

مقرر

القانون الدستوري والنظم السياسية

لطلبة الجامعة المفتوحة



## المقدمة

من المتبع في جميع كليات القانون في العالم أن يدرس طالب القانون مادة القانون الدستوري والنظم السياسية في السنة الأولى من دراسته كمادة أساسية. وهامة باعتبارها تهتم بدراسة القواعد الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم.

لقد وضعنا لهذه الدراسة تسمية «القانون الدستوري والنظم السياسية» وذلك لاتفاقنا مع رأي أغلب فقهاء القانون الدستوري الذين لا يقرون بترادف اصطلاح النظم السياسية مع اصطلاح القانون الدستوري<sup>(1)</sup>. حيث إن قواعد القانون الدستوري تركز على تنظيم السلطة السياسية وسبل ممارستها وانتقالها، في حين تتسع دائرة النظم السياسية لتشمل، إضافة إلى قواعد القانون الدستوري، جميع العناصر الفاعلة في تركيبة نظام الحكم، حيث تأخذ بالاعتبار العناصر السياسية والفكرية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية والثقافية وغير ذلك من العناصر المؤثرة في طبيعة نظام الحكم.

تقسم دراستنا هذه إلى أربعة أبواب على النحو الآتي :

الباب الأول : النظرية العامة للقانون الدستوري.

الباب الثاني : نظرية الدولة.

الباب الثالث : الهيئة الحاكمة.

(1) راجع د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص. 6.

الباب الرابع : النظام السياسي في ليبيا.

حاولنا في هذه الدراسة أن نركز على الجوانب الجوهرية للموضوعات الواسعة لهذه المادة متبعين الأسلوب المبسط والموجز بهدف ضمان الوضوح في عرض الموضوعات لكي يسهل استيعابها من قبل الدارسين، ولكي تشكل هذه الدراسة الكتاب الذي يلائم توجهات التعليم المفتوح، حيث يتطلب أن يكون الكتاب واضحاً في موضوعاته ومعزراً بأمثلة وشروحات تمكن الطالب من استيعاب المادة الدراسية، خاصة وأن الكتاب في التعليم المفتوح يشكل الوسيلة الأساسية لإنجاح العملية الدراسية.

نأمل أن نكون قد وفقنا في تحقيق ما نصبو إليه، لنضيف جهداً بسيطاً إلى جهود من سبقنا من الأساتذة الأفاضل ممن أثروا المكتبة القانونية الليبية بدراساتهم القيمة، ولنضع بين أيدي طلبتنا الأعزاء ما يوفر لهم مادة دراسية أساسية، نأمل أن تكون عوناً مفيداً لهم في اكتساب المعرفة القانونية.

والله من وراء القصد.

د. عدنان طه الدوري

## الباب الأول

### النظرية العامة للقانون الدستوري

نتناول في هذا الباب التعريف بالقانون الدستوري من حيث طبيعته ومضمونه وتعريفه وعلاقته بالعلوم الأخرى، ثم نتناول الدستور من حيث تعريفه وموضوعه وعلاقته بالقانون الدستوري، وأنواع الدساتير، وأساليب تعديلها، ورقابة دستورية القوانين، وأخيراً نشأة الدساتير وانتهاءها.

## الفصل الأول

### ماهية القانون الدستوري

#### تمهيد:

قبل تناول مضمون القانون الدستوري، لا بد لنا من التعريف بالقانون بشكل عام.

فكما هو معلوم، إن الإنسان كائن اجتماعي، حيث إن طبيعته المدنية تلزمه بالتعاون مع أفراد الجماعة لكي يضمن العيش والاستقرار والأمان، ومن أجل ذلك، ومع تطور العلاقات بين أفراد الجماعة، ظهرت ضرورة وجود قواعد قانونية موحدة توفق بين المصالح المتضاربة وسط هذه الجماعة.

فغاية القانون هي تنظيم العلاقة بين أفراد الجماعة من خلال الملاءمة بين المصالح الناتجة عن هذه العلاقة<sup>(1)</sup>. ويمكن تعريف القانون بأنه «مجموعة القواعد التي تنظم الروابط الاجتماعية وتتراقر على جزء يكفل إطاعتها واحترامها»<sup>(2)</sup>.

- (1) د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، 1969، ص. 25.
- (2) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون سنة طبع، ص. 11.

فهل هذه الخصائص تنطبق على قواعد القانون الدستوري؟ بلا شك أن قواعد القانون الدستوري ذات طبيعة اجتماعية لأنها تهتم بتنظيم علاقة الدولة بالجماعات البشرية الخاضعة لسلطان هذه الدولة.

كذلك فإن صفة العمومية تنطبق على قواعد القانون الدستوري، لأن هذه القواعد لا تخاطب أفراداً معينين بذواتهم، ولا وقائع محددة بذاتها، بل تسري على الأفراد والوقائع حسب الخضوع لشروط وأحكام القاعدة الدستورية.

أما بخصوص الإلزام أو الجزاء فإن قواعد القانون الدستوري تتضمن عنصر الجزاء، بالتطابق مع ما بيّناه سابقاً حول خصائص القاعدة القانونية. كل ما في الأمر أن الجزاء بالنسبة لقواعد القانون الدستوري يختلف عن أشكال الجزاء العادي الذي تختص الدولة بإيقاعه على المخالفين لقواعد القانون، حيث إن جزاء المخالفات الدستورية تتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي يعبر عنه بالجزاء المعنوي. إذ، كما هو معلوم، أن أفراد المجتمع ينظرون إلى القانون الدستوري، باعتباره القانون الأساسي للدولة، نظرة خاصة، تتمثل في الحرص على تطبيق قواعده وحمايتها من أي تجاوز عليها. لذلك فإن مخالفة هذه القواعد تواجه باستياء أفراد المجتمع الذي يصل أحياناً إلى حد الثورة، أو اللجوء إلى الوسائل السلمية الضاغطة لإيقاف أي تجاوز على قواعد القانون الدستوري.

لذلك فإن قوة الرأي العام في المجتمع ومستوى يقظته يلعبان الدور الفعال في حماية القواعد الدستورية. ويشكلان رقابة دستورية هامة<sup>(1)</sup>.

(1) انظر في ذلك د. انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، بيروت 1983، ص. 26.

ومن أجل أن تحقق القاعدة القانونية غرضها في تنظيم الروابط الاجتماعية وفقاً لمعايير العدالة والمساواة بين أفراد الجماعة فلا بد أن تكون القاعدة القانونية عامة ومجردة. أي أنها تخاطب الجميع، دون تحديد شخص معين بالذات أو مجموعة أشخاص، بل إنها تسري على جميع من يخضع لشروطها. كما أنها لا تخاطب واقعة معينة بذاتها بل تستوعب كل الوقائع التي يراد خضوعها لحكمها.

وقد اختلف الفقهاء في ضرورة الجزاء لثبوت الصفة القانونية للقاعدة، فمنهم من يعتبره ضرورياً لقيام القاعدة القانونية، ومنهم من لا يرى ذلك بل يكفيون بتفسير طاعة الأفراد للقانون من منطلق إحساسهم بضرورة احترامه لا إلى الخوف من جزاءاته<sup>(1)</sup>. وبالرغم من الجدل الذي دار بين فقهاء القانون حول ذلك. فإن الرأي الغالب، والذي نؤيده، هو ضرورة توافر الجزاء عند مخالفة القاعدة القانونية. لكي تضمن طاعة القانون واحترامه، كما أن الجزاء يعبر عن استنكار الجماعة. لأي تصرف مخالف للقواعد القانونية المعترف بها. فاحترام إرادة الجماعة، في إيقاع الجزاء على من يخالف القاعدة القانونية، يساهم بشكل فعال في الحد من خروقات القانون والاستهانة به.

## المبحث الأول

### طبيعة ومضمون قواعد القانون الدستوري

من خلال تعريفنا السابق للقانون وبيان طبيعة القواعد القانونية المكونة له، يظهر لنا بأن القاعدة القانونية تتميز بعدة خصائص، حيث إنها اجتماعية، وعامة، ومصحوبة بجزاء أي ملزمة.

(1) د. اسماعيل مرزة، مرجع سابق، ص 26.

## علاقة علم القانون الدستوري بالعلوم الأخرى

### المطلب الأول

#### علاقته بالعلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية

«القانون الدستوري ليس منقطعاً عن المجتمع بل هو الوصف القانوني الدقيق للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بلد معين وفي وقت معين، وصفاً مقارناً مع بقية المجتمعات»<sup>(1)</sup>. فعلاقة القانون الدستوري بالعلوم السياسية وثيقة جداً، إذ إن القانون الدستوري يهتم بتفسير التنظيم السياسي للمجتمع، حيث يحدد ملامح السلطة السياسية وأسس نشاطها السياسي داخل مجتمع من المجتمعات، وبالرغم من تداخل اهتمامات القانون الدستوري والعلوم السياسية، حيث إنهما ييران في ذات الاتجاه الذي يركز على معالجة موضوعات السلطة السياسية والأمور المتعلقة بالتنظيم السياسي للمجتمع، فإن قواعد القانون الدستوري تركز على تنظيم السلطة السياسية وسبل ممارستها وانتقالها، في حين يتناول علم السياسة كل شؤون السلطة من حيث واقعها وحقيقتها، ويهتم بنشاط القوى السياسية في المجتمع وصراع الأفكار، وهو بهذا يقدم خدمة للقانون الدستوري من أجل أن يقرب هذا القانون من الواقع الذي يعيشه مجتمع من المجتمعات في مرحلة زمنية معينة<sup>(2)</sup>.

إن درجة الرجعية أو الديمقراطية لمعيار القانون الدستوري ترتبط جذرياً بتناسب القوى السياسية في الصراع الدائر في أي مجتمع، فكلما كانت القوى

- (1) د. اسماعيل مرزة، مرجع سابق، ص. 45.
- (2) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مصلحة الإسكان العسكرية، دمشق، 1986 ص. 12 - 13.

الديمقراطية قوية وفاعلة ومتسامكة، يتعزز الطابع الديمقراطي لقواعد القانون الدستوري، ويضعف على السلطات الحاكمة الإخلال بقواعده.

وكثيراً ما تفرض القوى التقدمية على السلطات الحاكمة إعطاء تنازلات لصالح الجماهير، كضمان حرية الرأي والمساواة أمام القانون وحق العمل، وغير ذلك من الحقوق التي تتضمنها الدساتير وتحرص الجماهير على إلزام السلطات الحكومية باحترامها وتطبيقها وعدم الإخلال بها.

في الماضي لم تكن الدراسات الدستورية تهتم بدراسة الواقع ذات الارتباط بالقواعد المنظمة للسلطة، كالقوى السياسية الظاهرة والمستترة، الرسمية والفعلية، طبيعة الصراع في المجتمع، إذ إن مثل هذه الأمور كانت موضع اهتمام العلوم السياسية، أما الدراسات الدستورية فكانت تهتم فقط بالدراسات القانونية للقواعد المنظمة لسلطة الدولة، ونظراً للدور الفعال الذي تلعبه القوى السياسية في المجتمع وأهمية دراسة الواقع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك جرى الاهتمام حديثاً بتضمين الدراسات الدستورية كل ما يتعلق بالنظم السياسية. ومن هذا المنطلق يميل بعض فقهاء القانون لتسمية الدراسات الدستورية تحت عنوان «القانون الدستوري والنظم السياسية» وهذا ما أخذنا به في تسمية دراستنا<sup>(1)</sup>. وبما يتعلق بعلاقة القانون الدستوري بالعلوم الاقتصادية والاجتماعية، فنقول إن القانون الدستوري، كما بينا سابقاً، يهتم بشكل رئيسي بشؤون السلطة السياسية من حيث علاقاتها، وإن «العلاقات السلطوية ليست منفصلة عن بقية العلاقات، خاصة الاقتصادية والاجتماعية، بل هي ملازمة لها»<sup>(2)</sup>.

- (1) ميشال مياني، دولة القانون، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1982، الطبعة الثانية، ص. 21.
- (2) انظر في ذلك د. منذر الشاوي، القانون الدستوري. بغداد. 1967 - 1969، ص. 31. كذلك د. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد 1964.

عامة، صاحبة السيادة مع الأفراد أو مع غيرها من الدول، يعتبر قانوناً عاماً. أما إذا نظم القانون علاقات تخصص الأفراد فيما بينهم أو بين الدولة لا باعتبارها سلطة عامة بل كفراد، وذلك كأن تبرم مع الأفراد عقود بيع أو شراء بصفة شخص عادي لا باعتبارها تملك صفة السيادة على الأفراد. ففي هذه الحالات يعتبر القانون قانوناً خاصاً<sup>(1)</sup>.

إن أهم فروع القانون العام هي: القانون الدولي العام، القانون الدستوري، القانون الإداري، القانون الجنائي، القانون المالي.

أما فروع القانون الخاص فهي: القانون المدني، والقانون التجاري، وقانون المرافعات المدنية والتجارية، والقانون الدولي الخاص.

وما يهمنا هو علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام الداخلي، باعتبار أن الدولة وعلاقتها السلطوية في المجتمع الداخلي هي محور فروع القانون العام الداخلي.

والتي هي: إضافة للقانون الدستوري كل من القانون الإداري، والقانون الجنائي، والقانون المالي.

أما القانون العام الخارجي أو ما يسمى بالقانون الدولي العام فهو ينظم العلاقات بين الدول.

مع ذلك، توجد موضوعات يشترك في معالجتها كل من القانون الدولي العام والقانون الدستوري، من ذلك الدولة والسيادة، والمعاهدات الدولية من حيث إلزامها وتأثيرها، ومسؤولية الدولة عن تصرفاتها المخالفة للاتفاقيات

(1) د. محمد محمود عبدالله، المدخل إلى علم القانون، مطبوعات جامعة دمشق، 1988 - 1989، ص 60.

فالقواعد الدستورية ما هي إلا أداة يحقق بها الحاكم فلسفته الاجتماعية وسياسته الاقتصادية ففي البلدان ذات التوجه الإقطاعي، تأتي القواعد الدستورية معبرة عن إرادة الملاكين الإقطاعيين، وفي البلدان الرأسمالية المتطورة تبرر قواعد القانون الدستوري عن هيمنة وسيادة البرجوازية الاحتكارية، من خلال تكريس الدفاع عن النظام الاقتصادي الرأسمالي وذلك حماية لمبادئ الملكية الخاصة الرأسمالية لوسائل الإنتاج.

إن علاقة علم الاقتصاد بالقانون الدستوري برزت أكثر بعد أن ازداد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية المختلفة. فقواعد القانون الدستوري تحدد سمات النشاط الاقتصادي في المجتمع، كبيان حجم القطاع العام والقطاع الخاص، وتحديد الاتجاهات الاقتصادية العامة في المجتمع<sup>(1)</sup>. وفيما يتعلق بعلاقة القانون الدستوري بالعلوم الاجتماعية نقول: إن الدولة باعتبارها ظاهرة اجتماعية تكون موضع اهتمام علم الاجتماع حيث إن هذا العلم يدرس الظواهر الاجتماعية ويحدد علاقة هذه الظواهر بالقوانين التي تصدر لتنظيم حياة الجماعة في فترة من الفترات وفي بلد معين له ظروفه التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

## علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام

يقسم القانون وفقاً لآراء أغلب الفقهاء إلى قسمين: القانون العام والقانون الخاص، وذلك استناداً لظهور الدولة باعتبارها سلطة عامة في الرابطة القانونية، فكل ما ينظمه القانون من علاقات تظهر فيها الدولة باعتبارها سلطة

(1) أ. أ. ميشن، القانون الدستوري للبلدان البرجوازية والبلدان المتحررة من التبعية الاستعمارية، إصدار جامعة موسكو، باللغة الروسية، 1976، ص 2.

(2) د. اسماعيل مرزة، مرجع سابق، ص 44.



وتبرز أهمية التمييز بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية من جانبين:

الأول : إن الأعمال الحكومية تندرج تحت موضوعات القانون الدستوري،  
في حين تُعد الأعمال الإدارية من مباحث القانون الإداري.

الثاني : إن الأعمال الحكومية لا تخضع لرقابة القضاء إدارياً كان أم عادياً،  
بل يكتفي بالرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على الأعمال  
الحكومية. في حين تخضع الأعمال الإدارية (التنفيذية) لرقابة  
القضاء<sup>(1)</sup>.

### ثانياً - علاقة القانون الدستوري بالقانون الجنائي:

كما بينا سابقاً، إن القانون الدستوري يبحث في نشاط الدولة من الناحية  
السياسية، أما القانون الجنائي فيبحث في نشاط الدولة من الناحية الجنائية  
وبهذا، فالقانون الدستوري يلتقي بالقانون الجنائي من حيث كل منهما يهتم  
بنشاط الدولة وكيفية ممارسة مهامها في علاقاتها مع الأفراد الخاضعين  
لسلطاتها. كل ما في الأمر أن كلاً منهما له مجاله من هذا النشاط فالقانون  
الدستوري، كما بينا أعلاه، ينظم نشاط الدولة من الناحية السياسية، أما القانون  
الجنائي فينظم نشاطها من الناحية الجنائية.

وكما هو معلوم أن أفراد المجتمع يعبرون أهمية خاصة لتوفير الطمأنينة  
والأمان، ويحملون الدولة مسؤولية توفير ذلك، باعتبارها حامية للأمن  
والاستقرار في المجتمع. لذلك فإن دور الدولة في المجال الجنائي له أهمية  
كبيرة في تأمين الاستقرار ومكافحة الإجرام، ووضع الأسس العقابية وتنظيمها  
وبيان العقوبات وكيفية تنفيذها. ونظراً لتعلق أحكام القانون الجنائي بحقوق  
الأفراد وحررياتهم، وما يتطلب ذلك من تنظيم دقيق يكفل تطبيق أحكام القانون

(1) المرجع السابق، ص 22.

الدولية، وهذه أمور يجري تناولها بالتفصيل في دراسات القانون الدولي  
العام<sup>(1)</sup>.

### أولاً - علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري:

يصعب التمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري، لأن أوجه  
التداخل في موضوعات هذين القانونين كثيرة، خاصة فيما يتعلق بالسلطة  
التنفيذية، إلا أن التمييز يظهر فقط من خلال تناول القانون الدستوري للسلطة  
التنفيذية من الوجهة الحكومية، بينما يهتم القانون الإداري بالسلطة التنفيذية من  
الناحية الإدارية. إن القانون الدستوري يضع أسس التنظيم السياسي للدولة  
ويتولى القانون الإداري مهمات وضع هذه الأسس موضع التنفيذ، وبهذا  
يضمن القانون الإداري لموضوعات القانون الدستوري جانب التنفيذ، ومن هذا  
المنطلق فالقانون الإداري يكمل القانون الدستوري.

فمجال القانون الدستوري هو العلاقات السلطوية، حيث يهتم بالتنظيم  
السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة، في حين يتحدد مجال القانون  
الإداري في الجانب الإداري للدولة. أي ما يتعلق بأدوات تنفيذ القوانين  
واللوائح كتنظيم المرافق العامة وتنظيم شؤون الموظفين وإصدار القرارات  
الإدارية المتعلقة بالجانب التنفيذي للقوانين.

يقول العلامة برتلمي (Bartthélémy) «إن القانون الدستوري يبين لنا كيف  
شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف  
تقوم كل قطعة منها بوظيفتها»<sup>(2)</sup>.

(1) للتفصيل انظر، د. عدنان طه الدوري، بالاشتراك، القانون الدولي العام، الجزء  
الأول، إصدار الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992، ص 32.

(2) Barthélémy: Traité élément. de Dr. Adm. 1930. p. 1-2.

راجع كذلك د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص 22.

الجنائي بشكل عادل على من تنطبق عليه نصوصه، لذلك فإن الدساتير تعالج هذا الموضوع من خلال النص على التوجهات العامة للقانون الجنائي في صلب الدستور، إن ذلك يشير إلى الصلة الوثيقة بين القانونين.

نذكر على سبيل المثال بعض النصوص الدستورية المتعلقة بالقانون الجنائي: من ذلك الإعلان الدستوري الصادر من مجلس قيادة الثورة في ليبيا في 11 ديسمبر 1969م، حيث جاء في المادة 31 منه على أنه:

أ - لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون.  
ب - العقوبة شخصية.

ج - المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وتؤمن له كل الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع، ويحظر إيذاء المتهم أو المسجون جسمانياً أو نفسياً.

وجاء في المادة 28 من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية ما يأتي:

- 1 - كل متهم بريء حتى يدان بحكم قضائي مهرم.
- 2 - لا يجوز تحري أحد أو توقيفه إلا وفقاً للقانون.
- 3 - لا يجوز تعذيب أحد جسدياً أو معنوياً أو معاملته معاملة مهينة ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك.

4 - حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون.

### ثالثاً - العلاقة بين القانون الدستوري والقانون المالي:

كما بينا سابقاً أن القانون الدستوري ينظم نشاط الدولة من الناحية السياسية، أما القانون المالي فيهتم بتنظيم نشاط الدولة من الناحية المالية. ومن الأمور المتعارف عليها أن القوانين المالية تصدر استناداً لنص دستوري أو بترخيص ضمني من الدستور. «وإذا كانت القواعد المالية تخضع للقواعد

الدستورية فإن لهذه القواعد المالية أثرها في التوازن الدستوري بين السلطين التشريعية والتنفيذية، إذ يحكم هذا التوازن ويوجه توزيع الاختصاصات المالية بينهما حيث يتحدد مدى حرية السلطة التنفيذية في التصرف ومدى هيمنة السلطة التشريعية عليها وعلى تصرفاتها من خلال ما تملكه كل منهما من صلاحيات مالية<sup>(1)</sup>.

إن القوانين والتوجهات المالية في أي بلد من البلدان تتأثر بطبيعة نظام الحكم السائد، باعتبار أن نظام الحكم هو الذي ينظم العلاقة بين السلطات في الدولة، وعلاقة هذه السلطات بالمواطنين. فعلى سبيل المثال، إن السياسة المالية لنظام الحكم الرأسمالي تختلف عن السياسة المالية لنظام الحكم الاشتراكي في كثير من الأمور، من ذلك نوعية الضرائب المفروضة على المواطنين، وتحديد الجهات التي تتحمل عبء هذه الضرائب، كذلك يوجد اختلاف في تحديد النفقات العامة والجهات المشمولة بهذه النفقات<sup>(2)</sup>.

وفي ختام حديثنا عن علاقة القانون الدستوري بقانون العام نبيّن بأن القانون الدستوري، باعتباره فرعاً أساسياً من فروع القانون العام يحتل موقفاً متميزاً في تأثيره على فروع القانون الأخرى، حيث إنه يحدد المبادئ العامة لهذه القوانين، وبهذا يلعب دور الموجه والمرشد في عملية سن القوانين وتطبيقها.

### المبحث الثالث

### تعريف القانون الدستوري

إن اصطلاح «القانون الدستوري» لم يكن معروفاً في السابق، حيث إن موضوعات هذا القانون قد تناولها فقهاء القانون في دراساتهم تحت عناوين متعددة من ذلك «القانون السياسي» و «القانون العام» و «قانون الدولة»

(1) د. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، 1972، ص. 25.  
(2) د. حلمي الحدي، في المالية العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس 1992، ص. 43.

يعيشها مجتمع من المجتمعات، أي مدى تمييزها عن الإرادة الحقيقية للأفراد.

أما في إنكلترا فإن أكثر الفقهاء يميلون إلى التوسع في تعريف القانون الدستوري، وذلك بسبب استناد الدستور الإنكليزي إلى العرف، لذلك يجعلون مضمونه يشمل كل ما يتعلق ببناء الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها. فعلى سبيل المثال يذكر الأستاذ دايسي (Dicey) أن القانون الدستوري يشمل جميع القواعد التي تنظم - بطريق مباشر أو غير مباشر - توزيع السلطة العليا ومزاوتها في الدولة، ومن ثم يشمل القواعد التي تحدد الهيئات المتمتعة بالسلطة العليا وتنظم علاقة هذه الهيئات فيما بينها وتبين كيفية التي تمارس بها سلطاتها<sup>(1)</sup>.

كما يوجد اتجاه فقهي يتناول تعريف القانون الدستوري من حيث الشكل فقط، أي تحديد مفهومه بما يتلاءم والقواعد التي يتضمنها الدستور.

إن هذا التناول غير واقعي ولا يفي بمحتوى القواعد التي يشملها القانون الدستوري، لأنه ليس بالضرورة تدوين جميع قواعد هذا القانون في الدساتير، فبعض هذه القواعد تجد مكانها في قوانين عادية وقرارات المجالس التشريعية، ففرنسا مثلاً لديها دستور مدون، إلا أن دستورها يترك للقوانين تحديد بعض القواعد الأساسية المتعلقة بالتنظيم الأساسي للدولة كنظام الانتخابات<sup>(2)</sup>.

كما أن بعض الدول، مثل إنكلترا يستند دستورها إلى العرف، وليس لديها وثيقة دستورية شاملة لكل القواعد، بل إن أكثر هذه القواعد تستند لتقاليد وأعراف. فكيف يمكن اعتماد الجانب الشكلي في هذه الحالات؟ لذلك فإن التعريف الملائم للقانون الدستوري يجب أن يستند لموضوع هذا القانون، حيث إن موضوعه يتناول شكل الدولة ونشاطها السياسي، أي القواعد القانوني

(1) د. اسماعيل مرزة، مرجع سابق، ص. 33 - 34.

(2) د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 9.

و«القانون الأساسي».

وجاءت تسمية «القانون الدستوري» من قبل الفقهاء الإيطاليين، حيث تم تدريسها في الجامعات الإيطالية بهذا الاسم في عام 1797، وانتقلت هذه التسمية من إيطاليا إلى فرنسا وبعد ذلك إلى دول العالم.

وفيما يخص تعريف القانون الدستوري، نشير إلى صعوبة الاتفاق بين فقهاء القانون على تعريف شامل لهذا الفرع من فروع القانون نظراً لاعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية واقتصادية تخص كل دولة من دول العالم، حيث إن القانون الدستوري، كغيره من القوانين يتأثر بهذه الاعتبارات التي نجد لها حيزاً واضحاً في موضوعات القانون الدستوري في فترة من الفترات وفي مكان ما من دول العالم.

من ذلك نذكر الوضع السياسي في فرنسا بعد الثورة الفرنسية التي ركزت على ضمان الحريات الفردية وتحديد نشاط الحكام في ظل النظام السياسي في تلك الفترة، الذي كان ذا محتوى نيابي حر، ففي ظل تلك المرحلة ذهب الكثير من الفقهاء إلى أن وجود الدستور لا يكون إلا في الدول الحرة. لذلك جاء تعريف القانون الدستوري بأنه «مجموعة القواعد التي تحدد، في نظام حر، السلطات العامة وحقوق الأفراد»<sup>(1)</sup>.

إن هذا التعريف يميل إلى تضيق مفهوم القانون الدستوري وذلك بحصره في حدود الأنظمة الحرة، في الوقت الذي يوجد الكثير من الأنظمة ذات الحكم المطلق وفيها من القواعد الدستورية الثابتة، لأن وجود القواعد الدستورية ليس مقروناً بطبيعة النظام، فلكل دولة مهما كان نظامها دستور خاص بها يعكس جملة من التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. والمعبرة، بالطبع، في دراسة مدى تجارب القواعد الدستورية مع المرحلة التي

(1) د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 25.

نجاح ثورة أكتوبر 1917، حيث تضمن قواعد دستورية متأثرة بالأيديولوجية الشيوعية، وهذا ما تضمنه الدستور الصادر في 10/7/1918 الذي نص في مادته التاسعة على «إقامة تحت شكل حكومة سوفييتية قوية - دكتاتورية العمال والفلاحين في المدن والأرياف، والفلاحين الأكثر فقراً، وعلى إزالة البرجوازية تماماً وإلغاء استغلال الإنسان للإنسان، بإقامة الاشتراكية حيث لا يعود من وجود للانقسامات الطبقة ولا لرهبة الدولة».

وفي الأنظمة الرأسمالية تتأثر صياغة القواعد الدستورية بالمذهب الفردي الحر الذي يعكس فلسفة النظام الرأسمالي.

كما نشير، على سبيل المثال، إلى تأثير القواعد الدستورية في ظل الدستور المصري لسنة 1956 ببعض التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لحركة التحرر العربية آنذاك، حيث أولى دستور مصر لسنة 1956 أهمية لإعلاء فكرة القومية العربية والنضال من أجل وحدتها القومية، ف جاء في مقدمة هذا الدستور ما يلي: «نحن الشعب المصري الذي يشعر بوجوده متفاعلاً في الكيان العربي الكبير، ويقدر مسؤولياته والتزاماته حيال النضال العربي المشترك لئلا هذه الأمة العربية ومجدها».

كما أكد هذا الدستور على الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أشارت المادة الرابعة منه إلى أن التضامن الاجتماعي أساس المجتمع المصري، وأشارت المادة السابعة منه إلى أن الاقتصاد القومي يجب أن ينظم وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى زيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة. وأن القانون يجب أن يوفق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص تحقيقاً للأهداف الاجتماعية وروحاء الشعب (المادة العاشرة من الدستور)<sup>(1)</sup>.

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1990، ص. 276 - 277.

التي تنظم نشاط الهيئات الحاكمة وعلاقتها بالأفراد، وهذه القواعد ظهرت منذ القدم، مع ظهور التشكيلات الأولية لسلطة الدولة، وأنها أقدم بكثير من الدساتير المدونة<sup>(1)</sup>. كذلك فإن دراسات القانون الدستوري لا تنحصر في الشرح والتعليق على بنود الدستور، بل تتعدى ذلك إلى دراسة مدى تطبيق هذه البنود وتجاوبها مع الواقع الفعلي.

ومن وجهة نظرنا في تعريف القانون الدستوري نبين بأن التعريف المفضل هو الذي يؤكد على المفاصل الرئيسية لموضوعات القانون الدستوري. والتي تتمثل في شكل الدولة ونظام الحكم فيها. لذا يمكن أن نعرف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد القانونية الأساسية التي تحدد، في ضوء فلسفة معينة، شكل الدولة، والمبادئ التي يعتمدها نظام الحكم في ممارسة سلطاته.

إن هذا التعريف يشمل شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها، وبالطبع فإن اصطلاح نظام الحكم يعني في الأساس تحديد السلطات العامة في الدولة من حيث تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها التي تربطها ببعضها، وعلاقتها بالأفراد من حيث بيان ما للفرد من حقوق وحرريات عامة وما على الفرد من واجبات.

لقد فضلنا تثبيت اقتران قواعد القانون الدستوري بفلسفة معينة، والإشارة إلى ذلك في التعريف المذكور، حيث إنه، كما بينا سابقاً، لا يجوز تجاهل الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لشعب معين في زمن معين، لأن ذلك يؤدي إلى انفصال مضمون القواعد الدستورية عن الواقع الفعلي. وينتج عن ذلك تصاعد الصراع بين المحاكم والمحكومين من أفراد الجماعة.

وليان تأثير الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي على صياغة قواعد القانون الدستوري نذكر بعض الأمثلة: من ذلك نشير إلى دستور روسيا بعد

(1) د. كمال الغالي، مرجعة سابق، ص. 9 - 10.

وبالطبع، إن هذه التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية عكست المبادئ التي جاءت من أجلها ثورة يوليو 1952 والتي وجدت لها حيزاً كبيراً في الدساتير المصرية التي أعقبت الثورة.

## الفصل الثاني

### الدساتير

نتناول في هذا الفصل عدة مواضع هي: التعريف بالدستور وعلاقته بالقانون الدستوري، وموضوع الدستور ومضمونه، ثم أنواع الدساتير، وكيفية تعديلها، وسمو الدستور، ورقابة دستورية القوانين، وأساليب وضع الدساتير، وإنهاء الدساتير.

#### المبحث الأول

### التعريف بالدستور<sup>(1)</sup> وعلاقته بالقانون الدستوري

إن المعنى الاصطلاحي للدستور، كما هو شائع في الفقه الدستوري، يجري تحديده وفقاً لمعيارين أحدهما شكلي والآخر موضوعي. فوفقاً للمعيار الشكلي يمكن تعريف الدستور بأنه الوثيقة التي تصدر رسمياً من السلطة التأسيسية متضمنة مجموعة قواعد أساسية لتنظيم السلطة في الدولة، والتي يتم وضعها وتعديلها بطريقة خاصة تجعلها أسمى، وأكثر ثباتاً من القوانين العادية<sup>(2)</sup>. إن الدستور بهذا المعنى، يشمل الدستور الجامد ولا يشمل الدستور

(1) يرى بعض الفقهاء أن لفظ دستور من أصل فارسي معناه الأساس. لذلك يقال

(القانون الأساسي) كتعبير يعني الدستور.

(2) راجع د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة

للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص. 302.

ينص عليها في وثيقة الدستور<sup>(1)</sup>.

كما أن المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدي إلى حصر وجود الدستور بالدول ذات الدساتير المكتوبة وعدم الاعتراف بوجود دستور في الدول ذات الدساتير العرفية مثل إنكلترا، حيث إن دستورها عرفي غير مدون. وهذا يتعارض مع ما استقر عليه الفقه في أن لكل دولة دستوراً بغض النظر عن كونه مكتوباً أو عرفياً غير مكتوب.

ولما تقدم فإن المعيار الشكلي في تعريف الدستور لا يشكل معياراً واقعياً دقيقاً لمفهوم الدستور، حيث إنه يستبعد الكثير من القواعد الدستورية ذات الصلة بنظام الحكم بسبب عدم تضمينها في وثيقة الدستور، في الوقت الذي يعتبر بعض الأمور من ضمن القواعد الدستورية بسبب النص عليها في الدستور بالرغم من عدم صلتها بالقواعد الدستورية، كما بينا سابقاً.

ولهذه الأسباب فقد ذهب أغلب فقهاء القانون إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي.

وهذا المعيار يعتمد في تعريفه للدستور على مضمون القاعدة الدستورية أو موضوعها، بغض النظر عن مصدرها وشكلها الخارجي، وسواء كانت مكتوبة أم عرفية غير مكتوبة، لذلك جاءت تسمية هذا المعيار بالمعيار الموضوعي<sup>(2)</sup>. وكما بينا سابقاً، إن القواعد الدستورية تعبر عن تطلعات سياسية واجتماعية واقتصادية، وهي غير معزولة عن التوجهات السياسية والاجتماعية في المجتمع، بل لا بد لها وأن تأخذ هذا الواقع بعين الاعتبار

(1) د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، 1995، ص. 15.

(2) راجع في ذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص. 149.

المرون الذي يعمل بنسب إجراءات القانون العادي.

وبهذا التعريف فإن كل ما يرد في وثيقة الدستور من قواعد ونصوص يعتبر قواعد دستورية، وكل قاعدة لا تتضمنها هذه الوثيقة لا تعتبر دستورية.

إلا أن أغلب الدساتير تتضمن بعض النصوص التي لا تعتبر من القواعد الدستورية، بل ذات صلة بالقوانين العادية كالقانون الجنائي والقانون الإداري، من ذلك نذكر دستور فرنسا لسنة 1948 الذي ينص على إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية، وكذلك اهتمام الدساتير بتثبيت شؤون الإدارة المحلية في صلب وثيقة الدستور وهي من الأمور المتعلقة بالقانون الإداري، وذلك حرصاً من المشرع في مثل هذه الحالات على أن تكتسب هذه القواعد الثبات والاستقرار إسموةً بالقواعد الدستورية التي لا يمكن تعديلها إلا بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية<sup>(1)</sup>.

ومن الأمور الأخرى التي تدلل على عدم دقة تعريف الدستور للمعيار الشكلي وجود بعض القواعد الدستورية غير متضمنة في وثيقة الدستور بالرغم من كونها ذات صلة وثيقة بنظام الحكم، من ذلك على سبيل المثال إجراءات انتخاب أعضاء البرلمان التي يتم تنظيمها عن طريق المشرع وفقاً لتشريع قانوني عادي، وبذلك تعتبر من التشريعات العادية غير الدستورية، من جهة أخرى توجد بعض القواعد الدستورية غير متضمنة في وثيقة الدستور إلا أن مصدرها العرف الدستوري من ذلك نذكر «ما جرى عليه العمل في لبنان، قبل اعتماد اتفاقية الطائف عام 1989، من أن يكون رئيس الجمهورية مارونياً، ورئيس الحكومة سنياً ورئيس مجلس النواب شيعياً، فهذه قواعد عرفية لم

(1) راجع في ذلك د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص. 24، كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 11.

كما يتميز القانون الدستوري عن الدستور بحياده الكامل بالنسبة للموقف من صراع المذاهب والنظم السياسية المختلفة، فهو لا يتأثر بفلسفة معينة ولا يحتاج لنظام معين، بل هو علم يعتمد على الدراسات المقارنة ويستخلص النتائج من ذلك، في حين يشكل الدستور الوصف الأساسي لنظام الحكم في دولة معينة بالذات<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### موضوع الدستور ومضمونه

إن مقومات الدساتير الداخلية للبلاد تتعدد بتعدد الدول وبالتالي بتعدد الغاية من الدستور، لذلك ليس من السهل تناول موضوعات الدستور ومحتواه، ومع ذلك يمكن إبراز القواعد العامة التي تتجلى في موضوعات الدستور ومضمون هذه الموضوعات.

#### المطلب الأول

#### موضوع الدستور

يشكل الدستور القانون الأعلى في الدولة، فهو من جهة، ينظم ممارسة السلطة من خلال تحديد مراكز الهيئة الحاكمة وتوضيح طريقة الحكم وما تتمتع به السلطات الرئيسية من صلاحيات، ومن جهة أخرى يبين الفلسفة (أو النظرية) التي يعتمد عليها نظام الحكم في توجيه نشاطات السلطة سياسياً واجتماعياً.

(1) راجع في ذلك، د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 83. كذلك د. اسماعيل مرز، مرجع سابق، ص. 59.

ولاً أصبحت غريبة عن هذا الواقع، وبالتالي تؤدي إلى تفاقم الصراع في المجتمع ورفض كل ما يتعارض مع إرادة الجماهير.

إذن، فالمفروض بالدستور أن يعبر بأمانة عن الواقع الذي تتيحه دولة ما وفي فترة زمنية معينة لكي يكون مرآة لهذا الواقع، ولكي يساهم في تعزيز الاستقرار والازدهار والتقدم الاجتماعي. ومن منطلق المعيار الموضوعي، الذي يهتم بمضمون القاعدة الدستورية في تعريف الدستور، نرى بأن أفضل تعريف للدستور هو «أنه مجموعة قواعد خاصة، تصدرها هيئة تأسيسية لتنظيم السلطة في الدولة في سبيل تحقيق هدف معين»<sup>(1)</sup>. إن تعريف الدستور وفقاً للمعيار الموضوعي يقترب من تعريف القانون الدستوري.

إذ سبق لنا وأن عرفنا القانون الدستوري، بأنه مجموعة القواعد القانونية الأساسية التي تحدد، في ضوء فلسفة معينة، شكل الدولة، والمبادئ التي يعتمد عليها نظام الحكم في ممارستها سلطانه.

فهنا متفقان من حيث الموضوع، فكل منهما يهتم بتنظيم المبادئ الأساسية وتحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة. إلا أنه توجد أوجه للتمايز بينهما، فالدستور يهتم بالتنظيم السياسي في دولة معينة بالذات، من حيث بيان طبيعة الحكم فيها، وكيفية قيام السلطة الحكومية بمهامها، أي يهتم بالجانب التطبيقي، لذلك يقال الدستور المصري، والدستور السوري، والدستور العراقي... وهكذا.

أما القانون الدستوري فيهتم بدراسة النظام السياسي نظرياً وعملياً ويركز على النتائج المستخلصة من خلال التطبيق العملي في مختلف الدول وفقاً للظروف الزمانية والمكانية.

(1) د. اسماعيل مرز، مرجع سابق، ص. 59.

السلطة داخل الجمهورية السوفياتية تقوم على مجموع السكان الكادحة في البلاد والمنظمة في المجالس السوفياتية للمدن والأرياف.

وبناء على ما تقدم فالدستور يتولى:

1- إضفاء المشروعية على ممارسة الحكام لوظائفهم؛  
إن هذه المشروعية تتحقق استناداً لتولي السلطة الآمرة بموجب الدستور،  
لذلك فإن القرارات التي تصدر من الحاكم، بهذه الصفة، تقتصر بالإنذار وقابليتها للتنفيذ لأن الحاكم يمثل الدولة، فما يتخذ من قرارات تعتبر صادرة من الدولة.

2- تأسيس أو إقامة سلطات الفئدة الحاكمة:

حيث إن وجود هذه السلطات يتحدد بالدستور فهو الذي ينشئها ويحدد القواعد اللازمة لممارسة مهامها الوظيفية.

كما يبين الدستور الاختصاصات الوظيفية للحكام، على ضوء توزيع العمل بين هيئات الدولة، فممارسة هذه الاختصاصات تتحدد بالهدف الذي وجدت من أجله، وبالغاية من توزيع هذه المهام، التي من المفروض أن تساهم في تنسيق العمل بين السلطات العامة في الدولة وبما يخدم الأهداف المثبتة في الدستور<sup>(1)</sup>.

**ثانياً - الدستور يعبر عن الفكرة القانونية التي يعتمدها نظام الحكم:**

بما أن الدستور يشكل الأساس الرئيسي للنظام القانوني في الدولة، فلا بد له من تحديد المبادئ الأساسية التي تعتمدها السلطات الحكومية في ممارسة نشاطاتها من أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها نظام الحكم.

(1) راجع في ذلك د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 118 - 119، كذلك د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري وأنظمة السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982، ص. 45.

**أولاً - الدستور يعين الحكام وينظم ممارستهم لسلطاتهم:**

يتولى الدستور تحديد الصفة الوظيفية للحكام، فهو الذي يعين الأفراد أو الهيئات ويخولهم ممارسة الاختصاصات الوظيفية المنوطة بهم، وبهذا يكسب الفرد أو الهيئة الصفة الشرعية لممارسة السلطة، حيث إن هذا التعيين يمنح الصلاحية للحاكم أو للهيئة لتمثيل إرادة الدولة، أي التمتع بصفة عضو الدولة. فالدستور، بهذه الصفة، يشكل الأساس الذي تقوم عليه الامتيازات التي يتمتع بها الحكام، والقانون المنظم لممارسة وظائفهم.

فعلی سبيل المثال، ينص دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 في المادة 137 على أنه «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور». فهذا يعني أن الدستور قد حول رئيس الجمهورية للقيام بمهام السلطة التنفيذية نيابة عن الدولة، وفي الوقت نفسه حدد الدستور الكيفية التي يمارس بها هذه السلطة.

وفي إعلان قيام سلطة الشعب، الذي يمثل الدستور، في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى، ورد في مادته الثالثة ما نصه «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويحدد القانون نظام عملها».

إذن، بموجب هذه الفقرة من الإعلان فإن السلطة أعطيت بالكامل للشعب، فهو المخول بممارسة جميع السلطات في الدولة والممثل لإرادتها. وقد حدد الإعلان طريقة ممارسة هذه السلطة.

وورد في دستور الجمهورية السوفياتية لسنة 1918 بعد نجاح ثورة أكتوبر الاشتراكية في عام 1917، في المادة العاشرة من الدستور ما نصه «إن كل



من دستور روسيا 1924، حيث ورد فيها ما نصه «إن الجمهورية الروسية هي دولة اشتراكية من العمال والفلاحين».

وفي دستور 1918 ورد في المادة التاسعة ما نصه «في الوقت الذي يدور فيه الصراع الحاسم بين الشغيلة ومشرطيهم، لن يكون هناك مكان لهؤلاء في أي جهاز من أجهزة الحكومة. السلطة يجب أن تعود بشكل تام وقطعي إلى الطبقات الشعبية الكادحة».

وفي دستور الصين الشعبية لسنة 1954 ورد في المادة الأولى ما نصه «إن الجمهورية الشعبية الصينية هي دولة ديمقراطية شعبية تقودها طبقة العمال، وتتركز على تحالف العمال والفلاحين، غير أن طبقة من الشعب مستنثة من الحقوق السياسية بموجب القانون ولمدة محدودة، هذه الطبقة تختص بمالكي الأراضي والإقطاع وممثلي الرأسمالية البيروقراطية» وفي المادة الرابعة من هذا الدستور ورد ما نصه «الجمهورية الشعبية الصينية باعتبارها على أعضاء الدولة والقوى الاجتماعية عليها أن تضمن الإنهاء التدريجي لنظام الاستغلال وبناء مجتمع اشتراكي بمباشرة التصنيع الاشتراكي والإصلاحات الاشتراكية»<sup>(1)</sup>.

وفي الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية ورد في المادة 1/13 ما نصه «الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال». مما تقدم نلاحظ بأن الفكرة أو الأيديولوجية التي تحدد توجهات الدساتير في العالم تعتمد بشكل رئيسي على التوجهات الفكرية والأهداف التي تتبناها الفئة المهيمنة على السلطة.

(1) انظر د. اسماعيل الغزال، مرجع سابق ص. 270 - 429 - 451، كذلك د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 342.

يرى بعض علماء الفقه في البلدان الرأسمالية الغربية، في الماضي والحاضر، بأن الدستور يعبر عن إرادة الشعب، وهو الذي يخلق نظام الدولة من أجل تحقيق الهدف العام للمجتمع، لذا فإن الدستور لا يعتبر وثيقة حكومية بل وثيقة شعبية لخلق الدولة، وبناء على ذلك يقولون بأن الدستور هو نتاج اتفاق عام لكل الطبقات والفئات التي تشكل المجتمع، وبناء على ذلك يجب إعطاء الدستور طبيعة وطنية عامة فوق الطبقة<sup>(1)</sup>.

في رأينا، أن هذا الاستنتاج نابع من فكر مثالي بعيد عن الواقع العملي، ويخدم بشكل رئيسي أهداف ومصالح الفئات المهيمنة على الحكم، لأن الدساتير التقليدية، خاصة في البلدان الرأسمالية، تعكس بشكل رئيسي هيمنة وسيادة البرجوازية، من خلال تبنيها لمبادئ النظام الرأسمالي المتمثل في المذهب الاقتصادي الحر الذي يحمي الملكية الخاصة الرأسمالية لوسائل الإنتاج ويكرس الاستغلال.

فعلى سبيل المثال، فإن الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية الصادر في عام 1789 والذي لا زال قائماً حتى الآن يمتد في الأساس على توجهات الفلسفة الليبرالية المتطرفة التي تخدم مصالح الطبقة البرجوازية، حتى أن موريس أحد واضعي الدستور الأمريكي قد صرح «إن المهمة الأساسية للحكومة هي حماية الملكية».

وأن دستور فرنسا لسنة 1791 قد أقام نظاماً يمثل في مجمله مصالح الطبقة البرجوازية. وعلى عكس الفلسفة الليبرالية ذات التوجهات الرأسمالية فإن الفلسفة الاشتراكية في البلدان الشيوعية «سابقاً» قد انعكست في دساتير هذه البلدان وبشكل أساسي. من ذلك نص المادة الأولى، من الفصل الأول

(1) أ.أ. ميشن، مرجع سابق، 7.

## المطلب الثاني

### مضمون الدستور

مضمون الدستور يرتبط بشكل رئيسي بموضوعه وأهدافه، فهو يحتوي على قواعد تبين الهياكل التي تختص بممارسة السلطات العامة من أشخاص وهيئات، وبيان طرق تعيينهم وتوزيع اختصاصاتهم، وتحديد الإجراءات المتمتدة لتعيين الحكام كمبدأ الوراثة في الأنظمة الملكية، ومبدأ الانتخابات في الأنظمة الجمهورية. كما يحتوي الدستور على قواعد تبين وظائف الحاكمين، وما يجب التقيده به من إجراءات تتعلق بممارسة هذه الوظائف.

إن القواعد المذكورة أعلاه لها علاقة مباشرة بتنظيم الحكم. إلا أنه توجد قواعد يتضمنها الدستور وليس لها علاقة مباشرة بنظام الحكم، كالقواعد الخاصة بالظمن في الانتخابات والقواعد المتعلقة بالأمور المالية مثل القروض العامة، كذلك ما يتعلق من هذه القواعد بأمور الصناعة في البلاد<sup>(1)</sup>.

إن تضمين الدستور مثل هذه القواعد، إنما يقصد منه، كما بينا سابقاً، حرص المشرع على ضرورة التقيده بها وحمايتها من أي تجاوز، وهذا يتحقق عندما يجري النص على هذه القواعد في صلب الدستور وبهذا تصبح بعيدة عن متناول المشرع العادي، خاصة تلك القواعد المتعلقة بالأمور الاقتصادية كالصناعات والأمور المالية، حيث إن الدساتير الحديثة أعارت أهمية خاصة لهذه الموضوعات، لما لها من أثر كبير في تحقيق أهداف الدولة على ضوء برامجها الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للفكرة أو الفلسفة التي يتبناها الدستور<sup>(2)</sup>.

- (1) راجع د. اسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 46.
- (2) راجع في ذلك، د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 124.

ومن ضمن محتويات الدستور ما يعرف بحقوق الإنسان، حيث إن أكثر دساتير العالم تأتي بمبادئ تتعلق بحقوق الأفراد، وتفرده لهذه المبادئ. وثيقة مستقلة خاصة يطلق عليها اسم «إعلان الحقوق»<sup>(1)</sup>. تهتم بشكل أساسي بتحديد علاقة الفرد بالسلطات العامة، حيث تتضمن حماية حرية الأفراد، وضمان حقوقهم، والمساواة بين المواطنين، من خلال توفير الفرص المتكافئة للأفراد في التعليم والعمل والضمانات الاجتماعية، وغير ذلك من الخدمات التي تعتبر من ضمن واجبات السلطة اتجاه مواطنيها، فعليها أن تلتزم بتوفير هذه الحقوق وعدم المساس بها أو التنكر لها.

وقد تعاطف التمسك بهذه الحقوق في جميع أرجاء العالم، خاصة بعد تنامي الدعوات الخاصة بالدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الشخصية لذلك فإن الدساتير الحديثة أعارت أهمية خاصة لهذه الحقوق من خلال تضمين الدساتير نصوصاً خاصة بها، مع بيان ما يجب على الدولة الالتزام به لتوفير كل ما يضمن تحقيق الحريات والحقوق الأساسية للمواطن.

من ذلك نذكر على سبيل المثال، الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية، حيث ورد في المادة 12 منه ما يأتي «الدولة في خدمة الشعب وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وتطوير حياتهم، كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية لتمكين من تطوير نفسها».

وفي المادة 1/25 من نفس الدستور جاء ما نصه «الحرية حق مقدس

- (1) صدر أول إعلان للحقوق في أمريكا عام 1780، ثم صدر «إعلان حقوق الإنسان والمواطن» في فرنسا عام 1791، ثم تابع صدور عدة إعلانات للحقوق أكدت جميعها على المساواة أمام القانون والحريات الشخصية والضمانات الاجتماعية، ونتيجة لتعاظم نضال الشعوب والحركات التقدمية في العالم من أجل تحقيق هذه الحقوق، فقد تبنت منظمة الأمم المتحدة الدفاع عن هذه الحقوق وذلك بإصدار «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948».

للإخلاق بها، فهي قد تلهم المشرع للاسترشاد بها ولا تلزم القاضي.

ومنهم من يرى عكس هذا الاتجاه، حيث يؤكدون على قوتها القانونية والدستورية التي تفرض حمايتها وعدم الإخلاق بها، وبناء على ذلك يقولون: يمكن في حالة مخالفتها اللجوء إلى القضاء لإيقاف هذه المخالفة.

إن ما يجب معرفته في هذا المجال هو ما يترتب على مخالفة هذه الحقوق، فهل يجوز للفرد أن يطالب بتعويض عن تجاهل هذه الحقوق والإخلاق بها؟

للإجابة على ذلك يتطلب التمييز بين نوعين من النصوص التي يتضمنها إعلان الحقوق:

1- تلك النصوص التي تعبر عن قاعدة من القواعد الوضعية والتي قصد المشرع من وضعها في الدستور أن تكون ملزمة قانوناً فور النص عليها في الدستور مثل حرية الرأي الشخصي، فإن انتهاك هذه الحرية يشكل انتهاكاً للدستور وبالتالي توجب العقاب.

2- نصوص أخرى، غير مقترنة بالقوة الإلزامية التي يتصف بها القانون الوضعي. بل إنها تعبر عن أهداف الدولة التي يعمل المشرع على ضوئها، من ذلك حق الأفراد بالعمل، حيث إن الدساتير تضمن هذا الحق وتدعو لتحقيقه على ضوء تشريعات لاحقة لتنظيم هذا الجانب من التوجهات الاجتماعية.

وهذا يعني أن التطبيق العملي لتحقيق ذلك غير مضمون مباشرة، وبهذا لا يتوفر في هذا الحق إمكانية الاحتجاج به ضد الحكومة عند عدم تحقيقه<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك، د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص، 48، كذلك د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 126 - 127.

وتكفل الدولة للمواطنين حرمتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم». وفي دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، تنص المادة 40 منه على ما يأتي «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

والمادة 41 من نفس الدستور تنص على أنَّ «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس...».

والمادة 13 من نفس الدستور تنص على أن «العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة». وهكذا تم التأكيد على هذه الحقوق في أغلب دساتير دول العالم، حيث تكفل الدولة حقوق مواطنيها من خلال تضمين الدستور نصوصاً تتعلق بالمساواة بين الأفراد وحقوقهم بالعمل والتعليم والضمان الاجتماعي والصحي، وكفالة الحريات الشخصية وغير ذلك من حقوق الإنسان.

كما أصبحت الدولة في الوقت الحاضر ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق مضمون هذه الحقوق «فلا يكفي أن ينص الدستور على المساواة بين المواطنين، كما كان الأمر في الماضي، بل تفرض الدساتير الجديدة على الدولة أن تبلور هذه المساواة بأن تؤمن للجميع فرصاً متكافئة عن طريق التعليم والتأمين الاجتماعي»<sup>(1)</sup>.

يدور في ذهن تساؤل عن القيمة العملية لإعلانات الحقوق، أي مدى التزام الدولة بتحقيقها؟ للإجابة على ذلك نلاحظ بأن الفقه منقسم إلى اتجاهين بهذا الخصوص.

فمنهم من يرى أن إعلانات الحقوق ما هي إلا تعبير عن توجهات فلسفية لا يتوفر فيها أي إلزام قانوني يجبر القضاء على مراعاتها وعدم السماح

(1) د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 125.

الدستور الملكي الليبي عام 1951، ثم صدر الإعلان الدستوري بعد ثورة الفاتح من سبتمبر عام 1969. يتكون الدستور المكتوب عادة من مقدمة أو تمهيد، ومن النص الأساسي، ثم أحكام عامة وانتقالية.

### ثانياً - الدساتير العرفية:

الدستور العرفي هو الذي يكون في أغلبه مستمداً من العرف والسوابق القضائية، أي غير صادر من المشرع الدستوري، وأن أغلب أحكامه غير مدونة في وثيقة رسمية.

فالعرف الذي استقر عليه العمل يكتسب بمرور الزمن قوة القوانين الدستورية. إن المثال التقليدي للدساتير العرفية هو الدستور الإنجليزي الذي أغلب أحكامه لم توضع من قبل المشرع الدستوري ولم تدون في وثيقة رسمية. حيث إنه عبارة عن خليط من الوثائق التاريخية، وجملة من القرارات والقواعد العامة، والمواثيق، وتعليقات وقرارات المحاكم، وقواعد المعاهدات، والقواعد المستمدة من التقاليد والعادات، وإجراءات أو مراسيم ومزايا برلمانية، وعدة أعمال معيارية نموذجية.

إن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية (أي غير مكتوبة) هو تقسيم نسبي غير مطلق، حيث إن هناك دساتير عرفية وجزائرها وثائق أو أحكام رسمية مكتوبة، من ذلك الدستور العرفي الإنجليزي الذي توجد بجانبه أحكام دستورية مكتوبة كالمعهد الأعظم لسنة 1215، وقانون توارث العرش لسنة 1701.

كما أنه مع وجود الدستور المكتوب، توجد قواعد دستورية مصدرها العرف لتفسير أو تكملة نصوص الدستور في بعض الحالات التي تدعو لمعالجة النقص أو الغموض في بعض أحكامه.

وعلى هذا، فإن معيار تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية

### المبحث الثالث

### أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير استناداً لمصدرها إلى قسمين هما: الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية. وتنقسم من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير جامدة وأخرى مرنة.

### المطلب الأول

### الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية

#### أولاً - الدساتير المكتوبة:

يتميز الدستور المكتوب، بأنه يصدر من المشرع الدستوري والذي يتم تدوين أغلب أحكامه في وثيقة أو عدة وثائق رسمية يكون لها القوة القانونية التي تجعلها في مرتبة أسمى من القوانين العادية. ويعتبر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 من أقدم الدساتير المكتوبة، وبعده صدر الدستور الفرنسي المكتوب عام 1791 والدستور البلجيكي عام 1831 والإيطالي 1838 وهكذا انتشرت الدساتير المكتوبة في أوروبا. كذلك قامت الكثير من البلدان النامية في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية بإصدار دساتير مكتوبة، خاصة بعد تحرر الكثير من هذه البلدان من السيطرة الاستعمارية وبناء دولها القومية الحديثة، من ذلك نذكر الدستور المصري لسنة 1923 والذي تبعته عدة إعلانات دستورية، بعد ذلك صدر الدستور المصري في 16/1/1956 ثم الدستور الحالي في 1971، وصدر الدستور اللبناني المكتوب عام 1926، والدستور العراقي الذي كان يسمى (القانون الأساسي العراقي) حيث صدر بشكل مكتوب عام 1925، وفور قيام ثورة 14 تموز/1958 الوطنية التحررية صدر دستور الجمهورية العراقية بشكل مكتوب في نفس السنة. كذلك صدر

الدستور من قبل الجميع وبالتالي إيقاف أي تجاوز على هذه الأحكام. وبذلك يتسنى للسلطات العامة معرفة حدود صلاحياتها وأهدافها العامة، كما يتسنى للأفراد معرفة حقوقهم كما وردت في نصوص الدستور، وبهذا ضمان لحقوق الأفراد.

وبخصوص العيب الذي يوجه للدستور المكتوب في أنه لا يتجاوب مع التطورات التي تحصل في المجتمع، فنقول بأن ذلك يمكن تجاوزه من خلال الاستخدام الفعال والمفيد لمبدأ تعديل الدستور، حيث يمكن إضافة بعض النصوص التي يتطلبها الواقع العملي في حياة المجتمع، كما يمكن إعادة النظر في أي نص من نصوص الدستور وتعديله وفقاً لمستجدات الأوضاع لكي يتجاوب مع الواقع الملموس وبما يتلاءم مع التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البلاد.

#### المطلب الثاني

### الدساتير الجامدة والدساتير المرنة

إن هذا التقسيم يتعلق بمدى قابلية الدساتير للتعديل، وبطبيعة الإجراءات التي تتخذ في ذلك، فمن هذا المنطلق تنقسم إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة.

#### أولاً - الدستور الجامد:

هو الدستور الذي لا يمكن تعديله، إلا من خلال نظام خاص ينص عليه الدستور يتضمن عدة إجراءات أكثر صعوبة من الإجراءات التي تتخذ عند تعديل القوانين العادية.

فبعض الدساتير مثلاً، تنص على حصر موضوع التعديل بجمعية تأسيسية تشكل لهذا الغرض، كما هو الحال بالنسبة للدستور الولايات المتحدة

يعتمد بالأساس على ذات القواعد الدستورية التي يتكون منها الدستور، فإذا كانت الكتابة هي الصفة الغالبة على قواعد الدستور، فيعتبر دستوراً مكتوباً، أما إذا كانت القواعد الدستورية العرفية هي الغالبة فيعتبر دستوراً عرفياً.

وفي مجال المفاضلة بين الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية يميل أكثر الفقهاء إلى جانب تفضيل الدساتير المكتوبة نظراً لما تتميز به من وضوح واستقرار يساهمان في انتظام عمل أجهزة السلطة، كما أن ذلك يساعد الأفراد على تتبع حقوقهم التي تتضمنها القواعد الدستورية المكتوبة التي تشكل مصدر إلزام السلطة بعدم تجاوزها أو تأويلها والانتقاص منها.

أما البعض الآخر من الفقهاء فيميلون إلى جانب الأخذ بالدساتير العرفية، حيث يعتبرونها أكثر تجاوباً مع مختلف التطورات، وأكثر تمثيلاً لإرادة المجتمع<sup>(1)</sup>.

في رأينا بخصوص المفاضلة بين الدستور المكتوب والدستور العرفي، نقول: إن الدستور يعبر عن أهداف نظام الحكم، وهو يشكل أعلى مراتب قوانين الدولة، أي أنه القانون الأساسي في مجموعة القوانين، حيث يهتدي به المشرع في سن مختلف القوانين، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تدوين أو كتابة القواعد الدستورية بوضوح في وثيقة رسمية تعكس توجهات نظام الحكم في ممارسة السلطات العامة وعلاقة هذه السلطات بالأفراد.

إن تدوين هذه القواعد يساهم في إبعاد الدستور عن أي تفسير أو اجتهاد يناقض روحية النصوص الدستورية المكتوبة، كما أن ذلك يضع الدولة أمام التزاماتها الواضحة المثبتة كتابة في الدستور، ويسهل مهمة متابعة تنفيذ أحكام

(1) راجع في ذلك أ. أ. ميشن، مرجع سابق، باللغة الروسية. ص. 77، كذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بدون تاريخ إصدار، ص. 317.

الأمريكية، ومنها ما ينص على طرح مشروع التعديل على الشعب لاستحصل موافقته على تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء، كما هو الحال في الدستور المصري لسنة 1971 حيث جاء في المادة 189 منه ما يأتي «وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش، بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه. فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

ومن الدساتير ما يشترط الحصول على موافقة أغلبية معينة لكي يعتبر التعديل نافذاً، من ذلك دستور الجمهورية العربية اليمنية لسنة 1970 حيث جاء في المادة 159 ما نصه «لتعديل أية مادة من مواد الدستور يجب أن يتقدم طلب التعديل مكتوباً من أكثر من نصف أعضاء مجلس الشورى ولا يصبح التعديل نافذاً إلا بالحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى».

إن واضعي الدساتير الجامدة يهدفون من ذلك إلى ضمان استقرار نظام الحكم من خلال إضفاء ميزة الثبات للقواعد الدستورية التي يتضمنها الدستور، حيث يخضعون اقتراح التعديل لإجراءات أشد من الإجراءات التي يخضع لها تعديل القوانين العادية، معتبرين أن ذلك يساهم في الحد من تأثيرات صراع المحاور والتكتلات البرلمانية المتدفقة وراء أهواء سياسية خاصة.

ومن الدساتير من يشدد في جمود الدستور إلى درجة النص على تحريم تعديل بعض أحكامه لفترة دائمة أو مؤقتة، خاصة في الأمور المتعلقة بنظام الحكم والحريات العامة. فبالنسبة للتحريم الدائم نذكر على سبيل المثال دستور البحرين لسنة 1973 حيث ورد في الفقرة ج من المادة 104 منه ما نصه «مبدأ الحكم الوريثي في البحرين لا يجوز اقتراح تعديله بأي حال من الأحوال، وكذلك مبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية منه».

كذلك جاء في دستور المملكة المغربية لسنة 1972 في الفصل 101 منه ما يأتي «النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لن يمكن أن تتناولها المراجعة».

ومن ذلك أيضاً ما ورد في الدستور الفرنسي لسنة 1946، حيث تنص المادة 95 منه على تحريم تعديل الشكل الجمهوري للدولة، وكذلك الدستور الإيطالي لسنة 1947 الذي يحظر تعديل شكل الحكومة الجمهوري، وبالنسبة للتحريم المؤقت نذكر على سبيل المثال، ما ورد في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 126 منه على أنه «لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته» ومن ذلك نذكر دستور مصر لسنة 1930 حيث تنص المادة 156 منه على أنه «لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور في العشر سنوات التي تلي العمل به»<sup>(1)</sup>.

وفي مجال تقويم فكرة تحريم تعديل الدستور وبيان أثرها القانوني، نقول: إن تحريم تعديل نصوص الدستور لفترة دائمة أو مؤقتة ليس له المبرر القانوني ويتنافى مع واقع الحياة الاجتماعية المتجددة، خاصة وأن الدستور يمثل القانون الأعلى للدولة، ومن مميزات القانون قابليته للتعديل وفقاً للتطور الذي يحصل في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تمر بها الدولة.

فكيف يمكن إبقاء نصوص ثابتة لا تتغير مطلقاً وبمعزل عن الواقع الملموس والمستجدات التي تحصل في حركة المجتمع.

إن ذلك بالطبع، وكما ذكرنا سابقاً، يولد احتدام الصراع في المجتمع،

(1) انظر في ذلك د. أ. أ. ميشن، مرجع سابق، ص. 77 وما بعدها، كذلك، انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 339 - 341.

تعديله، فإن كانت هذه الإجراءات مشابهة لإجراءات تعديل القوانين العادية اعتبر دستوراً مرناً.

يمتاز الدستور المرن بسهولة تعديل أحكامه وبذلك يكون متلائماً مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع، حيث يعكس الواقع الحقيقي لحركة المجتمع وتطوره، وهذا بالطبع، يساعد على ثبات واستقرار الدستور ويجعله قابلاً للتجاوب مع مستجدات الحياة الاجتماعية.

يقول بعض الفقهاء: إن سهولة تعديل الدستور المرن، باتباع نفس إجراءات تعديل القوانين العادية تشكل خطورة على نصوص الدستور في حالة قيام السلطة التشريعية بإجراء تعديلات على الدستور من خلال إصدارها قوانين لها نفس قوة القواعد الدستورية ولكن بنفس إجراءات إصدار القوانين العادية ولأغراض لا تتلاءم مع مصلحة الأمة.

نقول: إن هذه الخطورة تحصل عند ممارسة السلطة التشريعية هذا الحق بشكل مخالف لإرادة الجماعة. ولكن ما يخفف من هذه الخطورة هو مدى وعي الجماعة وتمكسها بحقوقها وحرصها على مصلحة البلاد، لأن قيام السلطة التشريعية بمثل هذه التعديلات على الدستور سيجابه بالرفض والاستنكار من قبل الأفراد، باعتبار أن ذلك يضر بمصلحة الأمة ويحرمها من حقها في السيادة.

كما أن ذلك يؤدي إلى عدم استقرار وثبات الدستور، وبالتالي اضطراب السلطات الحاكمة على إزالة ما هو مخالف لإرادة الأمة. ولنا من عبر التاريخ أمثلة كثيرة على نضال الجماهير الذي تكالل بإزالة أي تشريع يعرض مصالحها ومصلحة البلاد لأضرار ومخاطر.

من أمثلة الدساتير المرنة المدونة دستور الاتحاد السوفيتي لسنة 1918، ودستور فرنسا لسنة 1830، ودستور إيطاليا لسنة 1848 الذي استمر حتى الحرب العالمية الثانية.

وأحياناً يدفع إلى الثورة أو الانقلاب، تحقيقاً ليس فقط لتعديل الدستور بل لتغييره كلياً لكي يتجاوب مع إرادة الجماهير الشعبية. كما أن فكرة التحريم المطلق لتعديل الدستور تتنافى مع مبدأ سيادة الأمة، إذ لا مبرر لحرمان الأمة من ممارسة سيادتها، وذلك بالوقوف ضد إرادتها في تعديل الدستور، فمصلحة الأمة هي الأسمى، لذلك فمن حقها تعديل الدستور أو إلغاؤه عند تعارضه مع مصالحها. ينص الدستور الأول للثورة الفرنسية الصادر سنة 1791 على أن حق الأمة في تعديل دستورها هو حق ثابت لا يجوز التنازل عنه.

«فتحريم تعديل الدستور ليس بذی قيمة من الناحية القانونية. وتكون مواده في هذا الشأن غير ملزمة. ويجوز بالتالي إجراء التعديل أصلاً في جميع مواده وفي أي وقت على خلاف ما تقضي به أحكامه في هذا الخصوص»<sup>(1)</sup>. ومن هذا المنطلق فإن أغلب الفقه الدستوري يرفض فكرة الجمود المطلق للدساتير، ويتجه نحو فكرة الجمود النسبي، الذي يبيح التعديل من جهة، ومن جهة ثانية يضع إجراءات خاصة لتعديل الدستور أكثر تعقيداً من الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، وذلك حرصاً على استقرار الدساتير وإبعادها عن كل ما يقلل من شأنها.

وهذا ما ندرسه في المبحث الرابع المتعلق بتعديل الدستور.

## ثانياً - الدساتير المرنة:

الدستور المرن، هو الدستور الذي يمكن تعديل أحكامه بدون اتباع إجراءات خاصة مشددة، بل باتباع نفس إجراءات تعديل القوانين العادية.

وعلى هذا، فإن معيار صفة مرونة الدستور، هو طبيعة إجراءات

(1) انظر د. محسن خليل، مرجع سابق ص. 123، كذلك د. ماجد راغب المحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1995، ص. 14.

بالإضافة أو بالحذف»<sup>(1)</sup>.

بيناً سابقاً، أن الدستور في أي دولة من الدول لا بد له من أجل ثباته واستقراره أن يكون معبراً بشكل حقيقي عن واقع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع، لذلك يتطلب مواكبته للمستجدات التي تحصل في هذا الواقع، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تعديل أحكام الدستور، إضافة إلى ذلك فإن واضعي الدستور مهما بلغت بهم الدراية والإمكانية لا يمكنهم الإلمام بكل ما قد يحصل من مستجدات أو ما يفرزه الواقع العملي لتطبيق الدستور.

ولهذه الاعتبارات تتجلى صعوبة الأخذ بفكرة الجمود المطلق للدساتير، وميل غالبية الدول نحو الأخذ بفكرة الجمود النسبي التي تبيح تعديل أحكام الدساتير ولكن بإجراءات خاصة تتضمن سلامة إجراء التعديل ودراسته بشكل متأن لتحقيق الغرض المقصود من ذلك.

وكما بينا، أن الدستور المرن، عرقياً كان أو مدوناً، لا يخضع لإجراءات صعبة عند تعديله، حيث إن السلطة التشريعية العادية هي التي تتولى تعديل الدستور بنفس الإجراءات التي تتبعها في إصدار القوانين العادية.

فالدستور الإنجليزي مثلاً يمكن تعديل أحكامه بقانون عادي يصدره البرلمان فيعدل مختلف أحكام الدستور ولا يستثنى من ذلك حتى الأحكام المكتوبة التي تتضمنها وثائق مدونة:

أما الدساتير الجامدة فإن أمر تعديلها يتطلب نظاماً خاصاً، يتميز بالشدة من جهة، وبخصوصية سلطة التعديل.

نتبين فياً يأتي طبيعة السلطة المختصة بتعديل الدساتير الجامدة، ومرحل التعديل.

(1) د. إسماعيل مرزة، مرجع سابق، ص. 308.

أما الدستور الإنجليزي فيعتبر من الدساتير المرنة العرفية. وكما نلاحظ، فإنه ليس كل دستور مدون يأخذ صفة الدستور الجامد، وليس كل دستور عرفي، أي غير مدون، يعتبر مرناً.

فلا تلازم بين جمود الدستور وتدوينه، ولا بين مرونة الدستور وعدم تدوينه.

ولو أن الدساتير غير المدونة تستند بالأساس إلى العرف وهذا يجعلها تنصف بالمرونة، إلا أنه توجد بعض الدساتير العرفية تنصف بالجمود، من ذلك ما كان موجوداً، في ظل الملكية المطلقة في فرنسا قبل ثورة 1789، من القوانين المسماة «بالقوانين الأساسية للمملكة» التي غالبية قواعدها مستمدة من العرف والتي تحمل صفة دستورية، حيث إن هذه القوانين لم يكن يكفي لتعديلها موافقة السلطة التشريعية العادية المتمثلة في شخص الملك، بل كان يتطلب إضافة إلى ذلك موافقة الهيئة النيابية.

وعلى هذا فلا تلازم مطلقاً بين التدوين والجمود وعدم التدوين والمرونة<sup>(1)</sup>.

## المبحث الرابع

### تعديل الدستور

«تعديل الدستور بالمعنى الواسع يشمل أي تغيير في الدستور سواء انصرف أثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، أو انصرف أثره إلى تغيير الأحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما

(1) انظر في ذلك، د. ماجد راغب الحلوي، مرجع سابق، ص. 11، كذلك د. سيد عصفوري، مرجع سابق، ص. 87، كذلك د. محسن خليل، مرجع سابق، ص. 127، كذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 36.



## أولاً - قيام البرلمان بتعديل الدستور:

لقيام البرلمان بتعديل الدستور يتطلب اتباع إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، فالمادة 3/149 من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية تنص على أنه «يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه»، ولغرض إقرار التعديل نهائياً يتطلب موافقة ثلاثة أرباع أعضاء المجلس، شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية (م 4/149).

ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 في المادة 189 منه يتضمن عدة إجراءات خاصة لتعديل الدستور، حيث يتطلب توقيع طلب التعديل من 1/3 أعضاء مجلس الشعب. مع بيان المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية للتعديل، فإذا وافق مجلس الشعب، على اقتراح التعديل يناقشه بعد مرور شهرين من هذه الموافقة، فإذا وافق على التعديل 2/3 من عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه. وعند موافقة الشعب على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وفي المادة 159 من الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية جاء ما نصه «لتعديل أية مادة من مواد الدستور يجب أن يتقدم طلب التعديل مكتوباً من أكثر من نصف أعضاء مجلس الشورى ولا يصبح التعديل نافذاً إلا بالحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى». وفي الدول التي تتبع نظام المجلسين للبرلمان قد يشترط دستوراً على أن يجتمع البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل، من ذلك الدستور الفرنسي الصادر عام 1875.

وبعض الدساتير تشترط حل البرلمان وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يقوم بمهمة التعديل، من ذلك دستور إسبانيا لعام 1931، وكما هو

## المطلب الأول

### السلطة المختصة بتعديل الدساتير

إن السلطة المختصة بتعديل الدستور يتم تحديدها في نصوص الدستور، فالدستور هو الذي يبين الجهة التي تقوم بمهمة التعديل، فهي سلطة تأسيسية منشأة بناط بها مهمة تعديل الدستور، وتخضع في كيفية تكوينها والإجراءات التي تتبعها في ممارسة نشاطها لأحكام الدستور.

إن هذه السلطة التأسيسية المنشأة أو سلطة التعديل تتميز عن السلطة التأسيسية الأصلية. فالأخيرة ينبثق عنها دستور الدولة، ولا تخضع في ممارسة اختصاصها لأي قواعد دستورية تسبق وجودها، حيث هي التي تقوم بوضع الدستور وتحديد مقومات نظام الحكم وفقاً للفلسفة التي تتبناها<sup>(1)</sup>.

بينما تخضع السلطة التأسيسية المنشأة لقواعد دستورية تسبق وجودها، ومهمتها تنحصر في تعديل الدستور.

إذن فالسلطة التأسيسية المنشأة أو سلطة التعديل يتم تحديدها عند وضع دستور الدولة من قبل السلطة التأسيسية الأصلية.

وقد اختلفت الدساتير في تحديدها للجهة المخولة بممارسة السلطة التأسيسية المنشأة. وهذا يتوقف، طبعاً، على توجهات نظام الحكم، ومدى التزامه بالمبادئ الديمقراطية. فمنها ما يخص البرلمان بممارسة هذه السلطة، ومنها ما يوكل هذه السلطة إلى جمعية تأسيسية يتم انتخابها من قبل الشعب بشكل مباشر للقيام بمهمة التعديل، ومنها ما يلتجئ إلى الاستفتاء الشعبي. إذن فالسلطة التأسيسية المنشأة لتعديل الدستور تُمارس وفقاً للطرق الآتية:

(1) راجع في ذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص. 342.

## المطلب الثاني

### مراحل تعديل الدستور

يمر تعديل الدستور بأربع مراحل هي: اقتراح التعديل، وإقرار التعديل، وإقرار مبدأ التعديل، وإعداد مشروع التعديل، ثم إقرار التعديل نهائياً.

#### أولاً - اقتراح التعديل:

بعض الدساتير تعطي حق اقتراح التعديل للحكومة وحدها، والبعض الآخر من الدساتير يعطي هذا الحق للبرلمان وحده، ومنها ما يعطي هذا الحق لكل من الحكومة والبرلمان معاً، وقد يعطي هذا الحق للشعب نفسه.

فبالنسبة لإعطاء حق اقتراح التعديل للحكومة، فإن هذا يكون في أنظمة الحكم التي تميل نحو تعزيز سيطرة السلطة التنفيذية وتفوقها على غيرها من السلطات. ومن الدساتير التي تأخذ بهذا الاتجاه، دستور البرتغال لسنة 1933، ودستور اليابان لسنة 1946. إن هذا الاتجاه في الدساتير يشكل ظاهرة قديمة، ويعبر عن توجهات أنظمة الحكم الفردية الاستبدادية التي تتجاهل دور الشعب في رسم سياسة الدولة. إلا أن انتشار الأفكار الديمقراطية، وتنامي وعي الشعوب في الدفاع عن مصالحها، جعل هذا الاتجاه في تراجع مستمر، حيث هجرته أكثر الدساتير الحديثة.

وبالنسبة لإعطاء حق اقتراح تعديل الدستور للبرلمان، فإن هذا يتعلق بنظام الحكم الذي يؤمن بإعطاء السلطة التشريعية صلاحياتها الكاملة في مجال التشريع ويعمل على تعزيز موقعها في هذا المجال، لذلك يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للبرلمان وحده. من الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وأغلب دساتير دول أمريكا اللاتينية.

أما الاتجاه الذي يعطي حق تعديل الدستور لكل من الحكومة

الحال في الدستور البلجيكي، حيث ينص على انتخاب مجلس جديد للقيام بمهمة التعديل مع الملك، واشترط حضور أعضاء المجلس للمداولة في أمر التعديل بأغلبية الثلثين: على أن يصدر قرار التعديل بأغلبية 2/3 الحاضرين.

#### ثانياً - انتخاب جمعية تأسيسية لتعديل الدستور:

إن هذه الطريقة أشد الطرق جموداً، وقد اتبع هذه الطريقة عدد محدود من الدساتير، من ذلك دستور فرنسا لعام 1848، وأغلبية دساتير دويلات الولايات المتحدة الأمريكية، وبعض دساتير دول أمريكا اللاتينية.

#### ثالثاً - استفتاء الشعب:

بعض الدساتير تنص على عدم تنفيذ التعديل، سواء جاء من البرلمان أو من الجمعية التأسيسية، إلا إذا وافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء. ففي هذه الحالة يتم طرح مشروع تعديل الدستور الذي يقوم بإعداده البرلمان أو الجمعية التأسيسية على الشعب لاستحصال موافقته، وهذه الطريقة متبعة في سويسرا، سواء كان في دستورها الاتحادي أو دستور الولايات. كذلك تضمنها دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، كما يناه سابقاً في نص المادة 189 منه. وفي ختام حديثنا عن سلطة التعديل، نشير إلى أن سلطة البرلمان وفقاً لتعديل الدساتير أصبحت هي الغالبة والمنتشرة في أكثر دول العالم وفقاً للإجراءات الخاصة التي بينها سابقاً، والتي تتطلب موافقة البرلمان بأغلبية كبيرة وإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات الخاصة بتعديل القوانين العادية<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك، د. سليمان الطحاوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص. 104 - 105، كذلك راجع - د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص. 164 - 165.

وتشير المادة 189 من الدستور المصري الحالي إلى أن مجلس الشعب يناقش مبدأ التعديل ويصدر قراره في ذلك بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض.

### ثالثاً - إعداد مشروع التعديل:

تختلف الدساتير في الأساليب التي يتم بموجبها إعداد مشروع التعديل، فمن الدساتير من يعطي الشعب نفسه مهمة إعداد مشروع التعديل من خلال عدد معين من الناخبين، فالدستور السويسري مثلاً، يعطي هذا الحق لعدد لا يقل عن 500 000 ناخب.

كذلك الدستور الإيطالي الذي بالإضافة إلى أنه يعطي حق إعداد مشروع التعديل إلى البرلمان، فإنه يعطي أيضاً هذا الحق إلى الشعب عن طريق عدد من الناخبين لا يقل عن 500000 ناخب، وقد تنص الدساتير على إعطاء هذه المهمة إلى هيئة منتخبة خصيصاً لهذا الغرض، كما جاء ذلك في دستور فرنسا لسنة 1848.

إلا أن أغلب الدساتير، كما أوضحنا سابقاً، تعطي مهمة إعداد مشروع التعديل الدستوري إلى البرلمان نفسه، وفقاً لنظام خاص خاضع لشروط معينة، كاجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر لغرض إعداد مشروع التعديل كما هو الحال في دستور فرنسا لسنة 1875. أو أن يشترط حضور أغلبية خاصة عند مناقشة مشروع التعديل، أو عند التصويت على صحة القرارات الصادرة منه. وهذا ما تتبعه أكثر الدساتير الأوروبية، وبعض دول أمريكا اللاتينية مثل المكسيك وكولومبيا.

وهناك من الدساتير من تشترط حل البرلمان القائم وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يقوم بهمكة إعداد مشروع التعديل، كما هو الحال في دستور إسبانيا لسنة 1931، ودستور رومانيا لسنة 1923.

والبرلمان، فإن هذا يكون في الدساتير التي تأخذ بنظام التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

من ذلك نذكر دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 حيث ورد في المادة 189 منه على أنه لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، كذلك جاء في دستور المملكة المغربية لسنة 1972 في الفصل 98 ما نصه «للملك وللمجلس النواب حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور. وجاء كذلك في المادة 1/149 من الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية ما نصه «الرئيس الجمهورية كما لثلاث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور».

وبعض الدساتير تعطي حق تعديل الدستور للشعب بالإضافة لحق البرلمان، وهذا متبع في دساتير أنظمة الحكم التي تشرك الشعب في بعض توجهات السلطة، من ذلك دستور إيطاليا لسنة 1947، ومعظم دساتير الولايات في الاتحاد السويسري.

### ثانياً - تقرير مبدأ التعديل:

إن تقرير مبدأ التعديل يعني الإفصاح عما إذا كانت هناك ضرورة لتعديل الدستور أم لا. والملاحظ أن أكثر دساتير الدول تمنح هذا الحق للبرلمان باعتباره ممثلاً للشعب.

من ذلك دستور فرنسا لعام 1946 ودستور فرنسا الحالي الصادر عام 1958، «حيث إن اقتراح التعديل يجب أن يعرض على كل من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) لكي يقررا الموافقة على مبدأ التعديل. ولأثوقيت إجراءات التعديل عند هذه المرحلة ولا تستمر»<sup>(1)</sup>.

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1998، ص. 466.

## المبحث الخامس

### سمو الدستور

بيّنا فيما سبق، بأن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة، وأنه يسمو على غيره من القوانين، مما يجعله المرجع الذي يهتدي به المشرع في سن مختلف القوانين، والأساس الذي يحدد سلطات الدولة لكي يمكنها من ممارسة نشاطاتها وفقاً لتوجهات الدستور. «يقول العلامة جورج بيردو، بهذا الخصوص: إن المكان الأول الذي تشغله القواعد الدستورية في الترتيب القانوني إنما استحقته بفضل موضوعها، فهي في الواقع القوانين الأساسية للدولة، لأنها هي التي تعطيها وجودها الحقيقي وتحدد شكلها وتزودها بالمؤسسات اللازمة لكي تؤدي رسالتها وتحقق مثلها الأعلى في الحياة الاجتماعية»<sup>(1)</sup>.

إن سمو الدستور يتجلى في ناحيتين هما:

السمو الموضوعي، والسمو الشكلي.

#### المطلب الأول

### السمو الموضوعي للدستور

المقصود بالسمو الموضوعي للدستور هو تفوق وعلو مرتبة القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية، وذلك من حيث الموضوعات التي تتضمنها والتي تشكل الأساس الذي تقوم عليه نشاطات الدولة، فالدستور من هذا المنطلق يتمتع بالسمو لأن جميع نشاطات مؤسسات الدولة تستمد شرعيتها

(1) د. اسماعيل مرز، مرجع سابق، ص. 374.

## رابعاً - إقرار التعديل نهائياً:

من الدساتير ما ينص على استفتاء الشعب في موضوع الإقرار النهائي لتعديل الدستور، كالدستور السويسري لسنة 1974، ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، حيث جاء في المادة 189 منه على أنه «... فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه. فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء». وفي حالة رفض الشعب مشروع التعديل فإن ذلك يؤدي إلى عدم إقرار التعديل رغم موافقة مجلس الشعب عليه، لأن إقرار تعديل الدستور بشكل نهائي منوط بالشعب وحده عن طريق الاستفتاء.

وفي الفصل المائة وخمسة من دستور المملكة المغربية المعدل<sup>(1)</sup> ما نصه «تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء. تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء».

إلا أن أغلب الدساتير تعطي مهمة الإقرار النهائي للتعديل إلى نفس السلطة التي أنيطت بها مهمة إعداد مشروع التعديل، وبناء على ذلك فإن السلطة التي تتولى مهمة الإقرار النهائي للتعديل تكون إما الهيئة المنتخبة لغرض القيام بمهمة تعديل الدستور، وإما البرلمان وفقاً لشروط خاصة، كما بيّنا ذلك سابقاً<sup>(2)</sup>.

(1) تم تعديل دستور المملكة المغربية بتاريخ 1996/9/13 وقد أضاف التعديل مجلس المستشارين بموجب الفصل 103 من الدستور المعدل.

(2) راجع في ذلك، د. إبراهيم عبد العزيز شيمحا، مرجع سابق، ص. 349 - 352، كذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 43. كذلك راجع د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 478.

## المطلب الثاني السمو الشكلي للدستور

المقصود بالسمو الشكلي للدستور هو «تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها، ليس على أساس موضوعها ومادتها، وإنما تبعاً للجهة التي تصدرها والأشكال والإجراءات المتبعة في إصدارها وتعديلها»<sup>(1)</sup> وبناء على ذلك فإن سمو الشكلي للدساتير يتحقق فقط في ظل الدساتير الجامدة التي تخضع لإجراءات مشددة عند وضعها وتعديلها.

ومن هذا المنطلق فإن الدساتير تشكل أعلى مرتبة قانونية وأكثر قوة من القوانين العادية، لأن الدساتير توضع من قبل السلطة التأسيسية الأصلية التي هي أعلى من البرلمان الذي يضع القوانين العادية، كما أن إجراءات تعديل أحكام الدساتير تتميز بتعقيد أكثر مما هو متبع في تعديل القوانين العادية. وهكذا فإن مبدأ سمو الدساتير من الناحية الموضوعية يرجع إلى طبيعة القواعد الدستورية من حيث الموضوعات التي تتضمنها، والتي تشكل الأساس الذي تقوم عليه الأنشطة السياسية لسلطات الدولة.

أما سمو الشكلي للدساتير فيرجع إلى طبيعة الإجراءات الخاصة التي يجب اتباعها عند تعديلها، والتي تختلف عن الإجراءات التي تتبع عند تعديل القوانين العادية.

وعلى هذا فإن سمو القواعد القانونية الدستورية يجعلها تختلف عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل.

فمن حيث الموضوع: نجد أن مضمون القواعد الدستورية يتضمن كل ما

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، وآخرون، مرجع سابق، ص. 504.

منه. «فهو المنظم لاختصاصات المؤسسات العامة في الدولة»<sup>(1)</sup>.

لذلك فهو في مرتبة أعلى منها، وبالتالي لا تملك مبدئياً حق مخالفة الدستور. وفي حالة مخالفتها للدستور تعرض نفسها للمساءلة واستتار الشعب وهذا يؤدي إلى الفوضى، وعدم استقرار نظام الحكم.

ويترب على سمو الموضوعي للدستور تيجتان هما:

### أولاً - تعزيز مبدأ المشروعية:

بينما سابقاً، أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة أي أنه بمرتبة أعلى من القوانين الأخرى. وبما أن كل تصرف يصدر من الأفراد أو من السلطات الإدارية للدولة بشكل مخالف للقوانين يعتبر باطلاً ولا قيمة قانونية له تطبيقاً لمبدأ المشروعية، فمن باب أولى أن يجري تطبيق مبدأ المشروعية على التصرفات التي تصدر مخالفة للدستور، فيكون أي تصرف يصدر من سلطات الدولة بشكل مخالف للدستور باطلاً ولا يعتد به، أي لا يكتسب أي قيمة قانونية.

### ثانياً - عدم تفويض اختصاص سلطات الدولة إلى الغير:

بما أن الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة ويعين اختصاص كل سلطة منها على ضوء اعتبارات معينة في اختيار المسؤولين عن عمل هذه السلطات، لذلك فليس من حق هذه السلطات أن تفوض غيرها في ممارسة اختصاصاتها، إلا في حالة ورود سماح خاص بهذا التفويض في نصوص الدستور.

(1) د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 32.

له علاقة بنظام الحكم في الدولة، من حيث تحديد السلطات العامة وبيان اختصاصاتها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد التوجهات الفكرية أو الفلسفة التي يتبناها نظام الحكم.

أما قواعد القانون العادي فهي تهتم بموضوعات أقل شأنًا من موضوعات القواعد الدستورية، من ذلك نذكر قواعد القانون التجاري وقواعد قانون العمل، وغير ذلك من القوانين العادية.

أما من حيث الشكل:

فإن القواعد الدستورية، في الدساتير الجامدة، تختلف عن القواعد القانونية العادية من حيث إجراءات تعديلها، حيث بينا سابقاً بأن القواعد الدستورية تتطلب إجراءات خاصة مشددة وأكثر صعوبة من الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية.

وينتج عن هذا الاختلاف بين القوانين الدستورية والقوانين العادية عدة نتائج نذكر أهمها:

أولاً : عدم إمكانية إلغاء أو تعديل القوانين الدستورية إلا بقوانين دستورية مماثلة.

فالقوانين العادية لا يمكنها إلغاء أو تعديل القوانين الدستورية لأنها أقل مرتبة منها، وكما تقول القاعدة الفقهية العامة بأن القانون الأدنى لا يستطيع أن يعدل أو يلغي قانوناً أعلى منه.

ثانياً : تتمتع القوانين الدستورية باستقرار أكثر من القوانين العادية.

وذلك بسبب صعوبة إجراءات تعديل القوانين الدستورية.

ثالثاً : لا يجوز أن تتعارض القوانين العادية مع القوانين الدستورية.

وهذه نتيجة منطقية لأن القوانين الدستورية أسمى من القوانين العادية،

وأن المشع عندما يصدر القوانين العادية فإنه يهتدي بتوجهات الدستور لذلك فلا يجوز للقوانين العادية أن تصدر متعارضة مع نصوص الدستور، إذ في هذه الحالة، أي عندما تتعارض القوانين العادية مع أحكام الدستور تكون السلطة التشريعية قد خالفت حدود سلطاتها المحددة بموجب الدستور باعتباره الأساس الذي تقوم عليه سلطات الدولة.

لذلك فإن القوانين العادية عندما تصدر بالشكل المتعارض مع الدستور تكون باطلة وغير دستورية بسبب هذا التعارض (1).

وفي ختام حديثنا عن مبدأ سمو الدستور، نقول: يبقى مبدأ سمو الدستور أمينة تحرس الشعوب على تحقيقها وترجمتها إلى الواقع العملي وعدم الإخلال بها، خاصة في ظل أنظمة الحكم التي لا تؤمن بالديمقراطية وليس لديها تقاليد سابقة في ذلك، أو أنها تتعامل مع الديمقراطية بالقول لا بالفعل. ففي مثل هذه الأنظمة كثيراً ما يجري التجاوز على نصوص الدستور من خلال إصدار قوانين أو القيام بأعمال مخالفة لأحكام الدستور، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة الدستورية كوسيلة للحد من هذه التصرفات المخالفة للدستور، وهذا ما ندرسه في المبحث القادم.

(1) راجع في ذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 367 - 369.

## رقابة دستورية القوانين

### المطلب الأول

#### التعريف بالرقابة الدستورية

يمكن تعريف الرقابة الدستورية بأنها «التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيداً لعدم إصدارها إذ كانت لم تصدر، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان تم إصدارها»<sup>(1)</sup> ولتوضيح ذلك نقول: إن قواعد الدستور، كما بينا، تشكل مرتبة أعلى في سلم تدرج النظام القانوني في الدولة، فهي أسمى من القوانين والأعمال التي تصدر من السلطات العامة. وكما هو معروف، أن التشريعات في البلدان التي تأخذ باللساتير الجامدة تكون في الغالب من ثلاث درجات يكون التشريع الدستوري في قمته وولييه التشريع العادي (القوانين العادية) وأدناها يأتي التشريع الفرعي أو اللوائح الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية. وبموجب هذا التدرج الهرمي للتشريعات فإنه يحرم على التشريع الأدنى منها مخالفة التشريع الأعلى في المرتبة، وبذلك يكون للقواعد الدستورية موقع متميز يسمو على بقية القوانين، لأنها المصدر لكل قاعدة قانونية أدنى منها.

وبذلك فإنه يمنع صدور أية قاعدة قانونية، سواء كانت بصفة قانون عادي، أو لائحة تنظيمية، تتضمن مخالفة لنص ورد في الدستور، لأن صدور مثل هذا القانون أو هذه اللائحة يعتبر عمل غير دستوري يجب إيقافه.

ومن أجل احترام أحكام الدستور والمحافظه على سموه لا بد من تحديد

(1) د. ماجد راغب الجلو، مرجع سابق، ص. 14.

سلطة تتولى التحقق من مدى مطابقة القوانين العادية واللوائح والقرارات ذات القوة القانونية مع نصوص الدستور.

إن الحاجة للرقابة الدستورية تتحقق في ظل اللساتير الجامدة لا اللساتير المرنة، لأن تعديل الدستور الجامد يحتاج إلى إجراءات أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القانون العادي، كما أنه في ظل الدستور الجامد توجد سلطات إحداهما تأسيسية والأخرى تشريعية، وبناء على ذلك يوجد نوعان من التشريع أحدهما تشريع دستوري وهو أعلى في المرتبة، وتشريع عادي (القوانين العادية) وهو أدنى في المرتبة من التشريع الدستوري. بينما يتبع في تعديل الدستور المرن نفس إجراءات تعديل القوانين العادية، وهذا يعني وجود سلطة واحدة لتعديل جميع القوانين، دستورية كانت أو عادية، وبهذا يخفي الفرق من حيث الدرجة بين التشريع الدستوري والتشريع العادي.

إن الرقابة الدستورية تتحقق بمختلف الأجهزة تبعاً للأسلوب التي تأخذ به الدولة. لذلك تأخذ هذه الأجهزة أشكالاً مختلفة، نبين أهمها:

أولاً: تتحقق الرقابة الدستورية بواسطة جميع المحاكم بمختلف درجاتها، من ذلك ما هو متبع في أمريكا، حيث تباشر المحاكم الأمريكية جميعها مهمة الرقابة الدستورية كل بحسب اختصاصها عند النظر في الدعاوى المرفوعة أمامها. وهذا متبع في اليابان أيضاً.

ثانياً: تتحقق الرقابة الدستورية فقط من خلال المحكمة العليا، كما في الهند، وكندا، وأستراليا، وليبيا.

ثالثاً: تتحقق الرقابة الدستورية من خلال المحاكم الدستورية، كما في إيطاليا، وتركيا، وألمانيا. كذلك في جمهورية مصر العربية، حيث جاء في المادة 175 من دستور سنة 1971 على أنه تتولى المحكمة الدستورية العليا دور غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

التشريعية بمهمة الرقابة الدستورية.

إن الرقابة السياسية للدستورية للقوانين تقوم في المرحلة التحضيرية لإصدار القانون، أي أنها رقابة وقائية يتم ممارستها قبل صدور القانون بهدف تلافي صدور قانون مخالف للدستور. في حين أن الرقابة القضائية، كما سنرى، يتم ممارستها على القانون بعد إصداره. فلو أخذنا، كمثال، ما هو مطبق في فرنسا من خلال المجلس الدستوري، لوجدنا أن الدستور الفرنسي 1958 وفقاً للمادة 56 منه ينص على تشكيل هذا المجلس من رئيس يعينه رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس ومن نوعين من الأعضاء.

- أعضاء لمدى الحياة بحكم القانون وهم رؤساء الجمهورية السابقون.

- تسعة أعضاء آخرين مدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد. يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، ويعين رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين، ويعين مجلس الشيوخ الثلاثة الباقين.

ينظر المجلس الدستوري المشار إليه أعلاه بمشاريع القوانين المرفوعة إليه من البرلمان وذلك للتحقق من عدم مخالفتها للدستور. فعند إحالة مشاريع القوانين هذه إلى المجلس الدستوري، وجب عليه أن يبدي رأيه بشأنها خلال شهر من تاريخ الإحالة، وذلك بإصدار قرار يتضمن إما مطابقة هذه المشاريع لنصوص الدستور، وإما مخالفة له أي عدم دستورتها.

وفي حالة اتخاذ قرار بعدم دستورتها فلا يمكن إصدارها أو نفاذها، كما أن قرارات المجلس بهذا الخصوص تكون نهائية غير قابلة للطعن، وملزمة لكافة سلطات وهيئات الدولة<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك د. إسماعيل الغزال. مرجع سابق، ص. 49، كذلك د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 14 - 15.

كذلك في الجمهورية العربية السورية ودولة البحرين، كما جاء في دستور الجمهورية العربية اليمنية في المادة 155 منه على أنه تبت المحكمة الدستورية العليا في دستورية أي تعديل دستوري ودستورية القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

رابعاً: يمكن أن تتحقق الرقابة الدستورية من خلال جهاز خاص غير قضائي، مثل المجلس الدستوري في فرنسا.

وفي التطبيق العملي للرقابة الدستورية تبلور نوعين من الرقابة هما: الرقابة السياسية، والرقابة القضائية. نتابع توضيح ذلك في المطلب القادم.

## المطلب الثاني

### أنواع الرقابة الدستورية

تبعاً لصفة الهيئة التي تتولى مهمة الرقابة الدستورية يوجد نوعان رئيسيان للرقابة الدستورية هما: الرقابة السياسية للقوانين، والرقابة القضائية للدستورية القوانين.

### أولاً - الرقابة السياسية لدستورية القوانين:

تتولى رقابة دستورية القوانين وفقاً لهذا النوع من الرقابة، هيئة ذات صفة سياسية يحدد الدستور كيفية تشكيلها وممارسة نشاطها. وهذه الهيئة تكون مستقلة عن بقية السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية. من أمثلة هذه الهيئات المجلس الدستوري الفرنسي الذي تم تشكيله بموجب دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ليتولى مراقبة دستورية القوانين قبل إصدارها.

وقد أخذت بهذا النوع من الرقابة أغلبية البلدان الاشتراكية (سابقاً). فالنظام السوفيتي أعطى مهمة الرقابة الدستورية لمجلس السوفيت الأعلى، أي للهيئة التشريعية ذاتها. وفي تشيكوسلوفاكيا يختص المكتب الإداري للهيئة



وبالطبع فإن الإجراءات المتبعة في القضاء، كالعلاجية في المرافعات وتبادل اللوائح والمستندات والتفسير القانوني للأحكام والالتزام بالتقاليد القضائية المبنية على العدالة والاستقامة وعدم التحيز والمحاباة، كل ذلك يشكل ضمانات لنجاح القضاء في مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

إن الهيئة القضائية التي تتولى الرقابة الدستورية إما أن تكون من اختصاص مختلف المحاكم في الدولة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وإما أن تكون من اختصاص محكمة عليا ينص عليها الدستور، كما في سويسرا وليبيا. وقد تضمنت دساتير أغلب الدول نصوراً تتعلق بإسناد مهمة الرقابة الدستورية للمحكمة العليا، من ذلك نذكر دستور جمهورية السودان لعام 1973 ودستور جمهورية السنغال الصادر عام 1960، ودستور جمهورية الصومال الصادر عام 1960.

وقد ينص الدستور على تشكيل محكمة دستورية خاصة للقيام بالرقابة على دستورية القوانين، من ذلك ما جاء في دستور إيطاليا لسنة 1947 حيث ينص على إنشاء «محكمة دستورية» للنظر في دستورية القوانين. وكذلك دستور كل من تركيا والنمسا وألمانيا.

إن أغلب الفقه الدستوري يعرض نوعين من الرقابة القضائية لدستورية القوانين هما: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، والرقابة عن طريق الدفع الفرعي. نوضح كل منهما في الآتي:

1 - الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء):  
بموجب هذا النوع من الرقابة الدستورية تقام دعوى من قبل الأفراد أو من أية هيئة من هيئات الدولة تتضمن طلباً بإلغاء قانون ما نظراً لمخالفته لنصوص الدستور، فالدعوى في هذا النوع من الرقابة تقام على قانون معين لعدم دستوريته، وليس على فرد آخر.

## تقدير الرقابة السياسية لدستورية القوانين:

إن مهمة الرقابة السياسية لدستورية القوانين والتي تباشرها هيئة سياسية قبل صدور القوانين بهدف منع إصدار أي قانون مخالف للدستور، تبدو في ظاهرها مفيدة وعملية. ولكن لو تتبعنا التطبيق العملي لهذه الرقابة لوجدنا أنها غير فعالة ولم تحقق الغرض المقصود منها، وهذا يرتبط بتكوين الهيئة المكلفة بهذه المهمة، إذ أنها في الغالب تكون خاضعة في قراراتها للسلطة التي أنشأتها، وبذلك تفقد هذه الهيئة حيادها المطلوب وتجد نفسها متأثرة بهذا الاتجاه أو ذاك تبعاً للولاء الحزبي أو خضوعاً لتوجهات نظام الحكم والسلطات التي تتبنى القوانين المراد إصدارها، وهذا يؤدي إلى عدم النزاهة والمحابة في كثير من الأحيان.

إضافة إلى ذلك فإن مهمة الرقابة الدستورية للقوانين هي مهمة ذات طبيعة قانونية متميزة تتطلب كفاءات قانونية عالية تتمكن من القيام بواجبها وفقاً لروح الدستور بغض النظر عن المؤثرات الجانبية، وهذا ما لا يمكن ضمانه عند مباشرة الهيئات السياسية لهذه المهمة نتيجة لخضوعها لمختلف المؤثرات التي تبعدها عن حيادها كما أوضحنا ذلك.

كما أن حصر مهمة رقابة دستورية القوانين بهذه الهيئات يؤدي إلى حرمان الجهات القضائية (المحاكم بمختلف درجاتها) وكذلك أفراد الشعب من ممارسة أي نوع من الرقابة على دستورية القوانين.

## ثانياً - الرقابة القضائية لدستورية القوانين:

في هذا النوع من الرقابة الدستورية تتولى هيئة قضائية مهمة التحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور. إن مهمة القضاء في هذا المجال لها أهميتها وانسجامها مع موضوع الرقابة الدستورية ذات الطابع القانوني الذي يتضمنه اختصاص القضاء.

وبسبب أهمية مثل هذه الدعوى التي تؤدي إلى إلغاء القانون في حالة ثبوت عدم دستوريته، فإن أغلب الدساتير توكل هذه المهمة لمحكمة عليا من الدرجة الأولى، كما في سويسرا، أو تنص على إنشاء «محكمة دستورية» خاصة بالرقابة الدستورية، كما في دستور إيطاليا لسنة 1947. إن المحكمة التي تنظر في هذه الدعوى يكون قرارها حاسماً ونهائياً بشأن مدى دستورية القانون، ويكتسب قرارها حجية مطلقة أمام الكافة وأمام جميع سلطات الدولة.

ففي حالة صدور قرار الحكم بعدم دستورية القانون، فإن هذا القانون يلغى ويعتبر معدوماً من الوجود من تاريخ إصداره. وفي حالة أن تقضي المحكمة بدستورية القانون، فلا يجوز إثارة دعوى عدم دستوريته مرة أخرى<sup>(1)</sup>.

## 2 - الرقابة عن طريق الدفع الفرعي (رقابة الامتناع):

تمارس هذا النوع من الرقابة الدستورية جميع المحاكم القضائية بمختلف درجاتها، أثناء النظر في النزاعات المعروضة أمامها، وبدون الحاجة إلى نص في الدستور، لأن القاضي في هذا النوع من الرقابة يتصرف وفقاً لصلاحيات وظيفته القضائية في تفسير أحكام القانون ومدى انطباقه على القضية المرفوعة أمامه.

إذ إن الأمر في هذا النوع من الرقابة الدستورية لا يتضمن إقامة دعوى على القانون والمطالبة بإلغائه بسبب عدم دستوريته، بل يتضمن المطالبة بمنع تطبيق هذا القانون على أحد أطراف النزاع في قضية مرفوعة أمام القضاء وذلك لمخالفته للدستور، فالدعوى لا تكون بين شخص وقانون ما، كما في الرقابة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية، وإنما بين شخصين يدفع أحدهما وهو

(1) راجع د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 18.

المدعى عليه في هذه القضية بعدم تطبيق القانون عليه لمخالفته للدستور، وعلى هذا فإن للمحكمة في حالة ثبوت مخالفة القانون للدستور فإنها تقرر فقط عدم تطبيقه على المدعى عليه في هذه القضية، أما إذا وجدت أن القانون مطابق للدستور فإنها تقرر تطبيقه.

وهذا يعني أن المحكمة لا تتعرض لموضوع إلغاء القانون بسبب عدم دستوريته. كما أن قرارها بعدم تطبيقه على القضية المرفوعة أمامها يقتصر على أطراف الدعوى فقط، حيث يمكن للمحكمة نفسها تطبيق نفس القانون في قضية أخرى تعرض أمامها. كما أن هذا القانون، الذي قررت المحكمة عدم تطبيقه، يبقى معمولاً به، إذ يجوز لمحكمة أخرى أن تعتبره دستورياً في أية قضية تنظرها.

إن رقابة المحاكم على دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعي ظهر بشكل بارز في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1803، حيث قررت المحكمة الاتحادية العليا منذ هذا التاريخ وأصبح قرارها هذا مبدأ قضائياً أخذت به جميع المحاكم الأمريكية بمختلف درجاتها، حيث إنها تكتفي بعدم تطبيق القانون على القضية المرفوعة أمامها عند ثبوت عدم دستوريته دون أن تلغيه، وهذا يعني أنه يمكن للمحاكم الأمريكية الأخرى أن تطبق القانون على قضايا أخرى، ويجوز حتى لنفس المحكمة أن تطبق نفس القانون على قضية أخرى تعرض أمامها لاحقاً.

الأ أن ما يحد من هذا المبدأ في الولايات المتحدة الأمريكية وجود نظام السوابق القضائية الذي يتطلب أن تنقيد المحكمة بالحكم الذي سبق وأن صدر عنها في قضية معينة. كما أن المحاكم الأدنى درجة تنقيد أحكام المحكمة الاتحادية العليا، وهذا يجعل صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بالامتناع عن تطبيق قانون ما لعدم دستوريته ملزماً لكل المحاكم الأدنى درجة.

ومن الدول التي طبقت أيضاً الرقابة الدستورية بطريق الدفع الفرعي كل

من كندا واليابان والبرتغال وأكثر بلدان أمريكا اللاتينية<sup>(1)</sup>.

### تقدير الرقابة القضائية لدستورية القوانين:

بلا شك أن القضاء له من التقاليد والتجارب في تطبيق الأحكام وتفسير القوانين ما يؤهله للقيام بالرقابة على دستورية القوانين، حيث إن ذلك يدخل في صلب اختصاص القضاء باعتبار أن الرقابة على دستورية القوانين ذات طبيعة قانونية تتعلق بمدى مطابقة القانون لأحكام الدستور الذي يشكل القانون الأعلى في الدولة.

كما أن ما يتبع من إجراءات في النزاع أمام القضاء، كعملية الجلسات وتسبيب الأحكام وتوفير حرية الدفاع، وتبادل اللوائح، وما يتبع ذلك من ضوابط في تفسير القوانين، وغير ذلك من الإجراءات المتعلقة بقواعد المرافعات أمام المحاكم، كل ذلك يساهم بشكل كبير في سلامة رقابة القضاء على دستورية القوانين. إضافة إلى ذلك فإن من طبيعة القضاء التزامه جانب العدالة والاستقلال، وعدم التحيز أو المحاباة لهذا الطرف أو ذاك.

ولما تقدم تكون الرقابة القضائية لدستورية القوانين ذات فعالية هامة في التطبيق السليم للقوانين، وتصديها لأي قانون مخالف لأحكام الدستور، وبذلك تكون أفضل طرق الرقابة على دستورية القوانين.

ومع ذلك فهناك من عارض الرقابة القضائية لدستورية القوانين مبررين ذلك بعدة أسباب: من ذلك أنها تشكل انتقاصاً من مبدأ سيادة الأمة التي يمثلها البرلمان المنتخب من الشعب.

إن هذا السبب يمكن الرد عليه من حيث إن سيادة الأمة تتمثل في احترام الدستور الذي يمثل إرادة الأمة، فإذا أصدر البرلمان قانوناً مخالفاً للدستور فتصدى

(1) راجع في ذلك د. محسن خليل، مرجع سابق، ص. 645، كذلك راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 142.

له القضاء فإن ذلك لا يشكل انتقاصاً من سيادة الأمة، بل حماية لهذه السيادة.

كما قال المعارضون بأن مهمة القاضي تنحصر في تطبيق القانون على الدعاوى المعروضة أمامه وليس من مهامه إصدار حكم على القوانين بأنها مطابقة للدستور أو مخالفة له، إن ذلك فيه خروج عن مهام القاضي. ولرد على ذلك نبين بأن مهمة القاضي في تطبيق القانون تتضمن كذلك تطبيق الدستور باعتباره القانون الأعلى في الدولة.

ف عند إصدار قانون عادي أدنى مرتبة من الدستور وفيه مخالفة للدستور بصفته القانون الأعلى في المرتبة، فمن الواجب على القاضي أن يطبق القانون الأعلى وهو الدستور ويستبعد القانون الأدنى المخالف للدستور.

كما قال المعارضون للرقابة القضائية: إن تدخل القضاء في شؤون السلطة التشريعية قد يؤدي إلى التصادم بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية، وهذا يجلب عدم استقرار النظام في الدولة، وفي بعض الأحيان عندما تحاول المحاكم تلافي هذا الاصطدام فما عليها إلا أن تستجيب بهذا القدر أو ذاك لإرادة السلطة التشريعية<sup>(1)</sup>، وأحياناً لإرادة السلطة التنفيذية مما يؤثر سلباً على دور القضاء في الرقابة الدستورية، خاصة في الدساتير التي تشترط إشغال مناصب المحاكم الدستورية عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية.

إن هذا التخفيف له ما يبرره فعلاً وقد تحصل مثل هذه الاستجابة بهذا القدر أو ذاك من قبل القضاء أحياناً، وذلك نتيجة لتدخل سلطات الدولة عن طريق ممارسة الضغوطات على المحاكم الدستورية، خاصة عند تبني السلطات العليا للقانون. ولكن ليس من السهل مرور مثل هذه الضغوطات المؤثرة على دور القضاء، إذ إن ذلك سيواجه بالاستنكار وأزمات حادة لا يمكن تلافيها إلا باحترام الدستور وعدم مخالفته.

(1) راجع د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص. 383 - 384.

## أساليب وضع الدساتير

تتبع في وضع الدساتير طرق متعددة تبعاً لعدد أنظمة الحكم وتطورها، وهذا يرتبط بفكرة السيادة في الدولة، أي بمن يمتلك السلطة الحقيقية المهيمنة في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية معينة. فالسلطة التي تتمتع بالسيادة داخل الدولة هي التي تختص بوضع الدستور.

إن هذه السلطة يطلق عليها الفقه تسمية «السلطة التأسيسية الأصلية» تمييزاً لها عن (السلطة التأسيسية المنشأة) كالبرلمان الذي يختص بتعديل الدستور.

إن السلطة التأسيسية الأصلية، سواء كانت فرداً أو هيئة أو الشعب وحده دون سواه، تمتلك اختصاصات واسعة ولا تقيد في نشاطها بنصوص دستورية موجودة، حيث هي التي تضع دستوراً جديداً للدولة في وقت لا تمتلك فيه الدولة نصواً دستورية قائمة.

وهي عندما تضع الدستور الجديد لا تخضع نفسها لأية قيود سوى تحقيق الفلسفة التي تتبناها في نشاطها السياسي المنظم، أي تحقيق الفكرة القانونية التي يهدف نظام الحكم للوصول إليها والتي يعبر عنها في حيثيات الدستور.

إن الحاجة لوضع دستور جديد تظهر إما عند ميلاد دولة جديدة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية عند تأسيس دولتها الفيدرالية حيث تم وضع دستورها الجديد عام 1787.

أو نتيجة لاستقلال الدول عن السيطرة الاستعمارية أو الانفصال عن دولة قائمة وتشكيل دولة أخرى جديدة ففي هذه الحالات تقوم السلطة التأسيسية الأصلية بوضع دستور جديد للدولة الناشئة. فعلى سبيل المثال نذكر نيل أغلب

الدول التي كانت خاضعة للاستعمار استقلالها عن السيطرة الاستعمارية بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية وتم وضع دساتير جديدة لهذه البلدان. وتظهر الحاجة لوضع دستور جديد نتيجة لحصول ثورة أو انقلاب، حيث يؤدي ذلك إلى نهاية الدستور القديم وتقوم السلطة التأسيسية الأصلية المتمثلة بالقائمين بالثورة أو الانقلاب بوضع دستور جديد للدولة.

كما حصل ذلك في ثورة تموز (ناصر) 1958 في العراق، وثورة يوليو 1952 في مصر. من كل ما تقدم نبتن بأن وضع الدستور هو من اختصاص السلطة التأسيسية الأصلية، وهذه السلطة تتكون في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية معينة، وترتبط بالشعب من حيث مدى تطوره سياسياً واجتماعياً ومدى تأثيره في مسيرة المجتمع وتكوين دولته.

لذلك فإن تنوع أساليب نشأة الدساتير جاء نتيجة للتطورات المختلفة التي مرت بها الشعوب من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>(1)</sup>. فعندما كان حكم الفرد، ملكاً كان أو حاكماً مستبداً، هو السائد ولم تكن المفاهيم الديمقراطية منتشرة، ساد في تلك الفترة الحكم الملكي المطلق واستبعد الشعب عن المساهمة في إدارة شؤون البلاد. فللملك أو الحاكم وحده جميع اختصاصات إدارة الدولة، ونتيجة لتصاعد وعي الشعوب ومطالبها بحقوقها ووقوفها بوجه التوجهات الاستبدادية للحكام، اضطرت هذه الأنظمة ذات الحكم الملكي المطلق والحكم الفردي الاستبدادي إلى التراجع بهذا القدر أو ذاك والاعتراف للشعب ببعض الحقوق والمشاركة في إدارة الدولة. وتجلى ذلك في وضع دستور للبلاد عن طريق المنحة من الحاكم.

ونتيجة للتصاعد المستمر في كفاح الشعوب فقد حصل الاعتراف للشعب بحقه في وضع الدستور عن طريق ممثليه، لاحقاً تم الاعتراف

(1) راجع في ذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 85 وما بعدها.

فالمملك أو الحاكم عندما يمنح الدستور إلى الشعب يقوم بذلك بإرادته المنفردة، أي بدون أن يسمح للشعب بالمشاركة في وضع الدستور.

ويتضمن تنازله عن بعض سلطاته للشعب، وذلك من خلال تحديد سلطات الدولة في الدستور وبيان ما يتمتع به الأفراد من حقوق وحريات فردية. قد يتبادر إلى الذهن أن الحاكم عندما يمنح الدستور يمكن له أن يسترده متى ما شاء.

إلا أن أغلب الفقه يذهب إلى عدم استطاعة الملك الرجوع فيما تنازل عنه، حيث إنه تنازل بإرادته المنفردة، وكما هو معلوم قانوناً بأن الإرادة المنفردة تلزم شخص الملتزم. كما أن الحاكم عندما يمنح الشعب دستوراً فإن ذلك يعني إرجاع حق الشعب الذي اغتصبه الحاكم بدون وجه حق، لذلك فلا يجوز استرداد هذه المنحة<sup>(1)</sup>.

إلا أن الملوك والحكام انطلاقاً من نزعتهم الاستبدادية، وبالرغم من تنازلهم عن بعض سلطاتهم للشعب اضطرراً، فإن التاريخ حافل بالكثير من حالات التكر حتى لهذا الجزء اليسير من التنازل للشعب، حيث مارسوا في الواقع العملي مختلف الأعمال التعسفية والقمعية التي لا تتلاءم حتى مع ما منحوه من حقوق تضمنتها الدساتير التي وضعوها بأنفسهم. وهذا ما يفسر مواصلة الشعوب كفاحها من أجل نيل حقوقها كاملة والتصدي لكل مظاهر التعسف والاستبداد. من الدساتير التي صدرت بأسلوب المنحة دستور فرنسا لعام 1814، ودستور إيطاليا لعام 1848، ودستور روسيا لعام 1906، ودستور أثيوبيا لعام 1931. كذلك يعتبر الدستور المصري الصادر عام 1923 من ضمن الدساتير التي صدرت بأسلوب المنحة. حيث جاء فيه:

(1) راجع في ذلك د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 7.

للشعب مباشرة بوضع الدستور.

مما تقدم يمكن تقسيم أساليب وضع الدساتير إلى أسلوبين هما: الأساليب غير الديمقراطية، والأساليب الديمقراطية.

تتابع توضيح ذلك في المطلبين القادمين.

### المطلب الأول

## الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير

كما يتنا سابقاً، إن الأسلوب غير الديمقراطي في وضع الدساتير يعبر عن سيادة إرادة الحاكم، ملكاً كان أو حاكماً مستبداً، وفي هذا الأسلوب يتم استبعاد إرادة الأمة.

إن الأساليب غير الديمقراطية تظهر من خلال أسلوبين هما: أسلوب المنحة، وأسلوب التعاقد.

### أولاً - أسلوب المنحة:

وفقاً لهذا الأسلوب يصدر الدستور على شكل منحة من الملك أو الحاكم، وذلك بأن يتنازل عن بعض سلطاته للشعب بإرادته المنفردة.

وهذا يشكل مرحلة انتقال من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة، حيث مرت مرحلة تاريخية كان فيها الملوك ينفردون بجميع السلطات، ولهم كامل السيادة دون أن يشاركهم الشعب في ذلك.

إلا أنه نتيجة لما لمسوه من استنكار الشعوب لتجاهل إرادتهم، وما صاحب هذا الاستنكار من ضغوطات على الحكام، وبسبب خشيتهم من تناهي هذه الضغوطات التي قد تؤدي إلى تهديد عروشهم فقد اضطروا إلى التنازل عن بعض سلطاتهم إلى الشعوب، عن طريق منح الدستور.

نحن ملك مصر

«بما أننا ما زلنا منذ تبوؤنا عرش أجدادنا، وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد بها إلينا، نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما في وسعنا، ونتوخى أن نسلك بها السبل التي نعلم أنها تقضي إلى سعادتها وارتقاءها مما تتمتع به الأمم الحرة المتقدمة»<sup>(1)</sup>.

ثانياً - أسلوب التعاقد:

وفقاً لهذا الأسلوب في نشأة الدساتير يتفق الحاكم مع ممثلي الشعب على وضع الدستور.

يعتبر هذا الأسلوب أكثر تقدماً من أسلوب المنحة الذي كان ينفرد فيه الحاكم بوضع الدستور بإرادته وحدها من دون إشراك الشعب في ذلك، في حين وفقاً لأسلوب التعاقد يتطلب توافق إرادتين هما إرادة الحاكم وإرادة الشعب، وبهذا يكون الشعب قد شارك في تولي السلطة التأسيسية الأصلية مع الحاكم في وضع الدستور.

من أهم الأمثلة على أسلوب التعاقد هو دستور فرنسا لعام 1830، حيث جرى وضعه عن طريق التعاقد بين ممثلي الشعب والملك لويس فيليب الذي اعتلى العرش على أساس هذا الدستور، ومن الأمثلة الأخرى دستور اليونان لعام 1844، ودستور بلغاريا لعام 1879، ودستور الكويت الصادر في عام 1962.

إن أسلوب التعاقد، بالرغم من اعتباره خطوة متقدمة بالنسبة إلى أسلوب المنحة، لا يعكس المبدأ الديمقراطي، حيث إنه يساوي بين الحاكم وبين

(1) راجع د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق ص. 340.

الشعب بأسره في وضع الدستور، في حين أن وضع الدستور وفقاً للمبدأ الديمقراطي السليم هو من اختصاص الشعب دون سواه.

وهذا يفسر لنا الأحداث الثورية للشعوب عندما ترفض سلب إرادتها وبالتالي تلجأ لإلغاء الدساتير التي لا تتلاءم مع إرادتها وذلك عن طريق الثورة التي تأتي بدستور جديد يحقق طموحاتها.

بموجب أسلوب التعاقد في إنشاء الدستور فإن تعديله أو إلغاءه لا يتم إلا باتفاق الطرفين، الحاكم والشعب، فلا يجوز للحاكم إجراء أي تعديل أو إلغاء للدستور بإرادته المنفردة، وإذا حصل مثل هذا التجاوز على الدستور من قبل الحاكم، فهذا يؤدي إلى احتدام الصراع بين الحاكم والشعب، وفي حالة الاستمرار بهذا التجاوز فالنتيجة تكون، كما أوضحنا سابقاً وما حفل به التاريخ من شواهد، هي ثورة الشعب ووضع دستور جديد للبلاد<sup>(1)</sup>.

مما تقدم يتبين بأن كلاً من أسلوب المنحة وأسلوب التعاقد في نشأة الدساتير لا تتحقق فيهما الديمقراطية بالمعنى الحقيقي، حيث إن كليهما يتقص من سيادة الشعب، وهذا يشكل تجاوزاً على حقوق الأمة وسيادتها في هذا الشأن.

### المطلب الثاني

## الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير

نتيجة لانتشار المبادئ الديمقراطية وتعمقها منذ القرن الثامن عشر فقد حصل الاعتراف للشعب بالسيادة الكاملة، والتمتع بالسلطة الرئيسية في وضع الدساتير دون مشاركة من طرف آخر. وبهذا أصبحت السلطة التأسيسية الأصلية

(1) راجع في ذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 24. كذلك راجع د. محسن خليل، مرجع سابق ص. 84.

إن تطبيق أسلوب الاستفتاء الدستوري يتم إما عن طريق انتخاب جمعية نيابية خاصة بمهمة وضع مشروع للدستور، وإما عن طريق لجنة حكومية تضم في عضويتها أشخاصاً ممن لديهم مؤهلات سياسية وخبرات قانونية ملائمة لهذه المهمة. وفي كلا الطريقتين يتم وضع مشروع للدستور فقط، ولا يكتسب هذا المشروع قوته القانونية إلا بإقرار من الشعب.

ولغرض إنجاح ممارسة الشعب أسلوب الاستفتاء الدستوري والتوصل إلى وضع دستور يعبّر عن الإرادة الحقيقية للشعب، لا بد من إشراك جميع أفراد الشعب في التهيئة لوضع الدستور من خلال إعطاء الوقت الكافي لهذه التهيئة وتمكين الشعب من الاطلاع على جميع مضامين مشروع الدستور والتعرف على مختلف الآراء المتعلقة بذلك. كذلك لا بد من استبعاد جميع وسائل الإكراه التي قد تستخدمها السلطة للتأثير على إرادة أفراد الشعب.

من أمثلة الدساتير التي وضعت عن طريق الاستفتاء الدستوري، دستور فرنسا الصادر عام 1793، ودستورها الحالي الصادر عام 1958، ودستور مصر لعام 1956 ودستورها الحالي الصادر عام 1971، كذلك الدستور السوري الصادر عام 1973<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثامن

### إلغاء الدساتير

إن إلغاء الدستور يعني إسقاطه بشكل كامل وإحلال دستور جديد بدلاً عنه يتفق والظروف الجديدة التي تنشأ في البلاد، وذلك لأن الدستور القديم لم يعد يتلاءم والقيم الجديدة السائدة في المجتمع.

ويشير فقهاء القانون الدستوري إلى أسلوبين لإنهاء الدساتير هما:

(1) انظر د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 22.

بيد الشعب، يمارسها إما عن طريق ممثلين ينتخبهم لوضع الدستور، وإما أن يحقق الشعب ذلك بنفسه مباشرة عن طريق الاستفتاء الدستوري.

نوضح ذلك فيما يأتي:

### أولاً - أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية:

يعتبر هذا الأسلوب في وضع الدساتير أكثر الأساليب الديمقراطية انتشاراً، بموجبه ينتخب الشعب هيئة تنوب عنه في إنشاء الدستور وإقراره، وتكون مهمتها خاصة بهذا الغرض، حيث ينتهي دورها بإنجاز هذه المهمة<sup>(1)</sup>.

استخدمت هذا الأسلوب، على سبيل المثال، الولايات المتحدة الأمريكية في وضع دساتيرها منذ استقلالها عن بريطانيا عام 1776. واستخدمته فرنسا في وضع دساتيرها للأعوام 1791 - 1848، كذلك استخدم في وضع الدستور الإيطالي لعام 1947، والدستور التشيكوسلوفاكي لعام 1948، والدستور الباكستاني لعام 1956، والدستور الأردني لعام 1946، والدستور السوري لعام 1950، والدستور الليبي عام 1951.

### ثانياً - أسلوب الاستفتاء الدستوري:

يعبر هذا الأسلوب عن الديمقراطية المباشرة، ويعد أكثر ديمقراطية من الأسلوب السابق، حيث لاحظنا في أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية أنه يضع النواب المنتخبون الدستور ويتولون إقراره نيابة عن الشعب، في حين وفقاً لأسلوب الاستفتاء الدستوري يتولى الشعب بشكل مباشر مهمة إقرار الدستور، بحيث لا يصبح نافذاً إلا منذ موافقة الشعب عليه.

(1) راجع في ذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 100.

## الأسلوب غير العادي لإلغاء الدساتير

تنتهي الدساتير وفقاً للأسلوب الثوري عن طريق الثورات أو الانقلابات التي تلغي الدساتير القديمة وتوقف العمل بها لتحل محلها دساتير جديدة تمثل طبيعة التحول الجديد الذي تأتي به الثورة أو الانقلاب. والثورة، كما هو معلوم، تتميز عن الانقلاب في الهدف الذي تسعى إليه، فالثورة تأتي نتيجة لتصاعد التناقض في المجتمع بين الفئات الحاكمة ذات التوجهات الاستبدادية الاستغلالية الظالمة وبين الشعب الذي تنشده فيه المعاناة من هذا الاستغلال والظلم. وعند وصول هذا التناقض إلى مرحلة مستعصية الحل يتم اللجوء إلى الثورة الاجتماعية التي تحقق التغيير الجذري في المجتمع من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك تعبيراً عن الفكرة القانونية الجديدة التي تبناها الثورة والتي تصبح بدلاً عن الفكرة القانونية القديمة، ونتيجة لذلك فالثورة تأتي بنظام قانوني جديد يتلاءم والتطور الحاصل في المجتمع، وبما يحقق العدالة ورفع الاستغلال والتسلط. من ذلك نذكر ما حصل في الثورة الروسية الاشتراكية عام 1917، وثورة 1958 في العراق، وثورة الفاتح من سبتمبر في ليبيا 1969.

أما الانقلاب فهو مجرد تغيير للسلطة الحاكمة بطريقة العنف ومجيء سلطة حاكمة جديدة تحل محلها دون تعرض السلطة الجديدة للأسس الفلسفية أو الفكرة القانونية المعتمدة من قبل السلطة السابقة.

يتفق فقهاء القانون الدستوري على أن التغيير، سواء حصل عن طريق الثورة أو عن طريق الانقلاب فإنه يؤدي إلى إلغاء الدستور وإحلال دستور جديد يتماشى والأهداف المقررة من قبل القائمين بهذا التغيير. من ذلك نذكر إلغاء الدستور الروسي بقيام ثورة 1917 الاشتراكية، وإلغاء الدستور المصري لعام 1923 على أثر قيام الثورة المصرية عام 1952، وإلغاء الدستور العراقي فور

## المطلب الأول

## الأسلوب العادي لإلغاء الدساتير

المقصود بالأسلوب العادي لانتهاه الدستور هو إلغاء الدستور ووقف العمل به نهائياً وإحلال دستور جديد بدلاً عنه وذلك إما باتباع إجراءات تنظيمية قانونية، قد ينص الدستور المراد إلغاؤه على اتباعها، كما هو الحال في الدستور الفرنسي الصادر عام 1875 الذي تضمن نصاً يشير إلى كيفية إلغاؤه. وإما أن يكون ذلك، وهو الأسلوب الغالب، باتباع طريقين هما: طريق الجمعية التأسيسية التي تنتخب من قبل الشعب لغرض إلغاء الدستور، وطريق الاستفتاء الدستوري الخاص بإلغاء الدستور وإحلال دستور جديد بدلاً عنه. وكلا هذين الطريقين يجري اتباعهما في الأنظمة الديمقراطية التي يعود أمر تقدير مدى ملاءمة الدستور للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى الشعب نفسه باعتباره صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، حيث هو الذي يقرر الحاجة إلى إنهاء الدستور عندما يصبح متناقضاً مع واقع الظروف الجديدة.

أما في الدول ذات الأنظمة غير الديمقراطية التي ينشأ فيها الدستور عن طريق المنحة أو التعاقد، فإن إلغاء الدستور نهائياً وإحلال بديل عنه يكون إما بواسطة الحاكم نفسه، أو باتفاق الحاكم والشعب على إنهاء الدستور.

إن ما يبيانه من إجراءات بخصوص إنهاء الدستور تتعلق بالدستور الجامد، أما الدستور المرن فإن إجراءات إلغاؤه لا تثير صعوبة حيث إنها ذات الإجراءات المتبعة في تعديل وإلغاء القوانين العادية فتتمكن السلطة التشريعية من إلغاء الدستور بواسطة قانون عادي<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك د. محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص. 403.



قيام ثورة 1958، وإلغاء دستور المملكة الليبية فور قيام ثورة الفاتح من سبتمبر عام 1969. ومن الدساتير التي ألغيت على أثر الانقلاب نذكر دستور سوريا لعام 1950 الذي ألغى بانقلاب عام 1951. ودستور الجمهورية العربية المتحدة الذي ألغى بانقلاب عام 1961 الذي أحدث الانفصال بين مصر وسوريا.

بقي أن نعرف بأن الثورة ينتج عنها سقوط الدستور فوراً حتى لو تأخر بعض الوقت لإعلان عن صدور الدستور الجديد، وبذلك تنتهي جميع أحكام الدستور لأنها لم تعد تتلاءم مع الواقع الجديد الذي عبرت عنه الثورة، وبهذا فإن الدستور يعتبر ملغياً من لحظة قيام الثورة.

وهذا تطبيقاً للمعنى المشار إليه سابقاً بخصوص ما يصاحب الثورة من تغيير جذري في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والذي ينتج عنه حلول فكرة قانونية جديدة تتطلب دستوراً جديداً يعبر عنها. من ذلك ما حدث بعد قيام ثورة روسيا الاشتراكية عام 1917.

أما في حالة الانقلاب الذي يهدف إلى تغيير السلطة الحاكمة، فإن الدستور، في الغالب، لا يسقط فوراً بل يتطلب صدور قرار من القائمين بالانقلاب يعلنون فيه إنهاء الدستور القديم وإحلال دستور جديد بدلاً عنه<sup>(1)</sup>. وفي هذه الحالة قد لا يلغى الدستور بكامله، بل تلغى القواعد الدستورية التي لا تتلاءم مع الوضع الجديد.

بالطبع إن الثورة عندما تسقط الدستور تمس قبل كل شيء الأحكام والقواعد الدستورية ذات العلاقة بنظام الحكم وفلسفته، أي النصوص الدستورية الموضوعية، وهذا يتعلق بما تأتي به الثورة من فلسفة جديدة يتحدد على ضوءها طبيعة نظام الحكم الجديد وتوجهاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

(1) انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص. 169.

أما النصوص الدستورية الشكلية التي لا تتضمن موضوعات دستورية، ولكنها وضعت في صلب الدستور حرصاً من المشرع على حمايتها، فإن هذه النصوص في حالة سقوط الدستور ترفع عنها الصفة الدستورية وتعامل معاملة القوانين العادية، ويمكن كذلك إلغاؤها في حالة تعارضها مع الأوضاع الجديدة التي نشأت بعد الثورة.

### أثر الثورة على النصوص الدستورية الخاصة بحقوق الأفراد:

بعض الآراء الفقهية تعتبر سقوط الدستور لا يؤثر على النصوص المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم لأن هذه النصوص لا تتعلق بالنظام السياسي في الدولة، وأنها في منزلة من القدسية ما يجعلها واجبة الاحترام دائماً.

بشكل عام يبدو هذا التبرير سليماً، إلا أنه في حالة الثورة التي تأتي بفلسفة جديدة ينتج عنها تغييرات جذرية في البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإنه سيكون لها توجهات جديدة في مختلف نواحي المجتمع، ومن ضمن ذلك النظرة إلى حقوق الأفراد وحررياتهم، كحق الملكية، والحق في الحرية، لهذا ستكون هذه النصوص الدستورية المتعلقة بمثل هذه الحقوق لا تتلاءم مع فلسفة الثورة مما يتطلب إلغاءها أسوة بالنصوص الدستورية الأخرى.

### أثر الثورة على القوانين العادية:

أما بالنسبة للقوانين العادية فإن أغلب الفقه يشير إلى أن سقوط الدستور لا يؤثر على القوانين العادية بمختلف أنواعها، لعدم تعلقها بالنظام السياسي للدولة، إلا أنه في حالة وجود مثل هذه القوانين ما هو متعارض مع فلسفة النظام السياسي الجديد فإن ذلك يتطلب إصدار قرارات خاصة بتعديل أو إلغاء كل قانون يتعارض مع التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتبناها

النظام السياسي الجديد<sup>(1)</sup>.

ومن الملاحظ من تجارب الثورات التي حققت تغييرات جذرية في بناء المجتمع، كثورة روسيا الاشتراكية عام 1917، وثورة العراق التحررية عام 1958، وثورة الفاتح من سيمير في ليبيا عام 1969، أنها تكثرت من تعديل وإلغاء القوانين الصادرة قبل الثورة، وتشريع الكثير من القوانين الجديدة وذلك بهدف مواكبة التطورات السريعة في حركة المجتمع، خدمة للأهداف التحررية التي تسعى الثورة لتحقيقها.

## الباب الثاني

### نظرية الدولة

لا بد من الإلمام بالدولة باعتبارها مقدمة لدراسة النظم السياسية، التي خصصنا لها الباب الثالث من هذه الدراسة، حيث إن أنظمة الحكم ترتبط بوجود الدولة.

نتناول في دراستنا لنظرية الدولة الموضوعات الجوهرية ذات العلاقة بالقانون الدستوري والمتمثلة في: التعريف بالدولة ومكوناتها (الفصل الأول)، نشأة الدولة (الفصل الثاني)، أنواع الدول (الفصل الثالث)، وظائف الدولة (الفصل الرابع)، خضوع الدولة للقانون (الفصل الخامس).

(1) راجع في ذلك د. عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص. 332. كذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 55 - 57.

مبدأ الاستفتاء الشعبي<sup>(1)</sup>.

ب - إن الانتخاب يصبح وظيفة وليس حقاً سياسياً للناخبين، حيث إن الأفراد لا يملكون جزءاً من السيادة، بل إن السيادة ملك كامل للأمة، فهم عندما يقومون بانتخاب من يمارس السلطة فإنهم لا يستعملون حقاً من حقوقهم، وإنما يقومون بتأدية وظيفة اختيار مرشحهم لممارسة السلطة. لذلك يمكن وضع ضوابط قانونية لشروط هذه الوظيفة كتحديد الاقتراع بشرط النصاب المالي وشروط التعليم وشروط تتعلق بالجنس والأصل، وغير ذلك من الشروط.

ج - اعتبار النائب في البرلمان أو المجلس النيابي ممثلاً للأمة بأسرها وليس ممثلاً لدائرته الانتخابية أو لحزبه، وذلك لأن السيادة للأمة والفرد لا يملك أي جزء منها حتى يوكل غيره لممارستها، لذلك يكون النائب ممثلاً عن الأمة وليس لغيرها.

د - ينصرف مفهوم الأمة إلى الأجيال السابقة والحاضرة والمستقبلية. وهذا يستند، كما بينا، لاعتبار أن الأمة وحدة مجردة ومستقلة عن الأفراد المكونين لها، حيث إنها لا تمثل فقط مجموعة الأفراد المكونين لها في وقت معين بل تمثل جميع الأجيال.

لذلك لا يجوز مراعاة مصلحة الجيل الحاضر فقط بل يتطلب الأخذ في الاعتبار مصالح الأجيال القادمة<sup>(2)</sup>.

### الانتقادات الموجهة لنظرية سيادة الأمة:

أ - إن هذه النظرية تؤدي إلى الاعتراف للأمة بالشخصية القانونية أو المعنوية باعتبارها وحدة مجردة ومستقلة عن الأفراد المكونين لها، وهذا يعني

(1) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 52.

(2) راجع في ذلك، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 46.

أو الأفراد المكونين للأمة، حيث إن الأمة تشكل وحدة مجردة مستقلة عن الأفراد المكونين لها<sup>(1)</sup>.

فالسيادة ملك للأمة جمعاء، وليست ملكاً لأفراد الأمة، أي لا يمكن أن يكون كل منهم مالكاً لجزء من السيادة، لأن سيادة الأمة تشكل وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة أو للتصرف فيها. وهي بهذه الصفة تشكل شخصية معنوية تتميز عن الأفراد المكونين لها.

وقد تبنت الثورة الفرنسية نظرية سيادة الأمة، حيث تضمنتها وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادرة عام 1789 التي نصت على أن «الأمة هي مصدر كل سيادة ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة منها». كما ورد في المادة الأولى من الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 بأن «السيادة وحدة غير قابلة للانقسام أو التجزئة ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك للأمة».

وقد أخذ بهذه النظرية الدستور المصري الصادر عام 1956 حيث نصت المادة الثامنة منه على «أن السيادة للأمة».

### النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة:

أ - استناداً لاعتبار السيادة تشكل وحدة غير قابلة للتجزئة أو التقسيم على يترتب على الأخذ بنظرية سيادة الأمة ما يأتي من النتائج:

أفراد الأمة، فيطلب اختيار من سيمارسون السلطة نيابة عن الأمة، وهذا يعني تطبيق الديمقراطية النيابية التي «يقتصر دور أفراد الشعب فيها على انتخاب ممثليهم في المجلس النيابي» وبهذا فهذه النظرية لا تأخذ بأسلوب الديمقراطية المباشرة، أو الديمقراطية شبه المباشرة التي تتبنى

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 44.

المطلقة للأمة التي تؤدي في الكثير من الأحيان إلى استبداد السلطات الحاكمة باسم الأمة، وهذا يشكل خطراً على حرية الأفراد وحقوقهم، وتبريراً للحكام في ممارساتهم الاستبدادية وتجاهلهم لإرادة جماهير الشعب<sup>(1)</sup>.

## 2 - نظرية سيادة الشعب :

وفقاً لهذه النظرية تكون السيادة لمجموع أفراد الشعب، ولكن ليس باعتبارهم وحدة لا تقبل التجزئة ومستقلة عن الأفراد كما هو الحال في نظرية سيادة الأمة، وإنما ينظر إلى المجموع من جانب تكوينه من عدد من الأفراد يشتركون بالتساوي في ممارسة السيادة، بحيث يكون لكل فرد منهم جزء من هذه السيادة<sup>(2)</sup>.

وقد عبر عن ذلك جان جاك روسو قائلاً «لو فرضنا أن الدولة تتكون من عشرة آلاف مواطن، فإن كل مواطناً يملك جزءاً من عشرة آلاف جزء من السلطة ذات السيادة»<sup>(3)</sup>.

إن هذه النظرية تعبر عن الديمقراطية المباشرة التي تؤسس على الفكرة القائلة بأن الشعب هو السيد. فالديمقراطية بمفهومها الحقيقي تعني «حكم الشعب بالشعب وللشعب»<sup>(4)</sup>.

كما أنها تتماشى مع الديمقراطية شبه المباشرة التي تسمح للشعب

- (1) انظر في ذلك، د. اسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 125، د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 48 - 49.
- (2) انظر د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 57.
- (3) J.J Rousseau, op. cit. Livre III. ch. I.
- (4) المدني علي الصديق، نقد الفكر السياسي من خلال النظرية العالمية الثالثة، المركز العالمي لدراسة أبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، 1987، ص. 97.

وجود شخصين ممنوعين يتنازعان السيادة هما: الأمة والدولة. وقد قيل لتجاوز هذا النقد، بأن الأمة والدولة تمثلان شخصاً معنوياً واحداً.

لو أخذنا بهذا التبرير فإن نظرية سيادة الأمة تصبح عديمة الجدوى، لأن ذلك يؤدي إلى أن تكون الدولة صاحبة السيادة وهذا يجعلنا بحاجة لمعرفة من يكون له حق ممارسة هذه السيادة، أي البحث من جديد عن صاحب الفعلي للسيادة في الدولة.

ب - إن الحاجة للأخذ بهذه النظرية في الوقت الحاضر لم تعد ذات أهمية كبيرة كما كانت عليه في السابق، حيث لعبت دوراً هاماً في الحد من السلطة المطلقة للملك عندما كانت هذه السلطة هي السائدة آنذاك، ولكن بعد انتشار المبادئ الديمقراطية وما صاحب ذلك من تراجع في مظاهر الأنظمة الاستبدادية فقد قل شأن هذه النظرية.

ولكن لا بد لنا من الإشارة إلى أنه عندما نقول: تراجع مظاهر الأنظمة الاستبدادية لا تعني بذلك زوالها كلياً، حيث إن مظاهرها لا زالت بهذا القدر أو ذاك قائمة وباقية إلى وقتنا الحاضر، ولكنها لا تشكل مظهراً سائداً كما كانت عليه في الماضي، وهذا يعني أن نظرية سيادة الأمة لا زالت تحتفظ بالأهمية بالقدر الذي يجعلها وسيلة للحد من مظاهر الحكم الاستبدادي المطلق المتمثل في بعض الأنظمة التي لا زالت تحكم بأساليب العصور الغابرة.

ج - إن هذه النظرية عندما تعتبر الانتخاب وظيفة وليس حقاً للناخب فإنها تبيح الأخذ بنظام الاقتراع المقيد، حيث تتمكن السلطات الحاكمة من إصدار القوانين التي تضيق بموجبيها من عدد الناخبين وفقاً لمشيئها، وذلك، كما بينا، بوضع معايير خاصة لممارسة حق الانتخاب كالكفاءة المالية والجنس والتعليم وغير ذلك من المعايير المنافية للديمقراطية.

د - إن هذه النظرية لا تضمن حقوق وحرقات الأفراد استناداً لمفهوم السيادة

المؤتمرات، وهو من جهة أخرى صاحب سيادة أي سلطة، إنما سلطته هي جزئية هي جزء من السلطة العامة. ويكفل له هذا الجزء من السلطة قدرة التعبير عن إرادته بحرية مطلقة وهو في هذه الممارسة يتمتع بما يتمتع به جميع المواطنين من قوة وسلطان»<sup>(1)</sup>.

### النتائج المترتبة على نظرية سيادة الشعب:

يتربط على الأخذ بنظرية سيادة الشعب ما يأتي من النتائج:

أ - إن الانتخاب وفقاً لهذه النظرية يعتبر حقاً لكل فرد من أفراد الشعب، وليس وظيفة كما تعتبره نظرية سيادة الأمة.

لهذا فإن نظرية سيادة الشعب تتبنى حق الاقتراع العام، ولا تؤيد تقييد هذا الحق بشروط معينة، كالكفاءة المالية، والجنس، والتعليم وغير ذلك من الشروط التي تفرضها نظرية سيادة الأمة.

ب - في حالة الأخذ بالنظام النيابي، فإن النائب لا يمثل مجموع الأمة في المجلس النيابي، بل يكون ممثلاً لجزء من السيادة، أي وكيلاً عن الناخبين في دائرته الانتخابية، وهذه الوكالة تعتبر إلزامية، حيث يمكن للناخبين مساءلة النائب في حالة خروجه عن حدود وكرالته، لذلك يمكن عزله في حالة مخالفته لإرادتهم. في حين وفقاً لنظرية سيادة الأمة لا يكون النائب وكيلاً عن وكيابه بل وكيلاً عن الأمة.

ج - بما أن السيادة وفقاً لنظرية سيادة الشعب مجزأة بين أفراد الشعب، فيكون لكل فرد منهم الحق في ممارسة السلطة، لذلك فإن هذه النظرية تتماشى مع الديمقراطية المباشرة، أي ممارسة السلطة من قبل أفراد الشعب

(1) د. حميد السعدي، مرجع سابق، ص. 99.

بالاشتراك في ممارسة السلطة وفقاً لأحد أساليبها كالأستفتاء الشعبي، أو الاقتراح الشعبي للقوانين.

ومن الأمثلة على الأخذ بنظرية سيادة الشعب، نذكر الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث تنص المادة الثالثة منه على أن «سيادة الأمة ملك الشعب الفرنسي». كذلك جاء في المادة الثالثة من الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر عام 1971 ما نصه «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات».

وجاء في الفقرة الثالثة من إعلان قيام سلطة الشعب في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى الصادر في 2 مارس 1977م ما نصه «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية وال نقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام ويحدد القانون نظام عملها».

وعلى هذا فإن تطبيق سلطة الشعب في الجماهيرية لا يأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة التي هي إحدى تطبيقات نظرية سيادة الشعب، بل يأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة دون غيره، حيث «إن الديمقراطية الحقيقية لا تقوم إلا بوجود الشعب نفسه لا بوجود نواب عنه»<sup>(1)</sup>.

يقول الدكتور حميد السعدي بهذا الخصوص «يتجلى تطبيق هذا المبدأ بشكل رائع في الجماهيرية العربية الليبية مع ممارسة المؤتمرات الشعبية الأساسية لسلطتها أي سيادتها بصورة مباشرة، ذلك أن كل مواطن فيها هو من جهة أحد رعايا الجماهيرية يخضع للسيادة العامة أي لما يقرره مجموع

(1) د. حميد السعدي، السيادة بين التفويض وممارسة السلطة الشعبية، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الطبعة الثانية، طرابلس، 1990، ص. 103.

كذلك فإن نظرية سيادة الشعب تؤدي إلى ظهور سيادتين، سيادة مجزة بين أفراد الشعب، وسيادة الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً، وبهذا يبقى التساؤل قائماً لمعرفة صاحب السيادة الفعلية في الدولة<sup>(1)</sup>.

وبعد أن بيّنا مضمون كل من النظريتين والانتقادات الموجهة لهما:

نقول: إن هاتين النظريتين ظهرتا بالأساس بهدف مكافحة مظاهر الحكم الاستبدادي المطلق والذي أدى إلى تجاهل أفراد الشعب وتقييدهم عن ممارسة السلطة.

والنظريتان بشكل عام تعترفان بأن السيادة يجب أن تكون لمجموع أفراد الشعب، وهذا يتفق مع التوجهات الديمقراطية التي تسعى الشعوب لتحقيقها.

إلا أننا، في إطار المفاضلة بين النظريتين، نرى بأن نظرية سيادة الشعب هي الأكثر تمثيلاً للمبادئ الديمقراطية السلمية، خاصة عند الأخذ بالديمقراطية المباشرة، التي تؤكد على ضرورة أن يمارس الشعب السلطة بنفسه دون نيابة من أحد، وهذا يشكل جوهر الديمقراطية الحقيقية لأن أسلوب الديمقراطية النيابية التي تتبناه نظرية سيادة الأمة كثيراً ما ينحرف فيه النواب بعد انتخابهم عن الغاية التي انتخبوا من أجلها وهي خدمة مصالح جماهير الشعب، وبذلك يجري تقييد جماهير الناخبين، وتصبح الجماهير معزولة عن ممثلهم أي معزولة عن ممارسة السلطة، وبهذا يصبح الاعتراف للجماهير بالسيادة في ممارسة السلطة ذا طابع نظري فقط.

على كل حال، فإن الاعتراف للجماهير بالسيادة في ممارسة السلطة،

(1) راجع في ذلك، د. عبد الغني بسبوتي، مرجع سابق، ص. 58، كذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 54.

مباشرة دون وسيط لهم في ذلك. وكما بيّنا سابقاً، فإن هذه النظرية تتماشى أيضاً مع الديمقراطية شبه المباشرة من خلال أحد أساليبها المختلفة كالاستفتاء الشعبي، أو الاقتراح الشعبي للقوانين، أو الاعتراض عليها. وبهذا فهي أكثر ديمقراطية من نظرية سيادة الأمة التي لا تتماشى إلا مع الديمقراطية النيابية، أي ممارسة السلطة عن طريق ممثلي الشعب<sup>(1)</sup>.

د - وفقاً لنظرية سيادة الشعب يعتبر القانون تعبيراً عن إرادة الأغلبية الممثلة في المجلس النيابي، لذلك يجب إذعان الأقلية لإرادة الأغلبية واحترامها لهذه الإرادة، في حين وفقاً لنظرية سيادة الأمة لا يعتبر القانون تعبيراً عن الإرادة العامة للأمة في أجيالها المتعاقبة.

#### الانتقادات الموجهة لنظرية سيادة الشعب:

أ - هناك جانب من الفقه يشير إلى أن نظرية سيادة الشعب لا تضمن بشكل كافٍ عدم حصول الاستبداد من جانب نواب الشعب، خاصة عندما يكون عزل النائب يخضع لإجراءات معقدة وغير ميسورة بحجة المحافظة على الاستقرار وعدم اضطراب نظام الحكم في الدولة.

ب - تؤدي هذه النظرية إلى تقييد النواب عند ممارستهم لمهامهم داخل المجالس النيابية بسبب تقييدهم لناخبهم التي قد تؤدي إلى مراعاة جانب إرضاء إرادة الناخبين، وذلك بالتركيز على المصالح الخاصة بهم دون النظر إلى المصلحة العامة للبلاد.

ج - تتضمن هذه النظرية نفس العيب الذي يشوب نظرية سيادة الأمة، حيث يوجد شخصان معنويان يتنازعاان السيادة في الدولة وهما الأمة والدولة،

(1) راجع في ذلك، د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 52.

القانون، والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية». وتضمنت الفقرات 2 - 3 - 4 - 5 من نفس المادة تعداداً للأشخاص الاعتباريين الآخرين وهي الهيئات والطوائف الدينية، والأوقاف والجمعيات، وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى القانون<sup>(1)</sup>.

إن الحاجة لتنظيم نشاط الأفراد وتعزيز تعاونهم في سبيل خدمة مصالحهم الاجتماعية، والإبقاء على أعمالهم رغم فناء الأفراد، هي التي أدت إلى ظهور فكرة الشخصية المعنوية. «فالشخص المعنوي عبارة عن مجموعة من الأشخاص أو الأموال ترمي إلى تحقيق هدف معين بواسطة أداة خاصة، وتمنح الشخصية القانونية بالقدر اللازم لإدراك هذا الهدف»<sup>(2)</sup>.

والذي يهمننا في هذه الدراسة هو الشخصية القانونية للدولة، حيث إن الدولة عند قيامها بتوافر أركانها الثلاثة، يعترف لها بالشخصية القانونية المعنوية التي بموجبها تكسب الحقوق وتحمل بالالتزامات، وبهذا تصبح وحدة قانونية مستقلة عن الأشخاص الممارسين للسلطة فيها. لذلك فإنها لا تزول بزوال من يتولون ممارسة السلطة فيها، بل إنها تتمتع بالدوام والاستمرار بغض النظر عن أشخاص الحكام الذين يتعاقبون في ممارسة سلطة الدولة، حيث إن السلطة التي يتمتع بها الحكام في الدولة إنما وجدت لخدمة الجماعة لا لخدمة أشخاص الحكام أو فئة معينة من الأشخاص.

ويترتب على اعتبار الدولة شخصاً دائماً ما يأتي:

1 - إن القوانين التي تصدرها الدولة تبقى نافذة رغم ما قد يحصل من

- (1) القانون المدني، الإدارة العامة للقانون، طرابلس، 1988، ص. 11.
- (2) د. عبد الغني بسبوني، مرجع سابق، ص. 38.

يجب أن يأخذ طريقه بالتطبيق العملي الملموس من خلال تهيئة مستلزمات هذه الممارسة ومتابعة تطبيقها ومنع أي تجاوز عليها.

## المطلب الثاني

### الشخصية القانونية للدولة

يؤيد أغلب الفقهاء تمتع الدولة بالشخصية القانونية. فما المقصود بالشخصية القانونية؟ الشخصية القانونية: هي القدرة على التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات.

ومن المعروف فقهاً أن مصطلح الشخص لا يقتصر على الأشخاص الطبيعيين فقط، بل يشمل نوعاً آخر من الأشخاص يطلق عليهم الأشخاص المعنويون أو الاعتباريون تمييزاً لهم عن الأشخاص الطبيعيين.

وإذا كان الفقه قد انقسم حول إضفاء الشخصية على غير الإنسان الطبيعي، فإن الضرورات العملية استدعت هذا الاعتراف بالشخصية المعنوية، بحيث أصبح من الثابت في النصوص القانونية وفي الفكر القانوني وجود الأشخاص المعنويين أو الاعتباريين<sup>(1)</sup>.

تذكر من النصوص القانونية، على سبيل المثال، المادة 52 من القانون المدني الليبي، حيث عدت الأشخاص الاعتباريين في خمس فقرات على النحو الآتي:

إن الأشخاص الاعتباريين هم:

1 - «الدولة وكذلك المديرية والمدن والقرى بالشروط التي يحددها

- (1) انظر في ذلك، د. أبو زيد رضوان، بحث بعنوان «الشخصية المضمونة بين الحقيقة والخيال»، منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة 12، 1970.

وجهة النظر الدولية<sup>(1)</sup> ولغرض الإمام بموضوع الاعتراف بالدولة نتناول الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة، ثم نتناول الاعتراف بالحكومة.

### أولاً - الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة:

انقسم الفقه حول الطبيعة القانونية للاعتراف بالدولة وآثاره وقد نشأت بهذا الخصوص نظريتان متعارضتان هما: النظرية المنشئة، والنظرية المقررة أو الكاشفة.

#### 1 - النظرية المنشئة:

أصحاب هذه النظرية يذهبون إلى أن الاعتراف هو عمل إنشائي تقوم به الدول لتعبر عن اعترافها بقيام دولة جديدة، حيث إن هذا الاعتراف هو الذي ينشئ شخصيتها القانونية ويجعلها عضواً في الجماعة الدولية تتمتع بالحقوق والامتيازات اللصيقة بالسيادة<sup>(2)</sup>.

ووفقاً لهذه النظرية فإن توافر العناصر الثلاثة: الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية لا يكفي وحده لاكتساب الدولة الشخصية القانونية، بل لا بد من الاعتراف بها دولياً. وبموجب هذه النظرية فإن الدولة حرة في التعبير عن إرادتها بشأن الاعتراف، مما يجعله يخضع لاعتبارات سياسية وفقاً لتوجه وأغراض كل دولة، وبذلك يمكن إخضاعه لشروط معينة كالمطلبة ببعض الامتيازات.

وبما أن هذه النظرية تجعل الاعتراف قائماً على رضا الدولة، لذلك فإنه لا يقيد إلا الدولة التي اعترفت بالدولة الجديدة، حيث إن الدولة الجديدة لا

(1) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الطبعة الخامسة، 1978، ص. 102.

(2) د. إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، دار المجمع العلمي، المملكة العربية السعودية، 1990، ص. 196.

تغيير في نظام الحكم أو أشخاص الحكم، حيث إنها لا تقتصر بأشخاص الحكم الذين أصدرها، لذلك تبقى نافذة إذا لم تصدر قرارات بإلغائها أو تعديلها.

2- كما بينا، تعتبر الدولة وحدة قانونية مستقلة عن أشخاص الحكم الذين يمارسون السلطة فيها نيابة عن الدولة ولمصلحة الجماعة لا لمصالحهم الشخصية، حيث إن السلطة هي ملك للدولة وليس للحكام الذين يمكن تغييرهم عند الحاجة، أما الدولة فهي باقية دائماً طالما بقيت مقومات وجودها.

3- إن جميع المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة تبقى نافذة ولا تتأثر بتغيير الحكام أو بتغيير نظام الحكم، لأن هذه المعاهدات والاتفاقيات تخص الدولة، فما دامت الدولة باقية فإنها تحتفظ بحقوقها والتزاماتها وفقاً لما اتفق عليه<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

### الاعتراف بالدولة

بيننا سابقاً بأن نشوء الدولة يتحقق إذا توافرت عناصرها الثلاثة وهي: الشعب والإقليم والسلطة السياسية، إلا أن بعض الفقه يذهب إلى اعتبار الاعتراف بالدولة يشكل عنصراً من عناصر قيامها باعتبار أن الدولة الجديدة لا تستطيع أن تمارس سيادتها الخارجية وتتمتع بحقوقها الكاملة تجاه مجموعة الدول إلا إذا اعترفت هذه الدول بوجودها، وبذلك فإنه بدون أن يتم هذا الاعتراف فإن الدولة الجديدة تبقى معدومة الوجود، على الأقل قانوناً، من

(1) انظر في ذلك د. إبراهيم شلبي، مرجع سابق، ص. 192 - 193، كذلك، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 54.



وجودها، بل إنه مستقل عن نشأتها ووجودها. فوجود الدولة يتحقق تلقائياً بمجرد توافر عناصرها الثلاثة: الشعب والإقليم والسلطة السياسية، أما الاعتراف فلا يشكل إلا إقراراً دولياً بالأمر الواقع، وليس له صفة إنشائية، حيث إن دخول الدولة إلى المجتمع الدولي باعتبارها شخصاً قانونياً يتحقق بمجرد توافر عناصرها الثلاثة دون تعليق ذلك على إذن أو اعتراف الدول القائمة<sup>(1)</sup>.

إن هذه النظرية عندما لا تعتبر الاعتراف منشأً للدولة لا يعني تجاهلها الاعتراف بالدولة، بل إنها ترى أن أهميته تبرز بالنسبة لدخول الدولة في علاقات تعاون مع الدول الأخرى، إذ إن عدم الاعتراف بالدولة يؤدي إلى حجب أو تقليل التعاون معها في المجال الدولي.

إن منطق هذه النظرية يتفق مع الواقع لذلك فإنها لقيت تأييداً كبيراً في العمل الدولي، من ذلك نذكر اتفاقية بوجوتا للتسوية السلمية للمنازعات الدولية عام 1948 حيث نصت المادة التاسعة منها على أن «وجود الدولة السياسي مستقل عن اعتراف الدول الأخرى بها...»<sup>(2)</sup>.

### طرق الاعتراف:

قد يكون الاعتراف صريحاً من خلال اتفاق دولي كما حصل في معاهدة فرساي عقب الحرب العالمية الأولى، أو إعلان من جانب الدولة المعترفة، وأن هذا الإعلان قد يكون فردياً عندما يصدر عن السلطة المختصة دستورياً اعترافاً صريحاً بالدولة الجديدة كإرسال برفقية أو الإدلاء بتصريح تعرب فيه عن هذا الاعتراف. وقد يكون الاعتراف جماعياً من ذلك إعلان

- (1) د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 31.
- (2) د. إبراهيم أحمد شلبي، مرجع سابق، ص. 199.

تكتسب الشخصية الدولية إلا اتجاه الدول التي اعترفت بها<sup>(1)</sup>. إن هذه النظرية التي جاء بها الفقه التقليدي تعبر عن أفكار لا تتفق مع الواقع عندما تعلق وجود الدولة على اعتراف الدول الأخرى بها، فالدولة يتحقق وجودها بمجرد توافر عناصرها المتمثلة بالشعب والإقليم والسلطة السياسية.

كما أن هذه النظرية جاءت متأثرة بمنطلقات النظرة الأوروبية - المسيحية للقانون الدولي، والتي لم تكن عادة عندما اعتبرت قواعده خاصة بالدول الأوروبية مما جعلها في حينه تستبعد شمول هذه القواعد للكثير من دول العالم التي هي من أصل غير أوروبي، وبناء على هذه النظرية ظهرت تقسيمات واعتبارات خاصة في التعامل مع دول العالم<sup>(2)</sup>.

إن هذه النظرية تتجاهل العوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية في تكوين الدول، في حين أن هذه العوامل تفرض نتائجها على الجميع بحيث لا يمكن إنكارها كحقائق فاعلة وواقعية. إن تعليق وجود الدول على تصرف تحكمي أو اختياري من جانب الدول الأخرى أمر غير مقبول ويتعارض مع الواقع<sup>(3)</sup>، خاصة عندما يكون نشوء الدولة بإرادة الشعب استناداً لمبدأ حتى الشعوب في تقرير مصيرها.

### 2 - النظرية المقررة أو الكاشفة:

إن أغلب الفقه المعاصر يعتمد نظرية الاعتراف مقرر أو كاشف، حيث تذهب هذه النظرية إلى أن الاعتراف بالدولة لا يعتبر عنصراً من عناصر

- (1) د. محمد المجذوب، محاضرات في القانون الدولي العام، مكتبة مكاروي، بيروت، 1978، ص. 86.
- (2) للتفصيل انظر د. إبراهيم أحمد شلبي، مرجع سابق، ص. 197.
- (3) د. الشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ص. 169.

## ثانياً - الاعتراف بالحكومة:

إن الاعتراف بالدولة الجديدة يتضمن الاعتراف بالحكومة الشرعية لهذه الدولة، حيث إن الاعتراف بالحكومة هو إقرار بوجود سلطة سياسية لهذه الدولة المعترف بها.

وفي حالة حصول تغيير في شكل الحكومة حسب القواعد الدستورية للدولة فإن هذا التغيير الحكومي لا يحتاج إلى اعتراف بالحكومة الجديدة.

ولكن في حالة حدوث تغيير في شكل الحكومة بطريق مغاير لدستور الدولة، أي عن طريق الانقلاب أو الثورة ففي هذه الحالة تثار مسألة الاعتراف بالحكومة الجديدة، إن هذا الاعتراف لا علاقة له بالشخصية الدولية للدولة القائمة، بل إنه اعتراف خاص بالجهاز السياسي الذي يمثل الدولة ويعبر عن رأيها في الخارج<sup>(1)</sup>.

وبهذا المعنى عرّف مجمع القانون الدولي الاعتراف بالحكومة بأنه «التصرف الحر الذي يصدر عن دولة أو عدة دول للإقرار بوجود سلطة أو حكومة معينة قادرة على حفظ الأمن وتمثيل الدولة القائمة في المجموعة الدولية والقيام بجميع التزاماتها تجاه الدول»<sup>(2)</sup>.

إن مثل هذه الحكومة يطلق عليها اسم الحكومة الفعلية، وبما أن الاعتراف بالحكومة هو تصرف حر تحدده إرادة كل دولة، فمن الملاحظ أن هذا الاعتراف يخضع في كثير من الأحيان، لأهواء الدول استناداً لاعتبارات سياسية مبنية على المصالح والتوافق السياسي دون أخذ الاعتبارات الدستورية أو رأي الشعب بعين الاعتبار.

(1) د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص. 94.

(2) المرجع السابق، ص. 94.

مجموعة من الدول الاعتراف بدولة ما كما حصل في الاعتراف الجماعي بدولة ليبيا بموجب القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (4/249) أ عام 1949م.

وقد يكون الاعتراف ضمئياً، من ذلك تبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدولة الجديدة، أو انضمامها إلى معاهدة جماعية دولية أو منظمة دولية ولم تعارض الدول الأعضاء هذا الانضمام فإن ذلك يعتبر اعترافاً من هذه الدول بالدولة الجديدة<sup>(1)</sup>.

## صور الاعتراف (الاعتراف الواقعي والاعتراف القانوني):

أحياناً تنشأ دولة جديدة ولا ترغب بعض الدول في التسرع بإعلان اعترافها بها نظراً لتقديرها خاصة بها مما يجعلها تميل إلى الانتظار فترة من الزمن حتى يتجلي الموقف، وبنفس الوقت لا تريد هذه الدول أن تتجاهل الأمر الواقع بنشوء هذه الدولة لذلك ظهر ما يسمى بالاعتراف الواقعي الذي هو «اعتراف مؤقت يمكن أن يلغى تبعاً للظروف، وهو يعطي الدول فرصة الانتظار حتى تنضج حقائق الموقف وتستقر، دون أن تنهم بأنها وقتت موقفاً غير ودي من الدولة الجديدة»<sup>(2)</sup>.

بموجب هذا الاعتراف يمكن للدول إرسال ممثلين دبلوماسيين غير عاديين وإبرام اتفاقيات مؤقتة. وبذلك يتميز الاعتراف الواقعي عن الاعتراف القانوني، حيث إن الأخير يشكل اعترافاً نهائياً ينهي فترة الانتظار ويحسم الموقف وتبدأ فيه العلاقات الدبلوماسية العادية مع الدولة الجديدة.

(1) للتفصيل راجع د. الشافعي محمد بشير، مرجع سابق ص. 176، كذلك د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص. 88 - 89.

(2) المرجع السابق، ص. 173.

يرى كثير من الفقهاء أن الحكومة الفعلية جديرة بالاعتراف ما دامت مسيطرة على زمام الأمور.

إن هذا القول صحيح من ناحية الأمر الواقع، ولكن يبقى عدم الاستقرار ملازماً لعمل الحكومة التي لا تنال رضا الشعب، حيث إن الشعب استناداً لمبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها هو صاحب الحق بتقدير شكل الحكم الذي يلائمه.

## الفصل الثاني

### أصل نشأة الدولة ومشروعية السلطة فيها

إن أكثر الفرضيات التاريخية تشير إلى أن نشوء الدولة المركزية جاء بسبب مجموعتين من العوامل هما: مجموعة الحضارات النهرية، ومجموعة الحضارات التجارية.

فالمجموعة الأولى، تعتبر قيام الدولة المركزية ناتجاً عن اعتماد الحياة على الأنهار (كنهر النيل، ودجلة، والفرات) حيث دعت الحاجة إلى تنظيم مركزي متطور للري، وهذا أدى إلى ضرورة وجود وحدة سياسية قادرة على استيعاب متطلبات تطوير الزراعة والاستخدام الأفضل للري، وهذا يفترض تطوراً حضارياً يشكل القاعدة الأساسية لاكتمال نشوء الدولة المركزية في الحضارات النهرية وهذا ما تحقق في مصر قبل الميلاد. وفي تاريخ العراق القديم حيث برزت دولة المدينة الآكادية والبابلية والأشورية.

أما المجموعة الثانية فهي مجموعة الحضارات التجارية، حيث برزت مدن معينة في التبادل التجاري والتواصل بين مختلف الأصقاع لنقل ضرورات الحياة والتبادل المادي والمعرفي. وعندما تطورت التجارة وازدادت ضرورتها دعت الحاجة إلى تجاوز محدودية الانقسام القبلي وتجاوز انغلاق المدن المعزولة، وهذا أدى إلى ظهور سلطة فوق القبلية تمييزاً عن المصالح العامة

### نظرية المصدر الإلهي للسلطة (نظرية النشأة المقدسة).

تعتبر الدولة وفقاً لهذه النظرية ذات أصل ديني فسلطة الدولة مصدرها الإرادة الإلهية التي هي فوق إرادة البشر، حيث إن ممارسة الحاكم للسلطة هي بتفويض من الله وتنقيحاً لإرادته، لذلك تكتسب هذه السلطة قدسية كبيرة تجعلها فوق إرادة الجميع. إن دعاء هذه النظرية في الوقت الذي يتفقون على الأصل الإلهي للسلطة، فإنهم يختلفون في كيفية اختيار الحكام الذين يمارسون السلطة.

لذلك فإن هذه النظرية قد تطورت ونتج عن ذلك ظهور ثلاث نظريات هي: نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم، ونظرية الاختيار الإلهي المباشر، ونظرية الاختيار الإلهي غير المباشر.

#### المطلب الأول

### نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم

إن هذه النظرية تعتبر الحاكم هو الله نفسه، أي لا ينظر إلى الحاكم على أنه مختار من الله، بل هو الله ذاته، وقد ساد الاعتقاد بهذه النظرية في العصور القديمة، وبالأخص في المراحل الأولى من بزوغ الحياة السياسية، كما كان في مصر الفرعونية، حيث «كان الفرعون في نظر الأفراد لهاً فوق البشر يجب عبادته وتقديم القرابين إليه»<sup>(1)</sup> وفي الصين القديمة كان ينظر إلى الإمبراطور على أنه يحكم نيابة عن الإله، وكذلك الحال في المذنبات القديمة في الهند وفارس.

(1) د. محمد أسن قاسم، مرجع سابق، ص. 24.

إن أكثر الدراسات التي بحثت في أصل نشأة الدولة ركزت على جانب السلطة السياسية للدولة رغم أن ذلك لا يشكل إلا ركناً واحداً من أركان الدولة، إلا أنه يظهر من هذه الدراسات إعطاء أهمية خاصة للسلطة السياسية، حيث جعلت منها أساساً يصلح لدراسة أصل نشأة الدولة. وبهذا نلاحظ الخلط بين أصل نشأة الدولة، الذي يتميز بالطابع التاريخي والاجتماعي، وبين أصل نشأة السلطة السياسية أو الهيئة الحاكمة، التي تتميز بالطابع القانوني من حيث تحديد أساس خضوع المحكومين للحكام.

إن السبب الذي يؤدي إلى هذا الخلط هو واقع التداخل بين أصل نشأة الدولة وأصل نشأة السلطة السياسية فيها، فإذا كان بالإمكان التمييز بينهما نظرياً، فإن ذلك يصعب من الناحية العملية، لذلك فإن النظريات التي تهتم بتفسير أصل نشأة الدولة هي ذاتها تصلح لتحديد أساس السلطة السياسية فيها<sup>(2)</sup>.

لقد ظهرت عدة نظريات لتفسير أصل نشأة الدولة ومشروعية السلطة السياسية فيها. نتناول أهمها وهي: نظرية المصدر الإلهي للسلطة أو نظرية النشأة المقدسة، ونظرية العقد الاجتماعي، ونظرية التطور العائلي، ونظرية القوة، والنظرية التاريخية، والنظرية الماركسية. نوضح مضمون هذه النظريات بمبحث مستقل لكل منها.

(1) انظر في ذلك، فالخ عبد الجبار، الدولة المركزية تقاليد الماضي واشتراطات الحاضر، بحث منشور في مجلة الثقافة الجديدة، عدد 230، سنة 1991، ص 13.

(2) راجع في ذلك، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 124.

## نظرية الاختيار الإلهي غير المباشر

نتيجة للصراع الذي كان دائراً بين الكنيسة والملوك، خاصة بعد أن تصاعدت مظاهر استبداد الملوك والأباطرة استناداً للمفاهيم التي جاءت بها النظريات السابقة، فقد ظهرت أفكار جديدة منذ العصور الوسطى، مفادها أن الله لا يختار الحاكم بطريقة مباشرة، بل إن اختيار الحاكم يأتي عن طريق الشعب ولكن بتوجيه وإرشاد من الله من أجل اختيار الحاكم الذي يتمتع بصفات معينة تؤهله لممارسة السلطة. وبهذا تم «الفصل بين السلطة والحاكم الذي يمارسها، فالسلطة في ذاتها من عند الله، ولكن الله لا يتدخل مباشرة في اختيار الحاكم»<sup>(1)</sup>، بل، كما بينا، يكون التدخل غير مباشر عن طريق التوجيه الإلهي لاختيار الحاكم، لذلك سميت هذه النظرية «نظرية الاختيار الإلهي غير المباشر».

وبهذا فإن هذه النظرية تعتبر بداية للمحاولات الرامية إلى الحد من السلطات المطلقة للملوك والأباطرة في العصور الوسطى المسيحية، خاصة وأن هذه النظرية قد دعت الحكام إلى ضرورة الانتهاء بالقوانين الطبيعية من أجل رعاية مصالح الشعب. ومع ذلك، فإن المفاهيم التي جاءت بها هذه النظرية ومحاولاتها الرامية للحد من السلطات المطلقة للملوك لا تعني إزالة مظاهر الاستبداد والتسلط، طالما أن هذه النظرية تتفق مع ما سبقها من نظريات في أن السلطة في ذاتها مستمدة من الإرادة الإلهية، فيمكن للحاكم أن يستثمر ذلك في تكريس الاستبداد وعدم رعاية مصالح الشعب ومخالفة إرادة الجماعة طالما أن سلطته مستمدة من الله، فهو لا يخضع للمساءلة إلا من عند الله، ولا

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 127.

## نظرية الاختيار الإلهي المباشر

لم تتولد القناعة لدى الإغريق والرومان بنظرية الطبيعة الإلهية للحاكم بصورتها المطلقة، بل إنهم، ومع ظهور المسيحية، جاءوا بأفكار جديدة لتطويع هذه النظرية، من ذلك قولهم بضرورة خضوع جميع الناس للسلطات العليا باعتبار أن الله هو الذي اختار الحاكم ومكنه من استلام السلطة. وبهذا فالحاكم لم يعد، كما اعتبرت نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم، إلهاً أو من طبيعة إلهية، بل إنه يستمد سلطته من الله. لذلك سميت هذه النظرية «نظرية الاختيار الإلهي المباشر».

وقد بشر بهذه النظرية الكثير من رجال الكنيسة المسيحية، وقد أخذ بها الملوك والأباطرة في دعم سلطتهم وتبرير استبدادهم.

ففي فرنسا بعد أن لاقت هذه النظرية انتشاراً واسعاً في القرن السابع عشر تبناها الملوك بشكل واسع، نذكر من ذلك ما جاء في مذكرات لويس الرابع عشر ملك فرنسا حيث قال «إن السلطة المخولة للملوك هي بتفويض من العناية الإلهية، فالله - لا الشعب - هو مصدر السلطة ولا يسأل الملوك عن مباشرة سلطتهم إلا أمام الله الذي خولهم إياها» وقد أخذ بهذه النظرية ملك فرنسا لويس الخامس عشر عام 1770 ف. كما أخذ بها إمبراطور ألمانيا غليوم الثاني الذي أعلن عام 1920 ف «بأن الملك يحكم بمقتضى حق إلهي فلا يسأل إلا أمام الله»<sup>(1)</sup>.

(1) انظر في ذلك د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 126، كذلك د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 114 - 115.

بموجبه تقام سلطة حاكمة مهمتها إدارة شؤون الجماعة ورعاية مصالحها. إن فلاسفة هذه النظرية وإن اتفقوا على المبادئ العامة لهذه النظرية، فإن لكل منهم خصوصيته الفكرية نوضح ذلك فيما يأتي:

#### المطلب الأول

### نظرية العقد الاجتماعي عند هوبز

1586 - 1679 ف

يعتبر المفكر الإنجليزي توماس هوبز من أنصار النظام الملكي في إنجلترا. وقد استخدمت نظريته عن العقد الاجتماعي في تبرير الحكم المطلق للملوك آنذاك.

يرى هوبز أن البشر في مرحلة الفطرة الأولى كانوا يرتبطون بعلاقات يسودها العنف بدافع حب الذات والمحافظة على النفس، مما أدى إلى أن تكون القوة هي العامل الحاسم في توفير متطلبات الحياة، حيث يكون للقوي إمكانية استعباد غيره والاستحواذ على هذه المتطلبات.

ونتيجة لما أدت إليه هذه الحالة من شقاء وبؤس، فإن الأفراد استناداً للقانون الطبيعي بدأوا يبحثون عن حلول تزيل عنهم هذه المحن وتحفظ لهم أمنهم واستقرارهم ومصالحهم الحياتية، فتوصلوا إلى ضرورة الاتفاق فيما بينهم على إقامة سلطة مركزية آمنة تكفل بتحقيق ذلك. وعلى هذا توصلوا إلى فكرة إبرام عقد فيما بينهم لتحقيق رغبتهم في العيش بسلام.

بموجب هذا العقد يتنازل الأفراد عن جميع حقوقهم الطبيعية ويضعونها بيد الحاكم، ويوكلون إليه أمورهم الحياتية ورعاية مصالحهم.

إن الحاكم صاحب السلطة، وفقاً لما يتصوره هوبز، لم يكن طرفاً في العقد، لأن هذا العقد قد تم إبرامه فيما بين الأفراد، فهم الذين تنازلوا للحاكم

يحق للغير من أفراد الشعب ممارسة هذه المساءلة<sup>(1)</sup>.

### تقدير نظرية المصدر الإلهي للسلطة:

بشكل عام تعرضت نظرية المصدر الإلهي للسلطة لعدة انتقادات أهمها: أنها جاءت لتبرير استبداد الملوك وطمعانهم وتكريس حكمهم المطلق. كما أنها لا تتلاءم مع مستلزمات البحث القانوني العلمي، ولا تتجاوب مع التطور الفكري الذي تميز به عالمنا المعاصر، لذلك فإن هذه النظرية لم تصمد أمام انتشار الأفكار الديمقراطية التي تعتبر السلطة ملكاً للشعب.

#### المبحث الثاني

### نظرية العقد الاجتماعي

إن مصدر نشوء سلطة الدولة وفقاً لنظرية العقد الاجتماعي هو الشعب، حيث تكتسب سلطة الحاكم مشروعيتها من رضا الجماعة، فالإرادة الحرة للمحكومين هي مصدر نشوء سلطة الدولة. وعلى هذا فإن نظرية العقد الاجتماعي تعتبر من النظريات التي حاولت تفسير أصل نشأة الدولة وسلطتها السياسية بالاستناد للمبادئ الديمقراطية، خاصة في الرجوع لإرادة الشعب في إقامة السلطة الحاكمة.

إن دعاء هذه النظرية يرجعون أساس نشأة الدولة إلى فكرة العقد الاجتماعي، التي بموجبها انتقل الأفراد من حياة الطبيعة الأولى (حياة الفطرة) إلى الحياة المنظمة التي جاءت بناء على اتفاق أفراد الجماعة بإبرام عقد بينهم

(1) راجع في ذلك، د. ميلود المهدي، د. إبراهيم أبو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، الكتاب الأول، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طرابلس، 1996. ص. 76 - 77.

تصورها هوبز حالة صراع وفوضى يتغلب فيها القوي على الضعيف، بل إنها، كما يعتقد لوك، حياة حرة سندها القانون الطبيعي الذي يشيع المساواة والعدل بين الأفراد ويلزم الجميع بعدم الاعتداء على الغير في حياته أو حرته أو في ماله<sup>(1)</sup>.

ونظراً لشعور الجماعة بالحاجة إلى جهة تتولى تنظيم حياتهم الاجتماعية بصورة أكثر استقراراً ووضوحاً وأفضل تنظيمًا فقد اتفقوا على إقامة سلطة عليا تتولى إدارة شؤونهم الحياتية وتحفظ أمنهم واستقرارهم، لذلك فقد أبرموا عقداً مع سلطة حاكمة (شخصاً كان أو هيئة) تنازلوا بموجب هذا العقد إلى السلطة الحاكمة عن جزء من حقوقهم لقاء أن تتولى مهمة إدارة شؤون حياتهم الاجتماعية وحماية حرياتهم وحقوقهم.

وبهذا يكون الحاكم أو السلطة الحاكمة طرفاً في هذا العقد، حيث إن الأفراد عندما تنازلوا عن جزء من حقوقهم إلى الحاكم كان ذلك مقابل أن يلتزم الحاكم بتحقيق أهداف الجماعة.

وبهذا فإن لوك يختلف عن هوبز في ذلك لأن الأخير، كما بينا، يجعل الحاكم خارج العقد ولا يحمله أي التزام، مما يبيح للحاكم ممارسة الحكم المطلق، في حين يجعل لوك العقد المبرم قائماً على التزامات متبادلة، فالجماعة يتنازلون وفقاً لإرادتهم الحرة عن جزء من حقوقهم إلى الحاكم لقاء أن يحقق لهم ما يطمحون إليه من حياة حرة يسودها العدل والمساواة، لذلك لا يجوز، وفقاً لنظرية لوك، أن يستبد الحاكم ويتجاهل إرادة الجماعة، لأنه إن فعل ذلك فسوف يتعرض لمساءلة الجماعة، وبالتالي رفضهم لسلطته بسبب إخلاله بشروط العقد الذي يتضمن التزامات متبادلة.

(1) راجع د. بطرس بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 156.

بإرادتهم، وبهذا لا يقع على الحاكم أي التزام تجاه الأفراد لأنه لم يتعهد لهم بموجب هذا العقد بتحقيق أي شيء، وعلى هذا تكون سلطة الحاكم سلطة مطلقة غير خاضعة لأي قيد، بينما يقع على الأفراد بموجب هذا العقد التزام بعدم مخالفة أوامر الحاكم، لأن ذلك يعتبر إخلالاً بالعقد وخروجاً على اتفاق الجماعة.

وبهذا يجعل هوبز من الحاكم سلطة مطلقة لا تتقيد بأي قيد يذكر، ويعتبر هذه السلطة، حتى في حالة الاستبداد والتعسف أفضل للجماعة مما كانوا عليه في أوضاعهم الحياتية السابقة. وفي هذا تكريس وتبرير للحكم المطلق لملوك إنجلترا، حيث جعل منهم سلطة آمنة عليا غير خاضعة لأي قيد قانوني، فهم فوق القوانين، حيث إن القانون رهن بمشيتهم ورغبتهم، فهو من صنعهم فيمكن لهم متى شاءوا إلغائه أو تعديله بدون الرجوع إلى أية جهة أخرى في المجتمع<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### نظرية العقد الاجتماعي عند لوك

1632 - 1704 ف

يتفق لوك مع هوبز في موضوع العقد الاجتماعي الذي أبرمه الأفراد للخروج من حالة الفطرة الأولى ودخول مرحلة الحياة الاجتماعية المنظمة من خلال إقامة سلطة مركزية تبنّي بموجب هذا العقد. إلا أن لوك يختلف عن هوبز في أمور هامة، من ذلك يعتقد لوك أن حالة الفطرة الأولى لم تكن كما

(1) راجع في ذلك د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة، طباعة كلية الشرطة، دبي، 1994، ص. 406، كذلك د. محمد أسن قاسم، مرجع سابق، ص. 31، كذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص. 95.

## نظرية العقد الاجتماعي عند روسو

1712 - 1778 ف

يرى روسو أن الإنسان يولد حراً، وكانت حياته في مرحلة الفطرة الأولى حياة حرة يسودها المساواة والطمأنينة بالاستناد لمقومات الحياة الطبيعية للإنسان. إلا أن هذه الحياة الطبيعية تعرضت للفساد نتيجة لتنامي الحياة الطبيعية الفردية المتمثلة بتغليب المصالح الخاصة على مصلحة المجتمع مما ولد التعارض والصراع بين أفراد المجتمع.

لذلك اضطر الأفراد إلى الاتفاق فيما بينهم على العيش في مجتمع تسود فيه سلطة الجماعة من أجل المحافظة على حريتهم وضمان حقوقهم.

وبهذا ركز روسو على السلطة الجماعية، حيث اعتبرها أصل نشوء السلطة السياسية العامة ومصدر نشوء الدولة، كما اعتقد روسو بأن هذه السلطة الجماعية تؤسس بموجب عقد بين الأفراد يتنازل فيه كل منهم عن جميع حقوقه الطبيعية إلى المجتمع وليس لفرد معين. فالسيادة تصبح للمجتمع مما يكسبها الديمومة التي لا يمكن التنازل عنها.

وفي تصور روسو أن أطراف العقد الاجتماعي هم أفراد الجماعة أنفسهم، إلا أنهم يحملون صفتين على أساس أن الطرف الأول يمثل بالأفراد الطبيعيين على أفراد، والطرف الثاني يتمثل بأفراد الجماعة متحدين حيث يكونون الجماعة السياسية الجديدة التي تمثل مجموع الأفراد.

ويشير روسو إلى أن الشعب هو صاحب السلطة التشريعية، وما الحكومة إلا سلطة تنفيذية تمارس اختصاصها لخدمة سيادة الشعب وتوكيل منه. وعلى هذا فإن القوانين يجب أن تصدر من الشعب باعتباره صاحب السلطة التشريعية.

وفي الوقت الذي يتفق روسو مع هوبز في اعتبار السيادة مطلقة، إلا أن روسو يجعل هذه السيادة للشعب لا للحاكم كما يراها هوبز<sup>(1)</sup>.

يقول روسو «لا يمكن أن يكون هناك تمثيل في السيادة لنفس السبب الذي يجعلها غير قابلة للتنازل، فهي تتكون أساساً من الإرادة العامة، والإرادة العامة لا يمكن تمثيلها إطلاقاً، فهي إما أن تكون هي نفسها أو لا تكون، وليس هناك حل وسط»<sup>(2)</sup>.

وبناء على ذلك فإن روسو لا يعتبر المجالس البرلمانية قادرة على تمثيل الإرادة العامة تمثيلاً صادقاً يتفق مع إرادة المجتمع.

وبالنسبة لحقوق الأفراد يرى روسو أن تنازل الأفراد كلياً عن حقوقهم الطبيعية إلى المجتمع يجعلهم في وضع متساو تتحقق فيه العدالة، وأنهم لقاء هذا التنازل سينتمون سوية بحريات وحقوق تقررهم لهم الجماعة المدنية التي اتفقوا على إقامتها، حيث إنها ما وجدت إلا لحماية هذه الحقوق وضمانها، وبما أن السيادة تعود للمجتمع فإن سلطة الحكام لا تمارس إلا باسم الجماعة ولخدمتها، فالحكام ما هم إلا وكلاء عن الجماعة، لذلك فإن سلطتهم مقيدة، حيث إن السيادة المطلقة هي للشعب وليس للحكام.

فمتى ما استبد الحكام بسلطاتهم وانتهكوا حقوق الشعب، فللشعب حق عزلهم لمخالفتهم إرادة المجتمع.

### تقدير نظرية العقد الاجتماعي:

ساهمت هذه النظرية من خلال طروحاتها والمواقف الفكرية لدعاتها في

- (1) انظر د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 37، كذلك د. بطرس بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 157.
- (2) انظر د. حميد السعدي، مرجع سابق، ص. 69.



حيث إن هذه الحقوق قد تقررت بموجب القانون الطبيعي، وهي لصيقة بالإنسان، ولا يجوز أن تكون محلاً للنزاع.

رابعاً: إن هذه النظرية عندما تقرن قيام السلطة الجماعية بإبرام العقد، تفترض أن الفرد كان يعيش منعزلاً عن غيره من الأفراد قبل قيام هذه السلطة الجماعية، إن هذا الافتراض يخالف طبيعة الإنسان باعتباره كائناً اجتماعياً لا يمكنه العيش بمعزل عن أبناء جنسه.

### المبحث الثالث

## نظرية التطور العائلي

تقوم هذه النظرية على فكرة الأسرة الأبوية، حيث تعتبر الأسرة هي الخلية الأولى في المجتمع، وأن أصل الدولة يعود إلى السلطة العليا التي يتمتع بها الأب في أسرته. فالأسرة عبر مراحل زمنية تكاثرت وتطورت وشكلت العشيرة ثم القبيلة، ويتواصل هذا التكاثر والتطور تأسست القرى ثم المدينة وبعد ذلك قامت الدولة.

وبما أن الأسرة استمرت في جميع مراحل تطورها خاضعة لسلطة الأب، لذلك فإن سلطة الأب على أسرته تشكل أصل سلطة الحاكم في الدولة<sup>(1)</sup>.

## تقدير نظرية التطور العائلي:

إن منطق هذه النظرية يستند لطبيعة سلطة الأب على أسرته، حيث يمتلك الأمر والنهي ورعاية الأسرة، وهذه أمور تعتبر وفقاً لتصور هذه النظرية

(1) انظر د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 46.

توجيه الاهتمام نحو حقوق وحرريات الأفراد. والاعتراف بسيادة الشعوب، مما كان لأفكارها الأثر الكبير في المبادئ التي جاءت بها الثورة الفرنسية والكثير من التحولات السياسية في العالم التي جنحت نحو الإقرار للشعب في ممارسة السلطة بهذا القدر أو ذاك.

إلا أن هذه النظرية قد تراجعت، بل اضمحلت، ابتداء من القرن التاسع عشر، حيث إن الدراسات عن الدولة والسلطة السياسية فيها أصبحت ذات منحنى علمي يستند لواقع الأحداث التي تعتمدها الدراسات التاريخية بدون الإغراق في الفرضيات الخيالية التي لا سند لها من الواقع.

لذلك فإن هذه النظرية تعرضت لعدة انتقادات نوضح أهمها فيما يأتي:

أولاً: إن هذه النظرية تفتقر للسند العلمي في تصويرها لفكرة العقد، فالتاريخ لا يحدثنا عن وجود مثل هذا التعاقد، وإذا اعتمدنا، وفقاً لتصورات هذه النظرية، بأن العقد افتراضي، فإن ذلك سيؤدي إلى تخويل السلطة الحاكمة، تقدير مدى تنازل الأفراد عن حقوقهم وحررياتهم، ومدى ما يخضعون له من التزامات وقيود، وهذا يؤدي إلى تكريس الحكم المطلق<sup>(1)</sup>.

ثانياً: إن هذه النظرية غير منطقية لأن قيام الدولة بموجب هذا العقد يتطلب موافقة جماعية من قبل الأفراد وهذا ما يصعب تحقيقه. مما جعل روسو يستدرك ويقول بأن موافقة الأغلبية تكفي لإبرام مثل هذا العقد، كما أنه ليس من المنطق العلمي أن يبرم الأفراد عقداً منذ نشأة الجماعة البشرية ويظل قائماً وملزماً للأفراد مهما تعاقبت السنوات دون أخذ تطورات الأحداث التاريخية والاجتماعية بنظر الاعتبار.

ثالثاً: إن الحريات والحقوق الطبيعية للإنسان لا يجوز التنازل عنها،

(1) راجع د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 31.

عن سلطانه في قيادة الدولة، بينما لا يستطيع رب الأسرة التخلي عن سلطته الأبوية<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً:** إن عملية نشوء الدول ليس بالضرورة، كما تزعم هذه النظرية، قد مرت بنفس مراحل التطور العائلي، بل يمكن أن تنشأ الدول وفقاً لموامل مختلفة من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وليس فقط على أساس التطور الأسري، من ذلك نذكر على سبيل المثال، الدولة المصرية القديمة حيث نشأت بدون المرور بنظام المدينة السياسية الذي وجد في بلاد الإغريق القائم على نظرية التطور العائلي، كما يشهد على ذلك مثال الولايات المتحدة الأمريكية، حيث نشأت نتيجة ظروف لا علاقة لها بالتطور الأسري<sup>(2)</sup>.

#### المبحث الرابع

#### نظرية القوة

ترجع هذه النظرية أصل نشوء الدولة إلى القوة، حيث يعتقد دعايتها إن العلاقات البشرية للجماعات الأولية كات مبنية على الصراع والتنافس بدافع الهيمنة والاستحواذ على متطلبات الحياة. لهذا فإن هذه النظرية تعتبر القوة هي العامل الحاسم الذي استندت إليه هذه الجماعات من أجل الانتصار على الغير وإخضاعه لإرادته، فالطرف القوي هو الذي يفرض إرادته على الطرف الضعيف ويحكم السيطرة عليه ليتسنى له توسيع نفوذه وإحكام سيطرته على بقعة محددة من الأرض تكون خاضعة لسلطانه وبهذا تنشأ الدولة.

من أشد أنصار هذه النظرية الفقهاء الألمان والإيطاليين، نذكر على سبيل المثال، الفقه الألماني أوبنهايمر حيث يرى «إن الدولة نظام اجتماعي فرضه

(1) راجع في ذلك د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 65.

(2) راجع د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 29.

شبيهة بطبيعة سلطة الحاكم وتصلح لأن تكون نواة لهذه السلطة، كما أن المؤيدين لهذه النظرية يدعمون موقفهم بوجود الشبه بين الجماعة السياسية والأسرة من حيث التضامن، فالتضامن الجماعي بين أفراد الدولة يشابه مع التضامن بين أفراد العائلة في أمورهم الحياتية.

تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات نذكر أهمها:

أولاً: من طروحات هذه النظرية إن الأسرة وجدت قبل الجماعة، أي أنها النواة الأولى للجماعة. وهذا القول لا سند له تاريخياً، حيث إن الأسرة وجدت بوجود الجماعة، وأن مرحلة البدايات الأولى للتاريخ البشري اتصفت بالهمجية ولم تشهد تشكيل الأسرة.

فالمراة كانت مشاعة بين الرجال، ولم يكن الولد يعرف أباه أو الأب يعرف ابنه، وأن اختصاص الرجل بزوجة وتشكيل الأسرة لم يظهر إلا بعد تطور الجماعة وإخضاع نظام الأسرة لقواعد محددة<sup>(1)</sup>.

ثانياً: هناك فارق كبير بين طبيعة سلطة الدولة وبين طبيعة سلطة الأب في الأسرة. فالأسرة بعد بلوغ الأطفال سناً معينة تؤهلهم للعيش مستقلين تستنفذ مهمتها الرئيسية في رعاية الأبناء، بينما تكون سلطة الدولة سلطة دائمة ومجردة تمتد إلى جميع الأجيال. وبهذا فإن أهداف سلطة الدولة أوسع بكثير من أهداف الأسرة.

كما أن سلطة رب الأسرة هي سلطة شخصية ترتبط بشخص رب الأسرة، لذلك إذا ما توفي رب الأسرة فإن هذه السلطة تنتهي، أما سلطة الدولة فهي لا ترتبط بشخص معين أو هيئة معينة، لذلك في حالة وفاة الحاكم أو عزله فإن السلطة تبقى، حيث يمارسها غيره. كما يمكن للحاكم أن يتنازل

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 143.

تشكل عوامل عدة لتربط أفراد الجماعة ووحدة مشاعرهم وطموحاتهم المشتركة، ونتيجة لتفاعل هذه العوامل بمرور الزمن فقد شعر أفراد الجماعة بالحاجة إلى سلطة منظمة لرعاية مصالحهم المشتركة والمحافظة على أمنهم واستقرارهم. وبهذه الصورة تم إنشاء الدولة تحقيقاً لهذه الأغراض. وفقاً لهذا التصور فإن هذه النظرية عندما تقرن نشوء الدول بالظروف الخاصة بكل مجتمع، فإن هذا يؤدي إلى اختلاف الدول من حيث نشأتها لاختلاف الظروف في كل مجتمع.

وهكذا يرى دعاة هذه النظرية، بأن عملية نشوء الدولة ما هي إلا حدث اجتماعي غير مقيد بعامل واحد، بل ثمرة عدة عوامل تخضع للتطور والتفاعل المستمر، لهذا لا يمكن تكييف نشوء الدولة تكييفاً قانونياً محددًا.

وهذا يفسر لنا سبب ظهور أنظمة حكم مختلفة ومتباينة على مر الزمن. حيث إن عملية التطور الاجتماعي المتواصل هي التي تحدد طبيعة نظام الحكم في الدولة.

لهذا، وفقاً لتصور هذه النظرية، فإن أفضل نظام حكم هو الذي «يكون أكثر ملاءمة لدرجة تطور الشعب ومستواه الحضاري»<sup>(1)</sup>.

تبنى هذه النظرية الفقيه ديجي وساهمت أفكاره في تطويرها، وتوضيح أصل نشوء الدولة وفقاً للمذهب التاريخي. يتبن ديجي أن نشوء الدولة هو حدث اجتماعي طبيعي يتحقق في إطار جماعة معينة عبر تطورها التاريخي، حيث تبرز فئة تمثل الحكم الذين يمارسون سلطة عليا يخضعون بموجبها بقية أفراد الجماعة، وبهذا يظهر التمايز بين الحكام، باعتبارهم يتولون السلطة الحاكمة العليا، وبين المحكومين الذين يقع عليهم واجب الخضوع لهذه

(1) د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 27.

غالب على مغلوب»<sup>(1)</sup>.

إن هذه النظرية، التي تعتبر القوة مصدراً رئيسياً لنشوء الدولة، لا يمكن اعتمادها كقاعدة تصلح لجميع المراحل الزمنية، فإن حصل وأن تأسست الإمبراطوريات القديمة بالاستناد للقوة المادية والانتصار في الحروب، فإن هذا لا يمكن التسليم به بشكل مطلق ودائم عبر جميع المراحل التاريخية، وما يستند ذلك استقلال الكثير من الدول الحديثة وانعتاقها من السيطرة الاستعمارية المفروضة بالقوة، وتشكيلها دولاً جديدة تعبر عن إرادة أبنائها<sup>(2)</sup>.

كما توجد دول أخرى أنشئت على أساس الاتفاق والتراضي بدون استخدام القوة، من ذلك نشوء دولة عن طريق الانفصال عن دولة قائمة، أو نشوء دولة عن طريق الاتفاق على اتحاد عدة ولايات. كذلك فإن القوة، حتى في إطار الدولة الواحدة، فإنها لا تصلح لوحدها لتعزيز سلطة الدولة وديمومتها إذ لم تنل هذه السلطة رضاء أفراد الشعب وتأييدهم لها. فإكراه الشعب وإخضاعه عن طريق القوة يؤدي إلى احتدام الصراع بين الشعب والسلطة الحاكمة، ويؤدي ذلك إلى رفض الحكام وعزلهم. كما أن السلطة الحاكمة التي تتجاهل إرادة الشعب، وتفرض إرادتها بالقوة تصبح كما بينا سابقاً، سلطة غير مشروعة لأنها لا تحظى برضى الشعب.

## المبحث الخامس

### نظرية التطور التاريخي

ترجع هذه النظرية أصل نشأة الدولة إلى عدة عوامل وليس إلى عامل واحد، كما جاءت به النظريات السابقة، حيث إن لكل مجتمع ظروفه وخصائصه من النواحي التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي

(1) د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 30.  
(2) G. Burdeau. Science Politique. T. 11. op. cit. pp.10, ets.

تتلاءم مع طبيعة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع .

## المبحث السادس

### النظرية الماركسية

إن تفسير الماركسية لأصل نشأة الدولة ينطلق بالأساس من النظرة المادية التاريخية لتطور المجتمع الإنساني عبر المراحل التاريخية المختلفة للبشرية .

فأصل نشأة الدولة، وفقاً للنظرية الماركسية، يأخذ طابعاً تاريخياً واجتماعياً، حيث إن شكل الدولة التاريخي، كمظهر من مظاهر البناء الفوقي في المجتمعات الاستغلالية قد بدأ على أنقاض المجتمع المشاعي القائم على المساواة بين أفراد المجتمع .

فالدولة لم تظهر منذ المراحل الأولى للبشرية بسبب عدم انقسام المجتمع إلى طبقات وبالتالي عدم وجود صراع طبقي، وبعد أن تطور عمل الأفراد المنتجين، وتحقيق فائض في الإنتاج ظهرت فئة من بين المجتمع استحوذت على وسائل الإنتاج بهدف تكريسها لخدمة مصالحها الشخصية عن طريق استغلال عمل المنتجين الذين يشكلون أكثرية أعضاء المجتمع، وبذلك تشكلت طبقة متميزة عن باقي أفراد المجتمع .

ومن أجل المحافظة على ديمومة تملك هذه الطبقة لوسائل الإنتاج وإخضاع المنتجين لإرادتها، فلا بد من إقامة مؤسسات جديدة تخدم مصالحها وتبرر سلطتها، ولتحقيق ذلك جاءت فكرة الدولة<sup>(1)</sup> كأداة تستخدم

(1) أ. س. بريكولكينيا، أصل نظرية الدولة والقانون، فيشاياشكولا، باللغة الروسية، موسكو 1982، ص. 13 - 14.

السلطة وطاعة أوامرها<sup>(1)</sup> .

وجه لهذه النظرية نقد مفاده أنها لم تبين «الأساس الذي يقوم عليه خضوع المحكومين للحكام اللهم إلا أساس القوة، الأمر الذي يتنافى مع مشروعية السلطة في الدولة»<sup>(2)</sup> .

الإلا أن ما يخفف من هذا النقد، هو أن الفقيه دييجي، باعتباره من الأنصار المحذرين لهذه النظرية، لا يعتبر القوة المادية للحكام وحدها كفيلاً بإخضاع المحكومين، بل إن المكانة الاجتماعية للحاكم وما يتصف به من مزايا شخصية مؤثرة في الجماعة إضافة إلى القوة المادية كل ذلك كفيلاً بتعزيز سلطة الحاكم وإخضاع المحكومين لهذه السلطة .

نرى بأن هذه النظرية، التي ترجع نشوء الدولة إلى جملة من العوامل التاريخية والاجتماعية هي أكثر من النظريات السابقة، قبولاً ومنطقية، حيث لا يصح، كما بينا سابقاً، أن نرجع نشوء الدولة إلى عامل واحد كالقوة أو العقد الاجتماعي أو التطور العائلي، وترك العوامل التاريخية والاجتماعية الأخرى الفاعلة في حركة المجتمع .

فالصحيح هو إرجاع نشوء الدولة لظروف وعوامل عديدة تعمل مجتمعة على بلورة تكوين مجتمع من المجتمعات وتحديد تطلعاته عبر مراحل تطوره، وهذا يشكل المستوى الحضاري للمجتمع الذي تؤسس في ظله سلطة الحكم في الدولة، تعبيراً عن واقع معين تبلور كنتيجة لتفاعل عدة عوامل تاريخية وسياسية واجتماعية واقتصادية . وهذا ما يفسر لنا المتغيرات التي تحصل في أنظمة الحكم في الدولة كنتيجة للمتغيرات التي تحصل في حركة المجتمع والتي تشكل أدوات ضاغطة لإقامة نظام حكم جديد يقوم على أسس جديدة

(1) راجع في ذلك د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 147.  
(2) المرجع السابق، ص. 147.

لصالح الطبقة المسيطرة.

يقول إنجلز بهذا المعنى، «لقد نشأت الدولة عن الحاجة إلى لجم التضاد بين الطبقات، وبما أنها نشأت في الوقت نفسه ضمن الاصطدامات بين هذه الطبقات، فهي كقاعدة عامة، دولة الطبقة الأقرى السائدة اقتصادياً والتي تصبح عن طريق الدولة الطبقة السائدة سياسياً أيضاً، وتكتسب على هذه الصورة وسائل جديدة لقمع الطبقة المظلومة واشتمارها»<sup>(1)</sup>.

فالدولة إذن، وفقاً للمنظور الماركسي هي جهاز قمع تستخدم كوسيلة لتغليب طبقة على أخرى تحقيقاً لمصالح الطبقة المسيطرة أو السائدة.

ويرى ماركس بأن الدولة في المجتمعات الطبقة الاستغلالية (العبودي، والإقطاعي، والرأسمالي) تشكل أهم عناصر البناء الفوقي الذي يحمي ملكية وسائل الإنتاج ويردع من يحاول المساس بها.

وظلت الدولة في المجتمعات الاستغلالية، بالرغم من التغييرات والتطورات في شكل مؤسساتها عبر المراحل التاريخية المتعاقبة، تحتفظ بأساس وجودها كحام لطبقة مالكي وسائل الإنتاج ومجسد لمصالحها الاقتصادية والسياسية<sup>(2)</sup>.

ويرى ماركس بأن النظام الرأسمالي لا بد له وأن ينهار نتيجة امتداد الصراع بين الطبقة العاملة المستغلة، ومالكي وسائل الإنتاج من البرجوازيين، هذا الصراع الذي يؤدي إلى تصعيد التناقضات الداخلية للنظام الرأسمالي وبالتالي انهياره.

(1) إنجلز، أصل العائلة والملكية الخاصة والدولة، المختارات (بالعربية) الجزء الثالث،

موسكو ص. 409.

(2) راجع في ذلك د. السنوسي رحومة محمد، مفهوم الدولة بين الماركسية والكتاب الأخضر، الطبعة الأولى، طرابلس، 1985، ص. 11 - 12.

وذلك بقيام الثورة العمالية التي ينتقل فيها المجتمع من النظام الرأسمالي إلى النظام الاشتراكي الذي يزال فيه استغلال الأخرى الإنسان، وفي هذه المرحلة تمتلك الدولة وسائل الإنتاج وتصبح الدولة ذاتها في يد الطبقة العاملة التي تقيم ديكتاتورية البروليتاريا كمرحلة انتقالية لتحقيق الاشتراكية والانتقال إلى المرحلة التي تليها وهي مرحلة الشيوعية التي يتحقق فيها المبدأ الماركسي المعروف «من كل حسب قدرته ولكل حسب حاجته»، وبهذا تتحقق المساواة بين أفراد المجتمع وتسود الحرية والعدالة بسبب القضاء كلياً على مظاهر الطبقة وتوفير كل ما يحتاجه الإنسان.

وفي مرحلة الشيوعية، وفقاً لتصور النظرية الماركسية، تنتفي الحاجة لوجود الدولة، بسبب زوال صراع الطبقات بشكل نهائي واكتساب الإنسان قيماً اجتماعية جديدة تجعل من الجماعة وحدة متجانسة تتولى إدارة شؤونها الحياتية بنفسها، متحررة من أية قيود، وبشكل خاص القيود السياسية المتمثلة في الدولة.

تعرضت النظرية الماركسية لعدة انتقادات من ذلك، أنها تعتمد على الأسباب الاقتصادية فقط في تفسيرها لنشوء الدولة، حيث تعتبرها أسباباً رئيسية على ضوئها يتم تفسير تاريخ البشرية وفقاً للنظرية المادية التاريخية التي تقرن حركة المجتمع في مراحل تطوره بالجانب الاقتصادي، أي ملكية وسائل الإنتاج وصراع الطبقات الذي برز، كما بينا، في المجتمعات الاستغلالية (العبودي والإقطاعي والرأسمالي). وبهذا فالنظرية الماركسية أغفلت أو لم تُقدّر بشكل واضح ما للعوامل الأخرى كالعوامل القومي والديني من آثار هامة في حركة المجتمع ونشوء الدول، حيث يشهد التاريخ المعاصر ما لهذه العوامل من أدوار فاعلة في نضال الشعوب وتحورها وبناء دولها القومية.

فالعوامل الاقتصادية إضافة إلى العوامل الاجتماعية الأخرى مجتمعة هي التي تحدد تطور المجتمعات، ولا يمكن حصر هذا التطور بعامل واحد على

مر الأزمة، بل يتطلب أخذ ظروف العصر بعين الاعتبار<sup>(1)</sup>.

أما بخصوص اعتبار الدولة أداة للتسلط وأن قيامها مقترن بوجود الصراع الطبقي، فإن ذلك، وفقاً لرأي بعض الفقهاء قول غير سديد أو غير دقيق. ويستشهد هؤلاء الفقهاء بتجربة الدول التي طبقت الماركسية وفي مقدمتها الاتحاد السوفيتي (سابقاً)، حيث إن هذه الدول كانت قائمة وتمتع بمراكز قوية من السيطرة في ظل أنظمة اشتراكية لا يوجد فيها صراع عدائي بين الطبقات، بينما كان الميل نحو تعزيز دور الدولة في المجتمع<sup>(2)</sup>.

يرد أنصار الماركسية على هذا النقد، بأن المرحلة الاشتراكية لا يمكن اعتبارها قد تخلصت كلياً من صراع الطبقات، لذلك فإن وجود الدولة يبقى قائماً لإنجاز هذه المرحلة والانتقال إلى المرحلة الشيوعية التي من المفروض أن تنتهي فيها الطبقة وبالتالي تنتفي الحاجة لوجود الدولة.

ويرعب على النظرية الماركسية في تصورها لفكرة زوال الدولة بعد الانتقال لمرحلة الشيوعية، حيث يرى نقاد الماركسية بأن هذا التصور غير واضح ومثالي يصعب تحقيقه، ويشار في ذلك إلى تجربة الاتحاد السوفيتي (سابقاً) كأول دولة اشتراكية طبقت الماركسية منذ الثورة العمالية عام 1917 واستمرت سبعين عاماً، إلا أنها لم تصل لمرحلة الشيوعية، ولم تحقق أية خطوة ملموسة في الطريق الذي يوصلها إلى تحقيق فكرة زوال الدولة، بل ازدادت الحاجة، كما بينا سابقاً، لوجود الدولة وتساعد دورها في قيادة المجتمع.

يرد أنصار الماركسية على هذا النقد بأن مرحلة الشيوعية التي تزول فيها الدولة هي أسمى مراحل تطور المجتمع، حيث تزول الطبقات كلياً ويتحرر

(1) انظر د. السنوسي رحومة محمد، مرجع سابق، ص. 20.  
(2) انظر د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 69.

الفرق من جميع القيود وتحقق المساواة التامة بين الجميع مما يتتبي الحاجة في مثل هذه المرحلة لوجود الدولة. كما أن ماركس عندما تحدث عن هذه المرحلة افترض أن يتحقق قبل ذلك انتصار الثورة العمالية الاشتراكية على النطاق العالمي، خاصة في البلدان الرأسمالية، حيث إن هذا يساهم في تعزيز موقع الطبقة العاملة ويحقق التجانس الدولي في تطبيق المبادئ الماركسية وتحقيق أهدافها، كما أن لينين، قائد الثورة الاشتراكية في روسيا، قد ترك أمر فناء الدولة إلى الزمن حيث يقول «ولذلك فإننا لا نملك حق الحديث إلا عن الفناء المحتوم للدولة، أما المدة التي يتحقق هذا الفناء خلالها، وأشكاله فندعها معلقة لأننا لا نملك المعطيات التي تمكننا من البت في مثل هذه الشؤون»<sup>(1)</sup>

كما يشير أنصار الماركسية إلى أن إخفاق تجربة الاتحاد السوفيتي (سابقاً) وغيره من الدول الاشتراكية كان بسبب سوء تطبيق الأحزاب الشيوعية الحاكمة في هذه البلدان وانحرافها عن المبادئ الماركسية وتحولها إلى أجهزة بيروقراطية جعلها في مواقع معزولة عن الشعب، إضافة إلى العامل الخارجي المتمثل في النشاطات العدائية التي مارستها البلدان الرأسمالية في مجرى الصراع بين النظامين الرأسمالي والاشتراكي.

(1) د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 406.

تكتفي بهذا القدر البسيط بالنسبة للمعيار الأول، باعتبار أن ذلك يجري تناوله بالتفصيل في مادة القانون الدولي العام<sup>(1)</sup>.

وما يهمنا في دراستنا هذه هو المعيار الثاني، أي تقسيم الدول من حيث تكوينها الدستوري.

فوفقاً لهذا المعيار قسم الفقهاء الدول إلى نوعين هما: الدول البسيطة (الموحدة)، والدول المركبة. نخصص مبحثاً مستقلاً لكل منهما.

### المبحث الأول الدول البسيطة (الموحدة)

تكون الدول بسيطة أو موحدة عندما تتميز بوحدة السلطة السياسية، أي أن سلطات الحكم في هذه الدولة تكون من اختصاص هيئة موحدة أو حكومة واحدة، يكون لها دستور واحد، ويخضع إقليمها بجميع أجزائه لهذه السلطة الموحدة، كما أن مواطني هذه الدولة يشكلون وحدة متجانسة يخضعون لأنظمة وقوانين واحدة في جميع أجزاء الدولة استناداً لوحدة التشريع.

إن هذا الوضع للدولة الموحدة لا يمنع شمول جزء من إقليم الدولة بتشريع خاص في موضوع محدد وظروف معينة، أو استثناء أجزاء معينة من إقليم الدولة من الخضوع لبعض التشريعات العامة، حيث إن هذا لا ينفي وحدة السلطة في الدولة ولا وحدة القانون فيها، وذلك بسبب وجود مصدر واحد للتشريع.

من أمثلة الدول البسيطة أو الموحدة: نذكر: ليبيا، العراق، إيران،

(1) راجع في ذلك مؤلفنا، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992، ص. 135 وما بعدها.

## الفصل الثالث

### أنواع الدول

اعتمد الفقهاء معيارين في تقسيم الدول: أولهما - تقسيم الدول من حيث وضعها الدولي، وثانيهما - تقسيم الدول من حيث تكوينها الدستوري.

فوفقاً للمعيار الأول تقسم الدول إلى ثلاثة أنواع هي: دول كاملة السيادة، ودول ناقصة السيادة، ودول مقيدة السيادة.

إن الدول كاملة السيادة: هي التي لا تخضع في شؤونها الداخلية والخارجية لسيادة أو رقابة دولة أخرى، بمعنى أنها مستقلة في الداخل والخارج. وهذا هو الوضع الطبيعي لكل دولة مستقلة. أما الدول ناقصة السيادة: فهي التي لا تتمتع بسائر اختصاصات الدولة الأساسية، وذلك بسبب ارتباطها بشكل أو بآخر بدولة أخرى أو أنها تخضع لإشراف هيئة دولية عليها، من ذلك الدول المحمية والدول الخاضعة للانتداب والدول المشمولة بالوصايا.

إن الأغلبية العظمى من هذه الدول مارست حقها، بعد نضال مشرف، في تقرير مصيرها وحصولها على الاستقلال وتخلصها من هذه الصفة المذلة.

أما الدول مقيدة السيادة: فهي تلك الدول التي تمارس سيادتها الخارجية ليس بشكل مطلق كما هو شأن الدول الأخرى، وإنما في حدود مرسومة سلفاً بموجب اتفاقيات دولية سواء أكان ذلك بمحض إرادة الدولة أو بخلافها.

تونس، سوريا، مصر، فرنسا، أسبانيا، اليابان، إيطاليا، شيلي.  
إن الدول الموحدة قد تأخذ بنظام المركزية الإدارية، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، نوضح باختصار كلا منهما:

### المطلب الأول

#### المركزية الإدارية.

وفقاً لنظام المركزية الإدارية تخضع كافة الهيئات الإدارية في جميع أجزاء إقليم الدولة للسلطة الرئاسية المركزية الموجودة في العاصمة، حيث تشكل المركز الإداري الذي يتولى شؤون الوظيفة الإدارية للدولة. فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تباشر هذه الوظائف إما بنفسها، أو عن طريق موظفيها الذين يعملون باسمها ولحسابها في جميع أرجاء إقليم الدولة.

ووفقاً لهذا النظام تصبح الهيئات الإدارية في الدولة متدرجة هرمياً، قمة هذا التدرج الهرمي تكون السلطة المركزية في العاصمة (الوزير) وقاعدته صغار الموظفي المنتشرين حسب مراكزهم الوظيفية في المدن والقرى وفي مختلف مؤسسات الدولة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني

#### اللامركزية الإدارية

قد تأخذ الدول الموحدة بنظام اللامركزية الإدارية في ممارسة الوظائف الإدارية دون أن يكون لذلك تأثير على نوع هذه الدولة من حيث كونها دولة موحدة، طالما تبقى محتفظة بوحدة سلطتها السياسية.

(1) انظر د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 56.

يتم توزيع ممارسة الوظيفة الإدارية وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية وأشخاص عامة مرفقية ذات شخصية معنوية كالمحافظات والمؤسسات العامة التي تتمتع بصلاحيات تمكنها من ممارسة بعض الاختصاصات وإصدار القرارات المتعلقة بالوظائف الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، ولكن تحت إشرافها ورقابتها.

أي خضوع الهيئات المحلية والمؤسسات المرفقية لما يسمى بالوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية.

وبهذا لا تتمتع هذه الوحدات الإدارية اللامركزية بالاستقلال التام عن السلطة المركزية، وذلك حفاظاً على وحدة الدولة.

إلا أن هذه الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية لا تمنع الهيئات المحلية والمرفقية العامة من ممارسة حق الاعتراض على كل قرار يصدر بشكل غير قانوني وفيه تجاوز على اختصاصاتها<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثاني

#### الدول المركبة

هي تلك الدول التي تتكون من اتحاد دولتين أو أكثر تحت سلطة مشتركة هي السلطة الاتحادية.

وتتخذ الدول المركبة أنواعاً متعددة تبعاً لطبيعة الاتحاد الذي ترتبط به هذه الدول، حيث إن درجة توزيع السلطة السياسية بين الاتحاد والدول المكونة له هي التي تحدد نوع الاتحاد ومدى قوته.

لذلك توجد عدة أنواع للاتحادات تختلف في درجات قوة الترابط بين

(1) انظر د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 121 - 122.



الدول المكونة للاتحاد.

وهذه الأنواع هي: الاتحاد الشخصي الذي يعتبر أضعف أنواع الاتحادات، يليه الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي (الكونفدرالي)، ثم الاتحاد الفعلي أو الحقيقي، وأخيراً الاتحاد المركزي (الفيدرالي). نتناول هذه الأنواع الأربعة من الاتحادات وذلك بتخصيص مطلب مستقل لكل منها.

### المطلب الأول

## الاتحاد الشخصي

يتكون الاتحاد الشخصي من اتحاد دولتين أو أكثر تحت عرش واحد، مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها الداخلي والخارجي حيث يبقى لكل منها دستورهما الخاص وسلطاتها العامة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وعلى النطاق الخارجي تحتفظ دول الاتحاد بتمتعها بالشخصية الدولية المستقلة. لذلك فإن هذا الاتحاد لا يؤدي إلى ظهور دولة جديدة، بل تبقى لكل دولة داخلة فيه شخصيتها الدولية المستقلة وعلى هذا تحتفظ دول الاتحاد بسيادتها الداخلية والخارجية وما يترتب على ذلك من آثار، كاحتفاظ رعايا كل دولة بجنسيتهم المستقلة، واختلاف النظم السياسية المتبعة في كل دولة، وحق كل دولة بالانفراد في عقد المعاهدات الدولية، كذلك الانفراد في التمثيل الدبلوماسي.

إن الميزة الوحيدة لهذا الاتحاد هي وحدة رئيس الدولة المبنية على الاعتبار الشخصي لهذا الرئيس، لذلك فإن هذا الاتحاد يشكل أضعف صور الاتحادات الأخرى باعتباره عرضياً ومؤقتاً يزول بمجرد اختلاف شخص رئيس الدولة.

إن تطبيقات هذا النوع من الاتحاد تنحصر في أمثلة تاريخية حصلت في الماضي ولا توجد في الوقت الحاضر.

142

من هذه الأمثلة التاريخية نذكر الاتحاد الذي قام بين هولندا وكسمبورج سنة 1815 واستمر لغاية سنة 1890 عندما تولت الملكة ولهمينا عرش هولندا، لأن دستور لكسمبرج لم يكن يسمح للنساء بتولي العرش.

ومن الأمثلة على اتفاق عدة دول على إقامة الاتحاد الشخصي نذكر تولي بوليفار رئاسة الجمهورية في وقت واحد في كل من بيرو - وكولومبيا وفنزويلا، وذلك في عام 1813 للجمهورية الأولى، وفي عام 1814 للجمهورية الثانية، وعام 1816 للجمهورية الثالثة<sup>(1)</sup>.

ويحدثنا التاريخ عن أمثلة لإقامة مثل هذا الاتحاد عن طريق استخدام الإكراه والقوة، في الوقت الذي يتم فيه الإعلان عن قيام الاتحاد بناء على الاتفاق والتراضي، من ذلك نذكر الاتحاد الشخصي بين إيطاليا وألبانيا عام 1939 حيث احتلت القوات الفاشية الإيطالية ألبانيا وأعلنت إيطاليا تنصيب فيكتور عمانويل الثالث ملك إيطاليا ملكاً على ألبانيا أيضاً.

وقد انتهى هذا الاتحاد بانفصال ألبانيا عن إيطاليا في 11/9/1943 على أثر هزيمة إيطاليا في الحرب العالمية الثانية<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

## الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي (الكونفدرالي)

ينشأ هذا الاتحاد باتفاق دولتين أو أكثر، من الدول التي تتمتع بسيادة كاملة، على إبرام معاهدة دولية فيما بينها تتضمن الأغراض المشتركة التي تسمى هذه الدول لتحقيقها، بالتعاون في مجال الدفاع عن استقلال هذه

(1) راجع د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، مطبعة جامعة دمشق، 1986 - 1987، ص. 90.

(2) د. بطرس بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 189.

143

أجلها تأسس الاتحاد.

إن هذا المؤتمر، بالرغم من طبيعته السياسية، ليس له صلاحيات تشريعية، وليس له قوة ملزمة، بل هو مجرد هيئة استشارية يتمتع بصلاحيات محدودة وفقاً لما تتضمنه معاهدة تأسيس الاتحاد.

يتولى المؤتمر رسم سياسة مشتركة تعرض على الدول الأعضاء في الاتحاد لمناقشتها والتوصل إلى موقف مشترك بشأنها، حيث لا يجوز للمؤتمر تبني موقف معين دون موافقة الدول الأعضاء، كما أن قرارات المؤتمر لا تصبح نافذة في حق الدول الأعضاء إلا بعد موافقة حكوماتها. «ولا تصدر قرارات المؤتمر إلا بإجماع الأعضاء، على أنه قد ينص استثناءً على الاكتفاء بموافقة أغلبية مطلقة من الأعضاء، مع الاعتراف للدول المعارضة بالحق في الانفصال عن الاتحاد»<sup>(1)</sup>.

وبشكل عام يكون لكل دولة مشتركة في الاتحاد الاستقلالي الحق المطلق في الانفصال عن الاتحاد في أي وقت تراه مناسباً، سواء تضمنت المعاهدة نصاً بهذا الحق أو لم تتضمن ذلك.

من أمثلة الاتحاد الاستقلالي اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية للسنيين 1776 - 1787، والاتحاد الجرماني 1815 - 1866، واتحاد دول الجامعة العربية 1945.

من كل ما تقدم نبين بأن الاتحاد الاستقلالي لا يشكل رابطة قوية بين الدول ولا يعتبر دولة فوق الدول الأعضاء، حيث لا يمكنه إجبار أو إلزام دولة من الدول الأعضاء على تنفيذ قرار معين إلا بموافقتها. لهذا فإن مهمة هذا الاتحاد في تحقيق أغراضه ليست باليسيرة، حيث إن تبني أي موقف يتطلب

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 67.

البلدان في حالة تعرضها للعدوان، والتعاون في مجال التنمية الاقتصادية والتبادل الثقافي.

ولتنظيم إدارة هذا الاتحاد يتم الاتفاق على إقامة هيئة مشتركة أو مؤتمر لمعالجة أنشطة الاتحاد وتحقيق أغراضه وفقاً لما جاء في بنود معاهدة التأسيس.

من مزايا الاتحاد الاستقلالي احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية، فكل دولة تحتفظ بنظامها السياسي الخاص بها، ولا يجوز التدخل بشؤونها في هذا المجال، كما تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بدستورها، ويحتفظ رعايا كل دولة بجنسيتهم الخاصة، لهذا فإن رعايا كل دولة يعتبرون أجانب بالنسبة للدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد.

ويرتب على استقلال دول الاتحاد في سياستها الخارجية حق كل دولة في رسم سياستها في مجال العلاقات الدولية وتبادل التمثيل الدبلوماسي، وعقد المعاهدات الدولية، على أن لا تتعارض هذه المعاهدات مع بنود المعاهدة الخاصة بإنشاء الاتحاد.

وبهذا فإن الاتحاد الاستقلالي أو التماهدي من حيث استقلال الدول الأعضاء في الاتحاد يشابه مع الاتحاد الشخصي، حيث تحتفظ جميع الدول الداخلة في كل منهما باستقلالها الداخلي والخارجي.

ولكنهما يختلفان من حيث الرئيس، ففي الاتحاد الاستقلالي يكون لكل دولة رئيسها الخاص بها، في حين لا يوجد إلا رئيس واحد لمجموعة الدول الأعضاء في الاتحاد الشخصي.

وفي مجال تنظيم شؤون الاتحاد الاستقلالي تتولى هيئة يطلق عليها اسم المؤتمر تكون من أعضاء يمثلون حكومات الدول المشتركة في الاتحاد مهمتها تنظيم المسائل المشتركة بين الدول الأعضاء، بهدف تحقيق الأغراض التي من

تحقيق قناعة مشتركة لكل الدول الأعضاء، وهذا أمر من الناحية العملية يصطدم بكثير من العقبات بناء على تعدد المواقف السياسية للدول الأعضاء.

لهذا فإن هذا الاتحاد يتميز بعدم الثبات، فقد ينتهي نتيجة لتعارض المواقف وبالتالي عدم تمكنه من تحقيق أغراضه، مما يدفع الدول الأعضاء للتخلل من هذا الاتحاد والانفصال عنه، كما حصل بالنسبة للاتحاد الجرمانى عام 1866.

وأما أن تجد الدول الأعضاء ضرورة لتطوير وتعزيز الترابط بينها من خلال ارتباطها باتحاد فاعل يمتلك سلطات مقررّة من أجل تحقيق الأهداف المشتركة للدول الأعضاء، وللوصل إلى ذلك يجري تحويل الاتحاد الاستقلالي إلى اتحاد مركزي، وهذا ما حصل بالنسبة للاتحاد الأمريكي سنة 1787 حيث تحول إلى اتحاد مركزي، كذلك الاتحاد السويسري الذي تأسس سنة 1815 وتحول إلى اتحاد مركزي (فيدرالي) سنة 1848.

### المطلب الثالث

## الاتحاد الفعلي أو الحقيقي

يقوم الاتحاد الفعلي بانضمام دولتين أو أكثر بصفة دائمة تحت عرش واحد.

وبموجب هذا الاتحاد تتكون شخصية قانونية دولية جديدة هي دولة الاتحاد، بينما تفنى الشخصية القانونية لكل دولة من الدول المنضمة للاتحاد، وذلك بخلاف الاتحاد الشخصي الذي تحتفظ فيه كل دولة عضو بكامل شخصيتها الدولية وسيادتها الداخلية. وتتجلى مظاهر الاتحاد الفعلي بشكل خاص في إدارة الشؤون الخارجية، حيث تنفرد دولة الاتحاد بالسيادة الخارجية وكل ما يخص العلاقات الدولية والدفاع، وأحياناً بعض الشؤون الداخلية خاصة المالية.

وتتشكل لإدارة هذه المهمات هيئات حكومية موحدة تمثل الدول الأعضاء. وهكذا نلاحظ أن الدول الأعضاء في الاتحاد الفعلي ترتبط مع بعضها بروابط قوية وتخضع لإدارة وسياسة موحدة في جميع المسائل الخارجية، وهذا ما يميزه عن كل من الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي، كما أن الاتحاد الفعلي يختلف عن الاتحاد الشخصي الذي تتمثل فيه رابطة الاتحاد بشخص الرئيس فقط، بينما في الاتحاد الفعلي توجد إلى جانب الرئيس المشترك هيئات حكومية مشتركة تمارس اختصاصات الاتحاد.

كذلك يختلف الاتحاد الفعلي عن الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي، من ناحية احتفاظ الدول الأعضاء في الاتحادين الأخيرين بشخصيتها الدولية الكاملة ولا يترتب عليها نشوء شخص دولي جديد، بينما في الاتحاد الفعلي تنشأ شخصية دولية جديدة وتفنى الشخصية الدولية للدول الأعضاء في الاتحاد.

أما ما يتعلق بالسيادة الداخلية فإن قيام الاتحاد الفعلي لا يمس السيادة الداخلية للدول الأعضاء، حيث يبقى لكل منها نظامها السياسي وحكومتها ودستورها الخاص وقوانينها<sup>(1)</sup>.

من أمثلة الاتحاد الفعلي: اتحاد السويد والنرويج 1815 - 1905، واتحاد النمسا والمجر 1867 - 1918 حيث شكل الإمبراطورية النمساوية والذي انتهى بعد هزيمتها في الحرب العالمية الأولى عام 1918، وتم توزيع أجزاء من هذا الاتحاد بين تشيكوسلوفاكيا وإيطاليا وبولندا ورومانيا، وتقسيم الباقي إلى دولتين هما: النمسا والمجر<sup>(2)</sup>.

(1) انظر د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 98.

(2) راجع د. محمد عزيز شكري، مرجع سابق، ص. 91.

## المطلب الرابع

### الاتحاد المركزي (الفيدرالي)

عند دراستنا للاتحادات السابقة لاحظنا أن نشوء كل منها يستند لمعاهدة دولية تخول الاتحاد صلاحيات لتنظيم إدارة الشؤون الخارجية لهذه البلدان، مع احتفاظها بسيادتها الداخلية وشخصيتها الدولية، لذلك فإن العلاقة بين الدول الأعضاء في هذه الاتحادات تخضع لمبادئ القانون الدولي العام.

أما الاتحاد المركزي فإنه ينشأ استناداً للدستور الاتحادي الذي ينظم السلطان الداخلي للدول الأعضاء التي تفقد شخصيتها الدولية وتحل محلها الشخصية الدولية الجديدة التي هي دولة الاتحاد المركزي.

ونظراً لهذه الخصائص التي يتميز بها الاتحاد المركزي، خاصة في استناده إلى الدستور الاتحادي فإن اهتمام القانون الدستوري بدراسة الدولة الاتحادية يشكل حيزاً أكبر وأعمق من دراسة الاتحادات الأخرى سالفه الذكر.

وبناء على ذلك، ومن أجل الإلمام بموضوعات الاتحاد المركزي تناولها وفقاً للتقسيم الآتي:

- 1- التعريف بالاتحاد المركزي وكيفية نشوئه.
- 2- مظاهر الوحدة والاستقلال في الاتحاد المركزي.
- 3- توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والدويلات الأعضاء.
- 4- أوجه الاختلاف بين الاتحاد المركزي (اللامركزية السياسية) واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة.
- 5- تقدير نظام الاتحاد المركزي.

### أولاً - التعريف بالاتحاد المركزي وكيفية نشوئه:

الاتحاد المركزي (الفيدرالي) هو اتحاد يضم عدة دول تندمج مع بعضها استناداً للدستور الاتحادي لتشكل دولة واحدة هي الدولة الاتحادية.

وبهذا تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتتحول إلى دويلات أو ولايات وتحل محلها شخصية دولية واحدة هي الدولة الاتحادية التي تمارس مهامها عن طريق هيئة أو حكومة مركزية تتولى جميع اختصاصات الشؤون الخارجية، وجزءاً من الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد.

من أمثلة دول الاتحاد المركزي: الولايات المتحدة الأمريكية منذ دستور 1787، والنمسا في ظل دستور 1920، والاتحاد السوفيتي منذ دستور 1918 وكثير من الدول الأخرى مثل الهند واتحاد جنوب أفريقيا ودولة الإمارات العربية المتحدة.

ينشأ الاتحاد المركزي إما عن طريق انضمام عدة دول إلى بعضها، نظراً لتوافر عوامل عديدة تدفعها إلى هذا الاتحاد، من ذلك تقارب شعوب هذه البلدان واستمرار تواصلها مما يؤدي إلى تقاربها تاريخياً وحضارياً وثقافياً. كذلك شعور هذه البلدان بالحاجة إلى تعزيز قوتها وتماسكها مما يدفعها إلى الاتحاد والاندماج مع بعضها ضمناً لتحقيق مصالحها وتمكينها من الوقوف بوجه أي عدوان خارجي عليها. وهكذا نشأت، على سبيل المثال، دولة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري وكندا وأفريقيا الجنوبية.

ورأى أن ينشأ الاتحاد المركزي عن طريق انفصال دويلات عن دولة بسيطة مرحلة، وبعد ذلك تجد هذه الدويلات في نظام الاتحاد الفيدرالي ما يخدم تطورها وتحقيق مصالحها، لذلك تختار الانضمام إلى مثل هذا الاتحاد. وبهذا تنشأ الدولة الاتحادية بموجب الدستور الاتحادي الذي يحدد صلاحيات

الدولي على أساس وحدة الشخصية الدولية. فهي التي تختص بعقد المعاهدات الدولية، وإقامة التمثيل الدبلوماسي وكل ما يتعلق بالعلاقات الدولية كالتبادل الثقافي وإقامة العلاقات التجارية، وتقرير إعلان الحرب والسلام.

إلا أنه استثناء من هذه القاعدة العامة توجد اتحادات مركزية تسمح للدويلات أعضاء الاتحاد بالدخول في اتفاقيات اقتصادية مع الدول الأجنبية، ومنها ما سمح بحق التمتع بالشخصية الدولية المستقلة عن شخصية الاتحاد، وحق التمثيل الدبلوماسي، من ذلك نذكر الاتحاد السوفيتي (سابقاً)، حيث انضمت كل من دولة أوكرانيا وروسيا البيضاء إلى هيئة الأمم المتحدة إضافة إلى عضوية الاتحاد السوفيتي، كذلك نجد الدستور الحالي لألمانيا الاتحادية يسمح للدويلات الأعضاء بتبادل التمثيل الدبلوماسي وحق عقد المعاهدات الدولية، إلا أن الدولة المركزية تكون هي وحدها المسؤولة عن كل ما ترتكبه دويلات الاتحاد من تصرفات تنتج عنها مسئولية جزائية، ولا يجوز لها أن تحتج بنصوص الدستور الاتحادي الذي يخول دويلات الاتحاد حق التعامل المستقل على النطاق الدولي<sup>(1)</sup>.

وبخصوص المواطنة في دولة الاتحاد لا توجد عملياً إلا مواطنة واحدة لرعايا الاتحاد، أي جنسية مشتركة لجميع مواطني الدويلات أو الولايات الأعضاء في الاتحاد. أما ما يتعلق باحتفاظ مواطني الدويلات ببعوية خاصة بكل دويلة فإن ذلك لا يتعارض مع اكتسابهم جنسية موحدة خاصة بالدولة الاتحادية ولا يؤدي ذلك إلى ازدواج الجنسية، حيث من الناحية العملية لا توجد إلا جنسية واحدة لجميع رعايا الاتحاد المركزي.

أما ما يتعلق بإقليم الاتحاد، فإنه يشكل إقليماً موحداً يشمل المجال الجغرافي لجميع أقاليم الدويلات الداخلة في الاتحاد.

(1) راجع د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 76.

كل من الحكومة المركزية والدويلات أعضاء الاتحاد<sup>(1)</sup>.  
من ذلك نذكر البرازيل التي كانت دولة بسيطة موحدة وتحولت إلى دولة اتحادية عام 1857.

كذلك روسيا قبل ثورة أكتوبر الاشتراكية 1917 حيث كانت دولة بسيطة موحدة، إلا أنه بعد ثورة 1917 تحولت إلى دولة اتحادية ابتداءً من دستور 1918، حيث انضمت إلى الاتحاد دويلات المناطق الواقعة غربي جبال الأورال، ثم توالت الجمهوريات الجديدة في الانضمام إلى هذا الاتحاد، وبذلك تم تأسيس اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية في عام 1922.

### ثانياً - مظاهر الوحدة والاستقلال في الاتحاد المركزي:

إن الدول التي تختار نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) ترمي من جهة تحقيق التجانس والتماسك فيما بينها لتصبح كتلة واحدة قوية قادرة على تحقيق أهدافها، ومن جهة ثانية ترمي إلى تعزيز استقلالها الذاتي في إدارة شؤونها المحلية.

وبناء على ذلك فإن للاتحاد المركزي مظاهر تعكس وحدة دولة الاتحاد ومظاهر تعكس استقلال دويلات أو ولايات الاتحاد. نوضح ذلك فيما يأتي:

1 - مظاهر الوحدة في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي):  
هناك عدة مظاهر للوحدة في إطار دولة الاتحاد المركزي منها ما يتعلق بالمجال الدولي ومنها ما يتعلق بالمجال الداخلي.

#### أ - مظاهر الوحدة على الصعيد الدولي:

تمارس دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) السيادة الكاملة على الصعيد

(1) راجع في ذلك د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 43 - 44.

ب - مظاهر الوحدة على الصعيد الداخلي :  
كما بينا سابقاً، تفقد الدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي جزءاً من سيادتها الداخلية لمصلحة الدولة الاتحادية، مما يساهم في تعزيز مظاهر الوحدة في السياسة الداخلية لدولة الاتحاد.

وتتجلى مظاهر الوحدة على الصعيد الداخلي فيما يأتي :  
أ - وجود دستور مركزي موحد تلتزم بأحكامه جميع سلطات الدويلات الداخلة في الاتحاد.

ب - وجود سلطة تشريعية اتحادية تتولى مهمة التشريع الذي يسري على جميع دويلات الاتحاد وإذا حصل تعارض بين قوانين الاتحاد وتشريعات دويلات الاتحاد فيكون قانون الاتحاد هو المعمول به.

تتكون السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية، كقاعدة عامة، من مجلسين : أحدهما مجلس الشعب الذي يطلق عليه اسم (المجلس الأدنى)، والذي يمثل الاتحاد بشكل عام ويتم انتخاب أعضائه من مجموع رعايا دويلات الاتحاد عن طريق الدوائر الانتخابية في جميع الدويلات، حيث تنتخب كل دويلة عدداً من النواب وبما يتناسب وعدد سكانها. وبهذا فإن هذا المجلس يمثل مجموع الشعب.

أما المجلس الثاني، فهو مجلس الولايات أو الدويلات ويطلق عليه اسم (المجلس الأعلى) الذي يتكون من عدد متساوٍ من ممثلي كل دويلة من دويلات الاتحاد بدون النظر إلى ما تتميز به كل دويلة من كثافة سكانية أو مساحة جغرافية. وهذا يساهم في ضمان التوازن بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء في الاتحاد ويحمي استقلال هذه الدويلات، في حين أن المجلس الأول يقوم على أساس عدد أفراد كل دويلة، فهو من هذه الناحية يحقق المساواة بين الأفراد من المنطلق الديمقراطي، إلا أن ذلك يؤدي إلى

عدم المساواة بين الدويلات، فالدولة ذات الكثافة السكانية يكون تمثيلها بعدد كبير من النواب، بينما لا تمثل الدويلات الصغيرة إلا بعدد محدود يتناسب وعدد سكانها. من الأمثلة على عضوية مجلس الدويلات نذكر مجلس الشيوخ (مجلس الولايات) في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتكون من ممثلي الولايات بنسبة عضوين عن كل ولاية بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها. كذلك الحال في مجلس الولايات للاتحاد السويسري الذي يتكون من عضوين عن كل ولاية. وفي البرازيل يتكون مجلس الولايات من ثلاثة أعضاء عن كل ولاية ويشكل متساوياً<sup>(1)</sup>، وهذا ما هو متبع في أكثر الدول الاتحادية، من ذلك نذكر أيضاً ما كان متبعاً في مجلس الولايات في المملكة الليبية المتحدة حيث «كان يتألف من 24 عضواً بواقع 8 أعضاء لكل ولاية من الولايات الثلاث رغم أن ولاية فزان كان عدد سكانها غداة الاستقلال 1951 لا يزيد عن 54000 ألف، بينما كان عدد سكان ولاية طرابلس حوالي  $\frac{2}{3}$  مليون نسمة»<sup>(2)</sup>.

إلا أن هذه القاعدة العامة التي تعبر عن المساواة في تمثيل دويلات الاتحاد لم تأخذ بها بعض الدول مثل ألمانيا الاتحادية والهند وكندا، حيث يؤخذ بنظر الاعتبار عدد السكان والأهمية الاقتصادية عند تحديد عدد مقاعد ممثلي الدويلات في مجلس الولايات.

نذكر على سبيل المثال، ألمانيا الاتحادية، حيث جاء في المادة 51 من الدستور، تخصيص ثلاثة مندوبين على الأقل لكل دويلة، يزداد هذا العدد إلى أربعة مندوبين في الدويلات التي يزيد عدد سكانها عن مليونين، ويزداد هذا

(1) انظر في ذلك أ. أ. ميشن (باللغة الروسية) مرجع سابق، ص. 124.

(2) د. محمد فرج الزاوي، مذكرات في النظم السياسية، الطبعة الثانية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1997، ص. 202.

الاتحادية كما هو الحال في المكسيك والبرازيل، وإما بطريق غير مباشر (أي على درجتين) كما في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والأرجنتين.

تتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ القرارات والقوانين الاتحادية على جميع دويلات الاتحاد، وتتبع في ذلك ثلاثة أساليب هي: أسلوب الإدارة المباشرة، وأسلوب الإدارة غير المباشرة، وأسلوب الإدارة المختلطة. نوضح هذه الأساليب فيما يأتي:

#### أسلوب الإدارة المباشرة:

بموجب هذا الأسلوب تنشئ الحكومة المركزية الاتحادية عدة إدارات خاصة بها ومستقلة عن الحكومة المحلية، يتولى العمل الوظيفي فيها موظفون مركزيون منتشرون في مختلف دويلات الاتحاد، ويهذا يتم تنفيذ جميع القوانين والقرارات الصادرة من الاتحاد دون الاستعانة بموظفي الإدارة المحلية.

يتميز هذا الأسلوب بسرعة تنفيذ القرارات والقوانين الاتحادية وفقاً للأغراض التي شرعت من أجلها. ويهذا يتم ضمان التنفيذ الجيد لهذه القوانين والقرارات.

إلا أن هذا الأسلوب يكلف الدولة نفقات كبيرة وذلك بسبب تعدد الكادر الوظيفي، حيث يؤدي إلى وجود موظفين تابعين للحكومة المركزية وآخرين تابعين للحكومة المحلية، كما أن هذا الأسلوب يساهم في تصدع العمل الوظيفي الإداري وتعقده بسبب هذه الازدواجية، كما يؤدي إلى تنمية مظاهر الخلاف والتناقض بين إدارات دويلات الاتحاد والإدارة الاتحادية المركزية.

#### أسلوب الإدارة غير المباشرة:

تعتمد الحكومة المركزية، وفقاً لهذا الأسلوب، على الإدارات المحلية لدويلات الاتحاد في شأن تنفيذ القرارات والقوانين «وينظم الدستور الفيدرالي

العدد إلى خمسة عندما يزيد عدد سكان الدويلة عن ستة ملايين نسمة<sup>(1)</sup>. وبما يتعلق بمدى سلطة المجلسين فإن غالبية الدول الاتحادية تتبع نظام المساواة في سلطة المجلسين في مجال التشريع، حيث يشترط موافقة كل منهما على جميع مشاريع القوانين قبل إصدارها.

إلا أن بعض الدول الاتحادية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية تمنح المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) «تفوقاً في بعض الاختصاصات التنفيذية غير التشريعية كدستور الولايات المتحدة الذي أناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية، وتعيين كبار الموظفين»<sup>(2)</sup>.

في حين نجد دولاً اتحادية أخرى تجعل مجلس الشعب بمركز أقوى من مجلس الولايات، من ذلك نذكر ألمانيا الاتحادية، حيث يستطيع مجلس الشعب بموجب دستور عام 1949 أن يتبنى قانوناً معيناً ويتمسك به في التصويت الثاني ويتم إصدار هذا القانون دون النظر لاعتراض مجلس الولايات على هذا القانون<sup>(3)</sup>.

#### ج - وجود سلطة تنفيذية اتحادية:

أي إدارة مركزية موحدة تمارس اختصاصاتها على جميع دويلات الاتحاد.

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس دولة الاتحاد وحكومة الاتحاد. يتم انتخاب رئيس الدولة إما بطريق مباشر من مجموع مواطني الدولة

- (1) راجع د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 110.
- (2) المرجع السابق، ص 110.
- (3) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 111.

الوسائل الكفيلة بضمان قيام موظفي الدويلات بواجباتهم على الوجه الأكمل، مثل إشراف السلطات الاتحادية على التنفيذ وتقرير المسؤولية الجنائية أو المدنية للموظف المقصّر<sup>(1)</sup> طبقت هذا الأسلوب، على سبيل المثال، ألمانيا الاتحادية وفقاً لدستورها الصادر عام 1919.

يساهم هذا الأسلوب في تقليص الكادر الوظيفي الذي يؤدي إلى تقليص نفقات الدولة، كما يساهم هذا الأسلوب في تعزيز الانسجام بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية ويقلل من مظاهر التناقض بينهما.

يعاب على هذا الأسلوب أنه قد يؤدي إلى تأخير العمل في القوانين والقرارات الصادرة من الإدارة المركزية وعدم ضمان التنفيذ الجيد لهذه القوانين والقرارات.

نرى بأن الإدارة المركزية يمكنها تلافي احتمالات التأخير في التنفيذ أو عدم التنفيذ الجيد لهذه القوانين والقرارات وذلك من خلال الإشراف الجيد على عمل الإدارات المحلية والتنسيق المنظم في أداء المهمات الوظيفية بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية.

#### أسلوب الإدارة المختلطة:

يجمع هذا الأسلوب بين الأسلوبين السابقين، حيث يتولى تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية موظفون مركزيون موزعون على مختلف دويلات الاتحاد إضافة إلى موظفي الإدارات المحلية للدويلات، حيث ينفذ موظفو الحكومة المركزية قسماً من هذه القوانين والقرارات، ويتولوا موظفو الإدارات المحلية تنفيذ القسم الآخر منها. ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب نذكر سويسرا والنمسا<sup>(2)</sup>.

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 77 - 78.  
(2) راجع في ذلك د. بطرس بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 198.

#### د - وجود سلطة قضائية مركزية:

تنوّل هيئات قضائية مركزية تابعة للاتحاد المهمات القضائية، وأهم هذه الهيئات هي المحكمة العليا الاتحادية التي يتم انتخاب أعضائها بالتنسيق مع السلطة التشريعية.

تنظر هذه المحكمة في المنازعات التي تحدث بين الحكومة المركزية والدويلات، كذلك تنظر في ما يحدث من منازعات بين دويلات الاتحاد كما تنوّل مراقبة دستورية القوانين التي تصدر من الهيئات التشريعية لكافة الدويلات. وأحياناً تنوّل النظر في الدعاوى الاستثنائية المرفوعة لها من دويلات الاتحاد. من أمثلة المحاكم العليا الاتحادية نذكر المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا، والمحكمة الاتحادية في سويسرا<sup>(1)</sup>.

#### 2 - مظاهر الاستقلال في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي):

بينما فيما سبق، بأن الدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي لا تفقد إلا جزءاً من سيادتها الداخلية، وهذا يعني بأنها تبقى تتمتع بقدركبير من استقلالها الذاتي، ويتجلى ذلك في عدة مظاهر من ذلك احتفاظ دويلات الاتحاد بسلطانها على إقليمها، حيث لا يجوز فصل أي جزء من إقليم دولة الاتحاد إلا بموافقتها.

كما يكون لكل دويلة دستورها الخاص بها ويتم وضعه من قبل سلطة تأسيسية خاصة بكل دويلة، ولها أن تجري تعديله وفقاً لما تراه مناسباً لتحقيق تطورها وتقدمها، وهي في ذلك تتمتع بكامل الحرية وبدون قيود باستثناء القيود التي يتضمنها الدستور الاتحادي والتي تشمل كافة الدويلات.

من هذه القيود نذكر، على سبيل المثال، المادة الثانية من الدستور

(1) المرجع السابق، ص. 198.



والقوانين ذات العلاقة بعموم السياسة الاتحادية، وفي تكوين الهيئات الاتحادية المختلفة التي تتولى متابعة الأمور العامة لدولة الاتحاد الفيدرالي.

### ثانياً - توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والدويلات:

من أهم المشاكل الحقوقية والعملية التي يواجهها الاتحاد المركزي هي كيفية العلاقة بين الحكومة المركزية للاتحاد وعناصر الاتحاد (أي الدويلات) من ناحية توزيع الاختصاصات.

بينما فيما سبق، أن الاتحاد المركزي ينشأ بموجب دستور يحدد الأسس التنظيمية والسياسية للاتحاد، وبناء على ذلك يتولى دستور الاتحاد المركزي توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية للاتحاد وبين الدويلات الأعضاء.

ويلعب أسلوب نشوء الاتحاد المركزي دوراً بارزاً في تحديد هذه الاختصاصات.

فإذا كان نشوؤه جاء نتيجة اتفاق عدة دول مستقلة، ففي هذه الحالة يكون الميل نحو تقليص اختصاصات الحكومة المركزية ومحافظة الدويلات على الكثير من اختصاصاتها بحيث لا تتنازل إلا عن بعض الأمور اللازمة لقيام الاتحاد بدافع حرص هذه الدويلات على استقلالها.

أما إذا كان نشوء الاتحاد المركزي عن طريق تفكك دولة موحدة، ففي هذه الحالة يكون الميل نحو شمول الحكومة المركزية بالكثير من الاختصاصات<sup>(1)</sup>.

توجد ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات هي:

1- أن ينص الدستور الاتحادي على تحديد الأمور التي تكون من

الأمريكي التي تفرض النظام الجمهوري، وتحظر على الولايات أعضاء الاتحاد إنكار صفة المواطن على أي فرد بسبب الجنس أو اللون أو حالة رق سابقة.

كما أن المادة 29 من دستور الأرجنتين تحظر على برلمانات الولايات تحويل الحكام سلطات دكتاتورية وتفرض المادة 16 من دستور الاتحاد السوفيتي (سابقاً) النظام الجمهوري على الولايات، واتباع نظام موحد في انتخاب النواب<sup>(1)</sup>.

وبخصوص إدارة شؤونها الداخلية تتمتع دويلات الاتحاد بنوع من الاستقلال، حيث يكون لكل منها سلطة تشريعية خاصة بها تتولى سن القوانين المنظمة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفقاً لأحكام دستور كل دويلة وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي، كذلك يكون لكل منها سلطة تنفيذية أي حكومة تتولى جميع المهام السياسية والإدارية بدون الخضوع في ذلك لوصاية أو توجيه من الحكومة الاتحادية.

وعلى هذا فإن الهيئة الحاكمة في كل دويلة تكون مستقلة في ممارسة اختصاصاتها السياسية والإدارية، إذ أنها ليست مجرد هيئة إدارية محلية، كما هو الحال في نظام اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة. فالدويلات في إطار الدولة الاتحادية لو خضعت لرقابة ووصاية السلطات الاتحادية لفقدت الدولة الاتحادية هذه الصفة وتحولت إلى دولة موحدة<sup>(2)</sup>.

ومن مظاهر استقلال دويلات الاتحاد وجود السلطة القضائية المستقلة، حيث تنشئ كل دويلة محاكم خاصة لها تتولى تطبيق القوانين والفصل في المنازعات في حدود النطاق الجغرافي لكل دويلة. إضافة لهذه المظاهر الاستقلالية، فإن دويلات الاتحاد تشارك بشكل متساوٍ في إصدار القرارات

(1) انظر د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 124.

(2) راجع في ذلك، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 78.

اتبعت هذه الطريقة الكثير من الدول الاتحادية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا والاتحاد السويسري ويوغوسلافيا<sup>(1)</sup>.  
وبالإضافة إلى هذه الأساليب هناك مسائل تدخل في اختصاص كل من الحكومة المركزية والدويلات، أي أن تكون مشتركة بينهما، حيث ينص الدستور على أن تضع الحكومة المركزية الأسس العامة لهذه الأمور وتتولى الدويلات تنظيم التفاصيل المتعلقة بها وإجراءات تطبيقها وفقاً لظروف وحاجة كل دولة، من هذه الأمور إصدار القوانين وتطبيقها وتنظيم المصارف.

كما أن ما هو متبع في أكثر الدول الاتحادية حصر بعض الاختصاصات بالحكومة المركزية مثل التجارة الخارجية والخدمات البريدية وسك النقود.  
وحصر بعض الاختصاصات بالدويلات مثل ممارسة الانتخابات، وتغيير دستور الدولة.

وهناك من المسائل ما يحرم الدستور الاتحادي استعمالها من قبل الحكومة المركزية والدويلات على السواء مثل استخدام العنيد (الرق) ومنح الألقاب.

ومسائل يحرم الدستور استعمالها من قبل الحكومة المركزية مثل فرض ضريبة بدون موافقة الدولة أو تغيير حدود إقليم الدولة بدون موافقتها.

ومسائل يحرم الدستور استعمالها من قبل الدويلات مثل الدخول في اتفاقيات تجارية خارجية، وسك النقود، وحرمان المواطن من التصويت.

من الملاحظ، بشكل عام، أن دول الاتحاد الفيدرالي تميل عملياً نحو تقوية المركزية، وهذا نابع من تصاعد تدخل الدولة حديثاً في الكثير من الأمور، خاصة الاقتصادية منها التي تتطلب إمكانيات كبيرة ومستلزمات

(1) راجع في ذلك د. بطرس بطرس غالي، مرجع سابق ص. 199.

اختصاص الحكومة المركزية وتلك الأمور التي تكون من اختصاص الدويلات.

إن هذه الطريقة ليست باليسيرة وتواجه صعوبات في الواقع العملي، نتيجة افتقارها لمسايرة التطور، حيث إن الدستور مهما كان مفصلاً لا يمكنه تناول جميع الأمور بالشمولية التي تتلاءم مع تطور الحياة السياسية للدولة الاتحادية، فقد تستجد أمور لم تكن موضع انتباه المشرع عند وضع الدستور، فكيف يمكن تدارك ذلك؟ ومن الذي يكون مختصاً بتنظيم اختصاص ما استجد من هذه الأمور؟ إن تدارك هذا الأمر يتطلب إجراءات معقدة ويضع الحكومة المركزية والدويلات في صراع وتناقض حول تكييف الاختصاص لكل ما يستجد من أمور، لذا فإن هذه الطريقة لم تتبع، وجرى الأخذ بإحدى الطريقتين الآتيتين.

2- أن ينص الدستور على تحديد الأمور التي تدخل في اختصاص الدويلات على سبيل الحصر، ويترك للحكومة المركزية جميع الاختصاصات التي لم يتناولها التحديد. من الدول التي تأخذ بهذه الطريقة نذكر الهند، واتحاد جنوب أفريقيا وكندا. إن هذه الطريقة تؤدي إلى توسيع اختصاصات الحكومة المركزية على حساب الدويلات، خاصة أن ما يستجد من أمور في مسيرة تطور الدولة الاتحادية سيكون من اختصاص الحكومة المركزية.

3- أن ينص الدستور على تحديد الأمور التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية على سبيل الحصر، ويترك للاختصاصات الأخرى التي لم يتناولها التحديد للدويلات.

إن هذه الطريقة تضمن استقلال الدويلات، ويحميها من هيمنة الحكومة المركزية وتدخلها في اختصاصات الدويلات، إذ أن اختصاصات الحكومة المركزية محددة بنصوص الدستور، وبهذا لا يجوز لها تجاوز النصوص الدستورية.

1 - إن نظام اللامركزية السياسية يتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة الاتحادية وبممارسة السيادة الداخلية من خلال توزيع السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والدويلات، وهذا يعني أن تباشر كل دويلة من دويلات الاتحاد باعتبارها وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي، هذه السلطات العامة.

أما اللامركزية الإدارية فتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية وبين هيئات إقليمية مثل المحافظات والقرى أو هيئات إقليمية مرفقية مثل المؤسسات العامة، باعتبارها وحدات إدارية في إطار الدولة الموحدة. «وبهذا فإن نظام اللامركزية الإدارية لا يتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة وإنما يتعلق بكيفية مباشرة الوظيفة الإدارية، فهو نظام إداري لا نظام سياسي»<sup>(1)</sup>.

وكما بيينا سابقاً، أن الدولة الموحدة تتميز بوحدة سلطاتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية) ولا وجود فيها لتوزيع الاختصاصات السياسية كما هو موجود في إطار الدولة الاتحادية.

لذلك فإن نظام اللامركزية السياسية لا يمكن تطبيقه إلا في الدول الاتحادية، بينما يمكن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في الدول الموحدة والدول الاتحادية.

2 - في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) يؤدي تطبيق نظام اللامركزية السياسية إلى تعدد القوانين وفقاً لتعدد دويلات الاتحاد، حيث إن لكل منها سلطة تشريعية تصدر القوانين الخاصة بها.

أما في إطار تطبيق نظام المركزية الإدارية في الدولة الموحدة فإن جميع

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 85.

مناسبة. لذلك فإن وتأثر تعزيز المركزية في تصاعد مستمر.  
ولقد أشرنا سابقاً إلى أن أكثر دساتير الدول الاتحادية تضع قيوداً على دساتير الولايات.

كما أن الحكومة المركزية هي صاحبة الاختصاص في الفصل في المنازعات التي تقع بينها وبين إحدى الدويلات أو بين دويلات الاتحاد.  
ومن المظاهر المركزية الشديدة منح الحكومة المركزية صلاحيات استثنائية واسعة في حالات الطوارئ، حيث يمكنها التدخل في الشؤون الداخلية للدويلات متى شاءت ضمن هذه الفترة.

**رابعاً - أوجه الاختلاف بين الاتحاد المركزي (اللامركزية السياسية) واللامركزية الإدارية:**

بينما فيما سبق، طبيعة الاتحاد المركزي (الفيدرالي)، حيث أوضحنا ما تتمتع به الحكومة المركزية والدويلات من اختصاصات سياسية موزعة بينهما، والتي تمثل في السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إن هذا التوزيع لهذه الاختصاصات في إطار الدولة الاتحادية هو الذي يطلق عليه اللامركزية السياسية.

أما اللامركزية الإدارية التي قد تأخذ بها الدولة الموحدة، فتعني «توزيع الاختصاصات الإدارية بين الجهاز المركزي الإداري للدولة والوحدات الإدارية المحلية أو المرفقية في إطار الدولة الموحدة»<sup>(1)</sup>.

من هذا المعنى لكل من اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية عدة فروق بينهما، نوضح أهم هذه الفروق فيما يأتي:

(1) د. عبد الغني بسبوني، مرجع سابق، ص. 119.

الاتحادي الذي يوفر لها ضمانات سياسية تجنبها مشاكل التدخل في شؤونها الداخلية، بينما في إطار نظام اللامركزية الإدارية يمكن تعديل الاختصاصات الإدارية للهيئات المحلية والمرفقة بموجب قانون عادي<sup>(1)</sup>.

### خامساً - تقدير نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي):

الاتحاد المركزي يعد أقوى وأكثر تنظيمياً من الاتحادات السابقة، حيث تندمج الدول مع بعضها وفقاً للدستور الاتحادي مشكلة وحدة مترابطة خاضعة لسلطة مركزية تتولى تصريف شئون الاتحاد بشكل عام إضافة للسلطات العامة الممنوحة لدويلات الاتحاد التي تتمتع بموجها بقدر كبير من الاستقلال في مباشرة مهامها السياسية والإدارية.

لذلك فإن ميل دول العالم نحو الأخذ بنظام الاتحاد المركزي في تزايد مستمر، خاصة وأن هذا النظام لقي نجاحاً في التطبيق العملي لكثير من الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي (سابقاً) والهند وألمانيا الغربية والبرازيل واتحاد جنوب أفريقيا.

إن هذا النظام يساعد على تكوين دول كبرى قادرة على مواجهة مشاكل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، حيث إن الدول الصغيرة باتحادها مع بعضها في كتلة مترابطة تضمن بشكل أفضل تطورها وتقدمها، كما أن هذا النظام يراعي المبادئ الديمقراطية في التعامل مع الدويلات أعضاء الاتحاد، من حيث مراعاة الخصائص المحلية لكل دولة، فهو يسمح لها بإصدار تشريعات ونظم إدارية خاصة بكل دولة وبما يتلاءم مع ظروفها الخاصة، وهذا يساهم في تطوير مسيرة الاتحاد الفيدرالي بشكل عام، حيث تتراكم الخبرات في ممارسة السلطات العامة ويؤخذ منها ما هو أفضل لتطوير الاتحاد، خاصة

(1) راجع في ذلك، د. نزيه رعد، مرجع سابق ص. 131 - 132.

محافظات وقرى الدولة ومؤسساتها تخضع لنفس القوانين التي تصدرها السلطات المركزية، إذ أن اللامركزية الإدارية، كما بينا، تشمل الوظيفة الإدارية فقط، أما الوظيفة التشريعية فهي من اختصاص السلطة المركزية.

3 - تشارك دويلات الاتحاد المركزي، استناداً لنظام اللامركزية السياسية في رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية وإصدار القوانين والقرارات العامة وتعديل الدستور، وذلك عن طريق ممثلها في مجلس الولايات ومجلس الشعب.

في حين لا تشارك الهيئات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية في أي مجال من المجالات المذكورة أعلاه، إذ أن ذلك من اختصاص السلطة المركزية.

4 - تمارس الدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي اختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية دون أية رقابة أو وصاية من السلطة المركزية الاتحادية طالما أنها لم تتجاوز الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي، في حين تخضع الوحدات الإدارية اللامركزية عند ممارسة اختصاصاتها الإدارية لرقابة السلطة المركزية.

5 - إن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية لدولة الاتحاد المركزي وبين الدويلات يحددها الدستور الاتحادي، وفقاً لظروف كل دولة، وبناء على ذلك لا يمكن تعديل هذه الاختصاصات إلا بتعديل الدستور، وهذا أمر ليس باليسير، إذ أن تعديل الدساتير الجامدة يتطلب، كما بينا سابقاً، إجراءات معقدة.

في حين أن تحديد الاختصاصات الإدارية للهيئات المحلية اللامركزية وكيفية ممارستها يتم بموجب القانون العادي.

وينبغي على ذلك أن دويلات الاتحاد تستمد سلطاتها من الدستور

## الفصل الرابع

### وظائف الدولة

يقسم فقهاء القانون وظائف الدولة إلى نوعين هما: الوظائف الأصلية أو الأساسية، والوظائف الثانوية أو الفرعية.

#### المبحث الأول

#### الوظائف الأصلية أو الأساسية

تمثل هذه الوظائف فيما يأتي:

#### أولاً - وظيفة الدفاع عن أمن الدولة الخارجي:

تتعلق هذه الوظيفة بسلامة أمن الدولة ورد أي عدوان يقع عليها من الغير، وهذا يتطلب بناء قوة عسكرية مؤهلة للقيام بهذه الوظيفة من أجل حماية استقلال البلاد وتعزيز قوتها ومكانتها بين الدول.

#### ثانياً - وظيفة الأمن الداخلي:

تهتم هذه الوظيفة بحماية أرواح المواطنين وتوفير أجواء الحياة الآمنة التي يسودها الاطمئنان في جميع أرجاء الدولة. وهذا لا يتأتى إلا باستخدام القوة المادية المتمثلة في الأجهزة الأمنية التي يوكل لها مهمة المحافظة على

وأن نظام الاتحاد الفيدرالي يسمح بتعايش شعوب في إطار الدولة الاتحادية بالرغم من عدم تجانسها بالدرجة التي تتطلبها الدولة الموحدة.

فكما هو معروف، أن أكثر دول الاتحاد الفيدرالي تضم شعوباً تنتمي إلى أصول ولغات وتقاليد وأديان متباينة.

يعد توضيحنا لمزايا الاتحاد المركزي (الفيدرالي) نبين بعض جوانب

عيوب هذا النظام.

بيننا سابقاً، أن تطور الاتحاد المركزي يميل باستمرار نحو تقنية المركزية مما يؤدي أحياناً، خاصة عند المبالغة في المركزية، إلى نشوء المنازعات بين الحكومة المركزية ودويلات الاتحاد بسبب اختلاف وجهات النظر في أمور كثيرة، حيث إن الدويلات تسعى لتحقيق ما تراه مناسباً لتطورها وتقدمها وفقاً لظروفها الخاصة، وهذا قد يصطدم بالتوجه العام للدولة الاتحاد.

كما أن الملاحظ من تجارب الدول الاتحادية ظهور التفاوت بين مركز الاتحاد والدويلات في الكثير من الأمور الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بحياة السكان، مما يولد مظاهر الاستياء لدى سكان الدويلات، وهذا يساهم في إضعاف الترابط بين عناصر الاتحاد ويغذي النزعات الانفصالية وأحياناً يهدد تماسك الاتحاد وديمومته<sup>(1)</sup>.

لذلك نجد الكثير من البرامج الاتحادية تتحدث عن تقليص هذا التفاوت ومساعدة الدويلات على تحقيق مشاريع التنمية الخاصة بها.

(1) راجع في ذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 133، كذلك د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 91.

نوضح مضمون هذه المذاهب في ثلاثة مطالب .

#### المطلب الأول

#### المذهب الفردي

##### أولاً - مضمون المذهب الفردي:

إن الفرد وفقاً لمنظور المذهب الفردي يعتبر أساس وجود النظام السياسي، حيث إن الدولة لم تنشأ إلا لحماية والمحافظة على حقوقه، ويعتبر هذا المذهب أن تحقيق المصالح الخاصة للأفراد يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة باعتبار أن المصلحة العامة تتكون من مجموع مصالح الأفراد.

ويرى هذا المذهب أن وظيفة الدولة تنحصر في الوظائف الأصلية التي هي كما بينا سابقاً، حفظ الأمن الخارجي، وحفظ الأمن الداخلي، وتحقيق العدالة.

وبناء على ذلك لا يجوز للدولة التدخل في الوظائف الثانوية المشتملة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا تدخل في الإطار التقليدي للدولة الحارسة التي تنحصر وظائفها، وفقاً لهذا المذهب، في الوظائف الأصلية دون الثانوية. فهمة الدولة هي احترام حريات الأفراد وحقوقهم وأن تعمل على حمايتها من أي اعتداء يقع عليها من الغير وبهذا تتحقق المساواة المطلقة بين الأفراد.

«فالدولة تبين دائرة نشاط كل فرد وتمنعه من الاعتداء على دائرة نشاط الآخرين، أي أنها تقر لكل فرد ما لا يتعارض من حريته الطبيعية مع حريات الآخرين، وتوجب عليه الامتناع من الاعتداء على حرياتهم»<sup>(1)</sup>.

(1) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص. 149.

أرواح أبناء الشعب وأمنهم وحماية أموالهم وكرامتهم واستقرارهم، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم وصيانتها من كل اعتداء يقع عليها من الغير .

##### ثالثاً - وظيفة تحقيق العدالة:

بموجب هذه الوظيفة تتولى الدولة عن طريق القضاء تحقيق العدل بين الأفراد من خلال الفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم، وإيقاع الجزاء على مرتكبي الجرائم وذلك تطبيقاً لنصوص القانون وما تقتضيه متطلبات العدل والإنصاف، وهذا يتطلب المحافظة على استقلال القضاء والاهتمام بالوظيفة القضائية لضمان تحقيق أهدافها في العدل بين الناس ومساواة الجميع أمام القانون<sup>(1)</sup>.

إن هذه الوظائف الأصلية تشكل الحد الأدنى من المهام التي تقع على عاتق الدولة والتي تعتبر الأساس الذي يبرر وجودها.

#### المبحث الثاني

#### الوظائف الثانوية أو الفرعية

إن هذه الوظائف تتعلق بالأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد اختلف الفقهاء في شأن تدخل الدولة في هذه الأمور .

وبناء على ذلك ظهرت ثلاثة مذاهب بهذا الخصوص، هي: المذهب الفردي الذي ينكر على الدولة حق التدخل، والمذهب الاشتراكي الذي يبيح هذا التدخل، والمذهب الاجتماعي الذي جاء بأفكار تشكل موقفاً وسطاً بين المذهبين الفردي والاشتراكي.

(1) راجع في ذلك، د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 1988، ص 108.

## ثانياً - نقد المذهب الفردي:

1- إن هذا المذهب يقلل من أهمية الجماعة ويبالغ في اهتمامه بالفرد، ويعتبر وجوده أسبق من وجود الجماعة، حيث يفترض أن الفرد كان يعيش بعزلة عن الجماعة ويتمتع بالحقوق والحريات الطبيعية اللصيقة به.

إن هذا الافتراض لا يدعمه الدليل العلمي وغير مقنع، لأن الإنسان، كما هو معروف، اجتماعي بطبعه يفضل العيش مع الجماعة لا أن يعزل عنها، كما أن علاقات الأفراد مع بعضهم هي مصدر نشوء الحقوق التي دعت الحاجة لحمايتها وتنظيم تمتع الجميع بها.

وعلى هذا فإن الفرد ما هو إلا عضو في الجماعة، فمصلحة الفرد يجب أن لا تكون فوق مصلحة الجماعة، لذلك فإن تدخل الدولة ضروري لحماية الصالح العام ومنع أي تعارض في نشاط الأفراد مع مصلحة الجماعة.

كما أن النشاط الفردي لوحده لا يعوض عن دور الجماعة في إنجاز الكثير من المشاريع ذات النفع العام والتي تتطلب أن يكون للدولة دور أساسي في إنجازها كالتيكليم والصحة والمشاريع الصناعية وغير ذلك من الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي يمكن أن تتعرض للإخفاق وعدم تأدية الأغراض المتوخاة منها لو تركت لنشاط الأفراد، حيث كما هو معروف إن مثل هذه المجالات تتطلب إمكانيات وقدرات ضخمة لا تتوفر لدى الأفراد، كما أن الأفراد يميلون لتحقيق مصالحهم الخاصة دون الاهتمام بمصلحة الجماعة وما تستهدهفه مثل هذه المشاريع من أغراض اجتماعية واقتصادية تعود بالنفع على الجميع.<sup>(1)</sup>

2- إن مظاهر هذا المذهب تبرز في الجانب الاقتصادي من حيث دفاعه

(1) راجع د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص. 151.

وعلى هذا يكون دور الدولة في مجال الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مجرد دور سلبي لا يتعدى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في ممارسة هذه الأنشطة ووضع القيود التي تحول دون تعارض حرية الفرد مع حريات وحقوق الآخرين. وهذا يعني أن يسمح للفرد في ممارسة هذه الأنشطة بحرية مطلقة تحقيقاً لمصلحته الخاصة وتطبيقاً للمبدأ الاقتصادي المعروف دعه يعمل دعه يمر.

يؤدي الأخذ بالمذهب الفردي إلى منع الدولة من التدخل في جميع المشاريع الاقتصادية والاجتماعية كالمشاريع التصنيع وقطاعات التعليم والثقافة والصحة العامة، باعتبار أن هذه المجالات تخص النشاط الفردي الحر، وأن أي تدخل في ذلك من جانب الدولة يشكل اعتداء على حقوق وحريات الأفراد.<sup>(1)</sup>

ولدعم هذا المذهب يطرح دعائه عدة مبررات من ذلك، إخفاق الحكومات في تطوير المشاريع الاقتصادية، في حين يتمكن الأفراد من خلال نشاطهم الخاص والمنافسة بينهم من تطوير هذه المشاريع والإبداع في ذلك، حيث تنمو لديهم باستمرار روحية الابتكار والتجديد وبما يخدم تحسين الإنتاج.

كما أن عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يؤدي إلى وفرة الإنتاج استناداً لقانون العرض والطلب الذي يحدده السوق.

كذلك يذكر دعاة المذهب الفردي في تبرير أفكارهم بأن توجه الأفراد في نشاطهم الاقتصادي نحو تحقيق مصالحهم الخاصة لا يتعارض مع المصلحة العامة لأن المصلحة العامة ما هي إلا مجموع المصالح الفردية.<sup>(2)</sup>

(1) المرجع السابق، ص. 149.

(2) راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 111 - 112.

سياسة الاستيلاء على المستعمرات ونهب ثرواتها واجتياح الجزء غير الرأسمالي من العالم وجعله سوقاً لتصريف السلع الصناعية المنتجة في البلدان الرأسمالية واعتباره كذلك مصدراً للمواد الخام.

ويتحول الرأسمالية في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر إلى أعلى مراحل أي مرحلة الإمبريالية لم تبق قطعة من الأرض إلا واجتاحتها الاحتكارات الرأسمالية.

ونظراً لهذه النتائج الظالمة التي أظهرها المذهب الفردي، فقد أدت إلى الإضرار بالصالح العام للجماعة وتكريس طغيان فئة من أصحاب الرساميل مما ولد بؤس وشقاء الغالبية العظمى من أبناء الشعب في البلدان الرأسمالية، كذلك تخطى الرأسماليون حدود بلدانهم واندفاعهم باتجاه استعباد الشعوب وإخضاعها لمصالحهم الرأسمالية.

كل ذلك أدى إلى تصاعد المعارضة لهذا المذهب والمطالب بتدخل الدولة للحماية من جشع الرأسماليين والحد من التمايز وعدم التكافؤ بين الأفراد.

ولتحقيق ذلك انتشرت الأفكار الاشتراكية الداعية لتحقيق المساواة الفعلية بين أفراد المجتمع وتحرير الإنسان من كل أشكال الاستغلال والعبودية.

### المطلب الثاني

## المذهب الاشتراكي

### أولاً - مضمون المذهب الاشتراكي:

ينظر المذهب الاشتراكي إلى الفرد باعتباره كائناً اجتماعياً ليس معزولاً عن الجماعة كما يدعي أنصار المذهب الفردي، بل إنه يعيش حياة اجتماعية قوامها التعاون والمشاركة في تحقيق خيرات المجتمع، وأن حقوقه تتحقق في

عن النظام الرأسمالي وتقديسه للملكية الخاصة الرأسمالية لوسائل الإنتاج، فهذا المذهب عندما يتحدث عن المساواة المطلقة للأفراد، فإن ذلك يعني المساواة القانونية فقط وليست المساواة الفعلية، لأن الأفراد غير متساويين في الكفاءة الاقتصادية والقدرات الاجتماعية في ظل الأنظمة الرأسمالية، حيث يوجد جانب قوي اقتصادياً يملك السيطرة والتحكم بالجانب الضعيف الذي يحكم حاجته يخضع لاستغلال الفئات الرأسمالية المالكة لوسائل الإنتاج، وبهذا تنتهي المساواة الفعلية بين الأفراد.

ولا يمكن أن تتحقق الحرية في مثل هذه العلاقات الاجتماعية الظالمة طالما أن حاجة الفرد يتحكم بها شخص آخر بحكم هذا التمايز الطبقي.

فالحرية تكون، وفقاً للمذهب الفردي، للفئات الرأسمالية في استغلال الضعفاء من أفراد الشعب الذين يشكلون أغلبية المجتمع بالنسبة لعدد محدود من الرأسماليين الذين يملكون القوة الاقتصادية التي تمكنهم من استغلال هذه الأغلبية لتحقيق أقصى ما يمكن من الأرباح.

وعلى هذا فإن الحرية التي يتبناها المذهب الفردي لا تتلاءم مع المبادئ الديمقراطية التي لا تتفق مع إعلاء إرادة الأقلية على إرادة الأغلبية من أبناء الشعب. «وبهذا نجد أن المساواة والحرية اللتين قام عليهما المذهب الفردي لا تؤديان إلا إلى سعادة قلة من الأفراد على حساب الكثرة الغالبة في الجماعة، مما يجعل من تلك الشعارات التي يقوم عليها المذهب الفردي (الحرية والمساواة) شعارات زائفة جوفاء، وتبعاً لذلك يتخلف عنصر العدل وهو الهدف الذي ترمي القواعد القانونية إلى تحقيقه»<sup>(1)</sup>.

3 - أدى المذهب الفردي، خاصة بعد منتصف القرن التاسع عشر وبعد الثورة الصناعية، إلى نمو انفجاري رأسمالي مما تبع ممارسة الدول الرأسمالية

(1) د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص. 152 - 153.



ظل الجماعة، حيث إن ما يتحقق للجماعة من أمور حياتية هي بحد ذاتها تتعلق بحقوق الأفراد ويتبع عنها إسهامهم وتحقيق طموحاتهم (1).

فغاية المذهب الاشتراكي إذن، هي حماية الجماعة ولا يعني ذلك أن هذا المذهب لا يهتم بالفرد، بل على العكس من ذلك، فإن اهتمامه بالفرد يأخذ طابعاً عملياً وفعالياً، حيث إنه من خلال نظره للفرد باعتباره عضواً في المجتمع، فإنه يتوجه لحماية حقوقه وتحقيق المساواة الفعلية بين أفراد المجتمع، حيث يحررهم من الاستغلال الرأسمالي من خلال تبني هذا المذهب لفكرة الملكية العامة لوسائل الإنتاج وتدخل الدولة في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ذات النفع العام، وبذلك تحمي الدولة حقوق الأفراد كافة.

فالحرية وفقاً للمذهب الاشتراكي ليست بمعزل عن المصلحة العامة، فالدولة تتدخل في نشاط الأفراد كلما دعت الحاجة لحماية المجتمع ومصالحه العامة.

وهكذا تتحقق المساواة الحقيقية في التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات التي تفرضها الإرادة العامة للجماعة خدمة لمصالحها المشتركة.

وهكذا يتحرر الإنسان من استغلال الرأسماليين في ظل المذهب الاشتراكي الذي يلغي الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ويجعلها ملكية عامة تسخر لخدمة مجموع الشعب وليست محتكرة لعدد من الرأسماليين كما هو الحال في المذهب الفردي.

وفي إطار المذهب الاشتراكي يبرز اتجاه يطلق عليه اسم الجماعة. دعاء

(1) راجع د. حسن كبره، المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974.

هذا الاتجاه يختلفون عن الاتجاه الشيوعي بالنسبة لملكية وسائل الإنتاج، فالاتجاه الشيوعي يناهز بإلغاء الملكية الخاصة والسيطرة الكاملة على وسائل الإنتاج، أما الجماعيون فينادون بسيطرة الدولة على المصادر الأساسية لوسائل الإنتاج كالأرض والمصانع، أما غير ذلك من وسائل الإنتاج فتبقى مملوكة للأفراد على أن لا يستخدموا عمالاً أجراً عند استخدامهم لهذه الوسائل (1).

### ثانياً - تقدير المذهب الاشتراكي:

إن التطبيقات السلمية للمذهب الاشتراكي تؤدي إلى إحلال المساواة والتكافؤ بين الأفراد في الحقوق والواجبات وإرساء العدالة الاجتماعية، حيث يتم القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان، ويساهم الجميع في خلق الخيرات المادية التي تعود بالنفع العام على الجميع.

ومع ذلك فقد وجه أنصار المذهب الفردي عدة انتقادات إلى المذهب الاشتراكي نوجز فيما يأتي أهمها:

- 1 - إن المذهب الاشتراكي، حيث يبلغ في اهتمامه بحرية الجماعة وحقوقها، فإنه يتجاهل حرية الفرد وينكر الملكية الفردية، وهذا يتعارض مع الطبيعة البشرية للإنسان في حب التملك. كما يجعل الفرد كالألة مسخراً لخدمة الجماعة، خاصة في التطبيقات المتطرفة للمذهب الاشتراكي كما في الشيوعية.
- 2 - إن المذهب الاشتراكي لا يهتم بالحوافز المادية مما يؤدي إلى قتل روحية الإبداع والخمول في العمل الإنتاجي.
- 3 - إن هذا المذهب الذي يقوم على تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية

(1) راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 114.

سياسة جديدة لتلاوم وظروف المجتمع الروسي، وما يجري في العالم من تطورات على الساحة الدولية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

## المذهب الاجتماعي

تبني المذهب الاجتماعي أفكاراً تشكل موقفاً وسطاً بين المذهبين الفردي والاشتراكي، حيث أخذ من كل منهما ما يسد نقص الآخر، مع عدم اتفائه مع الأحكام المطلقة التي نادى بها أنصار المذهبين السابقين، محاولاً في ذلك الاستفادة من مزايَا كل منهما على ضوء ما أفرزته التطبيقات العملية من نتائج، مراعيّاً في ذلك متطلبات العصر وسمه التطور في شؤون الحياة الاجتماعية.

يرى المذهب الاجتماعي بأن التطبيق المطلق للأفكار التي نادى بها كلا المذهبين السابقين يأتي بنتائج غير مقبولة «ولكن العدل الذي تقام عليه القواعد القانونية ينبغي أن يكون أساسه الجمع بين الفكرتين: وجوب التكافؤ والمساواة التامة بين الأفراد، ووجوب تسخير الفرد لخدمة الجماعة»<sup>(2)</sup>.

لذلك يميل هذا المذهب إلى وجوب الأخذ بمذهب وسط دون التقيّد بالأحكام المطلقة التي نادى بها دعاة المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي.

وبناء على ذلك، فإن أنصار المذهب الاجتماعي لم يمنعوا الدولة من التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ولكنهم يضعون لذلك حدوداً معينة يرون فيها ضرورة تدخل الدولة تحقيقاً للنفع العام، خاصة في المشاريع التي يعجز الأفراد لوحدهم عن إنجازها بالشكل النافع للمجتمع. وبنفس

(1) من حديث زعيم الحزب الشيوعي الروسي زوكانوف في اللقاء الذي أجرته معه قناة الجزيرة، الفضائية بتاريخ 2000/5/4.

(2) راجع د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص. 158.

والاجتماعية بدعوة الحرص على إلغاء الاستغلال وحماية حقوق الجماعة، فإن ذلك لا يتحقق، حيث سيستمر الاستغلال ولكن بصيغ أخرى، فإذا كان المذهب الفردي يؤدي إلى الاستغلال من خلال طغيان وجشع أصحاب رؤوس الأموال، فإن المذهب الاشتراكي يؤدي أيضاً إلى الاستغلال، ولكن من خلال سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج وتحول الفئات الحاكمة في الدولة إلى أجهزة إدارية بيروقراطية تمارس سياسة استغلال العمال والموظفين وتجاهل حقوقهم وحرّياتهم<sup>(1)</sup>.

نرى أن هذه الانتقادات لا يمكنها أن تنفي أهمية المذهب الاشتراكي في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة والتكافؤ في الحقوق والواجبات لجميع أفراد المجتمع، حيث إن المذهب الاشتراكي لا زال يحتفظ بحيويته وأهميته، ويمكن له أن يحقق نجاحات كبيرة لو جرى تطبيقه بالشكل السليم ومراعاة تطور العصر وما يدعو إلى ضرورة مواكبة هذا التطور وبما يخدم التطبيق المبدع للاشتراكية، وفقاً للظروف الواقعية لكل مجتمع وبما يتلاءم مع خصائصه، فالاشتراكية بحد ذاتها مبدأ عادل يتطلب تطبيقاً مبدعاً بدون جمود ونقل جاهز للتجربة.

ولهذا نسمح في أيامنا هذه الكثير من الدعوات التي يطلقها دعاة الاشتراكية أنفسهم حول ضرورة تجديد أساليب التطبيق الاشتراكي وبما يتلاءم مع ظروف العصر ومتطلبات كل مجتمع.

نذكر من ذلك على سبيل المثال، دعوة زعيم الحزب الشيوعي الروسي زوكانوف في لقاء له مع قناة الجزيرة الفضائية، حيث أكد على إدخال تعديلات وإضافات على برامج الحزب الشيوعي الروسي من أجل مواكبة التطور واتخاذ

(1) راجع د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1999 - ص. 136.

على سبيل المثال، الدستور المصري لسنة 1971، حيث يشير في المادة 29 منه إلى أن الملكية تخضع لرقابة الشعب وتحميها الدولة، كما تشير المادة 32 من نفس الدستور إلى أن القانون ينظم أداء الملكية الخاصة لوظيفتها الاجتماعية في تقوية الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية، دون انحراف أو استغلال، كما تشير هذه المادة إلى أنه لا يجوز أن تتعارض طرق استخدام الملكية الخاصة مع الخير العام للشعب<sup>(1)</sup>.

وقد صدرت عدة قوانين للحد من مبدأ سلطان الإرادة في التعاقد الذي يأخذ به المذهب الفردي بشكل مطلق، حيث تضمنت هذه القوانين توجهات أكثر وضوحاً وعدالة من السابق وباتجاه منع الضرر.

نذكر من ذلك وقوف القانون المدني في أكثر البلدان إلى جانب الطرف الضعيف في عقود الإذعان، وهذا ما نصت عليه المادة 149 مدني ليبي، حيث جاء فيها «إذا تم العقد بطريق الإذعان، وكان قد تضمن شروطاً تسفية، جاز للقاضي أن يعدل هذه الشروط أو أن يعفي الطرف المذعن منها، وذلك وفقاً لما تقتضي به العدالة. ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك».

كذلك جعل القانون المدني الليبي الاستغلال عيباً من عيوب الرضا في التعاقد، لذلك جاز للقاضي وفقاً لنص المادة 29 مدني ليبي، وبناء على طلب المتعاقد المغبون أن يطل العقد أو أن ينقص التزامات هذا المتعاقد<sup>(2)</sup>.

وفي حالات اختلال التوازن بين المتعاقدين نتيجة للظروف الطارئة، فقد أخذت القوانين المدنية بنظرية الظروف الطارئة التي تدعو إلى موازنة مصالح الطرفين المتعاقدين وبما يحقق العدالة وعدم تحميل الضرر لطرف واحد فقط،

(1) د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص. 162.

(2) د. محمد علي البدوي، مصادر الالتزام، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991، ص. 88 - 112.

الوقت يتكون للأفراد حرية التمتع بحقوقهم الفردية ولكن وفقاً للقانون وبما لا يتعارض مع مصالح الجماعة.

إن هذا يعني عدم اتفاق المذهب الاجتماعي مع المذهب الفردي الذي يعتبر حقوق الأفراد مقدسة لا يجوز المساس بها، بل إن المذهب الاجتماعي يرى ضرورة تنظيم إجراءات التمتع بهذه الحقوق بالشكل الذي لا يؤدي إلى الإضرار بالجماعة.

كذلك لا يتفق المذهب الاجتماعي مع الاتجاه الاشتراكي المتطرف الذي يسمح للدولة بالتدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بشكل مطلق، حيث يضع لهذا التدخل حدوداً معينة.

إن تدخل الدولة في شؤون الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للمذهب الاجتماعي، يتخذ أشكالاً متعددة من ذلك، المراقبة والإشراف على النشاط الفردي من أجل ضمان تأدية دوره في إشباع الحاجات العامة للمجتمع.

وفي بعض المجالات الهامة تقوم الدولة بنفسها في إدارة المشاريع الاقتصادية والاجتماعية كإقامة المصانع الكبيرة وتولي شؤون التعليم والصحة، وذلك لعجز الأفراد عن القيام بمثل هذه المشاريع الهامة، أو بسبب ميل الأفراد نحو تغليب مصالحهم الخاصة على مصلحة المجتمع، مما يضر بالغاية من قيام مثل هذه المشاريع وهي تحقيق النفع العامة<sup>(1)</sup>.

إن منطلقات المذهب الاجتماعي وجدت لها صدى في الكثير من دول العالم المعاصر، وقد استندت إليها الدساتير الحديثة في تنظيمها لحقوق الأفراد، وتدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. نذكر من ذلك،

(1) راجع د. محمد رفعت عبد الوهاب، وآخرون مرجع سابق، ص. 119.

وهذا ما أخذ به القانون المدني الليبي في المادة 147 منه .

وتستخدم القوانين المعاصرة نظرية التعسف في استعمال الحق كأداة قانونية تحول دون التعسف في استعمال الحقوق الفردية، وذلك من خلال وضع حدود تمنع خروج استعمال الحق عن وظيفته الاجتماعية المحددة له<sup>(1)</sup>.

## الفصل الخامس

### خضوع الدولة للقانون

كان الرأي السائد لدى فلاسفة اليونان والرومان في العصور القديمة أن الدولة تتمتع بسيادة مطلقة غير مقيدة بأي قيد، لهذا فهي لا تخضع لأحكام القانون .

إلا أن هذا الرأي لم يعد مقبولاً لما فيه من تكريس للحكم الديكتاتوري ويشكل خطورة على حريات الأفراد. كما أنه لم يصمد أمام ظاهرة انتشار المبادئ الديمقراطية التي أدت إلى هجر الفقه لهذا الرأي، وساد لدى فقهاء القانون الدستوري الرأي القائل بوجوب تقييد سلطان الدولة ووجوب خضوعها للقانون .

#### فما المقصود بخضوع الدولة للقانون؟

إن خضوع الدولة للقانون يعني خضوع جميع الهيئات الحاكمة في الدولة، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، للقواعد القانونية المعمول بها، وبذلك يجب على هذه الهيئات التقيد بأحكام هذه القواعد القانونية أسرة بالمحكومين .

وبناء على ذلك فإن إطلاق تسمية الدولة القانونية يقتصر على الدولة التي تكون جميع هيئاتها الحاكمة خاضعة لأحكام القواعد القانونية السارية، وملتزمة بالتقيد بمضمونها وعدم مخالفتها.

(1) راجع د. عبد السلام المزوغي، نظرية الحق، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1988، ص. 329، كذلك راجع د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق ص. 159، كذلك راجع د. عدنان طه الدوري، د. لطيف جبر كورماني، المبادئ القانونية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994، ص. 167.

## المطلب الأول

### نظرية القانون الطبيعي

يستند أنصار هذه النظرية في تفسيرهم لخصوع الدولة للقانون إلى قواعد القانون الطبيعي القائم على أسس إنسانية تتمثل في الحرية والعدالة والحق وقيمة الإنسان وانتفاء أية علاقة ظالمة تتضمن الاستغلال والقهر والتسلط، وغير ذلك من القيم الإنسانية التي تستمد قوتها ومصدرها من الدين والعرف.

ويرى أنصار هذه النظرية أن قواعد القانون الوضعي لا قيمة لها إذا خرجت عن نطاق أحكام القانون الطبيعي، لأن قواعد القانون الطبيعي تغلو قواعد القانون الوضعي وتسمو عليه، كما أن القانون الطبيعي هو أسبق في الوجود من الدولة، وما القانون الوضعي إلا كاشف لقواعد القانون الطبيعي التي تعتبر صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، وما على المشع إلا أن يستلهم من المبادئ السامية المكونة للقانون الطبيعي عند تقنينه للقواعد الوضعية. ويقع على جميع الهيئات الحاكم في الدولة أن تخضع في ممارسة سلطاتها لقواعد القانون الطبيعي والمبادئ الإنسانية التي يستند إليها<sup>(1)</sup>.

وجه لهذه النظرية عدة انتقادات أهمها: أنها جاءت بمبادئ عامة غير محددة يصعب تلمسها وبناء قواعد قانونية على ضوءها.

كما أنه لا يمكن اعتبار هذه النظرية قد جاءت بقيود قانونية على سلطان الدولة، بل يمكن اعتبار ما جاءت به من مبادئ مجرد قيود أدبية وسياسية تشكل مبادئ عامة<sup>(2)</sup>.

- (1) راجع في ذلك مؤلفنا، القانون الدولي العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 57، كذلك راجع د. إبراهيم عبد العزيز شبيخا، مرجع سابق، ص. 108.
- (2) راجع د. عبد الغني بسونوي، مرجع سابق، ص. 163.

ومن الجدير بالملاحظة، ضرورة التمييز بين مفهوم الدولة القانونية، ومفهوم مشروعية السلطة.

فمشروعية السلطة، كما بينا سابقاً، تتحقق بناء على رضا المحكومين وقبولهم لها على ضوء النظريات التي بينها سابقاً والمتعلقة بشيء سلطة الدولة وتبرير سلطة الحكام على المحكومين.

إن تحقق مشروعية السلطة قد لا تتلازم مع مفهوم الدولة القانونية، وقد تتلازم معه. إن عدم التلازم يحدث عندما تكون سلطة الحكم في الدولة سلطة استبدادية مطلقة لا تقيد نفسها بأية قيود، ففي هذه الحالة تنتفي صفة الدولة القانونية بالرغم من تمتع سلطة الحكم بالمشروعية استناداً لمصدر نشوتها.

أما التلازم بين مشروعية السلطة ومفهوم الدولة القانونية فيحدث عندما تقتزن مشروعية السلطة القائمة على رضا المحكومين بها، بخضوع الهيئات الحاكمة في الدولة لأحكام القواعد القانونية السارية وعدم الإخلال بها<sup>(1)</sup>.

ولغرض الإلمام بموضوع خضوع الدولة للقانون نتناوله في مبحثين، أولهما نخصمه لدراسة النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون، وثانيهما نخصمه لدراسة عناصر تحقيق نظام الدولة القانونية.

## المبحث الأول

### النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون

اختلفت آراء الفقه بشأن الأسس التي تبرر خضوع الدولة للقانون. وقد تبلورت هذه الآراء في أربع نظريات هي: نظرية القانون الطبيعي، ونظرية الحقوق الفردية، ونظرية التحدد الذاتي للسيادة، ونظرية التضامن الاجتماعي.

(1) راجع في ذلك، د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 54-55.

هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن التنازل عنها<sup>(1)</sup>. كما لاقت أفكار هذه النظرية استحساناً عاماً خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، خاصة فيما يتعلق بحماية حقوق وحرريات الأفراد، وإلزام الدولة بالتنفيذ بهذه الحقوق وعدم انتهاكها.

واجهت هذه النظرية عدة انتقادات، من ذلك عدم وجود دليل علمي يؤكد على أن الفرد كان يعيش حياة عزلة، لأن الإنسان اجتماعي بطبعه يميل إلى الحياة الجماعية، وأن الحاجة لحماية الحقوق تنشأ مع الحياة الجماعية، فليس من الصحيح القول بوجود هذه الحقوق قبل انضمام الفرد إلى الجماعة المنظمة.

كما أن وجود الحقوق لا يمكن تصوره من خلال افتراض الحياة المنعزلة للفرد كما تصوره هذه النظرية، لأن الحق لا يتصور وجوده في غير وجود الجماعة، فالحق يظهر عند وجود طرف آخر ينشأ الحق في مواجهته.

ويؤدي الأخذ بهذه النظرية إلى حرمان الدولة من المساهمة الإيجابية في عملية التطور الاجتماعي، حيث إن دورها في نشاط الأفراد لا يتعدى حماية حقوقهم ومنع الآخرين من التجاوز على هذه الحقوق، «فهي لا تستطيع إذن إلا وضع قيود سلبية دون أن يكون لها سلطة فرض التزامات إيجابية على الأفراد، أي أنها تستطيع أن تمنع الفرد من الاعتداء على حرية الآخرين؛ وليس لها أن تلزمه بعمل شيء من أجل الآخرين، لما في فرض هذا الالتزام الإيجابي من اعتداء على الحرية الفردية»<sup>(2)</sup>.

وأخيراً فإن هذه النظرية لا تتمكن من تحقيق أغراضها في تقييد سلطان

- (1) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 164.
- (2) راجع ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 159 - 160.

إن هذه الانتقادات لا تقلل من التأثير الكبير الذي أحدثته هذه النظرية في الدفاع عن حرية الإنسان وحقوقه وكرامته، ورفض جميع أنظمة الحكم الاستبدادية عبر مختلف الأزمنة، كما شكلت مصدراً هاماً لتعزيز المبادئ الديمقراطية في ممارسة السلطة والارتكان للقيم الإنسانية المبنية على العدل والإنصاف.

## المطلب الثاني

### نظرية الحقوق الفردية

تستند هذه النظرية في تفسيرها لخضوع الدولة للقانون الطبيعية الحقوق الفردية، حيث تعتبرها حقوقاً طبيعية أصيلة ولدت مع الفرد، وكانت سابقة في وجودها على وجود الدولة، وقد تمتع الفرد بهذه الحقوق في حياة الفطرة الأولى التي كانت تمثل حياة العزلة قبل انضمام الفرد إلى حياة الجماعة المنظمة، ولم تكن هذه الحقوق مقيدة بأية قيود، إذ أن ممارستها من قبل الأفراد كانت تجري بحرية تامة.

وعندما شعر الأفراد بضرورة الحياة الجماعية لحماية حقوقهم الفردية التجأوا إلى تكوين الجماعة السياسية المنظمة، أي إنشاء سلطة الدولة التي تعمل على ضمان تمتعهم بهذه الحقوق ومنع أي اعتداء عليها من قبل الآخرين.

وبناء على ذلك فإن الدولة لم تنشأ إلا لحماية حقوق الأفراد. لذلك يجب على الدولة أن تتقيد بهذه الحقوق وعدم المساس بها أو مخالفتها.

لقد تأثر بضمون هذه النظرية رجال الثورة الفرنسية، حيث انعكس ذلك على دستورها، وعلى مضمون إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا سنة 1789، إذ جاء في المادة الأولى من هذا الإعلان ما يأتي «يولد الأفراد ويعيشون أحراراً متساوين في الحقوق... والغرض من قيام كل جماعة سياسية

القانون وهي التي تقوم بتعديله أو إلغائه متى شاءت، فكيف يمكن اعتبار القانون قيلاً عليها؟.

وهذا الصدد يشير الفقيه الفرنسي ديجي «أن القيد الذي يترك للشخص ليقيد به نفسه بإرادته واختياره لا يعتبر في واقع الأمر قيلاً حقيقياً»<sup>(1)</sup>.

كما أن تقييد الدولة لسلطانها بنفسها استناداً للقوانين التي تصنعها هو قول غير سليم، لأن القانون ليس من خلق الدولة بل هو أسبق من وجودها، وأن الدولة لا تقييد نفسها بإرادتها، بل «يتم تقييد سلطاتها بواسطة سلطة سابقة عليها، تلوها وتسيطر عليها لكي تحد من إطلاقتها، هذه السلطة هي القانون الطبيعي»<sup>(2)</sup>.

#### المطلب الرابع

### نظرية التضامن الاجتماعي

تقوم نظرية التضامن الاجتماعي، التي جاء بها الفقيه الفرنسي ديجي، على أسس تلخص في إنكار فكرة سيادة الدولة وإنكار شخصيتها المعنوية واعتبار التضامن الاجتماعي هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة.

ترى هذه النظرية أن سيادة الدولة «تعني سيادة إرادة الحاكم على إرادة المحكومين، وهذا ما لا يمكن التسليم به، لأن إرادات البشر سواسية لا يمكن أن تسمو إحداها على غيرها»<sup>(3)</sup>.

ويرفض الفقيه ديجي الفكرة التي تبرر خضوع الدولة للقانون على أساس

(1) د. عبد الغني بسونني، مرجع سابق، ص. 166.

(2) د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 61.

(3) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 51.

الدولة حماية لحقوق الأفراد، لأن القيود التي توضع على الدولة وفقاً لهذه النظرية، يتم تحديدها من قبل الدولة نفسها وذلك بالنص عليها في الدستور أو في القوانين التي تصدرها الدولة، وبناء على ذلك يمكن للدولة أن تتدخل في تحديد هذه الحقوق أو تعديلها وفقاً للسياسة العامة التي تتبناها الدولة، لذلك نجد الاختلاف في هذه الحقوق بين دولة وأخرى، وأحياناً يتم اللجوء إلى إيقاف العمل بمثل هذه القيود التي تحد من حرية الدولة وإطلاق العنان لسلطة الدولة لممارسة السلطات المطلقة، كما هو الحال في فترة الطوارئ<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الثالث

### نظرية التحديد الذاتي للسيادة

تقوم هذه النظرية على أساس أن الدولة صاحبة السيادة لا يمكن أن تخضع لقيود تحد من سلطاتها إلا بإرادتها الذاتية.

ويرى أنصار هذه النظرية أن الدولة هي التي تصنع القانون، وهي التي تلتزم بأحكامه أسوة بالأفراد وأن التزامها بأحكام القانون الذي هو من صنعها لا يتعارض مع سيادتها لأن التزامها هذا نابع من إرادتها، وأن مصلحة الدولة تقتضي تحديد سلطاتها بإرادتها حتى تتفادى ما قد يحصل من اضطراب وفوضى نتيجة لممارسة السلطة المطلقة التي تؤدي إلى الاستبداد والظلم.

كما أن الدولة بخضوعها للقانون ستكسب طاعة الشعب وتتحقق للدولة صفة المشروعية.

وأجهدت هذه النظرية عدة انتقادات أهمها: أن تقييد الدولة لسلطانها بإرادتها لا يمكن تصوره لأن الدولة، وفقاً لهذه النظرية، هي التي تصنع

(1) راجع في ذلك، د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 59.

واجهت هذه النظرية انتقادات تلخص في أنها مبنية على تصورات خيالية بالرغم من ادعائها الواقعية، حيث إنها تنكر سيادة الدولة وشخصيتها القانونية، كما أنها لم تضع تحديداً واضحاً لبناء القواعد القانونية، إذ لا تسمح هذه النظرية للدولة بإعطاء الصفة الوضعية للقاعدة القانونية، بل تجعل من روح القاعدة في ضمير الجماعة هو أساس اكتسابها الصفة القانونية، وهذا ما يجعل تحديد مضمون القاعدة القانونية ليس بالأمر اليسير، حيث إن اتفاق الأفراد على التحديد الدقيق لهذا المضمون يصعب تحقيقه.

كما أن هذه النظرية لم تضع نظاماً قانونياً محدداً للجزاء عند مخالفة القواعد القانونية، بل ترك ذلك لرد الفعل الذي يتولد لدى الجماعة، والذي يشكل الجزاء الاجتماعي الذي يعطي للأفراد حق مقاومة الحكام ليكون بمثابة القيد على تصرفات الحكام، إلا أن هذا القيد لا يشكل نظاماً قانونياً للجزاء الذي من المفروض أن تتحدد معالمه بوضوح وفقاً لتصوص قانونية معدة مسبقاً، لا أن تكون لاحقة لهذه التصرفات ووليدة الصدفة<sup>(1)</sup>.

ويعد أن بينا مضمون كل نظرية من هذه النظريات التي حاولت تفسير خضوع الدولة للقانون.

نقول: إن نظرية التضامن الاجتماعي للفقهاء الدينيين جاءت بمبادئ عادلة، خاصة في إعارتها أهمية خاصة لإرادة الجماعة، وهذا يتماشى مع المبادئ الديمقراطية، إن هذه النظرية جعلت من إرادة الجماعة الأساس الذي تقوم عليه الدولة، ومصدر القوانين التي تشكل القيد الذي يحد من سلطانها. وبهذا فإنها تستنكر كل مظاهر الاستبداد التي يمكن أن يمارسها الحكام، حيث أعطت للأفراد حق مقاومة الحكام وعزلهم عند مخالفتهم للقواعد

(1) راجع في ذلك، د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص. 53.

السيادة طالما كان القانون من صنع السلطة الحاكمة في الدولة. إذ يجب أن يكون للقانون، وفقاً لهذه النظرية، مصدر خارجي مستقل عن إرادة الدولة.

وبهذا فإن ديجي يرفض كلياً نظرية التحديد الذاتي للسيادة. ويعتبر أن إرادة الحكام لا دخل لها في صنع القانون، حيث إن القانون يكتسب صفته الإلزامية عندما يكون متجاوياً مع متطلبات التضامن الاجتماعي.

وكما بينا سابقاً، فإن نظرية التضامن الاجتماعي تعتبر الإنسان اجتماعياً بطبعه، وهو بحاجة دائمة إلى التضامن مع أفراد المجتمع من أجل إشباع حاجاته، لذلك فإن الجماعة تحرص على احترام هذا التضامن الذي يشكل واقعاً حقيقياً ومصدر الصفة الإلزامية للقاعدة القانونية، وإن أي اعتداء على القواعد القانونية يقابل بمقاومة الجماعة باعتبار ذلك يشكل انتهاكاً للقواعد القانونية المنبثقة من متطلبات التضامن الاجتماعي، وبهذا يكون الجزاء اجتماعياً.

وبناء على ذلك فإن القاعدة القانونية «تنشأ بمجرد أن يستقر في ضمير الجماعة ضرورة وجودها، فتكتسب صفتها القانونية لذاتها وبحكم ضرورتها، فهي تنشأ بصفة تلقائية اجتماعية وطبيعية دون دخل لإرادة الدولة»<sup>(1)</sup>.

وهكذا فإن على الحكام والمحكومين واجب الالتزام بمتطلبات التضامن الاجتماعي وتعزيز ذلك، والامتناع عن كل ما يخالف القواعد القانونية الصادرة عن ضمير الجماعة.

إذن، فإن خضوع الدولة للقانون في نظر الفقهاء الدينيين يتأتى من وجود مصدر خارجي لا علاقة لإرادة الدولة فيه، حيث إن وجوده نابع من فكرة التضامن الاجتماعي.

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق، ص. 113.



الدولة، وأسلوب اختيار الحكام ومدى الصلاحيات الممنوحة لهم، وهو الذي يحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد، وغير ذلك من الجوانب المتعلقة بطبيعة النظام السياسي في الدولة.

من كل ذلك فإن الدستور يشكل قمة النظام القانوني في الدولة، حيث إن جميع القواعد القانونية والأعمال الصادرة من السلطات العامة تستمد شرعيتها منه. «فالدستور يقيد السلطة التشريعية في سننها للقوانين بحيث لا تخالف أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، ويقيد كذلك السلطة القضائية فيما تصدره من أحكام»<sup>(1)</sup>.

وبهذا فإن سلطة الحكم في الدولة التي جاء تأسيسها بناء على دستور يحدد طبيعة نظام الحكم في الدولة وأساليب ممارسة سلطاتها العامة لوظائفها لا بد لها أن تخضع لنصوص هذا الدستور، وإلا فإنها تفقد صفتها القانونية في حالة مخالفتها لنصوص الدستور.

#### المطلب الثاني

### الفصل بين السلطات

كما هو معلوم، إن دستور الدولة هو الذي يتولى تعيين السلطات العامة في الدولة وتحديد اختصاصاتها، لذلك يجب على هذه السلطات أن تلتزم بالقواعد التي وضعها الدستور في مجال ممارسة اختصاصاتها، وذلك بالتقيد بحدود هذه الاختصاصات وعدم تجاوزها، حيث إن هذا التجاوز يشكل اعتداء على اختصاص سلطة أخرى.

إن الفصل بين السلطات العامة يكون موضوعياً وشكلياً. فمن الناحية الموضوعية تتحدد مهمات السلطة التشريعية بأمور التشريع، والسلطة التنفيذية

(1) د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 169.

القانونية المنبثقة من ضمير الجماعة.  
إن الواقع العملي يعكس التأثير الكبير لإرادة الجماعة على مسيرة الدول، لذلك نجد أن السلطات الحاكمة تسعى دائماً وبكل الوسائل لتفادي التعارض مع هذه الإرادة الذي يمكن أن يؤدي في حالة استمراره، إلى احتدام الصراع وانتصار إرادة الجماعة.

إننا، بالرغم من ميلنا إلى نظرية التضامن الاجتماعي من جانب اهتمامها بإرادة الجماعة في إنشاء القاعدة القانونية وفرض القيود على تصرفات الحكام، فإننا نشير إلى أن الواقع العملي في بناء الدول يعكس ظاهرة ملازمة القوانين لوجود الدولة، وأن الفصل بين القانون والدولة غير جائز لاعتماد كل منهما على الآخر. وإذا ما سخرت القوانين الوضعية لخدمة الجماعة وتطلعاتها وفقاً لمقومات القانون الطبيعي فسوف يحل الاستقرار وتسود العدالة.

#### المبحث الثاني

### عناصر تحقيق نظام الدولة القانونية

لتحقيق نظام الدولة القانونية لا بد من توافر العناصر الآتية: وجود دستور للدولة، الفصل بين السلطات، سيادة القانون، تدرج القواعد القانونية، الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية، تنظيم الرقابة القضائية.  
نتناول كلاً من هذه العناصر باختصار.

#### المطلب الأول

### وجود دستور للدولة

بيننا سابقاً بأن الدستور هو القانون الأعلى للدولة، ولهذا فإنه يشكل ضماناً أساسية من ضمانات خضوع الدولة للقانون. فالدستور هو الذي يقيم سلطة الحكم في الدولة، ويحدد اختصاصات سلطاتها العامة وكيفية ممارسة هذه السلطات لوظائفها، كما أن الدستور هو الذي يحدد نظام الحكم في

بتنفيذ القوانين، والسلطة القضائية بأمور القضاء.  
ومن الناحية الشكلية تستقل كل سلطة من هذه السلطات الثلاث بجهازها الخاص غير المتداخل مع أجهزة السلطات الأخرى.

فإذا تحقق مثل هذا الفصل بين السلطات أصبح لكل سلطة اختصاص محدد لا يمكنها الخروج عليه، حيث إن تجاوز حدود اختصاصها يشكل اعتداء على اختصاص السلطات الأخرى، لذلك فإن كل سلطة، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ستوقف السلطة الأخرى إذا ما حاولت الاعتداء على اختصاصها. ومن هذا المنطلق فإن مبدأ الفصل بين السلطات يشكل ضمانة هامة لتحقيق نظام الدولة القانونية. لأنه لو انفردت جهة واحدة بممارسة جميع السلطات لحل الاستبداد والتفرد بالحكم وانعدمت الضمانات المطلوبة للالتزام بقواعد الدستور، مما يؤدي إلى إساءة استعمال هذه السلطات وتكريسها لخدمة الرغبات الشخصية للحكام<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

## سيادة القانون

يشكل مبدأ سيادة القانون ضمانة أساسية لتحقيق نظام الدولة القانونية. إن هذا المبدأ يعني خضوع السلطة التنفيذية وجميع الهيئات الإدارية التابعة لها عند ممارسة وظائفها الإدارية للسلطة التشريعية، أي التزام الإدارة فيما تقوم به من تصرفات وأعمال بأحكام القانون الصادر عن السلطة التشريعية، «فلا يجوز للإدارة أن تتخذ إجراء أو قراراً إدارياً أو عملاً مادياً، إلا بمقتضى القانون وتنفيذاً للقانون»<sup>(2)</sup>.

(1) راجع في ذلك، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 175.

إن مبدأ سيادة القانون يستند في وجوده للمبادئ الديمقراطية، حيث إنه من المفروض في السلطة التشريعية، في ظل الأنظمة الديمقراطية، أن تكون ممثلة لإرادة الشعب، فهو الذي ينتخبها ويحولها ممارسة السيادة باسمه، لذلك فإن على الإدارة احترام ما تصدره السلطة التشريعية من تشريعات لأنها تمثل الإرادة العامة للشعب.

وبذلك تكون السلطات الإدارية في الدولة ملتزمة بتنفيذ قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع، وهذا ما يضمن تحقيق العدالة والمساواة بين أبناء الشعب كافة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الرابع

## تدرج القواعد القانونية

من المعروف أن القواعد القانونية للنظام القانوني في الدولة ترتبط مع بعضها بشكل متدرج من أعلى إلى أسفل، فهي ليست في مرتبة واحدة من حيث قوتها وقيمتها القانونية، بل إنها تتدرج في ذلك مما يجعل بعضها أعلى مرتبة من البعض الآخر. فتكون القواعد الدستورية في قمة النظام القانوني للدولة، ويحدها تأتي القواعد القانونية العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، تليها اللوائح الصادرة عن السلطات الإدارية، وأخيراً تأتي في هذا التدرج التنازلي القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها السلطات الإدارية الدنيا والتي تشكل قاعدة هذا التدرج الهرمي.

وبناء على هذا التدرج في ترتيب القواعد القانونية فإنه لا يجوز لقاعدة

(1) المرجع السابق، ص. 175.

(2) راجع في ذلك، د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف ص. 242.

جديدة تختلف عن ما كان عليه في ظل المذهب الفردي الحر الذي جعل من هذه الحقوق قيدا على سلطان الدولة، حيث لا تستطيع المساس بها، إذ أن دورها ينحصر في تنظيم ممارسة الأفراد لهذه الحقوق ومنع أي اعتداء عليها، وبهذا يتخذ الموقف من هذه الحقوق طابعاً سلبياً.

في حين أن الدولة الحديثة في ظل تصاعد التوجهات الديمقراطية وما تفرضه متطلبات العدالة الاجتماعية، أصبحت مطالبة بالتدخل الإيجابي النشط لحماية هذه الحقوق، وليس مجرد احترامها والاعتراف بها، بل كفايتها وضمأن ممارستها.

كما ظهرت حقوق وحرّيات جديدة أصبحت الدولة ملزمة بتحقيقها والتي تتمثل في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كحق العمل والتعليم والضمان الصحي، التي تساهم في رفع المستوى المادي والمعنوي والصحي للأفراد وتضمن لهم التمتع بحياة اجتماعية كريمة.

وبهذا نشأت التزامات جديدة على الدولة الحديثة تدعو إلى وجوب تدخلها بشكل إيجابي ونشط من أجل تحقيق رفاهية الشعب وتوفير متطلبات الحياة الاجتماعية الكريمة.

فالدولة التي تنكر للحقوق والحرّيات الفردية ولا تضمن الحماية لهذه الحقوق لا يمكن وصفها بالدولة القانونية<sup>(1)</sup>

(1) راجع في ذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 118.

ذات مرتبة أدنى أن تخالف قاعدة قانونية أعلى منها، بل يجب أن تخضع للقاعدة القانونية الأعلى منها مرتبة.

فلا يجوز لقاعدة قانونية عادية أن تخالف قاعدة قانونية دستورية باعتبار أن القواعد الدستورية أعلى مرتبة من القواعد القانونية العادية، كذلك الحال بالنسبة للوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، حيث لا يجوز لها أن تخالف قاعدة قانونية عادية، لأن القواعد القانونية العادية أعلى مرتبة من هذه اللوائح. كما أن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية يجب أن يكون صدورها تطبيقاً لقواعد عامة مجردة معدة سلفاً وسارية المفعول.

وهكذا يساهم التدرج في ارتباط القواعد القانونية في تحقيق نظام الدولة القانونية، حيث تنبثق كل قاعدة قانونية من قاعدة أعلى مرتبة منها، وبذلك تخضع كل قاعدة قانونية، سواء كان من حيث الموضوع أو من حيث الشكل، إلى القاعدة القانونية الأعلى منها مرتبة، وهذا يشكل ضماناً للتقيد بالصلاحيات القانونية وتعزيز المشروعية<sup>(1)</sup>.

## المطلب الخامس

### الاعتراف بالحقوق والحرّيات الفردية

إن نظام الدولة القانونية وجد في الأساس لحماية حقوق وحرّيات الأفراد من خلال تقييد نشاط السلطات الحاكمة بهدف منع التعسف والاستبداد في ممارسة السلطة، وضمأن تمتع الأفراد بحقوقهم وحرّياتهم العامة.

إن الحقوق والحرّيات الفردية، في ظل الدولة الحديثة التي امتازت بتدخلها في الكثير من النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، اكتسبت معاني

(1) راجع في ذلك، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 117.

وفي هذا المجال لا بد لنا من القول بأنه قد يتعرض القضاء، في حالة الربط المحكم لشؤونه بالسلطة التنفيذية، إلى نوع من الرضوخ لإرادة الحكام، مما يؤثر سلباً على استقلاليته وإضعاف فعاليته في الرقابة على أعمال الإدارة.

## المطلب السادس تنظيم الرقابة القضائية

كما هو معلوم، إن الرقابة على الأعمال التي تقوم بها سلطات الدولة يمكن أن تكون رقابة سياسية عن طريق البرلمان، ويمكن أن تكون رقابة إدارية عن طريق الإدارة نفسها، ويمكن أن تكون رقابة قضائية تتولاها أجهزة القضاء في الدولة.

ومن المتيقن عليه فقهاً أن تنظيم رقابة قضائية فاعلة على أعمال الإدارة يعد أفضل الطرق التي تعزز نظام الدولة القانونية، حيث إن الرقابة السياسية قد تكون خاضعة لتوجه سياسي معين لا يمكنها تجاوزه، والرقابة الإدارية في كثير من الأحيان تتبع عن المساس بأعمالها وتحاول تبرير تصرفاتها، حيث إن هذه الرقابة تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت مما يدفعها إلى التمسك بإجراءاتها المتخذة.

أما الرقابة القضائية فإنها تشكل ضماناً فعالة لحماية حقوق وحرريات الأفراد، وذلك من خلال منع أي أعمال تعسفية قد تصدر من الإدارة وتشكل مساساً بهذه الحقوق والحرريات الفردية<sup>(1)</sup>.

خاصة وأن القضاء من خلال تمتعه بالاستقلالية والحياد يمكنه أن يحقق العدالة والإنصاف بغض النظر عن هذا الطرف أو ذاك.

وبهذا يمكن للرقابة القضائية أن تشكل ضماناً فعالة يلتجئ إليها الأفراد للدفاع عن حقوقهم وحررياتهم في حالة تعرضها لأي إجراء تقوم به إحدى السلطات العامة في الدولة مخالفة به القواعد القانونية السارية.

(1) انظر في ذلك، د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 173.

النسب (التاس)

الهيئة الحاكمة

تمهيد: التعريف بالهيئة الحاكمة

استخدم الفقهاء اصطلاح «الحكومة» كتعبير عن الهيئة الحاكمة في الدولة.

فما المقصود باصطلاح الحكومة؟

أورد الفقه معاني عديدة لكلمة الحكومة، فنجد استعمال هذه الكلمة للتعبير عن نظام الحكم، أي كيفية ممارسة السلطة العامة في الدولة، وهذا المعنى يعبر عن أسلوب ممارسة صاحب السيادة في الدولة سلطته على جماعة سياسية معينة، واستناداً لهذا المعنى الواسع لاصطلاح الحكومة سنتناول موضوع أشكال الحكومات، أي أشكال الأنظمة السياسية المختلفة التي تتبعها دول العالم.

وتستعمل كلمة الحكومة للتعبير عن مجموع الهيئات العليا الحاكمة في الدولة، أي مجموع السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وقد يراد بكلمة الحكومة اقتصرارها على السلطة التنفيذية وحدها، باعتبار أن هذه السلطة هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة شؤون الدولة وهي التي تجسد سياسة الدولة وتشكل محور الاتصال بالأفراد وتفاعلها معهم مما يجعلها المعبر المباشر عن الهيئة الحاكمة في الدولة.

كما استعملت كلمة الحكومة، خاصة في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، للدلالة على الوزارة، فربس الحكومة في النظام البرلماني يقصد به رئيس الوزراء<sup>(1)</sup>. وفي هذا الباب من دراستنا المتعلقة بالهيئة الحاكمة سنأخذ

(1) راجع في ذلك، د. خالد الزعبي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، =

بمفهوم الحكومة كمعبر عن نظام الحكم في الدولة، ونتناول أشكال الحكومات، وصور الأنظمة السياسية النيابية.

## الفصل الأول

### **أشكال الحكومات**

تنقسم الحكومات من حيث مصدر السيادة إلى حكومات فردية عندما تكون السيادة لفرد معين، وحكومات أقلية عندما تكون السيادة لعدد محدود من الأفراد، وحكومات ديمقراطية عندما تكون السيادة لمجموع الشعب.

#### **المبحث الأول**

#### **الحكومة الفردية**

هي الحكومة التي تكون السلطة فيها تحت سيطرة فرد واحد، بحيث تتركز في يده جميع سلطات الدولة. ويكون وصوله إلى السلطة إما عن طريق الوراثة فيسمى ملكاً أو إمبراطوراً أو أميراً أو أية تسمية أخرى، وإما عن طريق القوة فيسمى ديكتاتوراً

#### **المطلب الأول**

#### **الحكومة الملكية المطلقة**

في هذه الحكومة تنحصر السلطة بيد الملك، حيث يتولى رئاسة الدولة عن طريق الوراثة، فإرادته الوحيدة يتولى تسيير شؤون البلاد دون أن يشرك غيره في ذلك، ودون أن يخضع إلى أي هيئة من هيئات الدولة، فهو مصدر

= المركز العربي للخدمات الطلابية، الطبعة الأولى، المملكة الأردنية الهاشمية، 1996 ص. 117.

ذلك صاحب السيادة، حيث يتنازل الملك للشعب عن الكثير من الحقوق الدستورية إما اختياراً أو بالإجبار<sup>(1)</sup>. فيكون الملك رأساً للدولة إلا أن سلطات الدولة يتم توزيعها على عدة هيئات، يبين الدستور صلاحيات كل منها، ويحدد طبيعة العلاقة بين هذه السلطات. وبهذا تكون صلاحيات الملك محددة دستورياً ويكون خاضعاً في تصرفاته لأحكام الدستور.

من الأمثلة على الملكية الدستورية حكومة بريطانيا وحكومة السويد وحكومة بلجيكا.

وبالرغم من أن الملكية الدستورية لا زالت تحتفظ بمكانتها عبر زمن ليس بالقصير وتحظى بنسبة من القبول في البلدان ذات الأنظمة الملكية باعتبارها تشارك الشعب عبر ممثليه في إدارة شؤون البلاد، فإن مسيرة هذا النظام في انحسار وتراجع، حيث إن اختيار رئيس الدولة عن طريق الوراثة لم يعد مرغوباً فيه، إذ إن ذلك يتنافى مع المبادئ الديمقراطية الحديثة. ويتنافى مع مبدأ سيادة الشعب، الذي بموجبه يكون اختيار الحكام من اختصاص الشعب، باعتباره صاحب السيادة.

### المطلب الثالث

## الحكومة الديكتاتورية

الحكم الديكتاتوري هو حكم فردي، حيث تكون كل السلطة بيد الحاكم الذي يحكم سيطرته على جميع شؤون البلاد، فارعاً إرادته في تسيير سياسة الدولة في مختلف المجالات.

إن الحاكم الفردي ظل الديكتاتورية لا يستمد سلطته عن طريق الميراث

(1) انظر بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 235.

جميع السلطات وغير خاضع إلى أي نوع من الرقابة. إن السلطة في مثل هذه الحكومات لا تستمد شرعيتها من الشعب، بل إن مصدر هذه السلطة هو المصدر الإلهي، فهي سلطة مطلقة، حيث إن الملك حسب مضمون نظرية المصدر الإلهي لنشوء الدولة يستمد سلطته عن طريق التفويض الإلهي، وما على الشعب إلا الخضوع لهذه السلطة التي هي من اختيار الله، لذلك لا يجوز مخالفتها.

من أشهر الحكومات المطلقة هي الملكية الفرنسية في عهد لويس الرابع عشر الذي أعلن «أن الدولة هي أنا».

في الحكومات الملكية المطلقة يكون الملك مقيداً بالقوانين المعمول بها والتي هي من صنعه، لذلك فإن هذا التقيد لا يشكل عائقاً يحول دون تنفيذ إرادة الملك، لأنه يستطيع في أي وقت يشاء تعديل أو إلغاء أي قانون يرى فيه تعارضاً مع رغباته، وهذا ناتج عن حصر جميع سلطات الدولة في يده<sup>(1)</sup>. إن الحكومة الملكية المطلقة تتنافى مع سيادة الشعب وتتنافى مع المبادئ الديمقراطية، لذلك فهي لم تعد مقبولة نتيجة لتجاهلها إرادة الشعب واستحواذ الحاكم الفردي على جميع شؤون البلاد مما أدى إلى إحلال الصراع والصدام بين الشعب وحكامه.

### المطلب الثاني

## الملكية الدستورية

نتيجة لمساواة الحكومة الملكية المطلقة المتمثلة في تجاهل إرادة الشعب، فقد تحول الملكية المطلقة إلى ملكية دستورية أي مقيدة دستورياً، وبهذا الشكل يشارك الشعب في السلطة مع الملك، ويصبح الشعب بموجب

(1) راجع في ذلك، د. نعمان أحمد الخطيب، الرجز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص. 217.



في اسبانيا، ونظام سوموزا في نيكاراغوا.

وفي وقتنا الحاضر لا زال هناك عدد من الأنظمة الديكتاتورية التي تعرض شعوبها لمختلف المخاطر، حيث يهيم الحاكم الديكتاتور في كل منها على مقاليد الحكم بالقوة ولا يتورع عن استخدام مختلف أساليب التنكيل والإرهاب حفاظاً على سلطته، مما يؤدي في الغالب إلى احتدام الصراع بين الشعب والنظام الديكتاتوري، وبالتالي رفض الجماهير لمثل هذا النهج الضار بمصلحتها ومصلحة البلاد.

### المبحث الثاني

## حكومة الأقلية (الحكومة الأرستقراطية)

تتميز هذه الحكومة بوجود عدد محدود من الأفراد يتولون مسؤولية السلطة، وهذا ما يميزها عن الحكم الفردي الذي يتولى السلطة فيه فرد واحد. كما أن هذه الحكومة تختلف عن الحكومة الديمقراطية لأنها لا تستمد سلطتها من إرادة الشعب.

إن الأقلية الحاكمة في مثل هذه الحكومة قد تكون من الأثرياء أو أصحاب المركز الاجتماعي أو من المسكرين أو أقلية دينية أو عنصرية.

وقد شكل حكم الأقلية حلقة الانتقال من الحكم الفردي إلى الحكم الديمقراطي، فحكومة الأقلية شكلت مرحلة تاريخية لم تعد مقبولة مع تنامي المبادئ الديمقراطية الداعية إلى سيادة الشعب، خاصة وأن حكم الأقلية يقوم على التمايز الطبقي أو الاجتماعي أو الديني، وهذا التقسيم للمجتمع يتنافى مع مبدأ المساواة في الحقوق بين أفراد المجتمع. لذلك فإن التاريخ سجل انحساراً كبيراً لحكم الأقلية وميلاً واسعاً نحو المبادئ الديمقراطية وسيادة مجموع الشعب.

كما هو الحال في الحكومة الملكية، بل يستمد هذه السلطة عن طريق القوة والنفوذ الشخصي ودعم أنصاره.

وفي ظل الحكم الديكتاتوري يرفع الحاكم الفرد شعار خدمة الصالح العام أو خدمة مجموع الشعب، إلا أن ذلك يكون وفقاً لمظهره أو تصوراته التي كثيراً ما يمارس سياسة تجلب الأضرار والمآسي لأفراد الشعب وتعرض البلاد لخسائر فادحة نتيجة للتصورات والتصرفات الخاطئة التي يتخذها في هذه القضية أو تلك.

ويمتاز الديكتاتور بالاعتداد برأيه وعدم السماح لمخالفته، حيث يعتقد بأنه المصيب دائماً وهو الحرص على مصلحة الأمة، لذلك فإنه لا يتوانى عن اتخاذ الإجراءات التي تحد من حريات وحقوق الأفراد، فيشدد الرقابة على أفراد الشعب، خاصة المعارضين منهم لسياسته، ويتخذ مختلف أساليب التنكيل بالخصوم السياسيين، ولا يسمح بحرية الرأي، حيث يجعل من الإعلام أداة مكرسة لخدمة مبادئ وأهداف نظامه الديكتاتوري.

يقول الدكتور خالد الزعبي «إن الأنظمة الديكتاتورية بعيدة كل البعد عن الديمقراطية مهما ادعى أبطالها وأنصارها، فهي لا تقوم على رضا الشعب بالمعنى الصحيح، وقد يحدث أن ينخدع الشعب فيقبلها في البداية، ولكنه يمتقنها في النهاية. إن تحليل الأنظمة الديكتاتورية يسفر بجلاء على أنها أنظمة معادية للديمقراطية، وهذا ما يشهد به الواقع، وما سجله التاريخ في مختلف العصور قديمها وحديثها»<sup>(1)</sup>.

من أمثلة الأنظمة الديكتاتورية النظام الفاشي بقيادة الديكتاتور موسوليني في إيطاليا 1922، والنظام النازي في ألمانيا بقيادة هتلر 1933، ونظام فرانكو

(1) د. خالد الزعبي، مرجع سابق، ص. 130.

المالي أو الديني أو العرقي المؤثر في الاختيار.

ولا بد لنا من القول بأن جماهير الشعب في البلدان الرأسمالية يهملها تحقيق بعض الإصلاحات الديمقراطية التي تساعد على تعزيز واقعها في المجالس النيابية وتصعيد نضالها الرامي للحد من سيطرة الرأسماليين الاحتكاريين على مقدرات السلطة السياسية، ومن أجل تحقيق مكاسب اقتصادية واجتماعية للشغيلة وسائر فئات الشعب. إلا أن الواقع العملي، خاصة في البلدان الرأسمالية المتطورة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية، يعكس ضعف تأثير هذه الإصلاحات على هيمنة أصحاب الراسمائل الاحتكارية من شركات متعددة الجنسيات والعناصر الصهيونية وذوي النزعات الاستعمارية، حيث لهم الكلمة الأولى في تسيير سياسة الدولة والتأثير الواضح على الانتخابات لصالح فوز هذا الرئيس أو ذاك. مما يجعل مقدرات الدولة رهناً بمشيتهم.

فمن المعروف أن السلطة السياسية في هذه البلدان الرأسمالية المتطورة خاصة للطبقة العليا من الرأسماليين الاحتكاريين.

فلو نأخذ الولايات المتحدة الأمريكية لنجد أنها تحولت إلى دولة الرأسمالية الاحتكارية، حيث إن الدولة تبدو بمثابة لجنة لإدارة أعمال البرجوازية الاحتكارية، فسلطة الرأسمال الاحتكاري تمثل حفة من المليونيرية تتمتع بموقع فوق جميع فئات المجتمع. فنجد مثلاً، اتحاد أصحاب المشاريع القومي الذي يمثل أكبر المؤسسات الاحتكارية الموحدة لأصحاب المشاريع في أمريكا يعتبر جهة استشارية لرجال الدولة ولديه لجان متخصصة للارتباط مع الحكومة، كذلك الحال في منظمة مجلس التجارة الأمريكية ذات الطبيعة الاحتكارية، والتي لها الدور الفعال في رسم سياسة الدولة<sup>(1)</sup>. وهكذا في بقية

(1) راجع في ذلك أ. أ. ميشن. مرجع سابق، ص. 177.

وهذا ما تؤكدته التجربة التاريخية لنظام الحكم في إنكلترا، حيث انتقل هذا النظام من النظام الملكي المطلق إلى حكم للأقلية الأرستقراطية من أعضاء البرلمان المكون من مجلسين: الأول مجلس اللوردات المؤلف من اللوردات ورجال الدين، والثاني مجلس العموم الذي يضم في عضويته عناصر أرستقراطية أيضاً بسبب شروط العضوية، والشروط الخاصة بالناخبين الذين يمارسون حق التصويت، حيث يشترط فيهم كفاءة مالية معينة. وبقي هذا الوضع حتى عام 1832، حيث صدر قانون الإصلاح الانتخابي الذي بموجبه أصبح الاقتراع عاماً دون التقيد بنصاب مالي معين أو أية شروط أخرى، وهكذا تعزز موقع مجلس العموم ليصبح ممثلاً للشعب في نظام نيابي برلماني حيث نُبت مبدأ المساواة بين المواطنين في حق الانتخاب، ويعد تابع الإصلاحات في أمور الانتخابات، خاصة بعد صدور قانون البرلمان عام 1911 كان الميل نحو توسيع صلاحيات مجلس العموم باعتباره ممثلاً لمجموع الشعب، في حين تضاعفت صلاحيات مجلس اللوردات الذي بقي يمثل الأقلية الأرستقراطية حتى الآن<sup>(1)</sup>.

وبالرغم مما يقال بأن الحكومة الأرستقراطية أصبحت من تراث الماضي، فإنه من الناحية العملية نلاحظ في الوقت الحاضر، الكثير من مظاهرها باقية في أنظمة أخرى، خاصة تلك التي تتبع نظام المجلسين، حيث إن أحدهما كمجلس الشيوخ الأمريكي أو مجلس اللوردات البريطاني لا زال يمثل أقلية مالية أو دينية وله الدور المؤثر في رسم سياسة الدولة بالشكل الذي يخدم مصالح هذه الأقلية، خاصة في الأنظمة الرأسمالية المتطورة، كما أن العضوية في هذه المجالس تخضع لشروط واعتبارات خاصة يكون فيها للمركز

(1) راجع في ذلك د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 224، كذلك د. بطرس غالي، مرجع سابق، ص. 236.

ولدى التوزيع العادل لثروة المجتمع من أجل تحقيق الرفاه لأبناء الشعب والجيلولة دون تركيز الثروة في أيدي الأقلية، حيث إن ذلك يؤدي إلى تحكم هذه الأقلية بمقدرات الشعب وتشويه الأهداف المرجوة من الديمقراطية، وذلك من خلال استغلال هذه الأقلية لمركزها المالي في المجتمع مما يجعلها ذات تأثير كبير على توجهات السلطة الحكومية وبما يضمن تحقيق مصالحها على حساب مصالح الشعب.

لذلك نجد في الوقت الحاضر تصاعد النداءات المطالبة بتحقيق الديمقراطية الاجتماعية، حيث تعمقت التوجهات المناهضة بإقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لأبناء الشعب كحق العمل والتعليم والضمان الصحي والحق في العيش الكريم.

### المطلب الأول

## أنواع الحكم الديمقراطي

في إطار الحكم الديمقراطي قد يمارس الشعب السلطة بنفسه دون إنازة أحد، وهذا ما يطلق عليه نظام الديمقراطية المباشرة، وقد ينتخب الشعب ممثلين عنه لتشكيل هيئة نيابية وفي الوقت نفسه يشارك الشعب مع هذه الهيئة في ممارسة سلطات الحكم مباشرة وهذا يعرف بنظام الديمقراطية شبه المباشرة. وقد تقوم هيئة نيابية منتخبة من الشعب بتولي سلطات الحكم كاملة بالنيابة عن الشعب وهذا ما يطلق عليه نظام الديمقراطية النيابية.

نتابع دراسة هذه الأنواع الثلاثة من أنواع الحكم الديمقراطي:

### أولاً - الديمقراطية المباشرة:

- 1 - مضمون الديمقراطية المباشرة: كنظام للحكم، يقوم الشعب وفقاً لمضمون الديمقراطية المباشرة، كنظام للحكم، يقوم الشعب بممارسة السلطة بنفسه دون وساطة من أحد، فيباشر الشعب جميع سلطات

البلدان الرأسمالية المتطورة كاليابان وكندا وإنكلترا، حيث تلعب مثل هذه المؤسسات الاحتكارية أدواراً بارزة في الحياة السياسية، خاصة في إحكام السيطرة على سياسة الدولة وبما يلي مصالحها الاستغلالية.

### المبحث الثالث

## الحكومة الديمقراطية

الديمقراطية تعني تولي الشعب حكم نفسه بنفسه، وبناء على ذلك فإن الحكومة الديمقراطية هي التي يكون فيها الشعب هو صاحب السلطة الحقيقية ومصدر السيادة.

فالديمقراطية كنظام للحكم تقوم على أساس المساواة السياسية بين أفراد الشعب، حيث تكون الحقوق السياسية معترفاً بها للجميع دون تمييز، وبذلك يتحتم على الحكومة الديمقراطية أن تكون ممثلة لأغلبية أفراد الشعب، وإن وجودها يتوقف على رضا المحكومين، لأنها ما وجدت إلا لخدمة مصالحهم لا لخدمة فرد من الحكام أو أقلية حاكمة.

إن إقرار الحقوق السياسية للمواطنين يعني تمكينهم من ممارسة السلطة وهذا ما يعبر عنه بالديمقراطية السياسية.

ولا بد لنا من الإشارة إلى بروز مفهوم الديمقراطية الاجتماعية، خاصة بعد تنامي التفاوت الطبقي بين أبناء الشعب في ظل أنظمة الحكم ذات التوجهات الرأسمالية، مما أدى إلى إثراء أقلية معينة على حساب الأغلبية من أبناء الشعب. فلو أخذنا مثلاً من الولايات المتحدة الأمريكية لوجدنا 85% من الثروة تملكها 15% من عدد السكان، ومن هذه الـ 15% توجد 5% من عدد السكان تملك 80% من ثروة المجتمع.

لذلك فإن الديمقراطية الاجتماعية ترمي إلى الحد من هذا التفاوت،

## 2 - تقدير الديمقراطية المباشرة:

كما بينا سابقاً، فإن الديمقراطية المباشرة تعد أفضل أنواع الديمقراطية من حيث ارتكانها مباشرة إلى الشعب الذي يصبح صاحب السلطة الأصلية من خلال تمتعه بالسيادة الكاملة التي تمكنه من تحقيق إرادته دون وسيط أو نيابة عنه، فيكون له القرار في إدارة شؤون البلاد، وتحمل المسؤولية العامة، وهذا يساهم في زيادة الوعي لدى جماهير الشعب، حيث يتولون بأنفسهم مهمات تطوير مجتمعهم وتحسين أحوالهم الاقتصادية والاجتماعية مما يجعلهم، من خلال تجاربهم العملية، أكثر موضوعية في وضع الحلول لمعالجة المشاكل العامة في المجتمع دون الخضوع لأية جهة أخرى.

تعرضت الديمقراطية المباشرة إلى انتقادات تلتخص في صعوبة التطبيق العملي لهذا النوع من الديمقراطية، خاصة في البلدان ذات الكثافة السكانية العالية والمساحات الكبيرة.

إذ يقول خصومها: كيف يمكن جمع أفراد الشعب في جمعية لمناقشة الأمور العامة؟

يرد بعض الفقهاء على هذا النقد بأنه «يمكن أن يسمع رأيهم دون حاجة إلى جمعهم في مكان واحد. فالشعب يمكن أن يقسم إلى وحدات أساسية يتكون كل منها من عدد معقول من المواطنين يسهل اجتماعهم معاً ومناقشتهم معاً»<sup>(1)</sup>.

وهذا ما هو متبع بنجاح في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى. ويغاب على الديمقراطية المباشرة بالقول: إن إدارة شؤون البلاد

(1) د. ماجد راغب الحلوي، الدولة في ميزان الشريعة - النظم السياسية - دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 1996، ص. 214.

الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) فهو الذي يضع القوانين ويتولى تنفيذها، وإدارة جميع مؤسسات الدولة، كما يتولى شؤون القضاء وذلك بالفصل في الخصومات التي تحصل بين الأفراد.

بلا شك إن نظام الحكم الذي يستند إلى الديمقراطية المباشرة يعتبر نموذجاً مثالياً للحكم الديمقراطي الصحيح وتطبيقاً كاملاً لمفهوم الديمقراطية، باعتبار أن الشعب بموجب نظام الديمقراطية المباشرة يتولى حكم نفسه بنفسه، محققاً سيادته الكاملة ومعبراً عن إرادته بشكل مباشر، وبذلك يضمن الشعب تنفيذ إرادته العامة من غير أن يفوض أحداً لتحقيق هذه الإرادة.

إن الديمقراطية المباشرة تعتبر أقدم أنواع الديمقراطية، حيث أخذت بها المدن الإغريقية القديمة، خاصة مدينة أثينا، إذ كان «المواطنون الأحرار يجتمعون في جمعية الشعب لوضع القوانين واختيار الحكام والقضاة، وعقد المعاهدات وإعلان الحرب والسلام، وتسيير الشؤون العامة للمدينة»<sup>(1)</sup>.

أما في الوقت الحاضر فقد انحسر الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة، بحيث أصبحت أقل أنواع الديمقراطية انتشاراً، إذ يؤخذ بها بحدود ضيقة في بعض المقاطعات السويسرية.

لأن التجربة الجديدة لنظام الحكم في الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية العظمى قد أعطى لنظام الديمقراطية المباشرة بعداً عميقاً ووجهاً جديداً من خلال ممارسة هذا النوع من الديمقراطية بأساليب عملية تمكن الشعب من أن يحكم نفسه بنفسه بواسطة مؤتمرات شعبية أساسية تقرر ولجان شعبية تنفذ. سنتناول دراسة هذه التجربة بالتفصيل في مجال مستقل من دراستنا هذه.

(1) د. عبد الغني بسونوي، مرجع سابق، ص. 199.

هي: إقالة النائب، وحل البرلمان، وعزل رئيس الجمهورية.

تناول هذه الوسائل باختصار:

#### أ - الاستفتاء الشعبي:

يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور الهامة معروض على الهيئة النيابية، وبهذا يحتفظ الشعب بحق الفصل في بعض أمور الحكم الهامة وعدم حصرها في إطار الهيئة النيابية فقط.

إن الأمر المطروح للاستفتاء إذا كان يتعلق بمشروع قانون ما سمي بالاستفتاء التشريعي، أما إذا كان الأمر يتعلق بمسألة أخرى غير التشريع سمي بالاستفتاء السياسي.

وقد اتفق أغلبية الفقهاء على اعتبار الاستفتاء التشريعي هو الوجه المعبر عن الديمقراطية شبه المباشرة. أما الاستفتاء السياسي، خاصة فيما يتعلق بشخص الحاكم في الأنظمة الفردية، فلا يعتبرونه إجراءً ديمقراطياً.

الآن أنه توجد حالات من الاستفتاء السياسي تتعلق بموضوعات سياسية هامة تخص سياسة الدولة وتوجهاتها في الأمور الداخلية والخارجية للبلاد والتي لا بد من استفتاء الشعب بخصوصها والتعاون بين الهيئة الحاكمة وجماهير الشعب من أجل تحديد موقف سليم منها.

إن هذه الحالات من وجهة نظرنا تعتبر تطبيقاً لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة.

وللاستفتاء الشعبي عدة أنواع:

فمن حيث موضوعه قد يرد الاستفتاء الشعبي على موضوع دستوري فيسمى استفتاءً دستورياً، وقد يكون تشريعياً عندما يتعلق الأمر بمشروع قانون عادي، وقد يكون سياسياً عندما يبراد به استفتاء الشعب بخصوص مسألة سياسية عامة.

تتطلب أن يتوفر في الشعب وعي عالٍ وقدرات علمية وفنية ملائمة، وهذا ما لا يمكن ضمانه في حالة أن يتولى عامة الشعب مهمات إدارة الشؤون العامة في البلاد.

يمكن الرد على هذا الانتقاد، بأن الشعوب في الوقت الحاضر أدرى بمصالحها، وتتمتع بقدر عالٍ من الوعي والنضج السياسي مما يؤهلها لإدارة شؤونها بنفسها، خاصة وأن حركة الشعوب آخذة بالتطور، وقد تعمقت مسيرتها من خلال تجاربها الخاصة. كما أن تطور العلم والمعرفة باتساع دائم يساعد على تذليل الصعوبات التي تواجه الشعوب في إدارة شؤونها.

إضافة إلى ذلك فإنه يمكن الاستفادة القصوى من الخبراء والمختصين من أبناء الشعب في تطوير مسيرة المجتمع، وهذا لا يتعارض مع الديمقراطية المباشرة طالما كان الشعب هو صاحب القرار.

#### ثانياً - الديمقراطية شبه المباشرة:

إن نظام الديمقراطية شبه المباشرة هو نظام خليط بين الديمقراطية المباشرة، التي بموجبها يمارس الشعب سيادته دون وسيط، وبين الديمقراطية النيابية، التي بموجبها ينتخب الشعب هيئة نيابية تتولى مسؤولية الحكم نيابة عنه. ففي الديمقراطية شبه المباشرة ينتخب الشعب هيئة نيابية لتتولى السلطة نيابة عنه، وفي نفس الوقت يحتفظ الشعب لنفسه ببعض الصلاحيات الهامة التي تمكنه من ممارسة السلطة مباشرة والبت في بعض الأمور الهامة إلى جانب الهيئة النيابية، أي تكون هناك مشاركة في ممارسة السلطة بين الشعب والهيئة النيابية.

ويستخدم الشعب عدة وسائل لتحقيق مشاركته في السلطة وفقاً لنظام الديمقراطية شبه المباشرة، تتمثل هذه الوسائل في الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، والاقتراح الشعبي، ووضيف بعض الفقهاء وسائل أخرى

## جـ - الاقتراح الشعبي :

الاقتراح الشعبي هو إعطاء عدد محدد من المواطنين (الناخبين) حق اقتراح مشروعات القوانين، وتقديم هذه الاقتراحات إلى الهيئة النيابية التي لتتزم بمناقشة هذه الاقتراحات واتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص ذلك وفقاً لما يحدده الدستور. ففي حالة تقديم الاقتراح الشعبي بصورة مشروع قانون متكامل الصياغة، فإن الهيئة النيابية قد توافق على مشروع القانون وتتخذ الإجراءات اللازمة لإصداره ونشره. وقد ترفض الهيئة النيابية مشروع القانون أو تجري تعديلاً عليه، ففي كلتا الحالتين يعرض القانون على الشعب لاستفتاءه. فإذا وافق عليه الشعب أصبح قانوناً ويصدر استناداً لهذه الموافقة، وإذا كان الاقتراح الشعبي لم يقدم بصياغة متكاملة، بل عبارة عن مجرد فكرة أو خطوط عامة لقواعد تشريعية مقترحة، ففي هذه الحالة تتولى الهيئة النيابية صياغة مشروع قانون على ضوء هذه الفكرة المقترحة، وتتولى مناقشته وإصداره، أو تعرضه على الشعب لاستفتاءه بخصوصه.

تعطي بعض الدساتير الهيئة النيابية في حالة رفضها لاقتراح مشروع القانون المقدم من قبل المواطنين، أن تقدم مشروعاً آخر مقابلاً يتم عرضه مع المشروع المقترح الذي لم توافق عليه، على الشعب لاستفتاءه في شأن اختيار واحد منهما<sup>(1)</sup>.

إن الاقتراح الشعبي يمكن الشعب من المساهمة الفاعلة مع الهيئة النيابية في مجال إصدار القوانين، وبذلك يتمكن الشعب من تقديم مشروعات القوانين التي تتجاوز مع الواقع الملموس لحركة المجتمع، والتي تعبر عن الإرادة الحقيقية العامة للجماعة، خاصة وأن الهيئة النيابية قد يصاحب عملها القصور في التعبير عن إرادة الشعب وابتعادها عن تطلعاته ومشاكله.

(1) راجع في ذلك د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 267.

ومن حيث ميعاد إجراء الاستفتاء قد يكون سابقاً على صدور القانون وقد يكون استفتاء لاحقاً على صدور القانون.

ومن حيث ضرورة إجرائه ينقسم إلى استفتاء إجباري لا بد من إجرائه في موضوعات محددة واستفتاء اختياري، أي يجوز استفتاء الشعب بأمر من الأمور أو عدم إجراء الاستفتاء والاكتفاء بما تتوصل إليه الهيئة النيابية.

ومن حيث قوة إلزامه ينقسم الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري في الاستفتاء الملزم تلزم الهيئة النيابية بتنفيذ رأي الشعب، أما في حالة الاستفتاء الاستشاري فإن رأي الشعب غير ملزم للهيئة النيابية أو الحكومة<sup>(1)</sup>. ولو أن عدم الأخذ برأي الشعب في حالة الاستفتاء الاستشاري قد يؤدي إلى احتدام الصراع بين الشعب وحكامه وهذا ما تتجنبه الحكومات.

## ب - الاعتراض الشعبي :

يقصد بالاعتراض الشعبي إعطاء الحق دستورياً لمجموعة محددة من الناخبين بالاعتراض على قانون تم إقراره من قبل الهيئة النيابية. ويكون هذا الاعتراض خلال مدة معينة من تاريخ إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية.

وبهذا يتوقف تنفيذ القانون بانتظار نتيجة الاعتراض الشعبي. فإذا تم الاعتراض على القانون خلال المدة القانونية يعرض القانون على الشعب لاستفتاءه، فإذا حاز القانون موافقة الأغلبية اعتبر نافذاً، وفي حالة عدم موافقة الشعب يسقط القانون بأثر رجعي. وفي حالة عدم حصول الاعتراض الشعبي خلال المدة المعينة اعتبر القانون نافذاً لعدم استخدام حق الاعتراض الشعبي خلال المدة القانونية.

(1) راجع في ذلك د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 263.

### ز - عزل رئيس الجمهورية:

في عدد محدود من الدساتير، من ذلك دستور ألمانيا لعام 1919، يجري النص على إمكانية عزل رئيس الجمهورية إذا طلب ذلك عدد معين من الناخبين وذلك عند فقدان ثقة جماهير الشعب برئيس الجمهورية.

فوفقاً للدستور الألماني لعام 1919 يتم عرض طلب عزل رئيس الجمهورية على مجلس النواب الاتحادي (الريخستاغ)، فإذا حاز الطلب على موافقة خاصة من أعضاء المجلس يوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة أعماله بانتظار عرض الطلب على الشعب لاستفتاءه، فإذا حاز الطلب موافقة الشعب فيتم عزل رئيس الجمهورية، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة على عزله، فإن ذلك يعتبر تجديدًا لانتخابه فترة أخرى.

### 2 - تقدير الديمقراطية شبه المباشرة:

أوضحنا سابقاً، بأن الديمقراطية شبه المباشرة جاءت لمعالجة نواقص الديمقراطية النيابية، التي بموجبها يترك أمر الشعب وقدراته بصورة كاملة تحت تصرف الهيئة النيابية، والتي كثيراً ما تنبذ عن تطلعات الشعب. لذلك ونتيجة لانتشار المبادئ الديمقراطية وتمققها وتساعد نضال جماهير الشعب من أجل ضمان حقوقهم وحررياتهم، فقد ازدادت مطالبة الجماهير بالمشاركة المباشرة في ممارسة السلطة إلى جانب الهيئة النيابية وذلك عن طريق وسائل الديمقراطية شبه المباشرة التي تحدثنا عنها سابقاً.

بلا شك أن الديمقراطية شبه المباشرة أقرب إلى المبادئ الديمقراطية من نظام الديمقراطية النيابية، حيث إن الديمقراطية شبه المباشرة ترمي أو تحارل أن تشارك الشعب في الرقابة على أعمال الهيئة النيابية والحد من انفرادها في ممارسة السلطة، وذلك من أجل تمكين الشعب من الإعراب عن رغباته وتطلعاته، وهذا يساهم، لو ترجم إلى الواقع العملي، في تحقيق الانسجام بين الشعب وحكامه مما يعود بالفائدة على تطوير مسيرة المجتمع وتقدمه.

لذا فإن الاقتراح الشعبي يشكل وسيلة للتعبير عن إرادة الشعب ومواكبة حركة التطور في المجتمع.

### هـ - إقالة النائب:

وفقاً لهذه الوسيلة يستطيع عدد معين من الناخبين إقالة نائبيهم، وذلك بتقديم طلب بذلك. حيث يترتب على هذا الطلب إجراء انتخابات في الدائرة التي يمثلها النائب المطلوب إقالته. فإذا حاز طلب إقالة النائب أغلبية أصوات الناخبين فيترتب على ذلك انسحاب النائب، أما إذا أعيد انتخابه بحصوله على أغلبية أصوات الناخبين فيعتبر منتخباً من جديد ولمدة جديدة.

هناك بعض الدول، مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي يتضمن دستورها حق إقالة النائب، تبيح أيضاً حق إقالة بعض الموظفين والقضاة المنتخبين، ولو أن التطبيق العملي لهذه الوسيلة في الولايات المتحدة الأمريكية لم يحصل إلا نادراً. ومن الدساتير التي تضمنت إقالة النائب، نشير أيضاً إلى دستور الاتحاد السوفياتي لعام 1977 حيث نصت المادة 105 منه على أنه «يمكن في أي وقت سحب النائب الذي لا يحوز ثقة الناخبين وذلك بقرار من أغلبية الناخبين وبالطرق المنصوص عليها قانوناً»<sup>(1)</sup>.

### و - حل الهيئة النيابية:

مضمون هذه الوسيلة هو إعطاء الحق لعدد معين من الناخبين في أن يطالبوا بحل الهيئة النيابية بجميع أعضائها. وفي هذه الحالة يعرض الطلب على الشعب لاستفتاءه، فإذا حاز هذا الطلب على الأغلبية المقررة في الدستور فإن ذلك يؤدي إلى حل الهيئة النيابية قبل انقضاء المدة المقررة لها عند انتخابها وبالتالي يتطلب إجراء انتخابات جديدة.

(1) راجع في ذلك، د. ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص. 225 - 226.

في إنجلترا لم تتحدد أسسه وفقاً للدستور مكتوب بين كيفية ممارسة الشعب للحكم، بل إن ذلك جاء استناداً لسوابق وأعراف جرى اتباعها خلال فترات زمنية متعاقبة وتحت ضغط الظروف السياسية والاقتصادية، حيث كان النظام في بدايته يقوم على الملكية المطلقة، إذ كان الملك يحكم دون أن يستشير أحداً أو يسمح للغير بالمشاركة في ممارسة سلطة الحكم، وفي عهود الاقطاع استعان الملك بالنبلاء ورجال الدين عن طريق استشارتهم ببعض الأمور السياسية، كما وجد الملك حاجة ماسة لدعوة ممثلين عن المدن لاستئصال موافقتهم على فرض ضرائب جديدة، وبهذا وجد بجانب الملك مجلس استشاري كبير يضم في عضويته كبار الأعيان وأصحاب الثروة ورجال الدين ومثلي المدن.

لم يكن لهذا المجلس سوى وظائف استشارية في أمور الحكم، حيث إن قراراته وتوصياته غير قابلة للتنفيذ لدى أي جهة حكومية، إلا أن تطورات الأحداث ونتيجة لمغالاة الملوك في الانفراد بالحكم وتجاهل قرارات المجلس فقد تصاعد الصراع بين الملك وأعضاء المجلس، حيث أدى هذا الصراع إلى إجبار الملك جان تير على إصدار وثيقة العهد الأعظم Magna Carta عام 1215 التي أجبرت الملك على أخذ موافقة المجلس الكبير على أي تشريع يتضمن فرض ضريبة على الشعب، وهكذا وبتعاقب السنين تعززت اختصاصات المجلس الكبير، حيث أصبح سلطة مستقلة «برلماناً» يتولى أمور التشريع في مجال الأعمال المالية والاختصاصات القضائية وغير ذلك من المسائل التي يطلب الملك من المجلس إبداء الرأي فيها.

وقد انقسم هذا المجلس إلى مجلسين هما:

مجلس اللوردات الذي يتم تشكيله بالوراثة والتعيين من اللوردات ورجال الدين، ومجلس العموم الذي يجري انتخاب أعضائه من الشعب. ويمرور الزمن تعزز دور مجلس العموم، باعتباره ممثلاً للشعب، حيث أصبح

إلا أن الواقع العملي لتطبيق نظام الديمقراطية شبه المباشرة لم يحقق الأغراض الديمقراطية المرجوة منه، حيث إن وسائل الديمقراطية شبه المباشرة، التي تحدثنا عنها، لم يؤخذ بها إلا بأضيق الحدود، وأن أنظمة الحكم التي تضمنت دستورها بعض هذه الوسائل لم تمارسها إلا نادراً، وبالمعكس من ذلك فإن ميل هذه الأنظمة يسير باتجاه تعزيز نظام الديمقراطية النيابية، وتقليص دور الشعب في ممارسة السلطة مباشرة.

إن نظام الديمقراطية شبه المباشرة لا يمكن تحقيقه إلا عندما تطلق حرية الجماهير الشعبية، وإزالة كل أنواع القمع والتضليل والتزيف التي تساهم في تشويه الديمقراطية شبه المباشرة وهذا ما نلاحظه في أكثر أنظمة الحكم.

لذلك فإن نجاح تجربة الديمقراطية شبه المباشرة يتوقف على توفير الظروف السياسية الملائمة التي تقوم على احترام حقوق الشعب وحرياته، وبذلك يمكن للجماهير أن تعبر عن آرائها وتطلعاتها بكل حرية وأمان.

### ثالثاً - الديمقراطية النيابية (الديمقراطية غير المباشرة)

#### 1 - التعريف بالنظام النيابي ونشأته:

وفقاً لنظام الديمقراطية النيابية ينتخب الشعب عدداً من النواب يكونون الهيئة النيابية التي تتولى ممارسة السلطة لمدة معينة باسم الشعب ونيابة عنه، وبهذا يتمتع النواب بحق ممارسة السلطة بشكل كامل دون أن يمارس الشعب السلطة بنفسه كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، ولا يشارك الهيئة النيابية المنتخبة في ممارسة السلطة كما في نظام الديمقراطية شبه المباشرة.

إن نشوء نظام الديمقراطية النيابية جاء عبر تطورات تاريخية معينة، خاصة في إنجلترا، حيث لم يتبلور وتضح معالمه إلا خلال عدة قرون، ومقترناً بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها إنجلترا، فلم تكن هناك خطة واضحة لنشوء نظام الديمقراطية النيابية، خاصة وأن هذا النظام



النيابية (النظام النيابي) الذي انتشر تطبيقه في الكثير من أنظمة الحكم في العالم.

## 2 - خصائص الديمقراطية النيابية:

تمتاز الديمقراطية النيابية (النظام النيابي) بعدة خصائص هي: وجود هيئة نيابية منتخبة تتمتع بسلطة فعلية، وأن يكون النائب المنتخب ممثلاً للأمة بأسرها، وتأقبت مدة العضوية في الهيئة النيابية، واستقلال الهيئة النيابية عن الناخبين. نتناول باختصار شرح هذه الخصائص:

### أ - وجود هيئة نيابية منتخبة تتمتع بسلطة فعلية:

كما هو معلوم، فإن النظام النيابي يقوم على وجود هيئة نيابية (بتسمياتها المختلفة مثل برلمان، مجلس الشعب، مجلس الشورى، مجلس الأمة) منتخبة من الشعب، تباشر سلطات الحكم نيابة عن الناخبين، أي أن الناخبين لا يباشرون سلطات الحكم بأنفسهم، بل عن طريق الهيئة النيابية المنتخبة، وبهذا فإن هذه الهيئة، سواء كانت من مجلس واحد أو من مجلسين، لكي تكتسب الصفة النيابية يجب أن يكون أعضاؤها منتخبين من الشعب، لا أن تكون عضويتهم قد اكتسبوها عن طريق الوراثة أو التعيين كما هو الحال في مجلس اللوردات الإنجليزي، لذلك لا يجوز اعتبار هذا المجلس (اللوردات) هيئة نيابية. كما أنه من غير الصحيح إطلاق الصفة النيابية على النائب الذي يتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية في الأنظمة النيابية التي يعطي دستورها الحق للسلطة التنفيذية تعيين عدد من أعضاء الهيئة النيابية إلى جانب الأعضاء المنتخبين من الشعب.

يرى بعض الفقهاء بأنه ليس من الضروري أن يكون جميع أعضاء الهيئة النيابية قد اكتسبوا عضويتهم عن طريق الانتخاب، وإنما يتطلب أن تكون الغالبية الساحقة من أعضاء الهيئة النيابية منتخبين من الشعب.

انتخاب أعضائه لمدة خمس سنوات، وقد توسعت صلاحياته التشريعية وأخذ يمارس أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية بحيث يمكنه سحب الثقة من الحكومة عند تجاوزها حدود صلاحياتها أو مخالفتها للدستور.

وبعد صدور قانون البرلمان عام 1911 وما لحق ذلك من تعديلات على القانون فقد أصبح لمجلس العموم صلاحيات تؤهله لممارسة سلطات الحكم، في حين تضاعف دور مجلس اللوردات. «فلم يعد له حق إيقاف القوانين المالية، كما أن موافقته على مشروعات القوانين العادية لم تعد لازمة، وإنما انحصرت سلطته إزاءها في تأخير سنها لمدة لا تتجاوز سنتين من تاريخ إقرارها من جانب مجلس العموم، أي أن سلطته انحصرت في الاعتراف أو التأجيل مدة لا تتجاوز سنتين، بل إن هذه المدة انقصت إلى سنة واحدة منذ تعديل قانون البرلمان سنة 1949»<sup>(1)</sup>.

هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية العملية فإن مجلس اللوردات، الذي يشكل امتداداً للاستقراطية الإنجليزية، فلا زال بتوجهاته الرجعية يتمتع بنفوذ مؤثر على توجهات سياسة الدولة مستمراً تشكيلته التي تضم رجال الأعمال من اللوردات وأمرأة الأسرة المالكة ممن يكتسبون عضويتهم في المجلس عن طريق الوراثة أو التعيين.

إلا أن تنامي المبادئ الديمقراطية وتمسك الشعب بها، جعل الغلبة، ولو من الناحية القانونية، تكون لصالح المجلس المنتخب من الشعب، لا للمجلس الذي يشكل، في البلدان التي تأخذ بنظام المجلسين، عن طريق الوراثة أو التعيين كوسيلتين منافيتين للديمقراطية.

وهكذا تبلور مفهوم الهيئة النيابية (البرلمان) لتشكل نظام الديمقراطية

(1) د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 181. راجع كذلك د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 248 - 249.

ب - أن يكون النائب ممثلاً للأمة بأسرها:  
كان النائب في النظم النيابية السابقة يمثل دائرته الانتخابية فقط، وكان للناخبين الحق في إلزام النائب بتنفيذ التعليمات الصادرة عنهم، بحيث لا يمكنه مخالفة هذه التعليمات، وعليه أن يراعي مصلحة الناخبين في دائرته الانتخابية فقط. لذلك عليه أن يقدم حساباً عن عمله لناخبيه لمعرفة مدى التزامه بتعليماتهم، فهو مسئول مدنياً أمامهم عن كيفية تأدية وادائه عن ناخبيه، كما للناخبين الحق، في حالة مخالفته لتعليماتهم أن يأمروا بعزله قبل انتهاء وادائه.

وبذلك يكون النائب خاضعاً لإرادة ناخبيه في دائرته الانتخابية، ولا بد له من تغليب مصالحهم حتى ولو تعارضت مع المصالح العام.  
إن هذا المبدأ القديم الذي يجعل من النائب ممثلاً لدائرته فقط قد تم هجره، خاصة بعد الثورة الفرنسية حيث أصبح النائب يمثل الأمة بأسرها، مما جعله حراً في إبداء رأيه دون التقيد بالتعليمات الإلزامية الصادرة من الناخبين، وذلك من منطلق مراعاة المصالح العام للأمة وليس مجرد تحقيق مصالح الناخبين في دائرته الانتخابية.

وبذلك لم يعد إلزاماً على النائب تقديم حساب لناخبيه، وغير مسئول مدنياً عن نيابته أمامهم، كما لا يجوز للناخبين عزل النائب متى شاءوا أثناء نيابته<sup>(1)</sup>.

#### ج - تأقيت مدة العضوية في الهيئة النيابية:

إن مدة العضوية في الهيئة النيابية تحدد سلفاً لفترة معقولة، بحيث لا تكون طويلة مما يساهم في إضعاف الرابطة بين أعضاء الهيئة النيابية وناخبهم

(1) للتفصيل راجع د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص. 162.

كما هو الحال في جمهورية مصر العربية التي تتبع نظام المجلس الواحد المتمثل بمجلس الشعب الذي لا تقل عضويته عن 350 عضواً، ويعطي الدستور المصري الحق لرئيس الجمهورية تعيين عشرة أعضاء إلى جانب الأعضاء المنتخبين من الشعب (المادة 87 من الدستور).

نرى بأن وصف الهيئة بأنها نيابية يدعو أن تكون منتخبة بكامل أعضائها من الشعب، أما الميل باتجاه إعطاء السلطة التنفيذية، وبشخص رئيس الدولة، حتى تعيين عدد من أعضاء الهيئة النيابية إضافة للأعضاء المنتخبين فإن ذلك يعتبر من بقايا مظاهر الحكم الفردي، خاصة وأن نسبة عدد الأعضاء المعينين قد تكون مرتفعة أكثر من المعقول مما يؤدي إلى تكريس الحكم الفردي وهيمنة السلطة التنفيذية، كما أن امتياز رئيس الدولة بتعيين عدد من أعضاء الهيئة النيابية، حتى ولو كان قليلاً، لم يعد مقبولاً ويتعارض مع المبادئ الديمقراطية.

إضافة إلى شرط انتخاب الشعب لأعضاء الهيئة النيابية يجب أن تتمتع هذه الهيئة بسلطة فعلية في إدارة شؤون البلاد، لا أن تكون مجرد هيئة استشارية، كما يجب أن لا تكون خاضعة في اتخاذ القرار، حيث إن الديمقراطية النيابية تؤثر سلباً على قناعاتها وحرمتها في اتخاذ قراراتها لجهة أخرى مما تؤسس على قاعدة ممارسة الشعب لسلطات الحكم عن طريق الهيئة النيابية، فإذا كانت هذه الهيئة لا تتمتع بسلطة فعلية في ممارسة السلطة فإن صفة النيابة تكون معدومة.

إن السلطة الفعلية لهذه الهيئة تتجلى في مجال التشريع والأمر المالي في الدولة ومراقبة السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 182.

المدني، لذلك فإن النائب، وفقاً لنظرية الوكالة الإلزامية يعتبر وكيلاً عن الناخبين، وعليه أن يلتزم بما يقررونه وإذا خالف ذلك يخضع للمساءلة المدنية<sup>(1)</sup>.

وعلى العكس من هذه النظرية جاءت نظرية الوكالة العامة للهيئة النيابية، والتي تعتبر النائب وكيلاً عن الأمة بأسرها، وبذلك أصبح النائب، وفقاً لنظرية الوكالة العامة، يمثل الأمة بأكملها وليس فقط لدائرته الانتخابية، وبذلك تحقق استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين، حيث لم تعد تخضع لتعليمات الناخبين طوال مدة انتخابها.

وليس للشعب بناء على استقلال الهيئة النيابية حتى استخدام وسائل الديمقراطية شبه المباشرة المتمثلة في الاقتراح الشعبي، والاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، وعزل النائب، وعزل رئيس الجمهورية، كما لا يجوز «الادعاء أمام القضاء بأن قانوناً ما يخالف رأي جمهور الناخبين، لأن هذا الرأي إنما يعبر عنه من الناحية القانونية البرلمان وحده»<sup>(2)</sup>.

إن كل ما يتمكن منه الناخبون في النظام النيابي هو انتظار نهاية مدة الدورة الانتخابية حسب الفترة المحددة لها، عندئذ يمارسون حقهم في رفض النائب الذي لم يبرر ثقة الناخبين به.

### 3 - موقع الديمقراطية من النظام النيابي :

كما بينا سابقاً، أن الديمقراطية الحقيقية هي التي بموجبها يمارس الشعب جميع مظاهر السلطة بنفسه، بحيث يتمتع بالسيادة بشكل كامل، وهذا ما تنادي به الديمقراطية المباشرة التي تعبر عن الجوهري الحقيقي للمبدأ

(1) راجع د. عبد النبي بسبوني، مرجع سابق، ص. 207.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص. 164.

مما يقلل من حيوية هؤلاء الأعضاء في التعبير عن إرادة الشعب، كما يجب أن لا تكون قصيرة مما يعيق ذلك إمكانية أعضاء الهيئة النيابية من تحقيق إرادة الناخبين، ويجعل أداءهم مشوّباً بالاضطراب والخشية من المواجهة السريعة مع الناخبين.

إن تأقيت عضوية الهيئة النيابية يعطي الفرصة للناخبين لتقدير أداء أعضاء الهيئة النيابية ومدى نجاحهم في تمثيل إرادة الشعب، حيث إن هذا التأقيت يوفر الفرصة للناخبين لتجديد عضوية الهيئة النيابية وذلك بإعادة المؤهلين منهم لهذه المهمة، واستبعاد من يخفق في تمثيل إرادة الشعب.

ومن هذه المنطلقات حددت أغلبية الدساتير مدة العضوية في الهيئة النيابية لفترة تتراوح بين ثلاثة وخمسة أعوام.

فعلى سبيل المثال حدد دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 مدة مجلس الشعب بخمس سنوات ميلادية، والدستور الدائم للجمهورية العربية السورية جعل مدة مجلس الشعب أربع سنوات، ودستور الجمهورية العربية اليمنية الصادر سنة 1970 حدد مدة مجلس الشورى (الهيئة التشريعية العليا للدولة) بأربع سنوات، ودستور الجمهورية التونسية ينص على أن تكون مدة مجلس الأمة خمس سنوات.

### د - استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين :

كما بينا سابقاً، أن الهيئة النيابية في النظام النيابي هي التي تتولى ممارسة سلطات الحكم نيابة عن الناخبين، فبعد انتخاب هذه الهيئة تباشر سلطاتها مباشرة وباستقلال تام عن الناخبين.

إن هذا الاستقلال جاء كنتيجة لزوال نظرية الوكالة الإلزامية للنائب، والتي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية، حيث كانت هذه النظرية تجعل من الرابطة التي تربط الناخبين بتوابهم مشابهة لعقد الوكالة المعروف في القانون

الديمقراطي، الذي يعني تولي الشعب حكم نفسه بنفسه.

أما النظام النيابي فإنه يقوم على اختيار الشعب ممثلين عنه يتولون ممارسة السلطة نيابة عن الشعب، وبهذا فالشعب لا يمارس السلطة بنفسه، فكيف يمكن اعتبار النظام النيابي نظاماً ديمقراطياً؟ فهل يمكن لإرادة الهيئة النيابية أن تعبر بشكل حقيقي عن إرادة الشعب، وبالتالي يمكن أن يبقى الشعب، في ظل النظام النيابي، متمتعاً بشكل كامل بالسيادة باعتباره صاحب السلطة الأصلية، في حين تكون الهيئة النيابية هي وسيلة التعبير عن إرادة الشعب؟

كل هذه التساؤلات أدت إلى ظهور عدة تفسيرات فقهية للتوفيق بين طبيعة النظام النيابي وطبيعة المبدأ الديمقراطي ويمكن حصر هذه التفسيرات بنظرتين هما: نظرية النيابة، ونظرية العضو.

#### أ - نظرية النيابة:

جاءت هذه النظرية بأفكار تستند بالأساس على ما يتضمنه القانون الخاص من قواعد بخصوص العلاقة بين الوكيل والموكل، وبناء على ذلك ترى هذه النظرية بأن النائب أو الوكيل عندما يقوم بتصرفات قانونية فإن هذه التصرفات ترتب آثاراً ليس في ذمته هو، بل في ذمة الموكل الذي اختار الوكيل (النائب)، وبهذا تكون تلك التصرفات كأنما هي صادرة عن الموكل، كما هو الحال في الوكالة والولاية في إطار القانون الخاص، وعلى هذا الأساس تعتبر هذه النظرية الهيئة النيابية (البرلمان) وكلاً عن الأمة، وما تأتي به من تصرفات قانونية ينتج أثرها في ذمة الأمة وليس في ذمة الهيئة النيابية، فتكون الأمة بمثابة الموكل وأعضاء الهيئة النيابية، المنتخبون من الشعب، بمثابة الوكلاء أو النواب الذين يتصرفون باسم الأمة.

وبناء على ما تقدم لا تجد هذه النظرية أي تعارض بين المبدأ

الديمقراطي والنظام النيابي، باعتبار أن ما تقوم به الهيئة النيابية من تصرفات لا تنسب إليها، بل إلى الأمة، وما الهيئة النيابية إلا وكيل عن الأمة.

تعرضت هذه النظرية إلى عدة انتقادات نذكر أهمها:

- تعتبر هذه النظرية أن الأمة شخص اعتباري (معنوي) يتمتع بالشخصية القانونية، وهذا يعني الاعتراف بالشخصية القانونية لكل من الأمة والدولة في وقت واحد، وهذا لا يمكن التسليم به لما يترتب عليه من نتائج متعارضة. كما أن اعتبار الأمة شخصاً اعتبارياً (معنوياً) يثير تساؤلاً عن كيفية تمكّنها من توكيل الغير، حيث إن التوكيل يتطلب التعبير عن الإرادة وهذا يتحقق فقط لدى الشخص الطبيعي، أما تحقق ذلك لدى الشخص الاعتباري فلا يمكن تصوره لأنه شخص معنوي غير حي.
- تفترض هذه النظرية أن عملية الانتخاب تعتبر توكيلاً لأعضاء الهيئة النيابية من قبل الناخبين، في حين أن عملية الانتخاب ما هي إلا اختيار الناخبين للنائب الذي يعتبرونه أصح من غيره.
- كما قيل في انتقاد هذه النظرية أن الأمة شخص مجرد ومستقل عن الأفراد المكونين لها، وإن إرادة الأمة لا تظهر إلى حيز الوجود إلا بعد اختيار الهيئة النيابية، وبهذا فإن إرادة الأمة لم يكن لها وجود سابق على وجود الهيئة النيابية، فالهيئة النيابية هي التي تخلق إرادة الأمة.
- إضافة إلى ذلك فإنه ليس صحيحاً القول بأن أعضاء الهيئة النيابية يعبرون عن إرادة الأمة، لأن الإرادة قدرة لصيقة بصاحبها ولا يمكن فصلها عنه أو التنازل عنها للتغير، وبهذا لا نيابة في الإرادة<sup>(1)</sup>.

(1) انظر في ذلك، د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 258، كذلك د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 211.

أوضحنا سابقاً إن أسمى صور الديمقراطية هي الديمقراطية المباشرة، التي تمكن الشعب من أن يحكم نفسه بنفسه، وهذا هو الجوهر الحقيقي للمبدأ الديمقراطي الذي سعت ولا تزال الشعوب تسعى لتطبيقه.

ويعد أن أصبحت الديمقراطية ضرورة تمسك الشعوب بتحقيقها لم يجد الحكام مفرّاً من التجاوب، بهذا القدر أو ذاك، مع رغبة الشعوب. وبما أن تطبيق الديمقراطية المباشرة واجه صعوبات في بعض الدول من جهة، ويصطدم مع النزعة الفردية الاستبدادية للحكام من جهة ثانية، لذلك جاءت الديمقراطية النيابية للتوفيق بين إرادة الحكام وإرادة الشعوب، حيث تم استبعاد الديمقراطية المباشرة التي بموجبها يحكم الشعب نفسه بشكل مباشر، وقد قيل لتبرير ذلك عدة أسباب، منها الخوف من إحلال الفوضى في المجتمع، وعدم الثقة بإمكانية الجماهير في أن تحكم نفسها بنفسها.

لذلك تم اللجوء إلى الأخذ بالديمقراطية النيابية كتعبير عن حكم الشعب نفسه بواسطة نواب يختارهم لتمثيل إرادته، وبذلك تم تجزئة الديمقراطية، وتحجيم المبدأ الديمقراطي، من خلال شروط انتخاب أعضاء الهيئة النيابية كشرط النصاب المالي والمستوى التعليمي، وإخضاع عملية الانتخاب لقوانين تساهم في هذا التوجه الذي يكرس الديمقراطية بشكلها النيابي.

وهكذا أريد للنظام النيابي أن يكون معبراً عن المبدأ الديمقراطي، خاصة في وقتنا الحاضر الذي انتشر فيه تطبيق هذا النظام في دول كثيرة من العالم.

لقد أوضحنا سابقاً الفجوة الكبيرة بين الجماهير ونوابهم في الهيئات النيابية، حيث يعتمد النواب عن إرادة ناخبهم، إضافة إلى مظاهر التجاوز على حقوق أفراد الشعب، باستخدام سلطات الحكم أساليب الإكراه وتزيف الانتخابات والتضليل والإغراء وغير ذلك من الأساليب التي تعبد الجماهير من التعبير عن إرادتها الحقيقية والذي يشكل إخلالاً كبيراً في المسار الديمقراطي لأنظمة الحكم.

## ب - نظرية العضو :

تعتبر هذه النظرية، كسابقها، أن الأمة شخص معنوي، إلا أنها تختلف عن نظرية النيابية، التي تعتبر أعضاء الهيئة النيابية وكلاء عن الأمة، وأنهم يتصرفون بالنيابة عنها، أي وجود شخصيتين تقوم إحداهما بالتصرفات القانونية لحساب الأخرى. في حين أن نظرية العضو تفترض وحدة الشخصية، أي وجود شخص واحد يمثل الأمة، وأن الهيئات الحكومية المختلفة التي تمارس السلطة تمثل أعضاء هذا الشخص المعنوي وغير مستقلة عنه، حيث أشبه هذه النظرية الأمة بالإنسان، والهيئات الحاكمة بأعضاء الإنسان المعبرة عن إرادته<sup>(1)</sup>.

إن هذه النظرية كسابقتها تعرضت لعدة انتقادات حيث إنها بنيت على أساس من الخيال والوهم، وذلك باعترافها بالشخصية المعنوية للأمة كما في نظرية النيابية، كذلك ليس من المنطق تشبيه الشخصية المعنوية للأمة، وهي مجرد افتراض وهمي، بشخصية الإنسان المادية كما أن تصورها وحدة الشخصية بين الحاكم والأمة يقود إلى تبرير استبداد الحكام، وذلك بفرض إرادتهم على المحكومين باعتبار أنهم أعضاء غير مستقلين عن الأمة، وبالتالي فإن إرادتهم تعبر عن إرادة الأمة.

## ج - التكيف الواقعي لطبيعة النظام النيابي :

إن ما جاءت به كل من نظرية النيابية ونظرية العضو من افتراضات ما هي إلا تصورات وهمية بعيدة عن الواقع الملموس، حيث إن طبيعة النظام النيابي لم تتبلور إلا عبر تطورات تاريخية وظروف سياسية معينة. وقد جاء النظام النيابي ليعبر عن إشراك الشعب بحدود معينة في ممارسة الحكم، وكما

(1) د. عبد الفتحي بسيوني، مرجع سابق، ص. 203.

الأردنية الهاشمية، حيث ينص دستورها الحالي الصادر في سنة 1952 في المادة 62 منه على أنه «يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب».

أ - مبررات نظام المجلسين:

يذكر أنصار نظام المجلسين عدة مبررات لتفضيل هذا النظام، نبيها فيما

يأتي:

- ملاءمة نظام المجلسين لدولة الاتحاد المركزي (الفدرالي) كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، حيث تجد هذه الدول ضرورة الأخذ بنظام المجلسين لتحقيق الأغراض التي أسس من أجلها الاتحاد، فكما هو معلوم، أن دولة الاتحاد المركزي تتكون من عدة دويلات متحدة في دولة واحدة، ولغرض تحديد الصلاحيات لكل من حكومات دويلات الاتحاد والحكومة المركزية بالشكل الذي يوفق بين مظاهر الاستقلال لهذه الدويلات وبين وحدة دولة الاتحاد المركزي ومراعاة لظروف كل دولة، فقد دعت الحاجة لوجود مجلسين:

أحدهما : يمثل شعب دولة الاتحاد المركزي، باعتباره شعباً واحداً يتمتع أفراداه بجنسية واحدة في جميع دويلات الاتحاد. هذا المجلس (مجلس النواب) يتم انتخابه من جميع أفراد الشعب الذين يحق لهم ممارسة الانتخاب (الناخبين). وبذلك فإن هذا المجلس يعكس وحدة شعب الاتحاد، ويعمل لمصلحة دولة الاتحاد. وأن عدد النواب في هذا المجلس يكون متناسباً مع عدد سكان كل دولة.

وثانيهما : يمثل دويلات الاتحاد بغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها، وبذلك يحقق هذا المجلس تمثيلاً متساوياً لمختلف الدويلات بما يعكس مظاهر استقلالها وتمثيل مصالحها.

يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن مثل هذه التجاوزات تشكل عيباً في ممارسات أنظمة الحكم التي تسمح بذلك، وليس عيباً في النظام النيابي، فلو تم الأخذ بالنظام النيابي وفقاً لمستلزماته المبنية على توفير الحرية لأبناء الشعب، وعدم التمييز بينهم، والتمسك بالمبادئ الديمقراطية الحقيقية لأدى ذلك إلى نجاح هذا النظام محققاً أهدافه في تمثيل إرادة الشعب.

المطلب الثاني

## الوضع الدستوري المتعلق بتنظيم الهيئة النيابية

أولاً - كيفية تشكيل الهيئة النيابية:

تختلف الدول في كيفية تشكيل الهيئة النيابية، فمنها من يأخذ بنظام المجلسين النيابيين، ومنها من يأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد. نتناول كل منهما كما يأتي:

1 - نظام المجلسين:

يقصد بنظام المجلسين أن تكون مهمة التشريع مناطة بمجلسين، أي اشتراكهما في تولي السلطة التشريعية. إن التطور التاريخي لنشوء نظام المجلسين، كما بينا سابقاً، كان في إنكلترا، حيث نشأ في البداية مجلس اللوردات المكون من النبلاء ورجال الدين، بعد ذلك تم تشكيل مجلس العموم الذي تطور وازداد نفوذه مع انتشار المبادئ الديمقراطية، التي أدت إلى إجراء عدة تعديلات على قانون الانتخاب لصالح مجلس العموم. وقد انتقل نظام المجلسين إلى عدة دول، كالولايات المتحدة الأمريكية التي يتكون برلمانها من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وفرنسا التي يتكون البرلمان فيها من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.

ومن الدول العربية التي لا زالت تأخذ بنظام المجلسين هي المملكة

من شأن هذه المبررات، من ذلك انتفاء الصفة الديمقراطية في تشكيل المجلس الآخر (الذي تطلق عليه تسميات عدة كمجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس اللوردات)، خاصة في بعض الدساتير التي تجعل العضوية في هذا المجلس تكتسب عن طريق الوراثة كما في مجلس اللوردات الإنجليزي، أو التي تعطي الحق للسلطة التنفيذية تعيين جميع أعضاء هذا المجلس، كما هو الحال في دستور المملكة الليبية حيث نصت المادة 94 منه على أنه «يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً يعينهم الملك». أو في ظل الدساتير التي تجعل عدد الأعضاء المعيّنين في هذا المجلس يزيد على عدد الأعضاء المنتخبين، كما كان الحال في دستور مصر لسنة 1930، حيث جعل عدد الأعضاء المعيّنين في مجلس الشيوخ ثلاثة أضعاف أعضاءه، وعدد الأعضاء المنتخبين  $\frac{2}{3}$  (1).

وبذلك فإن مثل هذا المجلس لا يمكن اعتباره مجلساً ممثلاً للشعب بالمعنى النيابي، لأن الشعب لم يكن له رأي باختيار أعضائه، فكيف يمكن إطلاق الصفة النيابية على مثل هذا المجلس؟

كما أن اختيار أعضاء لهذا المجلس، الذي يسميه البعض بالمجلس الأعلى، من بين أصحاب الأعمال من الأثرياء، ومن الطوائف والفئات المعينة، كما هو الحال في مجلس اللوردات، يساهم في ترسيخ الطبقية وتكريس الطائفية.

ب - أوجه اختلاف المجلسين من حيث التكوين والاختصاص:

لكي نتحقق الفائدة من مزايها وجود مجلسين يرى أنصار هذا النظام بأنه لا بد من عدم تماثل هذين المجلسين من حيث التكوين والاختصاص.

(1) انظر د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق ص 353.

- يسمح هذا النظام بتمثيل أصحاب الكفاءات والمصالح والطوائف المختلفة في المجتمع، وهذا يساهم، حسب رأي أنصار هذا النظام، في رفع كفاءة المجالس النيابية، خاصة وأن المجلس الآخر الذين تكون العضوية فيه عن طريق الانتخاب العام قد يفتقر لمثل هذه الكفاءات والفئات التي لا يسمح بتمثيلها الانتخاب العام.

- إن الأخذ بنظام المجلسين يساهم في منع استبداد المجالس النيابية، حيث عندما تكون السلطة التشريعية بيد مجلس نيابي واحد، فإن ذلك قد يؤدي إلى تعسف هذا المجلس في استخدام هذه السلطة وميله نحو الاستبداد بها. لهذا فإن وجود مجلس آخر سوف يساهم في الحد من هذا الاستبداد، نتيجة للمشاركة بينهما في تولي مهام التشريع.

- إن هذا النظام يساهم في منع التسرع والخطأ في التشريع، حيث يراعي جانب الدقة والشرعية، بما يكفل تحقيق الاستقرار القانوني المنظم لجميع النشاطات في حياة الدولة. فلو تولّى مجلس واحد مهمات التشريع فقد يتسرع أو يخطئ في إصدار القوانين، مما يولد عدم الاستقرار القانوني، في حين يساهم وجود المجلس الثاني في تجنب الخطأ والتسرع وعدم الدقة في إصدار القوانين، وذلك عن طريق تدقيق هذه القوانين والتوثق من ملاءمتها لمتطلبات المجتمع.

- يساهم هذا النظام في التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث إن وجود مجلسين نيابين يساعد على احتواء الخلافات التي تظهر بين الحكومة وأحد المجلسين، وذلك بتدخل المجلس الآخر من أجل تسوية هذا الخلاف وبالشكل الذي يساهم في المحافظة على الاستقرار، واتباع الأصول القانونية في معالجة المشاكل التي يواجهها المجتمع.

وبعد أن بينا مبررات أنصار المجلسين، نقول بأن هناك جوانب تضعف

## — الاختلاف من حيث التكوين :

توجد عدة مظاهر للاختلاف بين المجلسين النيابيين، فبالنسبة لتشكيل كل منهما يتم تشكيل أحد المجلسين (الذي يطلق عليه أسماء كمجلس النواب، ومجلس الشعب، والمجلس الوطني) عن طريق الانتخاب العام من أفراد الشعب، باعتباره ممثلاً لإرادتهم، في حين يتم تشكيل المجلس الآخر (الذي يطلق عليه أسماء كمجلس الشيوخ، ومجلس الأعيان، ومجلس اللوردات)، بطرق مختلفة هي: الوراثة، أو التعيين، أو الجمع بين التعيين والانتخاب، أو انتخاب كل أعضاء المجلس ولكن بطريقة تختلف عن انتخاب المجلس الآخر (مجلس النواب). فبالنسبة للوراثة، نجد أن أغلب أعضاء مجلس اللوردات الإنجليزي هم من اللوردات ورجال الدين الذين يتمتعون بعضوية هذا المجلس عن طريق الوراثة. أما طريقة التعيين، فتحصل عندما تتولى السلطة التنفيذية تعيين جميع أعضاء المجلس، كما كان الحال في دستور المملكة الليبية، حيث نصت المادة 94 منه على أنه «يؤلف مجلس الشيوخ من أربعة وعشرين عضواً يعينهم الملك»، كذلك في فترة الحكم الفاشي في إيطاليا، وكما كان الوضع في تشكيل مجلس الأعيان العراقي قبل ثورة شهر ناصر (تموز) التحررية سنة 1958.

وبخصوص طريقة الجمع بين التعيين والانتخاب فإن السلطة التنفيذية تتولى تعيين بعض أعضاء المجلس، ويترك للشعب حق انتخاب باقي الأعضاء. في هذه الطريقة إذا كان عدد أعضاء المجلس المعينين يزيد على عدد الأعضاء المنتخبين، كما هو الحال في دستور مصر لسنة 1930، الذي يتم بموجبه تشكيل مجلس الشيوخ عن طريق تعيين ثلاثة أخصاس أعضائه وانتخاب خمسين من الأعضاء 2/5 من قبل الشعب، فلا يمكن اعتبار مثل هذا المجلس مجلساً ديمقراطياً يتمتع بصفة نيابية، لأن أغلب أعضائه لم يجز انتخابهم من الشعب.

في حين يتطلب أن يكون الانتخاب هو الوسيلة المقررة لاختيار معظم أعضاء المجلس حتى يمكن لهذا المجلس أن يكتسب الصفة النيابية.

وقد جاء دستور مصر لسنة 1971 (المعدل سنة 1980 والذي تم بموجبه استحداث مجلس الشورى) متضمناً نسبة أعلى لعدد أعضاء المجلس المنتخبين، حيث جاء في المادة 196 منه حول تشكيل مجلس الشورى بأن يجري انتخاب ثلثي 2/3 أعضائه بالاقتراع العام المباشر، ويعين رئيس الجمهورية 1/3 الباقي. وقد أشرنا سابقاً إلى أن مبدأ تعيين أعضاء المجلس النيابي، حتى ولو شكل هذا التعيين نسبة قليلة، لا يتلاءم مع الديمقراطية الحقيقية ولا مع تطورات العصر.

أما طريقة الانتخاب التي يتم بموجبها تشكيل المجلس الآخر، فقد يكون هذا الانتخاب مباشراً من قبل الناخبين، أي على درجة واحدة، وقد يختلف عن طريقة تشكيل المجلس الشعبي، وذلك بجعل تشكيل هذا المجلس (الشيوخ... الأعيان...) عن طريق الانتخاب غير المباشر، وذلك بانتخاب مندوبين من قبل الناخبين توكل لهم مهمة انتخاب جميع أعضاء هذا المجلس، وهذا ما أخذ به دستور إيطاليا لسنة 1948، والدساتير الفرنسية الثلاثة الأخيرة<sup>(1)</sup>.

ويختلف المجلسان في عدد أعضاء كل منهما، حيث يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي (النواب) أكثر من عدد أعضاء المجلس الآخر، باعتبار أن المجلس الشعبي المنتخب مباشرة من الشعب هو أكثر تعبيراً عن إرادة الشعب من المجلس الآخر.

كما يظهر الاختلاف بين المجلسين في شروط العضوية في كل منهما،

(1) راجع في ذلك د. د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 245، كذلك راجع، د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 351 - 352.



وإبداء الرأي في ما يقدم من مشروعات القوانين والمصادقة عليها أو عدم إقرارها.

إلا أن الملاحظ في أغلب الدساتير وجود اختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص، حيث تكون للمجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر الذي تشكل عضويته عن طريق التعيين الكلي أو الجزئي، باعتبار أن المجلس الذي يتم انتخابه بالكامل من الشعب هو الأولى في توسيع اختصاصاته.

وتجلى مظاهر الاختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص في الأمور المالية، والتشريعية، والرقابة على السلطة التنفيذية.

فيما يتعلق بالأمور المالية قد يكون للمجلس الشعبي حق اقتراح الضرائب أو زيادتها دون المجلس الآخر، كما تكون الأولى في مناقشة مشروع الميزانية للمجلس الشعبي.

وبالنسبة للأمور التشريعية قد يقتصر حق اقتراح القوانين على المجلس الشعبي، كما قد يكون له حق الإصرار على مشروع قانون معين بالرغم من عدم موافقة المجلس الآخر<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للرقابة على السلطة التنفيذية فيفرد المجلس الشعبي المنتخب في أغلب الدول ذات الأنظمة البرلمانية في حق منح الثقة للحكومة، وسحب الثقة بها. وهذا مبني على حق المجلس الشعبي في مساءلة الحكومة سياسياً، والذي يمتد إلى مساءلة أي وزير من أعضاء الحكومة. فالمادة 53/1 من الدستور الأردني تنص على أنه «تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب».

(1) د. عبد الغني بسبوني، مرجع سابق، ص. 249.

فمن الملاحظ أن شروط العضوية في المجلس الشعبي تكون أكثر يسراً من شروط عضوية المجلس الآخر. فعضوية المجلس الآخر (الشيخ) تتطلب شروط معينة مثل الكفاءة أو المقدرة المالية أو أن يكون العضو من طبقة أو فئة معينة، كما هو الحال في مجلس اللوردات. وأن أغلبية الدساتير تجعل السن المطلوبة في عضو المجلس الآخر لا تقل عن 40 عاماً، في حين لا وجود لمثل هذه الشروط في عضوية المجلس الشعبي، وأن أغلب الدساتير تجعل السن المطلوبة في عضو المجلس الشعبي بلوغه 30 عاماً. كذلك هناك اختلاف في السن التي يجب أن يبلغها الناخبون لكل من المجلسين، حيث يتطلب بلوغ سن أكبر لناخبي المجلس الآخر من السن المطلوبة لناخبي المجلس الشعبي.

كما يختلف المجالسان في مدة العضوية فيهما. فتكون مدة العضوية في المجلس الشعبي أقصر من مدة العضوية في المجلس الآخر (الشيخ)، إذ أن أغلب الدساتير تجعل مدة عضوية المجلس الشعبي بين أربع أو خمس سنوات. مثال على ذلك دستور الحكم الملكي في ليبيا الذي جعل مدة مجلس النواب أربع سنوات، ومجلس الشيخ ثمان سنوات.

كما أنه يتم تجديد عضوية المجلس الشعبي بالكامل عند انتهاء مدته، في الوقت الذي يجري التجديد النصفية أو الجزئية لأعضاء المجلس الآخر. مثال على ذلك الدستور العراقي في فترة الحكم الملكي، حيث أخذ بالتجديد الكلي لأعضاء مجلس النواب كل أربع سنوات بعد انتهاء مدة نيابتهم، في حين كانت مدة نيابة مجلس الأعيان ثمان سنوات، يتم تجريد العضوية فيه جزئياً كل أربع سنوات.

— الاختلاف بين المجلسين من حيث الاختصاص:

بينما سابقاً، بأن الاختصاص التشريعي في البلدان التي تأخذ بنظام المجلسين يكون مناطاً بالمجلسين، حيث يكون لكل منهما حق اقتراح القوانين

إلى ذلك، إن مبدأ التمييز لأعضاء المجلس النيابي يتنافى والمبادئ الديمقراطية ولم يعد مقبولاً في وقتنا الحاضر.

#### مبشرات نظام المجلس الواحد:

يذكر أنصار نظام المجلس الواحد عدة مبشرات للأخذ بهذا النظام

أهمها:

- يؤدي نظام المجلس الواحد إلى تسهيل إجراءات التشريع وإبعادها عن التعقيد، وبذلك تتحقق السرعة في مواكبة تطور الحياة الاجتماعية وتلبية ما تحتاجه من تشريعات تساهم في تعزيز مسيرة المجتمع.
- إن سيادة الأمة ووحدة واحدة لا يجوز تجزئتها بين مجلسين، لذلك يجب تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد منتخب من الشعب.
- يساهم نظام المجلس الواحد في تعزيز عمل السلطة التشريعية، حيث تكون احتمالات الصراع والتصادم أقل بكثير من احتمالات ذلك في نظام المجلسين بسبب اختلافهما من ناحية التشكيل والاختصاص.

في ختام حديثنا عن نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد، لا بد لنا من القول بأن العبرة ليست بتكوين الهيئة النيابية من مجلس واحد أو من مجلسين، ولكن العبرة بمدى الالتزام بالمبدأ الديمقراطي في تشكيل المجلس النيابي لكي يعبر بشكل صادق عن إرادة الشعب، فكيف يمكن اعتبار المجلس نيابياً إذا جاء تشكيكه من أعضاء لا يمثلون إلا مصالحهم وليس للشعب أي رأي بخصوصيتهم، كما هو الحال في مجلس اللوردات الإنجليزي؟ أو مجلس نيابي يتم تشكيله عن طريق تعيين جميع أو أغلب أعضائه من قبل السلطة التنفيذية؟

كما أن تشكيل المجلس النيابي وانتخاب أعضائه يجب أن يتم في ظل أجواء ديمقراطية حقيقية بعيداً عن التزيف والإكراه ووضع الشروط المعرفلة

كما تتضمن أغلب الدساتير إعطاء الحق لمجلس النواب وحده توجيه الاتهام الجنائي إلى رئيس الدولة أو لأحد الوزراء في حالة أن تكون التهمة ذات علاقة بالوظيفة التي يشغلونها، من ذلك الخيانة العظمى والاختلاس وإساءة استعمال السلطة<sup>(1)</sup>.

#### 2 - نظام المجلس الواحد:

نظام المجلس الواحد يعني تولي مهمة الوظيفة التشريعية لمجلس نيابي واحد وليس لمجلسين. ويطلق على هذا المجلس عدة تسميات من ذلك مجلس النواب، ومجلس الشعب، والمجلس الوطني.

ولقد أخذت الكثير من دول العالم، خاصة البسيطة منها، بنظام المجلس الواحد لما يتمتع به من السهولة في ممارسة مهام التشريع وعدم تعقيد إجراءاته، وقد أخذت أغلب دساتير الدول العربية بهذا النظام.

ومن المعروف أن المجلس الواحد يتم تشكيله، في الغالب، عن طريق الانتخاب، وذلك لكي يكتسب صفة المجلس النيابي، إلا أن بعض الدساتير تجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين في تشكيل هذا المجلس، حيث يتولى الشعب انتخاب بعض الأعضاء، بينما تقوم السلطة التنفيذية بتعيين البعض الآخر، وهذا ما أخذ به دستور مصر لسنة 1971، حيث منح رئيس الجمهورية تعيين عدد لا يتعدى عشرة أعضاء من مجلس الشعب<sup>(2)</sup>.

وكما بينا سابقاً، فإن عدد الأعضاء المعيّنين في المجلس يجب أن لا يزيد عن عدد الأعضاء المنتخبين، أي يجب أن يشكل عدد الأعضاء المنتخبين أغلبية أعضاء المجلس، لأنه بغير ذلك يفقد هذا المجلس صفته النيابية. إضافة

(1) للتفصيل انظر د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق ص. 359 - 360.

(2) علماً بأنه استناداً للتعديل الذي تم إجراؤه على الدستور المصري سنة 1980 فقد تم تشكيل مجلس آخر هو مجلس الشورى إضافة إلى مجلس الشعب.

تميز بينهم، وذلك لكي يكون الانتخاب معبراً عن حقيقة توجهات الرأي العام دون أن يكون خاضعاً لأي نوع من الإكراه الذي يشوه إرادة الناخبين، أو خاضعاً لشروط تفرض على أفراد الشعب لكي يتمكنوا من ممارسة حق الانتخاب.

لذلك فإن ارتباط الانتخاب بالديمقراطية يتوقف على مدى توفر حرية ممارسة الشعب لحقه في انتخاب ممثليه لممارسة السلطة نيابة عنه. نتناول موضوع الانتخاب بالتفصيل من خلال توضيح الطبيعة القانونية للانتخاب، وأساليب الانتخاب، وطرق الانتخاب:

#### 1 - الطبيعة القانونية للانتخاب:

أثير جدل فقهي واسع حول الطبيعة القانونية للانتخاب، وقد تبلور هذا الجدل في ظهور نظريتين رئيسيتين: الأولى تقول: إن الانتخاب حق شخصي، والثانية تقول: إن الانتخاب وظيفي.

فالنظرية الأولى ترى أن الانتخاب حق شخصي مقرر لكل فرد، وأن هذا الحق لصيق بالفرد باعتباره حقاً طبيعياً لا يجوز حرمان الفرد من ممارسته أو تقييده بشروط معينة مثل النصاب المالي أو الكفاءة العلمية.

إن اعتبار الانتخاب حق شخصي، وفقاً لهذه النظرية، يعتبر تطبيقاً لنظرية سيادة الشعب، على أساس أن كل فرد من أفراد الشعب يتمتع بجزء من هذه السيادة، وأن مجموع حقوق الأفراد فيها يشكل السيادة الشعبية. لذلك فإن الانتخاب هو حق لكل فرد ويعتبر وسيلة لممارسة الأفراد لهذه السيادة.

ويرتّب على نظرية الانتخاب حق شخصي عدة نتائج أهمها:

- عدم جواز حرمان أي فرد من ممارسة حق الانتخاب إلا في حالات استثنائية كعدم الأهلية. كما لا يجوز تقييد هذا الحق بفرض شروط معينة تساهم في تقليص مساهمة الأفراد في الانتخاب، وهذا يعني أن يكون

لممارسة حق الانتخاب كالنصاب المالي والكفاءة والمركز الاجتماعي، وغير ذلك من الشروط التي تساهم في الحد من تمكين جماهير الشعب من ممارسة حق الانتخاب بحرية. كما أن القول بأن الكفاءة والدقة في التشريع مقرونة بنظام المجلسين فقط هو قول غير دقيق، لأن جانب الدقة واتباع الأصول الدستورية يتوقف على مدى تنظيم العمل التشريعي في كل مجلس، لذا فيمكن ضمان الدقة في التشريع في المجلس الواحد من خلال تشكيل لجان متخصصة والاستعانة بذوي الكفاءة والخبرة سواء من داخل المجلس أو من خارجه لدراسة مشروعات القوانين وإعدادها بشكل دقيق وفقاً لمتطلبات القواعد القانونية ومقتضيات الدستور.

وأخيراً نتفق مع الرأي القائل بأن نظام المجلسين يصلح للدول التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) الذي يتكون من عدة دويلات، حيث يكون مجلس النواب المنتخب ممثلاً لشعب الاتحاد بأسره، ويكون المجلس الآخر ممثلاً للدويلات التي يتكون منها الاتحاد، وبشكل متساو بينها مما يعزز وحدة وتماسك الاتحاد.

#### ثانياً - الانتخاب باعتباره وسيلة تشكيل الهيئة النيابية:

في النظام النيابي يعتبر الانتخاب الوسيلة التي يتم بموجبها اختيار الهيئة الحاكمة التي تمارس السلطة نيابة عن الشعب، حيث إن فقهاء القانون في الدول الغربية يعتبرون الانتخاب وسيلة تمثل الشعب في ممارسة السلطة.

ففي الأنظمة النيابية ذات التوجهات الديمقراطية التقليدية تقام المؤسسات التمثيلية شكلياً من قبل الشعب بواسطة الانتخاب، حيث يتم تثبيت حق انتخاب الشعب للهيئات الحاكمة في الدستور، إلا أن هذا الحق الذي أريد به أن يكون المعبر عن الديمقراطية وتمثيل إرادة الشعب لا يمكن ضمان نتائجه السليمة إلا في ظل ديمقراطية حقيقية توفر المشاركة العامة لأبناء الشعب دون

فئات معينة من المجتمع من حيث الثروة أو الكفاءة، كما يجوز له إطلاقه ليشمل جميع المواطنين، وبما يعرف بالاقتراع العام.

- استناداً لاعتبار الانتخاب وظيفة فيكون من حق الأمة إجبار الأفراد على ممارسة الانتخاب، وبهذا يكون التصويت إجبارياً.

مما تقدم نلاحظ أن الاختلاف في اعتبار الانتخاب حقاً شخصياً أو وظيفة يؤدي إلى الاختلاف في تحديد سلطة المشرع، فاعتبار الانتخاب حقاً شخصياً يمنع من تقييد هذا الحق، بينما النظر إلى الانتخاب على أنه وظيفة يعطي الحق للمشرع في تقييده استناداً لما تفرضه المصلحة العامة.

وقد أخذ الفقه المعاصر باتجاه لا يعتبر فيه الانتخاب حقاً أو وظيفة، وإنما اعتبره «سلطة قانونية مفرقة للناخب لا لمصلحته الشخصية ولكن لمصلحة المجموع»<sup>(1)</sup> ويقوم المشرع بتنظيم هذه السلطة ويمارسها الناخبون من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما جرى عليه العمل في أغلب دساتير العالم المعاصر، حيث يتولى القانون تحديد مضمون السلطة القانونية، التي يتم بموجبها الانتخاب، من حيث شروط استعمالها.

فالمشرع في تنظيمه لحق الانتخاب، إما أن يضع شروطاً خاصة لممارسة هذا الحق مثل الكفاءة المالية أو الكفاءة العلمية، وهذا ما يطلق عليه الانتخاب المقيد، أو لا يشترط مثل هذه الشروط، بل يجعله عاماً يمارسه أبناء الشعب بالتساوي، وهذا ما يطلق عليه الانتخاب العام أو الاقتراع العام. ويترتب على اعتبار الانتخاب سلطة قانونية ما يأتي:

- للمشرع استناداً لما تفرضه المصلحة العامة أن يعدل من شروط ممارسة حق الانتخاب.

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 237.

الاقتراع (الانتخاب) عاماً.

- وبما أن الانتخاب حقاً شخصياً لكل فرد، فهذا يعني أن الأفراد يتمتعون بحرية استعمال هذا الحق أو عدم استعماله، أي لا يجوز إجبار الفرد على استعمال هذا الحق، وبذلك يكون التصويت، وفقاً لمضمون هذه النظرية، اختيارياً وليس إجبارياً<sup>(1)</sup>.

أما النظرية الثانية، التي تقول: إن الانتخاب وظيفة فإنها، على العكس من النظرية الأولى، لا تعتبر الانتخاب حقاً لكل فرد، بل تعتبره مجرد وظيفة يطلب من المواطن تأديتها باعتباره منتتماً إلى الأمة صاحبة السيادة، وهذه النظرية تنبئ المبادئ التي جاءت بها نظرية سيادة الأمة، والتي تعتبر السيادة ملكاً للأمة وغير قابلة للتجزئة، وبذلك لا يجوز توزيعها على الأفراد، لذلك فإن الفرد لا يتمتع بهذه السيادة أو بأي جزء منها، حيث إن الأمة هي صاحبة السيادة وتشكل شخصية قانونية مستقلة عن الأفراد المكونين لها.

وبناء على ذلك فإن الفرد عندما يمارس عملية الانتخاب فإنه يؤدي وظيفة يقصد منها تحقيق مصلحة الأمة وبذلك فإن «سلطة الانتخاب لا تعطى للأفراد بصفتهم أصحاب سيادة، ولكن بصفتهم مكلفين باختيار ممثلي الأمة، فهم باشتراكهم في الانتخاب لا يستعملون حقاً شخصياً لكل منهم، ولكن يؤدون وظيفة»<sup>(2)</sup>.

ويترتب على نظرية الانتخاب وظيفة ما يأتي من النتائج:

- يجوز للمشرع تقييد حق الانتخاب أو تنظيمه بما يضمن تحقيق مصلحة الأمة، فيجوز للمشرع وضع شروط تجعل من الانتخاب محصوراً على

(1) راجع في ذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص. 178.

(2) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 233 - 234.

لاحقاً، والتي تلاقي استنكار ورفض الجماهير الشعبية التي ترفض تقييد الانتخاب وتدعو إلى تطبيق الانتخاب العام الذي يمنح المواطنين المساواة في حق ممارسة الانتخاب.

إن الانتخاب أو الاقتراع المقيد يعني خضوع حق الانتخاب لشروط معينة لا بد من توافرها في الناخب من حيث الثروة أو الكفاءة العلمية لكي يسمح له بممارسة حق الانتخاب.

فمن حيث الثروة يتطلب أن يكون الناخب مالكاً لمقار أو لديه رصيد من رأس المال أو دافعاً لضريبة، ومن حيث الكفاءة العلمية يتطلب أن يكون الناخب حاصلًا على مستوى تعليمي معين أو الإلمام بالقراءة والكتابة، فمثلاً كانت ولايات الجنوب في الولايات المتحدة الأمريكية حتى سنة 1965 تشترط قدرة الناخب على قراءة الدستور وتفسيره، ويأتي هذا بهدف استبعاد المواطنين السود الذين يشكلون الأغلبية العظمى لسكان هذه الولايات (1).

إن دعاة الانتخاب المقيد يبررون تقييد الانتخاب بعدة حجج، من ذلك حرص أصحاب الثروة على أموالهم مما يجعلهم أكثر حرصاً على اختيار الأشخاص الذين سيمارسون الحكم بالنيابة عنهم، كما أن أصحاب الثروة هم الذين يسددون الضرائب فيكون من حقهم ممارسة العمل السياسي. ومن هذه الحجج ما يتعلق بالكفاءة العلمية، حيث يعتبرون الشخص المتعلم هو وحده القادر على معرفة أمور السياسة العامة للدولة، أما الأمي أو من لا يحمل مؤهلاً علمياً فيكون غير قادر على الاختيار السليم لمن سيمارسون الحكم نيابة عنه.

إن مثل هذه الحجج لا يمكن أن تخفي الغاية الحقيقية من تقييد

(1) راجع د. عبد الغني بسويدي، مرجع سابق، ص. 223.

- عدم تمكن الناخبين من الاتفاق أو التعاقد بشأن الانتخاب، فليس لهم تحديد طرق ممارسة هذا الحق أو الاتفاق على عدم ممارسته، فالانتخاب ليس محلاً للتعاقد، بل هو سلطة قانونية حدد المشرع شروط استعمالها، وأن هذه الشروط تنطبق على الجميع دون تمييز.

وباعتبار أن الانتخاب سلطة قانونية مقررة لمصلحة المجموع فلا بد لقانون الانتخاب أن لا يكون متعارضاً مع إرادة الجماعة، بل أن يكون مثلاً لهذه الإرادة، لأن أي قانون للانتخاب لا يتلاءم مع الإرادة العامة للمواطنين سيكون موضع رفضهم واستنكارهم له، مما يدفعهم إلى مطالبة المشرع بإزالة هذا التعارض وذلك بتعديل القانون أو إلغائه، وتشريع قانون يتلاءم مع الإرادة العامة لأبناء الشعب.

إن تجارب قانون الانتخاب مع الإرادة العامة للجماعة يتوقف على مدى إيمان أنظمة الحكم بالمبادئ الديمقراطية.

فالأنظمة ذات التوجهات المعادية للديمقراطية تسمى دائماً لإبعاد الجماهير الشعبية عن المساهمة الحرة في الانتخاب، وتضع العراقيل والشروط التي تحدد من هذه المساهمة، في حين تسعى أنظمة الحكم المؤمنة بالجوهر الحقيقي للديمقراطية، نحو توسيع مساهمة الجماهير الشعبية في عملية الانتخاب، وتحرص على أن يكون قانون الانتخاب يمثل الإرادة الحقيقية للجماعة.

2- أسلوب تشكيل هيئة الناخبين:

في هذه الفقرة نتناول كلاً من الانتخاب المقيد والانتخاب العام.

1- الانتخاب أو الاقتراع المقيد:

إن استخدام أسلوب الانتخاب المقيد كان السمة البارزة في الماضي، أما في الوقت الحاضر فلم يبق من هذا الأسلوب إلا بعض انعكاساته، كما سنبينها

الانتخاب. إذ إن الطبقات الغنية من أصحاب الثروة ترمي إلى السيطرة على مقاليد الحكم وإبعاد الجماهير الواسعة عن المشاركة بالانتخابات وذلك خشية على مصالحها الطبقية وتمسكها بالسلطة. لذلك فإن فرض الشروط المالية يعني إبعاد المواطنين الفقراء، الذي يشكلون غالبية السكان، عن المساهمة في الانتخابات، كما أن انخفاض مستوى التعليم يكون عادة لدى المواطنين الفقراء نظراً لانخفاضهم في العمل الذي يوفر لهم متطلبات الحد الأدنى من المعيشة، إضافة إلى عدم تمكنهم من تسديد نفقات التعليم، لذلك فإن شرط الكفاءة العلمية موجه بالأساس ضد الفقراء ويهدف إلى الحد من مساهمتهم في الانتخابات وحصر عملية الانتخاب بالأغنياء.

إن مثل هذه القيود لم تصمد أمام نضال الجماهير وانتشار المبادئ الديمقراطية الداعية إلى تثبيت حق المساهمة في الانتخاب لكل البالغين من المواطنين بغض النظر عن وضعهم المالي أو الاجتماعي أو التعليمي، وهذا ما جعل أسلوب الانتخاب أو الاقتراع العام يسود في أغلب دساتير دول العالم في وقتنا الحاضر.

#### ب - الانتخاب أو الاقتراع العام:

إن تقييد الانتخاب، كما بينا سابقاً، يتعارض مع المبادئ الديمقراطية، وكان موضع رفض واستنكار الجماهير الشعبية، لأن شئون السياسة العامة للدولة واختيار من يمارسون هذه السياسة هو من اهتمامات جميع المواطنين لما لذلك من تأثير على مصالحهم جميعاً، وليس من الصحيح جعل هذه الأمور من اختصاص فئات معينة بحكم ثروتها أو مكانتها العلمية أو الاجتماعية، لذلك فإن أسلوب الانتخاب العام الذي يعتمد المساواة بين المواطنين في ممارسة حق الانتخاب قد أصبح موضع حرص الجماهير وتمسكها به.

إن المقصود بالانتخاب أو الاقتراع العام هو تقرير حق المواطنين

بممارسة الانتخاب دون تقييد هذا الحق بالشروط الخاصة بالملكية العقارية أو امتلاك الثروة وفتح الضرائب أو الكفاءة العلمية. إلا أن جعل الانتخاب عاماً لا يعني إطلاقه لكل فرد من أفراد الشعب، بل لا بد من اشتراط بعض الشروط التي لا تتعارض مع تقرير الانتخاب العام والتي تهدف إلى تحقيق الغرض الذي قرر من أجله الانتخاب، وهذه الشروط هي: الجنسية، والسن، والأهلية العقلية، والأهلية الأدبية، نوضحها باختصار فيما يأتي:

#### — الجنسية:

يقصد بشرط الجنسية أن يحمل الناخب جنسية الدولة التي يعيش فيها. وهذا الشرط منطقي ومعقول، حيث إن حق الانتخاب هو من الحقوق السياسية، وهذه الحقوق تكون مقررّة لمواطني الدولة دون غيرهم باعتبارها تمس سياسة الدولة وتتعلق بطبيعة علاقتها بأفراد الشعب المكون للدولة، لذلك فمن المنطق والمعقول أن يحرم الأجانب من ممارسة هذا الحق.

#### — السن:

تشرط جميع الدساتير سناً معينة عند بلوغها يستطيع المواطن ممارسة حق الانتخاب، وهذا الأمر ضروري لكي يكون الناخب قد بلغ سناً تؤهله لإدراك مفهوم الانتخاب والغاية منه، وبذلك يتمكن من استخدام حقه بالشكل النافع.

ومن الملاحظ أن تحديد هذه السن له علاقة بطبيعة أنظمة الحكم وموقفها من الديمقراطية ومدى رغبتها بإشراك جماهير الشعب في الانتخابات، فالملاحظ أن أنظمة الحكم ذات التوجهات المحافظة والرجعية تميل إلى تحديد السن المؤهلة للانتخاب بنسب عالية تتراوح ما بين 20 - 30 سنة، حيث تكون الغاية تقليص نسبة مساهمة الجماهير الشعبية، وحرمان أعداد كبيرة من الشباب من ممارسة حق الانتخاب، وذلك للوقوف بوجه تطلعات الشباب الهادفة إلى التجديد والتقدم في حركة المجتمع.

خطيرة ماسة بالشرف والاعتبار الأدبي كجرائم السرقة والتزوير وخيانة الأمانة والنصب.

على أنه يمكن أن يزول هذا الحرمان، وذلك برد الاعتبار للمحكومين بهذه الجرائم نتيجة العفو الشامل عن الجريمة، أو نتيجة لصدور قرار قضائي برد الاعتبار.

إن شرط الأهلية الأدبية قد يساء استعماله، وذلك بالتوسع في شمول الجرائم التي تمس الاعتبار الأدبي والتي تؤدي إلى الحرمان من الحقوق السياسية، فقد تجعل بعض الأنظمة هذا القيد يمتد ليشمل جرائم تتعلق بالرأي والأمور السياسية، وبذلك يمكن استغلال هذا القيد لحرمان الكثير من الأشخاص بذريعة ظاهرها فقدان الأهلية الأدبية، إلا أن حقيقتها موقف سياسي يتخذ ضد بعض الأشخاص<sup>(1)</sup>.

إن ما ذكرنا من الشروط الخاصة بالجنسية والسن والأهلية العقلية والأهلية الأدبية لا تتعارض فعلاً مع الانتخاب العام. إلا أن بعض أنظمة الحكم تضع ضوابط أو قيوداً أخرى لممارسة الانتخاب العام وتعتبرها غير متعارضة مع هذا الانتخاب، في الوقت الذي تشكل مثل هذه الضوابط تعارضاً مع المبادئ الديمقراطية ويمكن اعتبارها انعكاسات لمبدأ الانتخاب المقيد، ومن هذه الضوابط ما يأتي:

#### أ - الجنس:

كان حق الانتخاب في الماضي يعطى فقط للرجال، فعلى سبيل المثال إن حق الانتخاب في الدول التالية لم يعط للنساء إلا متأخراً: ففي الاتحاد السوفياتي تم إقرار هذا الحق عام 1918 بعد ثورة 1917 الاشتراكية، وفي

(1) للتفصيل راجع د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 252 - 253.

إلا أنه، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث حصل انتشار واسع للمبادئ الديمقراطية وتحورت الكثير من الدول من الهيمنة الاستعمارية وأقامت دولها القومية المستقلة الحديثة، نجد أن الميل أصبح نحو تخفيض السن اللازمة لممارسة الانتخاب وجعلها ثمانية عشر عاماً مما أدى إلى إشراك أكبر عدد من الجماهير في الأمور السياسية ومنها حق الانتخاب، كما أن هذه السن تؤهل الشخص لممارسة حقوقه السياسية، خاصة في الوقت الحاضر، حيث تعمق الوعي السياسي وتزايدت اهتمامات الشباب في أمور السياسة العامة.

#### — الأهلية العقلية:

لا بد لمن يمارس حق الانتخاب أن يكون متممناً بالأهلية العقلية التي يتحقق فيها الإدراك اللازم لممارسة الحقوق السياسية.

لذلك فإن حق الانتخاب لا يعطي للمجانين أو المصابين بتخلف عقلي مفقد للإدراك.

وفي حالة إصابة الشخص بجنون طارئ يحرم من حق الانتخاب طالما بقي على هذه الحالة، ويعاد إليه هذا الحق عند شفائه.

وتفادياً لما قد يحصل باتخاذ الجنون كمبرر كيدي لمحاربة الخصوم السياسيين ومنعهم من ممارسة حق الانتخاب فقد حرصت قوانين الانتخاب على أن يتم التثبت من حالة الجنون بحكم قضائي<sup>(1)</sup>.

#### — الأهلية الأدبية:

تتضمن جميع قوانين الانتخاب نصوصاً خاصة بالحرمان من حق الانتخاب للأشخاص الذين تصدر ضدهم أحكام قضائية بسبب ارتكابهم جرائم

(1) انظر د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص 199.

رقم 22 لسنة 1986 إذ جاء في المادة (5) منه «يوقف استعمال حق الانتخاب عن العاملين في القوات المسلحة الأردنية والأمن العام والدفاع المدني وذلك طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية»<sup>(1)</sup>.

إن هذه الحجة وغيرها من الحجج لا يمكن أن تكون مبرراً لحرمان العسكريين من ممارسة حقوقهم السياسية، لأن العسكري كأي مواطن آخر غير معزول عن حركة مجتمعه وبهمه تحقيق الطموحات العامة للمجتمع الذي يعيش فيه، كما أن حرمان العسكريين يتنافى مع تقرير مبدأ الانتخاب العام، ويتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة.

#### ج - حرمان فئات معينة من التصويت:

تنص بعض الدساتير على حرمان بعض الفئات من المواطنين من ممارسة حق الانتخاب لأسباب: منها عنصرية، كما كان في الولايات الجنوبية من الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يحرم السود من التصويت، ولا زال هذا التمييز عملياً موضع معاناة المواطنين الذين هم من أصل زنجي بالرغم من النصوص الشكلية للدستور الاتحادي الأمريكي التي تتضمن مساواة المواطنين في الحقوق السياسية.

وتنص بعض قوانين الانتخاب على اشتراط المعيشة المستقرة للناخبين في الدوائر الانتخابية لكي يكتسبوا حق ممارسة الانتخاب، وهذا يؤدي إلى حرمان بعض الفئات من المواطنين، الذين ينتقلون في المدن والأرياف كسباً للعيش، من ممارسة حق الانتخاب نظراً لعدم استقرارهم في الدائرة الانتخابية للمدة المعينة التي تحددها قوانين الانتخاب.

إن شرط الاستقرار يمس حقوق المواطنين الفقراء من الشغيلة، حيث

(1) د. أحمد نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص. 298 - 299.

الولايات المتحدة الأمريكية عام 1920، وفي إنكلترا عام 1928، وفي فرنسا عام 1944، وفي إيطاليا عام 1945، وفي مصر عام 1956، وفي إيران عام 1963، وفي سوريا عام 1971<sup>(1)</sup>.

إن حرمان النساء من حق الانتخاب يتنافى مع المبادئ الديمقراطية التي من أولى تجلياتها مبدأ المساواة بين المواطنين رجالاً ونساءً، إضافة إلى ذلك أن دور المرأة في تطور المجتمع أصبح له شأن كبير، حيث إن الحركات النسائية في العالم أثبتت جداتها في النضال من أجل التحرر والتقدم الاجتماعي. كما أن مساهماتها مع أخيها الرجل في مختلف مجالات الإنتاج في تصاعد مستمر، لذلك فلا يوجد ما يبرر حرمانها من الحقوق السياسية، وهذا ما جعل أغلب قوانين الانتخاب في العالم قد أعطت الحق للنساء في ممارسة الانتخاب أسوة بالرجال.

وإذا كان البعض القليل من القوانين الانتخابية لا زالت تلتصق بحرمان النساء من هذا الحق، فإننا نرى بأن ذلك لم يعد ينسجم مع حقوق الإنسان وتطورات العصر.

#### ب - حرمان العسكريين:

تتضمن بعض القوانين الانتخابية نصواً خاصة بحرمان العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، أي حرمانهم من حقوقهم السياسية، بحجة أن الجيش متخصص بمهام الدفاع عن الوطن، وليس من الصحيح زجه في الصراعات السياسية التي تضعف من وحدته وتماسكه. وهذا ما تتضمنه أغلب قوانين الانتخاب العربية، حيث أشارت إلى منع العاملين في القوات المسلحة والأمن العام من الانتخاب، من ذلك قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني الحالي

(1) راجع د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 288 - 289.



قوانين الانتخاب نوعاً من الرقابة على عملها، وذلك حماية لحقوق المواطنين وتحقق التنظيم السليم لعملية الانتخاب.

لذلك فإن قوانين الانتخاب تنص على وجوب نشر جداول الانتخاب سنوياً لكي يطلع عليها المواطنون، كما تفسح المجال لكل مواطن في أن يطلع خلال مدة معينة، في صحة هذه الجداول، سواء كان هذا الطعن يتعلق بإدراج إسم لا تتوفر فيه شروط الناخب، مما يدعو إلى شطب اسمه، أو عدم إدراج اسم متوفرة فيه كل شروط الانتخاب، مما يدعو إلى إضافة اسمه في جداول الانتخاب.

وعلى اللجان استلام مثل هذه الطلبات وإصدار قراراتها بهذا الخصوص خلال المدة المقررة بقانون الانتخاب. ويمكن لذوي الشأن الطعن في هذه القرارات أمام المحكمة المختصة خلال المدة القانونية عند عدم قناعتهم بهذه القرارات.

### ب - تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية:

يتم تقسيم الدولة، في أغلب قوانين الانتخاب، إلى دوائر انتخابية، ويقوم أفراد هذه الدوائر المسجلون في جداول الانتخاب بانتخاب ممثل لها أو أكثر داخل المجلس النيابي.

هناك عدد قليل من الدول لم تأخذ بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، بل تجعل الدولة دائرة انتخابية واحدة، ومن الأمثلة على ذلك البرتغال وفقاً لدستورها الصادر عام 1933، كذلك إيطاليا الفاشية وفقاً لقانون الانتخاب الصادر عام 1928.

إن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتحقق بطرق مختلفة، فقد يحدد الدستور عدد النواب، ففي هذه الحالة يكون تقسيم الدولة إلى عدد من الدوائر مساوياً لعدد النواب إذا كان الانتخاب فردياً، فإذا كان عدد النواب 400 فتقسم

بسبب يحثهم عن مورد العيش يضطرون للانتقل في عدة أماكن من البلاد، فليس من العدالة حرمانهم من حق ممارسة الانتخاب كما أن ذلك لا يتفق مع مبدأ المساواة بين المواطنين.

وهناك من القوانين الانتخابية ما تنص على حرمان فئات أخرى من المواطنين من حق الانتخاب، حيث تتميزهم من الخصوم السياسيين.

إن مثل هذه الأمثلة على حرمان المواطنين من ممارسة حق الانتخاب لا تتلاءم مع المبادئ الديمقراطية، كما أنها تشكل تعارضاً مع مبدأ الانتخاب أو الاقتراع العام. لذلك فليس من المنطق أو المعقول اعتبارها غير متعارضة مع مبدأ الانتخاب العام.

### 3- إجراءات الانتخاب:

إن إجراءات الانتخاب تتمثل في إعداد الجداول الانتخابية، وتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية.

أ - إعداد الجداول الانتخابية:  
من موجبات ممارسة الشخص لحقه الانتخابي أن يكون اسمه مدرجاً في الجداول الانتخابية التي تتضمن أسماء الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط ممارسة حق الانتخاب مثل الجنسية، والسن، والأهلية العقلية، والأهلية الأدبية.

وتتولى إعداد الجداول الانتخابية لجان خاصة، وتقوم هذه اللجان بمراجعة هذه الجداول بصفة دورية للتأكد من استمرار تمتع المسجلين بها بالشروط المحددة بموجب قانون الانتخاب، كما تقوم هذه اللجان بإضافة أسماء جدد عندما تتوفر لديهم شروط ممارسة حق الانتخاب، وتحذف أسماء من توفي منهم أو فقد شرطاً من الشروط المطلوبة.

ولضمان الاستقامة والنزاهة في عمل لجان إعداد جداول الانتخاب تحدد

#### 4 - نظم الانتخاب :

تختلف الدول في تحديدها للنظام الانتخابي، حيث إن ذلك يعود للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، كما أن مستوى الوعي السياسي للجماهير ومدى تجاوب أنظمة الحكم مع الإرادة العامة للمواطنين والتزامها بالمبادئ الديمقراطية، كل ذلك له الأثر الفعال في تحديد النظام الانتخابي لكل دولة.

ويمكن حصر النظم الانتخابية المطبقة في العالم في ثلاثة أنظمة هي: الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، الانتخاب بالأغلبية والانتخاب بالتبثيل النسبي.

#### أ - الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :

في الانتخاب المباشر يقوم الناخبون بإظهار إرادتهم لانتخاب المرشحين للنيابة بشكل مباشر بدون وسيط. أما في الانتخاب غير المباشر فإن دور الناخبين يقتصر على اختيار مندوبين عنهم للقيام بهمة اختيار أعضاء الهيئة النيابية من بين المرشحين.

إن الانتخاب المباشر يتم على درجة واحدة، بينما يتم الانتخاب غير المباشر على درجتين وقد يتم على ثلاث درجات، فإذا كان الانتخاب على درجتين فإن ناخبي الدرجة الثانية، أي المندوبين الذين تم اختيارهم من قبل ناخبي الدرجة الأولى، هم الذين يتولون اختيار أعضاء الهيئة النيابية من بين المرشحين.

وفي حالة أن يكون الانتخاب على ثلاث درجات، فإن اختيار أعضاء الهيئة النيابية يكون من قبل ناخبي الدرجة الثالثة، لأن المندوبين الذين تم اختيارهم من ناخبي الدرجة الأولى يصبحون ناخبين للدرجة الثانية، حيث يتولون مهمة اختيار المندوبين الذين توكل لهم مهمة اختيار أعضاء الهيئة النيابية

الدولة إلى 400 دائرة انتخابية.

أما إذا كان الانتخاب عن طريق القائمة فيكون عدد الدوائر مساوياً لعدد النواب مقسوماً على العدد المحدد لكل قائمة، فلو كان عدد النواب 400 والعدد المخصص للقائمة هو 10 نواب، فإن عدد الدوائر الانتخابية يتحدد بتقسيم  $\frac{400}{10} = 40$  دائرة انتخابية. وفي هاتين الحالتين يبقى عدد الدوائر ثابتاً لا يتغير بتغير عدد السكان، أما في حالة أن يجعل الدستور عدد النواب متفقاً وعدد السكان دون أن يحدد رقماً معيناً، ففي هذه الحالة تقسم الدولة إلى دوائر تبعاً لعدد سكانها، وهذا يعني جعل الدوائر الانتخابية قابلة للتغيير حسب زيادة أو نقصان السكان، أي أن عدد الدوائر لا يكون ثابتاً<sup>(1)</sup>.

ومن المفيد لعملية الانتخاب وضمان نزاهتها أن تحاط عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية باهتمام كبير يعدها عن مواطن الانحياز والأغراض الخاصة التي تؤثر على نزاهة الانتخابات وعدالتها. لأن السلطة التنفيذية في الدولة كثيراً ما تعمل بحكم تأثيرها السياسي على جعل هذا التقسيم لخدمة سياستها، بحيث يؤدي إلى إضعاف دور المعارضين لها وذلك عن طريق جعلهم مشتتين في دوائر مختلفة مما يضعف تأثيرهم ويضمن عدم فوزهم في الانتخابات أو تقليص عددهم في المجلس النيابي.

ويفضل «جعل تقسيم الدوائر الانتخابية ثابتاً لا يتغير بتغير الحكومات أو بتغير عدد السكان وأن يكون بقدر الإمكان متطابقاً أو متجاوياً مع التقسيم الإداري للدولة»<sup>(2)</sup> وبذلك يمكن الحد، قدر المستطاع، من إخضاع عملية تقسيم الدوائر الانتخابية إلى الأغراض الخاصة لأية جهة في الدولة.

- (1) د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص.
- (2) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 259.

ونظراً للمزايا التي يتمتع بها الانتخاب المباشر، خاصة في دقة تعبيره عن إرادة الجماهير فإنه أصبح موضع تمسك الجماهير به، مما جعل تطبيقه ينتشر بشكل كبير في أغلب دول العالم.

#### ب - الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة:

في نظام الانتخاب الفردي يقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية بانتخاب نائب واحد من بين المرشحين لكي يمثلهم في الهيئة النيابية.

وبهذا يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة بقدر عدد النواب المراد انتخابهم.

أما في نظام الانتخاب بالقائمة فإن الناخبين في كل دائرة انتخابية يقومون بانتخاب قائمة تضم عدة مرشحين، بقدر العدد المقرر لكل دائرة، ليكونوا نواباً عنهم في الهيئة النيابية.

في نظام الانتخاب بالقائمة تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة لأن كل دائرة تقوم بانتخاب عدد من النواب يتناسب مع عدد السكان.

يختلف شرح الفقه الدستوري في تقديرهم لكل من نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة. فيرى أنصار الانتخاب الفردي بأنه يوفر للناخبين إمكانية المعرفة الشخصية الدقيقة للمرشحين بسبب صغر الدائرة الانتخابية، مما يساعد على حسن الاختيار للنائب، في حين أن الناخبين في الانتخاب بالقائمة يصعب عليهم معرفة شخصية المرشحين نظراً لوسع الدائرة الانتخابية. وهذا ما يجعل الانتخاب الفردي يمتاز بالسهولة والوضوح في اختيار النواب.

ومن المزايا الأخرى للانتخاب الفردي أن صلة الناخبين بالنائب تكون وثيقة مما يجعل النائب أكثر اهتماماً بمصالح دائرته ويسعى دائماً لتحقيق رغباتهم.

في الدرجة الثالثة من عملية الانتخاب.

إن الانتخاب غير المباشر يستخدم أيضاً لانتخاب رئيس الجمهورية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي مجال المقارنة بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر. نشير إلى أن الانتخاب المباشر هو الأكثر تعبيراً عن المبدأ الديمقراطي، حيث يقوم الشعب بانتخاب ممثليه بشكل مباشر دون وسيط، كما أن مهمة اختيار الهيئة النيابية عندما توكل إلى الجماهير الواسعة، فإن احتمالات تعرضها للضغط السياسية من قبل السلطة التنفيذية أو الأحزاب السياسية سيكون أقل تأثيراً من تعرض المندوبين في أسلوب الانتخاب غير المباشر، كذلك فإن استخدام أساليب الرشوة والتزوير واستخدام العنف لتشويه الانتخابات تكون أكثر حصولاً في الانتخاب غير المباشر، حيث يصعب ممارسة هذه الأساليب مع الجماهير العريضة في الانتخاب المباشر<sup>(1)</sup>.

إن الانتخاب المباشر يعبر عن الثقة بالجماهير ويساهم في زيادة وعيهم السياسي ومشاركتهم في تحمل مسؤولية تطور المجتمع ورفقه.

بينما يعبر الانتخاب غير المباشر عن عدم الثقة بتمكن الجماهير من اختيار أفضل من يمثلهم من بين المرشحين، لذلك يتم اللجوء إلى انتخاب مندوبين عن الجماهير ليتولوا هذه المهمة.

وكما بينا سابقاً، فإن جماهير الشعب، خاصة في الوقت الحاضر، أصبحت تتمتع بالوعي السياسي الذي يؤهلهم لممارسة حقوقها السياسية والمشاركة في رسم سياسة الدولة واختيار من يتولون التعبير عن إرادتها دون وساطة من أحد.

(1) راجع د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 203.

ويرى المعارضون للانتخاب الفردي بأن اختيار النواب وفقاً لهذا النظام لا يتم على أساس البرامج والأفكار وإنما استناداً للاعتبارات الشخصية، كما أن قلة عدد الناخبين تجعلهم أكثر عرضة للضعف والتمسك بالحكومة أو أطراف التنافس التي تساهم في تشويه الانتخابات.

أما ما يتعلق بالصلة الوثيقة بين النائب والناخبين، فإنها تؤدي إلى اهتمام النائب بمصالح دائرته الانتخابية فقط دون مراعاة للمصلحة العامة.

ويذكر أنصار نظام الانتخاب بالقائمة عدة مزايا لهذا النوع من النظام الانتخابي من ذلك:

- أن الناخب عندما ينتخب قائمة من بين القوائم المتنافسة فإنه سيختار برامج ومبادئ وبذلك تكون المفصلة بين هذه البرامج والمبادئ وليس بين أشخاص واعتبارات شخصية كما هو الحال في الانتخاب الفردي.

- كما أن عدد الناخبين في نظام الانتخاب بالقائمة يكون كبيراً نظراً لوسع الدائرة الانتخابية، وهذا يؤدي إلى صعوبة التأثيرات غير الشرعية على مجرى الانتخابات.

- كذلك فإن النائب في الانتخاب بالقائمة يتحرر من القيود الضيقة التي تربطه بالناخبين كما هو جارٍ في الانتخاب الفردي، وهذا يساعد النائب على مباشرة عمله السياسي داخل الهيئة النيابية لصالح الأمة وليس فقط لصالح دائرته الانتخابية كما هو الحال في الانتخاب الفردي.

أما عيوب نظام الانتخاب بالقائمة، كما يثيرها المعارضون له، فإنها تلخص في الآتي:

- ليس من السهل على الناخبين بالقائمة تحقيق الاختيار السليم للنائب لضعف الصلة بالمرشحين ووسع الدائرة الانتخابية، مما يجعلهم غير قادرين على التشخيص السليم عند المفصلة بين المرشحين.

- في نظام القوائم المغلقة، أي التي يكون فيها الناخب ملزماً باختيار القائمة كلها دون تعديل أو تحوير، فإن الناخب عند اختيار القائمة يكون مضطراً لاختيار جميع المرشحين في القائمة، وهذا ما يجعل الناخب مكرهاً في إعطاء صوته لأشخاص غير جديرين، خاصة عندما يجري خداع الناخب بوضع اسم شخص له مكانة معروفة عند الناخبين على رأس القائمة ووضع أسماء أخرى لا تتمتع بالكفاءة والمقدرة السياسية.

- إن الانتخاب بالقائمة يسمح للأحزاب الكبيرة في الفوز بالانتخابات، ولا يسمح بتمثيل أحزاب الأقليات.

وفي مجال المفصلة بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة نقول: إن نجاح أي منهما في التطبيق العملي والتعبير عن الإرادة الحقيقية للناخبين يتوقف على طبيعة أنظمة الحكم ومدى إيمانها بالديمقراطية، كما يتوقف على مدى الوعي السياسي لدى الناخبين، لأن العبرة بجعل عملية الانتخاب مرآة حقيقية تعكس إرادة الناخبين دون تحريف أو تشويه أو إخضاعها للمصالح الضيقة لهذه الفئة أو تلك.

لذلك فإن العيوب التي تعرض لها شرح القانون يمكن أن يتعرض لها الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة في حالات الممارسات غير الشرعية التي تقوم بها الأطراف المتنافسة.

فمثلاً إن حالات التزوير والتضليل والرشوة، كما هو معروف في الواقع العملي، قد تحصل في ظل الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، ولا فرق بين دائرة صغيرة ودائرة كبيرة.

كما أن هناك وسائل وضمائم يمكن أن تتخذ للحد من هذه العيوب سواء في إطار الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة، من ذلك نذكر لتفادي عيب الانتخاب بالقائمة المغلقة، الذي يؤدي إلى خداع الناخب كما ذكر سابقاً، يمكن أن يسمح للناخب بتقديم قائمة يمزج فيها أسماء مرشحين من

إن الانتخاب بالأغلبية هو أقدم أساليب الانتخاب، حيث كان يشكل النظام الانتخابي السائد في العالم، ولم تظهر الدعوة للأخذ بنظام التمثيل النسبي إلا في منتصف القرن التاسع عشر.

وينقسم الانتخاب بالأغلبية إلى نوعين هما:

الأغلبية المطلقة، والأغلبية النسبية أو البسيطة.

#### 1 - الأغلبية المطلقة:

وفقاً لهذا النوع من الانتخاب يتطلب لفوز المرشح أن يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المشاركة في عملية الانتخاب، أي أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة (50% + 1) مهما كان عدد المرشحين.

فلو فرضنا وجود 3 مرشحين للنيابة يتنافسون على مقعد واحد في الدائرة الانتخابية، وأن مجموع أصوات الناخبين 6000 صوت.

حصل الأول على 2000 صوت.

وحصل الثاني على 900 صوت.

وحصل الثالث على 3100 صوت.

فإن المرشح الثالث هو الذي يفوز بمقعد هذه الدائرة لأنه حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وهذا ينطبق على الانتخاب بالقائمة، حيث إن القائمة التي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات تعتبر هي الفائزة بجميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

إن هذه الطريقة في حساب الأصوات لها عيوبها التي تتمثل في الآتي:  
- ضياع أصوات غير الفائزين من المرشحين وعدم تمثيلها في الهيئة النيابية، ففي مثالنا السابق نلاحظ أن الأصوات المعطاة إلى المرشح الأول والمرشح

عدة قوائم، وهذا ما هو متبع في بعض قوانين الانتخاب، ولغرض تمثيل الأقليات يمكن استخدام طرق للتصويت هدفها مراعاة تمثيل هذه الأقليات في إطار الانتخاب بالقائمة. كما أن ما يخفف من العيوب الموجهة ضد الانتخاب الفردي هو مستوى الوعي السياسي لدى الناخبين، فكلما ازداد هذا الوعي انحسرت مظاهر هذه العيوب، وأن تصاعد النضج السياسي، خاصة في وقتنا الحاضر، لدى جماهير الشعب عامة أدى إلى تنامي الشعور بالمصلحة العامة، سواء كان في إطار الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة.

ومما هو ملاحظ أن الكثير من دول العالم في الوقت الحاضر تطبق نظام الانتخاب الفردي لسهولة إجراءاته من جهة، وتوفر إمكانية تجاوز عيوبه، خاصة بعد تنامي اهتمام الجمهور بعملية الانتخاب وتقدير دورها في تقدم المجتمع وتحقيق المصلحة العامة للبلاد<sup>(1)</sup>.

#### ج - الانتخاب بالأغلبية والانتخاب بالتمثيل النسبي:

لتنبيت نتيجة التصويت بشكل قانوني تعتمد الدول نظامين لتوزيع الأصوات بين المرشحين هما: نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي.

#### 1 - نظام الأغلبية:

إن نظام الأغلبية يعني أن المرشح الذي يفوز في الانتخابات هو الذي يحصل على أكثرية الأصوات المشاركة في الانتخاب في الدائرة الانتخابية.

هذا في حالة أن يكون الانتخاب فردياً، وفي حالة الانتخاب بالقائمة، فإن القائمة التي تفوز هي التي تنال أكثرية الأصوات.

(1) للتفصيل راجع د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 237، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 269 - 271، د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 206 - 207، د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 200.

حصل الأول على 2000 صوت.  
وحصل الثاني على 1900 صوت.  
وحصل الثالث على 2100 صوت.

فيكون الفائز هو المرشح الثالث لأنه حصل على أكثر الأصوات مع أنه يوجد ضده 3900 صوتاً، أي أكثر من نصف الأصوات.

نلاحظ، من خلال مثالنا أعلاه، أن هدر أصوات الناخبين والإصرار بمشيل الأقليات يكون أكثر بروزاً مما هو عليه في طريقة الأغلبية المطلقة.

ونظراً لما يؤدي إليه نظام الأغلبية في الانتخاب، سواء بطريقة الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية، من هدر للأصوات وإحراق الغنم بالأقليات فقد أخذت بعض الدول بنظام التمثيل النسبي.

## 2- نظام التمثيل النسبي:

إن تطبيق التمثيل النسبي يرتبط بنظام الانتخاب بالقائمة، فهو يضمن تمثيل القوائم المتنافسة في الانتخابات بحيث يمنح كل قائمة عدداً من المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، على أن يتناسب هذا العدد مع عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة.

فلو فرضنا أن دائرة انتخابية مخصصة لها 6 مقاعد وتوجد 3 قوائم تتنافس على هذه المقاعد. وكان عدد أصوات الناخبين 6000 صوت.

حصلت القائمة الأولى على 3000 صوت.  
وحصلت القائمة الثانية على 2000 صوت.  
وحصلت القائمة الثالثة على 1000 صوت.

فإن المقاعد الستة يتم توزيعها بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، فتكون النتيجة:

الثاني والبالغة 2900 صوت سوف لا يكون لها تمثيل في الهيئة النيابية بالرغم من نسبتها الكبيرة.

- إن الأحزاب الكبيرة هي التي تستفيد من هذه الطريقة، أما الأحزاب الصغيرة فيكون نصيبها من الفوز ضئيلاً جداً.

- إن هذه الطريقة لا تؤدي إلى نتيجة في حالة عدم فوز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة، لذلك يتم اللجوء إلى أساليب أخرى للوصول إلى نتيجة، وهذا يؤدي إلى التأخر في حسم نتيجة الانتخاب، حيث إن المعمول به هو إعادة الانتخاب بين المرشحين الحاصلين على أكثر الأصوات (أي الأول والثاني) بمعنى جعل الانتخاب من جولتين وأحياناً من ثلاث جولات في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة في الجولة الثانية أيضاً، وفي هذه الحالة يكتفي بالأغلبية النسبية في الجولة الثالثة، وقد ينص قانون الانتخاب بالأغلبية النسبية من الجولة الثانية (أي أن الفائز هو الذي يحصل على أكثرية أصوات المرشحين).

وفي حالة عدم التوصل إلى نتيجة كأن تنحصر المنافسة بين اثنين من المرشحين ويتساويان في الأصوات فيتم اللجوء إلى القرعة، أو يتم اختيار أكبر المرشحين سناً.

## ب - الأغلبية النسبية أو البسيطة:

وفقاً لهذه الطريقة يكون المرشح الذي يحصل على أكثر الأصوات هو الفائز في الانتخاب، كذلك القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات تعتبر هي الفائزة، حتى ولو كانت هذه الأكثرية في الانتخاب الفردي أو بالقائمة أقل من نصف الأصوات المشاركة في الانتخابات.

إن هذه الطريقة تكون دائماً ذات نتيجة ويتم بجولة واحدة فقط.

فلو فرضنا وجود 6000 صوت وثلاث مرشحين.

أحزاب أو جهات مختلفة، فإذا وجدت 6 قوائم متنافسة على 3 مقاعد مخصصة للدائرة الانتخابية، فيجوز للناخب مثلاً أن يعمل قائمة تضم مرشحاً من القائمة الأولى، ومرشحاً من القائمة الثالثة، ومرشحاً من القائمة السادسة، وبهذا يكون للناخب في هذه الطريقة حرية أكبر من الطرق الأخرى في اختيار من يمثل من المرشحين من بين القوائم المختلفة، مما يجعل الاختيار الحقيقي في يد الناخبين وليس في يد الأحزاب، سواء كان في اختيار أسماء المرشحين من بين القوائم المتنافسة أو في ترتيب تسلسل المرشحين في إطار القائمة الواحدة.

وفي نظام التمثيل النسبي تبرز مشكلة تحديد المرشحين الفائزين في حالة أن يكون عدد المرشحين للقائمة يزيد على عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

فلو فرضنا وجود قائمة تضم 6 مرشحين، وقد حصلت على أصوات تؤهلها للفوز في مقاعد الدائرة الانتخابية البالغة 3 مقاعد، في هذه الحالة يتطلب تحديد أسماء ثلاثة مرشحين من بين الستة مرشحين في هذه القائمة، ولحل هذه المشكلة في إطار القوائم المغلقة يتم توزيع المقاعد وفقاً لترتيب المرشحين كما ورد في القائمة، وهذا يعني فوز المرشحين الأول والثاني والثالث حسب ترتيب القائمة التي أعدها الحزب.

أما في إطار التمثيل النسبي، مع التفضيل، فإن الفوز يحدده الناخبون حسب ترتيبهم لتسلسل المرشحين، فيفوز المرشح الذي حصل على الترتيب الأول في القائمة ويليه الثاني ثم الثالث.

أما في إطار الأخذ بنظام المزج بين القوائم، فيمكن تحديد الفائزين من المرشحين في القائمة على ضوء حصولهم على أكثرية الأصوات بالنسبة إلى بقية مرشحي القائمة، خاصة وأن عدد الأصوات التي يحصل عليها مرشحو

فوز القائمة الأولى بثلاث مقاعد.

وفوز القائمة الثانية بمقعدين.

وفوز القائمة الثالثة بمقعد واحد.

وبهذا يتحقق التمثيل العادل للقوائم المتنافسة دون أن تهدر أصوات الناخبين كما لاحظنا في نظام الانتخاب بالأغلبية.

وفي التطبيق العملي لنظام التمثيل النسبي، يجري اتباع عدة طرق نذكر أهمها باختصار:

#### أ - التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة:

وفقاً لهذه الطريقة يلتزم الناخب بالتصويت لصالح إحدى القوائم المتنافسة دون أن يقوم بتغيير أو تعديل عليها، أي أن يتقيد بأسماء جميع المرشحين في القائمة حسب الترتيب الوارد فيها.

إن هذه الطريقة تحدد من حرية الناخب في اختيار المرشحين وفقاً للترتيب الذي يراه.

#### ب - التمثيل النسبي مع التفضيل:

في هذه الطريقة يسمح للناخب بتغيير ترتيب أسماء المرشحين في القائمة التي اختارها وذلك وفقاً لتقديره الشخصي لكل مرشح في القائمة.

إن هذه الطريقة تضمن للناخب حرية المفاضلة بين المرشحين من حيث ترتيب أسمائهم في القائمة، بحيث يكون ترتيب الأسماء وفقاً لرأيه بأفضلية كل منهما وليس وفقاً لترتيب الجهة أو الحزب الذي وضع القائمة.

#### ج - التمثيل النسبي مع المزج بين القوائم:

في هذه الطريقة تعطى للناخبين حرية إعداد قوائم تضم مرشحين من

ومن أهم مزايا نظام التمثيل النسبي ما يأتي:

- أنه يحقق العدالة في الانتخابات، حيث يضمن إعطاء كل حزب سياسي نسبة من المقاعد تتناسب وعدد الأصوات التي يحصل عليها، وبذلك يضمن للأقليات السياسية إمكانية التمثيل في الهيئة النيابية.
- أنه يعبر عن المبادئ الديمقراطية في الانتخابات، حيث يهتم بمراعاة إرادة الناخبين فيمن يتولون تمثيلهم في الهيئة النيابية، وبذلك يوفر إمكانية التعبير عن إرادة الشعب بجميع اتجاهاته وفئاته.
- يشجع نظام التمثيل النسبي الأفراد على المساهمة في الانتخابات، سواء من مؤيدي الأحزاب الكبيرة، أو الأقليات، وذلك بسبب معرفتهم بأن لأصواتهم التأثير في نتيجة الانتخابات، وليس كما هو الحال في نظام الانتخابات بالأغلبية، خاصة بالنسبة للأقليات السياسية التي تعلم مسبقاً بأن نصيبها من الفوز مشكوك فيه.
- إن الأخذ بنظام التمثيل النسبي يؤدي إلى جعل الهيئة النيابية تتمتع بمواصفات قوية ذات تأثير كبير في الضغط على الحكومة لإلزامها بممارسة سلطاتها بشكل سليم يضمن تحقيق المصلحة العامة للشعب بجميع فئاته.
- وبالرغم من هذه المزايا فإن نظام التمثيل النسبي لازال غير مأخوذ به بشكل واسع، حيث إن تطبيقه محصور بدول قليلة، بينما لازالت دول كثيرة تأخذ بنظام الأغلبية، وذلك بسبب تعرض نظام التمثيل النسبي لانتقادات كثيرة نين أهمها فيما يأتي:
- إن نظام التمثيل النسبي يتميز بالتعقيد وصعوبة التطبيق، كما أنه يساهم في تأخير نتائج الانتخابات مما يعرضها للتزييف والشكوى.
- أنه يقيد حرية الناخب، حيث إن دور الناخب في الاختيار محدود، لأن الحزب هو الذي يقوم بإعداد القائمة وفقاً لاختياره، وهذا الأمر يبرز أكثر

القائمة الواحدة يكون متفاوتاً في أغلب الحالات<sup>(1)</sup>.

### 3 - تقدير نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي:

بيننا سابقاً بأن نظام التمثيل النسبي لم يظهر إلا في منتصف القرن التاسع عشر عندما بدأت بعض الدول الأوروبية بالأخذ به، أما قبل هذا التاريخ فإن جميع دول العالم كانت تأخذ بنظام الأغلبية، الذي يمتاز ببساطته ووضوحه وعدم التعقيد في حساب الأصوات والتوصل إلى النتائج الانتخابية، كما أنه يساعد على استقرار نظام الحكم من خلال وجود أغلبية برلمانية متماسكة ومنسجمة في توجهاتها السياسية.

إلا أن نظام الأغلبية قد تعرض لانتقادات شديدة، أهمها: أنه يعرض الأقليات السياسية لعين شديد، حيث إن الأحزاب الكبيرة في ظل هذا النظام تستحوذ على مقاعد الهيئة النيابية على حساب الأقليات السياسية التي يصعب عليها منافسة الأحزاب الكبيرة. مما يؤدي إلى عدم اهتمام أفراد الأقليات بالانتخابات لمعرفة مسبقاً جدواها بالنسبة لهم.

كما أن نظام الأغلبية يؤدي إلى هدر أصوات كثيرة من الناخبين، حيث لا يستفهم هذا النظام من إيصال ممثلين عنهم إلى الهيئة النيابية بالرغم من كثرة عدد أصواتهم التي قد يصل مجموعها إلى أضعاف عدد أصوات المرشح الفائز في الانتخابات، خاصة في طريقة الانتخاب بالأغلبية النسبية.

أما ما يتعلق بنظام التمثيل النسبي فله من المزايا ذات الصلة بالمبادئ الديمقراطية، والذي بدأ بالظهور، كما بينا سابقاً، في منتصف القرن التاسع عشر ثم انتشر في الكثير من دول أوروبا، خاصة بعد الحرب العالمية الأولى.

(1) للتفصيل أنظر د. ثروت بدوي، مرجع سابق ص. 275.



عليها من أجل استبعاد فوز خصومها.

وهذا، بالطبع، يؤدي إلى إفساد عملية الانتخاب التي من المفروض أن

تعبّر عن إرادة الشعب باعتبارها من مستلزمات تطبيق الديمقراطية.

ولتجنباً الناخبون للرد على تشويه الانتخابات إلى الاحتجاج والظمن

بالانتخابات والمطالبة بإعادتها، وأحياناً يؤدي تدخل الحكومات إلى اشتداد

معارضة الشعب للحكومة وعدم الاستقرار في الدولة.

من أهم الوسائل المتبعة لتشويه الانتخابات ما يأتي:

#### أ - وسائل الضغط والإكراه:

تلجأ بعض الحكومات إلى استخدام وسائل مباشرة لتشويه الانتخابات،

من ذلك استخدام أساليب الضغط المختلفة على الناخبين، كاستخدام أجهزة

الشرطة لإجبار الناخبين على التصويت لصالح مرشح معين، أو تهديد

الموظفين والعمال بالفصل من أعمالهم، كما تمارس أساليب لتزوير عملية

التصويت كإضافة بطاقات واستخدام بطاقات باطلة أو تزيين بطاقات الخصوم،

وغير ذلك من أساليب التحايل المفسدة للانتخابات، إضافة إلى ذلك استخدام

وسائل الدعاية والإعلان لأنصار الحكومة ومنعها عن خصومها.

كما لا بد لنا من الإشارة إلى استخدام الأموال لشراء الأصوات كوسيلة

من وسائل إفساد الانتخابات.

يقول اللورد مكالبين من حزب المحافظين في بريطانيا وصاحب أكبر

شركة للمقاولات الإنشائية في تصريح له للكارديان بتاريخ 21/6/1993 ما يأتي

«لا أستطيع شراء الكثير من الأصوات بمليون جنيه، ولكن أعطني ثمانية ملايين

لأضمن لك بالتأكيد ما تريده»<sup>(1)</sup>.

(1) كمال مجيد، المولمة والديمقراطية، دار الحكمة، الطبعة الأولى، سنة 2000،

في نظام القوائم المغلقة التي لا تسمح للناخب بإجراء أي تغيير أو تعديل عليها.

- إنه يؤدي إلى كثرة عدد الأحزاب السياسية، حيث قد تشكل أحزاب غير

فاعلة ولا تمتلك برامج سياسية واضحة طالما أن المجال مفتوح أمام

الجميع للانضمام إلى عضوية الهيئة النيابية كل بحسب نسبة عدد الأصوات

الحاصل عليها، وهذا يؤدي إلى صعوبة قيام أغلبية برلمانية قوية ومنسجمة

نظراً لتعدد الأحزاب والجماعات، مما يساهم في عدم الاستقرار السياسي

في الدولة.

وأخيراً نقول بأن تفضيل أي من النظامين لا بد وأن يأتي من مدى ملائمة

نظام الانتخاب مع المبادئ الديمقراطية والتمثيل الحقيقي لإرادة الشعب،

وهذا يرتبط بالظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة، ويمدى النجاح الذي

يوفره نظام الانتخاب في التطبيق العملي، من حيث تجاربه مع إرادة

الشعب<sup>(1)</sup>.

#### 5- الوسائل المتبعة لتشويه عملية الانتخاب:

كثيراً ما نسمع بتدخل الحكومات في عملية الانتخاب من أجل التأثير

عليها بهدف تمكين أنصارها من الفوز في الانتخابات.

حيث إن بعض الحكومات التي تتخذ من الديمقراطية شعاراً شكلياً

فقط، وذلك لخداع الجماهير الشعبية والانتفاف على مكاسبها وحقوقها، فهي

من جهة تملن الأخذ بمبدأ الانتخاب العام كمبدأ ديمقراطي ينال رضى

جماهير الشعب، ومن جهة ثانية تعمل بكل الوسائل لتشويه الانتخابات والتأثير

(1) للتفصيل راجع د. عبد الغني بسونني، مرجع سابق، ص. 237، د. محمد أنس

قاسم، مرجع سابق، ص. 203، د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 281 وما

يهداها.

كما أن الحملة الانتخابية الأمريكية الأخيرة لانتخاب رئيس الجمهورية والتي جرت في 7/11/2000 كلفت الحزبين المتنافسين ثلاثة مليارات دولار<sup>(1)</sup>.

ب - تمزيق الدوائر الانتخابية:

بيننا سابقاً، بأن تقسيم الدوائر الانتخابية عندما يكون من صلاحية السلطة التنفيذية (الحكومة) فإنها ستقوم بتقسيم هذه الدوائر وفقاً لما يحقق الفوز لأنصارها، ويضعف من إمكانية فوز خصومها، وذلك عن طريق زيادة عدد الدوائر التي تضمن فيها أغلبية الأصوات لأنصارها، في حين تقلل عدد الدوائر التي تضم أغلبية من الخصوم، كما تعمل على تشتيت خصومها في دوائر متفرقة لكي تجعل منهم أقبليات لضمان عدم فوزهم أو تقليص عدد الفائزين منهم.

كل ذلك من الوسائل يتنافى مع المبادئ الديمقراطية ويسيء إلى عملية الانتخاب من خلال تشويه إرادة الناخبين.

## الفصل الثاني

### صور الأنظمة السياسية النيابية

#### (بالنسبة للموقف من مبدأ الفصل بين السلطات)

تناولنا سابقاً مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أحد عناصر تحقيق نظام الدولة القانونية، حيث إن هذا المبدأ يشكل ضماناً لمنع التفرد بالحكم وتكريس السلطة لخدمة الرغبات الشخصية للحكام.

ومن أجل أن يحقق مبدأ الفصل بين السلطات أغراضه في التطبيق العملي، فإنه لا يمكن أن يكون هذا الفصل بين السلطات مطلقاً أو جامداً في إطار وحدة سلطة الدولة، حيث إن المقصود بالفصل بين السلطات هو توزيع سلطات الدولة بين هيئات مختلفة وعدم تركيزها في يد هيئة واحدة، بهدف منع الحكام من الاستبداد بالسلطة ولضمان حماية الحريات العامة للأفراد.

وبذلك تتمكن كل هيئة من منع الهيئة الأخرى من الطغيان والاستبداد بالسلطة.

على أن هذا التوزيع للسلطات لا يمنع من إقامة علاقات تعاون وتنسيق بين هذه الهيئات في إطار وحدة السلطة في الدولة، لأن ممارسة هذه الهيئات لدورها في منع الاستبداد والتجاوز على حقوق الآخرين لا يمكن أن يتحقق إلا بمثل هذا التعاون والتنسيق.

(1) ذكر هذا الرقم في ندوة الاتجاه المساكس لقناة الجزيرة الفضائية بتاريخ 22/11/2000.

دستور الهند وباكستان ولبنان .

إن السمة المميزة للنظام البرلماني هي توزيعه لسلطة الدولة بين الهيئات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) مع إقامة علاقة من التعاون والتأثير المتبادل بينهما، خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وبهذا فإن هذا النظام لا يأخذ بالفصل المطلق بين السلطات، ولا يسمح بترجيح كفة سلطة على سلطة أخرى.

ولو أن الأنظمة البرلمانية في تطبيقاتها لهذا النظام قد اختلفت في مدى المحافظة على التعاون والتنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تارة يكون الميل نحو ترجيح كفة السلطة التشريعية، وتارة أخرى يكون الميل نحو ترجيح كفة السلطة التنفيذية وفقاً للظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة، وبهذا يحصل الإخلال بقاعدة التعاون والتوازن والمساواة بين السلطتين<sup>(1)</sup>.  
نوضح ذلك بالتفصيل في المطلب الثالث من هذا البحث عند تناولنا لنشوء وتطور النظام البرلماني.

### المطلب الثاني

## أركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ركنين رئيسيين هما: ثنائية الجهاز التنفيذي، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### أولاً - ثنائية الجهاز التنفيذي:

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، أي أن السلطة التنفيذية في هذا النظام تتكون من رئيس دولة غير مسئول عن أعماله، ومجلس

(1) للتفصيل راجع د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 328 - 329.

ولتحديد صور الأنظمة السياسية النيابية اعتمد الفقه مدى العلاقة والتنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية معياراً لذلك:

فإذا كانت هذه العلاقة قائمة على التعاون والتوازن، أي قيام علاقة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، اعتبر هذا النظام برلمانياً.

أما إذا كانت هذه العلاقات تنصف بترجيح وتغليب السلطة التنفيذية فإن هذا النظام يسمى بالنظم الرئاسي.

وإذا كانت هذه العلاقة تنصف بدمج السلطتين التنفيذية والتشريعية مع ترجيح السلطة التشريعية فإن هذا النظام يسمى بنظام حكومة الجمعية<sup>(1)</sup>.

### المبحث الأول

## النظام البرلماني

نتناول النظام البرلماني من خلال التعريف به، ثم بيان أركانه، وظروف نشأته وتطوره.

### المطلب الأول

## التعريف بالنظام البرلماني

النظام البرلماني، باعتباره أحد أنواع النظام السياسي النيابي، يقوم على أساس الفصل العرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتحقق بينهما رابطة من علاقات التعاون والتوازن والمساواة.

وقد أخذت عدة دساتير حديثة بهذا النظام، متأثرة بالنظام البرلماني الانجليزي، ومن هذه الدساتير الدستور الإيطالي والألماني والفرنسي وكل من

(1) راجع في ذلك، د. ماجد راغب الحلو، الدرلة في ميزان الشريعة (النظم السياسية)، مرجع سابق، ص. 243، كذلك، د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 165 - 166.

وزراء مسؤول أمام البرلمان. وبذلك يكون في قمة السلطة التنفيذية شخصان هما: رئيس الدولة ورئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء).

#### 1- رئيس دولة غير مسئول سياسياً:

في النظام البرلماني من الناحية الشكلية يتم إسناد عدة اختصاصات لرئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) من ذلك توقيعه للمعاهدات، وتعيين الموظفين، ودعوة البرلمان للانتقاد وحل البرلمان، إلا أنه من الناحية العملية ليس له دور فاعل في تقرير مثل هذه الأمور المتعلقة بإدارة سلطة الدولة، حيث إنه لا يتولى لوحده سلطات تنفيذية فعلية، بل يشاركه في ذلك رئيس مجلس الوزراء. إذ أن ما يصدره رئيس الدولة من أوامر لابد وأن يتم التوقيع عليها من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص، وبذلك فإن أي فعل لرئيس الدولة، بما في ذلك استخدام حقه في حل البرلمان أو استخدام حق النقض لابد وأن ينال موافقة الحكومة، وبناء على ذلك فإن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً عن أعماله، إنما تتحمل الوزارة المسؤولية عن هذه الأعمال، وبذلك فإن السلطة الفعلية تكون للوزراء، أما سلطة رئيس الدولة فتصبح سلطة شكلية غير فاعلة، وترتب على ذلك عدم توجيه الانتقاد أو اللوم لرئيس الدولة على ما يقوم به من أعمال، لهذا لا يجوز للبرلمان مساءلة رئيس الدولة عن شؤون الحكم أو استجوابه أو سحب الثقة به والمطالبة باستقالته.

ولو أنه من الناحية العملية يمكن للبرلمان اتخاذ مواقف معارضة لرئيس الدولة، وذلك بعدم التعاون معه أو إثارة أمور تشكل عقبات تعيق تنفيذ توجيهاته مما قد يدفعه للتنحي عن منصبه.

إن عدم مساءلة رئيس الدولة، عن أعماله هي نتيجة لتحمل الوزارة مسؤولية هذه الأعمال، حيث إن توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص، كما بينا سابقاً، يجب أن يكون بجوار توقيع رئيس الدولة على أي أمر من الأمور المتعلقة بشؤون إدارة الدولة.

لذلك يتحمل كل منهما مسؤولية توقيعه على أي قرار صادر من رئيس الدولة.

وتختلف الدول في مدى عدم مسؤولية رئيس الدولة، فالدول ذات

الأنظمة البرلمانية الملكية تقرر عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً وجنائياً تطبيقاً للقاعدة الإنجليزية الشهيرة القائلة (إن الملك لا يمكنه أن يخطيء) The king can do no wrong<sup>(1)</sup>.

أما الدول ذات الأنظمة البرلمانية الجمهورية، فإن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً فقط، أما من الناحية الجنائية فإنه يكون مسئولاً عن تصرفاته التي تشكل جرائم، سواء كانت تتعلق بممارسة أعماله الوظيفية أو جرائم عادية<sup>(2)</sup>.

في النظم البرلمانية يوجد اختصاص هام يستند إلى رئيس الدولة وحده بدون مشاركة سلطة أخرى، وهذا الاختصاص هو حقه في اختيار رئيس الحكومة (رئيس الوزراء)، حيث يقوم رئيس الدولة بتكليفه بتشكيل الوزارة:

ولو أن رئيس الدولة من الناحية العملية لا يمكنه تجاهل الأغلبية البرلمانية التي يتم تشكيل الحكومة على ضوءها، وهذا يجعله مضطراً لاختيار زعيم الأغلبية البرلمانية لمنصب رئيس الحكومة.

كما أن لرئيس الدولة من الناحية النظرية حق اتخاذ قراره المفرد بإقالة الوزارة، إلا أنه عملياً يصعب عليه اتخاذ مثل هذا القرار، حيث لابد له وأن يراعي الأغلبية البرلمانية<sup>(3)</sup>. من حيث مدى ثقته بالوزارة، لأن الوزارة

(1) د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 245.

(2) راجع د. عبد الفتحي بسيوني، مرجع سابق، ص. 282.

(3) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، 333، د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، مرجع سابق،

ص. 249.

الحكومة) في النظام البرلماني تشكل من قبل البرلمان استناداً للأغلبية البرلمانية، وأن الحكومة تبقى في السلطة طالما هي تحوز ثقة هذه الأغلبية.

مما تقدم نبين بخصوص عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني، أنه يتطلب أن يتمتع رئيس الدولة؛ بموقع مستقل عن البرلمان وعن مجلس الوزراء، ومن الملاحظ أن هذا الاستقلال يبرز أكثر في النظم البرلمانية الملكية، التي يتم فيها تنصيب رئيس الدولة (الملك) عن طريق الوراثة وبذلك لا يكون خاضعاً للبرلمان، كما هو الحال في انتخاب رئيس الدولة في النظام البرلماني الجمهوري، لأن تنصيب رئيس الدولة في هذا النظام إما أن يأتي عن طريق الانتخاب الشعبي، أو عن طريق البرلمان.

ويرى بعض الفقهاء بأن ذلك يؤثر سلباً على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويضعف من مقومات النظام البرلماني، لأن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب يؤدي إلى تقوية مركزه، وهذا يعني تفوق كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. وإذا كان انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان، فهذا يؤدي إلى إضعاف مركز رئيس الدولة وتكون الغلبة للبرلمان.

نرى بأن انتخاب رئيس الدولة، سواء كان من قبل الشعب أو البرلمان ليس بالضرورة أن يؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة عندما تسود مقومات النظام البرلماني القائم على المؤسسات الدستورية والقواعد المنظمة لعمل سلطات الدولة. فريث الدولة المنتخب ديموقراطياً من قبل الشعب ليس بالضرورة أن يتجاوز سلطاته، بل لا بد له وأن يحسب حساب إرادة الشعب والمحافظه على ثقتهم به، وإلا فقد هذه الثقة وحل الصراع وعدم الاستقرار في المجتمع. كما أن البرلمان، حتى في حالة انتخابه لرئيس الدولة، فإنه لا يتمكن من إخضاع الرئيس لمشيئته أو مساعده إعمالاً بقاعدة عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً عن أعماله أمام البرلمان، وبذلك لا يستطيع البرلمان عزل رئيس الدولة.

وكل ما في الأمر، كما بينا سابقاً، إذا خرج رئيس الدولة عن إرادة الشعب وتجاوز حدود اختصاصاته أو ارتكب أفعالاً ضارة بمصلحة الأمة، ففي هذه الحالات يتوقف البرلمان عن التعاون معه، مما يعرضه لضغوط برلمانية وشعبية تلجته إلى التنحي عن رئاسة الدولة.

وهذا لا يشكل إخلالاً بالنظم البرلمانية في الدول التي تتبع النظام الجمهوري، بل إن ذلك من صميم الديمقراطية ويشكل تطوراً لصالح النظام البرلماني.

## 2 - المسئولية الوزارية:

بيننا سابقاً، بأن مجلس الوزراء (الحكومة) في النظام البرلماني يتمتع بموقع هام وفعال في رسم سياسة الدولة، وأن الوزراء يخضعون للمسئولية السياسية التي تعتبر الأساس الرئيسي للنظام البرلماني، ويوجب هذه المسئولية يقوم البرلمان بمتابعة القرارات والإجراءات الوزارية للتأكد من مشروعيتها وملاءمتها لتحقيق الأغراض أو الأهداف المنشودة من اتخاذها، وبما يتلاءم مع توجهات الأغلبية البرلمانية.

إن مسئولية الوزراء تتخذ شكلين: مسئولية فردية، ومسئولية جماعية تضامنية.

- بالنسبة للمسئولية الفردية، فإن الأمر يتعلق بمسئولية وزير معين عن التصرفات الفردية الصادرة منه أو من الموظفين التابعين لوزارته والمتعلقة بشئون وزارته. وعند تقرير المسئولية الفردية بعد مساءلة الوزير المعني، فإن ذلك يؤدي إلى سحب الثقة منه وبالتالي وجوب استقالته.

- أما بالنسبة للمسئولية الجماعية التضامنية فإنها تعني أن الوزارة (الحكومة) بمجموع أعضائها، الذين يضمهم مجلس الوزراء بكيانه المتميز، تكون مسئولة عن السياسة العامة للحكومة، لأن مجلس الوزراء هو الذي يقوم

الوزارة (الحكومة) وبالتالي إسقاطها.

وفي المقابل تملك السلطة التنفيذية (الحكومة) حق حل البرلمان، وإجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد، إن هذا الحق يشكل وسيلة هامة لرقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبه يتحقق التوازن والمساواة بينهما، حيث إن هذا الحق يعتبر سلاحاً بيد السلطة التنفيذية يقابل خطورة تمتع السلطة التشريعية (البرلمان) بحق سحب الثقة من الحكومة.

## 2 - التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية:

هناك عدة مظاهر للتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، كتمثيل الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني، ويظهر التعاون بين السلطين في أمور عديدة نذكر أهمها فيما يأتي:

### أ - مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية:

تساهم السلطة التنفيذية (الحكومة) مع البرلمان في اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين المعروضة على البرلمان والاعتراض عليها والمساهمة في إصدارها، خاصة وأن النظام البرلماني يسمح للوزراء بالجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، حيث يمكن اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، بالإضافة إلى ذلك توفر إمكانية أي وزير من حضور اجتماعات البرلمان والمساهمة في مناقشة أعماله.

كل ذلك يوفر للوزارة إمكانية المساهمة الفاعلة في توضيح سياسة الحكومة وتحقيق التعاون بين السلطين.

كما تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بالتخصير لعملية الانتخابات الخاصة بتشكيل البرلمان، والدعوة لانتقاده وإنهاء دورات هذا الانتقاد.

وكما بينا سابقاً، تمتع السلطة التنفيذية بحق حل البرلمان.

بإعداد هذه السياسة، فمن الطبيعي أن تتقرر مسئولية السياسة الجماعية أمام البرلمان، وفي حالة عدم تأييد البرلمان لسياسة الحكومة فإن ذلك يؤدي إلى حجب الثقة بالحكومة وبالتالي إسقاطها<sup>(1)</sup>.

## ثانياً - التوازن والتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية:

إن النظام البرلماني، كما بينا سابقاً، يقوم على نظام الفصل المرن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، أي أنه يتميز بالتعاون الوظيفي بين السلطين، وهذا التعاون لكي يحقق فائدته يتطلب وجود توازن بينهما، بحيث يكون لكل من البرلمان والحكومة وسائل تضمن رقابة وتأثير كل منهما على الآخر.

### 1 - التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية:

يتحقق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية من خلال المساواة بينهما، بحيث لا تكون إحداها خاضعة للآخرى، بل تكونان بمستوى واحد من إمكانية التأثير والرقابة لكل منهما على الأخرى.

وكما بينا سابقاً، أن السلطة التنفيذية (الوزارة) في النظام البرلماني تكون مسئولة سياسياً أمام البرلمان (السلطة التشريعية) عن جميع أعمالها، فالبرلمان يمارس حق توجيه الأسئلة لأي وزير بشأن أي أمر من الأمور العامة.

والمقصود بالسؤال هو استفسار عضو البرلمان من الوزير المختص حول أمر معين يتطلب التوضيح، كما يحق لعضو البرلمان أن يستخدم حق الاستجواب، وهو أشد من السؤال لأن الاستجواب يتضمن محاسبة يتبعها اتهام للوزارة أو لأحد الوزراء.

وفي هذا المجال يتمتع البرلمان بحق سحب الثقة من الوزير أو من

(1) للتفصيل راجع د. محمد أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 150 - 151.

## النظام البرلماني في إنجلترا

### أولاً - نشأة النظام البرلماني:

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا، ولم يتبلور بشكله الحالي إلا عبر عدة مراحل زمنية، مقترناً بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها إنجلترا.

إن تاريخ إنجلترا السياسي قد مرّ بعدة مراحل «فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى، إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر، إلى النظام البرلماني الذي أخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر»<sup>(1)</sup> حيث نشأ وظهرت ملامحه في القرنين السابع عشر والثامن عشر، إلا أن وضوح أركانه وترسيخها على أساس التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية لم يكتمل إلا في القرن التاسع عشر.

وعند دراستنا السابقة لنظام الديمقراطية النيابية تناولنا نشوء النظام في إنجلترا ومراحل تطور البرلمان الإنجليزي الذي تبلور بتشكيل مجلسي العموم واللوردات، كما تناولنا دور هذا البرلمان، خاصة من خلال مجلس العموم، في الرقابة على السلطة التنفيذية وتقرير إمكانية سحب الثقة بالحكومة وحرصاً منا على عدم التكرار نجعل القارئ إلى تلك الدراسة تحت عنوان (التعريف بالنظام النيابي ونشأته).

إن النظام البرلماني هو أحد أنواع النظام النيابي، الذي يقوم على وجود مجلس نيابي (برلمان)، إلا أنه يختلف عن الأنواع الأخرى (النظام الرئاسي

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 338.

ب - مظاهر تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية:

بينما فيما سبق، بأن أعضاء البرلمان بإمكانهم توجيه الأسئلة والاستجواب إلى الحكومة أو إلى أي وزير من أعضاء الحكومة، ويتبع ذلك تمتع البرلمان بحق تشكيل لجان تحقيق برلمانية لتقصي الحقائق والتحقيق في أي عمل من أعمال الحكومة عندما يرى البرلمان بأن هذا العمل لا يتلاءم مع الخط العام لسياسة الحكومة، أو أن الأمر يتعلق بتقصير الحكومة في تنفيذ برنامجها وفقاً للأهداف المرسومة، أو تقصير أحد الوزراء، حيث إن البرلمان، كما أوضحنا سابقاً، يمكنه إثارة المسؤولية ضد الحكومة بشكل جماعي (تضامني) أو بشكل فردي يتعلق بوزير من أعضاء الحكومة.

فإذا سحب البرلمان ثقته بالحكومة فإن ذلك يؤدي إلى وجوب استقالتها، وإذا سحبت الثقة من أحد الوزراء وجب استقالته.

كما تعطي بعض الدساتير في النظام البرلماني الحق للبرلمان في توجيه الاتهام الجنائي إلى رئيس الدولة أو إلى أحد الوزراء بما ينسب إليهم من جرائم تتعلق بمهامهم الوظيفية.

وأحياناً يقوم البرلمان بتفويض الحكومة باتخاذ عمل معين، من ذلك تفويضها بعقد قرض مالي، وقد يقوم البرلمان بأعمال ليس لها صفة تشريعية، من ذلك موافقته على الميزانية العامة للدولة.

وتعطي بعض الدساتير مهمة اختيار رئيس الدولة إلى البرلمان، كدستور فرنسا لعام 1875 وعام 1946 ودستور لبنان، أو بالاشتراك مع الشعب كما هو الحال في دستور مصر لعام 1971<sup>(1)</sup>.

(1) للتفصيل راجع كل من د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 233 - 235، د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 383 - 385، د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 287 - 288.

تشكل خطراً على الحياة السياسية استناداً للقاعدة الإنجليزية الشهيرة القائلة بأن «الملك يملك ولا يحكم»، كما أن القاعدة الإنجليزية القائلة بأن «الملك لا يمكنه أن يخطئ» ترتب عليها عدم ملاحقة الملك جنائياً ومدنياً أمام المحاكم في المملكة، وفي حالة قيام الملك بتصرف يحدت ضرراً بأحد الأفراد فليس أمام الفرد إلا التقدم بطلب استرحام لغرض تعويضه عما أصابه من ضرر.

وبالرغم مما يقال عن ولاء الشعب الإنجليزي لتاريخ وطنه وتمسكه بتقاليد الموروثة ومنها الملكية، فإن المجتمع الإنجليزي في الوقت الحاضر بدأ يشعر بعدم جدوى التمسك بالنظام الملكي في الحياة السياسية، ويطالب بالغاءه، حيث إن هذه التقاليد الملكية لم تعد تتلاءم مع انتشار المبادئ الديمقراطية.

إن الصلاحيات أو الامتيازات الممنوحة للملك في مجال إدارة شؤون الدولة تتصف بجعل الملك حكماً بين الشعب والحكومة، فهو يراقب أعمال الحكومة ويطلع على مدى ملاءمتها مع مصلحة الأمة، ويراقب تطبيق القواعد القانونية. ويملك حق المصادقة على القوانين التي يصدرها البرلمان أو رفضها. ولو أن الملك لم يرفض قانوناً صادراً من البرلمان منذ قرنين ونصف، حيث إن المتعارف عليه أن الملك يصادق على جميع القوانين التي يصدرها البرلمان.

ومن صلاحيات الملك تعيين الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء)، إلا أن هذه الصلاحيات من الناحية العملية محكومة باختيار أحد زعماء الحزب الفائز بالأكثرية البرلمانية ليتولى منصب رئيس مجلس الوزراء.

كما يملك الملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وحل مجلس النواب، ومنح الألقاب والأوسمة.

علماً بأن حق حل مجلس النواب لم يستخدم من قبل الملك، وقد أصبح هذا الحق عملياً من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.

ونظام الجمعية) في كونه يتميز بالمحافظة على مركز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن المعنى القانوني للبرلمانية هو رقابة البرلمان على نشاط الحكومة. أما في حالة أن تركز السلطان التشريعية والتنفيذية عملياً بيد الحكومة فالبرلمان يفقد معناه ويكون خاضعاً لرقابة الحكومة. لذلك يقال: إن البرلمانية لا يمكن أن توجد بدون برلمان، إلا أن البرلمان يمكن أن يوجد بدون برلمانية.

ومن أجل توضيح طبيعة النظام البرلماني في إنجلترا نتناول العناصر المكونة للنظام السياسي البريطاني.

## ثانياً - العناصر المكونة للنظام السياسي البريطاني: الملكية:

الملكية في بريطانيا وراثية، حيث ينتقل التاج طبقاً لقوانين الإرث العادية، من الملك إلى الأشخاص الذين يأتون بعده حسب درجة القرابة، وانتقال التاج يشمل الإناث أيضاً، إلا أنه في حالة التساوي في درجة القرابة يقدم الذكور.

ويفترق الإنجليز بين الملك كشخص طبيعي، والتاج باعتباره مؤسسة قانونية ومقر السلطات<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من مظاهر التراجع المستمر لدور الملكية في الأمور السياسية في إنجلترا، إلا أن التاج لازال يتمتع ببعض الصلاحيات التي تقررت له عبر المراحل التاريخية للنظام السياسي الإنجليزي والتي تشكل امتيازات ملكية لا

(1) راجع د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 369.



بشكل عام، والتي تكون مستولة في سياستها أمام البرلمان. ويجب أن يكون الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ويجوز تعيين بعض الوزراء من خارج البرلمان إذا دعت الحاجة للاستعانة بهم في أعمال الحكومة.

ووفقاً لقانون الناج الزاري يجب تعيين ثلاثة لوردات في الكابنيت (مجلس الوزراء).

إن مجلس الوزراء (الكابنيت) يشكل القيادة الرئيسية الفعالة لإدارة الحكم في الدولة، فهو الذي يقرر السياسة العامة للدولة داخلياً وخارجياً، ويقوم بمراقبة جميع الأعمال الإدارية والسيطرة على القضايا المالية والنشريعة، وله حق إصدار القوانين بموجب الصلاحيات التي يمنحها البرلمان إلى الحكومة من أجل الإسراع في إصدار بعض القوانين، وغير ذلك من السلطات الهامة في الدولة.

إن الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) يعتبر المحرك الرئيسي للوزارة (الحكومة)، فهو الذي يُكلف بتسمية أعضاء الحكومة، ويعتبر الرئيس الفعلي للدولة، حيث إنه يلعب الدور الأساسي في إعداد الخط السياسي للحكومة ويمكن بانفراد اتخاذ قرارات لأهم مسائل الدولة، كالتعيينات في المراكز الوظيفية العليا وحق العفو ومنح ألقاب الشرف وحق حل مجلس العموم، إلا أنه من المتعارف عليه أن يعرض رئيس الوزراء مثل هذه الأمور على خمسة أو ستة من وزرائه البارزين الذين يطلق عليهم تسمية Inner Cabinet.

ورئيس الوزراء يجمع بيده وظيفة قائد حزب ووظيفة رئيس جهاز الدولة التنفيذي.

إن رئيس الدولة (الملك) من الناحية الشكلية هو الذي يتولى تعيين رئيس الوزراء، ولكن من الناحية العملية، فإن تعيين رئيس الوزراء يتم بالاتفاق مع قادة الحزب الفاتر بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية.

وفي مجال السياسة الخارجية للملك حق إعلان الحرب وإقرار السلم وعقد المعاهدات والاعتراف بالحكومات الأجنبية.

وفي مجال القضاء يوجد «مجلس خاص» يتألف من مستشارين في هذا المجال لمساعدة الملك في ممارسة صلاحياته القضائية.

إن ما ذكرناه من الصلاحيات الممنوحة للملك قد تضاءلت تدريجياً، وهي في حقيقتها صلاحيات إسمية، حيث إن الواقع العملي جعل مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بمثل هذه الصلاحيات، وذلك تطبيقاً لمبدأ عدم مسئولية الملك سياسياً، مما يدعو إلى انتقال ممارسة مثل هذه الصلاحيات أو السلطات إلى مجلس الوزراء الذي يتحمل المسئولية أمام البرلمان، حيث من المعروف أنه حيث تقوم المسئولية تنشأ السلطة<sup>(1)</sup>.

## 2 - الوزارة:

في إنجلترا يدخل في قوام الحكومة مجلس الوزراء الذي يطلق عليه اسم «كابنيت» Cabinet وهو المركز الرئيسي في الجهاز الحكومي، والذي يضم في عضويته رؤساء أهم مؤسسات الدولة، ولا يدخل في قوامه جميع رؤساء المؤسسات المركزية التنفيذية، حيث إن الكابنيت (مجلس الوزراء) يتألف من عدد قليل من الأعضاء لا يزيدون عن 20 عضواً.

فبالإضافة إلى رئيس الوزراء يضم المجلس عدداً من الوزراء، الذين يمثلون المؤسسات الهامة في الدولة، كوزير العدل، ووزير التجارة، ووزير الخارجية، ووزير الداخلية، ووزير الدفاع، ووزير التربية... الخ.

كما يدخل في قوام الحكومة باقي الوزراء ورؤساء الدواوين المركزية التنفيذية، وبذلك فإن كلمة الوزارة بمعناها الواسع تعبر عن الجهاز الحكومي

(1) للتفصيل راجع د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 242 - 243.

حيث إن صدور القوانين ونفاذها يجب أن يقرن بموافقة هذه السلطات.

ولو أن هذه القاعدة، من الناحية العملية وبسبب تطور النظام السياسي في إنجلترا، أصبحت شكلية، فالملك عملياً لم يرفض قانوناً منذ عام 1907، كما أن مجلس اللوردات لم يعد يشكل قوة تشريعية فاعلة بعد تقليص صلاحياته وتوسيع صلاحيات مجلس العموم الذي أصبح يتمتع بسيطرة متميزة في مجال العمل التشريعي.

#### أ - مجلس العموم:

تناولنا سابقاً الظروف التاريخية والسياسية التي ساهمت في تشكيل البرلمان الإنجليزي وما صاحب هذا المجلس من تطورات، خاصة منذ عام 1918 حيث تم الأخذ بنظام الانتخاب العام، مما جعل لمجلس العموم مكانة ديمقراطية لتمثيل الناخبين.

يتكون مجلس العموم في الوقت الحاضر من 635 نائباً، وبموجب القانون البرلماني لسنة 1918 تكون مدة انتخاب أعضاء المجلس 5 سنوات، وكثيراً ما تستخدم الحكومة حق حل المجلس قبل إكمال مدة الخمس سنوات، وذلك في حالات ترى فيها الحكومة ضرورة لدعم مركزها، من ذلك حالة أن تنال الحكومة تأييد الشعب مما يجعل الظروف مناسبة لها في اللجوء لحل المجلس من أجل زيادة أنصارها من النواب والمحافظين على الأغلبية البرلمانية، وبذلك تزيد من مدة بقائها في الحكم.

كذلك تلجأ الحكومة لحل المجلس عند احتدام الخلاف بينها وبين المعارضة حول أمر من الأمور السياسية فتضطر إلى استفتاء الشعب والاحتكام لإرادته.

ينتخب مجلس العموم رئيساً له يسمى المتحدث The Speaker، وعادة يقع الاختيار على شخص يتمتع بمكانة اجتماعية من حيث الاستقامة والنزاهة.

إن الموقع المتميز للوزارة وتمتعها بقدرات هائلة في السيطرة على آلة الدولة يأتي بسبب استنادها لدعم البرلمان المنتخب من قبل الشعب، حيث إن اختيار أعضائها من بين أعضاء البرلمان المنبثق عن الانتخابات البرلمانية العامة يؤدي إلى تمتعها بثقة الأغلبية البرلمانية الداعمة لبرنامج الحزب الفائز في الانتخابات.

وفي الدولة الغربية، ومنها بريطانيا، توجد أجهزة وزارية مساعدة، تأخذ شكل لجان وزارية بعضها دائمية تهتم بأمور هامة في سياسة الدولة، مثل لجنة متابعة الإنتاج، ولجنة السياسة الاقتصادية، واللجنة التشريعية. وبعضها لجان مؤقتة تتشكل على ضوء الحاجة الماسة لغرض معالجة أمور معينة<sup>(1)</sup>.

وبما يتعلق بمسئولية الوزارة (الحكومة) أمام البرلمان فإنها تعني، وفقاً للنظام البرلماني، بأن الوزارة مسؤولة أمام الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان، وهذا هو المفهوم النيابي لتمثيل إرادة الشعب.

لذلك فإن مجلس العموم، باعتباره ممثلاً لإرادة الناخبين يتولى مهمة متابعة تنفيذ الحكومة لبرنامجها السياسي وعدم خروجها عن حيثيات هذا البرنامج، وإلا فقدت ثقة البرلمان بها مما يدعو إلى استقالتها.

كما يتولى البرلمان متابعة حركة المجتمع وما يفرزه الرأي العام من مستجدات سياسية إذ من المفروض أن تكون توجهات الحكومة غير متناقضة مع إرادة الناخبين.

#### 3 - البرلمان:

يطلق تعبير البرلمان الإنجليزي من الناحية النظرية، على مجموع السلطات السياسية الثلاث: مجلس العموم، ومجلس اللوردات، والملك.

(1) للتفصيل راجع د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 247 - 248.

في الوقت الحاضر يجري العمل على تعيين أشخاص ممن يتمتعون بقدرات علمية تقديراً لهم على ما يقدمونه من خدمة، وذلك إضافة إلى عضويته التقليدية المكونة من ممثلي الأرستقراطية والإقطاع.

يتكون مجلس اللوردات من حوالي 1000 عضو، يكتسب العضوية فيه 800 عضو عن طريق الوراثة، 26 عضواً من كبار الأساقفة، 9 لوردات من كبار القضاة يشكلون محكمة الاستئناف العادي، ويتم تعيينهم من قبل الملكة لمدى الحياة، ومن مجموع أعضاء المجلس لا يحضر جلساته أكثر من 50 عضواً، وفي بعض الحالات الهامة قد يصل عدد الحاضرين للجلسات 100 عضو، ومنذ عام 1958 أجاز دخول النساء إلى عضوية هذا المجلس.

وكما أشرنا سابقاً، فإن صلاحيات مجلس اللوردات قد تقلصت إلى حد كبير بالنسبة لصلاحيات مجلس العموم، بعد أن كانت صلاحياتهما في الماضي في مجال التشريع متساوية، حيث يتطلب موافقة كل منهما على صدور القوانين، إلا أنه منذ بداية القرن التاسع عشر تمازج دور مجلس العموم في شؤون الحكم، حيث أصبح منصب رئيس الوزراء من بين أعضاء هذا المجلس، وفي مجال التشريع تم تجريده مجلس اللوردات من استخدام حقه بتعديل مشاريع القوانين المالية، لأنه لا يمكن فرض الضرائب إلا بموافقة الشعب عن طريق ممثليه في المجلس النيابي (مجلس العموم)، وبما أن مجلس اللوردات لا يمثل الشعب فليس من حقه اتخاذ أي إجراء يتعلق بهذا الشأن.

أما ما يتعلق بالقوانين الأخرى فإن حق مجلس اللوردات بالاعتراض عليها أصبح مؤقتاً، حيث يقتصر أثره على تأجيل نفاذ القانون، ولكن إذا ما عاد مجلس العموم وصوت على مشروع القانون ثلاث مرات متتالية خلال سنتين أصبح القانون نافذاً رغم معارضة مجلس اللوردات، وقد جرى تخفيض مدة اعتراض مجلس اللوردات على القوانين إلى سنة واحدة بموجب

ويكون لرئيس المجلس موقع متميز من الاحترام، كما يتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة أعمال المجلس. ولا يؤخذ بالاعتبارات الحزبية في اختيار رئيس المجلس لأن اختياره ليس على أساس أنه يمثل حزباً معيناً، بل يعتبر ممثلاً للمجلس بجميع أعضائه، وجرت العادة على أن يخضع انتخاب رئيس المجلس لموافقة الملكة.

تفتتح الملكة الدورة التشريعية السنوية لخطاب العرش الذي تحدد فيه برنامج الحكومة.

يتمتع عضو المجلس بحق اقتراح القوانين، إلا أن اختصاص مجلس العموم بمهمة التشريع أصبحت نظرية بمرور الزمن، حيث إن الحكومة من الناحية العملية هي الأقوى في المبادرات التشريعية، لذلك يلاحظ أن 90% من القوانين التي يصادق عليها مجلس العموم تأتي من خلال اقتراحات الحكومة<sup>(1)</sup>.

وبهذا تحول البرلمان من جهاز تشريعي إلى جهاز يصادق على القوانين، مما أدى إلى إضعاف البرلمان وفقدانه لصلاحياته، حيث أصبحت أجهزة الدولة هي التي تقوم بالمبادرات التشريعية.

ب - مجلس اللوردات:

بينما سابقاً، بأن مجلس اللوردات يعتبر تاريخياً من إفرزات النظام الإنجليزي الإقطاعي والملكية المطلقة، وهو ذو طابع رجعي يمثل الأرستقراطية والفئات الإقطاعية، وأن العضوية فيه تكتسب عن طريق الوراثة أو التعيين.

(1) راجع د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 373.

وهكذا تضاهل دور مجلس اللوردات في مجال التشريع من الناحية القانونية، ولكن هذا لا يعني انعدام دوره في خدمة المصالح الطبقية لأصحاب المشاريع الرأسمالية من ذوي النفوذ السياسي المؤثر على السياسة العامة للدولة.

#### المطلب الرابع

### تطور النظام البرلماني وتقديره

إن نشأة النظام البرلماني في إنجلترا والنجاح الذي حققه في التطبيق أدى إلى انتشاره في الكثير من دول العالم، وقد لاقى نجاحاً في بعض الدول، إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام وفقاً لمعالمه التي نشأ عليها في إنجلترا لم يحقق النجاح في دول أخرى مما دعا الكثير من الدول إلى إجراء تغييرات على هذا النظام لكي يتلاءم مع الظروف السياسية والاجتماعية لكل دولة، وهذا أدى إلى تطور هذا النظام بالشكل الذي أفقده الكثير من مقوماته التقليدية التي نشأ عليها في إنجلترا<sup>(2)</sup>. خاصة وأن النظام البرلماني، كما بينا سابقاً، يكون أنسب في التطبيق في الدول ذات النظام الملكي كما هو الحال في إنجلترا، حيث يوكل للملك مهمة الموازنة بين السلطات عند نشوب الخلاف بينها.

أما في الدول ذات النظام الجمهوري التي أخذت بهذا النظام فقد اختلف الأمر، من ذلك أن بعض هذه الدول أعطت للبرلمان مهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وهذا أدى إلى جعل رئيس الدولة يلاقي صعوبة في تحقيق التوازن بين السلطات، باعتبار أن منصبه كرئيس دولة جاء عبر البرلمان. وهذا ما كان

(1) راجع في ذلك، د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص. 252 - 253.

(2) راجع في ذلك، د. عبد الغني بسبوني، مرجع سابق، ص. 291.

في فرنسا وفقاً لدستور الجمهورية الفرنسية الثالثة في الفترة من سنة 1875 - 1940.

كما أن النظام السياسي الذي عرفته إنجلترا شهد المنافسة على حكم البلاد بين حزبين كبيرين هما «حزب الأحرار وحزب المحافظين في القرن التاسع عشر، ثم حزب المحافظين وحزب العمال في القرن العشرين، مما جعل الانتخابات تتمخض عن وزارة قوية تعتمد على أغلبية كبيرة تؤيدها في البرلمان»<sup>(1)</sup>.

في حين أن الدول الأخرى التي أخذت بالنظام البرلماني كان فيها الكثير من الأحزاب السياسية المتنافسة، كما هو الحال في ظل الدستور الفرنسي الصادر 1875 وهذا لم يساعد على تشكيل حكومات مدعومة بأغلبية برلمانية، بل أدى هذا الوضع إلى اللجوء لتشكيل حكومات ائتلافية من أحزاب ذات برامج مختلفة، بحيث جعل مثل هذه الحكومات تواجه صعوبات في تنفيذ سياستها نتيجة لعدم الانسجام بين أعضائها مما جعلها غير قادرة على تحقيق التعاون بينها وبين البرلمان.

إن النظم البرلمانية المعاصرة قد اختلفت كثيراً عن النظام البرلماني بخصائصه التقليدية التي كان عليها عند نشأته في إنجلترا في القرن التاسع عشر. فإذا كان النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن هذا التوازن في ظل الأنظمة الرأسمالية الاحتكارية في الوقت الحاضر قد تعرض للاختلال في الواقع العملي نتيجة لهيمنة السلطة التنفيذية التي أدت إلى إضعاف دور البرلمان، حيث جعلتها عبارة عن أجهزة مساعدة لها في تحقيق توجهاتها الطبقية، وهذا ما نلاحظه حالياً في إنجلترا، حيث إن السلطة التنفيذية تحتل موقعاً مهيماً في أمور الحكم.

(1) المرجع السابق، ص. 292.

السلطين التشريعية والتنفيذية، ومن الأمثلة على ذلك إنجلترا ذاتها التي تتميز سلطتها التنفيذية بالسيطرة الكبيرة على أمور الحكم وترجيح كفتها على كفة البرلمان (السلطة التشريعية) مما دعا إلى تسمية حكومتها بحكومة الوزارة<sup>(1)</sup>. إن انتشار المبادئ الديمقراطية وزيادة الوعي لدى الجماهير جعل من السيادة الشعبية أمراً لا يمكن تجاهله بسهولة، حيث من المفروض أن تكون السيادة كاملة للشعب، فهو الذي يقرر شئون الحكم وأن جميع السلطات له ولا سلطة لغيره.

### المبحث الثاني

### النظام الرئاسي

تاريخياً ظهر النظام الرئاسي لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية على ضوء دستورها الصادر عام 1787، ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم، خاصة إلى دول أمريكا اللاتينية كالأرجنتين ونيكاراغوا وكولومبيا، وأخذت به الكثير من الدول النامية في آسيا وإفريقيا. نتناول في دراستنا هذه أركان النظام الرئاسي، وتطبيقاته في الولايات المتحدة الأمريكية.

### المطلب الأول

### أركان النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على ركنين رئيسيين هما: حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، والتمسك الشديد بمبدأ الفصل بين السلطات.

(1) راجع في ذلك، د. عبد الغني بسونني، مرجع سابق، ص. 292.

كما أن وجود شخصين على رأس السلطة التنفيذية هما رئيس الدولة ورئيس الحكومة يؤدي في التطبيق العملي إلى قيام الصراع بينهما نتيجة لما يحدث من خلافات حول أمور الحكم والتي تؤدي إلى إضعاف عمل الجهاز التنفيذي في الدولة.

وفي ظل النظام البرلماني يكون عضو البرلمان غير مستقل في عملية تصويته على مشروعات القوانين وإبلاء آرائه في الأمور المعروضة على البرلمان، وذلك بسبب ما يتلقاه من تعليمات من قادة المجموعة الحزبية التي يمثلها، لذلك فإن صلاحيات التشريع من الناحية الشكلية تنسب إلى البرلمان، أما عملياً فإن هذه الصلاحيات تتحول إلى الحكومة، وبهذا فإن دور الرقابة البرلمانية على الحكومة لم تعد ذات شأن هام.

خاصة وأن للحكومة، وفقاً للنظام البرلماني حق حل البرلمان وهي دائماً تهدد البرلمان بالحل وتخضعه لتوجهاتها ومصالحها. وأن الحق القانوني للبرلمان في سحب الثقة بالحكومة والذي قد يجبرها على الاستقالة لم يجر استخدامه في الدول البرجوازية إلا نادراً.

إن النظام البرلماني، بخصائصه التقليدية، جرى تطبيقه في إنجلترا «فترة محدودة تمثل حلقة الانتقال من نظام الملكية المقيدة التي تجعل السيادة للملك والشعب معاً، إلى الملكية الدستورية الديمقراطية التي تجعل السيادة للشعب وحده. وبالتالي كان النظام البرلماني بمثابة تصالح أو توفيق وقي بين امتيازات الملك وهي في سبيلها إلى الزوال، وبين السيادة الشعبية الصاعدة»<sup>(1)</sup>.

أما في الوقت الحاضر فإن الدول التي تدعي الأخذ بالنظام البرلماني قد ابتعدت كثيراً عن خصائصه التقليدية، خاصة بما يتعلق بفكرة التوازن بين

(1) د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص. 338.

## ثانياً - التمسك الشديد بمبدأ الفصل بين السلطات:

يعتمد النظام الرئاسي مبدأ الفصل الشديد بين السلطات، حيث يكون توزيع الاختصاصات بين السلطين التنفيذية والتشريعية قائماً على أساس الفصل شبه المطلق. فالسلطة التشريعية (البرلمان) تتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية، حيث ليس من حق رئيس الدولة، باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، دعوة البرلمان للاتفاق في دوراته العادية، وليس له فسخ اجتماعاته أو تأجيلها، كما لا يمتلك حق حل البرلمان، ولا يجوز لرئيس الدولة التدخل في انتخاب أعضاء البرلمان، كما لا يحق له اقتراح القوانين أو إعداد مشروعاتها، بما في ذلك مشروع الميزانية<sup>(1)</sup>.

وبالنسبة لأعضاء الحكومة (الوزراء) لا يستطيعون الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، أي لا يحق لهم اكتساب عضوية البرلمان، كما لا يحق لهم دخول البرلمان للدفاع عن سياسة الحكومة.

وفي مقابل ذلك تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلال عن السلطة التشريعية، فلا يحق للبرلمان مساءلة رئيس الدولة أو أي وزير من وزرائه عن طريق توجيه الأسئلة إليهم أو استجوابهم عن الأمور المتعلقة بشؤون الحكم، حيث إن رئيس الدولة ووزراءه لا يتحملون المسؤولية السياسية أمام البرلمان، لذلك لا يستطيع البرلمان طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها، وبالتالي لا يستطيع المطالبة باستقالة الحكومة أو المطالبة باستقالة أحد الوزراء.

وبعد أن بينا مظاهر الفصل الشديد بين السلطات، نشير إلى أن هذا الفصل بين السلطات ليس مطلقاً بالكامل، بل إنه، كما سميناه سابقاً، فصل

(1) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 254.

## أولاً - حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية:

يقوم النظام الرئاسي على قاعدة تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية وحده، حيث يجمع صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة في آن واحد.

وبهذا فهو يتولى مهام السلطة التنفيذية بشكل فعال، ويتمتع بسلطات هامة وحاسمة في إدارة شؤون الحكم. وأهم ميزة لرئيس الدولة في النظام الرئاسي هي انتخابه من قبل الشعب، لذلك فإن هذا النظام نشأ وطبق في البلدان ذات النظام الجمهوري وليس الملكي.

يكون انتخاب رئيس الدولة خارج البرلمان عن طريق الاقتراع العام المباشر أو غير المباشر، وبذلك يصبح في مركز متعادل ومتوازن مع البرلمان (السلطة التشريعية) حيث كلاهما منتخب من قبل الشعب.

ومن الناحية العملية يكون لرئيس الجمهورية مركز أقوى من البرلمان، حيث إنه يستمد قوته من تأييد الأغلبية الشعبية المساهمة في انتخابه، إضافة إلى تركيزه للسلطة التنفيذية بيده دون تمكن البرلمان من التدخل في ممارسته لصالحاته الواسعة في إدارة الدولة، حيث إن الحكومة في النظام الرئاسي لا تتحمل المسؤولية أمام البرلمان. وأن تعيين أعضاء الحكومة يتم خارج البرلمان، إذ إن رئيس الدولة، باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، هو الذي يتولى تعيين الوزراء وعزلهم من مناصبهم، ولا يوجد في النظام الرئاسي مجلس وزراء مثلما هو موجود في النظام البرلماني، ولا وجود لرئيس الوزراء. والوزراء في النظام الرئاسي هم مجرد سكرتاريين أو معاونين لرئيس الدولة في مباشرة سلطته التنفيذية، حيث يتداول معهم في أمور الحكم، وهو غير ملزم بالأخذ بأرائهم، كما أنهم يخضعون لمسائلة رئيس الدولة عن الأخطاء التي يرتكبونها أثناء ممارسة مهامهم الوظيفية، حيث بينا سابقاً بأن الحكومة في النظام الرئاسي غير مستقلة أمام البرلمان.

المؤثرة من أعضاء البرلمان، ومع قادة المعارضة من أجل تبني ما يطرحه من مشاريع في مختلف شئون الحكم.

كما يقوم بتكليف أعضاء حزبه من أعضاء البرلمان بتقديم مشروعات القوانين التي يرغب في إصدارها.

وفي مقابل هذه الصلاحيات الممنوحة للرئيس، والتي تمكنه من التأثير على السلطة التشريعية، نلاحظ أن الدستور الأمريكي قد أعطى بعض الصلاحيات للبرلمان (الكونجرس) التي تمكنه من التدخل في صلاحيات الرئيس، من ذلك اشتراط موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار الموظفين الذين يرشحهم الرئيس كالوزراء والسفراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، ولو أن القاعدة العامة المتعارف عليها تمكس عدم وقوف مجلس الشيوخ ضد الترشيحات المقدمة من قبل الرئيس. كما أن الدستور الأمريكي يوجب على الرئيس أخذ رأي مجلس الشيوخ في شؤون السياسة الخارجية، كما يتطلب لنفاذ المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس موافقة هذا المجلس.

وقد منح الدستور الأمريكي مجلس النواب حق توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الدولة في حالة ارتكابه جريمة جنائية، ولو أن هذه المهمة هي بالأساس من صلاحية المحكمة الاتحادية العليا.

كذلك يمتلك مجلس النواب حق توجيه الاتهام الجنائي إلى مساعدي ومستشاري الرئيس من الوزراء وكبار الموظفين في حالة ارتكابهم للجرائم الجنائية<sup>(1)</sup>.

(1) للتفصيل راجع د. أ. أ. ميشن، باللغة الروسية، مرجع سابق، ص. 259، كذلك د. نمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 270.

شبه مطلق، وذلك بسبب وجود بعض الاستثناءات التي تعبر عن إمكانية التعاون بين السلطين، خاصة إذا ما تابعا التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أفرز الواقع ضرورة اللجوء إلى مثل هذه الحالات من التعاون والرقابة بين السلطات. من ذلك نذكر بأنه بالرغم من عدم تمتع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بحق اقتراح القوانين، فإن الدستور الأمريكي منح الرئيس حق الاعتراض التوقيفي المؤقت (الفيتو) على مشروعات القوانين الصادرة من البرلمان «الكونجرس» وإعادةها إليه مع بيان أسباب الاعتراض، إلا أنه في حالة اعتراض الرئيس على قانون ما وإعادةه إلى البرلمان فإن البرلمان يتمكن من تذليل هذا الاعتراض، وذلك بالمصادقة على القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي أصوات كل من المجلسين (النواب والشيوخ) وبذلك يسقط اعتراض الرئيس ويتم إقرار القانون ويصبح نافذاً دون اشتراط موافقة رئيس الدولة. وبهذا يتخذ اعتراض الرئيس صفة توقيفية فقط.

ومن الوسائل التي يستخدمها رئيس الدولة والتي تسمح له بالتأثير النشط على الأجهزة التشريعية هي إرساله الرسائل الشفوية إلى البرلمان حول مختلف القضايا السياسية والاقتصادية وموضوع الميزانية، ولهذه الرسائل مكانة كبيرة، حيث تحمل مبادرات تشريعية ذات تأثير عملي على التشريع.

كما يتمتع الرئيس بحق إصدار اللوائح التنفيذية التي يراها ضرورية لتنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان. ويجوز للرئيس في بعض الحالات الهامة دعوة البرلمان لانعقاد في دورة انعقاد غير عادية.

ومن أجل تنفيذ الرئيس لبرنامجها في شئون الحكم فإنه يستخدم، بالإضافة إلى صلاحياته المسموح له بها دستورياً، بعض الوسائل الأخرى غير المثبتة في الدستور، من ذلك تنظيمه المباحثات مع قادة الأحزاب في البرلمان لإعداد المقترحات التشريعية، وإجراؤه الاتصالات الشخصية مع العناصر

## تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

تناول في هذا المطلب ثلاثة موضوعات هي: نشأة وتطور النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، والعناصر المكونة للنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم تقدير النظام الرئاسي.

### أولاً - نشأة وتطور النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية:

بينما سابقاً، أن الجمهورية الرئاسية ظهرت لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس دستورها الصادر عام 1787.

وقبل استقلال الولايات المتحدة الأمريكية عن بريطانيا، كانت تتألف من ثلاث عشرة مستعمرة خاضعة للناج البريطاني، مع تمتعها بحدود ضيقة من الحكم الذاتي في بعض نواحي شئونها الداخلية. ونتيجة للضغوط الاقتصادية التي مارسها الاستعمار البريطاني ضد شعوب هذه المستعمرات، من ذلك شدة وطأة الضرائب المفروضة عليهم، وتقييد حرية التجارة، وذلك بحصر المناجزة مع بريطانيا فقط بهدف جعل هذه المستعمرات سوقاً للمنتجات البريطانية ومصدراً لتزويد بريطانيا بالمواد الأولية للسياسة الاستعمارية المبنية على نهب ثروات شعوب المستعمرات والتحكم بصيرها.

ونتيجة لاشتداد سخط شعوب هذه المستعمرات واستنكارها للأساليب الاستعمارية، فقد تطور هذا السخط إلى ثورة مسلحة ضد الاستعمار البريطاني، وهذا خاضت شعوب هذه المستعمرات حرباً من أجل الاستقلال، وفي 1776/7/4 عقد ممثلو المستعمرات مؤتمراً أعلنوا فيه استقلال هذه المستعمرات عن بريطانيا. ومن أجل مواصلة الكفاح ضد بريطانيا وتعزيز استقلال هذه المستعمرات فقد تم إقامة اتحاد تعاهدي (كونفيدرالي) بين هذه المستعمرات عام 1777 وأصبح نافذاً عام 1781، تحتفظ بموجبه كل منها

بسيادتها، مع تحديد بعض نواحي التعاون بينها وفقاً لمضمون الاتحاد التعاهدي الذي تناوله سابقاً. وفي عام 1787 توجهت هذه الدول المتعاهدة إلى تعزيز اتحادها لكي يصبح أكثر قوة وأشد تماسكاً، إضافة إلى ذلك أن «السيادة التي احتفظت بها الدول الأعضاء كانت تعوق في الواقع مصالح الطبقة البرجوازية الصاعدة»<sup>(1)</sup>.

لذلك عملت على تغيير شكل الاتحاد من اتحاد تعاهدي إلى اتحاد مركزي (فيدرالي) وبذلك تم إقرار مشروع الدستور الاتحادي الذي أصبح نافذاً عام 1789، والذي على ضوءه أعلن قيام دولة «الولايات المتحدة الأمريكية» كدولة اتحادية.

وقد ظهر اتجاهان في الولايات المتحدة الأمريكية حول طبيعة الاتحاد، أولهما: يميل نحو المركزية والاقتراب من شكل الدولة الموحدة، وثانيهما: يميل نحو توسيع صلاحيات الدويلات الأعضاء في الاتحاد.

وبمرور الزمن تغلب أو ساد الاتجاه الأول وأصبحت أكثر الصلاحيات والسلطات من اختصاص الحكومة الفيدرالية المركزية. حرص الدستور الأمريكي على تكييف الاتحادية الفيدرالية لخدمة مصالح الطبقات البرجوازية وتعزيز الرأسمال الاحتكاري متأثراً بالفلسفة الليبرالية المتطرفة.

يقول «موريس» أحد واضعي الدستور الأمريكي «إن المهمة الأساسية للحكومة هي حماية الملكية»<sup>(2)</sup>. لذلك فإن الحريات الفردية التي يطلقها النظام السياسي الأمريكي والتي تم التأكيد عليها في نصوص الدستور، كتعبير عن الديموقراطية، مشروطة بعدم تعارضها أو تهديدها للمصالح الطبقية للبرجوازية، وهذا ما يفسر وجود قوانين وتعليمات في الولايات المتحدة

(1) د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 340.

(2) المرجع السابق، ص. 342.



المجتمع الأمريكي مثل حزب العمال الاشتراكي، وحزب العمل التقدمي، والحزب الشيوعي الأمريكي، إن مثل هذه الأحزاب الصغيرة، التي لا تتمكن من الوقوف بوجه هيمنة الأحزاب البورجوازية في المجتمع الأمريكي، تركز نضالها ليس من أجل تحقيق طموحاتها في الاشتراكية، وإنما من أجل تحقيق إصلاحات اجتماعية والحد من سيطرة الرأسمال الاحتكاري، وتثبيت رقابة على الحكومة من أجل استخدام التقدم الاقتصادي في البلد لخدمة رفاه الشعب.

ومن الحقائق البديهية أن الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية «لا تمثل إلا حلقة واحدة من سلسلة السلطة. فالسيطرة على الإنتاج والتجارة والعمال وظروف العمل وغير ذلك من الجوانب الجوهرية في السياسة الاجتماعية إنما هي في أيدي الأفراد»<sup>(1)</sup>.

لذلك فإن المنظومة السياسية للدولة مكبلة باتفاق الرأي بين ذوي الامتيازات من أصحاب المشاريع والملاكين الكبار، وهذا الواقع انعكس على المجتمع الأمريكي، حيث إن أكثراته في أمور السياسة العامة في تراجع مستمر، وذلك لمعرفته بتحكم البورجوازية في أمور السياسة العامة. وهذا ما انعكس أيضاً على عملية الانتخابات العامة، حيث إن ضعف مساهمة الناخبين أصبح ظاهرة تلفت النظر. فعلى سبيل المثال، نذكر انتخابات الرئاسة لعام 1992 حيث حصل كلينتون على 19% من الأصوات أي أن 81% من الناخبين رفضوا التصويت لكلينتون ومع هذا فاز وأصبح رئيساً للجمهورية وفقاً لقانون الانتخاب الأمريكي.

وفي انتخابات الرئاسة لعام 1996 امتنع 51% من الناخبين عن التصويت وحصل كلينتون على 24% من أصوات الناخبين، أي أن 76%

(1) كمال مجيد، مرجع سابق، ص. 271.

الأمريكية وبعض الدول الرأسمالية الغربية، تتضمن مكافحة الأحزاب الماركسية التي تتضمن برامجها النضال ضد التوجهات الاقتصادية الرأسمالية والحد من هيمنة المؤسسات الاحتكارية<sup>(1)</sup>.

ومن أجل ضمان استقرار النظام السياسي في أمريكا وتحقيق أهدافه، وتمشياً مع النمو المتصاعد للمركزية الاقتصادية، من حيث وحدة السلطة الصناعية، وتمركز المشروعات الاحتكارية، فقد بنيت الأجهزة العليا للدولة الأمريكية، بالارتباط مع نصوص الدستور على نموذج الجمهورية الرئاسية التي يتمتع بها رئيس الدولة بسلطات تنفيذية واسعة ومستقلة عن السلطة التشريعية، مع إحلال التعاون بين السلطات بدلاً من الفصل المطلق بينها، الذي لم يعد يتماشى مع تطورات الأوضاع السياسية، والحاجة إلى التفاعل بين هذه السلطات خدمة لتحقيق أهداف النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية.

ومما ساعد على استقرار النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية ضعف الصراع الأيديولوجي، إذ إن النشاط الحزبي المؤثر في الأوضاع السياسية تركز على حزبين رئيسيين هما: الحزب الديمقراطي، والحزب الجمهوري، وكلاهما يعبر عن مصالح الرأسمال الاحتكاري ولا توجد اختلافات جذبية في برامجها.

يقول «دينيس كوسينك» حاكم ولاية كليفلاند، «لا يوجد في الولايات المتحدة إلا حزب سياسي واحد هو الحزب المناصر لطبقة رجال الأعمال وهو حزب خليط من الديمقراطيين والجمهوريين»<sup>(2)</sup>.

وتوجد أحزاب صغيرة تنبئ الاشتراكية إلا أن تأثيرها محدود في

(1) د. حميد السعدي، السيادة بين التفويض وممارسة السلطة الشعبية، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي، 1989، ص. 80.

(2) Kim Moody, An Inquiry to All, Verso, London, 1988, page 147.

مقتبس من كتاب، كمال مجيد، مرجع سابق، ص. 269.

ولا بد لنا من القول: إن الأفكار الإصلاحية التي تبشر بها البورجوازية قد لعبت دوراً مؤثراً على توجهات الطبقة العاملة الأمريكية، مما جعل فضالها يتركز بالأساس على تحقيق مكاسب في ظل النظام الرأسمالي، وذلك عبر ما تطرحه النقابات من مطالب.

ومما تقدم نقول: إن الاستقرار السياسي الذي تحقق في الولايات المتحدة الأمريكية يعود لطبيعة البورجوازية الأمريكية في أواسط المجتمع، إضافة إلى تأثير المجتمع الأمريكي بالفلسفة الليبرالية.

وعلى هذا فإن النظام الرأسمالي في الولايات المتحدة حقق ولا زال يحقق الاستقرار الذي يضمن بالأساس المحافظة على مصالح الطبقة المسيطرة على الحكم، حيث توكل السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يتمتع بموجبها بصلاحيات واسعة تضمن له السيطرة على شؤون البلاد، كما تمكنه من تمثيل الطبقة البورجوازية ذات التأثير الكبير على سياسة الدولة.

كما توكل السلطة التشريعية إلى الكونجرس (البرلمان) المدعوم بنفوذ الحزبين البورجوازيين الكبارين الجمهوري والديمقراطي مما يساعد على تحقيق التفاهم والتعاون في رسم سياسة الدولة.

### ثانياً - العناصر المكونة للنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية:

بينما سابقاً بأن الجمهورية الرئاسية ظهرت لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية على ضوء دستورها الصادر عام 1787.

وبموجب هذا الدستور يتمتع كل من رئيس الجمهورية والكونجرس (البرلمان) والمحكمة العليا باستقلال تام في ممارسة الصلاحيات الموكلة لهم، أي أن واضعي الدستور أرادوا تطبيق الفصل المطلق بين السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، إلا أن الواقع العملي، كما بينا، واجه صعوبة في تطبيق الفصل المطلق أو التام، مما جعل وجود نوع من التأثير المتبادل بين

من الناخبين رفضوا كليتون.

وفي انتخابات الكونجرس الأمريكي لسنة 1998 اشترك في التصويت 38% من الناخبين ورفض 62% من الشعب الأمريكي الإدلاء بأصواتهم (1).

إن الولايات المتحدة الأمريكية بلد زراعي صناعي متقدم وذات تطور رأسمالي كبير المستوى، يتصف اقتصادها بسيطرة أصحاب المشاريع الضخمة من الاحتكاريين الذين يشكلون 4.2% من سكان البلاد البالغ عددهم حوالي 250 مليون نسمة، إن التقدم التكنولوجي الهائل في الولايات المتحدة الأمريكية جعلها أقوى بلد رأسمالي في العالم، والأكثر هيمنة على الاقتصاد العالمي، حيث إنها تتحكم في المواد الأولية وتشكل استثماراتها الخارجية ومبيعاتها إلى دول العالم جانباً هاماً في تقدم الاقتصاد الأمريكي.

وبالرغم من ارتفاع مستوى الحياة المعيشية في الولايات المتحدة الأمريكية، من حيث التقدم الكبير في تلبية الحاجات الاستهلاكية ورفع مستوى المعيشية لأفراد الشعب، فإن هذا لا يعني تحقيق المساواة بين أفراد الشعب في مستوى المعيشة، إذ لا يزال 20% على الأقل من الشعب الأمريكي يعيش حياة فقيرة، وأكد تقرير للكونجرس الأمريكي على أن نسبة الجوع زادت 50% منذ أواسط الثمانينات، إذ بلغ عدد الفقراء 30 مليون نسمة، كما أن توزيع الدخل يختلف بين السود والبيض، إذ إن الغالبية الساحقة من السود تعيش حياة فقيرة (2).

أما الطبقة العاملة المنضوية تحت لواء النقابات العمالية فإنها تمارس فضلاً سلبياً ذا طابع مطبني لتحسين أحوالها المعيشية.

- (1) كمال مجيد، المرجع السابق، ص. 270.
- (2) راجع كمال مجيد، مرجع سابق، ص. 272، كذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 245.

هذه السلطات والذي يضمن التعاون بينها مع وجود فصل شبه مطلق أو شديد بين هذه السلطات .

1- رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية):  
يتولى السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الجمهورية، حيث يستقل برئاستها ويتمتع بسلطات واسعة في ذلك، إذ أنه رئيس للجمهورية ورئيس للحكومة مما يجعله بمركز قوي قادر على قيادة دولة الاتحاد والحفاظ على تماسكها.

#### أ - انتخاب رئيس الجمهورية:

يتم اختيار رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق الانتخاب العام غير المباشر بواسطة هيئة الناخبين لمدة أربعة أعوام قابلة للتجديد مرة واحدة، وكما بينا سابقاً إن عدم انتخابه عن طريق البرلمان (الكونجرس) يجعله بمركز متساوٍ مع الكونجرس حيث كلاهما منتخب من قبل الشعب، إضافة إلى ذلك أن انتخاب رئيس الجمهورية من مجموع الشعب وليس من دوائر انتخابية كما هو الحال في البرلمان، يعطي للرئيس دعماً قوياً يولد لديه شعوراً بالقوة وقوة النفوذ.

#### ب - شروط المرشح للرئاسة وطريقة انتخابه:

يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون أمريكياً بالمولد، لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاماً، مقيماً في الولايات المتحدة الأمريكية أربعة عشر عاماً على الأقل.

إن طريقة انتخاب الرئيس الأمريكي تكون على درجتين (أي طريقة الانتخاب غير المباشر)، وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من الدستور الأمريكي، حيث بموجبها تقوم كل ولاية بانتخاب عدد من المندوبين مساوٍ لمجموع ممثليها في مجلسي الكونجرس (البرلمان)، على أن لا يكونوا من أعضاء

الكونجرس أو موظفي الحكومة الفيدرالية، ويقوم هؤلاء المندوبون بانتخاب رئيس الجمهورية، حيث يفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات المندوبين، وإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة فيجري انتخاب الرئيس عن طريق مجلس النواب.

أما نائب الرئيس الأمريكي فيجري انتخابه في وقت واحد مع انتخاب الرئيس وينفس النظام الانتخابي.

وبالنسبة لصلاحيات نائب الرئيس، فإن الدستور الأمريكي لم يحدد له صلاحيات عدا قيادته لمجلس الشيوخ.

#### ج - اختصاصات رئيس الجمهورية:

بما أن رئيس الجمهورية وفقاً للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية يشغل منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة بنفس الوقت فهو يتمتع بصلاحيات واسعة باعتباره رئيساً لجهاز الدولة الضخم والمسؤول عن السياسة العامة للدولة. لذلك تكون له اختصاصات واسعة نوجزها فيما يأتي:

- يستقل الرئيس الأمريكي بوضع السياسة العامة للدولة.
- يتولى تعيين كبار موظفي الدولة كالوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا، بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ، وكما بينا أن هذه الموافقة أصبحت إسمية باعتبار أن الرئيس حر في اختيار وزرائه ومعاونيه الذين يعتبرون مساعدين له في تنفيذ سياسته، كما يتمتع بحق إعفائهم من مناصبهم.
- يتولى رئيس الجمهورية رئاسة القوات المسلحة والشرطة، إضافة إلى أنه يرأس جميع موظفي الدولة الفيدرالية.
- يتولى تنفيذ القوانين الاتحادية.
- يتمتع بحق إصدار اللوائح التنفيذية التي تكون مهمتها تطبيق القوانين

تأخذ به .

## 2 - الكونجرس (السلطة التشريعية):

تتكون السلطة التشريعية (الكونجرس) في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين هما: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ. ويتم انتخاب أعضاء كلا المجلسين عن طريق الانتخاب العام المباشر، ولا يجوز حل أي من المجلسين قبل موعده المقرر.

### أ - مجلس النواب:

إن مجلس النواب يمثل سكان الولايات المتحدة الأمريكية، ويجري انتخاب أعضاء هذا المجلس لمدة سنتين، وقوامه 435 عضواً، بحيث تتمثل كل ولاية بعدد من النواب يتناسب مع عدد سكانها، على أن يكون لكل ولاية نائباً مهما قل عدد سكانها وأن انتخاب أعضاء مجلس النواب لا ينظمه فقط التشريع الاتحادي بل أيضاً تشريع الولايات.

ويجب أن يكون المرشح للنيابة في هذا المجلس قد أتم الخامسة والعشرين من عمره وأن يكون قد اكتسب المواطنة (الجنسية الأمريكية) لمدة لا تقل عن سبع سنوات، وأن يكون من المقيمين في الولاية المرشح إليها وقت الانتخاب.

يتم اختيار أحد النواب لرئاسة المجلس، ويتمتع رئيس مجلس النواب بصلاحيات واسعة، وأن قراراته الإجرائية تكون نهائية.

### ب - مجلس الشيوخ:

يتألف مجلس الشيوخ من 100 عضواً، على أن يمثل هذا المجلس الولايات الخمسين بالتساوي، حيث تقوم كل ولاية بانتخاب عضوين بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها. وأن مدة العضوية في هذا المجلس ست سنوات، على أن يتم تجديد عضوية  $\frac{1}{3}$  ثلث الأعضاء كل سنتين.

الاتحادية، كما قد يفوض البرلمان رئيس الدولة بإصدار بعض التشريعات.

- وفي مجال السياسة الخارجية يتولى رئيس الجمهورية وضع السياسة الخارجية بالتشاور مع الكونجرس، مما يجعله السلطة المختصة بتكوين إرادة الدولة في ميدان العلاقات الدولية، حيث يقوم بإعلان هذه الإرادة بنفسه أو بمعاونة سكرتيره للشئون الخارجية الذي يلتزم بتعليمات الرئيس بشكل كبير<sup>(1)</sup>.

- يتولى إبرام المعاهدات، بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ. وهو الذي يقرر الاعتراف بالدول الأجنبية.

- يتمتع الرئيس الأمريكي بحق العفو وتخفيض العقوبة.

- وفي مجال التشريع للرئيس الأمريكي استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات حتى إرسال الرسائل إلى الكونجرس التي تتضمن اقتراحات تتعلق بمشروعات قوانين يلفت انتباه الكونجرس إلى ضرورة تشريعها، كما له حق الاعتراض التوقيفي على القوانين (الفتوى)، حيث بينا سابقاً أن هذا الحق يعني إيقاف القانون الذي يصدره الكونجرس وإعادةه إليه مشفوعاً بأوجه اعتراضات الرئيس.

إن الفيتو بجميع أحواله يعتبر إجراء رجعيماً لأنه يقلل من مكانه البرلمان ويضعه في تبعية فردية لرئيس الدولة، كما أنه يناقض حتى الديمقراطية البورجوازية الغربية التي تناهي مبدأ الفصل بين السلطات.

وللعلم أن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الدولة طبق ولا يزال يطبق في الدول ذات الأنظمة الرأسمالية، أما مجموعة الدول الاشتراكية (سابقاً) فلم

(1) د. محمد حافظ غانم، الوجيز في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص. 372.

القديرالين لهمامهم الوظيفية. وتدخل في صلاحيات الكونجرس أيضاً جميع الأمور المتعلقة بشؤون المالية والموازنة، وشؤون التجارة الخارجية، والدفاع الوطني، وتنظيم شؤون منح الجنسية الأمريكية<sup>(1)</sup>.

وتوجد صلاحيات تكون خاصة بكل مجلس من الكونجرس نذكر

أهمها: بالنسبة لمجلس النواب:

- يختص بالمبادرات التشريعية في المجال الضريبي.
- صلاحيته في انتخاب رئيس الجمهورية عندما لا يحصل أي من المتنافسين على الأغلبية المطلقة.
- صلاحية توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء وكبار الموظفين.
- وبالنسبة لمجلس الشيوخ فإنه يختص بما يأتي:
  - حق تصديق الاتفاقات والمعاهدات الدولية.
  - حق المصادقة على قرارات رئيس الدولة الخاصة بتعيين الوزراء وكبار الموظفين.
  - في حالة غياب نائب رئيس الجمهورية أو رفضه رئاسة مجلس الشيوخ، فلمجلس الشيوخ حق انتخاب رئيس له بالوكالة.
  - يمارس مجلس الشيوخ دور المحكمة عندما يحيل له مجلس النواب قضايا تتعلق باتهامات جنائية كالخيانة والفساد يرتكبها رئيس الدولة أو الوزراء أو الموظفون الاتحاديون. وبذلك يتحول مجلس الشيوخ إلى محكمة تصدر أحكامها بأغلبية الثلثين، وفي حالة ثبوت التهمة تكون العقوبة العزل من المنصب الوظيفي.

(1) راجع د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 262.

ووفقاً للدستور الأمريكي يتطلب أن يبلغ عضو مجلس الشيوخ 30 سنة من العمر، وأن يكون حائزاً لمواطنة الدولة الأمريكية (الجنسية الأمريكية) لمدة لا تقل عن تسع سنوات، وأن يكون مقيماً في الولاية التي يتم انتخابه فيها أثناء عملية الانتخاب.

يتأسس مجلس الشيوخ نائب الرئيس الأمريكي (1).

كقاعدة عامة، إن اجتماعات مجلسي الكونجرس تكون منفصلة إلا أن هناك حالات يعقد فيها الكونجرس اجتماعاً موحداً يضم المجلسين وهذه الحالات هي: عند وجود ضرورة لفرز أصوات هيئة الناخبين لرئيس الدولة، وبمناسبة الاحتفالات الرسمية ذات الطبيعة الحكومية، وعند سماع رسائل رئيس الدولة.

يعتمد الكونجرس نظام اللجان الدائمة في ممارسة مهامه، كما له أن يشكل لجاناً مؤقتة لدراسة مشاريع قوانين تكتسب أهمية خاصة.

ج- - صلاحيات الكونجرس:

استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن الصلاحية الرئيسية للكونجرس الأمريكي هي صلاحية تشريع القوانين، حيث يمارسها المجلسان بشكل متساو.

كما أن للكونجرس حق تعديل الدستور بعد موافقة أغلبية الثلثين من أعضائه، على أن يوافق أيضاً ثلاثة أرباع الولايات على التعديل. ويشرف الكونجرس على أعمال المرافق العامة للدولة، ويراقب أداء الموظفين

(1) للتفصيل راجع د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 256، د. إبراهيم عبد العزيز شيبا، مرجع سابق، ص. 142 - 143.

### 3 - العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية :

بيناً سابقاً بأن العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية تقوم على أساس الفصل الشديد أو شبه المطلق بينهما، فليس للرئيس الأمريكي، باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية، حتى حل الكونجرس (البرلمان) أو التدخل في شؤنه، حيث لا يحق له دعوة الكونجرس للانعقاد أو رفض اجتماعاته، وليس لوزاره حتى العضوية فيه أو المساهمة في اجتماعاته.

وفي المقابل لا يحق للكونجرس مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وسحب الثقة منهم .

إلا أن الفصل الشديد بين السلطات لا يعني عدم إمكانية التعاون بينهما، حيث إن الواقع في تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية أظهر ضرورة قيام نوع من التعاون بينهما استثناء من مبدأ الفصل التام بين السلطات، وبناء على ذلك يجوز للرئيس الأمريكي الاعتراض على القوانين، كما أوضحنا ذلك سابقاً، وله حق إرسال التوصيات التشريعية وإصدار اللوائح التنفيذية.

وفي نفس الوقت يكون للكونجرس حق الموافقة على ما يتخذه الرئيس من قرارات خاصة بتعيين الوزراء وكبار الموظفين، كذلك يتطلب موافقة الكونجرس على نفاذ المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الدولة، كما يتطلب أخذ موافقة الكونجرس على ميزانية الاتحاد. كما يمتلك البرلمان حق إثارة المسؤولية الجنائية ضد رئيس الدولة ووزرائه وكبار الموظفين في السلطة التنفيذية وذلك بتوجيه الاتهامات الجنائية لهم في حالة ارتكابهم للجرائم الجنائية.

### 4 - المحكمة العليا (السلطة القضائية) :

استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة القضائية تتمتع باستقلالها عن السلطات الأخرى في ممارسة صلاحيتها القضائية.

312

فالمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، كجهاز أعلى للنظام القضائي، تلعب دوراً أساسياً في مختلف الشؤون القضائية، كما تتميز عن المحاكم الأخرى الأدنى درجة منها بالدور السياسي الذي تمارسه في مختلف الشؤون السياسية.

تتألف المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية من 9 قضاة يتم تعيينهم لمدى الحياة من قبل رئيس الدولة بصبحة وموافقة مجلس الشيوخ .

ويراعى في تعيين القضاة جانب التوازن السياسي بين الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري، مع تمثيل الأقليات الدينية.

إن رئيس المحكمة العليا، الذي يجري تعيينه من قبل رئيس الدولة، يتمتع بمركز هام، حيث يعتبر الشخص الثاني في الدولة بعد الرئيس، ويتولى الإشراف على السلطة القضائية الاتحادية.

#### اختصاصات المحكمة العليا :

تتولى المحكمة العليا عدة وظائف قضائية بينها فيما يأتي :

- الرقابة القضائية على نشاط المحاكم ذات الدرجة الأدنى عن طريق رقابة قرارات هذه المحاكم .
- تتولى الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي استثناءً، بمعنى أن يطلب المدعي تطبيق قانون ما على المدعي عليه فيطعن المدعي عليه بعدم دستورية القانون، أي مخالفة هذا القانون لأحكام الدستور .

إن هذه الوظيفة تجعل للمحكمة العليا تأثيراً كبيراً على الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث إنها تنظر في القوانين من حيث مدى مطابقتها للدستور، وبهذا فإن المحكمة العليا تعتبر مفسرة للدستور .

313

السلطة، وهذا أمر له أهميته في نجاح تطبيق النظام الرئاسي في أمريكا، حيث وفر الاستقرار للدولة وأبعد المجتمع الأمريكي عن الصراعات الحادة، وعلى ضوء هذا الواقع أصبح لرئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية سلطات واسعة في قيادة شئون البلاد، كما وفر هذا الواقع الحرية اللازمة لمؤسسات الدولة في ممارسة اختصاصاتها وفقاً للدستور المعبر عن توجهات السلطة الحاكمة.

إن النظام الرئاسي بشكل عام يعتبر نظاماً مرناً يصلح لمختلف أشكال الإدارة، لذلك فقد أخذت به الكثير من دول العالم مثل فرنسا في بعض دساتيرها وأغلب دول أمريكا اللاتينية، كما انتقل هذا النظام إلى الدول المتحررة في آسيا وأفريقيا.

إلا أن النظام الرئاسي في هذه الدول لم يحقق النجاح الذي تحققت في الولايات المتحدة الأمريكية:

من ذلك نذكر النظام الرئاسي في فرنسا بموجب دستورها لسنة 1848، حيث تحول إلى نظام ديكتاتوري بعد تحول الجمهورية الثانية إلى إمبراطورية سنة 1852<sup>(1)</sup>.

وقد انتقل النظام الرئاسي من الولايات المتحدة الأمريكية إلى عدد غير قليل من دول أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا، إلا أن الملاحظ هو تحول الكثير من رؤساء هذه الدول إلى حكام مستبدين ومتحكمين بمقدرات شعوبهم، حيث فرضوا هيمنتهم على جميع نواحي الحياة السياسية في البلاد دون التقيد حتى بروح الدستور، مما عرض شعوبهم لمخاطر كثيرة وأدى إلى عدم الاستقرار السياسي وتختلف هذه البلدان في جميع النواحي

(1) راجع د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص. 279.

تنظر المحكمة العليا مباشرة، وليس عن طريق الدفء الفرعي استثناءً، بالأمر المتعلقة بالنزاع بين ولايتين أو أكثر، وبالأمر المتعلقة بالسفراء والقناصل والوزراء.

تميزت توجهات المحكمة العليا بالتأثر الشديد بالمواقف السياسية المحافظة والرجعية، مما جعلها تتخذ مواقف معارضة للإصلاحات الاجتماعية التي أراد الرئيس روزفلت إدخالها في مطلع القرن العشرين استناداً لسياسة الداعية إلى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، وقد اتخذت المحكمة العليا مواقف معارضة للقوانين الصادرة بهذا الاتجاه، ولم تكن معارضتها مستندة لمبررات قانونية مقنعة بقدر ما كانت هذه المعارضة تعبر عن مواقف سياسية محافظة. وقد أدى ذلك تراجمت المحكمة عن مواقفها، مما جعلها أكثر التزاماً بالجانب القانوني عندما تقرر عدم دستورية القوانين<sup>(1)</sup>.

كما اتخذت بعض المواقف التي يمكن اعتبارها أفضل نسبياً من مواقفها السابقة في شأن الدفاع عن الحريات العامة وإدانة التمييز العنصري.

### ثالثاً - تقدير النظام الرئاسي:

بيننا سابقاً أن نشوء النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية جاء ليحبر عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بالمجتمع الأمريكي، خاصة في طبيعة اصطفا القوى السياسية وتركزها في حزبين كبيرين هما الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري كممثلين للبورجوازية الأمريكية، مما جعل العلاقات بينهما مبنية على التفاهم والتعاون في تناوب

(1) راجع في ذلك د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص. 354 - 355، كذلك د. نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 273 - 274.

## نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي

بموجب هذا النظام يتم إسناد السلطين التشريعية والتنفيذية إلى البرلمان المنتخب من الشعب. وهذا يعني ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، حيث تكون السلطة التنفيذية في هذا النظام تابعة للسلطة التشريعية وخاصة لها.

إذ أن البرلمان الذي تستند له كلا السلطين التشريعية والتنفيذية يقوم بممارسة وظيفته التشريعية بنفسه، أما السلطة التنفيذية فيعهد بها إلى لجنة خاصة تكون خاضعة للبرلمان وتعمل باسمه وتحت رقبته وتكون مسؤولة أمامه عن جميع تصرفاتها.

### المطلب الأول

#### خصائص نظام حكومة الجمعية النيابية

يتميز نظام حكومة الجمعية النيابية بما يأتي:

#### أولاً - تركيز السلطة في يد الهيئة التشريعية (البرلمان):

بموجب نظام حكومة الجمعية النيابية تتجمع السلطان التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان، وهذا يعني اندماج السلطين وليس الفصل بينهما، فالبرلمان المنتخب من الشعب تكون له السلطة الأصلية لممارسة السيادة، فهو الذي يتمتع بجميع السلطات المتعلقة بشئون الحكم في البلاد، بالإضافة إلى اختصاصاته التشريعية يقوم البرلمان بتعيين أعضاء الحكومة للقيام بالمهام التنفيذية تحت إشرافه ورقابته.

الاقتصادية والاجتماعية.

بالطبع أن السبب في ذلك يعود لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذه البلدان عن الظروف التي نشأ فيها هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية والتي ساعدت على استمراره وتطوره.

ويورد الفقه بعض العيوب التي يفرزها تطبيق النظام الرئاسي، ومن أهم هذه العيوب ما يأتي:

1 - إن نشاط البرلمان، كمعبر عن السلطة التشريعية، يصبح في النظام الرئاسي من الناحية العملية تابعاً لرئيس الدولة، حيث إن رئيس الدولة يصبح أهم مصدر للتشريع من خلال ما يمارسه من ضغوطات على البرلمان. كما أن حق الاعتراض التوقيفي (الفيتو)، كما بينا سابقاً، يشكل استهانة بمكانة البرلمان الذي من المفروض أن يكون ممثلاً للشعب. وفي بعض الأحيان يحتفظ رئيس الدولة بالقوانين المرسلة له من البرلمان لغرض المصادقة بدون أن يوقع عليها مما يعرف أو يؤخر إصدارها.

2 - إن الحصانة التي يتمتع بها رئيس الدولة باعتباره غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، وما يتمتع به من سلطات واسعة كرئيس للدولة ورئيس للحكومة في الوقت نفسه تجعل منه في أحيان كثيرة يتصرف وفقاً لأهوائه واجتهاداته التي قد تضر بمصلحة البلاد وبالتالي تساهم في تكريس النهج الديكتاتوري لنظام الحكم.

إن ما يحد من التوجهات الديكتاتورية في النظام الرئاسي هو تفعيل نشاط المؤسسات الدستورية والفعاليات الجماهيرية التي يمكن لها أن تلعب دوراً فاعلاً في الوقوف بوجه سياسة تفرّد السلطة التنفيذية في إدارة شئون الحياة السياسية في البلاد.



بعض دول العالم، ونخصص فترة لتطبيق سويسرا لهذا النظام نظراً لأهمية هذه التجربة واستمراريتها.

**أولاً: - لمحة تاريخية موجزة عن تطبيق نظام حكومة الجمعية النيابية:**

إن نشوء نظام حكومة الجمعية النيابية ظهر على أثر أحداث أدت إلى انهيار حكومات مستبدة وإحلال حكومات بديلة، فقد أخذت به فرنسا لفتحات قصيرة نتيجة لظروفها الخاصة، حيث ظهر هذا النظام في فرنسا على أثر الثورة التي أطاحت بالملكية في عام 1792 ثم عدلت عنه في عام 1795، وأخذت به فرنسا أيضاً في دستور عام 1848 بعد الثورة التي أطاحت بحكومة لويس فيليب، حيث عينت الجمعية الوطنية آنذاك خمسة أشخاص لتولي السلطة التنفيذية، إلا أنه بعد ذلك تولاه شخص واحد هو الجنرال كافينياك Cavaignac بناء على تفويض من الجمعية الوطنية، ومنحته لقب رئيس المجلس وجعلته مسئولاً أمامها وتكرر الأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية في فرنسا بعد سقوط حكومة نابليون الثالث، عندما عينت الجمعية الوطنية سنة 1871 ثيير Thiers رئيساً للحكومة على أن يقوم بمهامه التنفيذية تحت رقابتها وإشرافها. وفي سنة 1873 قامت الجمعية الوطنية بعزل ثيير وأحلت محله المارشال مكماهون.

إن لجوء فرنسا إلى حكومة الجمعية النيابية كان تحت تأثير أفكار الثورة الفرنسية التي تعتبر السيادة غير قابلة للتجزئة وأنها لا تمنح لغير الأمة التي يمثلها البرلمان، ومن هذا المنطلق حرصت الجمعية الوطنية على السيطرة الكاملة على السلطين التشريعية والتنفيذية، حيث لجأت إلى حصر كل السلطة بيدها بصفة مؤقتة، نتيجة للظروف الاستثنائية التي مرت بها فرنسا، وذلك بانتظار أن تستقر الأوضاع السياسية ويتم وضع دستور للبلاد.

ولم يقتصر تطبيق هذا النظام على فرنسا فقط بل أخذت به بعض الدول

**ثانياً - تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان:**

بيننا سابقاً، أن البرلمان في نظام الجمعية النيابية هو صاحب السيادة ويضطلع بمهام السلطين التشريعية والتنفيذية، وبما أن البرلمان هو الذي يقوم بتعيين أعضاء الحكومة (السلطة التنفيذية) لذلك فإن السلطة التنفيذية تكون خاضعة للبرلمان وتابعة له، حيث تعتبر أداة لتنفيذ سياسة السلطة التشريعية (البرلمان)، فالبرلمان يقوم بتوجيه الحكومة ومراقبة أعمالها، ويتمتع بكافة الصلاحيات في تعديل أو إلغاء ما تتخذه الحكومة من قرارات إذا ما وجد فيها خروج عن سياسته.

كما يحق للبرلمان مساءلة أعضاء الحكومة سياسياً، سواء كانت هذه المساءلة تخص فرداً من أعضاء الحكومة أو تخص الحكومة بأكملها بجمعها.

لذلك يستطيع البرلمان اتخاذ القرار بعزلهم عن مناصبهم إذا ما أساءوا استعمال السلطة.

### المطلب الثاني

### تطبيقات نظام حكومة الجمعية النيابية

لم يكن لنظام حكومة الجمعية النيابية تطبيق واسع في العالم، بل أخذت به قديماً دول قليلة ولفترات زمنية محددة نتيجة لظروف استثنائية وأحداث سياسية خاصة بهذه الدول.

ويمكن اعتبار تطبيق هذا النظام في سويسرا هو التطبيق الوحيد الذي لا زال معمولاً به حتى وقتنا الحاضر.

أما الدول الأخرى التي أخذت به فلم تواصل تطبيقها لهذا النظام.

نتناول في هذا المطلب لمحة تاريخية موجزة عن تطبيقات هذا النظام في

عدد سكانها، إن مدة انتخاب النواب أربع سنوات وفقاً لنظام التمثيل النسبي، على أن يتم تمثيل كل مقاطعة أو شبه مقاطعة بنائب حتى ولو لم يتوافر فيها العدد الكافي من السكان لتشكيل الدائرة الانتخابية.

وثانيهما: مجلس المقاطعات (الولايات)، الذي يتكون من 44 عضواً ويتم تشكيله على أساس المساواة في التمثيل بين المقاطعات، حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين، وتمثل شبه المقاطعة بعضو واحد.

إن مدة العضوية في هذا المجلس وطريقة اختيار أعضائه لم تكن موحدة في جميع المقاطعات، بل كانت تختلف من مقاطعة إلى أخرى وفقاً لتشريع كل مقاطعة، إلا أن اختيار الأعضاء أصبح في أغلب المقاطعات يأتي عن طريق انتخاب الشعب، وأن مدة العضوية أصبحت أربع سنوات كما هو الحال في المجلس الوطني<sup>(1)</sup>.

إن المجلسين متساويان في الاختصاص، أي أن كلا منهما يتخذ قراراته بمعزل عن المجلس الآخر، إلا أنه توجد حالات تتطلب أن يعقد المجلس جلسة مشتركة لاتخاذ قرار موحد في أمور هامة مثل انتخاب أعضاء المجلس التنفيذي (المجلس الاتحادي)، وانتخاب أعضاء المحكمة العليا. ووفقاً للدستور الاتحادي السويسري يتولى السلطة التنفيذية المجلس التنفيذي (المجلس الاتحادي) الذي يتكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي في اجتماع مشترك لمجلسيه لمدة أربع سنوات، ويتولى البرلمان أيضاً انتخاب أحدهم رئيساً للجمهورية لمدة عام واحد، وأحدهم نائباً لرئيس الجمهورية لمدة نفسها، ولا يجوز إعادة انتخابهما بعد ذلك مباشرة.

إن مركز رئيس الجمهورية في هذا النظام يتخذ طابعاً شرفياً، حيث إنه لا

(1) راجع د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 391، كذلك د. عبد الغني بسويدي، مرجع سابق، ص. 265.

في ظروف عادية وليست استثنائية مثلما كان الحال في فرنسا.

حيث أخذت به بعض الدساتير بعد الحرب العالمية الأولى كنظام دائم للحكم، من ذلك دستور استونيا الصادر عام 1920 ثم استبدال بالبرلماني عام 1933، وأيضاً أخذت به النمسا، على ضوء دستورها الصادر عام 1920 ثم تحولت إلى النظام البرلماني عام 1929، وقد أخذت تركيا بنظام الجمعية النيابية في ظل دستورها الصادر عام 1924، إلا أن التطبيق العملي في تركيا آنذاك جعل من رئيس الدولة مصطفى أتاتورك الشخص المهيمن على جميع السلطات في الدولة مما جعل البرلمان خاضعاً لإرادته<sup>(1)</sup>.

## ثانياً - نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا:

إن النظام الذي أخذت به سويسرا منذ صدور دستورها عام 1874 تميز بالديمومة والاستقرار كنظام لحكومة الجمعية النيابية، ولم يكن مؤقتاً أو طارئاً كما هو الحال في فرنسا التي طبق فيها هذا النظام في ظل ظروف استثنائية. فنظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا يشكل نظاماً دستورياً قائماً على أسس واضحة تتجلى في سيطرة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

وكما هو معروف أن سويسرا دولة اتحادية فيدرالية تتكون من 20 مقاطعة (ولاية) وست شبه أو نصف مقاطعات لكل منها حكومة إلى جانب الحكومة المركزية للدولة الاتحادية، لذلك فإن البرلمان (الجمعية الفيدرالية) في سويسرا مكون من مجلسين، أولهما: المجلس الوطني الذي يمثل الشعب السويسري بأكمله، وهذا المجلس يتكون من 194 عضواً (نائبا)، ويكون لكل 25000 مواطن نائب واحد تقريباً، لذلك فإن عدد نواب كل ولاية يكون متناسباً مع

(1) راجع في ذلك د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 390، د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 303.

إضافة إلى دوره في رسم السياسة العامة للبلاد والمساهمة الفعالة في عملية التشريع.

فبالرغم من النص الدستوري على عدم جواز تجديد عضوية أعضاء المجلس الاتحادي، فإن العرف الدستوري استقر على تجديد عضوية هذا المجلس لمرات عديدة، مما أدى إلى تمتعه بالاستقرار والخبرة في إدارة شؤون الدولة، كما أن المجلس الاتحادي له دور كبير في عملية التشريع من خلال إعداد مشروعات القوانين وتولي أعضائه مهمة الدفاع عنها أمام اللجان البرلمانية، وهذا ما جعل البرلمان، في أغلب الأحيان، يتفق مع اقتراحات المجلس الاتحادي ويصادق على مشروعات القوانين المقدمة منه.

كما أنه من الملاحظ أن سلطات هذا المجلس تزداد بشكل كبير في أوقات الأزمات التي تمر بها البلاد<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تقدير نظام حكومة الجمهورية النيابية

إن نظام حكومة الجمهورية النيابية الذي يعهد بجميع السلطات إلى الشعب عن طريق ممثليه في البرلمان هو نظام أريد به تحقيق الديمقراطية عن طريق تمكين الشعب من ممارسة السلطة بواسطة ممثليه في البرلمان المنتخب من الشعب، لذلك لاحظنا من تجارب الدول التي أخذت بهذا النظام بأنه جاء بعد إزاحة أنظمة استبدادية كما هو الحال في تجارب فرنسا. إلا أن الواقع التطبيقي لهذا النظام في أغلب هذه الدول، كما بينا سابقاً، لم يؤد النتيجة المتبتغا منه وهي تحقيق الديمقراطية وسيادة الشعب، حيث أدت التجربة إلى رجحان كفة

(1) للتفصيل راجع د. سمع عصفور، مرجع سابق، ص. 252، د. مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، ص. 222 - 223.

يتمتع بسلطات أكثر من زملائه في المجلس التنفيذي، كل ما في الأمر أنه يمارس اختصاصات تمثيل البلاد في العالم الخارجي، أما في الأمور الأخرى فإنه يتساوى مع بقية أعضاء المجلس الاتحادي (المجلس التنفيذي) وليس له أي ترجيح أثناء التصويت على ما يتخذ من قرارات وإجراءات.

إن البرلمان استناداً لدستور الاتحاد السويسري يتولى مهام السلطة العليا في البلاد، حيث يقوم برسم السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، لذلك فإن المجلس الاتحادي باعتباره السلطة التنفيذية يكون خاضعاً لرقابة وإشراف البرلمان وملتزماً بتوجيهاته، بحيث يتمتع البرلمان بحق تعديل أو إلغاء أي قرار أو إجراء يتخذه المجلس الاتحادي. كما أن الدستور السويسري أوجب على المجلس الاتحادي تقديم كشف دوري عن أعماله إلى البرلمان، ولأعضاء البرلمان حق توجيه أسئلة واستجابات لأعضاء المجلس الاتحادي، ولا يحق لأعضاء هذا المجلس أن يكونوا أعضاء في أي من مجلسي البرلمان الاتحادي، إلا أنهم يتمتعون بحق حضور اجتماعات البرلمان والمساهمة في النقاش دون الاشتراك في التصويت.

وإذا كان المجلس الاتحادي خاضعاً لإشراف وتوجيه البرلمان، فإن الأخير لا يملك الحق في عزل رئيس المجلس وأعضائه رغماً عنهم.

ومن الناحية العملية في حالة اختلاف البرلمان مع المجلس الاتحادي فإن المجلس الاتحادي غير ملزم بالاستقالة، بل إنه يقوم بتنفيذ السياسة التي يصير عليها البرلمان، وذلك من منطلق تمتع البرلمان بحق تعديل أو إلغاء أي قرار يتخذه المجلس الاتحادي وفيه ما يخالف توجهات البرلمان.

إن التطبيق العملي لنظام حكومة الجمعية في سويسرا لم يعكس خضوع المجلس الاتحادي للبرلمان بشكل مطلق كما ورد في الدستور، بل إن الحياة السياسية العملية عكست ما يشير إلى تمتع المجلس الاتحادي، باعتباره مثلاً للسلطة التنفيذية، بقسط كبير من الاستقلال والاستقرار في ممارسة مهامه،

السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (البرلمان) وهذا ما أدى إلى إعادة حكم الاستبداد والتفرد بمصير الشعب، من ذلك نذكر فرنسا في عدة مراحل سابقة، وكما هو الحال في تركيا في ظل دستورها لعام 1924 حيث آل الوضع إلى سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الوطني الممثل للشعب.

لذلك فإن الكثير من فقهاء القانون الدستوري أبدوا تحفظهم على هذا النظام ووجهوا إليه بعض الانتقادات نذكر أهمها فيما يأتي:

- «إن نظام حكومة الجمعية، وهو صورة من صور النظام النيابي، يعد من الناحية الدستورية النظرية من نظم الحكم الديمقراطي، لكنه في العمل قد يعكس النظام الديمقراطي وينحرف إلى نظام استبدادي»<sup>(1)</sup>.

- كما أن هذا النظام يتناقض حتى مع الديمقراطية التقليدية التي تؤمن بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث إنه يقوم على فكرة اندماج السلطات وإخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

أما ما يتعلق بتطبيقات الاتحاد السويسري باعتباره لا زال يأخذ بهذا النظام الذي أدى إلى توفير الاستقرار والتقدم لهذا البلد فإن ذلك يرجع حسب رأي الكثير من الفقهاء إلى الظروف السياسية والاجتماعية الخاصة بهذه الدولة، خاصة إلى طبيعة الشعب السويسري غير الميل إلى التطرف، وهذا ما انعكس على الأحزاب ورجال السياسة، حيث خفف إلى حد كبير من صراع الأحزاب حول مختلف الأمور السياسية في البلاد، ومما ساعد على ذلك هو اعتماد نظام الحكم في سويسرا على مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة خاصة الاستفتاء الشعبي.

يذكر بعض الفقهاء أن النظام المتبع في سويسرا، والذي يعتبر وفقاً

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص. 293.

للدستور السويسري نظاماً لحكومة الجمعية النيابية، قد تحول في التطبيق العملي إلى نظام آخر مغاير لنظام حكومة الجمعية، حتى أن بعض الفقهاء اعتبروه نظاماً أدى إلى جعل المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) يمارس سلطاته بشكل ديكتاتوري، أي اتباعه لسياسة الهيمنة على الهيئة النيابية التشريعية المنتخبة من الشعب<sup>(1)</sup>.

في ختام حديثنا عن نظام الجمعية النيابية نقول: إن هذا النظام الذي يرتكز إلى الشعب في إدارة شؤون البلاد هو نظام، من الناحية النظرية، يتفق مع روح الديمقراطية، حيث تكون جميع السلطات من اختصاص الشعب نفسه، إلا أن تطبيق هذا النظام على أرض الواقع يلاقي صعوبة في ظل التناقضات والصراع على السلطة، لذلك فإن نجاح تطبيقه يعتمد على طبيعة الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ومدى تعمق الإيمان بالمبادئ الديمقراطية في المجتمع، بحيث يمكنها من الوقوف بوجه أي مظهر من مظاهر الديكتاتورية.

وبهذا، فإن نجاح هذا النظام في تحقيق أهدافه الديمقراطية، من خلال فكرة اندماج السلطات، يتوقف على مدى تعاون هذه السلطات بالاتجاه الذي يكرس لخدمة إرادة الشعب.

(1) راجع في ذلك، د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص. 252.

الكتاب الرابع

## تطور النظام السياسي والدستوري في ليبيا

نتناول في هذا الباب بعض ملامح النظام السياسي في ليبيا في عهد السيطرة الاستعمارية وفترة إعلان الاستقلال وإقامة الحكم الملكي وذلك بشكل موجز، ثم نتناول بالتفصيل طبيعة النظام السياسي والدستوري في ليبيا بعد ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 وإقامة النظام الجماهيري.

## الفصل الأول

### لمحة موجزة عن النظام السياسي في ليبيا قبل ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف

تتميز ليبيا بموقع جغرافي هام، فهي تقع وسط الشمال الإفريقي، يحدها من الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الشرق مصر والسودان ومن الجنوب النيجر وتشاد ومن الغرب تونس والجزائر. وهي بذلك تعتبر منطقة هامة في المواصلات الدولية، حيث إن ساحلها الممتد على البحر المتوسط والبالغ 1955 كم يربط القارة الإفريقية بأوروبا، كما أنها تشكل حلقة الوصل بين منطقتي المغرب والمشرق العربي.

تبلغ مساحتها 1,775,500 مليون كيلومتر مربع<sup>(1)</sup>.

ويبلغ عدد سكانها وفقاً لإحصاء عام 1995 ف(4.389.739 مليون نسمة)<sup>(2)</sup>.

إن الموقع الجغرافي الهام لليبيا جعلها منذ القدم عرضة للغزو الاستعماري عبر عدة مراحل من التاريخ.

- (1) الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، الكتيب الإحصائي، 2001 ف.
- (2) الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام 1995 ف، ص. 41.

ساند أهالي المدينة أحمد القرماني في التوجه الرامي إلى إبعاد هيمنة الحكومة العثمانية على شؤون البلاد وبما يحقق الاستقلال والانتعاش من سيطرة الحكم العثماني، خاصة وأنه تعهد بأن يحكم طبقاً للقانون<sup>(1)</sup>.

وبذلك تكون حكومة ولاية طرابلس، كأهم ولايات الإمبراطورية العثمانية، تبنت فكرة الانفصام عن الحكم العثماني، وهذا شكل مصدر قلق الباب العالي.

اتخذ حكم العائلة القره مانلية طابعاً وراثياً، إذ منذ عام 1711 ف تعاقب أفراد هذه العائلة على حكم الولاية، فعند وفاة أحمد القرماني باشا عام 1745 ف تولى الحكم بعده ابنه محمد باشا القرماني وعند وفاة الأخير عام 1754 ف تمت مبايعة ابنه علي باشا، وهكذا تعاقب على الحكم عدة أبناء من العائلة القره مانلية حتى عام 1835 ف.

كانت ولاية طرابلس الخاضعة للحكم العثماني تشمل ثلاث مقاطعات هي طرابلس ومصراتة وبنغازي، يتولى السلطة في كل منها أفراد من العائلة القره مانلية الحاكمة، وكان «الباشا» يحتفظ بالسلطة الحقيقية، حيث تركز بيده جميع شئون إدارة الحكم. ولم يكن «للدويان» الذي يجتمع بناء على رغبة الباشا سوى دور استشاري في معالجة بعض شئون الحكم في البلاد<sup>(2)</sup>.

وفي العهد العثماني الثاني الذي بدأ عام 1835 ف وانتهى عام 1912 ف حكم العثمانيون ولاية طرابلس بشكل مباشر، حيث نصبوا نجيب باشا والياً عليها، وبذلك تحولت ولاية طرابلس في عهد السلطان محمود الثاني خاضعة

- (1) أنظر في ذلك، شارل فيرو، الحوليات اللبية منذ الفتح العربي حتى الغزو الإيطالي، ترجمه عن الفرنسية د. محمد عبد الكريم الوافي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان طرابلس، الطبعة الثانية، 1983، ص. 353 - 354.
- (2) راجع في ذلك، د. محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص. 428.

تكتفي في هذا الفصل بتناول الفترات المتعاقبة منذ الحكم العثماني، وحتى استقلال البلاد وقيام الملكية.

## المبحث الأول

### النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم العثماني.

بدأ الحكم العثماني لليبيا منذ عام 1551 ف وانتهى عام 1912 ف. وفي الفترة التي يطلق عليها المؤرخون تسمية العهد العثماني الأول الممتد من عام 1551 ف ولغاية 1835 ف اتبع العثمانيون أسلوباً لإدارة الحكم في ليبيا يعتمد في الأساس على الحكم المحليين ورؤساء القبائل، وبذلك كان الحكم يتخذ طابعاً شبه ذاتي، وكان اهتمام الدولة العثمانية في تلك الفترة ينصب على تعيين ولاية يدينون بالولاء لحكمتهم وينفذون الأوامر السلطانية الصادرة من الباب العالي في شأن جمع الضرائب والحصول على مختلف الموارد المحلية تنفيذاً لسياسة نهب موارد المناطق الخاضعة لحكمتهم.

وعلى العموم تميز الحكم العثماني في مختلف الأقطار الإسلامية الخاضعة للسيطرة التركية بالفوضى وتكريس التخلف في مختلف مجالات الحياة، حيث عمت مظاهر الرشوة والفساد التي لعبت دوراً في إضعاف الحكم وسيادة الظلم المسلط على أبناء الشعب. كما تميز بكثره التناقضات المتعلقة بإدارة شؤون الحكم بين الولاة المحليين والباب العالي، أي رئيس الدولة العثمانية، مما أدى إلى عدم الاستقرار في إدارة شؤون البلاد.

وفي سنة 1711 ف أعلن عن مبايعة الطرابلسيين إلى أحمد القرماني باشا ليكون حاكماً على ولاية طرابلس قائلاً للجيش، وهو ضابط من أصل تركي، حيث يذكر المؤرخون أن جده من مواليد مدينة قرمان بالأناضول، قدم إلى طرابلس وتزوج من إحدى النساء العربيات منذ مدة طويلة، أي حوالي قرن ونصف قبل تولي أحمد القرماني ولاية طرابلس.

ونواح»<sup>(1)</sup>.

وفي سنة 1869 ف فصلت متصرفية بنغازي (برقة) عن ولاية طرابلس في شؤون الإدارة المدنية، وفي سنة 1888 ف شكلت متصرفية (برقة) ذات الاستقلال الذاتي ومركزها بنغازي وكانت تدار مباشرة من استانبول. كان تقسيم الأفضية والنواحي يتم على أساس قبلي، ويتولى الحاكم التركي تعيين قائممقام لرئاسة القضاء يساعده في الإدارة مجلس إداري وأربعة مستشارين من السكان المحليين، كما أن مديري النواحي يتم تعيينهم أيضاً من قبل الحكومة السلطانية بناء على ترشيح من قبل الحكام الأتراك في طرابلس وبرقة.<sup>(2)</sup>

لقد كانت الإدارة المباشرة التي فرضتها تركيا على الأراضي الليبية اعتباراً من عام 1835 ف تعكس توجهات الحكام الأتراك الرامية لاستعباد الشعب الليبي وإخضاعه للقوانين التركية، بهدف نهب ثرواته تحقيقاً لأطماع الإمبراطورية العثمانية، كما أن هذه التوجهات ذات النزعة الاستعمارية كانت موضع رفض واستنكار الشعب الليبي الذي أبدى مقاومة بطولية ضد سياسة التريك.

### المبحث الثاني

## النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم الإيطالي

تنفيذاً لسياسة التوسع الاستعماري وجهت إيطاليا أنظارها نحو ليبيا مستغلة ضعف إدارة الدولة العثمانية وقرب ليبيا من إيطاليا، فبدأت في التمهيد لاحتلال ليبيا عن طريق التغلغل الاقتصادي واختلاق الذرائع الواهية لاحتلالها، حيث ادعت أن الفوضى السائدة في ليبيا في ظل الحكم العثماني تؤثر على الوضع في إيطاليا المجاورة لليبيا.

- (1) ن. ا. بروشين، مرجع سابق، ص. 56.
- (2) المرجع السابق، ص. 57.

للسلطنة العثمانية في جميع شؤونها «كانت الأوساط التركية الحاكمة تنظر إلى ليبيا البعيدة على أنها مستعمرة لها، وأنها تكسب أهمية خاصة وقبل كل شيء بالمفهوم العسكري - الاستراتيجي، ولهذا كان من الطبيعي ألا تعبر هذه الأوساط أي اهتمام لتطويرها الاقتصادي... وكان نشاط الغالبية العظمى من النواب والموظفين ينحصر في جمع الضرائب وفي الإثراء الشخصي»<sup>(1)</sup>. في عام 1846 ف صدر أمر سلطاني بتقسيم ليبيا إلى مقاطعتين هما: ولاية طرابلس ومتصرفية برقة.

اهتم العثمانيون في هذا العهد بإحكام قبضتهم على الولاية من خلال إحداث أساليب أكثر فاعلية في تنظيم الإدارات المحلية والمركزية، وكان الباب العالي في اسطنبول هو الذي يعين الولاة مباشرة برتبة «باشا» ولكل والٍ مجلس استشاري يتألف من أعيان البلد يطلق عليه «ديوان الباشا»، وهكذا أصبحت ولاية طرابلس تدار من قبل والٍ يمثل إرادة السلطان العثماني.

كان النظام السياسي والإداري خلال هذه الفترة أكثر وضوحاً وتنظيماً من الفترات السابقة، خاصة في تنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية. فقد أصبحت كل من برقة وطرابلس تتمتع بإدارة محلية برئاسة «والٍ» يعاونه موظفون أتراك.

«كان حاكم طرابلس، الوالي يستعين بمجلس إدارة كهيئة استشارية، وكان المجلس يتكون من القاضي، المفتي، المكتبي، الدفتردار، ومنه سنة مستشارين تختارهم القبائل مرة كل سنتين، وكانت تلك الهيئة الاستشارية تبحث في الشؤون المالية، الحقوقية، والمدنية. وكانت ولاية طرابلس تنقسم إلى أربع متصرفيات (سناجق) هي طرابلس، الخمس، الجبل الغربي «مركزه يفرن»، وقران (ومركزها مرزق)، أما المتصرفيات فكانت تقسم إلى أفضية

- (1) ن. بروشين، تاريخ ليبيا في نهاية القرن التاسع عشر حتى عام 1969 ف، ترجمة د. عماد حاتم، مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي، طرابلس، 1988، ص. 43.



حيث أصبح إعدامه وصمة عار في جبين المحتلين الإيطاليين، ووسام شرف لحركة المقاومة الليبية.

لاقى المحتلون الإيطاليون صعوبة كبيرة في السيطرة على حركة المقاومة، مما دعاهم إلى إيجاد نوع من التعاون مع بعض الشخصيات المحلية من أجل تمكين المحتل من السيطرة على شؤون البلاد، لذلك تم إنشاء مجلس تمثيلي وآخر تنفيذي لكل من طرابلس وبرقة، مع تشكيل مجالس محلية.

ففي برقة مثلاً تم تشكيل مجلس تمثيلي يضم ستين عضواً أكثرهم من شيوخ القبائل وبعض أبناء المدن وأفراد من الجالية الإيطالية برئاسة صفي الدين السنوسي<sup>(1)</sup>.

إلا أن مثل هذه التشكيلات الإدارية لم تسعف الإدارة الإيطالية في إحكام سيطرتها على الوضع في البلاد، بل إن حركة المقاومة استمرت في التصاعد في جهتي طرابلس وبرقة، وقد استغل الثوار قيام الحرب العالمية الأولى ليملأوا فور انتهائها قيام الجمهورية الطرابلسية في 16/11/1918ف، مما جعل إيطاليا ترضخ لبعض المطالب الوطنية، حيث تم الاعتراف لطرابلس بوضع محلي خاص يتم بموجبه الاشتراك في إدارتها، وتحويل حكومة طرابلس من عسكرية إلى مدنية، وتم إصدار القانون الأساسي للجمهورية الطرابلسية من ملك إيطاليا، تضمن هذا القانون إناطة السلطة التشريعية بمجلس نواب منتخب من السكان، وتولي السلطة التنفيذية مجلس حكومي قوامه 10 أعضاء ثمانية منهم ينتخبون من قبل مجلس النواب والاثنتان الآخران تقوم الحكومة بتعيينهما. أما رئيس المجلس الحكومي فيتم تعيينه من قبل ملك

(1) راجع د. عطا محمد صالح، وآخرون، منشورات جامعة قاروينس - بنغازي، 1988، ص 345.

أعلنت إيطاليا الحرب على تركيا في 29 شهر الفاتح (سبتمبر) عام 1911ف، وفي 5 من شهر التمور (أكتوبر) 1911ف قامت الجيوش الإيطالية باحتلال مدينة طرابلس، وفي نفس الشهر تم احتلال درنة، وبنغازي، والخمس، وعلى أثر ذلك اعترفت تركيا بهزيمتها ونتج عن ذلك توقيع اتفاقية لوزان بين الطرفين في 15 شهر التمور (أكتوبر) 1912ف، وبعد ثلاثة أيام تم توقيع اتفاق الصلح الذي أنهى سيادة تركيا على ليبيا وإخضاع الأخيرة للاحتلال الإيطالي، إذ صدر بعد ذلك مرسوم ملكي إيطالي بموجبه تم وضع كل من طرابلس وبرقة تحت السيادة الإيطالية المطلقة.

لم تكن تركيا مستعدة للحرب مع إيطاليا، إلا أن الشعب الليبي أبدى مقاومة بطولية ضد الغزاة الإيطاليين دفاعاً عن استقلال بلاده وحرية أبنائه. لذلك فإن الجيوش الغازية لم تتمكن بسهولة من احتلال المناطق البعيدة عن الساحل بفعل تمرکز مقاومة الشعب الليبي في هذا المناطق. إن شدة المقاومة دفعت الإيطاليين لتقديم دعوة مضللة إلى إدريس السنوسي، مستغلة مكانته الدينية، حيث أعلنوا عن الاعتراف به أميراً على أجزاء من برقة، مما جعله يرتبط باتفاقيات مع المحتلين الإيطاليين كان الهدف منها إجهاض حركة الجهاد. إلا أن حركة المقاومة ضد الاحتلال الإيطالي لم تستجب لمثل هذه الاتفاقيات، بل استمرت في تصعيد المقاومة التي أجبرت إدريس السنوسي على الهرب إلى مصر، وتولى بعد ذلك المجاهد الأكبر عمر المختار مهمة قيادة حركة الجهاد، وبعد تولي الحزب الفاشي السلطة في إيطاليا عام 1922ف ضُعد من مستوى القمع لحركة المقاومة، وفي عام 1931ف تم أسر المجاهد الأكبر عمر المختار وأعدم شنقاً في 16 شهر الفاتح (سبتمبر) 1931ف عن عمر تجاوز السبعين سنة<sup>(1)</sup>.

(1) راجع في ذلك د. صبحي فنوص وآخرون، ليبيا في عشرين عاماً الدار الوطنية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1989، ص. 37.

## النظام السياسي في ليبيا خلال فترة حكم الإدارتين العسكريةين الإنجليزية والفرنسية

بعد هزيمة إيطاليا في الحرب العالمية الثانية تم إخضاع ليبيا لسيطرة جيوش الحلفاء عن طريق إقامة حكم عسكري مباشر بموجبيه تم إخضاع طرابلس وبرقة للإدارة العسكرية البريطانية، وإخضاع فزان للحكومة الفرنسية. وهكذا تم استبدال الاستعمار الإيطالي بالاستعمار الإنجليزي - الفرنسي، ولم يكن الوجد بالاستقلال الذي أبداه الحلفاء إلا تضيلاً وخداعاً، فالاستعمار هو واحد في أهدافه التوسعية وأطماعه في الاستحواذ على ثروات الشعوب.

مارس المستعمرون الإنجليز والفرنسيون سياسة ترمي إلى تجزئة البلاد واستعبادها، حيث قسموها إلى ثلاثة أقاليم هي: طرابلس، وبرقة، وفزان، ووضعوا الحدود بينها، وتم استخدام وحدات نقدية مختلفة لهذه الأقاليم، كما أن جنسية المواطنين الليبي أصبحت محددة وفقاً لمكان إقامته ضمن هذا التقسيم (1).

كان الهدف من هذه التجزئة هو إضعاف مقاومة الشعب الليبي وتمكين المستعمر من السيطرة على البلاد.

لقد أضرت هذه التجزئة بالعلاقات الاقتصادية بين مناطق البلاد، وعرقلت التواصل بين أبناء البلد الواحد.

تم تقسيم كل إقليم إلى عدة مناطق يتولى رئاسة الإدارة في كل منطقة ضابط يستمد سلطاته من الوالي الذي يخضع بدوره للقائد العسكري العام،

(1) ن. إ. بروشين، مرجع سابق، ص. 39.

إيطاليا. وتضمن القانون الأساسي أيضاً فقرة خاصة بتطبيق الشريعة الإسلامية فيما يتعلق بالأحوال الشخصية للمسلمين وضمان حرية العبادة، وفترة أخرى بضمان حرية الصحافة والاجتماع.

وبعد تولي الفاشست زمام السلطة في إيطاليا عام 1922 ف أقدموا على إلغاء جميع الاتفاقيات المبرمة مع السلطات الوطنية في طرابلس وبرقة، وذلك بهدف افشال ما حققته حركة المقاومة من نجاحات، وعلى أثر ذلك صدر مرسوم ملكي في عام 1935 ف تضمن وضع برقة وطرابلس تحت إدارة حاكم عام إيطالي، وتبع ذلك صدور مرسوم ملكي في 19/1/1939 ف تضمن إدماج الإقليم الليبي بالمملكة الإيطالية<sup>(1)</sup>.

في الأول من شهر الفاتح (سبتمبر) 1939 ف، بدأت الحرب العالمية الثانية، ودخلت إيطاليا الحرب ضد الحلفاء في 11/6/1940 ف. في هذه الفترة تصاعد تصميم اللبيين على طرد المستعمرين الإيطاليين من أراضيهم وتحقيق الاستقلال، وفي خارج البلاد عقد المهاجرون الليبيون عدة اجتماعات لهذا الغرض، نذكر من ذلك اجتماع الإسكندرية في 20/10/1939 ف الذي حضره شيخ القبائل وزعمائها من الطرابلسيين والبرقاويين.

وكذلك اجتماع القاهرة في 20/8/1940 ف الذي تم فيه إعلان الإمارة السنوسية، ومبايعة الأمير محمد إدريس السنوسي، وتعيين هيئة تمثل طرابلس وبرقة تتخذ شكل مجلس شوري، وتعيين حكومة مؤقتة، وخوض الحرب ضد إيطاليا بجانب الجيوش البريطانية وتحت علم الإمارة السنوسية، وذلك بأمل نيل الاستقلال بعد أن تعهدت بريطانيا بذلك.

(1) راجع في ذلك، د. محمد فرج الزاوي، مرجع سابق، ص. 433.

كما أقيمت إدارة محلية في كل إقليم تتولى بعض الأمور الداخلية، كالمسائل الشرعية وتعيين الموظفين، وأمور الصحة والتعليم... الخ.

أما الأمور الهامة كالشؤون الخارجية، والدفاع، والملاحة الجوية، وشؤون الهجرة، واستغلال المعادن، فهي من اختصاص السلطين البريطانية والفرنسية<sup>(1)</sup>.

### المبحث الرابع

## النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم الملكي

بعد هزيمة إيطاليا في الحرب العالمية الثانية واصل الليبيون نضالهم الهادف لتحقيق استقلال البلاد وتخليصها من سيطرة الإنجليز والفرنسيين الذين احتلوا ليبيا بعد هزيمة إيطاليا، لذلك فقد صدوا من نضالهم لتحقيق سيادتهم على أرضهم وضمان حريتهم، كما تقدموا بطلب إلى منظمة الأمم المتحدة للتدخل من أجل تحقيق مطالبهم المعادلة. وقد بُذلت جهود عربية ودولية في إطار الأمم المتحدة ساهمت في دعم هذه المطالب المشروعة للشعب الليبي، وبعد مداوات عديدة تم التوصل إلى قرار صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 21 شهر الحرت (نوفمبر) 1949 ف يدعو إلى استقلال ليبيا في فترة لا تتجاوز 1 شهر أي النار (يناير) 1951 ف.

ولتنفيذ هذا القرار تم تشكيل لجنة دولية، وفي ليبيا شكلت جمعية دستورية في شهر التمور (أكتوبر) 1950 ف من الأقاليم الثلاثة طرابلس، وبرقة، وفزان لغرض وضع دستور للدولة الليبية المستقلة وتحديد شكل الدولة، وبالفعل تم إصدار الدستور في 7/10/1951 ف، وقد توصلت اللجنة، بالرغم

(1) راجع د. محمد فرج الزاوي، مرجع سابق، ص. 434.

من اعتراض ممثلي طرابلس، على إقامة حكومة اتحادية فيدرالية<sup>(1)</sup> يتمتع فيها كل إقليم من الأقاليم الثلاثة بحكم ذاتي، كما تم إعلان نظام الحكم الملكي وذلك في شهر 24 شهر الكانون (ديسمبر) 1951 ف<sup>(2)</sup>.

إن تشكيل الدولة الليبية بشكل اتحادي وفي ظل نظام حكم ملكي لم يكن يتجاوب مع ما ينشده الشعب الليبي من طموحات ضحى بالكثير في سبيل تحقيقها، فالشكل الاتحادي للدولة أدى إلى تكريس الانغلاق والقبلية ووضع الحواجز بين أبناء الشعب الواحد، وهذا ما كان يريده المستعمرون تنفيذاً لسياساتهم الاستعمارية «فرق تسد»، كما أن التبعية للدول الإمبريالية بظواهرها المختلفة بقيت بالرغم من إعلان استقلال البلاد.

جاء في الدستور الليبي الصادر في 7/10/1951 ف أن ليبيا دولة ملكية وراثية برلمانية، وفي ظل هذا الدستور كان في ليبيا ثلاث حكومات محلية في كل من طرابلس، وبرقة، وفزان.

وتضمن الدستور نصوصاً لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية المركزية والحكومات المحلية في الولايات، إضافة إلى جعل بعض الاختصاصات مشتركة بينها.

فبعض الاختصاصات تتولاها الحكومة الاتحادية المركزية من حيث التشريع والتنفيذ، وهناك اختصاصات أخرى تتمتع فيها الحكومة المركزية بالاختصاص التشريعي وتترك أمر التنفيذ إلى الحكومات المحلية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

أما الاختصاصات التي لا تدخل في إطار الاختصاص المشترك فتكون

(1) راجع د. عطا محمد صالح، وآخرون، مرجع سابق، ص. 348 - 349.

(2) راجع د. صبحي قنوص وآخرون، مرجع سابق، ص. 38.

المجلس التنفيذي مهمة تنفيذ التشريعات المحلية الصادرة من المجلس التشريعي المحلي.

«ويقوم الملك بتعيين «وال» لكل ولاية مهمة الإشراف على تطبيق الدستور والقوانين الاتحادية والمصادقة على مشاريع القوانين التي يصدرها المجلس التشريعي المحلي»<sup>(1)</sup>.

وما يتعلق بتشكيل مجلس الأمة، فقد كان المتبع حتى قيام ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف هو نظام المجلسين، حيث يتكون مجلس الأمة من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، يمثل مجلس الشيوخ الولايات الثلاث، بحيث تمثل كل ولاية فيه بعدد متساوٍ من الأعضاء مهما بلغ عدد سكانها «مادة 94 من دستور عام 1951ف». وطبقاً لآخر تعديل دستوري صادر عام 1963ف بلغ عدد أعضاء هذا المجلس 42 عضواً.

يتولى الملك تعيينهم جميعاً «المادتان 94 - 98 من دستور 1951 المعدل»، في حين كان عدد أعضاء هذا المجلس 24 عضواً قبل تعديل الدستور يعين الملك نصفهم وتتولى المجالس التشريعية انتخاب النصف الآخر<sup>(2)</sup>.

أما مجلس النواب فإن العضوية فيه تتناسب مع عدد السكان لكل ولاية، بحيث يكون ممثل واحد لكل عشرين ألف مواطن أو عن كل جزء من هذا العدد يجاوز نصفه، على أن لا يقل عدد ممثلي كل ولاية عن خمسة أعضاء مهما بلغ عدد سكانها «مادة 101 من الدستور».

لم يكن قانون الانتخاب يسمح للمرأة بالمشاركة في الانتخابات، حيث

(1) د. عطا محمد صالح، وآخرون، مرجع سابق، ص. 364.

(2) المرجع السابق، ص. 367.

من اختصاص الحكومات المحلية من حيث الاختصاص التشريعي والتنفيذي<sup>(1)</sup>.

أعطى الدستور للحكومات المحلية صلاحيات تشريعية وتنفيذية تطبيقاً لنظام الاتحاد الفيدرالي، وبالرغم من هذه الصلاحيات فإن السيطرة تبدو واضحة للحكومة المركزية، حيث لا تستطيع الحكومات المحلية إبطال أي قانون صادر من الحكومة المركزية، كما أن الأخيرة تتمتع بحق الإشراف والرقابة على أعمال الحكومات المحلية، إضافة إلى ذلك فإن الدستور حصر الاختصاص في المسائل الهامة بالحكومة المركزية، من ذلك شؤون الدفاع، والعلاقات الخارجية، وإصدار العملة، والجمارك والضرائب، والتعليم الجامعي، والمحكمة العليا.

وقد نصت المادة 41 من الدستور على اشتراك الملك ومجلس الأمة في تولي السلطة التشريعية، وبموجب المادة 43 من الدستور يتولى الملك السلطة التنفيذية عن طريق مجلس وزراء خاضع له، وبهذا يعتبر الملك رئيساً للدولة وللسلطة التنفيذية (الحكومة) التي تتكون من مجلس للوزراء يتمتع الملك في تشكيله سلطة مطلقة، من حيث اختيار رئيس وأعضاء هذا المجلس وإقالتهم من مناصبهم.

ونصت المادة 59 من الدستور على أن الملك مصون وغير مسؤول، وبذلك يتحمل الوزراء وحدهم المسؤولية أمام مجلس النواب عن جميع التصرفات المتعلقة بشؤون الحكومة.

وبما يتعلق بممارسة السلطات المحلية في الولايات فيتولى ذلك مجلس تشريعي وآخر تنفيذي في كل ولاية، حيث يقوم المجلس التشريعي بإصدار القوانين المحلية وتوجيه المساءلة للمجلس التنفيذي عن أعماله، ويتولى

(1) المرجع السابق، ص. 362 - 363.

جعلته مهماً على عملية التشريع، مما أدى إلى خضوع السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية المنفصلة بشخص الملك، وبذلك فإن مركز الملك في ممارسة السلطة كان هو الطاغية والمهيمن، بحيث يصب على المؤسسات الدستورية الأخرى اتخاذ مواقف معارضة لتوجهات الإرادة الملكية<sup>(1)</sup>.

(1) للتفصيل راجع د. عطا محمد صالح، وآخرون، مرجع سابق، ص. 369 - 371.

إن انتخاب أعضاء المجلس النيابي يكون للذكور فقط، أما المرأة فإنها محرومة من حق الانتخاب.

يشترط القانون في المرشح للنيابة أن يبلغ الثلاثين عاماً من العمر، وقادراً على القراءة والكتابة.

أما بالنسبة للناخب فيتطلب بلوغه الحادية والعشرين عاماً.

إن مدة العضوية في المجلس النيابي أربع سنوات ويحق للملك حل المجلس قبل انتهاء مدته القانونية.

في 27 شهر الطير (أبريل) 1963، ونتيجة لتمسك الشعب الليبي، بموقفه الرفض للشكل الاتحادي للدولة، فقد تم تعديل الدستور، وذلك يجعل ليبيا دولة موحدة.

لم يكن التطبيق العملي لممارسة الحكم يتلاءم حتى مع نظام الديمقراطية النيابية الذي تبنته الدولة.

فمجلس الأمة الذي حدد له الدستور نظرياً صلاحيات تشريعية وحقوقاً في إطار ممارسة السلطة، لم يكن في الواقع العملي قادراً على ممارستها بالشكل المطلوب. حيث إن مجلس الشيوخ الذي يتم تعيين أعضائه بالكامل من قبل الملك لم يكن قادراً على تجاوز رغبات الملك، بل كان خاضعاً لهذه الرغبات والتوجهات، إضافة إلى ذلك أن تعيين أعضاء هذا المجلس لم يكن مبنياً على الكفاءة بل على الولاء للقصر والعلاقات القبلية.

وبالرغم من الصلاحيات المثبتة في الدستور لمجلس النواب، كما ناقشة المالية وتقرير المسؤولية الوزارية التضامنية والفردية<sup>(1)</sup>، فإن دوره في ذلك لم يكن فاعلاً بسبب الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها الملك دستورياً، بحيث

(1) د. إسماعيل مرز، مرجع سابق، ص. 248.

بتطبيق العدالة الاجتماعية التي تحظر أي شكل من أشكال الاستغلال»<sup>(1)</sup>.  
وبعد قيام الثورة بأشهر قليلة، تم إجراء القواعد الإنجليزية والأمريكية وإخراج بقايا الطليان وتأميم شركات النفط، التي كانت تتمتع بقرود كبير في التأثير على سياسة البلاد.

وفي عام 1973 في تم إعلان الثورة الشعبية، حيث فتح الباب أمام الجماهير لكي تمارس حقها في القضاء على الأجهزة البيروقراطية المعوقة لمسيرة الشعب، وبذلك زحف الشعب على الإدارات الحكومية وعلى المؤسسات والمصانع وحولها إلى إدارات شعبية<sup>(2)</sup>.

يقول قائد الثورة معمر القذافي «لم نأت حكماً وإنما جئنا ثواراً فوجدنا عامل مساعداً لتأكيد سلطة الشعب، لأننا ننتهي في الشعب ونؤكد سلطة الشعب، نسلم سلطتنا للشعب، وإمكاناتنا كلها نعرض بها الشعب لكي يصبح سيداً»<sup>(3)</sup>.

ومن أجل تعزيز التوجهات الشعبية لمسيرة الثورة وتطويرها تم إعلان قيام سلطة الشعب وقيام أول جماهيرية في التاريخ وذلك في 2/ مارس/ 1977 ف، حيث نصت المادة الأولى من وثيقة إعلان سلطة الشعب على أنه «يكون الاسم الرسمي لليبيا «الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية» وبذلك بدأ عصر جديد هو عصر الجماهير بموجبه «لم يعد في ليبيا حكومة تقليدية، ولم يعد هناك رئيس ولا مجلس ولا نيابة ولا نواب، بل سلطة

- (1) المرجع السابق، ص. 6.
- (2) راجع ندوة بلغراد 9 - 23 شهر الطير (ابريل) 1982 ف، الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية للنظرية العالمية الثالثة فكر معمر القذافي، المركز العالمي لدراسات وبحوث الكتاب الأخضر، طرابلس، ص. 10.
- (3) معمر القذافي، قيام حركة سياسية عقائدية ما هي وكيف؟ محاضرة أقيمت في معسكر 7 ابريل بتاريخ 2/10، 8/24، 8/7، 8/24، 8/3، 1976/9.

## الفصل الثاني

### النظام السياسي والدستوري في ليبيا بعد ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف

جاءت ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف لتجسد كفاح الشعب العربي الليبي من أجل إنهاء التبعية الاستعمارية وتحقيق الاستقلال الحقيقي للبلاد وتمكين الشعب من التمتع بحريته وسيادته على أرضه.

فقد تم عقب قيام الثورة إلغاء النظام الملكي وكافة مؤسساته الجاكمة، وتم إلغاء الدستور والإعلان عن قيام الجمهورية حيث جاء في البيان الأول للثورة الذي أعلنه قائدها معمر القذافي بأنه «منذ الآن تعتبر ليبيا جمهورية حرة ذات سيادة تحت إسم (الجمهورية العربية الليبية)<sup>(1)</sup>. وقد أصدر مجلس قيادة الثورة إعلاناً دستورياً بتاريخ 11 شهر الكانون (ديسمبر) 1969 ف لتوضيح طبيعة نظام الحكم والأهداف التي جاءت من أجلها الثورة، حيث جاء في المادة الأولى منه بأن:

«ليبيا جمهورية عربية ديمقراطية حرة، السيادة فيها للشعب...»، ونصت المادة السادسة منه على أنه «تهدف الدولة إلى تحقيق الاشتراكية وذلك

- (1) القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب، الجزء الأول، الإدارة العامة للقانون، 1988 ف، ص. 3.

فيه آليات تطبيق سلطة الشعب، أما الثالث فنتناول فيه وظائف الدولة في المجتمع الجماهيري.

### المبحث الأول

## المواقف الفكرية والسياسية للنظرية العالمية الثالثة

### من أساليب الحكم

نتناول في هذا المبحث مواقف النظرية العالمية الثالثة من أدوات وأساليب الحكم في الأنظمة السياسية التقليدية، وما طرحه هذه النظرية من حلول عملية لمشكلات الحكم.

### أولاً - رفض أنظمة الحكم التقليدية وجعل السيادة بالكامل للشعب:

جاء في الكتاب الأخضر «أن كافة الأنظمة السياسية في العالم الآن هي نتيجة صراع أدوات الحكم على السلطة صراعاً سلمياً أو مسلحاً كصراع الطبقات أو الطوائف أو القبائل أو الأحزاب أو الأفراد، ونتيجته دائماً فوز أداة حكم: فرد أو جماعة أو حزب أو طبقة... وهزيمة الشعب. أي هزيمة الديمقراطية الحقيقية»<sup>(1)</sup>.

ومن هذا المنطلق جاءت النظرية العالمية الثالثة بفكر رافض لكل أنظمة الحكم الديكتاتورية المتسلطة على الشعب، سواء كانت هذه الديكتاتورية تتمثل في فرد أو حزب أو طبقة أو برلمان<sup>(2)</sup>.

فالنظرية العالمية الثالثة تعتبر الشعب هو سيد نفسه وله تعود السيادة بالكامل، حيث يمارس الشعب مباشرة جميع مظاهر السلطة ولا نيابة عن

(1) مقرر القذافي، الكتاب الأخضر، ص. 6.

(2) د. مفتاح رمضان الرومي، مفهوم ودور القانون في المجتمع الجماهيري، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، 1983، ص. 26.

شعبية، الشعب فيها سيد نفسه يمارس سلطته من خلال المؤتمرات الشعبية وينفذ ما يتخذه من قرارات من خلال اللجان الشعبية»<sup>(1)</sup>.

وهذا ما تضمنته المادة الثالثة من وثيقة إعلان سلطة الشعب حيث نصت على أنه «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والانتخابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام ويحدد القانون نظام عملها». إن هذا الوثيقة الهامة تتضمن عدة مبادئ أساسية للنظام الجماهيري لذلك فإن تكييفها من الناحية الموضوعية هو انتها وثيقة تأخذ قيمة دستورية لا يجوز مخالفتها أو التعارض معها، لأن مثل هذه المخالفة تعتبر خروجاً عن سلطة الشعب.

من الناحية الموضوعية هو أنها وثيقة لا يجوز مخالفتها، وفي خطاب للأخ قائد الثورة معمر القذافي، قال فيه «لقد انتهت في الفاتح من سبتمبر عام 1969، مرحلة الشعارات الجوفاء، مرحلة الديمقراطية المزيفة، مرحلة الحكم البوليسي، في الوطن العربي، المرحلة التي قتلنا فيها الحرية باسم الحرية، المرحلة التي تحولت فيها الثورات إلى انقلابات عسكرية فاشستية ديكتاتورية»<sup>(2)</sup>.

نتناول في هذا الفصل المبادئ والأسس المنظمة لممارسة سلطة الشعب في النظام الجماهيري على ضوء الفكر الذي جاء به النظرية العالمية الثالثة التي تضمنها الكتاب الأخضر ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث تتعلق الأول بالمواقف السياسية للنظرية العالمية الثالثة من أساليب الحكم، والثاني نتناول

(1) ندوة بليغراد، 9 - 23 شهر الطير (بريل) 1982، مرجع سابق، ص. 10.

(2) خطاب الأخ قائد الثورة معمر القذافي بمصراته في 23 سبتمبر 1974، الاقتباس من تحسين عبد الحفي، السلطة والثورة بين زخم التجربة والتحرر القومي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس 1979، ص. 223.

الشعب في ذلك، وبذلك فقط تتحقق الديمقراطية الشعبية المباشرة، التي يقصد بها «حكم الشعب بواسطة الشعب ولمصلحة الشعب، وهذه الديمقراطية تتميز بخصوصية جوهرية تتركز في أن الشعب هو صاحب السيادة والسلطان، ويمارس الشعب سيادته بنفسه»<sup>(1)</sup>.

## ثانياً - الموقف من التمثيل النيابي (الديمقراطية التقليدية):

ترفض النظرية العالمية الثالثة أسلوب الحكم النيابي أو التمثيلي، لأن الحكم النيابي يعني غياب الشعب عن ممارسة السلطة السياسية، وقيام فئة أو طبقة باحتكار الحكم. وبذلك يتم تجريد الشعب من حقه في ممارسة السلطة، ويؤدي ذلك إلى تكريس الحكم الديكتاتوري<sup>(2)</sup>.

وفي هذا الجانب أوضح الكتاب الأخضر بأن «المجالس النيابية هي العمود الفقري للديمقراطية التقليدية السائدة في العالم، والمجلس النيابي تمثيل خادع للشعب، والنظم النيابية حل تافه لمشكل الديمقراطية، المجلس النيابي يقوم أساساً نيابة عن الشعب، وهذا الأساس ذاته غير ديمقراطي، لأن الديمقراطية تعني سلطة الشعب لا سلطة نائبه عنه...»<sup>(3)</sup>.

وبهذا الخصوص جاء في المبدأ الأول من مبادئ الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان في عصر الجماهير ما نصه «انطلاقاً من أن الديمقراطية هي الحكم الشعبي وليست التعبير الشعبي يعلن أبناء المجتمع الجماهيري أن السلطة للشعب يمارسها مباشرة دون نيابة ولا تمثيل في المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية».

- (1) د. مفتاح رمضان الرويمي، مرجع سابق، ص 26.
- (2) راجع د. حميد السعدي، مرجع سابق، ص 74.
- (3) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، ص 11.

ويورد الكتاب الأخضر مثلاً على عدم عدالة الحكم النيابي الذي يأتي عن طريق الانتخابات في الأنظمة الديمقراطية التقليدية، حيث يشير إلى «أن الصراع السياسي الذي يسفر عن فوز مرشح بنسبة 51% مثلاً من مجموع أصوات الناخبين تكون نتيجة أداة حكم ديكتاتورية ولكن في ثوب ديمقراطي مزيف، حيث إن 49% من الناخبين تحكّمهم أداة حكم لم ينتخبوها بل فرضت عليهم، وتلك هي الدكتاتورية»<sup>(1)</sup>.

ويكون الحال أكثر جوراً وأكثر استهانة بالشعب عندما تكون نتيجة الانتخابات فوز أداة حكم لا تمثل إلا الأقلية، وذلك استناداً لقوانين الانتخابات في الأنظمة النيابية، كما بينا ذلك سابقاً، عندما تنوزع أصوات الناخبين على عدة مرشحين، ويصبح الفوز للمرشح الذي ينال أكثر الأصوات بالنسبة لكل واحد منهم، وهكذا يفوز صاحب الأصوات الأقل بالنسبة لمجموع أصوات المرشحين الآخرين التي تشكل الأغلبية الساحقة<sup>(2)</sup>.

وبخصوص أعضاء المجالس النيابية (النواب) يوضح الكتاب الأخضر «أن النائب لا تربطه أي صلة تنظيمية شعبية بالناخبين، إذ يعتبر نائباً عن كل الشعب كبقية النواب، هذا ما تقتضيه الديمقراطية التقليدية السائدة... ومن هنا تنفصل الجماهير نهائياً عن النائب، وينفصل النائب نهائياً عن الجماهير، وبمجرد حصوله على أصواتها يصبح هو المحتكر لسيادتها والنائب عنها في تصريح أمورها»<sup>(3)</sup>.

إضافة إلى ذلك فإنه في كثير من الأحيان يكون المرشح للنيابة غير معروف للجماهير الشعبية إلا من خلال الدعاية الانتخابية التي كثيراً ما تستخدم

- (1) معمر القذافي، مرجع سابق، ص 6 - 7.
- (2) المرجع السابق، ص 7.
- (3) معمر القذافي، مرجع سابق، ص 12 - 13.



المعيار الموضوعي في التصعيد هو الذي يعتد به في اختيار الشخص الملائم لخدمة الجماهير الشعبية، من حيث مدى ملاءمة موضوعية العمل الجماهيري مع قدرات من يختار لهذه المهمة<sup>(1)</sup>.

إن القدرات المطلوبة فيمن يصعد تتمثل في توافر المستوى الدراسي والخبرات العملية والمؤهلات الفكرية، من حيث الإيمان بسلطة الشعب والتوجهات الثورية التي يتطلبها النظام الجماهيري.

يتم التصعيد في المجتمع الجماهيري بشكل مباشر من قبل الجماهير دون اتباع أساليب الانتخاب من دعاية مضللة أو شروط مالية وغير ذلك من الأساليب التي نسمع الكثير عن مساهمتها في تزييف إرادة الجماهير.

ففي التصعيد يقدم من يرغب في تصعيد نفسه أو من تدفع به الجماهير لهذه المهمة معلومات عن قدراته ومؤهلاته، فتبادر الجماهير مباشرة باختيار من تقتنع بإمكانياته في تقديم كل ما يخدم مصلحة الجماهير الشعبية، وبإمكان الجماهير المجتمعة لإجراء عملية التصعيد أن تطعن مباشرة في أي شخص يتقدم للتصعيد عندما لا تجد فيه المقومات المؤهلة للتصعيد. كما بإمكان الجماهير أن تلغي التصعيد عند تحققها من وجود أي نوع من التزوير في المعلومات أو التحيز في عمل اللجان المشرفة<sup>(2)</sup>.

#### رابعاً - الموقف من مبدأ الفصل بين السلطات:

بينما فيما سبق، بأن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي، خاصة وأن أنظمة الحكم التي تدعي الأخذ بهذا المبدأ وجدت هناك ضرورة في

(1) المرجع السابق، ص. 451.

(2) صالح محمد صالح، قراءات في نظرية الامتياز، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته 1987، ص. 74 - 75.

أساليب مضللة لغرض الفوز في الانتخابات. كما أنه يصاحب عملية الانتخاب الكثير من أساليب التشويه والتزوير، وكما بينا سابقاً فإن قوانين الانتخاب في الأنظمة النيابية تفرض شروطاً تهدف إلى إعانة مساهمة الجماهير الواسعة في الانتخابات، كل ذلك يجعل من الانتخابات مهزلة لتفضيل الجماهير.

#### ثالثاً - رفض الانتخابات وتطبيق أسلوب التصعيد:

إن النظام الجماهيري، الذي يهتدي بفكر النظرية العالمية الثالثة، يرفض الانتخابات التي تمارس في الأنظمة النيابية، ويستخدم التصعيد لأمانات المؤتمرات الشعبية أو اللجان الشعبية باعتبارهما من آليات ممارسة سلطة الشعب، كما سنبينه في المبحث القادم.

إن التصعيد يختلف عن الانتخاب من حيث الهدف ومن حيث الطبيعة<sup>(1)</sup>.

فمن حيث الهدف «إن الانتخاب يعني الإنابة والتنازل عن السلطة وتمليكها لشخص المنتخب، بينما في التصعيد تظل السلطة بيد الشعب ولا ينوب المصعد عن جماهير المؤتمرات الشعبية ولا يملك من السلطة أكثر مما يملكه كل فرد من أفراد هذه الجماهير»<sup>(2)</sup>.

وبذلك فإن التصعيد هو مجرد تنظيم إجرائي يتم بموجبه اختيار من تقتنع الجماهير الشعبية بقدراته على تحمل المسؤولية في خدمتها.

أما من حيث الطبيعة فإن المعيار الشخصي هو الغالب على عملية الانتخاب، من حيث الانتماء الحزبي أو الأسري أو القبلي أو الطبقي للشخص المراد انتخابه، في حين لا اعتبار في التصعيد لمثل هذه الانتماءات، حيث إن

(1) د. محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص. 450.

(2) د. محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص. 450.

ففي النظام الجماهيري توجد سلطة واحدة هي سلطة الشعب، وهذه السلطة تتمتع بحق التشريع والتنفيذ والقضاء، لذلك لا يوجد مبرر للفصل بين هذه الحقوق.

وبذلك فالنظام الجماهيري يأخذ مبدأ وحدة السلطة (مركز السلطة)، ولكن ليس كما هو الحال في أنظمة حكم الفرد أو الجمعية، أو المجلس النيابي التي تأخذ بمبدأ وحدة السلطة، باعتباره مبدأً ظهر لمعالجة مساوئ مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذه الأنظمة تستند أيضاً لفكرة النيابة عن الشعب في ممارسة السلطة، كما أن الخلاف الجوهري مع هذه الأنظمة هو أن ممارسة السلطة في النظام الجماهيري القائم على وحدة السلطة تتحقق بشكل جماعي ومباشر من الشعب وبدون أي سلطة وسيطة<sup>(1)</sup>.

حيث إن «كل فرد في المجتمع يملك حصته في هذه السلطة على سبيل المشاع مع الآخرين دون أي إمكانية لفرز السلطة وتقسيمها بين الأدوات»<sup>(2)</sup>.

فالشعب في النظام الجماهيري هو الذي يتولى عملية التشريع عن طريق المؤتمرات الشعبية الأساسية، كما سنبين ذلك في المبحث القادم.

أما مهمات التنفيذ والقضاء فيتم توزيعها بشكل وظائف لتنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية، وليست سلطات قائمة بذاتها، حيث إن الشعب في النظام الجماهيري هو صاحب السيادة، لذلك فإنه يتولى مهمات الرقابة على أداء الوظيفة العامة، من حيث التأكد من التنفيذ السليم لتوجهات المؤتمرات الشعبية الأساسية وعدم خروج هذا الأداء عن هذه التوجهات.

ومن هذا المنطلق فإن من يخرج عن إرادة جماهير المؤتمرات الشعبية أو

- (1) للفصل راجع د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 327 - 328.
- (2) المرجع السابق، ص. 328.

الممارسة العملية للجوء إلى التعاون بين السلطات، لأن السلطات العامة في الدولة هي عبارة عن جملة اختصاصات تترد جميعها إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلالية كل منها عن الأخرى<sup>(1)</sup>.

إن مبدأ الفصل بين السلطات قد ظهر للحد من السلطة المطلقة للملوك الذين جعلوا من السلطات الثلاث حكراً بأيديهم، إلا أن البورجوازية جعلت من هذا المبدأ أداة لخدمة مصالحها من خلال احتكارها للسلطة والهيمنة على الدولة ومؤسساتها.

فالبورجوازية تتعامل مع مبدأ الفصل بين السلطات بالشكل الذي يضمن مصالحها التطبيقية، وفي أغلب الدول البورجوازية التي تعلن الأخذ بهذا المبدأ يلاحظ تصاعد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك لتوفير الاستقرار للمصالح التطبيقية وتكريس جهاز الدولة لخدمة هذه المصالح البورجوازية، وأوضح مثال على ذلك تطبيقات نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(2)</sup>.

ولما تقدم فإن النظرية العالمية الثالثة لا تعتقد بمبدأ الفصل بين السلطات ولا تعير له أهمية بعد أن أصبحت الجماهير الشعبية هي صاحبة السلطة، حيث تحكم نفسها بنفسها «لا توجد طبقة تمارس السلطة على طبقة أخرى محكوم عليها بالخضوع، وإنما يوجد الشعب بكامله يمارس السلطة ليحكم نفسه بنفسه حكماً مباشراً»<sup>(3)</sup>.

- (1) د. المدني علي الصديق، نقد الفكر السياسي من خلال النظرية العالمية الثالثة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس 1987، ص. 60.
- (2) للتفصيل راجع د. إبراهيم أبو خزام، شرح القانون الدستوري، الكتاب الثاني، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طرابلس، 1997، ص. 314 - 315.
- (3) د. حميد السعدي، مرجع سابق، ص. 95.

المجتمع الجماهيري الذي يحكم فيه الشعب نفسه بنفسه، وفقاً لمضمون الديمقراطية الشعبية المباشرة، حيث لا وجود لأداة حكم متسلطة على جماهير الشعب كما هو الحال في الدولة التقليدية التي تجعل من الدستور وسيلة لضمان سيطرتها وإخضاع الجماهير المحكومة لمشيئتها.

يشير الكتاب الأخضر إلى «أن الحرية مهددة ما لم يكن للمجتمع شريعة مقدسة وذات أحكام ثابتة، غير قابلة للتغيير أو التبديل بواسطة أي أداة من أدوات الحكم، بل إن أداة الحكم هي الملزمة باتباع شريعة المجتمع»<sup>(1)</sup>.

وهذا ما تضمنته المادة الثانية من وثيقة إعلان سلطة الشعب حيث نصت على أنه «القرآن الكريم هو شريعة المجتمع في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية»، وبذلك يكون القرآن الكريم الدستور الثابت والمقدس في المجتمع الجماهيري، مما يقتضي أن تكون جميع القوانين والقرارات التي تصدرها المؤتمرات الشعبية الأساسية منسجمة مع أحكامه ومبادئه، باعتبار أن هذه الأحكام والمبادئ تشكل شريعة المجتمع التي لا يجوز مخالفتها أو التعارض معها.

إن شريعة المجتمع المنبثقة من العرف والدين هي القدرة على ضمان حرية الإنسان واستقراره وتنظيم علاقته مع الآخرين وفقاً لقواعد طبيعية ليست من صنع أداة حكم فرد كان أو حزب أو جماعة من الناس تدفعهم مصالحهم الخاصة لسن تشريعات يحكمون بها الآخرين. فالعرف يعبر عن قواعد استقرار الناس على العمل بموجبها في تنظيم حياتهم وفقاً للإرادة الجماعية المنبثقة عن قناعة الجماعة بتلك القواعد، لذلك فإن ما استقر عليه العمل بموجب العرف يكون موضع ثبات واستقرار، حيث ليس من السهل تغييره، إذ إن التغيير يتطلب فترة زمنية يتم خلالها العمل بقاعدة جديدة تنال رضا الجماعة وقناعتهم

(1) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، مرجع سابق، ص. 58.

يقصر في تنفيذ قراراتها، فإن جماهير المؤتمرات الشعبية تقوم بسحب الوظيفة منه باعتباره لم يحقق تطلعات الجماهير التي اختارته من بينها لهذه الوظيفة»<sup>(1)</sup>.

### خامساً - شريعة المجتمع:

ورد في الكتاب الأخضر ما نصه: «الشريعة الطبيعية لأي مجتمع هي العرف أو الدين، أي محاولة أخرى لإيجاد شريعة لأي مجتمع خارجة عن هادئين المصدرين هي محاولة باطلة»<sup>(2)</sup>.

ومن هذا المنطلق فإن النظرية العالمية الثالثة تنظر إلى الدستور في الدولة التقليدية على أنه المعبر عن رؤية أدوات الحكم الديكتاتورية والضامن لمصالحها، حيث «إن الدستور مزاج أدوات الحكم وقائم لمصلحتها وليس بقانون طبيعي»<sup>(3)</sup>.

إن الشريعة الحقيقية للمجتمع الإنساني المنبثقة من القانون الطبيعي القائم على العرف والدين هي القدرة على ضمان حرية الإنسان وكرامته وليس الدساتير المشرعة بقوانين وضعية معبرة عن مشيئة أدوات الحكم لترسم بذلك صيغاً خادعة هدفها ضمان مصالح الفئات المسيطرة على الحكم وإخضاع الجماهير الشعبية الواسعة: «إن أسلوب الحكم هو الذي يجب أن يتكيف وفقاً لشريعة المجتمع لا العكس»<sup>(4)</sup>.

وبذلك فإن النظام الجماهيري المنبثق من فكر النظرية العالمية الثالثة يعتمد شريعة المجتمع، القائمة على العرف أو الدين، كأسلوب للحكم في

(1) راجع د. عطا محمد صالح، وآخرون، مرجع سابق، ص. 393.

(2) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، ص. 55 - 56.

(3) المرجع السابق، ص. 57.

(4) المرجع السابق، ص. 58.

## المطلب الأول

### المؤتمرات الشعبية (السلطة التشريعية)

تعتبر المؤتمرات الشعبية في النظام السياسي الجماهيري الأداة الوحيدة التي يحكم الشعب من خلالها نفسه بنفسه، دون نيابة أو تمثيل «فالمؤتمرات الشعبية هي الوسيلة الوحيدة للديمقراطية الشعبية»<sup>(1)</sup>. نتناول المؤتمرات الشعبية وفقاً لما يأتي:

#### أولاً - المؤتمرات الشعبية الأساسية:

تنص المادة الأولى من القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر (2001ف) بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية على أنه «السيادة والسلطة في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى للشعب، يمارسها من خلال المؤتمرات الشعبية الأساسية التي ينتظم فيها جميع المواطنين، رجالاً ونساءً، ممن أتموا سن ثمانية عشر عاماً شمسياً».

وعلى هذا فإن المؤتمرات الشعبية الأساسية تملك اتخاذ كافة القرارات المنظمة لحياتها، والمنظمة لملاقاتها مع غيرها من الدول.

تتكون المؤتمرات الشعبية الأساسية من جميع المواطنين، رجالاً ونساءً لتشكل سلطة الشعب التي يعود لها صنع القرارات وتشريع القوانين والأمر بتنفيذها عن طريق اللجان الشعبية التي تعتبر هيئات إدارية يتم اختيار أعضائها من قبل المؤتمرات الشعبية الأساسية لتنفيذ قرارات هذه المؤتمرات. لذلك تكون هذه اللجان خاضعة في تنفيذ مهامها لإشراف المؤتمرات الشعبية.

إن العضوية في المؤتمرات الشعبية الأساسية مفتوحة لكل المواطنين الذين أتموا سن الثمانية عشر عاماً، وكذلك لحاملي الجنسية العربية من غير

(1) د. صبحي قنوص وآخرون، مرجع سابق، ص. 107.

بصلاحها. أما الدين فإنه يحتوي العرف، فكل ما يصلح عرفاً في تنظيم حياة الناس يكون موضع إقرار الدين والحث على العمل بموجبه، كما أن الدين يتصف بالثبات والاستقرار لأن أمر تغييره لا يعود إلى تشريعات وضعية<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### آليات تطبيق سلطة الشعب استناداً للديمقراطية المباشرة

جاء في الكتاب الأخضر «ليس لسلطة الشعب إلا وجه واحد ولا يمكن تحقيق السلطة الشعبية إلا بكيفية واحدة... وهي المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية (فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية) واللجان الشعبية في كل مكان»<sup>(2)</sup>. وقد حددت وثيقة إعلان سلطة الشعب الصادرة في 2 الربيع (مارس) 1977 هيكل سلطة الشعب، حيث جاء في المادة الثالثة من هذه الوثيقة ما يأتي «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويحدد القانون نظام عملها»<sup>(3)</sup>. نتناول في هذا المبحث المؤسسات والأجهزة التي يتم بواسطتها ممارسة الديمقراطية المباشرة.

- (1) للتفصيل راجع في ذلك د. ميلود المهدي، د. إبراهيم أبو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، الكتاب الأول، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، الطبعة الأولى، طرابلس، 1996، ص.
  - (2) كذلك راجع كتاب النظام الجماهيري، الفرق العلمية، مرجع سابق، ص. 108.
  - (3) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، مرجع سابق، ص. 48.
- القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 482.

6- البت في شؤون السلم والحرب .

إن القوانين والقرارات التي تصدرها المؤتمرات الشعبية الأساسية تصحح نافذة بعد صياغتها وتلاوتها في مؤتمر الشعب العام، عدا ما يكون منها ذا طابع محلي لا يتعارض مع قوانين نافذة (المادة 39 من القانون).

تتعقد المؤتمرات الشعبية الأساسية مرة كل أربعة أشهر على الأقل، كما يجوز دعوتها للاعتقاد في دورات غير عادية بدعوة من أمانتها أو بطلب أغلبية أعضائها أو بدعوة من الأمانة العامة لمؤتمر الشعب العام.

واستناداً لنص المادة 4 من القانون يختار كل مؤتمر شعبي أساسي أمانة إدارية له بطريق الاختيار المباشر من قبل أعضاء المؤتمر الشعبي الأساسي .

تختص أمانة المؤتمر الشعبي الأساسي بمتابعة تنفيذ قرارات المؤتمر الشعبي الأساسي، وتنظيم عمل المؤتمر من حيث عقد اجتماعاته وإدارة جلساته والتنسيق مع أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية التي يقع في نطاقها المؤتمر الشعبي الأساسي في المسائل التنظيمية (المادة 5 من القانون).

ويختار المؤتمر الشعبي الأساسي، من بين أعضائه لجاناً شعبية لإدارة القطاعات ضمن موقع المؤتمر الشعبي الأساسي، وتتكون على نطاق المؤتمر الشعبي الأساسي لجنة شعبية تكون العضوية فيها من أمانة اللجان الشعبية للقطاعات، تناول ذلك في الفقرات القادمة المتعلقة باللجان الشعبية.

#### ثانياً - المؤتمرات الشعبية للشعبيات:

يشكل كل عدد من المؤتمرات الشعبية الأساسية، بحسب موقعها الجغرافي وكثافتها السكانية مؤتمراً شعبياً يسمى المؤتمر الشعبي للشعبية يدير تسييراً ذاتياً ويتكون من أمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية المكونة له، وأمانة اللجان الشعبية لهذه المؤتمرات، وأمانة الاتحادات والنقابات والروابط المهنية

الليبيين إذا رغبوا في ذلك، ويستثنى من العضوية في المؤتمرات الشعبية الأساسية المريض عقلياً إلى أن يقرر شفاؤه، ومن يفقد الثقة والاعتبار ويقرر المؤتمر فصله ما لم يرد إليه المؤتمر اعتباره.

وبذلك تتوزع الجماهير الشعبية على مؤتمرات شعبية أساسية وفقاً لموقع السكن وعلى ضوء النطاق الجغرافي للمحلات. «ويكون كل مؤتمر شعبي أساسي، بحسب كثافته السكانية ومساحته الجغرافية كياناً إدارياً يدير تسييراً ذاتياً. ويصدر بتسميته وحدوده الإدارية قرار من أمانة مؤتمر الشعب العام وبالتنسيق مع أمانة اللجنة الشعبية العامة»<sup>(1)</sup>.

وقد حددت المادة الثانية من القانون اختصاصات المؤتمرات الشعبية الأساسية، حيث نصت على أنه «تمارس المؤتمرات الشعبية الأساسية السلطة والحكم والرقابة بشكل مباشر، وتتولى تسيير شؤون الدولة والمجتمع، وإصدار التشريعات اللازمة، واتخاذ جميع القرارات التي تنظم شؤون حياتها، وهي المرجعية السياسية الوحيدة في ذلك. ولها في سبيل ذلك ما يلي:

- 1- وضع السياسات العامة وإصدار القوانين في مختلف المجالات.
- 2- وضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية والميزانيات العامة وإقرارها.
- 3- اختيار ومساءلة أماناتها، ولجانها الشعبية التنفيذية والرقابية، ورؤساء وأعضاء المحاكم الشعبية بالمؤتمرات الشعبية الأساسية.
- 4- تحديد علاقة الجماهيرية بغيرها من الدول.
- 5- التصديق على المعاهدات والاتفاقيات المبرمة بين الجماهيرية العظمى والدول الأخرى.

(1) المادة الثالثة من القانون رقم 1369 و. بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

- الواقعة في نطاقه (المادة 11 من القانون) .
- وقد حددت (المادة 12 من القانون) اختصاصات المؤتمر الشعبي للشعبية على النحو الآتي :
- «1- اختيار أمانته .
- 2- اختيار أمين اللجنة الشعبية للشعبية وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات بها .
- 3- اختيار أمين مجلس التخطيط ورئيس وأعضاء المحكمة الشعبية واللجنة الشعبية لجهاز الرقابة الشعبية بالشعبية .
- 4- تجميع قرارات وتوصيات وملاحظات المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاقه بشأن وضع ومناقشة بنود جدول أعمالها، وإحالتها إلى أمانة مؤتمر الشعب العام .
- 5- صياغة القرارات المحلية للمؤتمرات الشعبية الأساسية على مستوى الشعبية، وإحالتها إلى اللجان الشعبية المختصة للتنفيذ .
- 6- اعتماد توزيع الميزانية التسييرية وميزانية التحول على المؤتمرات الشعبية الأساسية والقطاعات .
- 7- مساءلة المختارين منه، وقبول استقالتهم، وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها» .
- وبخصوص أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية فيتم اختيارها من بين أعضائه، تتولى تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية في نطاق الشعبية، وتنظيم اجتماعات المؤتمرات الشعبية الأساسية، ومتابعة أعمال اللجنة الشعبية للشعبية، والتنسيق مع أمانة مؤتمر الشعب العام في المسائل التنظيمية، كما تتولى القيام بأية مهمة يكلفها بها المؤتمر الشعبي للشعبية (المادة 14 من القانون) .

### ثالثاً - مؤتمر الشعب العام:

تتناول مؤتمر الشعب العام من خلال توضيح تكوينه وطبيعة عمله، مع بيان اختصاصاته .

#### 1 - تكوين وطبيعة عمل مؤتمر الشعب العام :

مؤتمر الشعب العام هو الملتقى العام للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات والروابط المهنية (المادة 23 من القانون) .

يقول الدكتور إبراهيم أبو خزام «إن مؤتمر الشعب العام هو المؤسسة السياسية العليا التي تتم فيها بلورة القرارات وصياغتها لتصبح معبرة عن السياسة الوطنية، فإذا كانت المؤتمرات الشعبية الأساسية هي محط السيادة وأداة التشريع فإن ما تقوم به منفردة لا يأخذ شكله السيادي بصورة نهائية إلا بعد صياغته في مؤتمر الشعب العام»<sup>(1)</sup> .

إن مؤتمر الشعب العام بمثابة لجنة لصياغة قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وإن عضو مؤتمر الشعب العام لا يعتبر نائباً للمؤتمر الذي اختاره لهذه المهمة، كما هو الحال في الأنظمة النيابية، بل هو مكلف من قبل المؤتمر الشعبي الأساسي بنقل قرارات وتوصيات جماهير المؤتمرات وبذلك لا يحق له الخروج عن تلك القرارات والتوصيات، سواء كان بالحذف أو الإضافة أو التغيير، حيث إن أي خروج عن ذلك يشكل انتهاكاً لإرادة الجماهير الشعبية صاحبة السيادة في اتخاذ القرار .

وبذلك فإن عضو مؤتمر الشعب العام يحمل أمانة جماهير المؤتمرات

(1) د . إبراهيم أبو خزام، شرح القانون الدستوري الليبي، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 382 .

الشعبية الأساسية وما عليه إلا أن ينقل هذه الأمانة بحرص<sup>(1)</sup> تنفيذاً لما تقرره المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تمتلك سلطة إصدار القوانين والقرارات وورسم سياسة الدولة في شتى المجالات.

وما تقدم يتضح أن مؤتمر الشعب العام لا يعتبر مفوضاً عن المؤتمرات الشعبية الأساسية، بل إن دوره يقتصر على بلورة القرارات والتوصيات التي تتخذها جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية.

إن مؤتمر الشعب العام بالرغم من عدم تمتعه بإرادة مستقلة عن إرادة المؤتمرات الشعبية الأساسية باعتباره لا يملك إلا حق صياغة قرارات وتوصيات هذه المؤتمرات، فإن دوره كبير في تجسيد سلطة الشعب والتنسيق بين توصيات وقرارات مختلف المؤتمرات الشعبية.

يتكون مؤتمر الشعب العام وفقاً لنص المادة 18 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 1 لسنة 1369 و. ر. من:

- 1 - أمناء المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- 2 - أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية.
- 3 - أمناء المؤتمرات الشعبية للشعبيات.
- 4 - أمنيات الشؤون الاجتماعية بالمؤتمرات الشعبية للشعبيات.
- 5 - أمناء اللجان الشعبية للشعبيات.
- 6 - الأمناء العامون للاتحادات والنقابات والروابط المهنية.
- 7 - أمانة مؤتمر الشعب العام.

(1) راجع في ذلك، صالح محمد صالح، كمرجع سابق، ص. 100.

8 - أمانة اللجنة الشعبية العامة.

9 - أمين مجلس التخطيط العام.

10 - أمين اللجنة الشعبية العامة لجهاز الرقابة الشعبية.

11 - الأمين المساعد للجنة الشعبية العامة لجهاز الرقابة الشعبية.

12 - رئيس المحكمة العليا.

13 - رئيس محكمة الشعب.

14 - رئيس مكتب الادعاء الشعبي.

15 - النائب العام.

16 - محافظ مصرف ليبيا المركزي.

17 - نائب محافظ مصرف ليبيا المركزي.

18 - الأمناء المساعدون للجان الشعبية العامة للقطاعات.

19 - المختارون من مؤتمر الشعب العام.

حيث يقوم مؤتمر الشعب العام بدعوة كبار الموظفين لحضور اجتماعات المؤتمر وذلك للاستعانة بهم في تعزيز عمل المؤتمر وضمان الإلمام بالاتجاهات العامة لسياسة الدولة، من هؤلاء نذكر على سبيل المثال، أمناء المكاتب الشعبية بالخارج، أمناء اللجان الشعبية للشركات.

إن عدد أعضاء مؤتمر الشعب العام يتوقف على عدد المؤتمرات الشعبية الأساسية، ويصل العدد حالياً لما يقارب 400 عضو<sup>(1)</sup>.

ينعقد مؤتمر الشعب العام في دورة انعقاد عام سنوي مرة قبل نهاية كل

(1) د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 387 - 388.

عام على الأقل، كما يجوز له أن ينقذ في دورات طارئة أو استثنائية أو متميزة للنظر في موضوع أو موضوعات محددة، ويكون الانقذ بدعوة من أمانته أو يطلب ثلثي أعضائه (المادة 20 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 1 لسنة 1369 و.و).

يختار مؤتمر الشعب العام أمانة له من بين المختارين شعبياً أو غيرهم، ويعتبرون أعضاء به (المادة 25 من القانون)، تتكون الأمانة من 9 أعضاء هم: أمين مؤتمر الشعب العام، الأمين المساعد لشؤون المؤتمرات الشعبية، الأمين المساعد لشؤون اللجان الشعبية، أمين شؤون الاتحادات والنقابات والروابط المهنية، أمين الشؤون الاجتماعية، أمين الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، أمين الشؤون الثقافية والتعبئة الجماهيرية، أمين الشؤون الخارجية (المادة 20 من اللائحة التنفيذية):

ولأمانة مؤتمر الشعب العام دور كبير في تحقيق سلطة الشعب من خلال متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الأساسية، فهي أداة مؤتمر الشعب العام في متابعة تنفيذ ما تقرره الجماهير الشعبية في مؤتمراتها.

## 2 - اختصاصات مؤتمر الشعب العام:

بينا سابقاً، أن لمؤتمر الشعب العام دوراً كبيراً في تجسيد سلطة الشعب حيث «إن ما تناوله المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات يرسم في صورته النهائية في مؤتمر الشعب العام»<sup>(1)</sup>.

وقد تناولت المادة 24 من القانون رقم 1 لسنة 1369 و.و اختصاصات مؤتمر الشعب العام، حيث نصت على أنه «يختص مؤتمر الشعب العام بما يلي:

(1) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، ص. 49.

1 - صياغة القوانين والقرارات التي تصدرها المؤتمرات الشعبية الأساسية.

2 - اختيار أمانة مؤتمر الشعب العام، ومساءلتها وقبول استقالة أمينها أو أي من أعضائها وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.

3 - تحديد القطاعات التي تدار بلجان شعبية عامة، وتحديد مهامها.

4 - اختيار أمين مجلس التخطيط العام، وأمانة اللجنة الشعبية العامة، ومساءلتهم، وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.

5 - اختيار رئيس المحكمة العليا، ورئيس محكمة الشعب، والنائب العام، ورئيس مكتب الادعاء الشعبي، ورئيس وأعضاء المحكمة الشعبية التابعة لمؤتمر الشعب العام، وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.

6 - اختيار أمين اللجنة الشعبية العامة لجهاز الرقابة الشعبية والأمين المساعد لها، ومحافظ مصرف ليبيا المركزي ونائبه، ومساءلتهم، وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.

وبذلك فإن اختصاصات مؤتمر الشعب العام تتجسد في عدة مهام تشريعية، وسياسية، ورقابية. ففي المجال التشريعي يبرز دور مؤتمر الشعب العام باعتباره المجلس لسلطة الشعب، حيث إن الصياغة النهائية للقوانين والقرارات المنخدة من قبل جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية تتم في مؤتمر الشعب العام، فهو الذي يقوم بمهمة التنسيق بين هذه القوانين والقرارات والعمل على توحيدها من خلال القواسم المشتركة بينها، ثم إصدارها لتصبح بعد ذلك المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية، ولتشكل السياسة العامة للدولة، التي تتولى المؤتمرات الشعبية متابعة تنفيذها عن طريق اللجان الشعبية.

إن سن التشريع في النظام الجماهيري هو من اختصاص المؤتمرات الشعبية الأساسية، وتبدأ مراحل سن التشريع من الاقتراح الذي يقدم من قبل



يؤخذ بقاعدة الأغلبية مع عدم تجاهل رأي الأقلية، خاصة ما يتعلق بالقرارات التي يتخذها مؤتمر الشعب العام باعتباره هيئة لصياغة القرارات التي تتخذها المؤتمرات الشعبية الأساسية، حيث إن الأغلبية تحسب في هذه الحالة على ضوء عدد المؤتمرات الشعبية الأساسية المكونة لمؤتمر الشعب العام، فإذا كان العدد على سبيل المثال، 400 ووافق على القانون أو القرار 300 فإنه يصدر استناداً لهذه الأغلبية، ومع ذلك فإن رأي الأقلية لا يهمل، حيث يعمل المؤتمر على التنسيق بين الآراء، من ذلك إيجاد صيغة في صلب القانون أو القرار يتوافق مع رأي الأقلية، وإذا استحال ذلك فقد يعيد المؤتمر القانون أو القرار إلى المؤتمرات الشعبية الأساسية لمناقشته مجدداً على ضوء الملاحظات المثارة في جلسات مؤتمر الشعب العام، وبذلك يمكن التوفيق والتنسيق بين الآراء، أو أن تكون الأقلية محدودة جداً بالنسبة للأكثرية الواسعة عندئذ يقرر المؤتمر البت في الموضوع.

إن هذا الأسلوب هو المتبع في صياغة أغلب قرارات المؤتمر، إلا أن هناك من القرارات كتعيين أمانة مؤتمر الشعب العام، أو اللجنة الشعبية العامة التي يتخذها مؤتمر الشعب العام باعتباره جهة مختصة بذلك، فإن الأغلبية في مثل هذه القرارات تعني الأغلبية الحاضرة في مؤتمر الشعب العام، حيث إن أعضاء المؤتمر في مثل هذه القرارات يمارسون مسئوليتهم في البت باتخاذ القرار<sup>(1)</sup>.

وفي مجال المهمات السياسية، فإن مؤتمر الشعب العام باعتباره مؤسسة سياسية لإدارة شؤون الدولة في مختلف المجالات فهو يتمتع بصلاحيات واسعة تمكنه من تنفيذ مهامه وفقاً للسياسة العامة للدولة، فهو الذي يختار أمانة له من بين المختارين شعبياً أو من غيرهم لمتابعة ما يتخذ من قرارات، كما يختار

(1) د. إبراهيم أبو خزام، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص. 410 - 411.

المواطنين أعضاء المؤتمر الشعبي الأساسي في جلسات انعقاده المحلية، أو من قبل اللجان الشعبية، فإذا كان الاقتراح يتعلق بأمور محلية، فإن هذا الاقتراح تتم مناقشته في المؤتمر الشعبي الأساسي لتقرير مصيره، فإذا كانت نتيجة المناقشة رفض المقترح فإن الأمر يتوقف عند هذا الحد.

وإذا تم إقرار المقترح فيصدر به قرار من المؤتمر الشعبي الأساسي، ثم يأخذ طريقه للتنفيذ بواسطة اللجان الشعبية في النطاق المحلي للمؤتمر.

أما إذا كان الاقتراح يتجاوز النطاق المحلي، أي يتعلق بمسائل عامة تخص المجتمع ككل، فإن مثل هذا الاقتراح يناقش في جلسة المؤتمر الشعبي الأساسي الخاصة بالمسائل العامة، فإذا تم إقرار المقترح فإنه يدرج ضمن جدول أعمال المؤتمر للمسائل العامة، ويتم تبليغ أمانة مؤتمر الشعب العام بهذا المقترح التي تتولى بدورها تبليغ جميع المؤتمرات الشعبية الأساسية به لكي يتم إدراجه في الجدول العام للمؤتمرات الشعبية الأساسية للدورة العامة على نطاق البلاد. فإذا تمت الموافقة على المقترح من أغلب المؤتمرات الشعبية الأساسية، فإن المقترح يدرج ضمن جدول الأعمال الموحد للمسائل العامة للدولة الذي تعده المؤتمرات الشعبية الأساسية، وبعد مناقشة هذا المقترح ضمن موضوعات جدول الأعمال السنوي الموحد للمؤتمرات الشعبية الأساسية، فإنه مثل باقي المقترحات، يصدر به قرار بصورة توصية تعرض على مؤتمر الشعب العام الذي يتولى صياغته بشكل قانون أو قرار له قوة القانون، ثم ينشر في مدونة التشريعات ويأخذ طريقه للتنفيذ عن طريق اللجان الشعبية<sup>(1)</sup>.

وبخصوص صياغة القوانين والقرارات في مؤتمر الشعب العام، فإنه

(1) راجع د. عبد السلام المزروعي، نظرية القانون، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، 1986.

كبار موظفي الدولة في شتى المجالات التنفيذية والقضائية والرقابية استناداً لنص المادة 24 من القانون. ويتولى تحديد القطاعات التي تدار بلجان شعبية عامة مع بيان مهامها.

ولمؤتمر الشعب العام صلاحية مساءلة من يختارهم لتنفيذ قرارات وتوصيات الجماهير الشعبية، وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم.

وبما أن مؤتمر الشعب العام يشكل مؤسسة سياسية تعكس التوجه السياسي للدولة وتعبّر عن توجه الجماهير الشعبية، فإنه يتابع التطورات السياسية على المستوى الخارجي وبين المواقف السياسية للدولة من مختلف القضايا الهامة المطروحة على الساحة الدولية والتي تتطلب اتخاذ موقف واضح منها مساهمة في إسناد نضال الشعوب من أجل التحرر والديمقراطية، والوقوف بوجه أي مظهر من مظاهر التعسف والعدوان الذي تعرّض له الشعوب المدافعة عن حريتها وأمنها.

وبما يتعلق بالمهام الرقابية، فإن لمؤتمر الشعب العام دوراً كبيراً في مجال الرقابة على تنفيذ القوانين والقرارات المتخذة من قبل جماهير المؤتمرات الشعبية، خاصة في بند المساءلة، حيث يخضع جميع المسؤولين للمساءلة التي تتبلور أثناء انعقاد المؤتمرات الشعبية الأساسية، ويتم طرحها بعد ذلك أثناء انعقاد مؤتمر الشعب العام.

إن ما تشهده جلسات مؤتمر الشعب العام من مناقشات تعكس حيوية المساءلة، خاصة في بيان أوجه القصور في عمل بعض القطاعات، وما يتحمله المسؤولون في ذلك من مسؤولية تستدعي المحاسبة والانتقاد.

وعلى ضوء المساءلة وتحقق أوجه التقصير في العمل فإن من حق مؤتمر الشعب العام إعفاء الأمناء من مناصبهم بشكل فردي أو جماعي بحسب نتيجة المساءلة.

وكما بيّنا سابقاً، فإن مؤتمر الشعب العام يتمكن أيضاً من أداء مهمته الرقابية بواسطة أمانته التي تتولى متابعة تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن مؤتمر الشعب العام<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني

#### اللجان الشعبية (السلطة التنفيذية)

في ظل سلطة الشعب لم يعد هناك مبرر لوجود الحكومة التقليدية التي تمارس السلطة التنفيذية، حيث إن الجماهير الشعبية في المجتمع الجماهيري هي التي تملك السلطة وتدير شؤونها من خلال مؤتمراتها الشعبية التي تختار لجاناً شعبية لتنفيذ ما تتخذه هذه المؤتمرات من قوانين وقرارات.

نتناول في هذا المطلب فقرتين هما: مفهوم اللجان الشعبية وطبيعتها، وأنواع اللجان الشعبية واختصاصاتها.

#### أولاً - مفهوم اللجان الشعبية وطبيعتها عملها:

إن اللجان الشعبية هي الأداة التنفيذية لما تصدره المؤتمرات الشعبية من قوانين وقرارات ولوائح، فالجماهير الشعبية من خلال مؤتمراتها الشعبية تختار اللجان الشعبية كأداة لتنفيذ قراراتها الخاصة بإدارة المرافق المختلفة في المجتمع. وتكون هذه اللجان مسؤولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية، حيث تقوم هذه المؤتمرات بمراقبة عملها ومحاسبتها وفي حالة فشل هذه اللجان في أداء مهامها تقرر المؤتمرات الشعبية إسقاطها واختيار لجان شعبية أخرى. «إن أعضاء اللجان الشعبية ما هم إلا أفراد من جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية، اختارتهم تلك الجماهير لتمهّد إليهم بالإدارة ولتنفيذ قرارات

(1) للتفصيل راجع د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 394 - 395.

المصعبين من قبل المؤتمرات الشعبية أو من غيرهم، وللمؤتمرات الشعبية الحرية المطلقة في ذلك، وبما أن الجماعية هي أساس اتخاذ القرار في السلطة الشعبية استناداً للديمقراطية المباشرة، حيث تتخذ قرارات المؤتمر الشعبي باتفاق جميع الآراء، فإذا لم يحصل الاتفاق على رأي واحد جمعت الآراء المتعددة إلى بعضها ويصاغ منها بالتوافق قرار المؤتمر الشعبي، وهذا ما يتبع في عملية الاختيار الشعبي، بحيث إذا لم ينقد إجماع المؤتمر الشعبي على رأي واحد يكون من حصل على ترقية أكبر عدد من الأعضاء أميناً ومن حصل على ترقية الأقل منها أميناً مساعداً أو عضواً بحسب الأحوال، دون تحديد للعدد، فإذا تساوت الترقية على موقع واحد تولى المختارون لهذا الموقع مهامهم فيها بالتناوب (المادة 40 من القانون).

ولا يجوز الجمع بين عضوية اللجان الشعبية وأمانات المؤتمرات الشعبية، وذلك من أجل فصل العمل التنفيذي عن العمل التشريعي والرقابي، لأن المؤتمرات الشعبية تقوم بمتابعة عمل اللجان الشعبية وإخضاعها لرقابتها مما يجعل جمع مسؤولية التنفيذ والمتابعة في جهة واحدة أمراً غير ممكن<sup>(1)</sup>.

وبما أن اللجان الشعبية تشكل الجهاز التنفيذي في السلطة الشعبية فهي تنبثق في جميع مرافق المجتمع، فهي بالإضافة إلى وجودها مقابل كل مؤتمر شعبي بهدف تنفيذ قراراته، فإنها توجد أيضاً لإدارة جميع مرافق المجتمع وهذا ما نصت عليه المادة 43 من القانون، حيث جاء فيها «تدار الهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة وكذلك مكاتب الأخوة والمكاتب الشعبية بالخارج، وما في حكمها، بلجان شعبية...».

وبذلك تمتد اللجان الشعبية إلى كل مرفق من مرافق الخدمات

(1) د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 421.

وتوصيات الجماهير الشعبية»<sup>(1)</sup>.

وبهذا الخصوص يشير الكتاب الأخضر إلى أنه «تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الأساسية لجاناً شعبية إدارية لتحل محل الإدارة الحكومية، فتصبح كل المرافق في المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية، وتصير اللجان الشعبية التي تدير المرافق مسؤولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تملئ عليها السياسة وتراقبها في تنفيذ تلك السياسة، وبهذا تصبح الإدارة شعبية والرقابة شعبية»<sup>(2)</sup>.

تمارس اللجان الشعبية عملها بصورة جماعية وتضامنية، حيث لا يجوز لأمين اللجنة الشعبية أو أحد أعضائها التفرد بالعمل، وهذا ما تضمنته المادة 45 من القانون حيث نصت على أنه «تمارس اللجان الشعبية مهامها بصورة جماعية وتكون مسؤولة بالتضامن أمام المؤتمرات الشعبية عما تتخذه من قرارات أو إجراءات، ولا يجوز لأمنائها أو أي من أعضائها اتخاذ أي قرار بصفة منفردة إلا ما تخوله التشريعات النافذة».

إن مدة الاختيار الشعبي لعضوية اللجان الشعبية أربع سنوات قابلة للتجديد لمرّة واحدة (المادة 112 من اللائحة التنفيذية). كما أن أعضاء اللجان الشعبية وأمنائها معرضون للتغيير كلما حصلت القناة لدى المؤتمرات الشعبية بعدم قيام أي منهم بمهامه بالشكل الذي يتجاوب مع الإرادة الشعبية.

تتولى المؤتمرات الشعبية مهمة اختيار أعضاء وأمناء اللجان الشعبية وذلك استناداً للديمقراطية المباشرة، حيث تكون للمؤتمرات الشعبية الأساسية حرية اختيار لجانها الشعبية لجميع المستويات، ويكون الاختيار من بين

(1) الفرق العلمية، النظام الجماهيري، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1986، ص. 97.

(2) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، ص. 48 - 49.

والمشآت الإنتاجية في الدروة، استرشاداً بالمبدأ الذي تضمنه الكتاب الأخر (اللجان في كل مكان).

### ثانياً - أنواع اللجان الشعبية واختصاصاتها:

إن اللجان الشعبية متنوعة بحسب القطاعات ووحدات التقسيم الإداري والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة، ويشكل رئيسي يرتبط تكوين اللجان الشعبية بالمؤتمرات الشعبية، فكل مؤتمر شعبي يختار لجنة شعبية لتنفيذ قراراته وتوصياته، إضافة إلى ذلك توجد لجان شعبية خاصة غير مرتبطة مباشرة بالمؤتمرات الشعبية.

وقد حدد القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر اللجان الشعبية على النحو الآتي:

#### 1 - اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمر الشعبي الأساسي:

يتم اختيار هذه اللجان من قبل المؤتمر الشعبي الأساسي لإدارة القطاعات الموجودة به على مختلف أنواعها لتنفيذ قرارات اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي المتعلقة بالقطاع، حيث إن اللجنة الشعبية للقطاع تمارس اختصاصها تحت إشراف اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي، وتتكون من أمين وأربعة أعضاء على الأقل (المادة 3 من اللائحة التنفيذية) وتتولى اللجنة الشعبية للقطاع تسيير وإدارة المرافق الإنتاجية والخدمية الخاصة بالقطاع، وتقديم المقترحات والتقارير الدورية عن نشاطات وعمل القطاع إلى اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي (المادة 6 من القانون) تعقد اللجان الشعبية للقطاعات اجتماعاتها مرة كل أسبوع (المادة 86 من اللائحة التنفيذية).

إن اللجان الشعبية للقطاعات تشكل أهمية خاصة باعتبارها ذات صلة

مباشرة بالمواطنين كأجهزة إدارية وخدمية محلية تسمى لتقديم الخدمات لهم، كما أنها أدرى بمشاكل واحتياجات المواطنين، فهي بهذه الصفة تشكل وحدات إدارية محلية لتنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية. إن كل لجنة شعبية من هذه اللجان تتكون من أمين وعدد من الأعضاء للقطاعات الخدمية والإنتاجية المختلفة، مثل التعليم والصحة والإسكان.

#### 2 - اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي:

تتكون اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات، ويختار المؤتمر الشعبي الأساسي أميناً لها (المادة 7 من القانون).

تتولى هذه اللجنة تنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر الشعبي الأساسي، حيث إنها تشكل الجهاز التنفيذي للمؤتمر، وتقوم بتنفيذ قرارات اللجان الشعبية الأعلى منها مرتبة، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة للدولة، ولضمان عدم حصول التعارض بين القرارات العامة والقرارات المحلية؛ كما تتولى مهمات المحافظة على الأمن والنظام داخل النطاق الإداري للمؤتمر الشعبي الأساسي، وجميع الاختصاصات المتعلقة بالشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية. وبذلك فهي تشرف على جميع الأنشطة الإنتاجية والخدمية في نطاقها الإداري، حيث إنها تختص بممارسة كامل الصلاحيات في إدارة وتسيير مختلف القطاعات في النطاق الجغرافي للمؤتمر الشعبي الأساسي (المادة 8 من القانون). تعقد اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي اجتماعاتها مرة كل أسبوع (المادة 86 من اللائحة التنفيذية).

#### 3 - اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمر الشعبي للشعبية:

تنص المادة 15 من القانون على أنه «تتكون لجان شعبية قطاعية بالمؤتمر الشعبي للشعبية من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية، ويختار المؤتمر الشعبي للشعبية أمين اللجنة الشعبية للقطاع

#### 5 - اللجان الشعبية العامة للقطاعات :

تدار القطاعات العامة التي يحددها مؤتمر الشعب العام بلجان شعبية عامة تتكون من أمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية، ويختار مؤتمر الشعب العام أمين اللجنة الشعبية العامة للقطاع من بين المختارين شعبياً أو من غيرهم. ويكون المختارون كأمناء اللجان الشعبية العامة للقطاعات أعضاء بمؤتمر الشعب العام. وتشكل اللجنة الشعبية العامة للقطاع أمانة لها تتكون من أمينها وأمناء اللجان الشعبية للقطاع بالشعبيات للتنسيق بشأن تنفيذ قرارات اللجنة (المادة 31 من القانون).

وقد بينت المادة 32 من القانون اختصاصات اللجان الشعبية العامة للقطاعات، حيث نصت على أنه «بما لا يتعارض مع اختصاصات اللجان الشعبية للشعبيات، تمارس اللجان الشعبية العامة للقطاعات الاختصاصات التالية :-

- 1 - تنفيذ وإدارة المشروعات والخدمات ذات الطبيعة الخاصة أو الاستراتيجية أو التي تخدم أكثر من شعبية.
- 2 - اقتراح الخطط والبرامج والإجراءات التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بنشاطات القطاع.
- 3 - اقتراح الميزانيات التيسيرية وميزانيات التحول للقطاع.
- 4 - متابعة المصالح والأجهزة والشركات التابعة لها والإشراف عليها.
- 5 - إعداد مشروعات التشريعات المتعلقة بالقطاع وتقديم المقترحات اللازمة لتعديلها وإحالتها إلى أمانة اللجنة الشعبية العامة لدراستها وعرضها على اللجنة الشعبية العامة.
- 6 - إعداد التقارير السنوية عن أنشطة القطاع وإحالتها إلى أمانة اللجنة الشعبية العامة لدراستها وعرضها على اللجنة الشعبية العامة.

بالشعبية من المختارين شعبياً، ويكون عضواً به».

تختص هذه اللجنة بتنفيذ قرارات اللجنة الشعبية للشعبية المتعلقة بالقطاع، وتنفيذ وإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود نشاط القطاع على مستوى الشعبية، واقتراح الخطط والبرامج المتعلقة بالقطاع، وتقديم التقارير عن نشاطات وعمل القطاع.

تمارس اللجنة الشعبية للقطاع اختصاصاتها تحت إشراف اللجنة الشعبية للشعبية (المادة 16 من القانون).

تعقد اللجنة الشعبية للقطاع بالشعبية اجتماعاتها مرة كل أسبوع (المادة 86 من اللائحة التنفيذية).

#### 4 - اللجنة الشعبية للشعبية:

في نطاق الشعبية تشكل اللجنة الشعبية للشعبية من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات بالشعبية، ويختار المؤتمر الشعبي للشعبية أميناً لها من بين المختارين شعبياً أو من غيرهم، ويتم اختيار أمانة اللجنة الشعبية للشعبية تتكون من أمينها وأمناء اللجان الشعبية للقطاعات للتنسيق بشأن تنفيذ قرارات اللجنة الشعبية للشعبية (المادة 17 من القانون).

تتولى اللجنة الشعبية للشعبية مهمات تتعلق بتنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وقرارات اللجنة الشعبية العامة، واللجنة الشعبية العامة للشعبيات، واللجان الشعبية للقطاعات، كما تتولى مهمات المحافظة على الأمن والنظام داخل نطاق المؤتمر الشعبي للشعبية، وتقديم الخدمات، وإدارة المرافق العامة في نطاق الشعبية، وكل ما يتعلق بالأنشطة المالية والاقتصادية والاجتماعية (المادة 18 من القانون). تعقد اللجنة الشعبية للشعبية اجتماعاً عادياً مرة كل شهر على الأقل (المادة 86 من اللائحة التنفيذية).

7- أي اختصاص آخر يسند إليها في اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

#### 6- اللجنة الشعبية العامة:

اللجنة الشعبية العامة أعلى لجنة بين اللجان الشعبية، لذلك فإن اللجان الشعبية الأدنى وما يتبعها من جهات تكون ملزمة بتنفيذ قراراتها وتعليماتها وتخضع لإشرافها ومساءلتها. إن اللجنة الشعبية العامة هي المقابل لمجلس الوزراء في الأنظمة السياسية التقليدية، وأنها البديل الذي حل محل مجلس الوزراء اعتباراً من إعلان سلطة الشعب في 2 مارس 1977 ف لتشكل الأداة التنفيذية والإدارية لما تقرره الجماهير الشعبية في ظل النظام الجماهيري<sup>(1)</sup>.

لذلك فإنها تكتسب أهمية كبيرة في تنفيذ سلطة الشعب. تتكون اللجنة الشعبية العامة من أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية وأمناء اللجان الشعبية للشعبيات وأمناء اللجان الشعبية للعلاقات.

ويختار مؤتمر الشعب العام أمنائها والأمناء المساعدين، ويكون أمين اللجنة الشعبية العامة والأمناء المساعدون لها أعضاء في مؤتمر الشعب العام (المادة 33 من القانون). وتكون للجنة الشعبية العامة أمانة تتكون من أمينها وأمنائها المساعدين وأمناء اللجان الشعبية للعلاقات، تكون مسؤولة عن متابعة أعمال أمناء اللجان الشعبية العامة، وأمناء اللجان الشعبية للشعبيات وأمناء اللجان الشعبية للهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة والشركات العامة التي تتبع اللجنة الشعبية العامة (المادة 37 من القانون).

وللجنة الشعبية العامة اختصاصات تنفيذية وإدارية واسعة تمكّنها من أداء مهامها في تنفيذ ما تتخذه المؤتمرات الشعبية من قرارات وتوصيات ونظراً لأهمية هذه الاختصاصات نذكرها بالكامل كما جاءت في المادة 34 من القانون

(1) راجع د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 433 - 434.

التي نصت على أنه «تختص اللجنة الشعبية العامة بما يلي:

- 1- تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمرات الشعبية الأساسية المصاغة في مؤتمر الشعب العام.
- 2- اقتراح مشروع الميزانية التسييرية ومشروع ميزانية التحول وإحالتها إلى مجلس التخطيط العام.
- 3- إعداد مشروعات خطة التحول والمشروعات العامة وإحالتها إلى مجلس التخطيط العام لدراستها وتقييمها.
- 4- اقتراح مشروعات القوانين وكذلك الموضوعات الأخرى التي ترى عرضها على المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- 5- تنفيذ وإدارة المشروعات العامة الاستراتيجية.
- 6- متابعة أعمال اللجان الشعبية العامة للقطاعات واللجان الشعبية للشعبيات واللجان الشعبية للهيئات والمؤسسات والشركات العامة والأجهزة التي تتبعها والإشراف عليها لضمان سير عملها وفقاً لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- 7- الإشراف والمتابعة لمشروع النهر الصناعي العظيم واستثماراته.
- 8- إصدار القرارات المتعلقة بالهيكل التنظيمية للجان الشعبية العامة للقطاعات.
- 9- تشجيع الاستثمارات الأجنبية في الداخل، ومتابعة الاستثمارات الليبية في الخارج.
- 10- وضع الضوابط المتعلقة بالإيفاد للعمل أو الدراسة أو للتدريب أو للعلاج أو للمهام في الخارج.
- 11- اعتماد المناهج الدراسية.

والشركات العامة التي تتبع اللجنة الشعبية العامة (المادة 37 من القانون)<sup>(1)</sup> وبما يتعلق بمساهمة اللجنة الشعبية العامة بعملية التشريع فإن ذلك يتجلى في إعطائها الحق في اقتراح مشروعات القوانين وعرضها على المؤتمرات الشعبية الأساسية (الفقرة 4 من المادة 34 من القانون)، باعتبار أن المؤتمرات الشعبية الأساسية هي الأداة التشريعية المختصة، لذلك فلها يعود الأخذ باقتراحات ومشروعات القوانين الواردة من اللجنة الشعبية العامة وبالتالي إصدارها على شكل قوانين أو رفضها أو تعديلها، وهذا يعني بأن اللجنة الشعبية العامة لا تنشئ القوانين بل إن صلاحياتها في ذلك تنحصر في الاقتراح، وبالطبع فإن اقتراحاتها في ذلك تكتسب أهمية باعتبارها الجهة التي تقوم بتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من المؤتمرات الشعبية، وهذا يجعلها على صلة وثيقة بالجانب التطبيقي لهذه القوانين والقرارات، مما يولد لديها صورة واضحة لمقتضيات تطورها بما يساعد على تطوير أداء المرافق الإنتاجية والخدمية في البلاد.

وللجنة الشعبية العامة بموجب (الفقرة 13 من المادة 34 من القانون) إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، ومن المعلوم أن اللوائح التنفيذية لا تنشئ أحكاماً وقواعد جديدة، بل إنها عمل تفصيلي ومنفذ لقانون قائم<sup>(2)</sup> وبموجب (الفقرة 8 من المادة 34 من القانون) تصدر اللجنة الشعبية العامة القرارات المتعلقة بالهيكل التنظيمي للجان الشعبية العامة للقطاعات.

#### 7 - اللجنة الشعبية العامة للشعبيات :

تتكون اللجنة الشعبية العامة للشعبيات من أمين اللجنة الشعبية العامة والأمراء المساعدين للجنة الشعبية العامة وأمراء اللجان الشعبية العامة للقطاعات (المادة 35 من القانون). تختص هذه اللجنة بتنفيذ القوانين والقرارات المصاغة

(1) د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 440.

(2) المرجع السابق، ص. 449.

12 - إصدار اللوائح المنظمة للتعاقد على تنفيذ الأعمال والخدمات بالنسبة للعقود التي تمول من الميزانية العامة.

13 - إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين التي ينص فيها على اختصاصها بها.

14 - إنشاء وحل ودمج وتنظيم وإعادة تنظيم المؤسسات والهيئات والأجهزة والمصالح والشركات العامة والإدارات العامة، وتحديد اختصاصاتها.

15 - ما تكلف به من مهام من مؤتمر الشعب العام أو الأمانة العامة للمؤتمرات الشعبية الأساسية.

نلاحظ من خلال الصلاحيات الواردة في هذه المادة بأن اللجنة الشعبية العامة تتمتع بصلاحيات هامة، حيث إنها تمارس اختصاصات تنفيذية، ورقابية، كما أنها تساهم في عملية التشريع.

فبالنسبة للاختصاص التنفيذي فإنها، كما ذكرنا سابقاً، تحتل موقعاً أعلى في التدرج التنظيمي لكافة اللجان الشعبية المنتشرة في مواقع المؤتمرات الشعبية والقطاعات النوعية والمؤسسات والمصالح العامة والشركات، وبذلك فهي المسؤولة عن تنفيذ ما تتخذه المؤتمرات الشعبية من قوانين وقرارات في مختلف أرجاء البلاد. وبما أنها الجهة التنفيذية الأعلى فإنها تقوم بوضع البرامج والتعليمات الخاصة بالتنفيذ، وتتولى اللجان الشعبية الخاصة لإشرافها تطبيق هذه التوجيهات التنفيذية.

وبالنسبة للاختصاصات الرقابية والإشرافية، فإن اللجنة الشعبية العامة، باعتبارها الجهة الإدارية والتنفيذية الأعلى، تمارس الرقابة والإشراف على كافة اللجان الشعبية الأدنى، وذلك لضمان قيامها بأداء مهامها التنفيذية وفقاً لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، كما أن أمانة اللجنة الشعبية العامة تمارس مهمات متابعة أعمال أمراء اللجان الشعبية العامة وأمراء اللجان الشعبية للشعبيات وأمراء اللجان الشعبية للهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة

في مؤتمر الشعب العام، ووضع البرامج التنفيذية التي تكفل تطبيق النظام التشاركي والخدمة الوطنية، ومتابعة تنفيذ ميزانيات المؤتمرات الشعبية للشعبيات، وبحث الصعوبات التي تعترض عملها وإيجاد الحلول لذلك، والنظر في المسائل ذات الصبغة المشتركة بينها، والتنسيق فيما بينها وبين اللجان الشعبية العامة للقطاعات أو اللجان الشعبية للوحدات الإدارية التابعة للجنة الشعبية العامة (المادة 36 من القانون).

تعقد اللجان الشعبية العامة اجتماعها العادي مرتين خلال السنة على الأقل، على أن تكون الجلسة الأولى عقب انتهاء أعمال الدورة العادية لمؤتمر الشعب العام، والثانية قبلها (المادة 82 من اللائحة التنفيذية).

### المطلب الثالث

## الرقابة الدستورية في النظام الجماهيري

بيننا سابقاً أن الشعب في النظام الجماهيري هو صاحب السيادة ويمارس السلطة بنفسه دون نيابة من أية جهة أخرى. فمنذ إعلان سلطة الشعب في 2 مارس 1977 أصبحت السلطة شعبية والرقابة شعبية، فالمجتمع هو الرقيب على نفسه، حيث يتول مهمات الرقابة على أداء الوظيفة العامة وما يصدر من تشريعات استناداً لتوجهات وثيقة إعلان سلطة الشعب، لذلك فالمجتمع هو المعني بمراقبة الانحراف عن شريعته، وبهذا الخصوص يشير الكتاب الأخضر إلى أنه «ديمقراطياً ليس ثمة جهة تدعي حق الرقابة النيابية عن المجتمع في ذلك. إذن (المجتمع هو الرقيب على نفسه) إن أي ادعاء من أية جهة، فرداً أو جماعة بأنها مسئولة عن الشريعة هو ديكتاتورية لأن الديمقراطية تعني مسئولة كل المجتمع... الرقابة إذن من كل المجتمع»<sup>(1)</sup>.

(1) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، مرجع سابق، ص. 61.

وبناء على هذه الاعتبارات الفكرية تم إعادة تنظيم المحكمة العليا التي كانت تمارس الرقابة القضائية لدستورية القوانين بموجب قانون المحكمة العليا الصادر في 10/11/1953، علماً بأن هذه الرقابة المطلقة قد تم تقييدها بموجب نص المادة 18 من الإعلان الدستوري الصادر في 11/12/1969، استناداً لمقتضيات ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 حيث «أعطت لمجلس قيادة الثورة الحق في اتخاذ كافة التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها، دون أن يكون لأحد الحق في الطعن في هذه التدابير أمام أية جهة»<sup>(1)</sup>.

إن إعادة تنظيم المحكمة العليا، تم بموجب القانون رقم (6) لسنة 1982<sup>(2)</sup> الذي قررته المؤتمرات الشعبية الأساسية، ولقد جاء هذا القانون خالياً من النص على اختصاص المحكمة العليا برقابة دستورية القوانين، كما أن المادة 26 من هذا القانون أشارت بصراحة إلى أن المحكمة لا تختص بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، مما يفهم من ذلك أن سن التشريع ومراقبة صحته، باعتبار ذلك من ضمن أعمال السيادة، لم يعد من اختصاص المحكمة العليا، بل إن الشعب من خلال المؤتمرات الشعبية الأساسية هو المعني بتولي هذه المهمة بموجب ممارسته للسلطة الشعبية المباشرة استناداً لما ورد في وثيقة إعلان سلطة الشعب<sup>(3)</sup>.

فالانحراف عن شريعة المجتمع يتم تصحيحه بالمراجعة الديمقراطية من قبل الشعب باعتباره هو المختص بإصدار القوانين عن طريق المؤتمرات الشعبية الأساسية، وبناء على ذلك فإن صدور أي قانون مخالف لشريعة

- (1) د. عبد القادر محمد شهاب، أساسيات القانون والحق في القانون العربي الليبي، منشورات جامعة قاروينس، بنغازي، الطبعة الثالثة 1997، ص. 131.
- (2) الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات) العدد 6 تاريخ 6/8/1982، ص. 754.
- (3) راجع د. عبد السلام المزوغي، نظرية القانون، مرجع سابق، ص. 228.



هذا الجدل قد حسم حالياً بصدور قانون رقم (17) لسنة 1994 ف بشأن تعديل القانون رقم (6) لسنة 1982 ف بإعادة تنظيم المحكمة العليا<sup>(1)</sup>.

فمن ضمن التعديلات التي جاء بها القانون الجديد ما يتعلق بتعديل المادة (23) في بندها الأول، والثاني، حيث أصبح نصها على النحو الآتي: «تختص المحكمة العليا دون غيرها متعلقة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً : الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور.

ثانياً : أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة»<sup>(2)</sup>

وبهذا التعديل أصبحت المحكمة العليا في النظام الجماهيري تتمتع باختصاص ممارسة رقابة دستورية القوانين، حيث أعطى النص المذكور هذا الاختصاص للمحكمة العليا دون غيرها، وهذا يعني بأن المحاكم الأخرى من غير المحكمة العليا لا يحق لها النظر في مسألة دستورية القوانين، حيث إن النص يشير صراحة إلى حق كل صاحب مصلحة شخصية في اللجوء إلى المحكمة العليا مباشرة بخصوص الطعن في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور. وفي حالة إثارة الطعن بدستورية قانون معين أمام أية محكمة أخرى غير المحكمة العليا عند النظر بقضية مطروحة أمامها، فعلى هذه المحكمة إحالة هذا الأمر، المتعلق بالطعن بدستورية القانون، إلى المحكمة العليا للبت في موضوع الطعن، وبذلك أصبح موضوع الطعن بدستورية القوانين يمارس من خلال أسلوبيين:

- (1) د. ملبود المهلبي، د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 295.
- (2) الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات) عدد (6)، تاريخ 1423/3/24م، ص. 141.

المجتمع يكون أمر تصحيحه من اختصاص الشعب ذاته. ويمكن أن يكون للمحكمة العليا وبقية المحاكم دور في ذلك ينحصر فقط في الامتناع عن تطبيق القانون المخالف لشريعة المجتمع، وهذا يدعوها لتوضيح الجانب المخالف في ذلك لتتولى المؤتمرات الشعبية الأساسية مناقشة هذا الأمر بروح ديمقراطية ومن ثم تقرر ما تراه مناسباً بهذا الشأن، حيث إن أمر تصحيح القانون أو إلغاءه لم يعد بموجب القانون رقم 6 لسنة 1982 ف من اختصاص المحكمة العليا. وكما بينا أن دورها في ذلك يمكن أن يكون عن طريق ممارسة رقابة الامتناع وليس الإلغاء، فعلى سبيل المثال لو صدر قانون يخالف شريعة المجتمع (القرآن الكريم) أو يخالف الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان، ففي مثل هذه الحالة يفترض امتناع المحاكم عن تطبيق التشريع لعدم شرعيته، وبذلك تساهم المحاكم في توضيح أوجه القصور والمخالفة في التشريعات وبالتالي ترفع الأمر إلى المؤتمرات الشعبية للنظر في أمر إلغاء التشريعات المخالفة أو تعديلها.

يعتبر جانب من الفقه في ليبيا أن الاختصاص القضائي في مجال رقابة دستورية القوانين لا يقلل من ممارسة السلطة الشعبية من قبل الشعب بشكل مباشر، بل إنه يساهم في إثراء هذه الممارسة وتقدمها وبالاتجاه الذي يخدم توجهات السلطة الشعبية ويحرص على ممارستها على الوجه الصحيح<sup>(1)</sup>.

يقول الدكتور إبراهيم أبو خزام «أما من الناحية الفكرية، فإنه يصير من الصعب القبول بمبدأ الرقابة على أعمال الشعب، خاصة وأن الأصل الفكري يتناول مباشرة هذه المسألة وأوكل الرقابة للشعب نفسه. غير أن جانباً كبيراً من

- (1) أنظر في ذلك د. عبد السلام المزوغي، نظرية القانون، مرجع سابق، ص. 228. د. الكونري - أ - عبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي (المدخل إلى القانون - 1 -، منشورات كلية القانون، جامعة ناصر، 1993 ف، ص. 197 - 198.

ويأتي دور الوظيفة القضائية لتنفيذ إرادة الجماهير الشعبية من خلال التطبيق السليم والعاقل للقوانين .

إن المجتمع الجماهيري حريص على إعلاء دور الوظيفة القضائية لتمكينها من المساهمة في تعزيز الأسس الذي يقوم عليها النظام الجماهيري وبما يضمن تحقيق العدالة والمساواة والحرية والأشتركية، وهذا ما أكدته الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان في عصر الجماهير، حيث جاء في البند (9) من هذه الوثيقة ما نصه «المجتمع الجماهيري يضمن حق التفاضلي واستقلال القضاء ولكل متهم الحق في محاكمة عادلة ونزيهة»<sup>(1)</sup>.

كما ورد في البند (26) منها «إن أبناء المجتمع الجماهيري يلتزمون بما ورد في هذه الوثيقة، ولا يجوزون الخروج عليها، ويحرمون كل فعل مخالف للمبادئ والحقوق التي تضمنتها، ولكل فرد الحق في اللجوء إلى القضاء لإنصافه من أي مساس بحقوقه وحرياته الواردة فيها».

إن ممارسة الوظيفة القضائية في النظام الجماهيري تتم من خلال الهيئات القضائية الآتية:

- المحكمة العليا.
- محاكم الاستئناف.
- المحاكم الابتدائية.
- المحاكم الجزئية.
- محكمة الشعب.

(1) القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 3.

أحدهما : عند لجوء صاحب المصلحة الشخصية مباشرة إلى المحكمة العليا للطعن بدستورية قانون معين .

ثانيهما : يكون عند إثارة هذا الطعن أمام أية محكمة بمناسبة قضية منظورة أمامها، وفي هذه الحالة يتم وقف النظر في الدعوى الأصلية وإحالة أمر الطعن بدستورية القانون إلى المحكمة العليا للبت فيه<sup>(1)</sup>.

ومن خلال تفسير النص الوارد في المادة (23) من القانون رقم (17) لسنة 1994ف المتعلقة برقابة دستورية القوانين يتضح بأن الرقابة الدستورية في ليبيا أصبحت رقابة إلغاء وليست رقابة امتناع، أي أن المحكمة العليا أصبحت مخولة بإلغاء التشريع المخالف للدستور، خاصة وأن حكم المحكمة العليا بموجب المادة (31) من قانون المحكمة ملزم لكافة المحاكم، والجهات في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى<sup>(2)</sup>.

#### المطلب الرابع

#### الوظيفة القضائية في النظام الجماهيري

يتجلى دور الهيئات القضائية في النظام الجماهيري بتطبيق القوانين التي يصدرها الشعب عن طريق المؤتمرات الشعبية الأساسية. إن المجتمع الجماهيري ينظر إلى القانون باعتباره الدعامة الأولى في إقامة النظام الاشتراكي الجديد لأنه الوسيلة الفعالة لضمان تحقيق أهداف المجتمع، ولقد أكدت المادة الثالثة من وثيقة إعلان سلطة الشعب على أن القانون هو الذي يحدد كيفية ممارسة الشعب لسلطته<sup>(3)</sup>.

(1) د. ملويد المهدي، د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 296.  
(2) أنظر المرجع السابق، ص. 296.  
(3) أنظر د. مفتاح رمضان الرومي، مرجع سابق، ص. 25.

مهمتها في رقابة دستورية القوانين، خاصة وأن المحكمة العليا عند إصدار أحكامها فإنها تضع قواعد قانونية عامة تلتزم بها جميع الجهات القضائية والتشريعية والتنفيذية، وبهذا المعنى نصت المادة (31) من القانون على أنه «تكون المبادئ القانونية التي تقرها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية». وهي بذلك تكتسب موقفاً هاماً وتميزاً في النظام القضائي في البلاد، مما يجعل لها الدور الكبير في الحفاظ على وحدة النظام القضائي وسلامته، وذلك من خلال ما تصدره من مبادئ قانونية عامة وملزمة للجميع<sup>(1)</sup>.

## 2 - اختصاصات المحكمة العليا:

وفقاً لنص المادة (23) من القانون رقم (6) لسنة 1982 ف المعدلة بموجب المادة الأولى من القانون رقم (17) لسنة 1994 ف<sup>(2)</sup> «تختص المحكمة العليا دون غيرها منعقدة بدوائرها المجتمعة برئاسة رئيسها أو من يقوم مقامه بالفصل في المسائل الآتية:

- أ - الطعون التي يرفعها كل ذي مصلحة شخصية مباشرة في أي تشريع يكون مخالفاً للدستور.
- ب - أية مسألة قانونية جوهرية تتعلق بالدستور أو بتفسيره تثار في قضية منظورة أمام أية محكمة.
- ج - تنازع الاختصاص بين المحاكم وأية جهة قضاء استثنائي.
- د - النزاع الذي يثور بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من

(1) أنظر في ذلك د. حلمي مجيد الحمدي، قواعد المرافعات الليبية، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1993، ص. 93 - 94.

(2) الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات) العدد (6) تاريخ 1423/3/24 م، ص. 141.

## - المحاكم الشعبية.

لنكتف في دراستنا هذه، بالحديث عن المحكمة العليا باعتبارها تمثل قمة الهرم القضائي، ثم نتناول كلاً من محكمة الشعب والمحاكم الشعبية باعتبارها أسلوبيين جديدين للقضاء الشعبي في الجماهيرية العربية الليبية. أما التفصيل في أنواع المحاكم الأخرى واختصاصاتها فإن دراسة ذلك تكون من خلال مادتي المرافعات المدنية والإجراءات الجنائية.

## أولاً - المحكمة العليا:

### 1 - تشكيل المحكمة العليا وطبيعة عملها:

استناداً لمنطوق المادة الأولى من القانون رقم (6) لسنة 1982 ف<sup>(1)</sup> بإعادة تنظيم المحكمة العليا. تشكل المحكمة العليا في ليبيا من رئيس وعدد كاف من المستشارين. وهي تتكون من دوائر تتولى كل منها نظر نوع من الدعاوى التي تختص المحكمة بالفصل فيها، ويجوز أن تتعدد الدوائر بقدر الحاجة (المادة الثانية من القانون رقم (6) لسنة 1982 ف).

ووفقاً للمادة الثالثة من هذا القانون فإن كل دائرة تشكل من ثلاثة مستشارين ويجوز أن تشكل من خمسة مستشارين.

ويتم تعيين رئيس المحكمة العليا ومستشاريها بقرار من مؤتمر الشعب العام (المادة السادسة من القانون).

إن العمل القضائي الذي تقوم به المحكمة العليا في المجتمع الجماهيري يشكل ضماناً لسلامة تطبيق القوانين وتفسيرها، وهي بذلك تساهم في دعم عملية التشريع وتطورها، وذلك من خلال النظر في الأحكام التي تصدر من محاكم الدرجة الأولى والثانية والتي يتم الطعن فيها أمامها. كذلك من خلال

(1) نشر هذا القانون في مجموعة القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة، الجزء الخامس، 1989، ص. 327.

وعدد كافٍ من الأعضاء يتم اختيارهم دورياً بقرار من مؤتمر الشعب العام من بين المصمدين من المؤتمرات الشعبية الأساسية لهذا الغرض».

ووفقاً للمادة السادسة من قانون إنشاء المحكمة المعدلة بالقانون رقم (8) لسنة 1991<sup>(1)</sup> تتكون محكمة الشعب من:

1 - دائرة استئنافية تتكون من هيئة أو أكثر برئاسة رئيس محكمة الشعب أو مساعده وعضوية أربعة من أعضائها ويكون مساعداً رئيس المحكمة أقدم الأعضاء العاملين بها.

2 - دوائر ابتدائية تشكل كل منها من ثلاثة أعضاء».

إن التقاضي أمام محكمة الشعب بموجب المادة (16) من قانون إنشائها وفقاً لصياغتها المعدلة بالقانون رقم (8) لسنة 1991<sup>(1)</sup> يكون على درجتين، حيث تنص المادة (16) المعدلة على أنه «يجوز للخصوم ومكتب الادعاء الشعبي استئناف الأحكام الصادرة عن الدوائر الابتدائية لمحكمة الشعب أمام الدائرة الاستئنافية، كما يجوز لهم الطعن بطريق النقض أمام المحكمة العليا في الأحكام الصادرة عن الدائرة الاستئنافية، ولا يجوز الطعن بطريق النقض في الأحكام الصادرة في دعاوى الطعون المشار إليها في البنود 2 - 3 - 4 من المادة (9) من هذا القانون». والتي نذكرها فيما يلي:

لتناول المادة التاسعة من قانون إنشاء المحكمة المعدلة بالقانون رقم (8) لسنة 1991<sup>(1)</sup> اختصاصات محكمة الشعب، حيث نصت على أنه «تختص محكمة الشعب، دون غيرها بالفصل فيما يلي:

1 - الدعاوى الناشئة عن الجرائم المنصوص عليها في القوانين الآتية:

أ - الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات.

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات)، العدد (21)، التاريخ 19/10/1991<sup>(1)</sup>.

المحاكم والآخر من جهة قضاء استئنائي، ويجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تأمر بوقف تنفيذ أحد الحكمين أو كليهما إلى أن تفصل في موضوع النزاع.

هـ - العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة بناء على إحالة الدعوى من إحدى دوائر المحكمة».

و - وتختص المحكمة العليا باعتبارها محكمة نقض بإبداء الرأي القانوني فيما يرفع إليها من طعون في الأحكام الصادرة من المحاكم الابتدائية بصفتها الاستئنافية وتلك الصادرة من محاكم الاستئناف، وذلك في المواد المدنية والتجارية ومواد الأحوال الشخصية والمواد الإدارية والجنائية (المادة 24 من القانون).

## ثانياً - محكمة الشعب:

تم إنشاء محكمة الشعب بموجب القانون رقم (5) لسنة 1988<sup>(1)</sup>.

وجاء في المادة (1) من قانون إنشائها ما نصه «تنشأ بمقتضى هذا القانون محكمة تسمى محكمة الشعب تهدف إلى تعزيز الحرية وإنصاف المظلومين ومنع العسف والجور وتوطيد دعائم العدالة والأمن وتأكيد سلطة الشعب في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى».

وبذلك جاء تشكيل محكمة الشعب كتعبير عن القضاء الشعبي للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع الجماهيري وتعزيز سلطة الشعب، وحماية أهداف ثورة الفاتح من سبتمبر 1969<sup>(1)</sup> ف.

استناداً لنص المادة (2) من القانون «تؤلف محكمة الشعب من رئيس

(1) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات). السنة السادسة والعشرون، عدد خاص.

- عليها إذا لم يكن للمدعي سكن، أو المباني غير المعدة للسكن مما يستعمله الملاك المواطنون لأغراض مهنيهم أو حرفهم أو صناعتهم والتي آلت إلى المجتمع بالمخالفة لأحكام القانون رقم (4) لسنة 78م وتعديلاته ولائحته التنفيذية ويكون التعويض بإحدى الصور الآتية:
- أ - رد العقار إذا لم يخصص لسكن مواطن آخر وفقاً للقانون.
- ب - منح مالك العقار الأصلي الأولوية في الحصول على سكن بديل من المساكن المملوكة للمجتمع.
- ج - منح مالك العقار الأصلي الأولوية في تخصيص قطعة أرض صالحة للبناء والحصول على قرض مع تعويض مالي مناسب.
- 9 - دعاوى التعويض عن الأموال المنقولة والثابتة من غير ما ذكر في الفقرة (8) من هذه المادة الناتجة عن الانحراف في تطبيق المقتولات الثورية ويشترط لاستحقاق التعويض ما يلي:
- أ - أن يكون كسب المدعي للمال المطالب بالتعويض عنه كسباً حلالاً.
- ب - أن تكون ملكية المدعي للمال ملكية غير مستغلة ناتجة عن جهده دون استغلال الغير.
- ج - ألا يكون المدعي من الخاضعين لأحكام القانون رقم (1) لسنة 82م<sup>(1)</sup>.
- ويجوز الحكم بالرد إذا كان المال في شكل مصنع صغير أو تشاركية أسرية أو ما في حكمها مما كان يدار بجهد المدعي وجهد أسرته ودون
- (1) قانون رقم (1) لسنة 1982م بشأن أبلولة أموال الحراسة والهاربين إلى الشعب منشور في مجموعة القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب، الجزء الأول، 1988 ف، ص. 695.

- ب - القانون رقم (3) لسنة 70م بشأن الكسب الحرام.
- ج - القانون رقم (3) لسنة 86م بشأن (من أين لك هذا).
- د - القانون رقم (71) لسنة 72م بشأن تجريم الحزبية.
- هـ - الجرائم المنصوص عليها في قرار مجلس قيادة الثورة بشأن حماية الثورة الصادر في 2 شوال 1389هـ الموافق 11 ديسمبر 1969م.
- و - القانون رقم (6) لسنة 85م بشأن تجريم الوساطة والمحسوبية.
- ز - القانون رقم (22) لسنة 85م بشأن محاربة إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو الانحراف بأعمال التصعيد الشعبي.
- 2 - دعاوى الطعن في قرارات المؤتمر الشعبي التي تصدر بالمخالفة للقرارات والقوانين المصاغة في (مؤتمر الشعب العام).
- 3 - دعاوى الطعن في قرارات المحاكم الشعبية التي يشكلها المؤتمر الشعبي في حدود دائرة اختصاصه.
- 4 - دعاوى الطعن المتعلقة بالتصعيد الشعبي.
- 5 - دعاوى الطعن في الإجراءات أو القرارات الماسة بحرية المواطن وحقوقه الأساسية الأخرى.
- 6 - دعاوى الطعن في الإجراءات أو التدابير أو القرارات الماسة بالحريات الشخصية المنصوص عليها في الفصل الأول والثاني من الباب الرابع من الكتاب الثالث من قانون العقوبات وذلك في حالة عدم إحالة الموضوع إلى الجهة القضائية المختصة لأي سبب.
- 7 - الجرائم التي تقع من العاملين بمحكمة الشعب ومكتب الادعاء الشعبي أو عليهم أثناء تأديتهم لوظيفتهم أو بسببها.
- 8 - دعاوى التعويض عن السكن الوحيد أو قطعة الأرض المعدة لبناء سكن

إلغاء نيابة أمن الثورة المنشأة بموجب القانون رقم 84 لسنة 1975، وإلغاء مكتب الادعاء العام بمحكمة الشعب المنشأين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة الصادر بتاريخ 26 أكتوبر/ 1969 في شأن محاكمة المسؤولين عن الفساد السياسي والإداري.

#### ثالثاً - المحاكم الشعبية:

تعميقاً للسلطة الشعبية وتيسيراً للإجراءات القضائية كي تؤدي دورها الفاعل في خدمة المواطنين، خاصة بما يتعلق بالقضايا البسيطة التي تتطلب اتخاذ إجراءات وقرارات سريعة بدلاً من تراكمها أمام المحاكم العادية<sup>(1)</sup>. فقد تم إصدار القانون رقم (18) لسنة 1423 (1994) بإنشاء المحاكم الشعبية بالمؤتمرات الشعبية الأساسية<sup>(2)</sup>.

وبموجب (المادة الأولى) من هذا القانون يتم إنشاء محاكم شعبية بالمؤتمرات الشعبية الأساسية تتبع كل منها المحكمة الابتدائية التي تقع في دائرة اختصاصها. واستناداً للمادة الثانية) من نفس القانون يكون تشكيل كل محكمة شعبية من رئيس وعضوين أصليين وثلاثة احتياطيين يتم تعيينهم من قبل المؤتمرات الشعبية الأساسية لمدة خمس سنوات.

أما اختصاصات المحاكم الشعبية فقد حددتها (المادة السابعة من القانون المذكور على النحو الآتي:

«تختص المحاكم الشعبية دون غيرها بالفصل في الدعاوى التي ترفع إليها بعد العمل بهذا القانون في المسائل الآتية:

- (1) راجع د. عبد القادر شهاب، مرجع سابق، ص. 178.
- (2) تم نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (مدونة التشريعات)، العدد 6 تاريخ 24/3/1423 (1994).

استغلال للغير على ألا يشكل الرد مخالفة للتوجه الاشتراكي للمجتمع.  
10- أي قضايا أخرى تحال من أمانة مؤتمر الشعب العام أو تلك التي تقضي القوانين باختصاصها فيها.

ووفقاً لمنطوق المادة (17) من قانون إنشاء محكمة الشعب ينشأ مكتب للإدعاء الشعبي يتكون من رئيس وعدد كاف من الأعضاء يتم اختيارهم بقرار من مؤتمر الشعب العام من بين المصعدين من المؤتمرات الشعبية الأساسية لهذا الغرض.

ويختص مكتب الادعاء الشعبي استناداً لمضمون المادة (19) من القانون المعدلة بالقانون رقم (8) لسنة 1991 ف بما يأتي:

- 1- التحقيق في الجرائم التي تختص بالفصل فيها محكمة الشعب، ولا تتوقف إقامة الدعوى في ذلك على إذن.
  - 2- إحالة الدعوى ومباشرتها أمام محكمة الشعب.
  - 3- تنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة الشعب.
  - 4- الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة الشعب.
  - 5- يكون لمكتب الادعاء الشعبي كافة الاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً لقاضي التحقيق والنيابة العامة وغرفة الاتهام بهذا الشأن<sup>(1)</sup>.
- وبموجب المادة (38) من القانون يتولى مكتب الادعاء الشعبي كافة الصلاحيات والاختصاصات المقررة لمكتب الادعاء العام ونيابة أمن الثورة بموجب التشريعات النافذة.

حيث إن المادة (37) من قانون إنشاء محكمة الشعب قد نصت على

(1) د. محمد الزاوي، مرجع سابق، ص. 464.

5- التوكيل فيما ذكر من أحد الخصوم.

### ثالثاً - المسائل المدنية والتجارية:

المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين المواطنين المقيمين داخل دائرة اختصاص المحكمة إقامة فعلية بما لا يجاوز الاختصاص الإقليمي للمحاكم الجزئية.

وفي جميع الأحوال تستمر المحاكم الجزئية بالنظر في القضايا الداخلة في اختصاص المحاكم الشعبية بمقتضى أحكام هذا القانون بالنسبة للمؤتمرات الشعبية الأساسية التي لم تشكل بها محاكم شعبية.

لا يجوز للمحكمة الشعبية أن تحكم بغير الغرامة والمصاريف، فإذا رأت ما يستوجب إيقاع عقوبة الحبس وجب عليها إحالة القضية إلى محكمة الجench والمخالفات المختصة بها (المادة التاسعة من القانون).

واستناداً لمنطوق (المادة التاسعة عشرة من القانون) على المحكمة الشعبية أن تعمل على إجراء الصلح بين الطرفين بكل الوسائل الممكنة. . . وإذا لم تفلح محاولات الصلح وجب على المحكمة الشعبية الفصل في موضوع الدعوى.

إن جميع الأحكام الصادرة في الدعاوى الجنائية طبقاً لهذا القانون تكون قابلة للاستئناف أمام دائرة الجench والمخالفات المستأنفة بالمحكمة الابتدائية الواقعة في دائرتها المحكمة الشعبية التي أصدرت الحكم وذلك طبقاً للأوضاع والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية (المادة الخامسة عشرة من القانون). أما أحكام المحاكم الشعبية الصادرة في دعاوى الأحوال الشخصية والدعاوى المدنية والتجارية فتكون قابلة للاستئناف أمام الدائرة الاستئنافية بالمحكمة الابتدائية التي تقع في دائرتها المحكمة التي أصدرت الحكم، وذلك في الحدود والمواعيد وطبقاً للإجراءات المقررة في شأن

### أولاً - المسائل الجنائية:

1- المخالفات.

2- الجench المرتكبة بالمخالفة للقوانين الآتية:

أ- قانون رقم (5) لسنة 69 بشأن تخطيط وتنظيم المدن والقرى والقوانين المعدلة له.

ب- قانون رقم (13) لسنة 84 بشأن النظافة العامة.

ج- قانون رقم (19) لسنة 85 بتنظيم الملكية المشتركة في المباني.

د- قانون رقم (13) لسنة 89 بشأن الرقابة على الأسعار.

هـ- قانون رقم (15) لسنة 89 بشأن حماية الحيوانات والأشجار.

3- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات في المواد التالية:

(438 - 439 - 455 - 457 - 458 - 459 - 460).

4- الجench المتعلقة بالأداب العامة المنصوص عليها في الباب الثالث من الكتاب الرابع من قانون العقوبات.

5- الجench المتعلقة بالنظام العام والسلامة العامة في المواد التالية من قانون العقوبات (469 - 471 - 485).

### ثانياً - مسائل الأحوال الشخصية:

1- قضايا الزواج والطلاق.

2- دعاوى النفقة.

3- المهر أو الجهاز.

4- الصلح بين الخصمين أمام المحكمة فيما يجوز شرعاً.

أما في المجتمع الجماهيري الذي يعتمد القواعد الطبيعية المتمثلة في المساواة بين بني الإنسان فإن السلطة بالكامل تكون بيد الشعب يمارسها بنفسه استناداً لمضامين الديمقراطية الشعبية المباشرة<sup>(2)</sup>.

وبذلك يحقق الشعب سعادته ورفاهه.

إن وظيفة الدولة في المجتمع الجماهيري تتسم بالإيجابية، أي عدم حصر مهامها بأمور محددة تجعل دورها سلبياً، بل إن وظيفتها تتجلى في مبدأ التدخل لصالح تنفيذ الإرادة الشعبية وتحقيق طموحات الجماهير في حل جميع المشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات عملية وبناء مؤسسات كفيلة بتحقيق الحقوق الطبيعية للإنسان.

ففي المجال السياسي تتمثل وظيفة الدولة في ضمان حرية المواطنين ليس من خلال النص على ذلك في القوانين فقط، كما هو الحال في الأنظمة السياسية التقليدية، ولكن بإزالة كل ما يعيق ممارسة هذه الحرية، لذلك جاءت القاعدة العامة التي يتضمنها الكتاب الأخضر وهي «في الحاجة تكمن الحرية» لتعبر عن ضرورة تحرير حاجات الإنسان لكي يتمكن من ممارسة حريته، حيث ورد في الكتاب الأخضر «أن حرية الإنسان ناقصة إذا تحكّم آخر في حاجاته، فالحاجة قد تؤدي إلى استعباد إنسان لإنسان، والاستغلال سببه الحاجة، فالحاجة تشكل حقيقي، والصراع ينشأ عن تحكّم جهة ما في حاجات الإنسان»<sup>(3)</sup>. إذن فوظيفة الدولة هي إشباع حاجات الفرد، حيث يتكفل المجتمع الجماهيري بذلك، وعلى هذا النحو تتحقق حرية الأفراد عندما

(1) د. السنوسي، أرحومة محمد، مرجع سابق، ص. 34.

(2) المرجع السابق، ص. 25 - 26.

(3) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، مرجع سابق، ص. 90.

استئناف أحكام المحاكم الجزئية (المادة الثالثة والعشرون من القانون).

وبموجب منطوق (المادة السادسة والعشرين من القانون) تطبق المحاكم الشعبية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون إنشائها ولائحة الإجراءات الصادرة بمقتضاها أحكام قوانين المرافعات المدنية والتجارية والإجراءات الجنائية وإجراءات المحاكم الشرعية.

### المبحث الثالث

## وظائف الدولة في المجتمع الجماهيري

بينما عند الحديث عن وظائف الدولة في الأنظمة السياسية التقليدية بأن وظائف الدولة في هذه الأنظمة تتركز على حماية الأمن الداخلي والخارجي، والعمل على تحقيق المساواة والعدالة وضمان الحريات العامة للمواطنين من خلال تثبيت ذلك في النصوص الدستورية التي كثيراً ما يجري انتهاكها وتجاوزها، حيث إن جل اهتمام الحكومات في هذه الأنظمة ينصب على الاحتفاظ بالسلطة التي يهيمن عليها فرد أو أقلية أو حزب، لذلك فإن التعامل مع وظائف الدولة من الناحية العملية في هذه الأنظمة يكون وفقاً لأهواء ومصالح أدوات الحكم «ففي مجتمع رأسمالي يقوم اقتصاده على الاستغلال تكون السلطة السياسية أداة لحماية هذا الاستغلال مهما ادعي من ديمقراطيتها أو كفاءتها للحريات»<sup>(1)</sup>.

إن الدولة بشكلها التقليدي عبارة عن كيان سياسي تسيطر عليه أقلية تتمتع بالثروة وتستغل الأكثرية من الجماهير الشعبية، لهذا فإن وظيفة الدولة في ظل الأنظمة السياسية التقليدية تبرز في صنع الأغلال التي تقيد بها الأكثرية من

(1) د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، 1961، ص. 309.



المجتمع الجماهيري كفيلة بتحقيق العدالة والمساواة، من ذلك نذكر بأنه «لا يجوز في المجتمع الجماهيري لأي فرد أن يستحوذ من ثروة المجتمع على أكثر مما ينتج وفي حدود إشباع حاجاته الأساسية دون استعمال لجهد الغير»<sup>(1)</sup>.

كما أن مبدأ «شركاء لا إجراء» قد ألغى الأجرة ليحل محلها مبدأ المشاركة، وذلك منماً للاستغلال والتعسف في معاملة الأجير. وهذا الخصوص جاء في الفقرة 11 من الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان في عصر الجماهير على أنه «يضمن المجتمع الجماهيري حق العمل، فالعمل واجب وحق لكل فرد في حدود جهده بفرده أو شراكة مع آخرين ولكل فرد الحق في اختيار العمل الذي يناسبه».

ومن وظائف الدولة في المجال الاقتصادي تطبيق مقولة «البيت لساكنه»، وبذلك تم القضاء على الإجار ليكون المسكن حاجة أساسية مملوكة للإنسان يمنع المساس بها.

ومن ذلك أيضاً مقولة «الأرض ليست ملكاً لأحد»، حيث تكون الأرض، بموجب هذه المقولة، لمن يفلحها، ويمثل هذه المبادئ والمقولات التي أوردها الكتاب الأخضر كمرشد للجماهير تتعزز مساهمات الفرد في العملية الإنتاجية وتشجعه على ذلك، خاصة وأنها تشكل قواعد منظمة لحركة المجتمع بالشكل الذي يمنع الاستغلال ويعزز العمل الجماعي الخلاق.

ومن وظائف الدولة في المجتمع الجماهيري إخضاع ظاهرة التجارة الخاصة لضوابط تمنع الاستغلال وتكسد الثروة، إضافة إلى ذلك تم إحلال

(1) المدني علي الصديق، مرجع سابق، ص. 159.

تحرر حاجاتهم الأساسية مما يمكنهم من التعبير عن إرادتهم بحرية كاملة في مؤسسات شعبية هي المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات والروابط المهنية والصحافة الجماهيرية ووسائل الإعلام الأخرى.

وبذلك فإن إزالة مظاهر التحكم بحاجات الآخرين يطلق حريات الأفراد ويعزز من مساهماتهم في خدمة مجتمعهم، خاصة وأن السلطة في المجتمع الجماهيري بيد الشعب يمارسها من خلال المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

ونظراً لحرص المجتمع الجماهيري على حرية المواطن وكرامته أصدر مؤتمر الشعب العام القانون رقم 20 لسنة 1991م (بشأن تعزيز الحرية). تضمن القانون 38 مادة تشكل ضمانات أساسية للمواطنين في تمتعهم بالحرية ومساراتهم في الحقوق والواجبات. وأكد القانون على حق المواطنين في ممارسة السلطة من خلال المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، كما أكد على الحق في العمل والضمان الاجتماعي، والتعليم، وغير ذلك من الحقوق الهادفة إلى تحرير الإنسان من كل مظاهر العسف والاستغلال. وقد نصت المادة 35 من هذا القانون على أن «أحكام هذا القانون أساسية، ولا يجوز أن يصدر ما يخالفها، ويعدل كل ما يتعارض معها من تشريعات»<sup>(1)</sup>. وبذلك أولى المشرع هذا القانون أهمية متميزة عندما وصف أحكامه بالأساسية، أي جعله قانوناً أساسياً يهتدي به المشرع في عملية تشريع القوانين الأخرى، بحيث يأخذ قيمة دستورية لا يجوز مخالفتها أو التعارض معها.

ومن الوظائف الأساسية للدولة في المجتمع الجماهيري إزالة الاستغلال الذي يتحقق بإزالة الطبقات من أجل منع الاحتكار والتسلط في حركة المجتمع، وبذلك فإن الأسس الاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها

(1) الجريدة الرسمية، العدد 22 التاريخ 9/11/1991م.

المتاجر الشعبية» التي تقدم السلع للجماهير بأسعار التكلفة و«دوما أي ربح»<sup>(1)</sup>.

وفي مجال الملكية، فإن وظيفة الدولة في المجتمع الجماهيري هي تنظيم الملكية وفق أسس يمتنع بموجبها طغيان الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وبذلك تم منع الملكيات الفردية الواسعة التي لا تقوم على مبدأ المشاركة.

وفي مجال الحقوق الثقافية فإن وظيفة الدولة تنطلق من مبدأ «المعرفة حق طبيعي لكل إنسان» وهذا يضع على الدولة واجب تأمين الحق في التعليم وحرية لجميع أفراد المجتمع، وتهيئة كل مستلزمات تطوير المعرفة بكل أنواعها لدى أفراد المجتمع «فالمجتمعات التي تمنع المعرفة والتي تحتكرها هي مجتمعات متعصبة للجهل معادية للحرية»<sup>(2)</sup> ومما تقدم نلاحظ أن تدخل الدولة في المجتمع الجماهيري «محكوم بقواعد محددة، وثابتة، ومعروفة الأساليب بما لا يترك أي مجال للظلم أو المفاجآت، وذلك لأنه ينطلق من قواعد فكرية مترابطة ومتجانسة»<sup>(3)</sup>.

إن هذه القواعد تشكل النظام الاشتراكي الجديد، نظام الجماهير الشعبية التي تحكم نفسها بنفسها بواسطة مؤتمرات شعبية تقرر ولجان شعبية تنفذ.

وبذلك تكون وظائف الدولة في المجتمع الجماهيري مسخرة لخدمة الجماهير وتطوير مكاسبها بما يعود بالنفع العام على كافة أبناء الشعب.

- (1) المرجع السابق، ص. 99.
- (2) معمر القذافي، الكتاب الأخضر، مرجع سابق، ص. 185.
- (3) د. إبراهيم أبو خزام، مرجع سابق، ص. 140.

## أسئلة للمراجعة

### أسئلة الباب الأول:

- س 1 : هل خصائص القاعدة القانونية تنطبق على قواعد القانون الدستوري؟ وضح إجابتك من خلال الشرح الوافي.
- س 2 : ناقش ما يأتي «علاقة القانون الدستوري بالعلوم السياسية».
- س 3 : يقول بعض فقهاء القانون في البلدان الرأسمالية يجب إعطاء الدستور طبيعة وطنية عامة فوق الطبقية.
- بين رأيك بهذا القول، وما المقصود من ذلك؟
- س 4 : إن الفقه منقسم بشأن القيمة العملية لإعلانات الحقوق، أي مدى التزام الدولة بتحقيقها، وضح آراء الفقه في ذلك.
- س 5 : السلطة التأسيسية المنشأة لتعديل الدستور تُمارس وفقاً لطرق معينة، عدد هذه الطرق، مع الشرح الوافي لواحدة منها.
- س 6 : يترتب على السمو الموضوعي للدستور نتيجتان، اذكرهما مع الشرح الوافي.
- س 7 : اكتب في الرقابة السياسية للدستورية القوانين، وما تقديرك لهذا النوع من الرقابة؟
- س 8 : وضح بشكل مفصل أسلوب الاستفتاء الدستوري في إنشاء الدساتير.

س 9 : ما الفرق بين الثورة والانقلاب؟ وما تأثيرهما على دستور البلاد؟

### أسئلة الباب الثاني:

س 10 : علل ما يأتي:

أ - لا يمكن تصور وجود دولة بدون إقليم.

ب - اشتراط أن يكون قيام الهيئة الحاكمة برضاء الشعب.

س 11 : للشعب مفهومان: مفهوم قانوني، ومفهوم اجتماعي، وضح ذلك.

س 12 : السيادة القانونية للدولة تختلف بغض الأحيان عن السيادة الفعلية، اشرح ذلك بالتفصيل.

س 13 : لتحديد صاحب السيادة في الدولة ظهرت نظريتان هما: نظرية سيادة الأمة، ونظرية سيادة الشعب. المطلوب: توضيح النتائج المترتبة على الأخذ بنظرية سيادة الأمة.

س 14 : وضح مضمون نظرية العقد الاجتماعي عند روسو بخصوص أصل نشأة الدولة.

س 15 : إن الدولة الموحدة قد تأخذ بنظام المركزية الإدارية، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وضح مضمون كل منهما.

س 16 : اكتب باختصار في مظاهر الوحدة في دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي).

س 17 : ما تقديرك لنظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي)؟ وما الفرق بينه وبين الاتحاد التعاهدي (الكونفدرالي)؟

س 18 : اختلف الفقهاء في شأن تدخل الدولة في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وظهرت ثلاثة مذاهب بهذا الخصوص،

عددها وشرح واحداً منها بالتفصيل.

### أسئلة الباب الثالث:

س 19 : علل ما يأتي:

أ - ملائمة نظام المجلسين لدولة الاتحاد المركزي.

ب - إن تقييد الانتخاب يتعارض مع المبادئ الديمقراطية.

س 20 : ما تقديرك للديمقراطية المباشرة كنوع من أنواع الحكم الديمقراطي؟ وما هي الانتقادات الموجهة إليها والردود على هذه الانتقادات؟

س 21 : للاستفتاء الشعبي باعتباره من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة عدة أنواع، وضح باختصار هذه الأنواع.

س 22 : عدد خصائص الديمقراطية النيابية، واكتب بالتفصيل عن إحدى هذه الخصائص.

س 23 : كان النائب في النظم النيابية السابقة يمثل دائرته الانتخابية فقط، إلا أن هذا المبدأ قد تم هجره، وأصبح النائب يمثل الأمة بأسرها.

المطلوب: توضيح مضمون كل من هذين المبدأين.

س 24 : ظهرت عدة تفسيرات فقهاء للتوفيق بين طبيعة النظام النيابي وطبيعة الديمقراطية، ويمكن حصر هذه التفسيرات بنظريتين هما: نظرية النيابة، ونظرية العضو. اكتب بالتفصيل عن مضمون نظرية النيابة، وما تعرضت له من انتقادات.

س 25 : لتحديد الطبيعة القانونية للانتخاب ظهرت نظريتان: الأولى تقول: إن الانتخاب حق شخصي، والثانية تقول: إن الانتخاب وظيفة.

- 37 س : لمؤتمر الشعب العام دور كبير في مجال الرقابة على تنفيذ القوانين والقرارات المتخذة من قبل جماهير المؤتمرات الشعبية، وضح ذلك بالتفصيل .
- 38 س : اكتب في مفهوم اللجان الشعبية وطبيعة عملها .
- 39 س : إن اللجنة الشعبية العامة تمارس اختصاصات تنفيذية، ورقابية، كما تساهم في عملية التشريع . وضح ذلك باختصار .
- 40 س : ابحث في وظيفة الدولة في المجتمع الجماهيري .

- المطلوب : بيان ما يترتب على كل منهما من نتائج .
- 26 س : يقوم النظام الرئاسي على ركنين رئيسيين، اذكرهما مع الشرح الوافي .
- 27 س : اكتب في تقدير النظام الرئاسي من حيث واقعه وعيوبه .
- 28 س : وضح خصائص نظام حكومة الجمعية، وما هو رأيك بهذا النظام .
- أسئلة الباب الرابع:**
- 29 س : وضح موقف النظرية العالمية الثالثة من التمثيل النيابي .
- 30 س : إن التصعيد يختلف عن الانتخاب من حيث الهدف ومن حيث الطبيعة، وضح ذلك بالتفصيل .
- 31 س : ناقش ما يأتي :
- (في المجتمع الجماهيري لا يوجد مبرر للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات) .
- 32 س : اذكر باختصار اختصاصات المؤتمرات الشعبية الأساسية .
- 33 س : اكتب في تكوين المؤتمر الشعبي للشعبية، مع بيان اختصاصاته .
- 34 س : ما طبيعة عمل مؤتمر الشعب العام؟ وما هي اختصاصاته؟
- 35 س : إن سن التشريع في النظام الجماهيري هو من اختصاصات المؤتمرات الشعبية الأساسية .
- المطلوب توضيح مراحل سن التشريع في النظام الجماهيري .
- 36 س : وضح أسلوب أخذ الرأي في مؤتمر الشعب العام بشأن الصياغة النهائية للقوانين والقرارات التي أقرتها المؤتمرات الشعبية الأساسية .

## المراجع

### أولاً- المراجع العربية

الكتب:

- 1 - د. إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، دار المجمع العلمي، المملكة العربية السعودية، 1990.
- 2 - د. إبراهيم أبو خزام، شرح القانون الدستوري، الكتاب الثاني، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طرابلس، 1997.
- 3 - د. إبراهيم عبد العزيز شبيحا، الرجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بدون تاريخ.
- 4 - انجلز، أصل العائلة والملكية الخاصة والدولة، المختارات (بالعربية)، الجزء الثالث، موسكو.
- 5 - د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، 1969.
- 6 - د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982.
- 7 - د. السنوسي ارحومة محمد، مفهوم الدولة بين الماركسية والكتاب الأخضر، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الطبعة الأولى، طرابلس، 1985.

- 18 - د. زين العابدين نصار، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، 1972.
- 19 - د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ.
- 20 - د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988.
- 21 - شارل فيرو، الحوليات اللبية منذ الفتح العربي حتى الغزو الإيطالي، الطبعة الثانية، ترجمه عن الفرنسية، د. محمد عبد الكريم الوافي، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس 1983.
- 22 - صالح محمد صالح، قراءات في نظرية الانتماء، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، 1987.
- 23 - د. صبحي قنوص، وآخرون، ليبيا في عشرين عاماً، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1989.
- 24 - د. عبد السلام المزورغي، نظرية القانون، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، 1986.
- 25 - د. عبد السلام المزورغي، نظرية الحق، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، 1988.
- 26 - عبد الحسين مهدي الرحيم، تاريخ الحضارة العربية الإسلامية، الجامعة المفتوحة - طرابلس، 1995م ص. 97 - 98.
- 27 - د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 28 - د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف، القاهرة.

- 8 - د. المدني علي الصديق، نقد الفكر السياسي من خلال النظرية العالمية الثالثة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس 1987.
- 9 - الفرق العملية، النظام الجماهيري، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس 1986.
- 10 - د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، بيروت، 1963.
- 11 - بطرس بطرس غالي، وآخرون، المدخل في علم السياسة، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة، 1979.
- 12 - د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الدار الجامعية، بيروت، 1988.
- 13 - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- 14 - د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974.
- 15 - د. حلمي الحمدي، في المالية العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992.
- 16 - د. حميد السعدي، السيادة بين التفويض وممارسة السلطة الشعبية، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الطبعة الثانية، طرابلس، 1990.
- 17 - د. خالد الزعبي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، المملكة الأردنية الهاشمية، 1996.

- 29 - د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري. القاهرة، 1989.
- 30 - د. عبد النبي بسيوني، النظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1990.
- 31 - د. عدنان طه الدوري، وآخرون، المبادئ القانونية العامة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1994.
- 32 - د. عدنان طه الدوري، وآخرون، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1992.
- 33 - د. علي محمد شمش، العلوم السياسية، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1988.
- 34 - د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1965.
- 35 - د. عطا محمد صالح، وآخرون، منشورات جامعة قارونس، بنغازي، 1988.
- 36 - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الإسكان العسكرية، دمشق، 1986.
- 37 - كمال مجيد، العولمة والديمقراطية، دار الحكمة، لندن، الطبعة الأولى، 2000.
- 38 - د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 1995.
- 39 - د. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 1996.

- 40 - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، 1995.
- 41 - معمر القذافي، الكتاب الأخضر.
- 42 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1990.
- 43 - د. محمد رفعت عبد الوهاب، وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 1988.
- 44 - د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، مطبعة جامعة دمشق، 1987.
- 45 - د. محمد كامل عيد، نظرية الدولة، طباعة كلية الشرطة، دبي، 1994.
- 46 - د. محمد علي البدوري، مصادر الالتزام، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1991.
- 47 - د. محمد فرج الزائدي، مذكرات في النظم السياسية، الطبعة الثانية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 1997.
- 48 - د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، 1961.
- 49 - د. محمد حافظ غانم، الوجيز في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.
- 50 - د. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، 1964.
- 51 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 52 - د. مفتاح رمضان الرومي، مفهوم ودور القانون في المجتمع

- 62 - القانون المدني الليبي، الإدارة العامة للقانون، طرابلس، 1988.
- 63 - الجريدة الرسمية الليبية (مجموعة أعداد).
- 64 - الأحكام الدستورية للبلاد العربية، منشورات دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت.
- 65 - خطاب الأخ قائد الثورة معمر القذافي بمصراته في 23 سبتمبر 1974.
- 66 - معمر القذافي، قيام حركة سياسية عقائدية ما هي وكيف، محاضرة أقيمت في معسكر 7 أبريل بتاريخ 10 - 7، 8 - 24، 8 - 3، 9/1976.
- 67 - حديث زعيم الحزب الشيوعي الروسي زوكانوف في اللقاء الذي أعدته قناة الجزيرة الفضائية بتاريخ 2000/5/4.
- 68 - ندوة بلغراد 9 - 23 شهر الطير (أبريل) 1982 ف الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية للنظرية العالمية الثالثة فكر معمر القذافي، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس.
- 69 - مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة 12، 1970. بحث بعنوان «الشخصية المعنوية بين الحقيقة والخيال للدكتور أبو زيد رضوان».
- 70 - مجلة الثقافة الجديدة، عدد 230 سنة 1991، بحث بعنوان «الدولة المركزية تقاليد الماضي واشتراطات الحاضر، فالح عبد الجبار».
- ثانياً - المراجع الأجنبية:**
- 71 - أ. أ. ميشن، «باللغة الروسية»، القانون الدستوري للبلدان البرجوازية والبلدان المتحررة من التبعية الاستعمارية، إصدار جامعة موسكو، 1976.

- الجماهيري، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، 1983.
- 53 - د. مندر الشاوي، القانون الدستوري، بغداد، 1967 - 1969.
- 54 - د. ميلود المهدي، وآخرون، الوجيز في القانون الدستوري، الكتاب الأول، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، طرابلس، الطبعة الأولى، 1996.
- 55 - ميشال ميبي، دولة القانون، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1982.
- 56 - ن. إ. بروشين، تاريخ ليبيا من نهاية القرن التاسع عشر حتى عام 1969، ترجمة د. عماد حاتم، مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي، طرابلس، 1988.
- 57 - د. نزيه رعد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، 1995.
- 58 - د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- الوثائق والدوريات:**
- 59 - القانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.
- 60 - اللائحة التنفيذية للقانون رقم 1 لسنة 1369 و.ر بشأن المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.
- 61 - القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بسلطة الشعب، الجزء الأول، الإدارة العامة للقانون، طرابلس، 1988.



## المحتويات

7	المقدمة .....
9	الباب الأول .....
9	النظرية العامة للقانون الدستوري .....
11	الفصل الأول: ماهية القانون الدستوري .....
12	المبحث الأول: طبيعة ومضمون قواعد القانون الدستوري .....
14	المبحث الثاني: علاقة علم القانون الدستوري بالعلوم الأخرى .....
14	المطلب الأول: علاقته بالعلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية .....
16	المطلب الثاني: علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام .....
21	المبحث الثالث: تعريف القانون الدستوري .....
27	الفصل الثاني: الدساتير .....
27	المبحث الأول: التعريف بالدستور وعلاقته بالقانون الدستوري .....
31	المبحث الثاني: موضوع الدستور ومضمونه .....
31	المطلب الأول: موضوع الدستور .....
36	المطلب الثاني: مضمون الدستور .....
40	المبحث الثالث: أنواع الدساتير .....
40	المطلب الأول: الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية .....
43	المطلب الثاني: الدساتير الجامدة والدساتير المرنة .....
48	المبحث الرابع: تعديل الدستور .....

72 - أ. س. بريكولكينا، «باللغة الروسية»، أصل نظرية الدولة والقانون، فيشايا شكولا، موسكو، 1982.

73 - Barthélémy: Traité élément. de Dr. Adm. 1930, p. 1-2.

74 - Caré de malberg, Théorie générale de L'Etat 1920. p. 7.

75 - Marcel Prélot: Institutions Politiques et droit Constitutionnel, 3e ed., Précis Dalloz, 1963, p. 5.

76 - J.J Rousseau, Livre III, ch. I.

77 - G. BURDEAU. Science Politgue. T. 11. pp. 10, et s.

78 - Kim Moody, An Inquiry to All, Verso, London, 1988, p. 147.

89	المبحث الثاني : أركان الدولة .....
90	المطلب الأول: الشعب .....
92	المطلب الثاني: الإقليم .....
93	المطلب الثالث: السلطة السياسية أو الهيئة الحاكمة .....
94	المبحث الثالث: خصائص الدولة .....
95	المطلب الأول: السيادة .....
95	أولاً: التعريف بالسيادة .....
97	ثانياً: من هو صاحب السيادة في الدولة .....
97	1 - نظرية سيادة الأمة .....
101	2 - نظرية سيادة الشعب .....
106	المطلب الثاني: الشخصية القانونية للدولة .....
108	المطلب الثالث: الاعتراف بالدولة .....
115	الفصل الثاني: أصل نشأة الدولة ومشروعيتها سلطتها فيها .....
117	المبحث الأول: نظرية المصدر الإلهي للسلطة (نظرية النشأة المقدسة) ..
117	المطلب الأول: نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم .....
118	المطلب الثاني: نظرية الاختيار الإلهي المباشر .....
119	المطلب الثالث: نظرية الاختيار الإلهي غير المباشر .....
120	المبحث الثاني: نظرية العقد الاجتماعي .....
121	المطلب الأول: نظرية العقد الاجتماعي عند هوبز .....
122	المطلب الثاني: نظرية العقد الاجتماعي عند لوك .....
124	المطلب الثالث: نظرية العقد الاجتماعي عند روسو .....
127	المبحث الثالث: نظرية التطور العائلي .....
129	المبحث الرابع: نظرية القوة .....

50	المطلب الأول: السلطة المختصة بتعديل الدساتير .....
53	المطلب الثاني: مراحل تعديل الدستور .....
57	المبحث الخامس: سمو الدستور .....
57	المطلب الأول: سمو الموضوعي للدستور .....
59	المطلب الثاني: سمو الشكلي للدستور .....
62	المبحث السادس: رقابة دستورية القوانين .....
62	المطلب الأول: التعريف بالرقابة الدستورية .....
64	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الدستورية .....
64	أولاً: الرقابة السياسية لدستورية القوانين .....
66	ثانياً: الرقابة القضائية لدستورية القوانين .....
72	المبحث السابع: أساليب وضع الدساتير .....
74	المطلب الأول: الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير .....
74	أولاً: أسلوب المنحة .....
76	ثانياً: أسلوب التعاقد .....
77	المطلب الثاني: الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير .....
78	أولاً: أسلوب الجمعية التأسيسية .....
78	ثانياً: أسلوب الاستفتاء الدستوري .....
79	المبحث الثامن: إلغاء الدساتير .....
80	المطلب الأول: الأسلوب العادي لإلغاء الدساتير .....
81	المطلب الثاني: الأسلوب غير العادي لإلغاء الدساتير .....
85	الباب الثاني: نظرية الدولة .....
87	الفصل الأول: التعريف بالدولة ومكوناتها .....
87	المبحث الأول: تعريف الدولة .....

190	المبحث الثاني : عناصر تحقيق نظام الدولة القانونية .....
190	المطلب الأول : وجود دستور للدولة .....
191	المطلب الثاني : الفصل بين السلطات .....
192	المطلب الثالث : سيادة القانون .....
193	المطلب الرابع : تدرج القواعد القانونية .....
194	المطلب الخامس : الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية .....
196	المطلب السادس : تنظيم الرقابة القضائية .....
199	الباب الثالث : الهيئة الحاكمة .....
203	الفصل الأول : أشكال الحكومات .....
203	المبحث الأول : الحكومة الفردية .....
203	المطلب الأول : الحكومة الملكية المطلقة .....
204	المطلب الثاني : الملكية الدستورية .....
205	المطلب الثالث : الحكومة الدكتاتورية .....
207	المبحث الثاني : حكومة الأقلية (الحكومة الأرستقراطية) .....
210	المبحث الثالث : الحكومة الديمقراطية .....
211	المطلب الأول : أنواع الحكم الديمقراطي .....
211	أولاً : الديمقراطية المباشرة .....
214	ثانياً : الديمقراطية شبه المباشرة .....
220	ثالثاً : الديمقراطية النيابية (الديمقراطية غير المباشرة) .....
232	المطلب الثاني : الوضع الدستوري المتعلق بتنظيم الهيئة النيابية .....
232	أولاً : كيفية تشكيل الهيئة النيابية .....
232	1 - نظام المجلسين .....
240	2 - نظام المجلس الواحد .....

130	المبحث الخامس : نظرية التطور التاريخي .....
133	المبحث السادس : النظرية الماركسية .....
138	الفصل الثالث : أنواع الدول .....
139	المبحث الأول : الدولة البسيطة (الموحدة) .....
140	المطلب الأول : المركزية الإدارية .....
140	المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية .....
141	المبحث الثاني : الدول المركبة .....
142	المطلب الأول : الاتحاد الشخصي .....
143	المطلب الثاني : الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي (الكوفنדרالي) .....
146	المطلب الثالث : الاتحاد الفعلي أو الحقيقي .....
148	المطلب الرابع : الاتحاد المركزي (الفيدرالي) .....
167	الفصل الرابع : وظائف الدولة .....
167	المبحث الأول : الوظائف الأصلية أو الأساسية .....
168	المبحث الثاني : الوظائف الثانوية أو الفرعية .....
169	المطلب الأول : المذهب الفردي .....
173	المطلب الثاني : المذهب الاشتراكي .....
177	المطلب الثالث : المذهب الاجتماعي .....
181	الفصل الخامس : خضوع الدولة للقانون .....
182	المبحث الأول : النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون .....
183	المطلب الأول : نظرية القانون الطبيعي .....
184	المطلب الثاني : نظرية الحقوق الفردية .....
186	المطلب الثالث : نظرية التحديد الذاتي للسيادة .....
187	المطلب الرابع : نظرية التضامن الاجتماعي .....

318	المطلب الثاني : تطبيقات نظام حكومة الجمعية النيابية .....
323	المطلب الثالث : تقدير نظام حكومة الجمعية النيابية .....
327	الباب الرابع : تطور النظام السياسي والدستوري في ليبيا .....
329	الفصل الأول : لمحة موجزة عن النظام السياسي في ليبيا قبل ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف .....
330	المبحث الأول : النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم العثماني .....
333	المبحث الثاني : النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم الإيطالي .....
337	المبحث الثالث : النظام السياسي في ليبيا خلال فترة حكم الإدارتين العسكريتين الإنجليزية والفرنسية .....
338	المبحث الرابع : النظام السياسي في ليبيا خلال فترة الحكم الملكي .....
344	الفصل الثاني : النظام السياسي والدستوري في ليبيا بعد ثورة الفاتح من سبتمبر 1969 ف .....
347	المبحث الأول : المواقف الفكرية والسياسية للنظرية العالمية الثالثة من أساليب الحكم .....
347	أولاً : رفض أنظمة الحكم التقليدية وجعل السيادة بالكامل للشعب .....
348	ثانياً : الموقف من التمثيل النيابي (الديمقراطية التقليدية) .....
350	ثالثاً : رفض الانتخابات وتطبيق أسلوب التصعيد .....
351	رابعاً : الموقف من مبدأ الفصل بين السلطات .....
354	خامساً : شريعة المجتمع .....
356	المبحث الثاني : آليات تطبيق سلطة الشعب استناداً للديمقراطية المباشرة .....
357	المطلب الأول : المؤتمرات الشعبية (السلطة التشريعية) .....
357	أولاً : المؤتمرات الشعبية الأساسية .....
359	ثانياً : المؤتمرات الشعبية للشعبيات .....
361	ثالثاً : مؤتمر الشعب العام .....

242	ثانياً : الانتخاب باعتباره وسيلة تشكيل الهيئة النيابية .....
243	1 - الطيعة القانونية للانتخاب .....
246	2 - أسلوب تشكيل هيئة الناخبين .....
246	أ - الانتخاب أو الاقتراع المقيد .....
248	ب - الانتخاب أو الاقتراع العام .....
254	3 - إجراءات الانتخاب .....
257	4 - نظم الانتخاب .....
273	الفصل الثاني : صور الأنظمة السياسية النيابية (بالنسبة للموقف من مبدأ الفصل بين السلطات) .....
274	المبحث الأول : النظام البرلماني .....
274	المطلب الأول : التعرف بالنظام البرلماني .....
275	المطلب الثاني : أركان النظام البرلماني .....
283	المطلب الثالث : النظام البرلماني في إنكلترا .....
292	المطلب الرابع : تطور النظام البرلماني وتقديره .....
295	المبحث الثاني : النظام الرئاسي .....
295	المطلب الأول : أركان النظام الرئاسي .....
300	المطلب الثاني : تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية .....
300	أولاً : نشأة وتطور النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية .....
305	ثانياً : العناصر المكونة للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية .....
314	الأمريكية .....
314	ثالثاً : تقدير النظام الرئاسي .....
317	المبحث الثالث : نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي .....
317	المطلب الأول : خصائص نظام حكومة الجمعية النيابية .....

361	1- تكوين وطبيعة عمل مؤتمر الشعب العام .....
364	2- اختصاصات مؤتمر الشعب العام .....
369	المطلب الثاني : اللجان الشعبية (السلطة التنفيذية) .....
369	أولاً: مفهوم اللجان الشعبية وطبيعة عملها .....
372	ثانياً: أنواع اللجان الشعبية واختصاصاتها .....
372	1- اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمر الشعبي الأساسي .....
373	2- اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي .....
373	3- اللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمر الشعبي للشعبية .....
374	4- اللجنة الشعبية للشعبية .....
375	5- اللجان الشعبية العامة للقطاعات .....
376	6- اللجنة الشعبية العامة .....
379	7- اللجنة الشعبية العامة للشعبيات .....
380	المطلب الثالث : الرقابة الدستورية في النظام الجماهيري .....
384	المطلب الرابع : الوظيفة القضائية في النظام الجماهيري .....
394	المبحث الثالث : وظائف الدولة في المجتمع الجماهيري .....
401	أسئلة للمراجعة .....
407	المراجع .....
415	المحتويات .....

