

مقدمة عامة

تعريف القانون الدستوري

يختلف الفقهاء حول تعريف القانون الدستوري وذلك باختلاف المعايير المعتمدة، والتي يمكن تصنيفها إلى أربعة: المعيار اللغوي، المعيار الجامعي، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

* **المعيار اللغوي:** إعتد أنصار هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري على المعنى اللغوي الغربي لكلمة دستور (Constitution) التي تعني التكوين أو الأساس. وبالتالي يُعرّف القانون الدستوري، حسب هذا المعيار، بأنه جميع القواعد التي تتعلّق بأساس الدولة وتكوينها، وتنظيم هيئاتها وصلاحياتها.

وقد انتقد هذا المعيار لعدة أسباب، أبرزها أنه أعطى القانون الدستوري تعريفاً واسعاً يتضمن موضوعات ليست دستورية وتدخل في إطار قوانين أخرى، كتلك المتعلقة بدراسة النظام الإداري والقضائي في الدولة. وإنه لا يجوز تفسير المصطلحات القانونية بالإعتماد على المعنى اللغوي، لأن لكل علم مصطلحاته الخاصة. ولمصطلح " القانون الدستوري " معنى متعارف عليه يختلف عن المعنى اللغوي الذي يربط القانون الدستوري بالدستور فقط، رغم عدم دقة هذا الربط والذي قام عليه المعيار الشكلي.

* **المعيار الشكلي (أو الرسمي):** يرتبط تعريف القانون الدستوري، وفقاً لهذا المعيار، بالوثيقة الدستورية ذاتها، أي بالدستور وما يتضمنه من نصوص. وبالتالي، يعرف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد والأحكام التي تتضمنها الوثيقة المسماة بالدستور. ويترتب على ذلك أن دراسة القانون الدستوري تقتصر فقط على دراسة القواعد والنصوص المدونة في الدستور. وهذا يعني أن القواعد المنصوص عليها في الدستور هي فقط قواعد دستورية. من هنا القول أن القانون الدستوري هو قانون الدستور.

تعرّض هذا المعيار، الذي إعتد على المظهر الخارجي للقاعدة الصادرة في شكل وثيقة دستورية، لانتقادات تأسست على الإعتبارات التالية:

- من جهة، هناك دولاً ليس لها دساتير مدوّنة بل دستور عرفي كالمملكة المتحدة. وهناك دولاً لها دستور مكتوب إضافة الى قواعد دستورية مصدرها العرف (مثال: يوجد في لبنان دستور مكتوب وقواعد دستورية مصدرها العرف كذلك التي تقضي بتوزيع الرئاسة الثلاث في الدولة على الطوائف الثلاث الكبرى الموارنة والشيعية والسنة)، أو المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية (مثال : مبدأ إستمرارية المؤسسات السياسية في الدولة، حق مراجعة القضاء ...).

- من جهة أخرى، هناك موضوعات منصوص عليها في الدستور لا تعدّ بطبيعتها دستورية (كالنصوص المتعلقة مثلاً بالتنظيم الإداري أو المالي أو بالجنسية... والتي قد ترد في بعض الدساتير) وبالمقابل هناك موضوعات تعتبر دستورية من حيث جوهرها وإنما غير منصوص عليها في الدستور بل في قوانين عادية (مثال: القانون رقم 250 تاريخ 14 تموز 1993 الذي أنشأ ونظّم المجلس الدستوري اللبناني).

* **المعيار الجامعي:** يُعرّف القانون الدستوري، حسب هذا المعيار، بالمواضيع التي يتناولها المقرر الدراسي للقانون الدستوري في كليات القانون، والتي تحدّد إدارة الجامعة. تعرّض هذه المعايير أيضاً للانتقاد لأن توصيف مقرر القانون الدستوري يختلف من جامعة إلى أخرى، ويخضع للتعديل وإعادة النظر ضمن الجامعة ذاتها، فضلاً عن كونه لا يُقدّم تعريفاً علمياً ثابتاً للقانون الدستوري.

* **المعيار الموضوعي (أو المادي):** يعتمد هذا المعيار على مضمون القاعدة القانونية بغض النظر عن شكلها أو مصدرها. و يُعرّف القانون الدستوري وفقاً للمعيار الموضوعي بأنه مجموعة القواعد التي تُعدّ بطبيعتها أو بجوهرها دستورية "سواء أوردت في وثيقة دستورية أم تقررت بموجب عرف دستوري أو قوانين عادية".

إلا أنّ هذا المعيار إنْتَقَدَ أيضًا بسبب الخلاف بين الفقهاء حول المواضيع التي تعدّ دستورية بطبيعتها. فالبعض إعتبر أنّ الموضوعات التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة وتحدّد شكل الدولة (موحّدة أو مركّبة) وشكل الحكومة (ديمقراطية أم دكتاتورية، برلمانية أم رئاسية، ملكية أم جمهورية...) تعدّ دستورية. وقد أضاف البعض الى هذه الموضوعات القواعد القانونية التي تنظم الحقوق والحريات الاساسية المنصوص عليها في الدستور وتلك المتعلقة بالواجبات المفروضة على المحكومين، أي القواعد التي تنظم علاقة الحاكمين بالمحكومين. وهناك من أضاف أيضًا المواضيع التي ترسم الاتجاهات السياسية والفلسفية والاجتماعية والاقتصادية التي يتوجب على سلطات الدولة ان تسترشد بها وتعمل في ظلها بإعتبارها موضوعات دستورية بطبيعتها.

بعد إستعراض المعايير الأربعة لتحديد مضمون القانون الدستوري، والتي تعرضت جميعها لانتقادات متفاوتة، يبدو أنّ المعيار الموضوعي هو الأكثر قبولاً كونه الأقرب إلى الواقع وإلى المنطق القانوني السليم.

يمكن تعريف القانون الدستوري إذاً بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي، الذي يتضمّن مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها، أي القواعد التي تستهدف السلطة السياسية من ناحية تكوينها وصلاحياتها ونشاطها وكيفية تولّيها وتداولها، والعلاقة فيما بين المؤسسات الدستورية التي تمارس وظائفها (وخاصة السلطان التشريعية والتنفيذية)؛ والقواعد التي تنظم العلاقة بين السلطة السياسية والمحكومين، وتحدّد الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتعون بها وواجباتهم تجاه هذه الأخيرة؛ وكذلك القواعد المرتبطة بالفلسفة أو الايديولوجية السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها نظام الحكم، والتي لا تستطيع السلطات العامة أن تتجاوزها تحت طائلة مخالفتها لأحكام الدستور. وذلك سواء أوردت هذه القواعد في وثيقة واحدة أي الدستور أو في تشريعات أخرى مدوّنة كالقوانين العادية، أو غير مدونة كالعرف والمبادئ العامة الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الأحكام المتعلقة بالفلسفة السياسية والاجتماعية والإقتصادية والتي ترد عادة في مقدمة (أو ديباجة) الدستور قد مُنحت القوة الدستورية بموجب بعض القرارات الصادرة عن القضاء الدستوري، لا سيما في فرنسا ولبنان.

وبناء على هذا التعريف يتّضح أن القانون الدستوري يخاطب بشكل رئيسي الدولة، فيرسم شكلها، ونظام الحكم فيها (أي شكل الحكومة أو النظام السياسي) ويحدّد القواعد التي يجب على أجهزة الحكم أن تعمل في إطارها (أي الدستور أو القواعد الدستورية). من هنا يمكن القول ان القانون الدستوري يرتكز على مبادئ أساسية أو أسس عامة تشكّل جوهره وعلّة وجوده، وتتمحور بشكل عام حول السلطة السياسية، الإطار القانوني الذي يجب أن تعمل في حدوده وكيفية تولّيها وممارستها. وبالتالي سوف نقسّم هذا البحث إلى ثلاث أبواب:

- الباب الأول، سنخصّصه للدولة باعتبارها أساس وصاحبة السلطة السياسية.
- الباب الثاني، سنتناول فيه الدستور باعتباره الإطار القانوني لعمل هذه السلطة.
- الباب الثالث، والأخير، سنعالج فيه ممارسة السلطة السياسية.

الباب الأول

الدولة

ظهرت كلمة دولة Etat بالمفهوم الذي نعرفه حالياً في كتاب الأمير سنة 1513 م. ل "مكيافلي" (Machiavel). وقد أستخدمت في أوروبا في عصر النهضة في القرن السابع عشر مع ظهور الدولة في فرنسا وإنجلترا للتعبير عن الكيان الذي يشكل إطار وركيزة السلطة السياسية. وتعتبر الدولة المحور الأساسي للقانون العام ، وخاصة القانون الدستوري، وللعلوم السياسية. وهي أيضاً الشخص الرئيسي في القانون الدولي العام، الذي وجد في الأصل من أجل الدول.

ولقد ظهرت الدولة بمعناها الحديث نتيجة تطور مفهوم السلطة عبر العصور. فالسلطة كظاهرة إجتماعية سياسية، إتخذت تاريخياً أشكالاً مختلفة تبعاً لتطور المجتمعات السياسية ، حيث تحولت من سلطة مغلقة مباشرة، تفرض نفسها على أعضاء الجماعة دون أن يتولى ممارستها أحد منهم، إلى سلطة مجسدة في شخص الحاكم يمارسها على أنها إمتياز شخصي له، ومن ثم إلى سلطة مؤسسة، أي سلطة قائمة في مؤسسة بحيث تنتقل من شخص الحاكم الى الدولة التي تصبح صاحبة السلطة. من هنا القول بأن ظاهرة الدولة جاءت كحصىلة لظاهرة تأسيس السلطة وقيامها على قواعد حقوقية، وهذا يعني أن الدولة هي شكل خاص من الأشكال التاريخية للسلطة السياسية.

وهكذا لم تظهر الدولة الحديثة في أوروبا إلا بعد انفصال أو إستقلال السلطة عن شخص الحاكم الذي يتولاها، وذلك في القرن السابع عشر. ولكن الإسلام أبرز، قبل ذلك بقرون، إستقلال الدولة عن شخصية الحاكم (ال خليفة) الذي يمارس السلطة بصورة مؤقتة نيابة عن الأمة وعلى أن يخضع، كسائر المحكومين، لمبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية والمصالح العامة.

والدولة هي فكرة وبذات الوقت أمر واقع "L'Etat est a la fois une idée et un fait" أي هي فكرة مجردة وشخص غير مرئي ولكنها موجودة فعلاً وحقيقة قانونية. فما هي الدولة؟

إن كلمة دولة تحمل عدّة معانٍ في اللغة الشائعة، فيمكن أن تدلّ الدولة على السلطة المركزية فقط دون الجماعات الإقليمية (المحافظات، البلديات...) ودون الهيئات اللامركزية (كالمؤسسات العامة). وقد يقصد بالدولة الهيئات الحاكمة (السلطات العامة) دون المحكومين. وقد يقصد بها أيضاً المجتمع السياسي المنظم فيقال مثلاً دولة فرنسا، الدولة اللبنانية... إلا أنه في اللغة القانونية للدولة معنى آخر.

وقد اختلف الفقهاء في القانون والعلوم السياسية والاجتماعية حول تحديد مفهوم الدولة. ورغم تعدّد التعريفات فإن غالبية الفقهاء اتفقوا على ضرورة توافر ثلاثة أركان أساسية لقيام الدولة وهي: الشعب والإقليم والسلطة السيّدة. وبالتالي يمكن تعريف الدولة بأنها "مجموعة من الأشخاص تعيش بصورة مستقرة ودائمة على إقليم محدد وتخضع لسلطة سياسية ذات سيادة.

وكما اختلف الفقهاء حول ماهية الدولة، تعدّدت النظريات حول أصل نشأتها، إلا أن هناك شبه إجماع حول خصائصها ووظائفها وأشكالها. وبناء على ذلك، سنعرض في هذا الفصل للموضوعات الآتية:

- الفصل الأول: أركان الدولة
- الفصل الثاني: النظريات المفسّرة لنشأة الدولة
- الفصل الثالث: خصائص الدولة
- الفصل الرابع: وظائف الدولة
- الفصل الخامس: أشكال الدولة

الفصل الأول: أركان الدولة

لقد عرّفنا الدولة بالاستناد إلى العناصر أو الأركان الثلاثة التي لا بد من توافرها لقيامها وفق ما استقرّ عليه غالبية الفقهاء، فقلنا بأن الدولة هي مجموعة من الأشخاص تعيش بصورة مستقرة ودائمة على إقليم محدد وتخضع لسلطة سياسية سيّدة. ويتّضح من هذا التعريف بأنه لكي توجد دولة يجب توافر الأركان التالية:

- مجموعة من الأشخاص (الجماعة البشرية) تسمى الشعب.
- الأرض التي يستقر عليها الشعب، وتسمى الإقليم.
- السلطة السياسية السيّدة التي تُمارَس، ضمن حدود الإقليم، على الشعب.

المبحث الأول: الشعب population

لا يمكن قيام دولة دون وجود جماعة بشرية تعيش بصورة دائمة ومستقرة على أرض محددة. إذ إن أرض معيّنة خالية من السكان لا يمكن أن تؤلّف دولة. كما أن السلطة لا تُمارَس إلا على مجموعة من الناس. فالشعب يؤلّف "العنصر الأول والأساسي للدولة".

ولكن لا يشترط توافر عدد معيّن من الأفراد كي يشكلوا شعب الدولة. فهناك دول يتراوح عدد أفراد شعبها بين بضعة آلاف أو مئات الآلاف (مثال الفاتيكان، الكويت، إيسلندا...). وهناك دول أخرى يتراوح عدد أفرادها بضعة الملايين أو مئات الملايين (مثال لبنان، الصين، اندونيسيا...). إلا أنه يمكن القول أن لقلّة أو لضخامة عدد أفراد الشعب تأثير على الوضع السياسي والاقتصادي للدولة، لأن كثافة السكان تُسهم في زيادة الانتاج ونماء إقتصاد الدولة وازدياد قوتها. أما من الناحية القانونية فلا تأثير لعدد السكان على وجود الدولة كشخص أو ككيان قانوني.

كما لا يُشترط أن يتكلم الشعب بلغة واحدة أو أن يدين أفراده بدين واحد أو أن يكون مشكلاً من أمة واحدة. فهناك دول يتحدث شعبها أكثر من لغة (بلجيكا الهنـد...) ويتكون من جماعات تنتمي لأكثر من أمة (شعب سويسرا مكوّن من مجموعة تنتمي

للأمة الألمانية ومجموعة تنتمي للأمة الفرنسية ومجموعة تنتمي للأمة الإيطالية) . وهناك دول يدين شعبها بأديان متعددة (كالشعب اللبناني المكوّن من طوائف دينية مختلفة). ولذلك يقتضي تحديد المعنى الاصطلاحي القانوني للشعب، ومن ثم تمييزه عن المفاهيم الأخرى كالسكان والأمة.

المطلب الأول: التفرقة بين الشعب والسكان

المقصود بالشعب، وفقاً للرأي الراجح والأقرب للمنطق القانوني، مجموع الأفراد الذين يرتبطون برابطة قانونية بالدولة، وهي رابطة الجنسية. وهذا يعني أن الشعب يشمل فقط المواطنين. هذا ويفرق الفقه بين الشعب الاجتماعي والشعب السياسي: فالشعب الاجتماعي يتكوّن من مجموع المواطنين ، أي الذي يحملون جنسية الدولة، سواء أكانوا يقيمون في إقليم الدولة أم في الخارج، أي في دولة أخرى. والشعب السياسي هو فئة من الشعب الاجتماعي، ولا يشمل سوى الأفراد الذي يشاركون في الحياة السياسية، أي مجموع الناخبين.

أما سكان الدولة، فيقصد بهم مجموع الأفراد الذين يقيمون فيها. ويشمل الشعب الاجتماعي (جميع المواطنين) والأجانب (الذين يحملون جنسية دولة أخرى) وسائر الأشخاص الذين لا يحملون أي جنسية (عديمي الجنسية كالنور). فالأجانب وعديمي الجنسية لا يصح اعتبارهم من الشعب مهما طالّت مدة اقامتهم في الدولة.

المطلب الثاني: التفرقة بين الشعب والأمة

اختلف الفقهاء حول تحديد مفهوم الأمة وما يزال هذا المفهوم غير واضح وغير محدّد قانوناً. فوفقاً للمفهوم الموضوعي الذي اعتمدته المدرسة الألمانية، الأمة هي مجموعة من الأفراد يعيشون بصورة دائمة ومستقرة في بقعة جغرافية معينة تجمع بينهم وحدة اللغة والدين والسلالة والثقافة، مع التركيز بشكل أساسي على اللغة والعرق. بالمقابل إعتبرت المدرسة الفرنسية، والتي إعتمدت على المفهوم الذاتي، أن الأمة تتألف من مجموعة من الأفراد يجمعهم تاريخ واحد وثقافة مشتركة وإرادة العيش معاً في المستقبل، مع

التركيز بشكل أساسي على عنصر ذاتي وهو الرغبة في العيش المشترك فوق اقليم معين رغم اختلاف الدين أو العرق. هذا وقد أضاف أصحاب النظريات المادية (ماركس وستالين) إلى عنصري اللغة والأرض وحدة المصالح الإقتصادية والعامل الثقافي لتكوين الأمة .

ويُجمع الفقهاء على أنه لا يُشترط لقيام أمة توافر عنصر الخضوع للسلطة السياسية، أي أن يرتبط الأفراد المكوّنين لها برابطة جنسية دولة ما. وهنا يكمن الفارق بينها وبين الشعب الذي يخضع أفرادَه لسلطة سياسية بحكم ارتباطهم برابطة الجنسية.

وإذا كان لا يُتصوّر قيام الدولة دون شعب، فإنه من المتصوّر قيام دولة دون أن ينتمي شعبها إلى أمة واحدة. كذلك من المتصوّر قيام الأمة دون وجود دولة تمثّلها. فالأمة العربية مثلاً تملك جميع عناصر الأمة (وفق المفهومين الفرنسي والألماني) ومع ذلك هي موزّعة على عدة دول، لكلّ منها شعبها. بالمقابل هناك شعب واحد مكون من عدة أمم، مثال سويسرا التي يتكوّن شعبها من مجموعات تنتمي للأمة الفرنسية والأمة الألمانية والأمة الإيطالية. ومثال آخر الولايات المتحدة الأميركية التي تكوّن شعبها من أمم مختلفة ومتنوعة. وهناك امم دون دولة مثال، الأمة الكردية المنتشرة في عدة دول، أهمها تركيا وإيران وسورية والعراق.

وهناك دول يتكوّن شعبها من أمة واحدة (مثال فرنسا) وتسمى الدولة الأمة. وأما الدول التي يتكوّن شعبها من عدة أمم (مثال: سويسرا) فتسمى دولة متعددة الأمم (أو القوميات) .

وهكذا لا يوجد تطابق دائم بين الشعب وبين الأمة. ولكن الشعب الذي يتألف من عدة أمم قد يتحوّل، بفعل الزمن والعيش المشترك والرغبة في العيش معاً، فضلاً عن وحدة اللغة أو الدين والمصالح المشتركة، إلى أمة. وهذا حصل في الولايات المتحدة الأميركية وفي سويسرا، والذي قد يحصل لشعب غير متجانس في أي دولة.

وتجدر الإشارة الى أنّ الأمة تشمل الأجيال الماضية والحاضرة والمستقبل، مقارنةً بالشعب الذي يتكوّن من الأجيال الحاضرة فقط.

المبحث الثاني: الإقليم Territoire

المطلب الأول: تعريف الإقليم وأهميته

لا يكفي لقيام الدولة وجود مجموعة من الناس تعيش معاً، إذ لا بدّ من وجود أرض معيّنة يقيم عليها هؤلاء الناس بصورة دائمة. وقد استقر معظم الفقهاء على أن القبائل الرّحل لا يمكن أن تؤلف دولة لعدم إستقرارهم في أرض محددة بصورة دائمة. وهذه البقعة المحدّدة من الأرض التي يستوطنها الشعب على سبيل الدوام تسمى إقليم الدولة. "فحيث لا إقليم لا دولة". والدولة التي تفقد إقليمها لا تعدّ دولة.

والإقليم هو المجال الجغرافي أو النطاق الذي تمارس ضمنه الدولة سلطتها و يتوجّب عليها بالتالي أن لا تتخطى حدوده إلى إقليم دولة أخرى مجاورة.

وللإقليم دور هام في تعزيز التضامن الاجتماعي وتقوية الشعور بالانتماء الوطني. حيث إن إستقرار الجماعة البشرية على أرض محددة يساهم مع الزمن في نمو العلاقات الإجتماعية والثقافية والإقتصادية، وفي تحويل هذه الجماعة بشكل تدريجي الى أمة.

ويُشترط في إقليم الدولة أن تكون حدوده واضحة المعالم، فغالباً ما يشكّل رسم الحدود سبباً للنزاعات السياسية والقانونية بين الدول. وقد تضمّن القانون الدولي عدة قواعد لرسم الحدود الدولية، ونصّ على وجوب احترام الحدود الإقليمية للدول. كما تفرض غالبية الدساتير إحترام وحدة التراب الوطني. فعند حدود الإقليم تقف سلطة الدولة لتبدأ سلطة دولة أخرى.

بالمقابل، لا يشترط أن يكون إقليم الدولة متّصل الأجزاء أي متماسك، فهناك دول يتكوّن إقليمها من أجزاء يفصلها عن بعضها إقليم تابع لدولة أخرى (شبه جزيرة ألاسكا LAlaska تعتبر جزء من الولايات المتحدة الأميركية، أراضي ما وراء البحار

collectivités d'outre-mer هي جزء من الدولة الفرنسية). وهناك دول يتكون إقليمها من عدة جزر أو يدخل ضمن إقليمها بعض الجزر (أندونيسيا، اليابان، المملكة المتحدة، اليونان...).

كذلك، لا يشترط أن يكون لإقليم الدولة مساحة معينة، فهناك دول تزيد مساحتها عن تسعة ملايين كلم (كالولايات المتحدة الأمريكية) بينما لا تتعدى مساحة دول أخرى بعض عشرات كيلومترات (مثل جمهورية سان مارينو التي تبلغ مساحتها 61 كلم). وقد لا تزيد مساحة الدولة عن نصف كلم (مثل الفاتيكان).

ولكن إذا كانت مساحة الإقليم وطبيعته (متماسك أو منفصل) لا تؤثر من الناحية القانونية على وجود الدولة، إلا أنه، بلا شك، تلعب جغرافية الإقليم دوراً مهماً، إن للاحية القوة السياسية والعسكرية والإقتصادية للدولة ومكانتها بين سائر الدول، أو للاحية شكل الدولة: فالدول الصغرى أو المتوسطة المساحة هي عادة دول موحدة، بينما الدول التي تكون مساحة إقليمها كبيرة (كأستراليا والبرازيل والولايات المتحدة الأمريكية) تكون غالباً دول مركبة (تعتمد الشكل الفدرالي). كذلك يمكن القول إن إتساع وكبر مساحة إقليم الدولة يساهم في تزايد أهمية الدولة على الساحة الدولية، لا سيما إذا ما كان غنياً بالثروات الطبيعية.

المطلب الثاني: محتويات الاقليم

لا يقصد بالاقليم سطح الأرض فقط أي الإقليم الأرضي، بل يشتمل إقليم الدولة أيضاً على ما يوجد فوق اليابسة وما في جوفها كذلك ما يلاصقها من البحر الإقليمي، أي يشتمل الإقليم أيضاً على الإقليم المائي والإقليم الجوي.

الإقليم الأرضي: وهو المساحة من الأرض اليابسة الواقعة ضمن حدود الدولة، والذي تمارس عليه هذه الدولة سلطتها وسيادتها. ويشمل بطبيعة الحال ما فوق الأرض كالجبال والسهول والوديان وما في جوفها من مواد وثرورات طبيعية.

الإقليم المائي: وهو المساحة البحرية الملاصقة لشواطئ الدولة وتسمى بالبحر الإقليمي أو المياه الإقليمية، والتي تمتد حتى مسافة 12 ميلاً بحرياً (22 كلم) وفق ما نصّت عليه المادة الثالثة من اتفاقية البحار لعام 1982. ويشتمل الإقليم المائي أيضاً على المياه الموجودة ضمن حدود الدولة أي الأنهار والبحيرات الداخلية. ولا يقتصر على سطح المياه بل يشمل أيضاً القاع وما تحته.

الإقليم الجوي: وهو يشمل ما يعلو الإقليم البري والإقليم البحري من جو (طبقات الهواء) وفضاء (الفضاء الخارجي). وتمارس الدولة سلطتها وسيادتها على الإقليم الجوي مع التقيد بأحكام القانون الدولي العام التي تنظم حقوق الدولة في الجو وكذلك الملاحة الجوية والمواصلات وما شابه (مثال إتفاقية شيكاغو لعام 1944).

المبحث الثالث: السلطة السياسية

المطلب الأول: تعريف السلطة السياسية

إن تواجد الشعب فوق إقليم محدد لا يكفي لقيام الدولة، بل يجب أن توجد هيئة حاكمة أو سلطة عامة أي سلطة سياسية ذات سيادة، تتولى حكم الشعب وسنّ التشريعات أو القواعد القانونية الضرورية لرعاية مصالح المجتمع وإدارة الإقليم وحمايته، وفرض إحترام هذه القواعد ولو باستخدام القوة إذ لزم الأمر.

فركن السلطة السياسية هو الذي يميّز الدولة عن الأمة. ذلك أنه لا يُشترط لقيام الأمة خضوع أفرادها لسلطة عليا منظمة، بينما توافر هذه السلطة يعتبر شرط لازم لقيام الدولة. من هنا القول أن الأمة يمكن أن تسبق الدولة، بمعنى أنها قد تصبح دولة مع تأسيس سلطة سياسية تحكمها وترعاها. فالأمة، كما قلنا، هي حقيقة إجتماعية تتمثل بوجود جماعة من الأفراد مقيمون بصورة دائمة على أرض معينة وتجمعهم اللغة أو الدين والمصالح المشتركة والتاريخ والثقافة ورغبة الاستمرار في العيش معاً. أما الدولة فهي حقيقة قانونية يكتمل وجودها بتأسيس السلطة السياسية المنظمة.

ويجب عدم الخلط بين السلطة السياسية ومن يمارسونها. فالسلطة السياسية ليست ملكاً أو حقاً للأشخاص أو الحكام الذين يتولون ممارستها بالنيابة عن الدولة. فالدولة هي صاحبة السلطة السياسية ومستقرها. كذلك لا يجوز الخلط بين السلطة السياسية والسيادة، فهذه الأخير هي صفة للسلطة السياسية تفيد بتميز السلطة السياسية عن سواها من السلطات بخصائص سنعرضها لاحقاً.

ولكن يثور التساؤل، هل يتحقق وجود الدولة القانوني بتوافر الأركان الثلاثة أي الشعب والإقليم والسلطة السياسية السيدة؟ وهل يعتبر اعتراف الدول القائمة بالدولة الجديدة ركناً لازماً لإكمال قيامها وقبولها في المجتمع الدولي بحيث لا تستطيع أن تمارس سيادتها الخارجية وتتمتع بحقوقها الكاملة تجاه الدول إلا إذا حصل هذا الإعراف؟

المطلب الثاني: مسألة الإعراف بالدولة

إنقسم الفقهاء حول ما إذا كان الإعراف بالدولة شرطاً لقيامها، فذهب فريق منهم إلى إعتبار أن الدولة لا تكتسب الشخصية القانونية الدولية باجتماع العناصر الثلاثة أي الشعب والإقليم والسلطة السياسية، بل تحتاج إضافة لهذه العناصر إلى اعتراف الدول الأخرى بها. بمعنى أن الدولة الجديدة لا تصبح شخصاً دولياً أو عضواً في المجتمع الدولي إلا بإعتراف سائر الدول بها، وبغياب هذا الاعتراف لا تتمتع بجميع الحقوق والواجبات التي يقرها القانون الدولي العام لبقية الدول. ومن ثم لا تكتسب الشخصية الدولية إلا تجاه الدول التي إعترفت بها وتعاملت معها (النظرية الإنشائية).

ولكن الرأي الراجح الذي استقر عليه الفقه يرى بأن الإعراف لا يُكسب الدولة شخصيتها الدولية، وإنما يسمح لها بممارسة سيادتها على الصعيد الخارجي ويساعدها في إقامة علاقات مستمرة مع بقية دول العالم. فالدولة تنشأ ويتحقق وجودها القانوني بتوافر العناصر الثلاثة (الشعب والإقليم والسلطة السياسية). والإعراف إذاً ليس إلا اقراراً من الدول القائمة بالأمر الواقع، وهذا الإعراف هو مجرد عمل سياسي، وله صفة إقرارية لا

صفة إنشائية (النظرية الإقرارية). فالدولة، تملك حتى قبل الإعتراف بها، حق الدفاع عن وحدتها واستقلالها وحق المحافظة على بقائها. (وقد أقرّ بذلك ميثاق منظمة الدول الأميركية لعام 1948) .

الفصل الثاني: النظريات المفسرة لنشأة الدولة

تعددت النظريات المفسرة لنشأة الدولة، إلا أنه رغم إختلافها، إرتكزت جميعها على ركن السلطة السياسية. لهذا فإن دراسة هذه النظريات تعتبر في ذات الوقت بحث في الأساس الذي تستند عليه السلطة السياسية. ويميّز الفقهاء بين النظريات الثيوقراطية، النظريات العلمية والنظريات الديمقراطية أو نظريات العقد الإجتماعي.

المبحث الأول : النظريات الثيوقراطية أو نظريات العناية الإلهية

تتفق هذه النظريات على أن الله تعالى هو مصدر السلطة، حيث يتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في اختيار الحاكم. وقد استُخدمت هذه النظريات لتبرير السلطة المطلقة للملوك، وتفرّعت إلى ثلاث نظريات، وهي: نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم، نظرية الحق الإلهي المباشر ونظرية الحق الإلهي غير المباشر. وجميع هذه النظريات إنشئت لأنها أصلاً ضدّ الدين، فضلاً عن أنها لم تُذكر في أي شريعة سماوية، وتسمى خطأً النظريات الدينية.

المطلب الأول : نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم

نادت هذه النظرية بالطبيعة الإلهية للحاكم الذي يقوم بالسلطة مقام الآلهة. وبالتالي فإنه يتعيّن الخضوع للحاكم خضوعاً مطلقاً من قبل المحكومين، وأن ينظروا إليه نظرة تأليه أو تقديس. وقد طُبِّقت هذه النظرية في مصر القديمة في عهد الفراعنة. كما طبقها أباطرة الرومان. وآخر تطبيق لها كان في اليابان (الامبراطور هيروهيتو الذي حكم اليابان كإله حتى عام 1946).

المطلب الثاني : نظرية الحق الإلهي المباشر

وفق هذه النظرية، إن الحُكَّام هم بشر ولكن الله إختارهم مباشرة لحكم بقية البشر، أي إصطفاهم دون سواهم ليتولّوا السلطة. وهكذا فلا دخل للأفراد المحكومين في إختيار الحاكم، وبالتالي لا يُمكن أن يكون هذا الأخير مسؤولاً عن تصرفاته تجاههم، وإنما يكون فقط مسؤولاً أمام الله الذي

اختاره، وما على المحكومين إلا طاعته، حتى لو كان مستبدًا وديكتاتورًا، كي لا يعصون الإرادة الإلهية. إستخدَم هذه النظرية ملوك أوروبا لتبرير سلطتهم المطلقة، واستمرت حتى منتصف القرن العشرين، حيث إعتَبَرَ إمبراطور ألمانيا "غليوم الثاني" نفسه أداة الله.

المطلب الثالث: نظرية الحق الإلهي غير المباشر

تقول هذه النظرية بأنَّ الحاكم بشر وليس له طبيعة إلهية، ولكن الله إختاره بطريقة غير مباشرة. فالعناية الإلهية تتدخل في ترتيب الأحداث وتوجيه إرادة البشر لإختيار الحاكم الأفضل دون غيره. وبالتالي فالحاكم هو صاحب السلطة ولا يجوز للمحكومين مساءلته. وكان "هتلر" آخر من برّر حكمه لألمانيا بالعناية الإلهية التي إختارته، وكذلك "فرانكو" الذي اعتُبرَ أن العناية الإلهية إختارته لحكم اسبانيا.

المبحث الثاني: النظريات العِلْمِيَّة

ومن أهم هذه النظريات نظرية القوة، نظرية تطوّر الأسرة، النظرية الماركسية ونظرية التطوّر التاريخي. وتوصف بالعلميّة لأنها نظريات لم تُبنَ على أساس إفتراضي، كالنظريات الشيوقراطية ونظريات العقد الإجتماعي التي سنعرضها لاحقاً، بل على أساس واقعي بحيث يمكن إخضاعها للتحقيق العلمي.

المطلب الأول : نظرية القوة

وفق هذه النظرية، إن الدولة هي نتاج القوة والغلبة المادية. فالدولة تنشأ عندما تنتصر جماعة على غيرها من الجماعات فتفرض قوتها على سائر الجماعات الذين يمثلون لإرادتها ويخضعون لسلطتها. وبالتالي فالحرب، حسب هذه النظرية، هي التي تُلدُّ الدولة وتجعل من أولى وظائف هذه الدولة الدفاع عن وجودها. وقد عرف التاريخ أمثلة كثيرة لنشأة الدول عن طريق القوة.

ولكن يُعاب على هذه النظرية أن عنصر القوة لا يكفي وحده في إستمرار الدولة، فبدون رضا الجماعة أي المحكومين يصعب على الحاكم الإستمرار في الحكم. مثال: إذا كان للقوة دور في تحرير المستعمرات الأميركية القديمة من الاحتلال الإنكليزي في نهاية القرن الثامن عشر، إلا أن الإتفاق والرضاء بين هذه المستعمرات كان ضرورياً في تحقيق نشأة الولايات المتحدة الأميركية واستمرارها حتى يومنا هذا.

المطلب الثاني: نظرية تطوّر الأسرة

وفق هذه النظرية إن أصل الدولة يعود إلى الأسرة، وإن الأسرة هي الصورة المصغّرة للدولة. فالدولة نشأت بنتيجة تطوّر الأسرة أو العائلة إلى قبيلة، فعشيرة ثم قرية، فمدينة ثم إمارة وأخيراً إلى دولة.

وهكذا فإن السلطة إنتقلت من ربّ الأسرة وصولاً إلى رئيس الدولة. لهذا يُطلق على هذه النظرية إسم نظرية السلطة الأبوية. وإذا كانت هذه النظرية قد إنطبقت على نشوء بعض الدول القديمة، فإن التاريخ يُثبت أن كثير من الدول لم تنشأ على أساس تطوّر الأسرة (لبنان، الولايات المتحدة الأميركية...).

المطلب الثالث: النظرية الماركسية

ترى هذه النظرية أنه بعد إكتشاف الإنسان لأدوات الإنتاج، وظهر مفهوم الغلة والمُلكيّة الخاصة وما أدّى إليه من إنعدام المساواة ثم إنقسام المجتمعات إلى طبقات متصارعة، وسيطرة الطبقة القوية التي تمثّل الأقلية على باقي الطبقات المقهورة، ظهرت الدولة كأداة لدوام هيمنة الطبقة القوية.

يُعاب على هذه النظرية أنه يصعب حصر نشأة الدولة على العامل الاقتصادي فقط نظراً لوجود عوامل أخرى ساهمت في نشوء الدولة، مثل العوامل الثقافية والاجتماعية والدينية.

المطلب الرابع : نظرية التطور التاريخي

هذه النظرية التي يُؤيدها غالبية الفقهاء، لأنها تتفق أكثر مع واقع التاريخ، تُعتبر أنّ الدولة لم تنشأ نتيجة عامل واحد بذاته كالقوة والأسرة أو إتفاق إرادة الأفراد في عقد، وإنما نشأت نتيجة عوامل متعدّدة تفاعلت فيما بينها على مرّ الزمن وأدت إلى إجتماع الأفراد للتعايش معاً، وإلى ظهور فئة بينهم استطاعت أن تفرض سلطتها على الجماعة. وبظهور فئة حاكمة وفئة محكومة نشأت الدولة.

المبحث الثالث : النظريات الديمقراطية أو نظريات العقد الإجتماعي

ظهرت هذه النظريات خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر على يد عدد من المفكرين في أوروبا، كان أبرزهم الانكليزيان "هوبز Thomas Hobbes" و "لوك John Locke" والفرنسي "جون جاك روسو Jean-Jacques Rousseau". وقد إتّقت هذه النظريات على إرجاع نشأة الدولة إلى فكرة العقد (أو التعاقد الإجتماعي) وأنّ الأفراد قرّروا الانتقال من الحياة البدائية الفطرية التي كانوا يعيشون فيها إلى حياة الجماعة المنظمة بموجب عقد. فالدولة حسب هذه النظريات تنشأ بإتفاق حرّ بين الأفراد الذين قرّروا العيش في مجتمع مدني منظم.

وتُعتبر هذه النظريات ديمقراطية باعتبار أنّ سلطة الحاكم مصدرها إرادة الأفراد، لا الإرادة الإلهية، أي أنّ هؤلاء الأفراد قبلوا بأن يخضعوا للحاكم بإرادتهم.

ولكن، اختلفت هذه النظريات من حيث وصف حالة الإنسان الفطرية السابقة على العقد، ومن حيث تحديد أطراف العقد وأخيراً من حيث تحديد مضمون هذا العقد ونتائجه. وكغيرها لم تسلم النظريات الثلاث من النقد.

المطلب الأول : مضمون نظريات العقد الاجتماعي ونقاط الاختلاف بينها

نعرضها بإيجاز كما يلي:

نظرية روسو	نظرية لوك	نظرية هوبز	
يرى روسو أنه كان يسود حياة الأفراد الخير والسعادة والمساواة، لكنهم قرروا إبرام العقد بسبب تعدد المصالح الفردية وتضاربها، وظهور المُلْكِيَّات الخاصة والإخلال بالحقوق الطبيعية للأفراد.	يرى لوك أنه كان يسود حياة الأفراد الخير والسعادة والمساواة، ثم قرروا إبرام العقد للمحافظة على إستمرارية الوضع الذي كانوا يتمتعون به.	يرى هوبز أن الحياة البدائية قبل العقد كان يسودها الفوضى والغوغاء بدون أمن وسلام، فقرّر الأفراد إبرام العقد للانتقال من حالة الفوضى إلى حالة الاجتماع المدني.	حالة الفرد قبل العقد
أبرم العقد بين مجموعة الأفراد بصفتهم الفردية، ومجموع الأفراد ككائن جماعي مستقل، والحاكم ليس طرفاً فيه.	أبرم العقد بين أفراد المجتمع من جهة والحاكم من جهة أخرى.	أبرم العقد بين أفراد المجتمع ككل بدون الحاكم.	أطراف العقد
تتنازل كل فرد عن حقوقه الطبيعية، دون تحفظ، لمجموع الأفراد الذين تمثلهم الإرادة العامة، أي لمصلحة مجموع الأفراد.	تتنازل الأفراد فقط عن الجزء الضروري من حقوقهم الطبيعية لأجل إقامة السلطة وتنظيم المجتمع.	تتنازل الأفراد عن جميع حقوقهم الطبيعية بملء إرادتهم. وعليه لا يلتزم الحاكم تجاههم بشيء	مضمون العقد
إن تنازل الأفراد عن جميع حقوقهم الطبيعية لم يتم لمصلحة حاكم فرد، وإنما لمجموع الشعب. وفي مقابل هذا التنازل، يرى روسو أن السلطة العامة، الممثلة لمجموع الشعب، تمنح الأفراد حقوقاً مدنية جديدة وتعمل على تحقيق العدل والمساواة بينهم. فالحاكم إذاً يتمتع بسلطة مقيدة وعليه إحترام إرادة مجموع الشعب	الحاكم طرف في العقد، وعليه أن يحقق أهداف الجماعة في الأمن والعدل وحماية الحقوق الطبيعية، ويحق للأفراد مساءلته في حال أخل بالتزاماته. سلطة الحاكم إذاً مقيدة عند لوك.	تمنّع الحاكم بسلطة مطلقة ولا يحق للأفراد عصيانه. لأن العيش في ظل الحكم المطلق يكون أفضل بكثير، لدى هوبز، من حالة الفطرة التي كان يعيشها الأفراد قبل العقد.	نتائج العقد

المطلب الثاني: نقد نظريات العقد الاجتماعي

ويمكن إيجاز أبرز الانتقادات التي وجهها الفقه لنظريات العقد الاجتماعي بما يلي:

- إن فكرة العقد، التي تُعتبر أساس نشأة الدولة، هي من نسج خيال أصحابها، والتاريخ لا يقدم أي مثال على دولة نشأت بناء على عقد.
 - لا يمكن من الناحية القانونية أن يكون العقد الذي يحتاج أصلاً إلى حماية السلطة العامة هو ذاته الذي أنشأ السلطة العامة.
 - لم يثبت التاريخ أن الإنسان كان يعيش في عزلة (كما افترض هوبز) لأن الإنسان بطبعه كائن اجتماعي لا يعيش إلا في جماعة.
 - يبدو أن هذه النظريات جاءت لتبرّر سلطة الحكام حينذاك أكثر من بحثها عن أصل نشأة الدولة.
- ورغم الانتقادات الموجهة لهذه النظريات، يمكن القول أن نظرية كل من لوك وروسو تعتبر مناهضة للأنظمة الاستبدادية ولها نتائج إيجابية، إذ إعتبرت أن السلطة يجب أن تنبثق عن الشعب ويجب أن تُمارس وفق أسس ديمقراطية. ولكن نظرية هوبز جاءت لتبرّر إستبداد الحاكم ، وقد أعتبر مؤيداً للملك حينذاك.

الفصل الثالث: خصائص الدولة

يترتب على توافر الأركان الثلاثة للدولة (الشعب والإقليم والسلطة السياسية) تمتّعها بالوجود القانوني، أي بالشخصية القانونية المعنوية، وتميّزها عن سائر الأشخاص المعنوية العامة (كالبلديات والمؤسسات العامة) بأنها تملك سلطة سياسية ذات سيادة، ولكنها كالأفراد والجماعات الخاصة والعامة تبقى خاضعة للقانون. وبالتالي يمكن إجمال خصائص الدولة بما يلي: الشخصية القانونية (المبحث الأول)، السيادة (المبحث الثاني)، الخضوع للقانون (المبحث الثالث).

المبحث الأول : الشخصية القانونية

باستثناء البعض الذين ينفون تمتّع الدولة بالشخصية القانونية، يكاد يجمع جمهور الفقهاء على الإعتراف للدولة بالشخصية القانونية، والتي تعني القدرة على إكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. فالدولة إذاً هي شخص معنوي عام.

المطلب الأول: الدولة شخص معنوي

إن الشخصية القانونية ليست محصورة فقط بالإنسان. فقد اعترف القانون الوضعي بالشخصية القانونية لمجموعة من الأفراد ترمي إلى تحقيق هدف معين لا يدخل فيه الربح (كالجمعيات مثلاً) ولمجموعة من الأموال تستهدف تحقيق الربح (كالشركات المساهمة) وذلك بالقدر اللازم لتحقيق هذه الأهداف. و الشخصية القانونية تخوّل هذه المجموعات من الأموال أو الأشخاص التمتع بالحقوق وتحمل الواجبات. وقد أطلق عليها تمييزاً لها عن الشخصية القانونية الطبيعية، التي تثبت للأفراد، إصطلاح الشخصية المعنوية أو الأدبية أو الاعتبارية (personnalité morale)

ويترتب على الإعتراف بالشخصية المعنوية للدولة نتائج، نوجزها كما يلي:

- تتمتع الدولة بالقدرة على القيام بالأعمال المادية وممارسة الأعمال القانونية المتنوعة، مثل: سن التشريعات المختلفة كالقوانين والأنظمة، إصدار الأوامر والقرارات الإدارية، إبرام عقود إدارية وخاصة مع الأفراد والجماعات العامة والخاصة، إبرام المعاهدات والاتفاقات مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية... فضلاً عن تمتعها بالذمة المالية المستقلة عن الحاكم. وبكلمة مختصرة تمنح الشخصية القانونية الدولة القدرة على إكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

- إعتبار الدولة وحدة قانونية مستقلة عن أشخاص الحكام الذين يمارسون السلطة نيابة عنها. وهذا يعني أن تغير الحاكم أو تغير نظام الحكم لا يؤثر على وجودها وإستمراريتها. وعليه، مهما تعددت الهيئات العامة والسلطات في الدولة، من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ولو تغير الأشخاص الذين يتولون هذه السلطات والذين يعبرون في النهاية عن إرادتها، تبقى الدولة وحدة قانونية مستقلة عنهم ودائمة.

وهكذا ينتج عن إعتبار الدولة وحدة قانونية دائمة ، أنه لا يترتب على تغيير الحاكم أو نظام الحكم (من نظام ملكي إلى جمهوري أو من نظام رئاسي إلى برلماني...) أو شكل الدولة (من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة أو فدرالية) أيّ مساس بالتشريعات التي أصدرتها الدولة قبل التغيير طالما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها وفق الأصول. وكذلك تبقى الاتفاقات الدولية والمعاهدات التي ارتبطت بها الدولة والحقوق التي اكتسبتها سارية وقائمة طالما بقيت هذه الدولة.

المطلب الثاني: الدولة شخص قانوني عام

توصف الدولة بأنها شخص معنوي عام. وهي في الحقيقة الشخص العام الأصلي الذي يُنشئ الأشخاص المعنوية العامة الأخرى التي تُمثل اللامركزية الإدارية، (مثال: البلديات والمؤسسات العامة في لبنان).

وما يميّز الدولة عن سائر أشخاص القانون العام، التي تنبثق عنها، أنها الوحيدة التي تملك السلطة السياسية ذات السيادة، ومن ثم تعتبر وحدها من أشخاص القانون الدولي العام. إن سيادة الدولة في الداخل وعلى الصعيد الدولي هي الخاصية الأساسية التي تميزها عن غيرها من الأشخاص المعنوية سواء أكانت تابعة للقانون الخاص (كالجمعيات والشركات) أو للقانون العام (كالبلديات والمؤسسات العامة).

المبحث الثاني: السيادة

إذا كانت الدولة صاحبة السلطة السياسية ذات السيادة، فما هي مميزات هذه السلطة ذات السيادة؟ وطالما أنّ الدولة هي شخص معنوي تحتاج إلى أشخاص طبيعيين لممارسة سلطتها، فمن هو صاحب الفعلي للسيادة في الدولة؟ بالأحرى ما هو مصدر السلطة داخل الدولة؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات تقودنا الى البحث في سيادة الدولة (المطلب الأول) والسيادة في الدولة أو داخل الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سيادة الدولة

السيادة هي صفة ملازمة للسلطة السياسية التي تملكها الدولة، فما هي خصائص ومظاهر هذه السيادة؟

الفرع الأول: خصائص السلطة ذات السيادة

- إن صفة السيادة هي خاصية تتفرد بها السلطة السياسية في الدولة، وهي تميّز هذه السلطة بمجموعة من الخصائص، تتلخّص بأنها: سلطة عامة، عليا، أصلية، واحدة لا تتجزأ، وأمرة بإحتكارها القوة وإنفرادها بالتشريع.

- إن سلطة الدولة هي سلطة عامة شاملة كونها ذات إختصاص عام يشمل كل نواحي الحياة الإجتماعية ، بخلاف الأشخاص المعنوية العامة الأخرى كالبلديات التي تقتصر

صلاحياتها على النطاق البلدي أو المؤسسات العامة المتخصصة بإدارة نشاط أو مرفق عام محدّد.

- إن سلطة الدولة هي سلطة عليا لأنها تسمو على جميع السلطات الأخرى التي تنبثق عنها، فلا توجد سلطة موازية لها داخل الدولة. كذلك لا يوجد سلطة أعلى منها في الخارج. فهي تفرض ذاتها على الأفراد والجماعات العامة والخاصة في الدولة، وتعتبر متساوية مع سلطة أية دولة أخرى.

- إن سلطة الدولة هي سلطة أصلية (أو أصيلة) لأنها مصدر جميع السلطات والأشخاص المعنوية العامة الأخرى المحلية أو المرفقية، ولأنها لا تستمد أصلها من سلطة أخرى، بل تنبثق من كيان الدولة. كذلك لا تنبثق من جهة خارجية دولية.

- إن سلطة الدولة هي سلطة واحدة لا تتجزأ ولا تتعدّد بتعدّد وتنوع الهيئات الحاكمة في الدولة. فهذه الهيئات تتقاسم إختصاصات ووظائف السلطة السياسية ولا تتقاسم السلطة ذاتها، وعلى هذا الأمر استقر الفقه.

- إن سلطة الدولة هي سلطة أمرة تمنح الدولة حق إحتكار القوة، بحيث لا تسمح بوجود أية قوة موازية ومنافسة لها أو أعلى منها. وهذه القوة تتمثل بالقوات المسلحة التي تتولى حماية إقليمها من الإعتداء الخارجي والمحافظة على النظام العام في الداخل. فإحتكار السلطة السياسية للقوة هو الذي يضمن إحترام الأوامر والنواهي والتشريعات التي تسنّها. وسلطة الدولة الأمرة تعني أيضاً إنفرادها بوضع التشريعات المختلفة (قوانين، أنظمة...) وباتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق المصالح العامة في المجتمع (مثال القرار باستملاك أو بمصادرة العقارات المملوكة ملكية خاصة) وتكفلها بتنفيذ قراراتها المختلفة بواسطة القوى المسلحة التي تأتمر بأمرها.

والقول بأن سلطة الدولة سلطة عامة عليا، أصيلة، واحدة غير مجزأة وأمرة، لا يعني بأن هذه السلطة هي سلطة مطلقة. فهي لا تستطيع أن تفعل ما تشاء دون أي رادع، بل تبقى مقيدة بإحترام القوانين التي تسنّها في الداخل وبالإتفاقات التي تعقدها على الصعيد

الدولي، لأن من خصائص الدولة الحديثة كما سنرى لاحقاً، خضوعها للقانون، وخضوع الدولة للقانون لا يعتبر إنتقاصاً لسيادتها الداخلية أو الخارجية.

الفرع الثاني: مظاهر السيادة

إن لسيادة الدولة مظهرين: سيادة داخلية وسيادة خارجية.

أولاً: السيادة الداخلية

وتعني، كما قلنا أعلاه، أن سلطة الدولة في الداخل تعلو على الجميع أفراداً وجماعات وهيئات عامة، وتفرض إرادتها الملزمة دون أي منافسة من أحد. كما تعني السيادة الداخلية إنفراد سلطة الدولة بإتخاذ القرارات السياسية، أي القرارات الأساسية التي تهم المجتمع بأكمله من أجل تنظيمه وتوفير شروط إزدهاره، حتى لو إقتضى الأمر إستخدام الإكراه أو القوة المادية. فسلطة الدولة هي التي تضع دستوراً وتسنّ قوانينها وأنظمتها، وهي التي تنشئ ما تشاء من الأشخاص المعنوية العامة لتحقيق الصالح العام، دون أي منافسة من أية جهة أو هيئة داخلية.

السيادة الخارجية

وتعني عدم خضوع الدولة لأية دولة أو سلطة خارجية، وتمتعها بالإستقلال التام تجاه بقية دول العالم، وإعتبارها متساوية في الحقوق والواجبات مع هذه الدول. بمعنى آخر، تعني السيادة الخارجية عدم تبعية سلطة الدولة لأية سلطة أجنبية، وبالمقابل إمتناعها عن القيام بأي عمل يمسّ بإستقلال وسيادة دولة أخرى. كما تعني حقها في إبرام الاتفاقات والمعاهدات الدولية والتزامها بتعهداتها تجاه المجتمع الدولي.

وإذا كانت سيادة الدولة تعني أن الدولة هي صاحبة السلطة السيّدة، فمن هو الذي يمارس فعلاً السلطة السياسية السيّدة في الدولة؟

المطلب الثاني: السيادة في الدولة

اختلف الفقهاء حول تحديد صاحب الحقيقي والفعلي للسلطة السياسية ذات السيادة أي من يمارسها فعلاً، ذلك أن الدولة ، وإن كانت قانوناً صاحبة السلطة السياسية، إلا أنها لا تستطيع ممارستها كونها شخصاً معنوياً.

وترتب على هذا الخلاف ظهور نظريتان شهيرتان: نظرية سيادة الأمة (الفرع الأول) ونظرية سيادة الشعب (الفرع الثاني). وقد حاول أنصار كل من النظريتين إسناد السلطة السياسية ذات السيادة إلى صاحب محدد. إلا أن إنقسام الفقه حول هاتين النظريتين أدى إلى ظهور حلّ توفيقي تمثّل بالموازنة بين نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب (الفرع الثالث) .

الفرع الأول: نظرية سيادة الأمة (Souveraineté nationale)

وهي نظرية فرنسية الأصل وجدت في الأساس لمواجهة النظريات التي تؤكد على السلطان المطلق للحاكم، وأخذت بها الثورة الفرنسية في أواخر القرن الثامن عشر متأثرة بأفكار بعض الفلاسفة، مثل Sieyes عام 1789.

أولاً: مضمون النظرية

قبل الثورة الفرنسية لعام 1789، كان الحُكّام (الملوك) يدّعون السلطة ذات السيادة لأشخاصهم. وجاءت هذه الثورة من أجل إلغاء المَلَكِيَّة المطلقة و لتفصل بين شخص الملك من ناحية والسلطة السياسية من ناحية أخرى، ولتنسب السلطة السيدة إلى شخص معنوي هو الأمة. وذلك بإعتبار أن الأمة هي وحدة مجردة ومستقلة عن الأفراد المكوّنين لها، وترمز إليهم جميعهم في أجيالهم الماضية والحاضرة والمستقبلية.

فوفقاً لنظرية سيادة الأمة ليس لأي فرد أو هيئة أن يمارس سلطة لا تنبثق عن الأمة بشكل صريح. لأن السيادة تنسب فقط للأمة، أي الشخص الجماعي الذي يتألف من مجموع الأفراد الذين لا يحق لهم أو لبعضهم الإدعاء بأنهم يمتلكون جزءاً منها أو بأنها ملك شائع بينهم.

وطالما أنَّ الأمة، وهي شخص معنوي واحد، تملك السيادة، فإن السيادة تكون وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة ولا للتصرف فيها أو التنازل عنها. وبالتالي لم يعد للحكام حق ممارسة السلطة باعتبارها ملكاً لهم أو متجسدة فيهم بل يمارسونها نيابة عن الأمة، وبإنهاء نيابتهم لا يعود لهم أي حق في ممارسة هذه السلطة.

وقد تحولت نظرية سيادة الأمة من مجرد أفكار فلسفية الى مبدأ قانوني نصت عليه المادة الثالثة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، الذي أقرته الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1789 عقب نجاح الثورة، بقولها ان "الأمة مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة أن يمارس سلطة لا تصدر عن الأمة صراحة". كذلك نص الدستور الفرنسي لعام 1791 على أن "السيادة وحدة واحدة غير قابلة للإنقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك للأمة".

ثانياً: النتائج المترتبة على تطبيق نظرية سيادة الأمة

إن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة يؤدي إلى نتائج، نوجزها فيما يلي:

أ- السيادة وحدة لا تتجزأ، ما يسمح فقط بتطبيق الديمقراطية النيابية:

طالما أن السيادة هي وحدة لا تتجزأ ومملوكة للأمة كشخص معنوي، فإنه يجب إختيار أشخاص طبيعيين ليمارسوا هذه السيادة (أو السلطة ذات السيادة) نيابة عنها. لهذا قيل بأن نظرية سيادة الأمة تتناسب مع الديمقراطية النيابية حيث ينوب البرلمان عن الأمة ويعبر عن الإرادة العامة، التي تظهر في شكل القوانين التي يسنّها لتنظيم المجتمع. ففي النظام الديمقراطي النيابي يقتصر دور أفراد الشعب على إختيار نواب الأمة الذين يستقلون بعد انتخابهم عن الناخبين في ممارسة السلطة السياسية. وهذا يعني أن ليس لأفراد الشعب أن يمارسوا بأنفسهم إختصاصات السلطة السياسية بصورة مباشرة.

بالمقابل، لا تتفق نظرية سيادة الأمة مع نظام الديمقراطية المباشرة الذي يبيح للأفراد ممارسة شؤون السلطة السياسية مباشرة، أي دون وساطة أحد. وكذلك تتعارض هذه النظرية مع نظام الديمقراطية شبه المباشرة الذي يسمح للأفراد بممارسة بعض مظاهر

السلطة الى جانب البرلمان بأسلوب الإستفتاء الشعبي أوالإقتراح الشعبي للقوانين . وسبب ذلك عدم إمتلاك الأفراد لأي جزء من السيادة.

ب- الإنتخاب يعتبر وظيفة لا حقاً والإقتراح مقيد:

إن ممارسة الأفراد لعملية إنتخاب نواب الأمة يعتبر وظيفة أو خدمة عامة وليست حقاً لهم، ذلك لأن السيادة هي ملك الأمة فقط. وبما أن الأفراد لا يملكون أي جزء من هذه السيادة فلا يمكنهم الإدعاء بحق لهم في إنتخاب ممثلي الأمة.

وينتج عن إعتبار الإنتخاب وظيفة أو خدمة عامة وليس حقاً أنه يجوز للأمة أن تقيد حق الاقتراح بشروط معينة كشرط النصاب المالي أو شرط الإنتماء إلى طبقة معينة في المجتمع أو شرط التعليم، وذلك حتى تضمن إنتخاب الأشخاص الأكفاء الذي سيتولون ممارسة السلطة. لهذا قيل أن نظرية سيادة الأمة تتعارض ونظام الإقتراح الشامل وتتفق مع نظام الإقتراح المقيد.

ج- النائب يمثل الأمة جمعاء ولا يتبع ناخبيه:

لا يعتبر النائب ممثلاً لناخبي دائرته الإنتخابية أو للحزب الذي ينتمي إليه، بل ممثلاً للأمة جمعاء. ويكمن السبب في إعتبار النائب ممثلاً للأمة إلى كون الأفراد الناخبين لا يملكون جزءاً من السيادة وبالتالي لا يحق لهم أن يعطوا أية وكالة للنواب لتمثيلهم بل يقتصر دورهم على إختيار ممثلي الأمة. وهذا يعني أن النائب يمارس السلطة السيدة كوكيل عن الأمة وليس عن ناخبيه أو عن حزبه. وعليه لا يحق للناخبين توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة للنائب. لهذا قيل أن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة من شأنه تحرير إرادة النائب من الخضوع لإرادة الناخبين، وبالتالي جعله يسعى في عمله البرلماني ليس لتحقيق مصالح هؤلاء وإنما لتحقيق المصلحة العامة (وكالة تمثيلية).

د- القانون تعبير عن إرادة الأمة التي تشمل الأجيال السابقة والحاضرة واللاحقة:

يعتبر القانون، بحسب نظرية سيادة الأمة، تعبيراً عن الإرادة العامة أي عن إرادة الأمة وحدها، وليس تعبيراً عن إرادة الناخبين أو إرادة النواب. وسبب ذلك أن النواب يمثلون الأمة وحدها ويعبرون عن إرادتها.

لا تتمثل الأمة، كشخص معنوي مستقل عن الأفراد المكونين لها، في الجيل الحاضر فقط، وإنما تشمل الأجيال السابقة والمستقبلية أيضاً. وبالتالي يجب، عند اتخاذ قرار ما في موضوع معيّن، أن يوضع دائماً في الاعتبار مصالح الأجيال المستقبلية. فلا يجب الإكتفاء دائماً برأي أغلبية النواب في الموضوع محل البحث، بإعتبار أن إرادة هذه الأغلبية الممثلة للجيل الحاضر قد تحركها ظروف عارضة بحيث قد لا تؤمن مصلحة الأجيال اللاحقة. لهذا إعتبر أصحاب هذه النظرية أنه من الأفضل فرض قيود على رأي الأغلبية الحاضرة في البرلمان حتى تتضح الإرادة الحقيقية للأمة.

وقد تمثلت هذه القيود بأن نصّت بعض الدساتير على تشكيل البرلمان من مجلسين يمثل أحدهما الإتجاهات "الشبابية المندفعة" (مجلس النواب ويسمى أيضاً مجلس الشعب)، ويمثل المجلس الثاني الإتجاهات "المحافظة المترنة" (مجلس الشيوخ). وتنصّ هذه الدساتير عادة على أنه في حالة وجود خلاف في الرأي حول موضوع معيّن، يُطرح هذا الموضوع جانباً، لأن هذا الخلاف يفيد بأن إرادة الأمة الحقيقية لم تتبلور بعد. أما في حال إتفاق المجلسين المذكورين على الموضوع المبحوث فيه فيقال حينها أن الإرادة الحقيقية للأمة قد إتضحت وإستقرت، وبذلك تكون مصالح الأجيال المستقبلية قد تأمّنت.

ثالثاً: نقد نظرية سيادة الأمة

تعرضت نظرية سيادة الأمة لكثير من الانتقادات، نوجزها كما يلي:

لم يعد ثم حاجة للأخذ بنظرية سيادة الأمة في الوقت الحاضر بعد زوال الظروف التاريخية التي أدّت إلى إستنباطها، أي بعد التّخلص من الملكية المطلقة بحيث لم يعد الحكام

يمارسون السلطة بناء على حق شخصي، بل كممثلين عن الأمة وذلك بعد إنتقال السيادة منهم إليها.

إن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة، وإعتبار هذه الأخيرة وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، يعني وجوب تمتعها بشخصية معنوية. وينتج عن ذلك وجود شخصين معنويين يتنازعان السلطة ذات السيادة، وهما الدولة والأمة، الأمر الذي لا يقبله المنطق . وللتخلص من هذا النقد، إقترح البعض إعتبار أن الدولة والأمة يمثلان شخصاً قانونياً واحداً. ولكن هذا يؤدي بالضرورة إلى إعتبار الدولة صاحبة السلطة ذات السيادة، وهكذا يثور التساؤل من جديد عن صاحب الحقيقي والفعلي الذي يمارس هذه السلطة السيدة.

وفقاً لنظرية سيادة الأمة، التي تعتبر الإنتخاب وظيفة لا حق للناخب، يحق لممثلي الأمة (أي الهيئات الحاكمة) إصدار قانون يقيّد الإقتراع بشروط كالثروة أو التعليم أو الإنتماء لطبقة إجتماعية معيّنة، ويؤدي بالتالي إلى تضيق هيئة الناخبين، وهذا الأمر يخالف مبدأ المساواة بين الأفراد. من هنا القول بأن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة يؤدي إلى الأخذ بنظام الإقتراع المقيّد الذي يعتبر أقلّ ديمقراطية من نظام الإقتراع العام الذي يطبق في الأنظمة الديمقراطية الحديثة.

ما دامت القوانين الصادرة عن ممثلي الأمة تعتبر دائماً مشروعة كونها تعبّر عن الارادة الحقيقية للأمة، فإن هؤلاء الحكام قد يستبدون بالسلطة ويتخذون أعمالاً وقرارات تهدّد حقوق وحيات الأفراد. لهذا قيل بأن نظرية سيادة الأمة تؤدي الى الإستبداد وتشكل خطراً على الحقوق والحريات.

الفرع الثاني: نظرية سيادة الشعب (Souveraineté populaire)

وهي نظرية فرنسية أيضاً، من صُنّع المفكر جان جاك روسو، عام 1762، في كتابه العقد الاجتماعي، وتهدف إلى وضع حدّ للملكيّة المطلقة وفصل السلطة عن شخص الحاكم.

أولاً: مضمون النظرية

تقضي نظرية سيادة الشعب بأن السيادة (السلطة ذات السيادة) ليست لأشخاص الحكام بل للجماعة، ولكن ليس بوصفها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، كما تقرّ نظرية سيادة الأمة، وإنما بوصفها مكونة من عدد من الأفراد يتقاسمون السيادة فيما بينهم. فوفقاً لنظرية سيادة الشعب تتوزع السيادة بالتساوي على جميع أفراد الشعب والمقصود هنا بالشعب، السياسي الذي يتكوّن من الناخبين. وقد أخذ الدستور الفرنسي لعام 1796 بهذه النظرية.

ثانياً: النتائج المترتبة على تطبيق نظرية سيادة الشعب

إن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب يترتب نتائج عدة، نوردّها فيما يلي:

أ- السيادة مجزأة وموزعة على أفراد الشعب، ما يسمح بتطبيق الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة:

طالما أن السيادة مجزأة وموزعة على أفراد الشعب، فإنه يكون لكل فرد منهم جزءاً منها. ويكون له بالتالي حقاً في مباشرة السلطة أي المشاركة الفعلية في ممارستها وفي تكوين الإرادة العامة، وهو ما لا تسمح به نظرية سيادة الأمة. لهذا قيل بأن نظرية سيادة الشعب تتناسب أكثر مع نظام الديمقراطية المباشرة التي تسمح لأفراد الشعب بممارسة السلطة بصورة مباشرة دون وساطة أحد. كما تتناسب أيضاً مع نظام الديمقراطية شبه المباشرة الذي يتيح لأفراد الشعب، بالرغم من وجود مجلس نيابي، ممارسة بعض مظاهر السلطة، مثل الإستفتاء الشعبي أو الإقتراح الشعبي للقوانين أو الاعتراض الشعبي عليها.

في حين إن نظرية سيادة الأمة تحتم الأخذ فقط بنظام الديمقراطية النيابية. ولهذا تعتبر نظرية سيادة الشعب أكثر ديمقراطية منها.

ب- الانتخاب يعتبر حقاً لا وظيفة:

ما دام كل فرد يملك جزءاً من السيادة، فإنه يحق له ممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الانتخاب. لهذا يُعتبر الانتخاب وفقاً لنظرية سيادة الشعب حقاً للأفراد، بعكس نظرية سيادة الأمة التي تعتبر الانتخاب وظيفة وليس حقاً.

وطالما أن الانتخاب يعتبر حقاً، فلا يجوز تقييد حق الإقتراع أو الانتخاب بشروط كالثروة والانتماء إلى فئة إجتماعية معينة أو الكفاءة العلمية. وبالتالي فإن نظام الإقتراع العام هو الذي يجب إعماله طبقاً لنظرية سيادة الشعب، بعكس نظرية سيادة الأمة التي تسمح بنظام الإقتراع المقيد. مع العلم أن نظام الإقتراع العام هو أكثر ديمقراطية من نظام الإقتراع المقيد.

ج- النائب لا يمثل الأمة جمعاء بل يمثل ناخبيه فقط:

ما دام الفرد يملك، طبقاً لنظرية سيادة الشعب، جزءاً من السيادة، فإن النائب عند ممارسته السلطة يعتبر ممثلاً فقط لجزء من السيادة أي للجزء الذي يملكه ناخبيه، وليس ممثلاً للأمة جمعاء طبقاً لنظرية سيادة الأمة.

وبالتالي فإن النائب يرتبط بناخبيه بوكالة إلزامية تعطيهم الحق بتوجيه تعليمات ملزمة له في نشاطه البرلماني، و الحق بعزله عند مخالفته لهذه التعليمات.

د- القانون يعبر عن الإرادة العامة لمجموع الشعب (إرادة الأغلبية):

إذا كانت نظرية سيادة الأمة تعتبر القانون مُعبراً عن الإرادة العامة للأمة بأجيالها السابقة والحاضرة والمستقبلية، فإن القانون طبقاً لنظرية سيادة الشعب هو تعبير عن الإرادة العامة لمجموع الشعب، أي إرادة أغلبية النواب في البرلمان، وعلى الأقلية الإذعان لرأي الأغلبية.

ثالثاً: نقد نظرية سيادة الشعب

على الرغم من أن نظرية سيادة الشعب ظهرت بهدف التخلص من عيوب نظرية سيادة الأمة، فإنها لم تسلم بدورها من النقد. ويمكن تلخيص العيوب التي أشار إليها الفقهاء كما يلي:

- ما دام يحق للناخبين، طبقاً لنظرية سيادة الشعب، إعطاء أوامر وتعليمات ملزمة للنواب الذين إنتخبوه، فإن من شأن هذه العلاقة التبعية أن تؤدي إلى الإضرار بالحياة النيابية. لأن النواب سيغلبون المصالح المحليّة الضيقة والخاصة لناخبي دائرتهم على الصالح العام، وذلك كي لا يتم عزلهم من قبل هؤلاء الناخبين وخوفاً من عدم تجديد البيعة لهم في الإنتخابات اللاحقة.

علماً بأن نظرية سيادة الأمة التي تعتبر النائب ممثلاً للأمة جمعاء تحرّر هذا الأخير من ناخبيه، بعكس نظرية سيادة الشعب التي تقيد حريته.

- يرى البعض أن مبدأ سيادة الشعب، كمبدأ سيادة الأمة، لا يمنع الإستبداد من قبل النواب المنتخبين، لأن حق العزل الذي يتمتع به الناخبون لا يمكن إستخدامه بسهولة في كل وقت، بإعتبار أن تكرار إستخدامه سيحدث الفوضى في نظام الدولة.

ورغم هذه الإنتقادات التي وجّهت لنظرية سيادة الشعب، فإن الإتجاه الغالب في الفقه يرى أنها أكثر تحقيقاً للديمقراطية. ومع ذلك هناك البعض من الفقهاء يفضلون الأخذ بنظرية سيادة الأمة كونها تضمن وحدة الأمة وترجّح الصالح العام على المصالح الخاصة للناخبين. من هنا ظهر إتجاه في بعض الدساتير الحديثة قضى بالتوفيق أو الموازنة بين النظريتين.

الفرع الثالث: التوفيق بين نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب

إن نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب وُجِدتا في الأصل لمواجهة الحكم الإستبدادي الذي كان يدّعيه الحكام (الملوك) لأنفسهم ولحماية الحقوق والحريات العامة. وقد نجحتا في نقل السيادة منهم إلى الجماعة. هذا وتتفق النظريتان في كونهما يجعلان السيادة ليس للحاكم وإنما لجماعة الأفراد

(كوحدة مستقلة وفقاً لنظرية سيادة الأمة وكأفراد وفقاً لنظرية سيادة الشعب) وبالتالي تعتبران نظريتان ديمقراطيتان في جوهرهما رغم التباين في بعض مظاهريهما.

فالأخذ بمبدأ الإقتراع العام واعتباره حقاً لأفراد الشعب السياسي (الناخبين) والأخذ بالشكل الجمهوري كنظام للحكم يشكلان دليلاً على إستمرارية نظرية سيادة الشعب. وإعتماد النظام النيابي ورفض فكرة الوكالة الإلزامية وتالياً رفض تبعية النائب لناخبيه وإعتباره ممثلاً للأمة جمعاء يعتبران دليلاً على إستمرار نظرية سيادة الأمة.

وقد تجلّى التوفيق بين النظريتين بأخذ بعض الدساتير المعاصرة ببعض النتائج المترتبة على كل منهما. حيث نصّت المادة الثالثة من الدستور الفرنسي لعام 1946 على أن "سيادة الأمة ملك للشعب الفرنسي" وتكرّر هذا النص في المادة الثالثة من دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958.

كذلك نصّت الفقرة "د" من مقدمة الدستور اللبناني على أن "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية" وهذا ما تقتضيه نظرية سيادة الشعب. في حين نصّت المادة 27 من الدستور نفسه على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته ب قيد أو شرط من قبل منتخبيه"، وهذا ما تفرضه نظرية سيادة الأمة.

المبحث الثالث: خضوع الدولة للقانون

يعني خضوع الدولة للقانون أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها، في جميع أوجه نشاطها (أي سواء بالتشريع أو التنفيذ أو القضاء) لمجموعة القواعد القانونية السارية وأن تتقيد بها. والدولة التي تخضع للقانون تسمى بالدولة القانونية.

وخضوع الدولة للقانون يقتضي وجود ضمانات معيّنة. وأهم هذه الضمانات هي: وجود دستور، إعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، إحترام مبدأ الشرعية الإدارية أي خضوع الإدارة للقانون، تدرّج القواعد القانونية ووجود رقابة قضائية تضمن حماية الحقوق والحريات الأساسية للمحكومين.

المطلب الأول: وجود دستور

من أجل ضمان خضوع الدولة للقانون لا بدّ من وجود دستور يبيّن نظام الحكم فيها وينشئ السلطات ويحدد علاقاتها المتبادلة وظائفها وكيفية ممارسة هذه الوظائف ، فضلاً عن تحديده لحقوق وواجبات كل من الحاكم والمحكومين. ويعتبر الدستور القانون الاساسي في الدولة لأنه يسمو على كافة القواعد القانونية .

والدستور، بتحديدده لصلاحيات السلطات العامة، يضع قيوداً على كل منها وحدوداً لا تستطيع أن تتجاوزها، وإلاّ اعتبرت قد خالفت الدستور وفقدت مبرّر شرعيتها مع ما يترتب على ذلك من إبطال أعمالها.

وبناء على ذلك لا تستطيع السلطة التشريعية، مثلاً، أن تسنّ قوانين مخالفة للدستور وكذلك لا يحق للحكومة أن تتخذ قرارات في مسائل هي من إختصاص السلطة التشريعية. وأيضاً لا يجوز للسلطة القضائية أن تُصدر أحكاماً في صيغة قوانين أو أنظمة.

فالدستور يقيّد عمل السلطات الثلاث التي ينشؤها ويرسم حدود صلاحياتها، كما يلزمها باحترام الحقوق والحريات التي يكفلها للمحكومين، وبذلك يكون الدستور قيّداً على سلطة الدولة. والدولة التي لا تتقيّد بأحكام الدستور وقوانينها وأنظمتها تعتبر دولة بوليسية.

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات

ويعني هذا المبدأ أن تستقل كل من السلطات الثلاث بممارسة صلاحياتها، بحيث لا تعتدي على صلاحيات سلطة أخرى.

ووفقاً للمفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات، تقتصر مهمة السلطة التشريعية على سنّ التشريعات المختلفة، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين، بينما تتولى السلطة القضائية تطبيق القانون على النزاعات القانونية. كذلك يكون لكل سلطة جهازها الخاص المستقل من حيث التنظيم والإدارة.

إن الفصل بين السلطات يحقّق عدم تماهي أيّ من السلطات المذكورة في نشاطها وإستنثارها بالحكم، "فالسلطة توقف السلطة". وإذا اجتمعت جميع السلطات في هيئة واحدة فلن يكون هناك إلزام بأحكام الدستور، وسينتهي الأمر بإساءة استعمال السلطة وبإهدار الحقوق والحريات والمساواة بين المواطنين، أي إلى الاستبداد.

فلو اجتمعت، مثلاً، وظيفة التشريع مع وظيفة القضاء في هيئة واحدة، قد يترتب على ذلك قيام المشرّع بسنّ القانون الذي يريد تطبيقه على نزاع معيّن إذا ما أراد محاباة طرف ما من أطراف هذا النزاع. وإذا اجتمعت وظيفة التنفيذ مع وظيفة القضاء يصبح هذا الأخير الخصم والحكم لا سيما عندما تكون الإدارة طرفاً في النزاع.

المطلب الثالث: مبدأ الشرعية الادارية

ويقصد بمبدأ سيادة القانون خضوع السلطة التنفيذية (أو الإجرائية) في كل ما تقوم به من أعمال للقانون، بمعناه الواسع لا سيما القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية. ويترتب على ذلك أن جميع تصرفات الإدارة، من أعمال مادية أو قانونية كالقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، والعقود الإدارية، يجب أن لا تخالف أحكام القانون.

المطلب الرابع : مبدأ تدرّج أو تسلسل القواعد القانونية

ويعني هذا المبدأ أنّ القواعد القانونية ليست في مرتبة واحدة من حيث قوتها القانونية، بل تتدرج من أعلى الى أسفل في شكل هرم.

وتأتي القواعد الدستورية في قمة هذا الهرم، تليها القواعد القانونية الناشئة عن المعاهدات الدولية، ثم القواعد التي تسنّها السلطة التشريعية (القوانين العادية) ثم القرارات الادارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة (مثل المراسيم التطبيقية أو الأنظمة المستقلة)....

ويترتب على مبدأ تدرج القواعد القانونية خضوع القاعدة القانونية السفلى للقاعدة التي تعلوها في سلم التدرج. وبالتالي لا يجوز لأحكام المعاهدة الدولية التي تصادق عليها الدولة وتشرها وفقاً للأصول أن تخالف قاعدة دستورية ، ولا يجوز لقاعدة قانونية عادية أن تخالف المعاهدة الدولية والقواعد الدستورية، كذلك لا يجوز للأنظمة الادارية أن تخالف قاعدة قانونية عادية أو أحكام معاهدة دولية أو نص دستوري، واخيراً لا يجوز للقرار الإداري الفردي أن يخالف جميع القواعد القانونية التي تعلوه.

إن إحترام كل سلطة لمبدأ تدرج القواعد القانونية يضمن في النهاية خضوع الدولة للقانون.

المطلب الخامس: إعتداد أسلوب الرقابة القضائية

إن خضوع الدولة بجميع سلطاتها لحكم القانون يقتضي وجود رقابة على هذه السلطات، تكفل إحترام هذا القانون في حال تجاوزت إحدى السلطات حدود صلاحياتها وخالفت أحكام القواعد القانونية التي تؤلف الإنتظام القانوني في الدولة .

والرقابة على سلطات الدولة تأخذ صوراً متنوعة: فقد تكون رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور (الأسئلة، الإستجابات، لجان التحقيق البرلمانية...). وقد يقوم بهذه الرقابة الرأي العام والأحزاب السياسية والإعلام.

ويمكن أن تكون الرقابة على الإدارة رقابة إدارية تمارسها الإدارة بنفسها، إما عن طريق الهيئات الرقابية في الدولة (مثل مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب وديوان المحاسبة في لبنان) وإما عن طريق الرئيس التسلسلي الذي يراقب تلقائياً أعمال مرؤوسيه، وإما بناء على تظلم صاحب العلاقة (كالمراجعات الإدارية التسلسلية والإسترحامية).

والرأي الغالب يرى عدم كفاية وفعالية الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية لخضوعها لأهواء الأغلبية في البرلمان. كذلك تعتبر الرقابة الإدارية غيرفعالة لأنها تجعل من الإدارة الخصم والحكم بذات الوقت . أما بالنسبة لرقابة الإعلام والأحزاب السياسية والرأي العام، فغالباً لا تؤدي إلى نتائج ملموسة كونها ترتبط بطبيعة النظام السياسي، ومن ثم يختلف أثرها من دولة إلى أخرى. من هنا كان الإجماع بأن الرقابة الحقيقية على سلطات الدولة لا يمكن أن تتحقق إلا بإعتماد أسلوب الرقابة القضائية ، أي بوجود هيئة محايدة ومستقلة تحقق ضمانات حقيقية للمحكومين ضدّ تعسف الحاكم.

والجهة القضائية التي تتولى هذه الرقابة ليست واحدة في جميع الدول. ففي الدول التي تتبع النظام الأنكلوسكسوني (مثل الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا) تخضع الإدارة كالأفراد للقضاء العادي (نظام القضاء الموحد). أما الدول التي تتبع النظام اللاتيني (فرنسا، لبنان، مصر...) أخذت بالنظام القضائي المزدوج، حيث يوجد، إلى جانب القضاء العادي الذي ينظر مبدئياً في النزاعات بين أشخاص القانون الخاص، قضاء إداري، مستقلّ عن القضاء العادي، مختصّ بالنظر في النزاعات الإدارية، أي، مبدئياً، تلك التي يكون أحد أطرافها على الأقل أحد اشخاص القانون العام (الدولة، البلديات، المؤسسات العامة). كما أنشأت بعض الدول قضاءً مالياً لمراقبة كيفية انفاق الإدارة العامة للمال العام ومدى تقيدها بالموازنة العامة (مثل ديوان المحاسبة في لبنان).

وإلى جانب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التي يقوم بها القضاء الإداري، أوجدت بعض الدول رقابة قضائية على أعمال السلطة التشريعية فيما تسنّه من قوانين. ويقوم بهذه

الرقابة في لبنان المجلس الدستوري الذي يراقب دستورية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وكذلك سائر النصوص التي لها قوة القانون (المراسيم الإشتراعية والمراسيم التي تضع موضع التنفيذ مشاريع القوانين بناء على المادة 58 من الدستور اللبناني). وهكذا تعتبر الرقابة القضائية على سلطات الدولة من الضمانات الفعالة لقيام الدولة القانونية.

المطلب السادس: الإعراف بالحقوق والحريات الأساسية

لما كان الهدف الاساسي من قيام الدولة القانونية حماية حقوق وحريات المحكومين من تعسف واستبداد السلطات الحاكمة، فإن الدولة التي لا تكفل هذه الحقوق والحريات وتعمل على حمايتها لا يمكن أن توصف بالدولة القانونية. ولهذا نصّت أغلب الدساتير على الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها المحكومين على السواء في مواجهة السلطة العامة أو في علاقاتهم المتبادلة. فالدولة الحديثة ليست مُطالبة فقط بتكريس الحقوق والحريات في نصوصها القانونية، بل بالتدخل بشكل إيجابي لضمان ممارستها وكفالة احترامها، وكذلك العمل على تنميتها.

الفصل الثالث: وظائف الدولة

إن قيام الدولة، الذي يفترض وجود فئة حاكمة تمارس السلطة السياسية وفئة محكومة تخضع لهذه السلطة، يقتضي من الفئة الأولى التّدخل في النشاطات العامة والقيام بكل ما يلزم لإداء وظائف الدولة من أجل خدمة الفئة الثانية. فالدولة يجب أن تكون في خدمة المحكومين وتتمثل مهمتها الأساسية في تأمين المصلحة العامة.

ويميّز الفقهاء بين الوظائف القانونية للدولة، التي تتمثل بالوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، والتي لا تثير خلافاً فقهيّاً، وبين الوظائف السياسية التي يُقصد بها الدور الذي يجب أن تقوم به الدولة في المجتمع، ومدى تدخّلها في نشاط الأفراد من أجل تأمين المصلحة العامة.

وترتبط الوظائف السياسية للدولة بالإيديولوجيا أو المذهب السياسي الذي تعتنقه. فإذا كان من المسلّم به أن هناك وظائف تمثل الحد الأدنى لما يجب أن تقوم به الدولة، أيّا كان شكلها وطبيعة نظامها السياسي، وتسمّى بالوظائف الأساسية أو الأصلية لإرتباطها بالسيادة، غير أن هناك وظائف أخرى يُطلق عليها بالوظائف الثانوية التي يمكن أن تؤمنها الدولة أو الأفراد أو كلاهما لإرتباطها بالشؤون الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

وإذا كانت الوظائف الأساسية محل إجماع الفقه (المبحث الأول)، فإن الوظائف الثانوية كانت ولا تزال موضع خلاف بين الفقهاء ورجال السياسة حول ضرورة أو عدم ضرورة قيام الدولة بها ومدى تدخّلها فيها، ما أدّى إلى ظهور مذاهب سياسية تعاقبت منذ نهاية القرن الثامن عشر ورَسَمَتْ مراحل تطوّر مفهوم دور الدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: وظائف الدولة الأساسية

هي الوظائف التي يجب على الدولة أن تحتكر ممارستها لأنها تعتبر من صميم واجباتها ومبرّر قيامها وإستمراريتها، ولإرتباطها بمفهوم السيادة. لذلك لا يمكن للدولة أن

تمارس الوظائف الأساسية بالإشتراك مع الأفراد أو الهيئات الخاصة، وإنما بنفسها بحيث تتولاها مباشرة عبر الوزارات والإدارات التابعة لها.

فما هي هذه الوظائف الأساسية التي يقع على عاتق الدولة القيام بها؟
يجمع الفقهاء على أن أهم هذه الوظائف تكمن في أربعة: الوظيفة الأمنية، الوظيفة العدلية، الوظيفة الدولية والوظيفة المالية.

المطلب الأول: الوظيفة الأمنية

تتمثل الوظيفة الأمنية بالدفاع عن أمن الدولة الخارجي والحفاظ على سلامتها. وتأتي هذه الوظيفة في مقدمة المهام التي تقع على عاتق الدولة بحيث لا يجوز تفويضها إلى الأفراد أو الجماعات الخاصة.

وتنقسم الوظيفة الأمنية إلى فرعين: وظيفة الدفاع الخارجي ووظيفة الأمن الداخلي.

الفرع الأول: وظيفة الدفاع الخارجي

إن مهمة الدفاع عن أمن الدولة من الخطر الخارجي وردّ عدوان الغير على إقليمها والدّؤد عن استقلالها تقتض وجود قوة مسلحة أي جيش وطني.

فالجيش الوطني المنبثق عن شعب الدولة، عن طريق التطوع أو بطريق الخدمة الإلزامية العسكرية، هو الذي يتولى وظيفة الدفاع الخارجي.

الفرع الثاني: وظيفة الأمن الداخلي

وتتلخص هذه الوظيفة بواجب الدولة بتأمين الأمن والطمأنينة والهدوء في البلاد وبالحفاظ على أرواح الأشخاص وممتلكاتهم، وبمحاولة منع ارتكاب الجرائم وملاحقة مرتكبيها، أي بحماية النظام العام في المجتمع.

وتقوم بهذه الوظيفة قوى داخلية مسلحة ومنظمة، أهمها الشرطة أو الأمن الداخلي.

وتجدر الإشارة إلى أن الأجهزة التي تتولى الوظيفة الأمنية، بفرعيها الدفاع الخارجي والأمن الداخلي (أي الجيش والشرطة)، يجب أن تعمل في خدمة الدولة ولمصلحتها العامة

كشخص معنوي عام، لا للمصالح الخاصة للحاكم أو لمصالح الأحزاب السياسية أو أية جماعات داخلية أو خارجية أخرى.

المطلب الثاني: الوظيفة العدلية

تتعلق الوظيفة العدلية، أو القضائية، بالمحافظة على الإنتظام القانوني في الدولة، أي بفرض إحترام القانون والتقيّد بمبدأ تسلسل القواعد القانونية التي يسموها الدستور، وبإقامة العدالة بين الناس أي بالفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد أو بين اشخاص القانون الخاص والعام.

وتعتبر الوظيفة العدلية من المهام الرئيسية التي يجب أن تحتكر الدولة ممارستها بنفسها عن طريق هيئة قضائية (السلطة القضائية) تتّصف بالنزاهة والكفاءة والاستقلال عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الثالث: الوظيفة الدولية

تكمّن الوظيفة الدولية في إدارة العلاقات الدولية وفقاً لأحكام القانون الدولي العام الذي ينظم المجتمع الدولي. وتعتبر الدولة الشخص الرئيسي في القانون الدولي العام، وتمتّعها بالشخصية القانونية الدولية يمنحها القدرة على ممارسة الإختصاصات الدولية، مثل إنشاء العلاقات الدبلوماسية وإبرام المعاهدات مع سائر الدول والمنظمات الدولية.

فالإنسان، وبرغم إعتباره غاية المجتمع الدولي ومحور اهتمام القانون الدولي العام، لا يُعتَبَر حتى تاريخه من أشخاص هذا القانون . وبالتالي فإن الوظيفة الدولية تحتكر ممارستها الدولة بواسطة أجهزتها الرسمية (السلطتين التنفيذية والتشريعية) كما تنص على ذلك أغلب دساتير الدول.

المطلب الرابع: الوظيفة المالية

تتمثل الوظيفة المالية بصك النقود وإدارة قطاع المال العام ومراقبته. ونظرًا لأهمية هذه الوظيفة واعتبارها وجهًا من أوجه السيادة، يجب أن تحتكرها الدولة، بحيث تنفرد في اقرار موازنتها العامة السنوية وفي الرقابة على مالية سائر أشخاص القانون العام (كالبلديات والمؤسسات العامة).

خلاصة القول، تشكّل الوظائف الأربع المتعلقة بالحفاظ على أمن الدولة الخارجي والداخلي (الوظيفة الأمنية) والمحافظة على الإنتظام القانوني وإقامة العدل بين الناس (الوظيفة العدلية) وإدارة العلاقات الدولية (الوظيفة الدولية) وحق صك النقود وإدارة المال العام (الوظيفة المالية)، الحد الأدنى من المهام التي يجب أن تؤمنها الدولة بنفسها، أيًا كان شكلها أم طبيعة النظام السياسي الذي تعتمده. إذ إن تفويض أيّ من هذه الوظائف إلى الأفراد أو الجماعات الخاصة يناقض مفهوم السيادة ويحرم الدولة من سلطتها الفعلية. لهذا تعتبر الوظائف الأساسية أو الأصلية ملازمة لمفهوم الدولة ومبرّر وجودها وإستمراريتها، وذلك بخلاف الحال بالنسبة للوظائف المسمّاة بالوظائف الثانوية التي كانت ولا تزال موضع خلاف بين الفقهاء ورجال السياسة.

فما هي هذه الوظائف؟

المبحث الثاني: وظائف الدولة الثانوية

هي الوظائف المتعلقة بالشؤون الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، مثل التعليم العام، الصحة، النقل العام، الضمانات والمساعدات الإجتماعية... ولا تعتبر هذه الوظائف، على الرغم من أهميتها، من صميم واجبات الدولة لعدم إرتباطها بمفهوم السيادة. وبالتالي يمكن أن تتولّاها الدولة بنفسها، أو أن تعهد بممارستها إلى الأفراد أو الجماعات الخاصة أو أن تشترك مع هؤلاء في تأمينها. وهذا يعني أن الدولة لا تملك حق إحتكار القيام بها بخلاف الحال بالنسبة للوظائف الأساسية.

ومع ذلك إنقسمت الآراء بين الفقهاء ورجال السياسة حول ضرورة أو عدم ضرورة قيام الدولة بالتدخل في هذه الوظائف الثانوية، وحول المدى الذي يجب أن يصل إليه نشاطها في هذا الشأن. فهل يحق للدولة أن تتدخل في هذه الوظائف؟ وما هي حدود تدخلها؟ إن الإجابة على هذه التساؤلات ترتبط بالخيار السياسي الذي تأخذ به الدولة. وقد تعاقبت بالظهور مذاهب سياسية حول دور الدولة ومدى تدخلها في الوظائف الثانوية: فهناك المذهب الفردي الذي يحصر نشاط الدولة في حدود الوظائف الأساسية ويمنعها من التدخل على الإطلاق في الوظائف الثانوية (المطلب الأول). وهناك المذهب الاشتراكي الذي يسمح للدولة بالتدخل في جميع الوظائف الأساسية والثانوية بلا حدود (المطلب الثاني). ثم ظهر في مرحلة لاحقة المذهب الاجتماعي الذي يعتبر مذهباً وسطاً بين المذهبين الفردي والاشتراكي لتضمنه حلولاً توفيقية (المطلب الثالث). ويشير الفقه الحديث إلى ظهور مذاهب جديدة (المطلب الرابع).

المطلب الأول: وظيفة الدولة وفقاً للمذهب الفردي

نشأ المذهب الفردي (أو المذهب الحر) في أواخر القرن الثامن عشر كردّ فعل على الحكم المطلق، بحيث كانت تتدخل الدولة في جميع النشاطات العامة والفردية بلا تمييز. وساد هذا المذهب في القرن التاسع عشر، وتأثرت بأفكاره دساتير الدول الغربية ودستور الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك بعض الدساتير التي صدرت في بدايات القرن العشرين. ويقوم هذا المذهب، الذي استقى اسمه من الفرد، على أساس أن الفرد يتمتع بحقوق طبيعية لصيقة بطبيعته الانسانية (مثل: الحق في الحرية، حق الملكية...) يمارسها على قدم المساواة مع سائر الأفراد، وذلك قبل أن تنشأ الدولة. فالفرد هو أسبق من الجماعة والدولة، بل هو غاية الدولة التي لم تنشأ إلا لإسعاده وتأمين حقوقه وحياته الطبيعية والعمل على خدمته. وتبعاً لذلك لا يجوز للدولة أن تتدخل في نشاط الأفراد، ولا أن تساعد الفقير أو تعلم الجاهل عملاً بقانون "البقاء للأصلح".

والنشاط الاقتصادي يجب أن يبقى حرًا، وللأفراد أن ينشئوا ويديروا المشروعات الصناعية والتجارية والزراعية دون أي تدخل من جانب الدولة، لأن ذلك يؤدي إلى تحفيزهم، وبالتالي إلى تحسين الإنتاج وخفض الأسعار لمصلحة المستهلك نتيجة للمنافسة التي يتيحها النظام الإقتصادي الحر (بناء على مبدأ "لعه يعمل دعه يمر" وقانون العرض والطلب)، وبذلك تتحقق المصلحة العامة. بالمقابل على الدولة أن تقوم فقط بدور الرقيب أو المشرف على نشاطات الأفراد والمحافظة على حقوقهم وحياتهم.

وبناء على ذلك يرى أصحاب المذهب الفردي أن وظيفة الدولة يجب أن تقتصر على الوظائف الأساسية دون الوظائف الثانوية. فلا يجب أن تتعدى وظائفها حدود الدفاع عن أمنها الخارجي والداخلي، والمحافظة على الانتظام القانوني وإقامة العدل بين الناس، وإدارة العلاقات الدولية، وصك النقود وإدارة المال العام، باستثناء بعض النشاطات التي لا يكون من مصلحة الأفراد أو الجماعات الخاصة أن ينشئوها أو يقوموا بإدارتها. أما بالنسبة للنشاطات المتعلقة بالشؤون الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، والتي يجب أن تظل متروكة للأفراد يقومون بها بحرية، فإنه يمتنع على الدولة أن تتدخل فيها، وإلا اعتبر ذلك إعتداءً من جانبها على الحقوق والحريات الفردية.

وبنتيجة حصر وظيفة الدولة في الوظائف الأساسية، وخاصة الوظيفة الأمنية والوظيفة العدلية، أُطلقَ على الدولة في هذه المرحلة اسم "الدولة الحارس، أو الدولة الشرطي.

ولكن حصر دور الدولة في الوظائف الأساسية وخاصة في الوظيفة الأمنية والوظيفة العدلية، ومنعها من التدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، قد اصطدم بالواقع الإقتصادي والاجتماعي، لا سيما بعد تقدّم الصناعة وازدياد العمران، وتشعب العلاقات الاجتماعية وتعقدها، وعجز الأفراد عن القيام بالدور الذي رسمه لهم المذهب الفردي. وتبعًا لذلك صار لزامًا على الدولة أن تتجاوز حدود الوظائف الأساسية وأن تتدخل

في سائر النشاطات لأن المذهب الفردي لم يعد يصلح للتطبيق. وهذا ما نادى به أصحاب المذهب الإشتراكي والمذهب الإجتماعي.

المطلب الثاني: وظيفة الدولة وفقاً للمذهب الإشتراكي

برز المذهب الإشتراكي (أو مذهب التدخل المطلق) بصورة واضحة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر كردّ فعل على الأزمات الإقتصادية والإجتماعية ومخلفات الرأسمالية التي نتجت عن تطبيق المذهب الفردي. وانتشرت أفكاره بعد نجاح الثورة البلشفية في روسيا سنة 1917 وتبنّتها بعض الدول.

بخلاف المذهب الفردي، الذي يقدّس الحقوق الفردية جاعلاً الفرد غاية الدولة، يقوم المذهب الإشتراكي على أساس أن مصلحة الجماعة قبل مصلحة الفرد، وأنه يجب التضحية بالمصلحة الخاصة في سبيل تحقيق مصلحة المجتمع كوحدة. وتبعاً لذلك تُعتبر المصلحة العامة، وفقاً للمذهب الإشتراكي، الغاية الوحيدة للدولة لأن تحقيقها يستتبع مصلحة الفرد، ويُعتبر الفرد في خدمة المجتمع وليس العكس، كما هو الحال في المذهب الفردي.

ويرى أنصار المذهب الإشتراكي أنه، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة، لا يجب على الدولة أن تحصر نشاطاتها في إطار الوظائف الأساسية التقليدية (خاصة الوظيفة الأمنية والوظيفة العدلية) بل يجب أن تتدخل في جميع المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي جعلها المذهب الفردي حكراً على النشاط الفردي. لأن إتساع وظائف الدولة سيؤدي في النهاية إلى حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم وليس إلى إنتهاكها، كما يعتقد أصحاب المذهب الفردي.

وإذا كان أصحاب المذهب الإشتراكي يتفقون على ضرورة إلغاء الملكية الخاصة وتحقيق المساواة الفعلية بين الأفراد، وأن ذلك لا يتم إلا بضرورة تدخّل الدولة، إلا أنهم اختلفوا حول مدى تدخل الدولة. فظهرت مذاهب للإشتراكية، أبرزها الشيوعية والجماعية.

فالإشتراكية الشيوعية، تنادي بضرورة إلغاء الملكية الخاصة - التي تُعتبر من أسس المذهب الفردي - بحيث تصبح الدولة المالك الوحيد لجميع أدوات وأموال الإنتاج (أراض زراعية، مناجم، غابات، منشآت صناعية وتجارية...) ومن ثم تتولى الدولة بنفسها القيام بكافة المشروعات الاقتصادية والثقافية والصحية والاجتماعية (مستشفيات، مدارس، جامعات، وسائل نقل...) وبتوزيع ثمرات الإنتاج على الأفراد (العمال) وفقًا لمبدأ لكل حسب حاجته". وبذلك تتحقق المساواة الفعلية بنظر الشيوعيين .

أما الإشتراكية الجماعية، فتري أن الدولة يجب ان تسيطر فقط على جميع أدوات وأموال الإنتاج الأساسية، دون الأموال المعدة لإشباع حاجات الأفراد مباشرة، والتي تبقى مملوكة لهم ملكية خاصة إذا إستخدموها دون معونة العمال. وتتحقق المساواة الفعلية بين الأفراد ، بنظر الجماعيين، بقيام الدولة بتوزيع ثمار الإنتاج على الأفراد تبعًا لمبدأ "لكل حسب عمله".

إن مساوئ كل من المذهب الفردي والمذهب الإشتراكي ساهمت في ظهور مذاهب أخرى أبرزها المذهب الإجتماعي.

المطلب الثالث: وظيفة الدولة وفقًا للمذهب الاجتماعي

يقرّ المذهب الاجتماعي، من جهة، بالحقوق والحريات الفردية التقليدية (مثل: الحريات الشخصية كحرية التنقل وحرية المسكن، والحريات الفكرية كحرية الرأي والمعتقد...) باعتبارها حقوقًا يضمنها وينظم ممارستها القانون، ولكن ليس باعتبارها حقوقًا طبيعية لا يجوز المساس بها بحسب المذهب الفردي. ومن جهة أخرى، يختلف المذهب الإجتماعي مع المذهب الاشتراكي في ضرورة الابقاء على الملكية الخاصة، ويتفق معه إلى حدّ ما في أنه يوفر للأفراد حقوقًا إجتماعية - لا يعترف بها المذهب الفردي تقوم الدولة بتأمينها (كالحق في العمل والحق في التأمينات الإجتماعية والرعاية الصحية وحق التعليم المجاني أو شبه المجاني...) (

أما فيما يتعلق بوظيفة الدولة، يرفض المذهب الاجتماعي الدور السلبي للدولة الحارس وتقييدها في حدود الوظائف الأساسية، كما أقرّ المذهب الفردي. كذلك يرفض الدور الايجابي للدولة الذي يجيز لها التدخل المطلق في كافة النشاطات في المجتمع وإلغاء المبادرة الفردية، كما أقرّ المذهب الاشتراكي. فالمذهب الاجتماعي لا يحرم تدخل الدولة ولا يلزمها بالتدخل المطلق، وإنما يقر بحقها في مباشرة العديد من النشاطات التي يحظرها عليها المذهب الفردي، وهنا يقترب من المذهب الاشتراكي. كما يقرّ للأفراد بحقوقهم في مباشرة بعض المشروعات، وهنا يقترب من المذهب الفردي.

وهكذا يعتبر المذهب الاجتماعي مذهباً وسطاً يأخذ بإيجابيات كل من المذهبين الفردي والاشتراكي ويتجنب مساوئهما. ولهذا أخذت بأفكاره معظم الدول المعاصرة، وأصبح حالياً أكثر المذاهب إنتشاراً، وذلك على الرغم من بعض الإنتقادات التي وجهت له وأهمها أنه لا يضع قواعد عامة تحدّد مدى تدخل الدولة في الميادين الإقتصادية والإجتماعية.

وجملة القول هي أن المذهب الاجتماعي، كمذهب وسط بين الفردي والاشتراكي، يتميز بخاصتين أساسيتين هما: الإبقاء على الملكية الخاصة للأفراد والسماح للدولة بالتدخل المعتدل أو الجزئي، دون تقييدها بمجالات محدودة من حيث المدى الذي يجب أن يصل إليه تدخلها، بل يُترك لها الخيار لتقرير ميادين ومدى وزمان تدخلها. لأن هذا الأمر يتعلق بحاجات المجتمع وبالمصلحة العامة التي تهدف الدولة إلى تحقيقها. فمن الطبيعي إذاً أن لا يأتي تطبيق المذهب الاجتماعي بصورة واحدة في جميع الدول التي تعتمد، وإنما سيظهر تطبيقه في صور مختلفة.

إلا أن الفقه الحديث يشير إلى ظهور إتجاهات فكرية غيّرت من مفهوم وظيفة الدولة وأضافت على مراحل تطور دورها مرحلتين حديثتين، هما: مرحلة الليبرالية الجديدة والمرحلة المسمّاة بالطريق الثالث. وسنعرض لهما بإيجاز في المطلب الآتي، رغم أنه يمكن إعتبارهما من صور تطبيق المذهب الاجتماعي.

المطلب الرابع: وظيفة الدولة وفقاً للأفكار الحديثة (الليبرالية الجديدة - الطريق الثالث)

بعد فشل النظام الرأسمالي في القضاء على الأزمات الاجتماعية، وإنهيار النظام الإشتراكي وتفكك الاتحاد السوفياتي في آخر القرن الماضي، برزت أفكار تنادي بضرورة تغيير مفهوم دور الدولة للتصدي للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية. ويرى دعاة هذه الأفكار الحديثة بأنه يجب تقليص دور الدولة في التدخل في ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك عبر خَصَصَة الكثير من مجالات القطاع العام، بناء على قاعدة *دولة أقل، دولة أفضل*. وقد أطلق على هذه المرحلة من مراحل تطوّر وظائف الدولة إسم *"الليبرالية الجديدة"*.

ويلاحظ أن ما تدعو إليه الليبرالية الجديدة من تقييد لمدى تدخل الدولة في الوظائف الثانوية، يسير بالدولة إلى مرحلة *"الدولة الحارس"* التي ينحصر نشاطها في الوظائف الأساسية وتترك الوظائف الثانوية للنشاط الفردي تحت رحمة النظام الرأسمالي . إلا أن الدور الذي رسمه الليبراليون الجدد للدولة كان سبباً في حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في نهاية العام 2008، والتي دَفَعَتْ بالبعض إلى إقتراح حلول وسط أُطْلِقَ عليها إسم *"الطريق الثالث"*.

وتتلخّص أفكار *"الطريق الثالث"* بأن دور الدولة يجب أن يكون مُسهلاً ومنظماً وليس فقط مجرد مؤمّن للخدمات، وبأنه يجب العمل على إيجاد سوق تنافسي وإخضاع نشاطه لمعايير المصلحة العامة، وبأن الرفاهية ليست من مسؤولية الدولة وحدها بل من مسؤولية مؤسسات أخرى...

يتّضح ممّا سبق أن أفكار *"الليبرالية الجديدة"* و *"الطريق الثالث"* لا تشكّل مذاهب فكرية قائمة بذاتها، وإنما هي في الواقع مجرد تطبيق للمذهب الاجتماعي الذي يقرّ بتدخل الدولة في الوظائف الثانوية المرتبطة بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون تحديد نطاق ومدى هذا التدخل.

ولا بد من الإشارة أخيرًا إلى أسبقية الشريعة الإسلامية في تقرير و تطبيق مبادئ المذهب الإجتماعي. فالشريعة الإسلامية تكرم الإنسان وتحمي الحقوق والحريات الفردية دون إطلاقها، وتصون حق الملكية الخاصة مع تقييدها للمصالح العام. كما تضمن الحقوق الاجتماعية وتحرص على تحقيق التكامل الإجتماعي (مثل الدعوة للتعاون وفرض الزكاة والحث على الصدقات وأعمال البر والإحسان).

أما وظيفة الدولة في الاسلام، فهي لا تقتصر فقط على الوظائف الأساسية المتمثلة في الحفاظ على الأمن الخارجي والداخلي وإقامة العدل وردّ الظلم. والتي هي ليست مجرد واجبات سياسية ولكنها أيضًا واجبات دينية وإقتصادية واجتماعية وثقافية. فالدولة، وفقًا للمبادئ الإسلامية، يجب أن ترعى المصالح العامة للمجتمع، وترفع مستوى الشعب من كافة النواحي، وتعنى بالعلم والعمران وتيسير وسائل الثقافة لجميع الأفراد. فالاسلام يتميز بأنه دين ودنيا، وعقيدة و شريعة، وعبادة وسياسة"، وأحكامه تسودها روح الاعتدال".

وجملة القول هي أن التشريع الاسلامي قد أرسى نظامًا اجتماعيًا معتدلاً، يوفق، على أكمل وجه، بين حقوق الإنسان ومصالحه الشخصية والمصلحة العامة العليا للمجتمع. من هنا القول أن المذهب الاجتماعي يجذ له أساسًا في الشريعة الإسلامية.

الفصل الرابع: أشكال الدولة

درج الفقه على تقسيم الدول من ناحية كيفية تكوين وترتيب السلطة السياسية فيها إلى دول موحدة ودول مركبة، ومن ناحية مركزها السياسي إلى دول تامة السيادة ودول مقيّدة أو ناقصة السيادة.

ولمّا كانت دراسة أشكال الدولة من ناحية مدى تمتّعها بالسيادة على إقليمها تدخل في نطاق القانون الدولي العام لا القانون الدستوري، فسكتفي هنا بعرض أنواع الدولة من حيث الترتيب الداخلي للسلطة السياسية فيها وكيفية تكوينها.

ويجمع الفقه الدستوري على أنه إذا كانت السلطة في الدولة موحدة فإنه يترتب على ذلك وحدة القانون، أي وحدة الإنتظام القانوني، وإعتبار الدولة موحدة أو بسيطة (المبحث الأول). أما إذا كانت السلطة فيها مركبة ، أي مكوّنة من سلطات متعدّدة فإن ذلك يؤدي إلى تعدّد القانون وإلى إعتبار الدولة مركبة (المبحث الثاني). علماً أن مسألة ترتيب وتنظيم السلطة السياسية ، وتالياً إختيار الشكل الموحّد أو المركّب، يخضع للفلسفة السياسية والظروف الواقعية بكل دولة .

المبحث الأول: الدولة الموحدة Etat Unitaire

الدولة الموحدة (أو البسيطة) هي التي يوجد فيها سلطة واحدة أو جهاز حكم مركزي واحد ينفرد بممارسة كل خصائص السيادة الخارجية والداخلية على شعبها وداخل إقليمها، وذلك بغض النظر عن أسلوب التنظيم الإداري الذي تتبّعه في إدارتها الداخلية.

إن هذا التعريف العام يحتاج لتوضيح من أجل إستخلاص الخصائص التي تميّز الدولة الموحدة عن الدول المركبة (المطلب الأول) وكذلك لتبيان أن الدولة الموحدة ليست مقيدة بإتباع أسلوب المركزية الإدارية ، الذي يحصر الوظيفة الإدارية بالسلطة المركزية في العاصمة، بل يمكنها أن تأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية (المطلب الثاني). غير أن قيام الدولة الموحدة بالتوسع في تطبيق اللامركزية، وخاصة اللامركزية الإقليمية، من شأنه أن يجعل شكلها الموحد أكثر تعقيداً أو أكثر قُرباً من الدولة المركبة. ولهذا يُطلق بعض الفقه عليها في هذه الحالة إسم الدولة الموحدة المعقدة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف وخصائص الدولة الموحدة

الفرع الأول: تعريف الدولة الموحدة

يمكن تعريف الدولة الموحدة بأنها تلك الدولة "البسيطة في تركيبها الدستوري" ، التي لا يوجد فيها إلا سلطة سياسية واحدة، ومركز قرار واحد يتولى جميع الاختصاصات المرتبطة بالسيادة الخارجية والداخلية، بحيث يخضع شعبها وإقليمها لتنظيم سياسي وقانوني موحد. من هنا القول بأن الدولة الموحدة تعتمد نظام "المركزية السياسية"

وتتجلى هذه المركزية السياسية في الدولة الموحدة بوجود دستور واحد فيها، ومجموعة واحدة من المؤسسات الدستورية (سلطة تشريعية واحدة وسلطة تنفيذية واحدة وسلطة قضائية واحدة) تمارس بمفردها وظائف الدولة ، وتباشر سلطتها على كامل إقليمها وفي مواجهة جميع أفراد شعبها.

والدولة الموحدة هي الشكل الأكثر إنتشاراً في العالم، والأمثلة كثيرة: بريطانيا، الصين، الجزائر، بولونيا، فرنسا، اليابان، جمهورية مصر العربية، هولندا، السويد... والجمهورية اللبنانية

أيضاً إتخذت شكل الدولة الموحدة واتبعت نظام المركزية السياسية، حيث تنص المادة الأولى من الدستور اللبناني على أن " لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة ". كما أكدت الفقرة (أ) من مقدمة الدستور - المضافة بموجب التعديل الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21 - على وحدة لبنان أرضاً وشعباً ومؤسسات.

الفرع الثاني: خصائص الدولة الموحدة

بناءً على تعريف الدولة الموحدة يُمكن إستخلاص خصائصها، والتي تتمثل في: وحدة الشعب، وحدة الإقليم ووحدة التنظيم السياسي والقانوني.

أولاً: وحدة الشعب

يُعتبر الشعب في الدولة الموحدة وحدة بشرية متجانسة، على الرغم من الاختلاف في العادات والتقاليد بين الأفراد أو الجماعات المكونة لهذا الشعب. حيث يُفترض إنصهار الجماعات المتميزة في إطار وطني واحد لتشكّل شعباً واحداً لا يتجزأ.

وإذا كانت الدولة الموحدة هي الشكل البديهي للدولة - الأمة التي يتكوّن شعبها من مجموعة متجانسة من الأفراد، إلا أن ذلك لا ينفي صفة الدولة الموحدة عن الدول التي يتكوّن شعبها من قوميات أو أمم متعددة.

فالمهم إذاً أنه لا يوجد في الدولة سوى حقوق مواطنة واحدة ، وأن الدستور لا يعترف إلا بوجود شعب واحد يحمل جنسية واحدة. ولهذا أكد المجلس الدستوري الفرنسي، في إطار رقابته على قانون وردت فيه عبارة "شعب كورسيكا جزء من الشعب الفرنسي"، على أن الدستور "لا يعترف إلا بالشعب الفرنسي، المكوّن من جميع المواطنين الفرنسيين، دون تفرقة بسبب الأصل أو العرق أو الدين"، وبالتالي يُعتبر مبدأ وحدة الشعب من المبادئ ذات القيمة الدستورية.

ثانياً: وحدة الإقليم

يُعتبر الإقليم في الدولة الموحدة وحدة واحدة، سواء أكان متصلاً أم منقطعاً تفصل أجزائه بحار وجبال. فبعض الدول يتكوّن إقليمها الوطني من أقاليم وأراض وجزر متباعدة غير متصلة، ومع ذلك يخضع بجميع أجزائه للسلطة المركزية في الدولة الموحدة، حتى ولو كانت هذه الأقاليم متمتعة بالشخصية المعنوية التي تمنحها الاستقلال المالي والإداري. ومثال ذلك أقاليم ما وراء البحار وجزيرة كورسيكا التابعة للسيادة الفرنسية بإعتبارها جزء لا يتجزأ من الإقليم الوطني.

ثالثاً: وحدة التنظيم السياسي والقانوني

تُعتبر وحدة التنظيم السياسي والقانوني الخاصية الأبرز التي تُميّز الدولة الموحدة عن الدولة المركبة.

في الدولة الموحدة، تحكم السلطة السياسية وفق نظام المركزية السياسية، فلا يوجد سوى جهاز حكم مركزي واحد ينفرد بمباشرة جميع الصلاحيات المرتبطة بالسيادة الداخلية والخارجية، أي يتولى كافة وظائف الدولة داخل الإقليم الوطني وعلى الصعيد الدولي.

وهكذا لا يوجد في الدولة الموحدة إلا دستور واحد ينتج عنه وجود تنظيم سياسي وقانوني واحد. إذ إن تعدد الدساتير داخل الدولة يعني وجود أشخاص إقليمية مستقلة عنها، الأمر الذي يؤدي إلى تعدد القانون وتالياً إلى إعتبار الدولة غير موحدة وإنما مركبة، كما سنرى لاحقاً.

هذا ويمكن للسلطة المركزية في الدولة الموحدة أن تكون بيد فرد واحد (كما هو الحال في الملكية المطلقة أو الدكتاتورية) أو بيد هيئة واحدة (خاصة في الدول التي لا تطبق مبدأ الفصل بين السلطات). ولكن غالبية الدول الموحدة الحديثة تقوم بتوزيع وظائف السلطة السياسية المركزية على ثلاث هيئات، بإعتبارها مجموعة واحدة من المؤسسات الدستورية، وتمارس نشاطها على كافة أرجاء الإقليم الوطني وفي مواجهة جميع أفراد الشعب.

إذاً لا يوجد في الدولة الموحدة ازدواجية في المؤسسات الدستورية⁽⁶⁾، وإنما سلطة تشريعية واحدة (أي برلمان واحد، مؤلف من مجلس أو مجلسين) وسلطة تنفيذية (أو إدارية) واحدة وسلطة قضائية واحدة.

أ- وحدة السلطة القضائية:

السلطة القضائية، المؤلفة من المحاكم على إختلاف أنواعها، تكون واحدة في الدولة الموحدة وتشمل صلاحياتها، في الفصل في النزاعات القانونية، كامل الإقليم الوطني والأشخاص الموجودين عليه.

ب- وحدة السلطة التشريعية:

تتميّز الدولة الموحدة أيضًا بوحدة السلطة التشريعية التي تتولى وظيفة التشريع على كافة أرجاء الإقليم وفي مواجهة جميع السكان.

ولكن وحدة مصدر التشريع لا تستتبع حتمًا وحدة القوانين في كلّ الحالات، حيث يقرّ الفقه للسلطة التشريعية، وكإستثناء على القاعدة العامة، بأنّ تسنّ قوانين خاصة بأجزاء معينة من الإقليم الوطني أو أن تستثنى من الخضوع لبعض القوانين العامة التي تسري على بقية أجزاء الإقليم، وذلك للحفاظ على مصالح وطموحات السكان المحليين. ويُطلق الفقه على الدولة في هذه الحالة إسم "الدولة الموحدة المعقدة"، وأكثر تحديدًا: "الوحدة المدمجة (Union incorporée)".

كما يجوز للسلطة التشريعية في الدولة الموحدة إصدار قوانين خاصة بجماعة أو طائفة معينة من الشعب بحيث تسري عليها وحدها دون غيرها، شرط توافر ظروف خاصة تبرّر ذلك. ومع ذلك، فإن تعدّد التشريعات، في هذه الأحوال الخاصة بالظروف والمعطيات الجغرافية أو الديمغرافية، لا ينفي عن الدولة صفة الوحدة طالما أن مصدر التشريع فيها واحد، وأنّ التشريعات المغايرة ليست عامة وإنما محصورة في مواضيع محددة. وهذه الظاهرة متحققة في غالبية الدول الإسلامية والعربية ومنها لبنان، حيث لا يوجد قانون موحد للأحوال الشخصية يطبق على جميع اللبنانيين، بل قوانين خاصة بكل طائفة أو مذهب ديني. ومع ذلك يعتبر لبنان دولة موحدة، يتولى وظيفة التشريع فيها برلمان واحد، وإنما أجزى له سنّ تشريعات متعددة تخاطب الطوائف والمذاهب التي يتكوّن منها شعبه فيما يتعلق بأحوالهم الشخصية.

أما ظاهرة سنّ تشريعات مغايرة، نتيجة لظروف خاصة ببعض أجزاء الإقليم، فقد تحققت تاريخيًا عند قيام الوحدة بين مصر وسوريا (الجمهورية العربية المتحدة 1958-1961)، حيث إحتفظ

كل من الإقليمين السوري والمصري بتشريعاته الخاصة التي كانت سارية قبل الوحدة على الرغم من أن الجهاز التشريعي أصبح واحدًا بعد قيام الوحدة وإعتبار الإقليمين إقليمًا وطنيًا واحدًا⁽⁴⁾. وهذه الظاهرة متحققة حاليًا في بعض الدول التي يتكون شعبها من مجموعات سكانية متعددة مثل المملكة المتحدة، الصين الشعبية، فرنسا....

ج- وحدة السلطة التنفيذية:

تتميز الدولة الموحدة بعدم تجزئة الوظيفة الحكومية فيها، حيث تتولاها سلطة تنفيذية واحدة (وبتعبير أدق سلطة إجرائية واحدة) تباشر بمفردها جميع الصلاحيات القانونية والسياسية والإدارية المناطة بها (رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، السهر على تأمين تنفيذ وتطبيق القوانين، و على سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام...) على كامل الإقليم.

غير أن وحدة السلطة الحكومية في الدولة الموحدة لا تمنع من توزيع الوظيفة الإدارية لهذه السلطة بينها وبين وحدات إقليمية أو هيئات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، على أن تبقى هذه الهيئات خاضعة لرقابتها وإشرافها.

وبناء على ذلك يمكن القول بأن الدولة الموحدة، التي تطبق نظام المركزية السياسية، ليست ملزمة باتباع أسلوب المركزية الإدارية، بل يُمكنها أن تأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري في الدولة الموحدة

إنَّ أيَّ تنظيم إداري - أيًا كان شكل الدولة، موحدة أم مركبة (اتحادية) - يكون إما مركزيًا أو لا مركزي، وإما مختلطًا يجمع بين المركزية واللامركزية.

فالمركزية واللامركزية هما أسلوبا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة. ويعود لكل دولة أن تختار الأسلوب أو النهج⁽¹⁾ الذي يتناسب وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويحقق مصلحتها العامة. ولها أيضًا أن تجمع بين الأسلوبين. وهذا يعني أن الخيار بين أساليب تنظيم الإدارة العامة هو بمثابة التعبير القانوني عن الخيار السياسي للدولة.

ولمّا كان القانون الإداري هو الذي يُعنى بدراسة أساليب التنظيم الإداري، فسندكتفي هنا بعرض موجز للمركزية الإدارية (الفرع الأول) و اللامركزية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المركزية الإدارية La centralisation administrative

أولاً: مفهوم المركزية الادارية وأركانها

أ- مفهومها:

إن المركزية الإدارية ليست سوى أسلوب من أساليب التنظيم الإداري لأنها تعني تركيز مختلف وظائف الإدارة العامة في الدولة وتجميعها في يد هيئة أو سلطة إدارية واحدة، الأمر الذي يؤدي إلى الوحدة في الإدارة أي الإنفراد في الوظيفة الإدارية وبالتالي إلى الوحدة في تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة.

فالمركزية الإدارية تعني إذاً تركيز جميع الوظائف الإدارية بيد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، ممثلة بشكل أساسي بالسلطة الإجرائية بإعتبارها "سلطة إدارية لا سلطة سياسية"، أي السلطة الإدارية المركزية في العاصمة، حيث تباشر هذه الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ولحسابها. وهذا يعني أنه لا يوجد أية أشخاص عامة أخرى، سواء أكانت محلية أم مرفقية، تشارك الدولة في ممارسة الشؤون الإدارية.

ب- أركانها:

يتّضح من تعريف المركزية الإدارية بأنها تقوم على ركنين أساسيين:

- 1- حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية في العاصمة، بحيث تحتكر إدارة جميع المرافق العامة في الدولة، سواء أكانت مرافق وطنية أم محلية، وذلك لعدم وجود هيئات إدارية لامركزية مستقلة عن الدولة وفق أسلوب المركزية الإدارية.
- 2- وجود سلسلة هرمية واحدة لموظفي الدولة على قمّتها الوزراء، حيث يخضع كل موظف مرؤوس للرئيس الذي يعلوه وفقاً لنظام التسلسل الإداري.

ثانياً: صور المركزية الإدارية

لقد درج فقهاء القانون الإداري على التمييز بين صورتين للمركزية الإدارية من حيث مداها: فإذا كانت مطلقة، بحيث تمارس السلطة الإدارية المركزية في العاصمة بنفسها جميع الوظائف الإدارية وتتفرد باتخاذ القرارات النهائية تُسمى بالتركيز الإداري أو الحصرية. أما إذا كانت نسبية أو معتدلة، بحيث يُترك لموظفي السلطة الإدارية وممثليها في العاصمة أو في المناطق أو الأقاليم المحلية سلطة البت النهائي ببعض الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، تُسمى بعدم التركيز الإداري أو اللاحصرية.

وتجدر الإشارة إلى أن المشتري اللبناني أخذ بأسلوب المركزية الإدارية، بصورتها الحصرية واللاحصرية. فالمحافظون والقائمقامون هم موظفون تابعون للسلطة المركزية، يمثلونها في نطاقهم الإقليمي، ويتلقون منها التعليمات والتوجيهات والأوامر. وبالرغم من ذلك يتمتعون بصلاحيات واسعة، ويجسدون، بالتالي، بشكل أساسي الإدارة المركزية اللاحصرية. وتتجسد اللاحصرية في فرنسا بشكل أساسي بالمحافظ (Le Préfet).

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية La décentralisation

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها

أ- مفهومها:

اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب تنظيم الإدارة العامة، من مقتضاه توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات أو جماعات، تنشئها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية العامة ونوع من الاستقلال الذاتي في ممارستها لإختصاصاتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. أما توزيع الوظيفة الإدارية، فقد يتم إما على أساس محلي أو إقليمي، فنكون أمام ما تسمى باللامركزية الإقليمية، أو على أساس مرفقي أو فني، فنكون أمام ما تسمى باللامركزية المرفقية.

إذا تجسّد اللامركزية الإدارية عملياً بنقل جانب من إختصاصات الدولة إلى أشخاص معنوية عامة تباشر هذه الإختصاصات الموكولة إليها بالاستقلال عن السلطة الإدارية المركزية، ولكن تبقى خاضعة لوصايتها أو رقابتها. وينتج عن ذلك تعدد السلطات الإدارية في الدولة وقطع الرابطة التسلسلية بين السلطة المركزية وبين السلطات الإدارية اللامركزية المُستحدثة. وبهذا تتميز

اللامركزية الإدارية عن المركزية الإدارية التي تقضي، كما رأينا، بوجود سلطة إدارية واحدة في الدولة يخضع لرئاستها جميع الموظفين، وسائر الهيئات الإدارية اللاحصرية (كالمحافظة والقضاء في لبنان) لعدم تمتّعها بالشخصية المعنوية.

ب- أركانها:

يتّضح من تعريف اللامركزية الإدارية بأنه لا يمكن تحقّقها إلا بتوافر ركنين أساسيين:

1- تمتّع الجماعات الإقليمية والهيئات المرفقية بالشخصية المعنوية. ويترتّب على منح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية والهيئات المرفقية اللامركزية نتائج قانونية، أبرزها: حق التقاضي، الذمة المالية المستقلة (أموال خاصة بها لها صفة الأموال العمومية) الاستقلال الإداري (أي خضوعها لأنظمة إدارية خاصة بها مستقلة عن أنظمة الدولة) الاستقلال المالي (أي يكون لها محاسبة وموازنة مستقلتين عن محاسبة وموازنة الدولة). وذلك كي تتمكن من إتخاذ القرارات الإدارية في إطار ممارستها للإختصاصات الإدارية المناطة بها.

2- خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية: إن تمتّع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي والإداري لا يعني أنها منفصلة تماماً عن الدولة. وإذا كانت هذه الرقابة ضرورية، فإنه لا يجب أن تكون صارمة حتى لا تتحوّل إلى رقابة تسلسلية كما هو الحال في المركزية الإدارية.

ثانياً: صور اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية إما أن تكون إقليمية أو مرفقية.

أ- اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحليّة **Décentralisation territoriale** :

تتحقّق اللامركزية الإقليمية أو المحليّة عندما تقوم الدولة بمنح بعض التقسيمات الإدارية أو الجماعات الإقليمية (Collectivités territoriale) ، داخل إقليمها الوطني، الشخصية المعنوية وبعض الاستقلال المالي والإداري لتتولى إدارة المصالح أو المرافق العامة المحلية ضمن نطاقها الجغرافي، وبواسطة سلطة محلية منتخبة من قبل المواطنين المعنيين.

في لبنان، تتجسّد اللامركزية الإدارية الإقليمية في البلديات وإتحادات البلديات. فالمحافظات والأقضية هي وحدات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتُعتبر بالتالي إدارات مركزية لاحصرية، أي سلطات إدارية غير مستقلة عن الإدارة المركزية، بل تابعة لها وخاضعة لسلطتها الرئاسية أو التسلسلية.

ب- اللامركزية الإدارية المرفقية أو الفنية : *Décentralisation technique ou par service*

إذا كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية تتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة شخصية معنوية وسلطة لإدارة مرافقه ومصالحه المحلية، وتقوم على أساس جغرافي، فإن اللامركزية الإدارية المرفقية أو الفنية تقوم على أساس فني أو وظيفي، وتتحقق بإنشاء هيئات إدارية، غير محلية من حيث المبدأ، تُمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة محدّدة. كما تتحقق بمنح مرافق أو مصالح عامة، تديرها الدولة بأسلوب المركزية، الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لتتولى إدارة هذه المرافق بأسلوب أكثر فعالية ومرونة وهو اللامركزية، وذلك نظراً لطبيعة هذه المرافق ولنوعية الخدمات التي يجب أن تؤمنها والتي تتطلب قدرات وخبرات فنية لا تتوفر لدى الإدارة المركزية التي تعتمد الأساليب التقليدية.

وتتجسّد اللامركزية الإدارية المرفقية أو الفنية في فرنسا، في المؤسسات العامة وتجمّعات المصلحة العامة وبعض السلطات العامة المستقلة. أما في لبنان فهي تتجسد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

إن اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية لا يتعارض مع نظام المركزية السياسية في الدول الموحّدة أو البسيطة، ما دامت السلطات الإدارية اللامركزية (الإقليمية والمرفقية) وتُنشأ وتُغى بمشيئة الدولة، وتتمتع، تحت رقابة السلطة المركزية، بنوع من الإستقلال الذاتي في مجال الوظيفة الإدارية فقط دون أن يمتد إلى المجالين التشريعي والقضائي. وبالتالي لا تكون الوحدة الإدارية أو السياسية للدولة مهددة، نظراً لوحدة دستورها ووحدة سلطاتها التشريعية والإجرائية (أو التنفيذية) والقضائية.

ولهذا تمزج معظم دول العالم (لبنان، فرنسا، بريطانيا...)، من حيث ممارسة الوظيفة الإدارية، بين أسلوب المركزية (بصوريته الحصرية واللاحصرية) وأسلوب اللامركزية (بصوريته اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية).

المطلب الثالث: الدولة الموحدة المعقّدة

يعتبر الفقه أن الشكل الموحد للدولة يكون معقّداً، في حالتين أساسيتين:

- عندما تقوم السلطة التشريعية في الدولة بسنّ وتطبيق قوانين خاصة بفئات معينة من شعبها أو بأجزاء معينة من إقليمها الوطني لا تسري على الأجزاء الأخرى لظروف خاصة، وتسمى الدولة في هذه الحالة بـ "الوحدة المدمجة" Union incorporée
- وكذلك عندما تقوم الدولة الموحدة بالتوسّع في تطبيق اللامركزية الإقليمية، بحيث تمنح بعض مناطقها أو أقاليمها نوعاً من الإستقلال الذاتي في المجال السياسي علاوةً على الإستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونها المحلية. وهذا يشكّل خروجاً على المفهوم المتعارف عليه للامركزية الإدارية الإقليمية، وانتقالاً إلى مفهوم آخر يسمى "بالإقليمية" (Régionalisme)، كما هو الحال في إيطاليا، إسبانيا، البرتغال...

المبحث الثاني: الدولة المركبة: الدولة الاتحادية أو الفدرالية Etat fédéral

قلنا أن المقصود بشكل الدولة وصف تركيب أو ترتيب السلطة فيها، وأن الفقه الدستوري يفرّق، من هذه الناحية، بين الدول الموحدة أو البسيطة، أي الدول ذات السلطة التي تعتمد المركزية السياسية وتتميّز بوحدها ووحدة التنظيم القانوني والسياسي فيها، وبين الدول المركبة، أي الدول ذات السلطة المركبة التي تعتمد اللامركزية السياسية وتتميّز بتعدد السلطات وتعدّد النظم القانونية والسياسية.

وتتخذ الدول شكلاً مركباً عندما تتكوّن من إتحاد عدد من الدول، بحيث تخضع جميعها لسلطة سياسية مشتركة. وإذا كانت ظاهرة تحرّك الدول أو المجتمعات السياسية نحو التجمّع أو

الإتحاد متصل بتاريخ الجماعات الإنسانية، فإنه في العصر الحديث قد ظهرت أشكال مختلفة من إتحادات الدول، يقسمها الفقه، من حيث أساسها القانوني، إلى نوعين:

- الإتحادات القائمة على أساس التعاقد بين الدول. وهذه الإتحادات منها ما أصبح غير موجود حاليًا، مثل الإتحاد الشخصي والإتحاد الفعلي أو الحقيقي. ومنها ما يزال موجودًا ويطلق عليه إسم: الإتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي. وتسمى هذه الإتحادات بالدول المركبة على أساس التعاقد.

- الإتحاد القائم على أساس الدستور ويسمى بالإتحاد المركزي أو الفدرالي (Fédération). والدول التي تتحد إتحادًا مركزيًا يُطلق عليها إسم الدولة الاتحادية أو الفدرالية.

والإتحاد المركزي أو الفدرالي الذي يقوم على الدستور هو وحده الذي يجعل من الدول المكونة له دولة واحدة بمعناها القانوني وتخضع للقانون الدستوري. أما سائر أنواع الإتحادات التي تنشأ بناء على التعاقد أي بموجب معاهدة أو ميثاق، فهي لا تؤدي إلى إنشاء دولة جديدة، لأن الدول الداخلة في الإتحاد تحتفظ بشخصيتها القانونية على الصعيد الخارجي (مثل الإتحاد الشخصي والإتحاد الكونفدرالي). وكذلك تحتفظ بشخصيتها الكاملة على الصعيد الداخلي (الإتحاد الشخصي والإتحاد الفعلي والإتحاد الكونفدرالي) كما سنرى. وينبني على ذلك عدم إمكانية اعتبار الإتحادات القائمة على أساس التعاقد بين الدول أو سواها من التجمّعات (مثل الجامعة بين الدول أو الجامعات الإقليمية) من أشكال الدولة التي يُعنى بها القانون الدستوري، بل يمكن اعتبارها من أشكال التنظيم الدولي التي تخضع للقانون الدولي العام. وهذا يعني أن الشكّلين الرئيسيين للدولة واللذين يدخلان في إطار الدراسة الدستورية هما الدولة الموحّدة أو البسيطة والدولة الاتحادية أو الفدرالية⁽⁷⁾.

ولهذا فلن نعرض لتلك الأنواع الثلاثة من إتحادات الدول إلا في حدود تمييزها عن الدولة

الإتحادية والتي سندرسها في هذا المبحث وفق الآتي:

المطلب الأول: مفهوم ومبادئ الدولة الاتحادية

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري في الدولة الاتحادية

المطلب الثالث: الدولة الاتحادية وإتحادات الدول

المطلب الأول: مفهوم ومبادئ الدولة الاتحادية**الفرع الأول: مفهوم الدولة الاتحادية**

للإحاطة بمفهوم الدولة الاتحادية أو الفدرالية لا بدّ من تعريفها وتبيان كيفية نشأتها.

أولاً: تعريف الدولة الاتحادية

يمكن تعريف الدولة الاتحادية بأنها إتحاد أو تجمّع عدد من الكيانات القانونية (دول أو جماعات إقليمية لامركزية كالمناطق أو الأقاليم أو المقاطعات) توافقت فيما بينها، بموجب الدستور، على الإنضواء تحت سلطة عليا موحّدة بحيث تخضع لها في بعض الشؤون وتستقلّ ببعض الشؤون الأخرى بواسطة سلطاتها الخاصة المحلية.

وهكذا تتمتع الوحدات المكوّنة للإتحاد الفدرالي بحكم ذاتي حقيقي ومضمون دستورياً. بل، وأكثر من ذلك، تبدو ظاهرياً متميّعة بجميع خصائص الدولة لأن لكلّ منها دستور خاص ومؤسسات دستورية (برلمان، حكومة، محاكم). ولكن لا يمكن إعتبار أيّ منها دولة بالمعنى القانوني الكامل، لأنها محرومة من السيادة الخارجية، فلا تستطيع، من حيث المبدأ، أن تقيم علاقات دولية مباشرة. كما أن صلاحياتها الداخلية ليست مطلقة، بل تُمارس في حدود أحكام الدستور الإتحادي. ولهذا سوف نستخدم في دراستنا مصطلح "دولة" للتعبير عن هذه الوحدات على اختلاف مسمياتها.

وتعتبر الولايات المتحدة الأميركية أول دولة في العالم إتخذت الشكل الإتحادي أو الفدرالي وذلك في العام 1787. ثم إنتشر نموذج الدولة الإتحادية بين دول العالم خلال القرنين التاسع عشر والعشرين. ومن أمثلة الدول الفدرالية: سويسرا، ألمانيا، بلجيكا، كندا، المكسيك، الأرجنتين، روسيا، الهند، الإمارات العربية المتحدة، العراق، السودان...

ثانياً: نشأة الدولة الاتحادية

ونعرض فيما يلي الهدف من تكوين دولة إتحادية ، طرق نشأتها ، الأداة القانونية لإنشائها و كيفية إنتهائها.

أ- الهدف من إنشاء دولة إتحادية:

إن ظاهرة تحرّك الدول، أو الجماعات الإقليمية في الدولة الموحّدة ، نحو التجمّع والتحوّل إلى دولة إتحادية لم تأت من فراغ، بل تخضع لظروف تاريخية أو إجتماعية أو لإعتبارات حضاريّة أو إقتصادية. والدافع الرئيسي لإختيار الشكل الفدرالي للدولة يكمن في أن الفدرالية تحقّق صورة

الحكم الذاتي الحقيقي مع الإحتفاظ بمزايا الوحدة الوطنية، بحيث يحقّ لكل دولة أو جماعة إقليمية أن تحكم نفسها بنفسها بواسطة مؤسساتها الدستورية الخاصة، ولكن في إطار الدولة الاتحادية. من هنا القول بأن الفدرالية تؤمّن التوفيق بين إتجاهين متناقضين: تمسّك الدول أو الجماعات الإقليمية بهويتها الخاصة وإستقلالها السياسي الذاتي من ناحية، ورغبتها في تكوين دولة واحدة تجمعهم وتؤمن لهم المشاركة الحقيقية في الحكم.

ب- طرق نشأة الدولة الاتحادية:

من خلال تعريف الدولة الاتحادية يتّضح لنا أنها تنشأ بإحدى الطريقتين: الإتحاد بالإنضمام أو التجمّع، والإتحاد بالتفكك أو الانفصال. وفي الحالتين يركز الاتحاد الفدرالي على دستور (الدستور الاتحادي) تقرّه جمعية تأسيسية وتوافق عليه الوحدات المكونة له.

1- الإتحاد بالإنضمام أو التجمّع *Fédéralisme par association ou par agrégation*

وتتمثّل هذه الطريقة في إنضمام عدّة دول مستقلة تندمج معاً بغرض تكوين دولة إتحادية واحدة. وبموجب هذا الإنضمام تفقد الدول المتحدة شخصيتها القانونية الدولية، ولكن تظلّ محتفظة بجزء من سيادتها الداخلية، وتحوّل بذلك إلى دويلة ضمن الدولة الجديدة. وأغلب الدول الإتحادية نشأت بهذه الطريقة، الأكثر إتباعاً، مثال: الولايات المتحدة الأميركية، سويسرا، كندا، ألمانيا، أستراليا، الإمارات العربية المتحدة...

2- الإتحاد بالتفكك أو الانفصال *Fédéralisme par dissociation ou par ségrégation*

وتحدّث هذه الطريقة بتفكك دولة موحّدة أو بسيطة وتحوّل وحداتها الإدارية إلى وحدات سياسية، أي دويلات، بحيث يُصبح لكل منها الحق في إنشاء مؤسساتها الدستورية الخاصة لممارسة جزء من إختصاصات السيادة الداخلية، ولكن في حدود أحكام دستور الدولة الاتحادية المنشأة على أنقاض الدولة الموحدة. وهذا يعني أن تلك الوحدات، ورغبةً منها بالحصول على الحكم الذاتي ودون أن تنفصل تماماً عن بعضها البعض، إتّفقت على الإستمرار معاً وتألّف دولة جديدة تحافظ على وحدتهم وتضمن لهم الاستقلال السياسي الذاتي. ومن الدول الإتحادية التي نشأت بهذه الطريقة، نذكر: الهند، المكسيك، البرازيل، الأرجنتين، الاتحاد السوفياتي السابق، بلجيكا...

ج- الأداة القانونية لإنشاء الدولة الاتحادية:

إن العمل القانوني المؤسس للدولة الاتحادية هو دستور تُعده جمعية تأسيسية (Assemblée constituante) وتقره الدول أو الجماعات الإقليمية التي توافقت على إنشاء دولة اتحادية تجمعهم. فدستور العام 1787، الذي وضعته ثلاث عشرة دولة (أو ولاية) أميركية، هو الذي أنشأ دولة "الولايات المتحدة الأميركية" الفدرالية. ودستور العام 1848 هو الذي أنشأ الدولة الاتحادية في سويسرا...

وهكذا، إن جميع الدول الاتحادية تتميز بوجود دستور إتحادي مكتوب ويتصف بالجمود لأن تعديله يتطلب إجراءات خاصة ومعقدة، تختلف من دولة لأخرى.

د- إنتهاء الدولة الاتحادية :

يشير الفقه إلى عدة طرق ينتهي بها الاتحاد الفدرالي. فقد ينتهي بالطرق العامة المقررة في القانون الدولي العام لإنهاء الدول، كزوال ركن من أركانها، والغالب زوال الدولة بفقدان سيادتها وإستقلالها. كما قد تنتهي بتحوّلها إلى دولة موحّدة بسيطة أو إلى دول يتّخذ بعضها الشكل الموحد وبعضها الآخر الشكل الفدرالي (مثل تفسخ الاتحاد السوفياتي السابق وتحوله إلى مجموعة دول في العام 1991، وأيضاً يوغوسلافيا). كذلك لا شيء يمنع، على الأقل نظرياً، من تحول الإتحاد الفدرالي إلى إتحاد تعاهدي أو كونفدرالي، بحيث تتحوّل الدويلات إلى دول مستقلة ثم تنشأ كونفدرالية بموجب معاهدة تحالف بينهم.

الفرع الثاني: مبادئ الدولة الاتحادية

إن الدولة الاتحادية تتأسس على ثلاثة مبادئ، وهي: مبدأ سموّ الدولة الاتحادية على الدويلات، مبدأ الإستقلال الذاتي للدويلات، مبدأ المشاركة أي مساهمة الدويلات في حكم الاتحاد.

أولاً: مبدأ سموّ الدولة الاتحادية على الدويلات Le principe de primauté

يترتب على قبول الدول أو الجماعات الإقليمية بفكرة الإتحاد الفدرالي قبولها بوجود دولة اتحادية فوقهم. بمعنى أن هذه الدول أو الجماعات إرتضت بأن تكون أدنى من الدولة الجديدة التي تكونت بإتحادهم، دون أن تتخلّى عن كامل صلاحياتها السياسية الداخلية.

وهذا يعني أن الدولة الاتحادية تتميز بوجود تنظيمين قانونيين: تنظيم قانوني فدرالي له الأولوية على التنظيم القانوني للدويلات (Règle de la primauté)، الأمر الذي يستتبع وجود ازدواجية في المؤسسات الدستورية التي تمارس وظائف السلطة السياسية⁽³⁾، وذلك بخلاف الدولة الموحدة التي تتميز بوحدة التنظيم القانوني والسياسي، وبوجود مجموعة واحدة من المؤسسات الدستورية تمارس جميع وظائف السلطة السياسية.

ولكن هذا الفارق الواضح بين الدولة الموحدة والدولة المركبة الاتحادية لا يعني عدم وجود أي تشابه بينهما. ويتجلى هذا التشابه من خلال تبيان مظاهر سمو الدولة الاتحادية وأولويتها على الدويلات، سواء أكان ذلك على الصعيد الخارجي أم على الصعيد الداخلي.

أ- مظاهر سمو الدولة الاتحادية على الصعيد الخارجي:

تتمثل مظاهر سمو الدولة الاتحادية على الدويلات المكونة لها في وحدتها على الصعيد الدولي (مبدأ الوحدة). فالدولة الاتحادية، وعلى غرار الدولة الموحدة، تقوم على أساس وحدة الشخصية القانونية الدولية. وهي وحدها، دون سائر الدويلات، تعتبر شخصاً دولياً. ويترتب على ذلك ما يلي:

- إن الدولة الاتحادية هي التي تنفرد بممارسة وظائف السيادة الخارجية. أما الدويلات المكونة للدولة الاتحادية فلا تتمتع بالشخصية القانونية الدولية وبالتالي لا يحق لها ممارسة مظاهر السيادة الخارجية. ولكن هذه القاعدة عرفت بعض الاستثناءات المحدودة، حيث سمح للإتحاد السوفياتي السابق لبعض دويلاته أو جمهورياته (أوكرانيا وبيلاروسيا) حق التمتع بالتمثيل الدولي لهدف سياسي يتمثل بزيادة عدد أصواته في المنظمات الدولية.

- لا يوجد في الدولة الاتحادية سوى شعب واحد، مكوّن من مجموع شعوب الدويلات، يتمتع أفرادها بجنسية واحدة مشتركة، هي جنسية الدولة الاتحادية والتي يُعتدّ بها في القانون الدولي العام والقانون الدولي الخاص.

- ليس للدولة الاتحادية سوى إقليم واحد يتكوّن من مجموع أقاليم الدويلات المكونة للإتحاد. وبالتالي لا تتمتع أقاليم الدويلات بكيان قانوني دولي.

- إنَّ الجيش الوطني يخضع لسلطة الدولة الاتحادية.

وهكذا تتمتع الدولة الاتحادية بوحدة الشخصية الدولية ووحدة جنسية شعبها ووحدة إقليمها. وبذلك تتشابه مع الدولة الموحدة البسيطة. كما تتشابه معها في النطاق الدستوري، أي على الصعيد الداخلي، من حيث وجود دستور إتحادي واحد وسلطات تشريعية وإجرائية وقضائية، اتحادية (أو مركزية) . ولكن الإختلاف مع الدولة الموحدة يكمن، كما سنرى، في وجود مؤسسات دستورية خاصة بكل دولة من الدويلات المكوّنة للإتحاد والتي تباشر نشاطها في إطار الأحكام الأساسية للدستور الإتحادي، ما يدلّ على سموّ الدولة الاتحادية على الدويلات في المجال الداخلي أيضًا.

ب- مظاهر سموّ الدولة الإتحادية على الصعيد الداخلي:

إذا كانت الدولة الإتحادية تحتكر حق تولّي وظائف السيادة الخارجية، فإن وظائف السيادة الداخلية موزعة بينها وبين الدويلات المكوّنة لها.

فالوحدة التي تتميز بها الدولة الإتحادية على الصعيد الخارجي تجعلها تظهر كدولة موحدة بسيطة. أمّا على الصعيد الداخلي يظهر شكلها الحقيقي المركّب، حيث تتميّز الدولة الاتحادية في النطاق الدستوري الداخلي بإزدواجية في التنظيم القانوني: قانون فدرالي وقانون للدويلات، وإزدواج التنظيم القانوني يستتبع إزدواج في المؤسسات الدستورية أو السلطات العامة: دستور إتحادي وسلطات إتحادية، من جهة، ودستور وسلطات لكل دولة، من جهة أخرى. والقانون الفدرالي يسمو على قانون الدويلات، خاصةً في مجال الإختصاصات المناطة بالدولة الإتحادية. كما يُطبّق بصورة مباشرة على شعب الدولة كله (*Règle de l'application directe*) دون تدخّل أو موافقة الدويلات.

إن مبدأ سموّ القانون الإتحادي على قانون الدويلات منصوص عليه صراحةً في بعض الدساتير الفدرالية، مثل: الدستور الألماني (المادة 31) الدستور السويسري (المادة 49)... ويمكن إجمال مظاهر هذا سموّ بما يلي:

- للدولة الإتحادية دستور مركزي يسمّى دستور إتحادي (أو فدرالي) تسري أحكامه بشكل مباشر على كامل الإقليم وعلى جميع أفراد الشعب. كما تلتزم بأحكامه كلّ دولة عند وضعها

للدستور الخاص بها. وهذا يعني أن الدستور الاتحادي يسمو على دساتير الدويلات التي لا يجب أن تتعارض معه.

- تستطيع الدولة الاتحادية تعديل الدستور الإتحادي، وبالتالي توسيع اختصاصاتها على حساب اختصاصات الدويلات، دون الحاجة إلى موافقة جميع هذه الدويلات ودون أن يكون لهذه الأخيرة حق الانفصال عن الدولة. لأن القاعدة العامة أن تعديل الدستور الإتحادي يتطلب موافقة أغلبية الدويلات وليس جميعها.

- يوجد في الدولة الاتحادية سلطات عامة مركزية: سلطة تشريعية إتحادية تتولى التشريع بالنسبة للإتحاد بأكمله في المسائل الداخلة ضمن اختصاصاتها، وسلطة تنفيذية إتحادية (الحكومة الفدرالية) تكون قراراتها، المتخذة في نطاق صلاحياتها، نافذة مباشرة على إقليم الدولة كله وشعبها جميعه، وسلطة قضائية إتحادية تتجسد، في الغالب، في المحاكم الإتحادية الموزعة في أرجاء الدولة وعلى رأسها محكمة إتحادية عليا، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، تلتزم بأحكامها جميع الدويلات.

والقضاء الاتحادي، التابع مباشرة للدولة الاتحادية، يختص بشكل خاص في الفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الدويلات وبين الدولة الاتحادية أو بين الدويلات فقط. كما يختص في بعض الدول (في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً) بالرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان الإتحادي، وبالسهر على مدى إحترام القوانين الصادرة عن برلمانات الدويلات للدستور الفدرالي وعدم مخالفته. وهذا ما يؤكد بشكل واضح سمو القانون الفدرالي على قانون الدويلات. ورغم ذلك فإن الدويلات المكونة للإتحاد الفدرالي تتمتع بالاستقلال السياسي الذاتي.

ثانياً: مبدأ الإستقلال الذاتي Le principe d'autonomie

إذا كانت الدولة الاتحادية تسمو على الدويلات المكونة لها، فإن هذا لا يعني أن هذه الأخيرة تخضع مباشرة وبشكل كامل لحكمها المركزي. فالقاعدة التي يقوم عليها الاتحاد الفدرالي، وبخلاف الدولة الموحدة، أن للدول أو الجماعات الإقليمية، التي تحولت لدويلات نتيجة إتحادها، الحق بالاستقلال السياسي الذاتي بحيث تستقل في إدارة شؤونها المحلية السياسية والادارية

والاقتصادية والاجتماعية، وفي وضع القواعد القانونية التي تحكمها، شرط إحترام المبادئ الأساسية المحددة في الدستور الإتحادي الذي يُعتبر الضمانة الحقيقية لهذا الإستقلال.

أ- مظاهر الإستقلال الذاتي:

يتحقق الإستقلال الذاتي بإقرار الدستور الفدرالي بحق كل دويلة بممارسة بعض وظائف السيادة الداخلية، في نطاقها الجغرافي، وبواسطة مؤسساتها الدستورية المحلية. ويترتب على ذلك ما يلي:

- تتمتع كل دويلة بالإستقلال الدستوري: بحيث تملك الحق بوضع دستورها الخاص وبتعديله متى وكيفما تشاء شرط إحترام الدستور الفدرالي .

- تتمتع كل دويلة بالاستقلال المؤسساتي *Autonomie institutionnelle*: إن وجود دستور خاص بكل دويلة يستتبع وجود سلطات دستورية فيها. وهذا يعني أنّ لكل دويلة سلطات ثلاث (تشريعية وتنفيذية وقضائية). وبواسطة هذه السلطات تمارس الدويلة، داخل إقليمها وفي مواجهة شعبها، حكماً محلياً مباشراً لا تتازعها فيه السلطات الدستورية الإتحادية، ما دامت السلطات المحلية لم تخرج عن مجال الإختصاصات الممنوحة أو المتروكة لها بموجب الدستور الفدرالي.

ب- ضمان الإستقلال الذاتي:

يمثل الدستور الإتحادي الضمانة الأساسية للإستقلال السياسي الذاتي للدويلات. لأن هذا الدستور هو الذي يحدّد إختصاصات السيادة الداخلية التي يحق للدويلات ممارستها دون رقابة أو وصاية من الدولة الإتحادية. وبالتالي إن المساس بهذه الاختصاصات أو تحجيمها - والذي يؤدي إلى الإنتقاص من الاستقلال الذاتي - يحتاج إلى تعديل الدستور الاتحادي نفسه، الأمر الذي يتطلب موافقة اغلبية الدويلات المكونة للاتحاد. هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن جميع الدساتير الفدرالية تنصّ على وجود محكمة إتحادية (المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية، المحكمة الدستورية في ألمانيا...) تشكّل ضمانة للإستقلال الذاتي للدويلات، باعتبارها تنظر في النزاعات التي تنشأ حول ممارسة الاختصاصات الموزعة بينها وبين الدولة الاتحادية .

ثالثاً: مبدأ المشاركة Le principe de participation

علاوة على تمتّعها بالإستقلال الذاتي، تتمتع الدويلات بحق المشاركة في تكوين الإرادة المشتركة للدولة الاتحادية، أي في إتخاذ القرارات التي تهم الاتحاد كله. ويتحقق مبدأ المشاركة عن طريق مساهمة الدويلات في عملية تعديل الدستور الإتحادي، وكذلك بمشاركتها في وضع التشريعات الفدرالية بواسطة المجلس الذي يمثلها في البرلمان الاتحادي (مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، بنديسرات في ألمانيا...). كما يمكن للدويلات المكونة للإتحاد أن تشارك في تعيين الحكومة الفدرالية.

وتنصّ الدساتير الفدرالية على مبدأ المشاركة في التشريع والإدارة بشكل صريح، بإعتباره أحد ركائز الإتحاد الفدرالي. فبموجب المادة 50 من الدستور الألماني، تشارك ولايات الإتحاد عبر " البندسرات " في التشريع والإدارة على صعيد الإتحاد وفي شؤون الإتحاد الأوروبي. كما إنّ حق الحكومة الإتحادية الألمانية في إصدار تعليمات إدارية عامة يحتاج لموافقة البندسرات. وفي سويسرا أيضاً، نصّت الفقرة الأولى من المادة 45 من دستورها على أن تساهم الكانتونات، في الحالات التي ينص عليها الدستور، في بلورة القرارات على مستوى الإتحاد.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري في الدولة الاتحادية

قلنا أن التنظيم الدستوري في الدولة الاتحادية مزدوج، حيث يوجد من ناحية، دستور اتحادي واحد لكلّ الدولة ومؤسسات دستورية مركزية تسمى مؤسسات إتحادية أو فدرالية. ومن ناحية أخرى، يوجد دستور لكلّ دويلة ومؤسسات دستورية خاصة بها، أي محلية.

هذه الازدواجية في المؤسسات الدستورية ترتكز على قاعدة توزيع الإختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات المكونة لها. والمقصود هنا بالاختصاصات المرتبطة بالسيادة الداخلية فقط، لأن الدولة الاتحادية تحتكر ممارسة وظائف السيادة الخارجية.

ولكن كيف يتمّ توزيع الإختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات؟

قبل الإجابة على هذا السؤال، سنعرض بإيجاز للمؤسسات الدستورية، الاتحادية والمحلية، التي تتولى مباشرة الاختصاصات المناطة بها.

الفرع الأول: المؤسسات الدستورية في الدولة الاتحادية

يوجد في الدولة الاتحادية نوعين من المؤسسات الدستورية: المؤسسات الاتحادية على المستوى الوطني، والمؤسسات الخاصة بكل دولة على المستوى المحلي.

أولاً: المؤسسات الدستورية الاتحادية

وهي ثلاث: السلطة التشريعية الاتحادية (أو البرلمان الاتحادي)، السلطة التنفيذية الاتحادية (أو الحكومة الفدرالية) والسلطة القضائية الاتحادية (أو القضاء الفدرالي). وهذه السلطات الثلاث تمارس نشاطها وفقاً للدستور الاتحادي.

أ- الدستور الاتحادي:

يعتبر الدستور الاتحادي الأساس القانوني الذي تركز عليه الدولة الاتحادية. وباعتباره القانون الأعلى في الدولة، فإن أحكامه تسري على كامل أقاليم الدويلات وشعوبها وتلزم المؤسسات الدستورية الاتحادية ومؤسسات الدويلات.

والدستور الاتحادي هو الذي يوزع اختصاصات السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والدويلات، ويضمن بالتالي الاستقلال السياسي الذاتي للدويلات وحقها في تكوين الإرادة المشتركة للاتحاد كله. وهو الذي يضمن، بالمقابل، سمو أو تفوق الدولة الاتحادية على الدويلات، حيث تخضع هذه الأخيرة، عند وضعها لدستورها الخاص، للمبادئ الأساسية والقيود التي ينص عليها. الاتحادية وكذلك مؤسسات الدويلات المكونة للاتحاد مخالفة الشروط المفروضة في الدستور الاتحادي.

وباعتباره الأساس الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية والضامن للاستقلال الذاتي للدويلات ولمشاركتها في الحكم، فإن الدستور الفدرالي دستور جامد، لا يمكن تعديله بقانون عادي أو بالطرق العادية لتعديل القوانين. وبصورة عامة، يُشترط لتعديله موافقة أغلبية الدويلات المكونة للاتحاد وليس

جميعها. وهذا يعني أنه يحق لبعض الدويلات رفض تعديل الدستور الإتحادي، ولكن لا يحق لها إذا ما تمّ التعديل أن تنفصل عن الاتحاد الفدرالي.

ب- السلطة التشريعية الاتحادية:

1- تكوين البرلمان الاتحادي

إن مبدأ مشاركة الدويلات في حكم وإدارة الاتحاد يقتضي وجود برلمان مكوّن من مجلسين: مجلس يمثل شعب الدولة الاتحادية، يتمّ إنتخاب أعضائه بما يتناسب مع عدد سكان كل دويلة، وبالتالي تتمثل الدويلة ذات العدد الكبير من الناهيين بعدد كبير من النواب. والمجلس الثاني يمثل الدويلات المكوّنة للإتحاد، يتشكّل، كقاعدة عامة، على أساس المساواة بين الدويلات بغضّ النظر عن مساحة كلّ منها أو تعداد شعبها، وبالتالي تتمثّل كل دويلة بعدد متساوٍ من الممثلين. وكتطبيق لذلك، يتولى السلطة التشريعية الإتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية الكونغرس (Congrès) ويتألف من مجلسين: مجلس الممثلين أو النواب (Conseil de représentants) يمثل الشعب، ومجلس الشيوخ (Sénat) يمثل الولايات بنسبة عضوين لكل ولاية (المادة الأولى من الدستور). وفي سويسرا يتكوّن البرلمان الإتحادي، والذي يسمّى "الجمعية الاتحادية" من مجلسين: "مجلس الشعب" يمثّل الشعب و "مجلس الكانتونات" يمثّل الدويلات (المادتان 149 و 150 من الدستور السويسري). وتتكوّن السلطة التشريعية في ألمانيا أيضاً من مجلسين: "مجلس الشعب" يمثّل الشعب ويُسمّى "بندستاغ" ومجلس يمثّل الولايات ويُسمّى "بندسرات" (المادتان 38 و 50 من الدستور الألماني).

ولكن بعض الدول الفدرالية خرجت عن قاعدة المساواة في تمثيل الدويلات في المجلس الثاني من البرلمان الإتحادي، واعتمدت التمثيل على أساس تعداد الشعب في كل دويلة. وعموماً فإن أغلب الأنظمة الفدرالية الحديثة (علاوة على ألمانيا، كندا، النمسا...) إختارت الخروج عن قاعدة المساواة في تمثيل الدويلات في المجلس الثاني.

2- صلاحيات البرلمان الاتحادي

تكمن مهمة البرلمان الاتحادي، بصفة عامة، في سنّ التشريعات على المستوى الوطني، أي في المسائل التي تهّم الدولة الاتحادية بأكملها، لا سيما في الشؤون الخارجية والدفاع والمالية العامة والجنسية وسائر المسائل الداخلة في إختصاصه بمقتضى الدستور الفدرالي.

ج- السلطة التنفيذية الاتحادية:

1- تكوينها وصلاحياتها

يختلف تكوين هذه السلطة من دولة لأخرى بحسب نوع النظام السياسي الذي تعتمده. ففي الدول الفدرالية ذات النظام الرئاسي تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية. من أمثلة هذه الدول الولايات المتحدة الأميركية، حيث يتولى رئيسها السلطة التنفيذية الاتحادية. وفي الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، تتكوّن السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة والحكومة الاتحادية. أما في الدول التي تطبّق نظام حكومة الجمعية (أو ما يُسمّى بالنظام المَجْلِسِي) تتكوّن السلطة التنفيذية الاتحادية من هيئة يشكّلها البرلمان الاتحادي

وتُعتبر الحكومة الفدرالية السلطة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة. وهي تختصّ، بصفة عامة، بتنفيذ التشريعات الصادرة عن البرلمان الاتحادي وإتخاذ القرارات العامة التي تهّم كامل الإتحاد وتنفيذها في جميع أنحاء الدولة، وذلك في إطار صلاحيات الدولة الاتحادية المحددة في الدستور الاتحادي. وهذا يعني أنه لا يُمكنها إصدار قرارات في المسائل الداخلة في إختصاص الحكومات المحلية للدويلات.

د- السلطة القضائية الاتحادية:

إن إتخاذ الدولة الشكل الفدرالي يَسْتَوْجِب وجود سلطة قضائية، تابعة للإتحاد مباشرة، وتختصّ، بصورة عامة، بالفصل فيما قد ينشأ من نزاعات بين الدولة الاتحادية والدويلات المكوّنة لها، أو بين دويلة ودويلة أخرى، أو بين أفراد تابعين لدويلات مختلفة. وعادة ما يتولى القضاء الاتحادي عدة محاكم إتحادية موزّعة في أرجاء الدولة وتطبق التشريعات الاتحادية على كامل الإقليم

الوطني. ويوجد على رأس جميع الأجهزة القضائية محكمة اتحادية عليا، تُعتبر من أهم ركائز الدولة الفدرالية.

ثانياً: مؤسسات الدويلات

عملاً بمبدأ الإستقلال الذاتي الذي يقوم عليه الإتحاد الفدرالي، فإن لكل دويلة الحق في وضع دستور خاص بها وإنشاء مؤسساتها الدستورية المحلية، كي تبأشر، في إطار الدستور الإتحادي، جزء من إختصاصات السيادة الداخلية في نطاقها الجغرافي. يوجد في كل دويلة إذاً، دستور وسلطات ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية.

أ- دستور الدويلة:

تضمن دساتير الدول الإتحادية لكل دويلة الحق بوضع دستور خاص بها وبتعديله متى وكيفما تشاء، بشرط إحترام المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدستور الإتحادي. ودستور الدويلة هو الذي يحدد شكل وأسلوب ممارسة الحكم السياسي فيها، ويُنظّم السلطات العامة المحلية والعلاقات فيما بينها.

ب- السلطة التشريعية (برلمان الدويلة):

لكل دويلة الحق في إنشاء سلطة تشريعية تتولى سنّ التشريعات الخاصة بها وفي حدود القواعد أو الأحكام المنصوص عليها في دستورها الخاص وفي الدستور الإتحادي. وهذا يعني أنه لا يجوز لبرلمان الولاية أن يشرع في أمور داخلية في إختصاص البرلمان الإتحادي، كما يُشترط مراعاة عدم وضع تشريعات تتعارض مع التشريعات الإتحادية.

ج- السلطة التنفيذية (حكومة الدويلة):

يوجد في كل دويلة من الدويلات المكونة للإتحاد الفدرالي سلطة تنفيذية محلية، أي حكومة خاصة بها تتولى المهام السياسية والإدارية فيها بالإستقلال عن الحكومة الإتحادية. وتتولى حكومات الدويلات تنفيذ القوانين الصادرة عن برلماناتها، وبعض القوانين والقرارات الإتحادية إذا نصّ الدستور الإتحادي على ذلك. كما تتولى السلطة التنفيذية والإدارية داخل نطاقها الجغرافي ووفقاً لدساتيرها

وللدستور الإتحادي. ومن ثم لا يحق لأي دولة إصدار قرار أو إتخاذ أي إجراء يدخل في إختصاص الحكومة الاتحادية.

د- السلطة القضائية (القضاء المحلي):

يوجد في كل دولة سلطة قضائية خاصة بها، أي قضاء محلي يتولى تطبيق التشريعات المحلية والفصل في المنازعات التي تثور في الإطار الجغرافي للدولة. وتنص الدساتير الفدرالية على حق كل دولة من الدولات المكونة للدولة الاتحادية بأن يكون لها قضاء خاص. ولكن في جميع الأحوال لا يجوز للقضاء المحلي أن ينظر في مسائل تدخل في إختصاص القضاء الإتحادي أو أن تتعارض أحكامه وقراراته مع مبادئ الدستور الإتحادي.

الفرع الثاني: توزيع الإختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات

إن وظائف الدولة الأساسية تنفرد بممارستها الدولة الفدرالية، وإن توزيع الإختصاصات بينها وبين دويلاتها يقتصر فقط على ما عدا ذلك من إختصاصات السيادة الداخلية، وينحصر بالتالي في نطاق الوظائف الثانوية للدولة⁽²⁾ (مثل التعليم، الثقافة، الرياضة، النقل المحلي...).

أما الطرق الأساسية التي قد تتبعها الدساتير الاتحادية لتوزيع الإختصاصات، فهي ثلاث:

أ- تحديد إختصاصات كل من الدولة الاتحادية والدويلات بشكل حصري:

وبموجب هذه الطريقة، يُحدّد الدستور، وعلى سبيل الحصر، إختصاصات كل من الدولة الاتحادية والدويلات. وبالتالي يتحدّد نشاط كل من السلطات الاتحادية وسلطات الدويلات بالمسائل الواردة حصراً ضمن إختصاصاتهم. ويُعاب على هذه الطريقة أنها تعقّد مسألة توزيع الإختصاصات، خاصة عندما تستجّد مسائل لم ينصّ عليها الدستور ولم يُحدّد بالتالي الجهة صاحبة الصلاحية، أي ما إذا كانت تدخل في إختصاص الإتحاد أو في إختصاص الدويلات.

ب- حصر إختصاصات الدولة الإتحادية وترك ما عداها للدويلات:

بموجب هذه الطريقة يُحدّد الدستور بشكل حصري إختصاصات الدولة الإتحادية، بحيث ينحصر نشاطها في إطار هذه الإختصاصات. أما جميع المسائل الأخرى غير المنصوص عليها صراحة في الدستور، وتلك التي تستجّد بتطوّر الحياة الاجتماعية، فتكون من إختصاص الدويلات. وقد أخذت بهذه الطريقة معظم دساتير الدول الفدرالية، خاصة تلك التي نشأت بإنضمام دول مستقلة سابقاً. مثال دستور الولايات المتحدة الأمريكية (التعديل العاشر لعام 1791 والدستور الألماني الحالي) (الفقرة الأولى من المادة 70 والدستور السويسري (المادة 42).

ج- حصر إختصاصات الدويلات وترك ما عداها للدولة الإتحادية:

بحسب هذه الطريقة يُحدّد الدستور إختصاصات الدويلات على سبيل الحصر، حيث تكون جميع المسائل غير الواردة في هذا الحصر، وكذلك تلك التي تظهر مستقبلاً، من إختصاص الدولة الاتحادية.

وهذه الطريقة توسّع من صلاحيات الدولة الإتحادية وتجعلها صاحبة الإختصاص العام بينما يكون إختصاص الدويلات محدوداً وضيقاً.

ولهذا لم يأخذ بهذه الطريقة سوى عدد محدود من الدول الفدرالية، مثال: كندا، الهند، فنزويلا....

وهكذا فإن طريقة حصر إختصاصات الدويلات في مسائل محدّدة يؤدي إلى تقوية نفوذ وسلطة الدولة الإتحادية، وذلك بعكس طريقة حصر إختصاصات الدولة الاتحادية والتي تؤدي إلى تمتّع الدويلات باستقلال سياسي واسع يضمن بقاءها في الإتحاد.

إلا أنه غالباً ما تنصّ الدساتير خارج الإختصاصات المحجوزة للدولة الإتحادية أو للدويلات، بمقتضى الطريقتين المذكورتين، على إختصاصات مشتركة بينهما (*Compétence concurrente*) بحيث يستطيع أيّ منهما أن يتولّاها. على أن يتم ذلك في إطار الدستور الاتحادي الذي يُكرّس مبدأ تفوّق الدولة الاتحادية على الدويلات، وهذه الصيغة في توزيع الصلاحيات تؤدي إلى نزاعات دقيقة بين الدولة الإتحادية ودُوِيّلاتها.

ومن الدساتير التي نصّت على إختصاصات مشتركة بين الدولة الاتحادية والدويلات، علاوة على الإختصاصات المحجوزة حصراً لكلّ منهما، نذكر الدستور الألماني الحالي لعام 1949، الدستور السويسري لعام 1999 الدستور العراقي لعام 2005.

المطلب الثالث: الدولة الإتحادية وإتحادات الدول

قلنا أن الدولة الموحّدة أو البسيطة والدولة الإتحادية أو الفدرالية هما الشكلان الرئيسيّان للدولة من منظور القانون الدستوري، وأن الدولة الإتحادية هي الدولة المركّبة على أساس الدستور والتي تتميز عن الدول المركّبة على أساس التعاقد التي يعنى بها القانون الدولي العام. كما قلنا أن المجتمع الدولي عرّف أشكالاً متنوّعة من الدول المركبة على أساس التعاقد، أي بناء على معاهدة دولية، منها ما أصبح اليوم غير موجود، كالإتحاد الشخصي والإتحاد الحقيقي أو الفعلي، ومنها ما يزال موجوداً في العصر الحالي، كالإتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي. فما هي هذه الإتحادات بين الدول؟ (الفرع الأول) وما الذي يميّزها عن الدولة الإتحادية أو الفدرالية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ماهية الإتحاد الشخصي والإتحاد الفعلي والإتحاد التعاهدي

إن هذه الإتحادات بين الدول، والتي لا تؤدي إلى نشوء دولة جديدة، تخرج عن نطاق القانون الدستوري وتدخل في إطار دراسة القانون الدولي العام، وبالتالي سنعرض لها بإيجاز وبالقدر الذي يمكننا من تمييزها عن الدولة الإتحادية.

أولاً: الإتحاد الشخصي (Union personnelle)

أ- تعريفه وخصائصه:

الإتحاد الشخصي هو إتحاد بين دولتين أو أكثر تحت رئاسة شخص واحد، مع احتفاظ كلّ دولة داخلية في الإتحاد بشخصيّتها القانونية الدولية وبكامل إستقلالها وسيادتها الخارجية والداخلية. ومن خلال هذا التعريف، يُمكن إجمال خصائص الإتحاد الشخصي بما يلي:

- لا يترتب على الاتحاد الشخصي قيام دولة جديدة فوق الدول الأعضاء فيه، التي تحتفظ بشخصيتها القانونية الدولية، ومن ثم بسيادتها الخارجية والداخلية. ويترتب على ذلك إستقلال كل دولة عن الدول الأخرى بسياساتها الخارجية وتمثيلها الدبلوماسي الخاص بها. كذلك فإن تصرفات كل دولة من دول الإتحاد (كإبرام المعاهدات، إعلان الحرب...) تُلزمها وحدها ولا تُلزم بنتيجتها الدول الأخرى. وإذا نشبت حرب بين دول الإتحاد الشخصي لا تُعتبر حرباً أهلية بل حرباً دولية.

كما يُنتج عن إحتفاظ كل دولة بشخصيتها القانونية، إستقلالها عن الدول الأخرى على الصعيد الداخلي أيضاً. حيث يكون لكل منها نظامها السياسي والدستوري الخاص بها، وتشريعاتها وأنظمتها وإداراتها الخاصة: فقد تكون إحداها ذات نظام ملكي برلماني والثانية ملكية مطلقة. كذلك يُعتبر أفراد شعب كل دولة من دول الإتحاد أجنباً بالنسبة للدول الأخرى لإحتفاظهم بجنسية الدولة التي ينتمون إليها.

- ينحصر الإتحاد الشخصي في وحدة شخص رئيس الدولة، والذي يمارس سلطاته ليس بصفته رئيساً للإتحاد أو لجميع الدول الأعضاء فيه، بل بصفته رئيساً لكل دولة على حدة. وهذا يعني أن له شخصية قانونية متعددة بتعدد الدول الأعضاء في الإتحاد.

ولهذا يُعتبر الإتحاد الشخصي من أضعف الإتحادات بين الدول، فلا يربط الدول المكونة له سوى وحدة شخص رئيس الدولة، ولا يترتب عليه نشوء دولة جديدة.

ب- كيفية حدوث الإتحاد الشخصي:

كان يحدث الإتحاد الشخصي، في غالبية الحالات، بطريق الصدفة، نتيجة الزواج بين الملوك وإندماج العروش، أو عندما تقضي قواعد توارث العرش بتولي عرش دولتين أو أكثر ملك واحد ينتمي لذات الأسرة الملكية. وبالتالي ينتهي هذا الإتحاد بزوال الأسباب التي أدت إلى حدوثه. من هنا القول بأن الإتحاد الشخصي هو إتحاد عارض ومؤقت، وأنه لا يتحقق إلا بين دول ملكية.

ومن أمثلة الإتحاد الشخصي الذي نشأ وانتهى بهذه الطريقة:

- الإتحاد بين إنكلترا وهانوفر، الذي قام سنة 1714 عندما تولى دوق هانوفر، عرش إنكلترا عن طريق الوراثة، ثم إنتهى نتيجة تولي الملكة فيكتوريا عرش إنكلترا سنة 1837، لأن قواعد توارث

العرش في هانوفر لم تكن تسمح للإناث بتولي العرش إلا عند إنعدام الذكور في جميع فروع الأسرة المالكة.

- الإتحاد بين بولونيا وليتوانيا، الذي قام سنة 1385 على إثر زواج دوق ليتوانيا من ملكة بولندا، ثم تحول هذا الإتحاد الشخصي إلى إتحاد فعلي أو حقيقي بتوقيع معاهدة لوبلين Lublin سنة 1569. ولكن التاريخ يبين أن الإتحاد الشخصي لا يقوم فقط بين الدول ذات النظام الملكي. فقد حدث هذا الإتحاد بين دول ذات نظام جمهوري إتفق على أن يتولى رئيس إحداها رئاسة سائر الدول المكونة للإتحاد. ومثال ذلك الإتحاد الذي جمع بين جمهوريات البيرو وكولومبيا وفنزويلا وذلك على إثر تولي رئيس البيرو بذات الوقت رئاسة كل من كولومبيا سنة 1814 وفنزويلا سنة 1816.

وهذا يعني أن الإتحاد الشخصي لم يحدث دائماً بطريق الصدفة، بل ويمكن أن يقوم في أي وقت، سواء بين دول ملكية أو دول جمهورية، عندما تتفق دولتين أو أكثر على الخضوع لرئاسة شخص واحد يرأس كل دولة على حدة وبذات الوقت. وهذا الإتحاد قد ينتهي بزوال الأسباب التي أدت إلى قيامه (قواعد توارث العرش أو معاهدة بين الدول المكونة للإتحاد) وقد يتحول إلى إتحاد حقيقي أو فعلي، مثال الإتحاد الذي جمع بين بولونيا وليتوانيا، المذكور أعلاه.

ثانياً: الإتحاد الفعلي أو الحقيقي (Union réelle)

أ- تعريفه:

الإتحاد الحقيقي أو الفعلي هو إتحاد بين دولتين أو أكثر تحت رئاسة شخص واحد (ملك أو رئيس جمهورية) مع احتفاظ كل دولة داخلية في الإتحاد بكامل إستقلالها وسيادتها على الصعيد الداخلي، من ناحية، وفقدانها شخصيتها القانونية الدولية لصالح الإتحاد الذي ينفرد بممارسة وظائف السيادة الخارجية بإسمه ولحسابه في الأمور التي تهم كامل الإتحاد أو بإسم ولحساب الدول الأعضاء في الأمور التي تهم كل دولة على حدة، من ناحية ثانية.

ب- خصائصه:

يتَّضح من تعريف الإتحاد الفعلي أو الحقيقي أنه يتميز بما يلي:

- بخلاف الإتحاد الشخصي، فإنَّ الإتحاد الحقيقي يؤدي إلى فقدان الدول المكوِّنة له لشخصيّتها القانونية الدولية لصالح الإتحاد. ويترتَّب على ذلك قيام الإتحاد بمفرده، بواسطة هيئة واحدة، برسم وإدارة السياسة الخارجية ومباشرة التصرفات والعلاقات الدولية المُلزِمة للدول الأعضاء (مثل إبرام المعاهدات، التمثيل الدبلوماسي، إعلان الحرب والسلم...). كما تُعتبر الحرب التي يُعلنها الإتحاد على دولة أجنبية حربًا بالنسبة للإتحاد بأكمله، أي بالنسبة لكل دولة فيه. بالمقابل تعتبر الحرب بين دول الإتحاد حربًا أهلية. وبكلمة مختصرة، يقوم الإتحاد الحقيقي بتمثيل جميع الدول المكوِّنة له على الصعيد الدولي.

- كما هو الحال بالنسبة للإتحاد الشخصي، تحتفظ الدول الداخلة في الإتحاد الحقيقي بكامل شخصيتها القانونية على الصعيد الداخلي، بحيث تُحتفظ باستقلالها في ممارسة جميع مظاهر السيادة الداخلية، فيكون لكل منها نظامها السياسي والقانوني الخاص ومؤسساتها الدستورية الخاصة بها (دستور وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية).

وهكذا يبدو الإتحاد الحقيقي كدولة واحدة على الصعيد الخارجي وكمجموعة دُول على الصعيد الداخلي. بمعنى آخر، يُعامل هذا النوع من الإتحاد كدولة واحدة في نطاق القانون الدولي العام، وكدول مختلفة في نطاق القانون الدستوري. ورغم تمتّع الإتحاد الحقيقي بكافة مظاهر السيادة الخارجية، وخضوع دُوله لرئيسٍ واحد، فإن أغلب الفقه، الدولي والدستوري، لا يُعتبر أنه يؤدي إلى نشوء دُوله جديدة، أي لا يُعترف له بصفة الدولة بالمعنى القانوني الدقيق للدولة. وبالفعل لا يمكن إعتبار الإتحاد الحقيقي دولة بمفهومها الحقيقي والكامل الذي يفرض أن تُحتكر الدولة ممارسة السيادة الخارجية والداخلية على السواء، لأن الدول الأعضاء فيه تحتفظ بسيادتها الداخلية.

ومن الأمثلة التاريخية على الإتحاد الحقيقي، لعدم وجود أمثلة حاليّة، نذكر:

- إتحاد النمسا والمجر، الذي قام بموجب إتفاقية بين الدولتين سنة 1867، بإسم "إمبراطورية النمسا والمجر"، وإنتهى بهزيمتهما في الحرب العالمية الأولى في سنة 1920.

- إتحاد السويد والنرويج، الذي قام تحت حكم ملك السويد سنة 1815، وإنتهى بإنفصال الدولتين بموجب معاهدة استوكهولم سنة 1905.
- إتحاد المغرب وليبيا، الذي قام بموجب إتفاق عقده في العام 1984 وإنتهى بعد عامين على حدوثه.

وعلى الرغم من أن الإتحاد الحقيقي يجمع الدول المكونة له بروابط حقيقية ومتينة لا سيما على الصعيد الخارجي، ومن إعتباره أقوى أنواع الاتحادات بين الدول، إلا أن مصيره كان كمصير الإتحاد الشخصي، حيث أثبت التاريخ أنه كان مؤقتاً وليس دائماً. فجميع الإتحادات الحقيقية إنتهت بإنفصال الدول الأعضاء، وذلك على غرار الإتحادات الشخصية، وأصبحت في ذمة التاريخ، تاركة الساحة الدولية لأنواع جديدة من الإتحادات، وأهمها الإتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي.

ثانياً: الإتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي *Confédération d'Etats*

أ- تعريفه:

الإتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي هو عبارة عن تحالف بين دولتين أو أكثر، بموجب معاهدة أو إتفاق، يَستهدف تحقيق بعض المصالح المشتركة للدول المتعاهدة وتوحيد سياستها في بعض المجالات بواسطة هيئة أو هيئات مشتركة، مع إحتفاظ كل من الدول الأعضاء في هذا الإتحاد بكامل إستقلالها وسيادتها الداخلية والخارجية.

وهكذا ينشأ الإتحاد الكونفدرالي بمقتضى معاهدة بين دول مستقلة وتامة السيادة، تتنبق عنها هيئة مشتركة، تسمى جمعية أو مجلس أو مؤتمر، تضم ممثلين أو مندوبين عن الدول المكونة لهذا الإتحاد، وينحصر إختصاصها في المسائل المتفق عليها في المعاهدة، والتي تتعلق بصورة عامة بالأمور السياسية والاقتصادية والأمنية على الصعيد الدولي. وتحتفظ كل دولة بشخصيتها القانونية الدولية وبكامل سيادتها على الصعيد الداخلي.

ب- خصائصه:

بناءً على تعريف الإتحاد الكونفدرالي، يُمكن إستخلاص خصائصه والنتائج المترتبة عليه:

- ينشأ الإتحاد الكونفدرالي بناء على معاهدة دولية، وبالتالي فإن العلاقات بين الدول المكوّنة له هي علاقات تعاقدية تخضع لقواعد القانون الدولي العام.
- إن الهيئة التي تنبثق عن المعاهدة المؤسّسة للإتحاد الكونفدرالي هي ذات صفة سياسية أو دبلوماسية، تتمثّل فيها الدول الأعضاء على أساس المساواة. فلا يوجد أي تمثيل لشعوب هذه الدول في هيئات الإتحاد، ومن ثم لا يوجد أي علاقة مباشرة بين الكونفدرالية والأفراد. كذلك، ما يصدر عن الهيئة يبقى في إطار التوصيات غير المُلزِمة حتى تتم موافقة الدول الأعضاء عليها فتصبح قرارات تنفيذية. وفي حالة إتّخاذ القرارات بأغلبية الآراء، يحقّ للدولة أو الدول المُعارضة الانفصال عن الإتحاد، ولو لم تنصّ المعاهدة التي أنشأت هذا الأخير على ذلك.
- تحتفظ كلّ دولة عضو في الإتحاد الكونفدرالي بكامل سيادتها على الصعيد الداخلي، فيكون لها تنظيمها السياسي والقانوني الخاص بها وسلطاتها الدستورية. وبذلك يتشابه الإتحاد الكونفدرالي مع كلّ من الإتحاد الشخصي والإتحاد الحقيقي.
- كذلك يكون لشعب كلّ دولة عضو جنسية خاصة به، وبالتالي يعتبر أفرادها في حكم الأجانب بالنسبة للدول الأخرى في الإتحاد. ومن هذه الناحية يتشابه الإتحاد الكونفدرالي مع الإتحاد الشخصي.
- تحتفظ كلّ دولة عضو في الإتحاد الكونفدرالي، علاوة على إستقلالها الداخلي، بكامل سيادتها وإستقلالها الخارجي. وهذا يعني أنّها لا تفقد شخصيتها القانونية الدولية، وبالتالي تستطيع ممارسة وظائف السيادة الخارجية بحرية تامة (إبرام معاهدات دولية، إقامة علاقات دبلوماسية، إعلان الحرب والسلم...). والحرب التي تنور بين الدول المكوّنة للإتحاد تُعتبر حرباً دولية لا حرباً أهلية، ومن هذه الناحية يتشابه الإتحاد الكونفدرالي مع الإتحاد الشخصي. إلّا أنه يختلف مع الإتحاد الحقيقي الذي يؤدي إلى فقدان الشخصية الدولية للدول الأعضاء على الصعيد الخارجي.
- ويختلف الإتحاد الكونفدرالي عن كلّ من الإتحاد الشخصي والإتحاد الفعلي لناحية وجود رئيس لكلّ دولة من الدول المكوّنة له، في حين أن الإتحادين الآخرين يتميّزان بوحدة شخص رئيس

الدولة، الذي يكون رئيساً لكل دولة على حدة في الإتحاد الشخصي ورئيساً لجميع دول الإتحاد في الإتحاد الحقيقي أو الفعلي.

ج- أمثلة الإتحاد الكونفدرالي:

ونذكر منها:

- الإتحاد الأميركي (Confédération des Etats-Unis) الذي جَمَعَ ثلاث عشر دولة في أميركا الشمالية منذ العام 1776 واستمرّ حتى سنة 1787، حيث تحوّل هذا الإتحاد الكونفدرالي إلى إتحاد فدرالي بناء على الدستور الإتحادي للولايات المتحدة الأميركية.
- الإتحاد السويسري (Confédération helvétique) الذي تعود نشأته إلى القرن الثالث عشر واستمرّ حتى صدور دستور العام 1848 الذي بمقتضاه تحوّل هذا الإتحاد إلى إتحاد فدرالي أي إلى دولة إتحادية.
- الإتحاد الألماني (Confédération germanique) الذي أنشئ بموجب إتفاقية فيينا لعام 1815 وانتهى سنة 1866 بتحوّله إلى دولة فدرالية (الإمبراطورية الألمانية أو اتحاد دول ألمانيا الشمالية ابتداءً من العام 1867).
- إتحاد "الدول العربية المتحدة" الذي ضمّ كل من الجمهورية العربية المتحدة (التي كانت مؤلفة من الإقليم المصري والإقليم السوري) والمملكة المتوكلية اليمنية، إضافة إلى الدول العربية التي تقبل الانضمام إلى هذا الاتحاد (لم تنضمّ أي دولة عربية غير الدولتين المذكورتين). وقد دام هذا الاتحاد لفترة وجيزة من سنة 1958 إلى سنة 1961 حيث إنتهى بإنفصال الدولتين اللّتين تكوّن منهما.

هذا ويَعتبر بعض الفقه العربي جامعة الدول العربية التي تأسست سنة 1945، ومجلس التعاون الخليجي، من تطبيقات الإتحاد الكونفدرالي.

ومن خلال الأمثلة المذكورة، يتبيّن لنا أنّ الإتحاد الكونفدرالي ينشأ دائماً بموجب معاهدة أو إتفاقية دولية، ولكنّه ينتهي إمّا بإنفصال الدول المكوّنة له (مثال اتحاد "الدول العربية المتحدة") وإما

بتحوّله إلى دولة إتحادية أو فدرالية (مثال إتحاد دول أميركا الشمالية الذي أصبح دولة الولايات المتحدة الأمريكية، والإتحاد السويسري).

الفرع الثاني: تمييز الدولة الإتحادية عن إتحادات الدول

قلنا أنّ الأشكال الثلاثة لإتحادات الدول، الإتحاد الشخصي والإتحاد الحقيقي أو الفعلي والإتحاد الكونفدرالي، تتفق من حيث عدم إعتبار أي منها دولة بالمفهوم الدستوري. وأن هذا أبرز ما يميّزها عن الدولة الإتحادية أو الفدرالية.

وإذا كان الإتحاد الحقيقي يتّفق مع الدولة الإتحادية لناحية إنفراد كلّ منهما بممارسة وظائف السيادة الخارجية ويتمتعان بالشخصية القانونية الدولية، ولناحية وجود رئيس واحد للإتحاد بأكمله، فإنهما يختلفان من حيث التمتع بمظاهر السيادة الداخلية: ففي الدولة الإتحادية تتوزّع إختصاصات السيادة الداخلية بين السلطة الإتحادية المركزية والدويلات، أما في الإتحاد الحقيقي تتفرد كل دولة بممارسة كلّ وظائف هذه السيادة.

والإتحاد الشخصي يختلف عن الدولة الإتحادية بإعتباره، من جهة أولى، لا يُعتبر دولة بالمفهوم القانوني، ومن جهة ثانية تحتفظ الدول الداخلة فيه بكامل سيادتها الخارجية والداخلية. أما الدويلات المكوّنة للإتحاد الفدرالي فهي محرومة من ممارسة وظائف السيادة الخارجية وتمارس فقط جزءاً من إختصاصات السيادة الداخلية.

ومن مراجعة تعريف وخصائص كلّ من الدولة الفدرالية والاتحاد الكونفدرالي أو كونفدرالية الدول، يُمكن إجمال أبرز الفوارق بينهما كما يلي:

- إن الإتحاد الكونفدرالي لا يُعتبر دولة فوق الدول المتحالفة. فهو مجرد إتفاق بين عدة دول على توحيد سياساتها في بعض المسائل، مع إحتفاظ كلّ منها بشخصيتها القانونية الدولية وبإستقلالها الداخلي. أما الدولة الإتحادية فهي دولة بالمفهوم القانوني تامة السيادة، وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية دون الدويلات الداخلة في تكوينها والتي تتمتع فقط بجزء من السيادة الداخلية.
- يقوم الإتحاد الكونفدرالي على أساس عمل قانوني تعاقدى أي على معاهدة دولية، في حين أن الدولة الإتحادية تستمد وجودها من عمل قانوني داخلي هو الدستور الإتحادي.

- إن الهيئة التي تدير شؤون الإتحاد الكونفدرالي، المُتَّفَق عليها في المعاهدة، هي ذات صفة دبلوماسية، وتضم مندوبين يمثلون الدول الأعضاء ويأتمرون بأوامر حكوماتهم. ولا يمكن إعتبارها حكومة فوق حكومات الدول أو برلماناً بالمعنى القانوني. وليس لها سلطة مباشرة على شعوب الدول المكونة للإتحاد. كذلك تبقى القرارات الصادرة عنها مجرد توصيات غير قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة كل دولة على حدة، وهذا يعني أن بعض الدول الأعضاء قد ترفض تطبيقها.

أما في الدولة الاتحادية فيوجد سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية إتحادية تشمل صلاحياتها كامل إقليم الدولة المكوّن من مجموع أقاليم الدويلات، ومن ثم يكون للبرلمان الإتحادي (المكوّن من مجلسين، واحد يمثل الدويلات وآخر يمثل الشعب) الحق بسنّ قوانين إتحادية تسري مباشرة على رعايا الدويلات المختلفة. كذلك للحكومة الإتحادية سلطة اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ مباشرة على جميع مواطني الدويلات دون الحاجة لموافقة حكومة كل دولة، وأيضاً يحق للسلطة القضائية الإتحادية إجراء الرقابة والإشراف على محاكم الدويلات.

- في الإتحاد الكونفدرالي ينحصر إختصاص الهيئة التي تدير شؤونها في المسائل المتفق عليها في نص المعاهدة المنشئة للإتحاد. وبالتالي إن أيّ تعديل في إختصاص الهيئة يحتاج إلى تعديل المعاهدة أي إلى موافقة جميع الدول الأعضاء من حيث المبدأ، أو إلى غالبيتهم في بعض الحالات. وفي حال إقرار التعديل رغم معارضة بعض الدول، يحق لهذه الأخيرة أن تنفصل عن الإتحاد. وفي كل الأحوال يحق لأيّ دولة داخلية في الإتحاد الكونفدرالي أن تنفصل عنه ولو لم تنص المعاهدة التي أنشأت هذا الإتحاد صراحة على حق الانفصال (*Droit de secession*). أما في الدولة الإتحادية فإن إختصاصات الدويلات منصوص عليها في الدستور الاتحادي، وبالتالي يستلزم تعديل هذه الإختصاصات تعديل الدستور، وتعديل الدستور لا يستوجب دائماً موافقة جميع الدويلات، بل تكفي أغلبية خاصة أو موصوفة. وهذا يعني أن تعديل الدستور قد يتم رغم معارضة بعض الدويلات، وبخلاف الاتحاد الكونفدرالي، لا يحق للدويلات المعارضة على التعديل الانفصال عن الدولة الاتحادية.

الباب الثاني: الدستور

تعريف الدستور

يُعرّف الدستور، وفقاً للمعيار الموضوعي، بأنه مجموعة القواعد القانونية الأساسية التي تُعدّ بطبيعتها دستورية، سواء أوردت في وثيقة دستورية أم تقررت بموجب عرف دستوري أو قوانين عادية أو مبدأ قانوني عام ذو قيمة دستورية. وقد اختلف الفقهاء حول المواضيع التي تُعتبر بطبيعتها دستورية. فالبعض إعتبر أن المواضيع التي تتعلق بشكل الدولة (موحدة أو مركبة) وبشكل الحكم أي النظام السياسي (ديمقراطي برلماني، أو رئاسي، أو مجلسي، أم دكتاتوري...) تُعدّ دستورية. وقد أضاف البعض إلى هذه المواضيع القواعد القانونية المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية المنصوص عنها في الدستور. بينما أضاف البعض الآخر المواضيع التي تحدّد الإيديولوجيا السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ويُعرّف الدستور، وفقاً للمعيار الشكلي، بأنه مجموعة القواعد والمبادئ الدستورية المنظمة للدولة وللسلطات العامة فيها وللعلاقات فيما بينها، وتلك التي ترعى الحقوق والحريات الأساسية وسائر القواعد الأخرى المنصوص عليها في الوثيقة المسماة دستور. ويعني ذلك أن الدستور حسب هذا المعيار هو مجموعة القواعد القانونية الواردة فيه حتى ولو كان بعضها يتعلق بمواضيع غير دستورية بطبيعتها، كالقواعد المتعلقة مثلاً بالتنظيم الإداري. وقد رأينا أن هذا المعيار إنقذَ لعدة أسباب، أهمّها أنّ هناك دول ليس لها دستور مكتوب (مثال المملكة المتحدة)، فضلاً عن وجود مواضيع ذات طبيعة دستورية غير منصوص عليها ضمن الدستور المكتوب (مثال قانون المجلس الدستوري اللبناني).

ويمكن تعريف الدستور بأنه التشريع الأساسي والأسمى في الدولة الذي يتضمّن مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والتي ترعى السلطة السياسية من ناحية تكوينها وصلاحياتها ونشاطها وكيفية تداولها والعلاقات فيها بين المؤسسات الدستورية التي تمارس وظائفها (السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية). إضافة إلى القواعد المرتبطة

بالإيديولوجيا أو الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، وذلك سواء أكانت هذه القواعد الأساسية وردت في الوثيقة المسماة "الدستور" أو لم ترد فيها، أي سواء أوردت في قوانين عادية أم تكرّست بمقتضى أعراف دستورية أم مبادئ عامة للقانون ذات قيمة دستورية (مثال المبادئ القانونية العامة التي يمنحها المجلس الدستوري قيمة دستورية تقيّد حرية المشرّع في سن القوانين العامة، كمبدأ استمرارية الدولة ومرافقها العامة، ومبدأ حق الدفاع، ومبدأ حق مراجعة القضاء...).

إنّ دراسة الدستور تقتضي معرفة طرق نشأة الدساتير، وكيفية تعديلها وأنواعها، ونهايتها، ومبدأ سموها على سائر القواعد القانونية الذي تتم حمايته عن طريق الرقابة على دستورية القوانين.

الفصل الأول: نشأة الدساتير

يُعتبر وجود الدولة الشرط الأساسي لوجود الدستور". وتختلف طرق نشأة الدساتير باختلاف النظم السياسية للدول.

هذا وقد اقترنت نشأة الدساتير تاريخياً بتطور فكرة السيادة. فعندما كانت السلطة السياسية ذات السيادة متجسدة في شخص الحاكم كان يعود لهذا الأخير وحده الحق في وضع الدستور ومنحه للشعب. وبعد ظهور النظريات الفلسفية الداعية للتخلص من الحكم المطلق وتقييد سلطة الحاكم، بدأ الشعب يطالب بدور له في وضع الدستور أي بمشاركة الحاكم في ذلك. فصدرت في تلك المرحلة الدساتير على شكل عقد بين الحاكم والمحكومين. وحينما إنتشرت المبادئ الديمقراطية التي تُعتبر الشعب المصدر الحقيقي للسلطة السيّدة، إستطاع الشعب أن يستعيد حقه بوضع الدستور منفرداً، فظهرت الدساتير عن طريق الجمعية التأسيسية أو الإستفتاء الدستوري أو الشعبي (الإستفتاء التأسيسي).

وبالتالي يمكن القول أن الدساتير تنشأ بأسلوبين: أسلوب غير ديمقراطي (المبحث الأول) وأسلوب ديمقراطي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير

وهي تبرز في أسلوبين: إمّا بإرادة الحاكم وحده، أي عن طريق المنحة (المطلب الأول)، وإمّا في شكل عقد بين الحاكم والشعب أي في صورة ميثاق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صدور الدستور كمنحة من الحاكم

يصدّر الدستور في هذه الحالة عن الحاكم بصفته صاحب السلطة السيّدة وإرادته المنفردة، ويقدمه الى الشعب كهبة منه أو منحة. وقد يكون منح الدستور تلقائياً، أو نتيجة ضغط وإكراه من الشعب.

ومن الأمثلة على الدساتير التي صدرت في صورة منحة: الدستور الفرنسي الذي أعلنه الملك لويس الثامن عشر عام 1814 عقب هزيمة نابليون وعودة الملكية الى فرنسا، حيث ورد فيه أن "الملك بإرادته وبممارسته الحرّة للسلطة الملكية تنازل ومنح رعاياه المنحة الدستورية الآتية..." كذلك صدر بأسلوب المنحة الدستور الياباني لعام 1889 والدستور الأثيوبي للعام 1931 .

وقد تعرّض أسلوب نشأة الدساتير عن طريق المنحة لانتقادات، أهمّها أنها تجيز للحاكم عدم إحترام الدستور الذي يمنحه للشعب، فضلاً عن حقه في إلغائه عندما يشاء. إلا أن هذا الأسلوب لم يعد معروفاً حالياً.

المطلب الثاني: صدور الدستور في صورة عقد أو ميثاق

وفقاً لهذا الأسلوب يتّوصل الحاكم والشعب، بعد اندلاع نزاع بينهما إلى إتفاق على توقيع عقد أو ميثاق يُحدّد مطالب الشعب و يقيد سلطة الحاكم.

ويُعتبر هذا الأسلوب في نشأة الدساتير أكثر ديمقراطية من أسلوب المنحة، حيث يُعتبر الشعب طرفاً في العقد، أي شريكاً في وضع الدستور، وبالتالي لا يمكن للحاكم أن يقوم بإلغائه أو تعديله بإرادته المنفردة.

ومن أبرز المواثيق الدستورية التي ظهرت وفقاً لهذا الأسلوب في إنكلترا وفرنسا عقب الثورات: وثيقة العهد الأعظم (الماجنا كارتا Magna Carta) التي عُقدت بين الملك الانكليزي وممثلي الشعب ورجال الدين والأشراف عام 1215، مُلتمَس الحقوق (Bill of Rights) عام 1628، وثيقة إعلان الحقوق عام 1689 في بريطانيا. والدستور العراقي للعام 1925، وأحدث الدساتير التي صدرت بأسلوب العقد الدستور الكويتي عام 1962.

وتجدر الإشارة الى أن العقد المُنشئ للدستور تضعه جمعية منتخبة من الشعب ثم يُعرض على الحاكم (أو الملك) ليوافق عليه.

ولعلّ أبرز انتقاد وَجّة لهذا الأسلوب في نشأة الدساتير يتلخّص في وضع إرادة الحاكم على قدم المساواة مع إرادة الشعب مع أنّه لا يقدّم معه حقّ السلطة ذات السيادة. علماً أن هذا الأسلوب تزامن مع تطوّر الملكيّة من ملكيّة مطلقة إلى ملكيّة مقيدة.

المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير

وهي تُقرّ بحقّ الشعب دون سواه، بإعتباره صاحب السلطة ذات السيادة ومصدّر السلطات، بحق وضع الدستور. وتصدر الدساتير وفقاً لهذه الأساليب إمّا عن طريق جمعية تأسيسية (المطلب الأول)، أو عن طريق إستفتاء دستوري أو شعبي أي إستفتاء تأسيسي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صدور الدستور عن طريق الجمعية التأسيسية

في هذه الحالة يُنتخب الشعب هيئة نيابية لتمثّله في القيام بمهمة وضع الدستور. وتُسمّى هذه الهيئة الجمعية التأسيسية (أو المجلس التأسيسي) التي يخولها الشعب وضع الدستور. ووفقاً لهذه الطريقة يصبح الدستور نافذاً بمجرد إقراره من قبل هذه الهيئة التي ينتهي عملها بمجرد إقرار الدستور.

ومن الأمثلة على الدساتير التي صدرت بهذه الطريقة : دساتير فرنسا للأعوام 1791، 1848، 1875 الدستور الإسباني للعام 1931 والدستور الايطالي للعام 1974.

وتُعتبر هذه الطريقة في وضع الدساتير تطبيقاً للديمقراطية التمثيلية التي تسمح للشعب بانتخاب ممثّلين عنه لوضع الدستور. ويطلق على الهيئة أو السلطة التأسيسية التي تقوم بمهمة وضع الدستور، لدولة ليس لها دستور أي في حال ولادة دولة جديدة، أو بعد تغيير شامل للنظام السياسي في اعقاب قيام إنقلاب أو ثورة مثلاً، إسم السلطة التأسيسية الأصلية تمييزاً لها عن السلطة التأسيسية المنشأة أو المشتقة.

فالسلطة التأسيسية الأصلية تقوم بوضع دستور جديد للدولة دون التقيّد بنصوص دستورية قائمة وتقرّه ثم ينتهي دورها. في حين أن السلطة التأسيسية المشتقة يُنَاطُ بها أمر تعديل دستور قائم طبقاً لنصوص دستورية قائمة. وغالباً ما تكون السلطة التأسيسية المشتقة هي السلطة التشريعية نفسها التي تستمدّ وجودها من الدستور.

المطلب الثاني: صدور الدستور عن طريق الاستفتاء الدستوري أو الشعبي أو التأسيسي

وتعتبر هذه الطريقة أكثر ديمقراطية من أسلوب الجمعية التأسيسية، لأنها تتوافق مع الديمقراطية المباشرة بإعتمادها على مبدأ السيادة الشعبية. حيث يُسَمَحُ للشعب باعتباره مصدر السلطات بممارسة حقّه بوضع الدستور الذي يناسبه بنفسه.

غير أن تطبيق هذه الطريقة غير ممكن عملياً لأن عملية صياغة الدستور تتطلب معرفة قانونية وسياسية ودقة لا يمتلكها جميع أفراد الشعب. لذلك ينتخب الشعب جمعية تأسيسية تضع مشروع الدستور وتصوّت عليه دون إصداره، إي لا يصبح ملزماً ونافذاً إلا بعد عرضه على الإستفتاء الشعبي لإقراره نهائياً. ومن أمثلة الدساتير التي صدرت بهذه الطريقة دساتير فرنسا للأعوام 1793 و 1946 .

ولكن مشروع الدستور قد تضعه لجنة فنية معينة من قبل الحاكم، أي لجنة حكومية، ثم يُعرض على الشعب لإستفتاءه فيه، ولا يُصبح نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه. ومثال ذلك الدستور الفرنسي الحالي للعام 1958.

هذا ويشير الفقه الى نوع آخر من الإستفتاء، يُطلق عليه اسم الإستفتاء السياسي، يُطبّق في الأنظمة الدكتاتورية القائمة على الحزب الواحد. ووفقاً لهذا الأسلوب، يضع الحاكم أو الحكومة الدستور وتعرضه على الإستفتاء الشعبي، بحيث لا يحق للشعب سوى الموافقة الكلية عليه أو الرفض الكلي في جوّ من إنعدام الحرية.

المطلب الثالث: مقارنة بين أسلوب الإستفتاء التأسيسي وأسلوب الجمعية التأسيسية:

لا يُشترط دائماً حسب أسلوب الإستفتاء التأسيسي أن تُعدّ مشروع الدستور جمعية تأسيسية مُنتخبة، بل قد يُنَاطُ الأمر بلجنة حكومية أو بالحكومة ذاتها (مثال دستور فرنسا للعام

1958 ودستور مصر للعام 1956 حيث أعدتهما لجان حكومية) . بينما يُشترط حسب أسلوب الجمعية التأسيسية أن تكون هذه الجمعية منتخبة من الشعب الذي يفوضها بوضع الدستور وإقراره.

إن الشعب يمارس سيادته بطريق ديمقراطي غير مباشر، أي بواسطة ممثلية وفق أسلوب الجمعية التأسيسية، ولكنه بالمقابل يمارس السيادة بنفسه أي بطريق ديمقراطي مباشر وفق أسلوب الاستفتاء التأسيسي، لأن الشعب هو الذي يوافق في النهاية على الدستور سواء أعدته الجمعية التأسيسية المنتخبة أم لجنة حكومية.

خلاصة القول، يتناسب أسلوب الجمعية التأسيسية مع نظام الديمقراطية التمثيلية (النظام النيابي) في حين يتناسب أسلوب الاستفتاء التأسيسي مع نظام الديمقراطية المباشرة.

الفصل الثاني: أنواع الدساتير

تتنوع الدساتير من حيث شكلها (أو من حيث التدوين) إلى دساتير مدونة ودساتير عرفية (المبحث الأول)، ومن حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أنواع الدساتير من حيث الشكل

يُميّز الفقه بين الدستور المكتوب والدستور العرفي. ولكن قد تنشأ إلى جانب الدساتير المدونة أعراف دستورية.

المطلب الأول: الدستور المدون

وهو الدستور الذي تكون أحكامه مدونة أي مكتوبة في وثيقة واحدة أو عدة وثائق صادرة عن السلطة المختصة بوضعه (المشرع الدستوري).

وتعتبر دساتير الولايات المتحدة الأمريكية (قبل إتحادها في دولة فدرالية) ثم دستور الولايات المتحدة الأمريكية في العام 1787 من أقدم الدساتير المكتوبة. وقد أخذت فرنسا بنظام الدساتير المكتوبة، وكذلك بعض دول أوروبا في القرن التاسع عشر. ثم عمّت الدساتير المكتوبة معظم دول العالم في القرن الماضي. فلا يوجد حالياً سوى عدد قليل من الدساتير غير المدونة وذلك في المملكة المتحدة و"الكيان الإسرائيلي" القائم على دولة فلسطين.

المطلب الثاني: الدستور العرفي

وهو الدستور غير المدون، أي غير المقنن في وثيقة رسمية. ويُعرّف بأنه الدستور الذي يتكوّن من العديد من الوثائق القانونية والسياسية المتفرقة والسوابق القضائية التي تراكمت عبر الزمن، وبشكل رئيسي من التقاليد والأعراف.

وتُعتبر المملكة المتحدة المثال النموذجي للدول ذات الدستور العرفي. فدستورها هو دستور عرفي تكوّن تدريجياً، بفعل العوامل التاريخية والثقافية والسياسية، من قواعد تتعلق بتنظيم السلطات العامة وبالحقوق والحريات العامة وبكيفية ممارسة السلطة السياسية، تركزت في وثائق مكتوبة (الماجنا كارتا 1215، ملتمس الحقوق 1628 ووثيقة الحقوق 1688...) وفي الأحكام القضائية (أي السوابق القضائية) فضلاً عن عدد من الأعراف المتداولة، مثل مبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام مجلس العموم.

ويلاحظ أن تقسيم الدساتير إلى مدونة وعرفية هو تقسيم نسبي، ذلك أن كل دستور يتكوّن في الواقع من قسمين: قسم مدون وآخر غير مدون. فالمملكة المتحدة، مثلاً، التي تمتلك دستوراً عرفياً، تعتمد أيضاً على وثائق دستورية مدونة رغم أن العرف في دستورها هو العنصر الغالب. بالمقابل، لبنان الذي يمتلك دستوراً مدوناً يأخذ في بعض الأحيان بقواعد دستورية مستمدة من الأعراف، كالعرف الدستوري الذي يقضي بتوزيع المناصب العليا في الدولة (الرئاسات الثلاث) على المذاهب الدينية.

وهكذا فقد تنشأ في ظل الدستور المكتوب قواعد دستورية عرفية، أي أعراف دستورية. لذلك يجب تحديد العرف الدستوري، الذي يشكل ركيزة أو أساس الدستور العرفي.

المطلب الثالث: العرف الدستوري

ينشأ العرف الدستوري نتيجة تواتر العمل من إحدى السلطات الحاكمة في الدولة، أو نتيجة إطراد الهيئات العامة على اتباع نهج معين في شأن دستوري، بحيث يكتسب هذا النهج أو السلوك الصفة الإلزامية.

ويتكوّن العرف الدستوري من ركنين: مادي ومعنوي

- **الركن المادي:** ويتمثل بالعادة أو بالسلوك الذي درجت عليها السلطات الحاكمة في الحياة الدستورية والسياسية. ويُشترط في هذه العادة أن تكون متكررة، عامة، ثابتة، قديمة، وواضحة.

- **الركن المعنوي:** يتمثل بالإعتقاد بلزوم هذه العادة، أي أنه يجب إعتقادها في الحالات المتشابهة.

والعرف الدستوري ينشأ إلى جانب الدستور المكتوب. وقد يكون عرفاً مُفسّراً لبعض النصوص، أو مكّلاً لنقص أو قصور في أحكام هذا الدستور، أو معدلاً لحكم من أحكامه.

- **العرف المفسّر:** يقتصر دوره على إيضاح معنى نص دستوري مكتوب يعتريه غموض أو إبهام.

- **العرف المكمل:** هو الذي يسدّ الفراغ في نصوص الدستور (مثال توزيع الرئاسة الثلاث على الطوائف الثلاث الكبرى في لبنان).

- **العرف المعدّل:** وهو العرف الذي يُنشئ قاعدة دستورية تتعارض مع بعض النصوص الدستورية المكتوبة، ومثاله العرف الدستوري في لبنان الذي بموجبه تفوّض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم اشتراعية تتمتع بذات قوة القانون العادي. مثال آخر، وفقاً للمادة 53 من الدستور اللبناني قبل تعديلها، يُعيّن رئيس الجمهورية الوزراء ويُسمّى بينهم رئيساً، بينما جرت العادة أن يتمّ اختيار رئيس الحكومة أولاً ثم يتمّ تعيين الوزراء بالاتفاق بينهما.

المبحث الثاني: أنواع الدساتير من حيث إجراءات التعديل

المطلب الأول: الدستور المرن

وهو الذي يُمكن تعديله بواسطة السلطة التشريعية وبذات الطريقة المتبعة لتعديل القوانين العادية. وهذا يعني أن الدستور المرن يصبح من الناحية القانونية مساوياً للقانون العادي. فالسلطة التشريعية في المملكة المتحدة تستطيع تغيير قواعد دستورية بالطريقة ذاتها التي تعدّل بها أو تُلغي قانون عادي.

المطلب الثاني: الدستور الجامد

وهو الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا بإتباع إجراءات خاصة أشد صعوبة وتعقيداً من الإجراءات التي تُتَّبَع في تعديل القوانين العادية.

ومن الأمثلة على الدساتير الجامدة: الدستور اللبناني الحالي للعام 1926 والدستور الفرنسي الحالي للعام 1958. والهدف من جمود الدستور تأمين الاستقرار والثبات له وسمّوه على سائر القوانين.

ويعتقد البعض أن الدساتير المكتوبة هي دساتير جامدة وأن الدساتير العرفية هي دساتير مرنة لأنها تنشأ بالعرف وتعُدّل بالعرف.

ولكن هذا الاعتقاد هو غير صائب دائماً، لأن الدستور قد يكون مدوّناً ومرناً في آن واحد وقد يكون عرفياً وجامداً من ناحية أخرى.

كما يُعتقد أن الدساتير الجامدة هي أقدر على تحقيق الديمقراطية من الدساتير العرفية، لأنها تُرسّخ الوعي السياسي لدى المواطنين وتعمّمه، وكونها تُحدّد بشكل واضح الحقوق والحريات الأساسية وكيفية حمايتها. إلا أن هناك إستثناء يثبت عكس هذا الاعتقاد: فالمملكة المتحدة التي تملك دستوراً عرفياً تعتبر من أفضل الديمقراطيات في العالم.

الفصل الثالث: تعديل الدساتير

يُعتبر القانون، بمفهومه الواسع الذي يشمل الدستور وسائر القواعد القانونية في الدولة، تعبيراً عن حاجات إجتماعية في زمن معين ومكان معين. فعندما تتغير حاجات الشعب، أو عندما يطرأ تحوّل على علاقاته بالحاكم، يصبح الدستور بحاجة إلى التعديل أو التبدّل لمواكبة الأوضاع الجديدة. وما دام الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة، فإن تعديل الدستور أو إلغائه يبقى مسألة تتوقف على إرادته.

فمن هي السلطة أو الهيئة المختصة بالتعديل؟ وما هي إجراءات التعديل أو مراحلها؟ وما هو نطاق التعديل أو حدوده؟

المبحث الأول: السلطة المختصة بالتعديل (طرق التعديل)

من حيث المبدأ، تُعدّل الدساتير بالطريقة ذاتها التي نشأت بها. فإن كان الدستور منحة من الحاكم، انفرد هذا الأخير بحق تعديله، وإن كان عقداً، وجب إجراء عقد مماثل بين الطرفين لتعديله. وإن كان صادراً عن جمعية تأسيسية أو إستفتاء، إستوجب تعديله بإتباع الطريقة ذاتها. وإن كان صادراً عن السلطة التشريعية كأي قانون آخر غير عادي تعدّل بالأسلوب ذاته (قاعدة العمل الموازي).

هذا، وتنصّ الدساتير عادة على الهيئة أو السلطة المختصة بالتعديل، أي يمكن عدم مراعاة قاعدة العمل الموازي (أو قاعدة توازي الأشكال القانونية) في تعديل الدستور: فهناك دساتير تنيط مهمة تعديل الدستور بالبرلمان؛ وهناك دساتير تنيط هذه المهمة بجمعية تأسيسية يتم إنتخابها لهذا الغرض؛ وهناك دساتير تشترط موافقة الشعب بالإستفتاء على مشروع للتعديل يُعده البرلمان أو جمعية تأسيسية منتخبة؛ وهناك دساتير تشترط إجراء انتخاب برلمان جديد يُصادق على التعديلات التي أقرها البرلمان السابق، ثم يعرض التعديل المقترح على الاستفتاء (مثال الدانمارك).

المبحث الثاني: مراحل التعديل

تختلف هذه المراحل باختلاف الدساتير، وبإختلاف نظام الحكم في الدولة. و بصورة عامة يشير الفقهاء، عموماً، الى أربع مراحل، وهي: إقتراح التعديل، إقرار مبدأ التعديل، إعداد مشروع التعديل والإقرار النهائي للتعديل. مع الإشارة إلى أن بعض الدساتير قد تكتفي بمرحلتين أو ثلاث مراحل لتعديل الدستور.

إقتراح التعديل: إن حق المبادرة في إقتراح التعديل قد يتقرّر للسلطة التنفيذية وحدها، أو السلطة التشريعية وحدها، أو السلطتين معاً (كما في لبنان). كذلك قد يتقرر إلى الشعب (الناخبين) كما هو الحال في سويسرا، وفي بعض الولايات الاميركية في ما يتعلق بالدساتير المحلية.

الدستور اللبناني يُعطي حق إقتراح تعديل الدستور الى السلطتين التشريعية والإجرائية (أوالتنفيذية): إما بإقتراح من عشرة نواب على الأقل وموافقة الثلثين من مجموع أعضاء المجلس، وإمّا بإقتراح من رئيس الجمهورية وتقديم مشروع قانون من الحكومة الى مجلس النواب (م 76 و 77 من الدستور).

إقرار مبدأ التعديل: تنيط غالبية الدساتير مهمة إقرار ضرورة التعديل المُقترح (أي قبول مبدأ التعديل) بالبرلمان، وبعض الدساتير تنيط هذه المهمة بجمعية خاصة، وبعضها الآخر يفرض إجراء إستفتاء شعبي:

- وفقاً للدستور اللبناني، إذا تمّ إقتراح التعديل من قبل عشر نواب، فقبوله يستوجب موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

- كذلك بحسب الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958، إذا لم يقبل البرلمان إقتراح التعديل يَسْقُط مشروع التعديل.

- في سويسرا، إذا رفض البرلمان إقتراح التعديل، لا يسقط الاقتراح بل يقوم البر لمان بوضع مشروع تعديل مخالف، ويُعرَض الإثنان، أي اقتراح ومشروع التعديل، على الإستفتاء.

إعداد مشروع التعديل: بعض الدساتير يَعهد بمهمة إعداد مشروع التعديل إلى إحدى السلطتين (التشريعية أو التنفيذية)، وبعضها يعهد بهذه المهمة إلى هيئة خاصة مُنتخبة أو إلى الشعب:

- في الولايات المتحدة الأميركية، تعدّ مشروع التعديل السلطة التشريعية.
 - في لبنان، تنحصر مهمة إعداد مشروع التعديل بالسلطة التنفيذية وحدها، وذلك بغضّ النظر عن المُبادِر بإقتراح التعديل، أي رئيس الجمهورية أو عشرة نواب.
 - دستور الأرجنتين لعام 1883، عَهَدَ بهذه المهمة إلى هيئة خاصة مُنتخبة لهذا الغرض.
 - في رومانيا، يتم حلّ البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة لتشكيل برلمان جديد لهذا الغرض.
 - في بعض الكانتونات السويسرية، يقوم الشعب بإعداد مشروع التعديل.
- الإقرار النهائي للتعديل:** تعيّن الدساتير الهيئة التي يحق لها إقرار التعديل: فبعضها يشترط إجراء إستفتاء شعبي، وبعضها الآخر يعطي الحق لهيئة تأسيسية. غير أن معظم الدساتير تخوّل البرلمان إقرار التعديل، بأغلبية معيّنة أو موصوفة (فالدستور اللبناني، مثلاً، يشترط موافقة ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس النيابي).

المبحث الثالث: نطاق التعديل أو حدوده

تنص بعض الدساتير على تحريم إقتراح تعديلها خلال مدة معيّنة (مثال الدستور اليوناني لعام 1927 والدستور المصري لعام 1930). وهناك دساتير تُحرّم تعديل بعض موادها بشكل مطلق (مثال الدستور المغربي الذي يُحرّم إقتراح تعديل النظام الملكي والنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي، ودساتير فرنسا وتونس... تحرّم إقتراح تعديل النظام الجمهوري).

وإذا كان تعديل الدساتير ممكناً فإن إلغائها أو إنهاءها ممكن أيضاً.

الفصل الرابع: نهاية الدساتير

عندما تصبح أحكام الدستور عاجزة عن مواكبة التطورات السياسية والاجتماعية والإقتصادية في المجتمع، يصبح تعديله الشامل أمر ضروري. والتعديل الشامل لجميع نصوص الدستور يعني إلغاءه أو إنهائه كلياً.

وإذا كانت غالبية الدساتير تنصّ على كيفية تعديلها، فإن معظمها لا يتعرّض لمسألة إلغائها. وقد أثبتت التجارب الدستورية أنه يمكن إستخلاص أسلوبين لإنهاء الدساتير: أسلوب عادي (الإلغاء) وأسلوب غير عادي (الثورة والإنقلاب).

المبحث الأول: نهاية الدساتير بالأسلوب العادي (الطريقة القانونية)

ويقصد بنهاية الدستور بشكل عادي الإعلان عن إلغائه وتوقف العمل به بشكل سلمي ووضع دستور جديد.

ويكون الإلغاء إمّا بنصّ صريح في الدستور الجديد، وإمّا ضمناً أي يُستخلص من الأحكام الجديدة الواردة في الدستور أنها ألغيت ضمناً الأحكام الواردة في الدستور القديم وذلك بالإستناد إلى التناقض بينهما.

ويثور التساؤل، من هي السلطة التي يحقّ لها إلغاء الدستور أو إنهائه؟

يُجمع الفقه الدستوري على أن حق الإلغاء يعود للشعب وحده، ذلك أنه في الأنظمة الديمقراطية الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية. وبالتالي يتمّ تغيير الدستور إمّا عن طريق جمعية تأسيسية تُنتخب لهذا الغرض، وإمّا عن طريق الإستفتاء على مشروع دستور تقوم بإعداده هيئة منتخبة أو معيّنة من الحاكم.

المبحث الثاني: نهاية الدستور بالأسلوب غير العادي (الطريقة الثورية)

على الرغم من أن هذا الأسلوب هو غير طبيعي وغير قانوني، ولكن التاريخ يُثبت أن الأسلوب الثوري غير العادي هو الأكثر إنتشاراً لإلغاء الدساتير. وفقاً لهذا الأسلوب يُلغى

الدستور وينتهي العمل به عن طريق الثورة أو الانقلاب، أي بطريق فعلي واقعي لا قانوني.

ويمكن الفارق الجوهرى بين الثورة والانقلاب، أن الثورة تهدف إلى تغيير الحاكم والنظام السياسى فى الدولة وإقامة نظام جديد، بينما يقتصر الانقلاب غالباً على تغيير الحاكم دون التعرّض لنظام الحكم. وهذا يعنى أن الانقلاب لا يؤدي من حيث المبدأ إلى إلغاء أو سقوط الدستور بشكل تلقائي.

بالمقابل يؤدي نجاح الثورة إلى إسقاط الدستور بصورة فورية أو تلقائية، دون ما حاجة إلى إصدار تشريع خاص بتقرير هذا السقوط. ولكن نهاية الدستور تقتصر من حيث المبدأ على النصوص المتعلقة بنظام الحكم فقط، وتبقى بالتالي النصوص الأخرى سارية. فضلاً عن ذلك فإن إسقاط الدستور عن طريق الثورة لا يؤدي حتماً إلى إلغاء جميع التشريعات فى الدولة (المدنية والجزائية والإدارية).

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنّ إلغاء الدستور بطريقة ثورية أم عادية قد يؤدي إلى تغيير بشكل الدولة من بسطة إلى مركبة، ولكنه لا يمسّ وجود الدولة ولا حتى إلزاماتها الدولية، حتى ولو تغير نظام الحكم فيها (أي النظام السياسى).

الفصل الخامس: مبدأ سموّ الدستور والرقابة على دستورية القوانين

لكلّ دولة دستور ينظّم كيفية ممارسة السلطة السياسية ووضع التشريعات ويحدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات، ويتضمّن القيود التي لا يجوز للسلطات أن تتعدها في ممارسة صلاحياتها.

لهذا توصف الدولة الحديثة بأنها دولة دستورية أو دولة قانون.

وقد إستنبط الفقه الدستوري مبدأ سموّ الدستور من فكرة سيادة الدستور وتفوقه على جميع القواعد القانونية في الدولة (كالقوانين العادية والانظمة الادارية...) التي يجب أن لا تُعارض أحكام الدستور في نصّه وروحه وأهدافه.

كذلك انطلقت نظرية الرقابة على دستورية القوانين من مبدأ سمو الدستور، وانتشرت في معظم دول العالم. وتعني الرقابة على دستورية القوانين، في الدول التي تنص دساتيرها على وجود هيئة أو محكمة دستورية، أن جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية قابلة للرقابة والإبطال في حال إنطوت على خرقٍ لأحكام الدستور.

والرقابة لا تتناول سوى أعمال السلطة التشريعية (وبعض أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بقوة القانون مثل المراسيم الاشتراعية والمراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بموجب المادة 58 من الدستور اللبناني). ويعود ذلك الى كون أعمال السلطة التنفيذية تخضع لمبدأ المشروعية الذي يسمح للقضاء بإبطال أعمالها المخالفة لمبدأ الشرعية الإدارية، سواء أكان هذا القضاء عادياً (أوعدياً) كما هو الحال في الدول التي إعتمدت النظام الانكلوسكسوني (مثال المملكة المتحدة) أم إدارياً كما هو الحال في الدول ذات النظام اللاتيني (مثال فرنسا ولبنان). فالرقابة على دستورية القوانين هي الرقابة التي تهدف إلى حماية مبدأ سموّ الدستور.

المبحث الأول مفهوم سموّ الدستور

سموّ الدستور يتمثّل بالسموّ المادي والسموّ الشكلي.

السمو المادي يعني أن الدستور هو النظام الأساسي الذي تنفّرع منه جميع القوانين الداخلية، وأنه مصدر كل نشاط قانوني في الدولة. فهو الذي يُنشئ السلطات العامة ويرسم حدود صلاحياتها ويبيّن كيفية تولّيها وتداولها، كذلك هو الذي يقرّر الحقوق والحريات الأساسية ويضمن حمايتها وعدم تجاوزها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والقواعد الدستورية، سواء أوردت في الدستور أم في وثائق أخرى كالقانون العادي، أو كانت غير مدوّنة كالعرف الدستوري، تسمو على جميع القواعد القانونية في الدولة. وهكذا يتحقق سمو الموضوعي في الدساتير المدونة، الجامدة والمرنة، وكذلك في الدساتير العرفية. بالمقابل لا يتحقق سمو الشكلي إلا بالنسبة للدساتير المدونة الجامدة فقط.

أما سمو الشكلي فيعني أن الدستور يتطلب لتعديله إجراءات خاصة مختلفة عن تلك المعتمدة لتعديل القوانين العادية. وهي إجراءات أكثر تعقيداً ومنصوص عليها في الدساتير المدونة التي تتصف غالباً بالجمود. لذلك فإن سمو الشكلي لا يتحقق بالنسبة للدساتير المرنّة لأنها لا تشترط إجراءات خاصة لتعديلها، أي أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تعدّلها بذات الطريقة التي تعدّل بها القوانين العادية، بل وتستطيع أن تضع قانوناً يخالف به أحكام الدستور دون أن يُعتبر ذلك انتهاكاً للدستور.

فالنظام الإنكليزي، المخالف في هذا الشأن لغالبية الأنظمة في العالم، يقوم على قاعدة دستورية تُعتبر أن سيادة البرلمان فوق كل سيادة، وأن للبرلمان سلطة مطلقة في وضع ما يشاء من القوانين وبالتالي لا تُثار مسألة الرقابة على دستورية القوانين في الدول ذات الدساتير المرنّة.

أمّا مبررات تفوّق الدستور، من حيث المفهوم الشكلي، على القوانين العادية، فتتلخّص فيما يلي:

- **الإختلاف في طريقة الوضع:** فالطريقة التي يوضع بها الدستور تختلف عن تلك التي تُسنّ بها القوانين العادية.

- **الإختلاف في طريقة التعديل:** فإجراءات تعديل الدستور أصعب من إجراءات تعديل القوانين العادية.

- **الإختلاف في اكتساب القيمة القانونية:** فالقوانين العادية لا تكتسب قيمتها إلا إذا صدرت في حدود ما ينصّ عليه الدستور .
والسمو الشكلي يشمل جميع القواعد القانونية المنصوص عليها في الدستور، حتى ولو كانت لا تعالج موضوعات دستورية بطبيعتها.

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين

يقسم الفقه الدستوري أساليب الرقابة على دستورية القوانين إلى نوعين أساسيين، هما:
أسلوب الرقابة السياسية وتقوم بها هيئة سياسية، وأسلوب الرقابة القضائية وتقوم بها هيئة قضائية. ولكن في بعض الدول تقوم بالرقابة الدستورية هيئة مختلطة سياسية - قضائية.

المطلب الأول: أسلوب الرقابة السياسية (الرقابة الدستورية السابقة)

إن الرقابة السياسية هي رقابة وقائية، أي رقابة تحول دون إصدار القوانين المخالفة لأحكام الدستور. وبالتالي فهي رقابة سابقة على إصدار القانون، و تُبأشر في الفترة بعد سنّ القانون وقبل إصداره.

وتُعتبر فرنسا البلد الأم لنشأة هذا النوع من الرقابة، ثم إنتشر هذا الأسلوب في غيرها من الدول ولا سيما في الدول ذات النزعة الاشتراكية.

هذا وقد تنيط بعض الدساتير أمر الرقابة على دستورية القوانين **بهئية سياسية** مستقلة عن جميع السلطات ومرتبطة بمن عينها فقط. وقد عرفت فرنسا محاولة لممارسة هذا الأسلوب من الرقابة في الأعوام 1795 و 1799 و 1825، إلا أنها لم تُكلّل بالنجاح بسبب خضوع هذه الهيئة (وهي مجلس الشيوخ) للجهة التي عينتها (نابليون عام 1799 ونابليون الثالث عام 1852). ثم عاد هذا النوع من الرقابة الى فرنسا مع دستور 1946، حيثُ

عهد إلى هيئة سُميت باللجنة الدستورية أمر الرقابة على دستورية القوانين. ولكن هذه التجربة كتب لها الفشل بسبب انعدام جدواها.

وقد تنبّط بعض الدساتير أمر الرقابة على دستورية القوانين **بهئية نيابية**: ظهر هذا النوع من الرقابة في الدول ذات النزعة الإشتراكية التي كان هدفها سيادة المجالس الشعبية المُنتخبة، مثال الدستور السوفيّاتي لعام 1977، وقد تبنت هذا النوع من الرقابة أيضًا دول أخرى، مثل يوغسلافيا وتشيكوسلوفاكيا. ولكن هذه الرقابة إنتهت عمومًا ولم يبق من الدول الإشتراكية التي تعتنق فكرة الرقابة السياسية سوى الصين الشعبية في دستورها الصادر عام 1978 الذي ينص على تكليف المجلس الوطني لنواب الشعب بمراقبة دستورية القوانين.

وقد تم انتقاد الرقابة السياسية لأنه يَغلب عليها الطابع السياسي وتفتقر الى الحياد والنزاهة والى المعرفة القانونية، لأن الرقابة السياسية تفترض إصدار أحكام، لهذا تم اللجوء إلى أسلوب الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: الرقابة بواسطة هيئة سياسية - قضائية

قد تتولى الرقابة الدستورية **هيئة مختطة** (سياسية - قضائية) تتّصف بالطابع السياسي من ناحية تشكيلها، وبالطابع القضائي من ناحية الصلاحيات الممنوحة لها وطبيعة قراراتها. وتعتبر فرنسا في ظل دستورها الحالي لعام 1958 الوطن الأم لهذا النوع من الرقابة، وسمّيت هذه الهيئة بالمجلس الدستوري.

ويتألف المجلس الدستوري الفرنسي من تسعة أعضاء لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد (م 56 من الدستور الفرنسي) يُعيّن رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، ويُعيّن رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين، ويعين رئيس مجلس الشيوخ الثلاثة الباقون. ويضاف إلى هؤلاء الاعضاء التسعة أعضاء حكميين (أي بحكم القانون) لمدى الحياة، وهم رؤساء الجمهورية السابقون. ويتجدّد ثلث المجلس كلّ ثلاث سنوات. ويختار رئيس الجمهورية أحد أعضاء المجلس الدستوري رئيسًا له، يكون صوته مرجحًا عند تعادل الأصوات.

وإختصاص المجلس الدستوري يكون سابقاً على إصدار القوانين، وبذلك يحول المجلس دون صدور القوانين المخالفة لأحكام الدستور. والقوانين التي يُعلن المجلس عدم دستوريّتها لا يمكن إصدارها ونفاذها. وتكون قراراته بعدم الدستورية نهائية، أي غير قابلة للطعن، فضلاً عن إلزاميتها لسائر السلطات العامة وجميع الهيئات الإدارية والقضائية (م 62 من الدستور الفرنسي). أما الجهات التي يحق لها مراجعة المجلس الدستوري، فهي بموجب المادة 61 من الدستور: رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة (الوزير الأول) رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ أو ستون نائباً في الجمعية الوطنية وستون شيخاً في مجلس الشيوخ.

إلا أن تعديلاً جوهرياً طرأ على المادة 61 من الدستور الفرنسي وأوجد نوعاً من الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية. ووفقاً للطريقة الجديدة في الرقابة التي كرّسها التعديل الدستوري عام 2008، وحدّد كيفية تطبيقها القانون العضوي في 2009/12/10 والذي دخل حيّز النفاذ في أول آذار 2010، أصبح يحق للمجلس الدستوري إجراء رقابة لاحقة على دستورية القوانين المخالفة لإحدى الحقوق أو الحريات الأساسية التي يحميها الدستور، وذلك بناء على إحالة من محكمة التمييز أو مجلس الدولة، عن طريق ما يسمّى "المسألة ذات أولوية دستورية" أو المسألة الدستورية الأولية (Question prioritaire de constitutionnalité).

المطلب الثالث: أسلوب الرقابة القضائية (الرقابة الدستورية اللاحقة)

يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء (أو هيئة قضائية) بالثبوت من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور. وهي رقابة لاحقة على إصدار القوانين. وقد تبنت الكثير من الدول هذا النوع من الرقابة، إلا أنها لم تتفق على أسلوب واحد لممارستها. ويكمن الاختلاف في أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين قد يُعهد بها إلى المحاكم العادية (القضاء العادي) أو إلى محكمة متخصصة. كذلك قد تتم هذه الرقابة عن طريق

الدعوى الأصلية أو عن طريق الدفع بعدم الدستورية. على أنه يلاحظ أن بعض الدول إعتدت الجمع بين الطريقتين، أي عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية.

الفرع الأول: المحاكم التي تمارس الرقابة القضائية

أولاً: القضاء العادي

يتولى القضاء العادي في بعض أمر الرقابة على دستورية القوانين. ففي أي نزاع معروض على محكمة عادية يُمكن لأحد الأطراف أن يعترض على دستورية قانون ما قد تستند إليه المحكمة لإصداره. وفي هذه الحالة على المحكمة أن تبتّ بالأمر إيجاباً أو سلباً، فإذا رأت المحكمة أن القانون مطابق للدستور طبقته، وإذا وجدت أنه مخالف له إمتنعت عن تطبيقه دون إلغائه. وهذا يعني أن القانون المخالف للدستور يبقى ساري المفعول أمام المحاكم الأخرى وفي القضايا المشابهة. إلا أن منح المحاكم العادية حق الرقابة على دستورية القوانين قد يؤدي إلى صدور أحكام متعارضة.

وتُعتبر الولايات المتحدة الأميركية النموذج لرقابة القضاء العادي على دستورية القوانين، حيث تقوم بهذه الرقابة المحكمة العليا وسائر المحاكم دون أن يكون هناك نص دستوري يجيزها، وذلك بناء على إجتهد راسخ.

ثانياً: القضاء المتخصص

هنا تتولى أمر الرقابة الدستورية هيئة قضائية متخصصة، يُطلق عليها إسم المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري مثال: المجلس الدستوري في لبنان، المحكمة الدستورية في ألمانيا... وعندما تثبت هذه المحكمة من عدم دستورية قانون، فإنها تحكم بطلانه بطلاناً مطلقاً مع كافة آثاره.

الفرع الثاني: طرق الرقابة القضائية

وهي ثلاث: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية والرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية.

أولاً: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية

وتُسمّى هذه الطريقة بطريقة الإلغاء. هذه الرقابة هي رقابة لاحقة على إصدار القانون، حيث يرفع المتضرر من قانون ما دعوى أصلية، أي مستقلة عن أي نزاع آخر، ويطعن مباشرة في هذا القانون أمام محكمة مختصة (مثل المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري) يحددها الدستور نفسه، ويطلب إبطال أو إلغاء القانون الذي يعتبره مخالفاً للدستور. فإذا ثُبِتَ للمحكمة عدم دستوريته حَكَمَتْ بإبطاله، ويكون للحكم الصادر عنها حجّة مطلقة تجاه الكافة. وهذا يؤدي إلى حسم النزاع نهائياً حول دستورية القانون.

تُطبّق هذه الطريقة في عدة دول، مثل، سويسرا، ألمانيا، النمسا، الكويت...

ثانياً: الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية:

وتسمى هذه الطريقة برقابة الإمتناع. وهي وسيلة دفاعية بعكس الطريقة الأولى التي تعتبر هجومية. وتطبق هذه الطريقة عند وجود دعوى أمام المحكمة (عدلية أو إدارية) يُراد منها تطبيق قانون معيّن، فيُدفع أحد أطراف الدعوى بعدم دستورية هذا القانون لمخالفته الدستور، مطالباً بعدم تطبيقه، في هذه الدعوى أي بإستبعاده. في هذه الحالة إذا وَجَدَ القاضي أن القانون مطابق للدستور طبقه، وإذا تبين له أن القانون غير دستوري إمتنع عن تطبيقه. وهذا يعني أن القاضي لا يحكم بإبطال أو إلغاء القانون المخالف بل يقضي بإستبعاده فقط.

والتطبيق النموذجي لهذه الطريقة في الولايات المتحدة الأميركية حيث تقوم المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين دون نص دستوري يجيزها. وقرار المحكمة بعدم دستورية قانون ما يؤدي إلى إمتناعها عن تطبيقه دون إلغائه. لكن عملياً فإن قرارات المحكمة العليا هي بمثابة إلغاء لأن المحاكم الدنيا تلتزم بإجتهادها. وقد جرت العادة أن يسحب الكونغرس القانون الذي تقرر المحكمة العليا عدم دستوريته.

الفرقة بين الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية:

- تتحقق الرقابة بطريقة الدعوى الأصلية عن طريق الطعن مباشرة في القانون. أما الطعن في دستورية القانون لا يُثار إلا بمناسبة دعوى أمام القضاء أي بشكل عارض في طريقة الدفع بعدم الدستورية.
- إذا تأكدت المحكمة من عدم دستورية القانون فإنها تقضي بإبطاله أو إلغائه في طريقة الدعوى الأصلية، ولكنها تَمْتَنِعُ فقط عن تطبيقه في طريقة الدفع بعدم الدستورية.
- ينحصر إختصاص النظر في الرقابة الدستورية بجهة قضائية مختصة (المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري) في طريقة الدعوى الأصلية. أما في طريقة الدفع فيحق لأي محكمة أن تنظر بالرقابة الدستورية.
- إن للحكم بعدم دستورية القانون قوة مطلقة أو حُجِيَّة مطلقة تجري على الجميع في طريقة الدعوى الأصلية، بينما لا يكون لهذا الحكم سوى حُجِيَّة نسبية تقتصر على أطراف الدعوى في طريقة الدفع. ففي الطريقة الأولى يُلغى القانون غير الدستوري ويبقى سارياً في الطريقة الثانية.
- إن طريقة الدعوى الأصلية للرقابة الدستورية تتطلب نصاً دستورياً يجيز هذه الرقابة ويحدد المحكمة المختصة والأشخاص الذين يحق لهم مراجعتها. في حين أن الرقابة بطريقة الدفع بعدم الدستورية لا تتطلب وجود مثل هذا النص.
- في طريقة الدعوى الأصلية، غالباً ما ينصّ الدستور على مهلة محدّدة لتقديم الدعوى. أما في طريقة الدفع فيمكن الدفع بعدم دستورية قانون ما دون التقيّد بأية مهلة.
- إن طريقة الدعوى الأصلية، التي قد تؤدي إلى إلغاء القانون المخالف للدستور، قد تثير الخلافات بين السلطة التشريعية والقضاء المختص بالرقابة. بينما طريقة الدفع بعدم الدستورية لا تؤدي إلى إلغاء القانون غير الدستوري وبالتالي لا تُثير إستياء المشرّع.
- إن طريقة الدعوى الأصلية التي لا تقوم إلا بنص دستوري يُجيزها تزول بإلغاء الدستور أو بتعديله. أما طريقة الدفع بعدم الدستورية فإنها تبقى بعد سقوط الدستور ما لم ينصّ الدستور الجديد على إلغائها.

ثالثاً: الرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية

تطبق هذه الطريقة في بعض الدول مثل إيطاليا ومصر، وفرنسا (بعد تعديل دستورها في العام 2008)، حيث تجيز بعض الدساتير الطعن في دستورية القوانين خلال النظر في دعوى قضائية يُراد منها تطبيق قانون مُعين. فإذا دفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون المُراد تطبيقه، توقفت المحكمة عن النظر في الدعوى وتأكدت من جدية هذا الدفع. وفي حال ثبتت للمحكمة جدية الدفع، تقوم بإحالة القضية إلى الهيئة القضائية المختصة، التي ينص عليها الدستور (كالمحكمة الدستورية في مصر أو المجلس الدستوري في فرنسا) للفصل في دستورية القوانين.

وهكذا تتجلى صورة الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية في إثارة مسألة الدستورية بمناسبة دعوى مطروحة على إحدى المحاكم. ولهذا سُميت هذه الطريقة بطريقة الدفع المقترن بدفع عدم الدستورية.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا تبين للقضاء الدستوري أن القانون المحال إليه للنظر بدستوريته هو غير دستوري، قام بإلغائه ويعتبر كأنه لم يكن. بمعنى أن القرار بعدم دستورية القانون يتمتع بحجية مطلقة ويلزم جميع السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية).

الباب الثالث: ممارسة السلطة السياسية

إن دراسة موضوع ممارسة السلطة السياسية تقتضي معرفة صور ممارستها أي أنواع الحكومات، وكيفية إسنادها إلى الحكام خاصة في النظم الديمقراطية، أمّا تعريفها وخصائصها ومصدرها، فقد تمّت دراستهم في الباب الأول المخصص للدولة.

وعليه سنعالج موضوع ممارسة السلطة السياسية كما يلي:

الفصل الأول: صور ممارسة السلطة السياسية (أنواع الحكومات أو أشكال الحكم أو الأنظمة السياسية).

الفصل الثاني: الحكومة الديمقراطية (أو النظام الديمقراطي).

الفصل الثالث: إسناد السلطة في النظام الديمقراطي (أساليب الانتخاب).

الفصل الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في بعض الدول المعاصرة.

الفصل الأول: صور ممارسة السلطة السياسية (أنواع الحكومات)

قبل عرض أنواع الحكومات، لا بدّ أولاً من تحديد المقصود بلفظ "حكومة"، والتي يُعرّفها الفقهاء وفقاً لمعيارين: معيار عضوي ومعيار موضوعي:

إن لفظ الحكومة يحمل عدة معاني، وفقاً للمعيار العضوي، أي من حيث كونها هيئة تمارس صلاحيات محدّدة طبقاً للدستور والقوانين النافذة: فيُستخدم لفظ حكومة للدلالة على مجموع الهيئات الحاكمة التي تسيّر أمور الدولة، وهي السلطات العامة الثلاث التشريعية، والتنفيذية والقضائية. كما يُقصد بالحكومة السلطة التنفيذية وحدها أي رئيس الدولة ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء. كذلك تستعمل كلمة حكومة بمعنى أضيق من ذلك، بحيث لا تعني كل السلطة التنفيذية بل يقصد بها فقط مجلس الوزراء.

والمقصود بالحكومة وفقاً للمعيار الموضوعي، الذي نغنيه في دراستنا هذه لمبادئ القانون الدستوري، ليس هيئة حاكمة بذاتها، بل طريقة ممارسة الحكم أو نوع النظام الدستوري والسياسي في الدولة.

وإذا كان التمييز بين أشكال الدول يركز على التركيب الداخلي للسلطة السياسية في الدولة، أي إذا كانت هناك سلطة واحدة تمارس وظائفها مجموعة واحدة من المؤسسات الدستورية وواحدة في القانون أم إزدواجية في التنظيم السياسي والقانوني وثنائية في المؤسسات الدستورية التي تمارس وظائف السلطة السياسية (سلطات إتحادية وسلطات محلية على مستوى الدويلات)، فإن التمييز بين أشكال الحكومات يعتمد على كيفية استعمال السلطة السياسية وممارسة الحكم.

وبالتالي لا يجب الخلط بين شكل الدولة، التي قد تكون موحّدة أو مركبة (فدرالية) وبين شكل الحكومة التي قد تكون ملكيّة أو جمهوريّة، إستبدادية أو قانونية، مُطلقة أو مقيدة، دكتاتورية أو ديمقراطية...

فهناك دول تتفق في شكلها (لبنان ومصر والأردن والمغرب هي دول بسيطة أو موحدة) ولكنها لا تأخذ بنظام حكم أي شكل حكومي واحد (لبنان ومصر يطبقان النظام الجمهوري، بينما الأردن والمغرب يطبقان النظام الملكي).

بالمقابل قد تختلف الدول في شكلها (لبنان دولة موحدة وألمانيا دولة فدرالية) ولكنها تأخذ بنظام حكم واحد: لبنان وألمانيا يأخذان بالنظام البرلماني.

ويشير المفقه الدستوري الحديث إلى إمكانية تقسيم الحكومات أو أنظمة الحكم إلى أنواع مختلفة، بحيث تنقسم إلى حكومة ملكية وحكومة جمهورية من ناحية كيفية إختيار رئيس الدولة، وإلى حكومة إستبدادية وحكومة قانونية من زاوية خضوعها للقانون، وإلى حكومة مطلقة وحكومة مقيدة من ناحية تركيز السلطة أو توزيعها، وإلى حكومة فردية وحكومة الأقلية وحكومة ديمقراطية من ناحية مصدر السيادة أو صاحبها الفعلي في الدولة.

المبحث الأول: أنواع الحكومات بالنظر الى كيفية إختيار رئيس الدولة

تنقسم الحكومات من ناحية كيفية إختيار رئيس الدولة الى نوعين: الحكومات الملكية والحكومات الجمهورية.

المطلب الأول: الحكومة الملكية **Gouvernement monarchique**

وهي التي يتولى فيها رئيس الدولة السلطة عن طريق الوراثة لمدة غير محدودة بإعتبارها حقاً ذاتياً له يرثها عن آباءه وأجداده.

ويسمى هذا الرئيس بالملك أو الإمبراطور أو القيصر أو السلطان أو الأمير... وما دام رئيس الدولة يعتبر أن حقّه في تولي العرش حقاً شخصياً طوال مدة حياته فإن دساتير الدول الملكية تهتم ببيان كيفية توارث العرش وتنظيم مسألة الوصاية وغيرها من المسائل الخاصة بالحكومة الملكية.

من جهة أخرى، تُقرّر دساتير الدول المَلَكِيّة إنعدام المسؤولية السياسية والجنايية، كقاعدة عامة، بإعتبار أنّ ذات الملك وحقوقه لا تُمسّ. ويعبّر عن هذه القاعدة التي نشأت في إنكلترا، بأنّ الملك لا يخطئ . وبالتالي تقع المسؤولية السياسية عن أعمال الملك على عاتق الوزارة والوزراء .

ويُعاب على النظام الملكي أنّ الملك الذي يتولّى العرش، وفقاً لقانون الوراثة ودون أي تدخل لإرادة الشعب في إختياره، يظلّ متربّعاً على العرش مدى الحياة دون إمكانية التخلص منه بوسيلة ديمقراطية إذا ظهر فساد وإستبداده بالسلطة، ممّا يؤدي إلى وقوع الثورة ضده.

ويرى البعض أنّ النظام الملكي يمتاز بتولّي الملك العرش بهدوء دون إضطرابات سياسية، وبممارسته الحكم دون الخضوع لأي فريق أو حزب سياسي.

وتجدر الإشارة إلى أنه عَقِبَ الحرب العالمية الثانية (عام 1945) تحوّلت عدة دول من الحكم الملكي إلى الحكم الجمهوري المُطبّق في الغالبية العظمى من دول العالم، ولم يتمسك بالنظام الملكي حتى الآن سوى عدد محدود من الدول مثل المملكة المتحدة، السويد، اسبانيا... (في أوروبا) واليابان، الأردن، المملكة العربية السعودية... (في آسيا)، المملكة المغربية... (في أفريقيا).

المطلب الثاني: الحكومة الجمهورية **Gouvernement républicain**

وهي الحكومة التي يتولّى فيها رئيس الدولة سلطته بطريقة الإنتخاب ولمدة محدّدة، أي أنّ رئيس الدولة ليس له حق ذاتي في تولي منصب الرئاسة، بل يتمّ إنتخابه على أساس المساواة التامة بين المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط الدستورية لتولّي منصب رئيس الجمهورية للمدة المحدّدة دستورياً.

وما دام الأمر كذلك، فإن دساتير الدول الجمهورية تهتم بطريقة إنتخاب رئيس الجمهورية، ومدة الرئاسة وإمكانية تجديد الإنتخاب أم لا.

إلا أنّ الدول الجمهورية اختلفت في طريقة إختيار أو إنتخاب رئيس الدولة: فإمّا أن يتمّ إنتخابه من قبل البرلمان (مثال الدستور اللبناني) أو من قبل الشعب، أي الناخبين (مثال، الدستور الفرنسي الحالي الذي نصّ على انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية من قبل الشعب مباشرة إي على درجة واحدة؛ ومثال الدستور الأميركي الذي ينصّ على انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة ، أي على درجتين ، حيث ينتخب الناخبون مندوبين عنهم يقوم هؤلاء في المرحلة الثانية بإنتخاب الرئيس). وإمّا أن يتم إنتخابه بواسطة الشعب والبرلمان، كأن يقوم البرلمان بترشيح شخص معيّن لمنصب رئيس الجمهورية على أن يُبدي الشعب رأيه في هذا الترشيح في استفتاء عام (مثال دستور مصر لعام 1956 و 1964)، وقد يتم ذلك عن طريق هيئة خاصة مؤلفة من أعضاء البرلمان وعدد مساوٍ لهم منتخب من الشعب يتولون انتخاب الرئيس (مثال دستور أسبانيا لعام 1931).

وإذا كان رئيس الدولة في الانظمة الملكية غير مسؤول سياسياً وجنائياً، فإن رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية مسؤول عمّا يرتكبه من جرائم عادية أو جرائم متصلة بمهامه كرئيس دولة ، مثل جريمة الخيانة العظمى.

أما بالنسبة لمسؤولية الرئيس السياسية، فقد اختلفت الدساتير الجُمهورية بشأنها، فبعضها إكتفى بتقرير مسؤوليته الجنائية دون السياسية (مثال الدستور اللبناني) وبعضها الآخر قرّر مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية وإمكانية عزله من منصبه قبل إنتهاء مدة رئاسته (مثال دستور اسبانيا لعام 1931 ودستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949) .

ويمتاز النظام الجمهوري بتأكيدِه لحق الشعب في إختيار رئيس الجمهورية وحقّه في تجديد انتخابه أو عدمه، فضلاً عن تكريسه لمبدأ المساواة بين المواطنين في الترشيح لرئاسة الجمهورية.

المبحث الثاني : أنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون

تقسم الحكومات من ناحية مدى الخضوع للقانون إلى حكومة إستبدادية وحكومة قانونية .

المطلب الأول: الحكومة الاستبدادية **Gouvernement despotique**

وهي تلك الحكومة التي لا تخضع فيها السلطة للقانون ولا تتقيّد بأحكامه، بل على العكس تكون إرادتها (أي إرادة الحاكم) هي القانون الواجب الإلتباع من جانب المحكومين. وبالتالي لا توجد حدود على سلطات الحاكم في الحكومة الإستبدادية، بل يكون مُطلق التصرف، ومصلحته الخاصة هي الغاية الوحيدة التي يسعى إليها. وما دام الحاكم يستطيع تجاهل القانون باعتبار أن إرادته تسمو عليه، فطبيعي أن لا مجال في مثل هذا النظام للحديث عن حقوق وحريات الأفراد.

المطلب الثاني: الحكومة القانونية **Gouvernement légal**

وهي الحكومة التي يخضع فيها الحاكم والمحكومين على السواء لأحكام القانون. وإذا خرج الحاكم على حكم القانون، في ما يصدر عنه من أعمال وتصرفات، خضع للرقابة القضائية. ويُقصد بالقانون الذي تخضع له السلطة وهيئاتها، القانون بالمعنى الواسع، أي مجموع القواعد القانونية النافذة والتي تتدرّج كما يلي: التشريع الأساسي (الدستور) التشريع العادي (القوانين التي تصدر عن المجلس النيابي، وسائر النصوص التي تتمتع بذات قوة القانون العادي كالمراسيم الإشتراعية والمراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على المادة 58 من الدستور اللبناني) التشريع الفرعي (الأنظمة الإدارية، مثال المراسيم التطبيقية والمراسيم المستقلة في لبنان)، فضلاً عن القواعد القانونية غير المدونة كالمبادئ العامة للقانون، والعرف، وقواعد الإنصاف والعدالة.

وبخلاف الحكومة الإستبدادية، فإن الحكومة القانونية تستهدف الصالح العام، وتشكّل ضماناً أساسية لحماية حقوق المحكومين وحرياتهم الأساسية.

المبحث الثالث: أنواع الحكومات من ناحية تركيز السلطة أو توزيعها

وتنقسم الحكومات من هذه الناحية إلى حكومة مطلقة وحكومة مقيدة.

المطلب الأول: الحكومة المطلقة *Gouvernement absolu*

وهي الحكومة التي تتركز فيها السلطة السياسية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة تجمع في يدها السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وهذا يعني أن هذا النوع من الحكومة لا يُطبَّق مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد ساد هذا النوع من الحكومات في الملكيات القديمة، حيث كان الملك يجمع في يده جميع فعلياً السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية، لا سيما في القرنين السابع عشر والثامن عشر. وقد انحسرت هذه الحكومات المطلقة عندما تخلصت انكلترا من الملكية المطلقة بثورة 1688، وعندما إقتلعت الثورة الفرنسية عام 1789 النظام الملكي المطلق. ومن أمثلة هذا النوع من الحكومات أيضاً الحكم الذي ساد في مصر منذ تولي محمد علي وخلفائه (أي من 1805) وحتى صدور دستور عام 1923.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك تلازم حتمي بين الحكومة الاستبدادية، التي لا تخضع للقانون، والحكومة المطلقة، التي تتركز جميع السلطات في يد حاكم أو هيئة واحدة دون منازع. وهذا يعني أن الحكومة المطلقة تكون إستبدادية إذا لم تخضع لحكم القانون، وتكون قانونية إذا ما خضع فيها الحاكم أو الهيئة الحاكمة لحكم القانون. إلا أن بعض الفقه يعتبر أن هذا الخضوع للقانون ليس سوى خضوعاً صورياً أو شكلياً لأن الجمع في يد واحدة سلطة التشريع وسلطة التنفيذ لا بد أن يؤدي إلى الإستبداد.

المطلب الثاني: الحكومة المقيدة *Gouvernement lié*

وهي الحكومة التي تُوزع فيها السلطة السياسية بين عدة هيئات مختلفة، أي التي يسود فيها مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والتي تتوزع على هيئات منفصلة بحيث تقوم كل منها بمراقبة الأخرى.

ويلاحظ أن غالبية الدول المعاصرة هي ذات حكومات مقيدة تُطبَّق مبدأ الفصل بين السلطات، كالنظام الرئاسي والنظام البرلماني سواء أكان نظام الحكم ملكياً أو جمهورياً.

فالنظام السياسي في المملكة المتحدة هو ملكي مقيد (برلماني)، والنظام في الولايات المتحدة الأمريكية هو جمهوري مقيد (رئاسي)، والنظام اللبناني نظام جمهوري مقيد (برلماني)...

كما يُلاحظ أن الحكومة المقيّدة هي المثال الحقيقي للحكومة القانونية، بإعتبار أن الحكومة المطلقة التي تجمع جميع السلطات بيد واحدة لا يمكن أن تكون قانونية في الواقع.

المبحث الرابع: أنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة في الدولة

يقوم هذا التقسيم على مصدر السلطة أو السيادة في الدولة . فإذا كان مصدر السلطة فرد واحد ينفرد بممارستها كانت الحكومة فردية، وإذا كان مصدرها مجموعة محدودة من الأفراد كانت الحكومة حكومة الأقلية، أما إذا كان الشعب أو الأمة المصدر الوحيد للسلطة ذات السيادة كانت الحكومة ديمقراطية.

المطلب الأول: الحكومة الفردية La monarchie

يظهر هذا النوع من الحكم في كلّ دولة يكون فيها صاحب السلطة الفعلي فرد واحد أيّا كان لقبه (ملك، سلطان، أمبراطور، قيصر...) وسواء أكان قد وصل الى منصبه بالوراثة أو بالقوة الإلهية (وفقاً لزعم الحاكم) أو بالقوة الشخصية.

وتتمثل الحكومة الفردية في صورتين: الملكية المطلقة والدكتاتورية.

الفرع الأول: الملكية المطلقة

إن الملكية المطلقة، كنظام حكم، تركّز جميع السلطات في الدولة في يد فرد واحد يتولى منصبه بطريقة الوراثة، دون أي مشاركة من الشعب، ويمارس بمفرده السلطة السياسية، فيكون مطلق التصرف في شؤون الحكم دون مراقبة من أحد. فالحاكم المطلق يتولى الحكم عن طريق الوراثة من أسلافه وليس بناء على اختيار الشعب.

غير أنَّ المَلَكِيَّة المطلقَّة لا تتعارض مع وجود هيئات معاونة للملك يعيَّنُها بمفرده وتستمد سلطاتها منه.

ويلاحظ أنَّ المَلَكِيَّة المطلقَّة قد تنقلب الى مَلَكِيَّة دستورية أو مقيدة اذا انتقلت السيادة من الملك الى الشعب أو الأمة. فيصبح الشعب أو الأمة صاحب الفعلي للسيادة، ويصبح دور الملك ثانوياً، كرمز فقط أي يملك ولا يحكم ، وهذا ما حصل في إنكلترا وهولندا والسويد على سبيل المثال.

الفرع الثاني : الحكومة الدكتاتورية Dictature

وهي صورة أخرى من صور الحكومة الفردية ، تشترك مع نظام الملكية المُطلقَّة في كونها نظام حكم يمارس فيه السلطة أو السيادة الفعلية شخص واحد دون مشاركة من احد. ولكنَّ الحكومة الدكتاتورية تختلف عن الملكية المطلقة من جهتين :

- إنَّ الدكتاتور لا يتولى السلطة بالوراثة أو إستناداً الى نظريات تيوقراطية (نظريات العناية الالهية) كما هو الحال في النظام الملكي المُطلق، بل يصل الى السلطة بقوة شخصيته وكفاءته أو بقوة أنصاره.

- إن الدكتاتور يعتمد على قوته قوة انصاره الذين يلتقون حوله لتأسيس سلطته وإقناع المحكومين بقبولها والرضا بها ولو بالقوة ، في حين أنَّ الملك المطلق عادة ما يلجأ الى النظريات الدينية لتبرير سلطانه.

هذا ويتميز الحكم الدكتاتوري بالخصائص الآتية :

- تندمج السلطة السياسية في النظام الدكتاتوري في شخص الدكتاتور كما هو الحال في نظام الملكية المطلقة. ولكن يبقى الحكم الدكتاتوري ذا طابع مؤقت لانه يقوم كلياً على شخص الدكتاتور ، يبقى ببقائه ويزول بزواله. لهذا قيل إنَّ الدكتاتورية هي نظام طارئ وصورة إستثنائية من صور الحكم.

- إن الدكتاتورية التي تركّز جميع السلطات في يد الحاكم لا تسمح بتطبيق اللامركزية، الادارية والسياسية ، بإعتبارها مظهراً لحرية الافراد والجماعات واستقلالها.

- إن الحكم الدكتاتوري، الذي ينشأ عن طريق العنف غالباً، يتّبع أساليب القوة والعنف والإكراه لتثبيت سلطان الحاكم، فلا إعراف بمبادئ أو حقوق لا تستطيع الدولة المساس بها، ولا مراعاة حقيقية للحقوق والحريات الفردية.
- تتميز الدكتاتورية بالطابع الشمولي أو الكلّي حيث تعلو مصلحة المجتمع العامة على المصالح الخاصة للأفراد. وهذا يعني أن الفرد مُسخّر لخدمة الجماعة، أمّا من الناحية العملية فإن الفرد يكون مسخراً لخدمة الدكتاتور باعتبار أن الجماعة والدكتاتور شيء واحد في النظام الدكتاتوري.
- تأخذ الدكتاتورية بنظام الحزب الواحد الذي جاء بالدكتاتور إلى السلطة، أو الحزب الذي أنشأه هذا الأخير ليروج لمبادئه السياسية. وهذا يعني أنه لا وجود لحرية تأسيس الأحزاب ولا يُسمَح بالمعارضة.
- تتميز الدكتاتورية، علاوة على تشخيص السلطة بالحاكم وتركيز جميع السلطات بيده وإنعدام الحقوق والحريات وإعتماده على الحزب الواحد، بعدم خضوع الدكتاتور لأيّ نظام للرقابة أو لتحديد مسؤوليته في حالات إنحراف السلطة. فالدكتاتور "لا يمكن أن يُخطئ" و "الزعيم دائماً على حق". ومن أمثلة الحكم الدكتاتوري: حكم موسوليني في إيطاليا من سنة 1922 وحكم هتلر في ألمانيا من سنة 1933...

المطلب الثاني: حكومة الأقلية

حكومة الأقلية هي نظام حكم يكون فيه صاحب الفعل للسيادة في الدولة فئة قليلة من الشعب تهيمن على البلاد وتتمتع وحدها بالحقوق السياسية وحق ممارسة السلطة. فحكومة الأقلية لا تستمد سلطتها من الشعب في مجموعه بل من فئة محدّدة منه. وتُعتبر حكومة الأقلية مرحلة وسطى بين الحكومة الفردية والحكومة الديمقراطية. مثال ذلك نظام الحكم في بريطانيا، الذي تطور عبر التاريخ من نظام ملكي مُطلق (حكومة فردية) إلى نظام حكومة الأقلية عندما أصبحت السلطة موزعة بالمشاركة بين الملك من ناحية،

وبين البرلمان من ناحية أخرى (حيث كان البرلمان حتى عام 1832 بمجلسيه، مجلس اللوردات ومجلس العموم، ذا تكوين أرستقراطي، لأن عضويتيها كانت قاصرة على النبلاء والأشراف وكبار رجال الكنيسة، ولأن حق انتخاب الأعضاء كان مقتصرًا على مَنْ يملكون نصاب مالي معيّن). وفي مرحلة ثالثة تحوّل نظام الحكم في بريطانيا إلى نظام ديمقراطي بعد أن أصبح الملك يملك ولا يحكم، وبعد تقلص الدور التشريعي لمجلس اللوردات الذي مازال يمثل الأرستقراطية، و بعد أن أصبح مجلس العموم ذا طابع شعبي بعد إلغاء نظام الانتخاب المقيد.

ويُقسّم الفقهاء نظام حكومة الأقلية الى نوعين: الحكومة الأرستقراطية والحكومة الأوليغارشية.

الفرع الاول: الحكومة الارستقراطية *Gouvernement aristocratique*

وهي تلك الحكومة التي تتولّى فيها السلطة فئة إجتماعية متميّزة من الشعب، باعتبارها أفضل من الطبقات الشعبية الأخرى لجهة المستوى العلمي او الإنتماء الى مركز إجتماعي مرموق.

ويتحقّق هذا النوع من الحكم عندما ينصّ دستور الدولة على تقييد حق المشاركة في الحياة السياسية بشرط الكفاءة، كأن يُبلّغ الناخب درجة معينة من التعليم.

الفرع الثاني الحكومة الأوليغارشية *Gouvernement oligarchique*

تكون الحكومة أوليغارشية عندما تتركّز السلطة في يد مجموعة من الأفراد يملكون ثروة أو نصاباً مالياً معيّنًا، دون أن يكونوا مُنتمين إلى طبقة إجتماعية معينة.

ويظهر هذا النوع من حكومة الأقلية في ظل دستور يقيد حق المشاركة في الحياة السياسية بنصاب ماليّ معيّن. وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي لعام 1814 الذي قيّد حق الفرد في ممارسة حقوقه السياسية بدفع ضريبة مباشرة قيمتها ثلاثمائة فرنكاً ذهبياً.

المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية (حكومة الشعب) Gouvernement democratique

يتحقق نظام الحكم الديمقراطي عندما يكون الشعب أو الأمة هو مصدر السلطات والصاحب الحقيقي للسيادة في الدولة، وذلك بعكس الحكم الفردي الذي يركّز السلطة السيدة في يد فرد واحد. وكذلك بخلاف نظام حكومة الأقلية الذي يضع السلطة في يد فئة قليلة معينة من الأفراد .

وتُعتبر الحكومة الديمقراطية النموذج المثالي لحكم الشعب لنفسه وبالطريقة التي يختارها. ونظراً لأهمية النظام الديمقراطي وإدعاء غالبية دول العالم المعاصر، إن لم نُقل جميعها، بأنها تعتمد، وذلك بالنص عليه في دساتيرها، رغم أنّ الواقع ليس كذلك، سنخصّص لدراسته فصلاً مستقلاً فيما يلي.

الفصل الثاني : الحكومة الديمقراطية (أو النظام الديمقراطي)

الحكومة الديمقراطية هي أحد أشكال الحكم الذي يُعبر فيه الشعب عن إرادته وسيادته، حيث يحكم نفسه بنفسه، ويمارس السلطة بالفعل بإعتباره صاحبها ومصدرها .

وقد ظهرت الصورة الاولى للديمقراطية في المدن الإغريقية القديمة، حيث كانت طبقة المواطنين الأحرار تُمارس السلطة بطريقة مباشرة. أما الديمقراطية الحديثة فقد طُبِّقَتْ منذ نهاية القرن الثامن عشر وخلال القرن التاسع عشر في بعض الدول الأوروبية الغربية كإنكلترا وفرنسا، وفي الولايات المتحدة الاميركية. كما اخذت بها روسيا الاتحادية ودول أوروبا الشرقية، وهذه الدول كانت تعتمد ما يُسمى بالديمقراطية الشعبية التي تتسم بالطابع الجماعي الكلي إلى حد الديكتاتورية التي يحتكرها الحزب الواحد. ومعظم دول العالم تدّعي اليوم أنها تأخذ بنظام الحكم الديمقراطي.

وللإحاطة بالنظام الديمقراطي يجب تعريف الديمقراطية وتبيان خصائصها (المبحث الأول) ثم عرض أنواعها (المبحث الثاني).

المبحث الأول : تعريف الديمقراطية وخصائصها

المطلب الأول : تعريف الديمقراطية

الديمقراطية كلمة اشتُقَّت من اللغة الإغريقية أو اليونانية، وهي تتكوّن من جزئين: *Démós* بمعنى الشعب و *Cratos* وتعني السيادة أو السلطة، فيكون معنى الكلمة حُكم أو سيادة الشعب. والمعنى اللغوي هو ذات المعنى الاصطلاحي، والذي يعني بالديمقراطية ذلك النظام السياسي الذي يُعطى حق ممارسة السلطة ذات السيادة للشعب، أي النظام الذي يحقق مشاركة غالبية الشعب في شؤون السلطة العليا على نحو حقيقي وفعال، بحيث تكون للشعب الكلمة العليا.

ولعل أبرز تعريف للديمقراطية هو الاتي : الديمقراطية هي "حكومة الشعب بواسطة الشعب ولأجل الشعب" .

المطلب الثاني : خصائص الديمقراطية

يكاد يُجمع فقهاء القانون الدستوري والعلوم السياسية على وصف النظام الديمقراطي بأفضل أنظمة الحكم لقيامه على مبدأ سيادة الأمة أو الشعب ولإرتكازه على مبادئ الحرية والمساواة، التعددية السياسية، الاقتراع العام وعلى مبدأ الفصل بين السلطات .

الفرع الأول : قيام النظام الديمقراطي على الحرية والمساواة

يقوم النظام الديمقراطي على مبدأ الحرية: حرية الشعب بوصفه صاحب السلطة (الحرية السياسية) وحرية أفراد الشعب، وبالتالي يسعى هذا النظام إلى حماية حقوق وحريات الفرد باعتباره نوات المجتمع. كما يقوم النظام الديمقراطي على مبدأ المساواة أمام القانون دون تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو الإنتماء إلى مركز اجتماعي معين. فجميع المواطنين يتمتعون على السواء بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور والقانون، ويشتركون على قدم المساواة في شؤون الحكم.

الفرع الثاني : قيام النظام الديمقراطي على التعددية السياسية

يتطلب النظام الديمقراطي التعددية السياسية التي تتضمن حتمًا وجود عدة أحزاب، بحيث يُسمح لجميع الآراء والاتجاهات السياسية بالعمل على قدم المساواة وفي إطار من الحرية الفكرية. "النظام الديمقراطي ضدّ الحزب السياسي الواحد، لأن الحزب الواحد معناه الرأي الواحد والفكر الواحد". إن النظام الديمقراطي الذي يقوم على التعددية الحزبية يؤدي إلى حكم الأغلبية مع إحترام رأي وحقوق الأقلية (المعارضة). والشعب هو الذي يحدّد الأغلبية والمعارضة عبر الانتخاب.

الفرع الثالث : إعتناء النظام الديمقراطي على مبدأ الاقتراع العام

يتطلب النظام الديمقراطي إعتناء الإقتراع العام الذي يسمح لغالبية الشعب بممارسة الحقوق السياسية والمشاركة في الحكم. وبالتالي لا يتفق هذا النظام مع الإقتراع المقيد الذي يقيد حق الانتخاب بنصاب مالي معين أو بإشتراط درجة من التعليم. إذ إن نظام الاقتراع المقيد يؤدي إلى حكومة أقلية لا حكومة ديمقراطية.

الفرع الرابع: إرتكاز النظام الديمقراطي على مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم النظام الديمقراطي على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتقسيم وتوزيع وظائف السلطة السياسية على ثلاث سلطات: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، بحيث تقوم كل سلطة بمراقبة الأخرى. فالنظام الديمقراطي يتعارض تمامًا مع فكرة تركيز جميع وظائف السلطة السياسية في هيئة واحدة أو في يد فرد واحد، والتي تؤدي حتمًا إلى الإستبداد وإلى إهدار الحقوق والحريات.

المبحث الثاني : أنواع الديمقراطية

إذا كان نظام الحكم الديمقراطي يسمح للشعب بممارسة السلطة باعتباره مصدرها الوحيد، فإن هذا النظام ظهر بصور مختلفة نتيجة لإختلاف أو تعدّد أساليب ممارسة الشعب للسلطة. ويميّز الفقه بين ثلاث صور أو أشكال للحكومة الديمقراطية: الديمقراطية المباشرة، الديمقراطية التمثيلية أو النيابية أو غير المباشرة، والديمقراطية شبه المباشرة.

المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة

هي صورة من الديمقراطية تعني أن الشعب يباشر بنفسه، دون وسيط، مهام السلطة السياسية، التشريعية والتنفيذية والقضائية. وبالتالي لا يعرف نظام الديمقراطية المباشرة البرلمان أو الإنتخابات لإختيار النواب، فالشعب يتولى الحكم مباشرة وبفسه.

وطبق هذا النظام في المدن اليونانية القديمة، حيث كان يجتمع المواطنون في مدينة أثينا، مثلاً، في هيئة جمعية عمومية للتصويت على القوانين وتعيين القضاة والموظفين، وللنظر في شؤون الحرب والسلام لإقرار المعاهدات...

وتعتبر الديمقراطية المباشرة النموذج المثالي للحكم الديمقراطي الصحيح الذي يسمح للشعب بممارسة الحكم بنفسه بلا نيابة أو وكالة، هذا من الناحية النظرية. ولكن عملياً يستحيل تطبيقها في الدول الحديثة بسبب إزدياد عدد سكانها واتساع أقاليمها، فضلاً عن ضرورة تدخّل الدولة في ميادين ونشاطات ظهرت بعد تطوّر الإكتشافات العلمية والفنية، حيث يعجز الشعب على التقرير بشأنها.

لهذه الأسباب، لم تعد الديمقراطية المباشرة موجودة في العصر الحديث إلا في بعض الكانتونات أو المقاطعات الجبلية الصغيرة في سويسرا وفيما يتعلق فقط بالأمور الداخلية، فلجأت الدول المعاصرة إلى اعتماد الديمقراطية غير المباشرة أو الديمقراطية التمثيلية.

المطلب الثاني: الديمقراطية غير المباشرة (الديمقراطية التمثيلية أو النيابية)

إذا كانت الديمقراطية المباشرة تسمح للشعب بممارسة السلطة بنفسه، فإنه على عكس ذلك، يكفي الشعب في الديمقراطية غير المباشرة بإنتخاب نواب عنه يمثلونه في ممارسة السلطة بإسمه ولمدة محدودة . ولهذا تسمى هذه الديمقراطية بالديمقراطية التمثيلية أو النيابية. فالشعب هنا هو صاحب السلطة، ولكنه لا يمارسها بطريقة مباشرة بل بواسطة نواب ينتخبهم لممارسة السلطة نيابة عنه. وقد نشأ نظام الديمقراطية التمثيلية في إنجلترا، ومرّ بمراحل طويلة من التطور إستغرقت عدّة قرون قبل أن تكتمل أركانه وخصائصه. ومن إنكلترا إنتقل هذا النظام إلى فرنسا بعد ثورة 1789 ومن ثم إلى سائر الدول.

وتعود أسباب إنتشار نظام الديمقراطية التمثيلية إلى كونه بدا الخيار الوحيد بعد إستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة في الدول الحديثة، ولأنه يكفل حق الشعب بإختيار الأشخاص ذوي الكفاءة لممارسة السلطة نيابة عنه أي للقيام بمهام الحكم. ويثور التساؤل حول الأركان التي يقوم عليها نظام الديمقراطية التمثيلية. وهذه الأركان أو المبادئ هي أربعة:

- وجود هيئة نيابية منتخبة من الشعب (برلمان) تمارس سلطة فعلية في الحكم.
- تحديد مدة إنتخاب البرلمان، أي دورية الإنتخاب.
- تمثيل النائب المنتخب للأمة جمعاء.
- إستقلال البرلمان عن الناخبين طوال مدّته.

الفرع الأول: وجود هيئة نيابية منتخبة تمارس سلطة فعلية في الحكم

يقوم النظام الديمقراطي التمثيلي بشكل أساسي على وجود هيئة منتخبة من الشعب، تسمى برلمان، تتولى التعبير عن إرادة هذا الشعب وممارسة السلطة بإسمه. وذلك سواء أكانت هذه الهيئة مكونة من

مجلس أو مجلسين. ولكن وحده المجلس الذي يتم إنتخابه من الشعب يُوصف بالمجلس النيابي. أما المجلس الذي يتم تشكيله بالتعيين أو بالوراثة، كمجلس اللوردات الإنكليزي، فلا يُعتبر مجلساً نيابياً. ولا يُشترط أن يكون جميع أعضاء الهيئة النيابية منتخبين، بل يكفي أن تكون غالبيتهم الساحقة منتخبة من قبل الشعب.

هذا ويجب أن تتمتع الهيئة النيابية المنتخبة من الشعب بسلطات فعلية في ممارسة الحكم تتمثل في حدّها الأدنى في حق إقتراح القوانين وإقرارها، وفي حق مناقشة موازنة الدولة وإقرارها.

الفرع الثاني: تحديد مدة إنتخاب البرلمان

ما دام البرلمان المنتخب يمثل إرادة الشعب ويمارس السلطة نيابة عنه، فإنه من الطبيعي أن لا تمتد هذه النيابة لأجل غير مُسمى. وبالتالي يجب أن يكون للشعب (الناخبين) حق إعادة إنتخاب البرلمان على فترات دورية.

وتختلف الدساتير في تحديد مدة نيابة البرلمان، وهذه المدة تتراوح عموماً بين سنتين وخمسة أعوام (في لبنان مدة نيابة البرلمان أربعة أعوام).

الفرع الثالث: تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء

يعتبر النائب بعد إنتخابه ممثلاً للأمة كلها ولا يُعتبر ممثلاً لناخبيه أو لدائرته الإنتخابية. وبالتالي لا يتقيد بتعليمات وتوجيهات ناخبيه لأنه يعمل للصالح العام، كما لا يعود للناخبين عزل النائب متى شأؤوا. وقد نصّت المادة 27 في الدستور اللبناني على ذلك مؤكدةً على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء، ولا يجوز أن تُربط وكراته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه".

الفرع الرابع: استقلال البرلمان عن ناخبيه طوال مدة نيابته

يتفرّع مبدأ استقلال البرلمان عن ناخبيه طوال مدة نيابته عن مبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاء. فالبرلمان، بعد إنتخابه، يباشر سلطاته بالإستقلال التام عن الناخبين وذلك طوال مدة نيابته.

وعليه لا يجوز للشعب أن يتدخل في ممارسة عمل البرلمان، كما لا يجوز له أن يشترك إلى جوار البرلمان في مباشرة بعض مظاهر السلطة كالإستفتاء الشعبي أو الإقتراح الشعبي أو الإعتراض الشعبي، والتي تُعتبر من مظاهر نظام الديمقراطية شبه المباشرة.

المطلب الثالث: الديمقراطية شبه المباشرة

الديمقراطية شبه المباشرة هي نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة التي يتولى فيها الشعب السلطة بنفسه مباشرة، والديمقراطية غير المباشرة (أي التمثيلية أو النيابية) التي يتولى الشعب فيها السلطة بطريقة غير مباشرة، أي بواسطة برلمان ينتخبه لينوب عنه في ممارسة السلطة وشؤون الحكم. فنظام الديمقراطية شبه المباشرة يسمح للشعب بممارسة بعض مظاهر السلطة إلى جانب البرلمان، وتجعله رقيباً عليه وعلى السلطة التنفيذية بفضل الوسائل التي تُتيحها له. وقد بدأت الديمقراطية شبه المباشرة بالظهور تدريجياً منذ أن طبّقته بعض كانتونات الإتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر، ثم أخذت به الكثير من الدول الأوروبية خلال القرن العشرين.

أما مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فهي متعدّدة، ويحصرها الفقه بما يلي: الإستفتاء الشعبي، الإعتراض الشعبي، الإقتراح الشعبي، طلب إقالة أحد النواب في البرلمان، طلب حلّ البرلمان وطلب عزل رئيس الجمهورية. وتجدر الإشارة إلى أنه يكفي وجود بعض هذه المظاهر أو إحداها لتحقيق نظام الديمقراطية شبه المباشرة.

الفرع الأول: الإستفتاء الشعبي

ويقصد به أخذ رأي الشعب في موضوع معيّن عليه. ويُسمّى إستفتاءً دستورياً إذا كان موضوعه دستوري. وفي حال كان موضوعه أخذ رأي الشعب بمشروع قانون يسمى إستفتاءً تشريعياً. أما إذا

كان موضوعه يتعلق بأمر من أمور السياسة العامة فيسمى إستفتاءً سياسياً (مثل مسألة إنفصال المملكة المتحدة عن الاتحاد الأوروبي، أو إنضمام دولة أوروبية إلى الاتحاد الأوروبي). ويتفرع الاستفتاء من حيث توقيت إجرائه إلى استفتاء سابق على صدور التشريع و استفتاء لاحق على إصداره؛ ومن حيث قوته الإلزامية، يُمَيِّز بين الاستفتاء الإجباري الذي ينصّ الدستور على وجوب إجرائه (مثال دستور فرنسا لعام 1958 الذي نص على إلزامية الاستفتاء على التعديلات الدستورية) وبين الإستفتاء الاختياري الذي يترك الدستور للسلطة المختصة (التشريعية أو التنفيذية) حقّ تقدير إجرائه (مثال المادة 11 من دستور فرنسا لعام 1958 التي تجيز لرئيس الجمهورية بناء على طلب من الحكومة أو البرلمان أن يُنظّم استفتاءً حول قانون ما). فالاستفتاء الاختياري لا يكون مبدئياً ملزماً للسلطة، أما الاستفتاء الإلزامي، فنتيجته ملزمة للسلطة التي أجرته.

الفرع الثاني: الإعتراض الشعبي

ويعني الاعتراض الشعبي منح عدد معيّن من الناخبين حقّ الإعتراض على نفاذ قانون صادر عن البرلمان، وذلك في خلال مدة محدّدة من نشر هذا القانون. فإذا تمّ هذا الإعتراض خلال المدة المعيّنة فإنه يتوجب عرض القانون على الاستفتاء الشعبي. وإذا وافق الشعب على القانون سقط الإعتراض وإستردّ القانون نفاذه، أما إذا رفض الشعب القانون المُعتَرَضُ عليه سقط هذا القانون نهائياً وبأثر رجعي، أي يعتبر كأنه لم يكن من تاريخ صدوره. أما إذا لم يتمّ هذا الاعتراض خلال المدة المعيّنة، فإن القانون يصبح نهائياً ونافذاً.

الفرع الثالث: الإقتراح الشعبي

وهو الذي يمنح عددًا معيّنًا من الناخبين حق المبادرة في إقتراح تعديل دستوري أو مشروع قانون ما أو فكرة ما إلى البرلمان. وتتلخّص مراحل الإقتراح الشعبي بما يلي:

- تقديم الإقتراح من عدد محدد من الناخبين وفقاً للدستور.
- يُرسل مشروع القانون أو فكرته إلى البرلمان.

- في حال عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون أو فكرته، يُعرض الأمر على الإستفتاء الشعبي ليقرّر مصير المشروع المقترح.

مع الإشارة إلى أنه في حال كان الاقتراح مجرد فكرة قانون، يتولى البرلمان صياغتها في مشروع قانون ليأخذ طريقه الى المناقشة ثم الإصدار، أو الاستفتاء الشعبي. يطبق الإتحاد السويسري هذا الاجراء على المستوى الفيدرالي في ميدان التعديل الدستوري، وفي مجال التشريع العادي على مستوى الكانتونات.

الفرع الرابع: طلب إقالة أحد النواب في البرلمان

هذا الإجراء يسمح لعدد محدّد من الناخبين إقالة نائبهم عن طريق تقديم طلب بذلك، مما يستوجب إعادة إجراء الانتخابات في الدائرة التي يمثلها النائب المطلوب إقالته. فإذا فاز نفس النائب في الانتخابات الجديدة يُعتبر منتخباً لمدة جديدة كاملة. مع الإشارة إلى أنه يمكن طلب إقالة أكثر من نائب. وهذا النظام يُطبق في بعض الولايات في دولة الولايات الاميركية المتحدة، وكذلك في بعض الكانتونات السويسرية.

الفرع الخامس: طلب حلّ البرلمان (الحل الشعبي)

يتم الحلّ الشعبي للبرلمان بواسطة الشعب، أي بناء على طلب عدد محدد في الدستور من الناخبين، بحيث يجري إستفتاء شعبي على هذا الطلب. فإذا وافق الشعب على ذلك وبالأغلبية التي يقرّها الدستور يُعتبر البرلمان منحلّاً نهائياً. أما إذا لم تتحقّق الأغلبية اللازمة للحلّ فإن طلب الحل يسقط ويستمر البرلمان قائماً.

تطوَّق هذا الإجراء دول قليلة، مثال بعض الكانتونات السويسرية.

الفرع السادس: طلب عزل رئيس الجمهورية

تتص بعض الدساتير على إمكانية عزل رئيس الجمهورية بواسطة إستفتاء شعبي إذا ما طلب ذلك عدد محدّد من الناخبين وبشروط معيّنة. فإذا وافق الشعب على عزل الرئيس فعليه أن يترك منصبه فوراً، وإذا لم يوافق الشعب على عزله فيعتبر هذا تجديدًا لانتخاب الرئيس لمدة أخرى. وقد أخذ الدستور الألماني لعام 1919 بهذا الإجراء، حيث أجاز عزل رئيس الجمهورية إذا جاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي مؤيدة لذلك.

بالإضافة إلى هذه الأساليب التي تميّز الديمقراطية شبه المباشرة عن الديمقراطية التمثيلية، يمكن أن تشير إلى أسلوب الراكال (Recall) الذي يسمح للشعب بإقالة القاضي المنتخب وكذلك بالمطالبة بإعادة النظر في بعض الأحكام الصادرة عن القضاء. إنّ هذا الأسلوب الذي يستهدف السلطة القضائية يُطبّق في بعض الولايات الأميركية.

الفصل الثالث: إسناد السلطة في النظام الديمقراطي (أساليب الانتخاب)

لما كان من المتعذر في العصر الحالي الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة، التي يُمارس فيها الشعب السلطة السياسية بنفسه مباشرة، بسبب كثرة عدد السكان وتعدد شؤون السلطة السياسية، كان لا بد من الأخذ بنظام الديمقراطية التمثيلية أو النيابية، حيث يمارس الشعب السلطة بطريقة غير مباشرة، أي عبر إسنادها إلى ممثلين عنه يمارسونها بإسمه ولحسابه.

ويثور التساؤل هنا عن كيفية إسناد السلطة السياسية إلى الحاكم في النظام الديمقراطي. لا شك أن الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة السياسية هي الانتخاب. ويُعتبر الانتخاب من أهم مظاهر مشاركة المواطنين في الحياة السياسية في النظم الديمقراطية، إذ بواسطته يتم إختيار ممثلي الشعب، وبالتالي تكوين الهيئات النيابية التي تمارس السلطة نيابة عنه.

ويُعد حق الانتخاب من أبرز الحقوق السياسية ومن الحقوق الأساسية المكفولة بموجب القانون الدولي العام والمكرسة في غالبية الدساتير.

وسنعرض في هذا الفصل لأنواع الاقتراع (المبحث الأول) ومن ثم للنظم الانتخابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أنواع الاقتراع

تختلف أنواع الاقتراع باختلاف قانون الانتخاب الذي تعتمده كل دولة: فقد يكون مقيداً أو عاماً، وقد يكون مباشراً أو غير مباشر.

المطلب الأول: الاقتراع المقيد والاقتراع العام

الفرع الأول: الاقتراع المقيد

يكون الاقتراع مقيداً عندما يشترط قانون الانتخاب في الدولة توافر شروط معينة في الناخب كي يتمتع بممارسة حق الانتخاب. فقد يشترط في الناخب قدر معين من الثروة (أي أن يكون مالكا لعقار ما أو ذا دخل معين أو أن يكون من دافعي الضرائب...) أو قدر معين من الكفاءة العلمية (أي أن يكون حاصلاً على شهادة معينة أو على درجة معينة من التعليم...) أو كليهما معا.

وقد اعتُمدَ هذا النوع من الإقتراع في الدساتير الفرنسية للأعوام 1814 و 1848. كما ساد نظام الإقتراع بشرط النصاب المالي في الولايات المتحدة الأميركية حتى عام 1964، تاريخ إلغاء نظام الرسوم الانتخابية الذي كان يهدف إلى حرمان الأشخاص الذين لا يملكون موارد كافية من حق الانتخاب. كذلك أخذ دستور البرتغال لعام 1911 والدستور الإيطالي لعام 1918 بنظام الاقتراع المقيد بشروط الكفاءة العلمية.

فالإقتراع المقيد بشرط الكفاءة المالية أو العلمية يحرم كل مواطن لا تتوافر فيه الشروط من ممارسة حق الانتخاب، ويحدّ بالتالي من الحقوق السياسية الأساسية للمواطنين ويؤدي إلى إهدار المساواة بينهم، الأمر الذي يتعارض مع مبادئ الديمقراطية . لهذا أخذ نظام الاقتراع المقيد بالإنقراض بشكل تدريجي، وأصبح الإقتراع العام هو السائد في دساتير معظم دول العالم لأنه أكثر ديمقراطية.

الفرع الثاني: الإقتراع العام

الإقتراع العام هو النظام الذي يقرّر المساواة بين الناخبين في ممارسة حق الانتخاب دون تمييز بينهم بسبب المال أو التعليم.

وهكذا يكون الإقتراع عامًا عندما لا يقيد نظام الانتخاب المعتمد في الدولة حق الانتخاب بشرط النصاب المالي أو الكفاءة العلمية، بل يتيح للأغلبية الساحقة من المواطنين ممارسة حق الانتخاب أي المشاركة في عملية انتخاب النواب.

وما دام هذا النوع من الإقتراع لا يفرّق بين ناخب وآخر بسبب المال أو التعليم، فإنه يؤدي إلى تحقيق المساواة بينهم، الأمر الذي تقتضيه الديمقراطية الحقيقية. ولهذا السبب إنتشر الإقتراع العام في غالبية نظم الانتخاب، المعتمدة حاليًا.

ولكن إعتقاد نظام الإقتراع العام لا يعني منح حق الانتخاب لجميع المواطنين بغض النظر عن أعمارهم أو مدى تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية ... فالدول الديمقراطية تشترط عددًا من الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب والتي لا تتعارض مع تقرير الإقتراع العام. ففضلاً عن كون حق الانتخاب لا يعود إلا للمواطنين أي الأفراد الذين يحملون الجنسية، بحيث لا يحق للأجانب المقيمين

في الدولة ممارسته، فإنه يمكن تقييد الإقتراع بشرط السن، أو الجنس، أو الأهلية القانونية أو الأهلية الأدبية...

- بالنسبة لشرط السن، تقوم التشريعات المختلفة بتحديد سنًا معينة للتمتع بالحقوق السياسية، وقد تكون هذه السن إحدى وعشرين سنة (كما هو الحال في لبنان) أو ثمانين سنة (كما هو الحال في معظم الدول مثل تونس وفرنسا)
- وقد تقصر بعض التشريعات حق مشاركة الانتخاب على الرجال دون النساء، كما كان الحال كذلك في القرن التاسع عشر حيث كانت المرأة محرومة من الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب. إلا أنه في الوقت الحالي أعطت معظم دساتير العالم المرأة حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل. وهكذا حصلت المرأة على حقها في ممارسة الانتخاب في العام 1920 في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي عام 1944 في فرنسا، وفي عام 1945 في إيطاليا...
- كذلك يحرم حق الانتخاب على فاقد الأهلية العقلية كالمجنون أو المعتوه، وأيضًا على المحرومين من حقوقهم المدنية والسياسية بسبب إرتكابهم جرائم محدّدة كالجرائم التي تمس الشرف والإعتبار، مثال: السرقة، والرشوة، والإختلاس، والإفلاس، والتزوير، وخيانة الأمانة، وذلك حتى إعادة إعتبارهم.
- كما أن بعض الدساتير تحظر ممارسة حق الانتخاب بالنسبة لبعض الفئات، مثال أفراد القوات المسلحة إلى حين انقضاء خدمتهم (كما هو الحال في لبنان)، وذلك بهدف ضمان إبعاد هذه القوات عن التأثير على النظام السياسي.

المطلب الثاني: الإقتراع المباشر والإقتراع غير المباشر

الفرع الأول: الإقتراع المباشر

يكون الإقتراع أو الإنتخاب مباشراً عندما يقوم الناخبون بانتخاب الهيئة النيابية مباشرة دون أي وساطة من أشخاص آخرين. وبالتالي تكون عملية الإنتخاب على مرحلة واحدة أو على درجة واحدة. يحقق نظام الإقتراع المباشر مشاركة الناخبين في إنتخاب النواب مباشرة و يتوافق مع نظام الاقتراع العام الذي يتماشى مع النظام الديمقراطي، حيث يعتبر البرلمان المنتخب مباشرة من الشعب الممثل الحقيقي لإرادة الأمة.

وقد ساد نظام الاقتراع المباشر بفضل المزايا التي يحققها في كثير من الدول، منها لبنان وتونس والأردن، وفرنسا (بالنسبة لإنتخاب الجمعية الوطنية...)

الفرع الثاني: الإقتراع غير المباشر

يكون الإقتراع غير مباشر عندما تتم عملية الإنتخاب على مرحلتين أو درجتين، بحيث يقتصر دور الناخبين على إنتخاب مندوبين عنهم ثم يقوم هؤلاء المندوبين بإنتخاب أعضاء البرلمان. وقد يكون الانتخاب غير المباشر على ثلاث درجات.

يبدو نظام الإنتخاب غير المباشر أقل ديمقراطية من نظام الانتخاب المباشر، لأنه يحصر مهمة الإنتخاب في فئة محدودة تتمثل في المندوبين الذين إنتخبهم القاعدة الانتخابية، الأمر الذي لا يجعل من البرلمان الممثل الحقيقي للأمة وإرادتها، وهذا يتعارض مع النظام الديمقراطي السليم.

ويُطبق نظام الاقتراع غير المباشر في عدد من الدول إلى جانب الاقتراع المباشر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية التي يُنتخبُ رئيسها على درجتين، وكذلك في فرنسا بالنسبة لإنتخاب مجلس الشيوخ.

هذا ويُشير الفقه إلى أنواع أخرى من الإقتراع كالإقتراع السري والإقتراع العلني، والاقتراع الاختياري والإقتراع الإلزامي.

فالإقتراع العلني يسمح للناخب بالإدلاء بصوته علانية، أما **الإقتراع السري** فيتم خلف العازل. وبما أن الإقتراع السري يساهم في منع الضغوط وممارسة الإكراه على الناخبين، فإن معظم قوانين

الانتخاب تميل إلى الأخذ بسريّة الاقتراع. بالمقابل، فإن الاقتراع العلني يسمح بممارسة الضغوط والتأثير على إرادة الناخبين بوسائل مختلفة كالتهديد والرشوة، وخاصة في النظم الاستبدادية أو ذات الحزب الواحد.

أما التمييز بين الاقتراع الإختياري والاقتراع الإلزامي أو الإجباري، فيعود إلى الجدل القائم حول التكيف القانوني للانتخاب. فمؤيدو الاقتراع الإلزامي يعتبرون أن الاقتراع واجب لأنه وظيفة وليس حقًا (أنصار نظرية سيادة الأمة)، بينما يعتبر مؤيدو الاقتراع الاختياري أن الاقتراع حق وليس وظيفة وبالتالي يجوز لصاحبه استعماله أو عدم استعماله (أنصار نظرية سيادة الشعب). هذا وقد نصّت بعض الدساتير على اعتماد الاقتراع الإلزامي، مثل دستور كلّ من بلجيكا وأستراليا والكمبوديا.

المبحث الثاني: النظم الانتخابية

ويقصد بالنظم أو الأساليب الانتخابية الطرق التي يعبر من خلالها الناخبون عن سيادتهم بإختيارهم لنوابهم. بمعنى آخر، النظام الانتخابي هو مجموعة التشريعات التي تتضمن القواعد المنظّمة لانتخاب ممثلي الشعب.

وتختلف النظم الانتخابية تبعًا للظروف الاجتماعية والسياسية في الدول، حيث تأخذ كل دولة بالنظام الانتخابي الذي تراه أكثر ملاءمة لتمثيل الشعب أو الأمة في البرلمان. وقد درجت العادة على تصنيف النظم الانتخابية ضمن ثلاثة أنواع: نظام الانتخاب الأكثري، نظام الانتخاب النسبي ونظام الانتخاب المختلط.

المطلب الأول: نظام الانتخاب الأكثري (التمثيل الأكثري)

يعتبر نظام الانتخاب الأكثري من أقدم وأسهل النظم الانتخابية. وهو يقوم على مبدأ بسيط بمقتضاه يفوز المرشح الذي يحصل على أكثرية أصوات الناخبين الصحيحة في الدائرة الانتخابية في حالة الانتخاب الفردي، أو تفوز قائمة المرشحين التي تحرز أكثر الأصوات في نظام الانتخاب بالقائمة (أو اللائحة).

الفرع الأول: نظام الانتخاب الفردي (أو الدائرة الفردية)

يقوم هذا النظام على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فردية صغيرة بعدد مقاعد البرلمان، بحيث يقوم كل ناخب بالتصويت لمرشح واحد فقط. ويعتبر فائزاً في الانتخابات المرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من الأصوات، أي أكثرية الأصوات.

ولكن هذا النظام ليس واحداً في كل الدول التي تعتمده، حيث تشترط بعض الأنظمة أن يحصل المرشح على الأكثرية النسبية أو البسيطة لكي يعتبر فائزاً، في حين تشترط أنظمة أخرى حصول المرشح على الأكثرية المطلقة من الأصوات كي، يعتبر فائزاً. ولذلك هناك نوعان من الانتخاب الفردي: الانتخاب على دورة واحدة والانتخاب على دورتين.

أولاً: الانتخاب على دورة واحدة

وفقاً لهذا النظام يعتبر المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات فائزاً في الانتخابات، حتى ولو كان مجموع الأصوات التي نالها لا يمثل الأكثرية المطلقة للأصوات المسجلة في اللوائح الانتخابية، ولا حتى الأصوات المدلى بها، أي أكثرية أصوات الذين إقترعوا.

بمعنى آخر يفوز المرشح في الانتخابات حتى ولو كان عدد الأصوات التي حصل عليها سائر المرشحين يزيد عن عدد الأصوات التي حصل عليها هذا المرشح (الأكثرية النسبية) .

مثال، لو فرضنا أن دائرة معينة يبلغ عدد ناخبيها 120 ألف صوت، إقترع منهم 80 ألف ونال المرشح (أ) على 25 ألف صوت والمرشح (ب) على 23 ألف صوت والمرشح (ج) على 22 ألف صوت والمرشح (د) على 10 آلاف صوت، فإن المرشح (أ) يفوز رغم أن مجموع الأصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون أكثر من عدد الأصوات التي حصل عليها.

وبالتالي يتم الإنتخاب في ظل نظام الأكثرية البسيطة أو النسبية على دورة واحدة. وهذا النظام سائد في المملكة المتحدة منذ عام 1965 وقد انتشر في الدول الأنكلوساكسونية والسويد والنرويج.

ثانيًا: الانتخاب على دورتين

في هذا النظام لا يكفي حصول المرشح على أعلى عدد من الأصوات (الأكثرية النسبية) لكي يعتبر فائزًا، وإنما يجب أن يحصل على الأكثرية المطلقة للأصوات الصحيحة، أي على نصف الأصوات بالإضافة إلى صوت واحد.

مثال، لو فرضنا أن هناك أربعة مرشحين يتنافسون على مقعد نيابي في دائرة إنتخابية يبلغ عدد ناخبها 120 ألف صوت، إقترح منهم 100 ألف صوت ونال المرشح (أ) على 51 ألف صوت والمرشح (ب) على 34 ألف صوت والمرشح (ج) على 15 ألف صوت والمرشح (د) على 5 آلاف صوت، فإن المرشح (أ) هو الذي يفوز بمقعد هذه الدائرة لأنه حصل على الأكثرية المطلقة للأصوات.

ولكن إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأكثرية المطلقة، فإنه في هذه الحالة لا يعتبر أحداً منهم فائزاً بمقعد الدائرة، ويجب إجراء دور إنتخابية ثانية، أي إعادة الانتخاب بين المرشحين الحاصلين على أكثرية الأصوات، ويفوز فيها من يحصل على الأكثرية النسبية. وهذا النظام مطبّق في فرنسا حالياً بالنسبة لإنتخاب رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: نظام الإنتخاب بالقائمة

يقوم هذا النظام على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة، لكل منها عدد من المقاعد، المتساوية أو غير المتساوية، بحيث يقوم كل ناخب فيها بالتصويت لعدد معيّن من المرشحين.

ونظام الإنتخاب بالقائمة قد يتم على دورة واحدة إذا اكتفى النظام الإنتخابي المعمول به في الدولة باعتبار القائمة التي تحصل على الأكثرية البسيطة أو النسبية للأصوات فائزة. كما قد يتمّ على دورتين في حال اشتراط النظام الانتخابي المعتمد حصول القائمة على الأكثرية المطلقة لاعتبارها فائزة بالانتخابات، كما هو الحال بالنسبة لنظام الإنتخاب الفردي.

ولكن نظام الإنتخاب بالقائمة يكون على نوعين، بحسب ما إذا كانت القوائم مغلقة (أو مجمّدة) أو مفتوحة (أو معدّلة أو مختلطة).

أولاً: الانتخاب بالقائمة المغلقة (أو المجددة أو الإلزامية أو المقفلة)

في هذا النظام لا يُسمح للناخب إلا أن يعطي صوته لقائمة واحدة (أو لائحة) وهي القائمة الحزبية، بحيث لا يمكنه أن يختار أي من المرشحين وإنما التقيّد بها كما هي. وفي هذا النظام تفوز القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات (أكثرية نسبية أو مطلقة) بأكملها أو تخسر كلّ المقاعد النيابية في الدائرة الانتخابية.

فلو فرضنا أن دائرة إنتخابية ممثلة بعشرة مقاعد، وكان الناخب يؤيد سبعة مرشحين في القائمة الأولى ومرشحين في القائمة الثانية ومرشح واحد في القائمة الثالثة، فإن الناخب ملزم بالتصويت لإحدى القوائم ويُحرّم من حقّه في إعطاء صوته للمرشحين الذين يؤيدهم في القوائم الأخرى.

ولكنه يستطيع أن يعطيهم صوته في نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة .

ثانياً: الانتخاب بالقائمة المفتوحة (أو المعدلة أو المفتوحة)

هذا النظام يعطي الناخب حرية في إختيار العدد المطلوب من النواب، فيشكل قائمة على هواه بإختيار المرشحين الذين يؤيدهم، سواء أكانوا مرشحين على قوائم مختلفة أو بصفة منفردة.

وهذا النظام يُعتبر أكثر ديمقراطية من نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة، لأن الناخب يصوّت بكل حرية. حيث يستطيع أن يشطب الأسماء التي لا يريدّها من القائمة ويضع مكانها أسماء أخرى، على أن لا يزيد عدد المرشحين عن عدد المقاعد المحددة في الدائرة الانتخابية.

فلو فرضنا أن دائرة انتخابية ممثلة بعشرة مقاعد، وكان الناخب يؤيد خمسة مرشحين في القائمة الأولى وثلاثة في القائمة الثانية ومرشحين منفردين أي مستقلّين، فإنّه يحق للناخب أن يشكّل قائمته وينتخب من يؤيدهم. وفي هذا النظام يفوز المرشحون الذين يحصلون على أعلى عدد من الأصوات وبالتسلسل.

ويطبق نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة في الكامبيرون، تشاد... وقد طُبّق في تركيا بين عاميّ 1950 و1960. أما نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة فهو مطبّق في الكويت، جزر المالديف... وقد كان مطبّقاً في لبنان (مع مراعاة النسبة الطائفية في كل دائرة) حتى عام 2017 تاريخ اقرار نظام إنتخابي جديد يقوم على أسلوب الإنتخاب بالألحة المغلقة مع التفضيل،

المطلب الثاني: نظام الانتخاب النسبي (التمثيل النسبي)

يعتبر نظام التمثيل النسبي، نظرياً، أكثر الأنظمة الانتخابية عدالة، لأنه يعطي لكل حزب سياسي أو أقلية سياسية عدد من المقاعد ما يتناسب مع عدد الأصوات التي حاز عليها. لذا تطبقه بعض الدول من أجل ضمان تمثيل الأحزاب أو الأقليات السياسية.

ويرتبط نظام التمثيل النسبي بالانتخاب بالقائمة، فلا يمكن تطبيقه في ظلّ الانتخاب الفردي الذي يقوم على اساس تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية فردية يتنافس فيها المرشحون على مقعد نيابي واحد.

وتّم تطبيق هذا النظام للمرّة الأولى في بلجيكا عام 1889، ثمّ انتشر في بعض الدول الديمقراطية التي تتميّز بتنوّع ديني أو لغوي أو عرقي، مثل سويسرا والدنمارك... باعتباره يركز على مفهوم المساواة والعدالة ويُعتبر نظرياً النظام الأفضل للتمثيل الشعبي.

هذا ويتم تطبيق نظام الانتخاب النسبي، عملياً، في صور مختلفة، ويشير صعوبات كثيرة كبيرة فيما يتعلق بكيفية توزيع المقاعد النيابية على قوائم المرشحين أولاً، ثم على المرشحين. مع الإشارة إلى أن المملكة المتحدة لا تعتمد الانتخاب النسبي بل الأكثرية الذي يتوافق مع الثنائية الحزبية.

الفرع الأول: صور نظام التمثيل النسبي

يفرق الفقهاء بين التمثيل النسبي التقريبي والتمثيل النسبي الكامل من ناحية تقسيم الدولة إلى دائرة أو عدة دوائر، وبين التمثيل النسبي مع قوائم مُغلقة والتمثيل النسبي مع قوائم مفتوحة أو مختلطة والتمثيل النسبي مع التفضيل وذلك على أساس نوع القائمة المعتمدة في القانون الانتخابي الساري في الدولة.

أولاً: التمثيل النسبي التقريبي والتمثيل النسبي الكامل

يقوم التمثيل النسبي التقريبي على أساس تقسيم الدولة إلى عدة دوائر إنتخابية تقوم كل دائرة بانتخاب نوابها على أساس قوائم حزبية (أو قوائم معدّة من قبل تحالف أقليات حزبية أو تحالف عدد من المرشحين غير الحزبيين). وهذه الصورة هي الأكثر شيوعاً في الدول التي تعتمد التمثيل النسبي.

أما التمثيل النسبي الكامل فيقوم على أساس اعتبار الدولة كلها دائرة إنتخابية واحدة، حيث يُقدّم كل حزب قائمة وطنية وحيدة بمرشحيه. ويُعتمد هذا النظام في إنتخاب ما يسمّى بـ "الكنيست" في الكيان الإسرائيلي المحتلّ لدولة فلسطين.

ثانيًا: التمثيل النسبي مع قوائم مُغلّقة أو مفتوحة أو مع التفضيل

في التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة يلتزم الناخب بالتصويت لإحدى القوائم المرشحة دون أن يكون له الحق في إجراء اية تعديلات عليها، كما يتقيّد بترتيب الأسماء كما هي واردة في القائمة. أما إذا كانت القوائم مفتوحة، ففي هذه الحالة يستطيع الناخب المزج بين القوائم وإختيار المرشحين الذين يؤيدهم، أي بإعداد قائمة خاصة به. كما يحق له إجراء تعديل في ترتيب أسماء قائمة معيّنة. وفي صورة التمثيل النسبي مع التفضيل، يلتزم الناخب بإحدى القوائم المرشحة، ولكنّه يستطيع أن يُغيّر في ترتيب الأسماء الواردة فيها. بمعنى أن الناخب يمكنه أن يُفضّل أحد المرشحين ويضع إسمه في أوّل القائمة دون أن يلتزم بالترتيب الموضوع من قبل مُعدّي القائمة (حزب، أو تحالف أحزاب، أو تحالف أقاليم، أو تحالف منفردين). إلا أنه عملياً غالباً ما يلتزم الناخبون بتوجيهات أحزابهم وضرورة الإلتزام بالقائمة وفقاً للترتيب المُعدّ سلفاً.

الفرع الثاني: كيفية توزيع المقاعد النيابية

تشكّل عملية توزيع المقاعد النيابية إحدى أهم مشاكل نظام الإنتخاب النسبي. وتوزيع المقاعد يتم أولاً على القوائم المرشحة ومن ثم على المرشحين.

أولاً: توزيع المقاعد بين القوائم

قلنا بأن نظام التمثيل النسبي يقوم على أساس قوائم تُرشّحها الأحزاب على الصعيد الوطني (التمثيل النسبي الكامل) أو على صعيد دوائر إنتخابية كبيرة (التمثيل النسبي التقريبي)، وفي كلتا الحالتين فإن عملية توزيع المقاعد على القوائم المرشحة يتم بعدة طرق أو أساليب، كذلك الأمر بالنسبة لتوزيع البقايا (أي بقايا الأصوات).

أ - توزيع المقاعد على القوائم على أساس العدد الموحد أو الحاصل الانتخابي الثابت:

في هذه الطريقة يُحدّد القانون الانتخابي الساري في الدولة عدد الأصوات اللازمة للفوز بمقعد واحد. وهنا يُقسّم عدد الأصوات التي حصلت عليها كلّ قائمة على العدد المُحدّد مسبقاً، فنحصل على عدد مقاعد هذه اللائحة.

فلو فرضنا أنّ الحاصل الانتخابي المُحدّد قانوناً هو 20 ألف صوت، وأن القائمة (أ) حصلت على 60 ألف صوت صحيح، والقائمة (ب) 40 ألف صوت والقائمة (ج) 20 ألف صوت والقائمة (د) 15 ألف صوت، وأن هذه القوائم تتنافس على ستة مقاعد نيابية. فإذا ما قسّمنا عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على العدد الموحد وهو 20 ألف، نستنتج بأن القائمة (أ) حصلت على $60/20 = 3$ مقاعد، والقائمة (ب) تحصل على $40/20 = 2$ مقاعد، والقائمة (ج) تحصل على $20/20 = 1$ مقعد واحد. بينما لا تحصل القائمة (د) على أيّ مقعد.

ولكن يُعاب على هذه الطريقة في توزيع المقاعد النيابية أنه إذا كان عدد الناخبين معروفاً مسبقاً، فإنه لا يمكن معرفة عدد المقترعين أو عدد الأصوات الصحيحة التي سيُدلى بها. وتثور المشكلة تحديداً عندما لا تحصل أي قائمة على 20 ألف صوت، أي على الحاصل الانتخابي الثابت المُحدّد مسبقاً. من هنا كان اللجوء إلى أسلوب آخر لتوزيع المقاعد النيابية، وهو أسلوب الحاصل الانتخابي المتغيّر.

ب - توزيع المقاعد بين القوائم على أساس الحاصل الانتخابي المتغيّر:

يُقصد بالحاصل الانتخابي المتغيّر الرقم الذي ينتج عن قسمة عدد الأصوات الصحيحة المُقترعة في الدوائر الانتخابية على عدد المقاعد المحددة في هذه الدائرة. والرقم الحاصل من هذه القسمة يمثّل عدد الأصوات اللازمة لكلّ مقعد، ثم نقسّم عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على هذا العدد أو الحاصل الانتخابي (أي العدد الضروري للحصول على مقعد واحد) فنحصل على عدد المقاعد المخصّصة لكل قائمة.

فلو فرضنا أن هناك دائرة إنتخابية مخصّص لها خمسة مقاعد. ويبلغ عدد الناخبين فيها 100 ألف صوت، أدلى منهم 75 ألف ناخب بأصواتهم، وتبيّن بعد الفرز أن الأصوات الصحيحة هي 70 ألف

صوت. فيكون الحاصل الانتخابي: 70 ألف/5مقاعد = 14 ألف. وبالتالي فإن الحد الأدنى للحصول على مقعد نيابي هو 14 ألف صوت.

فإذا كان لدينا ثلاث قوائم تتنافس على المقاعد الخمسة في الدائرة الانتخابية، وحصلت القائمة (أ) على 42 ألف صوت، والقائمة (ب) على 14 ألف صوت، والقائمة (ج) 14 ألف صوت، فتكون النتيجة حصول القائمة (أ) على 42 ألف/14 ألف = 3 مقاعد، القائمة (ب) على 14 ألف/14 ألف = مقعد واحد، والقائمة (ج) على مقعد واحد.

$$\text{خلاصة القول: الحاصل الانتخابي} = \frac{\text{عدد الأصوات الصحيحة المقترعة}}{\text{عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية}}$$

$$\text{وعدد المقاعد الذي تحصل عليه كل قائمة} = \frac{\text{عدد الأصوات التي حصلت عليه كل قائمة}}{\text{الحاصل الانتخابي}}$$

ولكن من النادر أن يُعطي التصويت عددًا من الأصوات قابلاً للقسمة على العدد المطلوب للحصول على كل مقعد (الحاصل الانتخابي الثابت أو المتغير). فلو فرضنا أن الحاصل الانتخابي الذي يمثل العدد الضروري من الأصوات للحصول على المقعد الواحد هو 30 ألف صوت، ونالت القائمة (أ) على 70 ألف، فما هو عدد المقاعد الذي ستحصل عليه؟ هل هو مقعدان أم ثلاثة أم مقعدان ونصف؟ من حيث المبدأ هي تحصل على مقعدين ويبقى لها عشرة آلاف صوت. وتكبر المشكلة عندما تجتمع بقايا جميع القوائم ولا يبلغ عدد المرشحين الفائزين، وفق القاعدة المذكورة أعلاه، عدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة. ولنضرب المثال الآتي:

إذا كان عدد الأصوات الصحيحة المُدلى بها 150 ألف صوت وعدد المقاعد النيابية المخصص للدائرة الانتخابية هو 5 مقاعد، كان الحاصل الانتخابي 30 ألف صوت. ولنفترض وجود ثلاث قوائم متنافسة حصلت على النتائج التالية:

القائمة (أ): 70 ألف صوت — تحصل على مقعدين ويبقى لها 10 آلاف صوت.

القائمة (ب): 57 ألف صوت — تحصل على مقعد واحد ويبقى لها 27 ألف صوت.

القائمة (ج): 23 ألف صوت — لا تحصل على أي مقعد لأنها لم تحصل على الحاصل الانتخابي (30 ألف صوت) ويبقى لها 23 ألف صوت.

وفي هذه الحالة تفوز القائمة (أ) بمقعدين والقائمة (ب) بمقعد واحد والقائمة (ج) لا تحصل على أي مقعد، ويبقى مقعدين شاغرين.

وهنا تثار مشكلة توزيع البقايا.

ج- كيفية توزيع البقايا:

في الواقع يوجد عدة طرق يمكن اللجوء إليها لتوزيع البقايا ولحل مشكلة تطبيق نظام الانتخاب النسبي، لا سيما تلك التي تبرز عند عدم بلوغ عدد المرشحين الفائزين عدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة الانتخابية كما هو الحال في المثال المذكور أعلاه. وأهم طرق توزيع البقايا هي:

1 - طريقة أكبر البقايا (أو البقايا الكبرى):

وفقاً لهذه الطريقة يتم إعطاء المقاعد الباقية إلى القوائم التي حصلت على أكبر باقي (الأصوات غير المستعملة). وفي المثال السابق يعود المقعد الرابع إلى القائمة (ب) التي حصلت على أكبر باقي (27 ألف صوت) والمقعد الخامس إلى القائمة (ج) التي بقي لها 23 ألف صوت. وتصبح النتيجة النهائية كالآتي:

القائمة (أ) مقعدان؛ القائمة (ب) مقعدان؛ والقائمة (ج) مقعد واحد. ويعتمد هذا الأسلوب في سويسرا.

2 - طريقة المعدل الأكبر (أو أكبر القواسم):

وتنضي هذه الطريقة بمنح كل قائمة مقعد وهمي بالإضافة إلى المقاعد الحقيقية التي حصلت عليها، ثم يُقسم مجموع أصوات كل قائمة على عدد المقاعد الجديدة، أي بعد إضافة المقعد الوهمي (عدد المقاعد الحقيقية + المقعد الوهمي) فنحصل على قواسم جديدة، وبعد ذلك تُعطي المقاعد المتبقية للقائمة التي حصلت على المعدل الأكبر أو أكبر القواسم. ففي المثال السابق:

$$\text{القائمة (أ):} = \frac{70 \text{ ألف صوت}}{1 + 2 \text{ (مقعدين حقيقيين + مقعد وهمي)}} = 23.33 \text{ ألف صوت}$$

$$\text{القائمة (ب): } 28.5 \text{ ألف صوت} = \frac{57 \text{ ألف صوت}}{1 + 1 \text{ (مقعد حقيقي + مقعد وهمي)}}$$

$$\text{القائمة (ج): } 23 \text{ ألف صوت} = \frac{23 \text{ ألف صوت}}{1 + 1 \text{ (صفر مقعد + مقعد وهمي)}}$$

وبالتالي يُمنح المقعد الرابع إلى القائمة (ب) لأنها حصلت على المعدّل الأكبر وهو 28,5 ألف صوت.

ثم نكرّر العملية من أجل المقعد الخامس، ولكن هذه المرة بإعطاء القائمة (ب) مقعد وهمي بالإضافة إلى المقعدين الحقيقيين، ودون تغيير بالنسبة للقوائم الأخرى، فنحصل على معدّل أكبر جديد يحدّد لنا القائمة التي ستفوز بالمقعد الخامس، وذلك كما يلي :

$$\text{القائمة (أ): } 23.33 \text{ ألف صوت (دون تغيير)} = \frac{70 \text{ ألف صوت}}{1 + 2 \text{ (مقعدين حقيقيين + مقعد وهمي)}}$$

$$\text{القائمة (ب): } 19 \text{ ألف صوت (بعد إضافة مقعد وهمي)} = \frac{57 \text{ ألف صوت}}{1 + 2 \text{ (مقعدين حقيقيين + مقعد وهمي)}}$$

$$\text{القائمة (ج): } 23 \text{ ألف صوت (دون تغيير)} = \frac{23 \text{ ألف صوت}}{1 + 1 \text{ (صفر مقعد + مقعد وهمي)}}$$

ويتبيّن لنا أنّ القائمة (أ) هي صاحبة المعدّل الأكبر 23,33 ألف وبالتالي يُمنح لها المقعد الخامس.

وتكون النتيجة النهائية كما يلي:

القائمة (أ) ثلاثة مقاعد؛ القائمة (ب) مقعدان؛ القائمة (ج) صفر مقعد.

ويعتمد أسلوب المعدل الأكبر أو أكبر القواسم في إنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي في الدوائر التي تنتخب خمسة شيوخ فما فوق.

3 - طريقة هوندت Hondt:

وتُنسب هذه الطريقة الى مبتكرها عالم الرياضيات البلجيكي " هوندت" وتطبق في بلجيكا منذ قانون 1899 وكذلك في ألمانيا والبرتغال.

وفقاً لهذه الطريقة يتم توزيع المقاعد الباقية عن طريق العملية الحسابية الآتية: نُقسم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على الأرقام 1 ثم 2 ثم 3 ثم 4 ثم 5 (أي من الرقم 1 إلى الرقم 5 الذي يمثل عدد المقاعد النيابية المخصص للدائرة الإنتخابية في مثالنا السابق) حتى نصل الى عدد المقاعد النيابية المطلوبة في الدائرة، ثم نرتب المعدلات الناتجة من الأكبر إلى الأصغر حتى نصل الى عدد المقاعد النيابية المخصص للدائرة (أي حتى نصل إلى الرقم 5) ثم يُعتبر المعدل الخامس في الترتيب القاسم الإنتخابي المشترك، فنقسم أصوات كل قائمة على هذا القاسم المشترك وتنتال كل قائمة من المقاعد ما تضمنه من قواسم. وبالعودة إلى مثالنا السابق :

- نقسم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على التوالي على الأرقام من 1 الى 5،

لأنّ عدد المقاعد المطلوبة في الدائرة هو خمسة، فنحصل على ما يلي:

$$\begin{aligned} \frac{70}{1} = 70 \text{ ألف؛ } \frac{70}{2} = 35 \text{ ألف؛ } \frac{70}{3} = 23,33 \text{ ألف؛ } \frac{70}{4} = 17,5 \text{ ألف؛ } \frac{70}{5} = 14 \text{ ألف.} \end{aligned}$$

$$\text{القائمة (ب): } \frac{57}{1} = 57 \text{ ألف؛ } \frac{57}{2} = 28,5 \text{ ألف؛ } \frac{57}{3} = 19 \text{ ألف؛}$$

$$\frac{57}{4} = 14,25 \text{ ألف } \frac{57}{5} = 11,4 \text{ ألف.}$$

$$\text{القائمة (ج): } \frac{23}{1} = 23 \text{ ألف؛ } \frac{23}{2} = 11,5 \text{ ألف؛ } \frac{23}{3} = 7,66 \text{ ألف؛ } \frac{23}{4} = 5,75 \text{ ألف}$$

$$\frac{23 \text{ ألف}}{5} = 4.6 \text{ ألف}$$

- ثم نرتّب حواصل القسمة (التي حصلنا عليها في المرحلة الأولى أعلاه، وعددها خمسة عشر حاصل) من الأكبر إلى الأصغر حتى نصل إلى الحاصل أو المعدل الخامس لأنّ عدد المقاعد المطلوبة في الدائرة هو خمسة، فنحصل على مايلي :
- 70 ألف ؛ 57 ألف ؛ 35 ألف ؛ 28,5 ألف ؛ 23,33 ألف.

ويُعتبر المعدل الخامس في الترتيب قاسماً مشتركاً وهو **23,33 ألف**.

- ثم نقسم أصوات كل قائمة على القاسم المشترك، فنحصل على مايلي:

القائمة (أ) : $\frac{70 \text{ ألف}}{23.33 \text{ ألف}} = 3,0004$ وبالتالي تحصل على ثلاثة مقاعد، لأنها حصلت على ثلاثة قواسم.

القائمة (ب) : $\frac{57 \text{ ألف}}{23.33 \text{ ألف}} = 2,443$ وبالتالي تحصل على مقعدان، لأنها حصلت على قاسمَيْن.

القائمة (ج) : $\frac{23 \text{ ألف}}{23.33 \text{ ألف}} = 0,985$ وتحصل بالتالي على صفر مقعد، لأنها لم تحصل على القاسم المشترك وهو 23.33 ألف.

وبما أنّ القائمة (أ) كانت قد حصلت على مقعدين والقائمة (ب) حصلت على مقعد واحد، فإنه بالتالي يمنح المقعدين الرابع والخامس للقائمة (أ) والقائمة (ب)، وتكون النتيجة النهائية كما يلي :

القائمة (أ) ثلاثة مقاعد ؛ القائمة (ب) مقعدان ؛ والقائمة (ج) صفر مقعد .

ثانياً: توزيع المقاعد بين المرشحين

بعد عملية توزيع المقاعد النيابية على القوائم المرشحة، تبدأ عملية توزيع المقاعد على المرشحين في القوائم التي حصلت على عدداً من المقاعد النيابية.

وتحديد الفائزين والخاسرين من كلّ قائمة يرتبط بنوع القائمة التي أُجريت الانتخابات على أساسها.

أ - أسلوب القائمة المغلقة:

في هذا الأسلوب الذي لا يسمح للناخب بأن يشطب أي إسم أو أن يغير الترتيب أو يدون أسماء غير واردة، يفوز المرشحون الواردة أسماءهم في القائمة ابتداء من الأعلى. مثال إذا فازت إحدى القوائم المؤلفة من خمسة مرشحين بثلاثة مقاعد نيابية، يُعلن فوز المرشحين الثلاثة الواردة أسماءهم في أعلى القائمة.

ب - أسلوب القائمة المفتوحة:

في هذا الأسلوب الذي يسمح للناخب بشطب الأسماء أو إستبدالها، يفوز من كل قائمة المرشحون الذين نالوا شخصياً أكبر عدد من الأصوات.

ت - أسلوب القائمة مع التفضيل:

في هذا الأسلوب الذي يُسمح فيه للناخب بأن يصوّت فقط للقائمة، ولكن مع إعطائه حق تفضيل إسم أو إسمين منها، يفوز من كل قائمة المرشح أو المرشحون الذين فازوا بأكبر عدد من عمليات التفضيل (أي المرشحون الذي وضعهم الناخب في أعلى القائمة).

المطلب الثالث : نظام الإنتخاب المختلط (الجمع بين النظام الأكثرى والنظام النسبي)

إعتمدت بعض الدول نظاماً إنتخاباً مختلطاً يجمع بين نظام الإنتخاب الأكثرى ونظام الإنتخاب النسبي.

والناخب في هذا النظام يصوّت مرتين: الأولى لإختيار نائب عن الدائرة وفق النظام الأكثرى، والثانية لإختيار لائحة حزبية وفق النظام النسبي.

ويُعتبر النظام الإنتخابي الألماني نموذجاً للنظم المختلطة، فهو يقسم ألمانيا الى 299 دائرة فردية يصوّت فيها الناخب لمرشح واحد على أساس النظام الأكثرى، كما يقسمها إلى 16 مقاطعة ويصوّت فيها للحزب الذي يختاره على أساس النظام النسبي. وفي المحصلة يتم إنتخاب نصف أعضاء البندستاغ (الممثل للشعب الألماني) على أساس النظام الأكثرى بالدائرة الفردية وعلى دورة واحدة، و النصف الآخر يجري إنتخابهم على أساس النظام النسبي.

كما يمكن تطبيق النظام الأكثرية في الدورة الأولى والنظام النسبي في الدورة الثانية إذا لم تحصل أيّة قائمة على الأكثرية المطلقة في الدورة الأولى.

بعد عرض أهم الأنظمة الانتخابية، يُمكن القول بأن "ليس هناك من نظام إنتخابي أفضل، بل هناك نظام إنتخابي أنسب لكل مجتمع من المجتمعات".

الفصل الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في بعض الدول المعاصرة

تقوم الأنظمة الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعني عدم تركيز وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد هيئة واحدة، بل توزيعها على هيئات أو سلطات مختلفة.

ولكن الدول التي إعتمدت مبدأ الفصل بين السلطات إختلفت في تفسيره وتطبيقه، فنتج عن ذلك ظهور ثلاثة أنظمة ديمقراطية، وهي النظام البرلماني والنظام الرئاسي والنظام المجلسي (أو نظام حكومة الجمعية). ثم ظهرت الى جانب هذه النماذج الثلاثة من الأنظمة السياسية الديمقراطية نظاماً مختلطاً يمزج بين بعض مظاهر النظام الرئاسي وبعض مظاهر النظام البرلماني، ويطلق عليه إسم النظام شبه الرئاسي (أو نصف الرئاسي أو شبه البرلماني).

سنعرض في المبحث الأول لمبدأ الفصل بين السلطات بإيجاز، على أن ندرس في المبحث الثاني أنواع الأنظمة السياسية الديمقراطية من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الأول : مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

للإحاطة بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات يجب البحث في نشأته، مضمونه ومزاياه.

المطلب الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

في الواقع تعود جذور مبدأ الفصل بين السلطات إلى ما قبل التاريخ الميلادي، حيث نادى به بعض الفلاسفة الإغريق كأفلاطون وأرسطو اللذين إعتبرا أن وظائف الدولة يجب أن تُوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها كي لا تتفرد إحداها بالحكم، وكي لا تتعدى إحداها على صلاحيات الأخرى.

أما في العصر الحديث، فيُعتبر العالم الإنجليزي "جون لوك" أول من عرّض وأبرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في مؤلفه "الحكومة المدنية" لعام 1690. وقد قسّم هذا الأخير سلطات الدولة إلى أربع: السلطة التشريعية (وظيفتها سنّ القوانين)، السلطة التنفيذية (مهمتها تنفيذ القوانين وتوطيد الأمن)، السلطة الإتحادية (وهي بيد الملك وتختصّ بالعلاقات الدولية)، وسلطة التاج (تتعلق بالإمميزات الملكية التي يحتفظ بها الملك).

وأكد "لوك" على ضرورة عدم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة و بالتالي على الفصل بينها، لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن جمعهما في هيئة واحدة سيؤدي إلى الإستبداد. هذا ولم يعتبر "لوك" القضاء سلطة مستقلة من سلطات الدولة. وقد ساد مبدأ الفصل بين السلطات في بريطانيا منذ منتصف القرن الثامن عشر.

وعلى الرغم من أن "جون لوك" كان أول من أبرز مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث، إلا أن هذا المبدأ ارتبط بإسم المفكر الفرنسي "مونتسكيو" (Montesquieu) الذي برع في صياغته وشرحه وإبراز مضمونه في كتابه المعنون "في روح القوانين" (De l'esprit des lois) عام 1748، بحيث يُعتبر صاحب الفضل الحقيقي في إبراز مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة السياسية في الدولة، وضرورة توزيع وظائفها على سلطات ثلاث، وهي: السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، والسلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ هذه القوانين، والسلطة القضائية التي تفصل في المنازعات بين الأشخاص وفقاً للقوانين. كما أوضح "مونتسكيو" أن الفصل بين هذه السلطات الثلاث يجب أن يكون فصلاً مَرناً متوازناً يسمح بقدر من التعاون بينها كي لا تتسلط السلطات عمل بعضها البعض. فما هو مضمون هذا المبدأ ومبرراته عند "مونتسكيو"؟

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

قسّم "مونتسكيو" وظائف السلطة السياسية في الدولة الى ثلاث وظائف أساسية: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، تختص بكل منها هيئة أو سلطة مستقلة. وبالتالي يوجد في كل دولة سلطات ثلاث: السلطة التشريعية وتتولى وظيفة التشريع أي سنّ القوانين، السلطة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين وتوطيد الأمن وإدارة العلاقات الخارجية، السلطة القضائية التي تتولى تطبيق القوانين على المنازعات بين الأشخاص.

ويرى "مونتسكيو" أن هذه السلطات هي متساوية ومتوازنة فلا تعلو إحداها على أخرى. لذلك هي سلطات مُنفصلة عن بعضها البعض عضواً ووظيفياً. ولكنّ هذا الفصل بينها ليس تاماً، بل هو فصل مَرِن يسمح بالتعاون والرقابة المتبادلة. فيكون لكلّ منها حق التقرير بالمسائل الداخلة في

إختصاصها، كما تستطيع كلّ سلطة أن تراقب السلطة الأخرى لضمان عدم إنحرافها عن حدود إختصاصها. ومن هنا جاءت عبارة *ان السلطة تحدّ السلطة*."

وبينّ "مونتسكيو" أن تركيز جميع وظائف السلطة السياسية في يد هيئة واحدة أو سلطة واحدة من شأنه أن يؤدي الى ضياع الحقوق والحريات الفردية، وأن يؤدي إلى الإستبداد، وذلك حتى لو كانت هذه السلطة هي المجلس النيابي المُنتخب من الشعب.

فإذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد شخص أو هيئة واحدة، فهذا يعني أن المشرّع والمُنفّذ شخص واحد، وبالتالي سيقوم هذا الشخص بوضع القوانين وتعديلها بناء على الحالات الفردية الطارئة وبشكل إستتسابي. وهذا الأمر يُفقد القانون صفته كمجموعة قواعد تتّصف بالعمومية والتجريد. كذلك لو اجتمعت السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بيد هيئة واحدة ستصبح هذه الهيئة هي الخصم والحكم. وإذا تركّزت السلطة التشريعية والسلطة القضائية بيد هيئة واحدة فإن هذه الهيئة ستجد نفسها حرة في سنّ القانون الذي تراه ملائماً لتطبّقه على المنازعات، وهذا الأمر يجرّد القضاء من نزاهته وحياديّته، وبنفس الوقت يجرّد القانون من صفته العمومية.

ولتفادي ما ينتج عن تركيز السلطات في سلطة واحدة من إهدار للحقوق والحريات وجنوح الحاكم الى الإستبداد، كان لا بد من إعتداد الفصل بين السلطات نظراً للمزايا التي يحقّقها.

المطلب الثالث: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

يمكن إيجاز المزايا التي يحققها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بما يلي: ضمان إحترام الحقوق والحريات ومنع الاستبداد، حماية مبدأ سيادة القانون وضمان الإلتقان في أداء وظائف الدولة كنتيجة لتقسيم هذه الوظائف.

الفرع الأول: ضمان إحترام الحقوق والحريات ومنع الاستبداد

لا يمكن ضمان تمتّع المحكومين بالحقوق والحريات ولا سيما الحريات السياسية (مثال حرية الرأي والمعتقد والتجمّع، وحتى المشاركة في الحياة السياسية وشؤون الحكم) إلّا في ظلّ دولة تعتمد نظام حكم ديمقراطي يقوم على عدم إساءة إستعمال السلطة. ولضمان عدم إساءة السلطة يجب أن يركز

النظام على قاعدة أنَّ السلطة توقف السلطة، أي على مبدأ الفصل بين السلطات بما يحققه من رقابة متبادلة بين السلطات . بالتالي فإن هذا المبدأ، الذي يمنع إستبداد السلطة وطُغيانها هو الذي يكفل حقوق الأفراد وحرياتهم. فإذا ما استبدَّت مثلاً السلطة التنفيذية واعتدَّت على الحقوق والحريات، ستجد أمها سلطة أخرى تمنعها من تجاوز صلاحياتها وتوقفها عند حدّها، وهذه السلطة هي السلطة القضائية التي يحقّ لها مراقبة مدى قانونية أعمالها.

الفرع الثاني: حماية مبدأ سيادة القانون

إن مبدأ الفصل بين السلطات يكفل عدم تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد سلطة واحدة، كما يكفل عدم جَمْع سُلْطَتَي التشريع و القضاء في يد سلطة واحدة. وهذا الفصل يؤدي الى تمتّع التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية بصفتي العمومية والتجريد، ويضمن خضوع الحكام والمحكومين لهذه التشريعات، وبالتالي احترام مبدأ سيادة القانون.

كما إن استقلال السلطة القضائية عن كلّ من السلطتين التشريعية و التنفيذية سيوفّر لها الحياد المطلوب لتطبيق العدالة على الجميع.

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يساهم في تحقيق الدولة القانونية التي تركز على مبدأ سيادة القانون المتمثل بخضوع الأفراد والسلطات الحاكمة على السواء لحكم القانون.

الفرع الثالث : ضمان الإتقان في أداء وظائف الدولة

إن مبدأ الفصل بين السلطات - الذي يقضي بتوزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، بحيث تستقل السلطة التشريعية بوظيفة سنّ التشريعات ، وتتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذه هذه التشريعات وإقرار الأمن ، وتُباشر السلطة القضائية وظيفة إرساء العدالة في الدولة بواسطة تطبيق القانون على النزاعات بين الأشخاص ومعاقبة مرتكبي الجرائم - يؤدي إلى إتقان كل سلطة لوظيفتها وحُسن أدائها، وذلك كنتيجة لتوزيع هذه الوظائف أي لتقسيم العمل بينها.

خلاصة القول، يرمي مبدأ الفصل بين السلطات ،كما تصوره " مونتسكيو " إلى الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. والفصل الذي قصده "مونتسكيو " هو الفصل المرن المتوازن بين هذه السلطات، بحيث تجد كل سلطة نفسها مضطرة للتعاون مع سائر السلطات لتنفيذ وظائفها، مع وجود

رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها. وقد كان لنظرية "مونتسكيو" أثراً كبيراً على الثورتين الأميركية والفرنسية، حيث أخذ الدستور الإتحادي للولايات المتحدة الأميركية لعام 1787 بمبدأ الفصل بين السلطات، كما اعتنق رجال الثورة الفرنسية هذا المبدأ وأدخلوه في صلب "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" لعام 1791 وفي معظم الدساتير اللاحقة. علماً بأن رجال الثورتين الفرنسية والأميركية فهموا المبدأ على أنه الفصل المطلق بين السلطات.

واليوم يُعتبر مبدأ الفصل بين السلطات، الذي استخدم تاريخياً كسلاح ضد سلطة الحكام المطلقة وللتخلص من شخصنة السلطة، من أهم أركان النظم الديمقراطية، وإن اختلف أسلوب تطبيقه من نظام ديمقراطي لآخر.

المبحث الثاني: أنواع الأنظمة الديمقراطية من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

نتيجة لتعذر تطبيق الديمقراطية المباشرة التي تُعتبر الصورة المثالية للديمقراطية الحقيقية، بسبب استحالة قيام الشعب بممارسة السلطة السياسية وشؤون الحكم مباشرة، إنتشرت الديمقراطية التمثيلية أو النيابية في الدول المعاصرة باعتبارها أسلوباً واقعياً وممكناً يسمح للشعب أو الأمة بممارسة السلطة بطريقة غير مباشرة بواسطة نوابه المنتخبين. وقد طوّرت بعض الدول نظام الديمقراطية غير المباشرة عبر السماح للشعب بممارسة بعض مظاهر السلطة بالإشتراك مع البرلمان، فنشأ ما أُسمي بنظام الديمقراطية شبه المباشرة. ويكاد يجمع الفقهاء على أنّ الأنظمة الديمقراطية التمثيلية، أو تلك التي تأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، تنقسم من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلى ثلاثة أنظمة ديمقراطية:

1- **النظام البرلماني** : وهو النظام الذي ينتج عن تبني الدستور مبدأ الفصل المرن بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات.

2- **النظام الرئاسي** : وهو النظام الذي يتبنى فيه الدستور مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون تعاون ورقابة متبادلة.

3- النظام المجلسي او نظام حكومة الجمعية : ويقوم هذا النظام عندما يخصّ الدستور السلطة التشريعية بالجانب الأكبر من السلطة، بحيث تكون السلطة التنفيذية خاضعة للسلطة التشريعية. ويلاحظ أنّ النظام المجلسي يقوم على دمج السلطات وليس على الفصل بينها. ويتفق الفقه على ربط كل من هذه الأنظمة بالدولة التي نشأ وتطور فيها، حيث تعتبر بريطانيا مهد النظام البرلماني ، والولايات المتحدة الأميركية مهد النظام الرئاسي ، وسويسرا او الاتحاد السويسري تُعتبر، بنظر الفقه، الدولة التي تعتمد نظاماً قريباً من النظام المَجَلِسي. أما فرنسا، فقد جرّبت عبر تاريخها الدستوري والسياسي جميع هذه الأنظمة إلى أن إستقرت أخيراً على إعتقاد نظام مختلط بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، سميّ بالنظام شبه الرئاسي أو شبه البرلماني. فعلى الرغم من أنّ الفقه الدستوري الفرنسي يعتبره نظاماً برلمانياً، فإن الكتاب العرب درجوا على دراسته باعتباره نظاماً مختلطاً (شبه رئاسي شبه برلماني).

المطلب الأول: النظام البرلماني

النظام البرلماني هو الأكثر إنتشاراً بين الأنظمة السياسية الديمقراطية، حيث يسود في معظم الدول، ويُؤخذ به في الدول الجمهورية أو المَلَكِيّة. وتُعتبر بريطانيا مهد هذا النظام الذي تعود جذوره التاريخية الى القرن الثالث عشر وتطوّر بشكل تدريجي، نتيجة سلسلة من الأحداث التاريخية والسياسية التي ساهمت في إنتقال السلطة من الملك غير المسؤول إلى يد وزارة مسؤولة أمام البرلمان، حتى تبلّورت أسسه وخصائصه في القرن الثامن عشر. ومن بريطانيا إنتقل هذا النوع من الأنظمة الديمقراطية الى مختلف دول العالم. ويقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تصوّره " مونتسكيو"، ذلك الفصل الذي يكفل التعاون والتوازن بينهما، ويُمكّن كلّ سلطة بمراقبة الأخرى، ويؤمن بالتالي المساواة بينهما. كما يمتاز النظام البرلماني بثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، حيث تتكوّن هذه السلطة من رئيس للدولة متميّز عن هيئة الوزارة.

سنعرض بإيجاز أركان النظام البرلماني (الفرع الاول) وكيفية تطبيق هذا النظام في بريطانيا. (الفرع الثاني)

الفرع الاول: أركان أو خصائص النظام البرلماني

يُمكن إجمال أركان أو خصائص النظام البرلماني في الركنين التاليين:

- ثنائية السلطة التنفيذية.

- التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية

من خصائص النظام البرلماني وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن شؤون الحكم ووزارة (حكومة أو مجلس وزراء) مسؤولة سياسياً أمام البرلمان. وبالتالي يتميز النظام البرلماني بوجود رأسين للسلطة التنفيذية: رئيس الدولة ورئيس الوزارة (أو رئيس الحكومة).

أ- رئيس دولة غير مسؤول سياسياً:

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني، ملكاً كان أم رئيس جمهورية، غير مسؤول سياسياً عن سياسة الوزارة أمام البرلمان. فهو لا يمارس شؤون الحكم فعلياً، بل يتولى السلطة التنفيذية بواسطة مجلس الوزراء، ويعتبر رئيس الوزراء (أو الوزير الأول) المسؤول عن أعمال السلطة التنفيذية.

إن قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة مُستمدة من النظام الملكي الإنكليزي الذي يعتبر أنّ الملك لا يخطئ، وبما أنه لا يخطئ فهو غير مسؤول سياسياً. وبما أن ذات الملك لا تُمسّ فهو أيضاً غير مسؤول جنائياً عن أفعاله وعن الجرائم التي يرتكبها. وهذه القاعدة ما تزال تطبق في الانظمة البرلمانية المَلَكِيّة. أمّا في الدول ذات النظام الجمهوري، فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً ولكنّه مسؤول جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها.

ويترتب على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية أمام البرلمان، عدم جواز انتقاده أو مطالبته بالقيام بعمل ما، وعدم امكانية الوزراء التترّع بصدور أوامر من رئيس الدولة للتهرب من المسؤولية. كذلك لا تكون قراراته قانونية، أو نافذة إلا بعد توقيع رئيس الوزارة والوزراء المختصين بجوار توقيعه.

ويثور التساؤل حول دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية. فالبعض اعتبر أنّ ليس له سوى دور سلبي أو مركز شرف، وأنه لا يتمتع سوى بصلاحيات إسمية. واعتبر البعض الآخر أنّ رئيس الدولة، وإن كان غير مسؤول سياسياً، فإن معظم الدساتير في الدول البرلمانية، تعهد إليه بصلاحيات عديدة، مثل حق الاعتراض على مشروعات القوانين وردها إلى البرلمان، حق إصدار القوانين والمراسيم، حق دعوة البرلمان إلى الإنعقاد أو تأجيل إنعقاده، وحق حل البرلمان.

ولكن، يمكن القول بصورة عامة أنّ النظام البرلماني يمنح الوزارة أو الحكومة مركز الصدارة على مستوى السلطة التنفيذية. فهي التي تتولى فعلياً شؤون الحكم وتحمل وحدها المسؤولية أمام البرلمان، وأنّ معظم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة لا يستطيع ممارستها منفرداً بل عن طريق الحكومة.

ب - وزارة مسؤولية سياسياً أمام البرلمان:

إن الوزارة هي الهيئة التي تتولى فعلياً ممارسة السلطة التنفيذية وتسيير شؤون الحكم. وهي تتكوّن من عدّة وزراء ويرأسها رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة. فشخص رئيس الحكومة هو إذاً غير شخص رئيس الدولة، وتجتمع الحكومة برئاسته في شكل هيئة جماعية، هي مجلس الوزراء باعتبارها مؤسسة دستورية مستقلة عن مؤسسة رئاسة الدولة. وما دام مجلس الوزراء هو الذي يباشر السلطة التنفيذية، فإن المسؤولية الكاملة تقع على عاتقه أمام البرلمان.

وتُعتبر مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان حجر الزاوية في النظام البرلماني. وهذه المسؤولية قد تكون تضامنية أو جماعية، أو مسؤولية فردية تتعلق بأحد الوزراء. وقد تؤدي إلى إقالة هذا الوزير أو حتى الحكومة بأجمعها.

ثانياً: التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتميّز النظام البرلماني بقيامه على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. والفصل المرن بينهما يسمح بإقامة علاقات متبادلة تتمثل في التعاون والتوازن بين هاتين السلطتين.

أ - التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ويتمثل هذا التعاون في عدّة صورة أهمها:

- الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، حيث يجوز تعيين الوزراء، أو بعضهم أو رئيس الوزراء من بين النواب من دون أن يفقد عضويته في البرلمان. كذلك يمكن للوزير أن يرشح نفسه للانتخابات النيابية.

- حق السلطة التنفيذية في الإشتراك في الوظيفة التشريعية، حيث يحق لها تقديم مشروعات قوانين، كما يحق لها سنّ نصوص قانونية تتمتع بذات قيمة القوانين العادية وذلك بناء على تفويض من السلطة التشريعية.

- حق السلطة التشريعية في إقرار مشروع موازنة الدولة العمومية الذي تعدّه السلطة التنفيذية، وتبيّن فيه إيرادات الدولة ونفقاتها المتوقعة خلال عام. وتُعتبر الموازنة العامة للدولة من الأعمال التي تشترك وتتعاون في إعدادهما وإقرارهما السلطان التشريعية والتنفيذية.

- حق أعضاء السلطة التنفيذية دخول البرلمان، دون دعوة خاصة، والإشتراك في مناقشات اللجان النيابية المختلفة، وشرح سياسة الحكومة حول الموضوعات المطروحة . ويُعتبر حضور أعضاء الحكومة جلسات البرلمان مظهراً هاماً من مظاهر التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، لا سيما حيث لا يكون الوزير نائباً في نفس الوقت.

خلاصة القول، يتحقّق التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية بوجود وسائل تمكّن كل سلطة من التدخل في عمل السلطة الأخرى، دون أن يؤدي ذلك إلى المساس بإسقاطية كل سلطة إزاء الأخرى.

ب - التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية (وسائل الرقابة التبادلية):

يتحقّق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية عن طريق إمتلاك كلّ منهما صلاحيات أو حقوق معينة تمكّنها من التصدي للسلطة الأخرى، ومواجهتها إذا ما تجاوزت حدود صلاحياتها. وهذه الصلاحيات تسمح لكل سلطة بمراقبة السلطة الأخرى وتهديد وجودها عندما يصبح التعاون بينهما غير ممكن.

1- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

وتتجلى مظاهر هذه الرقابة بعدة أمور أهمها:

- حق السلطة التنفيذية في إعداد عملية الانتخابات النيابية والإشراف عليها.

- حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للإنعقاد أو تأجيل إنعقاده.
- حق رئيس الدولة في الاعتراض على قانون أقره البرلمان، ورده إليه للتصويت عليه من جديد إذا ما أصر البرلمان عليه، ولكن بأغلبية مشددة.
- حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان في بعض الحالات المحددة في الدستور.
- ويُعتبر حق حل البرلمان أهم سلاح تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ويمكنها من إنهاء ولايتها قبل انتهاء مدته.

2 - رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

- هذه الرقابة تمارسها السلطة التشريعية على رئيس وأعضاء الوزارة أو الحكومة، حيث لا يوجد رقابة مباشرة على رئيس الدولة، غير المسؤول سياسياً أمام البرلمان.
- ويمكن إجمال أهم مظاهر هذه الرقابة بما يلي:
- حق أعضاء السلطة التشريعية في توجيه أسئلة إلى رئيس أو أعضاء مجلس الوزراء بهدف الاستيضاح حول مسألة معينة. ولا يُعتبر السؤال إتهاماً أو نقداً أو مساءلة. ولكن للنائب أن يحول سؤاله إلى إستجواب .
 - حق أي عضو من أعضاء البرلمان توجيه إستجواب إلى رئيس وأعضاء الحكومة. والإستجواب أخطر من السؤال لأنه يعني محاسبة الوزير أو الحكومة بسبب مشروع هام قامت به الحكومة، أو أحد الوزراء، ويعتبر فاشلاً. وفي حال لم يقتنع البرلمان أو بعض أعضائه بإجابات رئيس الحكومة أو الوزير المختص، فإنّ بإستطاعة البرلمان تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وطرح الثقة بها أو بأحد أو بعض الوزراء ، كما يحق له تشكيل لجان تحقيق برلمانية.
 - حق السلطة التشريعية في تشكيل لجان للتحقيق في التهم الموجهة إلى الحكومة أو أحد أعضائها. كما يحقّ لها إجراء تحقيق حول مدى انتظام سير المرافق العامة في الدولة. وتقوم لجنة التحقيق بعرض تقريرها بعد إنتهاء عملها على البرلمان لإتخاذ القرار.

- حق السلطة التشريعية في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بناء على إقتراح عدد معين من النواب يحدده الدستور. ويُعتبر هذا الحق من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية، وهو السلاح الذي يقابل حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان.

والمسؤولية السياسية قد تكون فردية تتعلق بأحد الوزراء بسبب أخطاء فادحة إرتكبها في وزارته، فيطرح البرلمان الثقة به ويحجبها عنه بناء على تصويت النواب وبأغلبية معينة، وبالتالي يجبر هذا الوزير على الاستقالة. وقد تكون المسؤولية السياسية مسؤولية جماعية تطل الحكومة بأجمعها، و ذلك بسبب تعارض سياسة الحكومة مع مصلحة الدولة العليا من وجهة نظر البرلمان. في هذه الحالة تطرح الثقة بالحكومة. وإذا جاءت أغلبية الأصوات في البرلمان مؤيدة لحجب الثقة، عندها على رئيس الحكومة أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الدولة.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه نظراً لخطورة كل من وسيلة حل البرلمان ووسيلة طرح الثقة بالحكومة بعد تحريك مسؤوليتها السياسية، فإنّ الدساتير تُقيّد كلّ من هاتين الوسيلتين بشروط مشدّدة، حتى لا يتم اللجوء إليها لأسباب تافهة، أو بقصد التشفي والإنتقام السياسي.

بعد استعراض أبرز خصائص وأركان النظام البرلماني ، سنعرض بإيجاز لكيفية تطبيق هذا النظام في البلد الذي نشأ فيه، أي بريطانيا.

الفرع الثاني : تطبيق النظام البرلماني في بريطانيا

يقوم النظام السياسي والدستوري في بريطانيا على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، الذي يتجلى بوجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسائل مراقبة متبادلة، وبثنائية السلطة التنفيذية.

أما المؤسسات الدستورية في النظام البريطاني فتشمل : البرلمان والتاج (أو العرش) والحكومة و المحكمة العليا.

فالبرلمان يتكوّن من مجلّسين: مجلس العموم ومجلس اللوردات . ومجلس اللوردات هو من أقدم المجالس الأرستقراطية، ويتألف من أكثر من 800 "لورد" منهم 26 لورداً روحياً (وهم رؤساء أساقفة وأساقفة الكنيسة الأنكليكانية في بريطانيا، وعددهم ثابت) و 90 لورداً بالوراثة، والباقيون يعيّنون لمدى

الحياة من قبل الملك بناء على اقتراح الوزير الأول (اللوردات الزميين) . أما صلاحياته، فقد كانت متساوية مع صلاحيات مجلس العموم على صعيد التشريع ، ولكنها تقلّصت تدريجياً بحيث لم يعد يحتفظ إلا بحق النقض التوقيقي، أي تأخير إصدار قانون ما لمدة سنة واحدة، ولمدة شهر واحد في الأمور المالية. أما مجلس العموم فهو الهيئة الوحيدة التي تمثل إرادة الشعب ، ويتكون من 650 عضواً منتخبين لخمس سنوات، بالإقتراع العام المباشر والسري على صعيد الدوائر الفردية وعلى دورة واحدة و وفق نظام الانتخاب الأكثرية. ورغم تسميته بالمجلس الأدنى، يتمتع مجلس العموم بصلاحيات تشريعية ومالية ورقابية واسعة مقارنةً بمجلس اللوردات الذي يسمّى بالمجلس الأعلى. ويرأس كلّ من المجلسين رئيس ينتخب من بين أعضائه ويسمّى: السبيكر " أي " المتكلم " speaker.

والتاج أو العرش البريطاني، فهو مؤسسة حقوقية متميزة عن شخص الملك، حيث يوجد مجلس خاص بالتاج الملكي يختص بالأمور العائدة للعائلة المالكة. وللملك صلاحيات كبيرة من الناحية النظرية، تُشكّل " الإمتياز الملكي "، ولكن هذه الصلاحيات يمارسها فعلياً الوزير الأول أو الحكومة التي تتمتع بصلاحيات واسعة في حقل التنفيذ والتشريع.

أما المحكمة العليا المنشأة بموجب قانون الإصلاح الدستوري للعام 2005، والتي بدأت عملها إعتباراً من العام 2009 ، فهي تتألف من إثني عشر قاضياً يُعيّنون من قبل "الملكة" بعد إستطلاع رأي الوزير الأول. وتقوم هذه المحكمة على رأس القضاء العدلي في المملكة المتحدة، وتتنظر في المسائل القانونية والدستورية الهامة .

بعد إستعراضنا الموجز للمؤسسات الدستورية في المملكة المتحدة، ننتقل الآن لدراسة كيفية تطبيق النظام البرلماني فيها، ذلك النظام الذي يقوم على ركنين أساسيين : ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية

يقوم النظام الدستوري البريطاني على قاعدة ثنائية السلطة التنفيذية ، حيث يوجد رئيس دولة (الملك/الملكة) غير مسؤول سياسياً، وحكومة تُباشر فعلياً السلطة التنفيذية ومسؤولة سياسياً امام البرلمان.

أ - الملك (ة) :

تتمثل رئاسة الدولة في بريطانيا بملكية وراثية ينتقل العرش فيها عن طريق الوراثة من الملك الى الابن الأول، ذكراً كان أم أنثى.

وقد تطور النظام الملكي من ملكية مطلقة إلى ملكية دستورية مقيدة، حيث تقلصت صلاحيات الملك تدريجياً عبر توزيعها على البرلمان والحكومة . فلم يبقَ له سوى سلطة رمزية محدودة بإعتباره رمزاً لوحدة البلاد، وبعض الصلاحيات النظرية التي يمكن تقليصها بقرار من البرلمان. لهذا قيل بأن "الملك يسود ولا يحكم".

وعملاً بالمبدأ القائل بأن " الملك لا يستطيع أن يفعل ما هو سيء " فإن الملك (ة) في المملكة المتحدة يتمتع بحصانة قانونية في كل ما يصدر عنه من أفعال قد تُشكل جرائمًا معاقب عليها. كذلك فإنه غير مسؤول سياسياً عند ممارسته للصلاحيات الممنوحة له، والتي تُعتبر مجرد امتيازات إسمية. وأهم الصلاحيات التي يتمتع بها الملك هي : منح الأوسمة والألقاب، تسمية كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ، حق العفو، إعلان الحرب وإقرار السلام والإعتراف بالدول، رئاسة الكومنولث، التصديق على القوانين، تسمية رئيس الوزارة (أو الوزير الأول) لتشكيل الوزارة وتعيين الوزراء، قيادة القوات المسلحة، دعوة البرلمان للإنعقاد...

ولكن في الواقع إنّ الملك لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بصورة شكلية: فهو يقوم وفقاً للتقليد بإختيار زعيم الأغلبية الفائز في إنتخابات مجلس العموم لتشكيل الحكومة وتعيين الوزراء الذين يختارهم الوزير الأول، ويدعو البرلمان للإنعقاد بناء على طلب الوزارة، وصلاحياته في مجال تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة تتم بناء على رأي الوزير الاول ، ولا يستطيع رفض المصادقة على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، ولا يشارك فعلياً في ممارسة الصلاحيات

المتعلقة بإعلان الحرب وإقرار السلم والاعتراف بالدول وعقد المعاهدات الدولية. لهذا يقال بأن الملك (أو الملكة) في المملكة المتحدة يوقع على قرارات لم يتخذها. إن عدم مسؤولية الملك أدت إلى ممارسة صلاحياته من قبل الوزارة أو الوزير الأول المسؤولين عن أعمالهم أمام البرلمان.

ب - الحكومة

تتكون الحكومة البريطانية من الوزير الأول (رئيس الوزارة أو رئيس الحكومة) والوزراء وأمناء سر الدولة، وتتبع عن الحكومة هيئة وزارية مصغرة تسمى الكابينة *cabinet* (أي مجلس الوزراء بالمعنى المفهوم في الانظمة السياسية الأخرى). يوجد في الحكومة، التي يصل عدد أعضائها إلى حوالي 120 عضواً، وزراء وأمناء وأشخاص يتولون وظائف شرفية أو فخرية. وجميعهم يُختارون من بين أعضاء البرلمان والقسم الأكبر من مجلس العموم، ويخضعون لسلطة الوزير الأول الذي يحق له تعديل حقائبهم وتغييرهم وإرغامهم على الاستقالة. وأعضاء الوزارة متضامنون، فإذا ما نزع البرلمان ثقته منها يجب عليها تقديم إستقالة جماعية.

1- الوزير الأول (أو رئيس الحكومة)

يعتبر الوزير الأول الشخصية الأبرز في النظام السياسي، ويُوصف بالملك المنتخب. فهو زعيم الحزب الذي يفوز بالأكثرية في إنتخابات مجلس العموم، ويلتزم الملك بإختياره لتشكيل الحكومة. ويتمتع الوزير الأول، المسؤول أمام مجلس العموم، بصلاحيات هامة يمارسها بصورة فعلية، وأهمها: يُشكّل الحكومة ويستحدث وزارات جديدة، هو اللورد الأول للخزانة، وهمزة الوصل بين الملك والوزارة، ويعيّن كبار الموظفين، ويرأس إجتماعات الحكومة ويديرها ويشرف على تنفيذ قراراتها وسياساتها، ويضع السياسة الخارجية مع وزير الخارجية، ويحق له حلّ البرلمان. هذا ويبقى الوزير الأول على رأس الحكومة مادام متمتعاً بثقة حزبه.

2- الكابينة cabinet

الكابينة أو الوزارة المصغرة، هي الجهاز المركزي في الحكومة الذي يرسم الخطوط العريضة للسياسة الداخلية والخارجية ، بمعنى أنها تقوم بأعباء الحكم. أما أعضاؤها الذين يتراوح عددهم بين 10 و 23 فيختارهم الوزير الأول لتولي الحقائق الوزارية الأساسية.

والكابينة هي هيئة مسؤولة جماعياً أمام مجلس العموم، وتشمل هذه المسؤولية أعضاء الحكومة من خارجها الذين لم يشاركوا في إتخاذ القرارات. هذا فضلاً عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن الأعمال التي يباشرها في وزارته.

ومن أهم صلاحيات الحكومة: الإشراف على مختلف الإدارات والمصالح العامة، إقرار السياسات العامة ومتابعة تنفيذها ، إحتكار المبادرة في الشؤون المالية، وتمتعها بالأفضلية في حقل التشريع والمصادقة على خطاب الملك.

ثانياً : مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

قلنا بأن النظام الدستوري البريطاني يتميز بتطبيقه مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يسمح بالتعاون والتوازن بينهما. فما هي أبرز مظاهر التعاون والتوازن بين هاتين السلطتين؟

أ- مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتجلى هذا التعاون في عدة أمور أهمها:

- حق الملك في الإشتراك في معظم الأعمال الصادرة عن البرلمان وعلى رأسها القاء "خطاب العرش" الذي تعده الوزارة عند إفتتاح الدورة البرلمانية. وحقه في دعوة البرلمان إلى الإنعقاد بناء على طلب الوزارة، وفي تعيين بعض اللوردات.

- الجَمْع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان، فجميع الوزراء يَخْتارهم الوزير الأول من البرلمان بمجلسيه العموم واللوردات. وبالتالي يمكن للوزراء وللوزير الأول (كونه أيضاً زعيم الأغلبية في مجلس العموم) دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها.

- حق الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين سواء بمبادرتها او بناء على تفويض من البرلمان .
ويلاحظ ان اغلبية القوانين التي يقرها البرلمان هي نتيجة مشاريع قوانين مقدمة من الحكومة.

ب - مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ويبرز هذا التوازن من خلال :

- رقابة مجلس العموم على الحكومة، حيث تُخصّص له في كلّ جلسة ساعة للأسئلة الشفهية التي يوجّهها الأعضاء إلى الحكومة . كذلك يُمكن توجيه الأسئلة مباشرة إلى الوزير الأول (منذ العام 1961)، وهذه الأسئلة تتعلق بسياسة الحكومة . كما تتم رقابة مجلس العموم على الحكومة بواسطة اللجان البرلمانية التي يمكنها إستدعاء الوزراء ومناقشتهم في قضايا معينة .

- حقّ مجلس العموم بحجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها ، وذلك لأن الحكومة هيئة جماعية متضامنة ومسؤولة جماعياً أمام مجلس العموم ، وعند نزع الثقة منها فعليها أن تستقيل .

- حقّ الوزير الأول في حلّ البرلمان في حال حجب الثقة عن الحكومة . ويعتبر هذا الحقّ بمثابة السلاح الذي يقابل حقّ البرلمان في إثارة مسؤولية الحكومة السياسية.

بعد عرض بُنية السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية ، نلاحظ توافر الخصائص البرلمانية في النظام الدستوري البريطاني، حيث يتميّز بوجود ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية (ملك يسود ولا يحكم ووزير أول يُباشر فعلياً صلاحيات السلطة التنفيذية بمعاونة الوزراء الذين يختارهم)؛ وبوجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإملاك كلّ منهما وسائل تأثير متبادلة تسمح للوزير الأول بحلّ مجلس العموم في حال قام هذا المجلس بنزع الثقة عن الحكومة (الكابنت) المسؤولة جماعياً مسؤولية سياسية أمامه.

وعلى الرغم من ذلك، ذهب البعض إلى القول بأن النظام السياسي البريطاني هو برلماني في الشكل ورئاسي في الواقع، وذلك للأسباب الآتية:

- إن النظام الانتخابي في بريطانيا هو نظام أكثرى على أساس دوائر فردية ودورة واحدة يفوز فيها المرشح الذي يحصل على أكثرية أصوات المقترعين (الأكثرية البسيطة او النسبية). وهذا النظام أدّى إلى ظهور ثنائية حزبية (لا دور للأحزاب الصغيرة) أثّرت بشكل مباشر على النظام السياسي. لأنه

- بفضل الثنائية الحزبية، بين حزبي المحافظين والعمال، يقوم الناخبون بإختيار رئيس الحكومة أو الوزير الأول بطريقة غير مباشرة من خلال الإقتراع للحزب ولزعيمه كمرشح لتولي رئاسة الوزارة.
- وفقاً للتقاليد الدستورية يقوم الملك بتكليف زعيم الأغلبية في مجلس العموم برئاسة الحكومة ورئيس الحكومة، يختار بكل حرّية الوزراء من بين أعضاء البرلمان .
- وما دام الوزير الأول هو زعيم الأغلبية في مجلس العموم، فإنه يبقى على رأس الحكومة طالما بقي متمتعاً بثقة حزبه. فالحكومة مُنبَتقة عن البرلمان، وهي صاحبة الأفضلية في المبادرة بالتشريع، وعملياً تبدو الحكومة بمنأى عن رقابة البرلمان . كما يندر ان يقوم مجلس العموم بحجب الثقة عن الحكومة .
- لكل هذه الأسباب تبدو الحكومة وتحديداً " الكابينت " الهيئة المحورية في النظام البرلماني البريطاني. ويبدو رئيسها أي الوزير الأول أكثر قوة من رئيس الدولة في النظام الرئاسي ، لأنه يعتمد على أكثرية منضبطة في مجلس العموم.
- فما هو النظام الرئاسي؟ وماهي خصائصه؟

المطلب الثاني: النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو أحد أنواع الأنظمة السياسية الديمقراطية الناتجة عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات. وتُعتبر الولايات المتحدة الأميركية المثال التقليدي لهذا النظام ومهده. وهذا يعني أنّ نشأة النظام الرئاسي تعود إلى صدور الدستور الأميركي عام 1787، الذي إنتشر في العديد من دول العالم، لا سيما في دول أميركا اللاتينية.

ويقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل الجامد أو التام بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث تستقلّ كلّ سلطة عضويّاً ووظيفيّاً استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات، كما يقوم على تحقيق المساواة والتوازن بينها.

وبخلاف النظام البرلماني الذي يمتاز بالفصل المرن بين السلطات؛ بحيث يكفل التعاون بينها ويسمح لكل سلطة بمراقبة الأخرى، فإنه في النظام الرئاسي لا وجود، من الناحية النظرية،

لمظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ولأدوات الرقابة بينهما. ولكن التطبيق العملي أثبت، لا سيما في الولايات المتحدة الأميركية، استحالة تحقيق الفصل التام بين السلطات، ما أدى إلى بروز إستثناءات على هذه القاعدة تجلّت بوجود بعض مظاهر التعاون بينها ووسائل التأثير أو أدوات الرقابة المتبادلة، ولكن دون أن يؤدي ذلك إلى تحوّل النظام الرئاسي إلى نظام برلماني. إذ إن الاختلاف بين النظامين لا ينحصر في طبيعة الفصل بين السلطات، مرناً كان أم جامداً، بل يبرز أيضاً وبصورة أساسية في ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وفي وحدانيته وتركيزها في شخص واحد هو رئيس الدولة في النظام الرئاسي.

ولكن يجب التوضيح أنّ النظام الرئاسي لا يقوم على أساس تركيز جميع وظائف السلطة السياسية، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بيد رئيس الدولة، بل يقوم على تركيز السلطة التنفيذية فقط بيد هذا الأخير، وعلى استقلالها "الشديد" أو شبه المطلق عن سائر السلطات. وما تسمية أو وصف هذا النظام بـ "الرئاسي" إلا لتمتّع رئيس الدولة فيه بسلطات كبيرة وواسعة مقارنةً بسلطات رئيس الدولة في النظم البرلمانية والمجلسية.

سنعرض بإيجاز لخصائص النظام الرئاسي (الفرع الأول) ولكيفية تطبيقه في الولايات المتحدة الأميركية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خصائص النظام الرئاسي

يتفق الفقه على أنّ أهم ما يميّز النظام الرئاسي عن سائر النظم السياسية، إرتكازه على قاعدتين أساسيتين:

- وحدة السلطة التنفيذية وتركيزها بيد رئيس دولة مُنتخَب من قبل الشعب.

- الفصل الجامد، أو شبه المطلق، بين السلطات.

أولاً: وحدة السلطة التنفيذية

بخلاف النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، أي على وجود رئيس للدولة (قد يكون ملكاً أو رئيس جمهورية) يسود ولا يحكم ورئيس حكومة مسؤول سياسياً أمام البرلمان، فإن أبرز ما يميّز النظام الرئاسي وحدة أو فردية السلطة التنفيذية، أي وجود رأس واحد يستأثر بهذه

السلطة ويمارسها قانوناً وفعلاً، أي يسود ويحكم بذات الوقت، ويُنتخب من قبل الشعب. ويترتب على ذلك ما يلي:

أ- إنتخاب رئيس الدولة من الشعب:

إنّ اشتراط أن يكون رئيس الدولة منتخباً من الشعب، يعني أن النظام الرئاسي لا يمكن تطبيقه في الدول ذات النظام الملكي حيث يتولى الملك (رئيس الدولة) العرش عن طريق الوراثة لا الإنتخاب. وبالتالي، يفترض النظام الرئاسي أن تأخذ الدولة بشكل الحكم الجمهوري. ويُشترط أن يُنتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب (الناخبين) بالإقتراع العام المباشر أو غير المباشر (أي قيام الناخبين بانتخاب مندوبين يتولّون نيابة عنهم إنتخاب الرئيس) وليس عن طريق البرلمان كما هو الحال في النظام المجلسي وفي أغلب الدول ذات النظام البرلماني (مثل لبنان). وإنتخاب الرئيس من قبل الشعب يضعه على قدم المساواة مع البرلمان المنتخب أيضاً بواسطة الشعب، ويزيد من نفوذه بإعتباره ممثلاً للشعب في ممارسة السلطة التنفيذية.

ب- إستئثار رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية وعدم وجود حكومة:

إن إفراد رئيس الجمهورية بممارسة وظائف السلطة التنفيذية يعني أنّ هذا الرئيس هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن واحد، وبالتالي لا يوجد في النظام الرئاسي لا رئيس مجلس وزراء ولا مجلس وزراء متضامن كما هو الحال في النظام البرلماني.

وإذا كان الرئيس يستأثر قانوناً بجميع إختصاصات السلطة التنفيذية، فإنه عملياً لا يقوم بها بنفسه مباشرة، بل يعاونه في ذلك عدد مهم من الأجهزة والمعاونين الذين يعملون جميعهم تحت إشرافه ويأتمرون بأوامره ويُسألون أمامه فقط. فهو الذي يعيّنهم بملء إرادته ويعفيهم من مهامهم متى شاء.

كذلك لا يوجد في النظام الرئاسي وزراء بالمعنى القانوني المتعارف عليه كما هو الحال في النظام البرلماني، بل هم مجرد معاونين أو أمناء أو سكرتيريين *secrétaires* يختارهم الرئيس ليعاونوه في مباشرة السلطة التنفيذية، ولا يتمتعون بحق رسم سياسة خاصة بالإدارات التي يتولونها. وهؤلاء "الوزراء" ليسوا إذا سوى منفذين لسياسة الرئيس الذي يحقّ له إعفاءهم من مناصبهم، ولا

يشكلون مجلس وزراء متجانس أو متضامن، بل يعمل كلّ منهم بالاستقلال عن الآخرين ويكون مسؤولاً عن أعماله أمام الرئيس فقط وليس أمام البرلمان. وهذا يعني أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الذي ينفرد برسم السياسة العامة في الدولة وبتخاذ القرارات في كافة الميادين السياسية والإدارية والإقتصادية والأمنية والعسكرية والمدنية، ويكون وحده مسؤولاً عن سياساته وقراراته أمام الدستور والشعب الذي انتخبه. وهذا ما يبرر الفصل التام بين السلطة التنفيذية التي يتولاها الرئيس وبين السلطة التشريعية.

خلاصة القول، إن وحدانية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي وتركيزها في رئيس الجمهورية، جعلت من هذا الرئيس صاحب السلطة الفعلية في شؤون الحكم داخلياً وخارجياً دون الوزراء. وذلك بعكس النظام البرلماني الذي يُنيط السلطة التنفيذية قانوناً وفعلاً بمجلس الوزراء، ولا يعطي رئيس الدولة سوى صلاحيات محدّدة، يُعتبرها بعض الفقه مجرد صلاحيات اسمية أو شرفية أو فخرية.

ثانياً: الفصل الجامد أو شبه المطلق بين السلطات

إن الفصل الجامد أو التام، أو كما يسميه البعض "قليل المرونة أو الشديد" والذي يركز عليه، نظرياً، النظام الرئاسي يعني استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالاً تاماً، عضويّاً وظيفياً، والمساواة والتوازن بينها، مع انعدام مظاهر التعاون وأدوات التأثير المتبادلة، وبخاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويترتب على ذلك نتائج هامة تميّز النظام الرئاسي عن النظامين البرلماني والمجلسي.

أ- الإستقلال العضوي والوظيفي بين السلطات:

1- الإستقلال الوظيفي:

ويعني عدم جواز الجمع بين الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية. فالسلطة التشريعية تنفرد في وظيفة سنّ القواعد العامة والمجردة، أي في وضع التشريعات. والسلطة التنفيذية تنفرد في مباشرة الإختصاصات المناطة بها، أي اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين (مراسيم) وللمحافظة على النظام العام ولتسيير العمل الإداري. وبدورها تنفرد السلطة القضائية في ممارسة مهمتها

المعروفة في تطبيق القوانين على المنازعات التي تنشأ بين الأشخاص في الدولة والفصل فيها، أي إقامة العدل.

وانفراد كل سلطة بوظيفتها يعني استقلالها التام عن سائر السلطات، بحيث لا تملك أي منها حق التدخل في عمل الأخرى، وذلك بخلاف النظام البرلماني الذي يسمح بالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- الإستقلال العضوي:

ويعني عدم جواز الجمع بين منصب الوزير وعضوية البرلمان أو العكس. فأعضاء السلطة التشريعية مستقلون تماماً عن أعضاء السلطة التنفيذية وكذلك عن أعضاء السلطة القضائية. وإذا كان النظام البرلماني يسمح بالجمع بين الوزارة والنيابة، أي بين عضوية البرلمان والحكومة، فإن هذا الأمر غير جائز في النظام الرئاسي. بل تستمد كل من السلطتين التنفيذية (الممثلة برئيس الجمهورية) والتشريعية وجودها من إرادة الشعب عبر الانتخاب.

ب- انعدام التعاون ووسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

إن الإستقلال العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي يؤدي من الناحية النظرية إلى إنعدام أي علاقة تعاون بينهما، وكذلك إلى غياب أدوات التأثير المتبادلة.

1- إنعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

ويتجلى إنعدام التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في عدة أمور، أبرزها أنه:

- لا يحق للسلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الدولة، أن تتدخل في شؤون السلطة التشريعية، وبالتالي لا يجوز لها الإشتراك في التشريع، أي التقدم بمشاريع قوانين أو الإشتراك في مناقشتها، بما في ذلك التشريع المالي وخاصة إعداد موازنة الدولة.
- لا يحق للوزراء أن يحضروا جلسات البرلمان بصفقتهم هذه كما هو الحال في النظام البرلماني، بل يمكنهم الحضور بصفقتهم أفراد عاديين، أي كزائرين. كما لا يحق لهم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، أي لا يمكن تعيينهم من بين أعضاء البرلمان.

2- غياب أدوات التأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

وهذا يعني أنه في النظام الرئاسي، بعكس النظام البرلماني، ليس لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية سلطان على الأخرى. فليس لأي منهما من وسيلة تمكنها من التأثير أو إجراء الرقابة على السلطة الأخرى، لا سيما أنهما يستمدان ولايتهما من الشعب. ويتجلى ذلك فيما يلي:

- لا يحق للسلطة التشريعية محاسبة رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الدولة ومعاونيه الوزراء عن أعمالهم، أو توجيه الأسئلة أو الاستجوابات إليهم، أو سحب الثقة منهم وإعفائهم من مهامهم. فالوزراء مسؤولون فقط أمام رئيس الدولة وحده، وهو الذي يملك حق تعيينهم وعزلهم. وهذا يعني أنه لا وجود للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

- بالمقابل لا يحق لرئيس الدولة الذي يمثل السلطة التنفيذية، دعوة البرلمان للإنعقاد أو فض اجتماعاته أو تأجيل إنعقاده أو حله قبل حلول الأجل المحدد قانوناً.

ويمكن القول أنه إذا كانت وسائل التأثير المتبادلة، أو أدوات الرقابة التي تملكها السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقق التوازن بينهما في ظل النظام البرلماني، فإن غياب مثل هذه الوسائل هو الذي يحقق التوازن بين هاتين السلطتين في النظام الرئاسي.

ولكن التطبيق العملي للنظام الرئاسي يبين أن الفصل الجامد بين السلطات لم يتحقق فعلاً وبقي في إطاره النظري، لأن الدساتير التي إعتمدت هذا النظام قرّرت العديد من الإستثناءات للتخفيف من حدة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا ما سمح ب بروز بعض مظاهر التعاون بينهما وبعض وسائل التأثير المتبادلة والمحدودة، والتي ستظهر بوضوح من خلال دراسة النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الاميركية بإعتباره، النموذج الرئيسي والحي لهذا النظام.

الفرع الثاني: تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

نشأت دولة الولايات المتحدة الاميركية في نهاية القرن الثامن عشر بناء على الدستور الإتحادي الذي وُضِعَ في مؤتمر فيلاديلفيا في 17 أيلول 1787، واعتمد نهائياً عام 1789 وما يزال

معمولاً به حتى الآن، رغم تعرضه لتعديلات بلغت سبعة وعشرين تعديلاً نتيجة تطور المجتمع الأمريكي.

وتُعتبر الولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أول دستور مدون في العالم المعاصر، وأول من اعتمد مبدأ سمو الدستور وسمَح للمحاكم إجراء الرقابة على دستورية القوانين، وأول دولة إتخذت الشكل الإتحادي (أو الفدرالي) بناء على الإتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي الذي كان يجمع دولها منذ عام 1777. كما تعتبر أول دولة أخذت بنظام الحكم الرئاسي وطبقته بنجاح، ومنها إنتقل هذا النظام إلى دول عديدة لا سيما في أميركا اللاتينية الجنوبية.

ومن المستحسن قبل تبيان كيفية تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، استعراض، باختصار، المبادئ الرئيسية والمؤسسات الدستورية التي يقوم عليها النظام الأمريكي.

أولاً: المبادئ الرئيسية والمؤسسات الدستورية التي يقوم عليها النظام الأمريكي

تجدر الإشارة أولاً إلى أن النظام الدستوري والسياسي في الولايات المتحدة الأمريكية لا يقوم فقط على المبادئ التي تضمنها الدستور الاتحادي لعام 1787، بل أيضاً على الإجتهاادات التي قررتها المحكمة العليا عند تطبيقها وتفسيرها للأحكام المنصوص عليها في الدستور لتتلاءم مع الأوضاع المستجدة، الدستورية والسياسية. وكذلك للقواعد التي فرضتها الظروف السياسية و خاصة تلك التي نتجت عن وجود الثنائية الحزبية.

أ- المبادئ الرئيسية التي يرتكز عليها النظام الدستوري والسياسي الأمريكي:

يمكن القول إن النظام الدستوري والسياسي في الولايات المتحدة الأمريكية يرتكز بصورة عامة على دستور مدون وجامد، نصّ على أن يكون شكل الدولة فدرالياً وعلى أن يكون نظام الحكم فيها جمهورياً، يعتمد، بصورة عامة، الديمقراطية التمثيلية أو النيابية بشكلها الرئاسي، فضلاً عن إعتماده على بعض مظاهر الديمقراطية شبه مباشرة. وبالتالي تتلخص أسس النظام الأمريكي بما يلي: وجود دستور مدون وجامد يسمو على سائر القواعد القانونية، ودولة ذات شكل فدرالي، وذات نظام حكم جمهوري ديمقراطي يضمن حقوق الإنسان، ورئاسي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات.

1- دستور الولايات المتحدة الأميركية مكتوب وجامد يسمو على جميع القواعد القانونية:

- دستور مكتوب: قلنا أن الدستور الإتحادي، الذي نشأت بموجبه دولة الولايات المتحدة الأميركية، هو أول دستور مَدُون في وثيقة حددت بشكل واضح القواعد التي ترعى شكل الدولة ونظام الحكم وصلاحيات المؤسسات الدستورية التي تتولى هذا الحكم.

أما سبب وضع الدستور في وثيقة، فيعود إلى الظروف التاريخية والسياسية التي أدت إلى تكوين دولة الولايات المتحدة الأميركية. وقد مرّ تكوين هذه الأخيرة بعدة مراحل، يمكن إيجازها كما يلي: "إعلان ثلاث عشرة مستعمرة أميركية إستقلالها عن بريطانيا عام 1776، ثم تحالفها كدول مستقلة في إطار إتحاد كونفدرالي عام 1777، وبعد ذلك قررت هذه الدول الإتحاد فيما بينها وتكوين دولة واحدة وهي الدولة الإتحادية عام 1787. وبالتالي كان لا بدّ من أن يكون الدستور مكتوباً ليترجم إرادة الدول التي تجمعت في دولة واحدة، أي لتوثيق صلاحياتها وحقوقها بعد أن أصبحت ولايات من جهة، ولتحديد صلاحيات الدولة الإتحادية الجديدة، من جهة أخرى. ويتكون الدستور الاتحادي من سبع مواد وقد تعرض لتعديلات بلغت سبعاً وعشرين تعديلاً.

- دستور جامد: كي لا تُمسّ صلاحيات الولايات، فرض الدستور الإتحادي إجراءات خاصة لتعديله أكثر تعقيداً من تعديل القوانين العادية، بحيث لا يكون التعديل نافذاً إلا بموافقة ثلاث أرباع الولايات المكونة للإتحاد.

ومن هنا القول بأن الدستور في الدول الاتحادية (أو الدول الفدرالية) يجب أن يكون مكتوباً وجامداً.

- سمو الدستور الإتحادي: إن هذا الدستور، وباعتباره الوثيقة التي تضمّنت إتفاق الدول التي إندمجت في الدولة الاتحادية الجديدة ورسمت إختصاصات كلّ منها بعد تحولها إلى ولايات، واختصاصات السلطات الاتحادية، لا بدّ أن تتفوق قواعده وأحكامه على جميع القواعد القانونية الأخرى، سواء أكانت صادرة عن السلطات الاتحادية أو عن سلطات الولايات. وهذا يعني أن جميع السلطات في الدولة على المستويين الوطني والمحلي، يجب أن تحترم أحكام الدستور

الاتحادي، والتي تسمو ليس فقط على القوانين العادية التي تصدر عن السلطات التشريعية الاتحادية وفي الولايات، بل أيضاً على الدساتير الخاصة بكل ولاية.

- حماية سمو الدستور من خلال الرقابة على دستورية القوانين: تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية أول من طبق أسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين لضمان إحترام أحكام الدستور الإتحادي (الرقابة عن طريق الدفع الفرعي) وذلك على رغم عدم نص الدستور الإتحادي على هذه الرقابة. فالمحكمة العليا هي التي قررت في قضية "ماربوري ضد ماديسون" عام 1803، وجوب ترجيح القانون الأعلى على القانون الأدنى درجة ومن ثم عدم تطبيقه في القضية المطروحة إذا ما دفع أحد الخصوم بعدم دستوريته. كما أكدت المحكمة المذكورة في هذه القضية على أن الدستور الإتحادي هو القانون الأعلى للولايات المتحدة الأمريكية، وأن صدور قانون مخالف له يعني تعديله بصورة ضمنية دون احترام الإجراءات المقررة لتعديل الدستور. وفي الخلاصة مَنَحَت المحكمة العليا نفسها وسائل المحاكم، حق إجراء الرقابة على دستورية القوانين.

2- الولايات المتحدة الأمريكية دولة إتحادية أو فدرالية:

إتخذت الولايات المتحدة الأمريكية، منذ نشأتها بموجب دستور عام 1787 وليومنا هذا الشكل الفدرالي، وبالتالي تنطبق عليها الخصائص العامة للإتحاد الفدرالي والتي تتلخص بوجود إزدواجية في التنظيم القانوني والسياسي وإزدواجية في المؤسسات الدستورية أو السلطات العامة. ويترتب على ذلك ما يلي:

- إزدواجية التنظيم القانوني والسياسي: يقوم النظام الأمريكي على الدستور الإتحادي ودساتير الولايات. كما يقوم على مؤسسات دستورية أو سلطات عامة إتحادية: سلطة تشريعية إتحادية تتمثل بالكونغرس، سلطة تنفيذية إتحادية تتمثل برئيس الولايات المتحدة الأمريكية (ووزرائه ومعاونيه) وسلطة قضائية إتحادية تتمثل بالمحاكم الإتحادية على رأسها المحكمة العليا. وإلى جانب هذه السلطات الإتحادية يوجد في كل ولاية من ولاياتها الخمسين، سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية محلية.

- **مبدأ سمو الدولة الاتحادية على الولايات:** ويتجلى هذا سمو على المستوى الخارجي أو الدولي بإنفراد السلطة الاتحادية المركزية بممارسة جميع وظائف السيادة الخارجية (إدارة العلاقات الدولية). ومن أبرز مظاهر سمو الدولة الاتحادية على الولايات على المستوى الداخلي أو الوطني سمو الدستور الفدرالي و سمو القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية الاتحادية (الكونغرس) وكذلك سمو المعاهدات الدولية التي تعقدها الدولة الاتحادية على دساتير وقوانين الولايات.
- **مبدأ الإستقلال الذاتي للولايات:** حيث تستقل كل ولاية في وضع دستورها الخاص وفي إدارة شؤونها المحلية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية بواسطة سلطاتها المحلية، شرط إحترام المبادئ الأساسية المحددة في الدستور الاتحادي والذي يعتبر الضمانة الحقيقية لهذا الإستقلال.
- **مبدأ مشاركة الولايات في حكم الدولة الاتحادية:** يضمن الدستور الاتحادي هذه المشاركة في حكم وإدارة الدولة عن طريق مساهمة كل ولاية، بواسطة المجلس الذي يمثلها في البرلمان الاتحادي (مجلس الشيوخ) في عملية تعديل الدستور الاتحادي وفي وضع التشريعات الفدرالية.
- **مبدأ تقييد إختصاصات الدولة الاتحادية لصالح الولايات:** حدد الدستور الاتحادي، وخاصة التعديل العاشر، إختصاصات الدولة الاتحادية بصورة حصرية ونصّ على أن الإختصاصات التي لم تُمنح صراحة لهذه الأخيرة تكون من إختصاصات الولايات. وهذا يعني أن الولايات هي صاحبة الإختصاص العام، أما الدولة فهي صاحبة الإختصاص المحدود أو المحصور.
- **مبدأ تحقيق المساواة بين الولايات:** إعتد الدستور الأميركي، بخلاف بعض الدساتير الاتحادية، مثل دستور ألمانيا، القاعدة العامة التي يقوم عليها الإتحاد الفدرالي وهي أن تتمثل كل ولاية بغض النظر عن مساحتها وتعداد شعبها على قدم المساواة في المجلس الذي يمثلها في البرلمان، ولهذا تتمثل كل ولاية بعضوين في مجلس الشيوخ.

- مبدأ ديمومة الدولة الاتحادية ومنع انفصال الولايات عنها: وهذا ما أكدّت عليه المحكمة العليا التي اعتبرت ديمومة الاتحاد من المبادئ المسلّم بها من قبل جميع الولايات، وبالتالي يتمتع كل أي منها أن تتفصل عنه.
- إمكان أي دولة جديدة بالإنضمام إلى الإتحاد: تكونت دولة الولايات المتحدة الأميركية عند نشأتها عام 1787 من ثلاث عشرة دولة تحولت الى ولايات، ويبلغ عدد الولايات حالياً خمسين ولاية. وسبب ذلك أن الدستور الإتحادي سمح لأي دولة جديدة بالإنضمام إلى الإتحاد، وقد نظم طريقة الإنضمام مشروطاً بعدم قبول إلا الدول ذات الحكم الديمقراطي.
- 3- الولايات المتحدة الأميركية جمهورية ديمقراطية ذات نظام رئاسي:
- الشكل الجمهوري لنظام الحكم في الدولة الاتحادية وفي الولايات: نص الدستور الإتحادي على وجوب أن يكون نظام الحكم في الدولة الاتحادية جمهورياً، بحيث يقوم الشعب بانتخاب رئيس الدولة لمدة محددة. كما ضَمَنْتُ الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من الدستور على أن الولايات المتحدة تضمن لكل ولاية حكومة ذات نظام جمهوري، وبالتالي يُنْتخَب حاكم كل ولاية من قبل الشعب.
- نظام الحكم الديمقراطي وحماية الدستور لحقوق الإنسان: تبنت الولايات المتحدة الأميركية النظام الديمقراطي منذ نشأتها. وتعود جذور هذا النظام إلى إعلان ميثاق الإستقلال بتاريخ 4 تموز 1776، الصادر عن المستعمرات الثلاث عشرة التي استقلت عن بريطانيا وشكّلت بتاريخ 14 أيار 1787 دولة الولايات المتحدة الأميركية بموجب الدستور، والذي نصّ على أن الحكم يجب أن ينبثق عن الشعب، وأنّ لهذا الأخير الحق في اختيار حكامه وعزلهم في حال عدم إحترامهم لحقوق الإنسان وحياته الأساسية. وهكذا جاء الدستور الإتحادي لعام 1787، وخاصة التعديلات العشرة لعام 1791، ليضمن أبرز الحقوق والحريات، كالحق في المساواة والحق في الحرية (الحرية الدينية، الحرية الشخصية، حرية الرأي، عدم التمييز بين المواطنين على أساس اللون...). فضلاً عن ذلك فقد اشترط الدستور الأميركي على الدول التي ترغب بالإنضمام إلى دولة الولايات المتحدة الأميركية أن يكون نظامها ديمقراطياً وأن تحترم حقوق الإنسان.

- **الديمقراطية النيابية:** تطبق الولايات المتحدة الأميركية نظام الديمقراطية التمثيلية أو النيابية، حيث يوجد، كما سنرى، هيئة نيابية مُنتخبة من الشعب (الكونغرس) لمدة محددة، تمارس سلطاتها وصلاحياتها بالإستقلال عن الناخبين، ولأن النائب في مجلس النواب او الممثلين يُعتبر ممثلاً للأمة جمعاء وليس لناخبيه أو لدائرته الانتخابية. علماً أن بعض الولايات تطبق أيضاً الديمقراطية شبه المباشرة.
- **الثنائية الحزبية:** تطبيقاً لمبادئ الحكم الديمقراطي، يَسمح النظام الأمريكي بالتعددية السياسية والحزبية والتي تؤدي إلى حكم الأغلبية مع إحترام حقوق الأقلية المعارضة. وتتميز الولايات المتحدة الأميركية بوجود نظام الثنائية الحزبية المتمثلة بالحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي. وهذان الحزبان يلعبان دوراً أساسياً في رسم السياسة العامة في الدولة وفي صنع التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (بين الكونغرس والرئيس)، كما يتناوبان على السلطة. وبالتالي تساهم الثنائية الحزبية في إستقرار المؤسسات الدستورية والحياة السياسية.
- **الشكل الرئاسي لنظام الحكم:** يتطلب تطبيق النظام الديمقراطي إعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، والأخذ بنظام الإقتراع العام غير المقيد الذي يسمح للشعب بممارسة حقوقه السياسية والمشاركة في الحكم. وقد تبنى الدستور الأمريكي مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تبنى نظام الاقتراع العام في إختيار السلطة التشريعية (الكونغرس) وفي إنتخاب رئيس الدولة باعتباره الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية. وبإعتماده الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووحداية أو أحادية السلطة التنفيذية وإنتخاب كلّ منهما من قبل الشعب، يكون الدستور الأمريكي قد أخذ بالنظام الرئاسي كنظام للحكم.
- وقبل تفصيل كيفية تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية، سنعرض بإيجاز المؤسسات الدستورية التي يقوم عليها هذا النظام، أي السلطات العامة الاتحادية.

ب- السلطات العامة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية:

وهي ثلاث: السلطة التشريعية وتتمثل في الكونغرس، السلطة التنفيذية وتتمثل برئيس الجمهورية، والسلطة القضائية وتتمثل بشكل أساسي بالمحكمة العليا. وقد كرس الدستور الاتحادي المادة الأولى منه للسلطة التشريعية، والمادة الثانية للسلطة التنفيذية والمادة الثالثة للسلطة القضائية.

1- السلطة التشريعية: الكونغرس

يعتمد الدستور الأمريكي نظام الثنائية في السلطة التشريعية، حيث يتألف الكونغرس من مجلسين، هما: مجلس النواب (أو مجلس الممثلين) الذي يمثل الشعب الأمريكي بأسره، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات باعتبارها وحدات سياسية (المادة الأولى من الدستور).

- **تكوين مجلس النواب:** يتكوّن مجلس النواب من 435 عضواً (بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء كممثلين عن بعض المناطق) يُنتخبون لمدة سنتين من قِبل المواطنين بالإقتراع العام المباشر، وفق نظام الانتخاب الفردي، وعلى دورة واحدة. حيث تقسم كل ولاية إلى عدة دوائر وتجرى الانتخابات فيها بحسب قوانينها الخاصة. وتتمثل كل ولاية في هذا المجلس بعدد معيّن من النواب يتناسب مع عدد شعبها، لهذا يُقال إنّ مجلس النواب يحقّق المساواة بين المواطنين. وينتخب المجلس رئيسه الذي يُسمّى "المتكلّم" (Speaker). هذا ولا يحق للعضو أن يجمع بين نيابته ورئاسة الجمهورية.

- **تكوين مجلس الشيوخ:** يتكوّن مجلس الشيوخ من مئة "شيخ" (سيناتور Senators) بمعدل ممثلين عن كل ولاية، بغض النظر عن مساحتها أو تعداد شعبها. وبالتالي فإن هذا المجلس يحقّق المساواة بين الولايات، ويمنع طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة. ويتمّ انتخاب الشيوخ، بموجب الفقرة الأولى من التعديل السابع عشر لعام 1913، لمدة ست سنوات من قبل الناخبين في كل ولاية بالإقتراع العام المباشر بطريق الانتخاب الأكثرية وعلى دورة واحدة، ويجري تجديد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين. ويتّأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، ولا يتمنّع بحق التصويت إلا في حال تعادل الأصوات. وعضو مجلس الشيوخ، كما

هو الحال بالنسبة لعضو مجلس النواب، لا يحق له أن يجمع بين عضويته كشيخ ورئاسة الجمهورية.

- **صلاحيات الكونغرس:** يمارس الكونغرس الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. والوظيفة الأساسية التي يمارسها بمَجْلِسِيْهِ هي الوظيفة التشريعية، بالإضافة إلى وظائف أخرى هامة، نعرضها هنا بإيجاز ونفصلها لاحقاً حيث يقتضي البحث ذلك.

بصورة عامة تتوزع الصلاحيات التشريعية في الولايات المتحدة الأميركية، كدولة إتحادية أو فدرالية، بين الكونغرس، الذي يمثل البرلمان الاتحادي، وبين السلطات التشريعية في الولايات. وما يهمنا هنا معرفة صلاحيات البرلمان الاتحادي في مجال التشريع.

فبموجب الدستور الاتحادي تنحصر الصلاحية التشريعية (أي إعداد القانون)، مبدئياً، في الكونغرس. ويتساوى المجلسان في عملية سنّ التشريعات والتصويت عليها، بحيث لا يصدر أي قانون إلا بموافقة كلا المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ). فلكلّ مجلس حق إقتراح القوانين والتصويت عليها في مختلف المجالات (الجنسية، الدفاع الوطني، التجارة الخارجية،...) بإستثناء اقتراح مشاريع القوانين المالية والضرائبية التي يعود حق إقتراحها لمجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ. ولكن يحقّ لهذا الأخير تعديلها.

بالإضافة إلى الصلاحية التشريعية، يتولى الكونغرس صلاحية تعديل الدستور الإتحادي بموافقة أغلبية الثلثين في كلّ مجلس. كما يتمتع بصلاحيات قضائية وإدارية ومالية وإنتخابية. ولمجلس الشيوخ أيضاً بعض الصلاحيات في مجال السياسة الخارجية. وهذه الصلاحيات تمثل، في الواقع، الإستثناءات على الفصل الجامد بين السلطات كما سنرى لاحقاً.

2- السلطة التنفيذية: رئيس الولايات المتحدة الأميركية

كرّس الدستور الأميركي، في المادة الثانية منه، وحدانية السلطة التنفيذية وأناطها برئيس الدولة بمفرده والذي يتولّى منصبه عن طريق الإنتخاب من قبل الشعب. ويتمتع رئيس الدولة بصلاحيات واسعة جداً، مقارنةً بصلاحيات رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية والمجلسية، يمارسها

بمعاونة العديد من الأفراد والأجهزة الذين يختارهم ليعملوا تحت إشرافه. وسنفضّل كيفية إنتخاب الرئيس وصلاحياته لدى الحديث عن كيفية تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية

3- السلطة القضائية: المحكمة العليا:

تعتبر السلطة القضائية الفدرالية، بموجب المادة الثالثة من الدستور، مؤسسة دستورية مستقلة، بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويتولى السلطة القضائية، بحسب الفقرة الأولى من المادة الثالثة المذكورة، محكمة عليا واحدة، ومحاكم أدنى درجة ينشؤها الكونغرس من وقت لآخر. ومن أجل ضمان إستقلال وحياد القضاء، يتم تعيين قضاة المحكمة العليا وسائر المحاكم الفدرالية لمدى الحياة ما داموا حسنّي السلوك، ويتقاضون في أوقات محددة، تعويضات لا يجوز إنقاصها أثناء إستمرارهم في مناصبهم.

وتتكوّن المحكمة العليا من تسعة قضاة يعيّنهم رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ. ولرئيسها، الذي يلقّب بالقاضي الأعلى في الولايات المتحدة، دور هام في الحياة الدستورية، حيث خصّه الدستور الإتحادي، علاوةً على صلاحياته القضائية، بوظيفة ترؤس مجلس الشيوخ عند محاكمة الرئيس الأميركي، وتحليف هذا الأخير اليمين الدستورية لدى تنصيبه رئيساً للبلاد.

وقد ذكرت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور إختصاصات القضاء الاتحادي بشكل عام، وكذلك الصلاحيات الأساسية للمحكمة العليا. وهذه الأخيرة تختص بالنظر مباشرة، أي بالدرجة الأولى والأخيرة، في بعض الدعاوى التي يكون أحد أطرافها السفراء أو الوزراء أو القناصل أو الدولة الإتحادية، وأيضاً في الخلافات بين الولايات أو بين إحدى الولايات والدولة. وفيما عدا ذلك تُعتبر المحكمة العليا محكمة إستئناف لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الفدرالية. كما تتولى هذه المحكمة مراقبة إحترام توزيع الإختصاصات بين الدولة الإتحادية والولايات.

إلا أنّ الصلاحية الأبرز للقضاء الأميركي، والتي لم ينصّ عليها الدستور الإتحادي، بل كرّسها إجتهد العليا عام 1803، هي الرقابة على دستورية القوانين. وتعني هذه الرقابة في الولايات المتحدة الأميركية "مقدرة أي قاضي في أي محكمة وفي أي قضية، وفي أي وقت، وبناءً على طلب الفرقاء المتخاصمين في أن يُعلن عدم دستورية قانون ما".

وهكذا بدأت الرقابة الدستورية باجتهاد المحكمة العليا ثم تطوّرت لتشمل حالياً:

- رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في الولاية بالنسبة إلى دستور هذه الولاية.
- رقابة المحكمة العليا على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المحلية (قوانين الولاية) للتحقق من عدم تعارضها مع الدستور الاتحادي.
- رقابة المحكمة العليا على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية الاتحادية (الكونغرس) بالنسبة إلى الدستور الإتحادي.

واستطاعت المحكمة العليا، بفضل إجتهداتها الجريئة، أن تثبت نفسها كسلطة دستورية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكحارس قويّ للدستور الاتحادي وحامٍ للفدرالية، وضامن حقيقي للحقوق والحريات الأساسية. ونجاحها في هذه المهام جعل منها سلطة مؤثرة في الحياة الدستورية والسياسية، الأمر الذي دفع البعض إلى تسمية حكومة الولايات المتحدة الأميركية في بعض المراحل بـ "حكومة القضاة".

وهذا الاستقلال الحقيقي للسلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يجسّد صورة الفصل الجامد بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الرئاسي. فكيف يطبّق هذا النظام في الولايات المتحدة الأميركية؟

ثانياً: كيفية تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية

أرسى الدستور الإتحادي للولايات المتحدة الأميركية نظاماً دستورياً جديداً وفريداً من نوعه، يختلف عن الأسس التي قام عليها كلّ من النظام البرلماني والنظام المجلسي، وقد أطلق على هذا النظام تسمية النظام الرئاسي.

وتتجلى مظاهر النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية بقيامه على أحادية السلطة التنفيذية وتركيزها في شخص رئيس منتخب من الشعب، من جهة، وباعتماده مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، من جهة أخرى.

ولكن هذا الفصل الجامد بين السلطات، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي يستهدف منع إستبداد أي سلطة بالسلطات الأخرى، لم يَجْرِ تطبيقه كما تصوّره واضعو الدستور عام 1789، لأن الدستور ذاته تضمّن العديد من الإستثناءات عليه، علاوةً على الإستثناءات التي فرضتها الظروف السياسية والتي خفّفت من حدته وأوجدت نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أ- أحادية السلطة التنفيذية وتركيزها في رئيس مُنتخب من الشعب:

تتخصر السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأميركية برئيس الدولة، الذي يُعتبر في نفس الوقت رئيساً للحكومة، والذي يتولى سلطته بطريق الانتخاب من الشعب، الأمر الذي يحقق له المساواة مع البرلمان (الكونغرس) والاستقلال عنه. وبذلك تتجلى إحدى ركائز النظام الرئاسي ويبرز الاختلاف مع النظام البرلماني، الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية ولا يشترط إنتخاب رئيس الدولة من الشعب.

1- إنتخاب الرئيس الأميركي (ونائبه) من الشعب:

لم يشأ واضعو الدستور الأميركي أن يستمد الرئيس ولايته أو سلطاته من الكونغرس، بل من الشعب الذي يقوم بإنتخابه بطريق الإقتراع العام غير المباشر، أي على درجتين، لمدة أربع أعوام قابلة للتجديد لمرة واحدة.

ويشترط في المرشحين للرئاسة ولنيابة الرئاسة أن يكون كلّ منهما أميركياً بالولادة، بلغ الخامسة والثلاثين من العمر، وأن يكونا قد أقاما لمدة أربع عشرة سنة في الولايات المتحدة. كما يشترط أن يكونا من رعايا ولايتين مختلفتين.

ويتم إنتخاب الرئيس ونائبه، بحسب الدستور، بالإقتراع العام غير المباشر، أي على مرحلتين: في المرحلة الأولى تختار كل ولاية الناخبين الرئاسيين (أو كبار الناخبين) وفي المرحلة الثانية يقوم هؤلاء الناخبون بإنتخاب الرئيس ونائبه. ولكن وجود الثنائية الحزبية، المتمثلة بالحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي، والتي تركزت في النظام السياسي الأميركي، أبعدَ عملية انتخاب

الرئيس (ونائبه) عن النصوص وساهم في ظهور مرحلة غير رسمية، أو أولية، يتم فيها قيام كل من الحزبين المذكورين بتسمية مرشحه الرسمي للرئاسة ولنيابة الرئاسة.

- المرحلة غير الرسمية (تسمية كل حزب لمرشحيه للرئاسة ونيابة الرئاسة): تعتبر هذه المرحلة غير رسمية لأنها غير منصوص عليها في الدستور أو القانون، وهي تتم على مرحلتين: في المرحلة الأولى، يقوم كل حزب، في كل ولاية، بإختيار مندوبيه (المندوبون الحزبيون). وإختيار هؤلاء المندوبين لا يتم بطريقة واحدة. ففي بعض الولايات يتم إنتخابهم من قبل ناخبي الحزب، وفي ولايات أخرى يتم تعيينهم عن طريق لجان الحزب.

وفي المرحلة الثانية، يجتمع مندوبو كل حزب في مؤتمر عام يسمون فيه المرشحين الرسميين لكل حزب للرئاسة ونيابة الرئاسة.

وعلى الرغم من عدم وجود نص يمنع الترشح للرئاسة من خارج الأحزاب، فإن حظوظ المرشحين المستقلين بالفوز في الانتخابات تكون شبه معدومة لأنه لا يتم اختيارهم في أي مؤتمر، كما أن الناخبين الرئاسيين سيصوتون لمرشحي الحزب الذي ينتمون إليه.

- المرحلة الرسمية (انتخاب الناخبين الرئاسيين الذين سينتخبون الرئيس ونائبه): تعتبر هذه المرحلة رسمية لأنها منظمة بنصوص دستورية وقانونية، وهي المرحلة التي ينتخب فيها الشعب الأميركي رسمياً الرئيس ونائبه، ولكن ليس بالإقتراع المباشر بل على درجتين، أي على مرحلتين: في المرحلة الأولى، ينتخب شعب كل ولاية عدد من الناخبين الرئاسيين (أو كبار الناخبين) معادل لعدد ممثليها في الكونغرس، أي في مجلسي النواب والشيوخ، شرط أن لا يكون هؤلاء الناخبون من أعضاء الكونغرس أو ممن يتولون منصباً مرموقاً في الدولة. وهذا يعني أن عدد الناخبين الرئاسيين هو 538 (438 عدد أعضاء مجلس النواب + 100 شيخ)، ويجري الانتخاب وفق النظام الأكثرية على أساس القائمة المغلقة وعلى دورة واحدة، بحيث يفوز في كل ولاية الحزب الذي تحصل قائمته على أكثرية الأصوات.

ويعتبر الفقه أنه في نهاية هذه المرحلة، أي بعد إنتخاب الناخبين الرئاسيين، يكون إسم كل من الرئيس الجديد ونائبه معروفاً، لأن الناخبين الرئاسيين يُنتخبون على أساس تعهدهم العلني

والمسبق بالتصويت لصالح مرشحي الحزب الذي ينتمون إليه. وهذا يعني أن الناخب الديمقراطي ينتخب الناخب الرئاسي الذي يتعهد بإنتخاب مرشحي الحزب الديمقراطي، والناخب الجمهوري ينتخب الناخب الرئاسي الذي سينتخب مرشحي الحزب الجمهوري. من هنا القول بأن المرحلة الثانية، التي يقترع فيها الناخبون الرئاسيون لانتخاب الرئيس ونائبه، مجرد إجراء شكلي أو مصادقة على إنتخاب الرئيس ونائبه أو إعلان فوزهما.

ففي المرحلة الثانية والأخيرة، وعلى الرغم من إعتبارها ذات طابع شكلي، فإنه لا بدّ من إتمامها لأنها تتضمن قيام الناخبين الرئاسيين بانتخاب الرئيس ونائبه رسمياً عن طريق الإقتراع السري. ويلزم أن يحصل المرشح للرئاسة، وكذلك المرشح لنيابة الرئاسة، على الأغلبية المطلقة من عدد الناخبين الرئاسيين $(538 \div 2 = 270)$ وليس على أغلبية المقترعين فعلياً.

وإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية، يقوم مجلس النواب بإختيار الرئيس من بين المرشحين الثلاثة الذين نالوا أكبر عدد من الأصوات، ويقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس من بين المرشحين اللذين حصلوا على أكثر الأصوات. وهذا يعني أن الدستور الأميركي (التعديل الثاني عشر) يمنح الكونغرس، في هذه الحالة، سلطة إستثنائية لانتخاب الرئيس ونائبه.

وعند خلو الرئاسة، بسبب الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو العجز، يتولى نائب الرئيس رئاسة الجمهورية. وعند شغور منصب نائب الرئيس، يقوم الرئيس بتعيين بديلاً عنه بعد موافقة الكونغرس. وبوجود الرئيس ليس لنائب الرئيس صلاحيات دستورية فعلية، سوى أنه الرئيس الحتمي لمجلس الشيوخ.

لم يكتفِ الدستور الأميركي بتقرير إنتخاب رئيس الجمهورية من الشعب، بل قرّر أيضاً حصر السلطة التنفيذية بيده.

2- حصر السلطة التنفيذية بيد الرئيس الأميركي:

يرتكز النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأميركية على مبدأ وُحدانية السلطة التنفيذية وحصرها بيد الرئيس الأميركي، الذي يُعتبر في آن رئيس الدولة ورئيس الحكومة لعدم وجود مجلس وزراء متضامن، بالمعنى المفهوم في النظام البرلماني. وبالتالي يتمتع رئيس الولايات المتحدة الأميركية بصلاحيات ضخمة ومتنوعة، جَعَلَتْ منه صاحب الدور الأبرز في الحياة السياسية، وصاحب السلطة الحقيقية في أمور الحكم. فهو، فضلاً عن كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة، يتمتع بناءً على الدستور بصلاحيات تنفيذية فعلية يُمارسها بمعاونة بعض الأشخاص والهيئات التابعة له مباشرة، وببعض الصلاحيات التشريعية والقضائية.

- **الصلاحيات التنفيذية:** إن الرئيس الأميركي، وبصفته رئيس وصاحب السلطة التنفيذية وممثلاً الوحيد، يختص بمفرده بممارسة جميع وظائف هذه السلطة على الصعيد الداخلي والخارجي. وللقِيام بمهامه التنفيذية، منحه الدستور الاتحادي الحق في تعيين كبار الموظفين على مستوى الإتحاد، بعد موافقة الكونغرس، كالسفراء والوزراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا، وسائر موظفي الدولة الاتحادية (أي الموظفين الفدراليين) في المناصب التي تُنشأ لاحقاً بموجب قانون. كما يعود له وحده إقالتهم، باستثناء قضاة المحكمة العليا، الذين بمجرد تعيينهم، يصبحون غير قابلين للعزل. وهو الذي يقبل أوراق إعتقاد سفراء الدول.

أما إنفراد الرئيس بممارسة جميع إختصاصات السلطة التنفيذية التي أسندها إليه الدستور بموجب المادة الثانية منه، فيعود إلى كون معاونيه لا سيما الأمناء Secretaries (ويسمّون مجازاً وزراء) الذين يكوّنون الكابنيت Cabinet (أي الحكومة الحقيقية والتي تختلف عن الحكومة المصغرة Cabinet الموجودة في النظام البريطاني والتي تتقاسم السلطة التنفيذية مع الملكة) لا يُعتبرون وزراء حقيقيون، فلا يحق لهم إتخاذ قرارات مستقلة، كما لا يمكنهم أن يجتمعوا على هيئة مجلس وزراء له سلطة البت واتخاذ القرارات. وهذا يعني أن هؤلاء الوزراء، وبالأصحّ أمناء الرئيس، ليسوا أكثر من مستشارين للرئيس. وعندما يجتمع هذا الأخير بهم، يكون ذلك فقط للتشاور معهم دون أن يكون ملزماً بأرائهم، بل يمكنه إتخاذ القرار النهائي وبخلاف إجماعهم في أمر من الأمور. علاوة على ذلك يحقّ للرئيس أن يعزل وزرائه دون موافقة الكونغرس، خاصة إذا ما حاولوا، أو حاول

أَحَدَهُم، أن يُطبّق سياسة غير سياسته. والأمر عينه بالنسبة للأشخاص أو الهيئات الأخرى التي تعاون الرئيس في أعباء الحكم (المستشارون الشخصيون، المكتب التنفيذي للرئيس، الوكالات والإدارات الحكومية) حيث يعملون جميعهم بتوجيهاته وينفذون سياساته، ويُسألون فقط أمامه.

وهكذا، وبصفته رئيس وصاحب السلطة التنفيذية، يُمارس الرئيس الأميركي السلطة التنظيمية بواسطة المراسيم الرئاسية وبتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين، كما يملك صلاحية تنظيم الإدارات العامة الفدرالية ومراقبة أعمالها.

وعلى الصعيد الخارجي، يعتبر الرئيس، وليس وزير الخارجية، رئيس الدبلوماسية، فهو الذي يمثل الدولة في المؤتمرات الدولية ويبرم المعاهدات بموافقة الكونغرس. وعملياً إستطاع الرئيس الأميركي، للتهرب من موافقة الكونغرس، الانفراد بإجراء المعاهدات الدولية من خلال أسلوب "الاتفاق التنفيذي" أو "الاتفاق بالشكل المبسط".

- الصلاحيات التشريعية والقضائية: على الرغم من أن الإختصاص الرئيسي للرئيس الأميركي يتمثل في تولّيه منفرداً وظائف السلطة التنفيذية، فإن الدستور الإتحادي منحه، كمعظم رؤساء الدول، بما فيها الدول ذات النظام البرلماني، صلاحية قضائية تتمثل بحقه في العفو وتوقيف تنفيذ بعض الأحكام القضائية.

بالإضافة إلى ذلك، يتمتع الرئيس الأميركي، وبموجب الدستور، بصلاحية تشريعية غير مباشرة، تتمثل، من جهة، بحقه في الإعتراض (حق النقض veto) على التشريعات الصادرة عن الكونغرس، والتي لا تصبح نافذة إلا بعد تصديق الرئيس عليها، ومن جهة ثانية، بالرسالة السنوية التي يوجهها إلى الكونغرس حول حالة الإتحاد، والتي غالباً ما تتضمن إقتراحه لمشروعات قوانين يراها ضرورية ومناسبة. هذا بالإضافة إلى إمكانية الرئيس عندما يكون زعيماً لأحد الحزبين (الديمقراطي أو الجمهوري) في إقتراح ما يشاء من مشروعات القوانين بواسطة أعضاء الكونغرس التابعين لحزبه.

هذه الصلاحية التشريعية، غير المباشرة، التي يتمتع بها الرئيس، بموجب الدستور أو بفعل الثنائية الحزبية التي تركزت في الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأميركية، تُشكّل إستثناءً على

الفصل الجامد بين السلطات الذي يركز عليه النظام الرئاسي، إضافةً إلى الإستثناءات الأخرى التي سنبرزها من خلال دراسة العلاقة بين السلطات الدستورية في النظام الأميركي.

ب- العلاقة بين السلطات الدستورية في النظام الأميركي:

قلنا بأن الدستور الاتحادي لعام 1787 تبنى النظام الرئاسي الذي يركز على الإستقلال التام أو الجامد بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك بهدف تحقيق المساواة بينها ومنع طغيان أي سلطة على السلطات الأخرى.

إلا أن مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي تصوّره واضعو الدستور الأميركي، بدا مستحيلاً تطبيقه ولم يتحقق فعلياً. ولهذا أوردَ الدستور على هذا المبدأ بعض الإستثناءات، كما فرض واقع الحياة السياسية إستثناءات أخرى خففت من حدة الفصل الجامد، وحققت نوعاً من التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق وسائل التأثير المتبادلة بين الرئيس والكونغرس.

1- مظاهر الفصل الجامد بين السلطات:

أنشأ الدستور الإتحادي السلطات الثلاث وجعل كل منها سلطة مستقلة عضواً (أي من ناحية تكوينها) ووظيفياً (أي في ممارسة صلاحياتها) عن بقية السلطات.

وقبل تبيان أبرز مظاهر الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا بدّ من الإشارة إلى أن السلطة القضائية، وعلى رأسها المحكمة العليا، تبدو أكثر إستقلالاً عن هاتين السلطتين، سواء لجهة تولّي الوظيفة القضائية أو لجهة ممارسة القضاة لوظيفتهم. فأعضاء المحكمة العليا وعلى الرغم من أنهم يعيّنون من الرئيس بموافقة الكونغرس، فإنهم يبقون في مناصبهم لمدى الحياة ولا يمكن عزلهم. أما بالنسبة للمحاكم الأدنى فإن قضاتها يتمّ إنتخابهم من قبل الشعب في غالبية الولايات. والمحكمة العليا وسائر المحاكم تمارس وظيفتها القضائية في إستقلال كامل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقوم بمراقبة دستورية القوانين. هذا وقد عزز الدستور الإتحادي من حصانة وإستقلالية المحكمة العليا باشتراطه عدم إمكانية تعديل نظامها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة بتعديل الدستور.

أما مظاهر الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتتمثل بما يلي:

- إستقلال السلطة التشريعية عضواً ووظيفياً عن السلطة التنفيذية: تتمثل السلطة

التشريعية بالبرلمان الإتحادي، أي الكونغرس بِمَجْلِسَيْهِ: مجلس الشيوخ ومجلس الممثلين أو النواب. وتتولّى السلطة التشريعية ولايتها بطريق الإنتخاب من الشعب.

ويتجلّى الإستقلال العضوي بنصّ الدستور الإتحادي على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس (أي بين العضوية في مجلس الشيوخ أو في مجلس النواب) والمناصب السياسية والإدارية الكبرى. وهذا يعني أنه لا يمكن للشيخ (السيناتور) أو للنائب أن يكون بذات الوقت رئيساً للجمهورية أو وزيراً أو سفيراً...

أما الإستقلال الوظيفي للسلطة التشريعية، فيتجلّى في قيامها بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مشاركة أو تدخّل السلطة التنفيذية. فالكونغرس، بِمَجْلِسَيْهِ، يحق له وحده إقتراح القوانين وإقرارها، وبالتالي لا يجوز له أن يفوض السلطة التنفيذية في التشريع. وهذا يدلّ على أن النظام الأميركي لا يبيح للسلطة التنفيذية (أي للرئيس) إصدار مراسيم إشتراعية، كما هو الحال في النظام البرلماني. كما يظهر هذا الإستقلال الوظيفي بعدم حق الرئيس الأميركي، في الظروف العادية أي خارج الحالات الاستثنائية، في دعوة الكونغرس للإنعقاد، أو فضّ دورة إنعقاده أو تأجيلها. والأهم من كل ذلك، لا يحق للرئيس حلّ البرلمان. كذلك، وبخلاف ما يجري العمل به في النظام البرلماني، لا يحق لأمناء الرئيس، أي للوزراء، حضور جلسات البرلمان والمشاركة في مناقشاته بصفتهم هذه، بل يمكنهم أن يحضروا فقط كزائرين على غرار الأشخاص العاديين.

- إستقلال السلطة التنفيذية عضواً ووظيفياً عن السلطة التشريعية: تتمثل السلطة

التنفيذية بالرئيس الأميركي الذي يتولى منصبه بالانتخاب من قبل الشعب، وليس بواسطة الكونغرس، الأمر الذي يجعله متساوٍ مع هذا الأخير وغير خاضع لنفوذه. فمنذ توليه منصبه بعد إنتخابه، يستقل الرئيس في مباشرة وظائف السلطة التنفيذية وفي إختيار وزرائه ومعاونيه، والذين لا يمكن إختيارهم من بين أعضاء الكونغرس. كذلك فإن الرئيس لا يمكن أن يكون بذات الوقت عضواً في مجلس الشيوخ أو مجلس النواب. وبذلك يتحقق الاستقلال العضوي للسلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية.

أما الاستقلال الوظيفي للسلطة التنفيذية عن الكونغرس، فيظهر في عدم حق هذا الأخير في تقرير المسؤولية السياسية للرئيس، وكذلك في عدم إمكانية محاسبة الوزراء سياسياً عن أعمالهم. وبالتالي لا يجوز للكونغرس توجيه أسئلة أو إستجابات، للرئيس أو لوزرائه، أو عزلهم أو سحب الثقة منهم لأسباب سياسية. فالرئيس مسؤول فقط أمام الدستور وأمام الشعب الذي أولاه السلطة. أما أمناء الرئيس (الوزراء) ومعاونوه فهم، كما قلنا، مسؤولون فقط أمام الرئيس، وله وحده الحق في عزلهم.

يُمكن الإستنتاج ممّا تقدم أن النظام الدستوري الأميركي، بخلاف ما هو موجود في النظام البرلماني، لا يقرّ بحق السلطة التشريعية في تحريك المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية كسلاح مقابل حق السلطة التنفيذية في حلّ السلطة التشريعية. إلا أن هذا لا يعني غياب بعض مظاهر التعاون ووسائل التأثير المتبادل بين الرئيس الأميركي والكونغرس.

2- الإستثناءات على مبدأ الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: وتبرز هذه

الإستثناءات من خلال بعض نصوص الدستور الإتحادي وما كرّسته الممارسة العملية للحكم، والتي فرضت نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين الرئيس والكونغرس، بحيث بات يملك كلّ منهما وسائل تمكّنه من التأثير على الآخر.

- الإستثناءات على إستقلال الكونغرس ووسائل تأثير الرئيس عليه: وتتجلى في عدة

أمور، نوجز أهمها بما يلي:

- حق الرئيس الأميركي، بموجب الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الاتحادي، في الإعتراض Veto على القوانين التي يقرها الكونغرس في خلال عشرة أيام من تاريخ ورودها إليه، حيث يستطيع أن يردّ القانون إلى المجلس الذي أقرّه (مجلس الشيوخ أو مجلس النواب) مرفقاً بأسباب اعتراضه. وفي هذه الحالة يتوقف العمل بالقانون، لأن القوانين لا تصبح نافذة إلا بعد تصديق الرئيس عليها. ولكن يمكن للكونغرس أن يتجاوز إعتراض الرئيس وإقرار القانون مجدداً بشرط أن تتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي أعضاء كلّ من المجلسين. وبهذا الحق يستطيع الرئيس، إذًا، التأثير على الكونغرس، فليس من السهل تأمين هذه الأغلبية الموصوفة في الكونغرس لإقرار القانون المعترض عليه من رئيس الدولة.

- حق الرئيس، بموجب الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور، في دعوة الكونغرس بمَجْلِسِيْهِ، أو أحد المجلسين، للانعقاد في الظروف الاستثنائية. وفي حال حدوث خلاف بين المجلسين (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) حول موعد فضّ أي تأجيل الجلسات، فللرئيس أن يفضّهما إلى الموعد الذي يراه ملائماً.

- حق الرئيس أيضاً، بموجب الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور، في توجيه رسالة سنوية إلى الكونغرس حول حالة الإتحاد. ويرى الفقه أن الرؤساء الأميركيين غالباً ما يضمّنون رسائلهم السنوية بمشروعات قوانين، وبالتالي يمكنهم المشاركة، بطريقة غير مباشرة، في إقترح القوانين.

- كما يمكن للرئيس، خارج نصوص الدستور، أن يتقدّم بمشريع قوانين إلى الكونغرس بطريقة غير مباشرة، أي بواسطة أحد أصدقائه، أو المنتمين إلى حزبه، من أعضاء الكونغرس.

- هذا ويتعزز نفوذ الرئيس على الكونغرس عندما تكون الأغلبية في هذا الأخير من حزبه.

- الإستثناءات على إستقلال الرئيس ووسائل تأثير الكونغرس عليه: ويمكن إجمالها بما يلي:

- حق مجلس الشيوخ، بموجب الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، في الإشتراك مع الرئيس في تعيين كبار الموظفين في الإتحاد كالوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا، وكذلك في إبرام المعاهدات الدولية. وهذا الحق الدستوري الممنوح للكونغرس يمكنه من التدخل في عمل السلطة التنفيذية، لا سيما إذا ما رفض إعطاء موافقته على قرارات الرئيس بتعيين كبار الموظفين؛ كما يمكنه من إجراء رقابة فعالة على السياسة الخارجية للرئيس من خلال إشتراط موافقته على تعيين السفراء وعلى إبرام المعاهدات الدولية (والتي تستوجب الموافقة عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ).

- حق الكونغرس في ملاحقة الرئيس ووزرائه وكبار الموظفين جنائياً وعزلهم بطريقة "الإتهام Impeachment" وذلك في حالة ثبوت إرتكابهم جريمة "الخيانة أو الرشوة أو غير ذلك من الجنايات والجح الكبرى" (الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور)، حيث يتولى مجلس النواب توجيه الإتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية، ثم يقوم مجلس الشيوخ، الذي يرأسه في هذه الحالة رئيس المحكمة العليا، بمحاكمتهم. وتظهر هنا الصلاحية القضائية للكونغرس.

كما تجدر الإشارة إلى أنه درج الكونغرس على إنشاء لجان قضائية للتحقيق في بعض الاتهامات التي تُنسب إلى الوزراء وكبار الموظفين.

- يتمتع الكونغرس، بموجب الدستور أيضاً، بسلطة إنتخابية إحتياطية عند إنتخاب الرئيس ونائبه في حالة عدم تحقّق الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين الرئيسيين على إسم الرئيس ونائبه.

- كما تتعزز سلطة الكونغرس على الرئيس بشكل خاص عندما تكون الأغلبية فيه من خارج حزبه.

+ + + + +

يتضح مما تقدّم أن الإستثناءات على إستقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاه بعضهما البعض، ووسائل التأثير المتبادلة بينهما، تؤكد أنّ الفصل الجامد بين السلطات لم يتحقق فعلياً في النظام الدستوري الأميركي، بل أخذ شكلاً من التعاون والتأثير المتبادل مُشابه لما هو موجود في النظام البرلماني، إلى الحد الذي دفع بالبعض إلى القول إن النظام الدستوري والسياسي في الولايات المتحدة الأميركية قد أمسى على قاب قوسين أو أدنى من النظام البرلماني".

ورغم ذلك يمكن القول أن النظام الأميركي ما يزال محتفظاً بالخصائص الأساسية للنظام الرئاسي وأبرزها: عدم ثنائية السلطة التنفيذية بل وحدانيتها وتركيزها في الرئيس المُنتخب من الشعب، عدم مسؤولية هذا الرئيس (وزرائه) سياسياً أمام الكونغرس، علاوة على عدم حقّه في حلّ هذا الأخير أو أحد مجلسيه كما هو الحال النظام البرلماني. أما مظاهر التعاون وأدوات التأثير المتبادلة بين الكونغرس والرئيس فمردّها إلى إستحالة تطبيق مبدأ الفصل الجامد بين السلطات.

بعض المراجع المعتمدة في هذه المحاضرات

- 1- د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 5، بيروت، 2018.
- 2- د. صالح طليس و د. حسين عبيد، القانون الدستوري العام، دار المنهل اللبناني، ط 1، بيروت، 2016.
- 3- د. حسين عبيد، الأنظمة السياسية (دراسة مقارنة)، دار المنهل اللبناني، ط 1، بيروت، 2013.
- 4- د. غسان بدر الدين و د. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، ط 2، 2000.
- 5- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج 1 (القانون الدستوري والمؤسسات العامة - النظرية العامة والدول الكبرى)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط 3، بيروت، 1994.
- 6- د. علي أحمد خليفة، التجارب الكبرى والتحوليات في قواعد القانون الدستوري، دار المؤلف الجامعي، ط 1، بيروت، 2018.
- 7- محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط 8، بيروت، 2013.
- 8- د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2، بيروت، 2011.
- 9- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط 1، طرابلس، 2011.
- 10- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ط 4، بيروت، لا تاريخ.
- 11- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 12- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي)، الدار الجامعية، بيروت، لا تاريخ.
- 13- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.

- 14- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، لا تاريخ.
- 15- د. فوزي أبو دياب، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1971.
- 16- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 17- آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول (الدولة وأنظمتها)، دار العلم للملايين، ط 3، بيروت، 1983، والجزء الثاني (النظرية القانونية في الدولة وحكمها)، دار العلم للملايين، ط 3، 2004.
- 18- د. أحمد سرحال، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الريف للطباعة والنشر، لبنان، 1990.
- 19- د. أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2008.
- 20- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2010.
- 21- د. محمد عيسى عبد الله، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مطبوعات كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية - الفرع الخامس - صيدا، لا تاريخ.
- 22- د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار يكن للنشر، بيروت، 1982.
- 23- د. عصام نعمة إسماعيل، القانون الدستوري العام، منشور في الموقع الإلكتروني droit.ul.edu.lb 2014 .
- 24- د. عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2، بيروت، 2008 .

- 23- ARDANT (Ph.), MATHIEU (B.), Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, 25^e éd., Paris, 2013.
- 24- JACQUÉ (J. – P.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, «Mémentos», 11^e éd., Paris, 2016.
- 25- THUMEREL (I.), TOULEMONDE (G.), L'essentiel des principes fondamentaux de droit constitutionnel, Gaulino éditeur, «les carrés», 4^e éd., 2016-2017.
- 26- DE VILLIERS (M.), LE DIVELLEC (A.), Dictionnaire du droit constitutionnel, Sirey, 10^e éd., Paris, 2005.
- 27- FAVOREU (L.) et al., Droit constitutionnel, Dalloz, Collection Précis Droit Public, paris, 21^e éd., 2019.
- 28- VERPEAUX (M.), Droit constitutionnel français, PUF, Paris, 2015.
- 29- PIERRÉ – CAPS (S.), Droit constitutionnel étrangers, PUF, Paris, 2010.
- 30- CHANTEBOUT (B.), Droit constitutionnel, Sirey, Coll. V, 33^e éd., 2016.
- 31- PACTET (P.), MELIN – SOUCRAMANIEN (F.), Droit constitutionnel, sirey, 37^e éd., 2019.
- 32- CEDRA – GUZMAN (C.), Droit constitutionnel et institutions de la , V^e République, Gaulino – lextens éditions, 2013-2014, Paris

فهرس المحتويات

1	 مقدمة عامة
1	 تعريف القانون الدستوري
5	 الباب الأول: الدولة
7	 الفصل الأول: أركان الدولة
7	 population الشعب
8	 المطلب الأول: التفرقة بين الشعب والسكان
8	 المطلب الثاني: التفرقة بين الشعب والأمة
10	 Territoire الإقليم
10	 المطلب الأول: تعريف الإقليم وأهميته
11	 المطلب الثاني: محتويات الإقليم
12	 المبحث الثالث: السلطة السياسية
12	 المطلب الأول: تعريف السلطة السياسية
13	 المطلب الثاني: مسألة الإعراف بالدولة
15	 الفصل الثاني: النظريات المفسرة لنشأة الدولة
15	 المبحث الأول : النظريات الشيوقراطية أو نظريات العناية الإلهية
15	 المطلب الأول : نظرية الطبيعة الالهية للحاكم
15	 المطلب الثاني : نظرية الحق الإلهي المباشر
16	 المطلب الثالث: نظرية الحق الإلهي غير المباشر
16	 المبحث الثاني: النظريات العِلْمِيَّة
16	 المطلب الأول: نظرية القوة
17	 المطلب الثاني: نظرية تطوّر الأسرة
17	 المطلب الثالث: النظرية الماركسية

المطلب الرابع : نظرية التطور التاريخي.....	18
المبحث الثالث : النظريات الديمقراطية أو نظريات العقد الإجتماعي	18
المطلب الأول : مضمون نظريات العقد الإجتماعي ونقاط الإختلاف بينها	19
المطلب الثاني: نقد نظريات العقد الإجتماعي	20
الفصل الثالث: خصائص الدولة	21
المبحث الأول : الشخصية القانونية	21
المطلب الأول: الدولة شخص معنوي	21
المطلب الثاني: الدولة شخص قانوني عام.....	22
المبحث الثاني: السيادة	23
المطلب الأول: سيادة الدولة	23
المطلب الثاني: السيادة في الدولة	26
المبحث الثالث: خضوع الدولة للقانون	34
المطلب الأول: وجود دستور	35
المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.....	36
المطلب الثالث: مبدأ الشرعية الادارية	36
المطلب الرابع : مبدأ تدرّج أو تسلسل القواعد القانونية	37
المطلب الخامس: إعتما د أسلوب الرقابة القضائية	37
المطلب السادس: الإعتراف بالحقوق والحريات الأساسية	39
الفصل الثالث: وظائف الدولة.....	40
المبحث الأول: وظائف الدولة الأساسية	40
المطلب الأول: الوظيفة الأمنية	41
المطلب الثاني: الوظيفة العدلية	42
المطلب الثالث: الوظيفة الدولية	42
المطلب الرابع: الوظيفة المالية	43
المبحث الثاني: وظائف الدولة الثانوية	43

- المطلب الأول: وظيفة الدولة وفقاً للمذهب الفردي 44
- المطلب الثاني: وظيفة الدولة وفقاً للمذهب الاشتراكي 46
- المطلب الثالث: وظيفة الدولة وفقاً للمذهب الاجتماعي 47
- المطلب الرابع: وظيفة الدولة وفقاً للأفكار الحديثة ("الليبرالية الجديدة" - "الطريق الثالث") 49
- الفصل الرابع: أشكال الدولة 51
- المبحث الأول: الدولة الموحدة Etat Unitaire 52
- المطلب الأول: تعريف وخصائص الدولة الموحدة 52
- المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري في الدولة الموحدة 56
- المطلب الثالث: الدولة الموحدة المعقدة 61
- المبحث الثاني: الدولة المركبة: الدولة الاتحادية أو الفدرالية Etat federal 61
- المطلب الأول: مفهوم ومبادئ الدولة الاتحادية 63
- المطلب الثاني: التنظيم الدستوري في الدولة الاتحادية 70
- المطلب الثالث: الدولة الاتحادية وإتحادات الدول 77
- الباب الثاني: الدستور 86
- الفصل الأول: نشأة الدساتير 88
- المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية في وضع الدساتير 88
- المطلب الأول: صدور الدستور كمنحة من الحاكم 88
- المطلب الثاني: صدور الدستور في صورة عقد أو ميثاق 89
- المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية في وضع الدساتير 90
- المطلب الأول: صدور الدستور عن طريق الجمعية التأسيسية 90
- المطلب الثاني: صدور الدستور عن طريق الاستفتاء الدستوري أو الشعبي أو التأسيسي 91
- المطلب الثالث: مقارنة بين أسلوب الاستفتاء التأسيسي وأسلوب الجمعية التأسيسية: 91
- الفصل الثاني: أنواع الدساتير 93
- المبحث الأول: أنواع الدساتير من حيث الشكل 93
- المطلب الأول: الدستور المدون 93

93.....	المطلب الثاني: الدستور العرفي
94.....	المطلب الثالث: العرف الدستوري
95.....	المبحث الثاني: أنواع الدساتير من حيث إجراءات التعديل
95.....	المطلب الأول: الدستور المرن
96.....	المطلب الثاني: الدستور الجامد
97.....	الفصل الثالث: تعديل الدساتير
97.....	المبحث الأول: السلطة المختصة بالتعديل (طرق التعديل)
98.....	المبحث الثاني: مراحل التعديل
99.....	المبحث الثالث: نطاق التعديل أو حدوده
100.....	الفصل الرابع: نهاية الدساتير
100.....	المبحث الأول: نهاية الدساتير بالأسلوب العادي (الطريقة القانونية)
100.....	المبحث الثاني: نهاية الدستور بالأسلوب غير العادي (الطريقة الثورية)
102.....	الفصل الخامس: مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين
102.....	المبحث الأول مفهوم سمو الدستور
104.....	المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين
104.....	المطلب الأول: أسلوب الرقابة السياسية (الرقابة الدستورية السابقة)
105.....	المطلب الثاني: الرقابة بواسطة هيئة سياسية - قضائية
106.....	المطلب الثالث: أسلوب الرقابة القضائية (الرقابة الدستورية اللاحقة)
111.....	الباب الثالث: ممارسة السلطة السياسية
112.....	الفصل الأول: صور ممارسة السلطة السياسية (أنواع الحكومات)
113.....	المبحث الأول: أنواع الحكومات بالنظر الى كيفية إختيار رئيس الدولة
113.....	المطلب الأول: الحكومة الملكية Gouvernement monarchique
114.....	المطلب الثاني: الحكومة الجمهورية Gouvernement républicain
115.....	المبحث الثاني : أنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون
116.....	المطلب الأول: الحكومة الاستبدادية Gouvernement despotique

المطلب الثاني: الحكومة القانونية	Gouvernement légal	116.....
المبحث الثالث: أنواع الحكومات من ناحية تركيز السلطة أو توزيعها		116.....
المطلب الأول: الحكومة المطلقة	Gouvernement absolu	117.....
المطلب الثاني: الحكومة المقيدة	Gouvernement lié	117.....
المبحث الرابع: أنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة في الدولة		118.....
المطلب الأول: الحكومة الفردية	La monarchie	118.....
المطلب الثاني: حكومة الاقلية		120.....
المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية (حكومة الشعب)	Gouvernement démocratique	122
الفصل الثاني: الحكومة الديمقراطية (أو النظام الديمقراطي)		123.....
المبحث الأول : تعريف الديمقراطية وخصائصها		123.....
المطلب الأول : تعريف الديمقراطية		123.....
المطلب الثاني : خصائص الديمقراطية		124.....
الفرع الأول: قيام النظام الديمقراطي على الحرية والمساواة		124.....
الفرع الثاني: قيام النظام الديمقراطي على التعددية السياسية		124.....
الفرع الثالث: اعتماد النظام الديمقراطي على مبدأ الاقتراع العام		124.....
الفرع الرابع: إرتكاز النظام الديمقراطي على مبدأ الفصل بين السلطات		125.....
المبحث الثاني : أنواع الديمقراطية		125
المطلب الأول: الديمقراطية المباشرة		125
المطلب الثاني: الديمقراطية غير المباشرة (الديمقراطية التمثيلية أو النيابية)		126
الفرع الأول: وجود هيئة نيابية منتخبة تمارس سلطة فعلية في الحكم		126
الفرع الثاني: تحديد مدة إنتخاب البرلمان		127
الفرع الثالث: تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء		127
الفرع الرابع: استقلال البرلمان عن ناخبيه طوال مدة نيابته		127
المطلب الثالث: الديمقراطية شبه المباشرة		128
الفرع الأول: الإستفتاء الشعبي		128

129	الفرع الثاني: الإعتراض الشعبي
129	الفرع الثالث: الإقتراح الشعبي
130	الفرع الرابع: طلب إقالة أحد النواب في البرلمان
130	الفرع الخامس: طلب حلّ البرلمان (الحل الشعبي)
131	الفرع السادس: طلب عزل رئيس الجمهورية
132	الفصل الثالث: إسناد السلطة في النظام الديمقراطي (أساليب الإلتخاب)
132	المبحث الأول: أنواع الإقتراح
132	المطلب الأول: الإقتراح المقيّد والإقتراح العام
135	المطلب الثاني: الإقتراح المباشر والإقتراح غير المباشر
136	المبحث الثاني: النظم الإلتخابية
136	المطلب الأول: نظام الإلتخاب الأكثري (التمثيل الأكثري)
140	المطلب الثاني: نظام الإلتخاب النسبي (التمثيل النسبي)
148	المطلب الثالث : نظام الإلتخاب المختلط (الجمع بين النظام الأكثري والنظام النسبي)
150	الفصل الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في بعض الدول المعاصرة
150	المبحث الأول : مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات
150	المطلب الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات
151	المطلب الثاني: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات
152	المطلب الثالث: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات
154	المبحث الثاني: أنواع الأنظمة الديمقراطية من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات
155	المطلب الأول: النظام البرلماني
166	المطلب الثاني: النظام الرئاسي
192	المراجع