - وأن كان أغلب الفقه يعتبره عرفاً معدلاً، انظر: الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية، (المرجع السابق)، ص ٣٧.

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ٢٤١.

الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٠.

وما دام أن العرف الدستوري المفسر قد نشأ ليزيل في كل الأحوال الغموض الذي اكتنف النص دون أن يضيف جديداً، فلا خلاف بين الفقهاء على شرعية هذا العرف كمصدر رسمي للقاعدة الدستورية. ولعل أبلغ دليل على ذلك الإحالة الصريحة في صلب الدستور الأردني ١٩٥٢، حيث يقرر في المادة الرابعة عشر منه على أن «تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب»^(١).

العرف المكمل *La Coutume Complementary*

الحالة هنا تختلف عن محل عمل نعرف المفسر. فإذا كان محل العرف المفسر نصاً موجوداً ولكنه غامض فإن النص بالنسبة للعرف المكمل غير موجود. وبالتالي فالعرف المكمل ينصرف إلى تنظيم موضوعات لم ينظمها المشرع الدستوري أصلاً^(٢).

وعلى هذا فالعرف المكمل *Complimentary Custom* يملأ الفراغ الذي تركه وسكت عنه الدستور في أمر من الأمور، وينظم المسائل الدستورية التي أغفل المشرع الدستوري تنظيمها، ومن ثم يكون العرف المكمل منشئاً لقواعد قانونية جديدة على خلاف العرف المفسر الذي يقتصر على تفسير القواعد الدستورية الموجودة في الدستور المكتوب^(٣).

ولعل أبرز ما يضرب من أمثلة حول العرف المكمل ما تعلق بانتخاب مجلس النواب

(١) لقد أنكر جانب من الفقه الانجلوسكسوني وبتزعمه Dicey ديسي كل قيمة قانونية للعرف الدستوري. وإن كان يذهب في النهاية إلى أنه يلقي عادة كل احترام. ولكن كل ما في الأمر أن هذا الفقيه يعتبر من أنصار المذهب الشكلي الذين لا يعترفون بغير التشريع كمصدر من مصادر القاعدة القانونية. انظر مؤلفه:

Dicey : *Introduyction to the study of the law of the consitution* (op. cit), p. 443.

انظر كذلك موقف Austin في مؤلف الدكتور سعد عصفور (المرجع السابق)، ص ٣٧. انظر أيضاً: الدكتور ظعيمة الجرف: «القانون الدستوري» (المرجع السابق)، ص ١١٣. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٣١.

Gicquel et Hauriou; *droit constitutionnel et institutions potitiques* (ouv. cit), P. 266. (٢)

الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٧.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٠.

الفرنسي في ظل ١٨٧٥ حيث نص الدستور على أن يكون الانتخاب عاماً غير مقيد بنصاب مالي أو بكفاءة علمية خاصة، وأحال إلى قوانين الانتخاب في كل ما يتصل بالانتخاب العام. وإذا كانت هذه القوانين قد اطردت منذ سنة ١٨٤٨ على الأخذ بالانتخاب المباشر - أي على درجة واحدة - فإن ذلك يمثل قاعدة دستورية عرفية مكتملة (١) وقد عبرت محكمة العدل العليا في الأردن عن موقفها في هذا المجال إذ قررت بأنه: لا يوجد في الدستور أي نص يوجب لصحة انعقاد جلسة مجلس الوزراء حضور جميع أعضاء المجلس وإن العرف المتبع في هذا الشأن قد جرى على جواز انعقاده إذا حضره أكثرية أعضائه. وعليه فإن تغيير أحد الأعضاء عن حضور المجلس لا يجعل انعقاد المجلس مخالفاً للدستور^(٢).

وتذهب أغلبية الفقهاء إلى شرعية العرف الدستوري المكمل وإلى أنه يتمتع بنفس ما تتمتع به النصوص الدستورية من قيمة قانونية. وحجتهم في ذلك أن العرف المكمل ليس إلا نوعاً من العرف المفسر، اللهم أن العرف المفسر بالمعنى الدقيق يفسر نصاً موجوداً ولكنه غامض^(٣)، أما العرف المكمل فإنه يفسر في الواقع سكوت المشرع الدستوري عن المسائل التي يقوم ذلك العرف بتنظيمها^(٤).

(١) إلا أن الفقيه لا فريير Laferriere رفض هذا الاتجاه واعتبر هذا السلوك عرفاً معدلاً غير جائز مع وجود دستور ١٨٧٥ وكأنه يميز بين ما استقر عليه قبل صدور دستور ١٨٧٨ حيث اعتبره جائزاً وما جاء بعد هذا الدستور فهو عنده غير جائز، انظر:

Laferriere; Manuel de droit Constitutionnel, paris, 1974, P. 349

(٢) عدل عليا ٥٩/٨٠ سنة ٢٩، عدد ١، ص ٤٨٨.

(٣) انظر في هذا الاتجاه:

الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٣.

الدكتور عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، ١٩٥٢، ص ١٨٨.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٠.

الدكتور إبراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١١٦.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري (المرجع السابق)،

ص ١٠١. الدكتور محمود حلمي: موجز المبادئ للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩.

(٤) هذا ومن الممكن أن نضيف إلى هذا النوع من العرف ما استقر عليه النظام السياسي في لبنان منذ

عام ١٩٢٦ من أن يكون رئيس الوزراء مسلماً سنياً، وأن يكون رئيس مجلس النواب مسلماً

شيعياً، كل ذلك رغم خلو دستور ١٩٢٦ مع تعديلاته والذي ما زال ساري المفعول حتى الآن -

رغم خلوه من هذه الشروط. لمزيد من الأمثلة انظر: الدكتور رمزي الشاعر. النظرية العامة

للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٤٨.

العرف المعدل LaCoutume Modificarice

يقصد بالعرف المعدل ذلك العرف الذي ينصرف أثره إلى تغيير أو تعديل في أحكام الدستور في شأن موضوع معين سواء بالإضافة إلى أحكام الدستور أو بالحذف منها^(١).

ويكون التعديل بالاضافة إذا جرى العمل على تمكين سلطة معينة اختصاصاً جديداً لم يقره لها الدستور، مثال ذلك ما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ من تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية في مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق مراسيم لها قوة القانون وذلك على الرغم مما كانت تقضي به المادة الأولى من التشريع الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥ من أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص المطلق في التشريع^(٢).

أما التعديل بالحذف فيتحقق عندما يورد الدستور حكماً، ولكن يجري العمل على إهمال تطبيقه عن طريق عدم استخدامه. ومثال ذلك ما يورده الفقه عادة مما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ من عدم استخدام رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان. وكذلك عدم استخدامه لحقه في حل مجلس النواب منذ عام ١٨٧٧ حتى عام ١٩٤٠^(٣).

(١) الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٦.

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٨.

(٢) انظر: الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٦.
الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٤٣.
الدكتور إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١١٨.
هذا وقد ذهب البعض إلى أن كل وزارة تشكل يجب أن تضم وزيراً مسيحياً أصبح من التقاليد الدستورية التي أصبحت تمثل عرفاً دستورياً لا يجوز الخروج عنه في الأردن. انظر: الدكتور عادل الحيارى (المرجع السابق)، ص ٦٠٣.

(٣) يذهب الفقيه موريس هوريو إلى معارضة هذا الاتجاه معارضة شديدة حيث يرى أن عدم استخدام رئيس الجمهورية لحقه في حل مجلس النواب لم يؤد إلى إلغاء هذا الحق أو إسقاطه، وبالتالي لم ينشأ عرف دستوري معدّل. انظر:

Gicquet et Hauriou; droit constitutionnel et institutions politiques, (ouv.cit). P. 267

مشروعية العرف المعدل :

إنقسم الفقه الدستوري حول بيان مشروعية العرف الدستوري المعدل واتخذ في هذا الانقسام ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: وهو الذي يقر بمشروعية العرف المعدل على اعتبار أن هذا النوع من العرف ليس إلا تعبيراً عن إرادة الأمة وهي صاحبة السيادة العليا في الدولة. وما دامت القاعدة العرفية تستمد قوتها من صاحبة السيادة هذه، فيجوز لها أن تلغي نصاً دستورياً أو تعدله. فإذا كان النص الدستوري تعبيراً صريحاً عن إرادة المشرع، فإن القاعدة العرفية تعبير عن الإرادة المفترضة له^(١).

وإذا كان هذا الاتجاه قد سلّم بمشروعية العرف المعدل إلا أنه اختلف في مدى قوته.

- ذهب البعض من هذا الاتجاه إلى القول بأن للعرف المعدل ما للنصوص الدستورية من قوة، ومن ثم يسمو على التشريع العادي^(٢).

- أما البعض الآخر من أنصار مشروعية العرف المعدل فقد ذهب إلى الاعتراف بقيمة العرف المعدل، ولكنها قيمة تقل عن قوة النص الدستوري، وتساوي قوة التشريع العادي فقط. وتجر هذه الفئة من الفقه رأيها بمقولة أن الإعراف للعرف المعدل بقوة النصوص الدستورية المكتوبة إنما فيه تناقض مع كون الدستور جامداً يتطلب إجراءات خاصة لتعديله^(٣).

الاتجاه الثاني: وهو الذي لا يقر ولا يعترف بمشروعية العرف المعدل وذلك لعدم

(١) انظر:

الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٤٤.
الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٦٨.

الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٨.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني (المرجع السابق)، ص ٥٦٩.
(٣) الدكتور سعد عصفور وآخرون: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٣٨.

الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٥.
الدكتور عادل الحيارى (المرجع السابق)، ص ١٤٢.

اقتناعه بحجية الإتجاه الأول الا وهذ الإرادة المفترضة للمشرع. ولا يرى هذا الإتجاه في الاعتراف للعرف المعدل بأي قيمة قانونية الا انتهاكا للنصوص الدستورية التي عبرت عنها الأمة صراحة^(١).

الإتجاه الثالث: وهو الذي يذهب إلى التفرقة بين العرف الدستوري المعدل بالإضافة والعرف الدستوري المعدل بالحذف.

فبالنسبة للعرف المعدل بالإضافة فهو مشروع وله قوة النصوص الدستورية ذاتها. فهو في مضمونه لا يعبر عن مخالفة هذه النصوص وان كان يضيف إليها أحكاماً جديدة^(٢).

أما بالنسبة للعرف الدستوري المعدل بالحذف فيرى أنصار هذا الإتجاه عدم مشروعيته، بل وعدم التسليم بوجوده. فعدم استعمال أي حق من الحقوق المقررة في الدستور لصالح هيئة من الهيئات العامة يعد مخالفة صريحة لنصوص الدستور، وبالتالي لا يمكن الاعتراف به في ظل دستور جامد يتطلب إجراءات خاصة لتعديله، فيحافظ على حصانته وسموه^(٣).

(١) بل يذهب أنصار هذا الإتجاه الى القول بأنه حتى في بريطانيا صاحبة الدستور العرفي فان العرف لا يستطيع أن يعدل أو يلغي الا قاعدة عرفية فقط. أما التشريع الصادر من البرلمان فلا يستطيع تعديله. انظر:

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٥٤.

الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١١٧.

الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٢٢.

الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٥.

انظر أيضاً:

Gicquel dt Hauriou; droit constitutionnel et institutions politiques. (ouv, cit). p. 267.

(٢) الدكتور ثروت بدوي يلحق العرف المعدل بالعرف المكمل. ومن هنا يعترف به ويرى أن العرف المعدل بالإضافة يلحق بالعرف المكمل ويأخذ حكمه وبالتالي فهو مشروع وله نفس القيمة والقوة التي لنصوص الدستور المكتوب.

انظر، مؤلف سيادته: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٥.

انظر أيضاً: الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية الحديثة (المرجع السابق)، ص ١٢٣.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٥٩.

(٣) من هذا الإتجاه:

الدكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨.

لذلك تنكر كثير من الفقه الفرنسي للعرف المعدل بالحذف وخاصة ذلك الذي أشار إليه الفقه بعدم استخدام رئيس الجمهورية في فرنسا لحقه في حل مجلس النواب المقرر له في دستور ١٨٧٥ على اعتبار أن هذا السلوك من قبل رئيس الجمهورية ما هو الا نوع من أنواع عدم الاستعمال فقط تم لظروف سياسية واعتبارات واقعية أكثر منها قانونية (١). لذلك فالحق هنا لم يسقط لا بالعرف ولا بالتقدم (٢)، بل يمكن اعماله واحياؤه في كل وقت من الأوقات يراد استخدامه لأن هذا الحق أساسي في النظم البرلمانية (٣).

أما نحن فاننا نذهب مع الرأي الثالث وإن كنا نميل إلى ما خلاص إليه الاستاذ العميد سليمان الطماوي من أن الأمر لا يعدو أن يكون مرتبطاً بموضوع الرقابة على مشروعية أعمال الحكومة. فحيث تنظم هذه الرقابة بنوعيتها فان إمكانية نشأة العرف المخالف للدستور تتضاءل. لأن الرقابة هذه ستقتضي على السلوك المخالف باستمرار (٤).

= الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٥.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة (المرجع السابق)، ص ١٦١.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية (المرجع السابق)، ص ١٢٣.

وقد عبرت محكمة العدل العليا من ذلك بشكل عام بقولها «لا عبرة لعرف اذا كان مخالفا للنص»، عدل عليها ١٠٨/٨١، س ٣٠، عدد ٦، ص ١٠٥.

(١) الفقيهان الفرنسيان كاري دي مالبرج Carre dt Malberg وموريس هوريو M. Hauriou كانا من أكثر من تنكر لهذا النوع من العرف. الفقيه دي مالبرج يقول: «العرف الذي يتعارض مع الدستور هو بدون قيمة قانونية، ولا وجود لعرف مخالف للدستور». أما الفقيه هوريو فقد وصف العرف بالمعدل بالاكذوبة الدستورية Paussement constitution. مشار اليهما في مؤلف الدكتور اسماعيل غزال: القانون الدستوري والنظم اسيساسية، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٢٥.

(٢) تنص المادة (٣١) من الدستور الأردني على ان «الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها...»، فتصديق الملك واصداره للقانون شرط لنفاذه. وللملك حق في اعادة القانون وعدم قيام الملك باعادة القانون (الاعتراض) مدة طويلة لا يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت يشاء، ولمثال آخر من الدستور الفرنسي راجع الدكتور رمزي الشاعر (المرجع السابق)، ص ٢٥٣.

(٣) Hauriou, M.: droit constitutionnel (ouv. cit), P. 261

هذا ويذهب رأي الى اضافة نوع آخر من أنواع العرف الدستوري وهو العرف المتناقض وهو الذي يتضمن مخالفة ايجابية وصريحة لنصوص الدستور. وهو يختلف عن العرف المعدل بالحذف من حيث انه كان الثاني يسقط قاعدة دستورية صريحة فان الاول ينشيء قاعدة دستورية، كان ينص الدستور مثلاً على أن يكون الانتخاب مباشراً ثم تجري العادة على جعل الانتخاب غير مباشر. وبغض النظر عن حجج من أضاف هذا النوع من العرف - فان الفقه يجمع على عدم شرعيته. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٧٧.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٦.

قرار وتعليق

قرار رقم (٢) لسنة ١٩٩٠^(١)

صادر عن المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور

بمقتضى المادتين ٥٧ و ١٢٢ منه

بناء على طلب مجلس النواب بقراره الصادر في جلسته الثانية من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ٩ - ٦ - ١٩٩٠، وعملا بالمادة ١٢٢ من الدستور، اجتمع المجلس من أجل تفسير المادة ٨٢ من الدستور وبيان ما يلي :

١- هل يجوز لمجلس النواب أن يبحث موضوع احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد في الدورة الاستثنائية الحالية رغم أنه لم يدرج في الإرادة الملكية السامية التي تمت بها دعوة المجلس للانعقاد.

٢- وهل يجوز أيضاً اصدار إرادة ملكية لاحقة باضافة هذا الموضوع إلى الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت الدورة الاستثنائية بمقتضاها.

وبعد الاطلاع على كتاب معالي رئيس مجلس النواب رقم ٣/١٥/٢/١٤٥٠ تاريخ ١١-٦-١٩٩٠، ونص المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ وتدقيق النصوص الدستورية، تبين لنا أن المادة الخامسة من قانون ديوان المحاسبة نصت على أنه (لا يجوز احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد إلا بموافقة مجلس النواب اذا كان المجلس مجتمعاً) والمادة ٨٢ من الدستور المطلوب تفسير احدى فقراتها تنص بالآتى :

١- للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل اقرار أمور معينة تُبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة .

٢- يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الاغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها.

(١) منشور بالجريدة الرسمية العدد ٣٧٠٤ تاريخ ١٠/٨/١٩٩٠ ص ١٥٨٠.

٣- لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها.

يتضح مما تقدم أن سلطة الموافقة على قرار مجلس الوزراء باحالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد تعود لمجلس النواب اذا كان المجلس منعقداً عملاً بالمادة الخامسة من قانون ديوان محاسبة.

كما يتضح أيضاً أن دعوة مجلس الأمة للإجتماع في دورات استثنائية بموجب الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٨٢ المشار إليها هي من سلطات الملك على أن تتضمن الإرادة الملكية بدعوة المجلس تعيين الأمور التي يجوز للمجلس اقرارها في الدورة الاستثنائية ... ثم جاءت الفقرة الثالثة منها بنص واضح الدلالة في تحديد صلاحيات مجلس الأمة في الدورة الاستثنائية باقرار الأمور التي تضمنتها الدعوة على سبيل الحصر وعدم جواز البحث في أية أمور أخرى لم ترد فيها.

وحيث أن موضوع احالة رئيس ديوان المحاسبة على التقاعد لم يرد ضمن الأمور المدرجة بالإرادة الملكية بدعوة المجلس إلى الدورة الاستثنائية الحالية، التي تبدأ من تاريخ ٢-٦-١٩٩٠..... فإن ما ينبغي على ذلك انه لا يجوز لمجلس النواب أن يبحث هذا الموضوع في هذه الدورة الاستثنائية جواباً على السؤال الأول من طلب التفسير.

وعن السؤال الثاني نجد أنه من المتفق عليه حسب قواعد الفقه الدستوري أن العرف الدستوري يصلح أساساً لتفسير النصوص الغامضة في الدستور أو التي تحتمل التأويل. وحيث أن التعامل في تطبيق الدستور الأردني قد جرى على سبيل التكرار وفي عدة دورات استثنائية منذ عام ١٩٤٨، على جواز اضافة أمور أخرى على ما تضمنته الدعوة الأولى فان ما ينبغي على ذلك أن هذا التعامل المتكرر يشكل عرفاً دستورياً وقاعدة صالحة لتفسير النص المطلوب تفسيره بجواز اضافة أمور جديدة بإرادة ملكية لاحقة إلى الأمور التي تضمنتها الدعوة الأولى للدورة الاستثنائية.

وعلى ذلك فإننا نرى أنه يجوز اضافة موضوع احالة رئيس ديوان المحاسب على التقاعد إلى الأمور المعينة في دعوة المجلس للانعقاد في الدورة الاستثنائية الحالية بإرادة ملكية لاحقة.

هذا ما نقره بالاجماع تفسيراً للنص المطلوب.

صدر في ٨ ذي الحجة ١٣١٠هـ. الموافق ٣٠-٦-١٩٩٠.

تعليق ورأي

إننا وإن كنا نذهب مع المجلس العالي لتفسير الدستور في أن العرف الدستوري يصلح أساساً لتفسير النصوص الدستورية الغامضة التي تحتمل التأويل، فإننا نخالفه في النتيجة التي توصل إليها في تفسير الفقرة الثالثة من المادة (٨٢) من الدستور. فهذه الفقرة لا تحتمل التفسير أصلاً لأن سلطة مجلس الأمة مقيدة جداً ببحث الأمور في الدورة الاستثنائية- وهذه الأمور هي تلك الواردة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها ... ولا يمكن التسليم برأي المجلس العالي الموقر في إعطاء الملك حق إضافة أمور جديدة بإرادة ملكية لاحقة استناداً إلى عرف دستوري إلا إذا سلمنا بالعرف الدستوري المعدل بالإضافة والحذف ... بالإضافة لأنه يعطى الملك الحق بإضافة أمور جديدة للدورة الاستثنائية، وبالحذف لأنه يتجاوز القيد الوارد على مجلس الأمة فيما يستطيع بحثه في الدورة الاستثنائية^(١).

المبحث الثالث

القضاء والفقهاء

يجمع الفقه على أنه لا يمكن اعتبار كل من القضاء والفقهاء من المصادر الرسمية للقانون بصفة عامة وللقانون الدستوري بصفة خاصة. فوظيفة القضاء هي تطبيق قواعد القانون على ما يعرض عليه من منازعات، لا خلق هذه القواعد. كما أن عمل الفقه هو دراسة احكام القانون واعداد شروحه لمعاونة القضاء وكافة المشتغلين بالقانون والمعنيين به. ولكن مع ذلك فان نشاط القضاء والفقهاء قد يكون له أثر في نشأة القواعد القانونية وتطورها.

(١) لقد تكرر هذا القيد في كل من القانون الاساسي لشرق الأردن ١٩٢٨ ودستور المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٤٦. فلقد جاء في المادة (٣٠) من القانون الاساسي أنه «يجب لسمو الأمير المعظم أن يدعو المجلس التشريعي للانعقاد في دورة فوق العادة خارجاً عن دورته العادية بقصد اقرار أمور معينة يجب بيانها عند صدور الدعوة، أما المادة (٤١) من الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ فقد بين أنه «للملك أن يدعو المجلس للانعقاد في دورة فوق العادة خارجاً عن دورته العادية، بقصد اقرار امور معينة يجب بيانها عند صدور الدعوة وليس للمجلس ان يبحث في الدورة فوق العادة غير الامور المعينة في الارادة التي صدرت الدعوة لاجلها».

المطلب الأول

دور القضاء الدستوري

يقصد بالقضاء بصفة عامة في هذا المجال الاحكام التي تصدرها المحاكم في الفصل في الخصومات^(١). أما القضاء الدستوري فهو مجموعة القواعد القانونية المستنبطة من احكام المحاكم في المجال الدستوري^(٢).

هذا الاستنباط لا يغير من دور القضاء والذي يسترشد الافراد بمقتضاه بالمبادئ التي يتضمونها، دون أن يكونوا ملزمين بها باعتبارها قواعد قانونية قضائية، وإنما باعتبارها تفسيراً للقواعد القانونية التي ربما يستطيعون مناقشتها واثبات عكسها. فوظيفة القضاء بصفة عامة تطبيق القانون وليس انشائه^(٣).

ومع ذلك لا يزال القضاء يلعب دوراً كبيراً من الناحية العملية والتطبيقية في البلاد الانجلوسكونية، أو تلك التي تطبق النظام الانجلوسكوني Anglo-Saxon Syst حيث تحظى السوابق القضائية Precedent باحترام كبير إلى الحد الذي دعا البعض إلى اعتبار القضاء في هذا المجال من المصادر الرسمية للشرعة العامة في هذه الدول Com-mon Law^(٤).

وقد كان لقضاء المحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الامريكية دور كبير في مجال القانون الدستوري خاصة فيما يتعلق بتفسير احكام الدستور ودوره في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وحمايتها للحقوق والحريات المدنية بل وتقرير

(١) من المعاني الاخرى للقضاء: المحاكم التي تكون السلطة القضائية على اختلاف انواعها. وهي في الأردن ثلاث ١- المحاكم النظامية، ٢- المحاكم الدينية، ٣- المحاكم الخاصة. المادة (٩٩) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ المعدل.

(٢) الدكتور ماجد الطول: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٦، ص ٥.

(٣) تنص المادة (١٠٣) من الدستور الاردني على أن «تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجراية... الخ». أما المادة (١٠٥) فتنص على أن «للمحاكم الشرعية وحدها حق القضاء... وهكذا.

(4) Keir. L. and Lawson F. and Bentiey. D: Cases in Constitutional Law. 6ed., P. 9. Parra-dat. Leon: Potitical ideologies (op. cit). p. 97.

لذلك يقول هيوز Hews أحد الرؤساء السابقين للمحكمة العليا «نحن محكومون من قبل الدستور، ولكن الدستور هو ما يقوله القضاء انه هو».

البعض منها رغم سكوت الدستور عن ذلك (١). وسنبين ذلك بالتفصيل فيما بعد عند بحث الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثاني

دور الفقه

يقصد بالفقه مجموع الشروح والآراء التي يصدرها علماء القانون بما يقومون به من تفسير للتشريعات وإبداء الرأي في مطابقة أحكامها للحاجات الاجتماعية أو عدم مطابقتها لها، وتعليق على أحكام المحاكم، وتقصي قواعد العرف ومن محاولة لاستنباط القواعد التي تؤخذ من مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة. وهو في ذلك كله لا يعدّ مصدراً رسمياً للقانون. لأن القضاء قد يأخذ في أحكامه بقواعد يستمدّه من تفسيرات الفقه وشروحه. والمشرع كثيراً ما يستعين في وضع القوانين أو تعديلها بما يبيده الفقه من آراء أو اقتراحات. إلا أنه - أي الفقه - لا يعتبر مصدراً رسمياً، بل هو مصدر تفسيري أو استثنائي (٢).

هذا ويبقى للقضاء والفقه دور مادي وتفسير ملموس في مجال التشريع. مادي بسبب ما يستوحي منهما المشرع من مبادئ وحلول عند صياغته لقانون معين، وتفسيري عند تفسير القضاء والفقه لنص قانون قائم. هذا التشابه في الدور بين القضاء والفقه لا ينفي ما يوجد بينهما من اختلاف. فالفقه يضع حلولاً عامة لمسائل معينة سواء حدثت أم لم تحدث، معتمداً على نظريات قائمة بهدف التطور. أما القضاء فإنه لا يتعرض إلا للمسائل التي تعرض عليه، مبدئياً رايه بناء على المعطيات القانونية والاعتبارات العملية. لذلك يصدق القول بأنه إذا كان الفقه يمثل الناحية العلمية أو النظرية للقانون، فإن القضاء يمثل الناحية العملية أو التطبيقية فيه (٣).

(١) Hauriou, A: droit Constitutionnel et institutions politiques. (ouv. cit). p. 185.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع:

الدكتور جميل الشرقاوي: مبادئ القانون (المرجع السابق)، ص ١٢٧.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤

(٣) الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع

السابق)، ص ٣٣.

الفصل الثالث

أساليب نشأة الدساتير

إن الحديث عن أساليب نشأة الدساتير يعني الحديث عن أساليب نشأة الدساتير المكتوبة، لأن الدساتير العرفية منشأها العرف.

وإذا كان من المتعذر اتفاق الدول على أسلوب واحد لنشأة الدساتير، فإن الحديث عن هذه النشأة يرتبط إلى حد كبير بظروف تاريخية من ناحية ومدى تبني أسس الديمقراطية واستقرارها من ناحية أخرى. هذه الظروف التاريخية والأسس الديمقراطية مرتبطة أيضا بفكرة السيادة في الدولة وتحديد صاحبها الحقيقي.

بعض النظريات اعتبرت الحكام (الملوك) أصحاب السيادة في الدولة، سواء استمد الحكام شرعيتهم من الله بشكل مباشر وبتفويض منه، أو بشكل غير مباشر وبتسخير إرادة الشعوب لذلك. وفي كل الأحوال يختص هؤلاء الحكام دون سواهم بوضع الدستور، سواء تمّ هذا الوضع بطريقة فردية مطلقة أو كما تسمى بالمنحة، أو بطريقة مشاركتهم للشعوب أو كما تسمى بالعقد.

غير أن انتشار الديمقراطية في دول العالم المعاصر مكنت الأمة من تسلّم زمام المبادرة في إدارة الدول وتقرير رغبتها الحقيقية في كافة جوانب الحياة، لتصبح صاحبة السيادة فيها ولتتحول أساليب نشأة الدساتير من أسلوب المنحة أو العقد إلى أسلوب الجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الشعبي.

وقد وصف غالبية الفقهاء كلا من أسلوب المنحة والعقد بالأساليب غير الديمقراطية وكلا من أسلوب الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي بالأساليب الديمقراطية^(١).

لذا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث. نخصص المبحث الأول للأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، ثم المبحث الثاني ونخصصه للأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير. أما المبحث الثالث فنخصصه لأساليب نشأة الدساتير الأردنية.

Burdeau, G; Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit). p. 88. (١)

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

يمكن تعريف الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير بأنها الأساليب التي لا يستأثر الشعب وحده في وضعها، وإنما الذي يضعها هو الحاكم وحده (منحة) أو بالاشتراك مع الأمة أو الشعب (عقد). وهما أسلوبان تزامنا مع تطور الملكية من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة^(١).

المطلب الأول

أسلوب المنحة L' octroi

يصدر الدستور على شكل منحة إذا كان الحاكم صاحب سلطة ويريد التنازل عن بعض سلطاته إلى شعبه من خلال هذا الدستور الذي ينظم السلطات العامة وكيفية عملها وعلاقتها ببعض وبالأفراد. وفي هذه الحالة يعد الدستور وليد إرادة الحاكم المنفردة.

وتنازل الحكام عن بعض سلطاته من خلال الدستور عن طريق المنحة لا يعني دائماً أن تكون هذه المنحة أو هذا التنازل اختيارياً محضاً. فكما يمكن أن يكون هذا التنازل تلقائياً وبمحض إرادة الحاكم، فإنه يمكن أن يكون وفي الغالب جبراً عنه وتحت ضغط شعبي واسع^(٢).

(١) حاول بعض الفقه الربط الشديد بين المستوى الديمقراطي للنظام السياسي وبين أسلوب وضع الدستور. فالنظام الملكي المطلق يقابله أسلوب المنحة والنظام الملكي المقيد يقابله أسلوب العقد. والنظام الجمهوري الذي يأخذ بالديمقراطية النيابية يقابله أسلوب الجمعية التأسيسية، أما النظام الجمهوري الذي يتبنى بعض مظاهر الديمقراطية المباشرة فيقابله أسلوب الاستفتاء الشعبي. وفي معنى آخر انظر الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٨٧. راجع الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٢) يحاول الكتاب اليابانيون التأكيد على أن الدستور الياباني ١٨٨٩ هو دستور وضع عن طريق المنحة ولكن بمحض إرادة الامبراطور ودون أدنى ضغط شعبي.

.Laferriere; Manuel de droit constitutionnel. (ouv. cit). p. 276

فالظروف السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية هي التي في الغالب تكون رأياً عاماً موجهاً ذاتياً للمطالبة بتحقيق أهداف يشعر الشعب بضرورة تحقيقها، ومن ضمنها التمتع ببعض الحقوق الطبيعية إذا شعر بحرمانه منها.

ولعل التاريخ السياسي والدستوري خير شاهد على أن الحكام لا يمنحون الدستور إلا تحت الضغط الشعبي. لأنه قلما تحول الحاكم من صاحب سلطة مطلقة إلى صاحب سلطة مقيدة مختاراً وبإرادة حرة.

ومن أمثلة الدساتير التي صدرت بطريقة المنحة الدستور الفرنسي ١٨١٤ والدستور الياباني ١٨٨٩ والدستور الروسي ١٩٠٦ والدستور الايطالي ١٨٤٨ ودستور مناكو ١٨١٢ والدستور المصري ١٩٢٣ والدستور الاثيوبي ١٩٣١ و١٩٥٥ والقانون الاساسي لشرقي الأردن الصادر في ١٦ نيسان ١٩٢٨.

ويذهب اغلب الفقه إلى أن الدستور الذي يصدر عن طريق المنحة لا يجوز استرداده أو الانتقاص من مجموع التنازلات التي تمت للشعب بمقتضاه، وأصبحت حقوقاً مدنية له لا يجوز المساس بها أو الاعتداء عليها، لأن هذه التنازلات للأمة ليست حقوقاً جديدة يتفضل بها الحاكم على الأمة. وإنما إعادة لحقوق طبيعية للأمة كانت محرومة منها^(١).

ويضيف الرأي القائل بعدم جواز سحب أو استرداد الحاكم للدستور كلياً أو جزئياً، بأنه وإن كان الدستور وليد إرادة الحاكم وحده، فإن قبول الأمة لهذا الدستور يمنع الحاكم من استرداده أو الرجوع فيه أو تعديله، لان الإرادة المنفردة تصبح مصدراً للالتزام طالما لاقت قبولا من الطرف الآخر وهو الأمة^(٢).

لذا فقبول الأمة للدستور يلزم الحاكم باحترامه وعدم جواز سحبه أو تعديله.

(١) بهذا المعنى راجع الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٤٨.

الدكتور رمزي الشاعر: المظية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٩.

الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٦٣.

(٢) بهذا المعنى راجع: Laferriere; Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 275.

هذا وإذا كان أغلب الفقهاء قد ربطوا بين وصف المنحة في وضع الدساتير بالنظام الملكي فإن البعض الآخر لا يقر ذلك. ويذهب إلى أن أسلوب المنحة في وضع الدساتير لا يظهر فقط في ظل النظام الملكي بل في غيره كذلك، لأن مدلول المنحة، أن ينشأ دستور بإرادة منفردة، وهي لمن له السلطة والسيادة الحقيقية في الدولة^(١).

ورغم وجاهة ومنطقية هذا الرأي فإنه يبدو نظرياً فقط. لأن السلطة الحاكمة في غير النظام الملكي لا تتنازل عن حق للشعب على شكل منحة وإنما تشاركه فيها بل تدعه يقرر ما يشاء وبالأسلوب الذي يراه مناسباً.

المطلب الثاني

أسلوب العقد Le Pacte

يعتبر فقهاء القانون الدستوري أسلوب العقد في نشأة الدساتير خطوة إلى الامام باتجاه الديمقراطية. حيث أن بهذا الأسلوب ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم والامة وتظهر فيه إرادة الامة إلى جانب إرادة الحاكم. وبالتالي فهو يمثل مرحلة انتقال بين مرحلة إنفراد الحاكم بوضع الدستور وبين مرحلة انفراد الامة وحدها في ذلك. وهي مرحلة تبدأ فيها ظاهرة استئثار الحاكم بالسلطة تتراجع تاركة المجال لسلطان الامة بأخذ مكانها، ولكن ليس بشكل تام^(٢).

هذا ويتم اشتراك الامة مع الحاكم في وضع الدستور وانشائه بطرق متعددة.

فقد تقوم الامة بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع مشروع الدستور يعرض في خطوة تالية على الحاكم فيوافق عليه ويصدقه فيصبح نافذاً^(٣).

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النهضة العربي، ١٩٦٧، ص ١٧.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي دار النهضة العربي، ٩٦٤ ص ٥٠.

الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٦٤.
(٣) يمثل هذا الطريقة وضع الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ حيث جاء في ديباجته.
بناء على ما قرره المجلس التأسيسي صادقنا على قانون الاساسي وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ. لمزيد من التفصيل حول النقاش الفقهي حول أسلوب نشأة الدستور الكويتي راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٧.

وقد تعهد الأمة إلى ممثليها في المجلس النيابي المنتخب بإعداد مشروع دستور يعرض فيما بعد على الحاكم فيقره ويصبح نافذاً.

وقد يتولى البرلمان (مجلس واحد أو مجلسان) الموافقة على مشروع دستور دون عودة إلى الأمة لسؤالها فيما ينوي اجراءه، ليرفع هذا المشروع بعد اقراره من البرلمان إلى الحاكم فيوافق عليه ويصدقه.

والطريقة الرابعة هي أن تستفتى الأمة بطريق مباشر علي مشروع دستور ليجري رفضه أو اقراره، ولكن اقرار الأمة لهذا المشروع لا يجعله نافذاً الا بعد موافقة الحاكم عليه وتصديقه له.

صحيح أن هناك أربع طرق لاشتراك الأمة مع الحاكم في انشاء الدستور على الوجه المبين سابقا، لكن الطريقة العملية لهذا الاتفاق هي الطريق التي يجتمع فيها ممثلو الأمة لاقرار مشروع دستور ثم يعرض على الحاكم لتصديقه والاعلان عن بدء نفاذه تماما مثلما نشأ الدستور الفرنسي عام ١٨٣٠ والدستور الأردني لعام ١٩٤٦ وعام ١٩٥٢^(١).

ولا شك بأن الدستور الذي ينشأ بطريق العقد بين الحاكم والأمة لا يجوز تعديله الا بموافقة الطرفين الحاكم والأمة أو ممثليها، ومن باب أولى لا يجوز للحاكم سحبه أو الغاؤه.

وإذا كان لأسلوب العقد في نشأة الدساتير من المزايا الايجابية باعتباره جسرا تنتقل من خلاله الأمة من مرحلة السكون إلى مرحلة المشاركة واتخاذ القرار في قانونها الاساسي وتقرير ما تراه مناسباً ومتلائماً مع اتجاه الحاكم، وبالتالي خطوة هامة من خطوات التطور الديمقراطي، فإن أهم ما يوجه لهذا الأسلوب في نشأة الدساتير من نقد، هو أن الحاكم وحده كفرد عندما يشارك الأمة في نشأة الدستور واصداره، فانه

(١) فبعد ان قامت ثورة يوليو عام ١٨٣٠ واطاحت بالملك شارل العاشر الذي تنكر للدستور اجتمع البرلمان الفرنسي ووضع مشروع دستور جديد عرض على دوق اورليان الذي وافق عليه، واصبح ملكا لفرنسا تحت اسم ملك الفرنسيين.

Laferriere; Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 187.

يتساوى مع هذه الأمة بكل ما تحويه من أفراد. وهذا أسلوب يتنافى مع روح الديمقراطية وحقيقتها^(١).

وهذا وقد وضح الدستور الأردني في ديباجته مشاركة الملك في انشاء الدستور وموافقته اللازمة لتعديله. حيث لا يجوز تعديل أي نص في الدستور الأردني الا بإقرار ثلثي أعضاء مجلس الأعيان والنواب لهذا التعديل وموقفة الملك عليه. واعتراض الملك على أي تعديل هو اعتراض بات مطلق وليس توقيفي^(٢).

ومن الدساتير الحديثة التي نشأت بطريقة العقد كذلك القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ ودستور البحرين الصادر عام ١٩٧٣^(٣).

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

يمكن تعريف الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير، بأنها الأساليب التي تستأثر الأمة وحدها في وضعها دون مشاركة الحاكم ملكا كان أو أميراً أو رئيساً للجمهورية. وبغض النظر عن التفاصيل والإجراءات المتبعة في وضع الدساتير داخل إطار هذا المفهوم الديمقراطي في وضع الدساتير، يمكن جمع هذه الأساليب في أسلوبين رئيسيين

(١) Burdeau. G. : Manuel de droit constitutionnel. et institutions politiques (ouv. cit) . p.(١) 89.

(٢) لقد جاء في ديباجة الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ ما يلي:
«نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور وبناء على ما قرره مجلس الأعيان والنواب نصدق على الدستور المعدل ونأمر بإصداره».

أما المادة (١٢٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ توضح هذا المعنى بالفقرة:
١- تطبيق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور. ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب.... وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك».

(٣) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤٢.
الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢٤.

هما أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الشعبي^(١).

المطلب الأول

أسلوب الجمعية التأسيسية

Assemblée Constituyente

ومضمون هذا الأسلوب أن تقوم الأمة بانتخاب هيئة خاصة تتولى وضع الدستور باسمها ونياية عنها. هذه الهيئة تسمى بالجمعية التأسيسية. ويعتبر الدستور صادراً ونافاً بمجرد اقراره من الجمعية التأسيسية دون أن يتوقف ذلك على تصديق أو موافقة طرف آخر^(٢).

ويتطلب الفقه حتى يكون الدستور صادراً عن جمعية تأسيسية أن يكون أعضاء هذه الجمعية منتخبين من جانب الأمة بهدف وضع دستور الدولة.

فإذا تم تشكيل الجمعية التأسيسية عن طريق التعيين من قبل أي سلطة في الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية، نكون بصدد لجنة فنية أكثر منها جمعية تأسيسية.

(١) لم يعتبر بعض الفقهاء طريقة الاستفتاء الشعبي أسلوباً ديمقراطياً مستقلاً عن الجمعية التأسيسية بقدر ما هو تنويع في تطبيق أسلوب الجمعية التأسيسية. انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣. أما البعض الآخر فقد أورد الحديث عن المعاهدة الدولية كأسلوب من أساليب نشأة الدساتير واستشهد بكل من دستور بولندا لعام ١٨١٥ ودستور الامبراطورية الألمانية لعام ١٨٧١ كأتمثلة على هذا الأسلوب. لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٣ وما بعدها.

الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٧٨.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧١. الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٤١.

(٢) ان تعليق نفاذ الدستور على موافقة الحاكم يعيدنا الى أسلوب العقد. وبالتالي فالكلمة النهائية يجب ان تكون للجمعية التأسيسية. لذلك نصت المادة (٧) من الدستور الامريكي على انه:

The ratification of the conventions of nine states shall be sufficient for the establishment of the constitution.

كما لا يجوز أيضاً أن تقوم السلطة التشريعية العادية - ولو كانت منتخبة - بوضع الدستور. لان مهمة هذه السلطة تنحصر بشكل أساسي بوضع التشريع العادي وليس التشريع الدستوري. لأن الأخير هو الذي ينظمها ويحدد عملها وليس العكس^(١).
 وأسلوب الجمعية التأسيسية في نشأة الدساتير أمثلة تاريخية متعددة، ولكن أوضحها وأقرب الأساليب التي وضعت بها أغلب دساتير الولايات المتحدة الأمريكية بعد اعلان استقلالها عن بريطانيا عام ١٧٧٦، ثم الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧^(٢).
 ودستور فرنسا لعام ١٧٩١، وعام ١٨٤٨، وعام ١٨٧٥، والدستور الياباني عام ١٩٤٧، والدستور الإيطالي عام ١٩٤٧، والدستور التشيكوسلوفاكي عام ١٩٤٨، والدستور الروماني عام ١٩٤٨، والدستور الهندي ١٩٤٩، والدستور السوري ١٩٥٠^(٣).

وإذا كان أسلوب الجمعية التأسيسية في نشأة الدساتير لا يتفق مع اعطاء السلطة التشريعية العادية الحق في وضع الدستور ابتداءً أو انشائه، فإن لهذه السلطة (التشريعية) كما يرى غالبية الفقه تعديل بعض مواد الدستور. ولكن حق السلطة التشريعية في إجراء هذا التعديل ليس مصدره الأمة بشكل مباشر ولكن مصدره الشرعي هي نصوص الدستور التي منحتها هذا الحق باقرار الجمعية التأسيسية ابتداءً.

(١) وبهذا المعنى يرى الاستاذ الدكتور ثروت بدوي بأنه يترتب على الأخذ بطريقة الجمعية التأسيسية عدم امكان اصدار الدستور بواسطة السلطة التشريعية لأنها سلطة منشأة بموجب الدستور، فلا يعقل اذن أن تقوم هذ بوضع الدستور أو تعديله. فالسلطة التشريعية تستمد سلطتها وجودها من الدستور، ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو ان تعدله.
 الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستور العربي (المرجع السابق)، ص ٤٩. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٢. الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٧٢.
 (٢) وقد جاء في ديباجة هذا الدستور:

We are the people of the United States, in order to form amore perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provid'e for the common defence do ordain and establish this constitution for the United States.

(٣) إن دستور ١٩٥٠ هو الدستور السوري الوحيد الذي وضع في سوريا بأسلوب الجمعية التأسيسية. فدستور ١٩٣٠ لم يكن من صنع الشعب، فبعد انتخاب جمعية تأسيسية عام ١٩٢٨ تم حلها بعد اصطدامها مع رغبات المفوض السامي الفرنسي.
 انظر الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٤٣.

ولما كان الانتخاب للجمعية التأسيسية بهدف وضع وإنشاء الدستور فقط، فإن عملها ينتهي بانتهاء المهمة التي انتخبت من أجلها وهي صياغة الدستور وإقراره.

وإذا تقرر أن الدستور الذي ينشأ عن طريق الجمعية التأسيسية يصبح نافذاً بمجرد إقراره من قبل هذه الجمعية دون الرجوع ثانية للأمة أو الشعب لاستفتاءه فيه بشكل فردي، فإن هذا الأسلوب يتوافق تماماً مع مبدأ سيادة الأمة باعتبارها وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو التنازل عن أي جزء منها، وهو المبدأ الذي أخذت به الدساتير الفرنسية الأولى بعد ثورة ١٧٨٩ ودساتير بعض الدول العربية في الوقت الحاضر^(١).

المطلب الثاني

أسلوب الاستفتاء الشعبي

Refrendum Constituant

يعتبر أسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية المباشرة، حيث يباشر الشعب بنفسه سلطاته دون مشاركة أحد.

وأسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير معناه أن يتولى الشعب وحده الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع دستور معين. فإذا وافق عليه يصبح نافذاً وذا قوة قانونية بغض النظر عن الجهة التي قامت بصياغته وإعداده سواء كانت هيئة نيابية أو لجنة فنية أو لجنة حكومية أو فرد واحد^(٢).

(١) فقد جاء في الفقرة الأولى والثانية من الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر عام ١٧٩١ أن - السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك للأمة، وإن « الأمة مصدر جميع السلطات ».

ومن الدساتير العربية التي أخذت بمبدأ سيادة الأمة، الدساتير المصرية ١٩٣٣ و ١٩٣٠. وكذلك دستور الكويت ١٩٦٥، ودستور المغرب ١٩٧٣، والدستور الأردني ١٩٥٢، الذي نص في المادة (٢٤) منه على

١ - الأمة مصدر السلطات

٢ - تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور.

(٢) الدكتور نوري لطيف القانون الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٩٢

Burdeau. G. : Manuel de droit constitutionnel. et institutions politiques (ouv. cit) . p.

وعلى ذلك فمشروع الدستور لا يصبح نافذاً وتطبيقياً الا إذا حظيَ بالموافقة الشعبية عليه اياً كانت الجهة التي أعدته. وبذلك يتولى الشعب بنفسه مباشرة السيادة الدستورية بشكل مباشر.

وإذا كان بعض الفقهاء قد ذهب إلى عدم اعتبار أسلوب الاستفتاء الشعبي أسلوباً متميزاً عن أسلوب الجمعية التأسيسية فاننا نرى عكس ذلك. حيث أن هذا الأسلوب هو أسلوب متميز عن غيره من الأساليب. ولعل هذا التميز يتضح في اعطاء الشعب الكلمة الأولى والاخيرة وبشكل مباشر في تقرير مصير مشروع الدستور الذي يعرض عليه فيقره أو يرفضه^(١).

فنشأة الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي مصدرها الشعب وليس الجمعية أو اللجنة التي قامت بصياغته، وغالباً ما تكون هذه اللجنة معينة تعييناً وليس منتخبة انتخاباً.

وعلى فرض انه لو كانت هذه الجمعية منتخبة انتخاباً من قبل الأمة بغرض اعداد مشروع دستور، فان مهمة هذه الجمعية التأسيسية تقتصر في هذه الحالة على صياغة الدستور ليس الا. ومن ثم هناك اختلاف بين أسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الشعبي. هذا الإختلاف يجسده أسلوب وضع الدستور الفرنسي ١٩٤٦ عندما تم انتخاب جمعية تأسيسية لوضع مشروع لهذا الدستور، وبعد أن انتهت هذه اللجنة من اعداده، عرض على الشعب فرفضه فأعيد انتخاب جمعية جديدة، قامت باعداد مشروع دستور جديد عرض على الشعب لاستفتاءه فيه فحظي بموافقة وأصبح نافذاً منذ اعلان نتيجة الاستفتاء.

هذا وبالرغم مما يسجل للاستفتاء الشعبي من مزايا وإيجابيات باعتباره ممارسة حقيقية للديمقراطية المباشرة وتعبيراً صادقاً عن الرأي العام الحقيقي بما يفسحه من مجال في تدخل الشعب بشكل مباشر لوضع دستوره ومنحه القوة والنفاذ، بالرغم من ذلك فقد تعرض للاستفتاء الشعبي كأسلوب لنشأة الدساتير للانتقادات التالية:

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٣.

- الدستور أهم وثيقة قانونية في الدولة في أغلب الأحيان، فكيف يعطي أمر وضع هذه الوثيقة وإصدارها لجمهور الشعب وهو في غالبيته لا يملك الوعي والادراك والقدرة اللازمة لمثل هذه المهمة . وأي مهمة أخطر من مهمة وضع الدستور وتحديد أساسيات بناء الدولة وتنظيم عملها.

- الاستفتاء على الدستور يجري في الغالب دون أن يسبقه مناقشات كافية توضح للشعب بكافة فئاته أهم ما يتضمنه مشروع الدستور من أسس ومبادئ وحقوق والتزامات ليستطيع أفراد الشعب فهمها والوقوف على حقيقتها، ومن ثم القدرة على تقييمها وتقديرها وإقرارها أو رفضها.

- وأخيراً قيل في نقد أسلوب الاستفتاء الشعبي بأنه يضاعف من حق المشاركة الحزبية الفعالة والتنافس السياسي المنظم بين الأحزاب. الأمر الذي يؤدي إلى تمييع الرأي المعارض وتفتيت اطار الأغلبية المطلوبة للاتفاق على الثوابت الرئيسية في الدولة واستقرار النظام السياسي فيها^(١).

وفي رأيي إن الاستفتاء الشعبي على الدستور يبقى أقرب الوسائل الديمقراطية، بل هو تطبيق حي للديمقراطية ومشاركة حقيقية للشعب في تقرير أسس النظام الذي يرغبه ويريد العيش في كنفه والتمتع بما يقرره هذا النظام من حقوق وتحمل ما يفرضه من التزامات.

أما إذا كان هناك بعض الانتقادات فإنها وإن كانت انتقادات واقعية إلا أنها انتقادات لا تتعلق بقلب الاستفتاء وإنما في أطرافه وكيفية اجرائه.

فكما يمكننا بأن نعهد للشعب بإقرار مشروع الدستور ورفضه، فإننا نستطيع بأن نعهد للجنة فنية متخصصة بصياغة الدستور وإعداده بشكل دقيق فتضمن المعالجة

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٨ وما بعدها. عدل الجياري : القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، عمان، ١٩٧١. ص ٨١ . الدكتور إبراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٧٣. الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٧.

هذا ونشير في هذا المجال الى المادة (١٩٣) من الدستور المصري ١٩٧١ إذ تنص: يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه بالاستفتاء

أما النقد الثاني فيمكن تداركه بإجراء حملات اعلامية مكثفة وعقد الندوات العامة والمتخصصة وتوزيع النشرات التي تشرح ما يتضمنه الدستور المرتقب بأسلوب مبسط شامل يستطيع أن يفهمه المتخصص وغير المتخصص بل والرجل الامي إذا قرأه أحد الناس عليه. ويفضل في كل الأحوال أن يعطى الشعب مدة كافية لذلك^(٢).

أما النقد الثالث والذي يبين فيه أنصاره أن الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى إضعاف الاحزاب السياسية وبالتالي اضعاف المشاركة وحرية الرأي، فهو نقد في غير محله. لان دور الاحزاب ليس بالقول نعم أو لا أو قبول أو رفض لأمر معين، بقدر ما هي مدارس سياسية واجتماعية واقتصادية للشعب. وبالتالي فدورها في ظل الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي يتعاظم ويكبر في الدور الايجابي الذي تقوم به في توعية الشعب بمشروع الدستور عن طريق المناقشات والندوات والنشرات والمحاضرات التي تنظمها في هذا المجال فتخلق رأياً عاماً واعياً صحيحاً ناضجاً مدركاً، بعيداً عن الدعايات المضللة أو المغرضة^(٣).

وهكذا نعود ونكرر بأن أسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير يبقى الأسلوب الحقيقي للممارسة الديمقراطية المباشرة من قبل الشعب وتقريره للمبادئ الرئيسية التي يريدونها ثابتة لحياة أفراده في كافة جوانبها. أما ما يعترى هذا الأسلوب من عيوب وانتقادات فيمكن تلافئها إذا أحسن تطبيق الاستفتاء الشرعي لكافة القوانين والقرارات التي تحفظ للنظام السياسي بقاءه وتوفر له المنعة والاستقرار والتقدم. وبما أن أسلوب الاستفتاء الشعبي يعني اعطاء كل فرد من أفراد الشعب السياسي القدرة

(١) يرى الدكتور رمزي الشاعتر بأن تشكل هذه اللجنة من بين الفئتين المتخصصين المنتخبين بواسطة الشعب، فإذا لم يتوفر الفئتين في اللجنة فيمكن اضافتهم للجنة لانهم أكثر قدرة على تفهم الأمور الدستورية.

الدكتور رمزي الشاعتر : النظرية العامة للقانون الدستوري(المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٢) ونشير هنا الى ان الدستور المصري الذي استفتي عليه في ٢٣ يونية عام ١٩٥٦ قد أعلن للشعب قبل اجراء الاستفتاء عليه بحوالي خمسة أشهر.

الدكتور ثروت بدوي : النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٥٩.

(٣) انظر الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٧.

على القول نعم أو لا أو موافق أو غير موافق على مشروع دستور معروض على الشعب للاستفتاء ، فان هذا الأسلوب يتلاءم تماماً مع مبدأ سيادة الشعب. ومبدأ سيادة الشعب يعني انه إذا كانت السيادة للجماعة فإن الجماعة تعني مجموع الافراد وليس الوحدة المستقلة عن هؤلاء الافراد المكونين لها كما يفهم من سيادة الإمة.

فالسيادة وفقاً لمبدأ سيادة الشعب تتجزأ وتنقسم على عدد أفراد الجماعة السياسية أو كما تسمى بالشعب السياسي^(١).

ونظراً لما يمتاز به مبدأ سيادة الشعب وما يترتب عليه من نتائج تتقارب مع المفهوم الديمقراطي السليم فقد تبنته بعض الدساتير الفرنسية والعربية^(٢).

المبحث الثالث

أساليب نشأة الدساتير الأردنية

تعاقبت على الأردن منذ نشأته وحتى الآن ثلاثة دساتير وكان أولها القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر في ٤/١٦ عام ١٩٢٨، وثانيها دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في ٧/١٢/١٩٤٦، وثالثها دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في ١/١/١٩٥٢.

ولاكمال الفائدة من دراسة أساليب نشأة الدساتير، فانا نقسّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نبين في كل مطلب أسلوب نشأة كل دستور من الدساتير الأردنية.

(١) يقصد بالجماعة السياسية أو الشعب السياسي، اولئك المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السياسية. اي الذين تدرج اسماءهم في جداول الانتخابات النيابية. وعدد مجموع الشعب السياسي بطبيعة الحال يقل عن عدد مجموع الشعب الاجتماعي اي المواطنين، بسبب ما يتطلبه المشرع في المواطن من شروط حتى يصبح قادراً على الانتخاب. وهذه الشروط تزداد في ظل نظام الاقتراع المقيد.

(٢) من الدساتير الفرنسية التي تبنت هذا المبدأ دستور السنة الثالثة ١٧٩٣. أما من دساتير الدول العربية فقد تبناها كل من الدستور المصري المؤقت ١٩٦٤، والدستور الدائم ١٩٧١ المعدل، والدستور السوري ١٩٧٣، والدستور التونسي ١٩٥٩، والدستور العراقي ١٩٧١، والدستور الليبي ١٩٦٩، والدستور السوداني ١٩٧٣، ودستور البحرين ١٩٧٦. الدكتور رمزي الشاعر الايديو لوجيات واثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٧٣.

المطلب الأول

أسلوب نشأة القانون الأساسي لعام ١٩٢٨

لم تعترف بريطانيا باستقلال شرق الأردن منذ قدوم الامير عبدالله إليها وتشكيله أول حكومة في شهر نيسان عام ١٩٢١ الا بتاريخ ٢٥ أيار ١٩٢٣^(١).

وتلى هذا الاعتراف ترحيب بريطاني بالتعاون مع الامير عبدالله للحفاظ على أمن المنطقة بعد أن تأكد لها ما لهذا القائد من نفوذ واسع، قائم على حبّ الناس له وعمق مشاعرهم الوطنية تجاهه، حتى أصبح رمزاً لكرامتهم الوطنية واستقلالهم الذاتي.

ولكنّ الانجليز، ورغم رغبتهم في الحفاظ على أمن واستقرار المنطقة وسعيهم إلى التعاون مع من يروونه ذا شعبية كبيرة، الا أنهم أدركوا بأنهم يتعاملون مع شخصية عربية فذة متمسكة بحقوق الأمة وسيادتها، حريص على حقه في ممارسة صلاحياته كأمر شرعي وزعيم عربي، للمحافظة على أبناء أمته ومبادئهم وتقاليدهم. ولذلك جاءت قراراتهم لينئة حيناً وقاسية حيناً آخر، الأمر الذي دفع ببعض المؤرخين إلى القول بأن تعاقب القرارات البريطانية وتدخلها المتكرر في شؤون الامارة آنذاك لم تنتقص من استقلال شرق الأردن فحسب، بل لم تبق لذلك الاستقلال مظهراً او لونا، بل أصبح سراباً أو أشبه ما يكون بالسراب، فانقضي العهد الذي كان المسؤولين في شرق الأردن يفاوضون فيه الحكومة البريطانية مفاوضة الند بالند، ويطالبون بما يروونه حقاً لشعبهم وبلادهم^(٢). خاصة بعد أن تالفت لجنة تحضيرية وطنية لوضع لائحة القانون الأساس في كانون ثاني عام ١٩٢٣ وقامت بوضع مشروع ذلك

(١) لقد فوضت بريطانيا مندوبها السامي في فلسطين بالادلاء ببيان رسمي يؤكد فيه اعتراف حكومة بريطانيا باستقلال شرقي الأردن. وقد جاء في هذا البيان : «تعترف حكومة جلالة الملك بوجود حكومة مستقلة في شرقي الأردن برئاسة صاحب السمو الامير عبدالله بن الحسين، بشرط أن توافق عصبة الأمم على ذلك، وان تكون حكومة شرقي الأردن دستورية تمكن حكومة الملك من القيام بتعهداتها الدولية فيما يتعلق بتلك البلاد وذلك باتفاق يعقد بين الحكومتين».

(٢) وصف المغفور له الامير عبدالله آنذاك المبالغة في تدخل المعتمد البريطاني هنري كوكس في شؤون الحكومة وادارتها بأنه: كان يرغب في أن يسدي الخير للناس رغم أنوفهم، وأنه «لولا الصبر والحكمة التي من الله علينا لكان الامتزاج معه من المستحيلات».

منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن في القرن العشرين ١٩١٠ - ١٩٥٩، مكتبة دار المحتسب، عمان ، الطبعة الثانية، ١٩٨٨، ص ٢٦٤، ٢٧٩.

القانون الذي عبرت فيه عن حاجات البلاد وأمانى الشعب، ولكن الانجليز رفضوه نصاً وروحاً^(١).

وفي ٢٠ شباط ١٩٢٨ وقعت المعاهدة الأردنية البريطانية في مدينة القدس. وقد وقعها عن حكومة شرق الأردن رئيس النظار (رئيس الوزراء) حسن خالد باشا، وعن حكومة بريطانيا المندوب السامي في فلسطين اللورد «بلومر» وتم نشر نص هذه المعاهدة رسمياً بتاريخ ٢٦ آذار ١٩٢٨.

لقد كانت نصوص وأحكام معاهدة ١٩٢٨ أحكاماً تعسفية وجائرة في حق شرق الأردن أميراً وحكومة وشعباً، مما يؤكد أن معاهدة ١٩٢٨ كانت قد فرضت فرضاً على الأمير وحكومة شرق الأردن دون مفاوضة أو مساواة بين أطرافها.

لقد وضعت هذه المعاهدة مقدرات شرق الأردن في يد الانجليز، ونصت على أن تتحمل شرق الأردن، نفقات المعتمد البريطاني وموظفيه، وأن يكون تعيين الموظفين من خارج شرق الأردن خاضعاً لموافقة الحكومة البريطانية، وأن تخضع جميع القوانين والأنظمة التي تصدر في شرق الأردن لموافقة ملك بريطانيا، وأن لا يجري الأمير اي اتصالات خارجية او يمنح امتيازاً للاستثمار أو يبرم عقداً إلا بعد استئناسه واسترشاده بنصيحة الحكومة البريطانية. هذا بالإضافة إلى ما رتبته هذه الاتفاقية من سريان للاتفاقيات الخاصة بالمجرمين التي ارتبطت بها بريطانيا، على شرقي الأردن وما تعهد به الأمير من تمكين البريطانيين من أحكام الرقابة المالية على كافة المعاملات الحكومية والإدارية بل والتشريعية كذلك، مع احتفاظ ملك بريطانيا بقوات مسلحة في شرقي الأردن، على ان تتحمل خزينة هذا البلد سدس تكاليف قوة الحدود^(٢).

(١) هانى خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن ١٩٤٠-١٩٨٧، مجلس الأمة، ص ١٤.
(٢) لقد كان تشكيل الجيش العربي الأردني ثمرة جهود قام بها الأمير عبدالله، حيث تم توحيد القوة السيارة وقوات الدرك التي كانت تابعة للأمن العام. ورغم نجاح هذا الجيش في توطيد الأمن في منطقة شرق الأردن، إلا أن سلطة الانتداب البريطاني كانت تخشى انتشار الروح الوطنية في نفوس أفرادها، فأنشأت قوة جديدة عرفت باسم «قوة الحدود» أشرف عليها وقادها ضباط بريطانيون تابعون للمندوب السامي البريطاني في فلسطين. انظر: منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن (المراجع السابق)، ص ٢٦٥، ٢٨٠. وللمزيد من التفصيل راجع: الدكتور علي محافظة: تاريخ الأردن عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩، ص ٩٥.

وفي ١٦ نيسان عام ١٩٢٨ أصدر سمو الأمير عبدالله القانون الاساسي لشرق الاردن والذي كانت قد وضعت حكومة حسن خالد بعد ان كانت قد اتملت مشروع القانون الاساسي الذي وضعت لجنة وطنية عام ١٩٢٣.

لقد كان القانون الاساسي لشرق الاردن الصادر في نيسان عام ١٩٢٨ متأثراً بروح معاهدة ١٩٢٨ والتي لم تنصف اهل شرقي الاردن ولا حكومتها في احكامها التعسفية والجائرة.

وعلى ضوء ذلك ذهب رأي من الفقه إلى ارجاع نشأة القانون الاساسي لعام ١٩٢٨ إلى أسلوب المنحة ولكنها ليست منحة الامير وحده بل منحة السلطة الحقيقية ممثلة بحكومة الانتداب والامير.

ويستند هذا الرأي إلى ديباجة معاهدة ١٩٢٨ التي جاء فيها « لما كان صاحب الجلالة البريطانية مستعداً للاعتراف بوجود حكومة مستقلة في شرقي الاردن تحت حكم صاحب السمو، امير شرق الاردن عن طريق اتفاق يعقد مع صاحب السمو على أن تكون تلك الحكومة دستورية».

كما يستند على نص المادة الثانية من تلك المعاهدة والذي جاء فيه «إن سلطتي التشريع والادارة الموافق عليها صاحب الجلالة البريطانية بصفة كونه مندوباً على فلسطين، يتولاها في هذا القسم المعروف بشرق الاردن من الاقليم المنتدب عليه صاحب السمو الامير عن طريق الحكومة الدستورية التي يعينها بحدودها قانون شرق الاردن الاساسي وأي تعديل يطرا عليه بموافقة صاحب الجلالة البريطانية». ونص المادة (٢٠) من نفس المعاهدة الذي جاء فيه «ينفذ هذا الاتفاق حالما يبرمه الفريقان الساميان المتعاقدان بعد قبوله من جانب الحكومة الدستورية التي تؤلف بموجب المادة الثانية»^(١).

اما الرأي الثاني فقد ذهب إلى أن أصل نشأة القانون الاساسي لشرقي الاردن يعود إلى صك الانتداب الذي فرضته عصبة الأمم على شرقي الاردن استناداً إلى المادة (٢٢)

(١) الدكتور عادل الحيارى : القانون الدستوري والنظم الدستوري الأردني (الرجع السابق). ص

من عهدها) الذي قسّم الأقاليم التي انتزعت من تركيا بعد الحرب العالمية الأولى إلى ثلاثة أنواع:

- النوع الأول ويشمل البلاد التي كانت خاضعة للدولة العثمانية والتي وصلت إلى حالة من الرقي تسمح بالاعتراف مؤقتاً بوجودها كأمم مستقلة بشرط أن تسترشد في إدارة شؤونها بنصائح ومساعدة الدولة المنتدبة. هذا النوع من الانتداب شمل سوريا ولبنان وباشرتة عليهما فرنسا، والعراق وفلسطين وشرق الأردن وباشرتة عليها بريطانيا^(١).

وسمى هذا النوع من الانتداب «أ» لأنه فرض على أكثر الدول تحضراً من غيرها من الدول التي وصفتها العصبة بأنها غير قادرة على حكم نفسها بنفسها في تلك الفترة التاريخية.

- النوع الثاني ويشمل شعوب البلاد الأقل تقدماً من تلك صنفّت «أ» وهي بشكل خاص ما يقع منها في أواسط افريقيا مثل الكاميرون وتوجو وتنجانيقا التي خضعت للانتداب الانجليزي والفرنسي وقد سمى هذا النوع بالانتداب «ب».

- اما النوع الثالث، فهو الأقل تقدماً وحضارة من النوعين السابقين لقلّة عدد شعوبها وضآلة مساحتها. وقد سمى هذا الانتداب «ج» وشمل جنوب غرب افريقيا الذي وصع تحت الانتداب جنوب افريقيا وغينيا الجديدة لاستراليا، وغرب ساموا وخضعت للانتداب النيوزيلندي، وجزر ماريانا وكارولينا ومارشال وأخضعت لليابان^(٢).

ونظام الانتداب يقضي بأنه وإن كان الاقليم الموضوع تحت الانتداب يحتفظ بكيانه المنفصل ولا يعدّ جزءاً من اقليم الدولة المنتدبة، الا انه يخضع لاشرافها الكامل بما

(١) الدكتور محمد الغزوي. الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية عمان، ص ٣٥.

(٢) عندما أخضعت فلسطين للانتداب كانت تشمل شرقي الأردن الا انها فصلا عن بعضها البعض بقرار مجلس العصبة في ١٦ أيلول عام ١٩٢٢ الذي أخضع شرق الأردن لإدارة منفصلة عن إدارة فلسطين.

الدكتور محمد حافظ غانم. مبادئ القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤، ص ٢٥٥.

(٣) الدكتور محمد حافظ غانم. مبادئ القانون العام (المرجع السابق)، ص ٢٥٦.

تملك من قدرات وموارد وامكانات تستطيع من خلالها ضمان السعادة والتقدم لشعوب الدول المنتدبة، لان مثل هذه الرسالة أمانة مقدسة في عنق المدنية^(١).

أما الرأي الثالث : فقد ذهب إلى القول بأن القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر عام ١٩٢٨ قد وضع بطريقة خاصة تقاسي السيطرة الاستعمارية البريطانية على البلاد وبالتالي فهو لم يوضع لا بطريق المنحة ولا بطريق العقد، وإنما كان تكريساً لحكم استعماري مباشر ومتسلط^(٢).

أنا وبعد أن استعرضنا الآراء الفقهية الثلاثة في بيان أسلوب نشأة القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ نقول بأننا لا نتفق مع أي من تلك الآراء السابقة.

فخضوع الدولة والحاكم تحت أي ضغط سياسي معين أو رقابة خارجية تطلبها عصبية الأمم لا يجوز أن يدفعنا إلى القول بأن حكومة الانتداب اشتركت مع الأمير في منح القانون الأساسي لشعب شرقي الأردن، لأنه من غير المتوقع أن تكون حكومة الاحتلال قد استجابت لتطلعات الناس في شرق الأردن وقررت منحهم ذلك القانون، وان هي فعلت ذلك لكان ذلك القانون ملبياً لأمانى وتطلعات الشعب. ولكن ذلك لم يحدث بدليل أن الأمير ورئيس مجلس النظار لم يقبلوا مشروع القانون الأساسي عندما عرض عليهما من حكومة الانتداب الا بعد إجراء عدّة تعديلات عليه^(٣).

كذلك فأننا لا نتفق مع الرأي الثاني القائل بأنّ نشأة القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ تعود لصك الانتداب، لأننا لو رجعنا إلى اي دستور أو حتى قانون عادي، انما نجد له مصادر مادية متعددة لا نستطيع اعتبارها كلها أساليب لنشأة هذه الدساتير أو تلك القوانين.

صحيح أنّ القانون الأساسي وضع في عهد الانتداب البريطاني، ولكن ذلك لا يعني أنّ صك الانتداب كان أسلوباً لنشأة ذلك القانون.

(١) انظر المادة (٢٢) من عهد عصبية الأمم، وانظر في تفصيل هذا الرأي الدكتور محمد الغزوي:

الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٥.

(٢) الدكتور سالم الكسواني : مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الاردني، عمان، ١٩٨٣، ص ١٦٦.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الاستاذين منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٢٨٠.

اما الرأي الثالث، فهو غير مقبول لدينا كذلك، لأن غالبية الدساتير بصفة عامة انما تنشأ نتيجة لظروف وحوادث مختلفة ومتعددة. وقد تكون بعض هذه الظروف والحوادث اسباباً رئيسة في اصدار الدساتير، ولكن ذلك لا يمنعنا من بحث أسلوب نشأتها واعطائها وصفا قانونياً معيناً^(١).

قد يتأثر مضمون الدستور واحكامه والحقوق التي يرتبها للمواطنين والالتزامات التي يحملها لهم بالظروف الداخلية والخارجية للدولة، ولكن لا يؤثر على الوصف القانوني لاسلوب نشأة الدستور.

فالقانون الاساسي لشرق الأردن تأثر بأحكام عهد الانتداب ورقابة الحكومة البريطانية وعلاقة الامير بحكومة بريطانيا والتزاماته تجاهها، ولكنه اصبح نافذاً فقط من تاريخ موافقة سمو الامير عليه. وهكذا يمكن أن نقول بأن أسلوب نشأة القانون الاساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ تمثل في شكل المنحة لصدوره بإرادة الأمير المنفردة.

المعاهدة أساس وليس أسلوب :

إذا كنا نسلم بأن القانون الاساسي لشرق الأردن قد تأثر بالمعاهدة البريطانية الأردنية فاننا نؤكد من جانب آخر بأن تلك المعاهدة وان كانت تمثل أساساً لنشأة القانون الاساسي لشرق الأردن، إلا أنها لم تكن أسلوباً لنشأتها.

فالاساس يمكن أن يعود إلى الفلسفة والظروف والواقائع المادية والمعنوية التي استمد منها الدستور توجهاته واحكامه. أما الاسلوب فهو الطريق الذي تحوّلت من خلاله تلك الاحكام والتوجهات إلى قواعد قانونية ملزمة^(٢).

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥١.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٦٠.

(٢) تنص المادة الثانية من المعاهدة البريطانية الأردنية على انه:

«ان سلطتي التشريع والادارة المؤتمن عليهما صاحب الجلالة البريطانية بصفة كونه منتدبا على فلسطين يتولاها في هذا القسم المعروف بشرق الأردن من الاقليم المنتدب عليه صاحب السمو الامير عن طريق الحكومة الدستورية التي يعينها بحدودها قانون شرق الأردن الاساسي وأي =

المطلب الثاني

أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦

لقد أعقب استقلال الأردن في ٢٥ أيار عام ١٩٤٦ ومبايعة عبدالله بن الحسين ملكاً دستورياً على المملكة الأردنية الهاشمية في نفس العام، إحساس عام بضرورة وضع دستور جديد للمملكة يلائم التطورات الدستورية والسياسية التي نشأت عن إعلان الاستقلال والملكية^(١).

لهذا لم تمض بضعة شهور إلا وقد أعقبها وضع دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ والذي صادق عليه المجلس التشريعي بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني وأصدره الملك عبدالله بن الحسين بتاريخ ٧ كانون أول عام ١٩٤٦ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١ شباط ١٩٤٧.

ومثلما اختلف الفقه في بيان نوع أسلوب نشأة القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ فقد اختلفوا أيضاً في تكيف أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦.

ذهب رأي إلى أن أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ هو أسلوب العقد. ويبرر موقفه في ذلك بأن نصوص ذلك الدستور قد صاغها المجلس التشريعي المنتخب من الشعب

= تعديل يطرا عليها بموافقة صاحب الجلالة البريطانية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور علي محافظة: تاريخ الأردن المعاصر، عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩، ص ٦٥. والملحق الثاني من نفس المؤلف.

(١) وقعت المعاهدة الأردنية البريطانية التي انتهت الانتداب البريطاني على شرق الأردن والاعتراف باستقلاله بتاريخ ٢٢ آذار سنة ١٩٤٦، وقد وقعها إبراهيم هاشم رئيس الوزراء عن الحكومة الأردنية والسيد ارنست بيغين وزير خارجية بريطانيا السيد ارثر كويتش الوكيل البرلماني لوزير المستعمرات. وجاء في البلاغ الرسمي الذي اناعته الحكومة البريطانية اثر توقيع المعاهدة، ان المعاهدة هي اشارة انتهاء عهد الانتداب البريطاني وظهور شرقي الأردن كدولة مستقلة ذات سيادة. وبتاريخ ١٥ أيار ١٩٤٦ اتخذ مجلس الوزراء الأردني القرار التالي «بعد الاطلاع على مقررات المجالس البلدية المتضمنة رغبة البلاد العامة بشأن إعلان البلاد الأردنية دولة مستقلة استقلالاً تاماً على أساس النظام الملكي النيابي مع بيعة سيد البلاد ومؤسس كيانها عبدالله بن الحسين ملكاً دستورياً على رأس الدولة الأردنية. ونظراً لما يرى مجلس الوزراء من مصلحة وطنية واستجابة للأمان القومي في تنفيذ هذه المقررات مع تعديل أحكام القانون الأساسي الأردني بمقتضاها، فقد قرر الموافقة على ذلك مع عرض هذا على المجلس التشريعي في دورته فوق العادة بتاريخ ٢٢ أيار ١٩٤٦ للنظر في هذا الأمر الهام بمقتضى سلطته الدستورية، منيب الماضي وسليمان الموسى تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٤٠٦.

وصادق عليها الملك وأمر باصدارها دون أي تعديل^(١).

وزهب رأي آخر إلى ارجاع نشأة دستور ١٩٤٦ إلى أسلوب خاص يجمع بين ما يشبه الاستفتاء الشعبي ممثلاً بقرارات المجالس البلدية وموافقة الملك عليها بتوقيعه عليها واصداره لها^(٢).

أما الرأي الثالث فقد ذهب إلى ان نشأة دستور ١٩٤٦ يعود إلى أسلوب المنحة. لأن الأمير كان يمارس سلطة واسعة في ظل القانون الاساسي ١٩٢٨، ثم تنازل عن بعض هذه الصلاحيات للشعب من خلال دستور ١٩٤٦^(٣).

وفي رأيي أنه إذا كان لكل من الآراء السابقة وجهة نظر معينة في تحديد أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ فإن مصدرها الاساسي هو مقدار ما يوليه كل رأي من هذا الآراء من اهتمام لأي جانب من جوانب التطورات الدولية والسياسية والدستورية والشعبية. وعليه نستطيع القول بأن دستور ١٩٤٦ إنما يرجع في نشأته إلى أسلوب العقد التي قال به الرأي الأول. ودليلنا القانوني والواقعي هو ما جاء في ديباجة ذلك الدستور الذي نص على «نحن عبد الله بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية. بمقتضى المادة (١٩) من القانون الاساسي، وبناء على ما قرره المجلس التشريعي العالي في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٨/١١/١٩٤٦، نصادق على القانون الآتي ونأمر باصداره».

المطلب الثالث

أسلوب نشأة دستور ١٩٥٢

يكاد يجمع الفقه على أن نشأة دستور ١٩٥٢ إنما تعود إلى أسلوب العقد. وإن هذا الاتفاق في رأيي مصدره ثلاثة مؤشرات.

المؤشر الأول: ويعود إلى الاحداث التاريخية التي سبقت صدور ذلك الدستور.

(١) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردنى (المرجع السابق). ص

(٢) الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، ص ٥٢.

(٣) الدكتور سالم الكسماني: مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق). ص ١٨٩

المؤشر الثاني : ويعود إلى اجتماعات مجلس الأمة وقراراته المصرية.

المؤشر الثالث : ويعود إلى ديباجة دستور ١٩٥٢.

١ - الأحداث التاريخية التي سبقت دستور ١٩٥٢ :

توالت الأحداث وتعددت على الساحة العربية بشكل عام وعلى العلاقة الأردنية الفلسطينية بشكل خاص، وعلى وجه التحديد منذ عام ١٩٤٨، وانتشار التوسع اليهودي في أرض فلسطين رغم القرارات المتتالية التي أصدرها مجلس الأمن واتفاقيات الهدنة التي أبرمت بين اليهود وبعض الدول العربية، وتشكيل حكومة عموم فلسطين برئاسة السيد حلمي عبد الباقي ودعوتها إلى عقد مجلس وطني في غزة، والذي عقد فعلاً بتاريخ ١ تشرين الأول عام ١٩٤٨ وأعلن استقلال فلسطين ووحدتها رغم معارضة المغفور له الملك عبدالله وسكان الضفة الغربية أصلاً على تشكيل تلك الحكومة لأنها لن تقدر على حماية ما تبقى من الأرض الفلسطينية، إذا تخلى الجيش العربي عنها^(١).

وفي نفس اليوم الذي عقد فيه المجلس الوطني اجتماعه الأول في غزة، عقد مؤتمر فلسطيني آخر في عمان برئاسة الشيخ سليمان الفاروقي لبيان خطر انشاء مثل تلك الحكومة التي شكلت في غزة برئاسة حلمي عبد الباقي. وقد أعرب المجتمعون في عمان عن تأييدهم للملك عبد الله والتفاف الشعب الفلسطيني حوله لحمايتهم وحماية ما تبقى من أراضيهم وتفويضه بالحديث باسم عرب فلسطين وحل مشاكلهم بالطريق الذي يراه. وقد تلا ذلك الاجتماع مؤتمر آخر عقد في أريحا في اليوم الأول من كانون الأول عام ١٩٤٨ حضره نخبة من زعماء ووجهاء القدس والخليل ورام الله وبيت لحم

(١) وقد بعث المغفور له الملك عبد الله برسالة الى النقراشي يوضح فيها وجهة النظر الأردنية قائلاً: «ان دولتكم على علم من أن دول الجامعة العربية تدخلت لانقاذ فلسطين متكررة للتقسيم والتجزئة عاملة على حفظ شرف العرب والاسلام التاريخي وتعلمون ايضا اننا نخشى على سلامة بلادنا ومركزها من أي دولة ضعيفة قد تكون في فلسطين تنتسب الى العرب، فتضعف عن البقاء او يستحوذ عليها اليهود، او بمجرد تكيفها تعترف بها منظمة الأمم المتحدة التي اعترفت باليهود، فيكون التقسيم أمراً واقعياً، الامر الذي حاربنا ضده. وفي وقوع هذا أيضا قطع الطريق على اهل فلسطين في ان يختاروا لانفسهم ما يرون بعد انتهاء المعضلة». انظر منيب الماضي وسليمان الموسى : تاريخ الأردن (المرجع السابق)، ص ٥٣٤.

والمناطق التابعة لها وآخرون من اللد والرملة وغيرها، وقرروا ما يلي:

١- تقديم الشكر للدول العربية على ما بذلته من جهود وتضحيات ، ومطالبتها جميعاً مواصلة القتال لانقاذ فلسطين.

٢- المناذاة بالوحدة الفلسطينية الأردنية.

٣- المناذاة بالوحدة القومية الشاملة لمواجهة الاخطار التي تهدد البلاد العربية والبدء بتوحيد فلسطين مع شرقي الأردن كمقدمة لوحدة عربية حقيقية.

٤- مبايعة الملك عبدالله المعظم ملكا على فلسطين كلها، وتوجيه التحية له ولجيشه الباسل والجيوش العربية التي حاربت ولا تزال دفاعاً عن فلسطين.

٥- ضرورة العمل على ارجاع اللاجئين إلى بلادهم والتعويض عليهم.

٦- المناذاة بوضع نظام انتخابي يضمن اختيار الممثلين الشرعيين عن عرب فلسطين يتشاورون في أمورهم.

٧- تبليغ هذه القرارات إلى منظمة الأمم المتحدة والجامعة العربية والدول العربية وممثلي الدول الأخرى.

وبعد أن رحبت الحكومة الأردنية ومجلس النواب الأردني بقرارات مؤتمر أريحا خاصة فيما يتعلق بالوحدة الفلسطينية الأردنية قدمت وزارة توفيق أبو الهدى استقالته بتاريخ ٣ ايار ١٩٤٩ فعهد إليه الملك عبد الله باعادة تأليفها لتضم في تشكيلها الجديد ثلاثة وزراء من الضفة الغربية^(١).

وفي شهر كانون الثاني عام ١٩٥٠ تم حل مجلس النواب الأردني وذلك من أجل إجراء انتخابات نيابية جديدة تشكل الضفتين الشرقية والغربية بعد تعديل قانون الانتخاب ومضاعفة عدد أعضاء مجلس النواب ومجلس الاعيان.

(١) وفي ٧ ايار ١٩٤٩ صدرت الإرادة الملكية بتشكيل تلك الوزارة على النحو التالي: توفيق أبو الهدى رئيساً للوزراء، والشيوخ محمد الشنقطي قاضياً للقضاة ووزيراً للمعارف، وسعيد المفتي وزيراً للداخلية، وروحي عبد الهادي وزيراً للخارجية، وفلاح المداحه وزيراً للعدلية، وفوزي الملقى وزيراً للدفاع، وسليمان السكر وزيراً للمالية والاقتصاد، وخواصي الخيري وزيراً للتجارة والصناعة، وموسى ناصر وزيراً للمواصلات، انظر منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الاردن (المرجع السابق)، ص ٥٣٨. هاني خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن (المرجع السابق)، ص ٤٣.

وفي ١٨ آذار عام ١٩٥٠ وجه الملك عبد الله كلمة إلى الشعب الاردني في الضفتين بين فيها عزمه على إجراء تعديل في الدستور يتلاءم مع آخر التطورات الديمقراطية والسياسية والدستورية في المنطقة.

٢ - قرارات مجلس الأمة المصرية

وفي ٢٤ نيسان عام ١٩٥٠ عقد مجلس الأمة الاردني جلسة مشتركة افتتحها الملك عبد الله وبعد مناقشات طويلة أعقبت خطاب العرش الذي ألقاه رئيس الوزراء آنذاك سعيد المفتي قرر مجلس الأمة ما يلي:

- تأكيداً لتقّة الأمة، واعترافاً لما لحضرة صاحب الجلالة الملك عبد الله بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية من فضل الجهاد في سبيل تحقيق الامانى القومية، واستناداً إلى حق تقرير المصير وإلى واقع ضفتي (الاردن) الشرقية والغربية ووحدتهما القومية والطبيعية والجغرافية وضرورات مصالحهما المشتركة ومجالهما الحيوي، يقرر مجلس الأمة الاردني الممثل للضفتين في هذا اليوم ما يلي:

١- تأييد الوحدة التامة بين ضفتي الاردن الشرقية والغربية واجتماعهما في دولة واحدة هي المملكة الأردنية الهاشمية وعلى رأسها حضرة صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله بن الحسين وذلك على أساس الحكم النيابي الدستوري والتساوي في الحقوق والواجبات بين المواطنين.

٢- تأكيد المحافظة على كامل الحقوق العربية في فلسطين والدفاع عن تلك الحقوق بكل الوسائل المشروعة وبملاء الحق وعدم المساس بالتسوية النهائية لقضيتها العادلة على نطاق الامانى القومية والتعاون العربي والعدالة الدولية.

٣- رفع هذا القرار الصادر عن مجلس الأمة بهيئة الأعيان والنواب الممثل لضفتي الاردن إلى جلالته الملك عبد الله بن الحسين واعتباره نافذاً حالة اقترانه بالتصديق الملكي السامي.

٤- إعلان وتنفيذ هذا القرار من قبل حكومة المملكة الأردنية الهاشمية حال اقترانه بالتصديق الملكي السامي وتبليغه إلى الدول العربية الشقيقة والدول الأجنبية الصديقة بالطرق الدبلوماسية المرعية.

وبعد أن صدّق جلاله الملك المغفور له الملك عبد الله على اعلان الوحدة تولت وزارت الخارجية ابلاغه إلى الدول العربية والأجنبية فلاقى معارضة من قبل بعض الدول مثل مصر وسوريا ولبنان والسعودية إلى أن زالت الخلافات في وقت لاحق ووافق مجلس الجامعة العربية على قرار الوحدة في منتصف عام ١٩٥٠^(١).

٣ - ديباجة دستور عام ١٩٥٢

ووفاء لما جاء في خطاب العرش يوم ٢٤ نيسان ١٩٥٠ من وعد بتعديل الدستور تعديلاً يقرر المسؤولية الوزارية والتوازن بين السلطات، فقد قرر مجلس الوزراء بتاريخ ١١ أيار عام ١٩٥٠ تأليف لجنة لدراسة الدستور الأردني الدائم وتقديم الاقتراحات المناسبة لتعديله^(٢). وبعد أن قامت اللجنة باعداد التعديلات المطلوبة رأت أن تتقدم بمشروع كامل لتعديل دستور ١٩٤٦، وقدمته إلى مجلس الوزراء الذي قام بدوره بعرضه على مجلس الأمة الذي وافق عليه ورفعته إلى المغفور له الملك طلال فصدقه وأصدره في اليوم الأول من كانون عام ١٩٥٢ متوجاً آياه بالنص التالي

«نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور وبناء على ما قرره مجلس الاعيان والنواب نصدق على الدستور المعدل الآتي ونأمر باصداره»^(٣).

(١) الدكتور سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٥ وما بعدها.
(٢) وقد تألفت هذه اللجنة برئاسة ابراهيم هاشم، وعضوية سمير الرفاعي، وفلاح المداح، محمد الشريقي، وروحي عبد الهادي، وانسطاس حنانيا، وعلي حسنا، وعبد اللطيف صلاح، وأنور نسيه، وعبد الله غوشة.

(٣) نشر في الجريدة الرسمية، عدد ١٠٩٣ تاريخ ٨ كانون الثاني عام ١٩٥٢.

الفصل الرابع أنواع الدساتير

تختلف الدساتير وتتعدد أنواعها باختلاف وتعدد الزاوية التي ينظر منها إلى تلك المجموعة التي تبين نظام الحكم في الدولة.

على أن أهم التقسيمات التي يتبناها الفقه الدستوري في شرح أنواع الدساتير تنطلق من زاويتين هامتين تتعلق الأولى بالكتابة والثانية بالثبات أو التعديل .

فالقواعد الدستورية يمكن أن تكون مكتوبة في وثيقة دستورية أو عدة وثائق، وهنا نكون بصدد دستور مكتوب، ويمكن أن تظل دون كتابة أو تدوين في أية وثيقة أو وثائق دستورية وهنا نكون في صدد دستور عرفي. وعلى ذلك وانطلاقاً من هذه الزاوية يمكن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة *Written Constitutions* ودساتير غير مكتوبة *Unwritten Constitutions* أو عرفية *Constitutions Coutumieres*^(١).

من زاوية ثانية، فإننا نرى بعض الدساتير أو القواعد الدستورية (وفق المعنى الشكلي) لا تخضع إلا لنفس إجراءات تعديل القواعد التشريعية العادية وتعامل مثلها، وهنا نكون بصدد دستور مرن.

والبعض الآخر لا يمكن تعديله أو تنقيحه إلا باتباع إجراءات خاصة ينص عليها الدستور نفسه، وهنا نكون في صدد دستور جامد. وعلى ذلك وانطلاقاً من هذه الزاوية يمكن تقسيم الدساتير إلى دساتير مرنة *Constitutions Souples* ودساتير جامدة *Constitutions Rigides*.

وعلى ضوء هذه المعايير، فإننا نقسم بياناً لأنواع الدساتير إلى ثلاثة مباحث، نبين في المبحث الأول الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة أو العرفية. وفي المبحث الثاني الدساتير المرنة والدساتير الجامدة، وفي المبحث الثالث أنواع الدساتير الأردنية.

(١) لقد فضلنا التقسيم إلى دساتير مكتوبة وغير مكتوبة ولم نستعمل عرفية كمرادفة لغير المكتوبة لأن تسميتها بالدساتير غير المكتوبة أكثر دقة وشمولاً من العرفية. وتفصيل ذلك أن الدساتير غير المكتوبة *Unwritten non ecrites* تشمل أيضاً بالإضافة إلى العرف القضاء كذلك *Jurisprudence*. انظر في هذا الرأي كذلك الدكتور سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٥.

المبحث الأول

الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة

الدساتير المكتوبة هي الدساتير التي توضع أحكامها في نصوص تشريعية مكتوبة سواء صدرت بوثيقة واحدة أو عدة وثائق دستورية مختلفة. أما الدساتير غير المكتوبة فهي التي لا ترجع أحكامها إلى نصوص مكتوبة بل إلى العرف بشكل أساسي وغيره من المصادر، وهذا النوع من الدساتير يستمد أحكامه من العرف بشكل رئيسي، ولذلك يسميه البعض بالدساتير العرفية^(١).

ولا يشترط في الدستور المكتوب أن تكون كافة أحكامه قد وردت في وثيقة أو عدة وثائق صادرة عن المشرع الدستوري بل يكفي أن تكون أغلب أحكامه قد صدرت بهذه الطريقة. لأن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة ودساتير غير مكتوبة تقسيم نسبي. فما من دستوراً ويشمل أحكاماً مكتوبة وأخرى غير مكتوبة^(٢).

فالدستور الانجليزي الذي يعتبر المثل التقليدي للدستور غير المكتوب، يشمل وثائق رسمية هامة كالعهد الأعظم Magna Charta الصادر عام ١٢١٥م وملتمس الحقوق Petition of Rights الصادر عام ١٦٢٨م ووثيقة الحقوق Bill of Rights الصادر عام ١٦٨٩م وقانون التسوية أو توارث العرش Act of Settlement الصادر عام ١٧٠١م وقانون البرلمان Act of Parliament ووثيقة العرش Regency Bill الصادر عام ١٩٣٧م^(٣).

من ناحية أخرى فإننا نجد أنه ما من دستور قد صدر مكتوباً ووصف بالدستور المكتوب إلا وقد أعقب صدره ظروف وتطورات وممارسات دستورية تقضي إلى نشأة قواعد دستورية مصدرها العرف أو القضاء. وبالتالي فإننا نجد وباستمرار أن بجانب

(١) Barthelemy et Duez; Traite de droit constitutionnel (ouv. cit). p.185.

Duverger. M; institutions politiques et droit constitutionnel (ouv. cit). p.20

(٢) Burdeau, Georges: Manuel de droit constitutionnel et institutions Politiques. L.G. D. J Paris. 1984. p.62.

(٣) Jennings, Sir Ivor; The law and the constitution. Fifth edition, ELBS 1979. p. 65.

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٢٣٨.

الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٦.

النصوص الدستورية المكتوبة في الدساتير التي توصف بالمكتوبة توجد قواعد أخرى عرفية أو قضائية تسد ما يعترى هذه النصوص من نقص أو غموض وتحل ما يوجد بينها من تضارب^(١).

ومع أهمية هذا التقسيم فقد بدأت ملامحه تتضاءل شيئاً فشيئاً في الوقت الحاضر. بسبب التداخل والمزج من بين القواعد الدستورية المكتوبة والقواعد الدستورية العرفية، حتى أننا كما سبق وأشارنا إليه لا نجد نظاماً دستورياً لبلد معين مكتوباً أو عرفياً بشكل مطلق وإنما تمتزج قواعده بعضها ببعض، ولا يسمى مكتوباً أو عرفياً إلا على أساس الجزء الغالب من قواعده.

مزايا الدساتير المكتوبة :

١- الوضوح والدقة. تمتاز الدساتير المكتوبة بما تمتاز به التشريعات الأخرى من مزايا أهمها الوضوح والدقة في تحديد الأحكام ومخاطبة الملزمين بها، وبيان حقوقهم والتزاماتهم خاصة بانتشار المذهب الاجتماعي وزيادة تدخل الدولة في شتى جوانب الحياة العامة، والخاصة.

٢- الدساتير المكتوبة ضمانه هامة من ضمانات حقوق الأفراد وحررياتهم. إن أهم حقوق وحرريات الأفراد تأتي مدونة في الدساتير المكتوبة. وهذا بالتالي يلقي واجباً واضحاً على جميع السلطات باحترامها وعدم الاعتداء عليها بأي صورة ولو كان ذلك تحت مظلة تنظيمها، ويعطي الأفراد القدرة على التعرف على حقوقهم والتمسك بها^(٢).

٣- الدساتير المكتوبة ضرورية للدول الاتحادية وخاصة الدول والتي تطبق نظام الاتحاد المركزي (الفدرالي) حتى يسهل توزيع الاختصاصات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الداخلية في هذا الفرع من الاتحادات.

(١) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٣.

(٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٨.

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٩٤.

الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٩٨.

٤- سرعة اعداد الدساتير المكتوبة. ان سرعة اعداد واصدار الدساتير المكتوبة من أهم مزايا هذا النوع من الدساتير. ولم يعد في عائلة الدساتير غير المدونة الا دول قليلة جداً على رأسها المملكة المتحدة.

ومع اتجاهنا القوي إلى تفضيل الدساتير المكتوبة على الدساتير غير المكتوبة فاننا نقول وبستمرار ان كل دولة توجه نظامها إلى تبني ما هو متلائم مع تاريخها وظروفها وتقاليدها.

فحيث يعم التغيير والتبديل وعدم الاستقرار في دولة معينة وخاصة إذا كانت حديثة العهد بالديمقراطية، يكون الدستور المكتوب ضرورة لا غنى عنها لضمان بقائها واستقرارها وتقدمها . بعكس ما إذا كانت الدولة تنعم باستقرار سياسي واجتماعي وثقافي واقتصادي حيث يندمج شعور الشعب بمعطيات حضارية فيميل إلى احترامها وتقديسها ومن ضمنها القواعد الدستورية العرفية.

المبحث الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تقسّم الدساتير من حيث الإجراءات المطلوبة لتعديلها إلى نوعين: النوع الأول، الدساتير المرنة *Constitutions souples*، والنوع الثاني، الدساتير الجامدة *Constitutions rigides*.

ويقصد بالدساتير المرنة، تلك الدساتير التي يخضع تعديلها إلى نفس الإجراءات التي يجب اتباعها لتعديل القوانين العادية.

أما الدساتير الجامدة، فهي تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها أو تنقيحها الا باتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية^(١).

(١) Barthelemy, J. et Duez, P.; *Traite de droit constitutionnel* (ouv. cit) p. 184

Laferriere, J.; *Manual de droit constitutionnel* (ouv. cit), p. 283.

الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدستور)، مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٣٤.

الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري (الرجع السابق)، ص ٨٦.

والأصل أن كافة الدساتير غير المكتوبة (العرفية) دساتير مرنة، وأما الدساتير المكتوبة فأغلبها دساتير جامدة.

وصفة المرونة وإن اقترنت في أغلب الأحوال في الدساتير العرفية فإنها يمكن أن تشمل كذلك بعض الدساتير المكتوبة. إذ لا يوجد تلازم وتطابق تام بين كتابة الدساتير وجمودها^(١).

وصفة الجمود لأي دستور مصدرها الدستور ذاته - فهو الذي ينص على تلك الإجراءات الخاصة الشديدة لتعديل أي نص أو حكم فيه. هذه الصفة لا تسري فقط على القواعد الدستورية بطبيعتها، بل أيضاً تمتد إلى قاعدة وإرادة في الوثيقة الدستورية كتلك المتعلقة ببعض المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في الدستور^(٢).

والسبب الذي يدعو المشرع الدستوري إلى تشديد إجراءات تعديل الدستور ليوصف بأنه جامد، هو رغبة المشرع في إكساب الدستور وما يحويه من أحكام صفة الثبات والاستقرار، وعدم تركها لاهواء الأغلبية الحزبية في البرلمان. هذه الخصوصية والشدة والتعقيد في إجراءات تعديل الدستور تتلاءم وطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية. هذه القواعد هي التي تقرر نظام الحكم في الدولة وتبين السلطات العامة فيها واختصاصاتها وعلاقتها ببعض وبالأفراد. بحيث

(١) ذهب بعض الفقه إلى أن هناك دساتير عرفية جامدة في بعض قواعدها كالقواعد الأساسية les lois fondamentales التي كانت مطبقة في فرنسا قبل الثورة. تلك القواعد التي نشأت بالعرف وكانت تحدد أساس الملكية القديمة، واختصاصاتها، خاصة الملك باعتباره المشرع العادي. ومع ذلك لم يكن الملك قادراً على تعديلها فالبرلمان الفرنسي (مجلس طبقات الأمة) هو السلطة التي تستطيع تعديلها فقط. انظر:

الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٣.
الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٣٠.
(٣) ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة الدستور الفرنسي ١٨١٤، والدستور الفرنسي ١٨٣٠، ودستور أيرلندا الحرة ١٩٢٢، والدستور الإيطالي ١٨٤٨.
الدكتور إبراهيم شيجا: المبادئ الدستورية (المرجع السابق)، ص ١٣٤.
الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٣. وهو يضرب مثلاً دستور الجمهورية العراقية بعد ٨ أيلول ١٩٦٥ الذي كان مكتوباً ومرناً بالكامل.
انظر أيضاً الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٨٦.

لا تتساوى في كيفية تعديلها مع إجراءات تعديل القوانين العادية. وبالتالي يتحقق لها طابع السمو الشكلي والتمتع بنوع من الحصانة إزاء السلطة التشريعية التي لا يجوز لها بعد ذلك الاعتداء عليها بتعديلها أو إلغائها^(١).

ونظرا لما تمتاز به الدساتير الجامدة من مزايا وما ترتبه من نتائج، فإن أغلب الدول في الوقت الحاضر تتبنى هذا النوع من الدساتير مفضلة إياها على الدساتير المرنة التي بدأت في الاختفاء.

وإذا كانت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر قد تتطلب في تعديلها إجراءات أشد من الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية فإنها تختلف في شدة ونوعية هذه الإجراءات^(٢).

هذا الاختلاف يدعونا إلى الحديث عن صورة الدساتير الجامدة.

وقبل الحديث عن جمود الدستور وصوره لا بد وأن نشير إلى ثلاثة أمور:

الأمر الأول : لا يقصد بالدستور الجامد أنه دستور أبدي لا يجوز تعديله بشكل مطلق وتام.

الأمر الثاني: قد تحوي بعض الدساتير نصوصاً تحظر إجراء أي تعديل في الدستور. ولكن هذا الحظر مقيد بقيد زمني حيناً أو قيد موضوعي حيناً آخر.

الأمر الثالث: الدستور الجامد يجوز تعديله بإجراءات مشددة.

أما فيما يتعلق بالأمر الأول، فإننا نستطيع القول مع غالبية الفقه بأن جمود الدستور لا يعني البتة بأن الدستور أبدي أو لا يجوز تعديل أي نص فيه، فهذا المعنى مستبعد من معنى الجمود المتداول في مؤلفات القانون الدستوري. لذا يبقى الحديث عن الدساتير الجامدة يدور حول صورتين رئيسيتين لهذه الدساتير.

(١) Barthelemy et Duez; Traite de droit constitutionnel (ouv. cit). p. 186

(٢) انظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٥٦.

الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٢١.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٠٢.

الصورة الأولى : الدساتير التي تمنع التعديل

قد يلجأ واضعو الدساتير إلى تقرير منع تعديل الدستور. هذا المنع قد يكون زمنياً وقد يكون موضوعياً^(١).

أما المنع الزمني، فيعني عدم جواز إجراء أي تعديل على أي نص أو مادة في الدستور طوال فترة زمنية معينة تقدر بأنها مدة كافية لتنفيذ أحكام الدستور وثباتها وتحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا المنع، الدستور الأمريكي ١٧٨٧ الذي منع إجراء أي تعديل على أحكامه قبل عام ١٨٠٨، والدستور الفرنسي ١٧٩١ الذي منع إجراء تعديل لأي حكم فيه لمدة ٤ سنوات، ودستور أرجواي ١٨٧٠ الذي منع تعديله لمدة ٥ سنوات من تاريخ إصداره. ودستور إكوادور ١٩٢٩ لمدة ٤ سنوات، والدستور الفرنسي ١٩٤٦ الذي منع تعديله طالما هناك قوات أجنبية تحتل أي جزء من إقليم الدولة، والدستور الكويتي حيث جاء في المادة (١٧٤) بأنه «لا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به»، والدستور السوري الدائم إذ جاء في المادة (١٥١) أنه «لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه».

وأما المنع الموضوعي: فيعني تقرير حصانة لبعض أحكام معينة في الدستور لا يجوز تعديلها مطلقاً. وتتقرر هذه الحصانة عادة للأحكام الأساسية في الدستور وبشكل خاص نظام الحكم في الدولة.

ومن الأمثلة التي تضرب على هذا المنع الموضوعي ما أورده دستور البرازيل ١٩٣٤ الذي حظر إجراء أي تعديل على الشكل الجمهوري الفدرالي، والدستور المصري ١٩٢٣ الذي منع في المادة (١٥٦) اقتراح أو إجراء أي تعديل في الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي وبنظام وراثة العرش.

ومن الدساتير الحديثة التي أخذت بالمنع المؤبد الجزئي (الموضوعي) الدستور

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ١٩٨.

الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩٠.

الايطالى ١٩٤٧ الذي يحزّم تعديل الشكل الجمهوري لنظام الحكم، والدستور الفرنسي ١٩٥٨ الذي يحزّم إجراء اي تعديل فيه مساس بكيان الدولة والنظام الجمهوري. والدستور المغربي ١٩٧٣ الفصل (١٠) الذي ينص على أنّ « النظام الملكي للدولة، وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الاسلامي لا يمكن تناولها بالمراجعة». كذلك المادة (٧٥) من دستور دولة الكويت ١٩٦٢ التي تنص على ان « الأحكام الخاصة بالنظام الاميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها ما لم يكن التنقيح خاصا بلقب الامارة او بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة». ودستور دولة البحرين الذي تنص فيه المادة (١٠٤) على أنّ «مبدأ الحكم الوراثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال، وكذلك مبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور»، والدستور التونسي حيث ورد في الفصل (٦٠) منه «ما يحرم المساس بالنظام الجمهوري للدولة»، وكذلك الدستور الجزائري حيث جاء في المادة (٩٥) بأنه «لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس:

١- بالصفة الجمهورية للحكم.

٢- بدين الدولة.

٣- بالاختيار الاشتراكي.

٤- بالحيات الأساسية للإنسان والمواطن.

٥- بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

٦- بسلامة التراب الوطني.

أما الدستور الأردني فقد جاء منعه مقيداً بغيرين، قيد زمني، وقيد موضوعي حيث جاء في الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) أنه «لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته»^(١)

وبالرغم من حرص بعض الدساتير على منع إجراء بعض التعديلات عليها سواء

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه القيم: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ١٤٩.
الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣.

كان هذا المنع زمنياً أو موضوعياً، فانه كما يراه بعض الفقهاء ليس أكثر من مجرد رغبات (Simple vovux)، أو اعلانات سياسية manifestation politique ليس لها قيمة قانونية، لان إرادة أي جمعية تأسيسية لا يمكن أن تكون أسمى من إرادة جمعية تأسيسية لا حقة (١)، أو إرادة الشعب إذا أراد التعبير عنها بصفة مشروعة أو غير مشروعة وفقاً للنظام القائم.

الصورة الثانية: الدساتير التي تجيز التعديل بشروط خاصة

يبدو مظهر جمود الدساتير هنا في اجازة تعديلها، ولكن من خلال إجراءات وشروط مشددة تختلف عن الإجراءات العادية اللازمة لتعديل القوانين العادية. هذه الإجراءات المشددة يمكن إبرازها من خلال تتبع المراحل الذي يمر بها التعديل الدستوري، وهي أربع:

أ - مرحلة اقتراح التعديل.

ب- مرحلة اقرار مبدأ التعديل.

ج- مرحلة اعداد وصياغة التعديل.

د- مرحلة اقرار التعديل نهائياً.

المرحلة الأولى : اقتراح التعديل

قد يتقرر اقتراح تعديل الدستور للحكومة، وقد يتقرر البرلمان، وقد يتقرر للحكومة والبرلمان، وقد يتقرر للشعب.

أما حيث يتقرر تعديل الدستور للحكومة فإن الحكومة وحدها تستطيع اقتراح هذا التعديل ويتحقق ذلك في الدول التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية من بين السلطات الأخرى. ومن أمثلة هذه الدول بلغاريا في ظل دستور ١٩٢٣، ورومانيا في

(١) لزيد من التفصيل راجع.

Burdeau. G.: droit const et institutions politiques, (puv. cit). p. 124.

Laferriere; J.: Manuel de droit constitutionnel, (ouv. cit). p. 289.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٥.

دستور ١٩٣٨، واليابان في دستورها لعام ١٩٤٦. وقبلها أخذت فرنسا بهذا الاتجاه في ظل دستورها ١٨٥٢^(١).

أما إذا تقرر حق اقتراح تعديل الدستور للبرلمان فإن البرلمان وحده الذي يستطيع اقتراح هذا التعديل. ويتقرر ذلك الحق في الدول التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية كما كان الحال في فرنسا في ظل دستورها ١٧٩١، والولايات المتحدة الأمريكية في دستور ١٧٨٧، والأرجنتين وكولومبيا واکوادور وتشيلي وباراجواي وفنزويلا والاتحاد السوفياتي سابقاً.

وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للحكومة والبرلمان وذلك في الدول التي تأخذ بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كفرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ و ١٩٤٦، وبلجيكا وألمانيا الغربية وإسبانيا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا والأردن ومصر وسوريا^(٢).

وقد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للشعب مباشرة. وهذا ما أخذت به دساتير بعض الدول التي تطلق بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كالدستور الاتحادي السويسري ودساتير معظم الولايات المتحدة الأمريكية والدستور الإيطالي في بعض الحالات^(٣).

المرحلة الثانية: إقرار مبدأ التعديل

إقرار مبدأ التعديل يعني الموافقة من حيث المبدأ على إجراء التعديل الدستوري دون

(١). Laferriere J. : Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit),p 294.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٧

الدكتور إبراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٥٨.

من هذه الحالات: (١) إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أحد مجلس البرلمان. (٢) إذا طلب ذلك خمسمائة ألف ناخب. (٣) إذا طلب ذلك خمسة مجالس أقليمية.

(٢) فالمادة (١٨٩) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ تنص على أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى ذلك التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل». أما المادة (١٤٩) من دستور الجمهورية العربية السورية فتتضمن على أنه «لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور».

(٣) انظر الدكتور أحمد أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٥٧

الدخول في تفصيلاته أو صياغته. وغالباً ما يعطى هذا الحق البرلمان باعتباره ممثلاً للأمة. وهو بهذا الوصف أكثر السلطات صلاحية في الفصل في مدي ضرورة التعديل. ومن أمثلة الدساتير والتي أعطت البرلمان هذا الحق الدساتير الفرنسية لعام ١٧٩١ ولعام ١٨٤٨ ولعام ١٨٧٥ ولعام ١٩٤٦، والدستور البلجيكي والدستور الدنماركي والدستور النرويجي ودساتير أغلب الدول ذات الأنظمة الاشتراكية ومنها دستور جمهورية مصر العربية^(١).

هناك بعض الدساتير تتطلب بالإضافة إلى موافقة البرلمان موافقة الشعب على مبدأ التعديل وهي الدساتير التي تميل إلى الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة كما هو الشأن في دساتير أغلب الولايات في الاتحادين الأمريكي والسويسري^(٢).

المرحلة الثالثة : مرحلة اعداد التعديل

تعهد بعض الدساتير مهمة اعداد التعديل إلى هيئة خاصة يجري انتخابها لهذه الغاية فقط كما جرى عليه الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ ولعام ١٨٤٨. ودستور الأرجنتين لعام ١٨٣٣، ودساتير بعض الولايات في الاتحادين الأمريكي والسويسري. ولا شك ان بهذه الطريقة تزداد طرق تعديل الدساتير جموداً وتعقيداً^(٣).

وقد تعهد بعض الدساتير بمهمة اعداد التعديل إلى البرلمان القائم مع اشتراطها في البرلمان شروطاً خاصة، كضرورة إجتماع البرلمان في شكل مؤتمر مثلما تطلبه الدستور

(١) تنص الفقرة الثالثة من المادة (١٨٠) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ على انه «وإن جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه. فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض». أما الدستور السوري فلم يتطرق الى مبدأ التعديل بل أشارت الفقرة (٤) من المادة (١٤٩) على انه «يناقش المجلس اقتراح التعديل، فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه اعتبر التعديل نهائياً شريطة اقتراحه بموافقة رئيس الجمهورية وادخل في صلب الدستور».

(٢) Burdeau. G.; droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 36.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٤.

الفرنسي لعام ١٨٧٥، أو ضرورة توفر نسبة خاصة من الحضور لصحة جلسات البرلمان في التصويت لصحة القرارات الصادرة في هذا الشأن مثلما ذهب إليه كل من دستور المكسيك وكولومبيا وبيرو والاتحاد السوفياتي وغيرها من الدساتير الأوروبية والعربية كالدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور الأردني لعام ١٩٥٢

وقد تقرر بعض الساتير حل البرلمان القائم وإجراءات انتخابات نيابية لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل مثلما ذهب إليه كل من دستور اسبانيا والدستور البلجيكي والدستور الهولندي^(١).

المرحلة الرابعة: مرحلة اقرار التعديل نهائياً

تعطى أغلب الدساتير الجهة المختصة باعداد التعديل الدستوري مهمة أخرى وهي اقرار هذا التعديل نهائياً. سواء كانت هذه الجهة ممثلة بهيئة منتخبة لهذه الغاية أو ممثلة في البرلمان بالشروط الخاصة التي بينها سابقاً. وهذا هو الوضع الغالب في الدساتير المعاصرة. خاصة تلك التي تأخذ بمبدأ سيادة الأمة مثلما ذهب إليه كل من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور السوفياتي لعام ١٩٧٧^(٢)

وقد تعطى بعض الدساتير سلطة اقرار التعديل إلى الشعب ذاته ليقر ذلك عن طريق استفتاء شعبي دستوري Referendum Constituant كما هو الحال في دساتير معظم الولايات المتحدة الامريكية والسويسرية وكذلك في دستور جمهورية مصر العربية الدائم لعام ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠^(٣)

-
- (١) الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية (المرجع السابق)، ص ٩٣
 - (٢) الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٨٨
 - (٣) تنص المادة (١٧٤) من دستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٧٧ على انه: « يعدل دستور الاتحاد السوفياتي بقرار من السوفييت الأعلى في الاتحاد السوفياتي تتخذه أكثرية لا تقل عن ثلثي عدد النواب الاجمالي في كل من مجلسيه». ترجمته الى اللغة العربية دار التقدم، ١٩٨٧.
 - (٣) الحقيقة ان الدستور المصري الحالي (دستور جمهورية مصر العربية الدائم ١٩٧١ قد أشرك مجلس الشعب في عملية التعديل منذ بدايتها وحتى قبل نهايتها بمرحلة واحدة وهذا الاقرار النهائي لهذا التعديل بواسطة الشعب نفسه. فالمادة (١٨٩) من هذا الدستور أعطت مجلس الشعب (البرلمان) حق اقتراح التعديل والموافقة على مبدأ التعديل ومناقشة التعديل والموافقة عليه ايضاً قبل اقراره من الشعب، وفيما يلي نص المادة (١٨٩):

المبحث الثالث

أنواع الدساتير الأردنية

تعاقب على الأردن منذ إنشائه كامارة عام ١٩٢١، وحتى الآن ثلاثة قوانين أساسية هي القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل. والمعمول به حالياً. هذه القوانين الأساسية والدساتير هي دساتير مكتوبة لان أحكام كل دستور تم جمعها واعدادها وصياغتها واصدارها في وثيقة دستورية منتظمة. ولذلك فجميع الدساتير التي عرفت امارة شرق الأردن والمملكة الأردنية الهاشمية دساتير مكتوبة.

كذلك نلاحظ ان جميع هذه الدساتير قد اتصفت بالجمود. ان اشترط كل دستور منها لامكان تعديله شروطاً وإجراءات خاصة اكثر شدة وتعقيداً من الشروط والإجراءات اللازمة لسن القوانين العادية وتعديلها.

لذلك نستطيع القول بأن الدساتير التي تعاقبت على الأردن منذ نشأته وحتى الآن، دساتير مكتوبة وهي دساتير جامدة.

المطلب الأول

القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨

أولاً: القانون الأساسي لشرق الأردن دستور مكتوب

صدر القانون الأساسي لشرق الأردن في ١٦ نيسان عام ١٩٢٨ ونشر في الجريدة

- = - لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة او اكثر من مواد الدستور ويجب ان يذكر في طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور ويجب ان يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية الى هذا التعديل.
- فاذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث اعضاء المجلس على الأقل .
- وفي جميع الاحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية اعضاءه فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.
- واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها. فاذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

الرسمية عدد ١٨٨ بتاريخ ١٩ نيسان ١٩٢٨. ولذلك فتاريخ ميلاد ذلك القانون الأساسي هو ١٦ نيسان ١٩٢٨ وليس ١٩ نيسان ١٩٢٨ كما يشير إليه بعض الفقهاء في الأردن^(١). لأن التوقيع والاصدار هما شهادة ميلاد الدستور. وليس نشره في الجريدة الرسمية إلا إجراء لاحقاً لنفاذه، والبدء في تطبيقه من قبل المؤسسات والافراد^(٢).

احتوى القانون الأساسي لشرق الأردن على اثنتين وسبعين مادة وزعت على مقدمة وسبعة فصول. المقدمة، وجاء فيها ثلاث مواد وتناولت اسم ذلك القانون وعاصمة شرق الأردن ورايته أما الفصل الأول فخصص لحقوق الشعب، والفصل الثاني للأمر وحقوقه، والفصل الثالث للتشريع، والفصل الرابع للقضاء، والفصل الخامس للإدارة، والفصل السادس لتنفيذ القوانين والاحكام، والفصل السابع تم تخصيصه لمواد شتى. لم يتعرض القانون الأساسي لشرق الأردن إلى موضوع العرف والعادة الا في مادتين هما المادة (١٠) والمادة (٤٨).

المادة العاشرة، جاء فيها أن «الإسلام دين الدولة. وتضمن الدولة لجميع القاطنين في شرق الأردن الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة طبقاً لعاداتهم ما لم تكن مخلة بالأمن العام أو النظام العام أو منافية للآداب».

أما المادة (٤٨) فقد نصت على أنه «تستعمل المحاكم المدنية حقها في القضاء المدني والجزائي بمقتضى القانون المفعول به عند ذلك، شريطة أنه وفي المواد المختصة بالأحوال الشخصية للأجانب أو في المواد المدنية أو التجارية الأخرى التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها - ينفذ مثل هذا القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون».

(١) منهم الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٧٢.
الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، عمان، ١٩٨٥.

الدكتور سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٨٣.

(٢) عبارة النص في المادة (٧٢) من هذا القانون ودلالاتها تؤكد أن ذلك حيث جاء فيها «ينفذ هذا القانون الأساسي من تاريخ موافقة سمو الأمير عليه. وللمزيد من التفصيل حول التصديق والاصدار راجع الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي (المرجع السابق)، ص ١٩١

ان عدد مواد القانون الاساسي لشرق الاردن - (٧٢) مادة - يشير إلى أن هذا الدستور من الدساتير الوسطية، إذا قورن بالدساتير الأخرى التي صدرت في القرن العشرين^(١)، وزاد عدد موادها في الغالب على (١٥٠) مادة.

ثانياً: القانون الأساسي لشرق الأردن دستور جامد

لقد استبعدنا أثناء دراستنا الدساتير الجامدة، معنى الجمود المطلق الكلي، وأبقينا المعنى النسبي للجمود، وهو في حد ذاته يعني امرين، الأمر الأول وهو المتعلق بعدم جواز تعديل الدستور لمدة معينة وأسميناه بالجمود الزمني، والآخر بعدم جواز تعديل بعض أحكام الدستور بشكل دائم وأسميناه بالجمود الموضوعي.

أما الأمر الثاني فهو المعنى الدارج لجمود الدستور والذي يعني أن تعديل الدستور يحتاج إلى شروط وإجراءات أكثر شدة وتعقيداً من تعديل القوانين العادية. فما هي إذن مظاهر جمود القانون الأساسي لشرق الأردن؟

إن المطلع على أحكام القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ يستطيع أن يجد هذه المظاهر فيما يلي

١ - إن الأمير وحده هو القادر على تغيير أي حكم من أحكام ذلك القانون أو يلغيه أو يضيف عليه كما له الحق في إضافة أية مواد أخرى يراها ضرورية لذلك القانون^(٢).

٢ - إن حق الأمير في إجراء أي تعديل دستوري على القانون الأساسي، بموجب أحكام ذلك القانون محدد بفترة زمنية قصيرة وهي سنتان. لا يجوز له بعد انقضاءها إجراء أي تعديل على الدستور.

٣ - إذا انقضت المدة الممنوحة للأمير لإجراء أي تعديل دستوري يراه ضرورياً وهي سنتان انتقل هذا الحق لأعضاء المجلس التشريعي بأغلبية ثلثيه (٣/٢) أعضاء

(١) للمقارنة راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية. اعداد مجلس الأمة، القاهرة، وكذلك الاحكام الدستورية للبلاد العربية، اشراف نبيل الصايغ.

(٢) المادة (٧٠) من القانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨

٤- إن صلاحية المجلس التشريعي في إجراء أي تعديل على القانون الأساسي مقيدة بمراعاة التزامات الامير العهدية^(٢).

المطلب الثاني

دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦

أولا : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور مكتوب

صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية في ٧ كانون الأول عام ١٩٤٦، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٨٦٦ بتاريخ ١ شباط ١٩٤٧. وهنا نبدي نفس الملاحظة التي أبديناها في المطلب السابق والمتعلقة بتاريخ الموافقة على الدستور وتوقيعه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. ولذلك فاننا نرى هذا الدستور هو لعام ١٩٤٦. ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦ هو أول دستور لهذه المملكة بعد أن تحولت امارة شرق الأردن إلى مملكة، بعد قرار المجلس التشريعي اعلان استقلال البلاد الأردنية استقلالا تاما على أساس النظام الملكي النيابي وبيعة المغفور له الملك عبد الله ملكاً على المملكة الأردنية الهاشمية^(٣).

(١) تنص المادة (٢٥) من ذلك القانون على انه : تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والامير يتألف المجلس التشريعي من

١- ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات

٢- رئيس الوزراء واعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين.

(٢) هذا ومما يجب الاشارة اليه في ان النصاب المطلوب لصحة جلسة المجلس التشريعي هنا حضور ثلثي أعضاء المجلس اما القرار فيصدر بأكثرية أصوات الحاضرين.

(٣) ففي ٢٥ أيار عام ١٩٤٦ عقد المجلس التشريعي الاردني الخامس جلسته الثالثة لدورته غير العادية، وبعد أن اطلع على قرارات المجالس البلدية ومذكرة مجلس الوزراء المؤيدة لتلك القرارات قرر

١- اعلان البلاد الاردنية مستقلة استقلالا تاما وذات حكومة ملكية وراثية نيابية.

٢- البيعة بالملك لسيد البلاد ومؤسس كيانها وريث النهضة العربية (عبد الله بن الحسين المعظم) بوصفه ملكا دستوريا على رأس الدولة الاردنية بلقب حضرة صاحب الجلالة (ملك المملكة الاردنية الهاشمية).

٣- رفع هذا القرار الى سيد البلاد عملا بأحكام القانون الاساسي ليوشح بالارادة السامية.

إحتوى الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ على تسع وسبعين مادة جاءت في مقدمة وثمانية فصول.

المقدمة وتناولت اسم الدستور وسيادة الدولة ودينها وملكها ونظام الحكم فيها وعاصمتها ورايتها. الفصل الأول وخصص لحقوق الشعب. والفصل الثانى للملك وحقوقه. والفصل الثالث للتشريع، والفصل الرابع للقضاء، والفصل الخامس للإدارة. والفصل السادس لقوانين المملكة، والفصل السابع لمواد شتى، والفصل الثامن للإلغاءات.

لم يشر هذا الدستور إلى العادات والعرف الا في المادتين (١٦) و (٦١)

المادة (١٦) نصت على أنه «تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة الهاشمية، ما لم تكن مخلة بالنظام أو منافية للأداب».

أما المادة (٦١) فقد نصت على أنه «تستعمل المحاكم المدنية حقها في القضاء المدنى والجزائى بمقتضى القانون المعمول به عند ذلك شريطة أنه- في المواد المختصة بالأحوال الشخصية للأجانب أو في المواد المدنية التجارية الأخرى التي قضت العادة والعرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها - ينفذ مثل هذا القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون».

وإذا كانت هناك عادات وأعراف قد طبقت أثناء الحياة السياسية والدستورية التي بدأت من نشأة المملكة إلى عام ١٩٥٢ فإن هذه الأعراف لا تغير من وصف دستور ١٩٤٦ بالدستور المكتوب. لأن الصفة الغالبة والرئيسة للقواعد الدستورية في تلك المرحلة هي الكتابة والتدوين.

إن احتواء الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ على تسع وسبعين مادة فقط، يصنفه أيضاً بالدستور الوسطى من حيث عدد مواده، فهو غير موجز أو مفصل. وفي رأبي أن المحدد الرئيسي لهذه المواد ليس الرغبة في الإيجاز أو التفصيل بقدر ما هو المؤشر الحقيقي للمؤسسات المحدودة التي ينظمها الدستور ويبين اختصاصاتها.

ثانياً : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور جامد

١ - لم يرد في الدستور الأردنى لعام ١٩٤٦ اى نص يدل على أخذ هذا الدستور بالجمود الزمني أو الموضوعي للدستور. ولذلك يبقى الحديث عن جمود دستور

١٩٤٦ قائماً على تشديد بعض الإجراءات اللازمة لتعديل اي شيء في هذا الدستور.

وكل ما ورد في دستور ١٩٤٦ بشأن تعديل الدستور هو نص الفقرة (ب) من المادة (٤٧) منه. فبعد أن بينت الفقرة (أ) من هذه المادة ان قرارات مجلس الأمة تصدر بأكثرية اصوات الحاضرين (١)، جاءت الفقرة (ب) بأنه «لا يبدل شيء في الدستور ما لم تجزه أكثرية لا تقل عن ثلثي اعضاء المجلس. والمقصود هنا بثلثي أعضاء المجلس ثلثاً أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان».

٢ - ورد في دستور ١٩٤٦ نص فريد مضمونه ان لقرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين مفعول القانون إذا تعلق بتفسير قانون عادي. أما إذا تعلق الأمر بأي نص من نصوص الدستور فلا يعتبر نافذ المفعول مالم يصدقه الملك (٢).

٣ - أن تصديق الملك على اي تعديل مطلوب، سواء كان هذا التعديل وارداً على قانون عادي أو أي نص في الدستور.

صحيح أن هذا التصديق ليس من مظاهر جمود دستور ١٩٤٦ ولكن الذي دفعنا إلى بيانه هنا هو أن هذا التصديق لازم لنفاذ التعديل الدستوري ولا يمكن للبرلمان التغلب على اعتراض الملك على ذلك التعديل (٣).

(١) وقد جاء في المادة (٤٦) من هذا الدستور على انه «لا يجري اي عمل ما - خلال أمر التأجيل - الا بحضور ثلثي أعضاء المجلس».

(٢) الفقرة (د) من المادة (٦٨) من دستور ١٩٤٦. هذا ونشير هنا الى ان للديوان الخاص بتفسير القوانين تفسير الدستور كذلك في ظل دستور ١٩٤٦.

لكن الامر لم يبق كذلك في دستور ١٩٥٢ حيث عهد بتفسير الدستور الى المجلس العالي كما سنرى فيما بعد.

(٣) لقد استعملنا اصطلاح تصديق ليعنى أن موافقة الملك على قرارات البرلمان ضرورية لنفاذها وبدون هذا التصديق لا يصبح التشريع نافذاً. بعكس حق الاعتراض التوقيفي الممنوح للملك في بعض الاحيان، والذي يمكن للبرلمان التغلب عليه بنسبة معينة يحددها الدستور. انظر الدكتور محسن خليل. النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩١.

المطلب الثالث

دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢

أولاً : دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ دستور مكتوب

صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ في ١ كانون ثاني ١٩٥٢ ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٠٩٣ تاريخ ٨ كانون ثاني ١٩٥٢ .

لقد تميز دستور ١٩٥٢ بأنه جاء بأحكام أكثر من تلك التي وردت في الدستورين الأردنيين السابقين عليه، بل وزاد عنهما في التفصيل فبلغ عدد مواده (١٣١) مادة موزعة على تسعة فصول.

الفصل الأول وخصص للدولة ونظام الحكم فيها ودينها ولغتها وعاصمتها والراية الأردنية، والفصل الثاني لحقوق الأردنيين واجباتهم، والفصل الثالث لسلطات الدولة، والفصل الرابع للسلطة التنفيذية، والفصل الخامس للسلطة التشريعية، والفصل السادس للسلطة القضائية، والفصل السابع للشؤون المالية، والفصل الثامن للمواد العامة، والفصل التاسع لتنفيذ القوانين والالغاءات.

إن ورود الاحكام الدستورية المعروفة في الدستور ١٩٥٢ يؤكد أن هذا الدستور هو دستور مكتوب. ولا يشك في هذا التأكيد نشأة بعض الاعراف الدستورية التي جرت السلطات العامة على اتباعها منذ نشأة هذا الدستور أو حتى منذ قبل نشأته^(١).

إن ورود دستور ١٩٥٢ بهذا الوضوح والتفصيل ليؤكد أيضاً السمو الشكلي لهذا الدستور، بما ورد فيه من موضوعات سواء كانت في طبيعتها دستورية أو غير ذلك. فتخضع في إجراءات تعديلها لإجراءات خاصة تختلف عن غيرها من الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية.

ثانياً : دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور جامد

لقد تضمن دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ أحكاماً معينة تتعلق

(١) اما ما نصت عليه المواد (١٤) و (١٠٣) وللتان تشيران الى مراعاة العرف والعادات المرعية فلا تشككان فيما أكدنا عليه من ان هذا الدستور هو دستور مكتوب.

بتعديل الدستور من هذه الاحكام من يحرم التعديل لمدة معينة، وهو ما أسميناه بالجمود الزمني، ومنها ما يجيز التعديل، ولكن بإجراءات وشروط أكثر شدة وتعقيدا من إجراءات تعديل القانون العادي.

* الجمود الزمني :

الجمود الزمني يعني منع تعديل الدستور كله أو بعضه خلال فترة زمنية معينة، فإذا ما انتهت هذه الفترة أجزت تعديله.

والدستور الأردني من الدساتير التي أخذت ببعض مظاهر الجمود الزمني ولكنه جمود نسبي. بمعنى أنه وإن كان قد حدد فترة معينة لا يجوز فيها التعديل، إلا أنه قصر هذا المنع على أمور معينة وهي الخاصة بحقوق الملك ووراثته وذلك طيلة مدة قيام الوصاية^(١).

إذا هناك نطاق موضوعي ونطاق زمني لمنع التعديل حدده نص الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) حيث جاء فيه «أنه لا يجوز ادخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته».

فالنطاق الموضوعي يدور حول حقوق الملك ووراثته. هذه الحقوق وردت في القسم الرابع تحت عنوان «الملك وحقوقه». وفيما يلي عرض لهذه الحقوق كما وردت في المواد التالية:

المادة ٢٨ : عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين.

وتكون وراثته العرش في الذكور من أولاد الظهر وفق الأحكام التالية

١ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سناً ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة. وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفي أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار

(١) فبعد ان بينت المادة (١٢٦) من الدستور بعض إجراءات تعديل الدستور في الفقرة (١) نصت في الفقرة (٢) على انه لا يجوز ادخال اي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

أحد أخوته الذكور وليا للعهد. وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه^(١).

ب - إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل إلى أكبر أخوته، وإذا لم يكن له أخوة فألى أكبر أبناء أكبر أخوته، فإذا لم يكن لأكبر أخوته ابن فألى أكبر أبناء أخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة.

ج - وفي حالة فقدان الإخوة والأبناء تنتقل ولاية الملك إلى الأعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د - وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجى الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي.

هـ - يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و - لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الورثة بسبب عدم لياقتهم. ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص. ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعا عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

وبعد أن بينت الفقرات ز، ح، ط، ي، ك، م، أحكام سن الرشد والوصاية والنيابة في الملك والأحوال والشروط المتعلقة بها، بينت المادة (٣٠) أن الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية. والمادة (٣١) إن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها. والمادة (٣٢) بأن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية. والمادة (٣٣) بأن الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات. والمادة (٣٤) الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وأنه هو الذي يدعي مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه

(١) عدلت هذه الفقرة بموجب التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية عدد ١٨٣١ بتاريخ

١٩٦٥/٤/١

ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور. وأن الملك هو الذي يحل مجلس النواب ومجلس الاعيان أو يعفى أحد أعضائه من العضوية.

أما المادة (٣٥) فقد بينت أن الملك هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء. والمادة (٣٦) الملك يعين أعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيساً ويقبل استقالتهم والمادة (٣٧) الملك ينشيء ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة والقاب الشرف الاخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص.

أما المادة (٣٨) فقد اعطت الملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة.

أما المادة (٣٩) فقد بينت ان كل حكم بالاعدام لا ينفذ إلا بعد تصديق الملك .

هذه الحقوق هي التي منع الدستور إجراء أي تعديل عليها بالاضافة إلى تلك الحقوق التي أعطيت للملك في مواد متفرقة من الدستور وفي فصوله المتعددة.

ولكن هذا الحظر ليس حظراً أبدياً وإنما مؤقتاً بفترة زمنية محددة وهي مدة قيام الوصاية على العرش(١). وهي الفترة المقصودة بالنطاق الزمني للحظر.

والوصاية على العرش تقوم حين ينتقل العرش إلى من هو دون سن الثماني عشرة من عمره.

وفي هذه الحالة إما أن يعهد بالوصاية إلى وصي واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد (١٨ سنة قمرية) أو أن يعهد بالوصاية إلى مجلس وصاية مكون من أفراد متعددين.

والملك هو الذي يعين الوصي أو أعضاء مجلس الوصاية. أما إذا توفي دون أن يوصي بذلك، يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي او مجلس الوصاية(٢).

وفي كل الأحوال لا يجوز أن تكون سن الوصي أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أقل

(١) لقد ورد مثل هذا الحظر في المادة (١٥٨) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ التي نص على عدم جواز الالتجاء الى تعديل حقوق الملك خلال فترة قيام الوصاية على العرش. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوي (المرجع السابق)، ص ٩٠

(٢) انظر الفقرة (ز) من المادة (١٨) من الدستور الاردني الحالي ١٩٥٢.

من (٣٠ سنة قمرية). غير أنه يجوز تعيين أحد الذكور من اقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره^(١).

** اجازة التعديل الدستوري بإجراءات وشروط خاصة

أجاز دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ امكان تعديل باقي مواده (باستثناء حقوق الملك ووراثته في فترة الوصاية) سواء كان التعديل بالحذف أو الاضافة. الا أن هذا التعديل مقيد بإجراءات وشروط خاصة تميزه عن تعديل القانون العادي على النحو التالي :

١ - اشترط الدستور في المادة (١٢٦) من الدستور نفسه موافقة ثلثي أعضاء كل من مجلس الأعيان والنواب. وفي حالة اجتماعهما معا في الحالات التي يبينها الدستور^(٢)، يشترط لقرار التعديل موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس.

في حين لم يشترط المشرع الدستوري في المادة (٨٤) من الدستور لتعديل اي قاعدة عادية إلا موافقة الأغلبية المطلقة للحاضرين من كل من مجلس النواب ومجلس الأعيان بعد تحقق النصاب القانون لصحة كل جلسة من جلسات المجلسين، وهو حضور ثلثي أعضاء كل مجلس. بمعنى آخر إذا حضر الجلسة ثلثا أعضاء المجلس تعبر الجلسة قانونية، وإذا حاز مشروع تعديل القانون على الأغلبية المطلقة (٥٠٪ + ١) لأصوات الحاضرين اعتبر موافقا عليه. وهذا العدد في حد ذاته قد لا يساوي ثلث عدد أعضاء المجلس.

فلو افترضنا أن عدد أعضاء مجلس النواب ٨١، وعدد أعضاء مجلس الأعيان ٣٩.

النصاب القانونى لجلسة مجلس النواب $\frac{3}{2} \times 81 = 121.5$.

(١) الفقرة (ل) من المادة السابقة.

(٢) من هذه الحالات:

- ١- حالة افتتاح الملك لمجلس الأمة، المادة (٣٤).
- ٢- حالة رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل. وفي هذه الحالة يترأس الجلسة رئيس مجلس الأعيان، المادة (٩٢).
- ٣- اجتماع بناء على طلب رئيس الوزراء، المادة (٨٩).

النصاب القانوني لجلسة مجلس الأعيان $3/2 \times 39 = 26$.

$54 \times \left(\frac{50}{100}\right) + 1 = 28$ صوت فقط يلزم لإقرار تعديل قانون عادي في مجلس النواب.

$26 \times \left(\frac{50}{100}\right) + 1 = 14$ صوت فقط يلزم لإقرار تعديل قانون عادي من مجلس الأعيان وإذا اجتمع مجلس الأعيان والنواب فالنصاب القانوني للمجلس المشترك = $26 + 54 = 80$ صوت.

والأغلبية المطلوبة لإقرار تعديل قانون في جلسة مشتركة هي أغلبية أصوات الحاضرين وهي 41 صوت فقط.

بينما لو أخذنا نفس العدد وطبقناه على مشروع تعديل الدستور لظهرت لنا الأعداد التالية:

$80 = (26 = 3/2 \times 39) + (54 = 3/2 \times 81)$ صوت مطلوب من المجلسين في جلسة مشتركة.

إذن العدد المطلوب للموافقة على تعديل دستوري هو 54 من مجلس النواب و 26 من مجلس الأعيان. ولو افترضنا اجتماعهما معا فالعدد المطلوب هو (80) ثمانون صوتاً.

هذا العدد المتحصل من النسب المطلوبة لصحة إقرار مشروع تعديل دستوري يبين الفارق بين عدد الأصوات المطلوبة لإقرار تعديل دستوري وبين عدد الأصوات المطلوبة لإقرار تعديل قانون عادي. وهو في حد ذاته مظهر من مظاهر الجمود النسبي للدستور.

٢- اشترط الدستور في الفقرة الثالثة من المادة (٨٤) التصويت العلني على مشروع تعديل الدستور وذلك بأن تعطى الأصوات بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

في حين لا يشترط في تعديل وإصدار القانون العادي هذه العلانية والمناداة على الأعضاء بأصواتهم، بل عادة ما يتم اتخاذ القرار بذلك بشكل سري.

٣- موافقة الملك أو حق التصديق. يعتبر موافقة الملك وتعديله على أي تعديل دستوري

إجراء دستورياً لازماً لنفاذ هذا التعديل. هذا ما وضحته المادة (٩٣) من الدستور. وموافقة الملك وتصديقه إجراء مطلوب ليس لنفاذ التعديل الدستوري فحسب، بل أيضاً لنفاذ أي قانون جديد أو تعديل قانون قائم كذلك.

إذن ما الذي يدعوننا إلى اعتبار تصديق الملك على التعديل الدستوري مظهراً من مظاهر جمود دستور ١٩٥٢ ؟

إن الذي يدعوننا إلى ذلك ما أوضحتها المادة (٩٣) من الدستور والتي جاء فيها:

- ١- كل مشروع قانون أقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع إلى الملك ليصدق عليه.
- ٢- يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية الا إذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر.
- ٣- إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.
- ٤- إذا رد مشروع اي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة، وأقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين، وجب عندئذ اصداره. وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق. فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز اعادة النظر فيه خلال تلك الدورة، على انه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

مما سبق يتبين لنا أن للملك حق الامتناع عن تصديق القانون، ولكن هذا الحق هو حق اعتراض توقيفي بالنسبة للقانون العادي إذ يمكن لمجلس الاعيان والنواب تجاوز هذا الاعتراض باقرارهما لمشروع القانون أو تعديل القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين. فإذا حصل مشروع القانون على هذه الاغلبية وجب عندئذ اصداره.

لا بل إن عدم اعادة الملك للقانون مصدقاً خلال ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه، يعتبر هذا القانون نافذاً وبحكم المصدق وفق أحكام الدستور.

هذه الأحكام الخاصة بإصدار القانون من قبل الملك أو إعتراضه على إصدار أي قانون وكيفية تجاوز ذلك الاعتراض، لا ينطبق على تعديل الدستور. ذلك ان اعتراض الملك على قرار مجلس الأمة بتعديل الدستور هو اعتراض مطلق مانع من إصدار هذا التعديل. وبالتالي لا يمكن لمجلس النواب والاعيان أن يتجاوزا هذا الاعتراض ولو بأبي أغلبية^(١).

الفصل الخامس مبدأ سمو الدساتير

توصف الدولة بأنها دولة قانونية إذا ساد فيها القانون وخضع له الحاكم والمحكوم على السواء.

وعلى هذا فحتى توصف الدولة بالقانونية لا يكفي خضوع المحكومين للقانون فحسب، بل يجب خضوع جميع السلطات العامة للقانون كذلك. هذه السلطات تتمثل في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ولا يقصد بالقانون تلك القواعد القانونية العادية التي تصدرها السلطة التشريعية فقط. وإنما المقصود به كذلك كافة القواعد القانونية الملزمة أيا كان مصدرها، سواء أكان هذا المصدر نصاً دستورياً، أم تشريعياً تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك. أم قراراً ادارياً تنظيمياً. بل ونضيف الى مصادر القواعد القانونية التي تدخل ضمن القانون بمعناه العام أيضاً المعاهدات والعرف والمبادئ القانونية^(٢).

(١) حق الاعتراض المطلق والذي يسميه البعض بحق التصديق، يعني ان اعتراض الملك او رئيس الدولة لا يمكن التغلب عليه بالطرق الدستورية. اما الاعتراض التوقيفي، فيعني ان هناك طرقا دستورية يمكن بواسطتها التغلب على اعتراض الملك او رئيس الدولة. لمزيد من التفصيل راجع

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩١

الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري (المرجع السابق)، ص ١٣٥.

(٢) Barthelemy et Duez: Traite de droit constitutionnel (ouv. cit),p. 192.

Debbasch et Pontier et Bourdon et Ricci: droit const. et inst. politiques (ouv.cit),p. 503.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٩

الدكتور حنانده: القضاء الاداري في الأردن، عمان، ص ٨.

ويحتل الدستور قمة القواعد القانونية في الدولة، فهو التشريع الأعلى الذي يسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى ويساعد في ترسيخ معنى مبدأ الشرعية وإخضاع الحكام والمحكومين للقانون. لذلك فإن مبدأ سمو الدستور من خصائص الدولة القانونية، لأنه لا سبيل إلى تحقيق خضوع الدولة للقانون والتزام الحكام بقواعد عليا تحدد اختصاصاتهم وتحد من سلطاتهم ما لم تهيأ للنصوص الدستورية مكانة عليا تسمو على هؤلاء الحكام وتخضعهم لأحكامها^(١).

وإنما كان سمو الدستور قد غدا أساساً ومبدأ رئيساً من أسس ومبادئ الدولة القانونية، فإن أول ما يتطلبه هذا الأمر، هو تقرير الوسيلة الفاعلة لضمان هذا السمو وعدم اعتداء أي سلطة عليه وبشكل خاص السلطة التشريعية، وإلا غدا هذا المبدأ أمراً نظرياً وبحثاً، أو على حد تعبير الفقيه الفرنسي بريدو لفظاً غير ذي مضمون^(٢).

وبناء على ما تقدم فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين. نبين في المبحث الأول للمقصود بسمو الدستور، وفي المبحث الثاني الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول

المقصود بسمو الدستور

La Suprematie de la Constitution

يقصد بسمو الدستور اعتبار الدستور القانون الأعلى في الدولة لا يعلوه قانون

(١) الدكتور ثروت بدوي: للنظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٠. وقد عبرت محكمة القضاء الإداري عن ذلك بقولها على أنه «يتعين على الدولة وجوب التزام الدستور في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات إدارية باعتبار الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادئ القانون الأعلى التي يسمو على جميع القوانين. والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي وهو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور مجموعة مجلس الدولة ١٠ لسنة (٦)، ص ١٣٥٧.

(٢) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit.) p. 103. (٢) لنظر أيضاً الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٧.

الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٨.

آخر، هذا السمو أصبح حالياً مبدأ مسلماً به سواء نصت عليه الدساتير أم لم تنص^(١).

ومن أحدث الدساتير التي نصت على هذا السمو دستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٧٧ حيث جاء في المادة (١٧٣) أنه «لدستور الاتحاد السوفياتي قوة القانون الأعلى. وسائر مقررات هيئات الدولة تصدر على أساس دستور الاتحاد السوفياتي ووفقاً له»^(٢).

وعندما يتحدث الفقه عن سمو الدستور فإن حديثهم يتضمن جانبين لهذا السمو. السمو الموضوعي والسمو الشكلي.

- السمو الموضوعي: وهو الذي يستند في سموه وعلوه إلى موضوع القواعد الدستورية ومضمونها والتي تدور بصفه رئيسية حول نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها من حيث تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها بعضها ببعض من ناحية وبالأفراد من ناحية أخرى. والسمو الموضوعي بهذا المعنى لا ينحصر في دساتير معينة، بل هو عام في جميع الدساتير، مكتوبة كانت أم عرفية، جامدة أم مرنة^(٣).

- أما السمو الشكلي: فهو الذي يرتبط بالشكل والاجراءات التي توضع بها القواعد الدستورية. وبالتالي لا يتحقق هذا السمو الا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً. ومن ثم فهو يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف النظام الدستوري فيها وباختلاف الأساليب والاجراءات التي توضع بها الدساتير أو تعدل^(٤).

(١) مبدأ سمو الدستور يتضح ويبرز عندما يقترن السمو الموضوعي بالسمو الشكلي (بالمعنى الذي سنبينه بعد قليل) أما بخلاف ذلك فيمكن الحديث عن سمو للدستور حيناً وسمو للبرلمان حيناً آخر. لمزيد من التفصيل انظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد: للرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٤٣.

(٢) ومن الدساتير التي نصت على ذلك أيضاً الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ وبمستور الجمهورية الشعبية الصينية لعام ١٩٥٤، ودستور جمهورية الصومال لعام ١٩٦٠، الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٨٩.

المرسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة، القاهرة، ١٩٦٦.

(٣) في الدول التي لا تأخذ بالدستور المكتوب الجامد يستحسن للحديث عن سمو للبرلمان Super-

macy of Parliament بدلا من سمو الدستور Supermacy of Constitution.

(٤) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩١.

لذلك فإن السموَ الشكلي اذ يسمح بضمان احترام الدستور وتنظيم الرقابة على دستورية القوانين، فإن السموَ الموضوعي إذا لم يقترن بالسموَ الشكلي فليس له الا أهمية سياسية أو شعبية دون وجود وسيلة قانونية يمكن الرجوع اليها لكفالة احترام الدستور. لذلك قيل بأن للسموَ الموضوعي طابع سياسي بينما للسموَ الشكلي طابع قانوني^(١).

المطلب الأول

السموَ الموضوعي للدستور

La supermatie materielle de la constitution

السموَ الموضوعي، هو الذي يتقرر للقواعد القانونية بحسب طبيعتها وليس بحسب الشكل والاجراءات المتبعة في سنّها أو تعديلها. وهو بهذا المعنى يتحدد مركزا وعلوا حسب طبيعة القاعدة المتصلة ببيان نظام الحكم وتحديد السلطات في الدولة وبيان اختصاصاتها وعلاقاتها ببعض وبالافراد.

واللسموَ الموضوعي للدستور مظهران :

١- إن الدستور هو الذي يبيّن النظام القانوني الاساسي للدولة ومدى اتصاله بأيدولوجية معينة ترسم له الاطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي. وبالتالي فهو - أي الدستور - هو الذي يحدد أوجه أنشطة الدولة وابعادها والتزامات السلطات فيها، والحدود التي يجب ألا تتعداها، والا كان اجراؤها أو عملها باطلا. إن اتصال الدستور بأيدولوجية معينة وارتباطه بها، مستمداً منها المبادئ القانونية والاقتصادية والسياسية والثقافية، لا يعني التنكر لكل فرد أو إتجاه

(١) الدكتور ماجد الحلو: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٢. هذا ويشير هرمان فينر HERMAN FINER لأهمية السموَ الشكلي للدستور ومدى جموده بقوله: يمكن تعريف الدستور بالطريقة المتبعة في تعديله.

We might define a constitution as its process of a mendment.

Finer. H.: Theory and practice of modern govern ments .London. 1954,p. 128.

يخالف الايديولوجية التي يستلهمها الدستور. فالدستور إذا قام على أساس ديمقراطي لا يمنع من وجود الاتجاهات والأراء المخالفة لما ورد فيه، ولكن في نفس الوقت لا يمنحها الصفة الرسمية إلا باتباع الاجراءات التي يقرها الدستور^(١).

٢- إن الدستور هو الذي ينشئ السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصاتها ووظائفها التي يجب ان تقوم بها ولا يجوز لها أن تتعدها. هذا التحديد والالتزام المترتب على السلطات المختلفة في الدولة بقواعد قانونية متميزة في مضمونها وهي القواعد الدستورية يفرض على هذه السلطات احتراماً خاصاً لتلك القواعد المسماة بالقواعد الدستورية او الدستور. لأن هذه القواعد هي أولاً وأخيراً السند الشرعي لوجود هذه السلطات في الدولة^(٢).

النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي للدستور:

١- السمو الموضوعي للدستور يؤدي الى تأكيد مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه ورفع تدرج القاعدة القانونية الى درجة أعلى أخرى ممثلة في درجة القاعدة القانونية الدستورية. فاحترام القاعدة القانونية لن يكون مقصوراً على القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية وعدم جواز مخالفتها من قبل السلطات المختلفة والافراد، وانما ينصرف هذا الاحترام كذلك الى القواعد الدستورية^(٣). وبناء عليه فان السمو الموضوعي للدستور باعتباره القانون الأعلى في الدولة يؤدي الى ضرورة احترام الحكام والمحكومين للقانون، وان أي تصرف يتم مخالفا لهذا القانون

(١) لمزيد من التفصيل حول ارتباط النظام السياسي بالايديولوجية، راجع الدكتور رمزي الشاعر الايديولوجية التحررية وأثرها على أنظمة الحكم المعاصرة. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٧٥، ص ٣٣٢ وما بعدها. انظر مؤلف أيضاً في النظم السياسية، ١٩٨١، ص ٥.

الدكتور انور رسلان: الديمقراطية بين الفكر العربي والفكر الاشتراكي، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣ وما بعدها.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٩٣.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٧٧.

(٣) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٢٩.

وخارجا عنه يكون باطلا ومجرداً من أي أثر، لفقدانه السند الشرعي له. وبمعنى آخر، ان أي قاعدة قانونية لا تكون صحيحة الا بالقدر الذي تلتزم فيه بالضوابط والحدود التي تقرها القواعد الاعلى^(١)

٢- بما أن الأمة او الشعب هما مصدر السلطة، وأن هذه الأمة تمارس سلطتها حسبما يبينه الدستور فإن توزيع الوظائف على السلطات العامة في الدولة، يعني ان تقوم كل سلطة بما يعهد اليها من وظائف، ولا يجوز لها ان تفوض غيرها للقيام بذلك. لأن كل سلطة من السلطات العامة في الدولة إنما تقوم بأعمالها ووظائفها ضمن الاختصاصات التي قامت الأمة بتفويضها إياها بواسطة الدستور. وبما أن هذه السلطات تقوم بأعمالها كمفوضة من الأمة، فلا يجوز لها أن تفوضها الى غيرها، عملاً بمبدأ الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض^(٢)

فالدستور حينما يبين لكل سلطة ووظائفها والشروط والاجراءات التي تمارس بها هذه الوظائف، يقدّر قدرة وكفاءة كل سلطة بالقيام بوظائفها حسب امكانياتها وقدرتها. وبالتالي لا يجوز لأي من هذه السلطات تجاوز هذه التقديرات والحدود التي أخذها الدستور بعين الاعتبار. الا إذا سمح لها الدستور بذلك ونص صراحة على جواز القيام بتفويض بعض اختصاصاتها بشكل صريح كما جاء في دستور جمهورية مصر العربية الدائم عام ١٩٧١، الذي أجاز للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية وفق اجراءات وشروط خاصة^(٣)

(١) Burdeau, G.: droit constitutionnel, et institutions politiques (ouv.cit).p. 74

الدكتور طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة للقانون (المرجع السابق)، ص

الدكتور ثروت بدوي. النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٣.

(٢) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٧٩

(٣) أجاز دستور جمهورية مصر العربية للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية بشروط خاصة المادة (١٠٨) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم تنص على انه لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب ان يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فاذا لم تعرض او عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

أما الدساتير الأردنية وبشكل خاص الدستور الحالي فلم تجز مثل هذا التفويض وبالتالي لم يؤخذ بالتفويض التشريعي في الأردن ولا يجوز ذلك أصلاً^(١).

وأيضاً كان موقف الدساتير في هذا الاتجاه فان السمو الموضوعي للدستور هو الذي يؤكد على ضرورة ممارسة كل سلطة لاختصاصاتها ولا يجوز لها أن تفوض هذه الاختصاصات الى غيرها من السلطات. أما إذا أرادت تفويض بعض اختصاصاتها فيجب ان يتضمن الدستور نصاً صريحاً بذلك^(٢).

ويجب أن نعود فنؤكد ثانية بأن السمو الموضوعي للدستور ونتأجه لا يرتبان الآثار القانونية المطلوبة، ما لم يقترن السمو الموضوعي بالسمو الشكلي الذي يتيح تنظيم الرقابة على دستورية القوانين ويوفر الضمانات الكفيلة باحترام القواعد الدستورية والدستور.

المطلب الثاني

السمو الشكلي للدستور

La Suprematie Formelle de la Constitution

إذا كان السمو الموضوعي للدستور يستند إلى مضمون القاعدة وجوهرها، تلك القاعدة المتصلة بأساس الجماعة وبنياتها الرئيسي، ولا يترتب عليه الا نتائج سياسية محضة، فان السمو الشكلي يستند الى شكل القاعدة واجراءاتها. تلك القاعدة التي تتطلب اجراءات وشروطاً خاصة لوضعها أو تعديلها، ويترتب عليها نتائج قانونية

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٦.

الدكتور ابراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٠.
الدكتور بشار عبد الهادي: دراسات وابحاث في الإدارة العامة والقانون الاداري، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣، ص ٧٦.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٩٦.

الدكتور ابراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٠.
الدكتور بشار عبد الهادي: دراسات وابحاث في الإدارة العامة والقانون الاداري، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٣، ص ٧٦.

هامة. ولهذا نكرر ما أشرنا اليه سابقاً من أنه إذا كان السمو الموضوعي يتحقق بالنسبة لجميع القواعد الدستورية - ولا نقول الدستور خوفاً من اللبس والخلط - مكتوبة كانت أو غير مكتوبة، جامدة أو مرنة، فإن السمو الشكلي لا يتحقق الا بالنسبة للدساتير المكتوبة الجامدة التي تتطلب لتعديلها اجراءات اشدّ تعقيدا من الاجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية، وبالتالي لا يتحقق السمو الشكلي لأي دستور إلا إذا كان هذا الدستور من الدساتير الجامدة.

إذا فجمود الدستور هو الذي يضيف على القواعد الدستورية سمواً وعلواً ويهيئ لها مركزاً خاصاً وأسمى بين القواعد القانونية المختلفة، فتحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة^(١).

وتبعاً لذلك يمتد السمو الشكلي للدستور إلى جميع القواعد وأنواعها ما دامت هذه القواعد واردة في وثيقة الدستور، بغض النظر عن موضوعها ومضمونها. وبالتالي لا تعتبر اي قاعدة قانونية قاعدة دستورية مالم ترد في الوثيقة الدستورية ولو كانت في موضوعها ومضمونها كذلك^(٢).

إذا واستناداً الى السمو الشكلي للدستور، يعتبر الشكل الذي تتبلور فيه القواعد القانونية، المحدد الرئيسي الذي يعطي المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي لمختلف القواعد القانونية في الدولة أياً كان موضوع هذه القواعد. لأن السمو الشكلي لا يرتبط بموضوع القواعد وانما بشكلها وبالاجراءات اللازمة لتعديلها. وعلى العكس لا تتحقق صفة السمو وفقاً لمعيار السمو الشكلي للقواعد القانونية الصادرة من المشرع العادي ولو كانت تعالج موضوعات دستورية بطبيعتها، كالتي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وعلاقتها ببعض. فالعبرة بشكل القاعدة القانونية لا بموضوعها^(٣).

(١) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٢٩.

(٢) هذه التفرقة والتدرج في القواعد القانونية تبدو فقط كما ذكرت في الدساتير المكتوبة والجامدة. ولذلك فانتنا نرى السير جننجز Sir Jennings يقول في معرض حديثه عن القوانين في بريطانيا: There is no such clear distinction in Great Britain, the only of fundamental law is that parliament is supreme. strictly speaking. there fore, there is no constitutional law at all in Great Britain. Jennings; the law and the constitution. (op. cit). p. 64, 65.

(٣) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ٩٧.

اهمية التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية

لقد تبين لنا أن القواعد الدستورية من الناحية الموضوعية ترتبط بطبيعة تلك القواعد وما تتضمنه من موضوعات متصلة بالبنيان الأساسي للدولة ونظام الحكم فيها. وإن سمو القواعد الدستورية من الناحية الشكلية يرتبط بورودها في الوثيقة الدستورية وما تتطلبه من إجراءات خاصة لا مكانية تعديلها، فتكون أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية. ولهذا فإن القوانين الدستورية تختلف عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل^(١).

فمن حيث الموضوع يختلف مضمون القواعد الدستورية عن مضمون القواعد العادية في أن الأولى تبين نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها وتحدد اختصاصاتها وعلاقاتها ببعض وبالأفراد. أما القواعد العادية فهي التي لا تعالج مثل تلك الموضوعات الأساسية في الدولة، وإنما تلك التي تتناول موضوعات أقل أهمية منها مثل قواعد البيع والايجار والرهن والموظفين وبعض العمال والتجارة والتنظيم الإداري والمالي وغيرها^(٢).

ومن حيث الشكل تختلف القواعد الدستورية عن القواعد العادية من حيث إجراءات تعديلها، حيث يتطلب الدستور الجامد إجراءات أكثر شدة وتعقيداً لتعديل القواعد الدستورية من تلك الإجراءات المطلوبة لتعديل القواعد العادية الأخرى.

هذه التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ترتب لنا النتائج التالية

(١) لم يعد هناك فصل واضح ما يمكن اعتباره دستورياً وما لا يمكن اعتباره كذلك، والسبب انتشار المذهب الاجتماعي وزيادة تدخل الدولة وكثرة الحقوق والحريات وتدد ضماناتها. لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان: المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والدستور المصري، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات العدد الأول، ١٩٨٦

(٢) ذهب رأي إلى القول بأنه ورغم أن الوثيقة الدستورية تمثل أهم مصدر للقوانين الدستورية في الدول التي تتبنى نظام الدساتير المكتوبة، إلا أنه يوجد بعض الأحيان موضوعات تتعلق بالقوانين الأساسية *Les lois organiques*. تلك القوانين المتعلقة بنظام الحكم وبسلطاته الثلاث وبعض الحقوق والحريات هذه القواعد تتمتع بمكانة خاصة تتشابه فيها مع القواعد الدستورية رغم أن مصرها البرلمانية. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور رمزي الشاعر النظرية العامة للدستور (المرجع السابق)، ص ٢٠٣ وما بعدها.

١ - القواعد الدستورية لا تلغى ولا تعدل الا بقواعد دستورية أخرى.

يترتب على مبدأ سمو الدستور اعتبار القواعد الدستورية أعلى مرتبة من القواعد العادية التي تضعها السلطة التشريعية. وتطبيقاً لذلك فإن القواعد الدستورية لا يمكن الغاؤها أو تعديلها الا بقواعد دستورية أخرى، لأنها هي فقط التي تحتل نفس المكانة والدرجة. أما القواعد العادية فلا تستطيع تعديل اي قاعدة دستورية او الغاءها، لان القوانين العادية أقل مرتبة ودرجة.

إن هذه النتيجة تتم في الاحوال السلمية، أما حين تقوم الثورة وتنجح، فإن الدستور القائم يسقط من تلقاء نفسه وتنسخ أحكامه كما سنبينه فيما بعد^(١).

٢ - القواعد العادية لا يجوز أن تتعارض مع القواعد الدستورية

إن عدم جواز تعارض القواعد العادية مع القواعد الدستورية نتيجة قانونية منطقية لمبدأ سمو الدستور واحتلال القاعدة الدستورية للمكانة العليا في السلم الهرمي لتدرج القواعد القانونية، والا لفقد هذا المبدأ أهميته وانهار.

وبناء عليه لا يجوز للسلطة التشريعية ان تضع من القوانين ما يخالف الاحكام الدستورية وان هي فعلت ذلك صراحة أو ضمناً تحت ستار التنظيم فان عملها يعد خروجاً عن مبدأ الشرعية وتحدياً للقواعد الدستورية. الامر الذي يعرضها للبطلان سواء ورد ذلك صراحة في الدستور ام لم يرد^(٢).

٣ - ثبات القواعد الدستورية

إن أهم ما يميز القواعد الدستورية على الصعيد التطبيقي هو ثباتها وعدم تعديلها

(١) الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩٤.

الدكتور ابراهيم شياح: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٨٦.
الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

(٢) وفي هذا تقول محكمة القضاء الاداري في مصر: ان الدستور فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوي عليه من مبادئ هو القانون الاعلى الذي يسمو على جميع قوانين الدولة. فاذا تعارض قانون مع الدستور، وجب تطبيق احكام الدستور دون اعتداد بالقانون المخالف، مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري، السنة الثامنة، ص ٤٠٩.

باستمرار، لان ذلك يعني إستقراراً للنظام الدستوري وتحديدًا لدور السلطات في الدولة وتأكيداً لحقوق الافراد وحررياتهم وتوضيحاً لمراكزهم القانونية. هذا الاستقرار والتحديد والوضوح يزيد من تقدم الدولة بكافة انظمتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١).

ولعل ثبات القواعد الدستورية من أهم أهداف جمود الدستور واشترطه لاجراءات وشروط خاصة لتعديل نصوصه وأحكامه، تفوق في شدتها وتعقيدها للاجراءات المطلوبة لتعديل القواعد العادية. لهذا فثبات القواعد الدستورية المترتب على سمو الدستور لا يعني الثبات المطلق الذي لا يقبل التعديل النهائي وإنما يعني التعديل البطيء المتمشي مع طبيعة القاعدة الدستورية وما تتطلبه من إجراءات خاصة لتعديلها اجراءات تكفل لها الثبات والاستقرار والحماية من نزوات بعض الحكام^(٢).

إعلانات حقوق الإنسان

وفي إطار الحديث عن سمو الدستور والنتائج التي تترتب على هذا المبدأ والتي توضح العلاقة بين مختلف القواعد القانونية في الدولة وتدرجها مرتبة وقوة. لا بد لنا أن نتناول مصدراً هاماً من مصادر الشرعية الدولية والوطنية ألا وهو اعلانات الحقوق.

وأهم ما يدعونا الى تناول اعلانات الحقوق في هذا المقام هو انتشارها في العالم من جهة، وأهمية ما تتضمنه هذه الاعلانات من حقوق وحرريات من جهة ثانية، والقيمة القانونية لهذه الاعلانات من جهة ثالثة.

١- فمن جهة أولى شهد القرن السابع عشر عدة اعلانات إنجليزية أهمها ملتمس الحقوق Petition of rights عام ١٦٧٩ واعلان الحقوق Bill of rights عام ١٦٨٩. إلا أن الفقه الدستوري لم يول مثل هذه الاعلانات الأهمية الكافية بسبب

(١) الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٢٩.

(٢) Burdeau.G/; droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 77.

الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٢٠٢.

اقليمية مثل تلك الاعلانات واهتماماتها بحقوق المواطن الانجليزي دون اهتماماتها بحقوق الانسان بشكل عام^(١).

أما الاعلانات التي أخذت حقها من الاهتمام والدراسة القانونية والسياسية، فكانت تلك التي شهدها القرن الثامن عشر أهمها اعلان الاستقلال الأمريكي leDec- Declaration of independence ١٧٧٦، وعلان حقوق الإنسان الفرنسي leDec- l'aration des droits de home et du citoyen الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩.

أما القرن العشرين فقد شهد اعلانات متعددة ومختلفة تقرر حقوق الانسان وتنادي بحمايتها، أهمها اعلان العالمي لحقوق الانسان Universal Declaration of rights الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٠ كانون اول ١٩٤٨، والاتفاقية الدولية للحقوق والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادرة عام ١٩٦٦ والتي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٦، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ والتي دخلت حيز التنفيذ أيضاً عام ١٩٧٦ وغيرها كثير^(٢).

٢- ومن جهة ثانية كان مبعث اهتمام العالم فقهاء وسياسين وحكام ومحكمين باعلانات حقوق الإنسان، هو ما تضمنته هذه الاعلانات من حقوق وحرريات للأفراد، وما حاولت توفيره من ضمانات، وما وجهته إلى الدول كافة من نداءات بضرورة الاهتمام بحقوق الإنسان وحمايتها. بعضها موجز وبعضها جاء مفصلاً، بعضها دخل حيز التنفيذ والبعض لم يدخل حتى الآن. حتى تلك

(١) لمزيد من التفصيل راجع:

Lafferriere.Burdeau, G.; droit constituionnel, et institutions politiques (ouv,cit).p. 74

J:Manual de droit constitutionnel (ouv. cit).p.

الدكتورة سعد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٥٢.

(٢) من الدول العربية التي صدقت على هاتين الاتفاقيتين مصر والعراق والأردن ولبنان واليمن الشمالي وسوريا وتونس، وللمزيد من الاتفاقيات انظر

International instruments relating to human rights. From Humman rights law jormal 1278. p. 1986 Strassbourg. HR

الاعلانات التي دخلت حيز التنفيذ منها ما طبقته بعض الدول وأذعنّت لأحكامه، ومنها ما وضع جانبا دون اهتمام. الأمر الذي دعا الفقه في النهاية إلى بحث جوانب متعددة لهذه الاعلانات أهمها القيمة القانونية لهذه الاعلانات.

القيمة القانونية لاعلانات الحقوق

اختلف فقهاء القانون حول القيمة القانونية لاعلانات الحقوق اختلافاً ظاهراً، وتعددت الآراء في ذلك فمنهم من رأى أن مرتبة اعلانات الحقوق أعلى درجة من القواعد الدستورية، بينما ذهب البعض الآخر إلى انكار أي قيمة قانونية لهذه الاعلانات. أما الرأي الثالث فقد تبينَ موقفاً وسطاً بين الرأيين الأول والثاني فاعترف لاعلانات الحقوق بالقيمة القانونية التي تعادل قيمة القواعد الدستورية.

- الرأي الأول كان متعاطفاً جداً مع اعلانات حقوق الإنسان إلى الحد الذي أعطى فيه تلك الاعلانات قيمة قانونية تعلو القواعد الدستورية في الدولة^(١).

هذا وبالرغم مما يحسب لهذا الرأي من مزايا تدور حول تعاطفه من حقوق الإنسان وحث الأنظمة السياسية بضرورة التقيد بما تنص عليه اعلانات حقوق الإنسان، إلا أن هذا الرأي يبقى نظرياً وعاطفياً أكثر منه واقعياً وقانونياً.

- الرأي الثاني كان متتكرراً لاي قيمة قانونية لاعلانات الحقوق. لأن هذه الاعلانات كما يراها هذا الرأي ليست سوى نصوص فلسفية مجردة من أي قيمة قانونية. ان هذه النصوص قد تلهم المشرع، ولكن القاضي غير ملزم بتطبيق نصوصها لأنها تتمتع بصفة الالتزام التي تتمتع بها القواعد الدستورية أو العادية^(٢).

- أما الرأي الثالث، فيرى أن لاعلانات حقوق الانسان قوة النصوص الدستورية. وهو رأي وسط بين الرأيين السابقين.

(١) من اهم انصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي Duguit الذي قَسَم القواعد القانونية الى ثلاث درجات. تأتي في الدرجة الاولى القواعد التي تتضمنها اعلانات الحقوق. ثم في الدرجة الثانية تأتي القواعد الدستورية، ثم في الدرجة الثالثة القوانين العادية.

nelle.trois categories de lois hierachisant. les declarations des droits , les constitution et les lois ordinaires.

(٢) أشار اليه الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٩٢.

لقد أورد هذا الرأي حججاً مقنعة لما يراه، ولكنها حجج وتبريرات تدور أغلبها حول مقدمات الدساتير وليس اعلانات الحقوق. فالقهيان الفرنسيان أندريه هوريو وجان جيكل Hauriou et Giquel يدافعان عن رأيهما ويبرهنان على صحة ما يران في هذا الشأن. ولكنهما يشيران إلى مقدمات الدساتير أكثر من اشارتهما إلى اعلانات الحقوق. هذا من جهة^(١).

ومن جهة أخرى عندما تقرر الدساتير اعتبار الاعلانات جزءاً منها فإن المصدر الرسمي للقاعدة الملزمة تصبح بعد ذلك هي الدساتير وليس الاعلانات. بمعنى آخر إننا أمكننا القول بأن اعلانات الحقوق يمكن أن تكون مصدراً مادياً للنصوص القانونية، فإن الدساتير التي تشير إليها وتبناها تبقى هي المصدر الرسمي للالزام وتأخذ القاعدة القانونية صفتها وقوتها من الدستور وليس من الاعلان. باعتبار أن هذه القواعد جزء لا يتجزأ من الدستور - Unepartie integrante des status Consi-
titutions^(٢)

أما التعديلات الدستورية التي أضيفت للدستور الأمريكي والتي أشار إليها الاستاذان هوريو Hauriou وجيكل Giquel في سياق دفاعهما عن مبدأ مساواة اعلانات الحقوق بالنصوص الدستورية، فاننا نستطيع القول بأن هذه التعديلات هي جزء من الدستور الأمريكي وتأخذ نفس ما يتمتع به ذلك الدستور من سمو.

وفي رأينا أن القيمة القانونية لاعلانات الحقوق ومرتبها انما تحدد بناء على عدة معايير وثوابت. فقد يكون السبب دستورياً حين يعتبر الدستور ماتتضمنه هذه الاعلانات جزءاً لا يتجزأ منه، كما أشار إلى ذلك الدستوران الفرنسيان ١٩٤٦ و ١٩٥٨ في مقدماتها. وقد يكون السبب دستورياً اجريئاً عندما يعطي الستور بعض السلطات في الدولة الحق باتباع إجراءات معينة للتصديق على هذه الاعلانات أو

(١) لمزيد من التفصيل حول القيمة القانونية لاعلانات حقوق الانسان راجع الطبعة الاخيرة لمؤلف الاستاذ بيرو. عام ١٩٨٤.

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. L.G.D.J.

Giquel, J. et Hauriou, A.: droit constitutionnel et institutions. Edition (1) MONTCHRESTIEN 1985.P153.

(٢) انظر خطاب جلالة الملك الحسين في المؤتمر الوطني لقرار مشروع الميثاق الوطني الأردني. قصر الثقافة ٩ حزيران ١٩٩١، جريدة الرأي، عدد ٧٦١٩ تاريخ ١٠ حزيران ١٩٩١.

الاتفاقيات. فأى سلطة تعطى الحق في التصديق على هذه الاعلانات انما هي التي تضيف عليها الوصف القانوني وترتب لها القيمة القانونية التي تستحقها.

وبالتالي فان جميع اعلانات الحقوق والمواثيق التي لا تقترن باجراء مشروع ومحدد دستوريا، يعطيها مرتبتها القانونية كجزء من النصوص الدستورية ذاتها، تبقى مجرد قاعدة فكرية معنوية قد تلتزم بها السلطات العامة أو لا تلتزم، بينما الدستور هو القاعدة القانونية التي تلتزم بها السلطات العامة في كل تصرفاتها واعمالها^(١).

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

إن احتلال القواعد الدستورية المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني والذي سمي بمبدأ سمو الدستور، غدا من المبادئ المقررة في النظم القانونية الديمقراطية. وبالتالي فان هذه القواعد الدستورية تسمو على ما عداها من قوانين أو قرارات تتخذها السلطات العامة في الدولة، وبشكل خاص القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية.

ومبدأ سمو الدستور بالاضافة إلى انه مبدأ قانوني مسلم به سواء نص عليه الدستور أم لم ينص، فانه مبدأ منطقي يتمشى مع طبيعة القوانين الدستورية^(٢).

(١) فعلى سبيل المثال ينص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في مقدمته على ان «الشعب الفرنسي متمسك بحقوق الانسان ومبادئ السيادة الوطنية بالصورة التي حددت بها في اعلان ١٧٨٩ والتي أكدتها واكملتها مقدمة دستور ١٩٤٦».

le peuple francais proclame solennellement son attachement aux droit de l'homme et aux principes. de la souverainete national teis qu'il ont ete definis par la declaration de 1789 conprimice et completee par lepreambule de la constitution de 1964.

وهو نفس النص الذي أورده دستور جمهورية السنغال لعام ١٩٦٠ في ديباجته ولكنه اضاف كذلك اعلان حقوق الانسان الصادر في ١٠ كانون الاول ١٩٤٨.

Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit). p.154.

(٢) وفي هذا تقول محكمة العدل العليا «لان شرط عدم مخالفة القانون للدستور موجود ببلهامة وضمننا في اي قانون سواء كان قانونا مؤقتا أو قانونا دائما، عدل عليا ٧٤/٤٠ مجلة نقابة المحامين ، عدد ٥ و ٦ سنة ٢٢، ص ٥٨٨».

فالدستور الذي ينشئ السلطات في الدولة ويحدد اختصاصاتها والشروط اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات، فإنه هو الذي ينشئ السلطة التشريعية ويبين كيفية تشكيلها وشروط صحة انعقادها والقواعد التي يجب ان تطبقها والحدود التي لا يجوز لها أن تتعداها، وأن هذه السلطة اي التشريعية ملزمة باحترام القواعد الدستورية وعدم مخالفتها أو الخروج عليها، فإن هي فعلت ذلك كان التشريع صحيحا.

والمقصود بصحة التشريع أن يكون التشريع العادي سليماً من الناحية الشكلية وكذلك من الناحية الموضوعية.

ويكون التشريع صحيحا من الناحية الشكلية إذا صدر وفقا للشروط والاجراءات المقررة في الدستور. فالدستور هو الذي يبين السلطة المختصة بوضع القواعد العادية وإقرارها واصدارها ونشرها، فان لم يستوف التشريع هذه الاجراءات والشروط كان باطلا. كما يكون التشريع صحيحا من الناحية الموضوعية إذا صدر التشريع موافقاً لاحكام الدستور نصاً وروحاً. فان خالف التشريع العادي احكام الدستور اعتبر باطلا وغير دستوري^(١).

لقد نصت بعض الدساتير على بطلان القوانين التي تصدر مخالفة لاحكام الدستور. إلا أن عدم ورود نص في الدستور يقرر بطلان القانون المخالف للدستور، لا يؤثر في بطلان ذلك القانون لأن البطلان نتيجة حتمية لجمود الدستور وسموه^(٢).

(١) يذهب بعض الفقه الى قصر الحديث في الرقابة على دستورية القوانين على مخالفة التشريع للدستور مخالفة موضوعية لان القانون العادي الذي لا يستوفي الشروط والاجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور لا يكون قانوناً بالمعنى الصحيح لانه ولد ميتا، وبالتالي يلزم القاضي بعدم تطبيقه. انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٧٧. الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٤٢.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١٠٣.
الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٠٧.
الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٥٣.

(٢) من النصوص الفريدة في بعض الدساتير ما أورده القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية حيث جاء في المادة (١٣٩) منه على أن النصوص التشريعية الصادرة بشأن تحرير الشعب الألماني من مذهب الاشتراكية الوطنية ومن الروح العسكرية لا تتأثر باحكام هذا الدستور. الموسوعة العربية للدساتير العالمية، ص ٦٧١.

إنّ مسألة دستورية القوانين لا تثار الا في ظل الدساتير الجامدة. أما حيث نكون في ظل دستور مرن، فلا تثار هذه المسألة لان الدستور المرن يتساوي في اجراءات تعديله مع القوانين العادية سواء بسواء. ولهذا لا تخضع القوانين التي يصدرها البرلمان الانجليزي لبحث دستورية القوانين^(١).

وإذا كان من المسلم به أن القانون الذي يتعارض مع أحكام الدستور يعتبر باطلا، فإن السؤال الذي يفرض نفسه في هذا المقام هو: من هذه الجهة التي يحق لها الحكم ببطالان قانون ما جاء مخالفا للدستور أو جاء متفقا معه؟ وما هي الإجراءات التي تتخذ في ذلك وأثر ذلك القرار أو الحكم؟

بداية نقول أن الانظمة الدستورية المتعددة اختلفت فيما تضمنته من اجابات وحلول ولكنها في النهاية تتجمع في نظامين رئيسين للرقابة على دستورية القوانين.

النظام الأول : وهو ما يعرف بالرقابة السياسية^(٢).

النظام الثاني : وهو ما يعرف بالرقابة القضائية.

وبناء على ذلك سنخصص لكل نظام من هذه الأنظمة مطلقا مستقلا، بالاضافة إلى مطلب ثالث نخصصه للرقابة على دستورية القوانين في الأردن.

المطلب الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

Controle Po LitiUE

يتميز أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين بأنه أسلوب وقائي preventif يسبق صدور القانون، تتولاه هيئة سياسية محددة للتأكد من مطابقة القانون لاحكام الدستور والحيولة دون صدور الأول إذا كان مخالفا للثاني^(٣).

(١) الدكتور على الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤٢.

(٢) يفضل البعض تسمية هذا النوع من الرقابة بالرقابة اللاقضائية على دستورية القوانين. انظر الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٥٧.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع:

ولما كان المجلس الدستوري في فرنسا يمثل التطبيق الحقيقي لهذا النوع من الرقابة في الوقت الحاضر فاننا سنجعله محل دراستنا لهذا المطلب^(١).

المجلس الدستوري :

تبنى الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ أسلوب الرقابة السياسية السابقة على صدور القانون وعهد بها إلى المجلس الدستوري.

تشكيل المجلس الدستوري:

نصت المادة (٥٦) من الدستور الفرنسي الحالي على كيفية تشكيل المجلس الدستوري وبيئت أنه يتكون من نوعين من الأعضاء.

١- أعضاء معينون بحكم الدستور ولدى الحياة، وهم رؤساء الجمهورية السابقون والحكمة من تعيينهم هي للاستفادة من خبراتهم السياسية التي اكتسبوها خلال فترة حكمهم^(٢).

٢- تسعة أعضاء آخرون مدة عضويتهم في المجلس الدستوري ٩ سنوات غير قابلة

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.921.

Burdeau: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.112.

الدكتور علي السيد البارز الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٤٩ وما بعدها.

الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(١) لقد أخذت فرنسا بأسلوب الرقابة السياسية CONTROLE POLITIQUE منذ دستور ١٧٩٩ حيث أنشئ المجلس الحامي للدستور. والذي أخذ به دستور ١٨٥٢ بزيادة لاختصاصاته والذي ما لبث أن تحول الى لجنة دستورية COMTE CONSTITUTIONNEL مكونة من رئيس الجمهورية رئيساً وعضوية رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الدولة وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الدولة من غير أعضائه وهو نفس الأسلوب الذي أخذ به دستور ١٩٤٦. لمزيد من التفصيل راجع : الدكتور أحمد كمال أبو المجدد الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم الهسباني (المرجع السابق)، ص ٥٠ وما بعدها.

ومما الدساتير التي أخذت بالرقابة السياسية: الدستور البلغاري لعام ١٩٤٧، والدستور اليوغسلافي لعام ١٩٤٦، ودستور الصين الشعبية ١٩٥٤، والدستور التشيكوسلوفاكي لعام ١٩٦٠، ودستور ألمانيا الديمقراطية لعام ١٩٤٩ و ١٩٦٨، ودستور الاتحاد السوفياتي لعام ١٩٧٧.

(٢) وتجدر بنا الإشارة الى أن أحداً من الأعضاء الدائمين (رؤساء الجمهورية السابقين) لم يشترك حتى الآن في المجلس الدستوري

Hauriou et Gicquel: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv.cit).p.926

للتجديد، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ ويجري تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات.

أما رئيس المجلس فيتم اختياره من قبل رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس وله صوت مرجح عند تساوي الأصوات^(١).

اختصاصات المجلس الدستوري :

يختص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين اضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حددها الدستور^(٢). و رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين هي رقابة سياسية وقائية سابقة على اصدار هذه القوانين. وهي حسب نص المادة (٦١) نوعان:

رقابة وجوبية (Le Controle Obligatoire)

وهي التي تفرضها الفقرة الأولى من المادة (٦١) على القوانين الأساسية واللوائح الخاصة بالمجالس البرلمانية. هذه اللوائح لا يجوز اصدارها قبل عرضها على المجلس الدستوري واقراره له .

رقابة جوازية (Le Controle Facultatif)

وهي التي تبينها الفقرة الثانية من المادة (٦١) والخاصة بما يراه رئيس

(١) هذا وبين الفقيهان الفرنسيان هوريو وجيكول في مؤلفهما الحديث ان نشاط المجلس الدستوري وفاعليته يعتمدان الى حد كبير على رئيسه الذي أصبح منذ عام ١٩٨٣ يخصص له جهاز مميز من المستشارين والموظفين المرتبطين به ارتباطاً مباشراً.

Giquel et Hauroiu.: droit constitutionnel et instions politiques (ouv, cit).p.926.

Burdeau: Manuel de droit constiltionnel et institutions politiques (ouv, cit).p.117.

(٢) من هذه الاختصاصات

١- الاشراف على سلامة اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية وفحص الطعون واعلان نتائج الاقتراع.

٢- الفصل في منازعات صحة انتخاب النواب والشيوخ.

٣- الاشراف على صحة عمليات الاستفتاء واعلان نتائجه.

الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ضروريا من مشروعات قوانين لتقرير دستوريته^(١).

وفي كلتا الحالتين - الرقابة الوجودية والجزائية - يجب على المجلس الدستوري ابداء رأيه في مدة أقصاها شهر. بل للحكومة وفي حالة الاستعجال أن تطلب قصر هذه المدة إلى ثمانية أيام.

وفي كل الاحوال فان النص القانوني الذي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته، لا يجوز اصداره أو تطبيقه. وتكون قرارات المجلس الدستوري قطعية لا تقبل الطعن بأي وجه من أوجه الطعن وملزمة لجميع السلطات العامة^(٢).

تقدير الرقابة السياسية بشكل عام ودور المجلس الدستوري بشكل خاص:

تتميز الرقابة السياسية بمزايا دفعت بعض الفقه إلى استحسانها وبعض الدساتير إلى تبنيها. ولكن غالبية الفقه انتقدها انتقادا شديدا ودعا من تبناها من الدساتير إلى تركها والأخذ بأسلوب آخر من الرقابة.

أما المزايا التي تتميز بها الرقابة السياسية فهي :

١- تتم الرقابة السياسية قبل صدور القانون وصورته نافذا، ولهذا سميت بالرقابة الوقائية. هذا الأسلوب يمنع صدور أي قانون مخالف للدستور. وبالتالي تبدو هذه الرقابة أكثر فاعلية وفائدة من الرقابة اللاحقة التي تشغل الكثير من

(١) بل انه وبمقتضى التعديل الدستوري لعام ١٩٧٤ اعطي هذا الحق الى ٦٠ عضواً سواء كانوا في الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ .

Hauriou et Guquel : droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit). p.926.

Burdeau: droit Constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.122.

Debbasch, et Pontier, et Bourdon, et Ricci: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.517.

الدكتور علي السيد البار: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٧٦

(٢) المواد ٦٢ و ٦٣ من الدستور الفرنسي الحالي ١٩٥٨. ولمزيد من التفصيل راجع

Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques. (ouv. cit).p.125.

الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق). ص

الأجهزة القضائية وتؤخر مسيرة العدالة في كثير من الأحيان. ولذلك فإن الرقابة السياسية الوقائية تنسجم وتتماشى مع المبدأ «الوقاية خير من العلاج»^(١).

٢- إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين رقابة قانونية من حيث موضوعها فهي رقابة سياسية من حيث آثارها. ونظراً للمكانة العليا التي تكتسبها الجهة المنوط بها الرقابة السياسية على دستورية القوانين، فإن تأثيرها على عمل السلطة التشريعية يكون كبيراً وموجهاً لها وفق أحكام الدستور، وما يتلاءم ومصصلحة البلاد التي تقدرها هيئة سياسية معينة^(٢).

ومع هذه المزايا التي قيلت في الرقابة السياسية، فقد تعرضت لكثير من الانتقادات منها ما وجّه لطبيعة هذا النوع من الرقابة بشكل عام، وبعضها وجّه إلى المجلس الدستوري بشكل خاص.

أولاً: الانتقادات التي وجهت للرقابة السياسية بوجه عام

١- إن الرقابة على دستورية القوانين وإن كان لها بعض الآثار السياسية فإن طبيعتها بشكل أساسي تبقى قانونية، وموضوعها عمل قانوني يتطلب مؤهلات وكفاءات قانونية خاصة فيمن يتولاها، حتى يستطيع الوقوف على مدى موافقة القوانين لأحكام الدستور نصاً وروحاً.

وبناء عليه فلا يجوز منح سلطة الرقابة على دستورية القوانين لهيئة ذات طابع سياسي محض، لأن مثل هذا الجهاز بحكم تكوينه سيعمل على تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية^(٣).

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١١٨.

الدكتور إبراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٢٨.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستور القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٩٨.

Burdeau, G.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 124.

(٢) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٥٤.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٩٨.

(٣) الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية

المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٤٦. الدكتور إبراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع

السابق)، ص ٢٢٩.

٢- إن إسناد مهمة الرقابة السياسية إلى هيئة سياسية يمكن أن يخضع إلى نزوات سياسية وأهواء متأثرة بمصالح وتيارات سياسية وحزبية مما يعرض هذه الرقابة إلى الفشل. لأن من أهداف الرقابة على دستورية القوانين ضمان احترام الدستور ومنع انحراف السلطة التشريعية بسبب تأثيرها بالتيارات السياسية والحزبية. فكاننا في الرقابة السياسية نضع حدا لانحراف السلطة التشريعية ونفتح المجال للهيئة السياسية التي تتولى الرقابة على السلطة التشريعية.

٣- إن أهم ما يجب أن تتميز به الجهة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين هو الحرية والاستقلال. وهذا أمر مستبعد فيما لو تولت هذه المهمة هيئة سياسية أياً كان أسلوب تشكيلها. فإذا تم تشكيل الهيئة السياسية عن طريق البرلمان (من أعضائه أو بواسطته) فإن الرقابة تكون ذاتية أو شبه ذاتية فتأتي صوتاً معبراً تماماً عما تعبر عنه السلطة التشريعية أو متأثرة بها إلى حد كبير، وتكون كما يقال - تحت رحمتها - مثل ذلك كما جرى للجنة الدستورية في ظل دستور فرنسا لعام ١٩٤٦^(١).

وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة السلطة التنفيذية فإن هذه الهيئة تبقى تابعة وخاضعة للسلطة التنفيذية، بسبب شعورها بأنها مدينة لها في تشكيلها والقيام بواجبها، مما يخلق إنطباعاً سلبياً لدى البرلمان في تعامله معها وحدث أزمة مستمرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي في الدولة^(٢).

وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة الشعب عن طريق الانتخاب المباشر فإن هذا الوضع سيؤدي إلى شعور فوقى لدى هيئة الرقابة التي تحاول الهيمنة على بقية السلطات مما يؤدي إلى نزاع مستمر مع هذه السلطات^(٣).

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للدستور (المرجع السابق)، ص ٥٤٢.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٩٩ و ١٠٠.

(٢) الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والأقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٥٧٦.

(٣) Burdeau, G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p.

٤- يؤدي أسلوب الرقابة السياسية إلى حرمان الافراد من حق الطعن بعدم دستورية القوانين امام جهة محايدة ومستقلة. الأمر الذي يقلل من ضمانات احترام الدستور وبشكل خاص الحقوق والحريات الفردية الواردة فيه .

ثانياً: الانتقادات التي وجهت إلى المجلس الدستوري بشكل خاص

١- من حيث تشكيل المجلس : إن صفة التعيين لاعضاء المجلس وغلبة الصفة السياسية فيهم يؤدي إلى عدم تحقق الاستقلال الكافي لتقرير المدة اللازمة لأداء المجلس لمهمته الرقابية^(١).

٢- من حيث الاختصاصات : إن طبيعة اختصاصات المجلس واجراءات عمله تجرمان الافراد من حق اللجوء إلى المجلس للطعن بعدم دستورية أي مشروع قانون. بل أن المجلس نفسه لا يستطيع النظر من تلقاء نفسه في عدم دستورية القوانين. فبالإضافة إلى الرقابة الوجودية التي يمارسها المجلس على دستورية القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية، لا يمارس المجلس الرقابة الجوازية الإبناء علي رغبة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول (رئيس الوزراء) أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ، وأخيراً بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٧٤ اعطى هذا الحق إلى (٦٠) عضواً في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ^(٢).

٣- وأخيراً انتقد دور المجلس الدستوري بسبب استثناء مشروعات القوانين التي يوافق عليها الشعب باستفتاء عام من هذا المجلس. هذا الاستثناء كما يقول الفقهاء الفرنسيون قد يخرج بعض القوانين المقيدة لحقوق وحريات الافراد من رقابة المجلس لمجرد موافقة أفراد الشعب السياسي عليها دون أن يشعروا بخطورة ما قاموا به^(٣).

(١) oit constitutionnel et institutions politiques (ouv, cit).p.925. rGiquel et Hauriou: d

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص

٢١٢.

(٢) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٧٩.

Burdeau, G.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv, cit), p.123.

(٣) انظر : Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutins politiques (ouv, cit).p.926.

هذا وبمقارنة ما تمتاز به الرقابة السياسية والمجلس الدستوري من مزايا وما يؤخذ عليها من انتقادات، فإننا نعتقد بأن الفقهاء الفرنسيين وغيرهم ما زالوا على أمل تبني فرنسا لنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين في المستقبل.

ولكن ومع كل ما ذكر يجب أن ننبه وباستمرار بأن كثيراً من الانتقادات التي توجه إلى نظام أو تجربة معينة إنما تتأثر بظروف متعددة تحيط بالموضوع محل التقييم، وهذا ما حدث فعلاً في فرنسا. فالظروف المحيطة بنشأة الرقابة السياسية وتطورها في فرنسا أثرت تأثيراً كبيراً في تقييم هذا النوع من الرقابة .

فالحكم الدكتاتوري لنابليون الأول ونابليون الثالث وعدم الاستقرار السياسي الذي عاصر هذين العهدين، وما تلاهما من ظروف خاصة في ظل الجمهورية الرابعة وهيمنة السلطة التنفيذية، كل ذلك خلق انطباعاً سلبياً لدى العامة والخاصة في فرنسا تجاه الرقابة السياسية، خاصة بعدها عن مبدئي الحيطة والاستقلال اللذين يجب في أن تتميز بهما كل رقابة (١). وعلى ذلك فإن الظروف غالباً ما يكون لها ناتج سلبي أو ايجابي على أي ظاهرة معينة فتؤثر بها نجاحاً أو فشلاً .

أما فيما يتعلق بانعدام الخلفية القانونية لدى أعضاء جهاز الرقابة السياسية، فهذا تعميم ليس في محله لأن الجهات التي تتولى تعيين أعضاء هذا الجهاز (المجلس الدستوري في فرنسا) تأخذ هذا الأمر بعين الاعتبار وتوليه أهمية تتناسب وطبيعة العمل الذي تؤديه هذه الرقابة، ناهيك عما يتوفر لرئيس المجلس الدستوري من امكانيات كبيرة في مجال الاستشارات القانونية التي يقدمها له المستشارون والنواب لمكتبه منذ عام ١٩٨٢ (٢). خاصة إذا ما اتفقنا مع الرأي القائل بأن الرقابة السياسية أو الوقائية هي رقابة على مشروعات القوانين وليس على دستورية القوانين (٣).

Burdeau G.: Droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.123.

Debbasch et pontier et Bourdan et Ricci: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.533.

(١) انظر الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ١٠٥ .

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع :

Giquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit).p.926.

(٣) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ١١٦ .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

لقد بينا أن العلاقة بين الرقابة على دستورية القوانين والآثار السياسية التي تترتب عليها لا تغير من الطبيعة القانونية لهذا العمل . فالرقابة على دستورية القوانين هي بشكل أساسي عمل قانوني يهدف إلى التأكد من تطابق القانون مع أحكام الدستور، والتعرف عمّا إذا كانت السلطة التشريعية قد إلتزمت حدود إختصاصاتها أو تجاوزتها^(١).

ونظراً لما تتمتع به السلطة القضائية من مؤهلات قانونية وما تمتاز به من ضمانات الحيادة والاستقلال والثقة المتبادلة بينها وبين الأفراد، وما تحمله من رغبة شديدة في تأكيد احترام الدستور وتغليب الأسمى من القواعد، فإن هذه السلطة - أي السلطة القضائية - هي خير من يقوم بدور الرقابة على دستورية القوانين^(٢).

هذا ولم تتفق الدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أسلوب واحد، بل تعددت هذه الأساليب وتنوعت. إلا أنه يمكن تقسيمها تبعاً للآثار المترتبة على هذه الرقابة إلى نوعين رئيسين هما

النوع الأول - رقابة الالغاء.

والنوع الثاني - رقابة الامتناع.

أولاً - رقابة الالغاء :

يقصد برقابة الالغاء أو كما تسمى أحياناً بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية 'action Controle Par Void' قيام صاحب الشأن الذي يمكن أن يتضرر من القانون بالطعن به أمام المحكمة المختصة ابتداء ودون ان ينتظر تطبيق القانون عليه طالباً من

(١) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٢٨.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

(٢) لم نستعمل هنا اصطلاح الرقابة اللاحقة على صدور القوانين، لان الرقابة اللاحقة قد تكون رقابة سياسية كما أخذ بها الدستور الجزائري السابق والدستور التشيكوسلوفاكى: الدكتور علي السيد الباز: (المرجع السابق)، ص ١١٦.

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cot).p.295.

تلك المحكمة الحكم بالغاء ذلك القانون لمخالفته احكام الدستور^(١). فإذا تبين للمحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين صحة ما يدعيه الطاعن قامت بالغاؤه. وأعدمته من الوجود. أما إذا تبين للمحكمة غير ذلك فانها تقضي برفض الدعوى ويبقى القانون مطبقاً وساري المفعول.

لهذا فان رقابة الالغاء عن طريق الدعوى الاصلية تفترض أن هناك قانوناً قد صدر وأصبح نافذاً أو مطبقاً على الأشخاص وان تطبيق هذا القانون سيلحق ضرراً بهم إذا لم يهاجموه ويطلبوا بصحته استقلالاً عن أي نزاع آخر^(٢).

وبالرغم مما توصف به الدعوى الاصلية لالغاء القانون المخالف للدستور بأنها دعوى موضوعية unproces objectif تميزها لها عن الدعوى الشخصية لأنها موجهة ضد القانون ذاته، فان الحق في رفعها لا يكون لجميع الافراد دون قيد والا كانت دعوى اصلية بحتة، بل يجب أن يتوفر في رافع هذه الدعوى شرط المصلحة، أي أن يكون قد أصابه ضرر أو يحتمل ذلك فيما لو طبق عليه. وللحكم الذي تصدره المحكمة بالغاء القانون أو رفض الدعوى حجية مطلقة، ويسري على الكافة بلا استثناء، ويتمتع بنفس القوة التي يتمتع بها التشريع العادي ولا يجوز ان يثار موضوع الدعوى من جديد أمام أي محكمة أخرى في المستقبل. وبناء عليه لا يجوز اللجوء إلى مثل هذا الأسلوب في الرقابة على دستورية القوانين إلا بناء على نص صريح في الدستور يحدد المحكمة المختصة بهذا الدور والنتائج المترتبة عليه^(٣).

(١) رقابة الالغاء التي تتقرر لمحكمة معينة سواء كانت هذه المحكمة متخصصة او عادية يترتب عليها نتيجة واحدة- كما سنرى- وهي الغاء النص التشريعي المخالف للدستور. ولكننا نجد ان هناك اختلافاً في كيفية وصول موضوع النزاع أمام هذه المحكمة. في أغلب الأحيان يدفع أحد الخصوم بعدم دستورية نص قانوني على وشك التطبيق على قضيته. وفي هذه الحالة توقف المحكمة العادية اجراءات نظراً للدعوى وتطلب من صاحب المصلحة رفع دعوى امام المحكمة الدستورية فنكون أمام دعوى اصلية. ولكن في مناسبات أخرى تتصدى المحكمة العادية من تلقاء نفسها لنص مشكوك في دستوريته فتحيله الى المحكمة الدستورية. ولذلك من الخطأ مرادفة رقابة الالغاء بطريق الدعوى الاصلية بشك مطلق.

(٢) ينتقد الدكتور سعد عصفور وصف بعض المؤلفين لهذه الدعوى بأنها دعوى اصلية لانه تزيد لا يمرله، ذلك ان اصطلاح الدعوى يفيد بذاته انها دعوى مبتدأة أو اصلية. ذلك ان المؤلفين إنما أرادوا التفرقة بين الدفع والدعوى لا بين الدعوى الفرعية والدعوى الاصلية..

(٣) Burdeau. G.: Manuel de droit constitutionnel et institutions et politiques (ouv.06. (٣)

الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المراجع السابق)، ص ٥٩.

بعض الدساتير أوكل مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى أعلى محكمة في النظام القضائي في الدولة. وبعضها الآخر أوكل هذه الاختصاصات إلى محكمة دستورية خاصة تنشأ دستورياً لهذه الغاية. وفي الصورتين تبقى الرقابة على دستورية القوانين رقابة مركزية. بمعنى آخر لا تعطى هذه الرقابة إلا لنوع معين من جهات القضاء في الدولة وليس إلى جميع المحاكم فيها^(١).

الحالة الأولى - المحكمة العليا هي صاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين :

وفي هذه الحالة يعهد الدستور بالرقابة على دستورية القوانين إلى أعلى محكمة في النظام القضائي العادي، ولتكن محكمة النقض أو التمييز مثلاً. فتتولى هذه المحكمة مهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور عن طريق الدعوى الأصلية التي ترفع أمامها إلى جانب اختصاصاتها القضائية العادية الأخرى التي يحددها القانون.

ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الرقابة الدستور السويسري الحالي، حيث خول دستورها المحكمة الاتحادية وحدها سلطة فحص مدى توافق القوانين لاحكام الدستور أو عدم تطابقها، والغاء ما يكون منها مخالفاً للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات (٢). وكذلك دستور كولومبيا لعام ١٨٨٦، ودستور فنزويلا لعام ١٩٣١.

الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ١٥١.

(١) يقصد بمركزية الرقابة ان يعهد بالرقابة الى محكمة واحدة . قد تكون هذه المحكمة العليا في النظام القضائي العادي وقد تكون محكمة دستورية متخصصة. أما لامركزية الرقابة Controle diffuse فتعني ان يعهد بالرقابة على دستورية القوانين الى جميع المحاكم في الدولة. وقد كانت المفاضلة بين المركزية ولللامركزية في الرقابة على دستورية القوانين الموضوع الرئيسي للمؤتمر الدولي للقانون العام droit public الذي انعقد في باريس عام ١٩٢٨. وقد اشترك في ذلك المؤتمر كبار فقهاء القانون نذكر منهم العميد دوجي وبارتلمي وجيز والذين أيدوا نظام لا مركزية الرقابة، مشيرين الى خطورة نظام المحكمة الواحدة لأنها غالباً ما تتحول الى مؤسسة سياسية تضاف الى المؤسسات السياسية الأخرى. انظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القانون في الولايات المتحدة الأمريكية (المرجع السابق)، ص ٥٧٧. الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٦٤.

(٢) وقد أخذ بهذا النوع من الرقابة في سويسرا منذ عام ١٨٧٤. ولذلك فهي أقدم الدول التي تبنت مثل هذا النظام. الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٣٦١.

ودستور كوبا عام ١٩٣٤، ومن الدساتير الحديثة جمهورية السنغال لعام ١٩٦٠.
ودستور جمهورية الصومال لعام ١٩٦٠، ودستور السودان عام ١٩٧٣ (١).

الحالة الثانية - المحكمة الدستورية هي صاحبة الإختصاص في الرقابة على دستورية القوانين :

وفي هذه الحالة يعمل الدستور على إنشاء محكمة متخصصة يعهد إليها بمهمة
الرقابة على دستورية القوانين، وغالباً ما يسميها الدستور بالمحكمة الدستورية.
وتكون هذه المحكمة هي المختصة دون غيرها بالنظر في الدعوى الأصلية التي ترفع
أمامها لالغاء قانون مخالف للدستور.

ومن الدساتير التي أخذت بنظام المحكمة الدستورية الخاصة الدستور
التشيكيوسلوفاكي والدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢٠، والدستور النمساوي
كذلك الصادر عام ١٩٤٥، والدستور الإيطالي الحالي الصادر عام ١٩٤٧ (٢)، والقانون

(١) ومن الأمثلة على بعض النصوص الدستورية التي تعطي المحكمة العليا حق الرقابة على
دستورية القوانين في هذه البلاد ما ورد في المادة (٨٢) من دستور جمهورية السنغال حيث جاء
فيها «تختص المحكمة العليا بالنظر في دستورية القوانين والاتفاقيات الدولية وتنازع
الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما تنظر في الحالات التي تتعسف فيها
السلطة التنفيذية في ممارسة سلطتها. أما الدستور الصومالي فيبعد ان يبين أن المحكمة العليا هي
صاحبة الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين. بين أيضاً أن هذه المحكمة تتعقد
باعتبارها محكمة دستورية بإضافة عضوين إضافيين يعينهما رئيس الجمهورية بتنسيب من
مجلس الوزراء وعضوين آخرين ينتخبهم المجلس الوطني (المرجع السابق)، ص ٩٩. أما
الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ فقد نصت المادة (٩٠) على أنه «تكون المحكمة العليا حارسة
الدستور... وتختص بالمسائل التالية ... ج. الطعن في دستورية القوانين». الاحكام الدستورية
للبلاد العربية (١٣٤).

(٢) تنص المادة (١٣٤) من دستور الجمهورية الإيطالية الصادر عام ١٩٤٧ على أنه «تفصل المحكمة
الدستورية في المنازعات المتعلقة بالمشروعية الدستورية للقوانين والتدابير التي لها قوة القانون
وذلك فيما يختص بالدولة والاقليم في أما المادة (١٣٥) فقد نصت على أنه «تشكل المحكمة
الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعين رئيس الجمهورية ثلثهم كما يعين البرلمان في جلسته
مشتركة الثلث ويعين رجال القضاء العادي والاداري الثلث الباقي. ويختار قضاة المحكمة
الدستورية من رجال القضاء العالي والعادي والاداري ولو كانوا متقاعدين ومن بين أساتذة
القانون في الجامعات ومن بين العاملين الذين أمضوا عشرين سنة في المهنة وتنتخب المحكمة
الرئيس من بين اعضائها. اما النتائج التي تترتب على حكم هذا المحكمة فقد بيّنتها المادة (١٣٦)
حيث نصت على أنه «إذا أعلنت المحكمة عدم المشروعية الدستورية لنص قانوني أو لنص =

الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩. ومن الدساتير الحديثة التي نصّت على انشاء محكمة دستورية، دستور جمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ المعدل عام ١٩٨٠، ودستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣^(١).

وكمثال تطبيقي للرقابة على دستورية القوانين من قبل محكمة دستورية متخصصة ينشئها الدستور لهذه الغاية، فإننا نسلط الضوء ولو بشكل موجز على المحكمة الدستورية العليا في مصر التي أناط بها الدستور المصري مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

المحكمة الدستورية العليا في مصر

المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية هي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ومقرها مدينة القاهرة^(٢).

تشكيل المحكمة :

تؤلف المحكمة الدستورية العليا من رئيس وعدد كاف من الأعضاء. وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء، ويرأس جلساتها رئيسها الذي يعينه رئيس

= به شكل القانون فان هذا النص يتوقف نفاذه اعتباراً من اليوم التالي لنشر قرار المحكمة. ولا يسمح بالطعن في قرارات المحكمة الدستورية لأي سبب وبأي وجه. (المادة ١٣٧) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة، القاهرة.

(١) تنص المادة (١٣٩) من دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣ على انه «تؤلف المحكمة الدستورية العليا من خمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم». أما المادة (١٤٥). فتتص على انه «تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القوانين. ٣- اذا قررت المحكمة الدستورية مخالفة القانون او المرسوم التشريعي للدستور يعتبر لاغياً ما كان منها مخالفاً لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يترتب اي اثر». اما المادة (١٤٦) فتتص على انه «لا يحق للمحكمة الدستورية العليا ان تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء وتناول موافقة الشعب». واما المادة (١٤٧) فتتص على انه «تتولى المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب من رئيس الجمهورية ابداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم الموسوعة العربية للدساتير العالمية.

(٢) المادة (١٧٤) من دستور جمهورية مصر العربية الدائم والمادة الاولى من قانون المحكمة الدستورية العليا.

الجمهورية، أو أقدم أعضاء المحكمة والذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية^(١).

وجميع اعضاء هذه المحكمة من رجال القانون المتربين وذوي الخبرة العميقة والواسعة في القانون، حيث اشترط قانون المحكمة الدستورية العليا فيعين عضواً في هذه المحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولي القضاء طبقاً لاحكام قانون السلطة القضائية والا تقل سنه عن خمس واربعين سنة ميلادية ويكون اختياره من بين الفئات التالية:

١- أعضاء المحكمة العليا^(٢).

٢- أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن امضوا في وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل.

٣- أساتذة القانون الحاليين والسابقين في الجامعات المصرية ممن أمضوا في وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل.

٤- المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الادارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل.

اختصاصات المحكمة

تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يلي:

١- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

(١) المادة (٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) المحكمة العليا هي المحكمة التي أنشأها المشرع المصري بمقتضى القانون رقم (٨١) لسنة ١٩٦٩

لتتولى رقابة على دستورية القوانين بالإضافة الى اختصاصات أخرى حددها ذلك القانون ومنها تفسير النصوص القانونية بناء على طلب وزير العدل والفصل في طلبات وقف التنفيذ للاحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشككة للفصل في منازعات الحكومة والقطاع العام وكذلك الفصل في مسائل تنازع الاختصاص. وقد ألغيت هذه المحكمة وقانونها رقم (٨١) لسنة ١٩٦٩ والقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٦ وذلك عقب صدور دستور ١٩٧١ وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩. مجلة المحاماة، ملحقات العديدين الخامس والسادس للسنة الستين، نقابة المحامين، القاهرة، ص ١٥١.

٢- الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين ولم تتخل أحدها عن نظرها أو تخلت كليهما عنها.

٣- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صدر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها^(١).

كما تختص المحكمة الدستورية العليا أيضاً بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيره^(٢).

وتتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي:

١- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية.

٢- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كان لم يكن^(٣).

وفي كل الحالات يجب أن يتضمن القرار الصادر بالاحالة إلى المحكمة الدستورية العليا التي تبأشره المحكمة أو الهيئة القضائية حسبما بيناه في الفقرة قبل السابقة، أو الدعوى المرفوعة إليها حسبما ورد في الفقرة السابقة، أو الدعوى المرفوعة إليها

(١) المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا والمادة (١٧٥) من الدستور.

(٣) المادة (٣٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

حسبما ورد في الفقرة السابقة، يجب أن يتضمن بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة^(١).

أحكام المحكمة وقراراتها:

أحكام المحكمة الدستورية العليا وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن بأي وجه من أوجه الطعون، وهي ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة، بعد نشرها في الجريدة الرسمية^(٢).

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم. فإذا كان الحكم بعدم دستورية نص جنائي، تعتبر الأحكام التي صدرت بالادانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء اللازم لتنفيذه^(٣).

تقييم الحالتين السابقتين :

- تتفق صورتان السابقتان لرقابة الالغاء عن طريق الدعوى الأصلية بما يلي:
- إن نظر المحكمة لموضوع دستورية القانون لا يتم إلا بناء على دعوى أصلية أو قرار إحالة من محكمة أخرى.
- الأثر الذي يترتب على الحكم الصادر بالالغاء هو اعدام القانون من الوجود والتزام كافة المؤسسات بعدم تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم.

(١) المادة (٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(٢) المواد (٤٨) من القانون نفسه. هذا ونذكر هنا بأن العراق كان قد أخذ بهذا النوع من الرقابة منذ عام ١٩٢٥ حيث نص دستور ٢١ آذار لعام ١٩٢٥ (م ٨١) على تشكيل «محكمة علياء يناط بها أمر النظر في دستورية القوانين. أما في العهد الجمهوري فقد نص دستور الجمهورية الرابعة (دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ المؤقت) على تشكيل «محكمة دستورية علياء» من مهامها «البت في دستورية القوانين». وفي عام ١٩٦٨ صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨. لمزيد من التفصيل راجع الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٦٣، ٦٤.

(٣) المادة (٧٨) من دستور جمهورية مصر العربية، والمادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

- إن الاختصاص والحق لأي محكمة في الدولة في القيام بالرقابة على دستورية القوانين والحكم بالغاء ما هو غير دستوري منها، لا يتقرر الا بنص دستوري. بمعنى آخر لا يجوز لأي محكمة كانت في النظام القضائي الحكم بالغاء أي قانون لمخالفته الدستور مالم ينص الدستور صراحة على ذلك، ويقرر لها الحق حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها.

ولكن رغم هذا الاتفاق في الاجراءات والنتائج فان لكل من الصورتين السابقتين مزايا وانتقادات.

لقد قيل في الحالة الأولى وهي التي يتقرر فيها الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة العليا في سلم النظام القضائي في الدولة بأنها تحتل الوضع الطبيعي للاختصاص القضائي. فحيث ان القضاء هو المخصص أصلاً بالرقابة على دستورية القوانين فان الأمر لا يثير أية حساسية لدى المشرع عند قيام المحكمة العليا بالغاء القوانين غير الدستورية الصادرة عنه، وذلك على خلاف ما إذا أنيط هذا الاختصاص إلى محكمة دستورية خاصة^(١)

كما قيل أيضاً بأن الرقابة على دستورية القوانين عندما تملكها المحكمة العليا، انما تبقى محتفظة بطابعها القضائي الخالص. بعكس ما إذا أنيطت هذه الرقابة بمحكمة دستورية خاصة فانه يكون من الممكن ادخال بعض العناصر السياسية في تشكيلها^(٢)

ولكن رغم ما قيل في نظام المحكمة العليا كجهة مخولة بالرقابة على دستورية القوانين، فان نظام المحكمة الدستورية الخاصة يبقى مفضلاً عند أغلب فقهاء القانون الدستوري. خاصة وكما رأينا أن تشكيل هذه المحكمة يضم كفاءات مميزة كأساتذة الجامعات وكبار المحامين، الأمر الذي يجعلها محل تقدير واحترام كافة السلطات في الدولة وبشكل خاص السلطة التشريعية^(٣).

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ١٣٩.

(٢) الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٣٦.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٣٤.

الدكتور علي السيد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٣٦١.

(٣) يزداد هذا التقدير والاحترام على المستوى الشعبي اذا منح الافراد حق الطعن بدستورية

القوانين مع التوسع في شرط المصلحة لرفع الدعوى كما هو حال المحكمة الدستورية

السويسرية، لمزيد من التفصيل راجع. الدكتور علي السيد الباز: (المرجع السابق)، ص ٣٦٦

الدكتور رمزي الشاعر. النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٦٩.

ثانياً: رقابة الامتناع

يقصد برقابة الامتناع أو كما تسمى أحياناً بالرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية *Le controle par voie d'inconstitutionnalite* امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور بناء على دفع يقدمه صاحب المصلحة أو بمبادرة منها، في قضية منظورة أمامها اعمالاً بتغليب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة^(١).

وبناء عليه فإن رقابة الامتناع أو الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية تفترض بدءاً أن يكون هناك دعوى منظورة أمام المحكمة أياً كانت طبيعة هذه الدعوى مدنية أو جنائية أو إدارية بهدف الحصول على حق معين عن طريق تطبيق القانون، فيدفع صاحب الشأن بعدم دستورية ذلك القانون المخالف للدستور، بهدف منع المحكمة من تطبيقه في الدعوى المنظورة أمامها^(٢).

وإذا كانت رقابة الالغاء عن طريق الدعوى الأصلية توصف بأنها هجومية، فإن رقابة الامتناع أو الدفع بعدم الدستورية وسيلة دفاعية، الهدف منها ليس الغاء القانون المخالف للدستور، وإنما الهدف هو فقط عدم تطبيق القانون المخالف للدستور على موضوع النزاع المنظور أمام محكمة معينة. فحيث تتحقق المحكمة من صحة دفع صاحب الشأن بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في نزاع معين، فإنها تمتنع عن تطبيقه في الدعوى بناء على تغليب القاعدة الدستورية على القاعدة العادية^(٣).

وبناء عليه فإن المحكمة التي تمتنع عن تطبيق قانون معين لمخالفته الدستورياً تلغي ذلك القانون، لأنها لا تملك تلك السلطة، فيقتصر قرارها على الامتناع دون

(١) Burdeau, G.: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit). p. 107.

Barthelemy et Duez (ouv. cit). p. 208.

الدكتور ثروت بدوي: النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٣٧.

(٢) يفضل البعض عدم الربط بين رقابة الامتناع ورقابة الدفع الفرعي لعدم تطابق مضمونها، انظر الدكتور علي الباز (المرجع السابق)، ص ٣٣٠.

(٣) يذهب بعض الفقهاء إلى أنه لا يجوز للمحكمة أن تتعرض لأمر دستورية قانون معين من تلقاء نفسها، بل أن يحقها في الامتناع عن تطبيق قانون مخالف لدستور يتقرر بمناسبة إثارة مثل هذا الدفع. أما نحن فإنا نعارض مثل هذا الرأي ونقول بأن للمحكمة أن تتعرض لبحث دستورية قانون معين من تلقاء نفسها وهي بصدد نزاع معروض أمامها، ولا يشترط انتظار أحد الخصوم للدفع بذلك حتى ينقر لها مثل هذا الحق.

الالغاء. بحيث لا يقيد هذا القرار أية محكمة أخرى ولا يكون حجة عليها. بل إن مثل هذا القرار لا يقيد نفس المحكمة التي أصدرته في قضية أخرى، ما لم تكن هذه المحكمة في دولة تأخذ بنظام السوابق القضائية^(١).

وبالتالي نستطيع القول بأن حكم المحكمة بعدم دستورية قانون معين وامتناعها عن تطبيقه على قضية معروضة أمامها في هذا النوع من الرقابة، هو حكم لا يتمتع إلا بحجية نسبية فقط^(٢).

أساس حق القضاء في رقابة الإمتناع :

إن رقابة المحكمة على دستورية القوانين عن طريق الإمتناع لا تحتاج إلى نص دستوري يمنحها مثل هذا الحق. فهذا النوع من الرقابة كما يذهب إليه غالبية الفقه هو عمل من صميم عمل القاضي، بل هو واجب عليه بحكم وظيفته التي تتطلب الفصل في المنازعات وتغليب القانون الأعلى عندما يتعارض معه قانون أدنى. وبالتالي فإن رقابة الإمتناع لا تتقرر لمحكمة معينة في الدولة وإنما هي ممنوحة لجميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

وبناء عليه فقد مارس القضاء بمختلف أنواعه ودرجاته حق الرقابة على دستورية القوانين بطريقة الإمتناع أو طريق الدفع الفرعي واستقر في كثير من النظم على تقرير هذا الإختصاص ولو لم يخوله الدستور ذلك بنص صريح^(٣).

(١) الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.

(٢) هذا هو الأصل العام. ولكن حيث ينص الدستور على خلاف ذلك فإننا نعمل ما ورد في الدستور تماماً مثلما ذهب إليه الدستور الإيطالي وأعطى للحكم في عدم دستورية قانون معين حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

(٣) لقد أبرز مجلس الدولة المصري كثيراً من الحجج الدستورية التي تبرر لمختلف المحاكم الحق في الإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور. ومن أهم هذه الحجج ما أورده في حكم له بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨ حيث قال «إن الدستور ذاته قد ردد تلك البداة القانونية في المادة (١٦٧) منه حين جعل نفاذ أحكام القوانين السابقة عليه رهيناً بأن تكون متفقة مع أحكامه. وغني عن البيان أن الخطاب في هذه المادة موجه إلى المحاكم التي يقوم لديها مثل هذا التعارض في التطبيق بين تلك القوانين وبين الدستور، فقد اعتبر أن حقها في هذا البحث من المسلمات، كما أنه أكد سيادة الدستور العليا إذا ما تعارض مع القوانين العادية، انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩١.

الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

«حقيقة أن الدستور لم يمنح المحاكم حق الرقابة القضائية على التشريع صراحة لكنه لا يوجد شك بأن المؤسسين قصدوا ايجاد مثل هذه السلطة». بهذه الكلمات عبر الفلاسفة السياسيون الأمريكيون عن ايمانهم بحق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

وإذا كان القضاء الأمريكي قد قرر لنفسه حق الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، فإن هذا القرار قد تأثر بظروف ومراحل متعددة عاصرت تطور النظام القانوني بشكل خاص والنظام الدستوري بشكل عام.

فتفسير النظام الاتحادي وفهم طبيعته كما حاولت بعض النظريات توضيحه، يرتبط ارتباطاً وثيقاً في تطور تاريخ الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية.

فنظرية مارشال تعكس الصراع الذي قام بين الاتحاديين Federalists وخصومهم Antifederalists حول تفسير الدستور والتوسع في سلطات الحكومة المركزية او التضييق منها^(٢)، والميل إلى تقوية المحكمة العليا على اعتبارها الاداة المباشرة للحكومة المركزية في حمايتها للنظام الاتحادي وتقويته^(٣). وقد ايد هذه النظرية

It is true that the constitution does not grant the power of judicial review to the courts in (١) so many words, but there can be no question that the founders intended such a power to exist: from Baradat, L.: political Ideologies (op. cit). p. 86.

(٢) سميت نظرية مارشال نسبة الى جون مارشال J. Marshal الذي عينه الرئيس الأمريكي جون ادمز Adams رئيساً للمحكمة العليا عام ١٨٠١. وقد عرف عن مارشال بمؤهلاته القانونية والسياسية وميله الى تقوية الحكومة المركزية والدفاع عن نظريات الاتحاديين في تفسير الدستور حتى عام ١٨٣٥. حين ترك العمل كرئيس للجهاز القضائي بأكمله Chief Justice للولايات المتحدة الأمريكية.

Wilson. James: American Government. Institutions and policies. Heath and Company 1983. p. 376

(٣) سمي الاتحاديون أنفسهم فيما بعد بالجمهوريين، وعلى هذا الاساس بدأ التكوين الحزبي يظهر بين ذوي النزعة الاتحادية وهم الجمهوريين أو الحزب الجمهوري وذوي النزعة المستقلة لصالح الولايات وهم الديمقراطيين وقد عبر عن هذه النظرية في حكم صدر بعد الحرب الاهلية مباشرة (١٨٥٩) وجاء فيه :

وتبناها الرئيس تيودور روزفلت الذي كان يسميها Nationalism.

أما النظرية الثانية، التي أثرت على تطور الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية فهي النظرية الفدرالية المزدوجة Dual Federalism ، تلك النظرية التي وضع مبادئها ودافع عنها تاني Taney وهو الذي تولى رئاسة المحكمة العليا بعد وفاة رئيسها السابق مارشال عام ١٨٣٥

وتقوم النظرية الفدرالية أو الاتحادية المزدوجة على التسليم بازدواج السلطات العامة في نفس الولاية، فتعطي كلا من السلطة المركزية وسلطة الولاية سيادة كاملة في حدود اختصاصات كل منها حسبما يبينه الدستور الأمريكي.

وتبعاً لهذه النظرية يصبح دور المحكمة العليا ليس العمل على تقوية السلطة الاتحادية، وإنما تحقيق التوازن بين السلطتين الاتحادية والمحلية^(١).

أما النظرية الثالثة، فهي المسماة بالنظرية الاتحادية التعاونية Cooperative Federalism وهي التي تقوم على تعاون متبادل بين السلطة المركزية وسلطات الولايات لا عن الصراع بينها. ومن هنا كان على المحكمة العليا أن تعطى النتائج العملية الأولوية في الحكم على أي عمل فردي أو محلي، وعلى ضوء ما يتحقق من نتائج إيجابية لصالح البلاد دون التمسك بالتفسير الحرفي لنصوص الدستور^(٢).

إن هذا الارتباط بين الظروف السياسية وبين تطور الرقابة على دستورية القوانين قد أثر إلى حد كبير في توجيه القضاء إلى مؤازرة أو مناهضة النزعة الاتحادية. وبالتالي

The judicial power was justly regarded indispensable not merely to maintain the supremacy at the law of the U.S, but also to guard the states from any encroachment upon their reserved rights by the general government.

- (١) الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٨٧.
- (٢) ومن أهم الأحكام التي عبرت بها المحكمة العليا عن موقفها وتأييدها لهذه النظرية ما ورد في قضية هوك ضد الولايات المتحدة عام ١٩١٣. وهذا نصه «إن الأزواج في نظامنا الاتحادي أدى إلى قيام كثير من مظاهر التعقيد والارتباك لاختلاف مجال اختصاص كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات. فلا يجوز أن يغيب عن الأذهان أننا شعب واحد وأن جميع السلطات التي احتفظ بها للولايات، وتلك التي منحت للحكومة المركزية إنما يقصد بها أن تباشرها تلك الحكومات منفردة أو متعاونة لتحقيق الرفاهية العامة في مظهرها المادي والمعنوي». عن الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٨٩.

انعكاس ذلك على بعض التشريعات الاتحادية حيننا، والتشريعات المحلية على مستوى كل ولاية حيننا آخر^(١).

لم تقم المحاكم الامريكية في فترة إعلان الاستقلال ١٧٧٦ - ١٧٨٦ ببحث دستورية أي قانون تقوم بتطبيقه على المنازعات المنظورة امامها. إلا أنه وفي عام ١٧٨٦ وقبل انشاء المحكمة الاتحادية العليا، اثير دفع بعدم دستورية أحد القوانين أمام محكمة في ولاية Rode Island، وبعد بحث المحكمة في هذا الدفع امتنعت عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته، ثم تلا هذا الحكم حكم آخر من محكمة North Carolina قضى بعدم دستورية أحد القوانين^(٢).

قضية ماربوري ضد ماديسون^(٣)

وتعتبر قضية ماربوري ضد ماديسون Marbury versus Madison أول قضية تعرضت فيها المحكمة الاتحادية العليا لموضوع دستورية القوانين منذ انشائها عام ١٧٨٩، والحكم ببطلان القانون المخالف للدستور^(٤).

ففي عام ١٨٠٣ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكما من أهم أحكامها السياسية

(١) Donovan, Hohn, Sheidon. Charels, Ladd. jr. Lazzer, H. and Gilmor, Robert: Democra- cy at the crossroads. H.R. and Winston 1978. p.70.

(٢) اثير موضوع الدفع بعدم دستورية القوانين قبل ذلك امام محكمة نيوجرسي Now Jersey وذلك عام ١٧٨٠ الا أن موقف هذه المحكمة لم يكن كافيا للإشارة اليه كدليل قاطع على بسط رقابتها الكاملة على مشروعية القوانين واتخاذ قرار صريح بذلك، انظر الدكتور ثروت بدوي. النظام الدستوري العربي (المرجع السابق)، ص ١٤٠.

(٣) ماربوري Marbury وهو قاضي امريكي رفع دعوى الى المحكمة العليا ضد ماديسون Madison وزير جيفرسون يطلب فيها اصدار أمر قضائي Write of Mandamus الى ماديسون يقضي بتسليمه قرار تعيينه قاضيا والذي أصدره مجلس الشيوخ وصدق عليه رئيس الدولة في ظل قانون النظام القضائي الذي أصدره الاتحاديون عام ١٨٠١، لمزيد من التفصيل راجع Wilson, James : American Government (op. cit). p. 380.

(٤) لقد سبق للمحكمة العليا أن قررت حقها في الرقاب على دستورية القوانين عام ١٧٩٦ في قضية هلتون ضد الولايات المتحدة. ولكن لم يأخذ هذا الحكم الأهمية الكافية بسبب ما انتهت اليه في تلك القضية والحكم بدستورية القانون محل البحث. أما الآن ومنذ عام ١٧٨٩ أصدرت المحكمة العليا أحكاما ما قدرت فيها عدم دستورية أكثر من مائة قانون.

Wilson, James : American Government (op. cit). p. 376.

والدستورية يتضمن إقراراً للمحاكم بسلطة بحث دستورية القوانين. وبررت حكمها هذا بأنه إذا كان من واجب القاضي تطبيق القانون فان عليه التحقق أولاً من وجود القانون المراد تطبيقه، وهذا الوجود منوط بموافقة لاحكام الدستور. فإذا ثبت للمحكمة بأن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور، اعتبر في حكم المنعدم ما دامت المحكمة ملتزمة بتطبيق القانون الأعلى وهو الدستور الذي ارتضاه أفراد الأمة قانوناً أساسياً لهم. والمحكمة إذ تقوم بذلك وتمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، لا تعتدي على اختصاص سلطة أخرى وإنما تقوم بوظيفتها الرئيسية وهي تطبيق القانون^(١).

فبعد أن بين جون مارشال رئيس المحكمة العليا آنذاك (١٨٠١ - ١٨٣٥) التعارض بين نص المادة الثالثة من الدستور الأمريكي والفقرة الثالثة عشر من قانون النظام القضائي، أكد حق القضاء في الامتناع هي تطبيق أي نص قانوني يخالف ما يرد في الدستور من نصوص أو احكام. وأورد حججا برر فيها هذا النوع من الرقابة رغم خلو الدستور الأمريكي وتعديلاته من النص الصريح على ذلك^(٢).

حجج القاضي مارشال في تبرير الرقابة على دستورية القوانين

١ - الدستور الأمريكي هو القانون الأعلى للبلاد :

لا تكون للتفرقة بين القانون الأعلى وهو الدستور والقوانين العادية أية قيمة قانونية إلا إذا تقيدت السلطة التشريعية في نشاطها بحدود ذلك القانون الأعلى.

(١) وهذا ما عبّر عنه رئيس المحكمة جون مارشال حيث قال :

The people have an original right to establish for their future government as in their opinion shall most conduct to their own happiness. The principles, there for. so established, are deemed fundamantal. And as the authority from which they proceed is supreme and can seldom act, they are designed to be permanent.

(٢) يصف أحد الكتاب الأمريكيين الدور الهام والواسع للقضاء وبشكل خاص المحكمة العليا في السياسية الأمريكية ومراقبة دستورية القوانين بقوله :

In no country in the world do the courts play as large a role in makeing public policy, they do in the United States. one aspect of this power is. Judicial review, the right toas declare laws of congress and acts of the executive branch void and unenforceable if (op.they are judged to be in coflict with the constitution. Wilson. hames: American Gov . ernment (op, cit), p.cit). p. 380.

فإذا ما خالفت التشريعات العادية نصوص الدستور اعتبرت غير دستورية وباطلة ويجب على المحكمة التسليم بذلك والامتناع عن تطبيق اي قانون أو لائحة مخالفة للدستور. أما عكس ذلك فمعناه أننا نسلم بحقائق ثم نتنكر لها عند التطبيق^(١).

٢- يتطلب الدستور من القاضي عند تقلده لمنصبه أن يقسم يمينا على احترام الدستور وتطبيق نصوصه، فكيف يطلب من القاضي هذا القسم ثم يعتقد بقدرته على تجاهل تلك النصوص الدستورية التي اقسم على احترامها إذا تعارضت مع نصوص تشريعية ادنى منها مرتبة.

إن حرمان القاضي من مراقبة دستورية القوانين يهدر كل قيمة لهذا القسم ويجعل منه سخرية كبيرة^(٢).

٣- إن الدستور الأمريكي عندما نص على القواعد القانونية التي يجب أن يطبقها القاضي في البلاد في كافة المنازعات ورتبها في المادة السادسة منه، إنما أراد من خلاله واضعوه أن يبينوا سمو الدستور وضرورة تقييد القاضي في كل المازعات، باحترام ارادة مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية كما عبروا عنها في دستورهم^(٣).

ورغم وجاهة هذه الحجج وملاءمتها للتطورات الدستورية التي كانت تتعاقب على الولايات المتحدة الأمريكية في ظل دستور جامد وموجز يطبق على شعب يحترم دستوره احتراماً مميّزاً عن بقية الشعوب، ويعيش في ظل نظام اتحادي مركزي - رغم ذلك - انتقد مارشال في مسلكه في قضية ماربورج وماديسون ورد على حججه بردود

(١) يقول جون مارشال في ذلك:

It is emphatically the province and duty of judicial department to say what the law is Further more a law regarding to the constitution is void. and all other branches of government must be bound the court a decision on such matters. Wilson, James: American Government (op, cit), p.380.

(٢) الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية (المرجع السابق)، ص ٣٣.

(٣) تنص الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي.

This constitution and the laws of the United States which shall be judged in pursuance of, and all treaties made or which shall made, under the authority of the Unitedthere States, shall be supreme law of the land, ano the Judgis in every States be bound there- by The constitution of the United States of American.

كثيرة، منها عملية ومنها نظرية. الا أن هذه الانتقادات والردود لم تنقص من قيمة ما توصلت إليه المحكمة العليا برئاسة جون مارشال والذي اعتبر بحق معلما دستورياً هاما ببناء القضاء الامريكي وعلى رأسه المحكمة الاتحادية العليا Supreme Court^(١).

وبعد .. فإن الحديث عن الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الامريكية لا يقتصر على رقابة المحكمة العليا Supreme court أو المحاكم الاتحادية على مشروعية القوانين التي يصدها الكونغرس الامريكي (البرلمان الاتحادي في الولايات المتحدة الامريكية) وانما ينصرف أيضاً إلى جميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

فمن جهة أولى تباشر المحاكم الاتحادية Federal courts رقابتها على التشريعات الاتحادية التي يصدها البرلمان الاتحادي (الكونغرس الاتحادي) وكذلك التشريعات المحلية التي تصدرها برلمانات الولايات سواء كانت عادية أو دستورية وفحص مطابقتها للدستور الاتحادي للولايات المتحدة^(٢).

ومن جهة أخرى تباشر محاكم الولايات رقابتها الدستورية على التشريعات الصادرة عن برلمانات هذه الولايات وفحص مدى مراعاة هذه القوانين لاحكام دستور الولاية بشكل خاص والدستورالاتحادي بشكل عام .

(١) من القضايا الهامة التي يبين فيها جون مارشال موقفه من الرقابة على دستورية القوانين كذلك قضية Mary land Mc cullonch. عام ١٨١٩. لمزيد من التفصيل راجع : Wilson. J. American Government (op, cit), p388. وحول حجج مارشال وردود بعض الفقهاء الامريكيين عليها راجع : الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٩، ٤٠.

(٢) والمحاكم الاتحادية Federal courts تقسم الى ثلاثة انواع

- المحكمة العليا Supreme court وهي محكمة واحدة تتكون من ٩ قضاة ومقرها واشنطن تعاقب على رئاستها منذ انشائها عام ١٧٨٩ أربعة عشر قاضياً كان أولهم جون جاي John Jay ١٧٨٩-١٧٩٥ وأخزهم حتى عام ١٩٨٣ وارن برغر Warren Burger . وفي عام ١٩٨٦ تم تعيين الرئيس الخامس عشر وليم رينكويست William H. Rehnquest .

- محاكم الاستئناف الإقليمية U. S. courts of Appeals وهي موزعة ايضاً في الولايات المتحدة بواقع محكمة واحدة لكل مقاطعة District لمزيد من التفصيل حول هذه الأنواع واختصاصاتها راجع : Wilson, James : American Government (op. cit). p. 388.

New york Times and The Star- Ledger. vol78. No.233. J.J.Oct19.1991.p.4.

وفي كل الأحوال فإن حق المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية في مباشرة رقابتها على دستورية القوانين مقيّد بضرورة ان يكون هناك دعوى منظورة أمام المحكمة يثار من خلالها الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه. وبالتالي لا يجوز كما أسلفنا سابقاً اقامة دعوى أصلية أمام تلك المحاكم للحكم بعدم دستورية قانون. وانما الذي يجري هو الدفع الفرعي بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على القضية المنظورة أمام المحكمة. بل يشترط كذلك أن يتوفر شرط المصلحة لدى الدافع بعدم دستورية القانون^(١).

صور الرقابة على دستورية القوانين أمام المحاكم الأمريكية :

يعتبر الدفع بعدم دستورية القوانين أبرز صور الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، بل ان الحديث عن الرقابة القضائية في الولايات المتحدة غالباً ما يتمحور حول الدفع بعدم دستورية القوانين فقط، الا أن ذلك لن يمنعنا من ابراز موجز لصورتين آخرتين وهما الأمر القضائي بالمنع Injunction والحكم التقريري Declaratory Judgment.

أولاً - الصورة الاولى : الدفع بعدم الدستورية

وهذه الصورة هي أول وأقدم صور الرقابة التي عرفها القضاء الأمريكي حتى قبل انشاء المحكمة العليا. ثم ترسخت أسسها واتضحت ببدء المحكمة العليا لعملها في الفصل في المنازعات وتعرضها لدستورية بعض القوانين وامتناعها عن تطبيق ما هو غير دستوري، وخاصة تلك القوانين المتعلقة بحقوق وحرريات المواطنين، بل والافراد في الولايات المتحدة الأمريكية^(٢).

وحيث أننا قد تناولنا الجوانب الهامة لهذا النوع من الرقابة بصفة عامة عند حديثنا عن رقابة الامتناع وبصفة خاصة عند متابعة تطور الرقابة القضائية عل

(١) من أبرز الاحكام في تحديد شرط المصلحة ما قررته المحكمة العليا عام ١٩٢٧ بأنه «ليس لمحام أمام المحكمة العليا أن يطعن في صحة تعيين عضو جديد بالمحكمة العليا. إذ ان مصلحته في ذلك لا تزيد على مصلحة اي مواطن آخره. نقلاً من الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٧١٥.

(٢) Wilsin. James: American Government (op, cit), p.393

دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، فاننا نعود لنؤكد إلى أن هذا النوع من الرقابة يفترض أن يكون هناك دعوى جديّة مرفوعة أمام المحكمة، يقوم صاحب المصلحة خلال النظر في القضية بالدفع بعدم دستورية القانون الذي ستطبقه المحكمة على قضيته، حتى إذا اقتنعت المحكمة بوجهة نظره وتبيّن لها أن ذلك القانون مخالف لاحكام الدستور الأمريكي، امتنعت عن تطبيقه على القضية المنظورة امامها. هذا الحكم المتضمن امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور ذو حجية نسبية لا يؤثر الا في الدعوى المنظورة امام المحكمة، ويبقى القانون قائماً وناظداً إلى ان يتم الغاؤه أو تعديله بالاجراءات المطلوبة دستورياً^(١).

هذا المعنى رددته المحكمة العليا في كثير من أحكامها، ومنها ما قررته عام ١٩٣٦ في قضية بتلر حيث قيل «انه يجب الا يُساء فهم مهمة المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين، إذ كثيراً ما يقال ان المحكمة تبطل القوانين المخالفة للدستور، وهو قول غير صحيح إذ كل ما تفعله المحكمة انها تضع النص الدستوري إلى جواز النص القانوني المطعون فيه لتحديد حقيقة ما بينهما من توافق أو تعارض، فإذا فصلت في هذه المشكلة ورتبت عليها نتيجتها في خصوص الدعوى المعروضة أمامها، فقد انتهت مهمتها بالنسبة للقانون^(٢)».

بل ذهبت المحكمة في قضية أخرى مذهباً متشدداً من القانون المخالف للدستور حيث قررت «أن التشريع المخالف للدستور ليس في الحقيقة قانوناً على الاطلاق فهو لا

(١) لمزيد من التفاصيل راجع :

الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٨٥.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٦٠.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٣٣٢.

(٢) وفي حكم آخر قررت المحكمة نفس المبادئ التي وردت في قضية بتلر Butler حيث قالت:

The court does not annul or repeal the statute if it find it conflict with the constitution. simply refuses to recognise it and determines the parties just as of such statutes had no existence ... the decision effects the parties only and there is no judgment against them.

للمزيد راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والقلم المصري (المرجع السابق)، ص ٣٢١.

ينشئ حقوقاً ولا يرتب واجبات ولا يمنح حماية ولا ينشئ وظيفة ، فهو من الناحية القانونية منعدم القيمة تماماً وكأنه لم يصدر أصلاً^(١).

قيمة الحكم بعدم دستورية القانون كسابقة قضائية

إن الحجية النسبية لقرار المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور استقرت في النظام القضائي الأمريكي. وهذا بدوره يعني ان القانون المحكوم عليه بعدم دستوريته يبقى قائماً بالنسبة للغير لانه لم يلغ أو يعدل أو يتقرر بطلانه الا في حدود القضية محل النظر. فهو كما عبّرت عنه المحكمة العليا ليس اكثر من تجاهل المحكمة للقانون المخالف للدستور، وهو تجاهل مؤقت وخاص بكل قضية على حدة لا يؤثر في تطبيق القانون المخالف للدستور من قبل محاكم أخرى، بل ومن المحكمة ذاتها في قضية أخرى .

وإذا كان الفقه يبحث أثر الحكم بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في الدولة التي تأخذ بالنظام القانوني اللاتيني Latin System أو الفرنسي French System، فإن لهذا الفقه ان يكتفي بهذه النتيجة وهي الحجية النسبية لمنطوق الحكم. أما إذا كان البحث يدور في النظام الانجلوسكسوني Anglo- saxon والذي ينتمي إليه النظام القانوني الأمريكي فإن سؤال آخر يجب الرد عليه، وهو ما قيمة الحكم بعدم دستورية القانون كسابقة قضائية في الأنظمة التي تأخذ بمبدأ حجية السوابق القضائية (The principle of stare Decision (Precedent)).

لقد انتقل مبدأ حجية السوابق القضائية من انجلترا إلى الولايات المتحدة الأمريكية من خلال مجموعة أنظمة قانونية تبنتها الأخيرة خلال العهد الاستعماري للأولى رغم اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي جعلت من تبني مثل هذا المبدأ بصورة مطلقة أمراً غير متصور خاصة في بيئة أمريكية سريعة التطور في كافة المجالات.

(١) الدكتور أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٣٢.

ولهذا إذا كان من المتصور تبني مبدأ السوابق القضائية في الولايات المتحدة، فإن قيمة هذا المبدأ بقيت نسبية خاصة في المسائل الدستورية. وهذا ما عبّرت عنه المحكمة العليا في القضية المعروفة باسم قضية المسافرين The passengers case عام ١٨٤٩ حيث قالت «إنه يجب أن يكون معلوماً أن القاعدة التي تجرى عليها هذه المحكمة هي أن آراءها في تفسير الدستور تظل دائماً مفتوحة للبحث، لإعادة النظر فيها إذا تبين أنها أقيمت على أساس خاطيء، وحجية هذه الآراء يجب ألا تعتمد إلا على قوة ما تستند إليه من منطق وتدليل».

وإزاء تسليم القضاء الأمريكي بإمكانية عدوله عن السوابق القديمة، فقد اتبع ثلاث وسائل للخروج على مبدأ حجية السوابق القضائية :

- الوسيلة الأولى. وهي أن تتجاهل المحكمة الحكم القديم تماماً ولا تشير إليه مطلقاً في حكمها الجديد.

- الوسيلة الثانية، وهي إبراز التمييز بين القضية المحكوم فيها وبين القضية المنظورة أمامها تمييزاً يبرر لها العدول. وهي نفس الطريقة التي يتبعها القضاء الإنجليزي في بعض الأحوال.

- الوسيلة الثالثة، وهي العدول الصريح الواضح عن المبدأ الذي قرره المحكمة سابقاً بالتقرير أن السابقة القديمة قد نقضت Overruled بحكمها الجديد^(١).

وإننا إذ نرى في عدول المحكمة عن قضائها السابق تهديداً للاستقرار وتقليلاً من هيبة المحكمة واحترامها على المستوى الفردي، فإننا نؤكد أن مثل هذا التصرف إنما يبعث على الثقة المستمرة في القضاء، لحرصه على تصحيح موقفه، بل تعديل موقفه، متمشياً مع تطور الظروف المحيطة باتخاذ مثل هذا القرار بهدف الصالح العام.

ثانياً - الصورة الثانية: الأمر القضائي بالمنع

الأمر القضائي بالمنع هو صيغة قضائية تتضمن نهياً صريحاً توجهه المحكمة إلى جهة ما لمنعها من تنفيذ قانون معين لأنه مخالف للدستور. ويتم ذلك بناء على طلب

(١) من ذلك حكمها في قضية West coast hotel V. Parrish. حيث تقول:

Our conclusion is that the Adkins case should be and it is overruled.

عن الدكتور أحمد كمال أبو المجد (المرجع السابق)، ص ٢٣٦.

من صاحب المصلحة الذي يستشعر وقوع ضرر معين إذا ما طبق عليه قانون مخالف للدستور. لذلك فإن الأمر القضائي بالمنع هو وقائي protective. وفي هذه الحالة يجب على الموظف المعني بالمنع تنفيذ الأمر الصادر إليه من المحكمة، والا عُذ مرتكباً لجريمة تسمى جريمة احتقار المحكمة Contempt of court^(١).

ولم ينشأ الأمر القضائي بالمنع injunction بمقتضى نص دستوري صريح، وإنما كانت نشأته نشأة قضائية ذاتية مرتبطة بتطور النظام القضائي الأمريكي المتأثر بمبادئ القانون العام Common law ونظام العدالة Equity^(٢).

وتنقسم أوامر المنع إلى أوامر مؤقتة تصدرها المحكمة خلال نظرها لدعوى مرفوعة أمامها وتسمى preliminary injunctions وأوامر دائمة تصدرها المحكمة بناء على دعوى مباشرة ترفع أمامها وتسمى perpetual injunction^(٣).

وتعتبر أوامر المنع المؤقتة منها والدائمة ضمانات هامة من ضمانات حقوق الأفراد وحمايتهم في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والفكرية والثقافية لتجنيبها الفرد تشريعات مخالفة لدستور بما يتضمنه من حقوق وحریات^(٤).

(١) الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨٠.

الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية (المرجع السابق)، ص ٢٤٠. الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٢٢٣.

(٢) يقصد بالقانون العام Common هنا مجموعة القواعد والمبادئ التي تقررها المحاكم من حين لآخر. وهو نظام يتميز به النظام القانوني الانجلوسكسوني الأمريكي القائم على العرف والمبادئ التي يقرها القضاء. لذا فهو بهذا المعنى يختلف تماماً عن النظام اللاتيني أو الفرنسي Civil law القائم على القانون المكتوب. أما نظام العدالة Equity فقد برز أيضاً في إنجلترا وانتشر في الأنظمة التي تأثرت بها وفي الولايات المتحدة ولكن بنطاق محدود. وهو نظام يقوم على سد ما يعترى نظام القانون العام من نص، بما يستخلصه من مبادئ القانون الطبيعي والشعور الاجتماعي والضمير العام.

(٣) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد (المرجع السابق)، ص ٢٤٧.

(٤) فمثلاً كانت أول وأهم قضية استعملت فيها المحكمة العليا أوامر المنع عام ١٨٢٤ هي القضية المعروفة بقضية اسبورت وبنك الولايات المتحدة الأمريكية. وهي قضية ضرائبية نشأت نتيجة لحكم المحكمة العليا في عدم دستورية فرض الولايات ضريبة على فرع بنك الولايات فيها. لكن ولاية أوهايو رفضت التقيد بهذا الحكم وفرضت ضريبة على البنك، فطلب البنك من المحكمة إصدار أمر بمنع الموظفين من تطبيق القانون واستجيب لطلبه. فطبيعة الحق المراد حمايته في هذه القضية هو حق مالي وفي غيرها ثقافي وغيرها سياسي كحق الانتخاب وهكذا. لمزيد من الأمثلة على تلك القضايا.

إن النشأة القضائية لأوامر المنع وعدم وجود نص صريح ومباشر في الدستور يخول القضاء الأمريكي حق اصدار مثل هذه الأوامر، دفع الشراح الامريكيين إلى الاعتقاد بأن الاطار العام لمشروعية اصدار هذه الأوامر يقوم على نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور والذي جاء فيه «السلطة القضائية تمتد إلى جميع المنازعات بمقتضى القانون والعدالة والتي تثار في ظل هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات» (١). هذا بالنسبة للمحاكم الفدرالية Federal courts، أما محاكم الولايات فانها تستند في استخدامها لهذه الطريقة في الرقابة على دستورية القوانين إلى دساتير الولايات وقوانينها المتأثرة بالنظام القضائي الانجليزي القائم على القانون العام ومبادئ العدالة (٢).

ثالثاً - الصورة الثالثة: الحكم التقريبي

وبمقتضى هذه الطريقة يستطيع الفرد ان يلجأ إلى المحكمة يطلب منها اصدار حكم يقرر مدى دستورية قانون معين يراد تطبيقه عليه. وفي هذه الحالة يجب على الجهة المخولة بتطبيق القانون التريث في تنفيذ القانون إلى أن يصدر حكم يقرر مدى دستورية ذلك القانون. فإذا حكمت المحكمة بدستورية ذلك القانون قامت الجهة المسؤولة بتطبيقه وتنفيذ الاجراءات المطلوبة، أما إذا حكمت المحكمة بعدم دستوريته فانه لا يجوز تطبيقه وتلتزم الجهة المعنية بذلك الحكم.

وقد بدأ هذا التحفظ في اشتراط المحكمة العليا توافر نزاع وخصومة أمام المحكمة بنفس الجدية والدقة التي تشترط بها لاصدار سائر الاحكام القضائية، خاصة بعد

(١) Article 111, Section 2 The judicial power extended to all cases, in law and equity. arising under this constitution. the laws of the United States, and treaties, Donovan, John: Democracy at the crossroads (op, cit), p, 71.

الدكتور أحمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين (المرجع السابق)، ص ٢٣٩.

الدكتور ابراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٦٢ - ٢٦٣.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ١٧٤.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٤٨٢.

(٢) الدكتور أحمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية

والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٢٧٩.

الدكتور علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (المرجع السابق)، ص ٢٦٨.

صدور القانون الاتحادي للاحكام التقريرية عام ١٩٣٤، ومنحه المحاكم الاتحادية المختلفة حق اصدار احكام تفريرية في المسائل المتعلقة بدستورية القوانين^(١).

أما الحكم التفريري الذي تصدره المحكمة وفق هذا الأسلوب من الرقابة على دستورية القوانين فإنه يتمتع بحجية نسبية لا ينعكس أثره الا على من تقرر لصالحه أو مما يستفاد منه كسابقة قضائية في الدول التي تتبنى نظام القانون العام - Com-mon law^(٢).

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية القوانين في الأردن

لم تتضمن الدساتير الأردنية الثلاثة أي نص خاص بالرقابة على دستورية القوانين في الأردن سواء في عهد الامارة منذ انشائها عام ١٩٢١ أو المملكة منذ عام ١٩٤٦ وحتى الآن.

وازاء سكوت المشرع الدستوري عن معالجة موضوع الرقابة على دستورية القوانين وعدم تفويضه أي جهة للقيام بذلك، فقد بحث الفقه في امكانية قيام أي نوع من الرقابة.

إن إمكانية أعمال الرقابة السياسية أو الوقائية أمر غير وارد لأن ذلك يفترض انشاء جهاز خاص يتولى مثل هذه الرقابة كالمجلس الدستوري في فرنسا مثلاً، وهذا الجهاز يتطلب نصاً دستورية صريحاً بانشائه يبين كيفية تشكيله واختصاصاته

(١) انظر الدكتور رمزي الشاعر: النظرية القامج للقانون الدستورية (المرجع السابق)، ص ٢٦٨.

ويصف سير أ. جينجز الحكم التفريري للقضاء في الولايات المتحدة الامريكية بقوله:

The notion that a court of law could determine the legality of legislation comes from the United States. where the Supreme Court assumed the power of declaring the statutes of congress to be bot applicable. because they did not confoum with the constitution.

Jennings, Sir Ivor: The law and the constitution (op, cit), p.145.

(٢) وقد اخذ بهذا النوع من الرقابة في كل من كندا واستراليا والهند، وباكستان وسريلانكا وغانا.

Jinnings: (op, cit), p.145.

وطبيعة أعماله ونتائجها. وقد جاءت الدساتير الأردنية الثلاثة المتعاقبة خالية من مثل هذا النص^(١).

أما المجلس العالي الذي ورد النص عليه في المادة (٥٧) فمهمته لا تتعدى محاكمة الوزراء عما ينسب إليهم من جرائم جنائية ناتجة عن تأدية وظائفهم وتفسير أحكام الدستور. وإن أيا من هذين الاختصاصين لا يمت بصلة إلى الرقابة الوقائية على دستورية القوانين^(٢).

وبناء عليه فإذا كان هناك بحث في الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، فإنه يجب أن يدور حول الرقابة القضائية أو الرقابة اللاحقة لإصدار القانون ونشره وتنفيذه.

وقد أيد الفقه الأردني والعاملون في الحقل القانوني بصفة عامة القضاء الأردني في الرقابة على دستورية القوانين. وبالتالي فالرقابة القضائية على دستورية القوانين هي مدار البحث في هذا المطلب.

وإذا كنا قد استبعدنا الرقابة السياسية على دستورية القوانين في الأردن للأسباب التي أوردناها سابقا، وبصفة أساسية عدم وجود نص دستوري صريح بذلك، فإن الأسباب نفسها تحول دون قيام القضاء بالرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدعوى الأصلية Voie d'action.

فحيث أن طريقة الدعوى الأصلية تهدف بصفة عامة إلى إعطاء القضاء الحق في إلغاء القانون المخالف للدستور، فإن ذلك يعني تدخلا صريحا من السلطة القضائية في شؤون السلطة التشريعية دون نص دستوري.

(١) فمثلا نجد الدستور الفرنسي ١٩٥٨ يفرد للمجلس الدستوري بابا خاصا وهو الباب السابع م (٥٦-٦٣) يبين فيه كيفية تشكيله ومدة العضوية وشروطها وراثته واختصاصاته وإجراءات أعماله ومدى الزامية قراراته. انظر

Gicquel et Hauriou: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit),p.926.

الدكتورة سعاد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر (المرجع السابق)، ص ٢٦٩.

(٢) تنص المادة (٥٥) علي انه «يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم». أما المادة (١٢٣) فتنص على انه «المجلس العالي .. حق تفسير احكام الدستور ..».

فالنص الدستوري هو السند الشرعي الوحيد الذي يعطي القضاء حق الغاء القانون المخالف لاحكام الدستور.

فالدستور هو الذي يبين كيفية ممارسة الأمة لسيادتها. وحيث يوزع الدستور الاختصاصات والواجبات الدستورية على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فانه وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز لأي من هذه السلطات ان تنتقص أو تزيد من اختصاصات الاخرى. ولعل الدعوى الأصلية هي صورة واضحة لتدخل السلطة القضائية في مجال السلطة التشريعية. وهذا التدخل لا يجوز ما لم يبحه الدستور صراحة، وهذا ما لم يتم في أي من الدساتير الأردنية.

لهذا فاننا نقول أيضاً بأنه لا يجوز للقضاء في الأردن قبول الدعوى الأصلية لالغاء أي قانون ولو كان مخالفا للدستور مهما بلغت شدة وجسامة هذه المخالفة^(١).

وذا كنا قد استبعدنا الرقابة السياسية والرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية من اطار البحث في الرقابة على دستورية القوانين، فان ما يمكن بحثه في هذا المجال هو رقابة القضاء عن طريق الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة لاحكام الدستور. فما هو موقف القضاء الأردني من هذه المسألة؟

القضاء في الأردن :

القضاء في الأردن منوط بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وهو يصدر جميع أحكامه وفق القانون باسم الملك^(٢).

والمحاكم في الأردن ثلاثة أنواع، المحاكم النظامية والمحاكم الدينية والمحاكم الخاصة. وإذا استثنينا مسائل الاحوال الشخصية وبعض قضايا الديّة والاقواف، وبعض الاختصاصات المقررة للمحاكم الخاصة بقوانينها الخاصة، فانه يبقى للمحاكم

(١) يقصد بالقضاء حيثما ورد في هذا المؤلف السلطة القضائية. والسلطة القضائية في الأردن تتولاها المحاكم بأنواعها الثلاثة: المحاكم النظامية، والمحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة. أما المحاكم النظامية فهي محاكم الصلح والابتدائية والاستئناف والتمييز بالإضافة الى محكمة العدل العليا التي استقلت أخيراً كمحكمة قضاء اناري بمقتضى قانون مؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩.

(٢) المادة (٢٧) من الدستور الأردني.

النظامية في كافة أنحاء المملكة حق القضاء على جميع الاشخاص وفي جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. وهي تمارس اختصاصاتها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول في المملكة^(١).

وتتدرج المحاكم النظامية علواً من محاكم الصلح إلى محاكم الابتدائية إلى محاكم الاستئناف إلى محكمة التمييز وهي أعلى محكمة نظامية. وكانت إلى زمن قريب تنعقد باعتبارها محكمة تمييز لاحكام القضاء العادي المدني والتجاري والجزائي حيناً، ومحكمة قضاء ادارى باسم محكمة العدل العليا حيناً آخر. أما في الوقت الحاضر وبموجب قانونها المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ استقلت محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز وأصبحت تمثل أول وآخر درجة للقضاء الاداري في الأردن^(٢). واستمر هذا الحال في قانونها الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢^(٣).

القضاء الأردني وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين

لقد أنكر القضاء الأردني في وقت مبكر حقه في الرقابة على دستورية القوانين. وهذا الإنكار معناه أن القانون العادي الذي يصدره البرلمان ويستوفي إجراءاته الشكلية التي ينص عليها الدستور وبشكل خاص توقيعه وإصداره من الملك، يعتبر قانوناً صحيحاً ويجب على القضاء تطبيقه وعدم مناقشة دستوريته. هذا ما قرره محكمة استئناف القدس عام ١٩٥٣ في القضية الحقوقية رقم (٥٣/٣١٢) قائلة «والذي نراد نحن بصدد هذه النقطة أن المادة (٦) من قانون تعديل قانون الادارة العرفية رقم (٤٨) لسنة ١٩٤٩ قد تضمنت الاقرار بشرعية جميع القوانين والأنظمة والأوامر التي أصدرها جلالة الملك أو الحاكم العسكري أو الحاكم الاداري، واعتبارها مرعية ونافذة المفعول اطلاقاً دون أي استثناء. وبهذا لا يجوز التعرض لشرعية هذه القوانين

(١) المواد (٩٩، ١٠٢، ١٠٣) من الدستور الأردني.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان «محكمة العدل العليا بين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج»، منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثاني، كانون الاول ١٩٩١.

(٣) منشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٨١٤ تاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢.

والانظمة والوامر طالما اقرها مجلس الامة وصدقها جلالة الملك، وليس من حق
محكمتنا مناقشة دستورية القوانين^(١).

إن موقف محكمة استئناف القدس في بداية الخمسينات لم يستهجن أو ينتقد،
وكان ذلك في رأي مرتبباً بالمستوى القانوني لبعض رجال القانون وانعدام الحوار
الفقهي الذي يساعد على رفع سوية رجال القانون أينما كانوا. أضف إلى ذلك ما ورد
في المادة (٢٧) من الدستور والتي تنص على أن «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على
اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الاحكام وفق القانون باسم الملك».

والقانون في التعبير العام لا ينصرف الا إلى الأعمال الصادرة عن السلطة
التشريعية. وكان من الأجدب-بالمشروع الدستوري الأخذ بنص مشابه لما ورد في الفقرة
الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي عندما فسّر المقصود بالقانون وقال
«تشمل السلطة القضائية جميع الاحوال المتعلقة بالقانون والعدل بمقتضى هذا
الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المبرمة ..» وعندها نقول لمحكمة
الاستئناف بأنها أخطأت أو لم تنتبه للنص الدستوري^(٢).

موقف محكمة التمييز

إلا أن القضاء الأردني وعلى رأسه محكمة التمييز عدل عن انكاره لحقه في الرقابة
على دستورية القوانين وأعطى نفسه صراحة هذا الحق . وكان هذا العدول واضحاً في
القضية رقم (٧٤ / ٥٨) حيث قررت «وبعد التدقيق نجد أن الدستور الذي هو المصدر
القانوني لسلطات الدولة قد وزع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل (بقانون) يصدر عن السلطة
التشريعية والبعض الآخر (بنظام) يصدر عن السلطة التنفيذية. ومن ذلك ما نصت
عليه المادة (١٠٠) من الدستور^(٣)، من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات
المحاكم واختصاصاتها، لا يكون الا بقانون من السلطة التشريعية، وما نصت عليه

(١) مجلة نقابة المحامين، السنة الثانية، ص ١٣.

(٢) The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this consti-
tution, the laws of the United States, and treaties made, or which be made ...

(٣) تنص المادة (١٠٠) من الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ والمعومل به حالياً على أن «تعيين
أنواع الحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص، على أن ينص
هذا القانون على انشاء محكمة عدل عليها».

المادة (١٢٠) من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم و حدود صلاحياتهم يكون من السلطة التنفيذية^(١).

وحيث أن حق السلطة التنفيذية في تنظيم شؤون الموظفين، انما ينحصر بموجب المادة (١٢٠) من الدستور في المسائل المتعلقة بهم وعزلهم والاشراف عليهم و حدود صلاحياتهم.

وحيث أن مسألة تعيين المحكمة المختصة التي لها صلاحية محاكمة الموظفين على ما يرتكبونه من جرائم لا تدخل في مفهوم المسائل المذكورة، وانما هي من المسائل الخاصة بتعيين درجات المحاكم وتحديد اختصاصاتها، فإن أمر تنظيمها يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية بقانون. ويكون حكم المادة (١٦٢) من نظام الموظفين الذي اناط بمحكمة الاستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة أول درجة، مخالفا لاحكام الدستور ولا يجوز الاستناد إليه في محاكمة المتهم أمام محكمة الاستئناف^(٢).

ويلاحظ أن محكمة التمييز لم تكثف في حكمها السابق على القول بأنه لا يجوز للقانون أن يخالف الدستور، بل أضافت «بأنه لا يجوز الاستناد إليه». وهو موقف صريح لأعلى محكمة في النظام القضائي بإمكانية أي محكمة من المحاكم تجاهل أي قانون مخالف للدستور والامتناع عن تطبيقه على القضية المنظورة أمامها.

ولكن التاريخ القضائي في الاردن لم يظهر لنا تجرؤ أي محكمة من المحاكم النظامية وغيرها - باستثناء محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا - على أداء رسالتها في الرقابة على دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق ما هو مخالف منها للدستور.

إن إمتناع أغلب المحاكم عن ممارسة حقها في الرقابة على دستورية القوانين ليس مرده عدم تسليم هذه المحاكم بهذا الحق، وانما مرده في رأيي ضعف الثقافة القانونية لبعض القضاة وعدم وصولهم إلى المستوى القانوني الفقهي الذي يمكنهم من مناقشة مثل هذه المسائل، فيكتفي بتطبيق القانون العادي على النزاع المنظور أمامه دون تكليف

(١) تنص المادة (١٢٠) على أن التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم و حدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

(٢) مجلة نقابة المحامين، عدد ٢، سنة ٦، ص ٦٠٧.

نفسه أي عناء في البحث والتحليل والمقارنة بين القوانين وتطبيق الأسمى منها وهو الدستور^(١).

موقف محكمة العدل العليا

محكمة العدل العليا - كما ذكرنا - هذه الجهة الوحيدة التي تمثل القضاء الإداري في الأردن. وهي الآن محكمة مستقلة تماماً عن محكمة التمييز منذ صدور قانونها المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩. أما قبل ذلك فقد كانت ومنذ صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ - كانت - مندمجة بمحكمة التمييز كجهاز. أما اختصاصاتها فكانت مختلفة ومحددة بمقتضى ذلك القانون.

ولذلك فالحديث عن محكمة العدل العليا وموقفها من الرقابة على دستورية القوانين لن يختلف عن موقف محكمة التمييز منذ عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٨٩. والسبب في عدم اختلاف مواقف المحكمتين هو كما نعلم وحده الجهاز القضائي المشكل من نفس القضاة الذين تتكون منهم كل من محكمة التمييز والعدل العليا في تلك الفترة.

فالفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ كانت تنص على أنه «تشكل محكمة التمييز من رئيس وعدد من القضاة بقدر الحاجة، وتعد بصفتها محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا من رئيس وأربعة قضاة على الأقل...»^(٢).

صحيح أن اختصاصات محكمة التمييز كانت تختلف عن اختصاصات محكمة العدل العليا، ولكن تفكير القاضي وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين في كل من المحكمتين واحد. ولذلك فقد وجدنا محكمة العدل العليا تتخذ نفس موقف محكمة التمييز أثناء بحثها للقضية رقم (٦٧ / ٧٥) حيث قررت «أما ما ورد في الفقرة (ج) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٢٤ لسنة ٦٠ من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها

(١) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٣٢٣.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية عدد ١١٠٥ بتاريخ ١٦ / ٤ / ١٩٩١، ص ٥٢.

الانتخاب، فهو مخالف للدستور، إذ أن المادة (٧٠) لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون ثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب. وإنما جاء النص مطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل للترشيح. وحيث أن قانون الانتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نصت المادة (٩٤) من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور، فإن الاشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالفه الذكر لا يعمل به»^(١).

والقانون المؤقت هو تشريع يصدر عن السلطة التنفيذية في حالة غياب مجلس الأمة أما لأنه غير منعقد أو منحل، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل^(٢).

وقد وضّح الدستور في المادة (٩٤) أن للقوانين المؤقتة قوة القانون بشرط عدم مخالفتها لأحكام الدستور. وهذا الشرط تحصيل حاصل لأنه لا يجوز لأي قانون أو قرار مخالفة الدستور ومن ثم فإن عدم عمل محكمة العدل العليا بقانون الانتخاب المؤقت هو اقرار منها بحقها في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وهو صورة من صور الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الامتناع أو الدفع بعدم الدستورية.

لم تتراجع محكمة العدل العليا عن استقرارها على مبدأ الاقرار لنفسها بحق الرقابة على دستورية القوانين، بل زادت الأمر وضوحاً فيما قررته من أحكام وخاصة في

(١) مجلة نقابة المحامين، عدد ٤، السنة ١٥، ص ٣٨٩.

(٢) تنص المادة (٩٤) من الدستور الأردني الحالي على أنه «عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده. وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها. أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً. ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (٩٢) من هذا الدستور».

ففي القضية رقم ٤٤ / ٦٧ تقول محكمة العدل العليا .. ويفهم من هذه النصوص (المواد ٢٤- ٢٧ من الدستور) ان الدستور وزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ثلاث، وفصل فيما بينها بصورة جعلت استعمال السلطات لوظائفها ينظمه دائماً تعاون متبادل بينها على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور. فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعا غير دستوري، لم تستطع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور، وإلا كان في هذا اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية، وكلتاها مستقلة عن الأخرى، وكلتاها خاضعة للدستور. ومن الواضح أن تشريعا يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فإن على المحكمة أن لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا، على اعتبار أن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة، ان تطبق التشريع الاعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه. وهي في ذلك لا تعتدي على السلطة التشريعية، ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقضي بالغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه. وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا، فتفصل في هذه الصعوبة وتقرر أيهما أولى بالتطبيق. وإذا كان القانون العادي قد استبعد تطبيقه، فمرد ذلك في الحقيقة والواقع إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمشرع على حد سواء... (٢).

وفي القضية رقم ٢٧ / ٦٨ قررت محكمة العدل العليا «ان النص الوارد في المادة (٣) من قانون مجلس الاعمار على تحديد مدة تعيين نائب رئيس مجلس الاعمار لخمس سنوات قابلة للتجديد هو نص يتعلق بكيفية تعيينه. وكان يقتضي بحسب المادة (١٢٠) من الدستور أن يتم ذلك بموجب نظام وليس بموجب قانون وبالتالي يكون

(١) هناك بعض القرارات التي عبرت فيها المحكمة عن عدم اختصاصاتها في بحث دستورية القوانين والقوانين المؤقتة ولكنها قرارات اتخذت في وقت مبكر بعد انشائها من ناحية، أو أصدرتها المحكمة بمناسبة معينة لا يمكن الاعتماد عليها لبيان موقف هذه المحكمة. للأمثلة على ذلك راجع الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٠٧.

(٢) مجلة نقابة المحامين، العدد (٦)، لسنة (١٥)، ص ٧٤٩.

هذا النص مخالفا للدستور ولا يعمل به»(١). بل لقد بقيت محكمة العدل العليا تطل علينا من حين لآخر، بحكم صريح يؤكد حقها في الرقابة على دستوية القوانين.

ففي القضية رقم ١٥٧ / ٧١ قررت «ان وضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين هو من اختصاص مجلس الوزراء وتصديق جلالة الملك، فلا يجوز للسلطة التشريعية ان تفوض أو تحيل أمر تنفيذ اغراض المادة (١٢) من قانون ادارة القرى إلى أوامر يصدرها وزير الداخلية بدلاً من الأنظمة، فيكون نص المادة (١٢) المذكورة غير دستوري ولا يعمل به»(٢).

وهي في حكم حديث تقرر «لو أن مجلس سلطة وادي الأردن قد أصدر القرار المطعون فيه بالاستناد إلى المادة (٩) من قانون سلطة وادي الأردن رقم (١٨) لسنة ١٩٧٧ وليس بموجب نظام كما تقضى بذلك المادة (١٢٠) من الدستور حسبما فسرت بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٦٥ فيعتبر قراره مستنداً إلى قانون غير دستوري»(٣).

ومن مجمل ما سبق فاننا نستطيع ابداء بعض الملاحظات على الرقابة على دستورية القوانين في الأردن وعلى الوجه التالي:

أولاً : لم يذكر المشرع الدستوري الأردني أي نص يعطى المحاكم حق فحص دستورية القوانين أو يمنعها من ذلك. بل إنه لم يمنح هذا الحق إلى المحكمة العليا في البلاد وهي محكمة التمييز أو محكمة العدل العليا. ومن ثم ترك الأمر إلى اجتهاد الفقه والقضاء(٤).

(١) مجلة نقابة المحامين. العدد (٤)، ص ٢١٧.

(٢) عدل عليا ١٥٧ / ٧١، مجلة نقابة المحامين عدد ٧، سنة ٢٠، ص ٩٨١. أما المادة (١٢) من قانون ادارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ فتتنص على أنه «يصدر مجلس الوزراء أنظمة تحدد أصناف العوائد التي يحق للمجالس القروية فرضها بما في ذلك الضريبة الشخصية وطرق الاعتراض عليها». معدلة بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٣ ومنشور بالجريدة الرسمية، عدد ٢٤٠٢، تاريخ ١ / ٢ / ١٩٧٣، ص ١٣٨.

(٣) عدل عليا ٣٠٣ / ٨٧، مجلة نقابة المحامين، عدد (٣) سنة (٣٧)، ص ٤٠٧.

(٤) تخوف بعض الفقه من اعطاء المحكمة العليا صلاحية الرقابة على دستورية القوانين لأن ذلك سيعطى تلك المحكمة مكانة عليا على غيرها من السلطات الاخرى، الأمر الذي يؤدي الى وجود حكومة القضاة كما حدث في الولايات المتحدة عام ١٩٣٦. ولكن الغالب من فقه لا يرون ذلك لأن نهج هذه المحكمة طوال السنوات الماضية يثبت بان هذه المحكمة لا ترغب في الافتئات على غيرها من السلطات. انظر الدكتور عادل الحيايري: القانون الدستوري والنظام الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٢٨.

ثانياً : إزاء خلو الدستور من أي نص يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، فقد استبعد طريق الرقابة السياسية والرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية. لأن كلا الطريقتين بحاجة لنص دستوري صريح وهذا ما لم يتضمنه الدستور الأردني.

ثالثاً : أيد الفقه الأردني وغيره بصفة عامة حق القضاء الأردني في الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق المخالف منها للدستور. والمقصود بالقضاء جميع أنواع المحاكم ودرجاتها دون حصر هذا الحق في محكمة معينة^(١).

رابعاً : تردد القضاء في بادئ الأمر في الاعلان لنفسه حق فحص دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، الا أنه سرعان ما اضطرت أحكامه على التسليم بحقه في ممارسة رقابته على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور.

خامساً : إن استقرار القضاء الأردني على حقه في الرقابة على دستورية القوانين يتصف بما يلي :

١- لم تمارس أي محكمة حقها في الرقابة على دستورية القوانين سوى محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا، وهما المحكمتان العليتان في النظام القضائي. فمحكمة التمييز هي أعلى محكمة في القضاء العادي، ومحكمة العدل العليا هي أعلى بل أول وآخر درجة في القضاء الإداري.

٢- إذا كان القضاء الأردني لا يأخذ بمبدأ السوابق القضائية، وان قرارات محكمة التمييز لا تعتبر ملزمة لبقية المحاكم من الناحية القانونية، الا أنه يبقى لهذه المحكمة مكانة عالية لدى كافة أنواع ودرجات المحاكم في المملكة. وهذا بدوره يعطي أحكامها واتجاهاتها طابعاً مميزاً معبراً عن موقف قضائي عام.

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٨٨.

الدكتور عادل الحياوي: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٣٢٦.

الدكتور حنا نده: القضاء الإداري في الأردن (المرجع السابق)، ص ١١.

٣- إن الحجج والتبريرات التي أوردها القضاء الأردني وبشكل خاص محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا في بسط رقابته على دستورية القوانين، تتشابه إلى حد كبير مع نفس الحجج والتبريرات التي أوردها القضاء الأمريكي والمصري (١) عندما قرر له هذا الحق وأهمها.

- إنه ليس في الدستور الأردني ما يمنع المحاكم الأردنية من التصدي لبحث دستورية القوانين أو الأنظمة سواء من ناحية الشكل أو الموضوع. أما القول بأن في هذا التصدي اهدار لمبدأ الفصل بين السلطات بتدخل السلطات القضائية في عمل السلطة التشريعية بما يعطل تنفيذه فانه يقوم على حجة داحضة. إذ على العكس من ذلك فان التصدي أعمال لهذا المبدأ ووضع للأمور في نصابها الدستوري الصحيح بما يؤكد ويثبتته (٢).

- إذا كان من واجب المحكمة تطبيق القانون، فان عليها التحقق أولاً من وجود القانون المراد تطبيقه. وهذا الوجود منوط بموافقته لاحكام الدستور، فإذا ثبت للمحكمة بأن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور، يجوز بل يجب على المحكمة أن تتجاهله وتطبق القانون الاعلى وهو الدستور. والمحكمة اذ تقوم بذلك وتمتنع عن تطبيق القانون المخالف لا تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى، وانما تقوم بواجبها الرئيسي وهو تطبيق القانون (٣).

- مبدأ سمو الدستور يعني أن الدستور بما فيه من أحكام هو القانون الاعلى من بين القوانين في الدولة. وهذا السمو يقتضي التفرة بين الدستور وغيره من القوانين. هذه التفرة لا يكون لها أي قيمة قانونية الا إذا تقيدت السلطة التشريعية بحدود

(١) عندما نذكر القضاء المصري في هذا المقام فاننا نقصد موقف القضاء المصري قبل انشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والدستورية العليا في دستور ١٩٧١ (المواد ١٧٤-١٧٨) لانه منذ عام ١٩٦٩ اعطي القضاء الدستوري المتخصص ولأول مرة الحق في الرقابة الدستورية على القوانين عن طريق الدعوى الأصلية.

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٨٩. وهو يشير الي حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨.

(٣) Wilsin, James: American Government (op. cit), p. 376.

الدكتور أحمد كمال أبو المجدد. الرقابة على دستورية القوانين في الولايات الأمريكية (المرجع السابق)، ص ٨٨.

القانون الاعلى. فإذا ما خالفت القوانين العادية نصوص الدستور اعتبرت غير دستورية وباطلة ويجب على المحكمة التسليم بذلك والامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام مخالف للدستور^(١).

سادساً : استعمل القضاء الأردني عبارات عدة وهو في صدد التعبير عن حقه في الرقابة على دستورية القوانين والامتناع عن تطبيق ما هو مخالف منها لاحكام الدستور، ومن هذه العبارات «تجاهل القانون المخالف للدستور» و «لا يجوز الاستناد إليه» و «لا يجوز تطبيقه» و «لا يعمل به»، وهي عبارات تؤكد موقف أعلى المحاكم في الأردن، وتوضح اتجاه القضاء الأردني من الرقابة على دستورية القوانين.

سابعاً : يحمّد لمحكمة العدل العليا ما ذهبت إليه في القضية ٤٤ / ٦٧ في مساواتها بين عيب الاختصاص وعيب مخالفة الدستور وعيب مخالفة روح الدستور. فهي تقرّر... ومن الواضح أن تشريعاً يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فإن على المحكمة ان لا تطبقه فيما يعرض عليها من قضايا...».

والواقع أن عدم ذكر محكمة العدل العليا لبقية العيوب لا يعني عدم الاخذ بها كسبب لبطلان القانون إذا ما لحقه أحدها، كعيب الشكل وعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية، وإنما ارادت المحكمة التركيز على أهم ما يعرض القانون للبطلان وهو عيب الاختصاص من جهة وتوضيح أن بطلان القانون وعدم دستوريته لا يترتب على عدم مراعاة القانون لنص الدستور فحسب، بل أيضاً يترتب كذلك على عدم مراعاة القانون لروح الدستور Spirit of the constitution من جهة أخرى.

فبالإضافة إلى نصوص الدستور هناك مبادئ عليا تسود المجتمع وتهيمن على النظام العام فيه، فتؤثر وتتأثر بالمعتقدات والجوانب السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والقانونية. هذه المبادئ العليا هي روح الدستور والتي يمكن

(١) Wilson, James: American Government (op. cit), p. 380.

راجع حكم محكمة العدل العليا رقم ٤٤ / ٦٧، مجلة نقابة المحامين، عدد ٦ صفة ١٥، ص ٧٤٩.

استخلاصها أحياناً من نصوصه وأحياناً من طبيعة المرحلة الحضارية التي يمر بها المجتمع والأيدولوجية السائدة فيه. ومتى استخلصت هذه المبادئ العليا، كان على المشرع ان يحترمها ولا يتجاوزها في القوانين التي يضعها، وان يتجنب الانحراف عنها فيما يملك من سلطات تقديرية تحت ستار التنظيم حيناً أو تحقيق غاية عامة مع انها خاصة حيناً آخر^(١).

وهذا ما أراد شرحه وتوضيحه المرحوم الاستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في بحثه المميز بعنوان «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية...»^(٢)

(١) اننا نذهب مع الاستاذ العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري في استبعاده لفكرة الغرض الذاتي والغايات الشخصية من أعمال السلطة التشريعية ولكنه مذهب محاط بالحذر والحيطه وعدم الإطلاق، خاصة اذا تولت التشريع السلطة التنفيذية بحكم الدستور لمواجهة ظروف معينة تمر بها البلاد أو بصفة مؤقتة، كما في فترة غياب البرلمان وهذا ما حدث فعلاً في القضية رقم ٤٦ / ٦١، والقضية ٨٨ / ٨١ اللتين عرضتا على محكمة العدل العليا عام ١٩٦١.

فقد حدث أن اصدر مجلس الوزراء قراراً بالغاء تسجيل شركة الطيران الأردنية، وهي الشركة الوحيدة التي كانت مسجلة في الأردن آنذاك، فطعنّت الشركة بذلك القرار أمام محكمة العدل العليا بسبب عيب الشكل لأن القرار لم يكن مسبباً كما تطلبه قانون الطيران المدني رقم ٥٥ / ١٩٥٣. وقد استجابت محكمة العدل العليا لهذه الدعوى وألغت القرار، فأصدرت السلطة التنفيذية قانوناً مؤقتاً عدلت به قانون الطيران المدني وأجيز بمقتضاه لمجلس الوزراء الغاء تسجيل أي شركة طيران يقرر غير مسبب، واستناداً الى ذلك قرر مجلس الوزراء ثانية الغاء شركة الطيران. فطعنّت بذلك الشركة لأن الباعث كان بغرض الانتقام بمقتضى قانون مخالف للدستور. الا أن المحكمة رفضت الطعن وردّت الدعوى وبررت ذلك بقولها «ان مجرد اقدام السلطة التنفيذية على اصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء من بيان الاسباب التي تدعو لالغاء تسجيل شركات الطيران بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هناك سوء قصد نحو الشركة بالصورة الأنفة الذكر، وما دام ان تقدير ملاءمة اصدار التشريع من عدمها امر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء، مجلة نقابة العاملين، عدل عليا ٨٨ / ٦١، عدد ١، سنة ١٠، ص ٧٠٧. انظر ايضاً قانون حماية القيم من العيب الذي صدر في عهد المرحوم محمد أنور السادات بتاريخ ١٥ مايو سنة ١٩٨٠ ونشر في الجريدة الرسمية، عدد ٢٠، تاريخ ١٥ مايو، سنة ١٩٨٠.

(٢) لقد اورد المرحوم الاستاذ عبد الرزاق السنهوري خمسة تطبيقات تمثل حالات الانحراف في استعمال السلطة التشريعية:

- ١- الحالة الاولى ويمثلها القانون الذي لا يتصف بالعمومية والتجريد. كالقانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتطبيقه على حالة فردية تستفيد منه أو تضار به.
- ٢- الحالة الثانية، وهي مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف. فاذا اعطى الدستور سلطة معينة، اختصاصاً محدداً بهدف وغاية فلا يجوز ممارسة هذا الاختصاص الا لتحقيق تلك الغاية مثل ذلك المادة (١٢٥) من الدستور حيث تعطي الملك عند اعلان الاحكام العرفية حقاً =

ثامناً : انه وبالرغم من الحماس الذي أبدته محكمة العدل العليا في بسط رقابتها على دستورية القوانين، والامتناع عن تطبيق القانون الذي يتبين لها بأنه مخالف للدستور، والتزامها الصريح بسيادة الدستور، فانها أكدت وبوضوح بأنها لا تعتدي على السلطة التشريعية ما دامت هي لا تضع بنفسها قانوناً أو تقضي بالغائه أو تأمر بوقف تنفيذه. وهي بذلك تختلف عما استقرت عليه المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في اصدار الأمر القضائي Injunction أو الحكم التقريري Declaratory judgment .

وأخيراً نقول أنه وبالرغم من مزايا الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية وامتناع القضاء عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور، فان الرقابة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية تبقى أكثر عدالة وفاعلية ووضوحاً وتأكيداً على مبدأ الشرعية وسمو الدستور، خاصة إذا ما أنيطت هذه المهمة بمحكمة دستورية مختصة تنشأ لهذه الغاية بمقتضى تعديل دستوري صريح، يضيف إلى أنواع المحاكم في الأردن محكمة مختصة يطلق عليها «المحكمة الدستورية العليا» بتشكيل واختصاصات واجراءات يبينها ويفصلها قانون خاص يصدر بهذه الغاية باسم قانون المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى التعديل الدستوري المقترح والمتعلق بإنشاء هذه المحكمة في أقرب وقت^(١).

وإلى أن تنشأ المحكمة الدستورية العليا في الأردن، فاننا نهييب بالقضاء الأردني

= في اصدار تعليمات لاغراض الدفاع عن المملكة بغض النظر عن أحكام أي قانون نافذ، فالهدف من هذا الاختصاص هو المحافظة على الأمن العام وسلامة الدولة ولا يجوز تجاوز هذه الغاية ولو بقصد تحقيق المصلحة العامة. فان فعلت السلطة التشريعية خلاف ذلك عد تشريعها باطلاً.

٣- الحالة الثالثة، الاعتداء على الحقوق والحريات والانتقاص منها تحت ستار تنظيمها، فاذا صدر تشريع ينتقص من حق أو حرية منصوص عليها دستورياً أو مسلم بها مبدئياً كان التشريع باطلاً.

٤- الحالة الرابعة، وهي المساس بالحقوق المكتسبة في غير ضرورة أو تفويض من الدستور.

٥- الحالة الخامسة، وتتعلق بمخالفة القانون للمبادئ الدستورية العليا وروح الدستور.

لمزيد من التفصيل راجع الدكتور عبد الرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، عدد يناير ١٩٥٢.

(١) لمزيد من التفصيل حول مزايا الرقابة على دستورية القوانين بواسطة الدعوى الأصلية راجع: الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري (المرجع السابق)، ص ٥٨١.

وعلى رأسه محكمتي التمييز والعدل العليا الوقوف دائماً إلى جانب مبدأ الشرعية بكل ما يتضمنه من مبادئ ومعان وأسس، مهما كانت الظروف والمعطيات فذلك هو السبيل الأول لحياء وتأصيل روح الحرية وسيادة القانون. لأن روح الحرية - كما يصفها ليرند هاند L. Hand - إذا ماتت في قلوب الرجال والنساء فلن تجدي في أحيائها دساتير ولا قوانين ولا محاكم. أما إذا عاشت واستقرت هذه الروح في تلك القلوب فإنها لن تحتاج إلى هذه الدساتير ولا القوانين ولا المحاكم^(١).

تطور تشريعي حديث :

لقد أشرنا سابقاً إلى أن محكمتي التمييز والعدل العليا وهما أعلى محكمتين في الجهاز القضائي الأردني، قد باشرتا الرقابة على دستورية القوانين بطريق الامتناع. وهذا الاختصاص وفق الرأي الراجح من الفقه والذي نؤيده لا يحتاج إلى نص صريح لأنه من صميم عمل القضاء، طالما واجب القضاء بشكل أساسي هو تطبيق القانون، وحيث يتعارض القانون الأدنى مع القانون الأعلى فالأولى بالتطبيق هو القانون الأعلى وهو الدستور أو القواعد الدستورية. إلا أن المشرع وحلاً للخلاف الفقهي والقضائي في تقرير مثل هذا المبدأ واستقراره فقد ذهب ولأول مرة في التاريخ التشريعي للأردن صراحة إلى منح محكمة العدل العليا الحق في الامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور، وذلك عندما قرر اختصاص محكمة العدل العليا في البند (٦) من الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا في النظر : ٦- بالطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب الغاء أي قرار أو اجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون^(٢).

(١) "Liberty lies in the hearts of men and women . When it dies there, no constitution no law, no court can save it, or even do much to help it. While it is there, it needs no constitution, no law no court to save it" Hand, L. : The Spirit of Liberty, 1952.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢. منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٣٨١٣ بتاريخ ٢٥ آذار ١٩٩٢ ص ٥١٦.

وفي رأبي أن هذا التطور التشريعي المحمود في مجال الرقابة على دستورية القوانين في الاردن ليس أكثر من تأكيد على حق القضاء بشكل عام ومحكمة العدل العليا بشكل خاص في بسط الرقابة على دستورية القوانين. وهي رقابة محددة في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور. فهي كما ذكرنا لا تنقرر بأي حال من الأحوال إلا بتعديل دستوري يضيف إلى الفصل الخاص بالسلطة القضائية وهو الفصل السادس مادة أو مادتين تنصان على انشاء محكمة دستورية تتولى هذا الاختصاص. ثم يترك للمشرع العادي أمر تنظيم هذه المحكمة بالتفصيل وبقانون خاص.

الفصل السادس

نهاية الدساتير

إذا كانت أغلب الدساتير المكتوبة تنص على كيفية تعديلها تعديلاً جزئياً وتبين الاجراءات الواجب اتباعها في هذه المسألة، فإنه من النادر أن نجد من هذه الدساتير ما يتعرض الى كيفية الغائه الغاءً شاملاً أو كلياً.

والالغاء الشامل أو الكلي للدستور، يعني الغاء جميع نصوص الدستور وأحكامه دون الوقوف عند حد تعديلها تعديلاً جزئياً، هذا الالغاء الكلي هو الموضوع الذي يبحثه الفقه تحت عنوان (نهاية الدساتير).

وتتحقق نهاية الدساتير بأحد أسلوبين: الأسلوب العادي ، والأسلوب الثوري^(١).

(١) يضيف بعض الفقه الى هذين الأسلوبين أسلوباً ثالثاً هو العرف الذي يجري بعدم تطبيق الدستور. إلا أن هذا الأسلوب غير مقبول عند غالبية الفقه. فأسلوب العرف المعدل بالحذف هو أسلوب مختلف في أمره عند الفقه إذا كان جزئياً، فما بال انصار ذلك الرأي عندما يكون النقاش بصدد العرف المعدل بالحذف كلياً. هذا من جهة ومن جهة أخرى كما يقول الدكتور عبد الحميد متولي «ان التاريخ لا يذكر لنا إلا مثالا واحداً لدستور جرى العرف بعدم تطبيقه بتاتا بعد صدوره وهو الدستور الفرنسي لعام ١٧٩٣ ثاني دساتير الثورة الفرنسية. ولذلك فقد أثر الفقه اغفال هذا الأسلوب. انظر: الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٢.

انظر الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٣٢.

المبحث الأول

الأسلوب العادي لنهاية الدساتير

يقصد بالأسلوب العادي لنهاية الدستور، الغاء الدستور وإنهاء العمل به بهدوء وبغير عنف، والاستعاضة عنه بدستور آخر جديد^(١).

ولا يثير موضوع نهاية الدساتير أية اشكالات بالنسبة للدساتير المرنة التي لا تتطلب أية اجراءات خاصة لتعديلها كما هو الحال في إنجلترا، حيث يستطيع البرلمان تعديل الاحكام الدستورية والغاءها بنفس الاجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية أو الغائها^(٢).

أما الدساتير الجامدة فهي تلك الدساتير التي تتطلب اجراءات خاصة أشد تعقيداً لتعديلها من إجراءات تعديل القوانين العادية.

وإذا كان مسلماً به، كما ذكرنا سابقاً إن لكل دستور الحق في بيان الأسلوب الذي يتم من خلاله تعديله جزئياً، فانه يبدو غريباً أن يحدد هذا الدستور أو ذاك أسلوب الغائه كلياً. ومن هنا تثار التساؤلات عما إذا كان بإمكان السلطة التي تملك إجراء التعديل الجزئي حق تعديل أو الغاء الدستور الغاءً كلياً.

يذهب غالبية فقهاء القانون الدستوري إلى منع السلطة التي تملك تعديل الدستور تعديلاً جزئياً من حق التعديل الكلي للدستور. وحجتهم في ذلك أن حق التعديل الكلي أو الغاء الدستور لا يملكه إلا الأمة. فالأمة وحدها هي التي تستطيع الغاء الدستور باعتبارها صاحبة السيادة في الدولة^(٣).

(١) الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٨٣.

(٢) لمزيد من التفصيل انظر:

Jenning, Sir ivor: The law and the constitution (op, cit), p. 144.

الدكتور نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (المرجع السابق)، ص ٢٠٢.

(٣) انظر الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠١.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة (المرجع السابق)، ص ٢٢٦.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٨٤.

فحيث يتضح للأمة عدم مسايرة الدستور القائم للتطورات والظروف السائدة في المجتمع وعدم ملائمة أحكامه لأحاسيس وتطلعات الافراد فيها، جاز لها الغاء ذلك الدستور ووضع دستور جديد يلبي حاجاتها ويساير تطور كافة جوانب الحياة فيها، عن طريق الجمعية التأسيسية، أو الاستفتاء الدستوري ولو ورد في الدستور نص يمنع ذلك^(١).

وإذا كان غالبية الفقه يتحدثون عن كل من أسلوب الجمعية التأسيسية أو أسلوب الاستفتاء الشعبي الدستوري كتعبير عن إرادة الأمة في الغاء الدستور القديم وانشاء دستور جديد يحل محله، فانهم يفترضون نشأة الديمقراطية لذلك الدستور ابتداء. ومن ثم فانني أرى أنه إذا كانت نشأة الدستور أصلاً قد تمت بطريقة غير ديمقراطية كطريق المنحة أو العقد، فانه بإمكاننا اقرار أسلوب الغائه بنفس الطريقة، إن لم يتيسر إجراء ذلك بالطرق الديمقراطية والمعروفة بأسلوب الجمعية التأسيسية أو أسلوب الاستفتاء الدستوري.

ومن جهة أخرى فانه لا يشترط أن تكون الجمعية التأسيسية التي يناط بها وضع الدستور الجديد هي ذات الجمعية التأسيسية التي قامت بوضع الدستور القديم، لأن العبرة ليست بأشخاص من يقوم بوضع الدستور أو الغائه، وانما العبرة بالتعبير الحقيقي عن إرادة الأمة في الوقت التي تتخذ فيه قراراً مصيرياً مثل الغاء أو وضع دستور جديد.

وإذا كنا نسلم مع غالبية الفقه بعدم صلاحية السلطة المختصة بتعديل الدستور، لالغائه كلياً، تمثيلاً مع مبدأ سيادة الأمة، فاننا نميل مع بعض الفقه ومن نظرة عملية إلى التسليم بإمكانية تعديل الدستور تعديلاً كلياً على دفعات، استناداً إلى النصوص التي تجيز التعديل. ومن ثم، التوصل بهذا الطريق إلى الغاء الدستور الغاءً كاملاً واحلال مواد دستورية أخرى محل التي تم تعديلها بالالغاء أو الحذف.

(١) الدكتور يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (المرجع السابق)، ص ٩٧.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١١.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٢.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٢.

Laferriere, J. : Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit).p.302.

وبالتالي فالتعديل الجزئي الذي تجريه السلطة المختصة بتعديل الدستور يمكن أن يحقق الإلغاء الكامل للدستور، إذا ما تكرر وتناول كافة مواد الدستور^(١).

المبحث الثاني

الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير

(الأسلوب الثوري)^(٢)

يبين لنا التاريخ أن كثيراً من الدساتير العالمية قد انتهت بأسلوب غير عادي عن طريق الثورة أو الانقلاب.

والثورة والانقلاب طريقتان واقعيان لنهاية الدساتير لا طريقتين قانونيين. لأن الدساتير لا تنص في العادة على أي من هذين الطريقتين كوسيلة مشروعة لنهايتها. في حين أننا وجدنا هذين الأسلوبين يلعبان الدور الرئيسي في نهاية الدساتير في مختلف الأمكنة وعلى مر الأزمنة^(٣).

- (١) انظر الدكتور سعد عصفور: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٢.
- (٢) نظراً لتكرار سقوط الدستور بسبب الثورة والانقلاب في بعض البلاد، ذهب البعض إلى اعتبار هذا الأسلوب أسلوباً عادياً لإلغاء الدستور في تلك الدول. ففي فرنسا سقط أكثر من ١٥ دستور بالثورة والانقلاب. وفي سوريا سقطت جميع الدساتير السورية بانقلابات. الدستور السوري ١٩٢٨ سقط بانقلاب ١٩٤٩، ودستور ١٩٥٠ سقط بانقلاب ١٩٥١، وأعيد العمل به في ١٩٥٤ وسقط ثانية بقيام الجمهورية العربية السورية، ودستور الجمهورية العربية المتحدة سقط بانقلاب ١٩٦١، ودستور ١٩٦٢ سقط بانقلاب ١٩٦٣، ودستور ١٩٦٤ سقط بانقلاب ١٩٦٦، ودستور ١٩٦٩ سقط بانقلاب تشرين ثاني ١٩٧٠. انظر الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٣ و ١٦٤.
- (٣) وعلى سبيل المثال نجد أن أغلب الدساتير الفرنسية التي صدرت منذ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ انتهت عن طريق الثورة أو الانقلاب، وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٣٠ الذي سقط على يد ثورة يوليو عام ١٩٥٢ وبعض الدساتير السورية كدستور ١٩٢٨ الذي سقط بانقلاب ١٩٤٩ ودستور ١٩٥٠ الذي سقط بانقلاب ١٩٥١ وأعيد العمل به عام ١٩٥٤، ثم انتهى ثانية بقيام الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٨ ثم دستور الجمهورية العربية المتحدة الذي سقط بانقلاب عام ١٩٦١ على اثر الانفصال بين مصر وسوريا، ثم دستور ١٩٦٢ الذي سقط بانقلاب عام ١٩٦٣. أضف إلى ذلك أمثلة كثيرة لدساتير دول أمريكا اللاتينية وبعض دساتير الدول الأوروبية خاصة بعد الحرب العالمية الأولى، راجع الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦١. الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٦ و ٧٧.

المقصود بالثورة والانقلاب

يرى بعض الفقه الدستوري والسياسي ان التفرقة بين الثورة والانقلاب تتم على أساس الجهة التي تقوم بكل منهما. فالثورة Revolution يقوم بها الشعب، أما الانقلاب Coup d'Etat فيقوم به أحد أجهزة الدولة أو بعض العاملين فيها كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الدفاع أو قائد الجيش في أغلب الاحيان. لذا فالانقلاب عبارة عن إجراء يهدف إلى تغيير في شؤون الحكم يقوم به بعض ذوي السلطان دون اتباع لاحكام الدستور^(١).

ولكن الرأي الراجح من الفقه يرى أن أساس التفرقة بين الثورة والانقلاب لا يكمن في مصدر الحركة التغييرية، أي الجهة التي قامت بتلك الحركة، وإنما يكمن في الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها تلك الحركة. وعلى ذلك ذهب البعض إلى تعريف الثورة بأنها عمل جذري يهدف إلى تغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في وطن من الأوطان، من الحال الذي عليه فعلاً إلى الحال الذي يجب أن يكون عليه أصلاً^(٢).

فإذا كان الهدف من الحركة تغيير النظام السياسي (أي تغيير نظام الحكم مثلاً من نظام ملكي إلى نظام جمهوري أو نظام رئاسي إلى نظام برلماني) أو الاجتماعي والاقتصادي (تغيير النظام من رأسمالي إلى اشتراكي أو شيوعي) عدت الحركة ثورة.

والثورة قد تكون ثورة شاملة Revolution Integrate إذا كانت تهدف بالإضافة إلى تغيير النظام السياسي، النظام الاجتماعي والاقتصادي كذلك. وقد تكون ثورة صغرى أو كما يسميها الفقهاء الفرنسيون Revolution Mineure إذا كانت لا تهدف إلا لتغيير النظام السياسي فقط^(٣).

أما إذا كان الهدف من الحركة هو تغيير الحكومة القائمة واحلال حكومة جديدة محلها لتستأثر بالسلطة دون تغيير في النظام السياسي أو الاقتصادي أو القانوني بشكل عام عدت الحركة انقلاباً.

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٣. ولمزيد من التفصيل حول الثورة وبعض المفاهيم القريبة منها راجع الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٢٢ وما بعدها.

(٢) الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٤.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٤.

وبناء عليه إذا كانت الثورة تهدف إلى صالح الجماعة بأسرها، فإن الانقلاب يهدف إلى صالح فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد.

والحقيقة انه إذا كان يترتب على الثورة الاستيلاء على السلطة، فإن هذا الاستيلاء لا يمثل أكثر من وسيلة لتحقيق الهدف العام وهو التغيير في النظام السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو فيها كلياً، في حين يعتبر الاستيلاء على السلطة الهدف الرئيس للقائمين على الانقلاب.

والانقلاب مثلما يعرفه الكثيرون بأنه يتم بالعنف واستعمال القوة العسكرية، فإنه أيضاً يتم بإجراءات سلمية بقصد الاستئثار بالسلطة، كأن يعتمد رئيس الدولة إلى الغاء أو إيقاف الدستور أو إلى تعديل في حدود اختصاصاته من أجل صالحه الخاص، مثلما قام به نابليون عام ١٧٩٩ ونابليون الثالث عام ١٨٥١ عندما ألغى كل منهما الدستور وأنشأ دستوراً جديداً هياً له الاستئثار بالسلطة وإقامة حكم دكتاتوري، ومثلما يحاول عمله الآن الرئيس الروسي يلتسن بعد إنهيار الاتحاد السوفياتي وترأسه لجمهوريات روسيا الاتحادية وبدء الصراع بينه وبين مجلس نواب الشعب في روسيا^(١).

والتعمد في إيقاف الدستور أو مخالفته الذي يمثل انقلاباً وفق المفهوم السابق لا يقتصر على مخالفة الدستور في نصوصه، بل أيضاً ينطبق على مخالفة الدستور في روحه. ومثلما يمكن أن يقع هذا الانقلاب من رئيس الدولة، فإنه يمكن أن يقع من أي من رجال السلطة أو القائمين عليها إذا لم يحترم كل منهم الدستور ويعمل ما تمليه عليه نصوصه وروحه.

-
- (١) إذا كانت الثورة كما عرفها البعض بأنها عن «مجموعة من الاحداث الخارجة على الدستور والتي تؤدي الى قلب النظام السياسي القائم في الدولة، وتحل محله نظاماً جديداً، فإن هذا التعريف وإن كان مقتصرأ على النظام السياسي فإنه لا يتطابق مع الانقلاب لان الانقلاب لا يؤدي بالضرورة الى تغيير النظام السياسي بل الى تغيير القائمين على السلطة.
- (٢) ويضرب لنا الدكتور عبد الحميد متولي أمثلة عديدة على مثل هذه الصور من الانقلابات كقيام رئيس الجمهورية لبلد، باعلان نفسه رئيساً مدى الحياة في حين ينص دستور ذلك البلد على أن مدة رئيس الدولة أربع سنوات. أو كما هو الشأن عندما يقوم رئيس الدولة بإصدار قانون لم يحظ مشروعه بالأغلبية البرلمانية متجاهلاً ما تطلبه الدستور من أصول وإجراءات. أو كما إذا قام رئيس الدولة بفصل أحد أعضاء المجلس النيابي في حين أن هذا الفصل لا يكون مقررأ الا لأغلبية معينة من أعضاء المجلس، تماماً مثلما حدث في ظل الدستور المصري لعام ١٩٢٣. انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٤.

ومما يذكر أن غالبية الانقلابات التي عرفها التاريخ السياسي الحديث والتي كانت تهدف إلى إقامة حكم دكتاتوري، كانت تؤيدها الشعوب في بداية قيامها تحت تأثير الدعايات التي تبناها القائمون على الانقلاب في استمالة وتحريك عواطف الشارع العام تحت شعارات الثورة والاصلاح والتقدم ... ومع ذلك فقد عرف التاريخ بعض الانقلابات التي قاومها الشعب ولم يخضع بدعايتها^(١).

المقصود بالثورة في مجال انتهاء الدساتير

إذا كانت الثورة تختلف عن الانقلاب من الناحية السياسية، فإنهما لا يختلفان عن بعضهما البعض من الناحية القانونية، خاصة عندما يستعمل الفقه الدستوري اصطلاح الثورة بالمعنى الواسع الذي يشير إلى تلك الحركة التي تتضمن احداث تغيير في النظام الدستوري متجاهلة الاطار القانوني القائم. ولذلك فإن الفقه الدستوري عندما يتكلم عن اثر الثورة في نهاية الدساتير، فإنه يقصد الثورة أو الانقلاب بمعنى واحد. وهو نفس الاتجاه الذي نتبناه في حديثنا عن اثر الثورة على الدستور ثم اثرها على القوانين العادية.

مشروعية الثورة

قد لا يكتب للثورة النجاح، وتنتهي حركتها بالفشل، فيقدم القائمون بها واعوانهم إلى المحاكمة بتهمة التآمر والاخلال بأمن الدولة، ومحاولة قلب نظام الحكم بالقوة، ويبقى النظام القائم دون تعديل أو تغيير.

أما إذا كتب للثورة النجاح، فإن رجال الثورة يصبحون زعماء وطنيين مخلصين للبلاد، فتسقط الحكومة التي كانت قائمة قبل قيام الثورة، ويحال أعضاؤها إلى المحاكمة لتفسح مكانها لحكومة الثورة لتتولى السلطة في البلاد.

لهذا مهما قدم من تبريرات تبين مشروعية الثورة ومهما وجه من انتقادات تبين

(١) مثال ذلك الانقلاب الذي قام به ملك فرنسا شارل العاشر عام ١٨٣٠ والذي قاومه الشعب الفرنسي. انظر

Gicquel, Jean et Hauriou., Andre: droit constitutionnel et institutions politiques (ouv. cit), p. 620.

عدم مشروعية الثورة، فإن الحديث يبقى نظرياً في هذا المجال لأن العامل الحقيقي في اصفاء صفة الشرعية على الثورة أو عدم شرعيتها هو نجاحها أو فشلها. فالثورة كما قيل صراع بين قوتين ماديتين، قوة الثوار وقوة الحكومة، والتي تنتصر منهما يكون الحق في جانبها^(١).

وبناء على ذلك، فإن الحديث عن أثر الثورة على الدستور إنما ينصرف إلى حالة نجاح الثورة فقط، لأن فشلها يعني بقاء النظام القانوني قائماً دون تعديل أو تغيير.

اثر الثورة على الدستور :

لا شك بأن نجاح الثورة أو فشلها لا يؤثر على وجود الدولة، وإنما يؤثر في نظام الحكم فيها، ولهذا كان موضوع اثر الثورة على الدستور أهم موضوعات البحث في هذا المجال.

ومن مجمل المناقشات والآراء الفقهية التي أبدت في اثر الثورة على الدستور نستطيع القول بأن هناك رأيين.

الرأي الأول : وهو القائل بأن نجاح الثورة يؤدي إلى إلغاء الدستور بأكمله.

الرأي الثاني : وهو القائل بأن نجاح الثورة لا يؤدي إلى إلغاء الدستور بأكمله.

الرأي الأول : الثورة تلغي الدستور بأكمله

يذهب غالبية الفقه الدستوري وبشكل خاص الفقه الفرنسي التقليدي، إلى أن نجاح الثورة يؤدي إلى سقوط فوري للدستور القائم متى تناقضت أحكامه مع أهداف الثورة، مفسحاً المجال لتولي الحكومة الواقعية مقاليد الحكم بدلا من الحكومة القانونية^(٢).

والسقوط الذاتي للدستور لا يحتاج إلى تشريع يقره، خاصة إذا كانت الثورة

(١) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٤٥١.

(٢) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٤٥١.

شاملة، وتهدف إلى إحلال اطار قانوني شامل جديد محل الإطار السابق. أما الاعلان عن سقوط الدستور بعد نجاح الثورة فلا يعني أكثر من تقرير كاشف ومؤكد لحالة واقعية ترتبت فعلا على نجاح الثورة^(١).

وقد فسّر اتجاه قديم هذه النتيجة على أساس نظرية العقد الاجتماعي الذي يجسدها الدستور، ويحدد أبعادها ونتائجها. ويخلص هذا الرأي إلى القول بأن الثورة ما هي إلا تعبير عن رفض الافراد لما التزموا به وتنازلوا عنه بمقتضى الدستور.

أما الاتجاه الحديث فقد حاول تفسير السقوط الفوري للدستور بناء على نظرية سيادة الأمة. فالأمة هي التي ارتضت الدستور ميثاقا لها، لتبين من خلاله كيفية ممارسة السلطة. وهي حين تسحب هذا الرضى وتعتبر عن عدم ارتياحها لهذا الدستور ومقاومتها له، انما تعلن نهايته بالكامل^(٢).

الحكومة الواقعية

يترتب على نجاح الثورة أثر فوري و هو سقوط الدستور القائم تلقائياً دون اعلان، وكذلك سقوط الهيئات الحكومية.

وسقوط الهيئات الحكومية تبعا لنجاح الثورة لا يتطلب اعلانا صريحا من زعماء الثورة، لأن سند شرعية تولي الحكومة القديمة الغى بسقوط الدستور القديم^(٣). وإلى أن ينشأ دستور جديد يبين كيفية ممارسة الأمة لسلطاتها وتوزيعها على الهيئات المختصة، تنشأ حكومة مؤقتة تتولى السلطة دون اتباع الإجراءات والأصول التي

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٧.

الدكتور ابراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩١.
الدكتور سعد مصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٢.

(٢) الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٦٤.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون للدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٢٩.

(٣) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردنى (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

ينص عليها الدستور. ولذلك فهي تسمى بالحكومة الواقعية Le Gouvernement de fait. فهي لا تستند إلى تفويض دستوري يضيف عليها صفة الشرعية، وإنما تستمد سلطتها من الواقع وتمارس اختصاصاتها حسب الحاجة وبالطريقة التي تراها ضرورية لضمان الحفاظ على مكاسب الثورة واستقرارها.

ولعل أهم ما تتصف به الحكومة الواقعية أو كما يسميها البعض «بحكومة الثورة» من خصائص فهي كما يلي :

١- الحكومة الواقعية، حكومة مؤقتة gouvernement provisoire تتولى السلطة مؤقتاً إلى حين استقرار النظام الدستوري بعد وضع الدستور الجديد من قبل جمعية أو هيئة معينة يتم انتخابها أو اختيارها لهذا الغرض. وغالباً ما تتنازل الحكومة المؤقتة عن سلطاتها إلى الجمعية التأسيسية باعتبارها ممثلة عن الأمة.

٢- الحكومة الواقعية حكومة تجمع بيدها كافة السلطات، وخاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتتولاها بواسطة هيئة أو هيئات تابعة لها، وتحت إشرافها. لذلك فهي حكومة تقوم على نظام تركيز السلطة Concentration of powers بدلا من نظام الفصل بين السلطات Separation of powers، الأمر الذي دعا فقهاء القانون الدستوري إلى وصف هذه الحكومة بالحكومة الدكتاتورية. لأن الحكم الدكتاتوري مثلما يمارسه فرد (كدكتاتورية فرانكو في إسبانيا بعد الحرب الأهلية عام ١٩٣٦) يمكن أن تمارسه أيضاً هيئة أو مجموعة من الأفراد (كالدكتاتورية التي حكمت فرنسا بعد ثورة ١٨٤٨ و ثورة ١٨٧٠)^(١).

الرأي الثاني: الثورة لا تلغي الدستور

يذهب هذا الرأي إلى أن نجاح الثورة لا يؤدي إلى سقوط فوري للدستور، بل إن مصير الدستور يتوقف على إرادة زعماء الثورة والحكام الجدد^(٢).

(١) Lafereiere, J.: Manuel de droit constitutionnel (ouv, cit), p. 303.

الدكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٣.

الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٩.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧٩.

فالثورة حسب هذا الرأي ، عبارة عن استيلاء فئة أو مجموعة من الافراد على السلطة العامة دون اتباع الاصول والإجراءات الدستورية المشروعة. وحيث أن الاستيلاء على السلطة يتم بهدف فرض فلسفة معينة يؤمن بها رجال الثورة ويرغبون في تحويلها إلى واقع عملي يطبق على الأمة بكاملها، فإن هذا الواقع ومجال تطبيقه ومداه، لا بد له من إرادة صريحة تعبر عنه وتحدد نطاقه بعد أن تبين موقفها الصريح من الدستور القائم^(١).

وبناء عليه ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأن نجاح الثورة المصرية التي قامت في ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ لم يؤد إلى السقوط الفوري لدستور ١٩٢٣، لأن هدف الثورة لم يكن اسقاط الدستور، بل كان هدفها اصلاح الفساد الذي كان متفشياً في الجهاز السياسي والإداري المصري آنذاك. ولكن بعدما تبين لرجال الثورة بأن الدستور القائم لا يتمشى مع تحقيق أهداف الثورة ولا يساير رؤيتها في بعض الاسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، اعلن عن سقوطه في العاشر من كانون الاول ديسمبر ١٩٥٢، أي بعد قيام الثورة بما يزيد على أربعة أشهر ونصف. وهذا يبين عدم صحة القول بأن سقوط الدستور نتيجة فورية لنجاح الثورة^(٢).

وضمن الاطار الواسع لهذا الرأي فقد تعددت الاتجاهات في تحديد مفهوم عدم السقوط الفوري للدستور تجاه الدستور. فحيث تأتي حكومة الثورة إلى السلطة وفي نيته احترام الدستور والعمل على الاستمرار في تطبيقه، تكون حكومة دستورية ويبقى الدستور قائماً ولو مؤقتاً إلى أن تقرر هذه الحكومة موقفها الصريح منه. وفي هذه الحالة يمكن القول بأن الدستور لا يسقط بمجرد نجاح الثورة.

وحيث يأتي حكومة الثورة متجاهلة الدستور ومنتهكة اياه دون أي اعتبار لأي من أحكامه، تكون الحكومة هنا حكومة واقعية، يرتبط مصير الدستور مباشرة بنجاح الثورة^(٣).

(١) الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٣.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩.

(٢) الدكتور عادل الحياوي: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٤٥٤.

(٣) راجع الدكتور ابراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٢.

وبالرغم من سهولة هذا المعيار من الناحية النظرية، فإنه صعب التحديد من الناحية الواقعية. لأن النتيجة مرتبطة وفق هذا الرأي بنية رجال الثورة، والممارسة العملية التدريجية لحكومة الثورة. وبالتالي لا يمكن وضع نظرية مجردة صالحة لكل زمان ومكان تبين أثر الثورة على الدستور .

إزاء ذلك ذهب اتجاه آخر إلى تقدير أثر الثورة على الدستور بناء على التفرقة بين الثورة السياسية والثورة الاجتماعية .

فإذا كان هدف الثورة هو الاطاحة بنظام الحكم، كانت الثورة سياسية وتؤدي إلى سقوط الدستور. أما إذا لم يكن هدف الثورة الاطاحة بنظام الحكم، وإنما فقط التغيير الاجتماعي، كانت الثورة اجتماعية ولا تؤدي إلى السقوط التلقائي للدستور^(١).

وفي رأبي أن هذا الاتجاه ضعيف لسببين :

السبب الأول ، وهو انه ليس من السهل التفرقة بين الثورة السياسية بمعناها السابق والثورة الاجتماعية. لأن أي ثورة اجتماعية لا بد لها من التمهيد المتعدد الجوانب والمتصل اتصالاً كبيراً بالثورة السياسية وغيرها.

والسبب الثاني، هو أن أحكام الدستور لا تقتصر فقط على بيان نظام الحكم و إنما تتعداه أيضاً إلى تحديد الحقوق والحريات العامة. وهو موضوع لا يقل أهمية واهتماماً من قبل المشرع الدستوري. حيث تخصص كل الدساتير أبواباً وفصولاً مستقلة تحدد فيها حقوق مواطنيها وواجباتهم، بالإضافة إلى تخصيصها مكاناً بارزاً لأهم مقومات الدولة ومنها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢).

ويذهب الاتجاه الواقعي والراجح في رأينا إلى أنه من الخطأ أن نقرر أجابة واحدة نحدد فيها أثر نجاح الثورة على نهاية الدستور، لأن ذلك الأثر إنما يرتبط ارتباطاً أساسياً بنوع الثورة وهدفها.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٩.
ولمزيد من التفصيل حول ثورة ٢٣ يوليو، راجع الدكتور سليمان الطماوي : ثورة ٢٣ يوليو من بين ثورات العالم / القاهرة.

(١) الدكتور ابراهيم شياح: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٣.

(٢) الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص

وبناء عليه يذهب هذا الاتجاه إلى التمييز بهذا الخصوص بين ثلاث حالات:

- الحالة الأولى : وهي الثورة الشاملة التي تحمل الرفض الشامل لكل الأساليب والمبادئ والقيم التي كانت سائدة قبل الثورة. وفي هذه الحالة يسقط الدستور فور نجاح الثورة، وبصورة تلقائية دون حاجة إلى اعلان بذلك من قبل رجال الثورة أو الحكومة الواقعية الفعلية التي تحكم البلاد، إلى حين عودة الاستقرار ووضع دستور جديد^(١).

- الحالة الثانية : وهي الثورة الجزئية التي لا تحمل الرفض الشامل لكل ما هو قائم، وإنما ترفض فقط بعض المفاهيم والقيم والأسس القائمة قبل قيامها. وفي هذه الحالة وعلى ضوء هذا الرفض النسبي والجزئي لا يسقط الدستور بأكمله وإنما الذي يسقط تلقائياً هي فقط الاحكام المتعارضة مع أهداف الثورة. أما الاحكام الدستورية الاخرى فتبقى قائمة دون سقوط^(٢).

- الحالة الثالثة : وهي الثورة السياسية المحدودة والتي لا تهدف إلى تغيير في النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وإنما ينصب هدفها فقط على تغيير الحاكم وأعدائه كرد فعل عند اساءتهم استعمال السلطة وانتهاكهم لاحكام الدستور. وفي هذه الحالة لا تؤدي الثورة إلى سقوط الدستور كله أو جزئه، بل هي كما اعتبرها الفقيه الفرنسي Burdeau ضمانة من ضمانات احترام الدستور والمحافظة عليه^(٣).

ولما كانت الثورات تتميز عن بعضها البعض بحسب أهدافها وغاياتها، وأن هذا الأهداف والغايات هي التي تؤثر بشكل رئيسي في سقوط الدستور أو بقائه، فإنه لا

(١) لمزيد من التفصيل راجع بحثنا بعنوان : المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والدستور المصري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الأول، ١٩٨٦.

(٢) فالثورة الفرنسية ١٧٨٩ والثورة الشيوعية في روسيا ١٩١٧ كانتا ثورتين ضد كل المبادئ والقيم والأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية فسقط دستور كل من البلدين فور نجاحهما مباشرة.

(٣) يرى الدكتور يحيى الجمل، انه مع بداية نجاح الثورة يمكن أن يترتب ذلك، ولكن لا تلبث الثورة أن تضيق ذرعاً ببعض ما تخلف من قواعد دستورية قديمة فتسعى لإلغائها.

الدكتور يحيى الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (المرجع السابق)، ص ٩٩.

يمكن تحديد تاريخ معين للقول بسقوط الدستور فيه. لأن سقوط الدستور مرتبط بتلك الغايات والأهداف والتي لا تتحدّد أحياناً إلا بعد مرور زمن على قيام الثورة.

القواعد الدستورية من حيث الشكل

إن النتائج التي تترتب على نجاح الثورة وخاصة فيما يتعلق بأثرها على سقوط الدستور واختلاف وجهات نظر الفقه الدستوري فيها، إنما ينصرف بشكل أساسي إلى القواعد الدستورية من حيث طبيعتها. أما القواعد الدستورية من حيث الشكل فلا ينصرف إليها كل ما اتفق عليه الفقهاء أو اختلفوا فيه، وإنما كان لهم موقف خاص بالنسبة لأثر الثورة على القواعد الدستورية من حيث الشكل.

والقواعد الدستورية من حيث الشكل ليست كلها دستورية من حيث الموضوع، وإنما هي كما يدل عليها اسمها، توصف بالدستورية لورودها في الوثيقة الدستورية للدولة فقط، وليس لتعلقها بنظام الحكم أو الحريات العامة. والمشرع الدستوري إذ يلحقها بالدستور، أما يريد لها الثبات والاستقرار بشكل مميز عن القواعد القانونية العادية. مثل هذه القواعد تتعلق أحياناً بالتنظيم الإداري وأحياناً بأمور مالية، وأحياناً ببعض القواعد الإجرائية المجردة.

وإذا كان الفقه التقليدي الفرنسي قد سلم بنظرية السقوط الفوري للدستور اثر نجاح الثورة، فإن هذا التسليم إنما ينصرف إلى القواعد الدستورية من حيث الموضوع. أما القواعد الدستورية من حيث الشكل فلا ينطبق عليها هذا الحكم. وإنما الذي يترتب عليها بسبب نجاح الثورة هو فقط ازالة صفتها الدستورية وانسحابها منها لتتحول إلى قواعد قانونية عادية - أي تتجرد من صفتها الدستورية - La deconstitutionneli-sation وتبقى نافذة رغم سقوط الدستور، ومن أمثلة ذلك، ما كان ينص عليه الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ من منع الحكم بالاعدام في الجرائم السياسية. هذه القاعدة بقيت قائمة ونافذة رغم سقوط ذلك الدستور، ولكن باعتبارها قاعدة عادية وليست قاعدة دستورية^(١).

(١) انظر الدكتور ابراهيم شيجا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق)، ص ٢٩٥.

وعلى الرغم مما حظيت به فكرة سحب الصفة الدستورية عن القواعد الدستورية من حيث الشكل، إلا أنها تعرّضت لانتقادات متعددة أهمها^(١).

- إن التمييز بين القواعد الدستورية من حيث الشكل والموضوع ليس بالأمر السهل في بعض الأحيان. وهذا الأمر يؤدي إلى جعل فكرة السحب أقرب إلى النظرية من الواقع.

- إن فكرة سحب الصفة الدستورية عن القواعد الدستورية من حيث الشكل في حالة سقوط الدستور فور نجاح الثورة، يمكن قبولها إذا كان السقوط تلقائياً. أما إذا كان سقوط الدستور قد تم باعلان صريح بعد نجاح الثورة، فإنه لا يمكن تصور هذه النتيجة. والسبب واضح، وهو انه عندما تنصرف إرادة الثورة إلى الغاء الدستور القائم فإنها لا تفرق بين قواعد وأخرى من حيث الشكل أو الموضوع.

- أما القول بأن القواعد الدستورية من حيث الشكل رغم ورودها في الوثيقة الدستورية فإنها لا تكتسب القيمة القانونية للدستور ولا تتمتع بما تتمتع به القواعد الدستورية، فإن هذا القول ضعيف ومردود عليه^(٢).

لأن القواعد إذا ما وردت في الوثيقة الدستورية فإنها تتمتع بما يتمتع به الدستور من سمو واحترام بغض النظر عن طبيعتها، خاصة من الناحية القانونية المجردة.

لذلك ومع وجود ضوابط محددة أو معايير معينة تحدد أجزاء الدستور التي تؤثر عليها الثورة وتلك التي لا تؤثر عليها، فإن طبيعة الثورة وهدفها هو المحدد الرئيسي لبقاء الدستور أو سقوطه كلياً أو جزئياً.

(١) Laferriere. J.: Manuel de droit constitutionnel (ouv. cit), p. 305.

الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق). ص ٣١٩.

الدكتور كمال الغال: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق). ص ١٦٥.
الدكتور عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (المرجع السابق). ص ٤٦٢.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق). ص ٨٥.
الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق). ص ١١٥.

(٢) لمزيد من التفصيل راجع الدكتور ابراهيم شبحا: المبادئ الدستورية العامة (المرجع السابق). ص ٢٩٨.

الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري (المرجع السابق). ص ٤٠.

أثر الثورة على القوانين العادية

لكل دولة نظام قانوني عام *Ordre Jureidique general* يرتبط بصفة رئيسية بدستورها أو قانونها الأساسي^(١).

وإذا كان أغلب الفقه قد سلم بأن الثورة لا تلغي الدستور تلقائياً إلا ما يتعارض مع أهدافها وفلسفتها، فإننا نسلم من باب أولى بأن الثورة لا تمس القوانين العادية كالقانون المدني والتجاري والجنائي وغيرها من القوانين التي كانت قائمة قبل اندلاع الثورة^(٢).

فالقواعد العادية ليست أسلوباً للحكم بقدر ما هي وسائل لاشباع حاجيات الأفراد وعنصر من عناصر استقرار الدولة. وبالتالي إذا كان الجهاز الحكومي أول أهداف الثورة، فإن آخر ما تفكر به هذه الثورة هي القوانين العادية. ولذلك تبقى هذه القوانين سارية وناظفة إلى أن يجري الغاؤها أو تعديلها. ويستثنى من ذلك الثورات الشاملة التي لا ينحصر هدفها في تغيير الحاكم أو نظام الحكم، وإنما يتسع ليشمل كافة نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية كذلك. ففي مثل هذه الحالة تتعطل كافة التشريعات المتعارضة مع أهداف الثورة حتى قبل الاعلان عن ذلك صراحة^(٣).

وتبعاً لذلك فمن الدقة بمكان القول بأن جميع القواعد القانونية العادية في الدولة تبقى قائمة بعد نجاح الثورة إلا ما يلغى منها صراحة أو يتعذر تنفيذه وتطبيقه لتعارضه مع فلسفة وأهداف الثورة وإطارها القانوني الجديد. سواء كان مؤقتاً أو دائماً. مثل ذلك بعض القوانين العادية التي صدرت في ظل النظام الملكي في كل من فرنسا ومصر والتي ما زالت تطبق حتى الآن رغم مرور أكثر من قرن على قيام الثورة الفرنسية وما يقارب أربعة عقود على قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ المصرية^(٤).

(١) الدكتور عادل الحياوي: القانون الدستوري الأردني (المرجع السابق)، ص ٤٦٢.

(٢) انظر بحثنا بعنوان: القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة - منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول والثاني، يناير، ١٩٨٨.

(٣) انظر الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٣٢٠.

(٤) الدكتور سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ١١٥.

الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٨٤.

الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (المرجع السابق)، ص ٧٤٦.

الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٠٣.

أهم المراجع باللغة العربية

أولاً - الكتب والبحوث :

- الدكتور إبراهيم شيحا: مبادئ الأنظمة السياسية - الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
- الدكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري، القاهرة ١٩٦٠.
- الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٩.
- الدكتور اسكندر غطاس: أساس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، القاهرة، ١٩٧٢.
- الدكتور اسماعيل غزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية، بيروت، ١٩٨٧.
- الدكتور أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، القاهرة، ١٩٧١.
- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.
- الدكتور توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثالثة، ١٩٨١.
- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
- الدكتور جميل الشرقاوي: مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الدكتور حسن كيرة: المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٤.
- الدكتور حنانة: القضاء الإداري في الأردن، عمان، ١٩٧٢.
- الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة الكويت، ١٩٧٢.
- النظم السياسية، الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٨١.
- الايديولوجية التحررية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٧٥.

- الدكتور سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان ١٩٨٣.
- الدكتورة سعاد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
- الدكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٠.
- الدكتور سليمان الطماوي - القضاء الإداري، الجزء الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
- الدكتور سمير تناغو: النظرية العامة للقانون، الاسكندرية، ١٩٧٤.
- الدكتور طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظم الدستورية في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤.
- نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤.
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- الدكتور عادل الحياوي: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، عمان، ١٩٧٢.
- الدكتور عباس الصراف والدكتور جورج حزبون: المدخل إلى علم القانون، عمان، ١٩٨٥.
- الدكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الاسكندرية، ١٩٦٤.
- الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٦٤.
- الدكتور عبد الرزاق السنهوري مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، القاهرة، ١٩٥٢.
- الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري، المبادئ

العامّة، القاهرة، ١٩٥٢.

- الدكتور عبد المنعم الصّدة: أصول القانون، دار النهضة العربيّة، بيروت ١٩٧٨.
- الدكتور علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصريّة، الاسكندرية، ١٩٨٢.
- الدكتور علي محافظة: تاريخ الاردن، عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩.
- الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دار النهضة العربيّة، القاهرة.
- الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسيّة، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥.
- الدكتور ماجد الحلو: القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٧٦.
- الدكتور محسن خليل: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربيّة، بيروت، ١٩٦٧.
- الدكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤.
- الدكتور محمد سليم الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنيّة الهاشميّة، عمان، ١٩٨٥.
- الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسيّة- الدولة والحكومة، دار الفكر العربي.
- الدكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٧٦.
- الدكتور محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الاولى، ١٩٨٣.
- الدكتور منذر الشاوي: القانون الدستوري- نظرية الدستور، مركز البحوث القانونيّة، بغداد، ١٩٨١.
- الدكتور ميشال ميّاي: دولة القانون- مقدمة في نقد القانون الدستوري، المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ١٩٨٢.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الانظمة السياسيّة، منشأة المعارف

بالاسكندرية، ١٩٨٣.

- الاستاذ منيب الماضي وسليمان موسى: تاريخ الاردن في القرن العشرين ١٩١٠ - ١٩٥٩، مكتبة المحتسب، عمان، ١٩٨٨
- الدكتور نعمان أحمد الخطيب: الاحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٣
- المذهب الاجتماعي وأثره على الحقوق والحريات العامة في كل من الدستور الأردني والمصري، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الأول، ١٩٨٦.
- القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٨٨.
- الدكتور نوري لطيف القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩.
- الأستاذ هاني خير: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، ١٩٤٠ - ١٩٨٧، مجلس الأمة، ١٩٨٨.
- الدكتور وايت ابراهيم: القانون الدستوري. القاهرة (بدون ناشر أو تاريخ).

ثانياً - المجموعات والوثائق والمجلات الدورية :

- الميثاق الوطني الأردني، عمان، ١٩٩١.
- المحاماة- الدستور الدائم والقوانين الأساسية المكتملة له، القاهرة.
- الجريدة الرسمية، وزارة المالية، عمان
- مجلة نقابة المحامين، عمان.
- المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، جمع الدكتور حنا ندة، عمان.
- المجموعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة المصري، القاهرة، ١٩٦٦.
- مجموعة الاحكام الدستورية للبلاد العربية، جمع نبيل الصياغ وآخرون، بيروت.

اهم المراجع باللغتين الانجليزية والفرنسية :

- BARADAT, LEON: POLITICAL IDEOLOGIES. THEIR ORIGIN AND IMPACT. PRENTICE HALL INC, N. J. 1979
- BATHELEMY, J. ET, DUEZ, P: TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL. ECONOMICA, PARES 1985.
- BURDEAU, GEORGES: MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES. L. G. D. J. PARES. 1984.
- DEBBASCH. CHARELS ET PONTER. JEAN ET BOURDO. JACQUES ET RICCI. JEAN: DROIT CONSTITUTIONNEL. ET INSTITUTIONS POLITIQUES. ECONOMICA / 2. EDITION. PARIS. 1986.
- DIECY: INTRODUCTION OF THE STUDY OF THE LAW OF CONSTITUTION. 1952.
- DONOVEN, SHELDON. LADD. LAZZAR. AND OTHERS: DEMOCRACY AND CROSS ROADS H. R. AND WINSTON. 1978.
- DUVERGER. MAURICE: INSTITUTIONS POLITIQUES ET DROIT CONSTITUTIONNEL. THEMIS. 1980.
- FINNER. HERMAN: THEORY AND PRACTICE OF MODERN GOVERNMENT. LONDON. 1954.
- GICQUEL, HEAN ET HAURIU, ANDRE: DROIT CONSTITUTIONNEL, ET INSTITUTIONS POLITIQUES. MONTCHRESTEIN. PARIS. 1984.
- HAURIU, ANDRE: DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES. MONTCHRESTEIN. PARIS. 1975
- KEIR LAND. LAWSON. FUND GENTLEY: CASES IN CONSTITUTIONAL. LAW. 6 EDITION.
- HENNINGS. SIR IVOR: THE LAW AND THE CONSTITUTION FIFTH EDITION. ELBS, LONDON, 1979.
- LAFERRIERE: MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL. PARIS. 1947.

- PERLOT, MARCEL: INSTITUTIONS POLITIQUES ET DROIT CONSTITUTIONNEL. PARIS. 1972.
- PHILIPS, HOOD: CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW. LONDON.
- VEDEL G.: COURSE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, ET INSTITUTIONS POLITIQUES, PARIS, 1959.
- WILSON, JAMES, AMERICAN GOVERNMENT. INSTITUTIONS AND POLICIES. HEALTH AND COMPANY. 1983.
- GENERAL PUBLICATIONS:
INTERNATIONAL INSTRUMENTS RELATING TO HUMAN RIGHTS. HUMAN RIGHTS JOURNAL, INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS. STRASSBOURG, 1986.

الملاحق (*)

دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ مع كافة تعديلاته

(*) حيث أن بعض موضوعات هذا الكتاب قد تطلبت بعض الشرح والدراسة لجوانب معينة في الدستور الأردني، فقد رأيت لزاماً للفائدة والأمانة العلمية ان الحق بموضوعات هذا الكتاب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ والمعمول به حالياً .

دستور المملكة الأردنية الهاشمية

١٩٥٢ المعدل (*)

نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية
بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور
وبناء على ما قرره مجلسا الاعيان والنواب،
نصدق على الدستور الآتي ونأمر بإصداره (*) (*)

(*) عدل الدستور الأردني منذ اصداره في ١ / ١ / ١٩٥٢ وحتى الآن تسع مرات شملت عدة مواد فيه مبينة في المتون والهوامش اللاحقة.

(**) نشر هذا الستور في الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ تاريخ ٨ / ١ / ١٩٥٢

دستور المملكة الأردنية الهاشمية

الفصل الأول

الدولة ونظام الحكم فيها

المادة ١- المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة. ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

المادة ٢- الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية.

المادة ٣- مدينة عمان عاصمة المملكة ويجوز نقلها إلى مكان آخر بقانون خاص.

المادة ٤- تكون الراية الأردنية على الشكل والمقاييس التالية: طولها ضعف عرضها وتقسّم أفقياً إلى ثلاث قطع متساوية متوازية، العليا منها سوداء والوسطى بيضاء والسفلى خضراء، يوضع عليها من ناحية السارية مثلث قائم أحمر قاعدته مساوية لعرض الراية وارتفاعه مساو لنصف طولها وفي هذا المثلث كوكب أبيض سباعي الأشعة مساحته مما يمكن أن تستوعبه دائرة قطرها واحد من أربعة عشر من طول الراية وهو موضوع بحيث يكون وسطه عند نقطة تقاطع الخطوط بين زوايا المثلث وبحيث يكون المحور المار من أحد الرؤوس موازية لقاعدة هذا المثلث.

الفصل الثاني

حقوق الأردنيين وواجباتهم

المادة ٥- الجنسية الأردنية تحدد بقانون.

المادة ٦- ١- الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

٢- تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود امكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين.

المادة ٧- الحرية الشخصية مصونة.

المادة ٨- لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس الا وفق أحكام القانون.

- المادة ٩ - ١ - لا يجوز ابعاد أردنى من ديار المملكة.
- ٢- لا يجوز أن يحظر على أردنى الإقامة في جهة ما ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة في القانون.
- المادة ١٠ - للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها الا في الاحوال المبينة في القانون. وبالكيفية المنصوص عليها فيه.
- المادة ١١ - لا يستملك ملك أحد الا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون.
- المادة ١٢ - لا تفرض قروض جبرية ولا تصدر اموال منقولة أو غير منقولة الا بمقتضى القانون.
- المادة ١٣ - لا يفرض التشغيل الالزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص:
- ١- في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبائي شديد للانسان أو الحيوان أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر.
- ٢- نتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت اشراف سلطة رسمية.
- وان لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها.
- المادة ١٤ - تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخرجة بالنظام العام أو منافية للأداب.
- المادة ١٥ - ١ - تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردنى أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.
- ٢- الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون.
- ٣- لا يجوز تعطيل الصحف ولا الغاء امتيازها الا وفق أحكام القانون.
- ٤- يجوز في حالة اعلان الاحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون

على الصحف والنشرات والمؤلفات والإذاعة رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني.

٥- ينظم القانون أسلوب المراقبة على موارد الصحف.

المادة ١٦- ١- للأردنيين حق الإجتماع ضمن حدود القانون.

٢- للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون

غايتها مشروعية ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات السياسية ومراقبة مواردها.

المادة ١٧- ١- للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية

أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون.

المادة ١٨- تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية سرية فلا

تخضع للمراقبة أو التوقيف الا في الأحوال المعينة في القانون.

المادة ١٩- يحق للجماعات تأسيس مدارسها والقيام عليها لتعليم أفرادها على أن

تتراعى الأحكام العامة المنصوص عليها في القانون وتخضع لرقابة

الحكومة في برامجها وتوجيهها.

المادة ٢٠- التعليم الابتدائي إلزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة.

المادة ٢١- ١- لا يسلم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم

عن الحرية.

٢- تحدد الاتفاقيات الدولية والقوانين أصول تسليم المجرمين العاديين.

المادة ٢٢- ١- لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين أو

الأنظمة.

٢- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والادارات الملحقة

بها والبلديات يكون على اساس الكفاءات والمؤهلات.

المادة ٢٣- ١- العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه

الاقتصاد الوطني والنهوض به.

٢- تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الآتية:

١- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب- تحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال أيام راحة اسبوعية

وسنوية مع الأجر.

- ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل.
- د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث.
- هـ- خضوع العامل للقواعد الصحية.
- و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

الفصل الثالث

السلطات - أحكام عامة

- المادة ٢٤-١- الأمة مصدر السلطات.
- ٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور.
- المادة ٢٥- تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب.
- المادة ٢٦- تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور.
- المادة ٢٧- السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك.

الفصل الرابع

السلطة التنفيذية

القسم الأول

الملك وحقوقه

- المادة ٢٨- عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبدالله بن الحسين. وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور وفق الأحكام التالية

١٠ - تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش الي أكبر أبنائه سنا ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الاكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفى أخوة، على أنه يجوز للملك أن يختار أحد أخوته الذكور وليا للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش اليه.

ب- إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل الى أكبر أخوته وإذا لم يكن له أخوه فإلى أكبر أبناء أخوته فان لم يكن لأكبر أخوته ابن فإلى أكبر أبناء أخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة.

ج- في حالة فقدان الاخوة وأبناء الاخوة تنتقل ولاية الملك إلى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

د- وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الأمة من سلالة مؤسس النهضة العربية الكبرى المغفور له الملك حسين بن علي.
هـ- يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلما عاقلا مولودا من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و- لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص.

ويشترط في هذه الإرادة أن تكون موقعا عليها من رئيس الوزراء وأربعة من وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

ز- يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن يمارس صلاحيات الملك الوصي او مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة عن الجالس على العرش، وإذا توفي دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي أو مجلس الوصاية.

ح- إذا أصبح الملك غير قادر على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيئة نيابية ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٨٣١ تاريخ ١/٤/١٩٦٥ من الجريدة الرسمية.

ط- إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابية لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو هيئة النيابة ان تراعي أية شروط قد تشتمل عليها تلك الإرادة وإذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعي حالاً إلى الاجتماع لينظر في الأمر.

ي- قبل أن يتولى الوصي أو النائب أو عضو مجلس الوصاية أو هيئة النيابة عمله يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (٢٩) من هذا الدستور أمام مجلس الوزراء.

ك- إذا توفي الوصي أو النائب أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أو أصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته فيعين مجلس الوزراء شخصاً لا ثقاً ليقوم مقامه.

ل- يشترط أن لا تكون سن الوصي أو نائب أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أقل من (٣٠) سنة قمرية غير أنه يجوز تعيين أحد الذكور من اقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره .

ك- إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الامة في الحال إلى الاجتماع، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحللاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق.

المادة ٢٩- يقسم الملك اثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة مجلس الاعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة.

المادة ٣٠- الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية.

المادة ٣١- الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف أحكامها.

المادة ٣٢- الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية.

المادة ٣٣-١-١ - الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات.

٢- المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الأمة. ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

المادة ٣٤ - ١ - الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون.

٢- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور.

٣- للملك أن يحل مجلس النواب.

٤- للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية.

المادة ٣٥ - الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

المادة ٣٦ - الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم.

المادة ٣٧ - ١ - الملك ينشيء ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة والقاب الشرف الأخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص.

٢- تضرب العملة باسم الملك تنفيذاً للقانون.

المادة ٣٨ - للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص.

المادة ٣٩ - لا ينفذ حكم الاعدام إلا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رايه فيه.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ١٩٨٥ / ٥ / ٤ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المذكور في العدد ١٣٩٦ تاريخ ١٩٥٨ / ٩ / ١ من الجريدة الرسمية.

*** بموجب التعديل المنشور في العدد ٢٥٢٣ تاريخ ١٩٧٤ / ١١ / ١ من الجريدة الرسمية

المادة ٤٠- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، يبدى الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

القسم الثاني

الوزراء

المادة ٤١- يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيساً ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة.

المادة ٤٢- لا يلي منصب الوزارة الا أردني.

المادة ٤٣- على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة لي بأمانة».

المادة ٤٤- لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة أو مؤسسة.

المادة ٤٥ - ١ - يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور•• أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

٢- تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك.

المادة ٤٦- يجوز أن يعهد إلى الوزراء بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.
** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٦٩ تاريخ ١ / ٩ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ٤٧-١- الوزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه.

٢- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

المادة ٤٨- يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الاحوال التي ينص هذا الدستورأو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه.

المادة ٤٩- أوامر الملك الشفوية أو الفعلية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم.

المادة ٥٠- عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين أو مقالين بطبيعة الحال.

المادة ٥١- رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسية العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.

المادة ٥٢- لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيهما دون أن يكون لهم التصويت. وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الاعضاء في مخاطبة المجلسين والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين .

المادة ٥٣ - ١ - * تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

٢- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثارية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل.

٣- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.

المادة ٥٤ - ١ - تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها أما بناء على طلب

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.

رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

٢ • - يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة.

٣ •• - يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقدا وان تطلب الثقة على ذلك البيان إذا كان المجلس غير منعقد أو منحلا فيعتبر خطاب العرش بيانا وزاريا لاغراض هذه المادة.

المادة ٥٥ - يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تادية وظائفهم.

المادة ٥٦ - لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام الا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي.

المادة ٥٧ ••• - يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الاحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات.

المادة ٥٨ - يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات.

المادة ٥٩ •••• - تصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات.

المادة ٦٠ - ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك إلى أن يصدر قانون خاص لهذه الغاية.

*. * * بموجب التعديل المنشورين في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٥٤ والعدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

*** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

**** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦ / ٦ / ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

المادة ٦١- الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

الفصل الخامس

السلطة التشريعية - مجلس الأمة

المادة ٦٢- يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب.

القسم الأول

مجلس الأعيان

المادة ٦٣- يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب.

المادة ٦٤- يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات التالية:

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماداً بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

المادة ٦٥ • ١ - مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم.

٢- مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه.

• بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ٦٦-١- يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين.

٢- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان.

القسم الثاني

مجلس النواب

المادة ٦٧- يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً

لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية:

١- سلامة الانتخاب.

٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.

٣- عقاب العائنين بإرادة الناخبين.

المادة ٦٨-١- • مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج

الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس

بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة و لا تزيد على سنتين.

٢- يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة

المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر

بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس

الجديد.

المادة ٦٩-١- ينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنة

شمسية ويجوز إعادة انتخابه

٢- إذا اجتمع المجلس في دورة غير عادية ولم يكن له رئيس فينتخب

المجلس رئيساً له لمدة تنتهي في أول الدورة العادية.

المادة ٧٠- يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥)

من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره.

المادة ٧١- لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه ولكل ناخب أن يقدم إلى

• بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٧٦ تاريخ ١٦ / ٢ / ١٩٦٠ من الجريدة الرسمية.

سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخابات في دائرته طعنا يبين فيه الاسباب القانونية لقدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.

المادة ٧٢- يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب يقدمه إلى رئيس المجلس وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها.

المادة ٧٣- ١- إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.

٢- إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

٣- لا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (٣٠) أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب.

٤- بالرغم مما ورد في الفقرتين (٢،١) من هذه المادة للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء ان إجراء الانتخاب أمر متعذر.

٥- إذا استمرت الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة (٤) من هذه المادة

-
- * بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.
 - ** بموجب التعديل المنشور في العدد ٢٥٢٣ تاريخ ١٠ / ١١ / ١٩٧٤ من الجريدة الرسمية ثم أعيد تعديلها على هذا الشكل بموجب التعديل المنشور في العدد ٢٦٠٥ تاريخ ٧ / ٢ / ١٩٧٦ من الجريدة الرسمية.
 - *** الغيت هذه الفقرة واستعاض عنها بالنص المنشور أعلاه بموجب التعديل المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٢٠١ تاريخ ٩ / ١ / ١٩٨٤.

فللملك بناء على قرار من مجلس الوزراء إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد، ويعتبر هذا المجلس قائماً من جميع الوجوه من تاريخ صدور الإرادة الملكية بإعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية وتنطبق عليه أحكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها بمدة المجلس وحله، وتعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ وقوعها.

٦ • - إذا رأى مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية على الأقل أمر ممكن بالرغم من استمرار الظروف القاهرة المشار إليها في هذه المادة، فللملك أن يأمر بإجراء الانتخاب في هذه الدوائر. ويتولى الأعضاء الفائزون فيها انتخاب ما لا يزيد على نصف عدد الأعضاء عن الدوائر الانتخابية الأخرى التي تعذر إجراء الانتخابات فيها على أن يكون انعقادهم بأكثرية ثلاثة أرباع عددهم وأن يتم الانتخاب من قبلهم بأكثرية الثلثين على الأقل ووفقاً للأحكام والطريقة المنصوص عليها في المادة (٨٨) من الدستور ويقوم الأعضاء الفائزون والأعضاء المنتخبون بموجب هذه الفقرة بانتخاب بقية الأعضاء عن تلك الدوائر وفق الأحكام المبينة في هذه الفقرة.

المادة ٧٤ •• - إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخاب أن يستقبل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل.

القسم الثالث

أحكام شاملة للمجلسين

المادة ٧٥ - ١ - لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:

* أضيفت هذه الفقرة بموجب التعديل المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٢٠١ تاريخ ٩ / ١ / ١٩٨٤.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٥٤ والعدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

- أ- من لم يكن أردنياً.
- ب- من يدعي بجنسية أو حماية أجنبية.
- ج- من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد إعتباره قانونياً.
- د- من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.
- هـ- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
- و- من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.
- ز- من كان مجنوناً أو معتوماً.
- ح- من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.
- ٢- إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه على أن يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره.
- المادة ٧٦- مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والنواب وبين الوظائف العامة. ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب.
- المادة ٧٧- مع مراعاة ما ورد في هذا الدستور من نص يتعلق بحل مجلس النواب يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كل سنة من مدته
- المادة ٧٨-١- يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية. على أنه يجوز للملك أن يرجىء بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس

الامة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الارجاء شهرين* .

٢- إذا لم يدع مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

٣- تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الاجتماع وفق الفقرتين السابقتين، وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشهر، الا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية ثلاثة أشهر لانجاز ما قد يكون هناك من أعمال. وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أي تعديد لها يفض الملك الدورة المذكورة.

المادة ٧٩- يفتح الملك الدورة العادية لمجلس الأمة بالقاء خطبة العرش في المجلسين مجتمعين وله أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسم الافتتاح والقاء خطبة العرش، ويقدم كل من المجلسين عريضة تضمنها جوابه عنها.

المادة ٨٠- على كل عضو من أعضاء مجلس الاعيان والنواب قبل الشروع في عمله ان يقسم أمام مجلسه يميناً، هذا نصها :

«اقسم بالله العظيم أن اكون مخلصاً للملك والوطن ، وأن أحافظ على الدستور وان اخدم الأمة واقوم بالواجبات الموكولة لي حق القيام».

المادة ٨١-١- للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجى اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المادة (٧٨) فلمرتين فقط على أنه لا يجوز أن يزيد مدة التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الارجاء ولا تدخل مدة هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة.

٢- يجوز لكل من مجلس الاعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٩٧٩ تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.
* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٢٤٣ تاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٥٥ من الجريدة الرسمية.

المادة ٨٢-١- للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل اقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة.

٢- يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها.

٣- لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها .

المادة ٨٤ • - ١ - لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية الا إذا حضرها ثلثا أعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضره فيها.

٢- تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الاعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس الا إذا نص هذا الدستور على خلاف ذلك وإذا تساوت الأصوات فيجب على الرئيس أن يعطي صوت الترجيح.

٣- إذا كان التصويت متعلقا بالدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء فيجب أن تعطي الأصوات بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

المادة ٨٥- تكون جلسات كل من المجلسين علنية على أنه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة أو طلب خمس من الاعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع أو رفضه.

المادة ٨٦-١- لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو محاكمته أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية. وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١١٧٩ تاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٥٤ من الجريدة الرسمية.

٢- إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء ان يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم.

المادة ٨٧ - لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس.

المادة ٨٨ * - إذا شغرت محل أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب فيملاً محله بطريق التعيين إذا كان عيناً أو الانتخاب الفرعي ان كان نائباً وذلك في مدى شهرين من تاريخ اشعار المجلس الحكومة بشغور المحل وتدوم عضوية العضو الجديد الي نهاية مدة سلفه.

أما إذا شغرت محل أحد أعضاء مجلس النواب في أية دائرة انتخابية لأي سبب من الأسباب وكانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء انتخاب فرعي للملء ذلك المحل أمر متعذر يقوم مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة وخلال شهر من تاريخ اشعاره بذلك بانتخاب عضو للملء ذلك المحل من بين أبناء تلك الدائرة بالطريقة التي يراها المجلس مناسبة.

المادة ٨٩-١ - بالاضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد ٣٤ ، ٧٩ ، ٩٢ ، من هذا الدستور فانهما يجتمعان معاً بناء على طلب رئيس الوزراء.

٢- عندما يجتمع المجلسان معا يتولى الرئاسة رئيس مجلس الأعيان.

٣ * - لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات.

* بموجب التعديل المنشور في العدد رقم ٢٤١٤ تاريخ ٨ / ٤ / ١٩٧٣ من الجريدة الرسمية.
** بموجب التعديل المنشور في العدد رقم ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ٩٠ - لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلس الاعيان والنواب الا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب اليه. ويشترط في غير حالتي عدم الجمع والسقوط المبينين في هذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الاعيان فيرفع قرار المجلس إلى الملك لاقراءه.

المادة ٩١- يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك.

المادة ٩٢- إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أوغير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها ريشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين. وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها.

المادة ٩٣- ١- كل مشروع قانون أقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه.

٢- يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

٣- إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

٤- إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ اصداره وفي حال عدم اعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة

الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق .

فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

المادة ٩٤ • ١- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

٢- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من هذا الدستور.

المادة ٩٥ • ١- يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لابتداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

٢- كل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها.

المادة ٩٦- لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.
** بموجب التصديق المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو. ولا يناقش استجاب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله الى الوزير الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة.

الفصل السادس

السلطة القضائية

المادة ٩٧- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

المادة ٩٨- يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين .

المادة ٩٩- المحاكم ثلاثة أنواع:

١- المحاكم النظامية.

٢- المحاكم الدينية.

٣- المحاكم الخاصة.

المادة ١٠٠- تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على انشاء محكمة عدل عليا.

المادة ١٠١-١- المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها.

٢- جلسات المحاكم علنية الا اذا رأت المحكمة أن تكون سرية مراعاة

للنظام العام أو محافظة على الآداب.

المادة ١٠٢ •- تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على

جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوي

التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها

حق القضاء الى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا

الدستور أو •• أي تشريع آخر نافذ المفعول.

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

** بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٩٦ تاريخ ١ / ٩ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

المادة ١٠٣-١- تمارس المحاكم النظامية اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول في المملكة على أنه في مسائل الأحوال الشخصية للأجانب أو في الأمور الحقوقية والتجارية التي قضت العادة في العرف الدولي بتطبيق قانون بلاد أخرى بشأنها ينفذ ذلك القانون بالكيفية التي ينص عليها القانون.

٢- مسائل الأحوال الشخصية هي المسائل التي يعينها القانون وتدخل بموجبه في اختصاص المحاكم الشرعية وحدها عندما يكون الفرقاء مسلمين.

المادة ١٠٤- تقسم المحاكم الدينية الى

١- المحاكم الشرعية.

٢- مجالس الطوائف الدينية الاخرى.

المادة ١٠٥- للمحاكم الشرعية وحدها حق القضاء وفق قوانينها الخاصة في الامور التالية:

١- مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين.

٢- قضايا الدية اذا كان الفريقان كلاهما مسلمين أو كان أحدهما غير مسلم ورضي الفريقان أن يكون حق القضاء في ذلك للمحاكم الشرعية.

٣- الأمور المختصة بالأوقاف الاسلامية.

المادة ١٠٦- تطبق المحاكم الشرعية في قضائها أحكام الشرع الشريف.

المادة ٧١٠- تعين بقانون خاص كيفية تنظيم أمور الأوقاف الاسلامية وادارة شؤونها المالية وغير ذلك.

المادة ١٠٨- مجالس الطوائف الدينية هي مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة التي اعترفت أو تعترف الحكومة بأنها مؤسسة في المملكة الأردنية ابهاشمية.

المادة ١٠٩-١- تتألف مجالس الطوائف الدينية وفقا لاحكام القوانين التي تصدر خاصة بها وتحدد في هذه القوانين اختصاصات المجالس المذكورة بشأن مسائل الاحوال الشخصية والأوقاف المنشأة لمصلحة الطائفة ذات العلاقة، أما مسائل الأحوال الشخصية لهذه الطائفة، فهي

مسائل الاحوال الشخصية للمسلمين الداخلة في اختصاص المحاكم الشرعية.

٢- تعين القوانين المذكورة الاصول التي يجب أن تتبعها مجالس الطوائف الدينية.

المادة ١١٠- تمارس المحاكم الخاصة اختصاصاتها في القضاء وفقا لاحكام القوانين الخاصة بها.

الفصل السابع

الشؤون المالية

المادة ١١١- لا تفرض ضريبة أو رسم الا بقانون ولا تدخل في بابها أنواع الاجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد او مقابل إنتفاعهم بأموال الدولة وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة الى المال.

المادة ١٢-١- يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق احكام الدستور.

٢- يقترح على الموازنة العامة فصلا فصلا.

٣- لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات في الموازنة العامة من فصل الى آخر الا بقانون.

٤- لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقا للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز بعد إنتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة.

٥- لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو

نقصان يتناول ما أقرته القوانين المالية النافذة ولا يقبل أي إقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود.

٦- يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أن يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة

المادة ١١٣- اذا لم يتيسر اقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الانفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١ / ١٢ لكل شهر من موازنة السنة السابقة.

المادة ١١٤- لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وانفاق الاموال العامة وتنظيم مستودعات الدولة

المادة ١١٥- جميع ما يقبض من الضرائب وغيرها من واردات الدولة يجب أن يؤدي الى الخزانة المالية وأن يدخل ضمن موازنة الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه الا بقانون.

المادة ١١٦- تدفع مخصصات الملك من الدخل العام وتعين في قانون الموازنة العامة.

المادة ١١٧- كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون.

المادة ١١٨- لا يجوز اعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون.

المادة ١١٩- يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها.

١- يقدم ديوان المحاسبة الى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن اراءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

٢- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

✽ بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية.

الفصل الثامن

مواد عامة

المادة ١٢٠- التقسيمات لادارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك .

المادة ١٢١- الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة.

المادة ١٢٢- للمجلس العالي المنصوص عليه في المادة (٥٧) حق تفسير أحكام الدستور اذا طلب اليه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة ويكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

المادة ١٢٣-١- للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرتة اذا طلب اليه ذلك رئيس الوزراء.

٢- يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيسا وعضوية اثنين من قضااتها وأحد كبار موظفي الادارة يعينه مجلس الوزراء يضاف اليهم عضو من كيان موظفي الدولة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير

٣- يصدر الديوان الخاص قراراته بالأغلبية.

٤- يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنتشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون.

٥- جميع المسائل الأخرى المتعلقة بتفسير القوانين تقررها المحاكم عند وقوعها بالصورة الاعتيادية.

المادة ١٢٤- اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي

* بموجب التعديل المنشور في العدد ١٣٨٠ تاريخ ٤ / ٥ / ١٩٥٨ من الجريدة الرسمية

يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

المادة ١٢٥-١- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها ان التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء ان يعلن بارادة ملكية الاحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة او في أي جزء منها.

٢- عند اعلان الاحكام العرفية للملك ان يصدر بمقتضى ارادة ملكية آية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام أي قانون معمول به ويظل جميع الاشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على اعمالهم ازاء احكام القوانين الى ان يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

المادة ١٢٦-١- تطبيق الاصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من اعضاء كل من مجلس الاعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقا للمادة (٩٢) من هذا الدستور يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدّق عليه الملك.

٢- لا يجوز ادخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

المادة ١٢٧- تنحصر مهمة الجيش في الدفاع عن الوطن وسلامته.

١- يبين بقانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق والواجبات.

٢- يبين بقانون خاص هيئات الشرطة والدرك وما لهما من اختصاص.

الفصل التاسع

نفاذ القوانين والالغاءات

- المادة ١٢٨- ان جميع القوانين والأنظمة وسائر الاعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة المفعول الى ان تلغى أو تعدل بتشريع يصدر بمقتضاه .
- المادة ١٢٩-١- يلغى الدستور الأردني الصادر بتاريخ ٧ كانون الأول سنة ١٩٤٦ مع ما طرأ عليه من تعديلات .
- ٢- يلغى مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ مع ما طرأ عليه من تعديلات .
- ٣- لا يؤثر الالغاء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين على قانونية اي قانون أو نظام صدر بموجبهما أو شيء عمل بمقتضاها قبل نفاذ أحكام هذا الدستور .
- المادة ١٣٠- يعمل بأحكام هذا الدستور من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .
- المادة ١٣١- هيئة الوزراء مكلفة بتنفيذ هذا الدستور .

طلال

١ / ١ / ١٩٥٢

الفهرس

| الصفحة | الموضوع |
|--------|------------------------------------|
| ٥ | مقدمة |
| ٩ | الباب الأول : الدولة |
| ١٣ | الفصل الأول: ماهية الدولة |
| ١٤ | المبحث الأول: تعريف الدولة |
| ١٦ | المبحث الثاني: أركان الدولة |
| ١٧ | المطلب الأول: الشعب |
| ٢٢ | المطلب الثاني: الإقليم |
| ٢٧ | المطلب الثالث: السلطة السياسية |
| ٣٠ | الفصل الثاني: خصائص الدولة |
| ٣٠ | المبحث الأول الشخصية المعنوية |
| ٣٣ | المبحث الثاني: السيادة |
| ٣٥ | المطلب الأول: النظريات الشيوقراطية |
| ٣٩ | المطلب الثاني: نظام سيادة الأمة |
| ٤٧ | المطلب الثالث: نظرية سيادة الشعب |
| ٥٩ | الفصل الثالث: أصل نشأة الدولة |
| ٦٠ | المبحث الأول: نظرية القوة |
| ٦١ | المبحث الثاني: نظرية تطوّر الأسرة |

| | | |
|-----|-------|---------------------------------------|
| ٦٢ | ..... | المبحث الثالث: النظريات العقدية |
| ٧١ | ..... | المبحث الرابع: نظريات التطور التاريخي |
| ٧٢ | ..... | المبحث الخامس: النظرية الماركسية |
| ٧٤ | ..... | الفصل الرابع: أنواع الدولة |
| ٧٤ | ..... | المبحث الأول: الدولة البسيطة |
| ٧٦ | ..... | اللامركزية الإدارية في الدولة البسيطة |
| ٧٨ | ..... | المبحث الثاني: الدولة المركبة |
| ٧٩ | ..... | المطلب الأول: الاتحاد الشذهي |
| ٨١ | ..... | المطلب الثاني: الاتحاد الحقيقي |
| ٨٢ | ..... | المطلب الثالث: الاتحاد الكونفدرالي |
| ٨٨ | ..... | المطلب الرابع: الاتحاد الفدرالي |
| ١٠٢ | ..... | الفصل الخامس: وظيفة الدولة |
| ١٠٣ | ..... | الايديولوجيات |
| ١٠٤ | ..... | المبحث الأول: المذهب الفردي |
| ١٠٤ | ..... | المطلب الأول: التعريف بالمذهب الفردي |
| ١٠٧ | ..... | المطلب الثاني: مصادر المذهب الفردي |
| ١٠٧ | ..... | النظريات العقدية |
| ١٠٨ | ..... | مدرسة القانون الطبيعي |
| ١٠٩ | ..... | مدرسة الاقتصاد الحر |
| ١١٠ | ..... | المسيحية |
| ١١١ | ..... | نظرية التطور لداروين |
| ١١٢ | ..... | المطلب الثالث: مبررات المذهب الفردي |
| ١١٣ | ..... | المطلب الرابع: انتقادات المذهب الفردي |
| ١١٥ | ..... | المبحث الثاني: المذهب الاشتراكي |
| ١١٦ | ..... | المطلب الأول: التعريف بالماركسية |

| | |
|-----|--|
| ١١٨ | المطلب الثاني: مصادر الماركسية |
| ١١٩ | الفلسفة الالمانية |
| ١٢٠ | الفكر الاقتصادي الانجليزي |
| ١٢٠ | الاشتراكية الفرنسية والانجليزية |
| ١٢٢ | المطلب الثالث: الأسس العامة للماركسية |
| ١٢٢ | الفرع الأول: المبادئ العامة للماركسية |
| ١٢٨ | الفرع الثاني: المبادئ السياسية والدستورية للماركسية |
| ١٣٦ | المبحث الثالث: المذهب الاجتماعي |
| ١٣٨ | المطلب الأول: المقصود بالمذهب الاجتماعي |
| ١٤٠ | المطلب الثاني: انتشار المذهب الاجتماعي |
| ١٤٢ | المبحث الرابع: وظيفة الدولة في الإسلام |
| ١٤٢ | المطلب الأول: التعريف بالإسلام |
| ١٤٤ | المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لنظام الحكم في الإسلام |
| ١٤٥ | الفرع الأول: الشورى |
| ١٥٣ | الفرع الثاني: الحريات العامة |
| ١٥٩ | الفرع الثالث: العدالة |
| ١٦١ | الفرع الرابع: المساواة |
| ١٦٢ | المطلب الثالث: وظائف ومهام الدولة الإسلامية |
| ١٦٣ | الفرع الأول: الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر |
| ١٦٤ | الفرع الثاني: الجهاد |
| ١٦٧ | الفرع الثالث: توفير التعليم وتطويره وتنظيمه |
| ١٦٩ | الفرع الرابع: إقامة العدل وردّ المظالم |
| ١٧١ | الفرع الخامس: الأمن الداخلي والتكامل الاجتماعي |
| ١٧٣ | الفصل السادس: الدولة القانونية |
| ١٧٤ | المبحث الأول: النظرية المفسرة لخضوع الدولة للقانون |

| | |
|------------------------------|---|
| ١٧٤ | المطلب الأول: نظرية الحقوق الفردية |
| ١٧٦ | المطلب الثاني: نظرية التحديد الذاتي |
| ١٧٩ | المطلب الثالث: نظرية التضامن الاجتماعي |
| ١٨٢ | المبحث الثاني: مقومات الدولة القانونيّة |
| ١٨٢ | المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات |
| ١٨٦ | المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين |
| ١٨٩ | المطلب الثالث: الرقابة على أعمال الإدارة |
| الباب الثاني: الحكومة | |
| ١٩٣ | المقصود بالحكومة |
| ١٩٥ | المقصود بالحكومة |
| ١٩٨ | الفصل الأول: أشكال الحكومات |
| ١٩٩ | المبحث الأول الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية |
| ١٩٩ | المطلب الأول: التعريف بالحكومة الملكية والحكومة الجمهورية |
| ٢٠٠ | المطلب الثاني: الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية |
| ٢٠٢ | طرق انتخاب رئيس الجمهورية |
| ٢٠٦ | المسؤولية |
| ٢٠٩ | المطلب الثالث: تقدير نظام الحكومة الملكية ونظام الحكومة الجمهورية |
| ٢١١ | المبحث الثاني: الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة |
| ٢١١ | المطلب الأول: الحكومة المطلقة |
| ٢١٢ | المطلب الثاني: الحكومة المقيدة |
| ٢١٣ | المبحث الثالث: الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية |
| ٢١٣ | المطلب الأول: الحكومة الاستبدادية |
| ٢١٤ | المطلب الثاني: الحكومة المقيدة |
| ٢١٦ | المبحث الرابع الحكومة الفردية، وحكومة الأقلية، والحكومة الديمقراطية |
| ٢١٧ | المطلب الأول: الحكومة الفردية - الدكتاتورية |

| | |
|-----|---|
| ٢٢٣ | المطلب الثاني: حكومة الأقلية |
| ٢٢٥ | المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية |
| ٢٢٦ | الفصل الثاني: الديمقراطية |
| ٢٣٠ | المبحث الأول: خصائص الديمقراطية وتقديرها |
| ٢٣١ | المطلب الأول: خصائص الديمقراطية |
| ٢٣٣ | المطلب الثاني: نقد الديمقراطية |
| ٢٣٦ | المطلب الثالث: مبررات الديمقراطية وشروط نجاحها |
| ٢٤١ | المبحث الثاني: صور الديمقراطية |
| ٢٤٢ | المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة |
| ٢٤٦ | المطلب الثاني: الديمقراطية النيابية |
| ٢٥٢ | أركان الديمقراطية النيابية |
| ٢٥٨ | علاقة النظام النيابي بالديمقراطية |
| ٢٦٢ | المطلب الثالث: الديمقراطية شبه المباشرة |
| ٢٦٣ | مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة |
| ٢٦٣ | الاستفتاء الشعبي |
| ٢٦٧ | الإقتراح الشعبي |
| ٢٦٨ | الاعتراض الشعبي |
| ٢٦٩ | إقالة الناخبين لنوابهم |
| ٢٧٠ | الحل الشعبي |
| ٢٧٠ | عزل رئيس الجمهورية |
| ٢٧١ | تقدير الديمقراطية شبه المباشرة |
| ٢٧٣ | الفصل الثالث: إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية |
| ٢٧٥ | المبحث الأول: الانتخاب |
| ٢٧٥ | المطلب الأول: التكييف القانوني للانتخاب |
| ٢٨٠ | المطلب الثاني: الاقتراع العام والاقتراع المقيد |

| | |
|-----|---|
| ٢٩٧ | حرمان العسكريين من الانتخاب |
| ٣٠٣ | المطلب الثالث: الاجراءات التمهيدية للانتخاب |
| ٣٠٣ | تحديد الدوائر الانتخابية |
| ٣٠٦ | إعداد الجداول الانتخابية |
| ٣٠٨ | ضمانات سلامة الانتخاب |
| ٣١٥ | المطلب الرابع: نظم الانتخاب |
| ٣١٦ | أولاً - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر |
| ٣١٨ | ثانياً - الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة |
| ٣٢٣ | ثالثاً - الانتخاب بالاغلبية والانتخاب بالتمثيل النسبي |
| ٣٢٣ | الحكومة الائتلافية |
| ٣٣٥ | عدم الاستقرار الوزاري |
| ٣٣٦ | رابعاً - تمثيل المصالح والمهن |
| ٣٤٥ | المبحث الثاني: صور الهيئات النيابية (البرلمان) |
| ٣٤٥ | المطلب الأول: نظام المجلس الواحد |
| ٣٤٦ | مزايا نظام المجلس الواحد |
| ٣٤٧ | المطلب الثاني: نظام المجلسين |
| ٣٤٨ | أوجه الاختلاف بين المجلسين |
| ٣٥٠ | طريقة التكوين |
| ٣٥٢ | عدد الاعضاء |
| ٣٥٤ | سن الناخبين وشروط العضوية |
| ٣٥٥ | مدة العضوية |
| ٣٥٧ | الاختصاص |
| ٣٦٠ | مزايا نظام المجلسين |
| | الفصل الرابع: صور الأنظمة السياسية النيابية - الحكومات |
| ٣٦٤ | النيابية |

| | |
|-----|--|
| ٣٦٤ | المبحث الأول: النظام الرئاسي |
| ٣٦٥ | المطلب الأول: رئيس الدولة المنتخب من الشعب |
| ٣٦٩ | المطلب الثاني: الفصل الشديد بين السلطات |
| | المطلب الثالث: أسباب نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة |
| ٣٧٣ | الأمريكية |
| ٣٧٥ | المبحث الثاني: النظام البرلماني |
| ٣٧٥ | المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني |
| ٣٧٥ | الفرع الأول: رئيس الدولة |
| ٣٧٨ | الفرع الثاني: الوزارة |
| ٣٨٠ | المطلب الثاني: التعاون والتوازن بين السلطات |
| | الفرع الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة |
| ٣٨٠ | التشريعية |
| | الفرع الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة |
| ٣٨٣ | التنفيذية |
| ٣٨٦ | المبحث الثالث: نظام حكومة الجمعية النيابية |
| ٣٨٨ | المطلب الأول: خصائص نظام حكومة الجمعية |
| ٣٨٩ | المطلب الثاني: تطبيقات حكومة الجمعية |
| ٣٩٠ | حكومة الجمعية في سويسرا |
| ٣٩٣ | المطلب الثالث: تقدير نظام حكومة الجمعية |
| | الفصل الخامس: التعددية الحزبية وأثرها على الأنظمة السياسية |
| ٣٩٥ | النيابية |
| ٣٩٧ | المبحث الأول: التعددية الحزبية والأنظمة السياسية النيابية |
| ٤٠٠ | المطلب الأول: الحكومة والتعددية الحزبية |
| ٤٠١ | الفرع الأول: الحكومة الائتلافية |
| ٤٠٢ | الفرع الثاني: عدم الاستقرار الوزاري |

| | | |
|-----|-------|--|
| ٤٠٧ | ..... | المطلب الثاني: المعارضة والتعددية الحزبية |
| ٤٠٨ | ..... | الفرع الأول: النظام الحزبي والمعارضة |
| ٤١٠ | ..... | الفرع الثاني: البعد الأيديولوجي والمعارضة |
| ٤١٤ | ..... | المبحث الثاني: الثنائية الحزبية والانظمة السياسية الغربية |
| ٤١٦ | ..... | المطلب الأول: فلسفة الثنائية ومدى نجاحها |
| ٤٢٤ | ..... | المطلب الثاني: الثنائية الحزبية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني |
| ٤٢٥ | ..... | الفرع الأول: الثنائية الحزبية والمعارضة |
| | | الفرع الثاني: الثنائية الحزبية بين بريطانيا والولايات المتحدة |
| ٤٢٨ | ..... | الأمريكية |
| | | |
| ٤٣٥ | ..... | الباب الثالث : مبادئ القانون الدستوري |
| ٤٣٩ | ..... | الفصل الأول: أساسيات لدراسة القانون الدستوري |
| ٤٣٩ | ..... | المجتمع والقانون |
| ٤٤٠ | ..... | خصائص القاعدة القانونية |
| ٤٤٢ | ..... | تقسيم القانون |
| ٤٤٣ | ..... | التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص |
| ٤٤٤ | ..... | القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام |
| ٤٤٥ | ..... | التعريف بالقانون الدستوري |
| ٤٥٠ | ..... | القانون الدستوري بين السلطة والحرية |
| ٤٥١ | ..... | القانون الدستوري والنظم السياسية |
| ٤٥٤ | ..... | القانون الدستوري والقانون الإداري |
| ٤٥٥ | ..... | القانون الدستوري والقانون المالي |
| ٤٥٧ | ..... | القانون الدستوري وقانون العقوبات |
| ٤٥٨ | ..... | الفصل الثاني: مصادر القاعدة الدستورية |
| ٤٥٨ | ..... | المقصود بالمصدر |

| | |
|-----|---|
| ٤٦٠ | المبحث الأول: التشريع |
| ٤٦٠ | المطلب الأول: دور التشريع |
| ٤٦١ | المطلب الثاني: تقدير الدساتير المكتوبة |
| ٤٦٢ | مزايا الدساتير المكتوبة |
| ٤٦٣ | عيوب الدساتير المكتوبة |
| ٤٦٤ | المبحث الثاني: العرف |
| ٤٦٥ | المطلب الأول: التعريف بالعرف الدستوري |
| ٤٦٥ | العنصر المادي |
| ٤٦٥ | العنصر المعنوي |
| ٤٦٦ | المطلب الثاني: دور العرف في الدساتير المكتوبة |
| ٤٦٩ | العرف المفسر |
| ٤٧٠ | العرف المكمل |
| ٤٧٢ | العرف المعدل |
| ٤٧٣ | مشروعية العرف المعدل |
| ٤٧٨ | المبحث الثالث: القضاء والفقهاء |
| ٤٧٩ | المطلب الأول: القضاء الدستوري |
| ٤٨٠ | المطلب الثاني: الفقهاء |
| ٤٨١ | الفصل الثالث: أساليب نشأة الدساتير |
| ٤٨٢ | المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية |
| ٤٨٢ | المطلب الأول: أسلوب المنحة |
| ٤٨٤ | المطلب الثاني: أسلوب العقد |
| ٤٨٦ | المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية |
| ٤٨٧ | المطلب الأول: أسلوب الجمعية التأسيسية |
| ٤٨٩ | المطلب الثاني: أسلوب الاستفتاء الشعبي |
| ٤٩٣ | المبحث الثالث: أساليب نشأة الدساتير الإدارية |

| | |
|-----|--|
| ٤٩٤ | المطلب الأول: أسلوب نشأة القانون الأساسي ١٩٢٨ |
| ٥٠٠ | المطلب الثاني: أسلوب نشأة دستور ١٩٤٦ |
| ٥٠١ | المطلب الثالث : أسلوب نشأة دستور ١٩٥٢ |
| ٥٠٦ | الفصل الرابع: أنواع الدساتير |
| ٥٠٧ | المبحث الأول: الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة |
| ٥٠٨ | مزايا الدساتير المكتوبة |
| ٥٠٩ | المبحث الثاني: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة |
| ٥١٢ | الدساتير التي تجيز التعديل بشروط خاصة |
| ٥١٤ | الدساتير التي تمنع التعديل |
| ٥١٨ | المبحث الثالث: أنواع الدساتير الأردنية |
| ٥١٨ | المطلب الأول: القانون الأساسي لشرق الأردن ١٩٢٨ |
| ٥١٨ | القانون الأساسي لشرق الأردن دستور مكتوب |
| ٥٢٠ | القانون الأساسي لشرق الأردن دستور جامد |
| ٥٢١ | المطلب الثاني: دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ |
| ٥٢١ | دستور المملكة الهاشمية ١٩٤٦ دستور مكتوب |
| ٥٢٢ | دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٤٦ دستور جامد |
| ٥٢٤ | المطلب الثالث: دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ |
| ٥٢٤ | دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور مكتوب |
| ٥٢٤ | دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ دستور جامد |
| ٥٢٨ | إجازة التعديل بشروط خاصة |
| ٥٣١ | الفصل الخامس: مبدأ سمو الدساتير |
| ٥٣٢ | المبحث الأول: المقصود بسمو الدستور |
| ٥٣٣ | السمو الموضوعي |
| ٥٣٣ | السمو الشكلي |
| ٥٣٤ | المطلب الأول: السمو الموضوعي للدستور |

| | |
|-----|--|
| ٥٣٥ | النتائج التي تترتب على السمو الموضوعي |
| ٥٣٧ | المطلب الثاني: السمو الشكلي للدستور |
| ٥٣٩ | أهمية التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية |
| ٥٤١ | اعلانات حقوق الانسان |
| ٥٤٣ | القيمة القانونية لاعلانات حقوق الانسان |
| ٥٤٥ | المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين |
| | المطلب الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين المجلس |
| ٥٤٧ | الدستوري |
| ٥٥١ | الانتقادات التي وجهت للرقابة السياسية بوجه عام |
| ٥٥٣ | الانتقادات التي وجهت إلى المجلس الدستوري بشكل خاص |
| ٥٥٥ | المطلب الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين |
| ٥٥٥ | أولاً - رقابة الإلغاء |
| ٥٥٩ | المحكمة الدستورية العليا في مصر |
| ٥٦٤ | ثانياً - رقابة الامتناع |
| ٥٦٦ | الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية |
| ٥٧٢ | صور الرقابة على دستورية القوانين أمام المحاكم الأمريكية |
| ٥٧٢ | الصورة الأولى : الدفع بعدم الدستورية |
| ٥٧٥ | الصورة الثانية : الأمر القضائي بالمنع |
| ٥٧٧ | الصورة الثالثة : الحكم التقريري |
| ٥٧٨ | المطلب الثالث: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن |
| ٥٨٠ | القضاء في الأردن |
| ٥٨١ | القضاء الأردني وموقفه من الرقابة على دستورية القوانين |
| ٥٨٢ | موقف محكمة التمييز |
| ٥٨٤ | موقف محكمة العدل العليا |
| ٥٩٣ | تطور تشريعي حديث |

| | |
|-----|---|
| ٥٩٥ | الفصل السادس: نهاية الدساتير |
| ٥٩٥ | المبحث الأول: الأسلوب العادي لنهاية الدساتير |
| ٥٩٧ | المبحث الثاني: الأسلوب غير العادي لنهاية الدساتير |
| ٥٩٨ | المقصود بالثورة والانقلاب |
| ٦٠٠ | المقصود بالثورة في مجال انتهاء الدساتير |
| ٦٠٠ | مشروعية الثورة |
| ٦٠١ | أثر الثورة على الدستور |
| ٦٠٢ | الحكومة الواقعية |
| ٦٠٩ | أثر الثورة على القوانين العادية |
| ٦١٠ | أهم المراجع باللغة العربية |
| ٦١٤ | أهم المراجع باللغتين الانجليزية والفرنسية |
| ٦١٦ | الملاحق - دستور المملكة الأردنية الهاشمية ١٩٥٢ |