342.5
K153

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT



342.567
K15sA

دكتور مصطفى كامل
أستاذ القانون العام
بكلية الحقوق العراقية
وكلية الحقوق بالجامعة المصرية

شرح
القانون الدستوري
و
القانون الاساسي العراقي

« لا يكتب إنسان كتاباً في يومه ، إلا قال
« في غده : لو غير هذا لكان أحسن ، ولو
« زيد هذا لكان يستحسن ، ولو قدم هذا
« لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان أجمل ،
« وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على
« استيلاء النقص على جملة البشر . »

القاضي عبد الرحيم

الطبعة الخامسة
١٩٤٧ — ١٩٤٨
6592 ح
مطبعة السلام ببغداد

Cur. Sept. 1950



لا يزال العالم منذ مؤتمر فينا الشهير يعاني التقلقل السياسي فلا تكاد تهدأ ثورة حتى تقوم أخرى ولا تكاد تضع حرب أوزارها حتى تشب غيرها وكان الناس يظن أن الحرب الماضية هي آخر الحروب وانها لابد وان تنتهي الى سلم لاينقطع وأن الذين يتصدرون الشعوب ويقودون الحكومات لابد وأن يصلوا إلى نوع من التنظيم يكفل للناس السلام والرفاهية والعدالة والحرية والمساواة . ولكن المتتبع الحصيف لمناقشات رجال مؤتمر فرساي فطن لاول وهلة أن هذا لن يكون . فلقد نسي أو تناسى رجال المؤتمر المبادىء التي كثيراً ما أعلنوا أنهم يحاربون من أجلها ونسوا أو تناسوا على الاخص شروط ولسن المعروفة والتي هللت لها الدنيا واعتبرتها فاتحة عهد جديد تسوده الطمأنينة والاستقرار . ومن هنا كانت معاهدة فرساي بحق مقدمة لحرب وليست نهاية لها .

والحق ان هذا التقلقل الذي نشاهده اليوم بارزاً واضحاً في الحياة الدولية ، كما هو بارز واضح في حياة الافراد والجماعات ليس وليد اليوم ولا هو إبن الساعة ، ولا هو راجع فقط إلى خطأ رجال مؤتمر فينا وقادة مؤتمر فرساي ، هو أقدم من هذا اذ هو يرجع الى تلك الثورة الفكرية التي زعمها في فرنسا جان جاك روسو وفولتير ثم ميرابو ودانتون ومارا وروبسبير وبونابرت وغيرهم وزعمها في غير فرنسا آخرون .

وانه وان كانت الثورة الفرنسية ومن حضر لها ومن لحقها قد اهتم بالناحية السياسية دون ناحية التنظيم الاقتصادي لحياة الافراد والدول فان هذا التنظيم كان لابد وان يوضع محل البحث ومحل المطالبة بعد هذه الثورة فالانقلاب الصناعي الذي تم في الغرب خلال القرن التاسع عشر وبلغ ذروته في نهايته

وكذلك في السنوات التي خلت هذا القرن الذي نعيش فيه ، احدث اثراً في الحياة لم تعرفه الانسانية من قبل ، فقامت الصناعة وازدادت المنافسة التجارية بين الافراد والجماعات والشعوب وتكونت الشركات الكبيرة واجتمع العمال بالآلاف في المصانع ومكاتب العمل وظهرت طبقة أصحاب رؤوس الاموال بجبروتها وأخذت تباشر تأثيرها في ميدان العمل كما في سياسة الدول وانتشر التعليم كما ظهرت طائفة من المفكرين والفلاسفة أخذت تعالج التنظيم الاجتماعي للجماعة وبالاخص ناحيته الاقتصادية ، ومن ثم انتهت الى مناهضة هذا التنظيم واعتبرته وبالا على الانسانية ، فهو ضار بالطبقة العاملة مثير للنزاع بين طبقات الامة ، ضار من الناحية الدولية مثير للحروب بين الامم ولقد أدت آراء هؤلاء المفكرين الى ظهور المنازعات بين العمال وارباب العمل فتكونت النقابات لكل منهما وانقسمت الامة الواحدة الى معسكرين ، ولم يلبث هذا الانقسام ان انتقل الى المحيط الدولي فانقسمت ايضاً الدول الى جماعتين : جماعة الرسماليين وجماعة الاشتراكيين .

ولقد أدى هذا التشكك في الاسس الاقتصادية التي يعيش الناس وفقاً لها الى تشكك آخر في الاسس السياسية لنظام الحكم ، فمنذ اواخر القرن التاسع عشر أخذت الديمقراطية السياسية التي اعلنتها الثورة الفرنسية للعالم اجمع والتي اقرتها الشعوب سراعا تلاقي الانتقادات المرة والطعن الشديد . والحق ان الحملة على الديمقراطية السياسية والتشكك في الاسس الاقتصادية والاجتماعية لحياة الجماعات مرتبطان ببعضهما تمام الارتباط والفصل بينهما جهل أو تجاهل . فكتابات كارل ماركس وانجل وتولستوى ودوستفسكي ومكسيم جوركي ولينين واميل زولا وانا تول فرانس وبرناردشو وغيرهم تبدو انها تمهد لتطور في حياة الجماعة الاقتصادية والاجتماعية تطوراً لا يقل

شأناً عن التطور الذي احدثته الثورة الفرنسية في الحياة السياسية . ولا شك عندي في ان ازمة الديمقراطية في الدول الغربية ترجع قبل كل شيء الى عدم الانسجام بين النظام السياسي الذي تتضمنه الديمقراطية ، ورغبات الغالبية العظمى من أفراد الجماعة في اعادة النظر في التنظيم الاقتصادي ، وقد فطن الكثيرون لهذا ولا ادل على ذلك من المجهودات التي قام بها روزفلت قبل الحرب وليون بلوم وحكومات العمال في انكلترا (١) اذ انها جميعها كانت ترمي الى ايجاد نوع من التوافق بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية التي اصبحت المثل الاعلى الذي تتغنى به الجماعات الشعبية .

فخلاص الديمقراطية متوقف على النجاح في هذه العملية الفنية الشاقة . فعلى القادة في الدول الديمقراطية ان يفتحوا أعينهم لحقائق الحياة الراهنة وينثنوا بالديمقراطية السياسية نحو الديمقراطية الاجتماعية ويوجدوا شكلا من اشكال الحكم تتوافق فيه الحرية مع نوع من انواع المساواة الاجتماعية . ولقد ضربت روسيا الشيوعية المثل واضحاً لا يقبل الجدال على ان هذا الشكل من اشكال الحكم يمكن ان يوجد ويمكن ان يعيش ويمكن ان يفهمه الجمهور ويتعاون على نجاحه ويمكن ان يؤدي الى اعظم النتائج فعلى كل دولة ان تأخذ من الديمقراطية الاجتماعية بقدر ظروفها وبقدر تطورها الاجتماعي .

والحق ان الديمقراطية نظام سياسي متين يحوي في طياته جميع العناصر اللازمة لنجاحه واصلاح عيوبه وهو مرن قابل للتشكل وفقاً للزمان والمكان فعلينا ان نستفيد من خصائصه هذه ونعد جميع الوسائل لاصلاحه والاستفادة

---

(١) ويجب ان نعترف بالمجهودات التي تبذلها الحكومة الحالية في انجلترا واظهرها مشروع بيفردج .

من مزاياه التي ترجح كما سنرى خلال هذا الكتاب جميع ما يذهب الى الانظمة الاخرى من مزايا .

والحق ان خلاصة الدراسة في النظام الديمقراطي وازمته تؤدي بنا الى القول بان عيب الديمقراطية يرجع الى حد كبير جداً الى الرجال وليس الى النظام في ذاته ، فعلينا ان نصلح انفسنا قبل الكلام عن اصلاح النظام ذاته . ونحن في الطبعة الاولى من هذا الكتاب اوضحنا تفصيل النظام الديمقراطي فبينا تعريفه وخصائصه وقيمته ولكنا حين عرضنا للانظمة المعارضة له وبالاخص النظام الديكتاتوري اوجزنا القول ولذلك لا مناص اذا اردنا ان نفهم النظام السياسي الذي يحكمنا ان نعرف تفصيلا الانظمة المعارضة له ، ولقد قالوا منذ القديم ان بضدها تتميز الاشياء ، فنحن بدراستنا للديكتاتورية دراسة علمية تفصيلية نزداد تمسكنا بالديمقراطية كنظام يقوم على احترام الفرد ونشاطه وحريته ويعطي لكل فرد في الجماعة الفرصة للوصول الى ما يريد . لذلك عولنا في هذه الطبعة الثانية على تفصيل دراستنا للديكتاتورية تفصيلا علمياً لا تحيز فيه ولا تجن . وكذلك سيكون للنظام الاشتراكي نصيب من عناياتنا حتى يعلم الطالب حقيقة نظام اصبح اليوم على كل لسان .

ثم ان الوقت لم يتسع لنا في العام الماضي لمعالجة الدستور العراقي لذلك سنعالجه هذا العام فنأتي على تاريخ موجز للحركة الدستورية في العراق ثم نعالج التنظيم الدستوري العراقي فندرس السلطات العامة وعلاقتها ببعضها . وبذلك نكون قد وضعنا كتاباً متواضعاً في المبادىء العامة التي تحكم المسائل الدستورية في الوقت الحاضر ونكون ايضاً قد وضعنا امام الطالب صورة لدستور بلاده .

وكل ما ارجوه من القارىء ان يغفر لي مواضع الزلل واذ يردني الى الصواب .

مقدمة الطبعة الاولى

ضرورة دراسة القانون الدستوري : قد يبدو عجيباً اليوم أن يكتب الكاتب او يحاضر المحاضر في موضوع القانون الدستوري . فالدساتير التي جهدت الامم ما وسعها الجهد في سبيل الحصول عليها بما احتوته من تقرير لمبادىء الديمقراطية أخذت في السنوات الاخيرة تنهار الواحد تلو الاخر حتى انه يمكن القول ان الديكتاتورية حلت محل الديمقراطية في معظم الدول (١). الامر الذي جعل دراسة معظم مسائل القانون الدستوري يكاد يكون داخلا في نطاق الدراسات التاريخية اكثر من دخوله في نطاق المسائل القائمة ومع ذلك فدراسة القانون الدستوري ليست اليوم أقل ضرورة مما كان عليه وقت ازدهار الديمقراطية ذلك انه وان كانت الديكتاتورية تبدو اليوم — على الاقل في نظر البعض — وكأنها النظام الكامل الذي يحقق للجماعات ما ترجوه ، الا ان الدراسة العلمية الصحيحة تؤدي بنا حتما الى ان نقرر انه من الخطأ الواضح القول بان الديكتاتورية او الديمقراطية ، يصح ان تكون بمفردها النظام الصالح على وجه الدوام وفي كل مكان لحكم الشعوب . فالتذبذب الزماني والمكاني بين النظامين لا مفر منه . فحين تستقر الاحوال في دولة من الدول وتصل عقلية الجماعات الى قدر من الثقافة والمدنية والتربية السياسية تأخذ الانظمة الديمقراطية غالباً في الظهور والازدهار ، حتى اذا اخذت عناصر الضعف تدب في الامة وبدأت تظهر مظاهر الاختلال بين العوامل التي تحكم حياتها توجهت العقول والقلوب مرة اخرى نحو النظام الديكتاتوري وذلك بقصد اعادة التوازن بين القوى المختلفة في الدول والسير بها نحو التقدم . وهكذا يتبادل النظامان الحكم في حياة الدولة وفي أغلب

---

(١) راجع كتاب الديكتاتوريات Camdo . F طبع باريس سنة ١٩٣٠ .

الظن ان هذا التبادل سيظل احد قواعد الحياة الثابتة (١) ولكن لايصح ان نغفل أنه كلما تقدم الضمير الانساني وتهذبت الطباع وانتشرت الثقافة ونضجت الامة سياسياً ونضج الفن الدستوري (٢) كلما كان الاتجاه الى النظام الديكتاتوري بكامل مظاهره قليلا . من هذا يتضح لنا ان دراسة القانون الدستوري حتى في هذا الوقت الذي اختفت فيه الديمقراطيات في كثير من الدول أمر لا مفر منه :

اولا — من حيث ان الجانب التاريخي للانظمة لايمكن إغفاله في دراسة علمية كاملة .

ثانياً — لان الانظمه التي تبدو للبعض انها زالت زوالا لا رجوع لها من بعده لابد مع دورة الزمن وتحول الظروف أن تعود مرة اخرى وبها دم جديد وحيوية تدفع بالامة نحو التقدم . فدراستها والحالة هذه تجعلنا نفهمها ونتأملها فلا نباغت بها عند عودتها أي أن معالجتها تتيح لنا فرصة التعرف على عيوب هذه الانظمة ومزاياها فعندما تقضي الظروف بتطبيقها يسهل تجنب مضارها وتطبيق ماعسى أن يكون لها من مزايا .

ثالثاً — ثم أنه مع التسليم جدلا بأن الديمقراطية وما جلبته لعلم القانون الدستوري من مادة واسعة متشعبة الاطراف ، كالكلام عن الحريات العامة والمجالس النيابية والعلاقة بين السلطات وشكل الدولة ونوع الحكومة وغير ذلك

---

(١) كلما نضجت الامة كلما سهل اختيارها لنوع الحكم الذي يناسبها في وقت معين .

(٢) من امثلة تقدم الفن الدستوري ظهور نظام السلطات الكاملة Les Pleins Pouvoirs التي تمنح للوزارة في بعض الظروف في الدول الديمقراطية .

من مسائل قد اختفت أو في طريق الاختفاء (١) ، فان دراسة الديكتاتورية كافية بذاتها لان تجعل مادة القانون الدستوري مادة مليئة بالابحاث جديرة بالتأليف والدرس فالديكتاتورية ظاهرة اجتماعية وبكلمة أخص هي ظاهرة دستورية تقدم شتى المسائل التي تحتاج الى التأمل والتفكير ، فهي تضع أمامنا أسئله من أعقد المسائل وإن ظن البعض أنها واضحة لاغموض فيها ولا لبس ، والواقع أن آفة العلم هي في كثرة المتطفلين عليه الذين يرون بعض المسائل واضحة وضوح البديهيات مع أنها إذا تناولتها العقلية العلمية وجدتها غامضة تحتاج إلى أعظم الجهد من أجل حل قضاياها واكتشاف كنهها والوصول الى مايحقق النفع .

رابعاً — وبعد فدراسة القانون الدستوري تشمل مسائل كثيرة بجانب الديمقراطية والديكتاتورية ، هذه المسائل مع تعاقب الاجيال وكر السنوات تحتاج دائما الى التأمل والفحص فالدولة وأركانها وسندها القانوني والحكومة وغرضها والحريات العامة وطبيعتها وغايتها ونطاقها والسلطات واختصاصها ومدى هذه الاختصاصات والعلاقة بينها ، كلها مسائل مهما طال الزمن عليها وكثرت التآليف فيها وتعاقبت محاضرات الاساتذة عنها لن ينضب معين الانتاج فيها . ثم أن هذه المسائل وغيرها مما يعالجه القانون الدستوري في تطور وتحول مستمر تطوراً يراد به إحداث التلاؤم بينها وبين الحياة التي تحكمها . هذا التطور بذاته يفرض علينا ضرورة دراستها حتى نعطي آخر صورة استوت عليها وحتى تتاح الفرصة لمن وهب سلامة الرأي والقدرة على الانتاج أن يضع لها صورة أكمل لا تلبث مع التقدم أن تخرج الى حيز التطبيق العملي .

خامساً — وحتى إذا تجاوزنا عن كل الاعتبارات السابقة وسلمنا جدلا أنه

---

(١) هذا مايدعيه البعض وسنرى فيما يلي القيمة الصحيحة لمثل هذه الدعاوى .

باختفاء الديمقراطية نزول من الناحية العملية جانب كبير مما كان يشغل أساتذة القانون الدستوري إلا أن العلم لا يراد به فقط دراسة أنظمة قائمة أو الوصول حتما الى نتائج مادية أو نفعية — إذا جاز هذا التعبير — وإنما دراسة العلم للعلم لاشك أنها من المميزات البارزة لنشاط العقل البشري حين يسمو ويرتقي ، فلو لم يكن من فائدة لدراسة القانون الدستوري إلا تحقيق هذا الغرض لكفى هذا سبباً لمعالجته .

هل القانون الدستوري قانون بالمعنى الصحيح ؟ : ومن الناحية الاخرى تساءل البعض هل يعتبر القانون الدستوري قانوناً بالمعنى العلمي أم هو فقط مجرد قواعد تنقصها أركان القاعدة القانونية ؟ وبالاخص ركن الجزاء Sanction لعل الكلام عن هذه المسائل أكثر شيوعاً فيما يتعلق بالقانون الدولي العام منه في القانون الدستوري . وكذلك لعل الشك في قانونية قواعد القانون الدولي العام أكثر منه بالنسبة للقانون الدستوري ومع هذا فجمهور علماء القانون الدولي العام يقررون قانونية قواعده . فاذا كان هذا هو ما انعقد عليه رأي غالبية العلماء بالنسبة لقواعد القانون الدولي فليس عجيباً أن نميل بدون تردد الى الرأي القائل باعتبار قواعد القانون الدستوري قواعد بالمعنى القانوني ، صحيح أن قواعد القانون الدستوري ينقصها ركن الجزاء بالمعنى المفهوم عادة حين نتكلم عن أركان القاعدة القانونية ومع ذلك فقواعد القانون الدستوري ليست خالية من الجزاء . إذ جزاؤها الاسمى هو قوة الرأي العام في الدولة فأحكام القانون الدستوري يسهر على صيانتها والذود عنها الرأي العام . وكلما كان هذا الرأي العام مثقفاً متنوراً حساساً ، وكلما زادته الايام تجربة ومراناً ، كلما تردد الحكام حين يفكرون في مخالفة احكام الدستور ، وحتى إذا تجاسروا على إتيان مخالفة

من هذا القبيل فلا يلبث الرأي العام أن يرد الامور الى نصابها وهكذا يكون في قوة الرأي العام الجزاء الكافي لاحترام أحكام القانون الدستوري ومن ثم تعتبر قواعد هذا القانون قواعد قانونية بالمعنى الصحيح (١) .

هذا والقانون الدستوري يعتبر فرعاً من فروع القانون العام . لهذا يلزم أن نوضح ماهية كل من القانونين العام والخاص ثم بعد ذلك نأتي بتعريف يسمح بفهم موضوع القانون الدستوري .

تقسيم القانون الى فرعين أساسيين هما القانون العام والقانون الخاص

تقسيم القانون الى هذين الفرعين الاساسيين ليس بالامر الجديد فقد قال به الرومان وسار عليه معظم الفقهاء ومعاهد العلم منذ ذلك الوقت . ولقد أكد أهمية هذا التقسيم الفيلسوف الفرنسي مونتسكيه — في القرن الثامن عشر — بعبارة مشهورة حين قال « ليس بمعقول أن العلاقات بين الدول تحكمها نفس القواعد التي تحكم نزاعاً بين فردين على مسيل مياه (٢) » .

إذا ثبت هذا يتعين علينا أن نبين ماهو القانون العام ثم بعد ذلك نوضح ماهية القانون الخاص . والحق أن معيار التمييز بين هذين الفرعين من فروع القانون هو وجود الدولة باعتبارها صاحبة السلطان طرفاً في العلاقة القانونية المطلوب معرفة كونها تدخل في نطاق القانون العام أو الخاص ، بمعنى أنه إذا وجدت الدولة

---

(١) يعتبر بعض الفقهاء الثورة حماية لاحكام الدستور ضد إعتداء غير قانوني عملا مشروعاً . راجع كتاب القانون الدستوري للعميد Dujuit الموجز طبع باريس .

(٢) راجع كتاب الاستاذ ديبوا ريشارد وزميليه ، مبادىء القانون العام، طبع القاهرة بالفرنسية .

بصفتها صاحبة السلطان طرفاً في العلاقة القانونية — ولا يهم أن يكون الطرف الآخر في العلاقة فرداً أو جماعة أو هيئة إدارية أو دولة أخرى أو شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام أيا كانت صفته كان القانون الذي يحكم هذه العلاقة هو القانون العام أما إذا كانت العلاقة لا تدخل فيها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة العامة بأن كانت بين فردين عاديين أو كانت بين الدولة لا باعتبارها صاحبة السلطة العامة وإنما باعتبارها فرداً من الافراد وشخصاً آخر فان القانون الذي يطبق في مثل هذه الاحوال يكون القانون الخاص. فضابط التمييز إذن بين القانون العام والقانون الخاص هو وجود الدولة — باعتبارها صاحبة السلطان — طرفاً في العلاقة القانونية (١) .

وبكلمة أخرى القانون العام يطبق فى حالة وجود علاقة تتصل بالصالح العام أي صالح المجموع بينما القانون الخاص هو القانون الذي ينظم مصالح خاصة أي مصالح فردين أو أكثر ، فاذا باع محمد علياً عقاراً مثلا كانت هذه العلاقة داخلة فى دائرة العلاقات التي يحكمها القانون الخاص لأنها لا تهم مجموع افراد الدولة، ولكن إذا أرادت الدولة أن تنزع ملكية عقارات مملوكة لبعض الافراد بقصد اقامة مصلحة عامة مثلا لعلاج الافراد فان العلاقة التي تنتج بين الدولة وأصحاب العقارات المراد نزع ملكيتها هى علاقة داخلة فى نطاق القانون العام ويحكمها هذا القانون .

مما سبق ينتج أن القانون الخاص هو قانون يقوم على المساواة بين الافراد

---

(١) وعلى ذلك يمكن تعريف القانون العام بأنه القانون الذي ينظم علاقة الدولة بالافراد أو الهيئات الادارية أو الدول الاخرى ، بينما القانون الخاص هو القانون الذي ينظم العلاقات بين الافراد أو بينهم وبين الدولة إذا لم تتصرف باعتبارها صاحبة السلطة العامة

أطراف العلاقة القانونيـة التي يحكمها ، بينما القانون العام هو قانون يقوم على عدم التساوي بين أطراف العلاقة التي قد يحكمها . ولا غرابة في هـذا فاذا باع محمد عقاراً الى علي فـكلاهما على قدم المساواة فلا يجوز لاحدهما أن يجبر الآخر على قبول ما يعرضه من شروط . بينما إذا أرادت الدولة أن تقيم مصحة على أرض بكر مثلا فلها أن تجبره على بيع أرضه مقابل تعويض معادل لقيمة عقاره . فالعلاقه القانونية في هـذا المثل الاخير لا تقوم بين طرفين متساويين لذلك قيل بأن القانون العام هو قانون يقوم على السلطة « Autoritaire » بينما القانون الخاص هو قانون ينظم المصالح متعادلة (Egalitaire) .

على أن هذين الفرعين من فروع القانون ليسا بمنفصلين عن بعضهما تمام الانفصال ، فالقانون العام ، وهو لاحق في وجوده التاريخي ، على القانون الخاص قد استعار معظم قواعده من هذا القانون الاخيرة ، فنظرية المسؤلية ونظرية الانابة وغيرهما من النظريات التي هي من صميم القانون العام قد نبتت لاول مرة في أحضان القانون الخاص . حقاً إن هذه النظريات قد احتملت الكثير من التغيير عند انتقالها من ميدان القانون الخاص ودخولها الى ميدان القانون العام تغييراً قصد به إحداث التلاؤم بين القاعدة المستعارة والجو المراد أن تعيش فيه ومع ذلك فجوهر القاعدة الاصلي قائم محفوظ بكيانه الاول .

وليست الصلة بين القانون العام والخاص بقاصرة على هذه الاستعارة ، وانما ترجع أيضاً إلى أن مصدر القاعدة القانونية الداخلة في نطاق القانون العام وتلك الداخلة في نطاق القانون الخاص واحد ، إذ أن كليهما يرجع إلى القانون الذي هو من عمل السلطة التشريعية .

كذلك يجدر بنا أن نلاحظ أن الحد بين القانونين العام والخاص ليس واضحاً تماماً في كافة الاحوال ، ولهذا السبب وغيره قال بعض العلماء أن التفرقة

بين القانونين ـ تعليمية ـ أي يقصد بها تسهيل الدراسة على الطلاب ، فهي لا تعتمد على طبيعتها ، ولقد قال أنصار هذا النظر للدلالة على صحة رأيهم هذا إن العلاقة بين رب العمل (Patron) والعامل (Ouvrier) هي في بعض الدول داخلة في نطاق القانون العام . كما هو الحال في روسية السوفيتية ، حيث تنظم الدولة هذه العلاقة وفقاً لما تراه ، بينما في بعض الدول الاخرى نرى هذه العلاقة داخلة في نطاق القانون الخاص ، بمعنى أن أمرها متروك للافراد . وأخيراً نجد في بعض الدول نفس هذه العلاقة داخلة من بعض وجوهها في نطاق القانون العام ومن بعض الوجوه الاخرى داخلة في نطاق القانون الخاص ، كما هو الحال في فرنسا ومصر .

أقسام القانون العام والخاص : هذا وبجانب هذه التقسيمات الاساسية للقانون نجد تقسيمات فرعية للقانون العام من جهة وللقانون الخاص من جهة أخرى . ونحن نبدأ بسرد موجز لاقسام القانون الخاص نردفه بتلك المتعلقة بالقانون العام :

أقسام القانون الخاص :

١ — **القانون المدني :** هو السلسلة الفقرية للقانون الخاص ويمكن تعريفه بأنه مجموعة القواعد التي تنظم علاقات الافراد في المجتمع سواء أكانت هذه العلاقات علاقة أسرة أم علاقات ذات قيمة تقدر بالمال .

٢ — **القانون التجاري :** هو القانون الذي يتعلق بناحية معينة من نواحي المدنية هي الناحية التجارية فهو يحدد القواعد التي تنظم التجارة ونشاط التجار التجاري . والواقع أن هذه القواعد التي يطلقون عليها القانون التجاري كانت في الاصل جزءاً من القانون المدني ثم انفصلت عنه رغبة في جعلها خالية من

القيود التي قد تكون بالقانون المدني تسهيلا لانجاز المعاملات التجارية .

٣ — قانون المرافعات المدنية والتجارية : قانون المرافعات المدنية والتجارية هو مجموعة القواعد المنظمة للاجراءات التي يجب اتباعها لتطبيق القانون المدني والتجاري . وعلى هذا يشمل قانون المرافعات المسائل المتعلقة بتشكيل المحاكم المدنية والتجارية وبيان درجاتها وإختصاص كل منها وكذلك القواعد المتعلقة بالدعوى من وقت رفعها الى تنفيذ الحكم الصادر فيها وما يتفرع عن ذلك من المسائل .

٤ — القانون الدولي الخاص : القانون الدولي الخاص هو مجموعة القواعد التي تبين القانون الواجب التطبيق بين قوانين دولتين أو أكثر في قضية بها عنصر أجنبي وكذلك يبين المحكمة المختصة بالفصل في قضية يتنازع على نظرها محاكم بلدين أو اكثر .

(ب) أقسام القانون العام :

١ — القانون الدولي العام : وهو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات بين الدول سواء أكان ذلك في وقت السلم أم الحرب أم الحياد .

القانون الاداري : هو مجموعة القواعد التي تنظم حركة السلطة التنفيذية في حدود الدستور وقوانين الدولة .

ويلحق بالقانون الاداري القانون المالي (D . Financeier) وهو مجموعة القواعد التي تنظم مالية الدولة فتبين إيراداتها ومصروفاتها والقواعد التي تحكم ميزانيتها .

٣ — القانون الجنائي : إذا أطلقت كلمة القانون الجنائي بصفة عامة فانها تنصرف إلى مجموعة القواعد التي تضعها الدولة لتبيان الجرائم أي الافعال التي

تراها مخلة بأمنها . والعقوبات التي يجزى بها من ارتكب جريمة منها والكيفية التي تصل بها الدولة إلى إكتشاف المجرم ومحاكمته وتنفيذ العقاب عليه .

٤ — **القانون الدستوري** : وهو موضوع دراسة هذا الكتاب .

ويمكن أن نعرفه بأنه مجموعة القواعد الاساسية التي تبين شكل الدولة ونوع الحكومة وكيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها ويقرر الحقوق الاساسية للافراد والجماعات ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعداها في علاقاتها مع الجماعات والافراد حفظاً لحقوقهم وحرياتهم .

ايضاح موجز للتعريف : ان ايضاحاً موجزاً لهذا التعريف يبدو لنا ضروريا لتتبع دراسة القانون الدستوري بسهولة . قلنا ان هذا القانون هو مجموعة القواعد التي تبين شكل الدولة ذلك ان القانون الدستوري لدولة ما ، يبين للمطلع عليه ما اذا كانت الدولة ملكية أو جمهورية أو غير ذلك من أشكال الدول . كذلك هو القانون الذي يبين نوع الحكومة لأنه يوضح لنا ما إذا كانت الدولة مثلا ديمقرطية أم غير ديمقراطية ، وإذا كانت ديمقراطية هل هي برلمانية أم جمعية أم رئيسية(١) وهو ايضاً القانون الذي يوضح كيفية تنظيم السلطات العامة وإختصاصاتها فيذكر لنا مثلا أن هناك سلطة تشريعية مكونة من مجلس واحد أو مجلسين واختصاصها التشريع . الخ وأن هناك سلطة تنفيذية وسلطة قضائية تتكونان بشكل معين ولهما إختصاصات معينة ويبين كيفية تنظيم العلاقة بين هذه السلطات . وأخيراً يقرر هذا القانون الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات فيذكر مثلا أن للافراد حرية الاجتماع والتعليم وأن

(١) سيتضح لنا فيما بعد المدلول العلمي لهذه المصطلحات .

الملكية مكفولة لهم . الخ ويلزم الدولة برعاية هذه الحقوق في حدود القانون .

منهج البحث : تنقسم دراسة القانون الدستوري عادة الى قسمين ، القسم الأول وهو قسم المبادىء العامة والقسم الثاني ويكرس لدراسة دستور الدولة . ونحن في هذا الكتاب نتبع نفس التقسيم :

فنقسم دارستنا الى قسمين أساسيين الكتاب الأول وندرس فيه المبادىء العامة للقانون الدستوري وهذه الدراسة هي في الواقع دراسة مقارنة الى حد كبير ، ونستعرض خلالها القواعد التي تسيطر على القوانين الدستورية الحديثة. وفائدة هذه الدراسة واضحة : فمن جهة نلاحظ أنه إذا كانت الدراسة المقارنة ذات نفع في دراسة المواد القانونية المختلفة ففائدتها في دراسة القانون الدستوري أوضح ، وذلك لعدة اعتبارات ، منها أن الدساتير المختلفة في الدول يصح أن تعتبر مصدراً ترجع إليه كل دولة حين تنشىء لنفسها نظاماً دستورياً أو حين تستبدل نظاماً بنظام آخر أو تعدل دستوراً قائماً . ومنها أيضاً أن النزعات السياسية والمذاهب المتعلقة بشؤون الحكم وحقوق الانسان العامة أسرع انتشاراً بين الجماعات والأفراد من تلك التي تتصل بأحوالهم الخاصة فلا يكاد شيء من ذلك يظهر في دولة من الدول حتى يتردد صداه في غيرها من الدول وترجع هذه الظاهرة الى أن هذه النزعات والآراء تتولد عن مؤثرات شائعة في المجتمع الانساني وغير محصورة في الحدود الاقليمية التي تفصل الدول . وبعد فأحكام الدستور ليست مجموعة نصوص قانونية فقط وإنما هي أيضاً مجموعة تقاليد وعادات مرعية وكثيراً ما تساعد التقاليد الدستورية في الدول المختلفة على إيضاح مافي دستور احداها من غموض وإبهام . وأخيراً من المشاهد أن الفرد منا أحرص على التمسك بالقواعد التي تتصل بأحواله الخاصة منه فيما يتعلق بقواعد النظام السياسي ، ولذلك كان

التطور القانوني للقواعد التي تحكم علاقات الأفراد الخاضعة للقانون الخاص بطيئاً خلافاً للقواعد التي تحكم الحياة العامة فأنا نلاحظ سرعة واضحة في تطورها تطوراً يكاد يوصف بأنه طفرة ، وإنما يرجع هذا الخلاف إلى أن القواعد الأولى أكثر تأصلا في حياة الأفراد الخاصة بينما القواعد الثانية أكثر تعلقاً بحياتنا العامة وأكثر خضوعاً للعلاقات الدولية العوامل الخارجية .

وفي الكتاب الثاني ندرس القانون الدستوري العراقي فنأتي أولا على دراسة تأريخية لهذا القانون ثم نردفها بدراسة أهم أحكامه .

الكتاب الاول

فى

المبادىء الدستورية العامة

القسم الاول

فى

الدولة وأصلها واختصاصها الدستورى

الباب الاول

فى

تعريف الدولة

اختلف الفقهاء في تعريف الدولة . وليس من شأننا أن نذكر التعريفات المختلفة لها . إذ أن دراسة القانون الدولي العام تقدم عادة مثل هذا البيان . ولكن نكتفي بايراد تعريف يقدمه معظم الكتاب فنقول إن « الدولة هي جماعة من الافراد منظمة تملك اقليما محدداً وذات سلطان ولها شخصية معنوية . » يستنتج من هذا التعريف أن الدولة تتكون من العناصر الآتية :

١ — جماعة من الناس .

٢ — تخضع لنظام معين .

٣ — وتقطن فوق اقليم محدد .

٤ — وتتمتع بشخصية معنوية .

٥ — وذات سيادة أو سلطان .

وقد يكون من المناسب أن نوضح بايجاز كل عنصر من هذه العناصر :

أولا — السكان

من حشو القول التأكيد بان الدولة لا توجد قانوناً بغير الافراد . فالفرد الواحد أو العائلة لا يكونان دولة . ولقد حاول أرسطو في كتابه المشهور السياسة أن يحدد عدد الافراد الذين تتكون منهم الدولة . ولكن الفقه متفق في الوقت الحاضر على أن تحديد حد أدنى لعدد أفراد الدولة ليس من الامور التي يشترطها القانون . ومع ذلك فلا نزاع في أنه كلما زاد عدد أفراد الدولة كلما زادت قوة الدولة ، لان زيادة عدد الافراد يساعد على تقسيم العمل ونشاط التبادل وتمكين الدفاع عن الحدود كما يعطيها مركزاً ممتازاً في العائلة الدولية . لذلك ليس بعجيب أن تجهد الدول في سبيل زيادة عدد سكانها وهذا ما كانت تسعى اليه فرنسا الديمقراطية وما حاولته بمختلف الوسائل الدول الديكتاتورية وبالاخص ايطاليا الفاشية والمانيا النازية .

ثانيا — الاقليم

يجب أيضاً لوجود الدولة أن يكون لها اقليم تسيطر عليه ويعيش سكانها فوق أديمه بصفة مستمرة . فالقبائل الرحل مهما كان عدد سكانها ومقدار ثروتها وقوة جماعتها لا تكون دولة بالمعنى القانوني لعدم وجود اقليم معين لها .

وينشأ عن استقرار الجماعة فوق اقليم معين وجود رابطة معنوية بين أفرادها يعبر عنها بحق بعض فقهاء الفرنسيين بالارتباط الروحي أو المعنوي

— Lacohésion Morale — هذا الارتباط المعنوي يظهر واضحاً في رغبة أفراد الدولة الواحدة في أن يعيشوا سويا vivre en commun ويقوي هذه الرغبة مرور الزمن وخضوع أفراد الدولة لسلطة واحدة ، كما تدعمها الروابط المشتركة من عادات متماثلة وطباع متشابهة ومصالح اقتصادية مرتبطة وتاريخ واحد وآمال يصبون الى تحقيقها جميعاً . وبعبارة أخرى ينتج من إستقرار الجماعة فوق إقليم معين وتراث مشترك له مظاهر متعددة هذه التراث يجعل من الجماعة أمة — Nation — متميزة بصفاتها وطابعها الخاص ومميزاتها عن سائر الامم الاخرى .

ويلاحظ أن الاقليم لا يشمل الارض فقط بل يشمل ايضا المياه الساحلية كما يحددها القانون الدولي العام ، وهي كما يرى جمهور الفقهاء تشمل الثلاثة أميال البحرية المجاورة لساحل الدولة . ويشمل الاقليم أيضا المنطقة الجوية التي فوق الارض والمياه الساحلية .

والحق أن لاقليم الدولة أهمية لا تعد لها أهمية من الناحيتين المادية والمعنوية ، ففي اقليم الدولة يجد أفرادها مصادر ثروتهم كما يتحسسون فيه تاريخهم وذكرياتهم ومثوى آبائهم والصدر الرحيب الذي سيضمهم ، فاذا ذكرت العراق مثلا اتجه الذهن الى وادي الرافدين بخصبه ومياهه بآثار نفطه وجنانه بتاريخه الحافل بالمجد والعزة وبالافراح والآلام ، كما يتجه الذهن الى آمال الشعب العراقي الناهض ، وهكذا اذا ذكرنا مصر وفرنسا وسويسرا وغيرها . ولا يوجد قانوناً حداً دنى لمساحة الدولة ، ولكن يلزم على كل حال أن تكون هذه المساحه بحيث تسمح بقيام المصالح العامة - Services publics - أى الهيئات التي تقوم باشباع الحاجات العامة (١) .

---

(١) راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد ـ السالف الذكر ص ٢٣ هامش

ثالثاً — الشخصية المعنوية

يجب كذلك من اجل ان توجد الدولة ان تكون لها شخصية معنوية . ومعنى هذا ان تعتبر وحدة قانونية بذاتها مستقلة عن الافراد الذين تتكون منهم . هذه الشخصية المستقلة تسمح للدولة باكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات (١) شأنها في هذا شأن سائر العاديين .

ويلاحظ ان البعض يطلق على الشخص المعنوى او الاعتباري اصطلاح الشخص القانوني - Personne juridique - ولكن الافضل ان نطلق اصطلاح الشخص المعنوي او الاعتباري على الهيئات سواء أكانت خاضعة للقانون العام ام كانت خاضعه للقانون الخاص ، ونطلق اصطلاح الشخص القانونى على الشخص الآدمي .

وليس من شأننا هنا ان ندخل فى التفصيلات المتعلقة بدراسة الشخصية المعنوية (٢) ولكن نكتفى بالقول بأن من الفقهاء من يعتبر هذه الشخصية حقيقة واقعة تكاد تراها العين وتلمسها اليد شأنها فى هذا شأن شخصية الفرد منا ومنهم من يرى ان الحق قدرة ارادية ، ولما كانت الارادة خاصية من خصائص البشر فقط - دون الجماعة مستقلة عن الاعضاء المكونين لها - لذلك يكون الفرد فقط هو الذي يتمتع بشخصية حقيقية . ولكن اذا كانت الاعتبارات العملية توجب علينا تقرير شخصية للدولة وللجماعات الاخرى ، فانما يكون منحنا اياها هذه الشخصية من قبيل المجاز او الحيلة ، ولذلك يسمون

---

(١) راجع كتاب الدكتور زهير جرانه ص ٧ . طبع بغداد ١٩٣٩ .

(٢) راجع كتابنا شرح القانون الاداري ، طبع مطبعة التفيض . بغداد سنة ١٩٤١ سنة ١٩٤٢ راجع أيضا الكتاب القيم ، باللغة العربية للاستاذ وحيد فكري رأفت - شرح القانون الاداري طبع القاهرة .

الشخصية المعنوية بالنسبة للدولة او الجماعات الاخرى الشخصية الاعتبارية او الحكمية . وعلى كل حال يحسن ان نشير هنا الى بعض الفوائد التي تدعوا الى الاحتفاظ بالشخصية المعنوية في المجال القانوني وهي :

١ ـ الشخصية المعنوية ضرورية لاستقرار معاملات الدولة سواء اكانت هذه المعاملات خاضعة للقانون الخاص كالعقود ونحوها أم خاضعة للقانون العام كالمعاهدات والاتفاقات الدولية أياً كان غرضها ، إذ لولا الشخصية المعنوية لما أمكن مطالبة الدول باحترام الالتزامات التي ترتبط بها حكوماتها فما لو تغيرت هذه الحكومات . ذلك أن الشخصية المعنوية للدولة تبقى ولو زال الحكام لأي سبب من الأسباب ، فالحكام يتعاقدون بصفتهم هذه ولا يتعاقدون لمصلحتهم ، هم يقومون بذلك نيابة عن الدولة ، ومادامت الدولة باقية فالتزاماتها تظل مستمرة الى أن تلغي أو تعدل أو تنتهي مدتها . وبكلمة أخرى تنصب التزامات الحكام في ذمة patrimoine ـ الشخصية المعنوية الخالدة التي للدولة ولا تصب في ذمة الحكام الزائلة . لذلك حين حاولت روسيا البلشفية التخلص من الديون والتعهدات التي تحملت بها الحكومة القيصرية بدعوى أن نظام الحكم قد تغير كله لم يقبل الرأي العام القانوني هذا النظر ، إذ أنه خال من كل سند قانوني . فالقيصرية وإن انتهى حكمها إلا أن الدولة الروسية بما لها من شخصية معنوية ـ أنصبت فيها تعهداتها ـ باقية وستبقى كذلك كما تجوس خلال الزمن (١) .

٢ ـ يشعر الاعتراف بالشخصية المعنوية للدولة بأنها وحدة قانونية لا مجرد حكام ومحكومين وأن السلطة التي للحكام يباشرونها لمصلحة المجموع أي لمصلحة الشخص المعنوي الذي هو الدولة ، فلا يسوغ لهم والحالة هذه إستعمال السلطة

---

(١) راجع كتاب الأستاذين وايت ووحيد ـ السالف الذكر ـ ص ٢٨ .

في سبيل منفعتهم الخاصة وإلا كانت أعمالهم غير مشروعة .

رابعاً — التنظيم

ويراد بالتنظيم أن تسير الدولة في حياتها وأعمالها وفق قواعد وأصول من شأنها تحقيق مصلحة الجماعة باعتبارها وحدة وكلا لا يتجزأ ، وبهذا التنظيم تتميز الدولة عن الجماعات في طور البداوة .

خامساً — السيادة أو السلطان

لا يكفي لوجود الدولة اجتماع أفرادها فوق اقليم معين وأن تكون الجماعة خاضعة لنظام وذات شخصية معنوية بل يجب فضلا عن هذا توافر عنصر خاص وهو السيادة أو السلطان . ونقصد بالسلطان أو السيادة هنا — أن تكون للدولة سلطة آمرة تستطيع بها أن تفرض إرادتها على الأفراد . وبكلمة أخرى السيادة هي الحق في إصدار أوامر ونواهي نهائية — أي واجبة النفاذ — للأفراد القاطنين فوق اقليمها . والحق أن سيادة الدولة أمر لابد منه نظراً لتعارض مصالح الأفراد وتنافرها . فالدولة في حاجة الى سلطة قانونية تحول دون تصادم هذه المصالح وتضاربها كما تسهر على حماية المصالح العامة . ويلاحظ ان السيادة لا تتجزأ كما لا يجوز التصرف فيها بالبيع أو الرهن أو في غير هذه التصرفات . والسبب في عدم جواز التصرف فيها يرجع إلى أن في التصرف فيها خروجاً عن العلة في وجودها ، فالسيادة وجدت لحماية المصالح المختلفة فاذا جعلت محلا للتصرفات حرمت المصالح السالفة الذكر من الحماية المطلوبة لها وبالتالي العلة في وجود السيادة تتأثر كذلك في اباحة تجزئتها وتشتيت الكلمة العليا التي يجب أن تكون للدولة .

ولا أهمية بعد ذلك أن تكون الهيئة صاحبة السلطان أو السيادة جمعية

وطنية كبرلمان مثلا أو شخصا واحداً كملك أو ديكتاتور أياً كان لقبه . هذه السلطة العليـــا تقوم بتدبير وإدارة المرافق العامـــة أو المصالح العامـــة ـ Les Services publics ـ كما يسميها البعض (١) .

ولسيادة الدولة مظهران : مظهر داخلي وهو ما يسمونه بالسيادة الداخلية ، ويقصد بذلك عدم خضوع الدولة لأي سلطان داخل حدودها . وإذا توافرت السيادة الداخلية للدولة أمكنها أن توجه أوامر واجبة النفاذ للافراد القاطنين فوق إقليمها .

أما المظهر الثاني للسيادة فهو السيادة الخارجية ونعني بذلك استقلال الدولة عن الدول الأخرى . والسيادة الخارجية على درجات . وقد يحدث في العمل أن تفقد الدولة بعض مظاهر هذه السيادة دون أن تفقد صفتها كدولة كما سنرى فيما بعد .

ملاحظة : إذا توافرت الاركان السابقة وجدت الدولة في نظر القانون العام الداخلي ، ولكن من أجل أن يتحقق لها كيان قانوني في نطاق القانون العام الخارجي ـ وبكلمة أخص ـ في مواجهة القانون الدولي العام ، يشترط اعتراف الدول بها ، ويترتب على الاعتراف عدة نتائج هامة : منها تبادل التمثيل السياسي والقنصلي وقبولها كعضو في جماعة الدول بما يترتب على هذا القبول من نتائج . ولكن الاعتراف لا ينشيء الدولة من العدم بل هو مجرد إقرار لحالة واقعة سابقة عليه ومن المقرر في القانون الدولي العام أنه إذا توافرت أركان الدولة الخمسة السابقة وجب على الدول الاعتراف بها وإلا كان الامتناع عن هذا الاعتراف من قبيل الأعمال العدائية .

---

(١) راجع كتاب القانون الاداري للاستاذ وحيد رأفت . طبع القاهرة .

الباب الثانى

فى

كيفية نشوء الدولة

قد يكون من المناسب أن نقول كلمة موجزة فى تفسير أصل الدول . والواقع أن هذا الموضوع أكثر تعلقاً بعلم الاجتماع منه بعلم القانون الدستوري(١) ، والسبب فى هـذا أن القانون الدستورى يفترض وجود الدولة ولا يهتم بكيفية نشوئها . وعلى كل حال فان أهم النظريات التي تفسر كيفية نشوء الدولة هي :

أولا — نظرية القوة والتغلب

دافع عن هذه النظرية الكاتب الفرنسي (شارل بودان) فى كتابه الحق الفردي والدولة . كما دافع عنها الكاتب الألماني (اوبن هايمر) فى كتابه الدولة. ومفاد هذه النظرية أن الدولة فى مراحلها الاولى هي نظام اجتماعي فرضه شخص قوي أو فريق غالب على فريق أضعف أو مغلوب . والواقع أنه لا زال للقوة أثر كبير فى تكوين الدول والحكومات فى الوقت الحاضر . ولعل هذا النظر يقترب كثيراً من آراء العميد (ديجي) والاستاذين (بارتلمي ودويز) فى تفسيرهما السيادة الدولة . ومع ذلك فانه من المغالاة جعل عامل القوة هو العامل الأساسي الذي قامت عليه الدول جميعاً فى كل الاوقات .

---

(١) راجع كتاب الأستاذين وايت ووحيد السالف الذكر .

ثانيا ـ نظرية العقد الاجتماعي

ليست نظرية العقد الاجتماعي بالحدث الجديد في عالم العلم ، ذلك أنها ظهرت في أفق الفلسفة وعالجها الكتاب ورجال الدين في أوربا منذ القرن الثاني عشر واتخذوا منها وسيلة للنيل من سلطة الملوك لحساب السلطة البابوية ثم ظهرت هذه النظرية في أوضح صورها في القرنين السابع عشر والثامن عشر — ففي القرن السابع عشر تناولها بالفحص والدراسة العالمان الانكليزيان هوبز ولوك — أما في القرن الثامن عشر فقد إهتم بها بشكل خاص الفيلسوف الفرنسي المعروف جان جاك روسو — في كتابه العقد الاجتماعي ولقد بلغ من اهتمام هذا الفيلسوف بهذه النظرية إهتماما لم يسبقه أحد فيه أن صار الناس اعترافا بفضله وتقديراً لنبيل مقاصده ينسبون نظرية العقد الاجتماعي له دون غيره من المفكرين ممن عالجوها .

ومجمل نظرية روسو أن الافراد كانوا يعيشون في حالة طبيعية وغير خاضعين لقوانين وضعية . ولكن بتقدم الزمن رأوا أن يخرجوا عن هذه الحالة الطبيعية فاجتمعوا واتفقوا فيما بينهم على أن يبرموا عقداً ـ أسماه روسو العقد الاجتماعي ـ وبمقتضى هذا العقد أوجدوا نظاماً اجتماعياً يخضع فيه كل فرد لسيطرة المجموع مقابل قيام هذا المجموع بحمايته ويتنازل كل فرد عن جزء من حريته الطبيعية مقابل تمتعه بالامن والعدالة وحماية الحقوق التي لم يتنازل عنها . هذا الاتفاق أو العقد الاجتماعي هو والحالة هذه أصل الدولة ومصدرها .

على ان نظرية العقد الاجتماعي اصابها الكثير من النقد : فقيل بأن التاريخ لا ينبئنا بيوم معلوم اجتمع فيه الناس وابرموا فيه مثل هذا العقد المزعوم . ومع ذلك انصار النظرية حاولوا ان يردوا على هذه الملاحظة الهامة

فقالوا بان روسو لم يقصد أن عقداً قد أبرم فعلا وإنما أراد القول بأن الامور قد جرت بحيث يمكن أن نستنبط منها أن عقداً قد تم ففكرة العقد إذن التي أشار اليها روسو هي بمثابة ضرورة منطقية أكثر منها واقعة مادية قد حدثت . وبعد فقد لاحظ البعض أن فكرة العقد لا يمكن أن توجد من ذهن البشر إلا بعد اجتماعهم داخل الجماعة ، فكيف إذن يمكن أن نقول أن عقداً هو الذي أوجد الجماعة ، والواقع أن الانسان لم يعش أبداً خارج نطاق الجماعة صغرت أو كبرت . وبعد فالفقه الحديث ينظر بغير عين الارتياح الى العقود طويلة الاجل فكيف به يرضى بعقد يظل قائما ما بقى الوجود . ثم كيف تكون الحريات الفردية والحقوق الانسانية للبشر محلا للتعاقد ؟ إن في جعلها موضوعاً للاتفاقات والعقود أمراً لا يتفق حتى مع الميول الفكرية لروسو نفسه ، تلك الميول التي ترمي الى تقديس الفرد بحقوقه التي خلع عليها قدسية لم يخلعها على البشر أحد من قبله .

ثالثاً ـ نظرية التطور العائلي

يقول أنصار هذه النظرية أن العائلة هي المصدر الاصلي للدولة ، واذا كانت البشرية كلها من نتاج آدم وحواء فلم لا نرجع نشوء الدولة الى عائلة قد تطورت فصارت عشيرة ثم قبيلة ثم مدينة سياسية — على نحو المدن اليونانية — وأخيراً الى دولة وهي آخر حلقة من حلقات هذا التطور . ويؤخذ على هذه النظرية انها ليست مطلقة في صحتها فتوجد بعض الدول لم تمر بدور المدينة السياسية كدولة الفرس ومصر الفرعونية . وبعد فالقول بأن الاسرة هي أول خلية اجتماعية لا يخلو من تجاوز ، فالناس في حياتهم الفطرية الاولى كانوا يعيشون في جماعات حتى يدفعوا عن أنفسهم أخطار الطبيعة دون أن يختص كل

منهم بامرأة كما هو الحال في العائلات في زماننا هـذا ، فالمرأة في ذلك الوقت البعيد كانت مشاعاً بين الرجال وعلى هذا الاساس تكون نقطة الابتداء في هذه النظرية محل شك كبير .

رابعا — نظرية التطور التاريخي

يرجع عيب النظريات السابقة الى اسرافها في الثقة بنفسها ، اذ تسعى الى تفسير اصل الدول بالاستناد الى سبب واحد هو في نظر روسو العقد الاجتماعي وفي نظر غيره القوة والتغلب ، واخيراً في نظر أنصار النظرية الثالثة هذا السبب هو تطور العائلة ، لذلك يميل بعض الفقهاء في الوقت الحاضر الى القول بان منشأ الدولة يعود الى عـدة عوامل تختلف باختلاف الظروف الجنسية والاقتصادية والاجتماعية والاقليمية والجوية الخاصة بجماعة ما . فالدولة كما يقول بعضهم هي نمو طبيعي تطور على تعاقب العصور فوصل الى الحـالة التي هي عليه (١) . والظاهر ان هذا التفسير اقرب التفسيرات الى العقل . ويحسن ان نضيف الى العوامل الجنسية والاقتصادية والاقليمية والجوية والاجتماعية ـ باعتبارها العوامل التي تساعد على تكوين دولة مابشكل معين ـ عاملا آخر على قدر كبير من الاهمية ونعني به شعور الفرد الغريزي بحاجته الماسة الى ان يعيش في جماعة يسودها النظام وتسير به نحو التقدم والرفاهية . هذا العامل لايصح ان نغفله حينما نبحث عن اصل الدولة . مما تقدم يظهر لنا ان الدولة هي وليدة عدة عوامل تتفاعل على ممر الزمن فتدفع الجماعة الى ان تأخذ هذا الشكل القانوني الذي نسميه في الوقت الحاضر بالدولة .

ملاحظة : يحسن بعد ما تقدم ان نفرق بين الدولة - Etat - والامة ـ Nation ـ فالدولة هي تلك الوحدة القانونية والسياسية التي بينا عناصرها . هذه

(١) راجع كتاب الاستاذين وحيد ووايت السالف الذكر .

الوحدة تنشيء حقوقا وواجبات بينها وبين الافراد الذين ينتمون اليها . اما الامة فهي جماعة من الافراد يجمعها جوامع الدم ، واللغة ، والجنس وغالبا الدين . وعلى هذا النحو لايوجد تطابق بين الدول والامة فسويسرا مثلا دولة مع انها تشمل جماعات تختلف جنسا ولغة ، ففيها تجد ايطاليين وفرنسيين والمان . وتكون مصر دولة وامة في وقت واحد ، لان بها نجد عناصر الدولة السابقة كما ان الجماعة المصرية تكون امة واحدة لاتحاد افرادها بوجه عام جنسا ولغة وتأريخا وآمالا ودينا .

الباب الثالث

في

أشكال الدولة واختصاصها الدستوري

أما وقد عرفنا ما هي الدولة من الناحية القانونية فيبقى علينا الآن ان نقول كلمة عن اختصاصها الدستوري ، وهذا يقتضي استعراض اشكال الدول المختلفة من اجل ان نوضح الاختصاص الدستوري لكل منها :

أولا — الدول تامة السيادة والدول ناقصة السيادة : تنقسم الدول من حيث السيادة والسلطان الى دول تامة السيادة ودول ناقصة السيادة ، فالدولة كاملة السيادة هي التي تتمتع بكامل سلطانها الداخلي كما تتمتع بتمام سلطانها الخارجي أي بالاستقلال في مواجهة الدول الاخرى . والدولة كاملة السيادة لها

اختصاص دستوري كامل بمعنى أنه يجوز لها ان تختار ما تشاء من الاشكال التي تكون للدولة : فيجوز لها ان تقر النظام الجمهوري أو الملكي ، كما يجوز لها أن تختار ماتشاء من اشكال الحكومة فلها أن تقيم النظام الديمقراطي بأي نوع من أنواعه أو النظام الديكتاتوري . وهذا الحق ثابت للدولة كاملة السيادة حتى ولو لجأت في استعماله الى طريق الثورة وليس للدول الاخرى أن تتدخل فى أمرها . وعلى هذا لم يفكر أحد مثلا في التدخل في شؤون ايطاليا والمانيا لاعادة الحكم البرلماني الذي ألغاه النازيون والفاشستيون ، وقد انتقد البعض هذه الحرية المطلقة لكل دولة في اختيار نظامها الدستوري بدعوى أن مثل هذه الحرية ـ كما يقول الاستاذ ـ Cembali (١) — قد تصل الى ان تكون في بعض الاحيان جريمة ضد الانسانية .

واليوم نظراً لانتشار طرق المواصلات الفكرية كالصحافة والراديو والكتب الخ ... تكون رأي عام عالمي أصبح لاينظر بعين الارتياح لقيام حكومات تعتمد على مجرد القوة الغاشمة . ولهذا ظهرت فكرة التدخل في الشؤون الدستورية للدول المستقلة ، وهذا الظهور أخذ شكل عدم الاعتراف بالحكومة التي تقوم بدون اتباع القواعد الدستورية ، ولكن لم تصل هذه الفكرة حتى الآن الى حد تكوينها عرفاً دولياً اللهم إلا بين دول أمريكا .

ومع ذلك نشاهد أن السياسة الدولية في السنوات الاخيرة قد سمحت لبعض الدول في أن تقيد حرية دول أخرى مستقلة في إختيار نظامها الدستوري ، من ذلك ماصرحت به حكومتا ايطاليا والمانيا من أنهما لايقبلان إقامة حكومة شيوعية في اسبانيا (٢) ومهما يكن من أمر فهذه كلها لاتكون الا مجرد

(١) راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد السالف الذكر .

(٢) راجع كتابي وايت ووحيد السالف الذكر .

استثناءات ، اما القاعدة فتظل قائمة وهي أن الدولة المستقلة لها اختصاص دستوري كامل من حيث تغيير نظامها الدستوري . أما الدولة ناقصة السيادة فهي التي تكون خاضعة لدولة اجنبية في بعض او كل شؤونها ومثال ذلك: المحمية والتابعة والتي تحت الانتداب والمستعمرات الحرة والدويلة التي تدخل في تأليف دولة متحدة اتحاداً مركزياً (١).

وللكلام عن الاختصاص الدستوري لهذه الدولة نقول ان الدولة صاحبة السيادة على هذه الدول تتدخل في شؤونها الدستورية ، اما بناءاً على نص قانوني او اعتماداً على قوتها او مركزها الممتاز : فالدساتير المصرية مثلا في عهدي الاحتلال والحماية وضعت بناء على مشورة بريطانيا، وحتى بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذي اعلنت به بريطانية استقلال مصر الى سنة ١٩٣٦ وهو تاريخ توقيع معاهدة التحالف والصداقة بين بريطانيا ومصر نجد ان بريطانيا استمرت على التدخل في الحياة النيابية المصرية وساعدها على هذا مركزها الواقعي الممتاز في البلاد، وهذا يثبت لنا بوضوح أن الدولة ناقصة السيادة قلما تكون ذات حرية تامة في حياتها الدستورية .

(٢) الدولة التي تحت الانتداب : وكذلك نجد الحال في الدول التي تحت الانتداب . فالدولة صاحبة الانتداب هي التي تضع إما بمفردها أو بالاشتراك مع السلطات المحلية النظام الدستوري للدولة التي تقع تحت الانتداب . وهذا ماحدث في سوريا حينما وضع دستور ١٤ مايو سنة ١٩٣٠ وما حدث أيضا في لبنان حينما وضع دستور ٢٣ مايو ١٩٢٦ المعدل في سنة ١٩٢٧ وسنة ١٩٢٩

---

(١) راجع في فهم المركز القانوني لهذه الدول كتاب القانون الدولي العام للاستاذ محمود سامي جنينة ـ طبع القاهرة .

وما حدث كذلك في العراق حينما وضع دستور ١٠ أكتوبر سنة ١٩٢٢ .

المتلكات الحرة البريطانية : إذا رجعنا الى الحالة الدستورية في المتلكات الحرة البريطانية (Dominions) نجد أن دساتيرها صدرت كلها بناء على مفاوضات مع الحكومة البريطانية ومع ذلك فمهمة البرلمان الانجليزي كانت قاصرة على تسجيل الدساتير التي ارتضتها هذه المتلكات . ومع ذلك نظراً لتطور المتلكات البريطانية من درجة المستعمرات البحتة الى درجة مستعمرات حرة ثم الى دول تكاد تكون كاملة السيادة ، يميل الرأي الآن لدى الفقهاء الانجلو سكسون الى وجوب الاعتراف لها بحق تعديل دستورها دون الرجوع الى البرلمان البريطاني .

ثانيا ـ الدول البسيطة والمركبة : تنقسم الدول أيضاً من حيث الشكل الى دول بسيطة ومركبة :

(١) فالدولة البسيطة أو كما يقولون الموحدة (Simple ou Unitaie) هي التي تتكون من أقسام لا يكون كل قسم منها دولة ، ومثال ذلك العراق ومصر وفرنسا وانكلترة . فالعراق وإن كانت مقسمة الى ألوية وأقضية ... الخ ، ومصر وإن كانت مقسمة الى مديريات ومراكز ... الخ ، إلا أن كل قسم إداري من هذه الاقسام لا يمكن أن يكون دولة . فلهذا قيل بأنهما دولتان بسيطتان أو موحدتان . وطبيعي أن تقرير الاختصاص الدستوري لدولة من الدول البسيطة يتوقف على معرفة ما إذا كانت هذه الدولة كاملة أو ناقصة السيادة . فاذا كانت الدولة البسيطة كاملة السيادة فيكون اختصاصها الدستوري كاملا . أما إذا كانت ناقصة السيادة فاختصاصها الدستوري يتوقف على معرفة مركزها القانوني بين الدول ناقصة السيادة .

(٢) الدول المتحدة أو المركبة : Les Etats Composées هي على اشكال مختلفة نستعرضها فيما يلي :

أ ـ الدول المتحدة اتحاداً شخصياً : L'union Personnelle في الاتحاد الشخصي توجد دولتان أو أكثر لهما ملك واحد . ومع ذلك فالاتحاد بين هذه الدول قاصر على وجود رئيس أعلى واحد « ملكية السيادة » وفيما عدا ذلك فان حكومة كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد الشخصي مستقلة عن الاخرى تمام الاستقلال . فالاتحاد والحالة هذه لا يمتد الى مباشرة السلطة . لذلك يجوز لكل دولة أن تختار ما تشاء من الدساتير ـ بشرط عدم المساس بحقوق الملك ـ ويلاحظ أن شخصية الدول المتحدة اتحاداً شخصياً ليست قاصرة على القانون الداخلي وإنما تمتد أيضاً الى القانون الدولي ، فلكل دولة سيادتها الداخلية والخارجية منفصلة عن غيرها من الدول الداخلة في الاتحاد . وتوجد أمثلة تاريخية كثيرة للاتحاد الشخصي : ففي سنة ١٧١٤ وجد اتحاد شخصي بين انكلترة وهانوفر واستمر هذا الاتحاد حتى سنة ١٨٣٧ . كذلك نجد اتحاداً شخصياً بين مملكة الاراضي الواطئة ولكسمبرغ . وهذا الاتحاد بدأ في الظهور في سنه ١٨١٥ وانتهى في ٢٣ نوفمبر سنة ١٨٩٠ . ومن أمثلة الاتحادات الشخصية كذلك الاتحاد الذي بدأ سنة ١٨٨٥ بين بلجيكا والكونغو وانتهى في سنة ١٩٠٨ حيث أعلنت بلجيكا ضم الكونغو إليها بمقتضى اتفاق يوليه سنة ١٨٩٠(١) .

ب ـ الدول المتحدة اتحاداً فعلياً : ـ L'union Reelle ـ يتكون الاتحاد الحقيقي أو الفعلي من اتحاد دولتين أو أكثر بحيث تحتفظ كل منهما بسيادتها

(١) راجع ـ M . Hauriou ـ الموجز ص ٣١ وما بعدها .

الداخلية . والدول الداخلة فى الاتحاد تخضع — كما هو الحال — فى الاتحاد الشخصي لامير واحد . ولكن هنا بعكس الاتحاد الشخصى — الاتحاد الفعلي يكون دولة واحدة بالنسبة للخارج . فالدول الاخرى لا تعرف عدة دول مكونة لاتحاد فعلي ولكن هى تعرف دولة واحدة هى الدولة المكونة من اشتراك عدة دول في اتحاد فعلي .

هذا وبالنسبة للاختصاص الدستوري نلاحظ أنه مادامت كل دولة فى الاتحاد تحتفظ بسيادتها الداخلية لذلك يكون لها اختصاص دستوري يسمح لها باتخاذ ما تشاء من الدساتير ، كما يكون لها الحق فى سن التشريعات التي تناسبها ، كل ذلك بطبيعة الاحوال مع عدم المساس بحقوق الاتحاد الفعلي .

ومن أمثلة الاتحاد الحقيقي إتحاد السويد والنرويج سنة ١٨١٤ . هذا الاتحاد الذي انتهى في سنة ١٩٠٥ بمقتضى اتفاق استوكهولم(١) .

ج ـ الاتحاد الاستقلالى والتعاهدى :ـ Confédération des Etats ـ

يتكون الاتحاد الاستقلالي أيضاً من اشتراك عدة دول تحتفظ كل منها بسيادتها الداخلية والخارجية على السواء ولكن يوجد مجلس ـ يتكون من مندوبين من الدول المشتركة في الاتحاد يختص بنظر بعض مسائل يحددها الاتفاق المنشيء للاتحاد.

والاتحاد الاستقلالي لا يعتبر دولة فوق الدول ـ كما هو الحال في الاتحاد الفعلي ـ بل هو مجرد تحالف بين دول متساوية . ومع ذلك هو يختلف عن التحالف المعتاد بوجود جمعية أو مؤتمر كما يسمونه في بعض الاحيان ديت ـ Diéte ـ وأعضاء الديت ينتخبون بواسطة حكومات الدول الداخلة فى الاتحاد لا الشعب،

---

(١) راجع ـ Haurio u ـ المرجع السالف الذكر ص ٣٢ .

وكما قلنا يختص المؤتمر بنظر المسائل التي تهم الدولة المتحالفة ، ولما كانت معظم هذه المسائل تهم السياسة الخارجية لذلك اعترف بعض الكتاب للاتحاد الاستقلالي بشخصية دولية ناقصة . ويلاحظ أن قرارات المؤتمر السالف الذكر تتخذ عادة بالاغلبية . والمؤتمر يمثل حكومات الدول المتحالفة ولا يمثل الشعب ، وعلى ذلك ليس له سلطة مباشرة على الافراد ولا على الموظفين. وبديهي وهذا مركز المؤتمر إلا تنفذ قراراته داخل كل دولة من الدول المتحالفة إلا بموافقة حكومتها وإصدارها ما يوجب التنفيذ . ولكل دولة داخلة فى اتحاد إستقلالي الحق في الانفصال عن الاتحاد وهذا الحق ثابت لها ـ على رأي البعض ـ حتى ولو تنازلت عنه سلفاً في صك الاتحاد .

ونظام الاتحاد الاستقلالي غالباً ما يتخذ كخطوة في سبيل إنشاء إتحاد مركزي . وهذا هو ما حدث فعلا فى سويسرا سنة ١٨٤٨ والولايات المتحدة الامريكية سنة ١٧٨٧ والمانيا سنة ١٨٦٦ .

يتنج مما سبق أن كل دولة فى الاتحاد الاستقلالي لها كامل الاختصاص الدستوري ، فيجوز لها أن تعدل دستورها كما تشاء كما يجوز لها أن تسن ما يناسبها من التشريعات .

د ـ الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً : ـ L 'Etat Fédéral ـ يتكون الاتحاد المركزي من عدة دويلات أو مقاطعات تحتفظ كل منها ـ تقريباً ـ بسيادتها الداخلية دون الخارجية . بمعنى أن يكون لكل دويلة سلطتها التشريعية وحكومتها ومحاكمها ورعاياها . ولكن من الجهة الاخرى جميع سكان هذه الدويلات يدخلون في تكوين دولة أكبر هي الدولة الاتحادية أى الدولة التي تتكون من مجموع الدويلات ، والدولة الاتحادية بدورها لها سلطتها التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وإقليمها يتكون من مجموع أراضي الدويلات .

وتنشأ الدولة المتحدة إتحاداً مركزياً إما بتفكك دولة موحدة أو بسيطة الى عدة دويلات تريد أن تستقل عن بعضها بعض الاستقلال مع ظهورها في المحيط الدولي والشؤون الخارجية بمظهر الدولة الواحدة . وإما بانضمام عدة دول مستقلة عن بعضها تمام الاستقلال ، ويساعد على هذا الانضمام تقارب شعوب هذه الدول جنسا وثقافة ومصالح ، ومن المسائل الهامة في هذا الصدد مسألة توزيع الاختصاص بين الدويلات الداخلة في الاتحاد المركزي والدولة الاتحادية ففي العمل نلاحظ أن الدستور الاتحادي يلجأ الى طريقة من الطرق الثلاثة الآتية : فهو إما أن يذكر على سبيل الحصر المسائل الداخلة في اختصاص الدولة الاتحادية وتلك التي تدخل في اختصاص الدويلات . واما ان ينص الدستور على اختصاص الدويلات ويترك ماعدا هذه الاختصاصات للدولة الاتحادية وأخيراً قد ينص الدستور على العكس وعلى كل حال فتوزيع الاختصاصات — من الناحية الموضوعية — بين الدول الاتحادية والدويلات يختلف باختلاف الاحوال . ونوجز فيما يلي المبادىء العامة التي تتبعها الدساتير الاتحادية عادة :

يعتبر القضاء عادة من المسائل المحلية التي تقوم بها كل دويلة ومع ذلك توجد هيئة قضائية عليا تابعة للاتحاد مباشرة كالمحكمة الاتحادية في سويسرا والمحكمة العليا في الولايات المتحدة ومحكمة الرايخ التي كان ينص عليها دستور فيمار الالماني ، وتختص عادة هذه المحكمة العليا بالنظر في القضايا الهامة كالفصل في المنازعات بين الاتحاد والدويلات أو بين الدويلات فيما بينها أو بين الافراد التابعين لدويلات مختلفة . وعلى كل حال إختصاص القضاء التابع للدولة الاتحادية يختلف تبعاً للدساتير .

أما من ناحية التشريع فالبرلمان الاتحادي يتمتع باختصاص تشريعي واسع

في المسائل المتعلقة بالشئون الخارجية والدفاع الوطني والمواصلات ومسائل العملة والنظام الجمركي والهجرة والجنسية . ثم أن البرلمان الاتحادي يقاسم الدويلات سلطة التشريع فى معظم المسائل الاخرى إما بوضع تشريع كامل أو بالاكتفاء بوضع القواعد العامة التي يجب أن تخضع لها الدويلات عند وضع تشريعاتها الداخلية (١) .

وبعد فيقوم الاتحاد بتنفيذ القوانين التى يصدرها بواسطة موظفين خاضعين له مباشرة ومستقلين عن الدويلات ويجوز للاتحاد أن يعهد بهذا التنفيذ الى الدويلات نفسها فتقوم به بواسطة موظفيها على أن يكون للحكومة المركزية مراقبة هذا التنفيذ .

ومن ناحية الاختصاص الدستوري للدولة المتحدة مركزيا نلاحظ أنه ـ فى الولايات المتحدة مثلا وهي أهم الدول المتحدة مركزياً ـ يوجد دستور مسطور وجامد وعلى ذلك لايجوز تعديل الدستور إلا باتباع اجراءات معينة منصوص عليها فيه . ولا يكفي موافقة السلطات الاتحادية وحدها على التعديل . بل يشترط أيضاً موافقة أغلبية الدويلات . كما لايجوز للدويلات تعديل دساتيرها تعديلا لايتفق مع مقتضيات الدستور الاتحادي . ولكن هذه القواعد ليست مطلقة التطبيق فى جميع الدول الاتحادية ، فالدستور السوفيتي الصادر فى ٥ـ١٢ـ١٩٣٦ يعطي للبرلمان الاتحادي حق تعديل الدستور بأغلبية ثلثي الاصوات فى كل من المجلسين وبدون ضرورة موافقة أغلبية الجمهوريات الداخلة فى الاتحاد على ذلك .

ثم ان للاتحاد المركزي فوائد ظاهرة فهو يساعد على وجود دولة قوية ويوفق بين مزايا الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتى السياسي ويضمن وحدة

---

(١) راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد السالف الذكر .

التشريع في المسائل الهامة ، ومن الجهة الاخرى يسمح بايجاد تشريعات خاصة لكل دويلة في المسائل الاخرى . وبعد فهو بتوزيعه السلطات بين هيئة مركزية وهيئات محلية متعددة يضعف فرصة الاستبداد ، هذا وهو يساعد على اجراء التجارب الدستورية . فالتجربة الدستورية التي تجربها دويلة ويثبت صلاحيتها تنتقل الى الدويلات الاخرى وهكذا الى أن تعم كافه الدويلات . ولا يخفى أن هذا النظام الذي يمنح الدويلات الاستقلال الذاتي يساعد على تربية الافراد تربية سياسية . ففي نطاق الدويلة يتدرب الافراد على معالجة المسائل الخاصة بها وفي هذا مراس يسمح لهم بتناول شؤن الدولة الاتحادية بنجاح .

ولكن هذا النظام لايخلو من مآخذ فوجود عدة برلمانات وحكومات بجانب البرلمان والحكومة الاتحادية يؤدي الى كثرة النفقات . واختلاف التشريع بين الدويلات في كثير من المسائل كالتعليم والزواج والتجارة يخشى أن يسبب المنازعات بين أبناء الوطن الواحد . كما أن توزيع السلطان بين السلطة المركزية وحكومات الدويلات يضعف من سلطان الاولى الامر الذي لا يمكن أن ينظر اليه بعين الارتياح في الوقت الحاضر . وأخيراً نلاحظ أن الدولة الموحدة ترجح الدولة المتحدة مركزياً من حيث البساطة والمرونة فيمكن تغيير معظم أنظمة الدولة المتحدة بقانون عادي بعكس الحال في الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً ، إذ لا يمكن تعديل اختصاصاتها — في معظم الاحوال — إلا بتغيير الدستور الاتحادي نفسه وهذا جد عسير .

الباب الرابع

في

وظيفة الدولة (١)

تمهيد : لا نزاع في أن غرض الدولة الاول هو حفظ النظام داخل الجماعة والسير بها نحو التقدم والرفاهية . ولكن إلى أي حد تتدخل الدولة في شؤون الافراد لتحقيق هذه الاغراض ؟ من المتفق عليه أن للدولة أن تقوم بما يسمونه الوظائف الاصلية أو الرئيسية لها ، ونقصد بذلك القيام بشؤون الدفاع عن إقليم الدولة والسهر على النظام وإقامة العدل بين الناس . أما الوظائف الاخرى للدولة ، ويطلقون عليها عادة الوظائف الثانوية ، فالامر بشأنها كان ولا زال محل خلاف فهناك رأي يقول بأن الدولة يجب أن لا تقوم إلا بالوظائف الاصلية ، وهناك رأي آخر يقول بأن الدولة لها أن تتعدى نطاق الوظائف الاصلية لتقوم بوظائف ثانوية أخرى ، وأخيراً يوجد مذهب متوسط بين هذين المذهبين . وسنحاول فيما يلي استعراض هذه المذاهب الثلاثة :

---

(١) راجع كتاب الاستاذ عثمان خليل — القانون الدستوري — طبع مطبعة التفيض .

راجع أيضاً كتاب — القانون الدستوري — للاستاذ السيد صبري . طبع القاهرة .

أولا — المذهب الفردى

ليس المذهب الفردي بالحدث الجديد ، فاقد اشار (ابن خلدون) فى مقدمته المعروفة ،وساد في أواخر القرن الثامن عشر كرد فعل لافراط الحكومات في التدخل فى شؤون الافراد ، كذلك دافع عنه الفيلسوف الانجليزي - هربرت سبنسر - الذي رأى ان الحكومة ما وجدت إلا بسبب انانية الفرد وميله الى الاجرام ، فهي والحالة هذه أمر عارض يزول بزوال سببه ، ورتب على كون الحكومة ما وجدت إلا للحد من أنانية الفرد ، ان الدولة لا يجب ان تتدخل في شؤون الافراد إلا بالقدر اللازم لتحقيق الغرض السالف الذكر ، فالدولة لا يصح أن تتعدى القيام بوظائفها الاصلية وإلا كان عملها ضاراً يضعف من قوة ابتكار الافراد ومن شعورهم بالثقة في أنفسهم ، فضلا عما في ذلك من اعتداء على حريتهم ومقاومة للقانون الطبيعي الخاص بتنازع البقاء ، وفي ميدان الاقتصاد دافع - آدم سمث - كثيراً عن المذهب الفردي الذي أسماه المذهب الحر وتقوم الفلسفة الاقتصادية لآدم سمث على عدم التدخل للدولة فى نشاط الافراد إلا بالقدر اللازم لقيامها بوظائفها الاصلية ، ويرى ان فى تطبيق الدولة لهذا النظر ما يساعد على كثرة الانتاج وتحديد الاسعار بواسطة قانون العرض والطلب وابعاد الدولة عن القيام بأعمال اقتصادية غير مأمونة النتيجة ولا هي بأهل للقيام بها .

والواقع ان اعلانات الحقوق التي صدرت في عهد الثورة الفرنسية كانت متأثرة بالروح الفردية .

ينتج مما سبقه انه لا يجوز وفقاً للمذهب الفردي أن تقوم الدولة بغير الوظائف الاصلية لها فلا يجوز أن تتولى المشاريع الاقتصادية المختلفة ولا المشاريع الخيرية كأعمال البر ولا تلك ذات النفع المعنوي كنشر التعليم .

نقد المذهب الفردى : ولكن المذهب الفردي أصبح اليوم محل نقد شديد ، ذلك أن وظائف الدولة يجب أن تتسع بازدياد المدنية وحاجات الافراد . والحقيقة ان حفظ النظام واقامة العدل والدفاع عن أرض الدولة وان كانت مسائل يجب ان تعنى بها الدولة فنشر التعليم والمحافظة على الصحة العامة وتنظيم طرق المواصلات وتشجيع أعمال البر والاشراف على الانتاج والتوزيع ، هذه وغيرها مسائل يجب على الدولة أيضاً أن تمنحها عنايتها . وبعد فلا شك في أن القول بأن الدولة ، مدير سيء الادارة كثير التكاليف بالنسبة للاعمال التي يقوم بها ، بعيد عن فهم أساليب الحياة التجارية ، كل هذا كلام قديم لا يخلو من مبالغة . ذلك أن التجربة أثبتت أن الدولة قامت بالكثير من الاعمال — التى ليست من وظائفها الاصلية — بنجاح بل أن قيامها بهذه الاعمال كان بمثابة نموذج طيب يقتديه الافراد ويسيرون على منواله ، ثم ان الحركة الصناعية التي ظهرت بشكل جدي في خلال القرن الماضي قد وضعت أمام المجتمع عدة مسائل على درجة كبيرة من الأهمية . فاذا تركنا هذه المسائل دون تدخل الدول لتنظيمها فيخشى أن تدب الفوضى فى شؤون الجماعة . لذلك ارتفعت الاصوات من كل ناحية طالبة تدخل الدولة فى كثير من نواحي النشاط . ومع ذلك فمدى هذا التدخل يختلف باختلاف وجهات النظر وهذا ما سنحاول علاجه فيما يلي :

ثانيا المذهب الاشتراكى (١)

يتفق المذهب الاشتراكي مع المذهب الفردي فى أن غرض الدولة الاسمى

---

(١) هذه دراسة موجزة نأمل أن نعود فيما بعد لتفصيلها على الاقل من ناحية شرح النصوص الدستورية للدستور السوفيتي .

هو اسعاد الفرد ولكنهما يختلفان فى كيفية الوصول الى هذه الغاية، فبينما أنصار المذهب الفردي يقولون بأن السبيل الى هذا يتحقق بحصر نشاط الدولة في دائرة ضيقة هي دائرة الوظائف الاصلية للدولة ، نجد من الناحية الاخرى أنصار المذهب الاشتراكي ينادون بأن اسعاد الفرد وكرامته لا يتحققان إلا بتدخل الدولة في شؤون الافراد تدخلا واسعاً ، والحقيقة أن المذاهب الاشتراكية كلها يكاد يجمعها جامع واحد وهو العمل على تحقيق المساواة الفعلية بين الناس والغاء الملكية الخاصة ، ومع ذلك فان دراسة المذاهب الاشتراكية توضح لنا اختلافاً بيناً في علاجها لتفاصيل هذه المسائل .

(١) الشيوعية Le Communisme : يرى الشيوعيون ان سعادة الفرد لا تتحقق إلا بالغاء الأسرة والملكية ، فالدولة هي التى تتملك الاموال جميعها وتديرها كجمعية تعاونية ، وعليها ان تجد لكل فرد عملا كما يجب عليها أن تمده بوسائل الانتاج وتوفر له لوازم العيش من مأكل ومسكن وملهى .

أما ثمرات العمل فتقوم الدول أيضا بجنيها وتوزيعها على الجميع بطريقة عادلة أي بطريقة تحقق المساواة الفعلية بين الناس . ويرى الشيوعيون ان هذه المساواة تتحقق بتطبيق عبارتهم المشهورة — كل شخص حسب قوته ولكل حسب حاجته — وعلى هذا النحو تصبح الدولة كالعائلة التي تجد فيها الاطفال لا يشتغلون ولكن تكفل لهم حاجاتهم وحيث الكبار يدفع كل واحد منهم مبلغاً تقوم العائلة باشباع رغباته . ويقول الشيوعيون ان الحياة أردنا أم لم نرد تسير بنا نحو هذا الاتجاه الشيوعي ، وانا لنجد الخطوط الاولى لهذا الاتجاه ، حتى في اكثر الدول تشبعاً بالروح الرأسمالية ، فمثلا الانسان يدفع فى ورقة البريد — فى الدول الرأسمالية — نفس الثمن وان اختلفت المسافة التي يرسل اليها الخطاب . كذلك من مظاهر هذا

الاتجاه انتشار المطاعم التي يحدد فيها سعر الغذاء جملة بصرف النظر عن مقدار مايستهلكه الشخص فعلا .

(٢) مذهب الفوضوية L ' Anarchisme : ومن الاشتراكيين فئة متطرفة هم جماعة الفوضويين ، هؤلاء يقولون بأن السلطة وسيلة لاستغلال القوي للضعيف وان الدولة تؤدي الى تعقيد الامور بلا مبرر ، وانه اذا نضج الضمير العام وانتشرت الثقافة والعلم فانه يمكن الاستغناء عن البوليس والمحاكم بل والقوانين ، ويكون المرشد للناس والوازع للنزعات هو العلم والعقل . وعلى هذا النحو يطالب الفوضويون بالغاء الملكية وتحقيق المساواة الفعلية والقضاء على الدين والدولة (فلا دين ولا سيد) ـ Ni Dieu Ni maitre ـ .

(٣) مذهب الجماعية Le Collectivisme : هذا مذهب ايضا من المذاهب الاشتراكية ، ويرى انصاره انه لايجوز ان تلغى ملكية جميع الاملاك الخاصة بل يجب ان تبقى على ملكية الاموال المعدة لاشباع حاجات الانسان مباشرة ، كما يجب ان تبقى ملكية وسائل الانتاج التي يستعملها مالكوها مباشرة . اما فيما يتعلق بتحقيق المساواة الفعلية فيرون ان تقوم الدولة بتوزيع ثمرة الانتاج على الاشخاص بحسب عملهم A Chacum selon son Travail فتحدد اجرة العامل تبعاً لمقدار ساعات عمله (١) .

قيمة المذاهب الاشتراكية : ليس من شأننا الآن أن ندخل فى تفاصيل المذاهب الاشتراكية ولكننا نكتفي بعرض موجز للحجج المؤيدة لهذا المذهب في شكله العام فنقول :

---

(١) راجع كتاب الاقتصاد السياسي للاستاذ عبد الحكيم الرفاعي ص٥٢ وما بعدها طبع القاهرة .

الحجج المؤيدة للمذهب الاشتراكي : يقول الاشتراكيون ان النظام الرأسمالي نظام ظالم لانه يضع رؤوس الاموال في ايدي فئة قليلة العدد ، فيمكنهم بذلك من أن يكونوا أصحاب النفوذ الراجح في الدولة ، وبهذا يستطيعون التحكم في أغلبية أفراد الشعب . فالنظام الرأسمالي يخلق والحالة هذه طبقة صاحبة جاه ونفوذ وطبقة فقيرة لا حول لها ولا قوة .

ثم ان النظام الرأسمالي الحالي يحرم العامل وهو العنصر الجوهري في الانتاج من مقابل عادل يتناسب مع جهده ، والواقع ان ثمار العمل يحصل على نصيب الاسد منها جماعة الرأسماليين والمراة بين والوسطاء والمضاربين .

ومن الناحية الاخرى فالرأسمالية تخلق منافسة شديدة بين الافراد والطبقات ، وهذه المنافسة الشديدة كريهة لانها تخلق روحا مادية تفسد الضمائر وتتدهور فيها الاخلاق . ثم ان الاشتراكية ترجح مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد ، ثم ان النظام الرأسمالي الحالي يجعله ملكية الاراضي بيد فئة قليلة هي جماعة كبار الملاك يخالف الاوضاع الطبيعية للاشياء ذلك ان الارض هبة من هبات الطبيعة شأنها في هذا شأن الهواء والماء والنور فيجب ان تكون مشاعة بين الناس . ثم لم هذا الخوف من زيادة نشاط الدولة ! ألم تقم الدولة بالكثير من الاعمال وأثبتت في عملها هذا نجاحا كبيراً ، ألم تقم بشؤون البريد وصك النقود وملكية المناجم ؟ فلم لا نجعلها توسع دائرة نشاطها حتى تشمل معظم نواحي النشاط ؟ ان الاعتراض على هذا الاقتراح قبل محاولة تطبيقية يكون من قبيل التعنت والمصادرة على المطلوب . وبعد فضيف الاشتراكيون ان قول الرأسماليين بان الاشتراكية بالغائها الملكية الخاصة تعدم النشاط الفردي كلام لا يتفق مع النظر السليم ، اذ المسألة كلها مسألة تعلم وعمران ومسألة تهذيب وتعليم ، فكما ان

الملكية الخاصة قد الهبت نشاط الافراد . كذلك لا يوجد ما يمنع من ان يتعود الناس النشاط الفردي في ظل الاشتراكية .

نقد المذهب الاشتراكي : على ان هذا المذهب الذي كثيراً ما استهوى الناس لم يسلم من النقد الشديد — اذ لاشك ان صعوبات عملية جدية تعترض تطبيقه . واذا قيل بان (روسيا) قد طبقته ، واذا كانت تباشير هذا التطبيق تبدو جد مشجعة ، الا ان مدة تطبيقه في هذه البلاد لا تسمح في نظر البعض بتقرير نجاحه نهائياً .

والمذهب الاشتراكي وان كان يقضي على تحكم رؤوس الاموال الا انه يحل محلهم تحكم كبار موظفي الدولة في الحكومة الاشتراكية .

ثم ان هناك انتقادات تقليدية اخرى منها ان المذهب الاشتراكي يقحم الدولة في اعمال لم تخلق لها من قبل ، وبعد فالقضاء على الملكية الفردية والميراث يقعدان بالانسان عن الجد والنشاط . هذا ولا شك ان الاشتراكية تتضمن بعض التقييد لحريات الافراد وحقوقهم .

ومع ذلك فالامر الذي لاشك فيه ان اتجاهاً عاماً يسود اليوم العالم المتمدين . هذا الاتجاه يتجه بالدولة نحو تطبيق بعض مظاهر الاشتراكية . وكل دولة تأخذ من هذه المظاهر بالقدر الذي يتلاءم مع ظروفها وتطورها . وهذا ما سنظهره في دراستنا للمذهب الاجتماعي فيما يلي :

ثالثاً — المذهب الاجتماعي

رأينا ان المذهب الفردي يكاد يغل يد الدولة عن التدخل في شؤون الافراد كذلك رأينا ان المذهب الاشتراكي لم يطبق عملياً الا في روسيا وانه وان كان قد بدت تباشير نجاحه في هذه البلاد الا ان مدة تطبيقه لا تسمح

بالبت فيما اذا كان يمكن ان يكتب له النجاح ام لا — وهو على كل حال بدعوته الدولة القيام بكل او معظم مايقوم بـه الافراد يعتبر الطرف المناقض للمذهب الفردي . ولقد حاول البعض وضع مذهب جديد وسط بين المذهبين الفردي والاشتراكي هذا المذهب الجديد يطلقون عليه اسم (المذهب المتوسط او الاجتماعي) ويمتاز هذا المذهب الجديد من ناحية بابقائه على المظاهر الهامة للحياة الفردية فيحفظ للدين قداسته وللاسرة كيانها وللملكية الفردية ضمانتها ولحرية التعاقد قوتها ومن الناحية الاخرى هو يتأثر بالمذهب الاشتراكي فيسمح للحكومة بالتدخل في شؤون الافراد ولا يتأفف من توسيع دائرة هذا التدخل كلما دعت الضرورات بذلك . ولعل الكثير من الدول في الوقت الحاضر يطبق هذا المذهب المتوسط وان اختلفت درجة تطبيقه في كل دولة عن الاخرى ـ ففي المانيا مثلا كثر تدخل الحكومة في مختلف نواحي النشاط وكذلك في انكلترا وفرنسا حيث قصد من هذا التدخل ادخال بعض عناصر الاشتراكية المعتدلة في تنظيم الدولة وذلك ارضاء لطبقة العمال . وبعد فلا ينكر الباحث ان هذا المذهب المتوسط وجد مجالا لتطبيقه في كل من مصر والعراق وامثلة تدخل الدولة فيها عديدة كادارة التعليم والسهر على شؤون الصحة ، ونشر المؤسسات التي تقوم باعمال البر ومد يد المعونة الى الهيئات المشتغلة بالعلوم والفنون والرياضة كل هذا وغيره يبين مدى تدخل الدولة في شؤون الافراد حتى في الدول التي لا يمكن ان توصف بانها دول اشتراكية .

والواقع ان تطعيم المذهب الفردي ببعض مظاهر الحياة الاشتراكية اخذ في الازدياد في مختلف الدول في الوقت الحاضر ، ففي مصر مثلا بدأت القوانين الخاصة بتنظيم مصالح العمال تكثر رويداً رويداً وكثر امتلاك الدول للمرافق

العامة فهي تملك السكك الحديدية والتلفونات والتلغرافات وهي التي تدير معظم المستشفيات والملاجىء وتقوم باستغلال بعض الاراضي الزراعية الخ والحق ان هذا التطعيم ـ اذ جاز هذا التعبير ـ واضح الفائدة فهو من ناحية يرضي طائفة العمال ومن على شاكلتهم فيحقق جانباً معقولا من العدالة الاجتماعية ومن ناحية اخرى يعرقل انتشار الافكار الاشتراكية المتطرفة .

مدى حقوق الدولة :

ومما يتصل بوظيفة الدولة الكلام عن مدى حقوقها . فهل تتمتع الدولة بسلطان مطلق لاحد له فيما يقرر لها من حقوق ام ان هناك حدوداً معلومة لسيادتها ؟ كان الاغريق والرومان يقولون بان السيادة تتنافى مع التحديد ، وعلى ذلك كانوا يعتبرون ان سلطان الدولة لاحد له وقد يستفاد هذا الاتجاه من كتابات روسو ، حيث قرر في كتابه المشهور العقد الاجتماعي « ان جوهر السيادة في عدم تحديد نطاقها فيمكن للسلطة صاحبة السيادة أن تفعل ما تريد وكذلك لها ان تمتنع عنه » .

ولكن هذا النظر لا يلاقي تأييد المفكرين والرأي العام في الوقت الحاضر ذلك ان حقوق الفرد أسبق وجوداً من الدولة نفسها ، وهذه الحقوق بعينها هي علة وجود الدولة فمن الطبيعي اذن ان يكون احترام هذه الحقوق هو الحد لسلطان الدولة ، كذلك يجب ان يكون استعمال الدولة لسلطتها متمشياً مع هذه الروح فلا تضع من القوانين ولا تقرر من الاوامر واللوائح الا ما يتفق مع صيانة حقوق الافراد .

ولقد حاول بعض المفكرين ان يقدم تفسيرات اخرى لتقييد سلطان الدولة ، فقال بعض فقهاء الالمان بنظرية (التحديد الذاتي لسلطان (١) الدولة) بمعنى ان

---

(١) Auto - Limitation

الدولة تقيد سيادتها بنفسها بما تسنه من قوانين وغيرها مراعاة لمصلحة الجماعة. ولكن بالتأمل يبدو لنا ان هذه النظرية لا تقدم ضمانات كافية ضد استبداد الدولة ذلك ان الدولة التي تقيد نفسها بنفسها لا يوجد ما يمنعها من ان تعدل عما وضعته من قيود لنفسها .

وقال البعض ان الذي يقيد سلطان الدولة هو وجود قانون طبيعي اسبق في الوجود من الدول هذا القانون الطبيعي يقضي باحترام حقوق الانسان الطبيعية وهذه الحقوق الطبيعية — كما قررت اعلانات حقوق الانسان الفرنسية — هي حق الانسان في الحرية بمظاهرها المختلفة واحترام الملكية ومقاومة الظلم ، ولكن هذا التفسير بدوره ليس اوفر حظاً من التفسير السابق ذلك ان مدلول القانون الطبيعي لا يخلو من غموض وبالتالي لا يصلح اساساً لتحديد سيادة الدولة .

والحق ان تقييد سلطان الدولة يتحقق من الناحية العملية بتنظيم الدولة تنظيما يعرقل الالتجاء الى الاستبداد ، فكلما وزع سلطان الدولة بين هيئات منفصلة عن بعضها تراقب الواحدة منها الاخرى كلما كنا بمأمن من استبدادها . كذلك كلما انتشر التعليم ونضج الفكر السياسي للشعب وتكون رأي عام قوي كلما تعذر خروج الحكام عن الحدود المعقولة لسلطانهم . وعلى كل حال ايا كان السند الذي يمكن ان نفسر به تقييد سلطان الدولة فلا شك في ان الانظمة الدستورية الحديثة تقضي بان الدولة عليها ان تراعي في مباشرتها لسلطانها الحدود التي رسمها دستورها فلا يجوز الخروج عن احكام الدستور الا باتباع الاجراءات المنصوص عليها فيه ، كذلك يقيد سلطان الدولة بالقوانين ما دامت نافذة المفعول ثم ان الدولة ملزمة باحترام حقوق الافراد التي يقولون انها ، مستمدة من القانون

الطبيعي . والواقع ان الدساتير الحديثة تنص جميعها على احترام هذه الحقوق ونعني بها حق الفرد في الحرية والمساواة بالتفصيل الذي سنأتي به عند دراستنا للنظام الديمقراطي .

القسم الثاني

في

الحكومة وأشكالها

معنى اصطلاح الحكومة :

لكلمة الحكومة في الاصطلاح الدستوري مدلولات متعددة : —

(١) فيقصد بها في بعض الاحيان مجموع الهيئات الحاكمة او المديرة للدولة(١) ، وعلى هذا النحو تشمل الحكومة السلطتين التشريعية والتنفيذية (راجع في هذا المعنى م ١٨ و ٩٦ و ١١٤ من القانون الاساسي العراقي) .

(٢) وتطلق كلمة الحكومة في بعض الاحيان على السلطة التنفيذية وحدها أي على رئيس الدولة والوزراء ومساعديهم المباشرين وهذا المعنى هو الشائع كلما ذكرت كلمة حكومة لما تمتاز به السلطة التنفيذية من الاتصال الدائم بالافراد .

(٣) كذلك قد يكون المقصود بالحكومة الوزارة ، فيقال مثلا ان الحكومة مسؤولة امام البرلمان والمراد هنا الوزارة . وهذا المعنى هو الذي يتبادر الى الذهن عادة في الدول البرلمانية حين تذكر كلمة الحكومة .

---

(١) راجع Duuit ص ٧٦٨ — ج . الثاني

(٤) واخيراً قد يكون المراد بالحكومة نظام الحكم(١) وهذا هو ما قصده الدستور المصري في مادته الاولى حيث ذكر ان « مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي » .

أشكال الحكومات

تقسيم الحكومات الى ملكية وارستقراطية وديمقراطية :

كان اليونان يقسمون الحكومات الى ثلاث انواع : الملكية والارستقراطية والديمقراطية . وهذا التقسيم هو نفسه الذي قال به ارسطو في كتابه السياسة ، حيث ذكر ان الملكية هي حكومة الفرد والارستقراطية هي حكومة افضل الناس والديمقراطية هي حكومة الجميع .

ولكن الفيلسوف الالماني Jellinek ومعه جانب من الفقه الالماني الذي ساد في القرن التاسع عشر كانوا يقسمون الحكومات الى قسمين اساسيين هما :

أ — الملكية وتوجد كلما كان العضو الاعلى « Organe suqréme » في الدولة شخص واحد .

ب — الجمهورية وتوجد كلما كان الدفع الحكومي في الدولة صادراً من عضو جماعي اي هيئة مكونة من عدة اشخاص .

نقد تقسيم جيلينك :

التقسم الذي وضعه جيلينك لاشكال الحكومات — السالف الذكر — بالرغم من بساطته الظاهرة يلقي بنا في شك يصعب الخروج منه الى اليقين ، ذلك انه من

(١) راجع ديبو رشارد — المرجع السالف الذكر ص ٨١ وما بعدها .

العسير في كثير من الاحوال ان نحدد اي عضو من اعضاء الدولة (Organe هو الذي يقوم بوضع السياسة العليا للدولة . واذا كانت هذه المسألة ستظل غامضة فلا شك في ان مقيـــاس (جيلينك) سوف لا يكون كثير النفع . ولنضرب لايضاح هذا عدة امثلة :

(١) جيلينك يقرر ان انكلترة ملكية لان الذي يقوم بالدور الراجح في سياسة هذه الدولة هو الملك . ولا شك ان قول جيلينك كان من الممكن ان يكون صحيحاً لو ان الجميع يسلمون بان صاحب الدور الراجح في ادارة السياسة العامة الانكليزية هو الملك . اذ الواقع انه يكون أكثر دقة اعتبار السلطة صاحبة النفوذ الراجح في انكلترا هي البرلمان . اذا تعين هـــذا وجب تطبيقاً لمقياس جيلينك نفسه ان تعتبر انكلترا جمهورية وهذا ما لا يمكن التسليم به ، وبالتالي يكون مقياس جيلينك مؤدياً عند تطبيقه الى اخطاء واضحة .

(٢) كذلك اذا نظرنا الى دولة كالولايات المتحدة واردنا ان نحدد شكل حكومتها مطبقين للوصول الى هذا مقياس جيلينك ، فانا نعتبرها ملكية اذا قلنا بان الرئيس (Président) هو الذي له اليد العليا في ادارة السياسة العامة للدولة . وعلى العكس من هذا فانا نعتبر هذه الدولة جمهورية اذا كان المؤتمر اي البرلمان الاتحادي هو الذي ترجع اليه قوة الدفع الحكومي . وعلى هذا النحو يظهر لنا كيف تكون دولة واحدة جمهورية او ملكية وفقاً لاختلاف وجهات النظر المتعلقة بتحديد السلطة التي لها المكانة الاولى في تسيير دفة السياسة العامة للدولة .

(٣) ثم انه وفقاً لمقياس — Jellinek — يصعب تحديد شكل الحكومة في بعض الدول التي ظهرت بعد الحرب الماضية ففي اي فصيلة من فصائل الحكومات يمكن ان ندخل دولة كاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية U.R.S.S. نحن

اذا رجعنا الى نصوص الدستور السوفيتي يتحتم علينا ان نعتبر روسيا ذات حكومة جمهورية . لانه وفقاً للمادة (٣) من الدستور السوفيتي الصادر في سنة ١٩٣٦ « العضو الاعلى » في الاتحاد السوفيتي هو المجلس السوفيتي الاعلى . وهذا المجلس يتكون من عدة اشخاص ، ولكن اذا تركنا النصوص جانباً ولاحظنا واقع الحياة الدستورية الروسية فاننا نلاحظ ان الدفع الحكومي يصدر من سكرتير المكتب السياسي للحزب الشيوعي ـ Staline ـ وعلى هذا اذا اردنا ان نأخذ بمقياس Jellinek ويجب اعتبار روسيا دولة ذات حكومة ملكية وهذا مالا يقبله العقل بحال .

ثالثاً ـ التقسيم الصحيح :

كل هذه الامثلة تقطع بان مقياس ـ Jellinek ـ منتقد لا يصلح لتمييز اشكال الحكومات . ولذلك قال البعض بتقسيم ثنائي آخر للحكومات ، ولكن هذا التقسيم لا يعتمد على معيار متفاوت كذلك الذي اقترحه الفقيه السالف الذكر فيقولون انه من اجل التمييز بين انواع الحكومات يجب علينا ان نواجه مجموع الحقائق التي تتكون منها الحياة السياسية والاجتماعية للدولة . ومن هذه الوجهة يمكن ان نستخلص شكل الحكومة في دولة ما ، بمعنى ان الدراسة الواقعية والكاملة للمظاهر الحقيقية للحياة الدستورية هي وحدها التي تسمح بتحديد شكل الحكومة وعلى هذا الاساس يقولون بتقسيم الحكومات في الدول المختلفة الى فصيلتين اساسيتين :

أ ـ فاما ان تكون حكومة الدولة ـ ايا كان اصلها وشكلها الظاهري ـ تقوم على السلطة المطلقة فتتصرف حسبما تشتهي في حريات الافراد

وهذا النوع من الحكومات يسمونه الحكومات صاحبة السلطة العامة المطلقة.
(Governement Autoritaire)

ب — واما ان يكون غرض الحكومة هو ان تقيم نظاماً يوفق بين الحرية التي يجب ان تكفل للافراد والنظام الذي لاغني للمجتمع عنه هذه الحكومة اطلقوا عليها اسم الحكومات ذات الانظمة الحرة (Le Gonvernement Libre et Tempéré) ويسميها البعض الحكومات القانونية او الخاضعة للقانون.

والحق ان هذا التقسيم يمكن ان يشمل الاشكال المختلفة للانظمة السياسية. ايا كان الاسم الذي تسمى به او المظهر الذي تظهر به. وسندرس في البابين الآتيين كل نوع من انواع الحكومات السابقة على انفراد.

الباب الاول

في

الحكومات التي تقوم على فكرة الحرية

الفصل الاول

في

ماهيتها

تعريفها: الحكومات التي تقوم على فكرة الحرية هي تلك التي تسعى بمختلف الوسائل الى تقيم نظاما يوفق بين احترام حريات الافراد والنظام الذي

لا حياة للجماعة بدونه ، فكفالة حريات الافراد هو الغرض الاول والاسمى لهذا النوع في الحكومات ، اما النظام فهو مجرد وسيلة لحماية الحريات الفردية اذ كما يقول روسو « الحرية بلا نظام تؤدي الى الفوضى » . لذلك من اجل الا تنتهي الحرية بالجماعة الى الفوضى يجب ان ترد عليها بعض القيود .

الحريات الفردية ونطاقها : يجب علينا والحالة هذه ان نوضح ماهو المقصود بالحرية وما هو نطاقها :

وفي هذا الصدد نلاحظ ان اعلانات حقوق الانسان (١) ـ وبالاخص الفرنسية ـ الصادرة في القرن الثامن عشر قد اشتملت على بيان للحريات الفردية هذه الحريات قد احتملت الكثير من التغييرات والتطورات الهامة في خلال القرن التاسع عشر وهذه السنوات من القرن الذي نعيش فيه ، فتلك الحريات التي ارادت اعلانات حقوق الانسان التي صدرت في القرن الثامن عشر اقرارها اريد بها أن تكون ذات صبغة فردية . وبمراجعتها نلاحظ واضحاً كيف كانت تريد أن تضع الفرد مع حقوقه « الطبيعية والغير قابلة للتقادم » كأساس لتنظيم اجتماعي يعيش في ظله الافراد والحق ان كل ما اريد من اعلانات الحقوق هذه هو حماية الفرد وكفالة حرياته والسماح لنشاطه بان يتخذ ما يشاء من المظاهر ، وهذا العهد الذي نحاول أن نصوره الآن كان شعاره الواضح تلك العبارة المشهورة « اتركه يعمل اتركه يمر » .

ولعل أهم هذه الحقوق هو حق المساواة بين افراد الجماعة امام القانون وكذلك حق حرية الانسان مع ما يترتب على هذا من تحريم القبض على شخصه بلا مبرر قانوني وعدم الاعتداء على حرمة مسكنه . تلك الحقوق التي عرفت

---

(١) يطلقون عليها بالفرنسية Déclarations des droits de l'homme .

في انكلترا منذ قرون ومن هـذه الحقوق ايضاً حق حرية العمل والتجارة والصناعة ثم حرية الاعتقاد والعبادة وحرية الرأي والصحافة والاجتماع . ثم ان اعلانات الحقوق السالفة الذكر تكفل احترام حق الملكية وتصفه بانه حق مقدس لا يصح الاعتداء عليه .

ولكن في خلال القرن التاسع عشر وتحت تأثير عوامل هامة كتطور الصناعة وتجمع العمال وازدياد عددهم وما ترتب على ذلك من ظهور الحركات العمالية والمبادىء الاشتراكية بدأت تلك الروح الفردية القوية التي ظهرت في اعلانات حقوق الانسان الصادرة في القرن الثامن عشر في الضعف ، وظهرت مبادىء جديدة تقوم على التضامن والتعاون هذا الانتقال من الفردية الى التضامنية — اذا جاز هذا التعبير — ظهرت آثاره في اعلانات حقوق الانسان التي صدرت في القرن التاسع عشر وبالاخص في اواخره وهذه السنوات التي خلت من القرن الذي نعيش فيه . ولا غرابة في هـذا فالاعلانات او الدساتير ليست الا المرآة الحقيقية التي تنعكس عليهـا المثل العليا للمذاهب السياسية والاجتماعية للجماعات .

والحق ان الظاهرة البارزة في هذا الوضع الجديد لاعلانات الحقوق هي الاعتراف للفرد بصفتين : الاولى صفته ككائن فردي والثانية صفته ككائن يعيش في الجماعة ، فبالنسبة للصفة الاولى احتفظت اعلانات حقوق الانسان الجديدة بتلك الحقوق التي قررتها حقوق الانسان في القرن الثامن عشر . ومع ذلك فحق الملكية اصبح اليوم ليس ذلك الحق الذي كانوا فيما مضى يصفونه بانه حق مقدس لا سبيل للنيل منه ، وانما اصبح وظيفة اجتماعية وبناء على ذلك يجب ان يباشر بالشكل الذي يحقق صالح المجتمع (راجع تطبيقاً لهذا المعنى المادة ٤٤ و ٤٥ من الدستور الاسباني الصادر سنة ١٩٣١) .

اما بالنسبة للصفة الثانية اي الصفة الاجتماعية للانسان فقد اعترفت له الدساتير الحديثة بحقوق اسموها الحقوق الاجتماعية (Les droit sociaux) فنجد بها بياناً بنصوص خاصة بالعائلة وحقوق الاطفال . بمعنى ان الدولة يجب ان تمد يد المساعدة للعائلات الكثيرة العدد كما يجب ان تراقب تعليم القصر ، ثم لا تخلو هذه الدساتير من حقوق تقررها للاقليات . كذلك نجد نصوصاً خاصة بالتعليم الذي تقرر تلك الدساتير الزاميته وخضوعه لرقابة الدولة ، وبعد تنظيم العمل يحتل مكانا اساسياً في هذه الدساتير . فبعضها يلزم الافراد بالعمل ويعتبر هذا الالتزام التزاما اجتماعياً ، بمعنى انه على الفرد واجب استخدام قواه العقلية والجسمانية لصالح الجماعة . والبعض الآخر يحتفظ بما كانت تقرره دساتير القرن الثامن عشر من تقرير لحرية العمل ولكنه في الوقت نفسه ينص على حق الدولة في التدخل حماية للعامل وضمانا لتحقيق حد ادنى من المعيشة المادية التي تتناسب مع الكرامة البشرية وعلى هذا النحو تتدخل الدولة في تنظيم شروط العمل من حيث المدة والحد الادنى للاجر وكذلك تقوم بتنظيم التأمين الاجتماعي ضد الحوادث والبطالة والشيخوخة .

كذلك اتت دساتير القرن التاسع عشر بضمانات فعلية جديدة عمادها اشراك الشعب الفعلي في حكومة البلاد وتقرير رقابته على الحكام .

مميزات الحكومات ذات النظام الحر : وبعد فللحكومات ذات النظام الحر فضلا عن الخصائص السالفه الذكر خصائص اخرى معلومة فهي تتميز :

أولا — بوجود دستور لها . هذا الدستور هو اول مظهر من مظاهر نظام خضوع الدولة للقانون وقد يكون الدستور مكتوباً كما هو الحال في معظم البلاد وقد يكون غير مكتوب كما هو الحال في انكلترا وغني عن البيان ان

الدستور هو عماد الحريات وهو ضمانها الاكيد .

ثانياً — ويتميز هذا النوع ايضاً من الحكومات بوجود مانسميه بالتبعية(١) بين القواعد القانونية فتصرفات الموظفين يجب ان تكون موافقة للقرارات الادارية العامة للحكومة اي يجب ان تكون موافقة للوائح ، كما يجب ان تكون اللوائح موافقة للقانون . وهذا الاخير يجب ان يكون موافقاً للدستور هذا التدرج في التبعية يكون ولاشك ضمانا اكيداً لحريات الافراد. وهذا التدرج هو الذي يسميه العلامة — Kelsen — (تكوين القانون على درجات) فنحن نعيش في عصر خضوع الدولة للقانون .

ثالثاً — السيادة الشعبية : الاعتراف بالسيادة الشعبية يعتبر مميزاً من مميزات بعض الحكومات التي تدخل ضمن تلك التي اسميناها بالحكومات ذات النظام الحر . فالحكومة الديمقراطية — وهي نوع من انواع الحكومات التي تقوم على فكرة الحرية — تقرر ان السيادة هي للشعب . وبواسطة سيادة الشعب يمكننا ان نحظى على حماية قانونية وفعلية للحريات الفردية . ونحن فيما يلي نحاول ان نعالج النظام الديمقراطي باعتباره اهم تطبيق من تطبيقات حكومات النظام الحر .

---

(١) Hiérarchie des régles juridiques

الباب الثاني (١)

في أهم التطبيقات العملية للحكومات ذات الانظمة الحرة أو الحكومة الديمقراطية

الفصل الاول

في تعريف الديمقراطية او مدلولها الحقيقي (٢)

تعريف الديموقراطية باعتبارها حكومة الشعب بواسطة الشعب (٣)

كثيراً ما عرفت الديمقراطية بانها حكومة الشعب بواسطة الشعب . ولكن

---

(١) راجع في هذا الباب رسالتنا النظام الديمقراطي والبرلماني . وراجع في هذا ايضاً مقال الدكتور موسكيلي نشرته مجلة القانون والاقتصاد في عددخاص لابحاث طلاب كلية الحقوق ملحق خاص ـ ص١٢وما بعدها سنة١٩٣٣ـ١٩٣٧.

(٢) نحاول هنا ان نعطي تعريفاً دقيقاً للحكومة الديمقراطية . ولا شك ان الاتيان بهذا التعريف ليس بالامر الهين ولقد اوضح (Grand) هذه الصعوبة بقوله « توجد الفاظ في السياسة يجري استعمالها على وجه الاستمرار دون ان يكون مدلولها واضحاً تمام الوضوح . مما يؤدي الى حصول خلط في الافكار الامر الذي قد يكون مصدراً لسوء فهم خطير، ومن هذه الالفاظ كلمة الاشتراكية التي عرفت بتعاريف مختلفة وايضاً كلمه الديمقراطية التي هي اكثر عموماً . والتي اعتبرت في بعض الاحيان مضادة لكلمة الاشتراكية وفي بعض الاحيان موافقة لها . كذلك يعطيها البعض معنى تاريخياً والبعض الآخر يعطيها معنى تاريخياً وانتقادياً . ولا نزاع في ان الذين يستعملون الفاظاً مختلفة دون ان يميزوا بينها يعرضون مناقشاتهم على الاقل لمخاطر الغموض .

راجع ـ (G . G . Grand) - (La démocratie, de l'aprés guerre)

(٣) راجع: (H . Kelsen)-(La démocratie, sa nature et sa valeur) الترجمة الفرنسية .

هذا التعريف اصبح اليوم غير مقبول لانه لا يتفق مع الحقائق الواقعة وبالتالي لا يصح ان يضاف الى القضايا العلمية الصحيحة .

ذلك ان وجود الديمقراطية فى العمل باعتبارها حكومة الشعب بواسطة الشعب يستلزم نتيجتين لاسبيل لتحقيقهما عملا (١) .

اولا : يجب ان تصدر جميع القرارات الخاصة بادارة شؤون الدولة باجماع آراء الافراد .

وثانياً : يجب ان يشترك جميع الافراد في مباشرة السيادة داخل الدولة وبعبارة اخرى يجب تحقق الاتحاد المطلق بين الحكام والمحكومين وكلا الامرين — كما هو ظاهر — عسير الحصول . فاتفاق جميع افراد الدولة على مسألة ما يكاد يكون امراً مستحيلا . كذلك الحال بالنسبة للاتحـــاد المطلق بين الحكام والمحكومين وخاصة فى الوقت الحاضر حيث اصبح افراد الدولة يعدون بالالوف والملايين . وهذا هو ما دعى Rousseau الى ان يتنازل عن النتائج العملية والمنطقية لعبارة حكومة الشعب بواسطة الشعب ويضع بدلا عنها مجموعة قواعد تؤدي الى الاقتراب منها دون ان تصل عملا الى تطبيق حقيقي لمدلولها . فنراه يترك قاعدة اجمـــاع الآراء في تقرير شؤون الدولة ليضـــع بدلا منهـــا قاعدة الاغلبية ومما لا نزاع فيه انه كان في تطبيق قاعدة الاجماع

(١) راجع — Masaryk الرئيس الاسبق لجمهورية تشكوسلوفاكيـــا فى كتابه « Les problèmes de la democratie » ص ٢٧ . طبع باريس : يعول أب الديمقراطية الحديثة — Rousseau — كما قد قيل من بعده انه « اذا اخذت عبارة الديمقراطية بمعناها الضيق اي حكومة الجميع . فانه يمكن القول بانه لم توجد ديمقراطية حقيقية » .

راجع نفس المعنى في (J . Bryce) — (Modern democraries) ج ١ — ص ٢٣ طبع لندن .

ضمان تام لاحترام الحريات الفردية طالما ان في تطبيقها خضوع الفرد للقوانين والقرارات التي سبق واقرها ولكن من المشاهد ان ليس كل مطلوب ممكن التحقيق ومع ذلك كما لاحظ العلامة — Kelsen اذا كان من المستحيل عملا حماية الجميع حماية تامة فالديمقراطية بصياغتها قاعدة الاغلبية قد ضمنت على الاقل حمايه الاكثرية (١) .

على ان الامر لم يقف عند حد ترك قاعدة الاجماع التي تقتضيها عبارة حكومة الشعب بواسطة الشعب بل قد لوحظ ان الاتحاد المطلق بين الحكام والمحكومين وبعبارة اخرى الديمقراطية المباشرة La démocrate diricte غير ممكنة التطبيق عملا (٢) حتى مع تقرير قاعده الاغلبية في اخذ الاصوات عند اتخاذ

---

(١) راجع ايضاً : — (H . Kelsen) المرجع السالف الذكر ص ١٣ وما بعدها — الترجمة الفرنسية — طبع باريس ١٩٣٣ . (لاتوجد الا فكرة واحدة هي التي تؤدي بشكل منطقي الى الاخذ بمبدأ الاغلبية وهي انه اذا كان من غير الممكن ان يكون جميع الافراد احراراً فلا اقل من ان يكون اكبر عدد منهم كذلك وبعبارة اخرى يجب ان يكون هناك نظام اجتماعي لايكون متعارضا الا مع ارادة الاقلية العددية .

(٢) راجع (J . Barthélemy) — (Précis dr Constitutionnel ص ١٩٦ — باريس ١٩٣٤ : « عدل عن الديمقراطية المباشرة لانها مستحيلة التطبيق عملا ، اذ لايمكن ان نجمع جميع المواطنين الفرنسيين للمناقشة في مكان واحد ، ولكن اذا وقف الامر عند حد هذه الصعوبة المادية ، فالنتيجة انه يجب العمل بكل الوسائل الممكنة للاقتراب من الديمقراطية المباشرة ، ولكن اذا كان رفض الديمقراطية المباشرة يرجع الى عدم كفاءة الشعب فان الامر يكون اذا كان =

القرارات المتعلقـــة بشؤون الدولة . لذلك ظهرت في العمل الديمقراطية النيابية (La démocratie représentative) بدل المباشرة ، بمعنى ان مهمة الشعب تقتصر على انتخاب النواب الذين يباشرون السلطة نيابة عنه .

ومع ذلك فالديمقراطية النيابية باعتبارها الحكومة التي فيها أغلبية النواب

= خطورة اذ انه في هـذه الحالة يجب الابتعاد عنهـا ، ويجب القول بعدم اهلية الشعب كما يجب اعلان النظام النيابي البحت . ولـكن هل حقيقة الشعب عديم الاهلية ؟ المسألة على قدر من التعقيد والاجابة عليها تتوقف على درجة التعليم العام ، فتوجد شعوب اكثر تقدماً من غيرها ، وكذلك توجد مسائل يكون الشعب اهلا للبت فيها بينما توجد مسائل اخرى يكون اقل أهمية ، وأخيراً توجد مسائل لا يمكنه بحال من الاحوال ان يبت فيها . والحقيقة ان الشعب غير اهل للفصل في المسائل الفنية وعلى العكس من هذا هو اهل للفصل في المسائل المتعلقة بالمشاعر او المسائل السياسية البحتة .

فنحن لا نكون ديمقراطيين اذا رفضنا ان نعطي الشعب امكان البت في امور كالفصل بين الكنيسة والدولة او مسألة تقرير حق الحريه في الاجتماع » .

راجع ايضاً روسو حيث يقرر « كيف يمكن ان جماعة عمياء لا تعرف غالباً ماتريد لانها تعرف نادراً ماهو خيرها ، كيف يمكن لمثل هذه الجماعة ان تكفل بنفسها أمر حكومتها » .

راجع ايضاً Rousseau المرجع السالف الذكر — ص ٥٥ « الديمقراطية المباشرة لا يمكن ان تعمل الا في دولة صغيرة حيث يمكن ان يجتمع الناس فيها وحيث يمكن لكل مواطن ان يعرف الآخرين »

داخل البرلمان تمثل اغلبية افراد الشعب واعضاء البرلمان فى مجموعهم يمثلون الشعب فى مجموعة غير محققة أيضاً في الحياة العملية . ويكفي للتدليل على هذا ملاحظة بعض النتائج العملية للانتخاب :

(١) جميع أفراد الشعب لا يشتركون في الانتخاب (١) ، فالاطفال والشباب الذين لم يبلغوا سناً معينة والنساء (٢) غالباً وكذلك رجال الجيش (٣) فى معظم الدول والمحكوم عليهم باحكام معينة (٤) وغيرهم خارجون من ميدان الانتخاب .

---

(١) راجع : — (G. G. Grand) — المرجع السالف الذكر — ص ٥ « لما كانت الديمقراطية تقوم على السيادة الشعبية ، لذلك لا يكون النظام ديمقراطياً الا اذا كان الشعب باسره أو أكبر قدر ممكن من أفراده يباشر نفوذه — بنفسه او بواسطة نوابه — على الاعمال المتعلقة بحكومة البلاد . والحق ان الشكل الحالي للتصويت لا يمكن ان يكون نهائياً ، ذلك ان عدداً معيناً من افراد الشعب كالنساء محروم بعد من حق التصويت ولكن سوف لا يظل على هذا الحال الى الابد ، كذلك رجال الجيش محرومون الآن من الانتخاب ولكن ربما لا يكون حالهم هكذا دائماً — في فرنسا — والواقع ان بعض الدول — روسيا — اباحت للجيش الاشتراك فى الانتخاب ، والحق انه يمكن القول بان حق التصويت سيسير في طريق التعميم .

(٢) وافق مجلس النواب فى فرنسا على اعطاء النساء حق التصويت في ٢٠ مايو سنة ١٩١٩ ولكن مجلس الشيوخ رفض تأييد رأى المجلس الادنى .

(٣) في روسيا البلشفية رجال الجيش يشتركون في الانتخابات.

(٤) راجع : — (L, Duguit) - (Manuel de dr . Const) ص — ٣٤٩ — باريس ١٩٢٣ .

(٢) تكوين الجمعية المنتخبة يتوقف الى حد كبير على طريقة التصويت (Suffrage) المتبعة بمعنى ان تكوين برلمان ما يختلف بحسب ما اذا كنا نطبق بالنسبة لانتخاب الاعضاء الذين سيتكون منهم المجلس طريقة الاغلبية المطلقة او النسبية اوغير ذلك . والملاحظ الآن ان التصويت بالاغلبية (Le suffrage majoriailre) – وهو مطبق فى كثير من الدول – يؤدي فى غالب الاحوال الى تمثيل هيئة الناخبين تمثيلا مشوهاً بمعنى ان اغلبية برلمانية تتحقق بواسطة ناخبين هم في الواقع أقلية بالنسبة لمجموع الناخبين . ولا جدال في ان هذه الظاهرة تزداد وضوحاً اذا لاحظنا ان اجتماعات اعضاء البرلمان تعتبر صحيحة في غالب الاحوال اذا حضرت الجلسة الاغلبية المطلقة لمجموع اعضاء المجلس . يضاف الى كل هذا ان القرارات تعتبر فى احوال كثيرة صحيحة قانوناً اذا اقرها نصف الاعضاء الحاضرين بزيادة عضو واحد (١) .

---

(١) نذكر على سبيل المثال المادة ٩٩ من الدستور المصري وهي تكتفي لصحة اجتماع النواب حضور اغلبية الاعضاء ، وانه بحسب المادة ١٠٠ تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للحاضرين وعلى ذلك يكفي لاصدار قرارات المجلس ولاعتبارها صحيحة دستوريا موافقة ربع اعضاء المجلس زائد واحد .

ملاحظة هامه : هذا ويلزم ان نضيف الى ما سبق ملاحظة هامة أتى بها العلامة (Mosca) في مقاله للاتحاد البرلماني سنة ١٩٢٨ باريس ، طبعة (Payot) ص ٧٥ « وبعد فالتجربة يجب ان تعلمنا كيف انه في الحقيقة والواقع قد ضاقت تلك السيادة الشعبية التى هي الاساس القانوني لكل الانظمة النيابية . ففي الظاهر وكذلك من الناحية القانونية الناخب له اكبر قدر من الحرية في اختيار ممثله ولكن في الواقع اذا اراد ان يكون لصوته تأثير في الانتخابات=

يستخلص من هذا التحليل الموجز ان البرلمان وهو مركز الدفع في الديمقراطيات — وخاصة في النيابية البرلمانية منها — لا يعتبر في الحقيقة والواقع ممثلا لجميع افراد الشعب بل هو يمثل جانباً فقط منهم لا يعدو في كثير من الاحوال الاقلية . وهذا ما قرره الرئيس (Masaryk) في كتابه السالف الذكر . « الاقلية هي التي تحكم - في الواقع - سواء أكان النظام ديمقراطياً او توقراطياً » .

يؤخذ مما سبق ان تعريف الديمقراطية بانها حكومة الشعب بواسطة الشعب او حتى حكومه الشعب بواسطة نواب الشعب لا يتفق مع الواقع ولا يصح بالتالي ان يوصف بالصحة . وهذا هو الذي يدفعنا الى البحث عن تعريف صحيح لهذا الشكل من اشكال الحكم يشمل الخاصية او الخصائص البارزة فيه والميزة له عما عداه من أشكال الحكومات الاخرى .

= فانه يجب ان يضع في صندوق الانتخاب اسم واحد من الاثنين او الثلاثة اشخاص الذين يحتمل نجاح احد اصحابها بسبب كونه مؤيداً من الشخصيات ذات النفوذ التي تجد تحت تصرفها صحيفة او الوسائل اللازمة لعمل دعاية صحفية ذات اثر فعال .

والحق ان هذه الوقائع تفسر لنا واقعة حين نواجهها لاول وهلة تبدو انها غير واضحة ونعني بها عدم تقدير الجمهور كثيراً لنوابه وامرائهم في انتقادهم . ولكن عدم التقدير هذا لا يمنع من انتخابهم انفسهم في ادوار متعاقبة .

وعلى ذلك من الواضح انه في النظام البرلماني كما في اي نظام آخر تتكون اقليات تكاد تكون ثابتة تحتكر السيادة السياسية . بمعنى انه بين بضعة آلاف من الافراد يختار دائماً النواب وبين بضعة عشرات من الافراد يختار دائماً الوزراء .

وربما كان من المناسب ارجاء هذا التعريف الى مابعد الانتهاء من عرض خصائص الحكومة الديمقراطية حتى يكون التعريف حينذاك صورة جامعة لاهم ما نورده في هذا الصدد . ومع ذلك آثرنا الاتيان به في هذا الفرع اخذاً بما جرت به العادة من ايراد تعريف الموضوع قبل الدخول في تفاصيله .

والواقع ان لاستخلاص هذا التعريف يكون امراً ميسوراً اذا وضعنا نصب أعيننا أمرين لها أهمية كبرى :

أولها الغرض الاساسي للديمقراطية ، وثانيها الوسيلة الفعالة لتحقيق هذا الغرض .

(١) أغراض الديمقراطية :

فبالنسبة للمسألة الاولى نقول ان هناك اجماع على ان الديمقراطية ترمي الى تحقيق السيادة الشعبية ، على ان هذه السيادة ليست في ذاتها غاية وانما هي وسيلة لتحقيق غرضين أساسيين في كل نظام ديمقراطي ونعني بهما الحرية والمساواة السياسية . ومع ذلك يرى الفيلسوف الانجليزي (بنثام) ان الديمقراطية يقصد بها تحقيق اكبر قدر ممكن من السعادة بالنسبة لاكبر عدد ممكن من الافراد .

وظاهر ان هذه العبارة تتضمن الاشارة الى ان غرض الديمقراطية هو تحقيق الحرية السياسية(١) والمساواة السياسية(٢) والاجتماعية ولقد اشار (روسو) في

---

(١) راجع : (G. T. Masaryk) المرجع السالف الذكر ص ٢٤ نحن نقصد اليوم بالديمقراطية ذلك النظام الذي اقامته الثورة الفرنسية الكبرى والتي شعارها « الحرية والمساواة والاخاء » .

(٢) والمساواة السياسية هي غرض الديمقراطية التقليدية (Classique) =

كتابه العقد الاجتماعي الى العلاقة بين الحريه والمساواة السياسية من ناحية والمساواة الاجتماعية من الناحية الاخرى غير انه أعطى الارجحية للحرية شأنه في هذا شأن الدساتير التي صدرت تحت تأثير الثورة الفرنسية وهذا النظر راجع الى الظروف الاجتماعية التي سادت في ذلك الوقت والتي دفعت بالمفكرين الى المناداة قبل كل شيء بتحرير الافراد من القيود العديدة التي كانت تقيدهم كنتيجة لقيام الملكية المطلقة ونظام الطوائف (Corporation) والعهد الاقطاعي فضلا عن ان الصناعة كانت تبدأ خطواتها الاولى ولم تكن قد تطورت هذا التطور الذي أدى الى المناداة بالمساواة الاجتماعية .

أما اليوم فالامر على نقيض ذلك ، بمعنى ان التطور الاجتماعي والاقتصادي الذي تم في خلال ما يقرب من قرن ونصف قرن والمغالاة في الحرية والرأسمالية

= اي الديمقراطية التي وضعتها الثورة الفرنسية ـ اما المساواة الاجتماعية فهي غرض الديمقراطية الاجتماعية وفي هذا يقول العلامة (H. kelsen) المرجع السالف الذكر — ص١٠٤ .

« يعارض الركسيون الديمقراطية المؤسسة على مبدأ الاغلبية ـ والتي يصفونها بانها الديمقراطية الشكلية او البرجوازية ـ بتلك التي يسمونها بالديمقراطية الاجتماعية او المالية اي ذلك النظام الاجتماعي الذي يضمن للافراد قدراً متساوياً بالنسبة للاشتراك في ادارة الشؤون وايضاً قدراً متساوياً من الثروة » .

راجع ايضاً ما سيأتي في خصائص الديمقراطية فيما بعد .

راجع ايضاً : ـ (j. Barthélemy) الموجز السالف الذكر ص ٥٩ .

الديمقراطية السياسية تعني ان الشعب يمنح نفسه المنافع بينما الديمقراطية الاجتماعية ينال الشعب المنافع من أعلى فهو كالماشية التي يعنى بها في الحضيرة » .

جعل اتجاه الافكار يميل نحو العمل على رجحان كفة المساواة الاجتماعية . وهذا هو ما نشاهده اليوم فى ميول أحزاب اليسار ومناداة بعضها بتحقيق المساواة الاجتماعية أو على الاقل اكبر قدر ممكن منها .

والواقع ان الصواب هو فى تحقيق الانسجام بين الحرية والمساواة الاجتماعية ولقد قيل ان الازمة التي تعانيها الديمقراطية ترجع فيما ترجع اليه الى طغيان الحرية وترجيحها على المساواة الاجتماعيـــة . والحق ان جهود (روزفلت) فى الولايات المتحدة الامريكية و (بلوم) فى فرنسا ما هي الا تجارب لادخال بعض عناصر المساواة الاجتماعية في الديمقراطية السياسية مع الاحتفاظ بجوهر هذه الاخيرة غير انه يجب الحذر عند محاولة هذا من ان لا نضحي بالحرية الفردية ولا نزاع فى انه من أجل الوصول الى هذه الغاية يلزم منتهى الدقة والحذر والمقدرة الفائقة .

(٢) الوسائل التى تحقق بها اغراض الديمقراطية :

بقى الآن ان نعالج المسألة الثانية وأعنى بها الوسائل التي تضمن أغراض الديمقراطية والتي بها يتحقق المدلول الحقيقي للحكومة الديمقراطية .

فى هذا الصدد نشير الى ان الافكار التي سادت فى القرن التاسع عشر كانت تعتبر ان الحكم الديمقراطي يتحقق فعلا بتقرير مبدأ السيادة الشعبية (١) وكذلك بانشاء برلمان منتخب مباشرة بواسطة الشعب وأخيراً باتمة النظام الجمهوري الذي كان يعتبر الشكل الضروري واللازم للديمقراطية .

ولكن الافكار الآن أصبحت لا ترى في تحقيق الامور السابقة ما يكفي

---

(١) راجع :ـ (L. Duguit) Manual-de dr, const- ص ١٩ باريس سنة ١٩٢٣ .

لتحقيق اغراض الديمقراطية فعـــلا ولذلك قيل بوجوب تقرير ضمانات اخرى . هذه الضمانات لها أشكال مختلفة غير ان اهمها في الوقت الحاضر واكثرها أثراً هو ـ الرقابة (١) ـ (Le contrôle) رقابة الرأي العام على اعمال الحـكام (Couvernants) بشكليها العام والخاص ونحن نقصر الـكلام على هذه الرقابه لصلتها بالتعريف الذي نريد الوصول اليه .

رقابة الرأى العام و اهميتها :

والحق ان رقابة الرأي العام(٢) هى التي تجعل اشراك الشعب فى ادارة شؤون البلاد فعلياً وبذلك تتحقق سيادة الشعب فعلا لا حكما وكذلك تصان الحرية والمساواة السياسية(٣) .

والواقع انه لا يهم من ناحية ضمان الحريات وكفالتها وكذلك من ناحية تحقيق المساواة السياسية بين الافراد ان يكون البرلمان هو الذي له حق اقتراح المسائل والفصل فيها ام يكون ذلك للحكومة اذا كانت جميع نواحي النشاط فى الدولة تخضع لرقابة الرأي العام القوية الفعالة :

هذه الرقابه هي المميز الحالي والبارز للديمقراطية وهى التي تميزها عن شكل

---

(١) راجع E, Gordon et M. Monskhéli مجلة القانون والاقتصاد ملحق خاص ص ١٢ وما بعدها ١٩٣٦ـ١٩٣٧ .

(٢) راجع ـ Modern democraties - Bryce ج ١ ـ ص ١٧ وما بعدها ص ٣٣١ و ص ٤٨١ وما بعدها .

راجع ايضاً :

(L'opinion publique et le Gouvernement populaire)(L. Lowell)

(٣) راجع ـ (G. G. Grand) المرجع السالف الذكر . ص٨ وما بعدها

الحكم المعارض لها ونعني به الديكتاتورية . ونحن لا ندعي ان الرأي العام يمكن القضاء عليه تماماً في الديكتاتوريات فهذا غير مستطاع الآن لان انتشار التعليم ووسائل المواصلات الفكرية ـ اذا جاز هذا التعبير ـ كالراديو والصحافة والسينما جعل منع تكوين رأي عام مستقل امراً يكاد يكون مستحيلا ، ولكن الذي يميز الديمقراطية عن الديكتاتورية في هذا الصدد هو ان الاولى تترك الرأي العام ينمو بل هي تقوم على فكرة تنميته وتقويته ومـــده بعناصر الحياة والنضوج ، ثم هي تسمع اليه وتسير وفقاً لمراميه وميوله وتخضع كل شيء في الدولة لنفوذه ، بينما نجد الامر في الديكتاتورية على العكس من ذلك فهي تسعى جهد طاقتها لمنع كل رأي عام ـ مستقل ـ من الظهور وعلى اي حال هي لا تقر الخضوع له ان وجد بل هي تخضعه لسياستها وتغذيه من روحها وتدفعه امامها (١) وتكيفه في النشء من الصغر حسب مشتهاها . وهي توالي جهدها حتى تندمج ارادة الرأي العام في ارادة الدولة . فالرأي العام في الدول الديكتاتورية هو من عمل الديكتاتور . وموجز القول ان الرأي العام في الدول الديمقراطية يراقب كل شيء وفي الدول الديكتاتورية يراقب في كل شيء .

اشتداد ساعد الرأي العام في الوقت الحاضر وقوته قلل من اهمية كثير من المسائل التي كانت الى وقت قريب تشغل بال المفكرين كالمسائل المتعلقة بالتصويت والانتخاب والتمثيل ـ representation ـ لان هذه المسائل يجمعها جامع واحد

---

(١) راجع مقال للسير (Antony Eden) وزير الخارجية الانجليزية منشور بجريدة (Paris Soir) الفرنسية سنة ١٩٣٨ تحت عنوان (La force au Service de la Liberte) وفي هذا المقال عرض لكيفية تربية الرأي العام في الدول الديكتاتورية .

وهو تمثيل البلاد تمثيلا حقيقياً يعبر عن الرأي العام تعبيراً صادقاً . فاذا كان هذا الرأي العام قوياً منظماً بحيث يجد الحكام انفسهم مضطرين للسير وفقاً لما يراه اصبحت تلك المسائل وغيرها مما يتصل بها في المحل الثاني للاهتمام

الشكل العام والخاص لرقابة الرأى العام :

هذا ولرقابة الرأي العام شكلان او مظهران : الشكل العام ثم الخاص ، وكلاهما يستحقان الايضاح :

أولا — الشكل العام :

ونقصد به تلك القوة الهائلة الناتجة من اتفاق غالبية افراد الدولة على امر. هذا الرأي العام اصبح اليوم واقعة يكاد يلمسها المرء ولقد عرفه الاستاذ (j. Bryce) الرأى العام بقوله : « الاصطلاح يستعمل عادة للدلالة على اتفاق الآراء على مسألة تمس صالح (١) الجماعة » .

فحين نقول الرأي العام (٢) الانجليزي او الفرنسي او الامريكي مثلا لا نعني ارادة اغلبية الافراد فى كل دولة من هذه الدول فقط بل نعني تلك الارادة صاحبة السيادة (Souveraine) التي يستلهم الحكام سياستهم منها فيسيرون وفقاً لها .

---

(١) راجع :— (j. Bryce) المراجع السالف الذكر — ج ١ ص ١٧٣ — لندن.

(٢) راجع التلغرافات الخارجية لجريدة المصري عدد ٢٣ مايو سنة ١٩٣٨ وبها تحليل الرأي العام الانجليزي وعرض لطريقه سيره ، وهذا بمناسبة استقالة وزير الطيران اجابة لرغبة الرأي العام الذي لم يرض عن سياسته .

احترام الحكام للرأي العام هذا هو الذي يجعل الحكم ديمقراطياً فعلا .

وبعد فقوة الرأي العام اصبحت اليوم الطابع الظاهر للديمقراطيات الحديثة، فهي كما قلنا واقعة تكاد تلمس وهي ايضاً حقيقة عملية لا سبيل لانكارها . واذا اردنا ان نزيد الامر وضوحاً نقول ان الرأي العام هو تلك القوة التي تؤدي الى انتهاج سياسة معينة لا يجد الحكام مناصاً من اتباعها . ومن امثلة هذا استقالة السير « Samiuel Hoor » وزير خارجية انجلترا لعدم موافقة الرأي العام الانجليزي على السياسة التي انتهجها بالاتفاق مع (Laval) وزير خارجية فرنسا في النزاع الايطالي الحبشي في سنة ١٩٣٥ ، هذه الاستقالة تمت ارضاء للرأي العام بالرغم من ان البرلمان لم يقترع على عدم الثقة بالوزير ، كذلك استقال « Daladier » الاولى اثر الفضائح المالية التي ارتكبها « Stavisky ». فلقد تركت وزارته الحكم لان الرأي العام اراد ذلك وبالرغم من ان البرلمان اقترع على الثقة بالوزارة . واخيراً نشير الى حادثة مماثلة حديثة هي استقالة وزير الطيران في انجلترا في اواخر مايو سنة ١٩٣٨ ارضاء للرأي العام الذي لم يرض عن سياسته ايضاً .

ولقد اكد اهمية ارأي العام في الديمقراطية الحديثة الاستاذ « Bryce » فقرر ذلك في عبارات تستحق الذكر (١) : « اذا ما احس الشارع أو الحكومة ان موجة الرأي العام تسير ضد بعض اغراضهم فانهم لا يمكنهم الا ان يفتحوا افواههم دهشة وعجباً . اي بقيمون وزناً له »

الرأي العام في شكله العام هذا يستخلص من الصحافة والاجتماعات وآراء المفكرين وتاريخ الامة وعاداتها — وفي هذا الصدد يلاحظ الاستاذ « Bryce »

---

(١) راجع « Bryce » المرجع السالف الذكر — ص ١٨ .

في كتابه القيم « الديمقراطيات الحديثة » انه ولو ان الرجوع الى الصحافة ضروري لتعرف الرأي العام الا انها ليست مرشداً أميناً ، اذ كثيراً ما تعبر الصحافة عن فكر محرريها اكثر من تعبيرها عن الرأي العام . كما انها قد تعرض آراء خاصة متأثرة بنخبة حزبية معينة او مصلحة ما وتخلع على هذه الآراء لباساً يجعلها تظهر وكأنها صورة للرأي العام، هي في الحقيقة بعيدة عن ذلك (١) .

كذلك يلاحظ ان الاجتماعات العامة ليست اوفر حظاً من الصحافة في هذا الصدد ذلك ان الاجتماعات تحكمها روح الجماعة وتديرها يد الدعاية ذات المهارة والمران والقدرة الفائقة فتخلق بذلك جواً يظهر كأنه المعبر الصحيح عن الرأي العام ولكنه في الحقيقة والواقع جو صناعي لا يلبث ان يزول بانحلال الجماعة التي سادها وبمرور فترة من الزمن تسمح بهدوء الافراد ورجوعهم الى حالتهم العادية .

ويشير الاستاذ (Bryce) ايضاً الى ان احسن الطرق لتعرف الرأي العام هي الاتصال بافراد الجماعة والسماع لهم وملاحظة ما يجول بخواطرهم تجاه مسألة معينة . والحق ان استخلاص الرأي العام يكون بالالتجاء الى عدة وسائل لا واحدة فقط فيرجع الى الصحف والى الاجتماعات وآراء المفكرين والاتصال بالافراد والهيئات ومراجعة الحالات المشابهة ودراسة نفسية ومزاج وتقاليد الجماعة التي يراد معرفة رأيها .

ثانياً ـ الشكل الخاص لرقابة الرأي العام لاعمال الحكام :

بجانب هذا الشكل العام يوجد الشكل الخاص لرقابة الرأي العام والذي يصح

---

(١) شرحه ـ ص ١٧ وما بعدها .

راجع ايضاً (Esmein) - (Elements d. dr. Const) ج ١ ص ٨

ان نطلق عليه التنظيم الفني للرقابة ـ L'organisation technique du controle

ولبيان هذا نقول ان رقابة الرأي العام في شكلها العام السابق غير مضمونة الاثر بمعنى انه اذا لم يكن الرأي العام ناضجاً قوياً ذا همة وقلما يتحرك المدفاع عن صالحه . وكذلك اذا لم يكن الحكام مشبعين بالروح الديمقراطية التي تقضي باحترام آراء المحكومين والسير وفقاً لاغراضهم ـ فقلما يحترمون نصوص الدستور بل روحه . وحتى اذا كان الرأي العام قوياً فان ذلك لا يغني عن تنظيم رقابته تنظيماً فنياً يضمن استمرارها وبعدها عن التسرع والتأثر بالعاطفة او العوامل العارضة ويقلل بالتالي حدوث الثورات ويضمن سير الحياة في الدولة سيراً منظماً هادئاً .

هذا التنظيم الفني لرقابة الرأي العام يتحقق باشكال مختلفة نستعرضها بدراستنا لاقسام رقابة الرأي العام في شكلها الخاص :

١ ـ تقسيم الرقابة بالنسبة للهيأة التي تباشرها :

فبالنسبة للهيأة التي تباشر الرقابة توجد الرقابة السياسية وتباشرها الجمعية السياسية ـ وتوجد من الناحية الاخرى الرقابة القضائية وتباشرها الهيئة القضائية.

(١) الرقابة السياسية :

هي الرقابة التي تباشرها عادة الجمعية السياسية وتقع بالاخص على اعمال الحكام الخاضعة لتقديرهم ـ La compétence discrétion naire ـ اي لاعمال الناتجة عن نشاط ليس مقيداً بقواعد قانونية محددة بمعنى ان الحكام في استعمالهم لاختصاصاتهم التقديرية يتمتعون بحرية واسعة سواء فيما يختص بالوسائل او فيما يختص بالوقت الذي يقومون فيه بمباشرة نشاطهم و كذلك قد تقع رقابة

الجمعية السياسية على اعمال الحكام التي تقـــع بناء على اختصاصهم المقيد Competence liee ويقتضى هذا الاختصاص المقيد يباشر الحكام نشاطهم تطبيقاً لقواعد قانونية وضعت قبل هذه الاعمال .

اشكال الرقابة السياسية :

هناك الرقابة السياسية التى مظهرها المسؤولية الوزارية ، وهي اقوى أشكال الرقابة السياسية . ومن أشكالها ايضاً الرقابة عن طريق الانتخاب Contrôle par élection فعند حلول موعد الانتخاب يجوز للناخبين الا ينتخبوا نائبهم السابق، اذا رأوا انه لم يقم بواجبه، فالسقوط الانتخابى (l'échec électoral) هو الجزاء الذي يخشاه النائب وهو طريق من طرق الرقابة التي للناخبين على نوابهم، وفي هذا الصدد نشير الى المقارنة الشيقة التي قررها الاستاذ (j. Bryce) بين رقابة الرأي العام فى شكلها العام الذي سبق وبيناها ورقابة الرأي العام عن طريق الانتخاب او الاستفتاء Rèferendum :

« الانتخاب هو الوسيلة التي بها تتعرف على رأي الاغلبية ، ولكنه محاط بالاجراءات والشكليات القانونية ، وهذا على خلاف الرأي العام ، فهو يتكون بغير الخضوع الى هذه الاجراءات والقيود » . ( )

وهذا صحيح ونضيف اليه رقابة الرأي العام ـ فى شكلها العام ـ مستمرة بينما التصويت عرضي ، بمعنى ان رقابة الرأي العام على اعمال الحكام قائمة على وجه الدوام بينما رقابته عن طريق الانتخاب او الاستفتاء Rèferendum فقاصرة على وقت حصول الاستفتاء وانذاك كانت الرقابة في الحالة الاولى اقوى اثراً فى

---

(١) راجع : (بريس) المرجع السالف الذكر .

الدول التي تقدمت فيها الروح الديمقراطية كفرنسا وانكلترا وامريكا .

والحل يعتبر كذلك من اهم صور الرقابة السياسية . وهو ذلك الحق الذي بمقتضاه يمكن انهاء مدة نيابة النواب قبل انتهاء الفصل التشريعي واحالة النواب الى ناخبيهم ليقدموا حساباً عن نيابتهم وبذلك يباشر الناخبون رقابتهم عليهم .

والاصل ان حق الحل يكون للسلطة التنفيذية وبالاخص لرئيس الدولة وفي هذا كما هو ظاهر بعض الاضعاف للغرض المقصود منه ، ذلك انه كلما وجد اتفاق بين السلطة التشريعية والتنفيذية تعطلت رقابة الناخبين عن طريق الحل ، ولعلاج هذا نصت بعض الدساتير على الحل بطريق الاستفتاء الشعبي ـ ويتحقق هذا بواسطة طلب عدد معين من الناخبين باشروط والاجراءات المنصوص عليها في الدستور .

ومن اشكال الرقابة السياسية ايضاً الرقابة عن طريق العزل ـ Recall ـ(١) وبمقتضاها يكون للشعب وفقاً لاجراءات معينة الحق في عزل موظف او نائب اذا حدث ما يستدعي ذلك .

اشكال الرقابة السياسية السابقة تنصب على الاشخاص ـ وهي ليست الوحيدة ـ اذ توجد ايضاً الرقابة على الاعمال وتحصل بواسطة الاستفتاء الشعبي وبمقتضاه تجب مصادقة الشعب على الاعمال التشريعية ذات الاهمية وذلك بواسطة استفتاء المصادقة ولكي يكون لاستفتاء المصادقة هذا قوة اكبر تضيف اليه بعض الدساتير حق الاقتراح الشعبي فيكون للشعب اقتراح القوانين باجراءات وشروط معينة .

---

(١) هذا النوع من الرقابة شائع بالاخص في بعض الدويلات بالولايات المتحدة الامريكية .

(٢) الرقابة القضائية :

الرقابة القضائية بعيدة ان تكون تنظيماً فنياً لرقابة الرأي العام على أعمال الحكام ، ومع ذلك نقول عنها كلمة موجزة باعتبارها وسيلة من وسائل اعلامه عما اذا كانت الحكومة تصون حقوق الافراد وتحترم حرياتهم أم لا ، وعما اذا كانت التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية موافقة للدستور أم لا . علم الافراد هذا يساعد بلا شك على تكوين رأي عام يراقب الحكام ويدفعهم نحو السير وفقاً لما يمليه النظام الديمقراطي من أحكام . وفي هذا الصدد نلاحظ ان الرقابة القضائية وتباشرها الهيئة القضائية تقع على الاعمال التي يباشرها الحكام بناء على اختصاصهم المقيد ـ Competence liee ـ وفي هذه الحالة تنحصر وظيفة المراقب Controleur على بحث ما اذا كان العمل الصادر موافقاً لقواعد قانونية محددة وموضوعه ام لا . فالرقابة هنا هي رقابة «الشرعية» (Controle de legalite) ومعيار التقدير بالنسبة لفاعل الاجراء ونقصد بذلك المراقب Controle وبالنسبة للمراقب واحد لا يتغير . هذا المعيار هو موافقـــة الاجراء او عدم موافقته للقانون الوضعي .

وتأخذ الرقابة القضائية (١) شكلا هاماً اذا ما عهد للقضاء بالبحث في دستورية القوانين (٢) سواء أكان هذا الحق مقرراً للقاضي العادي كما هو الحال في الولايات

---

(١) راجع (L. Lowell) المرجع السالف الذكر ـ ص ٥٨ .

(٢) راجع : ـ j. barthélemy et p. Duez المرجع السالف الذكر ـ ص ١٨٣ وما بعدها .

المتحدة الامريكية او محكمة النقض والابرام كما هو الحال في فلندا او محكمة خاصة كمحكمة العدل الدستورية في النمسا (نشير الى النمسا قبل ضمها الى المانيا النازية) .

ولقد ذكر الاستاذ Gidle (١) أهمية تنظيم هذه الرقابه فى دروسه بجامعة باريس فقرر « ان الرقابة على دستورية القانون لازمة من اجل احترام حقوق الافراد ومن اجل حماية هذه الحقوق ضد تعسف الشارع » . والرقابة (٢) القضائية على دستورية القوانين تثار اما عن طريق الدفع او بقوة القانون أعني بطريق الدعوى المباشرة .

وكثيراً ما انتقدت رقابة القضاء على دستورية القوانين لانهم أثبتوا فى العمل رجعية غير مرغوب فيها . والنزاع بين المحكمة العليا فى الولايات المتحدة والرئيس روزفلت يؤيد هذه الملاحظه . كذلك قيل بان رقابة القضاة تجعل من السلطة القضائية سلطة فوق السلطات وهذا ما دعى الاستاذ E. Lambert الى ان يطلق على حكومة الولايات المتحدة حكومة القضاة هذا فضلا عما انهم تقحم القضاة في السياسة وليس سراً القول بان للمحكمة العليا في الولايات المتحدة سياسة فيما يختص بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية .

رقابة الرأي العام على دستورية القوانين أيا كان الشكل الذي ترتديه لا

---

(١) راجع مذكرات الاستاذ (Gidel) الاستاذ بجامعة باريس لطلبة قسم الدكتوراه ص ٢٤٠ وسنة ١٩٢٦ وسنة ١٩٢٧ .

(٢) رقابة دستورية القوانين قد يعهد بها الى هيئة سياسية كالبرلمان مثلا وهذا ما قرره دستور السنة الثالثة للثورة اذ كان مجلس الشيوخ هو الهيئة المنوط بها فحص دستورية القوانين .

تكفي لحماية الافراد حماية تامة فمن أجل الوصول الى هذه الحماية يجب تنظيم القضاء الاداري تنظيما يكفل حماية حقوق الافراد ضد تصرفات الحكام ـ وبكلمة ادق ضد ما يقع من الادارة من الاعمال الضارة بالافراد والتي تكون مخالفة للقانون ـ والواقع ان تقدم الديمقراطية يصحب عادة بتقدم في تنظيم القضاء الاداري . هذا التنظيم هو من أهم تطبيقات رقابة الرأي العام على الحكام في الوقت الحاضر .

فقديماً لم يكن للافراد (١) في مواجهة الادارة غير الطعن بطريق الالتماس لدى الموظف الذي قام بالعمل المشكو منه لدى رؤسائه . وظاهر ان هذا لا يكون ضماناً جدياً لحقوق الافراد اما الآن فهناك ضمانات اكثر قوة وابعد اثراً فنجد في فرنسا مثلا قضاء اداريا بلغ حداً كبيراً من التنظيم . فيجوز ان يطلب الافراد امامه بطلان تصرف من تصرفات الادارة وهذا ما نسميه الطعن بطريق البطلان كما يجوز لهم طلب الحكم بالتعويض لما اصابهم من الاضرار الناتجة عن تصرفات الادارة . ومما يؤسف له حقاً انه لا يوجد في مصر والعراق قضاء اداري (٢) بمعنى الكلمة . هذه فضلا عن انه لا يصح الطعن في تصرفات الادارة بطريق البطلان وانما يجوز فقط طلب التعويض اذا كان له محل . (٣)

ويجدر بنا ان نشير ـ في ختام هذه التفرقة الموجزة بين الرقابة السياسية والقضائية الى ما آلت اليه الرقابة القضائية في بعض الدول فنقول بانها الآن

---

(١) راجع : (L. Roland) - Précis d. dr. administratif ص ٢٦٠ وما بعدها باريس سنة ١٩٣٤

(٢) راجع مذكرات الاستاذ (Dubois Richard) الاستاذ بكلية الحقوق المصرية لطلبة قسم الدكتوراه — عام سنة ١٩٣٥ — سنة ١٩٣٦ .

(٣) تعدل هذا بعد انشاء مجلس الدولة في مصر كما هو معلوم

تعدت نطاق البحث في الشرعية المادية الى البحث في الغاية والغرض من التصرفات. فأصبحت رقابة غاية Controle de finalité . ونقصد بذلك ان القضاء اصبح يبحث فيما اذا كان التصرف ـ محل النظر ـ موافقاً للصالح العام (١) ام لا . ولعل نظرية اساءة استعمال السلطة (Le dèlournement du peuvoir) التي وضعها مجلس الدولة في فرنسا من اهم ادلة هذا الاتجاه. وانا نلاحظ نفس الميل في احكام القضاء الانجليزي الحديث ، والواقع ان في مثل هذا الاتجاه خير عظيم

ثانيا ـ تقسيم الرقابة من حيث الوقت التي تتدخل فيه :

التقسيم السابق للرقابة نظر فيه الى العضو المباشر للرقابة . ولكن يمكن ايضاً تقسيم الرقابة من حيث الوقت الذي تتدخل فيه . فتوجد الرقابة الوقائية وهي التي تباشر قبل صدور الاجراء وتوجد الرقابه الرادعه وهي التي تباشر بعد صدور الاجراء .

ثالثا ـ تقسيم الرقابة من حيث الموضوع :

ويصح ايضاً تقسيم الرقابة من حيث محلها فنلاحظ انهـا اما ان تقع على الاشخاص او على الافعال وهي في النظام البرلماني من النوع الاول . وهذا هو الحال في مصر والعراق . على انه لا مانع من ان توجد الرقابة على الافعال في النظام البرلماني ، كما لو تقرر الدستور الاستفتاء للمصادقة ، بالنسبة لبعض القوانين التي يقررها البرلمان وبذلك تجتمع الرقابتان في نظام واحد .

* * *

تلك كلمة موجزة عن الرقابة — في شكلها العـام وشكلها الخاص —

---

(١) راجع ايضاً : La note de, M, Mestre - sirey (s.1929 .3.129):

اردنا بها الاشارة الى اهمية الرقابة في النظام الديمقراطي غير اننا لا نقول بأن كافة انواع الرقابات التي سردناها توجد جميعها في كافة الدول ذات الحكومة الديمقراطية . فمثلا المسؤولية الوزارية التي هي احدى مظاهر الرقابة توجد في الدول البرلمانية ولا وجود لها في الدول ذات النظام الرئيسي مع ان النظامين ديمقراطيين . ولا يهم في الواقع هذا مادام ان رقابة الرأي العام في شكلها العام موجودة وما دام التنظيم الفني له من القوة بحيث يسمح بوجود رقابة فعلية للمحكومين على الحكام لانه بهذا — وبهذا فقط يتحقق المدلول الحقيقي لسيادة الشعب .

والحق انه من ناحية الواقع لا يمكن انكار ان من الحكومات غير الديمقراطية ما يخضع لرقابة الرأي العام ولكن هذا الخضوع ليس عاما كما انه ليس من طبيعة هذا النوع من الحكومات فضلا عن ان التنظيم الفني لرقابة الرأي العام لا تعرفه هذه الحكومات بشكل جدي .

العلانية :

ولكن يلزم الاشارة الى ان رقابة الرأى العام سواء في شكلها العام ام الخاص لا يمكن ان تقوم بدورها المطلوب الا اذا تحققت (١) العلانية

---

(١) راجع : — (j. Barthelemy et p. Dvez) المرجع السالف الذكر — ص ١٠٧ راجع ايضاً : (L . Duguit) الموجز السالف الذكر . ص ٣٥٤ — ٣٦١ . راجع ايضاً بحث العلامة (G. Mosco) المرجع السالف الذكر . ص ٧٣ وجاء بها :

« ان افضلية الانظمة النيابية على الانظمة المطلقة هو في امكان المناقشة العلنية لاعمال الحكام — راجع ايضاً بازوزارة صدقي باشا عن التعديلات =

بالنسبة لاعمال الحكام ، وبغير هذا تتعطل الرقابة المطلوبة ويصعب بالتالي القول بقيام الحكم الدمقراطي . والحق ان التاريخ الدستوري يدلنا على انه في اوقات الحكم الديكتاتوري تتلاشى العلانية وتحل محلها السرية ، وكذلك في الديمقراطيات الناشئة تكون العلانية محدودة الميدان بمجاورها السرية وتعيش معها .

وهذا ما كان عليه الحال في الامبراطورية الاولى في فرنسا حيث طغت السرية على العلانية وبقيام الامبراطورية الثانية اخذت الحريات السياسية في النمو وبالتالي اخذت العلانية في الانتشار والتنظيم والآن نجد ان الدول الديكتاتورية تحيط السرية الكاملة فيها اعمال الحكام حتى تظهر كأنها الغاز لا يعلم الناس من امرها شيئاً وهكذا كان الحال في ايطاليا فالمجلس الفاشستي الاعلى Le grand Conseil fascite كان يناقش ما يعرض عليه من المسائل في سرية لا تسمح للعلانية ان تكشفها .

ولا نزاع ان الانتشار الحالي للديمقراطية سيؤدي الى انتشار العلانية مع تنظيمها وبالاخص في المسائل السياسية التي لا زالت الى الآن — والى حد كبير مطبوعة بطابع السرية — احد تقاليد الملكية القديمة — وفي هذا الصدد نشير الى ان الرئيس Wilso في خطبته الشهيرة التي اعلن بها الشروط الاربعة عشر الشهيرة في ٤ ـ ١ ـ ١٩١٨ قد طالب باسم النظام العالمي . « نريد معاهدات سلام تبرم في وضح النهار وسياسة تقرر امام الجميع » .

=التي يراد ادخالها على دستورية سنة ١٩٢٣ وهي واردة في مقدمة دستور سنة ١٩٣٠ وجاء به . والحق اننا نعيش في نظام نيابي وجوهر ذلك النظام علنية تتضارب في ظلها الآراء فتتمحص وتتغالب اساليب الحكم فتتهذب ..»

والواقع ان العلانية ضرورية لقيام الديمقراطية ذلك انها تساعد على تكوين الرأي العام الذي يراقب الحكام ويلزمهم السير وفقاً لما يراه وبهذا يتحقق ـ كما قلنا المدلول الحقيقي والعملي للديمقراطية ـ وبعد اليست العلانية وسيلة فعالة لتعليم الافراد ـ الامر الذي لا منذوحة عنه في الحكم الديمقراطي ؟

على انه يرعى عدم الخلط بين العلانية والنشر فالنشر ليس قاصراً على الديمقراطية بل قد يوجد في كافة اشكال الحكم . فالقوانين وعقود الزواج ونقل الملكية والحقوق العينية الاخرى في بعض التشريعات .. الخ تكون محلا للنشر . فالنشر وسيلة لاعلام الافراد بامر قد تم فعلا بينما العلانية ـ في معناها الخاص ـ تشير الى تمكين الافراد من ان يتتبعوا خطوة بعد اخرى أعمال الحكام وخاصة النواب في البرلمان ويتم هذا بواسطة عدة وسائل كالصحافة والاجتماعات والراديو . الخ حتى اذا تم علم الافراد باعمال الحكام وهي بعد في دور التكوين امكنهم ان يشتركوا في تحضيرها بما يبدونه من الملاحظات وما يملنوه من تأييد او معارضة لا يمكن الحكام تجاهلها فالعلانية كما هو ظاهر وسيلة لتمكين الحكام من معرفة ما اذا كانوا يعملون وفقاً لرغبات الرأي العام ام لا ومن الناحية الاخرى تمكن العلانية المحكومين من مراقبة اعمال الحكام من اول ادوار تحضيرها الى آخر مراحل اتمامها .

والعلانية وسائل مختلفة فهناك العلانية غير المنظمة تنظيما كافياً وفي هذه يكون مبدأ العلانية مقرراً ولكن العلانية نفسها تكون منظمة تنظيما ساذجاً بسيطاً وفي الغالب تحكمياً . وهناك ايضاً العلانية المنظمة وبها نحاول تنظيم العلانية السابقة لتجنب عيوبها ومن صورها العلانية بواسطة الوثائق الرسمية وكذلك العلانية بواسطة الصحافه والراديو وغيرها .

والنتيجة ان رقابة الرأي العام لكى تقوم بنشاطها المطلوب لتحقيق الحكم الديمقراطي فعلا لابد من ان تقرر العلانية في الدولة وان تنظم تنظيما كافياً يمكن المحكومين من معرفة وتتبع أعمال الحكام .

استخلاص التعريف المطلوب :

فى ضوء البيانات السالفة يمكننا ان نقرر رقابة الرأي العام على الاقل - فى شكلها العام - هى الوحدة المشتركة بين جميع اشكال الحكم الديمقراطى وهذه الرقابة هي التي تميز الديمقراطية عن اشكال الحكم الاخرى وكل تعريف للدمقراطية لا يشمل الاشارة الى هذه الرقابة لا يعتبر في نظرنا تعريفا صحيحاً (١) ولقد أشار الى هذا الاستاذ برتلمي فقرر :

« كلما زادت رقابة الرأي العام كلما أصبحت الحكومة ديمقراطية فعلا » .

وبناء على ما سبق نقترح التعريف الآتى للديمقراطية :

« الديمقراطية هي الحكومة التى تقوم على سيادة الشعب وتكفل الحرية والمساواة السياسية بين الناس وتخضع فيها السلطة صاحبة السلطة لرقابة رأي عام حر حوله من الوسائل القانونية ما يكفل خضوعها لنفوذه » .

---

(١) رقابة الرأي العام باعتبارها المميز الهام للديمقراطية عن غيرها من اشكال الحكومات الاخرى . اصبحت واضحة فى كتابات الفقهاء الحديثة راجع الاستاذ (j. Bryce)

الفصل الثانى

فى

مميزات الديمقراطية

أولا ـ السيادة فى الحكومة الديمقراطية هى للشعب :

تمهيد : نص الدستور المصري فى المادة ـ ٢٣ ـ على ان (جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور) وبذلك قرر لاول مرة فى تاريخ مصر بشكل نهائي ان السيادة تكون للشعب وكذلك فعل الدستور العراقي وبالرجوع الى كتب الفقه المكتوبة باللغة العربية لم نعثر على تحليل واف له يتفق مع ما له من اهمية وخصوصاً مع ما اثار من جدل كبير بين الكتاب فى الغرب وبالاخص في فرنسا والمانيا لذلك نرى ايضاحا لهذه المسألة في فقهنا الحديث ان نفصلها بشكل يسمح بفهمها الفهم الصحيح وكذلك يسمح باعطائها القيمة الحقيقية لها .

ونبدأ فنقول ان مبدأ السيادة الشعبية هو اهم المبادىء التي اعلنتها الثورة الفرنسية . وكل الدساتير الفرنسية الصادرة منـذ ذلك الحين اقرته صراحة او ضمناً وانتقـل منها الى دساتير الدول الاخرى . وايما طبق ادى الى تعديل الانظمة التي تستند على اساس غير السيادة الشعبية (١) .

---

(١) راجع :ـ A. Esmein المرجـع السالف الذكر . ج ١ ص ٣٤ وما بعدها .

ويعتبر مبدأ السيادة الشعبية طريقة من طرق التعبير عن المبدأ الديمقراطي وبمقتضاه تكون(١) السيادة حقاً خاصاً لشخص معنوي هو الشعب الذي يعبر عن ارادته ذات السيادة بالقانون الذي يصدره (٢) .

مبررات مبدأ السيادة الشعبية :

اذا كان هذا هو مدلول هذا المبدأ . فما هي مبرراته وما هي قيمته العلمية والعملية ؟ هذا هو ما نحاول معالجته فيما يأتي :

(١) النظريات النظرية :

أ — برز فلاسفة القرن الثامن عشر السيادة الشعبية بنظرية العقد الاجتماعي التي صاغها روسو بشكل واضح في كتابه العقد الاجتماعي الصادر في سنة ١٧٦٣. وبالنظر في اقوال فيلسوف جنيف نلاحظ انه استخلص مبدأ السيادة الشعبية بالشكل الآتي :

قرر روسو انه قبل تكوين الجماعات المتمدينة ـ كان الناس احراراً يعيشون بعيداً عن كل سلطة انسانية ويتمتعون بتمام حريتهم . هذه الحالة الطبيعية لم تستمر طويلا اذ سرعان ما ابرم الافراد ما اسماه العقد الاجتماعي وبمقتضاه وضع الافراد الذين يرغبون في تكوين شعب حداً للحالة الطبيعية بواسطة رضائهم الاجماعي وبمقتضى رضائهم هذا ـ او اتفاقهم بعبارة ادق ـ يتنازل كل فرد عن بعض حقوقه للجماعة كلها . ثم يستخلص بعد ذلك النتيجة الآتية :

---

(١) راجع : ـ (j. Barthètemy et P. duez) المرجع السالف الذكر ص ٣٣ وما بعدها .

(٢) ج ١ ـ ٩٦ وما بعدها .

السلطة العامة وقد كونت بهذا الشكل اعني من مجموع التضحيات الفردية لايمكن والحالة هذه ان تكون لغير الجماعة التي تتكون من هؤلاء الافراد . والعقد الاجتماعي يكون الواقعة (١) المنشأة ليس فقط للسيادة ولكن للشعب نفسه ، هذه الجماعة المالكة للسيادة ، عضوها الارادة العامة اي ارادة الجماعة والتعبير عن هذه الارادة هو السيادة .

نظرية العقد الاجتماعي هذه كان لها في خلال القرن الثامن عشر تأثير يكاد يكون عالمياً على القانون العام ولكنها اليوم فقدت قيمتها بسبب ماحقها من انتقادات جردتها من قيمتها العلمية :

فالعقد المدعي ابرامه لانشاء الجماعة لا يقوم أي دليل تاريخي على حصوله وهذه الملاحظة هي التي دفعت بعض فلاسفة القرن الثامن عشر انقاذاً للنظرية الى القول بان العقد المزعوم ليس واقعة تاريخية ولكنه ضرورة منطقية فقط بدونها لايمكن فهم السلطة العامة . وساعدهم على هذا ان صاحب كتاب العقد الاجتماعي ذكر ان شروط العقد اقرت في كل مكان ضمناً ولم يتفق عليها صراحة وان هذا العقد يتجدد ايضاً ضمناً ايضاً من جيل الى آخر بمجرد الاقامة على اقليم الدولة .

كذلك لاحظ العلامة ديجي ان روسو يرتب قيام الجماعة على العقد . مع ان فكرة العقد تقتضي — الوجود السابق عليها — للجماعة وبذلك تضمنا هذه النظرية في حلقة مفرغة لا ندري كيف نخرج منها .

والواقع ان نظرية العقد الاجتماعي ليست الا مجرد حيلة او مجـــاز

---

(١) راجع : — (j. j. Rousseau) كتاب العقد الاجتماعي — الكتاب الاول — الفصل الخامس — ص ١٢٢ — طبع مجموعة كتب روسو

قانوني (١) يقصد به — التعبير — عن فكرة صحيحة وهي ان القانون العام كالقانون الخاص يجب ان يبني على فكرة اعتبار الفرد حراً عاقلا مسؤولا وان السلطة العامة لا يمكن ان توجد الا لصالح الافراد الذين يكونون الجماعة ولا يعتبر مباشرة هذه السلطة مشروعاً الا اذا احترمت مقتضيات المنطق وحقوق الافراد .

ومع هذا فاننا نلاحظ على هذه النظرية انها تؤدي الى نتائج لا يمكن قبولها (٢) فهي تضحي مصلحة الفرد طالما انه يتنازل بمقتضى العقد عن حقوقه نهائياً دون ان تلتزم الجماعة قبله بشيء محدد ونهائي ومن الناحية الاخرى تنسب حقوق الافراد الى استقلالهم المطلق حين كانوا يعيشون في الحالة الطبيعية السابقة على وجود الجماعة وهذا لا يتفق بحال من الاحوال مع الوقائع التاريخية والاجتماعية ، فالفرد لم يوجد مطلقاً خارج تنظيم اجتماعي فمنذ القديم وهو يعيش داخل العائلة — وكان لهذه نظام اجتماعي بسيط ثم اتحدت العائلات في جماعات اتخذت اشكالا مختلفة بحسب الزمان والمكان من اجل الدفاع عن مصالحها المتبادلة فتكونت القبيلة والعشيرة والمدينة وهكذا من جماعة اصغر الى اخرى اكبر منها حتى تصل الى اجتماع الافراد في شكل دولة

والواقع ان تكوين شعب ما هو الا ظاهرة متلاحقة ، هي نتاج تطور طويل لا علاقة للاتفاقات بين الافراد به ، هذه الظاهرة يجب قبولها كما هي

---

(١) راجع : A . Esmein المرجع السالف الذكر . ج ١ ص ٣١٠ وما بعدها .

(٢) راجع : — R . Laun المرجع السالف الذكر . ص ٣١ وما بعدها في هذا المرجع يجد تحليلا قيما لارادة الشعب

حينما نبحث قانوناً ، عن صاحب السيادة في الشعب .

(ب) — اذا كانت نظرية العقد الاجتماعي قد فشلت علمياً في تفسير السبب في كون السيادة تستقر في الشعب فلابد اذن من البحث عن حل آخر وهذا ما سنحاول الوصول اليه فيما يلي :

يرى العلامة (١) « اسمان » ان السيادة الشعبية يمكن تبريرها بفكرة ترجع الى الذوق السليم وهي ان السلطة العامة والحكومة التي تباشرها لا يبرران الا لصالح الجميع اي لصالح الافراد الذين يتكون منهم الشعب . وينتج حتما من هذه البديهية المتفق عليها (٢) ان ما يكون لصالح الجميع لابد عقلا ان ينظم بواسطة الجميع اى بواسطة الارادة العامة . وهذا حق لكل فرد في الجماعة كما هو احسن وسيلة عملية تكفل فيها الادارة الحسنة للمصالح العامة . وعلى هذا يكون اسناد السيادة للشعب امراً يقتضيه المنطق كما تلزمه الاعتبارات العملية التي ترمي الى توفير ادارة صالحة للحكم .

على ان المقصود بكون السيادة مملوكة للشعب عند « اسمان » هو انها تستقر في شخص معنوي أو كما يقول صاحب العقد الاجتماعي شخص جماعي يتكون من مجموع أفراد الشعب ومع ذلك يكون منفصلا عن هذا المجموع هذا الشخص المعنوي ليس وجوده أمراً صناعياً ولكنه ظاهرة طبيعية تنشأ نتيجة عوامل مختلفة منها الجنس والوسط والظروف التاريخية للجماعة والمصالح الاقتصادية . تلك العوامل وغيرها تجعل للجماعة حياة مستقلة عن حياة أفرادها المكونين لها .

« ١ » راجع : ـ A. Esmein ـ المرجع السالف الذكر ج ١ ص ٣١١ وما بعدها .

« ٢ » ومع ذلك قد حاول Grotius ان يهدم هذه البديهية .

فالشخصية المعنوية لشعب ما هي الا نتيجة حتمية ولازمة لظروفه الخاصة به وكذلك هي واقعة لا مناص من الاعتراف بها . والسيادة - وهي بدورها نتيجة الظروف الخاصة بالشعب في وقت معين - الا يمكن ايضاً ان يقال انها شرعية (١) ؟ - والسيادة الشعبية أليست وليدة ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية أدت الى قيامها ؟ الا تكون لهذا شرعية ؟ بيد ان الاجابة بالايجاب لا مناص عنها .

على ان اسناد السيادة للشعب يرجع عند العلامة (اسمان) الى اعتبار آخر في غاية الاهمية . فالسيادة أيا كان مصدرها القانوني وأيا كان مالكها لا يمكن ان تعيش كما لا يمكن ان تباشر الا اذا أطاعها الافراد . وهذا لا يتحقق الا عن احد طريقين أولهما القوة الغاشمة والثاني الموافقة الاختيارية والحق ان القوة لا يمكن ان تحمي السيادة بشكل مستمر اللهم الا اذا تحققت ظروف استثنائية بحتة كأن يكون الحاكم اقوى واكثر تقدماً وأوفر مزايا من الشعب المحكوم أما اذا كان الشعب المحكوم له مقوماته الخاصة به سليما فالظاهر انه لا توجد قوة - بالغة من السطوة ما بلغت - يمكنها ان تستند على وجه الدوام السلطة صاحبة السيادة وتبقيها في مكان النفوذ في الدولة اذا كانت الاغلبية العظمى للشعب لا ترضى بهذه السلطة . وعلى هذا فموافقة افراد الشعب على قيام واستمرار السلطة صاحبة السيادة في الدولة يعتبر أمراً ضرورياً في كل أشكال الحكومات . هذه الموافقة يختلف الدافع اليها باختلاف الظروف ، فقد تكون نتيجة اعتقاد ديني وقد تكون نتيجة تقاليد قديمة وقد تكون نتيجة غير هذا وذاك . على ان أسباب الرضى بالسلطة صاحبة السيادة لا تهمنا ولكن المهم هو وجود الموافقة الناتجة عن اختيار حر ورضاء

---

(١) راجع : - (اسمان) . ج ١ . المرجع السالف الذكر .

حقيق ولقد أشار الى هذا (روسو) فبعد ان ميز بين القوانين المدنية والجنائية والسياسية قرر :

« يضاف الى هذه الانواع الثلاثة من القوانين رابع واعني به الآداب والعادات وبالاخص الرأي العام ناحية مجهولة فى سياستنا ومع ذلك يتوقف نجاح القوانين الاخرى عليها » .

ولقد ذكر « ميرابو » ايضاً اهميـــة رضاء الرأي العام على السلطة صاحبة السيادة فى عبارة لا تقل شهرة عن العبارة السابقة الذكر « ان الرأي العام هو سيد المشرعين والمستبد الذي لا يدانيه فى السلطة المطلقة مستبد (١) » .

يستخلص من هذا ان الرأي العام هو القوة السياسية ذات المحل الاول داخل الدولة . وبكلمة اخرى الرأي العام هو القوة صاحبة السيادة الفعلية اذا كانت السيادة الشرعية (Lègale) تستقر في سلطة اخرى غير الشعب . فى مثل هذه الحالة نجد ان الرأي العام لا يمكنه ان يجعل السلطة صاحبة السيادة الشرعية تسير وفقاً لاغراضه الا عن احد طريقين : اما بواسطة الالتماس والرجاء واما عن طريق الاجبار القهري اي بواسطة الثورة ـ هـــذه الحال التي تكون فيها السيادة الفعلية فى يد سلطة والسيادة الشرعية فى يد سلطة اخرى هي حال ينعدم فيها الانسجام بين القانون والواقع . ولكن اذا وضعنا السيادة الشرعية حيث توجد السيادة الفعلية اي اذا وضعناها في الشعب ـ فاننا نعيد بهـــذا الانسجام بين القانون والواقع .

وعلى هذا فالسيادة الشعبية عند « اسمان » تستند على فكرة منطيقة وهي

« ١ » راجع : ـ « اسمان » المرجع السالف الذكر ـ ج ١ ص ٣١٨ وراجع ايضاً كلامنا عن الرأي العام فيما سبق .

انه اذا كانت السيادة يجب ان تكون لصالح الشعب فمن المعقول ان يكون الشعب هو المباشر لها حتى يضمن بنفسه رعاية مصالحه . كذلك اسناد السيادة للشعب يؤدي الى تحقيق الانسجام بين الواقع والقانون مما يؤدي الى استتباب الامن الداخلي والدولي والسير بحياة الدولة سيراً هادئاً منتجاً .

تحليل النظرية التقليدية :

هذه هي نظرية السيادة كما يعرضها أنصار المدرسة التقليدية وبالاخص العلامة (اسمان) وبقي الآن اتماما للفائدة ان نعالج القيمة العلمية والعملية لها .

ونبدأ فنقول بأن تفسير مبدأ السيادة الشعبية من الناحية التاريخية ميسور، فرجال الثورة الفرنسية حين قرروه كانوا متأثرين بتلك النظرية القديمة والتي في القانون الفرنسي القديم ، والتي كانت تجعل السلطة مملوكة لشخص مادي هو ولي الامر وتحت تأثير هذا النظر قالوا بان السيادة لابد وان يملكها في بنائهم الذي اقامته الثورة شخص ايضاً ولكنه شخص ادبي قالوا بانه الشعب هذا ونضيف ان الفقه الديمقراطي وقد اريد به معارضة سلطة الملك فاذا كان لابد من ان نجرد الملك من سيادته واذا اردنا ان نبقي هذا السلطان بعيداً عن تناوله فلابد وان يملكه من هو أعلى منه ، ولم يجد رجال الثورة من تتوفر فيه هذه الصفة غير الشعب وهذا يظهر من أقوال (pottiei) في المشروع الذي قدمه للجمعية الوطنية اذ قرر ان الشعب هو السيد الوحيد واليه فقط ينسب لقب صاحب الجلالة .

ولكن اذا انتقلنا الى الميدان العلمي هل نجد مبدأ السيادة الشعبية يستند على ادلة علمية تعطيه ما يؤهله الى ان يضاف الى القضايا العلمية الصحيحة ؟

يبدو لكثير من الفقهاء ونخص بالذكر العلامة العميد « ديجي » (١) والاستاذ « برتلمي » ان نظرية السيادة الشعبية غير ثابتة كما انها غير قابلة للاثبات . فالقول بأن للشعب شخصية معنوية منفصلة عن شخصية افراده قول يعوزه البرهان . نحن لا ننكر ان للشعب (٢) حياة مستقلة ومتميزة عن حياة مجموع افراده وان له مميزاته وخصائصه ومصالحه وانفته بل وروحه التي بذتها تقاليده وذكرياته . هذا فضلا عن ان مصالحه العامة ليست مجموع مصالح افراده — هذا كله صحيح ولكن من الناحية القانونية البحتة القول بان للشعب شخصية قانونية منفصلة عن شخصية افراده ، يؤدي بنا الى الدخول في ميدان المجازفات والافتراضات وهي بطبيعتها منافية للعلم ، ومع ذلك فقد حاول « هوبز » و « روسو » اثبات وجود هذا الشخص الجماعي بالالتجاء الى نظرية العقد الاجتماعي ، ولكن هذا يؤدي بنا كما سبق وقلنا الى حلقة مفرغة ذلك ان العقد الذي يقولون ان الشخصية الجماعية وجدت كنتيجة له لا يمكن ان تنشأ فكرته في ذهن الانسان الا من يوم وجود الجماعة فكيف يقال اذن ان الجماعة اوجدها العقد . مع ان العقد لابد وان تسبقه في الوجود الجماعة نفسها ؟ واذا قيل ان المقصود ليس وجود عقد صريح ولكن المقصود هو وجود عقد

« ١ » عارض العلامة « ديجي » اغلب نظريات القانون العام التي تقوم على فكرة الشخصية المعنوية . كما هاجم نظرية السيادة الشعبية لاعتمادها على هذه الفكرة ، والواقع انه حاول ان يشيد القانون على اسس جديدة ونحن ننصح المهتمين بالمسائل المتعلقة بالقانون الدستوري بمراجعة هذا المطول القيم المكون من خمسة اجزاء وخصوصاً طبعته الاخيرة ، بل نرى انه من المفيد ترجمة هذا المطول الى اللغة العربية .

« ٢ » راجع : — برتلمي وزميله المرجع السالف الذكر . ص ٧٤ .

ضمني قلنا ان هذا القول لا يحل الموضوع ايضاً ذلك انه لا يوجد ما يثبت ان اتفاق الارادات الخاصة بافراد الجماعة يؤدي حتماً الى ايجاد ارادة مستقلة فوقها (١) جميعاً . اذ الواضح ان الذي يوجد هو رأي الاغلبية في مسألة ما ـ هذا الرأي هو مجموع ارادات اصحاب هذا الرأي لا اكثر .

وعلى فرض ان هناك ارادة خاصة للشعب منفصلة عن ارادات افراده ، فلماذا يكون لهذه الارادة حق السيادة — اي الحق في اصدار اوامر نهائية للافراد — لماذا تكون الاغلبية اي النصف زائد واحد لها سلطة الامر على النصف ناقص واحد ؟ يرد بعضهم على هذا القول بأن الثورة الفرنسية قد احلت التفويض الآلهي للشعب التفويض الآلهي الذي كان ينسب للملوك قبلها ونحن نسلم بأن هذا القول يعتبره البعض تصويراً حقيقياً لفكرة السيادة الشعبية ولكن هذا النظر لا يجيب على السؤال الموضوع . والحق ان انصار السيادة الشعبية لو اكتفوا بالقبول بان نسبة السيادة للشعب هي ضرورة يحتمها الواقع لما كان في تقريرهم هذا ما يؤخذ عليه .

وبعد فما هي الفائدة او الفوائد العلمية لمبدأ السيادة الشعبية ؟ كثيراً ما قيل بأن اقرار السيادة الشعبية يؤدي الى حرية الشعب ولقد عبر عن هذا « روسو » في عبارات خلابة ولكنها لا تصمد للتحليل العلمي الصحيح — فقرر « اذا اعطى الانسان للجميع كأنه لم يعط لأحد »

هذا ويقول انصار نظرية السيادة الشعبية ان المظهر الحي للحرية السياسية للشعب هو في تطبيق التصويت العام الذي بمقتضاه يشترك الشعب فعلا في السلطة العامة . فهل يؤدي مبدأ السيادة الشعبية الى التصويت العام حقيقية ؟ وهل تؤدي السيادة الشعبية الى الحرية في داخل الدولة ؟ هذا ما

---

(١) راجع : ديجي المرجع السالف الذكر . ص ١٩ وما بعدها .

لا يراه كثير من الفقهـاء ونخص بالذكر منهم العميد « ديجي » (١) والاستاذ « برتلمي » ولبيان هذا نقول :

السيادة ـ وفقاً لرأي اسمان ـ ليست مملوكة لمجموع الارادات الفردية ولكنها مملوكة لارادة عامـة منفصلة عن الارادات الفردية وبكلمة اوضح السيادة مملوكة لشخص جماعي . ينتج من هذا ان الافراد بصفتهم افراداً ليس لهم اي نصيب في هذه السيادة وبالتالي ليس لهم الحق في الاشتراك في مباشرتها . وعلى ذلك فمبدأ التصويت العام لا ينتج منطقياً من مبدأ السيادة الشعبية وكل ما يمكن ان يكون كنتيجة السيادة الشعبية هو ضرورة ايجاد احسن الوسائل لاستخلاص الارادة العامة ولا يوجد ما يثبت ان احسن هذه الوسائل هو التصويت العام .

وليس ادل على ان مبدأ التصويت العام ليس نتيجة لازمة للسيادة الشعبية، من ان الجمعية الاهلية قررت في فرنسا سنة ١٧٨٩ التصويت المقيد وعلى درجتين مع انها قررت صراحة في نفس الوقت مبدأ السيادة الشعبية .

وكذلك الجمعية الوطنية التي وضعت دستور السنة الثالثة قررت نفس الشيء فنصت على التصويت المقيد وعلى درجتين مع انها قررت في المادة ١٧ من اعلان الحقوق ما يأتي : « السيادة تستقر في مجموع افراد الشعب » يخلص من هذا التحليل ان مبدأ السيادة الشعبية لا يؤدي منطقياً الى اشراك الجمعية في السلطة العامة عن طرق التصويت العام .

وهو ايضا لا يؤدي حتما الى الحرية داخل الدولة ذلك انه ـ على الاقل في نظر البعض يجعل من الارادة العامة ـ ارادة شرعية في ذاتها ، فكل عمل صادر منها يصبح لمجرد هذا صحيحاً وموافقاً للقانون . ولما كان الشعب

---

(١) راجع :ـ « ديجي » المرجع السالف الذكر . ص ١٩ وما بعدها .

عملا لا يباشر الحكم بنفسه ولكن يعين بضعة افراد يقومون بمباشرة السلطة نيابة عنه . فمن الجائز بل من الحاصل فعلا ان يستفيد هؤلاء من هذه العصمة التي اوجدها مبدأ السيادة الشعبية للجور على الحريات وحقوق افراده وعلى ذلك فالسيادة الشعبية تدخلنا فيما اطلق عليه بنجامين كونستانت «الطريق المرعب للعصمة البرلمانية»

والواقع ان نظرية السيادة الشعبية اوجدتها الثورة الفرنسية لهدم العصمة التي منحتها نظرية التفويض الآلهي للملوك ، فكان لها بذلك فائدة عملية مشكورة في ذلك الوقت الذي ظهرت فيه. ولكن التمسك بها الآن يؤدي الى منح تصرفات البرلمانات شرعية كاملة بصرف النظر عن محتوياتها كما تساعد البرلمانات على الادعاء بسلطة مطلقة لا خير فيها ولا نفع .

والحق ان مثل هذه النتائج لا يقبلها باي حال الضمير القانوني الحديث ذلك ان تصرفات الحكام تقرر بحسب محتوياتها فاذا جاءت موافقة للقانون والعدالة والمنطق ـ تلك المبادىء التي هي من خلق الضمير مباشرة ـ كانت شرعية لانها تكون بذلك موافقة للتضامن الاجتماعي الذي هو الظهر الثابت لهذه المبادىء الثابتة . وبهذا تصبح تصرفات الحكام مطابقة للحق ويصبح ما هو شرعي (Légal) عادلا (juste) هذا النظر هو الذي دافع عنه زعماء المدرسة الحرة في فرنسا بل هذا هو ما يقرره رجال السياسة انفسهم «١»

ومن اجل هذا يرى الاستاذ Duguit وجوب تقرير ضمان كافي ضد استبداد الجميات الشعبية بل ويرى وجوب ان تكون هذه الضمانات اقوى من تلك التي

«١» راجع خطبة للسياسي الفرنسي المشهور السيو كليمنصو ، قالها في ١ـ٣ـ ١٩٠٨ .

يجب تقررها لتحاشي استبداد الملكية المطلقة .

نظرية العميد ديجي :

والرأي عند العميد « ديجي » (١) ان السلطة السياسية هي واقعة لا يمكن في ذاتها ان تكون شرعية او غير شرعية ، هي في الحقيقة والواقع نتاج تطور اجتماعي . ففي كل الجماعات التي تعتبر دولا منذ فجر المدنية حتى الآن يلاحظ دائماً واقعة واحدة لاتتغير وهي وجود افراد اكثر من الباقين يريدون - ويمكنهم - ان يفرضوا ارادتهم على غيرهم من الافراد وفي هذا يقول :

« الوقائع دائماً متشابهة وهي ان الاقوياء يفرضون ارادتهم على الضعفاء (٢) » .

هذه القوة قد تكون مجرد قوة مادية وقد تكون قوة ادبية او دينية او عقلية وقد تكون اقتصادية واخيراً قد تكون عددية ، وهذه مع تقدم المدنية تصبح قوة الجماعات الاجتماعية المنظمة .

فالحكام كانوا ويكونون وسيكونون دائماً الأقوى فعلا ولقد حاولوا في كل الاوقات ان يجعلوا قوتهم شرعية ومع ذلك لم يتمكنوا الا من ايجاد تفسيرات صناعية لا يمكن ان تخدع الباحث : فقالوا حيناً بانهم مفوضون من قوة عليا ليحكموا بين الناس ، وتمكنوا بهذه من ان يباشروا سلطاناً واسعاً وان يبطشوا بالناس ويرهقوا العباد باقسى انواع الظلم دون ان يراجعهم مراجع . وفي الوقت الحاضر وعلى العموم عقب انتشار المدنية وضعف الروح الدينية . نشأت فكرة الارادة العامة التي يملكها شخص معنوي فالرئيس الذي يأمر ايا كان لقبه والهيئة التي تتداول وتفصل في امور الدولة ليسوا الا اعضاء الارادة الجماعية التي تفرض

« ١ » راجع :- (ديجي) المرجع السالف الذكر . ص ٢٣ وما بعدها .

« ٢ » راجع :- ديجي المرجع السالف الذكر . ص ٢٥ وما بعدها

على ارادات الافراد - كما ولم يتردد « ديجي » في ان يعلن ان هذه الارادة الجماعية التي تملك السيادة وبكلمة اخرى هذه السيادة الشعبية شأنها شأن النظريات الدينية لا تصمد لاي مناقشة علمية وفي هذا كما يقول « هذه الفاظ بلا قيمة . وسفسطة يريد بها الحكام تضليل رعاياهم وكثيراً ما يضللون بها انفسهم (١) » هذه التفسيرات الخاصة بالسيادة قد تستقر في عقول الجماعة حتى تصل الى حد الايمان ، ولكن هذا لا يخلع عليها صفة الحقائق العلمية ، ولكن فقط يجعلها وقائع اجتماعية يجب ان لا تخفى عنا الحقيقة الواضحة البسيطة ، وهي ان السلطة السياسية عبارة عن حكم القوي للضعيف . ولكن ليس معنى هذا ان كل ما يأتيه الحكام يكون شرعياً ، فلكي تكون لاوامر الحكام هذه الصفة يجب ان تكون موافقة للقانون ، كذلك استعمال القوة المادية بواسطة السلطة العامة لا يكون بدوره شرعياً الا اذا كان المقصود منه كفالة تطبيق القانون ، نحن نعيش في عصر « الدولة التي تخضع للقانون » (Etat de droit)

* * *

تلك هي نظرية السيادة الشعبية في الفقه الفرنسي رأينا في استعراضها كيف ان بعضاً من الفقهاء وعلى رأسهم العلامة « اسمان » يرى ان السيادة الشعبية حقيقة واقعة كما انها قضية علمية صحيحة ، ورأينا من الناحية الاخرى آخرين وعلى رأسهم العميد « ديجي » والاستاذان « برتلمي ودوبز » يرون ان نظرية السيادة الشعبية على النحو الذي وصفها به اسمان وروسو ومن نحا نحوهم لا تصمد للتحليل العلمي الصحيح . فالشخصية المعنوية او الشخص الجماعي هو خيال لا يوجد الا في مخيلة اصحابه . ومن الناحية المنطقية البحتة السيادة الشعبية لا تؤدي

(١) راجع :- ديجي المرجع السالف الذكر .

حتما الى مبدأ التصويت العام كما انه لا تؤدي بالضرورة الى الحرية ، واذا كان هناك اساس حقيقي للسيادة فهو القوة .

ونحن نرى بالرغم من تقديرنا لاراء العميد « ديجي » وانصاره ، الأخذ بنظرية السيادة الشعبية لانها تتفق مع العدالة والمساواة والحكم الصالح تلك المبادىء التي تعتبر جزءاً لا يتجزء من الضمير الانساني المتمدين .

نحن نسلم بان نسبة السيادة لشخص جماعي مستقل عن الافراد المكونين له امر لا يقوم دليل قاطع عليه . ولكن لماذا لا نقول ان السيادة مصدرها مجموع افراد الشعب . وبكلمة - تتفق مع واقع الحال - تصدر السيادة من اغلبية هؤلاء الافراد .

يبدولنا ان هذا النظر هو الذى يقول به الفقهاء المصريون اذ يقرر الاستاذان وايت ووحيد رأفت : « ان الدستور المصري مثلا ينص على ان جميع السلطات مصدرها الامة « م ٢٣ » وهذا لا يرمي الى تقرير السيادة للامة كشخص معنوي مستقل عن الافراد الذين يدخلون في تكوينها بل لمجموع افراد الشعب . فسيادة الامة معناها سيادة الشعب او مجموع افراد الشعب » .

اما القول بان نظرية السيادة الشعبية تجعل التصرفات شرعية فى ذاتها فهو نظر لا يستقيم مطلقاً مع التنظيم الحديث للدولة ذلك التنظيم الذي يقوم على فكرة خضوع الدولة للقانون (Etat de droit) بمعنى ان التصرف الذي تقوم به السلطة العامة واستعمالها للقوة المادية لا يكونان شرعيين الا اذا جرى كل هذا وفقاً للقانون ، ثم ان رقابة الرأي العام - فى شكلها العام - اصبحت من القوة والتنظيم والفطنة بحيث جعلت الحكام مضطرين للسير وفقاً لما يراه الرأي العام . ولقد رأينا ان البرلمان لا يقوى فى الغالب على ان يقاوم الرأى العام او سياسة

لا ترضاها اغلبية الشعب واستشهدنا على ذلك باستقالة وزارة « دلاديه » في فرنسا ارضاء للرأي العام مع ان البرلمان لم يعلن عدم الثقة بها ، وكذلك الحال بالنسبة لاستقالة « السير صمويل هور » وزير خارجية انكلترا اثناء النزاع الايطالي الحبشي ثم الانلاحظ كيف ان اعضاء البرلمان ينتهزون فرصة اجازة نهاية الاسبوع وغيرها للاتصال بدوائرهم لاستخلاص ارادة الرأي العام ، والا نلاحظ كيف ان الوزراء في الدول الديمقراطية الحديثة يجعلون من تنقلاتهم في الاقاليم ومن حضورهم في الحفلات وغيرها من المناسبات التي يجتمعون فيها بالجمهور وسيلة للاتصال بالرأي العام لمعرفة ميوله واتجاهاته .

الا يجوز لنا القول بعد كل هذا ان دعوى استبداد البرلمان استناداً على نظرية السيادة الشعبية دعوى لا تتفق مع الواقع ، وعلى كل حال الا يوجد في الفن الدستوري من الوسائل ما يمكن به قطع الطريق امام رغبة البرلمان في الاستبداد ؟

واخيراً نحن نتفق مع العميد (Duguit) بان اسناد السيادة لشخص معنوي هو الشخص الجماعي لا يؤدي منطقياً الى مبدأ التصويت العام . ولكن اذا قلنا ان السيادة تستقر في مجموع افراد الشعب لا في شخص جماعي منفصل عنهم كيف يمكن ان نتخلص من تطبيق مبدأ التصويت العام باعتباره نتيجة منطقية ولازمة لسيادة الشعب .

الواقع ان ملكية شخص معنوي للسيادة هو الذي ادى الى القول بان مبدأ التصويت العام لا يعتبر نتيجة منطقية لمبدأ السيادة الشعبية ، فاذا تخلينا عن فكرة الشخصية المعنوية سقط مايترتب عليها من نتائج منطقية . وبعد فاذا لاحظنا الوقائع نرى ان مبدأ التصويت العام اخذ في الانتشار والتطبيق بظهور مبدأ

السيادة الشعبية حتى ان احدهما يؤدي عملا الى الآخر .

ونختم تأييدنا لمبـــدأ السيادة الشعبية بالاشارة الى ما ادى اليه من رفع مستوى الثقافة في الدول الديمقراطية نتيجة اشتراك الافراد في السلطة العامة كما ادى الى الارتفاع بالكرامة الانسانية الى المكان اللائق بها . هـــذا من جهة ومن الجهة الاخرى نشير - دفعاً لكل لبس - الى ان الاستاذ - Duguit - وانصاره لا يعارضون مبدأ السيادة الشعبية - بقصد احلال الملكية المطلقة او الرجعية مكانها ، فهذا لا يخطر ببال العميد لانه يؤيد الديمقراطية تأييداً قاطعاً لا يسمح باي شك فيه - وكل مافي الامر انه لا يقبل الالتجاء الى المجاز في دراسة القانون ويجب ان يبني تنظيم الدولة على الوقائع لا على الافتراضات ، وبكلمة اوضح هو يقول باشتراك الشعب في السلطة ولكنه لا يقول ذلك بناء على السيادة الشعبية ولكن بناء على ان هـــذا هو واقعة اجتماعية في ايامنا (١) هذه لا مناص عنها ، وهو يقول بالتصويت العام وباعتبارها ضماناً كبيراً لرعاية الصالح العام وليس ادل على هذا من قوله « نحن نعتقد اكثر من اي شخص آخر انه من الخير والعدل ان اكبر عدد ممكن من الافراد يكون له حق الاشتراك في السلطة السياسية لبلد ما . كذلك نحن نرى ان التقدم يقوم قبل كل شيء على رفع درجة الثقـــافة العامة وكذلك على اشراك عدد من الافراد — يزداد دائماً — في السلطة السياسية . وبكلمة مختصرة التصويت العام المنظم هو المثل الاعلى الذي يجب ان تتجه اليه كل الدول (٢) » .

وما قلناه عن العميد (ديجي) يصح قوله عن الاستـــاذ برتلمي ويكفي

---

(١) راجع : — (ديجي) الموجز السالف الذكر . ص ٢٣

(٢) راجع : — المرجع السالف الذكر . ص ٢٣ .

للدلالة على هذا تصريحه بأنه « يجب ان توجد الحكومة ومن المعقول ان تكون هذه الحكومة للشعب — ومع ذلك فهذا مثل اعلى يحقق بالتدريج والحيطة مع ملاحظة درجة تقدم واهلية الشعوب ولكننا لا نذهب الى اكثر من هذا (١) ».

مبدأ السيادة الشعبية في القانون الوضعي

وعلى اي حال فان مبدأ السيادة الشعبية يعتبر قاعدة مشتركة في الدساتير الخاصة بالدول الديمقراطية منذ الثورة الفرنسية حتى الآن (٢) فمثلا المادة الاولى من دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ٢٩ - ٢ - ١٩٣٠ تقرر كل السلطات تصدر من الشعب وكذلك المادة الاولى من دستور بولونيا الصادر في ١٧ مايس سنة ١٩٢١ والمعدل في سنة ١٩٢٦ تنص : « السلطة العليا في الجمهورية البولونية هي للامة (٣) »

ويظهر هذا ايضا اذا راجعنا المادة الاولى من دستور الجمهورية النمسوية الصادر في اول اكتوبر سنة ١٩٣٠ . وكذلك دستور لتوانيا الصادر في ١٥ - ٢ - ١٩٢٢ في مادته الاولى ، وكذلك الحال في دستورها الصادر في ١٥ مارس سنة ١٩٢٨ ، وكذلك الدستور اليوناني الصادر في ٢ يولية سنة ١٩٢٧ ودستور رومانيا الصادر في ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ ، ودستور تركيا الصادر في ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ ... الخ

---

(١) راجع : — برتلمي المرجع السالف الذكر ص ٧٧.

(٢) راجع ب م. جيز فيتش دساتير اوربا الحديثة . ص ٣٧ . الطبعة ٢ باريس

(٣) معظم هذه النصوص وغيرها مذكورة في كتاب الاستاذ السالف الذكر .

في مصر :

ولقد تقرر نفس المبدأ في الدستور المصري الصادر في ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ في المادة (٢٣) حيث قررت « جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين في هذا الدستور »

وبذا وضعت لاول مرة في تاريخ البلاد الصيغة الديمقراطية لشكل الحكومة الجديدة واعترف بسيادة الامة بعد ان كانت جميع السلطات، السلطتان التنفيذية والتشريعية على الخصوص مجتمعة في يد ولى الامر «١»

ونص المادة ٢٣ كان موضع عناية خاصة من كثير من الاعضاء في اللجنة التي شكلتها الحكومة لوضع الدستور والمسماة باللجنة الثلاثين ، فمنذ الجلسة الاولى لهذه اللجنة وحتى قبل تنظيم طريقة عملها بدأ بعض الاعضاء التكلم عن سيادة الامة فترى عبد اللطيف بك المكباتي يقرر « ان للامة السيادة التي يجب ان تكون بارزة في نصوص الدستور وعلى هذا الاساس نحن نشترك في العمل «٢» »

---

(١) راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد . القانون الدستوري الطبعة الاولى طبع القاهرة .

(٢) ولفهم مدى التغيير الذي حصل في القانون العام المصري نتيجة لدستور سنة ١٩٢٣ . راجع مذكرة احمد ذو الفقار باشا وزير الحقانية عن الدستور المصري ص ٥٨ من كتاب البير شقير طبعة ١٩٢٤ — القاهرة ، وكذلك كتاب الاستاذين وايت ابراهيم ووحيد رأفت الذي اشرنا اليه ومذكرات الاستاذ ديبوا ريشارد لقسم الدكتوراه بكلية الحقوق المصرية ٩٣٦ — ٩٣٧ .

وفي الجلسة الثانية اخذ نفس العضو فى الالحاح على اللجنة بضرورة وضع المبادىء العامة التي سيقام عليها الدستور . والحقيقه التي تظهر من سياق مناقشاته - انه كان يريد بذلك ان يطمئن على تقرير مبدأ سيادة الامة فى الدستور الجديد والذي على اساسه قبل الاشتراك فى عمل اللجنة . وقد فهم رئيس اللجنة نيات الاستاذ المكباتى ولذلك خاطبه قائلا « تريد من الان ان يتقرر مبدأ سيادة - الامة - فاقول لك اني مسلم بهذا المبدأ ولكن وقت التدوين لم يأت بعد ويمكنك عند الانتظام في لجنة ان تقنع اخوانك بما تراه » .

ولم يكن تقرير مبدأ السيادة الشعبية من رأي المكباتي فقط بل كان مسلماً به من بقية الاعضاء الذين تألفت منهم لجنة المبادىء العامة التي شكلتها لجنة وضع الدستور او لجنة الثلاثين - وهذا ما قرره المكباتى بك في محضر الجلسة الخامسة للجنة الثلاثين حيث ذكر وجوب النص على المبدأ في الدستور - وقد كان مقبولا بالاجماع فى اللجنة الفرعية - وانما اختلف على النص وعدمه .. وارجو ان توافق اللجنة العامة على وجوب النص » .

واكد اتفاق الآراء على مبدأ السيادة الشعبية(١) الاستاذ عبدالحميد بدوي في محضر الجلسة الثانية فذكر انه قد يفهم من المناقشة فى هذا المبدأ وجود معارضة فى تقريره مع انه لا معارضة فيه .

من هذا يخلص ان الدستور المصري شأنه شأن الدساتير التي اخذت بالمبدأ الديمقراطي أكد مبدأ السيادة الشعبية صراحة فى صلب نصوصه . صحيح كان هناك خلاف على ضرورة النص على هذا المبدأ او الاكتفاء بتطبيقه فقط فى

«١» محاضر اللجنة العامة ص ٥

الدستور . ولكن هذا الخلاف لا اهمية له اذا علمنا ان انصار عدم النص على المبدأ لم يعارضوا بتاتاً في تطبيقه ، وهذا ما قرره الاستاذ توفيق دوس «١» - احد المعارضين في النص على مبدأ السيادة الشعبية - بقوله « اتفقنا في اللجنة الفرعية على ان نأخذ بكل تطبيقات مبدأ سلامة الامة دون النص عليه حتى لا يفهم من النص عليه جواز تغيير شكل الحكومة في المستقبل » .

ومع ذلك عند اخذ الرأي على وجوب النص او عدمه جاءت الموافقة اجماعية على لزوم النص وعلى هذا حررت اللجنة نص م - ٢٣ - السالف الذكر .

تطبيق مبدأ السيادة الشعبية في الدستور المصري :

والواقع ان مراجعة نصوص الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٢٣ تبين لنا ان واضعيه قد نجحوا في تأكيد مبدأ سيادة الشعب نصاً وفعلا الى حد كبير ولنذكر بعض الامثلة على ذلك :

نصت المادة - ٢٥ - « لا يصدر قانون الا اذا اقره البرلمان وصدق عليه الملك » ويستنتج من هذه المادة ان مشروع القانون الذي يقره البرلمان لابد لكي يكون قانوناً موافقة الملك عليه ، الا ان الدستور تأكيداً لسلطة الامة في التشريع قد قيد حق الملك وجعل ارادة الامة الممثلة في برلمانها لها الكلمة العليا في نهاية الامر وهذا يظهر بمراجعة نص م - ٣٥ - وخاصة نص م - ٣٦ - من دستور سنة ١٩٢٣ وهي تقضي بانه « اذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم واقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون واصدر ، فان كانت الاغلبية اقل من الثلثين امتنع نظره فيه في

«١» محاضر اللجنة العامة ص ١٤

دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع باغلبية الاراء المطلقة صار له حكم القانون واصدر(١)

---

(١) راجع مع ذلك ـ المقالات القيمة للكاتب الكبير الاستاذ امين الرافعي ـ في جريدة « الاخبار » بين ٢٢ ابريل و٧ مايو سنة ٩٢٣ ومن رأيه (١) ان دستور ١٩ ابريل يوصف بانه في كثير من احكامه يسلب بالشمال ما يعطيه باليمين ، ولا يكاد يبيح حقاً من الحقوق حتى يعود فيجعله محرماً ولذلك نرى التضارب سائداً في مواده كما نرى الاستثناء يلغي القاعدة الاصلية »

« ٢ » من رأي المرحوم الاستاذ امين الرافعي ان النصوص السابقة ٣٥ و ٣٦ نصوص رجعية فيها تعطيل لسلطة الامة لا يجوز . ومن رأيه ان التصديق على مشروعات القوانين التي اقرها البرلمان واجب على رئيس الدولة وليس حقاً واستدل على ذلك بما جرى عليه العمل في انكلترة وفرنسا ووجه النقد الذي ذكره (الاستاذ الرافعي) هو في اشتراط اغلبية الثلثين الواجبة وفقاً للمادة ـ ٣٦ ـ اذ ان هذه الاغلبية ليس من السهل تحقيقها ، على ان الامر لو وقف عند هذا الحد لهان ولكن اذا لاحظنا ان الحكومة تعين $\frac{٣}{٥}$ الشيوخ ، ولها بطبيعة الحال ان تعينهم من انصارها الخاضعين لسياستها والنتيجة الحتمية لذلك انها تستطيع بواسطتهم تعطيل اي قانون لم يصدق عليه الملك واعيد الى المجلسين في مدى شهر ، لانا لو فرضنا ان جميع الاعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ وافقوا على القانون مرة ثانية دون زملائهم المعينين فان هذه الموافقة لا تجدي نفعاً لان المنتخبين لا يتجاوزون $\frac{٣}{٥}$ المجلس والثلاثة اخماس اقل من الثلثين فهم لا يكفون لتقرير القانون في المرة الثانية وعلى ذلك يبقى هذا القانون معلقاً حتى يأتي دور انعقاد آخر ، بالرغم من ان مجلس النواب وهو الممثل الحقيقي للبلاد اقره =

ومن تطبيقات مبدأ السيادة الشعبية ايضاً ما جاء بالمادة - ٤١ - من انه اذا حدث بين ادوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك ان يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط الا تكون مخالفة للدستور - ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في اول اجتماع له فاذا لم تعرض او لم يقرها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » وفي هذا اقرار واضح لسيادة الامة في التشريع وتصديق كبير لحق السلطة التنفيذية فيما يتعلق به » .

وبالرغم من ان المادة - ٣٨ - من الدستور تعطي لرئيس الدولة حق حل مجلس النواب اي انهاء نيابة ممثلي الامة قبل انتهاء المدة المحدودة لها ، إلا ان هذا الحق مبني على مسوغات تبرره كما ان سلطان الامة تجد ما يعوضه في المادة ٦١ وتنص على ان « الوزراء مسؤولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن اعمال وزرائه » وقررت م - ٦٥ - جزاء هذه المسؤولية بتقريرها انه « اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها ان تستقيل فاذا كان القرار خاصاً باحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

كذلك تأكد مبدأ سيادة الشعب في المادة - ٦٤ - حيث قررت ان الصلح

= في المرة الثانية باجماع الآراء مثلاً . وهذا النظر صحيح - ولكن مع ذلك لا يؤثر في القول بان المادة ٣٦ ضمنت ان سيادة الامة تعلو في ترجح الامر اعتراض الملك ، ولذلك قال الاستاذان وايت ابراهيم ووحيد رأفت في كتابهما ان الحق الذي يسميه الدستور المصري حق التصديق ليس الا حق اعتراض موقف (Veto uspemsif) . راجع ايضاً رسالة الاستاذ سيد صبري - المقدمة لجامعة باريس سنة ١٩٣٠ .

والمعاهدات التي يبرمها الملك يجب ابلاغها للبرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وامنها مشفوعة بما يناسب من البيان « على ان اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان وكذلك معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او نص في حقوق سيادتها او تحميل خزانتها شيئاً من النفقات او مساس بحقوق المصريين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق البرلمان ».

كذلك تعتبر المادة ـ ٤٨ ـ التي تنص على ان « الملك يتولى سلطة بواسطة وزرائه » تطبيقاً لمبدأ السيادة الشعبية فالملك كما يقول الانكليز يسود ولا يحكم وانما الذي يحكم هم الوزراء وهم في الغالب زعماء الاغلبية اي زعماء ممثلي الامة وبهذا تباشر السيادة بواسطة الامة بطريق غير مباشرة.

وتعتبر ايضاً المادة ٦٠ ونصها « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » تطبيقاً للمادة ٤٨ السالفة الذكر وبالتالي مؤكدة لمبدأ السيادة الشعبية.

وفي تقرير مسؤولية الوزارة امام مجلس النواب وحده وفقاً للمادة ٦٥، وهو المجلس المفروض انه يمثل الشعب ككل تمثيل (١)، دون مجلس الشيوخ ـ وفيه ٢/٥ الاعضاء معينين ـ تأكيد واضح ايضاً لمبدأ السيادة الشعبية.

تلك امثلة ضربناها لكي نعطي فكرة عامة عن اهم تطبيقات مبدأ السيادة الشعبية في الدستور المصري المعمول به الآن، وهي في جملتها لا تخرج عما هو مطبق في الدول الديمقراطية الاخرى.

---

(١) تقرير لجنة المبادىء العامة التي شكلها لجنة الثلاثين

مبدأ السيادة الشعبية في العراق:

نص القانون الاساسي العراقي - شأنه في هذا الشأن الدساتير الديمقراطية الاخرى على ان السيادة هي للشعب العراقي ، فقرر في المادة ١٩ - ان «ان سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة . وهي وديعة الشعب الملك فيصل وسنعالج هذا النص بالشرح في الكتاب الثاني عند دراستنا لاحكام الدستور العراقي ونكتفي هنا بالقول بان واضعي الدستور العراقي حاولوا ان يعطوا هذا النص معظم نتائجه العملية خلال مواد الدستور كما سنرى .

والآن يمكن ان ننتقل الى الخاصية الثانية للحكم الديمقراطي فنوجزها فيما يلي :

الديمقراطية تقوم على احترام حقوق الافراد وحرياتهم :

المميز الهام للحكم الديمقراطي ينحصر في انه يسعى بمختلف الوسائل الى التوفيق بين حريات الافراد ومقتضيات النظام العام . فالحرية كما سبق وقلنا هي غرض الحكم الديمقراطي اما النظام فليس الا مجرد وسيلة لكفالة وصيانة الحريات.

ولكن ما هي الحريات التي ترمي الديمقراطية الى تقريرها داخل الدولة في هذا الصدد يلزم ملاحظة التطور الذي تم في خلال القرنين الاخيرين .

ففي اواخر القرن الثامن عشر وفي النصف الاول من القرن التاسع عشر كانت الحريات المعترف بها للافراد ذات صبغة فردية (١) وهذا يظهر واضحاً من

---

(١) راجع في المذهب الفردي وتطوره الخلاصة الواردة برسالة الاستاذ وايت ابراهيم الدستور المصري سنة ٩٢٣ ص ٤٠ وما بعدها باريس سنة ٩٢٤.

مراجعة الوثائق المتضمنة لحقوق الانسان والتي يطلق عليها بالفرنسية اعلانات حقوق الانسان التي صدرت في هذا الوقت ، واشهرها وضعته الجمعية المنشئة سنة ١٧٨٩ ، وبمراجعة هذه الوثيقة يظهر لنا التطبيق التام للمذهب الفردي الذي يضع الفرد مع حقوقه الطبيعية وغير القابلة للتقادم، اساساً للتنظيم الاجتماعي. فالفرد حر وله مباشرة نشاطه بدون اي قيد الا ما تقتضيه مصلحة المجموع. هذا العصر هو الذي سادت فيه قاعدة حرية العمل وحرية التجارة .

ولقد عرفت م«٤» من اعلان الحقوق الصادر في ١٧٨٩ الحرية في العبارة الآتية :(١) «الحرية تتكون من القدرة على عمل كل ما لا يضر بالغير ، ومباشرة الحقوق الطبيعية لكل شخص لا يرد عليها قيد ، الا ذلك الذي يكفل لغيره من افراد الجماعة التمتع بنفس الحقوق . هذه القيود لا يمكن ان توضع الا بنص القانون » .

وعلى هذا فالحكومة الديمقراطية وفقاً لمباديء الثورة الفرنسية تقوم على احترام حرية الافراد ولكنها حرية مقيدة بالقانون بمعنى ان كل قيد يرد على حرية الافراد لابد ان يكون مقرراً بواسطه الهيئة المنوط بها وضع القانون . كما يجب ان تكون هذه القيود مقررة بواسطة قواعد عامة ومجردة وان يكون ذلك من اجل مراعاة الصالح العام فكل قاعدة تؤدي الى تقييد الحرية الفردية تقييداً لا يقصد به تحقيق صالح عام تعتبر مخالفة للقانون «٢» ولكن ما هي هذه الحقوق التي تضمنتها الوثائق المتضمنة لحقوق الانسان السالفة الذكر والتي هي غرض الديمقراطية ؟

---

(١) راجع تعريف الحرية في كتابه المختصر ص ٢٢٣ طبعة ١٩٢٣

(٢) راجع :- L. Duguit :- الموجز السالف الذكر - ص ٢١٠ ومابعدها

هى حق الجميع في المساواة امام القانون والحرية الشخصية «١» بنتائجها كتحريم القبض بلا حق على الافراد وتحريم الاعتداء على حرمة المساكن وايضاً حرية العمل والتجارة والصناعة وحرية الاعتقاد والحرية الدينية وحرية الاجتماع وكذلك احترام حق الملكية مع وصفه بانه حق مقدس وغير قابل للاعتداء عليه .

ولقد وضع الاستاذ(بريس) فى كتابه السالف الذكر ، هذه الحريات في فصائل ، فذكر اولا الحرية المدنية وهي عدم رقابة شخص او ملكية الفرد ، وثانياً الحرية الدينية وهي عدم رقابة الافراد في التعبير عن افكارهم الدينية وفى مباشرتهم لعباداتهم ، وثالثاً الحرية السياسية وهي عبارة عن حق الافراد في الاشتراك في الحكم ، واخيراً الحرية الفردية وهي اعفاء الافراد من الرقابة فيما لا يؤثر على سلامة الجماعة تأثيراً يجعل هذه الرقابة ضرورية .

والحق ان مراجعة وثائق حقوق الانسان ـ التى صدرت تحت تأثير الثورة الفرنسية حتى النصف الاول للقرن التاسع عشر او بعد ذلك بقليل ، تبين لنا

---

(١) وردت هذه الحقوق في الباب الثانى من الدستور المصري في المواد ٢ الى ٢٢ وتجد تفصيلا وافياً لها فى رسالة الاستاذ وايت ابراهيم المقدمة لجامعة باريس سنة ١٩٢٤ .

راجع ايضاً بخصوص هذا الباب من الدستور مقالات الدكتور محمود عزمي المنشورة في جريدة الاهرام بين ٢٢ ابريل و ٢٨ ابريل سنة ١٩٢٣ ، وراجع ايضاً مقالات المرحوم الاستاذ امين الرافعي المنشورة فى جريدة الاخبار لسان حال الحزب الوطني حينذاك . وهذه المقالات منشورة فيما بين ٢٢ ابريل و٧ مايو سنة ٩٢٣ .

حرصها على تطبيق المذهب الفردي الذي لا يقبل تدخل الدولة في شؤون الفرد الا في النادر القليل . على ان حالا كهـذا لم يستمر طويلا اذ بدأت تظهر منذ اواسط القرن التاسع عشر المذاهب التي تدعو الى التضامن والتعاون تلك المبادىء التي دفعها الى الظهور التطور الصناعي الناشيء وما ادى اليه من ظهور الحركة العمالية بجميع نتائجها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية . فاخذت الحرية مفهومة على طريقة المذهب الفردي في التراجع وهذا ما عبر عنه (١) الاستاذ بريس في قوله : (نحن نشاهد ان الحماس للحرية الذي الهب قلوب الرجال لقرن اوزيد، منذ الثورة الامريكية حتى وقتنا الحاضر ، قد اخذ في الفتور) .

وفي فرنسا دافع العميد (ديجي) (٢) بقوة عن مذهب التضامن الاجتماعي الذي يسمح بتدخل الدولة في شؤون الافراد وحرياتهم على شرط ان يكون ذلك ضرورياً لسلامة التضامن الاجتماعي ونموه ، بل ويرى ان الدولة ملزمة بان تسن القوانين اللازمة لان تكفل لكل فرد امكان المساهمة ماديا وادبياً في التضامن الاجتماعي ومن امثلة القوانين التي يرى وجوب سنها بواسطة الدولة القوانين التي تضمن كفالة حد ادنى في التعليم المجاني للافراد ، وكذلك القوانين التي تضمن حداً ادنى لمعيشة غير القادرين على العمل وتلك التي تسمح لمن يريد العمل

---

(١) راجع :(بريس) المرجع السالف الذكر ـ ص ٢٩

راجع : (جيتز فيتش) المرجع السالف ـ ص ٣٣

(٢) راجع : ديجي الموجز السالف الذكر — ص ٢٠٩ وما بعدها لاخذ فكرة عامة عن مذهب التضامن الاجتماعي ورأي العميد « ديجي » راجع ايضاً مذكرات العميد الاستاذ عبد الرزاق السنهوري ـ لطلبة كلية الحقوق سنة ٧ـ٣ـ٩٣٨ .

ان يحصل عليه ، بل يرى ان التضامن الاجتماعي – وهو الاساس الذي تقوم عليه الدولة في نظره – يبيح من القوانين اللازمة لاجبار الفرد على العمل .

ولقد برر الاستاذ (بريس) الابتعاد عن المذهب الفردي بذكر ان الافراد في وقتنا الحاضر أصبحوا يقبلون بوجه عام تدخل الدولة في شؤونهم ذلك ان عدم رضائهم بذلك فيما مضى كان يرجع الى انهم كانوا محكومين بفئة قليلة العدد قيدت حريتهم لصالحها قبل كل شيء ، اما اليوم فالحكومة هي حكومة الشعب ، والشعب لهذا السبب لا يخشى تدخلها في شؤونه اذا كانت تريد تحقيق اصلاحات اذا تركت تحققها لتطور الزمن لطال انتظارها (١) .

ومع ذلك فاولئك الذين يرون امكان تدخل الدولة لتقييد حرية الافراد وحقوقهم لا يجيزون هذا التدخل الا بالقدر اللازم لحماية حرية الجميع وسعادتهم . والواقع ان الدول الحديثة آخذة في التطور نحو هذه الروح الجماعية او على حد قول الاستاذ « ديجي » التضامنية .

وهذا يظهر واضحاً في الوثائق المتضمنة لحقوق الانسان التي صدرت في النصف الاخير للقرن التاسع عشر . وبالاخص تلك التي صدرت عقب الحرب العظمى ، فلقد اعترفت – بشكل عام – للفرد بصفته الفردية وباستقلاله عن الغير ولكنها بجانب هذا لم تهمل الفرد باعتباره عضواً في الجماعة (٢) .

فبالنسبة لصفته الاولى نلاحظ ان الوثائق المذكورة احتفظ للفرد بمعظم الحقوق والحريات التي تضمنتها وثائق حقوق الانسان التي اصدرتها الثورة

---

(١) راجع « بريس » المرجع السالف الذكر – ص ٥٤ « لماذا نتنظر السير البطيء لقوى الاصلاح اذا كان من الممكن ان ندفع الآلة لتعمل باقصى سرعتها » .

(٢) راجع ما سبق وذكرناه في القسم الاول .

الفرنسية ومع ذلك فالاحظ ان الملكية التى كانت معتبرة حقاً مقدساً غير قابل للتقادم قد اصبحت فى بعض التشريعات وظيفة اجتماعية وهذا هو ما قررته المادتان ٤٤و٤٥ من الدستور الاسبانى الصادر فى سنة ١٩٣١ اما بالنسبة لاعتبار الفرد كائناً اجتماعياً فاننا نلاحظ ان الوثائق الحديثة لحقوق الانسان تحتوي على مجموعة حقوق متعلقة بالعائلة وحقوق الاطفال والتعليم الالزامي والعمل الذي جعلته بعض الدساتير الحديثة الزامياً . اي واجباً اجتماعياً يجب اداؤه تحقيقاً للتضامن الاجتماعي . ولكن معظم الدساتير لا تذهب الى هذا الحد البعيد وتكتفي بتدخل الدولة من اجل حماية العامل وكفالة حد ادنى لمعيشته يضمن الاحتفاظ بالكرامة الانسانية فى مكان لائق وكذلك تتدخل الدولة من اجل تنظيم شروط العمل ومدته والحد الادنى للاجور (١) ... الخ .

يؤخذ من الاستعراض الموجز السابق ان وثائق حقوق الانسان الصادرة فى اواخر القرن الثامن عشر ومعظم القرن الذي يليه كانت مشبعة بروح فردية قوة بينما تلك الصادرة فى اواخر القرن التاسع عشر وبالاخص في القرن العشرين وخاصة ما كان منها بعد الحرب العظمى مشبعة بروح جماعية مضادة للحرية الفردية .

وبكلمة موجزة وثائق حقوق الانسان القديمة لا ترى الا الفرد بينما

---

(١) راجع لملاحظة التطور من الفردية الى الاجتماعية في القانون الوضعي الفرنسي قانون ١٤ يوليه سنة ١٩٠٥ الخاص بمساعدة الكبار وقانون ٥ ابريل سنة ١٩٠٠ الخاص بمعاشات العمال والفلاحين وراجع ايضاً القانون الصادر فى ١٧ يونيه سنة ١٩١٣ الخاص براحة النساء في حالة الوضع وقانون ١٤ يوليه سنة ١٩١٣ الخاص بمساعدة العائلات كثيرة العدد . هذه القوانين الفرنسية وغيرها تقطع بان الجماعة الحالية تتطور نحو شكل من اشكال الاشتراكية .

الاعلانات الحديثة تنظر الى الجماعة اكثر من نظرها الى الفرد ولقد اوجز الاستاذ (بريس) هذا التحول من الفردية الى الجماعة في عبارة خلابة : « ان المثل الاعلى للسعادة قد تحول من ذلك الذي يرى النعيم في الطير يحلق منفرداً في الفضاء ، الى النحلة تعمل مع زميلاتها في الخلية المشتركة »

والحق أن الديمقراطية هي في ايجاد الانسجام بين هذين الطرفين اذ ان اطلاق الحرية الفردية ليس ممكناً ولا هو بالمفيد من الناحية العملية . ثم ان قول البعض بان اطلاق الحرية لاضير منه اعتماداً على ان القانون الطبيعي والضرورات الاجتماعية باشكالها المختلفة ستقيد حتما هـذا الاطلاق فقول لاتساعد التجارب على التسليم بصحته . ومن الناحية الاخرى القضاء على شخصية الفرد — وعدم النظر اليه الا باعتباره خليه في جسم الجماعة — فيه شيء من المبالغة ، ذلك ان الفرد والجماعة يكمل بعضهما بعضاً ، فالفرد لايعيش منفرداً بل في الجماعة وبواسطتها وليس معنى هذا ان يكون للجماعة القضاء على شخصيته ومحوها وجعلها مجرد وسيلة لتحقيق اغراضها اذ ان في هذا اعتداء على كرامة الانسان باعتباره كائناً ادبياً وروحياً فيجب اذن الا تتدخل الدولة في الحرية الفردية إلا بالقدر اللازم لحماية التضامن الاجتماعي وتشجيع نموه ، على ان عبارة التضامن الاجتماعي عبارة مرنة تختلف بحسب الظروف الزمنية والمكانية للدول .

هذه الحريات التي تقصد الديمقراطية تحقيقها واقرارها للافراد فضلا عن انها مقصودة لذاتها فانها ترمي الى الوصول الى نتيجة عملية تعتبر نقطة الارتكاز وحجر الزاوية في كل حكم ديمقراطي واعني بها مراقبة المحكومين للحكام في مباشرتهم للسلطة . هذه المراقبة لاسبيل لتحققها الا في حكومة تكفل حماية حقوق الافراد وحرياتهم .

(٣) الديمقراطية ترمي الى تحقيق الحرية السياسية بالذات :

ويقصد بذلك ان الشعب يحكم نفسه بنفسه أو على الاقل يختار حكامه وظاهر ان هذا لايؤدي حتما الى تمتع الافراد بالحرية ، فالحرية السياسية والحرية نفسها لايتطابقان وكتاب العقد الاجتماعي انجيل الحرية السياسية يحوي في بعض عباراته مايفيد اضطهاد الحرية نفسها ، وهذا يستفاد من تقريره ان الفرد ليس له الحق في معارضة الشعب ، بمعني ان لمجموع الافراد التصرف في عقائد الفرد ، ولقد اتى بتطبيق لهذه الفكرة بان جعل للسلطة صاحبة السيادة عقيدة مدنية تختلف عن العقيدة الدينية — هذه العقيدة المدنية تشمل جملة قواعد ايجابية وسلبية يجب على الفرد مراعاتها — ولكي ينفي روسو عن نفسه الاتهام بمعاداته للحرية قرر انه لايجوز للدولة ان تجبر شخصاً على اعتناق هذه العقيدة المدنية ، ولكن لها ان تنفيه خارج حدودها ، وهي بهذا لاتعتبره كافراً بديانة ما . ولكنها تعتبره شخصاً غير اجتماعي والواقع ان هذا الاحتيال في التبرير مكشوف لكل ذي عينين . ولا يمكن ان يجعل (روسو) بمنجاة من القول بأنه عارض الحرية من حيث لا يشعر . ولا يدفع هذه الملاحظة قوله انه لا حاجة (١) لوجود حماية قانونية لصالح الفرد ضد سلطة الجماعة لان السلطان — حسب رأيه — يتكون من مجموع الافراد المكونين للدولة ، فليس له بحكم هذا التكوين مصالح تضاد مصالحهم ، لان الجسم لا يضر باعضائه المكونة له والحق ان هذه سفسطه كلامية لا تصمد للمناقشة .

والواقع انه خلال زمن ليس بالقصير كانت الانظمة الديمقراطية لا تتحقق الحرية في كلها فالديمقراطية المباشرة في بعض ولايات سويسرا لم تمنع اضطهاد الحرية ،

(١) راجع برتلمي ودويز المرجع السالف الذكر ـ ص ٦٣

ومن ذلك ان العقوبات البدنية كانت مقررة فيها على من يتخلف عن الصلاة وكان الرقص محرماً في اوقات معينه في الاسبوع .

والخلاصة ان الحرية السياسية وهي ما تعنيه الديمقراطية التقليدية لا تؤدي بالضرورة الى الحرية نفسها ، ولكن مع انتشار التعليم والثقافة وبعبارة اخرى مع تقدم المدنية تتوافق غالباً الحرية السياسية مع الحرية بمعنى ان الحرية السياسية تؤدي عادة الى الحرية نفسها .

(٤) الديمقراطية تقرر المساواة القانونية بين الافراد:

جميع الافراد في النظام الديمقراطي متساوون امام القانون ويتمتعون بالحقوق السياسية على قدم المساواة . ولقد اعلنت ذلك الثورة الفرنسية (١) فجاء في وثيقة حقوق الانسان سنة ١٧٨٩ ان الافراد يولدون احراراً متساوين امام القانون

ولكن هذه الوثيقة لم تذكر المساواة بين حقوق الانسان الطبيعية (م — ١ — من وثيقة حقوق الانسان سنة ١٧٨٩) ، وعلى العكس من هذا ترى دستور سنة ١٧٩٣ يضع المساواة في الصف الاول بين الحقوق الطبيعية للانسان (م — ٢و٣) .

وفي وثيقة حقوق الانسان للسنة الثالثة نلاحظ ان المساواة اعتبرت احدى حقوق الانسان ولكن جاءت في الصف الثاني ، بينما الحرية جاءت في الصف الاول .

ويلاحظ العميد (دجي) — ان الجمعية الوطنية — وقد اعتبرت في سنة ١٧٩٣ — المساواة حقاً ووضعتها في الصف الاول من حقوق الانسان —

---

(١) راجع (دجي) المطول السالف الذكر ج٣ ـ ص ٥٤٤ وما بعدها .

قد ارادت ان تعطي الارجحية لها على الحرية وهذه الحالة تنسجم (١) تماماً مع الميول الدكتاتورية التي كانت الجمعية الوطنية متشعبة بها وهو ميل عام عند الحكومات ذات الميول الاستبدادية تلك الحكومات التي ترمي فيما ترمي اليه الى تقرير مستوى معين للافراد . فهي باحتجاجها بمبدأ المساواة الطبيعية تبرر الاستبداد الذي تفرضه على الافراد . وبالعكس ترى الحكومات ذات الميول الحرة تترك حالة عدم المساواة بين الافراد لانهم غير متساوين في الحقيقة والواقع — وواجب الدولة هو عمل القوانين التي تنسجم مع هذا الاختلاف الموجود فعلا بين الافراد . ومن الناحية الاخرى — نرى اعتبار المساواة حقاً يترتب عليه حتماً — حق الافراد في مطالبة الدولة في القضاء على عدم المساواة الموجودة فعلا بينهم وهذا هو ما يظهر واضحاً بالرجوع الى (المادة ـ ٢١ ـ) من اعلان الحقوق الصادرة في سنة ١٧٩٣ . « المساعدات العامة هي دين مقدس . يجب على الجماعة ان تمديد المعونة الى المواطنين المحتاجين وذلك اما عن طريق ايجاد العمل لهم او عن طريق معونتهم اذا كانوا غير قادرين على الاشتغال » .

ومع ذلك لا يصح ان نفهم من هذه المادة — ان الجمعية الوطنية كانت ترمي الى تحقيق الفكرة السائدة اليوم والتي تقضي بالزام الدولة بمساعدة غير القادرين على العمل وبكفالة ايجاد العمل للعمال اذ كل ما ترمي اليه هذه المادة هو اعطاء جميع الافراد الحق في المساواة بالنسبة لما قد تقوم به الدولة من اعمال .

واذا راجعنا وثيقة حقوق الانسان الصادرة في سنة ١٧٨٩ لا نجد اثراً

---

(١) راجع (اسمان) المرجع السالف الذكر ج ١ — ص ٥٤٤ وما بعدها .

لمثل هذه الميول — فلا يوجد التزام على الدولة بالقضاء على حالة عدم المساواة الموجودة فعلا بين الافراد . وانما يجب عليها فقط ان تكفل حماية متساوية للجميع . والحق ان المساواة المطلقة او كما يسميها البعض المساواة الحسابية بين الافراد — تلك التي يظهر ميل اعلان حقوق الانسان الصادرة في سنة ١٧٩٣ اليها — كثيراً ما تؤدي في الواقع الى عدم المساواة الامر الذي لم يخطر ببال اعضاء الجمعية الاهلية في سنة ١٧٨٩ .

حقاً ان الجمعية الاهلية قررت في سنة ١٧٨٩ ان الافراد احرار متساوون في الحقوق ولكن لم تعن بذلك — المساواة السياسية اي اشتراك الجميع على وجه التساوي في السلطة السياسية .

وهذا عكس الحال بالنسبة للجمعية الوطنية في سنة ١٧٩٣ حيث قررت المساواة الطبيعية والاجتماعية للافراد وقررت كنتيجة لذلك مبدأ التصويت العام الذي لا يزال مطبقاً في فرنسا وفي مصر وبلاد كثيرة كنتيجة لمبدأ المساواة والحرية .

ومع ذلك نلاحظ ان مبدأ التصويت العام المتساوي فيه مخالفة لا تغيب عنا لمبدأ المساواة ذلك انه يفرض وجود المساواة بين الافراد بينما الواقع انهم غير متساوين ولا يمكن ان يكونوا كذلك (١)

صحيح من المعقول ان نشرك الجميع في السلطة العامة لأن في هذا ضماناً لحسن ادارة شؤون الدولة . ولكن يبدو لنا انه من عبث القول — منح كل فرد قدراً مساوياً لغيره في الاشتراك في السلطة العامة بحجة ان الجميع اعضاء في مجتمع واحد — ذلك انه بالرغم من انهم اعضاء في جماعة

(١) راجع (كلسن) المرجع السالف الذكر — ص ١٠٤ وما بعدها .

واحدة الا انهم يقدمون الجماعة التي يعيشون فيها خدمات مختلفة فضلا عن انهم لا يتمتعون بمراهب متماثلة .

وعلى ذلك يكون قصد الجمعية الاهلية في سنة ١٧٨٩ من اعلان مبدأ المساواة هو تقرير حماية الجميع بواسطة القانون بنفس الطريقة وبنفس القوة حماية تشمل اشخاصهم واموالهم — ولا يعني هذا ان يكون لهم جميعاً نفس المزايا الاجتماعية ولكن المزايا التي تكون لكل يجب ان يحميها القانون دون تمييز بين الاشخاص او الطبقات (راجع م ـ ٦ من وثيقة الحقوق الصادرة في سنة ١٧٨٩) . وتطبيقاً لهذا يكون لكل شخص الحق في ان يملك الاموال ولكن ليس للافراد ان يدعو الحق في وجوب مساواتهم في الملكية من حيث الكمية او القيمة . ومع هذا فكل الملاك يجب ايا كانت قيمة ما يملكون ان يتمتعوا بحماية القانون بنفس الطريقة وبنفس القوة .

اما الجمعية الوطنية فقد اعلنت ـ كما رأينا ـ ان المساواة حق وهذا يتضمن المساواة الاقتصادية ، فاذا كان كل الافراد لهم الحق في ان يكونوا متساوين فينتج من هذا ان يكون لكل منهم الحق في ان يملك قدر ما يملكه الآخر تماماً ، كما يجوز لكل فرد ان يستفيد من الثروة العامة بنفس القدر الذي يستفيد منه الآخرون وعلى ذلك يمكن القول ان وثيقة اعلان الحقوق الصادرة سنة ١٧٩٣ تضمنت بذور المبدأ الاشتراكي (١) .

ومبدأ المساواة لا يتضمن حماية الجميع بنفس الكيفية والقوة فقط بل يتضمن ايضاً توقيع نفس العقوبة بالنسبة لنفس الجريمة (راجع م ٦ من وثيقة الحقوق سنة ١٧٨٩) ومع ذلك ـ من اجل الوصول الى المساواة في العقاب ـ قرر

---

(١) راجع (ديجي) المطول السالف الذكر ـ ج ٣ ـ ص ٥٨٧ .

القانون اعطاء القاضي الحق في تغيير العقوبة وفقاً لحالة كل مجرم ، ذلك ان فردية العقاب تؤدي الى امكان المساواة في تطبيقه .

ومبدأ المساواة يتضمن ايضاً وجوب احترام الشارع اياه فيما يتعلق بالوظائف والاعمال والرتب وما في حكمها(١) (راجع م ـ ٦ من وثيقة الحقوق الصادرة في سنة ١٧٨٩ . وراجع ايضاً م ٥ من وثيقة الحقوق الصادرة سنة ١٧٩٣ الخ.) وعلى ذلك جميع الافراد على قدم المساواة بالنسبة لشغل الوظائف والاعمال

(١) لا يزال النساء في مصر كما هو الحال في بعض الدول الديمقراطية الاخرى محرومين من حق الانتخاب ومن شغل بعض الوظائف ولكن لانزاع انهم سوف لا يظلون خارج هذين الميدانين الى الابد . ولقد سبق ورأينا ان الاتجاه في فرنسا اخذ يميل نحو اشراك النساء في الانتخابات وكاد يتم لهن ذلك لولا معارضة مجلس الشيوخ .

ولا شك انه بتقدم التعليم وبانتشار الروح الديمقراطية ستتسع حتماً دائرة من يكون لهم الحق في الانتخاب حتى تشمل النساء . ونحن لا نرى ماناً من اعطاء النساء الذين تتوافر لهم درجة معينة من الثقافة حق الانتخاب في مصر . وهذا الرأي هو الذي يميل اليه بعض الشراح المصريين (الاستاذان وايت ابراهيم ووحيد رأفت في كتابهما السالف الذكر) .

اما بالنسبة للوظائف فالمشاهد ان النساء في الغرب اخذن وبخاصة بعد الحرب العظمى الماضية تشغل معظم الوظائف العامة حتى وظائف القضاء والوزارة ، وفي مصر النساء يشغلن الوظائف العامة فتراهن يعملن حتى في وظائف التدريس في كليات الجامعة وفي المستشفيات وبعض المصالح العامة ومن المحتمل الا يمر وقت طويل حتى يعمم امكان شغلهم لسائر الوظائف العامة .

العامة لا يميز بينهم الا التفاضل في المواهب .

كذلك من اهم نتائج مبدأ المساواة — ان تكون التكاليف واحدة بالنسبة للجميع واهم هذه التكاليف الضريبة (١) ولقد لاحظ بعضهم ان وثيقة الحقوق الصادرة سنة ١٧٨٩ وكذلك وثيقة الحقوق الصادرة في السنة الثالثة ودستور السنة الثالثة ايضاً كلها تتكلم عن ضريبة تقرر على الرعايا بنسبة قدرتهم وهذا بعكس دستور سنة ١٨٤٨ فانه يتكلم عن الضريبة التي تقرر على كل فرد بنسبة ثروته .

وبصرف النظر عن الصيغة المستعملة في الدساتير فلا نزاع في انها جميعاً تقضي بان الضريبة يجب الا تثقل كاهل طبقة من الافراد اكثر من طبقة اخرى . وتنظيم الوسائل المحققة لهذا الغرض تتعلق بالفن الاقتصادي ، فاذا كان هذا الفن يرى ان التوزيع العادل للتكاليف المالية يقضي بتطبيق ما يسمى في علم المالية بالضريبة المتصاعدة ، فان تقرير هذه الضريبة يكون تطبيقاً صحيحاً لمبدأ المساواة ومع ذلك لا يصح ان يكون من وراء تطبيق مبدأ التصاعد في الضريبة نية نزع ملكية بعض الطبقات او عمل مساواة للثروات بين الافراد .

وعلى العموم مبدأ المساواة يؤدي حتماً الى التساوي بين الافراد فيما يخص التكاليف العامة الاخرى وبالاخص التكاليف العسكرية . ويجدر بنا ان نستفيد مما حدث في فرنسا في هذا الصدد .

فلقد قررت م ٨ الفقرة الاولى من القانون الصادر سنة ١٩١٣ ما يأتي :

« الاشخاص اللائقون للخدمة العسكرية ملزمون بان يقوموا بها فعلا لنفس المدة » .

ولا نزاع في ان مساواة الجميع في الخدمة العسكرية امر واجب تطبيقاً لمبدأ

---

(١) راجع في هذا الصدد بحثاً قيماً للعميد (ديجي) ج ٣ ص ٥٩٠ وما بعدها .

المساواة ، ولكن التطبيق الذي اراد أن يأتي به هذا القانون غير سليم اذ أدى - في الواقع - الى عدم المساواة ما دام انه فرض على الجميع التكاليف العسكرية دون ان يقيم وزناً لمركز ومؤهلات كل فرد ، ولذلك عند وضع القانون الحربي الجديد في ١ ابريل سنة ١٩٢٣ - حاول البرلمان ان يقرر تطبيقاً صحيحاً لمبدأ المساوات وذلك بمراعات ظروف ومؤهلات كل فرد عند تقرير الالتزامات الحربية وبعبارة اخرى حاول البرلمان ان يحقق المساواة الحقيقيـــة بمعاملة الافراد ذوي المراكز المختلفة معاملة مختلفة .

وموجز القول ان المساواة اصبحت في القانون العام الوضعي الحالي تفرض على الشارع احترامها وكل قانون يخرج على هـذا الاحترام يعتبر قانوناً غير دستوري . ولكن يجب ان نفهم ان المقصود من هذه المساواة هو ان القانون يحمي الافراد جميعاً حماية متساوية وان التكاليف يجب ان لا تكون متساوية حسابياً ولكن نسبياً ذلك ان تحقق المساواة الحسابية يؤدي في الحقيقة الى عدم المساواة (١) .

في ضوء هذه الايضاحات يفهم المدلول الحقيقي للمساواة التي تعنيها الديمقراطية التقليدية ، وعليه لا يرى محلا للموافقة على ما يقرره البعض من وجوب تقرير التصويت العام المتساوي في الدول الديمقراطية باعتباره نتيجة لازمـة للحرية والمساواة التي ترمي الديمقراطية الى كفالتها نحن نعترف ان لتطبيق مبدأ التصويت العام المتساوي مزايا ظاهرة ، ولكن هذا شيء والقول بانه تطبيق لقاعـدة المساواة شيء آخر ، اذ الواقع ان تطبيق التصويت العام المتساوي يؤدي الى حد كبير الى عدم المساواة فعلا .

---

(١) راجع Brunet, " le qrimciqe ègalitaire, ' 1910
Laffitter, le paradoxe l'êgalitè paris 1929

ويؤخذ ايضاً من الايضاحات السابقة ان الديمقراطية الاصلية مضادة لتلك التي دافع عنها المركسيون والمسماة بالديمقراطية الاجتماعية او المادية او الحقيقة او ديمقراطية الطبقة العاملة على حد تعبير الاستاذ (كلسن) ويعنون بهذه الأخيرة ذلك النظام الاجتماعي الذي لا يضمن للافراد فقط قدراً متساوياً في الاشتراك في الحكم بل كمية متساوية من الثروة .

وهذا النظر لا يتفق مع الديمقراطية الاصلية او التقليدية او الشكلية فهذه تضع الحرية في المكان الاول اما المساواة ونقصد في هذا الصدد المساواة السياسية فهي في المحل الثاني بمعنى ان لها في التنظيم الديمقراطي دوراً سلبياً او ثانوياً .

فكل فرد يجب ان يكون حراً الى اكبر حد ممكن وبالتالي يجب في التنظيم الديمقراطي ان يكون الافراد متساوين في هذه الحرية ، كذلك يجب ان يشترك الافراد في تكوين الارادة العامة وبالتالي يجب ان يكون هذا الاشتراك على قدم المساواة بين الجميع .

والحق ان الدراسة التاريخية للوقائع تؤدي بنا الى تأييد القول بان الديمقراطية التقليدية بعيدة ـ في الاصل ـ عن ان تسعى لتحقيق المساواة المادية بين الافراد: ذلك ان الجهاد من اجل الديمقراطية كان جهاداً يقصد به الوصول الى الحرية السياسية ، اي يقصد به ان يشترك الشعب في السلطة التشريعية والتنفيذية على ان يكون هذا الاشتراك على وجه التساوي فيما بينهم .

اما المساواة المادية او الاقتصادية فلم ترم اليها الديمقراطية الاصلية ، وهي ايضاً ليست من طبيعتها ولقد لاحظ الاستاذ (كلسن) كما لاحظ ذلك ايضاً العلامة (ديجي) ان المساواة المادية او الاقتصادية يمكن ان تتحقق سواء في الحكم الديمقراطي ام الدكتاتوري ، بل هي اقرب واسهل تحقيقاً في الحكومات

الاوتوقراطية منها في الديمقراطيات . وبعد فانه يكاد يكون من المستحيل ان نقيم رابطة قوية بين المساواة المادية والديمقراطيـة ، ذلك ان فكرة المساواة الماديـة تشمل تفسيرات متعددة يتيه الانسان بينها ، فاذا قالوا ان المقصود بها العدالة قلنا ان ذلك لا يؤدي الى اي ايضاح او تحديد للموضوع ، ذلك ان لفظ العدالة نفسه يمكن ان يكون له مدلولات مختلفة وعلى هذا يكون في ادخال قاعدة المساواة المادية في الديمقراطية الاصلية ادخال لما يجلب الغموض والابهام في تنظيم سياسي يجب ان يقوم على الوضوح .

هذا ويلاحظ الاشتراكيون منذ (ماركس وانجلز) ان الطبقة العاملة المستغلة بواسطة اصحاب رؤوس الاموال والتي تعيش في البؤس والفاقة ، هذه الطبقة تكون الاغلبية العظمى بالنسبة لعدد السكان ،وهي لا تلبث اذا ما انتبهت لحالتها ان تنظم نفسها داخل الحزب الاشتراكي للتمكن من القضاء على الاقلية اي اصحاب رؤوس الاموال ، ويعتقد الاشتراكيون(١) انهم سيصلون الى الحكم عن طريق الاغلبية ومن اجل هذا هم يدافعون عن الديمقراطية .

ولكن اليس في ظهور ديمقراطيات الطبقات الوسطى في النصف الاول من من القرن التاسع عشر واستمرارها ونموها ما يدحض وجهة النظر الاشتراكية السابقة ، لانه اذا كانت الطبقة العاملة ذات النزعات الاشتراكية السابقة تكون الاغلبيـة بين العمال فكيف لم تتحول الديمقراطيات السياسيـة الى ديمقراطية اقتصادية ؟ وكيف لم يحدث ذلك خصوصاً في الدول ذات الديمقراطية الحقة ، حيث يسود التصويت العام المتساوي وحيث يكفل هذا الى الاغلبية الوصول الى الحكم ؟

---

(١) راجع (كلسن) المرجع السالف الذكر ـ ص ١٠٦ وما بعدها

الواقع انه اذا كانت الديمقراطية الاصلية او كما يسميها الاستاذ (كلسن) ديمقراطية الطبقات الوسطى قد وقفت عند حد المساواة السياسية ولم تصل بعد الى المساواة الاقتصادية فان ذلك يرجع الى ان الطبقة العاملة المناصرة للمساواة الاقتصادية وما تتضمنه هذه من حكومية او اشتراكية الانتاج ، لا تكون بعد حتى فى البلاد التي وصلت فيها الاشتراكية الى السلطة الا اقلية بالنسبة لعدد افراد الدولة . ومن اجل هذا يهاجم الديمقراطية الجناح الايسر من حزب العمال ، لان انصاره يعتقدون ان هذا الشكل السياسي من اشكال الحكم — اي الديمقراطية — لا يسمح بعد للطبقة العاملة بتحقيق المساواة الاقتصادية بين الافراد والديمقراطية لم تنج ايضاً من لوم الجناح الايمن لاحزاب الطبقة الوسطى (البرجوازية) لان انصاره يرون ان الديمقراطية لم تحم طبقتهم الحماية الكافية كما ان بوادر المستقبل لا تبشر بهذه الحماية .

والآن ننتقل الى الخاصية الخامسة من خصائص الديمقراطية وهي نتيجة لاعتبار الديمقراطية ترمي الى المساواة السياسية وليست الاقتصادية .

(٥) الديمقراطية نظام سياسي وليست نظاما اجتماعيا ولا بناء اقتصاديا

ويقصد بكون الديمقراطية نظاماً سياسياً ان كل شيء يتم في الدولة يكون بواسطة الشعب او على الاقل برضائه . وفى هذا يقول (Laun) في كتابه القيم عن الديمقراطية — والذي حرره اجابة لطلب المعهد الدولي للقانون العام .

« نقصد بالديمقراطية عادة الدولة التي تسود فيها ارادة الشعب او غالبية افراد الشعب » .

والحق ان هذا هو المدلول الحقيقي والعملي الديمقراطية وبهذا تتميز الديمقراطية السياسية عن الديمقراطية الاجتماعية ، اذ ان هذه ترمى الى ان الشعب يجب ان

يحظى بالمنافع المادية . او كما يقول الالمان الديمقراطية الاجتماعية هي مسألة الزبد والخبز ، وهذا بعكس الديمقراطية السياسية التي هي مسألة العقل والقلب .

والحق ان الديمقراطية الاجتماعية كثيراً ما استخدمت لمحاربة الديمقراطية السياسية فالانظمة الاجتماعية التي قررت في المانيا القديمة للنهوض بالعمال ورفع مستواهم ، كان يقصد بها القضاء على المطالبة بالديمقراطية ، وبكلمة اخرى القضاء على الحرية السياسية وفي هذا يقول (بسمارك) :

« اذا صار الشعب في حالة رغدة ، عند ذاك اذا غنى الاشتراكيون الديمقراطيون على آلاتهم الموسيقية ، فلن يسمعهم احد »

ولقد قلنا في الكلام عن تعريف الديمقراطية ـ ان الجهود تبذل اليوم من اجل ادخال بعض مظاهر الديمقراطية الاجتماعية في الديمقراطية الاصلية وقلنا ايضاً ان تجربة (بلوم) في فرنسا و (روزفلت) في اولايات المتحدة الامريكية وغيرهما ما هي الا محاولات في هذا السبيل (١) ولكن يجب ملاحظة ان هذه الجهود يقصد بها الابقاء على الديمقراطية وتقويتها لا القضاء عليها .

وبهذه الجهود تصبح الديمقراطية الاصلية وهي نظام سياسي يرمي الى تحقيق الحرية والمساواة السياسية بين الافراد وذلك باشتراكهم في حكومة بلادهم ـ نظاما له صبغة مادية .

(٦) الديمقراطية الاصلية (٢) فردية :

واقصد بهذا انها مبنية على ان من لهم الحقوق السياسية هم الافراد بصفتهم هذه وبصرف النظر عن المصالح التي يمثلونها او الجماعات التي ينتمون اليها . فلا تهتم الديمقراطية الاصلية بما قد يكون للفرد من علاقات مع

(١) ومن هذه الجهود مشروع بيفردج في بريطانيا

(٢) يسميها البعض التقليدية

الآخرين ولا تسمح بأن يكون بين الدولة وافرادها اي وسيط من طوائف او نقابات او برلمانات قضائية قد تعارض الارادة العامة وتقدم مصالحها الخاصة على الصالح العام . والحق ان رجال الثورة كانوا يمقتون هذه التنظيمات ويظهر هذا في قانون (Le chapelier) الذي اصدروه في سنة ١٧٩١ والذي الغى الطوائف الخاصة بارباب العمل والعمال — وسنرى عند دراستنا للانظمة الحديثة المعادية للديمقراطية — كيف تطور الحال واصبح ينظر الى الفرد عضواً في جماعة لا باعتباره مستقلا عن غيره، ولعل نظرة واحدة في النظام الفاشستي اليوم تؤكد لنا صحة هذه الملاحظة.

(٧) الديمقراطية هي حكومة الاحزاب :

ايا كان الشكل الذي يأخذه الحكم الديمقراطي فهو يفترض دائماً قيام الاحزاب بما يترتب على هذا من نتائج ، وفي هذا يقول الاستاذ (كلسن) في كتابه السالف الذكر .

« انه من الوهم او النفاق القول بأن الديمقراطية يمكن ان توجد بدون الاحزاب ذلك انه مما لا يحتاج الى بيان ان الفرد وهو منفرد لا يكون له اي نفوذ حقيقي في تكوين الارادة العامة ، فالديمقراطية هي ولا شك دولة الاحزاب (١) » .

ولقد رأى الاستاذ (Ostragorski) انه لا لزوم لوجود احزاب دائمية ويكتفي فقط بانشاء تكوينات وقتية بقصد الدفاع عن مسألة ما ولكن لا يصح ان تبقى هذه التكوينات بعد الوصول الى اغراضها (٢)

---

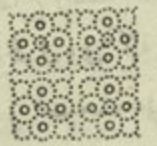
(١) راجع (كلسن) المرجع السالف الذكر - ص ١٨ وما بعدها

(٢) راجع كتابه « الديمقراطية وتنظيم الاحزاب السياسية » سنة ١٩٠٣

ولكننا نرى ان هذا النظر لا يصمد للتحليل ذلك ان الافراد لهم ميول عامة ودائمة ولهم مصالح لا يمكن ان تكون وقتية اذ هي على العكس من هذا مستمرة ، فكيف تمنع اجتماع الافراد في شكل احزاب للدفاع عن هذه الميول والمصالح .

والحق انه مهما قيل عن عيوب الاحزاب فلا يمكن منعها طالما ان الحرية الفردية والسياسية هما دعامتا الديمقراطية .

وبعد فنحن اذا الغينا الاحزاب فانها لا تلبث ان تعود بشكل خفي يكون اشد خطراً وابعد ضرراً .



الفصل الثالث

في

قيمة الحكومة الديمقراطية

انتهينا في الفصلين السابقين من الكلام عن تعريف وخصائص الحكم الديمقراطي والآن نعالج قيمته الحقيقية :

المبحث الاول

اولا

في

الانتقادات العامة الموجهة للحكومة الديمقراطية (١)

لم تجد الديمقراطية معارضين اشداء لها كما تجد اليوم . فبعد ان كانت وسيلة جهاد ضد الرجعية اصبحت توصف بانها الرجعية نفسها وبعد ان كانت معتبرة الطريق التي بها يتحقق الحكم الصالح والتقدم المنشود أصبحت في نظر خصومها تكاد تكون مرادفة للفوضى والخمول وفي كلمة موجزة بعد ان كانت المثل الاعلى الذي تصبو اليه الامم أصبحت على رأي البعض الداء الذي يجب التخلص منه (٢) .

---

(١) ملاحظة هامة : يتمم هذا البحث كلامنا عن ازمة النظام البرلماني .

(٢) جاء في خطبة موسليني في ٧ ابريل سنة ١٩٢٩ « الذي يجب عمله هو اصلاح الامور من جديد اصلاحاً يتناولها من الاساس ، ويجب في ذلك ان تتوجه الجهود الى تجديد ما هدمته الديمقراطية في ثلاثين عاماً ، وهي =

منذ مدة ليست بالقصيرة قال الملكيون ان الشعب — في مجموعه — غير اهل لان يدير شؤونه بنفسه ، فالسيادة لا يصح أن تكون الا لملك صالحه وصالح عائلته يختلطان بصالح البلاد اما انصار المذهب الوضعي وعلى رأسهم الفيلسوف (Auguste Comte) فحملتهم على الديمقراطية اشد واقوى ويكفي للإشارة الى هذا قول الفيلسوف السالف الذكر :

« منذ اكثر من ثلاثين عاماً وانا امسك بقلم الفيلسوف، وكنت دائماً اعتبر السيادة الشعبية خدعة قاسية والمساواة اكذوبة صارخة (١) » .

على اننا اذا تجاوزنا عن المبالغات واقتصرنا على الانتقادات الاكثر اعتدالا فاننا نلاحظ انهم يعيبون على الديمقراطية اعتبارها السيادة الشعبية كالتعبير العملي للمذهب الديمقراطي ، بمعنى ان الديمقراطية تنحصر في ذلك النظام الذي تكون فيه السيادة لشخص معنوي هو الشعب كما ان الكلمة العليا في الدولة يجب ان تكون للشعب (٢) .

ولقد سبق (٣) وبينا الاعتراضات التي وجهت للسيادة الشعبية باعتبارها

= المدة التي تولت فيها الحكم ، وكان من نتائجها تغلغل الجبن في الاحزاب مما ادى الى انهيار صروح مجد الوطن ، وكل ذلك في سبيل ارضاء شهوة المتعطشين الى الشهرة » .

(١) راجع « برتلمي ودويز المرجع السالف الذكر ص ٧١ وما بعدها .

(٢) راجع : (Duguit) الموجز السالف الذكر ص ٣٢٥ حيث قرر (انه يمكن القول ان هيئة الناخبين الفرنسيين في الوقت الحاضر هي العضو الاعلى للدولة الفرنسية بمعنى ان كل الاعضاء الاخرى تستمد منها مباشرة او بطريق غير مباشرة) .

(٣) راجع ما قلناه عن الخاصية الاولى من خصائص الديمقراطية - وراجع ايضاً مختصر (Duguit) ص ١٩ وما بعدها .

مستقرة في شخص معنوي ولا نرى محلا لتكرار ما سبق وقلناه في هذا الصدد اما وجه النقد في كون الكلمة العليا في التنظيم الديمقراطي للشعب (١) فيرجع الى ان الشعب لا تتوافر لديه المؤهلات الكافية لادارة شؤونه بنفسه وتقرير ما يلزم لادارة شؤونه وهو في غالب الاحوال ينقاد لزعمائه فيكون الرأي في الظاهر لمجموع افراد الشعب وفي الحقيقة هو رأي افراد قلائل اتاحت لهم الظروف قيادة امور الجماعة التي يعيشون فيها . ومع ذلك اذا صح وكان الامر على العكس من هذا اي اذا كان الرأي في الواقع لمجموع افراد الشعب الا يكون هذا مدعاة لخطر كبير هو خطر ادارة امور الدولة بواسطة افراد ليست لهم الخبرة والدراية اللازمة لذلك وحتى في الجماعات التي ارتقى فيها الافراد ووصلوا الى حد لا بأس به من التعليم والثقافة فهناك خطر تحكيم العاطفة وتغليبها على مقتضيات المنطق ، اذ من الثابت ان الفرد في الجماعة يذاق مع العاطفة ويخضع لتأثير الروح الجماعية ، وينتج مما سبق انه اذا تحقق الفرض الاول وهو ان الشعب يخضع لرأي زعمائه ويسير وفقاً لرغباتهم ، اذا تحقق هذا كانت سيادة الشعب مجرد خيال ليس له وجود عملي وهذا هو ما اشار اليه « جيوفاني سيتو بنتور » في قوله :

« اروني الشعب وانا اعطيكم عبني اليمنى ، منذ عشرات السنوات وانا ابحث عنه وحتى الآن لم اتمكن من العثور عليه »

اما اذا تحقق الفرض العكسي وهو ان تكون الكلمة العليا في الدولة للكتل الشعبية ، فان هذا يؤدي الى سيادة العاطفة وجعل دفة الامور بيد اناس ليست

---

(١) راجع : (Sitto pintor) - "Le suicibede da democratie"
مجلة القانون والاقتصاد السنة الاولى - ٤ بونيه سنة ١٩٣١

لهم المؤهلات اللازمة للحكم (١) ، الامر الذي يؤدي الى انتشار النقـــد العقيم وذيوع روح السخرية والخوف من ذوي الكفايات وتولي السلطة بواسطة رجال غير اكفاء وهذا ما عبر عنه البعض بالعبارة الآتية :

« كل يصلح لاي عمل ، ويمكن عمل اي شيء في اي وقت ووضع اي شيء في اي مكان(٢) »

وحتى اذا تجاوزنا عن كل هذا ، فهل نحن حقيقة في مواجهة حكم الشعب بواسطة الشعب ؟ هل يحكم الشعب نفسه في الواقع ؟ لقـــد رأينا عند بحثنا في تعريف الديمقراطية ان الديمقراطية المباشرة قد تحولت تحت حكم الاعتبارات العملية الى ديمقراطية نيابية ورأينا ايضاً ان القرارات تتخذ داخل الجمعيات النيابية بالاغلبية ، وعلى هذا تصبح الديمقراطية حكومة الشعب لا بواسطة الشعب ولكن حكومة الشعب بواسطة نوابه وبكلمة ادق حكومة الشعب بواسطة اغلبية نوابه ، ولو وقف الامر عند هذا الحد لهان ولكنا رأينا فيما سبق كيف ان كثيراً ما تكون الاغلبية داخل البرلمان ممثلة في الواقع لاقلية الشعب ، ومن هذا نرى ان عبارة حكومة الشعب بواسطة الشعب التي هي ـ التعبير المعادل ـ للمبـــدأ الديمقراطي قد تحولت في العمل وفي كثير من الاحيان الى حكومة الشعب

---

(١) راجع البيان الذي اصدرته وزارة صدقي باشا بالتعديلات المراد ادخالها على دستور سنة ١٩٢٣ وقانون الانتخابات « طبع المطبعة الاميرية » ص ١١ وما بعدها .

(٢) راجع « شارل بنوا » ـ امراض الديمقراطية ـ اول يونية سنة ١٩٢٥ ص ٧٦٦ من مجلة العالمين الفرنسية .

راجع : « برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ـ ص ٧١

بواسطة نواب يمثلون اقلية الشعب ، ولقد اشار الى هذا الاستاذ (Sitto. pintor) بالعبارة الآتية التي جاءت خاتمة بحث عنوانه ـ بانتحار الديمقراطية :

« اني اشير الى الايمان بالصيغة المعروفة حكومة الشعب بواسطة الشعب في هذا الشأن اقول ان الديمقراطية غدت ميتة (١) » .

ومع فرض ان اغلبيه النوات داخل الجمعية المنتخبة يمثلون اغلبية الشعب فانه لا يفهم ، لماذا تكون للاغلبية السلطة دون الاقلية ، ولا يفهم اكثر لماذا تكون سلطة الاغلبية شرعية ، حقيقة قد حاول (H. Kelsen) ان يخرج من هذا المأزق الحرج بالقول بان القرارات التي تتخذ داخل البرلمان هي نتيجة صلح بين الاغلبية والاقلية وهذا اجتهاد حسن ولكن ان صح رأيه في بعض الاحوال فانه لا يصح اطلاقه على احوال اخرى إذ المشاهد ان كثيراً ما تصدر اغلبية النواب داخل البرلمان قرارات لا تقرها الاقلية ولا يمكن ان تتفق مع ميولها بحال ، الواقع اذن ان سلطة الامر المعترف بها للاغلبية يمكن ان تكون ضرورة اقتضاها واقع الحال ولكن لا يمكن ان تكون سلطة شرعية بذاتها (٢) .

على ان الانتقادات التي وجهت للديمقراطية لم تقف عند هذا الحد بل شملت اخص نتائج المبدأ الديمقراطي فحرجته ، ونعني بذلك مبدأ التصويت العام المتساوي فيعيبون عليه تنظيمه غير الواقي وقيامه على فرض يهدمه الواقع : ذلك ان مبدأ التصويت العام المتساوي يقوم على فرض مؤداه تساوي افراد الشعب في الكفاءات والقوة الاجتماعية ، مع ان الواقع هو عكس هذا تماماً فالافراد يختلفون كفاءة

---

(١) راجع (سيتو بنتور) المقال السالف الذكر ص ١٣٢

(٢) راجع (ديجي) الموجز السالف الذكر ص ٢١ .

وقوة اجتماعية ، ويتتج من هذا ان مبدأ التصويت العام المتساوي وان كان المقصود منه في الاصل اقامة المساواة السياسية بين الافراد داخل الدولة إلا انه في الواقع يؤدي غالباً الى عدم المساواة الفعلية بينهم ثم ليست الديمقراطية في تطبيقها قاعدة الاغلبية قد اقرت تفضيل الكم على الكيف هذا التفضيل الذي دفع البعض الى وصفها بأنها حكومة الغوغاء ؟

كذلك اخذ البعض عليها ضعف عنصر الاوتوقراطية فيها(١) ونقصد بالعنصر الاوتوقراطي وجود فرد او هيئة تباشر سلطة في حدود معينة - بقصد تحقيق مصلحة يراها هذا الفرد او تلك الهيئة ضرورية لكفالة الصالح العام - على ان يكون هذا الفرد او تلك الهيئة بعيدة عن رقابة الهيئة النيابية ويرى الاستاذ (Lowell) ان وجود العنصر الاوتوقراطي داخل الحكومة الديمقراطية ليس فيه اي ضرر ولا يخلق اذا ما ارتقت درجة التربية السياسية وتبعها بالتالي ازدياد الاحساس بالمسؤولية الادبية (٢) اي تنافر مع الديمقراطية ولا مع الطبيعة البشرية ذلك ان اكثر الشعوب ديمقراطية لا يرفض ان يقف حكامها ، في ادارة

---

(١) راجع (Lowell) ازمة النظام النيابي والبرلماني مجلة القانون العام سنة ١٩٣٧ .

(٢) يجب التمييز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الادبية : فالاولى هي مسؤولية الحكام امام الهيئة النيابية وفقاً لاحكام الدستور ، والثانية هي مسؤولية الشخص امام ضميره ، وهذه الاخيرة اذا ارتقت تدفع من بيده السلطة الى ان يعمل - في دائرة اختصاصه القانوني - ما يراه صالحاً لبلاده وعدم الاهتمام بما قد يترتب على هذا العمل من المسؤولية امام البرلمان مسؤولية قد يترتب عليها تركه لمنصبه .

شؤون البلاد ، موقف الحزم والجرأة ، كما ان الشعب لا يحب التردد والضعف وكثرة الاستشارة . وفي هـذا يقول (Lowell) اذا اعتاد ربان السفينة ان يستشير الركاب من وقت لآخر فيما يجريه بشأن سفينته فانه لا يلبث ان يفقد ثقة الركاب به . والحق ان الشعب اذا ما وصل الى درجة معينة من التربية المدنيـة والسياسية يجب ان يرى برلمانه على اعظم قدر من الرقابة على الحكومة ولكن ليس هذا معناه انه يرفض ان يكون لمن بيديه ادارة شؤون البلاد السلطة اللازمة للعمل المنتج المفيد للصالح العام .

وبعد هذا كله يؤخذون على الديمقراطية عدم اهتمامها بمسألة التخصص فرجل القانون قد يتولى وزارة الحربية والطبيب قد يتولى وزارة الزراعة ، الامر الذي يؤدي الى اضعاف رقابة الرؤساء على مرؤسيهم .

هذا ويعيبون على الحكومة الديمقراطية توزيع المسؤولية في داخلها توزيعاً كبيراً يكاد يعدمها ، فترى الناخب مثلا لا يقول أنا اخطأت بل يقول عادة لقد اخطأنا وترى النائب لا يقول لقد حدت عن جادة الصواب بل يقول في الغالب المجلس لم يوفق في هذه المسألة وترى الوزير يقول الوزارة لم تقم بما كان يجب عمله وهكذا .

ثم الم تؤد الديمقراطية الى انقسام البـلاد الى احزاب «١» الامر الذي يولد

« ١ » راجع بالنسبة لمصر الكتاب والبيان المرفوعان من وزارة صدقي باشا الى الملك فؤاد بخصوص الغاء دستور سنة ١٩٢٣ وفيه عرضاً لحالة الاحزاب بمصر كما تراها الوزارة .

راجع ايضاً بخصوص هذه المسألة - بالنسبة لوجهة النظر المصرية بند ١٥٣ ص ١٨٦ من الرسالة الثانية للاستاذين ذهني ووايت ابراهيم =

الضغائن في نفوس افراد الدولة الواحدة كما تؤدي الى ضياع الوقت في مناقشات بيزانطية لا فائدة منها ولا نفع .

ويضيف خصوم الديمقراطية - الى كل ما سبق - ان الديمقراطية ان صح القول - وهذا مع التجاوز عن عيوبها - بصلاحيتها للحكم في الاوقات العادية إلا انها لا يمكن ان تكون صالحة في اوقات الازمات اي في الاوقات التي يختل فيها التوازن بين القوى ذات الاثر في الدولة سواء اكانت تلك القوى سياسية او اجتماعية او اقتصادية، في هذه الاوقات - اما ان تتراجع الديمقراطية كلية لتحل محلها سلطة اوتوقراطية تعمل على ان تعيد التوازن بين القوى المختلة ، وهذا ما حدث في ايطاليا بقيام النظام الفاشستي وفي المانيا بقيام النظام النازي وكذلك في غيرها من الدول كبولونيا واسبانياواليونان وتركياوغيرها ، واما ان يضعف العنصر الديمقراطي في الدولة ، وذلك بمنح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية مع اضعاف رقابة الجمعيات المنتخبة عليها ، وهذا هو ما حدث في كثير من الدول في اثناء وبعد الحرب العالمية ، وظاهر - حسبما يقول خصوم الديمقراطية - ان في كلتا الحالتين ان الديمقراطية لا تصلح للسير بالدولة في اوقات الأزمات بشكل خاص .

هذه هي اهم الانتقادات العامة التي وجهت للديمقراطية . والآن نستعرض بعض الانتقادات التي اخذت شكلا مذهبياً .

ثانياً - في الانتقادات التي اخذت شكلا مذهبيا :

(١) النقابية :

تمهيد : أخذ النقابيون على الديمقراطية التقليدية او الاصلية اعتبارها الشعب

= راجع ايضاً مقال الاستاذ حسن الجداوي نائب دائرة السويس ، سبقت الاشارت اليه .

هو صاحب السيادة في الدولة فضلا عن انهم يعيبون على الديمقراطية الاصلية كونها فردية بمعنى ان الافراد يتمتعون بحقوقهم باعتبارهم افراداً فلا يوجد بين الشعب صاحب السيادة وبين الافراد المحكومين اي وسيط . هذا النظر هو الذي طبقته الثورة الفرنسية فالغت نظام الطوائف بالقانون الصادر في ١٧ يونيه سنة ١٧٩١ والمسمى بقانون (Le Chapelier) فاصبح بمقتضاه من المحظور تأليف جمعيات سواء أكانت هذه الجمعيات دائمة أم مؤقتة وسواء أكانت بين ارباب العمل أم العمال . ولقد طبقت الثورة مبدأ الفردية الى ابعد مدى ، ولا غرابة في هذه المبالغة اذا لاحظنا ان كل رد فعل يكون في غالب الاحيان مبالغاً فيه خارجاً عن الوسط من الامور ، فرجال الثورة متأثرون بمساوىء العهد الذي كانت فيه مجموعة من السلطات كالاشراف والكنيسة والمجالس تقف بين الفرد والدولة . وتزداد هذه المساوىء وضوحاً اذ لاحظنا ان بجانب هذه السلطات وجدت هيئات اخرى لاتقل عنها اهميه واعني بها المحاكم المكونة من قضاة وراثيين وكذلك الطوائف الممثلة للمهن .

والنقابيون يرون لزوم التخلص من المبدأين :

أ — فمبدأ السيادة الشعبية — في نظرهم — يؤدي الى الادعاء بشرعية التصرفات التي يباشرها الشعب او ممثلوه وفي هذا احياء لتلك العبارة الملكية المقوته التي كثيراً ماقالها بعض الملوك المستبدين ليبرروا اعمالا من الصعب تبريرها ونعني بها « تلك هي ارادتنا » وهذا امر لايقبله الضمير القانوني في الوقت الحاضر بحال من الاحوال اذ يجب ان تخضع التصرفات ايا كان مصدرها للقانون والمنطق والعدالة .

ب — وكذلك مبدأ الفردية لم ينج من شديد نقدهم — فيرى النقابيون ان الفردية ليست طبيعية والواجب الا ينظر الى الفرد باعتباره منفصلا عن غيره بل باعتباره عضواً في جماعة ما .

هذا ونلاحظ ان النقابية الثورية ترمي الى هدم الرأسمالية الحالية وتطبيق الاشتراكية الكاملة، ومن اجل ان يتمكن العمال من تحقيق هذا يجب ان ينضموا الى نقابات فيكونون بذلك اقوى واقدر على التأثير في سياسة الدولة ، على انه بعد تكوين النقابات وتنظيمها يأتي دور العمل وهم لا يقبلون ان يكون هذا العمل بواسطة التشريع ولكن بواسطة الاضراب العام او الثورة .

ومع ذلك فالى اليوم الذي يمكن فيه حصول الثورة او الاضراب العام لابد ان تعمل النقابات بمختلف الوسائل على تحقيق اكبر قدر ممكن من اغراضها ، ومن بين هذه الوسائل التي يقترحها النقابيون انشاء مجلسين الاول يكون فيه التمثيل على اساس الديمقراطية التقليدية والثاني على اساس النقابية ، كذلك يقترح البعض اعطاء عدد معين من المقاعد لتمثيل النقابات في المجالس النيابية الحالية .

تقرير مذهب النقابية

يظهر من الاستعراض الموجز السالف الذكر كيف تهاجم النقابية الديمقراطية فهي لا تستسيغ مبدأ السيادة الشعبية ، وهي لا تقر الفردية التي يقوم عليها المبدأ الديمقراطي وتراها ضارة غير نافعة ، وهي تعتبر المنتجين الحقيقيين داخل الدولة هم العمال مما ادى الى محاولتها تركيز السلطة في يد الطبقة العمالية وفي هذا — كما هو واضح — هدم لمبدأ المساواة السياسية لان اعطاء طبقة العمال كل السلطة او الجزء الراجح منها معناه عدم المساواة بينهم وبين غيرهم من الطبقات الاخرى ،

واخيراً رأينا كيف ان النقابية الثورية ترى ان اصلاح الدولة يكون بواسطة الثورة او الاضراب .

ولقد بينا فيما سبق اهمية مبدأ السيادة الشعبية فلا نرى داعياً لتكرار ذلك مرة اخرى . اما معاداة النقابية للفردية ومناداتها بجعل التمثيل النيابي على اساس النقابات فامر يصعب التسليم به ، ذلك ان الجمعيات السياسية تعالج مسائل هامة لا اختصاص للنقابات فيها ، فالمسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية والمتعلقة بالتعليم والصحة العامة والاصلاحات الاجتماعية هذه وغيرها لا علاقة لها بالخبرة المستفادة من مباشرة مهنة صناعية او تجارية ، فالتمثيل النيابي الذي يقوم على اساس النقابات سوف لا يكون اضمن تحقيقاً للصالح العام من التمثيل الذي تقول به الديمقراطية التقليدية .

اما المساواة الاقتصادية الكاملة او بعبارة اخرى تحقيق الاشتراكية الكاملة فالتجربة الباشفية تكاد تغنينا عن كل جدل في هذا الصدد ، ويكفي ان نشير الى ما يلاحظه البعض من اتجاه روسيا مرة اخرى نحو نوع من انواع الرأسمالية .

هذا ويقول البعض ان في اعطاء السلطة للعمال باعتبارهم المنتجين الحقيقيين داخل الدولة منتهى عدم التبصر ، لان العمال ليسوا الطبقة الوحيدة داخل الدولة ، فاذا نحن اعطيناهم السلطة دون الطبقات الاخرى فاننا نعمل على خلق النزاع بين الطبقات نزاعاً لا يستقيم معه وجه الحياة في الدولة ، الامر الذي لا تعرفه الديمقراطية ، فضلا عن ان الثورة والاضراب العام - وهما من وسائل النقابية الثورية في تحقيق اغراضها - قد هوجما بشدة من رجال الدولة وكذلك القضاء - فعندما حاول الاتحاد العام للعمال القيام بحركة اضراب عامة في انكلترا -

خطاب احد رجال الدولة « السير جون سيمون » في ٦ مايو سنة ١٩٢٦ في مجلس العموم البريطاني منددا بالاضراب العام ومعلنا مخالفته للدستور ، وايده في ذلك القضاء نفسه فقرر القاضي الانكليزي « استبري » في حيثيات حكمه « ان اي نزاع صناعي لا يوجد ولا يصح ان يوجد بين اتحاد العمل من ناحية والحكومة والشعب من الناحية الاخرى »(١)

وهذا نفسه هو ما قضت به محكمة جنح السين فقررت حل اتحاد العمل الموحد »(٢) (Confèderation gènèrale du travail unitaire) لانه « زعم انشاء دولة داخل الدولة كما حاول ان يفرض على الدولة القائمة ان تتسامح في تحقيق آراء سياسية بالقوة . آراء صادرة من ناحية واحدة وهذا بدون مساهمة الدولة بل وضد ارادتها »

وفي هذا الكلام ما يغنينا عن المزيد . وبعد فالتحليل السابق للنقابية لا يسمح بالاعتقاد بامكان حلولها محل الديمقراطية في الحكم . ولننتقل الآن الى مذهب تمثيل المصالح وهو في الواقع صورة من صور النقابية ولكنه اقل تطرفا .

• • •

(٢) نظرية تمثيل المصالح :

ماهية تمثيل المصالح : يقول العميد « ديجي » (٣) انه اذا اردنا الاقتراب من المثل الاعلى الذي يجب ان يتجه الى تحقيقه كل تمثيل سياسي واذا اردنا حقا

« ١ » راجع « برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٧٧٧

« ٢ » يرمز له عادة بالاحرف الآتية (C. G. T. U.)

« ٣ » راجع « ديجي » الموجز السالف الذكر - ص ١٨٣ .

ان تكفل تمثيل كل عناصر الحياة الاهلية داخل البرلمان، يجب ان نضع بجانب المجلس بواسطة الافراد مجلس آخر منتخب بواسطة الجمعيات الممثلة للمهن .

فتمثيل المصالح يرمي اذن الى ايجاد نوع من الانسجام بين الجمعيات السياسية المنتخبة على اساس الديمقراطية التقليدية والحياة الاقتصادية الحالية وما ادت اليه من اجتماع اصحاب المصالح الواحدة في شكل طوائف او نقابات وذلك بتمثيلها داخل البرلمان .

والحق ان هذه النظرية ليست جديدة في الفقه الدستوري ولا في الحياة العملية . فلقد طبقت في دوقية باد الى حدما — وكذلك في مجلس الشيوخ القديم باسبانيا وفي مجلس النواب بالامبراطورية النمساوية قبل الحرب (١) وفي فرنسا قبل الثورة في السويد حتى وقت قريب وفي مصر بالقانون رقم ٢٩ الصادر سنة ١٩١٣ الخاص بالجمعية التشريعية (٢) .

الحجج المؤيدة لهذه النظرية

يقول انصار هذه النظرية ان النظام النيابي الحالي مبني على تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية تنتخب كل منها نائباً او اكثر للبرلمان ، هذا وناخبو كل دائرة يشتركون في الانتخابات بصرف النظر عن الحرفة أو المهنة او الوظيفة التي يشغلها كل منهم ، وينتج من هذا ان ما يمثل في البرلمان هي الاحزاب السياسية دون الحرف والمصالح ، ولما كانت الامة هي عبارة عن مجموعة مصالح اقتصادية

---

(١) لم يكن هذا التمثيل تمثيل مصالح بالمعنى المقصود هنا . ولكنه كان في الواقع تمثيل طبقات .

(٢) كان تمثيل المصالح محدوداً جداً بمقتضى هذا القانون .

واجتماعية بجانب كونها مجموعة افراد واحزاب سياسية فانه يلزم لكي يكون البرلمان ممثلا للامة تمثيلا صحيحاً ان تمثل فيه المصالح المختلفة داخل الدولة .

وتزداد ضرورة تمثيل المصالح المختلفة داخل الدولة اذا لاحظنا ان الافراد المنتمين لمهنة ما قد انضم بعضهم الى بعض وكونوا النقابات . هذه النقابات قد اصبحت قوة هائلة في الدول الحديثة بحيث اصبح من الخطر تجاهلها بل الحكمة في وجوب اشراكها في السلطة وذلك بتمثيلها داخل البرلمان وبذلك تضم الى صف الدولة بدل ان تتخذ موقفاً عدائياً تجاهها .

اضف الى هذا ان تمثيل المصالح المختلفة داخل البرلمان يجعل في داخل البرلمان طائفة من الاخصائيين يساهمون في حل المسائل الاقتصادية التي تواجهها الدولة في الوقت الحاضر وكذلك يساعدون في عمل التشريعات الخاصة بالمسائل الفنية التي تعرض على البرلمان بكثرة في الوقت الحاضر .

هذا ويرى العلامة (ديجي) «١» مخالفاً بهذا رأي الاستاذ « اسمان »«٢» ان نظرية تمثيل المصالح لا تتعارض باي حال مع نظرية النيابة السياسية ولا مع نظرية السيادة الشعبية ، بينما يرى الاستاذ « اسمان » ان مبدأ السيادة الشعبية يستبعد منطقياً تمثيل المصالح ، لانه اذا كانت كل جماعة من هذه الجماعات التي تمثل المصالح المختلفة داخل الدولة لها حق خاص في ان تمثل داخل البرلمان ، فان معنى التسليم بهذا النظر هو العدول عن نظرية السيادة الشعبية التي تواضع عليها معظم الفقهاء لانهـــا تقول بان السيادة كل لا يتجزأ وانها تستقر في شخص معنوي هو الشعب .

« ١ » راجع « ديجي » الموجز السالف الذكر ص ١٨٣ وما بعدها .

« ٢ » راجع « اسمان » المرجع السالف الذكر ج١ ـ ص ٣١٢ وما بعدها .

ولقد رد العميد (ديجي) على هذا النظر بقوله ان نظرية النيابة والسيادة الشعبية الفرنسية ، يتلخصان في ان هناك ارادة عامة منفصلة عن اراده الافراد المكونين للشعب . هذه الارادة العامة هي صاحبة السيادة وجب بكل وسيلة الوصول الى تمثيلها تمثيلا صحيحاً ، وبعبارة اخرى يجب العمل على كفالة تمثيل كل العناصر المتكونة للشعب داخل الجمعيات السياسيه التي تمثل الامة ، ولما كانت هذه العناصر ليست فقط مكونة من الافراد بل هي ايضاً تشمل الجماعات ، وعليه فان تمثيل المصالح داخل البرلمان لايعتبر متعارضاً مع مبدأ السيادة الشعبية بل على العكس من هذا هو النتيجة المنطقية لهذا المبدأ ، وفي هذا يقول العميد « ديجي » « ان البرلمان لايكون ممثلا للبلاد إلا اذا شمل العنصرين اللذين تتكون منهما البلاد وهما العنصر الفردي والعنصر الجماعي » .

هذا ويرى العلامة « اسمان » ان تمثيل المصالح يؤدي الى التطاحن بين ممثليها ، كما يؤدي الى ترجيح المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وفي هذا يقول :

« ان هذا يؤدي الى زيادة النزاع بين المصالح والقوى التي لاتخضع لسلطان العقل »[١]

ولكن العميد « ديجي »[٢] لا يقبل هذا النظر بحال . ويرى ان الذي يثير النزاع وتفضيل المصالح الخاصة على المصالح العامة هو التمثيل الحالي . وهو يدعو الى تمثيل مختلف القوى الصناعية والممثلة للمهن تلك القوى التي

« ١ » « اسمان » المرجع السالف الذكر ـ ص ٣١٤

« ٢ » « ديجي » المرجع السالف الذكر ـ ص ١٠٤ . « في مواجهة اغلبية عددية معتبدة تدعي العصمة من الخطأ »

تعتبر ذات اثر كبير في الحياة الاهلية لدولة ما . بحيث يصبح من العبث تجاهل وجودها وعدم اشراكها في الحكم . ويؤكد العميد ان الذين يرفضون تمثيل المصالح هم اولئك الذين يعتنقون المذهب الفردي الذي لا يرى غير الدولة والفرد ويضع الفرد الضعيف بمفرده في مواجهة الدولة القوية ذات الحول والسلطان وبعبارة اكثر وضوحاً واتفاقاً مع الواقع ، — وهنا نستعير عبارة العميد نفسها « نضع الفرد تجاه اغلبية عددية ظالمة لا قيد على سلطانها » .

مثل هذه الفردية المتطرفة لا نفع فيها ولا فائدة في الوقت الحاضر ومن الواجب علينا ان نفشي قليلا امام ضرورات الزمن وان نعترف بالوجود للتنظيمات الجديدة وان نقر حقها في الاشتراك في الحياة السياسية والمساهمة في مباشرة السيادة في الدولة .

ومن رأي العميد (ديجي) ايضاً اننا سواء اردنا ام لم نرد فان المستقبل القريب — بالنظر الى اتساع الحركة النقابية — لا بد وان يؤدي الى تمثيل المصالح التي سيكون بشكل خاص تمثيلا نقابياً — ولا يدفع هذا بالقول بان النقابية في الاصل حركة مضادة للدولة كما هي حركة لا برلمانية لا تسعى الى ان تمثل داخل البرلمان ؛ وبكلمة اخرى لا يدفع هذا القول بان النقابية هي حركة اقتصادية واجتماعية وليست حركة سياسية ، لانه لا تعارض(١) مطلقاً بين القوى الاقتصادية والاجتماعية من ناحية القوى السياسية من الناحية الاخرى ، واذا وجد شيء من ذلك فانه يكون عارضاً لا بد وان يزول ويؤكد العميد (ديجي) انه لا توجد هيئة سياسية (٢) حية ونشطة الا تلك التي تمثل قوة اجتماعية . ومن الناحية

(١) راجع (ديجي) الموجز السالف الذكر ص ١٨٥

(٢) راجع ايضاً (ديجي) تمثيل النقابات في مقال له في المجلة السياسية والبرلمانية يولية ١٩٢١ .

الاخرى كل قوة اجتماعية ومتماسكة تتحول الى قوة سياسية اما مباشرة او بواسطة التمثيل .وعلى هذا فالنقابية التي هي حركة اقتصادية واجتماعية اصبحت عنصراً هاماً من عناصر الحياة الاهلية والدول الحديثة ، ولا بد ان تصبح قوة سياسية وهذا يؤدي حتماً الى وجوب تمثيلها داخل البرلمان (١) .

تلك هي الحجج المؤدية لتمثيل المصالح داخل البرلمان ، وبكلمة اخرى تلك هي الادلة المؤدية لاشراك الجماعات الممثلة للمصالح داخل الدولة في مباشرة السيادة بها . وبقي الآن ان نستعرض اهم الاعتراضات التي وجهت الى هذه النظرية وهذا هو ماسنوجزه فيما يلي:

الاعتراضات الموجهة لنظرية تمثيل المصالح:

هذه النظرية التي بذل العميد « ديجي » الكثير في سبيل الدفاع عنها والتي ايدها بقوة ومهارة الكاتب البلجيكي (Prins) بن ولم يخف تأييده لها الرئيس (ميران) احد رؤساء الجمهورية الفرنسية ، قد هاجمها بعنف العلامة « اسمان » وكذلك عارضها الاستاذان «٢» « برتلمي ودوبز » فقبل بصعوبة تحقيقها عملياً ذلك انه يصعب تحديد المصالح والجماعات التي يجب ان تمثل داخل البرلمان فهل ندخل الموظفين مثلا في عدادها ثم أن في تحديد عدد الافراد الذين ينتمون الى كل جماعة عناء كبيراً فمثلا هل جميع الاشخاص الذين يشتغلون مع التجار تضمهم مع جماعة التجار .. الخ وبعد هذا تعرض صعوبة اخرى خاصة بتوزيع المقاعد بين الهيئات التي رأينا تمثيلها فهل نراعي عدد كل هيئة ام اهميتها من الوجهة الاقتصادية او

---

(١) راجع خطبة للنائب الفرنسي Marc Sangnier) في مجلس النواب الفرنسي ٢٠ مارس ١٩٢٠ .

(٢) راجع (برتلمي ودوبز) المرجع السالف الذكر ص ٣٢٥ ـ ٣٣٧

الاجتماعية ثم ماهو مقياس هذه الاهمية اذا اعتبرناها كاساس لتوزيع المقاعد .
وبعد هذه الصعوبات نلاقي مسألة على قدر كبير من الاهمية وهي كيفية اختيار من ينوب عن كل هيئة فمن اجل انتخاب من ينوب عن العمال الزراعيين مثلا توجد عدة طرق فهل يكون انتخابهم بواسطة هؤلاء العمال مباشرة ام يكون ذلك بواسطة النقابات الزراعية او تتولاه الهيئة المركزية لاتحاد الزراع التي تتكلم باسمهم كل هذه وغيرها مسائل يصعب الفصل فيها .

ومع ذلك فاننا اذا حللنا كل هذه الصعوبات فان هذا لايمنعنا من الاصطدام بصعوبة جديدة وهي مسألة الاختصاص الذي يمكن ان يمنح لهذا المجلس الفني وكذلك علاقة هذا المجلس بالمجلس المنتخب على اساس الديمقراطية التقليدية . ثم ان القول بان هذا المجلس الفني يختص بالنظر في المسائل الاقتصادية قول من السهل ارساله ولكن عند النظر فى تحديد هذه المسائل الاقتصادية تبدو لنا الصعوبة من الناحية العملية ذلك ان اغلب المسائل الهامة لها جانب اقتصادي .

وبعد فهناك اعتبار لايغيب عن التأمل وهو ان مندوبي كل هيئة سيعتبرون انفسهم - فى الوقع - ممثلين لهيئاتهم فيقدمون مصالحها على المصلحة العامة واذا قيل بان مثل هذا الاعتبار موجود بالنسبة للنواب فى المجالس الحالية فالنائب يقدم مصلحة دائرته على مصلحة البلاد فانه يمكن الرد على هذا بان الضرر فى هذه الحالة اقل منه في الحالة الاولى ذلك ان الدائرة الانتخابية الحالية تمثل مصالح عديدة فالنائب يمثل مصالح التجار والصناع والزراع والمشتغلين بالمسائل العقلية وغيرهم ممن هم فى دائرته وهذا بعكس النائب في المجلس الفني المقترح بانه يمثل مصالح طائفة واحدة فراعاته لصالحها دون الصوالح الاخرى فيه ضرر اكبر

من الضرر الذي ينجم عن مراعاة النائب في المجالس النيابية الحالية لصالح دائرته دون الصالح العام للدوائر الاخرى .

وبعد فالكفاءة التي يقولون بانها اكثر تحققاً في هذه المجالس عنها في المجالس الحالية ـ محل نظر ذلك اننا نلاحظ ان من سيقع عليه الاختيار سيكون اكثر الاعضاء حيازة للصفات السياسية كالخطابة والقدرة على التأثير في الجماهير وهذه صفاة لا علاقة لها بالنبوغ في حرفة او عمل فليس ابلغ المهندسين امهرهم في فن الهندسة وهكذا ثم واذا فرضنا اننا نجحنا بطريقة ما في اختيار نواب اكفاء يمثلون المصالح المختلفة فانا سنصل الى انشاء مجلس فيه نواب كل طائفة او حرفة اكفاء كل فيما يختص به اما فيما عدا ذلك فليس لهم في الغالب رأي يعتد به فهل تنفع كفاءة زراع مثلا في مسألة متعلقة بالسياسة الخارجية . والحق ان تعدد المسائل التي تعرض اليوم على المجالس النيابية تجعل ان المطلوب هو ايجاد نواب لديهم قدر كاف من الثقافة العامة تسمح بتفهمهم ما يعرض عليهم من المسائل المختلفة . والمشاهد ان الشخص ذا الثقافة العامة الواسعة يكون اكثر مرونة وتضوجا من الرجل الفني ومع ذلك لا ينبغي ان يفهم من هذا ان فائدة الفنيين في عمل اللجان تصح ان تكون محل جدل . وانما المقصود فقط هو الوقوف على مدى الفائدة الحقيقية لتمثيل الفنيين داخل المجالس السياسية .

النتيجة :

يؤخذ مما تقدم ان نظرية تمثيل المصالح تؤدي الى انكار الديمقراطية فالناخب يصوت ـ وفقاً لهذه النظرية ـ لا باعتباره فرداً ولكن باعتباره عضواً في جماعة معينة . وبهذا تختفي الخاصية الفردية للديمقراطية التقليدية وكذلك

تختفي خاصية المساواة السياسية بمعنى ان التمثيل داخل البرلمان سيحصل لا وفقاً لعدد الناخبين ولكن وفقاً للاهمية الاجتماعيـــة للمصالح التي تمثلها الطوائف المكونة لهؤلاء الناخبين .

ومع ذلك فان انصار مذهب تمثيل المصالح كثيراً ما اعلنوا انهم لا يقصدون القضاء على الديمقراطية التقليدية وانما يريدون فقط اصلاحها وذلك بالتمشي مع ظروف الزمان واحوال المجتمع الحالي وهذا خطأ منهم في فهم نتائج ما يحاولون ابرازه الى حيز العمل . فالنظرية الجديدة تؤدي الى جملة صعوبات عملية من الجهل التجاوز عنها وتصور امكان حلها جميعاً حلا يرفع كل ضرر قد يقع . هذا وقد بينا احتمال بل ضرورة وقوع نزاع بين المصالح المتعارضة نزاعاً قد يؤدي الى الفوضى او انكار الصالح العام على اقل تقدير . ومن المتوقـــع ان تكون الهيئات النوية والممثلة داخل البرلمان (او ليجارشية) تجمع بيدها مقاليد الحكم فعلا . وليس الضرر حينذاك في كون الاقلية تحكم الاكثرية فقط بل هو على الاخص في كون هذه الاقلية ترجح صالحها الخاص على الصالح العام . هـــذا ويبدو ان هذه النظرية الجديدة قد تؤدي في العمل الى البلشفية .

وخلاصة هذا التحليل ان تمثيل المصالح لا يعتبر اصلاحاً للديمقراطية بل على العكس من هذا هو يؤدي الى خلق مشاكل جديدة لها كما انه يناقضها في اساسها الفردي ويعارضها في المساواة السياسية بين الافراد التي هي من اهم مميزاتها . كل هذا وغيره مما اشرنا اليه يجلعنا نميل الى انه لا يصح احلال مبدأ تمثيل المصالح محل الديمقراطية بل ولا يصح ادخاله في الديمقراطية بالشكل الذي يعرضه انصار هذا المذهب حتى الآن .

(٣) المجالس الاقتصادية الاستشارية:

نظراً للصعوبات المتقدمة رأت بعض الدول ان تلجأ الى حل وسط فانشأت مجالس اقتصادية تحت اشراف السلطة التنفيذية وهـذه المجالس تمثل المصالح الاقتصادية المهمة في الدولة ويجوز للحكومة ان تستشيرها وتستشير رأيها في المسائل الاقتصادية واعطي لهذه المجالس الحق في ابداء المقترحات والرغبات ولكن رأيها ليس ملزماً للحكومة ولقد نص دستور فيمار « ١١ اغسطس سنة ١٩١٩ » في مادة ـ ١٦٥ ـ على انشاء مجلس اقتصادي اعلى لدولة الرايخ ليمثل جميع المهن والهيئات الاقتصادية المهمة وكان على رئيس الرايخ اخذ رأي هذا المجلس مقدماً بشكل استشاري في جميع مشروعات القوانين المهمة قبل عرضها على البرلمان . وكذلك كان لهـذا المجلس حق اقتراح مشروعات القوانين على الحكومة وعلى الاخيرة ان تعرض هذه المقترحات على مجلس الريشتاخ حتى ولو كانت هي غير موافقة عليها . وكان هذا المجلس الاقتصادي مؤلفاً من ٣٢٦ عضواً منها ٧٣ لتمثيل الصناعات الزراعية ، ٦٨ للصناعة ، ٤٤ للتجارة والبنوك ، ٢٦ للحرف الصغيرة ، و ٧٠ لهيئات اخرى مختلفة ولقد عدل هذا المجلس فيما بعد فجعل عدد اعضائه ١٢٦ وفي فرنسا بمقتضى مرسوم صادر في ١٦ـ١ـ١٩٢٥ انشيء مجلس اقتصادي وطني منتخباً ارباب المصالح الاقتصادية المختلفة . ووظيفة هـذا المجلس دراسة المسائل المتعلقة بحياة الدولة الاقتصادية التي تعرضها عليه الحكومة والتي يرى المجلس نفسه باغلبية الثلثين ضرورة دراستها ورأي هـذا المجلس استشاري .

ولقد انتشرت هذه المجالس الاقتصادية في كثير من الدول وهذا طبيعي لان المسائل الاقتصادية والاجتماعية اصبحت تشغل بال الحكومات ولابد من

اجل الوصول الى قرار فيها الحصول على رأي هيئات فنية(١).

المبحث الثالث

في الاسانيد التي يعتمد عليها المبدأ الديمقراطي

تستمد الديمقراطية قوتها الفقهية والعملية من ضعف الاعتراضات والانظمة المعارضة لها التي سبق ان شرحناها وكذلك من قوة الادلة التي تدعمها.

يبدأ المبدأ الديمقراطي في اثبات صلاحيته وافضليته على الانظمة الاخرى من فكرة لانزاع في صحتها وهي ان السيادة يجب ان تباشر لصالح افراد الجماعة التي تتكون منها الدولة اي يجب ان تكون الحكومة للشعب والنتيجة المنطقية والعملية ـ لكون الحكومة يجب ان تكون لاجل الشعب ـ هي ان تجعل هذه الحكومة تباشر بواسطة الشعب ذلك لان الشعب خصوصاً في الوقت الحاضر حيث زادت نسبة التعليم العام وارتفعت درجة الثقافة يعتبر احق من غيره بادارة مصالحه(٢).

هذا وفي تقدم التعليم وانتشار الصحافة وطرق المواصلات الفكرية الاخرى كالراديو ونضوج الرأي العام كل ذلك جعل للشعب قوة اجتماعية هائلة تؤدي الى اعتبار الديمقراطية واقعة(٣) لا سبيل لاجتنابها، فالسلطة المنشئة لم تعد

(١) راجع « وايت ووحيد » ص ٣٠٧ وما بعدها.

(٢) راجع ايضاً « برنامي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٦٦ وما بعدها.

(٣) راجع « مازاريك » المرجع السالف الذكر ص ٣٥ وبالاخص قوله:

« نحن نعتقد ان الديمقراطية ليست امراً طبيعياً في البشر بل هي تنشأ بعد بذل الجهد وتحمل العناء، والحق ان الارستقراطية هي التي يمكن القول =

حرة في الظروف الحاضرة في ان تقرر ان حكومة ما تكون ملكية مطلقة او ديمقراطية الا اذا ارادت ان يكون عملها عبثاً لا دوام له بل هي تخضع في تقريرها لشكل الحكومة الى درجة المدنية التي وصل اليها الشعب الذي تضع الدستور له ، والواقع انه في معظم الجماعات السياسية الحالية ، تلك الجماعات التي وصل افرادها الى درجة كبيرة من التعليم والثقافة ، تلك الجماعات الرشيدة ليست مستعدة اليوم ان تقبل ما يدعيه البعض من انها غير اهل لان تحكم نفسها بنفسها ، وكل نظام يفرض عليها بالقوة لا يمكن ان يستمر طويلا بل سرعان ما يلجأ اذا اراد ان يبقى على نفسه الى اكتساب رضاء الشعب وبكلمة اخرى سرعان مايتجه نحو الديمقراطية .

وزيادة على ذلك فالديمقراطية ليست متنافية مع العقل والمنطق بل هي على العكس تماماً — هي كما قال البعض المنطق نفسه ، فالعقل يقضي بان الشخص العاقل يجب ان يدير شؤون نفسه بنفسه وهذا هو ما تقصد الديمقراطية تحقيقه في حيز كبير المدى ، ويلاحظ الاستاذان (بارتلمي ودوجز) ان القول بغير هذا يجرد الانسان من آدميته ويحوله الى شيء وفي هذا اشد المعارضة للعقل بل وللحياة نفسها .

والواقع ان الانتقادات التي وجهت للديمقراطية لا تخلو من مبالغة فالاوتوقراطية والدكتاتورية باشكالها المختلفة هل هي انظمة خالية من النقص ؟ الدراسة التاريخية والفقهية لهما لا تسمح بمثل هذا الادعاء ثم ان امراض الديمقراطية الا يمكن علاجها ؟ الا يمكن تعليم الناس ونشر الثقافة ، ألا يمكن رد الديمقراطية

= بانها في طبع الانسان ، فكلنا يودان يكون سيداً فنحن جميعاً ارستقراط ، ومن اجل ان يكون الشخص ديمقراطياً بالفعل — لا بالقول فحسب — يجب ان يبذل جهداً كبيراً » .

الجماعة الى الاتزان ، ألا يمكن اقامة الاستقامة القانونية والادبية فى ظل الحكم الديمقراطي ، لانزاع فى امكان ذلك فليس هناك من مستحيل اذا صدقت العزائم وتوفر الايمان .

ومع هذا نحن لا ندعي امكان الوصول الى الكمال فهذا عسير ، ولكنا نقول فقط بامكان معالجة امراض الديمقراطية او على الاقل تخفيفها الى حد كبير ، ولكن كيف يمكن ان نصل الى الديمقراطية السليمة ؟ كيف تخفف عيوب الديمقراطية الحالية الظاهر انه لامكان ذلك لابد من التعود عليها . وهذا لا يتحقق الا في وجود الحرية نفسها اي بتطبيقها ، فتطبيق الديمقراطية يؤدي (١) حتما الى النضوج السياسي وانتشار التعليم بين الافراد لان احتكاك الآراء ومناقشات الاحزاب والخطابات التي تلقي من على منبر البرلمان والمعارك الانتخابية واختلاف البرامج الحزبية . كل هذا من شأنه ان يهز الجماعة ويبعث فيها النشاط ويوجهها نحو الرغبة في التعليم والاستنارة من المعارف الامر الذي يساعد على نجاح الانظمة الديمقراطية . وفوق كل هذا نشير الى اعتبار في غاية الاهمية نوجزه فيما يلي :

توجد في كل جماعة مجموعة من الرجال المتنورين المثقفين ، عددهم يختلف باختلاف الدول كما يختلف باختلاف الزمان ، هؤلاء الرجال لهم دور هام في تقرير شكل الحكومة الذي يطبق داخل الدولة ، اذ كما لاحظ Durkheim القانون الادبي

---

(١) راجع محاضرة لجنة وضع الدستور المصري المسماة باجنة الثلاثين ص ١٧ حيث قرر المرحوم مكرم عبيد بك يظهر ان اخواننا يرون صعوبة في الاخذ بالانتخاب المباشر ... الى ان قال ولكنا اذا اردنا ان نصل بالامة الى درجة الكمال فلا يمكن ذلك الا اذا اخطأت في بادىء الامر ويلتتج عن خطئها الاصلاح .

لجماعة ما ، لا ينبعث من الشعب ولكن من الرجال الممتازين فيه هؤلاء الرجال (١) هم الذين يفرضون ـ اذا ماوصلوا الى قوة اجتماعية كافية ـ شكل الحكومة على اولئك الذين يعهد اليهم وضع الدستور ، بمعنى ان الشخص او الهيئة التي يعهد اليهـــا عمل الدستور تستوحي في عملها رغبـــات الرجال ذوي الرأي في البلاد وتضع من الانظمة ما يتفق وميولها (٢) .

قادة الفكر هؤلاء هم ـ في الواقع ـ الذين يقررون القواعد التي يصح ان تحكم الجماعة ، ثم يفرضونها على الافراد بطريق الاقناع والايحاء وبمضي الزمن تستقر هذه القواعد في ضمير الشعب وتصبح جزءاً لا يتجزأ من عقيدته ، وبذلك يتم التماثل بين الفكر الخاص والعام ، اي بين رأي الطبقة الممتازة ورأي افراد الشعب ، وبعبارة اخرى تبدأ الفكرة او المذهب في دائرة محدودة جداً كالدائرة الناتجة عن الالقاء بحجر صغير في نهر ثم تتسع بعد ذلك حتى تشمل الشعب كله ، شأنها في ذلك شأن تلك الدائرة الصغيرة في النهر التي تتسع تدريجياً حتى تشمل الحيز الاكبر منه .

وبالتأمل في الجماعة يظهر لنا ان الطبقة المستنيرة او قادة الفكر لا تقبل من اشكال الحكم شكلا غير الديمقراطية اي النظام الذي يقوم على اشتراك الشعب في الحكم ولا يصح الاحتجاج بان الشعب لا يستحقها لانه سوف يطالب بها متمشياً وراء قادته عن طريق التقليد الذي يصبح بعد مضي مدة من الزمن عقيدة تستند على الفكر والقلب .

وعلى كل حال فان البحث المنطقي والتبريرات العقلية ليس لها المكان

---

(١) راجع « بريس » المرجع السالف الذكر ـ ج ١ ص ١٧٦

(٢) راجع ملاحظات زميلنا الدكتور عثمان خليل على هذا النظر في كتابه القانون الدستوري طبع بغداد .

الاول ، فنحن لا نحاول اثبات قضية علمية صرفة ، كما اننا لا نقيم مقارنة نظرية خالصة ، بين الديمقراطية وغيرها من الانظمة ، مثل هذا الاتجاه يجب الابتعاد عنه ، ذلك ان الحكم على الديمقراطية ينتج قبل كل شيء من عدة عوامل ، اهمها الذوق والاماني والعواطف ، فهل نحن نحب المنبر والمناقشات واساليب الديمقراطية ، هل نحب اصوات الحياة العامة ام على العكس من هذا نفضل الحكومة التي تأتي من اعلى ، يبدو لنا ان معظم الشعوب المتمدينة في الوقت الحاضر لا تفضل هذه الحكومات الاخيرة وانما تميل للديمقراطية بخصائصها السالفة الذكر .

هذا والديمقراطية لا ترفض ان يخفف المثل الاعلى الذي تقرره فهي نظام من انظمة الحكم يمتاز بالمرونة (١) وبامكان ملاءمته مع الظروف الواقعة ، فلا تعارض مطلقاً مع المبدأ الديمقراطي اذا اخرجنا من الاشتراك في الحكومة عدداً من الافراد بسبب عدم حصولهم على حد ادنى من التعليم ، وكذلك لا مانع من ان نقيم اختلافاً بين قدرة اولئك الذين نسمح لهم بالاشتراك في الحكومة وفقاً لدرجة كفايتهم فالديمقراطية لا تنافي التبعية ، هذا هو الذي يفسر لنا ان من الدساتير ما يقرر السيادة الشعبية ومع ذلك لا يقرر التصويت العام . وفي فرنسا بالرغم من تطبيقها مبدأ التصويت العام يوجد ناخب بين كل اربعة من الفرنسيين ثم ان الاشكال المختلفة للديمقراطية

(١) راجع « ديجي » المرجع السالف الذكر ـ ص ١٨ ولقد ذكر شكلا من اشكال مرونة الديمقراطية في قوله « المذاهب الديمقراطية لا تتضمن حتما الشكل الجمهوري ولقد اظهر ذلك ـ روسو ـ نفسه فنظرية السيادة الشعبية تتلائم مع اشكال الحكومات واحسن هذه الحكومات هو ما تلائم مع ظروف الجماعة التي يطبق فيها » .

- من نيابية الى مباشرة الى برلمانية الى غير برلمانية .. الخ كل ذلك يعطيها مرونة تجعل تطبيقها ممكناً ومناسباً لظروف كل دولة وهذا ما لا نجده في غيرها من الانظمة .

ولو صرفنا النظر عن هذه المزايا وغيرها مما ذكرناه في سياق كلامنا في غير هذا الفرع وكذلك مالم نذكره وذكره غيرنا من الكتاب ، فما العمل اذا الغينا الديمقراطية ورفضنا تطبيقها ؟ باي نظام من انظمة الحكم نستبدلها هل نلجأ الى حكم الفرد ؟ لانزاع ان الرأي العام في معظم الدول المتمدينة في الوقت الحاضر لا يقبل اعادة الملكية المطلقة ، اما الدكتاتورية فقد تكون ضرورة(١) اجتماعية وسياسية تزول بزوال الظروف التي ادت اليها فلا يمكن اعتبارها شكلا طبيعياً ودائماً في اشكال الحكم ، ثم ان الدكتاتورية قامت قبل الحرب الحالية في دول لم تباشر فيها الديمقراطية بشكل مستمر او في دول هي بطبيعتها تميل الى الحكومات الاوتوقراطية وفي هذا مايفيد ان قيام الدكتاتورية فيها يرجع الى طبيعة هذه الشعوب اكثر مما يرجع الى عجز الديمقراطية عن الحكم ، ام لجأ الى حكومة الاوليجارشية ونعني بذلك حكومة اقلية ارستقرطية تكون السيادة فيها في يد اصلح الناس وافضلهم ، هذه الحكومة من الناحية النظرية البحتة لاغبار عليها ، ولكن اذا تخطينا النظريات الى العمل نجد صعوبات كثيرة تعترضنا منها صعوبة اختيار معيار للكفاءة ومنها ايضاً اقتناع الافراد بقبول الخضوع لاقلية . هذا فضلا عن انه من المشاهد ان الحكومة الارستقراطية تتحول بانتشار التعليم والتربية السياسية الى ديمقراطية . وهذا يظهر جلياً بمراجعة التاريخ الدستوري الانكليزي ، فانكلترا كانت في باديء الامر ملكية مطلقة

(١) نحن نعارض بشدة حتى اعتبار الديكتاتورية ضرورة مؤقتة .

ثم وزعت السلطة بين الملك والبرلمان ، وكان مجلس العموم بعيداً عن ان يكون منتخباً على اساس شعبي فكان مثلا يشترط في الناخب نصاباً ماليا كما كان يشترط شروط اخرى ، الا ان هذه القيود زالت بالتدريج ومع ذلك لايزال مجلس اللوردات حتى الآن مجلساً ارستقراطياً ، وهذا يؤيد ماقلناه من ان الارستقراطية مع التقدم وانتشار التربية تتحول الى ديمقراطية .

من كل هذا ينتج انه من الصعب ايجاد نظام يحل محل الديمقراطية في حكم الشعوب والواقع ان الازمة التي عانتها الديمقراطية اخيراً وخاصة الديمقراطية البرلمانية ليست على العموم ازمة عضوية ولكنها ازمة نمو وازدياد .

والحق ان الفائدة ليست في مقاومة الديمقراطية فهذا كما يبدو لنا غير ممكن ولكن الصالح المفيد هو في تنظيمها التنظيم الذي يزيل او على الاقل يخفف مالها من عيوب ، ولعل احسن مانختم به هذا البحث في الديمقراطية هو ماقاله الاستاذان (بارتلمي ودويز)

« يمكن ان نحب الديمقراطية ويمكن الا نحبها ... ولكن في الاحوال الراهنة هي واقعة لابد منها ، والدفع الديمقراطي عام ولا سبيل لمقاومته ، فلمن يريد ان يبكي الديمقراطية ان يبكيها ولكن لاينسى ان ذلك بنفس عدم الفائدة التي بها يتذمر من رجوع الشتاء (١) » .

(١) راجع : (J. Barthèlemy et p.Duez) المرجع السالف الذكر ص ٧١

نحن نوافق على هذه العبارة بالرغم من قيام الدكتاتورية في دول من اكبر دول اوربا وبالرغم من ان هذه العبارة كتبت في عام سنة ١٩٣٣ ونرى انه بالرغم من الازمة التي تعانيها الديمقراطية فانها ستخرج منها عاجلا =

الباب الثانى

فى

الحكومات ذات السلطة المطلقة

الفصل الاول

فى

الانظمة القديمة

هذا النوع من انواع الحكومات له اشكال مختلفة ، من هذه الاشكال ما هو قديم لا توجد له الا اهميه تاريخية ومنها ماهو حديث لا يزال يتخذ مكانه بين الانظمة الوضعية الحاليه . ونحن فيما يلي نستعرض هذه الانظمة :

اولا الملكية الاستبدادية (M. Arbitraire)

في هذا النوع من انواع الحكومات تتجمع السلطات كلها بيد الملك الذي لا يعترف بالخضوع لاية سلطة كائنة ما كانت كما لا يخضع للقوانين حتي ولو كانت من صنعه . اذ الملكيات الاستبدادية لا تساعد على احترام الحريات والافكار في العصر الحديث اصبحت لا تسمح بقيامها فهي انظمة تاريخية لا نقاش حول امكان قيامها اليوم .

= او آجلا منتصرة (هذا التعليق كتبناه قبل انهزام الديكتاتوريات في الحرب الاخيرة ، ولقد حققت الايام ما توقعناه) «

ثانيا الملكية المطلقة (M. Absolue) (١)

نقصد بالملكية المطلقة ذلك الشكل من الحكومات الذي فيه تتركز السلطات كلها في يد شخص واحد هو الذي يقرر القوانين وينفذها بواسطة عماله الذين يعينهم ويعزلهم حسب رغبته . وهو ايضاً الذي يتولى السلطة القضائية ويباشرها بنفسه او بواسطة من يعينهم نيابة عنه . وعلى هذا كل السلطات تصدر من الملك الذي لا يسأل امام اي شخص او هيئة . واذا فرض وحدد سلطته كان ذلك بواسطة الدستور الممنوح ولكن هذا التحديد ليس الا تنازلا مؤقتاً فيجوز للملك ان يعدله او يلغيه لانه بمثابة هبة خيرية بمعنى انه اذا لاحظ الملك ان ظروفاً اخرى غير التي حصل فيها التنازل قد جدت فله ان يقرر بمفرده (٢) الغاء التنازل الذي حدد سلطته . هذه الحقوق الواسعة التي كانت للملكية المطلقة وهذا الخضوع الذي لا حد له من ناحية الشعب لم يستمر طويلا

---

(١) لا يصح ان نخلط بين الملكية المطلقة والملكية الدستورية . فالاخيرة يخضع فيها الملك للدستور الذي يوزع السلطات على هيئات مختلفة منها العرش وهذا النوع من انواع الحكومات ينتظم في الحكومات ذات النظام الحر . ومثاله الملكية العراقية والمصرية والانكليزية

(٢) هذا هو رأي بعض الشراح ولكن الغالبية ترى ان الدستور اذا منح فلا سبيل الى سحبه ونحن من هذا الرأي . راجع في هذا الصدد كتاب العلامة م . هوريو ـ الموجز من القانون الدستوري ـ ص ٧٩ وما بعدها طبعة ١٩٢٣

« برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٧٦

اذ بتقدم المدنية وانتشار التعليم اخذ الشعب او على الاقل غالبيته تطالب بحقوق تحد من سلطة الملك . واخذت الملكية بدورها تفاضل في سبيل الاحتفاظ بحقوقها وسلطانها المطلق ودافعت عن ذلك بعدة نظريات نذكرها مع الايجاز فيما يلي :

(أ) نظرية التفويض الالهي (Doctrine de droit bivin)

قال انصار الملكية المطلقة ان الديمقراطية لا تتفق مع المبادىء الدينية ذلك لان القوة العليا هي التي خلقت السلطة وعينت الاشخاص الذين يباشرونها لا الشعب كما يدعي انصار الديمقراطية . ولا يصح خلط هذه النظرية مع تلك التي دافع عنها بعض رجال الكنيسة الذين قالوا بان السلطة منظوراً اليها في جوهرها تأتي من الله ولكن الشعب هو الذي يعين الشخص او الهيئة التي تباشر ، ولقد تأكد مذهب الحق الالهي او التفويض الالهي بشكل واضح في حكم ـ لويس السادس عشر ـ وفي عهد ـ غليوم الثاني ـ ويظهر هذا في خطبة للاخير في كنجزبرج حيث قرر « الملك هو اداة الله او هو المنتخب بواسطة السماء وانا دون ان اعبأ بارادة الرأي العام وكذلك دون ان اقيم وزناً لارادة البرلمان اسير في طريقي » .

نظرية العناية الالهية « Doctrine du droit providentiel »

انصار هذا المذهب يقررون ان الله لا يعين الملوك بارادته مباشرة ولكن العناية الالهية توجه الحوادث وارادات الافراد بحيث يصبح هذا التعيين امراً لازماً لا مناص عنه وبالتأمل يظهر ان هذه النظرية لا تخالف كثيراً نظرية التفويض الالهي . لانه وان كان للشعب تعيين الملوك الا ان ارادته ليست حرة ما دام هناك ارادة عليا هي التي توجه الحوادث ولعل تحوير مذهب التفويض

الآلهي الى هذا الشكل الجديد اريد به التمشي مع الروح الدمقراطية التي اخذت في الانتشار منـــذ اواخر القرن الثامن عشر واخذت تستقر رويداً رويداً في ضمير الانسانية .

وغني عن كل بيان ان هذه النظرية وسابقتها يستندان على دعوى لا دليل عليها ويفتحان الطريق امام السلطة المطلقة تنفذ منه الى حقوق وحريات الافراد فتتصرف فيها حسب هواها .

(ب) نظرية التقادم المكسب

على ان الملكية احتفاظاً بسلطتها وتخلصاً من نظرية التفويض الآلهي ذات الضعف الظاهر لجأت الى سند آخر يستند سلطتها فقال الفقيه ـ Loyseau ـ ان السلطة التي بيد الملوك ، كانت يدهم عليها في بادىء الامر يد حيازة عارضة إلا انه بمرور الزمن تحولت الحيازة العارضة الى ملكية حقيقية . وظاهر ان هذه النظرية بدورها لا تصمد للتحليل العلمي ذلك انها ولا شك تتعارض مع مبادىء القانون العام الحديث التي تخرج السيادة من نطاق المسائل المالية ، فضلا عن انها تجعل من حقوق الافراد وحرياتهم سلطة تمتلك بالتقادم وهذا ما لا يقبله الضمير القانوني الحديث بحال . وزيادة على كل هذا هي تتعارض مع الاساس الذي يستند عليه التقادم في القانون الخاص اذ من المعلوم ان التقادم مبني فيما بني عليه على فكرة ان المصلحتين الاجتماعية والاقتصادية تقضيان بالاعتراف للحائز بالملكية اذا مرت على حيازته مدة معينة وبشروط خاصة على اعتبار انه اضاع سند ملكيته ، ويتضح من هـــذا ان التقادم ليس سنداً شرعياً بل هو سند احتياطي فقط ولكن الفقه القائل بالتقادم المكتسب للسيادة يعتبر هذا التقادم سنداً اصلياً لا احتياطياً وفي هذا من التعارض مع فكرة التقادم الشيء الكثير .

(م) نظرية النقائض

هذه نظرية اخرى أريد بها ايضاً تأييد الملكية، ولقد صاغها البعض امام الجمعية المنشئة في ٢٨ مارس ١٧٩١ وتتخلص هذه النظرية في ان الملك جلس على عرشه بناء على رغبة الشعب منذ سنوات بل قرون مما جعل ذلك تقليداً ثابتاً لا يصح العدول عنه الا بناء على الارادة الاجتماعية للشعب وبالتأمل نرى ان هذه النظرية ماهي الا تحوير ظاهر لنظرية التقادم شأنها في هذا شأن نظرية العناية الآلهية بالنسبة لنظرية التفويض الالهي، وبعد فهي وان كانت قررت مبدأ السيادة الشعبية الا انها تدعي ان نظاماً معيناً يصبح شرعياً لمجرد مرور الزمن عليه، وهذا مالا يقبله المنطق إذ لا تقادم ضد العدالة، والواجب دائماً هو عمل الانسجام بين التقاليد وتطور الحياة ولا يصح ان يكون اخلاص الشعب لذكرياته القديمة ولو عظمت سبباً يمنعه من تغيير انظمة التغيير الذي يتفق والمنطق والحرية واحوال الزمان.

(ن) نظرية التطور التاريخي

هذه النظرية هي شكل اكثر حداثة من سابقتها وهي تقرر ان النظام السياسي لشعب ما يتطور وفقاً للظروف الخاصة به، بمعنى ان ظروف كل شعب هي التي تحدد شكل الحكم به. وعلى هذا فالحكومة الاكثر صلاحية لشعب ما هي تلك التي تتفق مع درجة التطور التي وصل اليها هذا الشعب ووجود الملكية المطلقة دليل على ان التطور التاريخي هو الذى ادى اليها وهو الذي يسند قيامها، ولكن نقطة الضعف في بناء هذه النظرية هي ان مراجعة التاريخ تبين لنا ان كثيراً ما حدث ان شكل الحكومة لم يتفق مع تطور الظروف وحالة الشعب فمن اجل احداث الانسجام بين الاثنين يلجأ الشعب اما

الى الثورة او العمل السلمي . وفي كلتا الحالتين شكل الحكم الجديد لا ينسب الى التطور فقط ، وعلى اى حال فان هذه النظرية يصح التمسك بها لتأييد الديمقراطية نفسها اذ يمكن القول بان الشعوب المتمدينة وصلت الى درجة من التقدم تتفق مع تطبيق الحكم الديمقراطي بها .

يؤخذ مما سبق ان الملكيه المطلقة لم تنجح بمختلف النظريات السابقة الذكر في ان تقدم دليلا مقنعاً يبرر اعتبارها حكما صالحاً يمكن ان يحل محل الديمقراطية في حكم الشعوب وشأن القيصرية شأن الملكية المطلقة فى هذا فالقيصرية التي اعترضت الديمقراطية فى فرنسا مرتين فى خلال القرن التاسع عشر بسبب ظهور رجل له من الصفات والمواهب ما يضمه الى صفوف العباقرة وبسبب ظروف الشعب الفرنسي الذي كان يتطلع الى رجل ينقذه من الفوضى التي كانت سائدة فى مختلف نواحي الحياة فى الدولة ، فالقيصرية لا تعتبر اكثر من حادث فى تاريخ الحكم لشعب ما ولا يصح كما يستفاد من التاريخ اعتبارها نظاماً طبيعياً ثابتاً تحكم الدولة على اساسه على وجه الدوام وبالتالي لا يمكن ان تحل محل الديمقراطية نهائياً والحق ان القيصرية ليست الا صورة من صور الدكتاتورية الشخصية .

الفصل الثانى

الانظمة الحديثة ذات السلطة المطلقة

الانظمة الحديثة المعارضة للديمقراطية وان اختلفت في التفاصيل وبعض القواعد الاساسية الا انها على العموم تعتبر تطبيقاً لنظام الحكم الدكتاتوري

الذي هو اهم اشكال الحكومات المعارضة للديمقراطية . لهذا نستعرض بايجاز اسباب نشوء الدكتاتورية واساسها وخصائصها ثم بعد ذلك نتناول تطبيقاً هاماً من تطبيقاتها في الحياة الدولية الحديثة ، وسنرى بذلك ما اذا كان يمكن ان تحل الدكتاتورية محل الديمقراطية ، مثل هذا البحث له اهمية خاصة في الدول التي تبدأ حياتها الديمقراطية اذ يسمح لها معرفة القيمة الحقيقية لغيرها من النظم ، فيتبين لها بذلك وجه الصواب ويكون اختيارها لشكل من اشكال الحكم على اساس واضح .

وعلى هـذا ينقسم الكلام في — هذا الفصل الثاني — الى مبحثين في المبحث الاول نتناول الدكتاتورية وفي — المبحث الثاني — نتناول احد تطبيقاتها الهامة .

المبحث الاول

في الدكتاتورية (١)

تمهيد : ليست الدكتاتورية بالحادث الجديد في الحياة الدولية . فالتاريخ يدلنا على انها وجدت في كل الاوقات وبرزت في معظم الدول عقب الاضطرابات الداخلية او الازمات السياسية او الاقتصادية او هزيمة في حرب او غير ذلك من المتاعب التي قد تصيب شعباً ما ، وبالجملة تظهر كرد فعل لحالة سئمها الناس فيرغبون في دكتاتورية قوية صالحة تعيد الطمأنينة

---

(١) راجع (ديبوا ريشارد) المرجع السالف الذكر ـ ص ٨٩ وما بعدها . راجع ايضاً (ف . كامبو) الدكتاتوريات سنة ١٩٣٠ .

والثقة في الدولة ، ويطول بنا المقام لو لجأنا الى ضرب الامثال على ذلك ويكفي ان نشير الى ان حالة الفوضى والضعف التي سبقت حكم نابليون هي التي ادت الى قيام القيصرية في فرنسا بظهور الامبراطورية الاولى ثم الامبراطورية الثانية في القرن التاسع عشر وكذلك الهزيمة الحربية والفقر والبؤس والاستبداد هي التي مهدت لقيام البلشفية في روسيا وكذلك الازمة الاقتصادية والفوضى الاجتماعية وانتشار الشيوعية هي التي مهدت لقيام الفاشية في ايطاليا ، وهكذا كلما قامت دكتاتورية سبقتها ظروف قاسية تؤدي الى ظهورها . والواقع ان الكلام عن الدكتاتورية قبل الحرب الثانية كان مسموعاً في كل مكان واقوى واكثر منه في اي وقت كان وكيف لا يكون الامر كذلك والدكتاتورية قامت الى وقت قريب جداً في اكثر دول اوربا سكاناً واظهرها في العائلة الدولية مكاناً ففي المانيا والنمسا وكذلك ايطاليا سيطرت الدكتاتورية ومنها امتدت الى دول كثيرة ، فعرفتها اليونان مرات وكذلك اسبانيا وبولندا ويوغوسلافيا وتركيا ولتوانيا ورومانيا .

خصائص الدكتاتورية :

الدولة الدكتاتورية الحديثة هي دولة جماعية (totalitaire) ومعنى هذا انها تنكر قيمة الشخصية الفردية ، فالفرد ليس غرض الدولة ولكنه خادمها وواجباته تجاهها تأتي قبل حقوقه الشخصية فحياته منذ فجر الشباب تحت تصرفها واملاكه وان كان هو المالك لها الا انها يجب ان تدار بالشكل الذي يتفق مع الصالح العام مفهوماً هذا الاخير حسبما يرى الدكتاتور .

هذا والدكتاتورية تلغي الحرية الفردية وتخضع كل انواع النشاط الفردي لرقابتها ، فحرية الفكر والكلام لاوجود لها وحرية التعليم مقضي عليها بمعنى ان

الدولة هي التي تدير التعليم وتجعله متفقاً مع مبادىء وروح النظام الدكتاتوري ، وكذلك الحال بالنسبة للصحافة التي هي في غالب الاحيان احتكار في يد الدولة ، واذا جاز وسمح للمعارضة بان يكون لها جرائد فهي تخضع لرقابة وقائية كوجوب طلب تصريح بانشاء الجريدة ودفع كفالة وخضوعها للمراقبة وامكان ايقافها والغائها بالطرق الادارية ، هذا فضلا عن العقوبات التي قد توقع عليها اذا خالفت القواعد الموضوعة لها وبعد فالدكتاتورية تمقت حرية الكلام والاجتماع فهي لا تسمح بهما لخصومها ولا سيما للجماعات الكبيرة العدد . ولا يقف عند هذا الحد من التضييق بل ان الدكتاتورية لا تسمح في الغالب بوجود لا مركزية سياسية أو ادارية ، فالاعضاء المنتخبون في المجالس المحلية وغيرها يستبدلون باعضاء معينين بواسطة الدكتور ويخضعون لرقابة متتابعة .

فالدكتاتورية تسعى لمد سلطانها على الافراد ولا تسمح ان يكون بينها وبينهم وسيط .

بعد هذا يبدو لنا الاغرابة في ان الدكتاتورية لا تسمح بوجود اكثر من حزب واحد هو حزب الدولة ، هذا الحزب هو السند الذي يعتمد عليه الدكتاتور في تنفيذ سياسته . وهذا الحزب ليس قوة موجهة ضد الدولة ولكنه على العكس من هذا هو مندمج فيها وممتد في كافة اجزائها ، فجميع الموظفين حتى القضائيين خاضعون للحزب ويأتمرون باوامره ، الامر الذي يجعل الكلام عن فصل السلطات لا محل له .

واخيراً نلاحظ ان الدكتاتور مضطر الى ان يطبق ما يسمونه سياسة العزة

او الكرامة(١) ، فمن أجل ان يعوض الشعب عن حريته المفقودة ولكي يخفف عنه الضغط الذي يباشر على كافة نواحي نشاطه ولكي يقبل التضحيات الهائلة التي تطلب منه باستمرار وعلى العموم لكي يحتفظ برضى الشعب يلجأ الى اتخاذ سياسة مبنية على الجرأة والمخاطرة حتى يحقق نصراً وراء نصر شأنه في هذا شأن الدين الذي يتقدم دائماً للناس وفي يمينه معجزاته حتى يقنعهم برسالته ، ومن هذا نلاحظ ان الدكتاتورية معرضة دائماً للانهيار عاجلا او آجلا وهذا هو نتيجة المخاطرات المستمرة والاقدام على اعمال قد تفوق مقدرة المقدم عليها .

هذا وقد لاحظ الاستاذ - جيتز ميتش - ان من مميزات الدكتاتورية ان الحدود بين القانون الدستوري والقانون العادي والاوامر واللوائح ليست بالواضحة ولا هي بالقاطعة وفي هذا اضعاف لأهم ضمانات الحرية .

الدكتاتورية ليست شكلا من اشكال الديمقراطية :

بالرغم من ان الاستعراض السابق الذكر لخصائص الديمقراطية يقطع بمعارضتها للنظام الديمقراطي الا ان البعض قد ادعى مع ذلك بان الدكتاتورية ليست الا شكلا غريباً من اشكال الديمقراطية فالدكتاتور يقيم سلطة على

---

(١) من تطبيقات هذه السياسة غزوا ايطاليا للحبشة وكذلك ضم النمسا واقليم السوديت الى الرايخ وغيرها من مغامرات الدكتاتورية مما هو معروف لنا جميعاً لقرب حدوثه .

الارادة العامـــة (١) فهو كما يقولون نائب الشعب والنظام الذي يقيمه يصح ان يتخذ مكاناً بين الانظمة الديمقراطية ويصح لنا بعد هذا ان نتساءل عن القيمة العلمية لهذه الدعوى ؟

الاجابة على هذا تقتضي منا استعراض الوقائع ثم دراسة الاساس الصحيح للدكتاتورية الحالية .

فبالنسبة للوقائع يظهر للملاحظ ان الدكتاتوريات لا يمكن على العموم القول بانها قامت على الرضا العام . فليس سراً ان الانتخابات الروسية التي حصلت بعد استيلاء ـ لينين ـ على السلطة في نوفمبر سنة ١٩١٧ . اظهرت ان اغلبية الشعب الروسي كانت مترددة في تأييد النظام الجديد ، وحين زحف ـ موسوليني ـ على روما لم يكن في الواقع مؤيداً الا من فئة قليلة من الرجال العاملين ، وكذلك

---

(١) نحن نذكر انه في اثناء الازمة الدولية التي حدثت في شهر سبتمبر سنة ١٩٣٨ بسبب النزاع بين المانيا وتشيكوسلوفاكية على السوديت ان هتلر ادعى في احدى خطبه ان سلطته تستند على رضاء الشعب اكثر من أية حكومة اخرى ، وتحدى زعماء الديمقراطية بان يدلوه على حكومة ديمقراطية يؤيدها اكثر من ٩٠ بالمائة من الشعب ، الامر المتحقق بالنسبة له . ونحن نذكر ايضاً ان احـــد اعضاء الاكاديمية الفرنسية قد رد عليه في مقال نشر في جريدة ـ باري سوار ـ الفرنسية في شهر سبتمبر ايضاً قائلا مع التسليم جدلا بان المستشار مؤيد من الاغلبية الساحقة من مواطنيـــه ، فان النظام الالماني لا يمكن ان يكون ديمقراطياً باي حال ، ذلك لانه ينقصه امر لا قيام للديمقراطية بدونه ، وهو عدم امكان الاقلية من التعبير عن رأيها تعبيراً حراً ، وبكلمة اخرى لا تجيز الدكتاتورية للاقلية الوسائل القانونية التي تتمكن بها من التعبير عن رايها .

المارشال ـ باسديسكي ـ حين استولى على السلطة في مايو سنة ١٩٢٦ كان مؤيداً من الجيش اكثر من ان يكون مؤيداً من اغلبية افراد الشعب ، وكذلك نجد نفس الحال بالنسبة للدكتاتوريات التي قامت في اسبانيا واليونان ومصر وغيرها ، هذا وزعماء الدكتاتوريات لا يترددون في اعلان احتقارهم للانظمة الديمقراطية الامر الذي لا يتفق مع القول بان الدكتاتورية ليست الا شكلا من اشكال الديمقراطية ، اما التجاء الدكتاتورية الى الوسائل الخاصة بالنظام الديمقراطي مثل الانتخابات العامة والاستفتاء الشعبي فلا يمكن ان يخدع (١) احداً : فالانتخاب باشكاله المختلفة ، الغرض منه في الديمقراطيات استخلاص الارادة العامة والسير على مقتضاها ، بينما الغرض منه في الدكتاتورية الوصول الى اعلان تأييد الزعيم (٢) هذا ولا يخفى علينا ان الاستفتاء باشكاله المختلفة احتمل في الدكتاتورية عدة تغييرات تبعده عن الانتخابات التي تحصل في الديمقراطية فاقتراح الاستفتاء من حق الدكتاتور فهو الذي يحدد المسألة موضوع الاستفتاء وهو الذي يحدد وقت اجرائه ، وكذلك الحال بالنسبة للانتخابات التشريعية ففي الدكتاتورية يوجد دائماً مرشحون رسميون يختارهم او يرضى عن ترشيحهم الدكتاتور وهم في اغلب الاحيان المرشحون الوحيدون في المعركة الانتخابية اذ المعارضه لا يسمح لها بالوجود .

---

(١) راجع ـ جيتزفيتش ـ المرجع السالف الذكر ـ ص ٤٠ .

(٢) راجع ايضاً قوله في ص ٥١ :

« الانتخابات السوفيتية ليست وسيلة لايجاد عضو تشريعي ولكن طريقة فنية من اجل توسيع السلطة بين اعضاء الحزب الشيوعي »

يؤخذ من كل هذا ان الوقائع والتحليل الواقعي لا يؤيدان اعتبار الدكتاتورية شكلا من اشكال الديمقراطية .

هذا ويبدو الامر اكثر وضوحاً اذا بينا الاساس الصحيح للدكتاتورية ، وبكلمة اخرى اذا فسرنا كيف ان ملايين الافراد في دول قد بلغت أوج الحضارة يخضعون لارادة فرد واحد ليس في الغالب اكثرهم علما او اوفرهم ذكاء ؟

هذا الخضوع يصبح مفهوما اذا لاحظنا نفسية الجماعات تلك الجماعات التي اصبح لها في التنظيم الاجتماعي الحديث كبير الاثر ، وفي هذا الصدد نلاحظ انه من الثابت الآن (١) علمياً ان تصرفات الفرد وما يخالجه من النزعات تختلف حسبما اذا كان منفرداً اي منعزلا عن غيره من الافراد او مندمجاً في الجماعة ، في هذه الظاهرة نجد الاساس الصحيح للدكتاتورية . فالدكتاتور رجل يعرف كيف يقود الجماعة ، وهو خطيب شعبي مرهف الحس يعرف اماني الجماعة التي يعيش فيها ، هو يتقدم اليها بمبدأ او سياسة (٢) يقبلها الجميع او الجزء الاكبر من الشعب - ثم يعلن هذا المبدأ او تلك السياسة على الكافة فلا يلبث ان يؤمن برسالته بعض الافراد وتحت تأثير التقليد ينضم غيرهم اليهم ولا يلبث تأثير

---

(١) راجع كتابي « روح الاجتماع » و « روح الثورات » للدكتور جوستاف لوبون - ترجمة فتحي زغلول باشا طبع مصر .

(٢) كانت هذه السياسة في ايطاليا هي ارجاع مجد الرومان وسيطرتهم ، وفي المانيا اعتبار الجنس الالماني ارقى الاجناس واحقها بالسيطرة وقيادة الجميع .

الجماعة ان يظهر ، ومن المعلوم ان الفرد في الجماعة يفقد سيطرته على ارادته فيأتي من الاعمال ويخطر بفكره من الخواطر ما لا يمكن ان يخالجه وهو منفرد ، بمعنى ان الشخصية الخاصة بكل فرد في الجماعة تنحل ، وتسيطر روح جماعية على الافراد تجعلهم لا يملكون من انفسهم شيئاً ، ومن وراء الجماعة يد الدكتاتور توجهها حيث يشاء ، بمعنى ان جميع (١) الوسائل الفنية المخترعة بواسطة العلم الحديث هي تحت تصرف الدكتاتور ، فالصحافة والراديو والسينما والكتب المدرسية (٢) كلها تستعمل لنشر الدعاية للزعيم وسياسته في جميع انحاء البلاد ، هذا وفي كثرة تكرار صيغ رسمية خاصة وكذلك الهتاف بهتافات واغاني معينة وحمل شارات وارتداء ازياء متماثلة (٣) كل هذا وغيره من شأنه

---

(١) راجع قول ـ بريس ـ المرجع السالف الذكر ـ ج ١ ـ ص ١٧٥

(٢) اطلعني في صيف « سنة ١٩٣٨ » في باريس بعض الفرنسيين على كتاب ألماني لتعليم الاطفال مبادىء القراءة في اللغتين الالمانية والفرنسية ، فقرأت فيها ما آلمني حقاً ، اذ رأيت كيف ينشأ الاطفال على تربية خطرة من شأنها ان تثير الحقد في انفسهم وتملؤهم بالشعور بالعظمة التي تعيش على حساب سلام الامم الاخرى وحريتها ومن هذه العبارات « المانيا فوق الجميع » و « الالزاس واللورين المانيتان » ... الخ .

(٣) رأينا في ايطاليا والمانيا « سنة ١٩٣٨ » روح الدكتاتورية واضحة فالشبان والصبية من الجنسين ينتظمون في تشكيلات ذات نظام عسكري ، هذه التشكيلات تقوم على التعاليم الدكتاتورية وعلى تقديس الزعيم وعلى اعتبار ان اي تضحية يطلبها منها ولو وصلت الى حد الجود بالحياة هي فرض=

ان يخلق حالة روحية وعقلية تدفع الافراد الى تأييد الزعيم تأييداً لا يقبل مناقشة . هذا فضلا عن ان الاجتماعات الهائلة التي ينظمها الدكتاتور حيث يجتمع الآلاف من الافراد يستمعون للخطابات النارية التي يلقيها عليهم ببلاغة نادرة وحيث يروق اشاراته وحركاته البالغة في ادائها حد الاتقان ، كل ذلك من شأنه ان يخلق شعوراً جماعياً هائلا تفنى فيه شخصية الفرد فينساق وراء الزعيم في حماس هائل والحق انه ليصعب على ارادة الفرد ان تتخلص من تأثير الجو الجماعي الذي تخلقه الدكتاتورية (١) ، في هذه الظاهرة - ظاهرة كون الفرد وهو في الجماعة غيره وهو منفصل عنها نجد اساس الدكتاتورية ونفهم كيف يتم خضوع الملايين من الافراد لشخص واحد .

النتيجة :

يتضح من هذه الدراسة ان الدكتاتورية تعارض الديمقراطية تمام المعارضة تعارضها في عدم التسليم بمبدأ السيادة الشعبية ولقد قلنا انه لا يصح ان

= يؤدى ولا تصح فيه المناقشة ، هذا فضلا عن ان الروح الاستعمارية تملأ الجميع .

(١) الاجتماعات الهائلة التي تنظمها المانيا والتي نراها جميعها على الشاشة البيضاء ليست مجرد استعراضات فخرية وليست ايضاً مجرد دعاية للنظام تنشر في الخارج لجذب الآخرين لحظيرتها او لارهاب الدول الاخرى وانما هي ايضاً وسيلة لخلق الروح الجماعية التي تساعد الدكتاتور على تمكين سلطته في الدولة وتمكينه من دفع السياسة التي ينوي السير عليه بسهولة في ذهن الكتل الشعبية .

يدفع هذا القول بما تأخذ به الدكتاتورية من مظاهر السيادة الشعبية كالاستفتاء، لان الغرض من تطبيق هذه الوسائل في النظامين مختلف : ففي الديمقراطية نجد الاستفتاء باشكاله المختلفة الغرض منه استخلاص الارادة العامة ، اما في الدكتاتورية فالغرض منه كما قلنا تأييد الدكتاتورية تأييداً يصل اليه بواسطة الايحاء وبواسطة الاستفادة من الروح الذي تسود الافراد حين يكونون جماعات . والدكتاتورية تعارض الديمقراطية في عدم اعترافها بالرقابة التي للرأي العام على الحكام ، وبالاخص أقوى مظاهر هذه الرقابة وأعني به الرقابة السياسية ، فالدكتاتور لا يسأل أمام الجمعية السياسية . نحن لا ننكر وجود الرقابة القضائية في الدكتاتوريات الحديثة ، ولكن هذه الرقابة محدودة النطاق وخاصة اذا علمنا كيف ان نظرية الاعمال الحكومية يتوسع في تطبيقها في الدكتاتوريات ، واقصد بالاعمال الحكومية تلك التي يكون الباعث عليها سياسياً ، هذه الاعمال تخرج من اختصاص القضاء وبهذا الخروج تصبح الدكتاتورية الى حد كبير بعيدة عن الرقابة القضائية لان باب الاحتجاج بالباعث السياسي ليس عسيراً طرقه ، وفوق هذا فرقابة الرأي العام - (١) بمعناها العام - لا سبيل لوجودها في ظل هذا النظام ما دامت ان الحريات بأشكالها المختلفة مقضي عليها . هذا وفي القضاء على اللامركزية داخل النظام الدكتاتوري اضعاف جديد لقوة الرأي العام ، اذ المجالس المحلية هي المدرسة

---

(١) راجع ما قلناه عن الرقابة - في الفرع الاول .

التي ينعود فيها الشعب مباشرة الحياة السياسية (١) ، فاذا قضى عليها نقصت خبرة الافراد السياسية وبالتالي قلت رقابتهم القوية على الحكام . وفوق كل هذا الحريات بكافة مظاهرها واشكالها لا وجود لها فليس للافراد رأي غير الرأي الذي يراه الدكتاتور ، هذا والمعارضة محرومة من الوسائل القانونية التي تمكنها من التعبير الحر عن رأيها .

نظام هذه بعض خصائصه لا يمكن ان تكون له صفه الدوام فهو يحمل في طياته عناصر زواله ، فالرقابة مهما قويت ان تمنع الناس من الكلام فيما بينهم ، والانتصارات التي قد تحوزها الدكتاتورية لن تساوي في نهاية الامر عند الافراد - الحرية التى سلبتها اياهم الدكتاتورية ، هذا فضلا عن ان مثل هذا النظام يعيش في الغالب معتمداً على منشئه فوت الدكتاتور يعرض النظام الى هزة قد لا يقوى على احتمالها .

مما سبق يستخلص ان الدكتاتورية لا يمكن أن تحل محل الديمقراطية كنظام دائم صالح للحكم ، وسيتبين لنا هذا بوضوح فيما سيأتي من بحث في بعض التطبيقات الوضعية للنظام الدكتاتوري .

---

(١) راجع زميلنا الاستاذ عثمان خليل عثمان عن « اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر » .

المبحث الثاني

في

تطبيقات الحكم الركناتوري

الفاشية في ايطاليا (١)

تمهيد :

الفاشية هي النظام الذي طبق في ايطاليا منذ زحف اصحاب القمصان السود على روما في اكتوبر سنة ١٩٢٢ وتوليهم السلطة عقب ذلك والذي انتهى بغزو الحلفاء لايطاليا في السنة الماضية . ويلاحظ الاستاذ « جيزفيتش » بحق ان القانون الدستوري الفاشستي يقوم على انكار المبدأ الديمقراطي وتشييد

(١) ملاحظة : هذا الفصل كتب قبل الحرب العالمية الثانية ، ولقد حققت الحرب معظم الآراء التي وردت به .

راجع (برتلمي ودويز) المرجع السالف الذكر - ص ٢٥٩ وما يعدها سنة ١٩٢٨ .

راجع كذلك : (Chimienti) القانون الدستوري الايطالي - الترجمة الفرنسية سنة ١٩٣٢ .

راجع (جيزفيتش) المرجع السالف الذكر ص ٥١ وما بعدها وجاء في قوله ما يأتي :

يتلخص المعنى الدستوري للفاشية في اندماج الدولة في الحزب، وفي السلطة غير المحدودة للحزب .

الدولة النقابية وتابعها ادماج الحزب الفاشستي في الدولة . والحقيقة ان النظر في الفلسفة الماشئة يجعلنا نلاحظ امرين :-

أ — ولا نزاع في ان انكار الفاشية للمبادىء الديمقراطية له نتائجة في الحياة العلمية والسياسية والادارية ، وكذلك في فهم الفاشست لفكرة الدولة والقانون .

فالفاشية هي حكومة الاقلية التي تباشر السلطة باسم فكرة تجريدية متعلقة بالشعب . ويمقتضى هذه الفكرة الحكام وهم اقلية كما قلنا لا يوجد اي التزام او قيد على سلطانهم ولا ضمان للمحكومين قبلهم ، وهذا بعكس الحال في الديمقراطية اذ ان في هذا النوع من الحكومات الاغلبية يكون لها الحكم في الدولة كما ان حقوق الافراد وحرياتهم تكون محمية بواسطة القانون وعلى هذا فاساس القانون الدستوري الفاشي ليس في النصوص المتعلقة بالدولة النقابية ولكن في السلطة غير المحددة لجماعة الحكام او بكلمة اخرى للحزب الفاشي .

ب — أما القانون فليس قاعدة موضوعية أعني ليس قاعدة الزامية تسري على الحكام والمحكومين على السواء بل هي بالعكس من هذا تسري على المحكومين فقط دون الحكام وتؤدي الى خلع صفة الشرعية على الدكتاتورية ، وبكلمة اكثر وضوحاً القانون له صفة الوسيلة او الآلة (un caractère instru - mental) فقيمته كقاعدة اصولية مستبعدة ، فالقانون يوجد باعتباره وسيلة لمباشرة السلطة وهو لا يقيد السلطة التنفيذية لانه معتبر كمجرد تعليمات فنية .

التنظيم الفاشي في ايطاليا

الدولة الفاشية (١) تقوم على نظام لا يخلو من التعقيد وهذا يرجع الى

---

(١) كلمة فاشست مشتقة من Fascic او Fasceau ومعناها الحزمة =

ان الفاشيـــة ارادت ان تقضي على الديمقراطية النيابية وتقيم النقابية مع احتفاظها بالدستور الصادر في سنة ١٨٤٨ الذي قرر اقامة الديمقراطية النيابية البرلمانيه في ايطاليا ، ولبيان هذا التعقيد نستعرض بايجاز الهيئات (١) التي كانت توجد في الدولة الفاشية ، فالملكية وهي احدى اسس دستور سنة ١٨٤٨ لا تزال قائمة ولكن ليس سراً ان الملك ما كان يتمتع بسلطة حقيقية ، فهو لم يختر الدوتشي والدوتشي غير مسؤول امامه .

وكذلك مجلس الشيوخ بقي كما كان في نظام سنة ١٨٤٨ فالشيوخ يعينون بواسطة الملك من هيئات معينة .

وكذلك ابقت الفاشية على مجلس النواب ولكن بتجريده من جوهره الذي اريد ان يكون له في نظام سنة ١٨٤٨ بمعنى انه لم يعد العضو الذي يقوم بمراقبة السلطة التنفيذية بل اصبح مجرد هيئة من الفنيين يقومون بمهمة التشريع ، هذا فضلا عن ان عدد اعضائه قد انقص من ٦٠٠ نائب الى ٤٠٠ فقط .

ولقد برر موسوليني هذا بقوله ان في كل مجلس نيابي ٢٠٠ عضواً لا فائدة منهم ويجب التخلص منهم باي ثمن ، وهذا المجلس ينتخب وفقاً للقانون الصادر في ١٧ مايو سنة ١٩٢٨ ، وتتخلص الاجراءات الواردة بهذا القانون في ان كل طائفة تقترح قائمة بعدد المرشحين وهذا العدد يجب ان يكون ضعف العدد المطلوب للمجلس . ثم تقـــدم قوائم الترشيح الى المجلس الاعلى الفاشي ليعين

= التي ترمز للاتحاد الذي يضم انصار هذه الحركة .

(١) راجع " La philosopie de l'llalie contemporaine "
(R. Hubert) arch. d. philos. et sociologie juridique.
١-٢-٩٣٤ ـ ص ١١١-١٣٤

نهائياً ٤٠٠ نائباً . وهو ليس ملزماً باختيارهم من القوائم المقترحة بواسطة النقابات ، وبعد هذا يأتي دور الشعب فيسلم لكل ناخب قائمة بها كلمة ـ نعم ـ واخرى بها كلمة ـ لا ـ ليضع الناخب احداها في صندوق الانتخاب (Urne) وعلى هذا ليس من العسير ملاحظة ان الناخب ليس حراً تماماً في اختياره ما دام ان حقه قاصر على ان يختار بين كل الاسماء الواردة بالقائمة او رفضها جملة واحدة ، فلا يجوز له ان يقترح نائباً لم يرد اسمه في القائمة التي وضعها المجلس الفاشستي الاعلى ، ثم تحصر الاصوات فاذا كانت الاغلبية مع القائمة اصبح الاشخاص الواردة اسماؤهم نواباً .

اما الدوتشي (Duce) فهو بحسب قانون ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٧ الوزير الاول ومع ذلك فهو يتمتع بسلطة لا يتمتع بها رؤساء الحكومات في الدول عادة فهو يحتل مركزاً قانونياً من نوع خاص فمن ناحية الفن الدستوري لا يعتبر رئيساً للدولة لان رئيس الدولة كان الملك ولا يعتبر رئيساً للوزارة بالمعنى المألوف ، فضلا عن انه لا يوجد رئيس له ولا يراقب ، فهو السيد في الدولة وهو بمقتضى دكريتو (١) صادر من الملك يعين الوزراء ويعزلهم وقد استعمل هذا الحق عدة مرات .

بقي ان نقول كلمة عن المجلس الفاشستي الأعلى ، هذه الهيئة من مبتكرات الثورة الفاشستية وبمقتضى قانون ٩ـ١٢ـ١٩٢٨ أصبح سلطة من السلطات العامة ، وبكلمة اوضح أحد الهيئات الرسمية في الدولة بجانب الملك والبرلمان والدوتشي بل هو حسب القانون المشار اليه العضو الاعلى للدولة ، ومن اهم وظائفه تعيين النواب بناء على اقتراح النقابات ـ كما قلنا ـ واختيار من يشغل الوظائف الهامة

(١) راجع التقويم البرلماني ـ ص ١٦١ سنة ٩٣٤

بالتالي هو الذي يعين خلف الدوتشي(١) وهذا المجلس يرأسه الدوتشي ويشمل ممثلين للحزب ومندوبين للنقابات وكبار موظفي الدولة وعدد اعضائه ٢٠ عضواً فقط ، ولقد روعي في تحديد هـذا العدد الرغبة في اختصار المناقشات وامكان حفظ سرية مداولاته تلك كلمة موجزة عن اعضاء الدولة في التنظيم الفاشي وبقي ان نستخلص المميزات الخاصة به :

مميزات(٢) الدولة الفاشية

لعل اول مميزات الفاشية هي معاداتها للديمقراطية ، ولقد اعلن هذا موسوليني علناً على العالم بصراحة تقطع كل شك فقال :

« نحن نمثـل نظاماً جديداً يعارض النظام الذي وضعته الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ » .

فالفاشية لا تقر مبدأ السيادة الشعبية وتعارض بالاخص النظام البرلماني فلا تميل الى وجود الجمعيـات النيابية فاذا لم تتمكن من الغائها تسعى الى اضعاف سلطتها ، هذا وهي تقوم على تقوية السلطة التنفيذية التي تجمع طائفة من الفنيين يزودونها بكل العناصر اللازمة لعملها ، وفي هذا يقول Rocco فقيه الفاشية المتحمس : سقوط الدولة يظهر في شكل الزيادة التي لا حد لها لسلطة البرلمان على حساب السلطة التنفيذية .

والنتيجة المنطقية لمعاداة الفاشية للديمقراطية ـ هي الغاء الحرية بكافة مظاهرها كحرية الاجتماع وحرية الصحافة وحرية الكلام أما حرية الاعتقـاد الديني

---

(١) راجع برتلمي ودوز ـ المرجع السالف الذكر ـ ص ٢٦٤ .

(٢) راجع رأي الاستاذ جيتز فيتش الذي لخصناه في التمهيـد للكلام عن الفاشية .

فتحتفظ بها بالقدر الذي لا يعرقل نشاط الدولة ، ولقد عبر عن هذا (Rocco) بعبارة جامعة : « كل شيء للدولة . لا شيء خارج الدولة ولا ضدها » .

وبعد فليس بغريب الا تسمح الفاشية بقيام اكثر من حزب واحد هو الحزب الفاشي الذي يندمج في الدولة ويجب على جميع الافراد الانضمام اليه وإلا حرموا من حقوقهم السياسية ، فالمعارضة لا تقرها الفاشية لأنها على حد تعبير الدوتشي زائدة عن الحاجة في نظام كامل كالنظام الفاشي (١) .

ولكن الفاشية لا تهدم فقط ولكنها تبني ايضاً ، تبني تنظيما دستورياً معارضاً للتنظيم الديمقراطي : فالديمقراطية الاصلية فردية بمعنى انه لا يوجد بين الدولة والفرد اي وسيط ، وهذا بعكس الفاشية فهي تلغي هذا النظام الفردي وتجمع الافراد في نقابات ثم في طوائف بحسب اعمالهم ، فالفرد باعتباره فرداً لا قيمة له وهذا ما قرره الدوتشي .

« انا اعتبر من الغباوة ان مجرد بلوغ الشخص سن الحادية والعشرين دون اي شرط آخر يعطيه حق الانتخاب ، ان الذين يجب أن يكون لهم حق الاشتراك في ادارة الدولة هم الذين يشتغلون وينتجون ويقومون بمعاونة ما

---

(١) راجع في مميزات الفاشية البحث القيم للاستاذ « برنامي » في كتابه المطول الذي اشرنا اليه ص ٢٥٥ — وراجع ايضاً تقريره عن ازمة الديمقراطية النيابية المقدم للمعهد الدولي للقانون العام في اجتماعه سنة ١٩٢٩ .

(١) راجع جريدة « الطان » الفرنسية الصادرة في ١٢-١٢-١٩٢٦

راجع ايضاً : « اسمان » المرجع السالف الذكر — ج ١ ص ٦٩

للدولة وذلك بالقيام بعمل فردي (١) .

يستنتج من هذا ان المواطن يعطي مكانة للمنتج ، وبطريق منطقي الفرد يعطي مكانة للنقابة ، وبهذا يمكن القول ان شخصية الفرد تمحي لتندمج في النقابة ، والقانون الايطالي الخاص بالنقابات يحصر الايطاليين ويضمهم جميعا الى نقابات منظمة فكل الافراد المنتمين لطائفة ما تضمهم نقابة ، ويكفي ان تكون النقابة مؤلفة من عشر ارباب الحرفة الواحدة في دائرة واحدة حتي يعتبر هذا العشر ممثلا لجميع ارباب الحرف مادامت الحكومة قد اقرتها .

وللنقابة الحق في عمل العقود الخاصة بجميع العمال في الحرفة الواحدة اى الحرفة التابعة للنقابة ، وهذه العقود هي المسماة بالعقود الجمعية ، وهي ملزمة لجميع الاعضاء المكونين للنقابة ، وللنقابة الحق في تقرير ضرائب الزامية على اصحاب المصانع والعمال ولو لم يكونوا اعضاء بها فعلا ، لان القانون يخلع عليهم صفة العضوية جبراً عنهم ، فالفرد الذي لا ينضم للنقابة لا يتمتع بالحقوق السياسية ولكن يلتزم بكل الواجبات .

والنقابات هي التي ترشح النواب ، كما سبق وبيناه ، ولقد ذكر الدوتشي في خطبة له فقرر « اليوم ٢١ مايو سنة ١٩٢٧ نحن ندفن علناً اكذوبة التصويت العام الديمقراطية وفي الغد سيوجد هنا مجلس منتخب بواسطة التنظيمات النقابية للدولة » (٢) .

---

(١) برتلمي ودويز المرجع السالف الذكر — ص ٢٦١

(٢) راجع جريدة الطان في ٣٠ يونيه سنة ١٩٢٦

هذا ووفقاً للقانون الذي نشر في الجريدة الرسمية الايطالية في ٢٠-١١-١٩٣٤ حل المجلس الوطني للنقابات محل مجلس النواب .

يؤخذ مما سبق ان النقابية اصبح لها المحل الاول في الدولة الفاشية القائمة الآن في ايطالية ولا شك أن التمثيل النيابي الذي يقوم على اساس النقابية يعارض مبدأ الفردية الذي هو من اسس الديمقراطية (١) .

هل يمكن ان تحل الفاشية محل الديمقراطية في الحكم (٢)

من الخطل في القول الادعاء ان الفاشية لم تقم الا على القوة والاساليب الملتوية اذ ان الاغلبية العظمى للشعب الايطالي كانت راضية على وجه العموم عن الحكم الفاشي ، وذلك راجع الى ان الدكتاتورية تدفع - او تعمل على

---

(١) يجب ملاحظة الفرق بين النقابة العادية والنقابة الفاشية ، فالاولى خاصة بالعمال وتعمل على اثارة الكفاح بين الطبقات والثانية خاصة بالعمال واصحاب الاعمال وقائمة على اساس التعاون بينهم تحت سيطرة الدولة ومحاكم العمل الخاصة والنقابة العادية غرضها الحصول على مزايا فيما يتعلق بالاجور ونظام العمل دون النظر لاثر ذلك على العمال الخارجين عن النقابة او الاضرار التي تلحق صناعة او انتاج ، اما النقابة الفاشية فتراعي المصلحة العامة وهذا يرجع الى اصل عام وهي ان الدولة الفاشية ، دولة جماعية فهي تنظر لصالح الجميع وتسيطر على النقابات (راجع كتاب الدكتور زكي عبدالمتعال الاستاذ بكلية الحقوق والمراجع الكثيرة التي اشار اليها) .

(٢) لقد زالت الفاشية فعلا بغزو الحلفاء لايطاليا ولكن هنا نعيد ما سبق وقلنا في هذا حتى قبل ان تنشب الحرب الاخيرة ، وما تنبئنا به وقع كله .

الاقل - على ان تدفع ثمن قيامها بمعالجتها للحالة المالية وادارتها الحسنة لموارد البلاد وتقويتها لوسائل الدفاع ، وبالجملة لنهوضها بكافة نواحي النشاط في الدولة ، ومن الناحية الاخرى لا نزاع في ان (١) هناك تغييراً معنوياً حدث في ايطاليا بمعنى ان الخمول والكسل والفوضى عولجا معالجة جدية . وهذا راجع الى الغذاء الروحي الذي مدت به الفاشية الشعب ، فكل شيء قولا وفعلا يوجه نحو التوسع والعظمة والمثل الاعلى الذي يرمي الى اعادة مجد روما ، هذا الغذاء الروحي هو السند القوي الذي تقوم عليه الدكتاتورية ، ويجدر بنا ان نشير الى ان الفاشية من الناحية السياسية الخارجية طبقت سياسة واقعية لا تتعلق بالاوهام والخيالات ولا تحب الاشتراك في تنظيمات دولية تقوم على هذه الاسس (٢) ، بل رمت الى انشاء امبراطورية تمد شعب بحاجاته المادية وترضي نزعة العظمة فيه وترد اليه مجد روما القديم كل هذا حسن ، ولكن هل تبقى الفاشية او غيرها من الانظمة الدكتاتورية بعد اختفاء عاهلها ، كان انصار الفاشية يقولون ان كل شيء منظم وكل امر اعدوا له حله فاختفاء الدوتشي سوف لا يهز النظام ، اذ ان عنصر الثبات في الدولة الفاشية هو المجلس الفاشستي الاعلى ، هذا المجلس هو الذي سيعين خلف الدوتشي .

ولكن المسألة ليست مسألة التعيين بل هي في وجود شخص له مواهب

---

(١) راجع « برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٢٦٥ .

(٢) انسحاب ايطاليا من عصبة الامم وفتحها للحبشة ومحاولاتها القيام بمغامرة جديدة بدخولها الحرب الاخيرة كل هذا وغيره يعتبر تطبيقاً واضحاً لهذه السياسة .

وشخصية الدكتاتور والمستقبل وحده هو الذي سيبين ما اذا كان الدوتشي قد نجح في نقل مواهبه لمن يخلفه ام لا (١).

وفي هذا الصدد نلفت النظر الى اهمية نفسية الجماعة ، فقد يكون خلف الدكتاتور له نفس المواهب بل ان يكون اقدر منه ولكن اختفاء الزعيم الذي تعود الشعب النظر اليه باعتباره القائد الكفء القدير الذي اكدت حوادث السنوات الطوال مقدرته ، ثم ان الاعتبارات التي ادت الى ظهوره بل وصفاته لها اهمية كبرى في هذا الميدان فالشعب قد الف نظراته وحركاته ونبرات صوته حين يخطب وشاعت بينه عاداته والتفت حوله طائفة من الاخبار الصحيحة والمختلقة تخلع عليه اردية عظمة فوق عظمته ، كل هذا وغيره اذا اختفى الزعيم اختفى معه ، فينظر الشعب الى خلفه — مهما كانت حقيقته — كانه منتحل على الزعامة صغير عليها فخطاباته ولو بلغت الذروة ساذجة بسيطة لا تقارن بخطابات الزعيم الذي قضى وحركاته غريبة شاذة لا تقارن بحركات سلفه ، حتى بين الخاصة المحيطين به تسري روح الاستهتار ويتنازع المقربون منه السيطرة عليه ، بعد ان اتعبتهم سيطرة الزعيم السابق عليهم ، ولا بد من مضي مدة طويلة حتى يتمكن الزعيم الجديد من خلق جو مشابه للجو الذي كان يحيط بسلفه وللوصول لهذا الابد من بذل جهد مضاعف وعناء كبير فهل يتاح هذا لخلف الدوتشي (٢) ؟ سؤال تكرره مرة اخرى واذا جاز التنبؤ فاننا نرى انه اذا اختفت شخصية الدوتشي

---

(١) الزمن لم يسمح لايطاليا بالمرور بهذه التجربة ، اذ ان النظام الفاشي قد انهار كله بالفشل الحربي وبعده يغزو الحلفاء لايطاليا — وكلامنا السابق عن الفاشية كتب قبل سنة ١٩٣٩ .

(٢) هذا الكلام كتب سنة ١٩٣٩ .

فان العناصر المتعارضة التي يحافظ الآن على اقامة التوازن بينها لا تتوانى عن التطاحن ويسعى كل منها في ان يعلو على الآخر . فاذا علت العناصر النقابية والماركسية فان معنى ذلك تطور الفاشية الى البلشفية ، والحق ان المسافة بين النظامين(١) قصيرة ، حقاً ان الفاشية تحترم الرأسمالية ولكنها تخلع عليها اشكالا خاصة ، بمعنى ان العمل باشكاله المختلفة واجب اجتماعي ، وكل تدخل من الدولة في الحياة الاقتصادية جائز ، وهذا اقتراب واضح نحو البلشفية ، ومن الناحية الاخرى اذا نجح الفاشست بعد وفاة زعيمهم في ان يجدوا انسجاماً بين العناصر المتعارضة فان دراسة التاريخ تؤدي بنا الى القول بان الفاشية لابد ان تتجه نحو الديمقراطية لان الضغط الدائم وتقييد الحرية بالنسبة لشعب ناضج ليس ممكناً مهما كانت مزايا النظام الذي يؤدي الى هذا الضغط ، والظاهر ان الفاشست قد توقعوا هذا فاحتفظوا الى وقت قريب (٢) - في تنظيمهم الدستوري بنظام سنة ١٨٤٨ المقرر للديمقراطية النيابية البرلمانية ولايخفى علينا انه اذا قدر لايطاليا ان ترجع لنظام ١٨٤٨ فلابد من مرور زمن ليس بالقصير بالنظر لقيام النقابية واتساع نطاقها وقوة تنظيمها .

والخلاصة ان الدكتاتورية الفاشية هي كغيرها من الدكتاتوريات لا تصلح لان تكون نظاماً ثابتاً من انظمة الحكم يمكن ان يحل على وجه الاستمرار

---

(١) راجع جريدة الطان ١٢-١٢-١٩٢٦ .

وفيها يقول الدوتشي « ان ثورتنا من ناحية اغراضها العامة مماثلة للثورة الروسية ولكن هذا التماثل يتم في شكل مختلف » .

(٢) راجع قانون ٢٠-١١-١٩٣٤ الذي احل المجلس الوطني للنقابات محل مجلس النواب .

والدوام محل الديمقراطية ، ولعل احسن ما نختم به كلامنا هو ما قاله أخو الدونتي (ارنولد) ولعلها فلتة لسان « الكلام عن الفاشية دون موسوليني هو مجرد مزاح » .

القسم الثالث

في

تطبيقات الديمقراطية

تمهيد : الديمقراطية وان لم تصل في العمل الى تحقيق مثلها الاعلى الذي يقضي بان تكون الحكومة للشعب وبواسطة الشعب إلا انها تسعى جهد طاقتها الى ان تصل قريباً من هذا المثل وذلك عن طريق اشراك اكبر عدد ممكن من الافراد في حكومة البلاد ، ولكن ماهي طريقة هذا الاشتراك وما هو مداه ؟

هناك ثلاث طرق يمكن ان تكون كل منها اجابة على هذا السؤال :

(١) فاما ان يقوم الشعب بادارة شؤونه بنفسه مباشرة وهذا هو ما نسميه بالديمقراطية المباشرة .

(٢) واما ان يلجأ الشعب الى انتخاب نواب عنه يترك لهم مقاليد الامور وهذا هو ما نسميه بالحكومة النيابية .

(٣) واخيراً قد يلجأ الشعب الى انتخاب نواب عنه كما هو الحال تماماً في الحكومة النيابية ولكن لا يترك لهم كل الحرية في التصرف بل يشترك معهم في بعض اختصاصاتهم الهامة كعمل القوانين وهذا هو ما يطلقون عليه الحكومة الديمقراطية نصف المباشرة .

كل صورة من هذه الصور نحتاج منا الى بعض التفصيل وهذا ما سنعالجه فيما يلي :

الباب الاول

في

الديمقراطية المباشرة

١ - هيئتها : في الديمقراطية المباشرة يتولى الشعب بنفسه مباشرة ادارة اموره دون وساطة نواب عنه — ففي اوقات معينة يجتمع افراد الشعب البالغون والمعترف لهم بالحقوق السياسية في هيئة جمعية عمومية وفي مكان ما للنظر في شؤون الدولة فيقررون القوانين ويعينون الموظفين وقد يفصلون في القضايا الهامة .

ولقد عرفت المدن الاغريقية القديمة هذا النوع من الديمقراطيات ودافع عنها — جان جاك روسو — كثيراً واعتبر ان ظهور الشكل النيابي للديمقراطية وحلوله محل الشكل المباشر ما هو الا صورة من صور ضعف روح الاهتمام بالمسائل العامة في افراد الشعب ، في مثل هذه الاحوال يفضل افراد الشعب ترك امورهم الى نواب يقومون بمباشرتها نيابة عنهم (١) .

ولا شك ان الديمقراطية المباشرة هي نتيجة منطقية ولازمة لمبدأ سيادة الشعب . لذلك دافع — روسو — عنها في كتابه « العقد الاجتماعي » وعارض بشدة الديمقراطية النيابية واعتبر النواب ما هم الا وكلاء منفذون لارادة الامة وليس لهم ان يقرروا بشكل نهائي أي امر من امورها ، ولكي تصبح

---

(١) راجع « روسو » العقد الاجتماعي الكتاب الثالث الفصل الخامس عشر .

راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد ص ١٢١ طبع القاهرة .

قراراتهم نهائية لا بد من موافقة الشعب عليها . وتطبيقاً لهذا قال ان الشعب الانكليزي وقد اختار لنفسه النظام النيابي يظن نفسه حراً ، ان هذا اغراق في الوهم إذ ان مثل هذا الشعب ليس حراً الا في فترة وجيزة جداً وهي فترة انتخاب اعضاء البرلمان فاذا ما انتهى الانتخاب عاد الشعب عبداً لا سلطة له ، وفي اللحظة التي يتم فيها اختيار ممثلي الشعب يفقد هو حريته وكيانه .

فاذا كان المبدأ الديمقراطي يقوم على ان السيادة هي للشعب فيجب لاعطاء هذا المبدأ مدلوله الحقيقي ان يشترك الشعب مباشرة في حكومة البلاد دون ان يترك ذلك لهيئة نيابية . والحقيقة انه مهما روعي في انتخاب النواب اشراك اكبر عدد ممكن من الافراد فلا يمكن ان نقول ان ارادة هؤلاء النواب تعبر دائماً عن ارادة الامة . ومن اجل هذا قال روسو بحق ان الجماعة السياسية لا تكون ممثلة الا بنفسها فالارادة العامة او ارادة الشعب من الصعب القول بتمثيلها واذا حدث واتفقت ارادة الشعب وارادة ممثليه فهنا لا توجد ارادة واحد وانما يوجد ازدواج في الارادات (١) .

التطبيق العملي للديمقراطية المباشرة (٢)

لا نزاع في ان هذا الشكل من اشكال الديمقراطية قد لقي ازدهاراً كبيراً في الديمقراطيات اليونانيـــة القديمة ، ومع ذلك فيقول البعض ان هذه الديمقراطيات المزعومة لم تكن في الحقيقة والواقع الا ارستقراطيات . ومن الناحية الاخرى نلاحظ ان الديمقراطية المباشرة لم تكن مطبقة بالنسبة لكل

---

(١) المرجع السالف الذكر ـ ص ١٢٥

(٢) راجع برتلمي — ص ٨٣ وما بعدها

وظائف الدولة ، حقيقة كانت القوانين تقرر بواسطة المواطنين الذين كانوا يجتمعون في مكان خاص يسمونه (L ' agora) ولكن فيما عدا الوظيفة التشريعية لم يكن يستطاع ان يباشر الشعب الوظيفتين الادارية والقضائية (١) .

وفي الوقت الحديث وبالرغم من ان المبدأ الديمقراطي قد لاقى تطبيقه نجاحاً في بعض الدول الا اننا نلاحظ ان الديمقراطية المباشرة لاتكاد تجد لهـا مجالاً للتطبيق ، ففي فرنسا مثلا لانجد تطبيقاً واحداً لها حتى في دستور السنة الاولى من الثورة ذلك الدستور الذي استلهم قواعده من كتابات روسو الذي كثيراً ماتعنى بالديمقراطية المباشرة .

وهي غير مطبقة الا في بعض دويلات صغيرة في الاتحاد السويسري حيث يجتمع المواطنون كل عام للنظر في شؤون الدولة ، اما المسائل الادارية الجارية اي اليومية فهي متروكة في هـذه الدويلات الى موظفين منتخبين ، وتسمى جمعية الموظفين بالجمعية الاهلية وعدد الدويلات التي تطبق فيها الديمقراطية المباشرة في سويسرا خمس يتراوح عددها بين ٤٤٠٠ الى ٩٠٠٠ مواطن عامل تقريباً (٢) ، ولعل السبب في نجاح الديمقراطية المباشرة في هذه الدويلات يرجع كما هو واضح الى قلة عدد المشتركين في الحكم والى ان هذه الدويلات يعيش اهلها معيشة جبلية بسيطة فضلا عن انها لاتنظر الا في المسائل المحلية البحتة .

قيمة الديمقراطية المباشرة

بالرغم من ان الديمقراطيه المباشرة تظهر كتطبيق منطق للمبدأ الديمقراطي إلا انه يلاحظ عليها مايأتي :

---

(١) توجد بعض احوال استثنائية كان يباشر فيهـا الشعب الوظيفة القضائية ايضاً .

(٢) وهو من كان له حق الاشتراك في المسائل العامة .

(١) ان من الناحية العملية من الصعب تطبيقها في دول كثيرة العدد كالدول الحالية .

(٢) لا يمكن تطبيقها عملياً على جميع اعمال الدولة ووظائفها وبالاخص الوظيفة القضائية والتنفيذية ، فاذا كان الشعب يمكنه ان يكون مختصاً بنظر المسائل العاطفية والسياسية البحتة فانه لا يمكن ان يكون كذلك بالنسبة للقضايا الفنية . وليس ادل على ذلك من انه في احدى الدويلات السويسرية في سنة ١٩١١ قامت مناقشة طويلة حول تحريم او التصريح بالرقص يوم الاحد بينما الجمعية الاهلية — اي الشعب — وافق موافقة كاملة على قانون مدني با كمله في جلسة واحدة ، وهذا يدل دلالة واضحة على ان الشعب يصحبه من التعرض للمسائل التي تحتاج الى خبرة فنية . والواقع ان ادارة الحكم في الوقت الحاضر ليست من الامور الهينة لذلك لابد من ان يترك الشعب ادارة الامور المعقدة لهيئة خاصة اقل عدداً وا كثر خبرة .

(٣) وبعد فيصعب القول بان الفرد المادي يكون حراً في اثناء الاجتماع العام الذي ينظر فيه مأمور الدولة فهو في الحقيقة في مثل هـذه الاجتماعات يتأثر برأي رجال الدين وكبار الموظفين واصحاب السلطة عليهم من ارباب العمل (١) .

---

(١) يقول الاستاذ بارتلمي ان الديمقراطية المباشرة الغيت في سويسرا منذ شهر مايو سنة ١٩٢٨ تحت تأثير جماعة الاشتراكيين والديمقراطيين المتطرفين ، اما رجال الدين والمحافظون فقد عارضوا هذا الالغاء ، ولقد لاحظ الاشتراكيون والديمقراطيون ان في الجمعيات التي تعقد للنظر في شؤون الدولة يكون الاقتراع على المسائل العامة علنياً فيعبر كل مواطن عن رأيه اما بالاشارة او برفع اليد او بغير ذلك من الطرق ، هذا التعبير يتم تحت سمع وبصر رجال الدين ورجال =

(٤) ثم ان الاجراءات الخاصة بادارة هذه الجمعيات الاهلية التي يجتمع فيها الشعب لا تخلو من سذاجة وبساطة بدائية شأن معظم المسائل التي يجتمع فيها العامة (١) ، ففي سويسرا مثلا تفتتح الجمعيات الاهلية عادة يوم الاحد باجراءات نصف مدنية ونصف دينية الامر الذي يجعل هذا النوع من الديمقراطية بعيداً عن الجدية وروح العصر .

الباب الثانى

فى

الديمقراطية النيابية

ماهيتها : تقوم الديمقراطية النيابية على اساس ان الشعب لا يحكم نفسه بنفسه وانما يقوم بادارة شؤونه بواسطة نواب ينتخبون لمدة معينة ، وعلى ذلك تقتصر وظيفة الشعب السياسية على اختيار نواب يقومون بالحكم مدة معينة باسمه ونيابة عنه .

ودراسة الحكومة الديمقراطية النيابية تضع امام الباحث مسألتين هامتين : الاولى لها شكل نظري وهي علاقة الحكومة الديمقراطية النيابية بالمبدأ الديمقراطي وبالاخص بالسيادة الشعبية . والثانية مسألة ذات شكل عملي ونعني بها كيفية تنظيم وعمل الحكومة النيابية وبالاخص فيما يتعلق بعلاقة الشعب بنوابه .

= الحكومة وارباب العمل ، وفي هذه الظروف يصعب جداً القول بان المواطن يكون ـ ص ٨٤

(١) راجع « برتلمي » ـ ص ٨٥ وما بعدها .

الفصل الاول

العلاقة بين الحكومة النيابية ومبدأ السيادة الشعبية

في

التوفيق بين مبدأ السيادة الشعبية والحكومة النيابية

سبق وبينا عند دراستنا الخصائص الديمقراطية ان المدرسة التقليدية تزعم ان للشعب شخصية معنوية تستقر فيها السيادة وهذه الشخصية هي التي تعبر عن الارادة العامة اي ارادة الشعب (١) ، وهنا نتساءل كيف يمكن ان نتعرف على هذه الارادة العامة . يقول البعض ان النواب الذين ينتخبهم الشعب هم الذين يعبرون عن ارادته فهل من مقتضى هذا ان الشعب يسقط سيادته الى نوابه ام انه يحتفظ بهذه السيادة ويوكل نوابه بمباشرتها ام غير ذلك ؟ نحن فيما يلي نحاول ان نجيب على هذه المسألة .

النظرية الاولى ـ التوفيق بواسطة نظرية النيابة القانونية

عرض هذه القضية فقهاء القانون العام الفرنسي فقالوا ان النيابة ليست نظرية قانونية من نظريات القانون العام بل هي الواقع نشأت في احضان القانون الخاص — حيث صاغها علماء الرومان — ومنه انتقلت الى نطاق القانون العام .

والنيابة تفترض ان النائب يجري تصرفات قانونية تنتج آثاراً تنصب في ذمة الممثل او الموكل ، فالامور والحالة هذه تسير كما لو كان الوكيل هو الذي اجرى التصرف — فنظرية النيابة نظرية تقوم على المجاز او الافتراض لانها تجعل شخصاً — لم يتصرف — وكانه قد تصرف ، ونظرية النيابة هذه

(١) راجع برتلمي ـ ٨٦ وما بعدها .

- او كما يسميها البعض الانابة - لها تطبيقات مختلفة في القانون الخاص ، فمن تطبيقاتها الوكالة ، والفضالة ، والنيابة عن عديمي الاهلية ، وبظهور القانون العام امتدت الى نطاقه واصبحت لها اهمية كبرى في الحياة السياسية فالشعب شخص معنوي يمثل بواسطة فئة من الافراد هم نوابه ، هؤلاء النواب يتصرفون نيابة عن الشعب وتسير الامور كما لو كان الشعب هو الذي تصرف .

وعلى هذا النحو يظهر انه لا تعارض بين نظرية السيادة الشعبية والحكومة النيابية طالما ان الشعب يعتبر بمقتضى نظرية النيابة السالفة الذكر كأنه هو الذي تصرف وكأنه الذي اراد ما اراده النواب .

ولكن يؤخذ على النظرية السابقة ان الارادة قدرة لا يمكن فصلها عن صاحبها ومن اجل هذا قال رجال الثورة - وكانوا يمزجون بين السيادة والارادة العامة - ان السيادة لا يمكن التصرف فيها كما انها لا تتقادم ، فالانسان اذا اراد فانما يريد لنفسه ولا يمكن ان يريد بواسطة غيره ، اذ الارادة لا يمكن ان تنتقل الى الغير وعلى هذا النحو لا يمكن ان نقبل نظرية النيابة القانونية كنظرية تفسر لنا كيفية ايجاد التوافق بين السيادة الشعبية والحكومة الديمقراطية النيابية ، وفي هذا يقول روسو في كتابه « العقد الاجتماعي » « ان السيادة لا يمكن ان تكون محلا للنيابة لنفس السبب الذي من اجله لا يمكن ان يتصرف فيها ، والسيادة تتكون من الارادة العامة وهذه لا يمكن الانابة فيها فهي اما ان توجد وأما ان لا توجد ولا وسط بين هذين الطرفين ونواب الشعب لا يمكن ان يكونوا ممثليه بحال من الاحوال (١) .

---

(١) راجع العقد الاجتماعي لروسو (الكتاب الثالث) الفصل الخامس عشر .

النظرية الثانية - التوفيق بواسطة نظرية العضو القانونية

يوجد في النظرية السابقة شخصان : الاول شخص معنوي وهو الشعب الذي يمثل بواسطة شخص آخر هو البرلمان المكون من نواب الشعب ، فنظرية النيابة هذه تقوم على الازدواج ، وهذا بعكس نظرية العضو التي تقوم على وجود شخص واحد هو الشعب يمثلها عضو Organe - هو البدن وهذا العضو ليس شخصاً جديداً وليست له ارادة خاصة به انما هو مجرد آلة للتعبير عن ارادة الشخص الذي هو عضو في جسمه .

فنظرية العضو تفترض وجود شخص واحد هو الشخص الجماعي (Le personne collective) وبكلمة ابسط تفترض وجود شخص يتكون من مجموعة افراد الامة ، هذا الشخص يعبر عن ارادته بواسطة اعضائه ، وارادة الشعب سوف لا تكون اذن منفصلة عن ارادة اعضائه الذين يعبرون عن هذه الارادة ، شأنها في هذا شأن البصر بالنسبة للعين والسمع بالنسبة للاذن(١) .

نظرية العضو هذه تعرضت لانتقادات شريرة منها :

١ — انها تندفع في طريق المجاز والحيلة وتبدأ تفسيرها من فرض غير مقبول ونعني به الشخصية المعنوية للشعب ، وتشبه هذا الشخص المعنوي بالشخص الآدمي ، كما تشبه البرلمان باعضاء الجسم البشري ، وعيب كل هذا الكلام ان العلم الحديث يتجنب الالتجاء الى المجاز والافتراضات كلما وجد الى ذلك سبيلا .

٢ — كذلك يقولون ان هذه النظرية تحوي في طياتها عناصر الاعتداء

---

(١) راجع (برتلمي) - المرجع السالف الذكر .

على الحريات الفردية ذلك انها تفترض ان ارادة البرلمان هي ارادة الشعب ، وبناء على ذلك لا يصح للشعب ان يعترض على كل ما يسنه البرلمان من قوانين جائرة لان لا يصح له ان يتأفف من اعماله .

٣ — ثم اننا اذا رجعنا الى الفقه الالماني الذي صاغ هذه النظرية نجدة لا يعتبر الشعب شخصاً معنوياً ، هو على العكس يعتبر الشعب عضواً للدولة التي تتمتع هي بالشخصية المعنوية ، ولما كانت الاختصاصات التي يتمتع بها الاعضاء الممثلين لهيئة ما هي دائماً من صنع هذه الهيئة الاخيرة ، واذا طبقنا هذا النظر على الدولة والشعب وفقاً للفقه الالماني يتبين لنا ان الشعب لا يتمتع بحق من الحقوق الا اذا منحته الدولة اياه ، وهذا كلام لا يستقيم مع النظرية الديمقراطية بحال من الاحوال ، اذ كيف نفسر مسائل متعلقة بالديمقراطية بواسطة الالتجاء الى نظريات وضعها فقهاء الالمان من اجل تأبيد سلطان الملوك المطلق .

٤ — وبعد فيقولون ان هـذه النظرية تضعنا في مأزق لا نعرف كيف نخرج منه فالدولة هي التي تمنح الاختصاصات لاعضائها فهي والحالة هذه توجدهم وتخلقهم مع انهم في نفس الوقت اعضاء الدولة ، هم الاجزاء المكونة لها ، كيف اذن تكون الدولة موجـدة لاعضائها وهم في الوقت نفسه الاجزاء المكونة والمنشئة لها ، هـذه هي الدائرة التي تدخلنا نظرية النيابة فيها ولا نعلم السبيل للخروج منه .

* * *

تلك هي اهم النظريات القانونية التي تحاول تفسير العلاقة بين السيادة الشعبية وهي المظهر البارز للمبدأ الديمقراطي والحكومة النيابية الديمقراطية والآن نحاول ان نقدم تفسيراً واقعياً للحكومة النيابية الديمقراطية ، ولاجل التمهيد لهذا التفسير

نحب ان نشير الى انه من الخطأ محاولة تفسير كل مظاهر الحياة الدستورية والسياسية للامم بالالتجاء الى النظريات القانونية ، ذلك ان من الظواهر الدستورية ما يجد سنده فقط في الاعتبارات العملية والوقائع السياسية ، فالالتجاء لهذه الوقائع والاعتبارات تكفي بنفسها لتفسير تلك المظاهر الدستورية ، وعلى اساس هذه الملاحظات يمكننا ان نعرض النظرية الثالثة فيما يلي :

النظرية الثالثة ـ استنباط التفسير بالالتجاء الى اعتبارات السياسة العملية

يرى الفقهاء الفرنسيون المحدثون وجوب تفسير القضايا العلمية تفسيراً واقعياً ، لذلك يقولون ان الحكومة منذ القديم وجدت وهي يجب ان توجد ، كذلك من المعقول ومن المفيد ان يشترك المحكومون باكبر عدد منهم وبشكل مباشر في حكومة بلادهم ، هذا هو التفسير البسيط والحقيقي للحكومة الديمقراطية ، ولكن ماهي درجة وما هي طريقة تدخل افراد الشعب في حكومة البلاد ؟ تلك مسائل قبل كل شيء ذات شكل عملي وحلها يتوقف على مجموعة اعتبارات متعلقة بالزمان والتقاليد ومزاج الشعب والثقافة السياسية للجماهير الخ ..

فالموضوع الذي نعالجه والحالة هذه لا يقبل حلا قانونياً سابقاً ، حقيقة الحكومة المباشرة هي من صميم المنطق الديمقراطي ، ولكن في دولة كالعراق او مصر لماذا نترك الديمقراطية المباشرة جانباً ونلجأ للديمقراطية النيابية ؟ تلك هي كل المسألة ، وهي كما هو واضح مسألة عملية وليست مسألة قانونية ، فنحن قد تركنا الحكومة الديمقراطية المباشرة في هذه البلاد لانه من المستحيل عملا تحقيقها وليس الامر يوقف عند هذا الحد اذ لو اقتصرت الامور على الاستحالة المادية لوجب ان تتخذ كافة الوسائل للتغلب عليها او على الاقل للاقتراب منها وانما عدم تطبيق الحكومة الديمقراطية المباشرة يرجع بالاخص الى ان هذه

الديمقراطية المباشرة في ظروف كالتي نعيش فيها تؤدي الى اعظم الضرر ،وروسو نفسه احد المؤيدين للديمقراطية المباشرة لم يخف تهيبه من تطبيقها(١) .

فنحن في الحالة الراهنة للاشياء نواجه شعوباً بعيدة عن ان تكون ذات تعليم او ثقافة تسمح لها بان تباشر الحكم عن طريق الديمقراطية المباشرة لذلك انه من المستحسن ان تقتصر مهمة الجماهير على ان تنتخب جماعة مختارة تباشر الحكم نيابة عنها ، وهنا تعرض مسألة على جانب كبير من الخطورة اذ سبق وقلنا ان صعوبات مادية هي التي دفعت بنا الى الالتجاء الى الحكومة الديمقراطية النيابية بدل الديمقراطية المباشرة وقلنا ايضاً ان هذه الاستحالة المادية لا يصح ان تكون سبباً يمنع نهائياً من الالتجاء الى الديمقراطية المباشرة ، فالواجب ان تتجه الجهود نحو التغلب على الصعوبات المادية ، ولكن ليست هذه الاعتبارات المادية هي الدافع الوحيد للابتعاد عن الديمقراطية المباشرة ، فهناك ما قلناه عن عدم استعداد الجمهور للفصل في معظم المسائل العامة - وهنا نواجه قضية عدم اهلية الشعب لان يحكم نفسه فاذا كان الامر كذلك وجب ان نطرح جانباً وبشكل نهائي مسألة اشتراك الشعب مباشرة في حكومة البلاد اي مسألة تطبيق الديمقراطية المباشرة ومن ثم يلزم الالتجاء الى النظام النيابي البحت اي النظام الذي يعتبر فيه الشعب قد اسقط مباشرة حقوقه الى الاوليجارشيه - اقلية - برلمانية .

ونحن لا نعتقد في عدم اهلية الشعب لان يحكم نفسه بنفسه ، لانه ان صح ان الشعب لا يمكنه ان يفصل في المسائل الفنية المعقدة فلا شك انه اهل

---

(١) راجع « برتلمي » ص ٨٨ المرجع السالف الذكر

لان ينظر في الاتجاهات العامة للمسائل المتعلقة بشؤون الدولة .

يتنتج مما تقدم ان الحكومة النيابية لا تفسر بالالتجاء الى النظريات القانونية التي نشأت في احضان القانون الخاص ، كنظريات النيابة القانونية او نظرية العضو التي صاغها علماء الالمان ، ولكن التفسير الصحيح هو الذي يستند على الوقائع المستمدة من الحياة السياسية ، فالحكومة النيابية ضرورة قضت بها اعتبارات متعلقة بالظروف المادية للشعوب في الوقت الحاضر واهمها كثرة عدد افرادها ، وهي ايضاً ضرورة قضت بها الاعتبارات السياسية اذ الشعب لم يصل بعد الى درجة من الثقافة والنضوج السياسي تسمحان له بمباشرة شئونه عن طريق الديمقراطية المباشرة لهذه الاسباب قامت الحكومة النيابية حيث يباشر النواب السلطة نيابة عن الشعب وباسمه وتحت اشرافه بواسطة رقابة الرأي العام بشكلها العام واشكالها الخاصة التي بيناها فيما سبق .

فالديمقراطية النيابية — والحالة هذه — ضرورة عملية كما انها احدى الوسائل الفنية التي تسمح بالابقاء على السيادة الشعبية مع مباشرة شؤون الشعب بواسطة اقلية من الافراد المختارين — هذا هو المفروض على الاقل — نيابة عنه وباسمه ، وهذا هو التفسير الصحيح والعملي للديمقراطية النيابية .

الفصل الثاني

في

التنظيم العملي للحكومة النيابية

التنظيم الدستوري القائم على الحكومة النيابية يتخذ اشكالا مختلفة ، والسبب في هذا يرجع لعدة اعتبارات اهمها ما يأتي :

اولا : قيمة او مدى الحكومة النيابية يقاس بدرجة الاهمية المعطاة للانتخابات السياسية اي بنطاق دائرة الناخبين ودائرة المنتخبين .

ثانياً : قيمة الحكومة النيابية تتوقف على المدلول الحقيقي الذي يعطى للعلاقة القائمة بين الناخبين والمنتخبين .

اولا : مدى الحكومة النيابية يقاس بدرجة الاهمية المعطاة للانتخابات السياسية وبنطاق دائرة الناخبين ودائرة المنتخبين : لا نزاع في ان الانتخاب هو عماد النظام النيابي ، وبدون الانتخاب تصبح اقامة الحكومة النيابية مجرد حيلة لا حقيقة لها ، فاذا جاء الدستور وخلع صفة النيابة على ملك او امبراطور وراثي مثلا او اذا خلع نفس الصفة على مجلس معين او يتلقى الاعضاء مكانهم فيه عن طريق الوراثه ، في مثل هذه الاحوال لا يكون للشخص او الاشخاص من النيابة الا اسمها ، وفي التاريخ امثلة كثيرة على ذلك ، منها ما نص عليه دستور ١٧٩٠ الفرنسي في مادته الثانية من ان « الشعب هو مصدر السلطات ... وممثلو الشعب هم الهيئة التشريعية والملك »

ولكن بانتشار الديمقراطية بدأت المجالس والاشخاص الذين تخلع عليهم صفة النيابة مجازاً في الزوال تدريجياً .

ومن الناحية الاخرى الديمقراطية وما تتضمنه من اشراك اكبر عدد ممكن من الافراد في الحكم ادت الى انتشار التصويت العام ، فحيثما تظهر الديمقراطية لابد وان يظهر التصويت العام عاجلا او آجلا (١) .

وكما ترمي الديمقراطية الى تعميم التصويت العام (Le suffrage universel) كذلك تسعى الى تمكين تعميم النيابة (Eligiblitè universelle) فلا

(١) برتلمي المرجع السالف الذكر - ص ٩٠

يشترط في النائب اي شرط خاص بثروته او اهليته فالرجل العادي يمكنه ان يكون نائباً او من رجال الحكومة (١) .

ثانيا : قيمة الحكومة النيابية تتوقف على حقيقة العلاقة القائمة بين الناخبين والمنتخبين ، وبكلمة اخرى ما هو التكيف القانوني للعلاقة بين النائب والناخبين ؟

ويوجد في هذا الصدد عدة نظريات نعرضها بايجاز

أ ــ **نظرية الوكالة الاجبرة** : هذه النظرية تقضي بادخال الانتخابات ضمن فئة من التصرفات القانونية المعروفة في القانون الخاص ، ونعني بها الوكالة . فالناخبون في الدائرة الانتخابية يعطون لنائبهم ـ بواسطة الانتخاب ـ الوكالة التي بمقتضاها يدير الاعمال العامة نيابة عنهم وباسمهم فبين الناخب وعضو البرلمان توجد علاقة وكالة يترتب عليها تمكين الناخب من مراقبة النائب مراقبة مستمرة وينتج من هذا عدة نتائج هامة :

١ ــ يجوز للناخب ان يعطي تعليمات للنائب لان الوكالة هنا آمرة .

٢ ــ في حالة عدم وجود تعليمات صريحة يجب على النائب ان يتعرف ميول الناخبين ذلك لان التعليمات الضمنية تساوي التعليمات الصريحة .

٣ ــ يجوز للناخبين ان يعزلوا النائب في كل لحظة اذا قرروا انه اصبح لا يمثلهم .

٤ ــ يعتبر النائب مسؤولا مسؤولية مالية تتعلق بذمته عن عدم تنفيذه الوكالة او عن التنفيذ الغير صحيح لها .

---

(١) شرحه ص ٩٠

٥ — اذا كان النائب يقبض مرتباً يجب على الناخبين — لا الدولة — الوفاء به ...

ولكن بقيام الثورة الفرنسية قضى على هذه النظرية التي لا تتلائم مع وحدة البلاد ولا مع المصلحة العامة بحال ، فنجد الدساتير اللاحقة على الثورة حرمت الوكالة الآمرة ومن ذلك دستور السنة الثالثة ودستور سنة ١٨١٤ الخ ... وهذا التحريم للوكالة الآمرة موجود بالدساتير الاخرى ومن ذلك المادة ٩١ من الدستور الاتحادي السويسري الصادر في ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤ تقرر « ان اعضاء المجلسين الاهلي ومجلس الولايات يعطون اصواتهم دون تعليمات » .

وهذا هو الحال في الدستور الالماني الصادر في اغسطس سنة ١٩١٩ والدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ وباقي الدساتير الاخرى التي حرمت الوكالة الآمرة صراحة او ضمناً .

والواقع ان نظرية الوكالة الآمرة لا تصمد للتحليل فهي كما قلنا تتعارض مع الوحدة الاهلية والغاء نظام الطبقات وهي ايضاً متعارضة مع النظرية التقليدية للسيادة الشعبية فالسيادة ليست موزعة على افراد الشعب بحيث يكون لكل فرد او مجموعة نصيب منها يعطون بمقتضاه اوامر لنائبهم ، انما هي على العكس من هذا تستقر في شخص معنوي هو الشعب ، هذا ومن الناحية العملية من الصعب تبرير هذه النظرية ، ذلك ان النظام النيابي يقتضي حتما المداولة والمناقشة ومواجهة الناحية السلبية الموضوع بالناحية الايجابية ولا نزاع ان الاخذ بنظرية الوكالة الآمرة لا يؤدي الى هذا فهي في الواقع تفترض اذ القرار يسبق المناقشة في الوجود .

ب ـ الوكالة بين الشعب والبرلمان :

تقول هذه النظرية انه يوجد عقد وكالة بين الشعب كله والبرلمان باعتباره هيئة ، فالبرلمان بمقتضى هذه الوكالة يعتبر وكيلا عن الشعب ، ويترتب على هذه النظرية انه يجب على النائب الا يراعي مصلحة الدائرة التي انتخبته ولكن يجب عليه ان يراعي صالح البلاد كلها ، ولعل من اروع التطبيقات التاريخية لهذه النظرية ماحدث فى اول مارس سنة ١٨٧١ فى فرنسا عقب الحرب السبعينية التي ادت الى ضم الالزاس واللورين الى المانيا وانتزاعها من فرنسا ، فلقد قدم نواب هاتين المقاطعتين في البرلمان الفرنسي لرئيس المجلس استقالتهما ولكنه رفض قبولها قائلا : « بالرغم من التغيير الذي قد يحصل فان الشعب هو الذي انتخبهم ويجب ان يظلوا نواباً عن الشعب الفرنسي » ولكن رد عليه احد النواب المستقيلين بلهجة لا تقل نبلا عن لهجة الرئيس قائلا : « انه واخوانه يخضعون لعاطفة لا تقل سمواً عن عاطفة الرئيس وانهم يرون عدم امكانهم المصادقة على معاهدة تنزعهم من امهم فرنسا » .

ولكن مع ذلك هذه النظرية لم تسلم من النقد اذ قيل ان باعتبار النواب يمثلون الشعب فيه تجاوز كبير اذ الواقع ان البرلمان لا يمثل جميع افراد الشعب هذا ونلاحظ ان هذه النظرية تعتمد على فكرة ان للشعب شخصية قانونيه منفصلة عن الافراد المكونين له ، والحق ان فكرة الشخصية المعنوية تدخلنا فى ميدان الخيال والمجاز وهذا لا يتفق مع العلم بحال ، وبعد فالوكالة اذا صح وجودها يجب ان تؤدي الى وجوب جعل القرارات التي يصدرها البرلمان تكون موافقة لميول الرأي العام ، وهذا مالا يؤكده العمل ، فالرأي العام في مجموعه دائماً معارض للتكاليف المالية التي يقررها البرلمان ، وبعد فما هو

الحكم اذا اخطأ الشعب في السياسة الواجب اتباعها فهل في هذه الحالة يجب على البرلمان السير على الخطأ ، لا نزاع في ان التطبيق الحر في هذه النظرية يؤدي الى وجوب اتباع رأي الشعب مهما كان وهذا مالا يقبله العقل بحال من الاحوال !

م - نظرية الانتخاب مجرد اختيار :

تقضي هذه النظرية بانه لا يوجد بين الشعب والنائب اي علاقة قانونية ، فالانتخاب هو عملية قانونية بمقتضاها ينتخب الناخبون النواب الذين يرون انهم اصلح من غيرهم على العمل في البرلمان ويترتب على هذه النظرية ما يأتي :

١ — ليس للنائب ان يتلقى من ناخبيه اي وكالة آمرة او تعليمات محددة ولكن عليه ان يباشر وظيفته وفقاً لضميره وما تقتضي به المصلحة العامة .

٢ — يجب على النائب ان يقدم الصالح العام على صالح دائرته الخاصة .

٣ — لا يجوز للناخبين ان يعزلوا النائب قبل انتهاء الفصل التشريعي .

٤ — لا يلزم النائب بتقديم اي حساب لدائرته . ولا يسأل على أي حال امام الناخبين .

٥ — الدولة هي التي تدفع له المكافأة البرلمانية .

والحق ان هذه النظرية ترتفع بوظيفة النائب وتجعل له استقلالا في اداء عمله ، فهو لا يتقيد برأي اغلبية الناخبين التي قد تكون عارضة وهذا صحيح لان الوطن ليس من صنع الاحياء فقط بل هو على الاكثر من صنع اولئك الذين قضوا .

ومع ذلك هذه النظرية لم تسلم من النقد فيقول البعض انها لا تعبر عن الواقع ، فمدة الفصل التشريعي القصيرة والالتجاء الى حل المجلس والتجديد

الجزئي للنواب والتجديد الكامل ، كل هـذا وغيره يفترض قيام علاقات بين البرلمان والشعب ، والحق ان هذه الوسائل يقصد بها ايجاد التوافق بين مسلك النائب وما يريده الناخب .

وبعد اليست الصحافة والاجتماعات العامة والمظاهرات وغيرها كلها وسائل للتعبير عن الراي العام لا يمكن للبرلمان في الوقت الحاضر تجاهلها .

د ـ التفسير الواقعي للعلاقة بين النائبين والنواب في الحكومة النيابية :

يرى بعض الفقهاء الى العلاقة بين النائب والناخب ليست مسألة متعلقة بالتحليل القانوني ، هي على العكس من هذا مسألة متصلة بالفن السياسي .

فالنظريات السابقة عبارة عن مجهودات يقصد بها تفسير الحياة السياسية وفقاً للنظريات المتعلقة بالقانون الخاص ، والواقع ان هذا الاتجاه هو اقتصاد في الفن القانوني غير مفيد ، فالعلاقات المتعلقة بالحياة العامة ليس لها نفس الغرض ولا نفس المظهر الخاص بالعلاقات التي يحكمها القانون الخاص .

وعلى ذلك يجب لتفسير التكييف القـانوني لمركز النواب عدم الاتجاه الى نظرية الوكالة ، وانما يجب البدء من فكرة اساسية مؤيدة بالوقائع وهي انه من الناحية السياسية توجد ضرورة تقضي بايجاد انسجام بين البرلمان والشعب ، ويترتب على هذا وجوب ايجاد وسائل تمنع البرلمان من ان يحكم رغم ارادة البلاد ، والواقع ان هذه الوسائل موجودة ومن صورها تقرير حق الحل وتجديد الانتخابات وتجديد هيئـة واسعة للناخبين وتقرير حق الاستفتاء الشعبي والاقتراع الشعبي ، هذه الوسائل وغيرها تؤدي الى كمال التنظيم الخاص بالحكومة النيابية .

وعلى ذلك العلاقة بين النواب والناخبين لا تحكمها وكالة آمرة وانما ضرورة

ناشئة عن الواقع الذي يقضي بضرورة ايجاد انسجام بين النواب والناخبين .

ارکان الحکومة النيابية

يمكن ان نستنتج من دراستنا السابقة ان للنظام النيابي اركاناً اربعة نعالجها فيما يلي :

اولا : البرلمان المنتخب :

لا يمكن ان يوجد النظام النيابي الا بوجود برلمان ، ولا يهم ان يكون هذا البرلمان مكوناً من مجلس واحد او من مجلسين ، ويشترط ان يكون هذا البرلمان منتخباً بواسطة الشعب ، ولقد بينا فيما سبق ان خلع الصفة النيابية على بعض المجالس او الاشخاص غير المنتخبين لا يجعلهم نواباً الا اسماً . كما يجب من اجل تحقق الصفة النيابية للمجالس ان تكون للبرلمان سلطات حقيقية واشتراك فعلي في ادارة شؤون الدولة . وعلى هذا لا يوجد النظام النيابي اذا كان البرلمان مجرد سلطات استشارية غير ملزمة .

ثانيا : النائب في البرلمان يمثل الامة بأسرها .

هذه قاعدة اصبحت عامة في التنظيم الدستوري للدول الديمقراطية في الوقت الحاضر ، فينص الدستور العراقي في المادة ٤٨ على ان « يعتبر العضو في مجلس النواب ممثلا لعموم البلاد العراقية وليس لمنطقته التمثيلية » .

وينص الدستور المصري في المادة ٩١ على ان « عضو البرلمان ينوب عن الامة كلها » .

اما قبل الثورة الفرنسية فكان النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط وترتب على ذلك ان كان للناخبين الحق في اعطاء تعليمات ملزمة للنائب ، فكان النائب

يعتبر كوكيل ، عليه ان يضهر على مصلحة ناخبيه الذين هم موكلوه ، هذا ويترتب على هذه الوكالة انه يجوز للناخبين ان يعزلوا نائبهم الى آخر تلك النتائج التي تكلمنا عنها فيما سبق .

ولكن الجمعية التأسيسية في ٨ يوليو سنة ١٧٨٩ اعلنت بطلان جميع التوكيلات الصادرة من الناخبين الى النواب ، وقال ميرابو في هذا كلمته المأثورة « اذا تمسك النواب بتوكيلاتهم فما عليهم الا ان يضعوها على مقاعدهم ويذهبوا الى منازلهم » .

وبهذا تقررت قاعدة ازالنائب يمثل الامة بأسرها ويترتب على هذه القاعدة ان يعتبر النائب حراً في اتخاذ ما يراه من الآراء دون ان يقيم وزناً للتعليمات التي يضعها له الناخبون ، فعليه ان يراعي دائماً الصالح العام لا مصلحة الدائرة التي يمثلها بالذات ، وبعد فلا يجوز للناخبين ان يعزلوا النائب اثناء مدة نيابته كما لا يجوز للنائب ان يقدم حساباً لناخبيه ولا ان يسأل مدنياً قبلهم عن اعماله المتصلة بنيابته ثم ان الدولة هي التي تقوم بدفع المكافأة البرلمانية .

ولضمان استقلال النائب تقرر الدساتير ابطال كل وكالة الزامية حتى ولو تمت بناء على رضاء النائب ، ومن ذلك ما نص عليه الدستور المصري في مادته (٩١) « لا يجوز لناخبي عضو البرلمان ولا للسلطة التي تعينه توكيله بامر على سبيل الالزام » . وعلى ذلك اذا وجدت وكالة من هذا القبيل فان الانتخاب يكون صحيحاً اما الوكالة فتبطل قانوناً ، كذلك تنص الدساتير على عدم الاعتراف بما يسمونه الاستقالة على بياض وهي عبارة عن ورقة يقرر فيها النائب استقالته دون ان يذكر التاريخ وتوضع هذه الاستقالة تحت تصرف لجنة من الناخبين او تحت تصرف الحزب الذي ينتمي اليه ، وظاهر ان هذه الاستقالة يقصد بها وضع النائب

تحت سيطرة الناخبين او سيطرة الحزب .

والرأي الآن مستقر في الدول الديمقراطية على بطلان هذا النوع من الاستقالات ، لانه يكون ملتوية للوكالة الالزامية التي سبق وقررنا بطلانها .

هذا وقد رأى البعض منعاً لخضوع النواب لناخبيهم وبالاخص حينما تشرف مدة النيابة على الانتهاء منع تجديد انتخاب النائب كلية او على الاقل منع تجديد انتخابه لاكثر من مدة معينة ، ولكن تطبيق هذا النظر يحرم المجالس النيابية من خيرة الرجال الذين تدربوا على الاعمال البرلمانية ، ولعل الخير يكون في جعل فترة النيابة مدة لا بالقصيرة ولا بالطويلة ، الامر الذي يجعل النائب بعيداً عن فكرة عدم تجديد انتخابه وقريباً من فكرة انه يمثل مصالح الناخبين في البلاد كلها .

كذلك قالوا ان من العوامل التي تضمن استقلال النائب عن الناخبين تحريم ما اطلقوا عليه حق عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته إذ ان هذا الحق يتعارض مع النظام النيابي ويجعل هذا الاخير يقترب من الديمقراطية المباشرة .

واخيراً قالوا بانه لضمان استقلال الناخبين عن النواب يسمح بعدم اشتراط اقامة الناخب في الدائرة التي يرشح نفسه فيها ، وهذا كلام يتفق تماماً مع قولنا ان النائب يمثل الامة كلها ولا يمثل دائرة انتخابية بالذات .

ثالثاً : يعتبر البرلمان بعد الانتخاب مستقلا مدة نيابته عن مجموع الناخبين : فمهمة الناخبين هي اختيار اعضاء البرلمان وبانتهاء هذا الاختيار تنتهي المهمة الدستورية لهم وتبدأ تلك الخاصة بالبرلمان وبناء على هذا لا يجوز في النظام النيابي البحت ان يكون للشعب مثلا حق الاقتراح الشعبي او الحل الشعبي لان هذا كله من خصائص النظام نصف المباشرة وليس من طبيعة النظام النيابي البحت .

رابعا : يمثل البرلمان الامة لمدة معلومة : يقوم النظام النيابي على فكرة ان الشعب ينتخب ممثلين يقومون بالتعبير عن آرائه وحماية مصالحه داخل اختصاصهم الدستوري ، ومن اجل تحقيق هذه الغايات يجب ان تكون مدة نيابتهم محدودة بميقات معلوم ، لانهم لو ظلوا نواباً عن الشعب مدة الحياة او لمدة طويلة فانه يخشى الا يصبحوا ممثلين لميوله ، وبالتالي يتعطل الاساس الذي يقوم عليه النظام النيابي ، لذلك يمثل البرلمان عادة الامة لمدة سنوات معلومة .

انتهينا الآن من الكلام عن النظام النيابي وسنتناول بالعلاج بعد هذا النظام الديمقراطي نصف او شبه المباشر .

الباب الثالث

في

الديمقراطية شبه المباشرة

الديمقراطية شبه المباشرة تشمل بعض مميزات الديمقراطية النيابية كما تشمل ايضاً بعض مميزات الديمقراطية المباشرة ، فهي تشبه الديمقراطية النيابية من حيثية ان في الحكومة الديمقراطية شبه المباشرة يوجد برلمان منتخب من الشعب ، وهي تشبه الديمقراطية المباشرة من حيثية ان للشعب الكلمة النهائية في بعض المسائل التي يقرها البرلمان (١) بمعنى ان قرارات البرلمان في امور

---

(١) كما ان للشعب الحق في التدخل في ادارة شؤون البلاد بالوسائل التي سنذكرها فيما بعد .

معينة لا تكون قطعية الا اذا وافق عليها الشعب ، ويترتب على هذا ان تصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة لها اختصاصاتها والحق ان الديمقراطية شبه المباشرة قد لاقت ازدهاراً كبيراً في اوربا في السنوات التي تلت الحرب الماضية مباشرة ، ويرجع السبب في هذا الى انتشار واتساع الموجة الديمقراطية اثر انتصار الدول الديمقراطية في الحرب ثم ان الدساتير التي اخذت بهذا النظام رأت ان جعل هيئة الناخبين سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاث الاخرى من شأنه ان يخفف من عيوب النظام النيابي وبالاخص من طغيان سلطان البرلمان وتجاهله رغبات الناخبين .

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة : المظاهر الاساسية للديمقراطية شبه المباشرة هي ثلاثة :

اولا - الاستفتاء الشعبي : ويقصد به اخذ رأي الشعب في مسألة من المسائل فاذا كانت هذه المسألة مشروع قانوني فيسمى الاستفتاء تشريعياً ومع ذلك لا يوجد ما يمنع من استفتاء الشعب في امور لا تتصل بالتشريع .

والاستفتاء التشريعي في الديمقراطيات شبه المباشر له انواع مختلفة :

فيوجد ما نسميه بالاستفتاء الملزم وهو الذي تتقيد الحكومة بنتيجة ، ويوجد الاستفتاء الاستشاري وهنا تكون الحكومة حرة في الاخذ أو عدم الاخذ به ، كذلك يوجد الاستفتاء الاجباري والاستفتاء الاختياري ففي الاول يجب الرجوع الى الشعب لاخذ رأيه في امر معين ، اما الثاني فهو متروك لرأي هيئة من الهيئات كالبرلمان او الحكومه او عدد معين من الشعب .

وبعد فيمكن تقسيم الاستفتاء التشريعي من حيث موضوعه الى نوعين :

فمن الاستفتاء التشريعي ما يكون موضوعه مشروع قانون دستوري ، ومنه ما يكون موضوعه مشروع قانون عادي .

واخيراً من حيث الميعاد ينقسم الاستفتاء التشريعي الى استفتاء سابق على القانون بمعنى ان ينصب الاستفتاء على المبدأ الذي سيبنى عليه مشروع القانون فاذ وافق الشعب عليه تولى البرلمان وضع القانون ، ويوجد ايضاً الاستفتاء اللاحق ويقصد به استفتاء الشعب في مشروع قانون كامل اقره البرلمان فاذ وافق عليه نفذ والا فيتبع احكام الدستور بشأنه .

ثانيا ــ الاعتراض التشريعي : هذا ايضاً مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، وبمقتضاه يكون لعدد معين من الناخبين الحق في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان . ويكون لهم هذا الحق في خلال مدة معينة من تاريخ نشر القانون ، ويترتب على الاعتراض التشريعي ايقاف نفاذ القانون ثم عرضه على الشعب لاخذ رأيه فيه .

ثالثا الاقتراح الشعبي : الاقتراح الشعبي هو الحق الذي للناخبين او عدد معين منهم في اقتراح مشروع قانون على البرلمان ، الذي يجب عليه ان يتناوله بالمناقشة ، فاذا وافق عليه صدر القانون وإلا فيطرح عادة المشروع على الشعب لاخذ رأيه فيه . وفي بعض الدساتير يسمح للبرلمان في حالة رفضه المشروع الذي تقدم به بان يتقدم للشعب بمشروع آخر (Contre projet) حتى يختار الشعب أي المشروعين .

والاقتراح الشعبي صورتان : فهو اما ان يأخذ شكل مشروع قانون واف وفي هذه الحالة يقدم المشروع في شكل مواد تامة الصياغة ويسمونه بالفرنسية (Intiative Formulée) واما ان يكون الاقتراح الشعبي قاصراً على مجرد

تقرير المبدأ التشريعي او الفكرة مع ترك صياغتها القانونية الى البرلمان ويسمى هذا النوع بالفرنسية (Initiative non formulée ou par notion).

هذا ويوجد بجانب هذه المظاهر الاساسية للديمقراطية شبه المباشرة توجد مظاهر اخرى نستعرضها فيما يلي :

(١) حق اقالة الناخبين لنائبهم : يقتضى هذا الحق يجوز للناخبين او عدد معين منهم يعينه الدستور ان يقبلوا نائباً او اكثر بل ويجوز لهم وفقاً لاحكام الدستور اقالة بعض الموظفين وحق اقالة الناخبين للنائب او الموظف حق منتشر في الدويلات الاميركية .

(٢) حق الحل الشعبي : يقتضى هذا الحق يجوز للناخبين او عدد معين منهم ان يطلبوا انهاء مدة نيابة النواب قبل المدة المقررة لها ولكن يشترط موافقة الشعب على هذا الطلب .

(٣) حق عزل رئيس الجمهورية : اعطت بعض الدساتير للشعب الحق في عزل رئيس الجمهورية وذلك بشروط معينة ، ومن امثلة الدساتير التي اخذت بذلك دستور فايمار الالماني الصادر سنة ١٩١٩ .

القسم الرابع

في

التطبيقات العملية للديمقراطية النيابية

تمهيد — في مبدأ الفصل بين السلطات :

قبل ان نتكلم عن التطبيقات العملية للديمقراطية النيابية ، يحسن ان نأتي

بكلمة موجزة عن مبدأ الفصل بين السلطات نظراً لان هذا المبدأ هو المقدمة الضرورية واللازمة للموضوع الذي نريد ان نعالجه كما انه يعتبر من دعامات القانون العام الحديث .

ماهيته (١): يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث : هي السلطات التشريعية ، والتنفيذية والقضائية ، هي ان تتولى كل منها هيئة خاصة تتمتع بشيء من الاستقلال .

وهذا المبدأ ليس بالحديث ، فقد ذهب ارسطو الى القول بالفصل بين الجمعية العمومية وهي التي كانت تتداول في المسائل العامة وبين الموظفين والسلطة القضائية ، ومنذ ارسطو والكتاب يتناولون هذا المبدأ بالشرح والتفصيل ، ومع ذلك وضحت ضرورة هذا المبدأ بعد انتشار المدنية وزيادة المسائل التي يطلب من الدولة اداؤها الامر الذي ابان ضرورة وتوزيع وظائف الدولة على سلطات مختلفة تتولى القيام بها .

ولكن الفضل في صياغة هذا المبدأ صياغة فنية يرجع الى الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيه) حيث فصلا هذا المبدأ تفصيلا وافياً في كتابه « روح القوانين » الذي اصدره في سنة ١٧٤٨ ففرق بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وابان الغرض المقصود من وراء هذه التفرقة وحد الوظائف التي تكون لكل من هذه

---

(١) راجع الاستاذ سيد صبري - كتاب القانون الدستوري - ص ٢٠٠ وما بعدها .

راجع ايضاً كتاب الاستاذ عثمان خليل عثمان - شرح القانون الدستوري العراقي - ص ٣٢٢ وما بعدها .

راجع ايضاً اسمان المرجع السالف الذكر - الطبعة الثامنة - باريز .

السلطات وبين ان هذه ضرورة من ضرورات حماية الحريات الفردية ومنع طغيان الدولة .

ومنذ ان اصدر مونتسكيه كتابه المشهور السالف الذكر اخذت الدساتير تعمل على تطبيقه في الانظمة الوضعية تطبيقاً اختلف باختلاف ظروف كل دولة ، ومن ذلك ان اخذ دستور الولايات الصادر سنة ١٧٨٧ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات ، وذكرت المادة (١٦) من اعلان حقوق الانسان الفرنسي « انه لا دستور بدون تقرير الفصل بين السلطات ، وكذلك نجد نفس الامر في اعلان الحقوق الخاص بدستور السنة الثالثة للثورة ، وفي المادة (١٩) من دستور سنة ١٨٤٨ « الفصل بين السلطات شرط للحكومة الحرة » ، اما الدستور الفرنسي الحالي وكذلك الدستور العراقي والمصري فقد طبقت مبدأ الفصل من السلطات تطبيقاً مخففاً ، اي بالقدر الذي تسمح به الحكومة البرلمانية التي اقامتها الدساتير المذكورة والتي تقوم على التعاون بين السلطات ، ولكن هناك دساتير اخرى تركت جانباً هذا المبدأ وطبقت عكس مقتضاه فأخذت بنظام اندماج السلطات و بمقتضاه تجمع السلطات كلها في يد هيئة واحدة كما هو الحال في الدستور السويسري الحالي كما سيأتي تفصيلا فيما بعد .

(١) الانتقادات الموجهة لهذا المبدأ : يقولون ان مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي الى تعدد السلطات في الدولة واستقلالها عن بعضها مما يؤدي الى توزيع المسؤولية توزيعاً قد يضعفها ضعفاً غير مرغوب فيه ، وهذا بعكس الحال ، فيما اذا كانت السلطات كلها بيد واحدة ، فالمسؤولية تنصب في هذه الحالة على الهيئة صاحبة السلطة وفي هذا ما فيه من تمكين الرقابة .

(٢) ان فصل السلطات التي تؤدي وظائف الدولة يؤدي الى الخلل فى ادائها لوظائفها ، فكما يتعذر فصل اعضاء الجسم البشرى او اجزاء الآلة كذلك يتعذر فصل السلطات التى تقوم بوظائف الدولة .

(٣) ان التجربة العملية للفصل المطلق بين السلطات فى الولايات المتحدة الامريكية لا تشجع كثيراً على تأييد تطبيقه فيما يرى البعض (١) .

(٤) كذلك قيل ان هذا المبدأ وهمي في الحقيقة ، اذ فى العمل لابد وان تطغى احد السلطات على غيرها وتسيطر عليها .

الحجج المؤيدة لهذا المبدأ :

ومع ذلك فالمبدأ فى ذاته لم يعدم انصاراً اشداء يدافعون عنه ، فقيل انه يعرقل كل نزعة استبدادية ، وقد ذكر « مونتسكيه » انه اذا كانت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بيد شخص واحد او هيئة واحدة انعدمت الحرية اذ يخشى ان يسن ذلك الشخص او تلك الهيئة قوانين جائرة ينفذها بطريق الظلم ، كما تنعدم الحرية اذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع ، لان حرية الافراد وحياتهم تصبحان بدون اي ضمان ما دام القاضي هو المشرع .

ويقول احد الفقهاء بحق « انها تجربة خالدة تلك التي تعلمنا ان كل رجل توضع بيده سلطة يميل دائماً الى اساءة استعمالها ، وهو يفعل هذا حتى توقفه الحدود الموضوعة لمباشرته السلطة ، فلاجل عدم اساءة استعمالها السلطة يجب توزيعها ، اذ السلطة توقف السلطة ، ويعبرون عن هذا فى فرنسا بعبارة مشهورة (La ponvior arrête le pouvoir)

---

(١) راجع (Esmein) المرجع السالف الذكر ـ ٥٢١

الدساتير الوضعية ومبدأ الفصل بين السلطات :

لم تأخذ الدساتير جميعها بمبدأ الفصل بين السلطات فهي تسلك احد الطرق الآتية :

أ — اما ان تحاول تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً كاملا ، والمثل النموذجي لهذه الدساتير هو دستور الولايات المتحدة الصادر سنة ١٧٨٧ وهذا النوع من الدساتير يحاول ان يقيم ما نسميه بالحكومات الرئيسية ، وسنرى عند دراستنا لهذا النوع من الحكومات هل كتب لمحاولة الفصل بين السلطات هذه ان تجد مجالا للتطبيق التام في العمل ام لا .

ب — ومن الدساتير ما ترك جانباً مبدأ الفصل بين السلطات واخذ بنظام آخر هو نظام اندماج السلطات ، بمعنى ان تجمع السلطات كلها في يد واحدة ، فالسلطة التنفيذية ليست الا مجرد تابع للسلطة التشريعية ، والمثل النموذجي في الوقت الحاضر لهذا الشكل من اشكال الحكومات هو الحكومة الجمعية بسويسرا .

ج — واخيراً يوجد نوع من الدساتير يوفق بين الفصل بين السلطات مع التعاون بينها ، فلا هو يفصل بينها فصلا تاماً كما فعل الدستور الامريكي بانشائه الحكومة الرئيسية ، ولا هو يدمج بينها كما فعل الدستور السويسري ، وانما يقيم نوعاً من انواع الحكومات يفصل بين السلطات ولكن مع ايجاد مجال للتعاون بينها ، وهذا النوع من الدساتير يقيم ما نسميه بالحكومة البرلمانية والامثلة عليها كثيرة نذكر منها العراق ومصر وانكلترا .

هذه الانواع الثلاث من الحكومات تحتاج الى دراسة وتفصيل ، وسنبدأ

بدراسة الحكومة البرلمانية ، بالنظر لانها هى المطبقة فى العراق ومصر ثم بعد ذلك نتكلم عن الحكومة الرئيسية ثم الجمعية .

الباب الاول

فى

النظام البرلمانى

المبحث الاول

فى تعريفه وخصائصه

تمهيد .

كان النظام البرلماني — حتى قبيل الحرب العالمية الثانية — احد اشكال الحكومة الديمقراطية النيابية الشائعة .

والحق ان هذا الشكل من اشكال الحكومة قد لاقى ازدهاراً وشيوعاً خلال القرن التاسع عشر والسنوات الاولى التي خلت من القرن العشرين حتى ما بعد الحرب بقليل ، واذا كانت تنسب اليه آلاف العيوب وتنكال اليه النقائص فانه لا يزال — مع ذلك — محل تمجيد ودفاع الكثير من رجال القانون والسياسة (١) والمؤرخين باعتباره النظام الاصلح لحكم الشعوب والاقدر على رفاهيتها وتحقيق التعاون والتوازن بين السلطات داخل الدولة .

---

(١) راجع بيان دولة اسماعيل صدقي باشا المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ولقد جاء فيه « ليس النظام البرلماني الصورة الوحيدة للحياة الدستورية النيابية =

ومع ذلك — شأنه في هذا الشأن بعض الانظمة السياسية والاجتماعية الاخرى — هو نظام لا يعرف حقيقته الا القليلون ، والحق ان ذلك راجع الى انه على قدر من التعقيد والمرونة يجعلان من الصعب صياغة تعريف جامع مانع له ، كما يجعلان من الصعب وضع نظرية شاملة لها فنحن اذا درسنا انظمة الحكم في الدول ذات النظام البرلماني — يبدو لنا واضحاً اختلاف تركيبها في كثير من التفاصيل وحتى الاصول وهذا ماقرره الاستاذ(G. Burdeau) (١) في كتابه القيم الذي اسماه (النظام البرلماني في دساتير ما بعد الحرب) وانا

= فثمة صور اخرى ترمي الى الغاية نفسها من توازن السلطات ولكن النظام البرلماني اكثرها شيوعاً واسهلها نقلا ملابسة للاحوال المختلفة وابسطها تطبيقاً وقد اعتمده الدستور المصري طريقة لتحديد العلاقة بين السلطات ولا ترى الوزارة وجهاً للتحول عنه او الى المساس به بما يغير كيانه ، فان الوزارة مهما يكن شعورها بالعيوب الناشبة في النظام النيابي مما لا يستطاع تجنبه واعتقادها بانه سيمضي زمن ليس بالقصير قبل ان يقر قرار ذلك النظام بمصر ويمتزج بالطباع امتزاجاً يجعله ثابت الاساس وطيد الاركان — مهما يكن ذلك كله — تؤمن اشد الايمان بانه خير ما يلائم احوال مصر من الانظمة المعروفة في الظروف الحاضرة .

(١) راجع بيردو — المرجع السالف الذكر ص ٩٩ ـ طبع ١٩٢٣

راجع ايضاً (ردسلوب) المرجع السالف الذكر ٢٥٦ وما بعدها ولقد قرر ان هناك دولا ذات نظام برلماني كامل كانكلترا وباجيكا واخرى ذات نظام برلماني ناقص وهي الدول التي يكون فيها حق الحل غير قائم فعلا او حكما مثل فرنسا .

لنجنزي عبارته في هذا الصدد « في الحقيقة السياسية يلاقي الانسان حكومات برلمانيه ولكن لا يمكن ابداً ان يلاقي نظاماً برلمانياً »

فالنظام البرلماني اذن يأخذ — في العمل — اشكالا مختلفة — وهذا مايجعلنا نعترف له بقدرته العظيمة على التلاؤم والتوافق ليس فقط من الناحية الزمنية بل ايضاً من الناحية المكانية ولعل هذه الملاحظة تظهر على اعظم ماتكون وضوحا اذا نحن درسنا النظام البرلماني الانكليزي ومجاوره الفرنسي مثلا : فكلاهما ديمقراطي نيابي برلماني . ومع ذلك ففي انكلترا يجوز لرئيس الدولة ان يحل البرلمان — مجلس العموم — والوزارة مسؤولة امام هذا الاخير دون مجلس اللوردات ، بينما في فرنسا نجد حق الحل معطلا — عملا والوزارة مسؤولة امام المجلسين ، وكذلك نجد الدستور الانكليزي دستوراً في جملته غير مكتوب بينما الدستور الفرنسي مكتوب ، هذا الى عدة اختلافات اخرى اوجدها العمل وصاغتها تقاليد وظروف كل دولة من هاتين الدولتين وهكذا اذا نحن استعرضنا الدساتير البرلمانية في الدول الاخرى ، مثل هـذا الاستعراض يؤكد لنا مرونة النظام البرلماني وقابليته لاخذ اشكال مختلفة في العمل .

ولكن ماهو السبب في لصوق هذه الظاهره بالنظام البرلماني ؟ لقد اجاب عن هذا العلامة (اسمان) بقوله ان النظام البرلماني لم يكن وليد نظرية اقامها المنطق البحت بل هو نظام نشأ في انكلترا نتيجة احداث وتقاليد خاصة بها ، فليس من العجيب اذن ان يتناوله التنقيح ويخضع للملائمة اذا اريد تطبيقه في غير مكانه الاول ، وعلى هذا النظام البرلماني الانكليزي الذي كان المثل النموذجي للعالم قد اصبح نفسه شكلا من اشكال البرلمانية يقف بجانب الانظمة البرلمانية

الاخرى (١) كذلك القائمة في بلجيكا وفرنسا ومصر وغيرها من الدول .

هل يستنتج مما سبق ان النظام البرلماني نظام غير قابل لايراد تعريف له ، اذ مثل هذا الحكم يوصف بالاغراق ، ذلك لانه توجد اركان او معالم او مبادىء اساسية مشتركة بين الاشكال البرلمانية المختلفة التي نلاقيها في العمل تلك المبادىء الاساسية المشتركة هي التي تسمح بتمييز النظام البرلماني عن غيره من الانظمة الديمقراطية النيابية الاخرى .

تعريف النظام البرلماني

يبدو لنا ان الاستاذ (Barthèlemy) (٢) قد نجح في تعريف النظام البرلماني بقوله ان « النظام البرلماني هو ذلك الذي يكون فيه التوجيه العام للمسائل العامة نتيجة تعاون البرلمان ورئيس الدولة غير المسؤول بواسطة مجلس الوزراء المسؤول » .

هذا التعريف يسمح لنا بان نقرر بانه يوجد في النظام البرلماني ثلاث هيئات اساسية ، اثنان منها يشتركان في السلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة ملكا او رئيساً للدولة ايا كان لقبه ، اما الثالث فله الوظيفة التشريعية ونعني به البرلمان .

وعلى هذا لا يصح القول بان النظام البرلماني هو النظام الذي يتضمن

---

(١) راجع : (Esmein) المرجع السالف الذكر — ج ١ ص ١٧٧

راجع ايضاً : [(j. j. Chavallier) - "L'emprie hritanique" ص ٢٥ طبع باريس ١٩٢٨

(٢) راجع (برتلمي) الموجز السالف الذكر — ص ١٩٦ وما بعدها

وجود برلمان ينتخبه الشعب ، ذلك لان كافة الانظمة الديمقراطية النيابية يوجد بها برلمان ، فالولايات المتحدة بها برلمان ، ومع ذلك هي دولة ديمقراطية نيابية رئيسية وليست برلمانية وسويسرا كذلك لها برلمان ومع ذلك فهي دولة ديمقراطية نيابية ذات حكومة جمعية .

خصائص النظام البرلماني :

يتنتج من التعريف السابق ان النظام البرلماني يتميز بعدة خصائص نذكرها فيما يلي :

١ — **يتميز النظام البرلماني بالتعاون بين السلطات** : فالبرلمان من ناحية والحكومة من ناحية اخرى يتعاونان في وظائف الدولة ، ولكن ليس معنى هذا ان البرلمان والحكومة يتعاونان بنفس الدرجة وبنفس الطريقة (١) ذلك ان تكوين كل من البرلمان والحكومة مختلف ، ولذلك يكون اشتراكهما في وظائف الدولة له اشكال مختلفة كما ان طرق تنفيذ هذه الوظائف تكون مختلفة .

وعلى ذلك لا يصح فى النظام البرلماني القائم ان نقول ان البرلمان هو المختص بالسلطه التشريعية وان الحكومة لها السلطة التنفيذية ، اذ الواقع ان كليهما يتعاونان في الوظيفة التشريعية ، وكذلك الحكومة والبرلمان يتعاونان في الوظيفة التنفيذية ، وقد يبدو غريباً القول بان البرلمان يشترك فى السلطة التنفيذية ، ولكن الواقع ان لا غرابه فى هذا ما دام ان البرلمان يقرر كثيراً من الاجراءات ليست لها الصفة التشريعية كموافقته على الميزانيه السنويه للدولة مع استثناء الجزء المقرر لضرائب جديدة او المؤيد لضرائب سبق

(١) راجع (ديجي) الوجز السالف الذكر — ص ١٩٩

تقريرها ، وايضاً يعتبر اشتراكا من البرلمان في الوظيفة التنفيذية ما يصدر من القرارات الادارية المختلفة كتفويض الحكومة بعقد قرض .

واخيراً الا يعتبر اشتراكا غير مباشر من البرلمان في النشاط الحكومي كون هذا النشاط يباشر تحت رقابته مع تقرير جزاء لهذه الرقابة وهو المسؤولية الوزارية .

٢ — النظام البرلماني لا يتميز بالتعاون بين السلطات فقط بل يجب ان يكون هذا التعاون بين سلطات متوازنة في السلطات :

الواقع ان هذا التوازن الذي نلاقيه في النظام البرلماني هو الذي يميزه عن غيره من الانظمة السياسية الاخرى ، فمثلا التعاون وان كان نظرياً لا يوجد في الانظمة التي تقوم على الفصل بين السلطات كالنظام الرئيسي الا ان العمل يؤدي اليه فعلا اذ الفصل المطلق بين السلطات غير ممكن عملا ، وسنرى فيما بعد ان دستور الولايات المتحدة وان كان في الاصل يرمي الى الفصل المطلق بين السلطات الا ان العمل ادى الى شيء من التعاون بينهما ، فرئيس الولايات المتحدة وان كان الدستور لم يمنحه حق اقتراح القوانين الا ان الرغبة في حسن سير الادارة الحكومية اوجدت له الحق في ان يبعث برسالة (Message) الى المؤتمر يطلب بمقتضاها برجو سن تشريع معين تحتاجه البلاد ، وكذلك له حق الاعتراض المرقف على مشروعات القوانين التي يقرها المؤتمر ، من هذا نرى ان التعاون موجود عملا بين السلطات في النظام الرئيسي الذي يقوم في الاصل على الفصل بينها ولكن ما يجعل هذا النظام غير برلماني هو عدم وجود التوازن بين السلطات والحق ان الدساتير اما ان تعطي الأرجحية في السلطة للبرلمان فتكون الحكومة جمعية .

والحق ان هذا النظام من انظمة الحكم كثيراً ما ظهر في الحياة السياسية للدول عقب الثورات التي قامت ضد الحكم الاوتوقراطي ، وتلك كانت الحال في فرنسا بمقتضى دستور ٢٤ يونية سنة ١٧٨٣ المسمى La const Montagnarde وكذلك دستور ٥ مارس سنة ١٨٤٨ وايضاً دستور النمسا الصادر في ١٠ اكتوبر ١٩٢٠ .

ولكن المشاهد ان هذه الدساتير التي تعطي الارجحية والكلمة العليا في البت في امور الدولة للجمعية النيابية لا تعيش كثيراً ولذلك اصبحنا لا نري في التنظيم الدستوري الحديث شيوعاً (١) لهذا الشكل من اشكال الحكومات ، ولذلك نرى (استونيا) وقد عاشت الى وقت قريب في ظل الحكومة الجمعية تعدل عنه وتقرر النظام البرلماني بواسطة دستور ٣ ديسمبر (٢) سنة ١٩٣٧ وكذلك نرى تركيا التي اخذت بمقتضى دستور ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ بنظام الحكومة الجمعية ايضاً (راجع م ٤ و ٥ و ٦ و ٧ من الدستور التركي) تتحول عنه عملا تحت تأثير الدكتاتورية الفعلية التي كان يباشرها الزعيم اتاتورك «٣» .

وقد يحدث عكس الحالة السابقة ، فيعطي الدستور الارجحية للسلطة التنفيذية

---

(١) وان كان الدستور السويسري الاتحادي يأخذ بنظام حكومة الجمعية الا ان العمل في السنوات الاخيرة اخذ يحيد بالنصوص الخاصة بهذا النظام عن التطبيق الحرفي لها .

(٢) راجع (جيزفيتش) المرجع السالف الذكر ص ٢٣٨

«٣» راجع « جاد فرنكو » التطور الدستوري في تركيا رسالة طبع باريس سنة ١٩٢٥

على السلطة التشريعية وهذا هو ما يطلقون عليه النظام الرئيسي ، ومثله التقليدي النظام القائم بالولايات المتحدة الامريكية .

بين هذين الطرفين يوجد نظام وسط ونعني به البرلماني وهو يقوم على التعاون مع التوازن بين السلطات المنفصلة ، فما هو المقصود اذن بالتوازن بين السلطات .

نقصد بالتوازن بين السلطات (١) ان كلا من البرلمان والحكومة يكونان متساوين في النفوذ والكرامة ، فاذا كان البرلمان لاي سبب من الاسباب في مركز يكون اقل نفوذا وسلطة من السلطة التنفيذية فان التوازن بين السلطات يكون متهدماً والنظام البرلماني يتحول الى دكتاتورية شخصية ، وقد يحدث العكس بمعنى السلطة التنفيذية تكون اقل سلطة من البرلمانية وبذلك يختل التوازن بشكل عكسي وبذلك نكون في مواجهة حكومه الجمعية كما رأينا .

وبهذه المناسبة نشير الى ان العميد « ديجي » يرى ان فرنسا لا تباشر النظام البرلماني الحقيقي «٢» الذي قصده واضعو دستور سنة ١٨٧٥ ذلك لان الحكومة اقل نفوذا من البرلمان .

ويتحقق في العمل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بواسطة النفوذ الذي يقرره النظام البرلماني للحكومة على البرلمان وكذلك بواسطة النفوذ الذي يكون للبرلمان على الحكومة ، فالحكومة لها الحق في الاتصال بالبرلمان ولها بل يجب عليها ان تقدم له الارشادات كما يجب ان تحضر جلساته لا فقط للاجابة

«١» راجع (L. Duguit) المرجع السالف الذكر — ص ١٩٤ وما بعدها .

«٢» نحن نتكلم عن حالة فرنسا قبل الحرب الاخيرة .

على ما يوجه اليها من الاسئلة بل لكي تقوم ايضاً بدور ايجابي وهو توجيه البرلمان ، كذلك الحكومة هي التي تدعو الناخبين للانتخاب وهي التي تدعو البرلمان وتؤجله .. الخ ، واخيراً واهم من كل ما سبق من حيث العناصر التي تقيم التوازن يوجد حق الحل الذي للحكومه قبل البرلمان بمجلس او احداها حسب الدساتير .

اما من ناحية البرلمان فله ايضاً نفوذ على الحكومة اذ يوجه الاسئلة والاستجوابات اليها ويؤلف لجان للتحقيق وله غير ذلك ، ولكن ما يهمنا هو ان له اسقاط الوزارة بواسطة تحريك المسؤولية الوزارية ، فالحل من ناحية والمسؤولية الوزارية من ناحية اخرى هما الوسيلتان الفعالتان ـ في النظام البرلماني ـ والكفيلتان بتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان وسلطة الحكومة وهما في الواقع الظاهرتان البارزتان به .

(ب) لا يكفي ان يوجد بين السلطات تعاون وان يكون هذا التعاون متوازناً حتى يكون النظام برلمانياً ، بل ويجب ايضا ان تكون هذه السلطات المتعاونة المتوازنة منفصلة عن بعضها (١) :

ولكي نزيد المسألة وضوحاً نقول ان بعض الفقهاء يرى ان فصل السلطات عن بعضها مع تعاونها شرط اساسي لوجود الحكومة البرلمانية ، فاذا وجد اندماج في السلطات في نظام ما انتفى حتماً الحكم البرلماني هذه هي

---

(١) راجع (ديجي) الموجز السالف الذكر ص ٢٦ .
وراجع ايضاً (بردو) المرجع السالف الذكر ص ٨٥ وما بعدها .

نظرية ازدواج السلطات وهي ما يسمونها في الاصطلاح القانوني الفرنسي - Le doctrine dualiste -

بجانب انصار هذه النظرية يوجد آخرون ان النظام البرلماني الحالي هو نظام انفراد او وحدة في السلطات (Doctrine Moniste) يستمد انصار هذه النظرية القوة المنطقية لنظريتهم من واقع الحال مظهرين عدم اكتراثهم بالمبادىء النظرية التي يضعها بعض الفقهاء، فهم لا يرون داخل النظام البرلماني الا رئيساً للدولة غير مسؤول يباشر سلطاته وزراء مسؤولون امام البرلمان، ولكن من هم هؤلاء الوزراء؟ هم في الواقع اعضاء في البرلمان وهم في غالب الاحيان زعماء الاغلبية البرلمانية الذين يباشرون السلطة نيابة عنها او هم على حد قول الاستاذ (باجهوت) مجرد لجنة برلمانية تباشر السلطة التنفيذية (١).

---

(١) راجع (باجهوت) — الدستور الانكليزي — ص ٣٣ لندن سنة ١٨٨٤.

راجع ايضاً - (G. Gouet,) (L'unitè du cabinet parlementaire. دالوز - ص ١١ وما بعدها سنة ١٩٣٠

العلامة (اسمان) يعارض نظرية الوحدة في السلطات وفي هذا يقول «غير انه ينبغي الا نسلك سبيل المبالغة فنذهب الى ان نظام الحكومة البرلمانية عبارة عن ممارسة السلطة التنفيذية من قبل لجنة يعينها المجلس الشعبي ويعزلها كما يريد».

الترجمة للعربية لعادل زعيتر - ص ٢٥٨.

راجع ايضاً التعليق الفهم الذي اورده العلامة (اسمان) على رأي الاستاذ=

يؤخذ من هذا ان كل السلطات تصدر من السلطة التشريعية وبالتالي يكون النظام البرلماني في الواقع هو نظام الحكومة الجمعية ، والحق ان تصوير هذه النظرية (الانفرادية) للنظام البرلماني جذاب وهو يستمد اصوله - الى حد كبير - من الحياة السياسية الفرنسية والانكليزية ، وهذا ما جعله يقابل بالارتياح في كثير من الاوساط البرلمانية في هذين البلدين .

هذا وقد لاقت النظرية الانفرادية او نظرية وحدة السلطات شيوعاً بعد الحرب العظمى ، باعتبارها مظهراً من مظاهر الحرية ، بل وقد اقرت في القانون الوضعي بواسطة الدستور البروسي الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ في المادة ٤٥ « تنص على ان البرلمان يختار رئيس الوزراء ، والاخير يعين الوزراء الآخرين » .

وانا لنجد نفس هذا الحل مقرراً في معظم الدساتير الخاصة بالولايات الالمانية ومن ذلك دستور ساكس م ٢٦ . ودستور بافاريا م ٥٨ والدستور النمساوي(١) .. الخ .

ولكن لا نزاع في ان انصار النظرية الانفرادية يبالغون كثيراً في عرض الوقائع على هذا النحو ، اذ ان البرلمان لا ينتخب الوزارة وانما اختيارها يكون في الاصل لرئيس الدولة ، واذا قيل — بان هذا الاختيار في الواقع شكلي لانه مضطر الى مراعاة مركز الاحزاب في داخل البرلمان وبكلمة اخرى

= (بجهوت) السابق الذكر وذلك في كتابه السالف الذكر ج ١ ص ١٧١ وهامش هذه الصفحة تحت رقم (٧) .

(١) راجع « اسمان » المرجع السالف الذكر - ج ١ ص ١٧١ ، كل هذا قبل قيام الحكم النازي .

هو مضطر - في غالب الاحوال - الى اسناد الوزارة لحزب الاغلبية حتى تحظى الحكومة بالثبات اللازم لسير اعمال الدولة ، الا ان هذا لا يمنع مطلقاً من القول بان رئيس الدولة هو صاحب الحق في تعيين الوزراء اما مراعاة الاحزاب فما هي الا ضرورة لامكان التعاون بين السلطات .

(٤) النظام البرلماني يقتضي وجود رئيس للدولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة امام البرلمان (١)

يرى البعض ان مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني يقوم على فكرة مجازية وهذا ناتج من انه معتبر من ناحية الحائز للسلطة التنفيذية ومن الناحية الاخرى هو يباشر هذه السلطة بواسطة وزرائه ، وسنرى فيما بعد القيمة الحقيقية لهذا النظر ، ومع ذلك اصحاب هذا الرأي يرون ان هذا المركز الخاص يمكن تفسيره بالرجوع الى التاريخ ، فالناس خلال قرون طويلة تعودوا ان يروا على رأسهم رجلا يمثل الدولة ويجمع السيادة بين يديه ويباشرها ايضاً ولكن بتطور الفكر السياسي وما ادى اليه من انتشار المبادىء التي تحترم الحرية اصبح من غير المقبول ان يستبد رئيس الدولة بالسلطان ، فلاجل التوفيق بين التقاليد التاريخية للناس وبين مبادىء الحرية قيل بان رئيس الدولة يكون الحائز للسلطة التنفيذية ولكنه لا يباشرها بنفسه وانما الذي يباشرها هم الوزراء

ينتج مما سبق ان الحكومة البرلمانية هي تلك التي يكون فيها رئيس الدولة

---

(١) راجع تفصيل هذه المسألة فيما بعد ، ونكتفي بان نشير هنا الى ان رئيس الدولة في النظام الجمهوري قد يتعرض لنوع من المسؤولية .

غير المسؤول هو صاحب السلطة التنفيذية ، هذه السلطة يباشرها بواسطة وزارة مسؤولة وفقاً للسياسة العامة التي يضعها البرلمان .

المبحث الثاني

في

العناصر الثلاثة للنظام البرلماني

-١-

رئيس الدولة

أهمية دراسة الدور الذي لرئيس الدولة

ان الدور الذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - بالرغم من حدوده الضيقة - يشغل ولا شك الرأي العام في معظم الدول البرلمانية وبالاخص الحديثة منها ، وقد يكون رئيس الدولة ملكا او رئيساً ايا كان لقبه ، الا ان المشاهد ان الاهتمام الذي يكون للملك بل ان الاهتمام بشخصه بالدور يفوقان في الغالب الاهتمام بدور وشخص رئيس الجمهورية .

ولقد اثبت العمل هذا اخيراً ، فالازمة التي ادت الى تنازل الملك ادوارد الثامن عن عرشه في نوفمبر سنة ١٩٣٦ أظهرت مبلغ اهتمام الشعب الانكليزي بالدور الذي يجب ان يقوم به مليكه (١) ، اما في الجمهوريات فلا يبلغ الاهتمام

(١) راجع هذه المسألة في كتاب [Iuside Europe] لجون جنتر

بدور الرئيس وشخصه — في الغالب — الى هذا الحد والحق انه ليس بسر انه في فرنسا ينتخب عادة رئيس الجمهورية من خارج دائرة الرجال البارزين جداً خشية ان تكون لشخصيته تأثير على الرأي العام يصل به الى زيادة نفوذه .

ولا يقلل من اهمية ايضاح الدور الذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني — ان يكون هذا الرئيس محبوباً من شعبه — ومن هذا ان تعلق الشعب المصري — بمليكه — لم يمنع الرأي العام من معارضة الحكومة حينما الغت دستور سنة ١٩٢٣ واصدرت دستوراً آخر يميل الى تقوية السلطة التنفيذية وبقيت هذه المعارضة قائمة حتى الغى الدستور الجديد واعيد دستور سنة ١٩٢٣ (١) .

ومن هذا يظهر اهمية دراسة مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ولعل هذه الاهمية تزداد وضوحاً اذا لاحظنا ان الدور الذي للملك او رئيس الجمهورية — في هذا النظام — له شكل خاص فلقد رأينا ان رئيس الدولة هو الحائز للسلطة التنفيذية وانه وان كانت في الواقع ، اختصاصاته التنفيذية او معظمها تباشر بواسطة مجلس الوزراء — الا انه مع ذلك لا يزال معتبراً مركز الاداة الحكومية وهو فضلا عن ذلك رئيس الدولة واول شخص في الشعب .

---

(١) راجع مقال نشره الدكتور وحيد رأفت بمجلة القانون العام سنة ١٩٢٤ .

(٢) راجع « بردو » المرجع السالف الذكر ـ ص ٩٣

والحق ان رئيس الدولة — قبل ان تحدد سلطاته — بواسطة الديمقراطية البرلمانية كان الحائز الحقيقي للسيادة في الدولة ولكن لا يصح القول بأنه كان غير مسؤول اطلاقا اذ ان مسؤوليته كانت قائمة امام الرأي العام الذي كان يمكنه في حالة عدم رضائه عن تصرفات الملك ان يثور ، حقيقة ان الالتجاء الى الثورة عسير ولكن هذا لا يمنع من القول — على الاقل نظرياً — بوجود مسؤولية الملك بل بوجود جزاء لهذه المسؤولية وهذا بعكس الحال بعد ادخال النظام البرلماني فلقد ادى هذا الى تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة ولكن في مقابل عدم المسؤولية هذه ولاجل تجنب كل اساءة لاستعمال الرئيس لسلطاته استناداً على عدم مسؤولية انقصت سلطاته الفعلية الى حد كبير، وعلى هذا تبدو ضرورة ايضاح هذا المركز الخاص الذي يقرره النظام البرلماني لرئيس الدولة .

المبادىء التي تحكم الدور الذي لرئيس الدولة في قبل كل شيء ولمحة التاريخ الانكليزي

والحق ان دراسة المبادىء التي تحكم الدور الذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني تظهر لنا كيف كانت هذه المبادىء وليدة تطور الرأي العام الانكليزي هي وليدة تطور اخذ في النمو والتدرج حتى قضي اوكاد على سلطة الملك .

وانه ليعتبر من الكلام المعاد استعراض هذا التطور التاريخي المعروف اذ كلنا يذكر كيف ان ثورة عام ١٦٤٨ وثورة ١٦٨٨ في انكلترا قد قضيتا على ما كان للملك من قداسة مزعومة ، وكلنا يعرف ايضاً كيف ان قلة معرفة جورج الاول الانكليزية وعدم اتزان جورج الثالث وقلة كفاءة بعض الملوك الذين جاؤا

بعده لادارة المسائل العامة ، كل هذا مكن الوزراء في انكلترا من ان يديروا شؤون الحكم بأنفسهم ثم يعرضونها على الملك، ونعرف ايضاً كيف ان (peel) حين اجبره الملك على تكوين وزارة من الاقلية في مجلس العموم جاء في مارس سنة ١٨٣٤ ليقدم اليه استقالته قائلا «مولاي لم يصبح في الامكان قيام وزارة في هذه البلاد من غير اغلبية النواب » وبذلك وضعت سابقة في الدستور الانكليزي بعدم امكان الملك تأليف الوزارة من غير الاغلبية في مجلس العموم كما قررت السوابق السابقة ازدياد نفوذ الحكومة وضعف نفوذ الملك .

والحال في فرنسا لا يختلف عن ذلك كثيراً ويكفي لبيان هذا مراجعة الكتاب القيم للاستاذ (Seignabos) الذي اسماه « تاريخ اوربا السياسي في القرن التاسع عشر ، وفيه اختتم بحثه في تاريخ فرنسا بقوله ان رؤساء الدولة في فرنسا كثيراً ما اعلنوا ـ خلال القرن التاسع عشر ـ مناصرتهم للبرلمانية ولكنهم كانوا في السر يبذلون قصارى جهدهم في سبيل الدفاع عن امتيازاتهم التي لا تتفق ما يعلنونه جهاراً ، ولكن هذا لم يمنع تطور الرأي العام الفرنسي تطوراً ادى الى اقامة النظام البرلماني نهائياً فيما بين سنة ١٨٧٠ و ١٨٧٧ .

هذا التطور نحو الانتقاص من سلطات رئيس الدولة كان يمكن تصور وصوله حتى نهاية شوطه ، بمعنى انه كان يمكن ان يؤدي الى الغاء مركز رئيس الدولة وكان يمكن ايضاً تصور ان هذا التطور يؤدي الى احلال هيئة جماعية محل رئيس الدولة او جعل السلطة التنفيذية كلها بيد مجلس الوزراء : ولكن مثل هذا التصور لم يتحقق بشكل عام في العمل ، فمنذ الحرب العظمى ـ كما كان الحال من قبلها ـ وبالرغم من التطورات الدستورية الخطيرة التي اعقبتها نجد التنظيمات الدستورية في الدول تحتفظ بمركز رئيس الدولة ـ هذا اذا استثنينا (استونيا) وبعض

الدويلات الالمانية (١) ومع ذلك فان هذا لم يدم طويلا اذ قضى على النظام في المانيا باستيلاء « هتلر » على السلطة ، وقضى عليه في استرنيا في سنة ١٩٣٧ حيث اعلن النظام البرلماني بها .

ماهي اذن العلة في الاحتفاظ بمركز رئيس الدولة ؟ ماهي العلة في ان التطور الذي لحق الدور الذي كان له قبل النظام البرلماني لم يصل الى آخر مداه ؟

الواقع ان هذه العلة ظاهرة اذا لاحظنا ان رئيس الدولة لا يعتبر فقط كرئيس السلطة التنفيذية ولكنه ممثلها .

والواقع ان اغلب الدول حين اقرت النظام البرلماني كانت قد اعتادت قبله ان تجعل من شخص الملك رمزاً لحياتها الوطنية فلم يكن ممكناً التخلص من هذه العقيدة بالرغم من تغيير النظام الذي عاشت فيه ، هذا ولا يصح ان يغرب عن بالنا ان رئيس الدولة هو الذي يكفل الاستمرار في الدولة فهو يبقى بالرغم من تغير الحكومات (٢) وهو ايضاً - اذا كان ملكا - بمركزه السامي والجلال الذي يخلعه عليه تاريخ اسرته المملوء - في الغالب - بجليل الاعمال بل وعظيم التضحيات ما يساعده على ان يكون في مركز الحكم بين البرلمان والحكومة والاحزاب ايضاً ، فليس الاحتفاظ بمركز رئيس الدولة مسألة شكلية أو تقاليد فقط ولكنها ايضاً مسألة تمس صميم حياة الدولة .

والحق ان الحاجة لعنصر يكفل الثبات في الدولة قد لحظته كل البلاد التي

---

(١) راجع (F . Gordon) « مسؤولية رئيس الدولة في العمل الدستوري الحديث » - ص ٥٥ (Sirey) سنة ١٩٣١ .

(٢) فمثلا في فرنسا اختلفت اثناء رياسة الرئيس [Doumerge] ١٧ وزارة

اخذت بالنظام البرلماني ولقد عبر عن هذا الاستاذ (Larnaude) في بحثه المقدم للاتحاد البرلماني الدولي بقوله : « ان وجود رئيس للدولة هو قانون من قوانين الحياة » .

ولكن اذا صح هذا القول بالنسبة لرئيس الدولة الوراثي اي الملك ، فهل يصح ايضاً بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي عادة ينتخب لمدة قصيرة الى حد ما ؟ بل يمكننا ان نذهب بهذا السؤال الى مدى ابعد فنقول هل يتفق النظام البرلماني مع الجمهورية .

لقد اختلف الفقهاء في هذه المسألة فيرى البعض ومنهم (ديجي) و(هوريو) الى النظام البرلماني لا يعمل الا في بلد تقوم فيه الملكية الوراثية لاننا اذا جعلنا هيئة(١) الناخبين تقوم بانتخاب الرئيس فانا نخشى ان ننحدر تجاه النظام (٢) الرئيسي او حتى نحو الدكتاتورية وهذا هو ما حدث تقريباً عند تطبيق الدستور الالماني الصادر في سنة ١٩١٩ ، وعلى العكس من هذا اذا انتخبنا رئيس

---

(١) راجع الدستور الفنلندي الصادر في ١٧ يولية سنة ١٩١٩ م ١٣ وهي تقرر ان رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة الشعب على درجتين و م ٤٣ من دستور (فيمار) وهي تقرر ان الرئيس ينتخب بواسطة الشعب مباشرة وكذلك الحال في البرتغال .

(٢) ولقد اثبتت التجربة في فرنسا ان انتخاب الرئيس بواسطة الشعب قد يمكنه اعتماداً على هذه الثقة من قلب نظام الحكم ، وهذا ماحدث بوساطة لويس نابليون ، حيث قلب الجمهورية الثانية واعلن الامبراطورية الثانية .

الجمهورية بواسطة البرلمان(١) فان هذا قد يؤدي الى وضع الرئيس في مركز يكون فيه مجرد تابع للبرلمان(٢) او على حد تعبير بعضهم مجرد Valet de chambre لانه كما يقول (ردسلوب) في كتابه السالف الذكر « الخالق له ان يقيد المخلوق (٣) ».

ولكن هذا النظر لا يؤيده العمل تماماً اذ ان النظام البرلماني يعمل في جمهوريات مختلفة بشكل مرضي، ومع ذلك يجب ان نعترف انه في دولة كبريطانيا

---

(١) انظر ايضاً نص م ٥٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا .

وهذا هو الحال في تركيا حسب الدستور القائم وكذلك في فرنسا حسب المادة ٢ من قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ حيث ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة المجلسين بهيئة مؤتمر وطني .

(٢) ولقد اقترح بعض الكتاب في فرنسا كالاستاذ [Bonard] علاجاً لضعف السلطة التنفيذية العدول عن طريقة اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان وانتخابه بواسطة الشعب مباشرة على درجة واحدة او درجتين = او بواسطة هيئة كبيرة من الناخبين وكان هذا رأي المسيو مليران ايضاً وقد اعلنه فعلا في خطاباته في ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ و ١٤ اكتوبر سنة ١٩٢٣ وفي مقال له في مجلة (Revue de paris) في عددها الصادر في ١٥ اكتوبر سنة ١٩٣٠ ولكن حين تولى منصب رئاسة الجمهورية واخذ يقابل بعض الموظفين ليستفسر منهم على ما يهمه من الشؤون العامة دون واسطة الوزراء الذي يجب ان يحكم بواسطتهم وفقاً لنصوص الدستور ، اغضب هذا المسلك احزاب اليسار واعلنوا الاضراب الوزاري مما اضطر الرئيس الى الاستقالة في ١١ يوليه سنة ١٩٢٤ .

(٣) راجع « اسمان » المرجع السالف الذكر — ج ٢ و ص ١٢٢

حيث العائلة المالكة قد امتدت اصولها في التاريخ وفي القرون الطويلة التي عاشها الشعب (١) نجد التاج والقواعد الخاصة باعتلائه يكفلان للحياة السياسية في الدولة استمراراً هادئاً وكذلك يعطيان للرئيس هيبة ضرورية للقيام بدوره في الحياة السياسية على اكمل مايستطاع .

عدم مسؤولية رئيس الدولة

الميز الاساسي لمركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس لقبه - ملكا كان او رئيساً - وليس كذلك السلطة التي يمنحها الدستور اياه وانما ينحصر هذا الميز — فيما نرى — في عدم مسؤوليته لذلك لامندوحة من دراسة قاعده عدم مسؤولية رئيس الدولة من النظام البرلماني ، اذ ان هذه الدراسة هي التي تسمح لنا بفهم مركزه الحقيقي في هذا النظام .

والحق ان قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني هي كمعظم القواعد الاخرى التي ندرسها في هذا الباب وليدة التاريخ الانكليزي ولقد صاغها الانكليز في عبارتهم المشهورة (The King do no Wrong) ولقد وضح بعض فقهاء القانون الانكليزي هذا المبدأ بمثال تقليدي ، فقالوا اذا قتل الملك وزيراً من وزرائه فان رئيس الوزراء يسأل عن هذه الجريمة ، اما اذا قتل الملك رئيس وزرائه فلامسؤولية على احد وهذه القاعدة - قاعدة عدم مسؤولية الملك - مقررة في كافة الدساتير الملكية بالعبارة المعروفة (Le roi est inviolable) اي ان ذات الملك مصونة لاتمس ويقصد بذلك قانوناً ان الملك غير مسؤول جنائياً عن اعماله وتصرفاته حتى ولو كانت واقعة تحت طائلة القانون وسواء

---

(١) راجع رسالة الاستاذ وايت ابراهيم المقدمة لجامعة باريس ١٩٢٤

اكانت هذه الاعمال متعلقة باعمال وظيفته كالخيانة العظمى او كانت مجرد جرائم عادية كارتكاب مخالفة او جناية قتل فرد ، ولقد قرر هذا صراحة الدستور المصري في م ٣٣ «الملك هو الرئيس الاعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس» وكذلك الدستور الروماني في م ٨٧ والبلجيكي في ٦٣ وكافة الدساتير الملكية الاخرى نصاً او عرفاً .

واذا كانت المسؤولية الجنائية قد رفعت عن رئيس الدولة فمن باب اولى المسؤولية السياسية وانما الذي يسأل بدلا عنه هم وزراؤه كما سنرى .

وعدم مسؤولية الملك اذا كانت تفسر بالاعتبارات التاريخية وباعتبارات متعلقة بالمشاعر نفسها فان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من الصعب تبريرها ، ولذلك نجد الدساتير الجمهورية تجيز اتهام رئيس الجمهورية جنائياً بالنسبة لبعض الافعال ، وهذا ما تقرر في فرنسا بمقتضى م ٦ من قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ ، اذ نص على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة « الخيانة العظمى » وهو في هذه الحالة يحاكم أمام مجلس الشيوخ بناء على اتهام مجلس النواب والغريب ان قانون العقوبات الفرنسي لا يعرف الخيانة العظمى ، لذلك قال بعض الشراح بان مسؤولية الرئيس في هذه الحالة سياسية فلا تصل الى اكثر من عزله ، بل ويرى العميد (ديجي) (١) انه لا يمكن محاكمة رئيس الجمهورية عن

---

(١) راجع (ديجي) الموجز السالف الذكر — ص ٤٥٧ « اذا كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً فهو مسؤول جنائياً اولا وبدون ادنى شك عن الجرائم التي تخضع للقانون العام فهو لا يستفيد من العصمة التي يتمتع بها الملوك في الدول الديمقراطية فهو مواطن كسائر المواطنين يخضع لاحكام =

الخيانة العظمى باي شكل ما قبل صدور قانون يعرفها ، ولكن فريقاً آخر من الشراح يرى ان مسؤولية الرئيس في هذه الحالة جنائياً ايضاً والجزاء قد يصل الى ماله وحريته فضلا عن عزله .

ولقد نص دستور (فيمار) بدوره على مسؤولية رئيس الجمهورية في المادة ٥٩ ، فيمكن اتهام رئيس الريخ ومستشاره والوزراء امام المحكمة القضائية العليا اذا خالفوا بقصد الدستور او قوانين البلاد ، وكذلك الحال بالنسبة لدستور الجمهورية الاسبانية الصادر سنة ١٩٣٠ حيث تنص المادة ٨٥ على ان رئيس الجمهورية مسؤول جنائياً عن مخالفته العمدية لالتزاماته الدستورية ، ونصت ايضاً المادة ٦٧ من دستور تشيكوسلوفاكيا على انه لا مسؤولية على رئيس الجمهورية الا في حالة « الخيانة العظمى » وفي هذه الحاله يقوم باتهامه مجلس النواب ويحاكمه مجلس الشيوخ والعقاب الوحيد الذي يصح ان يحكم به عليه هو العزل وعدم الاهلية للانتخابات مرة اخرى وبهذه المناسبة نشير الى ان الدستور البرتغالي لا يجيز محاكمة رئيس الجمهورية عن جرائمه العادية الا بعد انتهاء مدة رياسته (دستور سنة ١٩٣٣) .

ولا تقف مسؤولية رئيس الجمهورية عند حد بعض الافعال المتعلقة بوظيفته،

= القانون العام اللهم الا من ناحية الجهة المختصة بمحاكمته اذ هي مقررة بالقانون رقم ١٦ بولية سنة ١٧٧٥ في مادته ١٢ .

ومن الناحية الاخرى هو مسؤول جنائياً بالنسبة للجرائم التي يرتكبها بمناسبة مباشرة وظائفه على شرط ان تصل الى حد تكوين جريمة الخيانة العظمى (قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ مادة ٦ فقرة ٢) .

بل ان القاعدة في البلاد الجمهورية هي ان رئيس الجمهورية مسؤول عن جرائمه العادية التي لا علاقة لها بأوظيفة شأنه في هذا شأن بقية الافراد تماماً وهذا هو رأي الفقهاء في فرنسا وان اختلفوا على المحكمة التي تختص بالمحاكمة في هذه الحالة . والدساتير الجمهورية الحديثة تقرر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية عن بعض الافعال المتعلقة بوظيفته وكذلك عن الجرائم العادية وكذلك قررت مسؤوليته السياسية في بعض احوال خاصة منصوص عليها في الدساتير وقررت كجزاء لها امكان عزله قبل انتهاء مدة رياسته وبعضها نص على حرمانه من تجديد انتخابه (م ٦٧ الدستور التشيكوسلوفاكي وكذلك الدستور الالماني الصادر في سنة ١٩١٩ المادة ٤٣ ودستور النمسا الصادر في اكتوبر سنة ١٩٢٠ فقرة ٦ والمعدل في سنة ١٩٢٩ ودستور الجمهورية الاسبانية الصادر في سنة ١٩٣١ في المادة ٨١) والواقع ان مسؤولية الرئيس السياسية حركت في الوقت الحديث وترتب عليه عزل بعض رؤساء الجمهوريات (١) كما حدث في اسبانيا في ٧ ابريل سنة ١٩٣٦ بالنسبة للرئيس (زامورا) .

ولكن يجب ان نلاحظ — وهذه مسألة هامة — ان الاصل هو عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً شأنه في هذا شأن الملك والاستثناء هو مسؤوليته .

والخلاصة ان رئيس الجمهورية مسؤول جنائياً عن الجرائم التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات كسائر الافراد ومسؤول ايضاً جنائياً عن الافعال التي يقوم بها في اثناء مباشرة اعمال وظيفته اذا نص القانون على ذلك كما هو في

---

(١) راجع التقويم البرلماني ص ٨٠ وما بعدها سنة ١٩٣٨

حالة الخيانة العظمى ، وغير مسؤول سياسياً عن اعمـــاله الا ما استثنى بذلك بمقتضى القانون كما هو الحال في الدساتير الحديثة التي اوردنا امثلة عليها فيما سبق .

والواقع ان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً ومن باب اولى عـــدم مسؤولية الملك يمكن تبريرها باسباب مختلفة .

لاحظ البعض انه اذا قررنا مسؤولية رئيس الدولة وقررنا في نفس الوقت مسؤولية الوزراء — وهو الحاصل بالفعـــل بمقتضى النظام البرلماني فانه لا مناص من ان احداهما تستبعد الاخرى ، والتجربة اظهرت ان مسؤولية الرئيس كثيراً ما تحرك قبل مسؤولية المرؤوس وكثيراً ايضاً ما تجبها وهذا ما حدث في فرنسا حيث ان المسؤولية السياسية التي حركت ضد Thiers ادت الى عدم مسؤولية وزرائه ، لذلك وجد من الاصلح تمكيناً لرئيس الدولة من اداء مهمته في النظام البرلماني ـ ان يكون بعيداً عن شبح المسؤولية ونقل هذه المسؤولية على عاتق الوزراء .

هذا وقاعدة عـدم مسؤوليته لها مبرر آخر فهي تسمح لرئيس الـدولة بان يباشر بحرية وظيفتيه الاساسيتين : وهما الوظيفة التنفيذية وظيفته باعتباره الممثل للشعب واول شخص في الدولة .

رئيس الدولة البرلماني يباشر الوزراء سلطاته :

يؤخذ مما تقدم ان قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة ـ في النظام البرلماني ـ امر لامناص عنه لحسن سير اداة الحكم بالدولة ومع ذلك فهي تؤدي الى نتائج خطيرة اذا ما كان لرئيس الدولة سلطات واسعة ، ولذلك اخذ النظام البرلماني كنتيجة لقاعدة عدم المسؤولية بقاعدة انتقال السلطة الفعلية او معظمها اذا راعينا

الدقة من رئيس الدولة الى وزرائه ، فرئيس الدولة لا يباشر السلطة بنفسه وانما بواسطة وزرائه ، هو يجلس فوق العرش او له رئاسة الجمهورية ولكنه يترك شؤون الحكم وادارته لوزرائه . وهذا ما عبر عنه الانكليز منذ مدة طويلة بقولهم « الملك يسود ولا يحكم » .

والواقع ان هذا المبدأ هو تطبيق لقاعدة تكاد تكون في حكم البديهيات ونعني بها تلك القائلة بانه « حيث توجد السلطة توجد المسؤولية » .

هذا وقاعدة انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة الى وزرائه نشأت كمعظم قواعد النظام البرلماني في انكلترا نتيجة ظروف متعلقة بتاريخ الانكليز ، ثم اخذت تثبت في العمل حتى اصبحت جزءاً من نظامهم السياسي وركناً من اركانه ، اما في الدول البرلمانية الاخرى فلم يترك امرها الى الظروف بل نصت عليها الدساتير صراحة فنراها بعد ان اعطت رئيس الدولة السلطة التنفيذية ومظاهرها المختلفة وبينت مقدار مساهمته في السلطة التشريعية تنص بعد ذلك بشكل واضح على انه لا يباشر سلطانه الا بواسطة وزرائه ومن امثلة هذا الدستور المصري فلقد نص في المادة ٤٨ على ان « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ويحسن في هذا الصدد ولما لهذه القاعدة المقررة بالمادة السابقة من اهمية ظاهرة ان نشير الى ما جاء بصددها بتقرير لجنة المبادئ العامة عن مشروع الدستور المصري « هذا مبدأ اساسي ، مبدأ مباشرة الملك سلطته بواسطة وزرائه مترتب على ارتفاع مسؤولية الحكم من الملك وقصرها على الوزراء اذا ما دامت الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة امام مجلس النواب عن السياسة العامة وعن اعمالها كلها فليس بمقبول ان يقاسمها الملك سلطة العمل ولا يكون له صوت معدود في مداولاتها » ولقد رأت اللجنة السالفة

الذكر مع ذلك ان للملك ان يرأس جلسات مجلس الوزراء متى شاء لانه قد يبدي من الآراء السديدة ما قد يفوت بعدم حضوره ولان مثل هـذا الحق مقرر حتى لبعض رؤساء الجمهوريات كما هو الحال في فرنسا .

والواقع ان تطبيق المادة ٤٨ من الدستور المصري قد اثار بعض الصعوبات في العمل بل وادى الى ازمات دستورية والزمن وحده ـ فيما نرى ـ هو الذي سيكفل تحديد نطاق هذه المادة .

والنتيجة التي نخلص بها من كل هذا هي انه وان كان رئيس الدولة يتولى السلطة التنفيذية الا ان يباشرها بواسطة وزرائه (١) ، وعلى ذلك رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس له ان يعمل بمفرده بل لا بد من ان يشترك احد (٢) الوزراء معه في جميع الاعمال التي يباشر بها سلطاته حتى يوجد من يسأل عنها، وقاعدة اشتراك احد الوزراء في جميع هذه الاعمال نشأت ايضاً بدورها اولا في التاريخ الانكليزي ويعبرون عن ذلك بقولهم ['the king cannot act alone] ولقد انتقلت هذه القاعدة من العرف الانكليزي الى الدساتير الاخرى ، وامتد نطاق تطبيقها فاصبح احد الوزراء يحضر مع الملك في محادثاته وانتقالاته المتعلقة بشؤون الدولة ويجب موافقة الوزارة على كافة ما يصدر من رئيس الدولة

---

(١) راجع المادة ٣٩ دستور مصري ونصها « السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور » وراجع نص المادة ٥٧ عراقي وهي تقابل المادة المصرية ونصها « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » .

(٢) م ٦٠ مصري « توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

في هذه المناسبات ، ويظهر مما سبق ان سلطات رئيس الدولة الفعلية قد ضيقت الى حد كبير.

اختصاصات رئيس الدولة :

الدساتير البرلمانية ، تقرر على العموم اختصاصات اساسية لرئيس الدولة وهي تعيين وعزل (١) الوزراء وحق الاعتراض (٢) التشريعي واصدار المراسيم بقوانين (٣) واخيراً لرئيس الدولة ان يقوم بوظيفة الحكم بين الوزارة والبرلمان وقد يضطره هذا الى حل المجلسين او احداهما وفقاً للدساتير ولكن ليست هذه هي كل اختصاصات رئيس الدولة اذ له ايضاً — في الغالب — رآسة مجلس الوزراء واصدار القوانين وله ايضاً الامضاء النهائي على اهم القرارات المتعلقة بالمسائل العامة وايضاً قيادة القوى الحربية وبالاختصار له مجموعة اختصاصات يمكن ان نعرفها بانها الوظائف التنفيذية التي يشترك فيها رئيس الدولة مع مجلس الوزراء والتي لا يمكن لهذا الاخير ان يقوم بها بمفرده ، هذه الاعمال العامة هي عادة قرارات مكتوبة يلزم لنفاذها امضاء رئيس الدولة بجانب رئيس الوزراء والوزير المختص [contreseing] « راجع م — ٦٠ — د . مصري » ونحن لن نتناول هذه الاختصاصات العديدة بالتفصيل لاننا لا نقصد من هذه الدراسة بحث تفاصيل النظام البرلماني ولكن استخلاص القواعد العامة التي تحكم هذا النظام . وما يهمنا الآن هو ان نبرز ما بقي لرئيس الدولة من سلطات حقيقية ،

« ١ » راجع م — ١٤٩ مصري « الملك يعين وزراءه ويقيلهم »

« ٢ » راجع م — ٣٤ د « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » راجع المواد ٣٥ و ٣٦ من نفس الدستور .

« ٣ » راجع المادة ٤١ من الدستور المصري .

ما بقي له من ذلك النفوذ العريض الذي كان لرؤساء الدول قبل ظهور الديمقراطية البرلمانية ، والحق ان رئيس الدولة — ضعفاً منه او حكمة — قد ترك مجلس الوزراء حيناً والبرلمان احياناً اخرى يقيدان نفوذه — بجانب القيود التي ينص عليها الدستور او العرف الدستوري حتى لقد اصبحت السلطة التنفيذية لرئيس الدولة تكاد تكون مجرد سلطة شكلية ، حقيقة له في بعض الدول رآسة مجلس الوزراء ومع ذلك فصوته هو مجرد صوت استشاري فضلا عن عدم المامه باكثر المسائل التي تعرض على المجالس ، كذلك له في بعض الاحيان في غيبة البرلمان — القيام باعمال تشريعية كاستصدار المراسيم بقوانين « راجع م ٤١ من الدستور المصري » ولكن تلك المراسيم كثيراً ما تعرض عليه بواسطة الحكومة وهي في النهاية خاضعة لضرورة مصادقة البرلمان .

اما بالنسبة لاختصاصاته الحكومية ونعني بذلك سلطات رئيس الدولة الحقيقية فمن المعلوم كيف انتقصها العرف في الدولة البرلمانية العريقة في الديمقراطية الى حدود ضيقة جداً ، فحق الاعتراض التشريعي اصبح في فرنسا ذكرى من ذكريات التاريخ وكذلك الحال في انكلترا وفي مصر هذا الحق هو مجرد اعتراض موقف « م ٣٥ و ٣٦ » اما تعيين الوزراء فحرية رئيس الدولة فيه ليست مطلقة اذ هو مقيد بمراعاة حالة الاحزاب في البرلمان بمعنى انه مضطر الى دعوة زعماء الاغلبية لتولي الحكم ولذا قال البعض — كما قلنا في المبحث الاول — ان الوزارة هي مجرد لجنة من لجان البرلمان وهذا هو ما دعي بعض الدساتير الحديثة الى الاستغناء عن دور رئيس الدولة في اختيار الوزراء ونصت على ان اختيار رئيسهم على الاقل يكون بواسطة المجالس النيابية ، ومثال ذلك بعض دساتير الدويلات الالمانية كدستور بافريا الصادر في ١٤ اغسطس سنة ١٩١٩ م

— ٥٨ ودستور بروسيا الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ م — ٤٥ — ودستور النمسا الصادر في ١١ اكتوبر سنة ١٩٢٠ م — ٧٠ ودستور سكسونيا واستونيا ... الخ .

اما اقالة «١» الوزارة فانه وان كان حقاً ثابتاً لرئيس الدولة لانه كما تقول لجنة المبادىء العامة في تقريرها عن مشروع الدستور المصري « ذلك حق طبيعي مادام الملك هو القائم بالسلطة التنفيذية وهم اداته في العمل ، ذلك مبدأ منصوص عليه في دساتير الامم كافة » ويصح ان يضاف الى هذه الحجج القول بان حق عزل الملك لوزرائه هو نتيجة لحقه في تعيينهم ذلك لان من يملك التعيين يملك العزل ، ومع ذلك فاستعمال هذا الحق اصبح عسيراً خصوصاً في الديمقراطيات الراشدة . هذا وهو حق تحف استعماله الصعوبات ذلك ان يشترط لامكان اقالة الوزارة امكان تأليف وزارة تحل محلها وتحوز ثقة البرلمان ، فاذا كانت الوزارة المقالة غير حائزة لثقة البرلمان فامر العزل هين اما اذا كانت على العكس من هذا فيكون حق رئيس الدولة في الاقالة من الصعب مباشرته ، لانه اذا عزلها بالرغم من تأييد البرلمان بحجة عدم تأييد الناخبين لها وتحولهم عنها فانه يخشى ان يرفض البرلمان اعطاء الثقة للوزارة التي قد ينجح الرئيس في تأليفها من الاقلية وبذلك تضطر هذه الوزارة اما الى الاستقالة او حل البرلمان ، فاذا جاءت الانتخابات باغلبية تؤيد الوزارة التي قامت بالحل فان موقف رئيس الدولة يكون سليما ويعتبر هذا نصراً لوجهة نظره اما اذا جاءت الاغلبية في ناحية الوزارة المقالة فيضطر رئيس الدولة البرلماني الى دعوة زعماء الاغلبية الذين اقالهم من الحكم الى تأليف

---

(١) راجع م ٤٩ د . مصري ودستور رومانيا م — ٨٨ ، ودستور (Weimar) م — ٣٥ وتشيكوسلوفاكيا م ٧٠

الوزارة من جديد . وفي هذا بطبيعة الحال خذلان لرئيس الدولة يجب عليه ان يبتعد عن الانزلاق اليه مراعاة لمركزه السامي وما يجب ان يتصف به من حسن التقدير وتفهم لميول الرأي العام في سياسة البلاد ، يخلص من هذا ان حق رئيس الدولة في عزل الوزارة كحقه في التعيين مقيد بضرورة على وزارة حائزة على ثقة البرلمان (١) .

---

(١) بالنسبة لتاريخ مصر الدستوري ، عقب دستور سنة ١٩٢٣ حصلت للوزارة ثلاثة اقالات: الاولى في عهد المغفور له الملك فؤاد الاول اذ اقال بالامر الملكي رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٨ وزارة دولة النحاس باشا الاولى مع ما كان معروفاً من تأييد الرأي العام لها وقد بنيت هذه الاقالة على ان الائتلاف بين الاحزاب التي شكلت على اساسه الوزارة قد اصيب بصدع .

ويرى فقهاء القانون الدستوري في مصر مخالفة هذه الاقالة للدستور لانه بالرغم من تصدع الائتلاف بين الحزبين المكونين للوزارة كان الوفد وحدة الاغلبية الساحقة لا في البرلمان فقط بل في الامة ايضاً وبين صفوف الناخبين ، فاقالة الوزارة في هذه الظروف لا يمكن ان يقصد به الرجوع الى الامة لاستشارتها او الاحتكام اليها بل ابعاد الحزب الذي له الاغلبية في البلاد وبالتالي تعطيل الحياة النيابية الدستورية ، وهذا ما وقع فعلا .

(راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد ، السالف الذكر ص ٥١٥ وراجع كتاب القانون الاداري الدكتور عبد الحميد متولي : وراجع ايضاً =

كذلك حق الحل قد اصبح معطلا في فرنسا منذ مدة طويلة وفي انكلترا هو في الواقع سلاح بيد رئيس الوزارة فالملك لا يباشره — في العمل — الا بناء على طلب الوزير الاول وهذا هو الحال في الديمقراطيات البرلمانية ولا غرابة في ذلك طالما ان رئيس الدولة يتولى سلطاته بواسطة وزرائه ، قد يقال ان رئيس الدولة يملك بجانب الحل الوزاري حلا آخر يحصل بناء على رغبته وحده وهو الحل الرئيسي او الملكي وذلك في حالة ما اذا قدر رئيس الدولة ان الوزارة والبرلمان الذي يؤيدها اصبحا لا يمثلان الامة وان هيئة الناخبين غالبيتها اصبحت لا تؤيدها اغلبية النواب ولا الوزارة في هذه الحالة يقبل الرئيس الوزارة المؤيدة بالاغلبية ويؤلف وزارة من الاقلية او من خارج المجلس تقوم بحل البرلمان واجراء انتخابات جديدة فاذا جاءت الاغلبية مؤيدة لها كان ذلك نصراً لسياسة الرئيس واذا حصل العكس اضطر للرجوع الى الاغلبية القديمة وتأليف الوزارة منها .

ولكن بالتأمل يظهر لنا انه لا فرق كبير بين الحل الوزاري والحل الرئيسي

= مذكرات الدكتور سيد صبري لطلبة السنة النهائية بكلية التجارة) .

اما الاقالة الثانية فهي حصلت عام « ١٩٣٨ » بالنسبة لوزارة رفعة النحاس باشا بواسطة جلالة الملك فاروق الاول ويختلف امر هذه الاقالة عن السابقة في انها بنيت على ان الوزارة اساءت حكم البلاد ، وقد تلتها انتخابات خذل فيها الوفد اي الحزب الذي كان يؤيد الوزارة المقالة ، على انه يلاحظ ان زعماء الوفد كثيراً ما اعلنوا ان الانتخابات لم تكن حرة ولا يزالون يطالبون بحل المجلس واجراء انتخابات بواسطة وزارة محايدة حتى يمكن للبلاد ان تعبر عن رأيها بعيدة عن كل ضغط .

اما الاقالة الثالثة فقد حصلت لوزارة النحاس باشا الاخيرة كما هو معلوم .

اذ الواقع انه وان كان دور رئيس الدولة فى الحل الرئيسي ظاهراً جداً الا انه مع ذلك لا يغيب عنا انه لا يمكنه ان يباشر هذا الحق الا بواسطة وزرائه ، فاذا اقال وزارة الاغلبية ونجح فى تأليف وزارة من الاقلية فلابد ايضاً من ان هذه الوزارة تطلب حل المجلس والا استحال على رئيس الدولة حله وحده .

هذا ولقد اثبت العمل ايضاً خطورة الالتجاء الى هذا النوع من الحل لانه اذا لم تؤيد نتيجة الانتخاب وجهة نظر رئيس الدولة فان الاغلبية القديمة تعود للحكم وفي هذا من الحرج له الشيء الكثير ، ولقد اثبتت التجربة هذا فعلا فالحل الذي باشارة رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال [Mac Mahon] لمجلس النواب بعد ان ارغم وزارة Jules Simon على الاستقالة وبالرغم من تأييد اغلبية المجلس لها لم يترك اثراً طيباً في الاذهان لما دل عليه من سوء تقدير رئيس الجمهورية لميول الرأي العام والواقع ان خطأ الرئيس فى استعمال حق الحل فى ذلك الوقت قد ادى الى تعطيل هذا الحق فى العمل فاصبح رئيس الجمهورية في فرنسا مجرداً منه بالرغم من نص الدستور عليه .

دور رئيس الدولة بالرغم مما سبق له اهمية كبرى :

هل يمكن ان نتخلص من هذا ان رئيس الدولة لم يصبح له من السلطات الا ما يقول عنه الكتاب فى فرنسا (La fonction de Majesté) اي له وظائف مظهرية ، هل رئيس الدولة له مجرد تمثيل الوحدة الوطنية وانه عنصر الثبات والاستمرار فى الدولة ، وبكلمة اخرى هل اصبح رئيس الدولة كما يقول موسوليني مجرد صورة مقدسة معلقة على باب المنزل ، هل اصبح فى الموقف الذي اراده البعض لسلطة البابوات حين قال قيدوا اقدامهم ولكن قبلوا ايديهم .

مثل هذا النظر لاشك انه مبالغ فيه ولا يصح ان يكون له محل في ميدان البحث العلمي الصحيح ، اذ الواقع ان رئيس الدولة يقوم بدور ذي اهمية كبرى في الدول البرلمانية وهذا الدور يتفق مع المبادىء التي تحكم النظام البرلماني ، فرئيس الدولة كما يقول الاستاذ (بردو) يقوم بدور اكثر من انه يباشر سلطات ، ولقد اوضح هذا بمثل فقرر ان حق الحل هو حق مخول لرئيس الدولة ليستعمله في اوقات الازمات فهو سلطة من سلطاته ولكن حين تجري الحياة في مجراها العادي بعيدة عن الازمات حينذاك يظهر عمل رئيس الدولة مملوآ بالنشاط ، يظهر دوره الحقيقي ، حينذاك يقتضي تدخله في نشاط الدولة منتهى الحذر والدقة والمهارة . والحق ان تدخل رئيس الدولة في الحياة العامة وخاصة حين يكون ذا شخصية قوية نشطة محترمة مقدرة لواجباتها ولمشاعر الشعب الذي يرأسه يجب ان يكون يومياً وخفياً فرئيس الدولة باعتباره المتولي للسلطة التنفيذية يجب الحصول على امضائه في كثير من الشؤون فتعيين الوزراء وكبار الموظفين ومشروعات القوانين قبل ان تقدم للبرلمان ودعوة البرلمان وتأجيله وحله وغير ذلك كثير يجب ان يمهر بتوقيع رئيس الدولة وبمناسبة توقيعه هذا يمكنه ان يناقش وزراءه ويدلي بحججه وكثيراً ما يتمكن من اقناعهم بوجهة نظره ، كذلك اذا كان له حق حضور جلسات مجلس الوزراء كما هو الحال في مصر وفرنسا فان تجاربه وحكمته يكون لها وزن كبير لدى الوزراء والحق ان بين السلطة المطلقة التي لا حد لها وبين انعدام السلطة ميداناً واسعاً « للنصائح الفعالة » ذات الاثر في حياة الدولة وهذا ماعبر عنه الوزير الفرنسي [Louis Barthou] بقوله :

« بين الدكتاتورية وعدم السلطة بين القوة التي لاحد لها وعدم القوة بين الذي يدخل نفسه في كل شيء الذي لايهتم بشيء يوجد الى درجة ودرجة لما اسميه بحق النصائح الفعالة » .

ولكن يجب ان نلاحظ انه وان كان لرئيس الدولة حق ابداء النصح والادلاء بارائه للوزراء ، الا انه مع ذلك لايصح ان يتمسك بهذه الآراء (١) الى النهاية فيرفض التوقيع على مايقدمه له وزراؤه من الاوراق او يفرض عليهم سياسة معينة لانهم — هم المسؤولون — وهو غير مسؤول ، فاذا تمسك برأي لاتراه الوزارة فيخشى ان يضطرها ذلك الى الاستقالة ، فاذا كانت مؤيدة من البرلمان ، اضطر رئيس الدولة الي حله فاذا جاءت الاغلبية الجديدة مؤيدة للوزارة المستقيلة احرج موقف الرئيس وعلى ذلك نرى ان يبتعد رئيس الدولة عن التمسك الى النهاية بارائه وانما له ان ينصح ويرشد مخلصاً ثم يترك لوزرائه التصرف ، ولا يصح له ان يضطر وزارة مؤيدة من اغلبية النواب الى الاستقالة ، الى اذا ثبت له قطعاً عدم تأييد البلاد لها ، والسير على غيرهذا فيه عرقلة لسير النظام البرلماني وضياع للوقت ليس في صالح احد ، ولقد اثبت الاستقراء التاريخي ان الديمقراطية وبالاخص البرلمانية منها تيار جارف يمكن ان يصد فترة من الزمن ولكنه — في النهاية — لابد ان يواصل تقدمه ، ولقدفقه ملوك انكلترا الى ذلك منذ مدة طويلة ولذلك احتفظوا بعروشهم واكتسبوا محبة شعوبهم ووصلوا بها ومعها الى اقصى درجات العزة ،

هذا ونعود فنقول ان دور رئيس الدولة حينما تكون حالة الاحزاب

---

(١) راجع تفصيل هذه المسألة فيما سيأتي بخصوص مسألة موافقة رئيس الدولة على تعيين الموظفين واعضاء الشيوخ .

لاتسمح بوجود اغلبية ظاهرة او حالة ما اذا كان حزب الاغلبية ليس له قادة ظاهرون معترف بهم بواسطة الحزب فانه في هذه الحالة يمكن للرئيس ان يكون له دور «١» هام في اختيار رئيس الحكومة ، ولقد تساءل البعض كثيراً ـ على الاقل في البلاد الحديثة العهد بالنظام البرلماني والتي لم يتكون فيها عرف دستوري ثابت — هل لرئيس الدولة ان يستبعد اسم وزير ، يرى رئيس الوزارة ان يضم الى وزرائه ؟ يبدو لنا انه ـ في هذه الحالة ـ يوجد حقان متوجهان : حق رئيس الوزارة في اختيار زملائه وهو حق طبيعي له طالما ان « الوزراء مسؤولون « متضامنون » لدي مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن اعمال وزارته » « راجع م ٦١ دستور مصري » ، فلامكان وجود سياسة متماسكة منسجمة ، يجب ان يكون لرئيس الوزراء الحق في اختيار الوزراء الذين يمكن ان يتفق معهم على هذه السياسة ، هذا من ناحية ومن الناحية الاخرى يوجد حق الملك

«١» ذكر العلامة « جيز » في مجلة القانون العام عدد يناير — مارس سنة ١٩١٣ : ان الرئيس « بونكارية » حين كان رئيساً للجمهورية عمل على ابعاد « كلمنصو » عن رآسة الوزارة مدة سنوات طويلة ، وذلك لما كان يضمره من الكراهية الشخصية بسبب الهجمات العنيفة التي وجهها اليه « كليمنصو » ابان ترشيح الرئيس لرئاسة الجمهورية سنة ١٩١٣ وذكر ايضاً (H.Finer) في كتابه The theory and practic of Modern Government طبعة ١٩٣٢ ج ٢ ص ٩٥٧ « ان كراهية الملك لبعض المرشحين لوزارة كانت في بعض الاحيان سبباً في ابعادهم عن الحكم » . وذكر في ص ٩٥٩ عند كلامه على الشروط الواجب توافرها في الوزارة « ان عوامل المحبة والكراهية الشخصية لها وزن كبير » .

في اختيار وزرائه اذ هم يستمدون سلطانهم من المرسوم (يسمى في العراق ارادة ملكية) الصادر من رئيس الدولة بتعيينهم ، هـذا وهم على اتصال دائم يعرضون عليه امور الدولة ويطلبون توقيعه عليها فليس من المعقول اذن اجبار الملك على التعاون مع شخص لا يريده ، لذلك ومن اجل التوفيق بين هـذين الحقين المتواجهين ، حق رئيس الوزارة في اختيار زملائه وحق رئيس الدولة في اختيار وزرائه ، نرى ان يكون لرئيس الدولة — في النظام البرلماني — الحق في عدم الموافقة على احد الاسماء المقدمة بواسطة رئيس الوزراء — ليشغل صاحبه احد المناصب الوزارية في وزارته ، ولكن ليس لرئيس الدولة ان يفرض شخصاً معيناً بالذات على رئيس الوزارة ، لان هـذا يتعارض — كما قلنا — مع حق رئيس الوزارة في اختيار زملائه لامكان السير على سياسة منسجمة وكذلك يتعارض مع مبدأ المسؤولية التضامنية للوزارة .

ولقد سارت الامور في مصر على هـذا النحو ، فرفض المغفور له الملك فؤاد الاول الموافقة على تعيين الشمسي باشا وزيراً في وزارة سعد ولكن حين اقترح سعد اثر هذا تعيين الغرابلي باشا فوافق الملك على طلب الوزير الاول وكذلك رفض تعيين حافظ عفيفي باشا وزيراً للصحة سنة ١٩٢٦ كما رفض جلالة الملك فاروق تعيين الاستاذ يوسف احمد الجندي وزيراً في وزارة رفعة النحاس باشا الرابعة والواقع ان هذا الرفض — بالشكل الذي وضحناه — من ناحية رئيس الدولة لا معارضة فيه لنصوص الدستور ولا لروحه .

ولكن هل يجوز لرئيس الدولة ان يرفض امضاء مرسوم بتعيين عضو في مجلس الشيوخ او تعيين احد كبار الموظفين اذا اقترحت الوزارة عليه ذلك ؟

ترى وزارة الوفد في مذكرة مشهورة لهـا قدمتها لرئيس الديوان الملكي ومنشورة بجريدة الاهرام في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ عدم قياس حالة تعيين اعضاء مجلس الشيوخ على حالة تعيين الوزراء ، بمعنى ان الملك وفقاً للنظـام البرلماني المقرر بدستور سنة ١٩٢٣ ليس له ان يرفض تعيين الاشخاص الذين تقترحهم الوزارة ، ولقد بنيت المذكرة كما شرح كتاب الوفد رأيهم في هذه المسألة على الوجه الآتي :

المادة ٧٤ من الدستور المصري وان كانت تنص على ان الملك يعين اعضاء مجلس الشيوخ الا انه لا يجب تفسير هذه المادة منفردة عن بقية نصوص الدستور ، ذلك ان المادة ٢٩ تنص على ان السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود الدستور ولقد بين الدستور هـذه الحدود في المادة ٤٨ فقرر ان الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، وعلى ذلك تكون هـذ المادة الاخيرة موضحة ومتممة لكيفية مباشرة الملك السلطة التنفيذية ، فهو يحكم بواسطة وزرائه ولا يكون هذا اذا رفض تعيين عضو في مجلس الشيوخ ، ترى الوزارة تعيينه ، ولا يصح الاعتراض على هذا بانه اذا كان للملك ان يرفض تعيين الوزير الذي يقترحه رئيس الوزراء ليكون عضواً في وزارته ، فكيف لا يكون له الحق في رفض تعيين شيخ تقترحه الوزارة ، والحقيقة في هذا الصدد اننا اذا اجزنا رفض رئيس الدولة في حالة الوزير بسبب الصلة المباشرة التي لهذا الاخير برئيس الدولة ولامكان تحقيق التعاون بين رئيس الدولة وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية وبين الوزراء اي الاشخاص الذين يباشرون هذه السلطة ، ثم اننا مع هذا قيدنا حق الملك في الرفض فقلنـا ان له مجرد حق الاعتراض والرفض ولكن ليس له ان يفرض شخصاً معيناً على رئيس الوزارة ليكون وزيراً في وزارته ، اما في حالة الموافقة على تعيين الاعضاء

المقترحين بواسطة الوزارة ليكونوا اعضاء بمجلس الشيوخ فالامر يختلف ذلك ان هؤلاء الاعضاء ليست لهم صلة مباشرة بالملك ، صحيح قد تخطأ الحكومة في الاختيار فتقترح للتعيين اعضاء غير جديرين حسب تقدير رئيس الدولة او في الواقع لان يجلسوا في المجلس التشريعي الاعلى ، ولكن هذه مسألة متعلقة بالوقائع ومهما قيل في اهميتها ، فلا يصح ان تطمس الحق الدستوري الذي للوزارة في ان تكون لها الكلمة الاولى والاخيرة في تعيين اعضاء مجلس الشيوخ .

هذا ويضيفون الى ما سبق ان نص المادة ٦٠ وهي تقضي بان توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون « وكذلك نص المادة ٦٢ اوامر الملك شفهية كتابية لا تتخلى الوزراء من المسؤولية بحال » ومؤدي هاتين المادتين ان الوزارة هى التي تباشر شؤون الحكم وتعيين اعضاء مجلس الشيوخ يعتبر مباشرة للحكم على ذلك يدخل فى اختصاصها ، والقول بغير هذا يترتب عليه ان الوزارة تسأل امام النواب عن اعمال لم تباشرها وهذا ما لا يقبله المنطق بحال من الاحوال ، وبعد فالمذكرة السالفة الذكر تقول ان اعمال لجنة الدستور « ناطقة بان تعيينهم من حق الوزارة وكل المناقشات التي دارت في هذا الموضوع في جلسات لجنة الدستور تفيد ان جميع الاعضاء كانوا مسلمين بهذا الحق وفعلا اخذت المناقشات مجراها على هذا الاساس وعلى اساس افتراض ان الحكومة تعين الشيوخ من انصارها ومظاهريها (راجع ص ٢٦ من محاضر لجنة الدستور) .

هذا وترى وزارة النحاس باشا التي قدمت هذه المذكرة ان السوابق تؤيد وجهة نظرها فالمسيو (فان دي بوش) وهو الذي قبل الملك فؤاد وسعد زغلول

تحكيمه في مثل هذه المسألة — افتى بان تعيين اعضاء مجلس الشيوخ هو من حق الوزارة وليس من حق رئيس الدولة ، كذلك قررت الوزارة في مذكرتها ان المسيو (بيولا كازلي) افتى في ١٩-٢-١٩٢٤ بان تعيين الشيوخ « من الاعمال السياسية التي يتولاها الملك بواسطة وزرائه وتحت مسؤوليتهم ولا فرق بينه وبين باقي الاعمال التي تتعلق بشؤون الدولة وان الملك ليس له في ذلك حقوق شخصية ، والقول بغير ذلك تأييد للاوتوقراطية ، ذلك ان تعيين الشيوخ امر يتعلق بشؤون الدولة طبقاً للمادة ٦٠ من الدستور ، وهو مظهر من مظاهر السياسة العامة للحكومة ، يدخل في مسؤولية الوزراء امام مجلس النواب ، وان الدستور المصري في ذلك شأنه شأن الدساتير الاخرى » .

وما قلناه عن حق الوزارة في تعيين الشيوخ ينصرف ايضاً الى الموظفين من حيث التعيين والعزل ، وفي هذا تقول المذكرة السالفة الذكر « وكذلك الحال في تعيين الموظفين وفصلهم ، فما من شك في ان الوزارة هي المسؤولة عنهم وعن تصرفاتهم امام البرلمان ، فلا يجوز ان تحرم من حق تعيينهم او فصلهم وتبقى مسؤولة عن عملهم ، واذا تخلت الوزارة عن هذه المسؤولية لم يبق احد مسؤولا عن اعمالهم لان الملك مرتفع عن المسؤوليات » .

تلك هي اهم الحجج التي بنيت عليها وزارة الوفد وجهة نظرها في مسألة الخلاف على تعيين الاعضاء المعينين في مجلس الشيوخ وكذلك على تعيين الموظفين .

ومع ذلك فيرى بعض رجال السياسة والقانون ان وجهة النظر هذه لا يصح الاخذ بها ، ومن ذلك ما جاء في البيان الذي رفعه دولة صدقي باشا للمغفور له جلالة الملك فؤاد الاول عن قانون الانتخاب ودستور سنة ١٩٣٠ ونحن

نذكر عبارة البيان نفسها في هذا الصدد :

« ذهب بعضهم الى ان القاعدة التي وضعتها الماده ـ ٤٨ من ان الملك يتولى سلطتـــه بواسطة وزرائه تنطبق على تعيين الشيوخ . ويكون الحـكم بناء على ذلك ان الملك يعين الشيوخ بناء على طلب الوزارة القائمة ولا يعـين من شاءت تعيينه ، غير ان هذا التأويل من شأنه ان يجعل التعيين في مجلس الشيوخ امراً حزبياً ، ويصبح مجلس الشيوخ وقد اختارته الحـكومة القائمـــة من بين انصار اداة عاطلة ، ولن تزال كذلك حتى تتغير الحـكومة ولا شك ان تأويل النظام البرلماني على مثل هذا الوجه تجاوز للحد المعقول ، فان تعيين الشيوخ اذا كان من التوقيعات في شؤون الدولة فانه في ذاته عمل متعلق بخلق عضو اساسي في جسم الهيئة التي تتولى شؤون الدولة ويرتبط بحياة الاحزاب قاطبة وبالحياة السياسية عامة وله بهذه المثابة اهمية خاصة وامتياز واضح على سائر التوقيعات ولا يتصور ان يكون شخص الملك ـ مستقلا عن وزرائه ـ بعيداً عن المساهمة فيه سواء في الاقتراح او فيما يتخذ من القرارات ، بل ان هذا الخلق والتأليف لا يمكن ان يكون الا ثمرة اشتراك الملك والوزارة ، وكما تدخل في تشكيل مجلس الشيوخ اعضاء وراثيون او اعضاء بحكم القانون ـ كما هو الحال في بعض الدساتير ـ يكون لهؤلاء الاعضاء حق الجلوس ولو لم ترغب فيهم الوزارة كذلك تأليف مجلس الشيوخ كله او بعضه بطريق التعيـــين يجب ان يكون بحيث يجعل مكاناً للمتازين من غـير انصار الوزارة ممن يراهم الملك في نظرته المجردة عن الهوى وفي تمثيله لمعاني الحـكم الدائمة الثابتة لائقين للنيابة عن الامة مما يترتب عليه ان تكون الكلمة الاخيرة في هذا التعيين للملك ومن مزايا ما تقدم انه يحمل الوزارة على انها لا ترشح من انصارها الا من تستطيع

ان تحتج له بالامتياز والكفاءة الكاملة للنيابة عن الامة وفي اشتراط توقيع الوزارة على اسماء المعينين جميعاً ضمانة لان يتم هذا الاشتراك بين الملك والوزارة في تفاهم مفيد منتج بهذه الطريقة من الخلق والتآلف وبها وحدها يمكن ان يستوي مجلس الشيوخ خلقاً سوياً ويمكن ان يؤدي مهمته على احسن الوجوه بما تحققه من احكام التوازن بين اجهزة الهيئة التشريعية وتجويد التمثيل لمختلف الطبقات بما هو متفق مع روح النظام ، اذا كان في العمل على هذه الطريقة تفويت لبعض النفوذ العاجل على اية حكومة قائمة فانها لاشك مصيبة به مزايا آجلة يوم تكون هي بدورها في صف المعارضة » ويلاحظ ان وزارة صدقي باشا لم تشر في مذكرتها — بالرغم من كثرة المسائل الدستورية التي تعرفت اليها — الى مسألة الخلاف الذي قد يحصل بين الوزارة ورئيس الدولة على تعيين او عزل الموظفين .

كذلك نجد بين رجال القانون فريقاً لا يرى التسليم بما ذهبت اليه مذكرة وزارة الوفد السالفة الذكر ، ومن ذلك ان الاستاذ (Dêbois Richard) في بحث قيم نشره في مجلة (١) L'Egypte contemporaine يرى ان المواد ٣٣ و٣٤و٣٧و٣٨و٤٠و٤١و٤٢و٤٣و٤٤و٤٥و٤٦و٤٧ من الدستور المصري كلها تقطع بان السلطة التنفذية يتولاها رئيس الدولة هذه المواد تحتفظ بكل قوتها بالرغم من ضرورة توافقها مع المواد ٤٨و٦٠و٦٣و٦٤ من نفس الدستور .

وهو يستخلص من مجموعة هذه المواد الفكرتين الاتيتين :

---

(١) راجع هذا المقال القيم في المجلة المذكورة — ص ٢٧٣—٢٩١ سنة ١٩٣٨ .

اولا — يعتبر الوزراء ممثلين لرئيس الدولة امام البرلمان ويلزم توقيعهم على معظم تصرفاته .

ثانياً — ان الوزراء مسؤولون امام مجلس النواب ، وانه يجب لبقائهم في مناصبهم الحصول على ثقة النواب ، ومع ذلك فان هـذا لا يؤدي بحال من الاحوال الى اعفائهم من التمتع بثقة اخرى هى ثقـة رئيس الدولة الذي يعينهم ويعزلهم .

ويستفاد من هذا ان الاستاذ يرى انه لا يمكن الزام رئيس الدولة على امضاء المرسوم الذي تعرضه الوزارة عليـه بتعيين عضو مجلس الشيوخ او موظف لا يرى هو تعيينه .

ونحن نرى معالجة المسألة التي نحن بصددها بالشكل الآتي :

ونبدأ فنقول اننا لا نقر الرأي القائل بالزام رئيس الدولة بامضاء كل ما تعرضه عليه الوزارة اذ الواقع انه لا يمكن اجبار اي شخص عادي على امضاء ورقـة لا يريد ان يمضيها ، فاذا ثبت هذا فمن باب اولى لا يمكن اجبار اول شخص في الدولة — اي رئيس الدولة — ولـكن من الناحية الاخرى لا نفهم ان رئيس الدولة يكون له الحق في ان يجبر الوزارة على تعيين موظفـاً او عضواً بمجلس الشيوخ لا ترى هى الموافقة على تعيينه وذلك لان الوزارة هي التي تسأل امام البرلمان وليس رئيس الدولة ، ولا يفهم ان تسأل الوزارة عن عمل لا دخل لها فيه .

نحن اذن امام حقين متواجهين حق رئيس الدولة في الا يمضي ما لا يريد ان يوقعه مما يعرضه عليه الوزراء من الاوراق ، وحق الوزارة ايضاً في عدم الامضاء على ما لا ترى امكان امضائها عليه ، اما الحق الاول فيستند على ان رئيس الدولة وان لم يكن غير مسؤول عن اعماله امام اي هيئة سياسية وهيئة قضائية فهو مع

ذلك مسؤول امام ضميره ومسؤول ولا شك اديبياً امام شعبه وامام التاريخ ، واما الوزارة فحقها يستند على انها مسؤولة امام مجلس النواب ولا يمكن بطبيعة الاحوال ان تسأل الا عن الاعمال التي تباشرها بمحض رغبتها ، كما انها هي التي تستعمل سلطات الملك وتباشر وظيفة الحكم فعلا ، لذلك ومن اجل التوفيق بين هذين الوضعين الذي يمكن ان نقول بانهما على شيء من التقابل ، نرى انه اذا رفض رئيس الدولة تعيين موظف او من تقترحه الوزارة لكي يكون عضواً بمجلس الشيوخ ، فانه في هذه الحالة يمكن للوزارة ان تقترح مرشحين آخرين يمكن ان يوافق عليهم الملك ، والحق ان الوزارة في محاولتها هذه لا يمكن ان تعتبر متهاونة في احكام النظام البرلماني ، هي على العكس من هذا تمكن هذا النظام وتقويه وذلك بتيسير التعاون بين السلطات الامر الذي لاغنى للنظام البرلماني او غيره عنه ، ولكن لنفرض ان الوزارة لم تنجح في ايجاد مرشحين يوافق عليهم رئيس الدولة فماذا يكون الحل الدستوري لهذا الموقف ؟ يبدو لنا انه لا مناص في هذه الحالة من استقالة الوزارة او اقالتها فاذا نجح رئيس الدولة في ان يكون وزارة تأخذ برأيه في التعيينات او هو يوافق على تعييناتها فان الازمة تعتبر منفرجة ، اما اذا لم ينجح في تأليف وزارة تؤيدها الاغلبية فانه لامناص من حل المجلس واجراء الانتخابات ، وهذه تؤدي الى واحد من امرين فاما ان تعود الاغلبية الاولى — اي التي ناصرت الوزارة المستقيلة او المقالة — وهذا يؤدي بالتالي الى تأليف وزارة تنتمي الى هذه الاغلبية وقد تكون نفس الوزارة المستقيلة او المقالة ويتحتم موافقة رئيس الدولة على ما كانت تقترحه لالان هذا هو رأي الوزارة بل لانه يمثل ارادة البلاد او معظمها على الاقل ، اما اذا ادت الانتخابات الى انخذال الوزارة ومناصرتها فتؤلف وزارة من الاغلبية

الجديدة وبذلك نحل المسألة لصالح وجهة النظر الذي دافع عنها رئيس الدولة .

ذلك — فيما نرى — هو الحل الوحيد الدستوري لهذه المسألة وهو الحل الذي يتفق مع احكام النظام البرلماني وروحه ، نحن نعرضه تاركين جانباً كل اعتبار سياسي قد يكون له شأن في الموضوع ، وبعد فيبدو لنا ان هذا الرأي هو الذي يظهر من سياق ماعرضه الاستاذين وايت ابراهيم ووحيد رأفت في كتابهما الذي اشرنا اليه فيما مضي ، وهو ايضاً مايستفاد من مقال الاستاذ (ربيوا ريشارد) .

في ضوء هذه الايضاحات يمكن معالجة مسألة رفض رئيس الدولة ماتعرضه عليه الوزارة من النصوص ليوافق عليها كي تقدمها للبرلمان ليفحصها باعتبارها مراسيم بمشروعات قوانين .

مما سبق يتضح كيف ان رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس عاطلا ولا هو مجرد صورة مقدسة معلقة فقط على باب المنزل كما يقول (الدوتشي) ولكنه — في الواقع — يباشر نشاطاً له اعظم الاثر في حياة الدولة يباشره عند توقيعه على الاوراق التي يعرضها عليه الوزراء باعتباره الشخص الذي يتولى السلطة التنفيذية ، يباشره عند تعيين الوزراء وعند اقالتهم يباشره عند رياسته لمجلس الوزراء يباشره حينما يحل المجلس حلا رئيسياً يباشره في محادثاته مع وزرائه ورؤساء الاحزاب ولعل الحاجة اليه اليوم اصبحت اكثر من قبل اذ نحن في حاجة الى عامل يقف في مواجهة السياسة الحزبية التي تندفع فيها الوزارة معتمدة على اغلبيتها في البرلمان ثم هو بابتعاده عن الانتماء لحزب من الاحزاب يمكنه ان يقوم بدور الحكم والناصح لزعماء الاحزاب وكذلك يمكنه ان يقوم بدور هام في تسوية ماقد يقع بين الوزارة والبرلمان من نزاع وهو يعد خصوصاً اذا كان

ملكا الضامن لسير سياسة الدولة في اتجاه واحد يضمن لها تحقيق اغراضها خصوصاً في الوقت الحاضر حيث قد تتغير الوزارات ويتبدل اشخاص الوزارة في السنة الواحدة عده مرات ثم ان بقاءه عدة سنوات طويلة في الحكم يكسبه خبرة قد لاتتوافر لكثير من الوزراء فيصبح بحق مستشاراً ، ولقد ذكر (Gladstone) ان الملك بعدان يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية اكثر من اي رجل آخر (١) وذكر اللورد سلسبوري « كنت دائماً اذا وقفت على رأي الملكة وقفت على رأي رعاياها خصوصاً الطبقة المتوسطة ».

وبعد فلقد اثبت العمل بعد الحرب ان الدساتير التي اخذت بفكرة الغاء مركز رئيس الدولة لم تنجح كثيراً وانها ادت الى اضعاف السلطة التنفيذية اضعافاً لا يتفق مع ما يجب ان تكون عليه من القوة اللازمة لحل مشاكل الوقت الحاضر والقيام باعبائه ، والحق ان شخصيات قوية كشخصية الرئيس (مازاريك) و (بونكاريه) و (البرت الاول) ملك البلجيك والملكة (فكتوريا) وغيرهم قد طبعت سياسة بلادها بطابعها وادت اعظم الخدمات للدولة .

ولعل خير ما نختتم به الكلام عن رئيس الدولة هو ان يكون رائده دائماً تحقيق التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية وهي التي تمثل الشعب والسلطة التنفيذية وهي التي تمثل الدولة ، يحقق هذا التعاون بواسطة نفوذه الشخصي ورجاحة عقله وحسن تقديره للامور اكثر من ان يكون ذلك عن طريق الالتجاء الى استعمال حقه في حل المجلس او اقالة الوزارة .

---

(١) راجع (j. Barthèlemy) المرجع السالف الذكر ص ١٦٢

-٢-

البرلمان

البرلمان هو العنصر الثانى من عناصر النظام البرلماني وهو عبارة عن الهيئة المفروض انها تمثل الشعب والحق ان مراجعة التاريخ الدستوري للدول يدلنا على ان الشعب هو الذي فرض على رئيس الدولة والوزراء وجوب وجود برلمان ينوب عنه في رقابة السلطة التنفيذية كما يقوم بسن القوانين وفرض الضرائب .

ولا يصح ان تغيب عنا الفكرة الاساسية التى توضح مركز ووظيفة البرلمان في حياة الدولة ، فالمجلسان في ذاتها اهميتها ليست كبيرة وانما ما يعطى لهما كل الاهمية هو كونها يعبران عن الرأي العام .

تلك الواقعة هى التي تفسر لنا كثيراً من المسائل المتعلقة بالبرلمان فنحن نرى فى غالبية الدول البرلمان مكوناً من مجلسين . مجلس اعلى يكون — غالباً — للسلطة التنفيذية بالنسبة لتكوينه نفوذ واضح ، وبجانب هذا المجلس الاعلى يوجد مجلس ادنى منتخب بواسطة الشعب بطريق التصويت العام المباشر فى اغلب الاحوال هذا المجلس الادنى هو الذي له عادة النصيب الاكبر من السلطات اذا قارناه بالمجلس الاعلى ، فهو الذي تسأل ـ عادة ـ امامه الوزارة وهو الذي له الكلمة النهائية فى التشريع وهو الذي له الرقابة الفعلية على اعمال الحكومة ، هذه الارجحية فى السلطة التي للمجلس الادنى يفسرها كونه المجلس الاكثر تعبيراً عن ارادة الرأى العام وفى فرنسا نلاحظ ان الوزارة مسؤولة امام مجلس

النواب وكذلك مجلس الشيوخ اما مسؤوليتها امام مجلس النواب فواضحة اما مسؤوليتها امام مجلس الشيوخ فترجع لانه ولو كان منتخباً على درجتين الا ان انتخابه يحصل بطريقة التصويت العام .

النظام البرلماني اذن يتضمن وجود برلمان فهو اذن نظام نيابي ولا يعتبر تطبيقاً للديمقراطية المباشرة التي تقوم على فكرة ان الشعب يدير شؤونه بنفسه بدون واسطة اي هيئة اخرى كما كان الحال في بعض الجمهوريات القديمة وكما هو الشأن في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة .

ولا نزاع ان الديمقراطية المباشرة — كما رأينا اصبحت غير ممكنة التطبيق عملا في الدول الحديثة — لذلك لم يكن هناك مناص من الاكتفاء بان يقتصر دور الشعب على اختيار نواب ينوبون عنه ، ما هي اذن صفة هؤلاء النواب ما هي العلاقة بينهم وبين الشعب الذي ينوبون عنه ؟ هذه مسائل سبق ودرسناها عند كلامنا عن النظام النيابي فلا داعي للرجوع اليها (١) .

اختصاصات البرلمان :

اول هذه الاختصاصات هو عمل القانون والتصويت على الميزانية واقتراح القوانين ، كذلك للبرلمان حق رقابة اعمال السلطة التنفيذية ، وهذه الرقابة تقع بواسطة ما للبرلمان من حق اجراء التحقيقات وتوجيه الاسئلة والاستجوابات واسقاط الوزارة وذلك بالاقتراع على عدم الثقة بها ، ونظراً لان الوزارة يجب ان تكون حائزة على ثقة البرلمان لذلك يختارها رئيس الدولة من الحزب صاحب

---

(١) راجع كلامنا عن النظام النيابي

الاغلبية في البرلمان .

والواقع ان النظام البرلماني يسير سيراً هادئاً اذا كان البرلمان يشتمل حزبين فقط احدهما تكون له الاغلبية والآخر اقلية اذ ان هذا يسهل مهمة رئيس الدولة في اختيار وزرائه كما يساعد على الثبات الوزاري الامر الذي اصبح من اهم الضرورات في الوقت الحاضر ، والحقيقة ان النظام البرلماني الانكليزي لاقى نجاحاً كبيراً بسبب انه طوال سنوات كثيرة لم يعرف الا نظام الحزبين حزب الاغلبية وحزب الاقلية ، اما اذا تعددت الاحزاب فان رئيس الدولة يختار كرئيس للوزارة الشخص الذي يمكن ان يجمع حوله اغلبية تؤيد وزارته والواقع ان الاغلبية البرلمانية تقوم بدور على جانب كبير من الاهمية في البرلمانات الناضجة ، فمن الناحية التشريعية تحقق التعاون بين اغلبية الناخبين والحكومة ، فبتأييد الاغلبية للحكومة يمكن لهذه الاخيرة ان تمد البلاد بالنصوص التشريعية التي يطالب بها الرأي العام او التي يرضى عنها اذا ما سنت ، اما من الناحية السياسية فدور الاغلبية اكثر اهميـــة اذ ان تأييدها للوزارة هو الذي يسمح لهـــا بالبقاء في الحكم كما يسمح لها بان تصمد امام هجمات المعارضة ، كذلك المعارضة لها دور هام في النظام البرلماني لدرجـــة ان النظام البرلماني الصحيح يصبح غير موجود اذا انعدمت المعارضة ، فهي التي تسهر على رقابة الحكومة اذا ما تبعتها الاغلبية بلا وعي وهي بهذا تدفع الحكومة على السير الحسن بالاداة الحكومية .

والخلاصة التي نخرج بها من دراستنا للبرلمـــان هي انه في النظام البرلماني الشعب بواسطة البرلمان يساهم في ادارة الشؤون العامة فالنظام البرلماني ليس نظاماً نيابياً بحتاً هو نظام نصف نيابي .

-٣-

الوزارة

مركز الوزارة في النظام البرلماني :

على عكس مما تتبع بعض كتب الفقه الدستوري قد جزأنا دراستنا للسلطة التنفيذية بدراسة البرلمان بعد رئيس الدولة وقبل الوزارة والحق اننا نقصد من وراء هذه التجزئة وهذا الترتيب في العرض ابراز حجر الزاوية في النظام البرلماني (١) ونعني بذلك كونه النظام الذي يرمي الى التعاون المتوازن بين السلطات المنفصلة ، فرئيس الدولة من ناحية والبرلمان من الناحية الاخرى يتعاونان على العمل بواسطة الوزارة وهي الهيئة المكونة من وزراء متضامنين في المسؤولية ، والحق ان النظام البرلماني لا يتميز بوجود وزارة ولكنه يتميز بالمركز الخاص الذي للوزارة تجاه السلطة التشريعية من ناحية ورئيس الدولة من الناحية الاخرى .

ولقد اشار الى هذا الاستاذ (كاريه دي مالبرج) في كتابه القيم بقوله : « ان الوزارة تتصل برئيس الدولة كما تتصل بالبرلمان » .

والواقع ان مجلس الوزراء في النظام البرلماني يعتبر رمزاً لازدواج السلطات فيه ، فهو بين رئيس الدولة والبرلمان كهمزة الوصل ، فالوزارة معينة بواسطة رئيس الدولة ولكنها تسأل امام السلطة الاخرى ونعني بها البرلمان

والحق انه اذا كان النظام البرلماني نظاماً تتحد فيه السلطات وتندمج بحيث لا ترى داخله الا سلطة واحدة لكان من مقتضى هذا اما ارجحية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية واما العكس .

---

(١) راجع « ديجي » الموجز السالف الذكر ـ ص ١٩٦

فاذا كانت الارجحية للسلطة التنفيذية فاننا نكون - كما سبق واشرنا في مواجهة ما يسمونه في الفقه الدستوري النظام الرئيسي ، في هذا النظام رئيس الدولة يختار وله مطلق الحرية في ذلك - وزراءه الذين هم في الواقع مجرد موظفين يعينهم ويعزلهم وفقاً لمشيئته ويطلقون عليهم في امريكا (Secrètaires d'Etat) والواقع اذا نظرنا لدستور الولايات المتحدة الذي هو المثل النموذجي لهذا الشكل من اشكال الحكم فاننا نلاحظ انه كان يقصد - في الاصل - وضع رئيس الجمهورية والمؤتمر (Congrès) على قدم المساواة ولكن في العمل تلك المساواة لم تتحقق بمعنى ان رئيس الجمهورية اقوى نفوذاً من المؤتمر فهو الذي له الاثر الاكبر في توجيه السياسة العامة للبلاد - ولعل ذلك راجع الى حد كبير الى كونه فرداً (Organe Unique) بعكس المؤتمر المنقسم الى عدة هيئات سياسية متنافسة ، ومما دعى ايضاً الى ارجحية السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الطريقة التي حددها الدستور مسؤوليته ومسؤولية الوزراء، فالوزراء مسؤولون امامه (١) لانهم بمثابة معاونيه ولكنهم غير مسؤولين امام المؤتمر تطبيقاً لقاعدة فصل السلطات الذي اراد الدستور تطبيقها هذا من جهة ومن جهة اخرى رئيس الجمهورية وان كان وفقاً للدستور مسؤولا امام المؤتمر الا ان هذه المسؤولية عملا غير موجودة وذلك راجع الى ان الدستور قد نظمها على غرار النظام الانكليزي الذي يطلقون عليه (Impeachement)

---

(١) لقد باشر الرئيس (ولسن) هذا الحق فعزل الوزير لانسج لانه في اثناء مرض الرئيس جمع مجلس الوزراء وقرر سياسة رآها الرئيس مخالفة لسياسته ولقد باشر نفس الحق الرئيس (jackson) مرتين .

وتحريك المسؤولية على هذا المنوال لا يخلو من صعوبات .

من هذا يتضح ان رئيس الدولة يحكم كونه صاحب السلطة التنفيذية لايشاركه فيها احد ويحكم كونه عملا غير مسؤول امام المؤتمر ويحكم كونه يملك حق الاعتراض التوقيفي بالنسبة لمشروعات القوانين التي يسنها البرلماني بل في العمل يصل هذا الاعتراض التوقيفي الى حق تصديق ذلك لان الدستور الامريكي اقتضى لامكان التغلب على اعتراض الرئيس موافقة كل مجلس من المجلسين التشريعيين مرة اخرى على مشروع القانون باغلبية الثلثين وعلى ذلك يكفي ان ينتصر رئيس الجمهورية ثلث الاعضاء زائد واحد في وقت التصويت في اي المجلسين متى يتعطل القانون وظاهر ان هذا ليس بعسير الحصول ، هذا واذا لاحظنا انه وان كان رئيس الجمهورية وفقاً للدستور لا يملك اقتراح القوانين ولكن العمل قد جرى على انه يمكنه ان يلفت نظر المؤتمر الى الحاجة لاصدار تشريع معين بواسطة ما يسمونه الرسالة .

من هذه الايضاحات يظهر لنا كيف ان رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة - وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية (١) يرجح في النفوذ الهيئة التشريعية ومن اجل هذا لا قبل هذا النظام رئيسي .

ولكن قد يحدث العكس بمعنى ان الدستور يعطي الارجحية في السلطة للهيئة التشريعية كما سبق واشرنا في الفصل السابق وفي هذه الحالة تكون في

---

(١) لتعيين كبار الموظفين لابد من حصول الرئيس على موافقة مجلس الشيوخ على ان هذا المجلس مجاملة الرئيس جرى على عدم رفض تعيين من يريد تعيينهم من الموظفين ولقد صار هذا تقليداً ثابتاً اليوم .

وعلى ذلك يمكن ان يقال رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة يعين الوزراء والموظفين ويعزلهم بمحض ارادته .

مواجهة حكومة الجمعية حيث تعتبر الوزارة مجرد لجنة من لجان الهيئة التشريعية هي اللجنة التنفيذية وطبيعي لا دخل لرئيس الدولة في تعيينها ولا سلطة له عليها فهي مجرد هيئة معينة بواسطة التشريعية لتنفيذ قراراتها وتسأل امام هـذه الهيئة التشريعية ولـكن ليست هذه هي المسؤولية السياسية المعروفة في النظام البرلماني ولـكنها المسؤولية الناتجة عن التبعية(١) .

ويلاحظ بهذه المناسبة ان انصار نظريه وحدة السلطات (Thèorie Moniste) يرون ان تبعية الوزارة للبرلمان ـ وبالاخص في فرنسا ـ هي واقعـة لاشك في وجودهـا بالرغم من ان الدستور لم ينص عليها ، فالوزارة ـ بواسطة اغلبية اعضاء البرلمان ـ يجب عليها ان تطبق البرنامج الانتخابي لهذه الاغلبية ، ونحن لا ننكر هذا ولـكننا نلفت النظر الى ان الحـكومة هي التي لها اتخاذ القرارات وان اخضاع هذه القرارات لرقابة البرلمان لا ينفي مطلقاً الدور الهام الذي للحكومة فيها . هذا وقد لاحظ بحق الاستاذ (بردو) ان برنامج الحـكومة الذي تمليه الضرورات السياسية هو دائماً اكثر اتساعاً وتفصيـلا من برنامج حزب من الاحزاب ، والواقع ان وظيفة الوزارة في النظام البرلماني لا تكون السير بلاوعى في الطريق الذي رسمته لها الاغلبية ولـكن دورها بالاحرى هو جمع الاغلبية والمحافظة عليها والسعي للحصول على تأييدها ، وفوق هـذا الا نلاحظ ـ وخصوصاً في السنوات الاخيرة ـ ان وزارة مؤيدة من اغلبية منتخبة من عدة

---

(١) اخذت بعض الدساتير الصادرة بعـد الحرب العظمى بنظام حكومة الجمعية كالدستور البروسي والاستونى فالغت نظام رئيس الدولة واعطت للجمعية النيابية حق اختيار رئيس الحـكومة ولـكن هذا النظام زال الآن من بروسيا بعد قيام الثورة الهتلرية وزال في استونيا بقيام النظام البرلماني .

احزاب امكنها ان تملي سياستها على هذه الاغلبية سياسة قد لا تتفق مع البرامج الانتخابية للاحزاب المؤيدة للوزارة ، ينتج من هذا انه في نظام برلماني حقيقي الوزراء ليسوا مندمجين لا في رئيس الدولة ولا في البرلمان .

والحق انه في النظام البرلماني رئيس الدولة غير المسؤول يختار وزراءه لكي يباشروا سلطاته ، وهو في هذا الاختيار يلاحظ اتجاه الرأي العام الذي ظهر في الانتخابات ، هؤلاء الوزراء يكونون مسؤولين امام البرلمان اي الهيئة التي يفترض انها تمثل الشعب .

دراسة الوزارة تقتضي بحث عدة مسائل سندرسها على وجه التتابع ، فنبدأ بدراسة الدور الذي يكون لرئيس الدولة في تعيين الوزراء ، وهذا يؤدي بنا الى دراسة مهمة رئيس الوزراء في الحكومة البرلمانية وكذلك مهمة الوزراء، ثم نعالج المميزات الاساسية للوزارة ، واخيراً نقول كلمة عن وظائف الوزراء في النظام البرلماني .

دور رئيس الدولة في تعيين الوزراء :

اول ما يتبادر لذهن الباحث هو التساؤل عما اذا كان رئيس الدولة حراً في اختيار وزرائه ام هو على العكس من هذا مقيداً بقيود (١) وفي هذا نقول ان حق رئيس الدولة في تعيين وزرائه - في الاصل - لا قيد عليه ، والحق انه لا يوجد نص دستوري في الدساتير البرلمانية(٢) يقرر عكس هذا ولكن بالنظر لمسؤولية الوزراء امام البرلمان او على الاقل امام احد مجلسيه - قاعدة ثابتة

---

(١) راجع ما سبق وقلناه عن ذلك عند كلامنا عن رئيس الدولة .

(٢) راجع عكس هذا نص الدستور الارلندي الصادر في اول يولية سنة ١٩١٧ حيث تنص المادة - ١٣ - ان رئيس الجمهورية يعين بناء على طلب البرلمان رئيس الحكومة اي الوزير الاول .

واساسية في النظام البرلماني - فانا نرى رئيس الدولة ملزماً فعلا باختيار الوزراء من اعضاء الاغلبية والا تعذر على الوزراء البقاء في الحكم .

ولقد اشار الى هذا الاستاذ (Orban) عند كلامه عن الدستور البلجيكي فقرر « انه من المناسب ان تحتفظ لرئيس الدولة - قانوناً ونظرياً - بحقه في تعيين الوزراء ولكن في نفس الوقت نضعه في ظروف تجعله في اختياره يراعي رضاء البرلمان بهذا الاختيار » ولكن بالرغم من هذا فلا يوجد مانع من القول بان الوزراء لا يعينون ولا يعزلون بواسطة البرلمان (١) » وعلى كل حال فلا نزاع في ان الالتزام المادي الذي يجعل رئيس الدولة يختار وزراءه من الاغلبية او على الاقل يختار من ترضى عنهم هذه الاغلبية يعتبر قيداً واضحاً على حريته في الاختيار ومع ذلك - وهذه مسألة هامة - في حالة تعدد الاحزاب وعدم وجود حزب اغلبية يسمح بتأليف وزارة منه فقط فانه يكون لرئيس الدولة حرية كافية ودور هام في تأليف الوزارة وهذا الدور من اوضح ما يكون في فرنسا .

ومع ذلك قد جرى العمل في مصر — شأنها في هذا شأن البلاد البرلمانية الاخرى — على ان رئيس الدولة يختار رئيس الوزارة، وهذا الاخير هو الذي يشكل الوزارة فعلا .

ومع ذلك كما — سبق وقلنا — الملك ان يعترض على تعيين احد الاشخاص المقترحين بواسطة رئيس الحكومة ليكون وزيراً في وزارته على ان حق الملك لا يتعدى هذا الحد فلا يجوز له ان يفرض على رئيس الوزارة قبول شخص معين ليكون وزيراً في وزارته اذ ان هذا يتعارض مع مبدأ الانسجام الوزاري

---

(١) راجع (Redslob) المرجع السالف الذكر ص ١٠٥

وبالتالي مع مبدأ المسؤولية الوزارية .

اهمية الدور الذى لرئيس الوزارة فى النظام البرلمانى :

الدور الذي يقوم به رئيس الوزارة في النظام البرلماني هو دور له اهمية كبرى فهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة ، وهو الذي يدافع في الغالب امام البرلمان عن سياسة الحكومة الداخلية بل والخارجية ايضاً ، وهو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها ، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة ، وهو ايضاً الذي يبقى الوزراء في وزارته وهو الذي يخرجهم منها حسبما يرى ذلك ضرورياً لحسن سير وزارته ، فالوزراء خاضعون له لدرجة ان طلب المسيو (ولداك روسو) في فرنسا من الوزراء فى وزارته ان يعرضوا عليه النقط الرئيسية لخطبهم قبل القائها حتى ولو كانت هذه الخطب تلقى خارج البرلمان ، وكذلك نرى المسيو (هريو) حين يتكلم في احدى خطبه عن احد الوزراء يستعمل عبارة تفيد التبعية فيقول المسيو (راينولدي) وزيري ، ولقد ظهرت هذه التبعية بشكل اوضح - فى فرنسا ايضاً - من اجابة وزير المستعمرات المسيو (De chappedlaine) على سؤال وجه اليه احد النواب بخصوص الهند الفرنسية اذ اجاب الوزير قائلا « هذه مسألة متعلقة بالدولة ولا يمكن ان يجيب عنها الا رئيس الوزراء » .

حقاً ان التقاليد قد جرت على اعتبار رئيس الوزراء هو الاول بين متساويين ولكن الواقع ان رئيسهم ويجب ان يظل كذلك ، على ان المسألة ولا شك تتوقف الى حد كبير على ظروف الاحوال وبالاخص على شخصية الرئيس .

ولعل من اهم واجبات رئيس الوزارة تحقيق الانسجام بين نشاط الوزارات

والمصالح المختلفة وهو ايضاً يسهر على سير السياسة الخارجية وبالاخص المسائل العامة ، ولذلك نجد في العمل المفاوضات الهامة تدار بواسطة رئيس الوزراء ووزير الخارجية (١) بل كثيراً ما حدث ان رئيس الوزراء ينفرد بها بغير حضور وزير الخارجية ومن الامثلة الحديثة على ذلك سفر المستر (تشمبرلن) رئيس الوزارة الانكليزية دون اللورد (هاليفكس) وزير خارجية انكلترا الى (برختسجادن) لمفاوضة مستشار الرايخ (هتلر) بخصوص مسألة السوديت الالمان ، ولقد حدث نفس الامر في فرنسا ، ومن امثلة ذلك سفر المسيو (لافال) رئيس الوزارة الفرنسية سنة ١٩٣١ الى «واشنجتن» في رحلة سياسية دون ان يصاحبه المسيو « بويان » وزير الخارجية في ذلك الوقت ، وفي مصر سافر في صيف عام ١٩٣٧ محمد محمود باشا رئيس الوزارة وتفاوض مع الحكومة الانكليزية بخصوص تعديل بعض شروط المعاهدة المصرية الانكليزية المبرمة سنة ١٩٣٦ دون ان يرافقه وزير الخارجية ، ومن اجل ان يتمكن رئيس الوزارة من ان يحقق الانسجام في عمل الوزارات المختلفة لابد وان يوجد تنظيم خاص يسمح له باداء هذا الواجب وفي فرنسا قد تحقق هذا التنظيم الى حد كبير بانشاء رئيسين لمكتب (٢) رئيس الوزراء : واحد للوزارة التي يرأسها والآخر لرآسة مجلس الوزراء ، وكذلك بتقرير اعتمادات وسكرتارية خاصة لرآسة الوزارة وكذلك بانشاء مركز وكيل وزارة لرآسة مجلس الوزراء

---

(١) ومن الامثلة الحديثة على ذلك سفر الرئيس (دلاديه) والمسيو (بونيه) وزير الخارجية الى لندن للتشاور مع الحكومة الانكليزية بخصوص ازمة السوديت في صيف سنة ١٩٣٨ .

(٢) هذا التنظيم بوشر في نهاية وزارة «بونكاريه» منذ سنة ١٩٢٢

وفي انكلترا يوجد نظام يسمى سكرتارية مجلس الوزراء ووظيفتها تسجيل وايجاد الانسجام بين قرارات (١) مجلس الوزراء، كذلك تمكيناً لرئيس الوزارة من الاشراف على السياسة العامة للحكومة ومن مباشرة عمل الانسجام هذا رؤي ان يكون بلا وزارة فيكتفي بالرئاسة وهذا هو الغالب في انكلترا وكذلك في فرنسا.

وبمناسبة كلامنا عن رئيس الوزارة نلاحظ انه يجب — في الاصل — ان يكون زعيما للاغلبية داخل البرلمان، هذه الزعامة تلقى عليه عبئاً جديداً هو عبء قيادة هذه الاغلبية والمحافظة على تماسكها وتوجيهها نحو العمل المنتج، يقوم بهذا الواجب بمساعدة الوزراء الذين هم في الغالب زعماء هذه الاغلبية ولقد اشار الى هذا الواجب الذي يقع على رئيس الوزارة تجاه الاغلبية البرلمانية المؤيدة له المسيو « تارديه » في خطبة له في انتخابات مايو سنة ١٩٣٢ فذكر :

« سادافع بكل قوة عن اخواني ضد الهجمات التي توجه اليهم بدون وجه حق، وبمساعدة زملائي الوزراء ساظهر للبلاد الخدمات التي يمكن ان تؤديها اغلبية وفيه للحكومات ذات النيات الطيبة »

والواقع ان رئيس الوزارة كرئيس للحكومة وزعيم للاغلبية تقع على عاتقه اعباء لايقوى على حملها الاقوى الرجال واكثرهم عزماً وصبراً وشجاعة، ولقد اشار الى هذا (تارديه) ايضاً في مجلس النواب الفرنسي في جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٠ فقرر انه « في الوقت الحاضر تقع على رئيس الوزارة اعباء جسام ففي خارج المجلس يطلب منه ان يهتم بآلاف المسائل فهناك مسألة القمح ومسألة النبيذ ومسألة الصوف الى آخر ذلك، والحق كيف يمكنه ان يعالج كل هذه المسائل بعقل واع اذا كان يقضي كل وقته على مقاعد البرلمان واذا كان يتكلم طول الصباح في مجلس النواب

(١) راجع (وستمنستر جازيت) في ٣٠ يونية سنة ١٩٣٩ .

ويجب عليه ان يفعل نفس الامر بعد الظهر امام مجلس الشيوخ فهو والحالة هذه لا يجد الوقت الكافي لمعالجة المسائل التي تعرض له ومن اجل ذلك يجب ان يكون له وكيل برلماني لرآسة الوزارة ».

وقد لاحظ البعض ان مركز رئيس الحكومة بنفوذه هذا يجعل في الدولة البرلمانية نوعاً من الازدواج الحكومي (Bicephalisme Geuvernemental) على انه مهما قيل في هـذا الصدد فلا مناص من وجود رئيس للوزارة ، خصوصاً وان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة هي قاعـدة من القواعد الاساسية في البرلمانيات ولقد اكد هـذا الرئيس (poincarê) في مقال له فذكر انه وقد تقرر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية فان وجود رئيس للحكومة مسؤول ومنفصل عنه اصبح امراً لازماً وبدون هـذا تكون الفوضى (١) .

الوزراء :

بجانب رئيس الوزراء يوجد الوزراء وهم اما ان يكونوا (Ministreà portefeuille) وهم الذين يكونون وزراء على رأس وزارات يديرونها ، واما ان يكونوا بدون وزارة (M. sans portefeuille) وهؤلاء لا يسند اليهم ادارة اي مصلحة عامة ، ويلجأ الى ادخالهم في الوزارة اما للاستفادة من خبرتهم او لادخال اكبر عدد ممكن من ممثلي الاحزاب المختلفة بقصد تكوين اغلبية تسند الوزارة ، وقد يلجأ الى هذا النظام ايضاً لاعفاء رئيس الوزارة ، من اعباء ادارة وزارة ما ليتفرغ لشؤون السياسة العامة

---

(١) راجع (بونكاريه) مقال في مجلة العـالمين الفرنسية اول اكتوبر سنة ١٩٢١ .

ويجب التمييز بين الوزير بلا وزارة ووزير الدولة ، فالوزير بلا وزارة هو عضو في الوزارة كسائر الاعضاء الذين يرأسون الوزارات ، لهم ما له من الحقوق (عدا رئاسة وزارة بطبيعة الحال) اما وزير الدولة فهو عبارة عن لقب يمنح لشخص يثق به الملك ويمكن هذا الاخير من استشارة صاحب اللقب فيما يعني رئيس الدولة من المسائل ولا يعطى هـذا اللقب لصاحبه اي حق من حقوق الوزراء .

مجلس الوزراء:

رئيس الوزراء والوزراء سواء أكان منهم من يرأس وزارة او لا يرأس يكونون مجلس الوزراء ، غير انه في انكلترا ليس لكل وزير حق حضور المجلس ، اذ انه عند تكوين الوزارة يحدد عدد الوزراء الذين سيكون لهم حق الاشتراك في مجلس الوزراء وحضور مداولاته .

وفي فرنسا لا توجد قاعدة مطردة بالنسبة لحضور وكلاء الوزارات البرلمانيين مجلس الوزراء غير انه في الاحوال التي اجيز لهم ذلك يكون رأيهم استشارياً ، والمقرر هناك هو مسؤوليتهم الفردية والتضامنية مع الوزارة امام البرلمان ، فشأنهم في هذا شأن الوزارة .

مجلس الوزراء في النظام البرلماني هو العضو الاعلى في الحكومة ، ولقد اشار الى هذا الدستور المصري في م ٥٧ فقرر ان « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » فمجلس الوزراء في النظام البرلماني له اهمية خاصة اذ ان جميع القرارات الهامة المتعلقة بشؤون الدولة يقررها مجلس الوزراء ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته ، وعلى هذا يكون لمجلس الوزراء سلطة حقيقية بمقتضاه يكون له اتخاذ قرارات ، وهو ايضاً يقوم بدور سياسي هام اذ هو الذي يحقق

الانسجام بين اعمال الوزارات المختلفة .

على ان اجتماعات الوزارة تأخذ شكلين فاذا حضرها رئيس الدولة اطلق على الاجتماع مجلس الوزراء (Conseil des Ministres) واذا لم يحضرها سمي الاجتماع (Conseil de Cabinet)

وبخصوص اجتماعات مجلس الوزراء نلاحظ ان القاعدة في الملكيات انه اذا كان للملك حق حضور مجلس الوزراء ، فان له رئاسة المجلس وادارة المناقشة ، ولكن بالنظر لعدم مسؤوليته فليس له اعطاء صوته وقت اخذ (١) الآراء ، ولكن له ان يبدي رأيه ، وكذلك الحال في الجمهوريات ، ففي فرنسا رئيس الجمهورية هو الذي يرأس المجلس ولكن بسبب عدم مسؤوليته ايضاً فهو لا يصوت ، وان كان له ايضاً بطبيعة الاحوال ان يبدي رأيه (٢)

والواقع ان المجلس دائماً يقيم وزناً كبيراً لرأي رئيس الدولة ، لانه بالرغم من عدم حسبان رأيه وقت التصويت فان له مع ذلك قيمة كبرى ، اذ ان قرارات المجلس لا تنفذ الا بعد توقيعه ، ولكن ليس هناك ما يلزم المجلس قانوناً بالاخذ برأيه ، والحق انه اذا كان لرئيس الدولة الامتناع عن التوقيع فان للوزارة الاستقالة وكثيراً ما يكون التهديد بها دافعاً له على امضاء قرارات مجلس الوزراء ولو كانت مخالفة لرأيه ، خصوصاً اذا كانت هذه الاستقالة سيترتب عليها عدم امكانه تأليف وزارة تؤيدها الاغلبية .

والقاعدة في الدول البرلمانية ان مناقشات مجلس الوزراء سرية ، فليس المجلس ملزماً بتسجيل مناقشاته في سجلات ، وليس ملزماً بعرض هذه المناقشات

---

(١) ليس للملك في بريطانيا حق حضور مجلس الوزراء راجع (Letfre de M. Sedgwich) في جريدة التيمس ١٧ ديسمبر سنة ١٩٢٨ .

(٢) راجع « برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٦٦٠

على الجمهور ، كما لا يجوز لوزير ان يذيع مادار فى المجلس من مناقشات ، وقاعدة السرية وما يترتب عليها من عدم الزام المجلس بتسجيل مناقشاته في محاضر بالرغم مما لها من مبررات لاتخلو من عيوب ، وهذا مالاحظه الاستاذ « برتلمي » في عبارته الآتية :

« الحكومة تتداول ولكنها تتداول لنفسها ، وهذا يترتب عليه انها تجهل الماضي كما انها لا تحضر للمستقبل ، والحق انه لا يوجد شخص خارج هيئة الوزراء يمكن ان يعرف اسباب القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء فلا يوجد بالنسبة للوزارات التي ستأتى فى الغد اي مرجع ولا اي معلومات فعليها اذن ان تحاول تعرف طريقها وعليها ان تتقدم في الظلام (١)

ومع هذا فالعرف الدستوري ثابت على ان سرية مناقشات مجلس الوزراء تعتبر من القواعد المحترمة في النظام البرلماني (٢) ولا يؤثر في هذا مخالفة بعض الوزراء لها احياناً(٣)

خصائص الوزارة البرلمانية :

والآن فلنعرض المميزات التي للوزارة في النظام البرلماني وفي هذا الصدد

---

(١) راجع « برتلمي ودويز » المرجع السالف الذكر ص ٦٥٩

(٢) انظر محضر جلسة النواب الفرنسي فى ٢١ يناير سنة ١٩٢٩ بخصوص ما قرره الوزير « ماجينو » عن احترام قاعدة السرية ولقد اكدها بقوله : « لا يجب اذاعة ما حدث فى مجلس الوزراء » ولكنها بعد تقرير المبدأ خالفها قائلا انه مضطر لهذه المخالفة اضطراراً .

(٣) حصلت ايضاً بعض مخالفات لهذه القاعدة فى مصر (راجع فى هذا كتاب الاستاذين وايت ووحيد) .

نلاحظ ان للوزارة البرلمانية اربعة خصائص اساسية :

أ — تكون الوزارة وحدة تأخذ شكلها المادي بواسطة نظام مجلس الوزراء، فالوزراء كما قلنا يكونون مجلساً وقرارات هذا المجلس تعتبر قانوناً صادراً من جميع اعضائه حتى غير الموافقين عليها مادام انها صدرت بالاغلبية وبالشكل اللازم لها قانوناً ، ويكمل هـذه الوحدة رئيس الوزارة ، فهو الذي يسهر على ايجاد الانسجام بين عمل الوزراء المختلفين .

والحال على عكس هذا في الدول غير البرلمانية ، ففي الولايات المتحدة الوزراء لا يكونون مجلساً كما انه لا يوجد لهم وزير يرأسهم ويسهر على ايجاد الوحدة والانسجام بين عمل الوزراء المختلفين ، اذ ان رئيس الدولة الذي هو مركز الدفع الحكومي.

ب — كذلك الاصل في الوزارة البرلمانية ان تكون متجانسة ، ونعني بذلك ان الاعضاء المكونين لها يجب ان ينتموا الى حزب سياسي واحد هو الحزب الذي فاز في الانتخابات ، وانما لزم اختيار الوزراء من زعماء الاغلبية البرلمانية كونهم مسؤولين امامها فلا بقاء لهم في الحكم بدون رضائها ، لذلك تمكيناً لبقاء الوزارة في الحكم وتمكيناً للتعاون بينها وبين الاغلبية البرلمانية اصبح من المحتم فعلا اختيارها من بين الاغلبية البرلمانية او من خارجها على شرط رضائها بذلك .

وقاعدة اختيار الوزارة من بين النواب كانت مطبقة باطراد في انكلترا .

ولكن بدأت مخالفتها منذ وزارة « لويد جورج » وفي فرنسا هـذه القاعدة مسلم بها ولكنها كثيراً ما خولفت بالنسبة لحالة الاحزاب هناك .

وهذا ما جعل بعض كتاب الانكليز يقول بان الوزارة هي اهم لجنة من لجان الحزب صاحب الاغلبية في البرلمان(١) .

---

(١) راجع مع ذلك كتاب قيم جداً ظهر حديثاً عنوانه :

[Le règime parlementaire Anglais comtemporain]

تأليف (P . H . Serieux) باريس ١٩٣٤ .

هذا والوزارة تكون مجلساً للحكم فهي مركز الدفع للمسائل السياسية في الدولة وكذلك الهيئة التي تجمع الرؤساء الاداريين الذين يسهرون على الادارة اليومية للمصالح ، وقاعدة اختيار الوزراء من النواب اثارت كثيراً من النقد فقيل بان ذلك يؤدي غالباً الى ايجاد وزراء لا خبرة لهم بشؤون الادارة على رأس الادارات الحكومية وهذا لا يضمن(١) سير الآلة الحكومية ، ومع ذلك فانصار النظام البرلماني يرون بانه لا خطر من ذلك مطلقاً لان الخبرة الفنية لا تشترط في الوزير البرلماني وانما تجب فقط في الموظفين الخاضعين له ، هذا فضلا على ان ما يلزم في الوزير هو التكوين والذكاء العام ، وكثيراً ما يكون في هذا الكفاية التامة لتقدير اعمال الموظفين الفنيين ورقابتهم وفي هذا يقول الاستاذ (برتلمي) « اما بالنسبة للوزير فهو يباشر عليهم (يقصد الموظفين التابعين له) رقابة الرجل الناضج العارف باحوال الدنيا القادر على ان يدافع عن اعمالهم امام البرلمان ، وهو ايضاً الشخص القادر على العموم على تحمل مسؤولية اعمالهم امام المجلس الاكبر للشعب » . وبعد فاختيار الوزراء من الاغلبية البرلمانية وما يترتب عليه من عدم وجود فنيين على رأس الوزارات ، او بكلمة اخرى جعل الوزارة على حد تعبير البعض ، « وزارة غواة » ليس — في الواقع — عيباً من عيوب الديمقراطية بل على النقيض من هذا هو احد مميزاتها التي تفخر بها ، ذلك انه يؤدي الى القول بان كل رجل في الدولة يساوي الآخر لا تفاضل بين شخص وشخص الا بالنسبة لمؤهلات كل ومقدرته ، فقاعدة المساواة التي هي احد اسس الديمقراطية مطبقة لا بالنسبة لحق الانتخاب او النيابة في الهيئة التشريعية فقط بل بالنسبة للوزارة ايضاً ، هذا وقد ذكر رجل الدولة (جلادستون)

(١) راجع ما سبق وقلنا في هذا الصدد فيما سبق .

ان الوزير الفني لا يخلو من عيوب : « انا لا اعرف اصلاحات ـ حتى تلك التي اثبتت التجربة بالاجماع صلاحيتها ـ لم يقم ضدها في اول الامر بعض الفنيين ».

يضاف الى هذا ان الفنيين لا تتوافر لديهم في الغالب المقدرة الخطابية الكافية وهذه من الزم ما تكون في الحياة البرلمانية التي تقتضي حداً ادنى من المقدرة الخطابية للتمكن من الدفاع امام البرلمان عن سياسة الوزير .

وعلى كل حال لا يقبل مطلقاً من وزير ان يستند على عدم مقدرته الفنية للتخلص من المسؤولية ، وكثيراً ما انتقد الوزير الفرنسي (شارل ديمان) لقوله في البرلمان « انا لست فنياً وانما المصالح ذات الاختصاص الفني التابعة لي هي التي بحثت المسألة » .

والنتيجة انه يلزم للوزير نوع من الاختصاص ، ولكن هذا الاختصاص ليس اختصاص الرجل الفني ولكنه اختصاص رجل الدولة ، وهذا لا يعني ان الرجل الفني لا يكون وزيراً ناجحاً ، وانما ما نريد ان نقوله هو ان ما يلزم بالنسبة للوزير هو المقدرة على فهم المسائل العامة ، وان يكون ذا خلق متين ومع ذلك فقاعدة التجانس لا تطبق باطراد في العمل فيوجد ما يطلقون عليه « وزارة اعمال » وهي الوزارة التي تكون في اوقات الشدائد لتسيير المسائل العامة ولا تنتمي لحزب سياسي معين وتوجد ايضاً الوزارة الائتلافية وهي التي تضم اشخاصاً من احزاب سياسية مختلفة بقصد التضامن على حل ازمة تعانيها البلاد او لعدم وجود اغلبية يمكن ان تؤلف منها الوزارة .. الخ هذان النوعان من الوزارات وغيرها يجمعها جامع واحد هو كون اعضائها لا تربطهم مبادىء سياسية واحد .

ولكن مخالفة قاعدة التجانس في تأليف الوزارة لا يجب ان تستمر طويلا

بل يجب الرجوع الى تأليف وزارة متجانسة ما امكن الوصول الى ذلك ، اذا ان هذا يؤدي الى الثبات الوزاري وهو امر مرغوب فيه جداً في الظروف الراهنة كما انه لا يفهم الالتجاء الى وزارة ائتلافية اذا وجدت اغلبيـــة قوية يمكن ان تؤلف الوزارة وخصوصاً في حالة عـــدم وجود ازمة او خطر يستدعي تأليف وزارة تضم ممثلين لكافة الاحزاب .

ويبدو لنا ان الالتجاء الى تأليف وزارة ائتلافية في حالة وجود اغلبية قوية داخل البرلمان وكذلك في حالة عدم وجود اسباب قوية كأزمة داخلية او خطر خارجي يستدعي ائتلاف الجميع مثل هذا الالتجاء يعد دليلا على ضعف الروح الديمقراطية وعدم توافر القدر الكافي من التربية السياسية في نفوس الافراد تلك التربية التي نرى في ابقاء خارج الحكم واجباً وطنياً لا يقل قيمة وشرفاً عن الاشتراك في الحكم والتي نرى ان الوصول الى الحكم يكون عن طريق الحصول على تأييد اغلبية الناخبين وذلك يكون بواسطة وضع سياسة او في واكثر انتاجاً من سياسة الحزب الغالب ثم عرض هذه السياسة بطريق يؤدي الى كسب الناخبين وبهذا فقط يكون الوصول للحكم في نظام برلماني صحيح .

قاعدة التجانس هذه لها مظاهر هامة فهي تؤدي الى :

١ — ان الوزراء طالما كانوا في الحكم يعتبر ان لهم سياسة واحـــدة ، فيجب عليهم بمجرد دخولهم الوزارة ترك آرائهم الفرديـة والسير وفقاً للسياسة التي تألفت على اساسها الوزارة هذا ومن ناحية اخرى عنـــد التصويت على مسألة ما في البرلمان يجب ان يكون للوزارة صوت واحد فـــلا يعارض بعضهم بعضاً وليس معنى هذا افتراض عدم اختلافهم في الرأي اذ ان هـــذا حتمي

ولكن المقصود ان الاقلية يجب ان يخضع للاغلبية فتعطي صوتها امام البرلمان كما لو كانت متفقة معها ، وهذه المسألة تعتبر من التقاليد الدستورية في فرنسا الا ان العمل في السنوات الاخيرة ادى الى عدة مخالفات لها ، يرى الفقهاء انها مخالفات يؤسف لها ، ومع ذلك فالمتفق عليه والجاري عليه العمل حتى الآن ان الخلاف لا يصح ان يتعدى وقت التصويت فلا يجوز مثلا وقت المناقشة امام البرلمان ان يقرر وزير رأياً مخالفاً لرأي زميل له او لرئيس الوزراء ، فيجب على حد تعبير البعض ان يظل نوع من النفاق بالنسبة للاختلافات بين الوزراء اذا مثلوا امام البرلمان .

وجرى البعض في انكلترا وبلجيكا على هذا الا اذا قرر المجلس ان المسألة حرة (La question est libre) في هذه الحالة يجوز لكل وزير ان يعلن رأيه ولو كان مخالفاً لرأي رئيسه او زميله لا وقت التصويت فقط بل وفي المناقشة امام البرلمان ومن امثلة هذا انه في جلسة ١٣ يونيو سنة ٩٣٨ بمجلس العموم البريطاني اعطيت الكلمة لوزير الداخلية (سير وليم هكس) فاعلن « يؤسفني جداً ان نفسي في خلاف على مسألة حيوية مع رئيسي وصديقي المحترم الوزير الاول ، ولكن الكتاب محل النزاع لا يمنح الكنيسة السلام ، والحق اني لا ادافع عن حياة مواطني فحسب ولكني ادافع عن حياة الاجيال المستقبلة ، ادافع عن حياة الكنيسة عن حياة انكلترا » .

ومع هذا فنحن نرى ان الفوائد التي تنتج من الاحترام المطلق لهذه القاعدة اكثر من تلك التي تنتج عن مخالفتها والواقع انه في الخروج عليها علامة من علامات الضعف الحكومي ونذير بالفوضى .

كذلك من مظاهر التجانس الوزاري وجود مجلس للوزراء يسهر على وجود سياسة واحدة للحكومة ويكفل هذه الوحدة والانسجام الاخص رئيس الوزارة

بل ورئيس الدولة كما سبق وقلنا ذلك .

٣ — واخيراً يظهر هـذا التجانس واضحاً في تقرير مسؤولية الوزراء التضامنية والواقع ان الوزراء معرضون لمسؤوليتين مسؤولية انفرادية ناتجة عن ان كلا منهم يدير مصلحة عامة ومسؤولية تضامنية هي نتيجة انهم يكونون وحدة متجانسة تسهر على السياسة العامة للدولة .

وبمناسبة كلامنا عن المسؤولية الوزارية نلاحظ مع الاسف ان البرلمانات في بعض الاحيان تتخذ من حقها في الرقابة على الوزارة وماقد يترتب على ذلك من تحريك المسؤولية الوزارية وسيله لزيادة سلطانها زيادة تؤدي الى الاخلال بما يجب ان يكون بين البرلمان والحكومة من توازن هو ميزة النظام البرلماني البارزة وبذلك ينقلب الحق في الرقابة الى اساءة في استعمالها ، ولقد تساءل البعض كثيراً عن علة هذا العدوان من ناحية البرلمانات فقيل بان ذلك راجع الى انتشار بعض المذاهب التي ترى السلطة التنفيذية في جوهرها رجعية ولكننا نرى ان ذلك راجع بالاخص لحب الاستئثار بالسلطة تلك الغريزة التي تستقر في نفس الانسان والتي يحتاج التخفيف منها الى تربية سياسية عالية . ومن مظاهر اساءة استعمال حق الرقابة هـذا ظهور الميل في بعض الدول كفرنسا الى الرغبة في انشاء سياسة الحكومة وتوجيهها بواسطة البرلمان نفسه الامر الذي يخالف فكرة النظام البرلماني الصحيح ذلك النظام الذي يقوم على ان الحكومة هي التي تحكم وهي التي توجه السياسة العامة للدولة والبرلمان له الرقابة اللاحقة في الغالب والسابقة في النادر بمعنى ان الحكومة يجب ان تضع سياستها وفقاً لما تراه الاصلح ووفقاً لما يوحي به ضميرها وحين تظهر هذه السياسة في شكل افعال تأتي رقابة البرلمان لتقدرها وتحكم لها او عليها.

والحق ان الحكومة التي لاتعمل عملا الا بعد مشورة البرلمان السابقة هي حكومة تخشي المسؤولية حكومة تفقد كيانها ولقد ذكر هذا الاستاذان « برتلمي ودويز » في عبارة خلابة نذكرها : « الحكومة التي تضع نفسها تحت رأي البرلمان والتي لاتعرف ان تتحمل مسؤولية اعمالها لايمكن ان تكون حكومة بالمعني الصحيح، والحق انه حين قال [A . briand] للنواب هاكم فرق الجيش مستعدة وليس عليكم الا ان تقولوا كلمة حتى يحتل الرهر في الغد ، حين قال ذلك قد قلب الاوضاع ، ولكن حين احتل بونكارية الرهر وبعد ذلك مثل امام البرلمان وقال له « هاكم مافعلته » حين فعل ذلك قد تصرف وفقاً لمبادىء النظام البرلماني » .

والحق انه لايصح للحكومة بدعوى احترام الارادة الشعبية ان تضع نفسها تحت تصرف الجماعات الحزبية بالبرلمان ، وليس معنى هذا ان الحكومة تتناسى البرلمان بل يجب ان تستوحي رغبته وفرق كبير بين هذا وبين محو شخصيتها تماماً امامه ولقد صرح بهذا مراراً [Poincsrè] فقال في سنة ١٩٠٦ : « يجب على الحكومة الا تتنازل عن دورها وهو دور التوجيه يجب عليها ان تضع نفسها في المقدمة لا في مؤخرة الاغلبية تتبعها تبعة الاعمي لقائده ، وفي كلمه موجزة يجب على الحكومة ان تسترد كرامتها يجب عيها ان تسترد مسؤولية الحكم » . واستناداً على ما للنواب من حق الرقابة على الوزارة وبالتالي امكان اسقاطها نجد ان النواب يتدخلون لدي الوزراء لدفعهم على تعيين انصارهم او اقاربهم ولقد ذكر بعض الكتاب في فرنسا ان وزير البريد تتلقى في العام الواحد ٣٥٠٠٠٠ توصية ووزير المعاشات يتلقي ٥٠٠ توصية يومية وهذا امر لايستقيم معه الحكم الصالح بحال .

نحن لانخادل فى حق البرلمان فى الرقابة على الحكومة فيما تجريه من التعيينات

في الوظائف وخاصة الهامة منها ولكن الذي لا يجوز مطلقاً ان يتدخل النواب لاسباب خاصة بقصد التأثير على الوزراء في تعيين الموظفين الذين يقومون بالسهر على المصالح العامة ، مثل هذا التدخل هو تجارة منافية للاخلاق ، والحق ان رقابة البرلمان على الوزراء قد ثقلت عليهم واصبحت ترهقهم ارهاقاً ليس من طبيعة النظام البرلماني في شيء وهي ايضاً ليست في صالحة وذلك في الواقع راجع لثلاثة عوامل هامة :

أ — ازدياد سلطة اللجان البرلمانية على الوزارة حتى لقد اصبحت برلمانات صغيرة داخل البرلمان ولقد كتب في هذا كثيراً الرئيس (بونكاريه) في اغسطس سنة ١٩٢٦ عدة مقالات في جريدة [L'intransigeant] جاء في احداها « حياة الوزراء وبالاخص رئيسهم اصبحت رقا وعذاباً وهم ليسوا فقط — وهذا ولا شك مشروع — مسؤولين امام المجلسين بل هم مسؤولون ايضاً في كل وقت امام هذه المجالس المكملة ذات الاقدام الصغيرة والتي تسمى اللجان البرلمانية والتي تسأل وتستجوب وتناقش كما لو كانت المجالس نفسها » .

ب — ازدياد سلطة الحزب على الوزير ازدياداً مبالغاً فيه حتى لقد اصبح الوزير يترك الوزارة لمجرد ان حزبه يرى ذلك وبالرغم من الاغلبية داخل البرلمان لم تعلن عدم ثقتها به ، ولقد حدث في فرنسا ان (بونكاريه) الف وزارة اتحاد اهلي قبل ان يشترك فيها ثلاثة وزراء من الحزب الراديكالي الاشتراكي .

هذه الوزارة كانت متمتعة بثقة اغلبية كبيرة في البرلمان ، ولكن بالرغم من هذا استقال الوزراء الثلاثة سنة ١٩٢٨ من الوزارة وفقاً لرغبة المؤتمر الذي عقده حزبهم في (انجرز) .

ج — واخيراً زاد في شدة هذه الرقابة عدم وجود اجراءات او شروط

خاصة لاسقاط الوزارة فاصبح على حد تعبير بعضهم اسقاط الوزارة اكثر سهولة من نقل معلم في مدرسه اولية او ايقاف عامل بريد .

والواقع ان عدم ثبات الوزارة اصبح مميزاً للحكومة في بعض الدول البرلمانيـــة ولكن يخفف ضرره ثبات التنظيم الاداري وثبات الموظفين وايضاً ثبات اشخاص الوزراء انفسهم — في بعض الاحيان — ولذلك تقضي الدساتير وخصوصاً تلك التي ظهرت بعـــد الحرب نظمت اجراءات اسقاط الوزارة تنظيماً يرمي الى ضمانة بعض الثبات في حياة الوزارات ومن ذلك ما جاء في الدستور التشيكوسلوفاكي والبروسي والنمساوي والمصري الصادر في سنة ١٩٣٠ والواقع ان مثل هذا التنظيم فيه خير كثير ، على انه في حالة عدم وجود نصوص مماثلة في الدستور فلا نري مانعاً من سد هـــذا النقص في اللائحة الداخلية للبرلمان وبذلك نقضي على التسرع والمفاجآت بل والمؤامرات الحزبية .

يتنج مما سبق ان الرقابة البرلمانية على الحكومة ادت في كثير من الاحيان الى ازدياد سلطة البرلمان ازدياداً غير مرغوب فيه ومن الناحية الاخرى ضعفت الحكومة ضعفاً ليس في مصلحة احد .

ونحن سنتكلم فيما بعد على وسائل علاج هذه الحال ونشير فقط هنا الى ان شجاعة الوزراء وثباتهم واخلاصهم وقوة شخصيتهم يمكن ان يكون عاملا فعالا في اعادة التوازن بين السلطه التنفيذية والتشريعية ، هـــذا العامل قد يرجح الاثر الناتج عن تعديل او اضافة مادة من الدستور او اللائحة الداخلية للمجالس النيابية .

وظائف الوزراء :

بقيت الآن مسألة اخيرة وهى الخاصـة بوظائف الوزراء وهذا موضوع

نعالجه بايجاز فنقول ان للوزراء اختصاصات ادارية ذلك انهم باعتبارهم رؤساء لمصالح ادارية يتخذون عدة قرارات عادة تحضر بواسطة الاخصائيين الدائمين بمصالحهم ، وعليهم ايضاً باعتبارهم رؤساء اداريين ان يسهروا على ايجاد الانسجام بين اعمال المصالح التابعة لوزارتهم .

على ان السياسة العامة لنشاط كل وزارة يستعرض بواسطة كل وزير في مجلس الوزراء ، والحق ان في مجلس الوزراء تتخذ القرارات الادارية الهامة وكذلك التشريعية (١) والسياسية التي يراد من البرلمان الموافقة عليها كل هذه القرارات تخضع عاجلا لرقابة البرلمان .

والحق انه لا يدخل في نطاق دراستنا ايراد بيان بمختلف وظائف الوزراء وانما نحن نكتفي بالقول بان هذه الوظائف تنشيء علاقات بين الوزراء ورئيس الدولة من ناحية وبينهم وبين السلطة التشريعيه من ناحية اخرى .

يؤخذ من كل ما سبق ان الوزارة هي الوسيط بين رئيس الدولة الذي يعين الوزراء ويعزلهم وبين البرلمان الذي يراقب اعمالهم وقد يضطرهم الى ترك

---

(١) في كثير من الانظمة البرلمانية كما هو الحال في انكلترا وتشيكوسلوفاكيا اقتراح القوانين هو من اختصاص الوزارة ولكن في فرنسا كما هو الحال في مصر (م ٢٨) وفي فنلندا ايضاً الوزراء يحضرون فقط مشروعات القوانين ورئيس الدولة هو الذي يقوم باقتراحها لدى البرلمان وربما كان في هذا الوضع ما يؤدي الى نتائج غير مرغوب فيها اذ يضع رئيس الدولة في مركز قد يؤدي به التناقض وهذا يرجع بطبيعة الاحوال الى تغيير الوزارات وهي التي تحضر مشروعات القوانين وتقدمها للملك ليقترحها ـ وبالتالي تغيير ميولها في التشريع .

الحكم فالوزارة هي حجر الزاوية في النظام البرلماني ولا عجب بعد هذا ان يسمي الفقهاء هذا النظام حكومة الوزراء .

المبحث الثالث

في

العلاقات بين السلطات

حاولنا فيما سبق ان نستخلص القواعد التي تحكم العناصر الثلاثة التي يتكون منها النظام البرلماني فقلنا ان هذه العناصر منفصلة ولكنها متعاونة كما انها متوازنة في السلطات والنفوذ والآن نحاول ان نعرض العلاقات بين السلطات هذه .

دراسة هذه العلاقات توضح لنا احدى صفات النظام البرلماني ونعني بها مرونته ، بمعنى ان العلاقات بين السلطات العامة لا تفهم على نحو واحد في كافة الدول البرلمانية فهناك من الدول البرلمانية ما يوجد فيها توازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية وهناك دول اخرى ترجح فيها السلطة التشريعية التنفيذية في السلطان والنفوذ وهناك دول يحصل فيها العكس .

اولا : الوسائل التي تباشر بها الحكومة نفوذها قبل البرلمان

يجب ان نميز في هذا الصدد نوعين من الوسائل اذ توجد الوسائل العادية كما توجد الوسائل الاستثنائية .

١ ـ الوسائل العادية

اول ما نلاحظه في هذا الصدد ان عدم مسؤولية رئيس الدولة ادت

تقريباً الى قطع العلاقات الشخصية والمباشرة بينه وبين البرلمان فلا يجوز مثلا لرئيس الدولة البرلماني ان يمتلي منصة البرلمان ليخطب الاعضاء ، ومع ذلك يفتتح فى الملكيات دور الانعقاد العادي بخطبة تسمى خطبة العرش ، ولكن عادة تقرأ بواسطة رئيس الوزراء — وهذا هو ما جرى عليه العمل فى مصر — ومع ذلك هذه الخطبة لم يعد لها نفس المعنى الذي كان مقرراً لها بفرنسا عند عودة الملكية اذ كانت خطبة العرش بمثابة اوامر صادرة من الملك للبرلمان ، اما اليوم فهي عبارة عن بيان تضعه الوزارة عن برنامجها وما تعتزم القيام به من الاعمال . هي بمثابة عهد صادر من الحكومة للبرلمان تحاسب عليه خلال دورة الانعقاد وعند الرد على خطبة العرش التي ستفتتح بها الدورة التالية .

كذلك نلاحظ ان رئيس الدولة هو الذي يدعو البرلمان للانعقاد (١) وهو الذي يأمر بانتهاء ادوار الانعقاد وله ايضاً ايقافها ، والحق ان هذه الاختصاصات يباشرها الملك بناء على مشورة وزرائه ، ومع ذلك فهي اختصاصات بعيدة المدى تسمح للوزارة ان تحكم بدون البرلمان لذلك نلاحظ ان معظم الدساتير البرلمانية تنص على ان البرلمان يمكن ان يجتمع من تلقاء نفسه اذا لم تدعه السلطة التنفيذية (٢) . للانعقاد (راجع على سبيل المثال المادة ٢٩ من القانون

---

(١) راجع المواد ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠ ، ٤٣ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ .

(٢) حل مجلس النواب المصري في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ واجريت الانتخابات ولكن بالرغم من كل الاجراءات الشاذة التي باشرتها الحكومة بقصد منع الوفد من الحصول على الاغلبية حصلت الاحزاب المعارضة للوفد على ٨٧ مقعداً بينما حصل الوفد بمفرده على ١١٣ مقعداً بمجلس النواب =

المصري الصادر في سنة ١٩٢٣ .

كذلك نلاحظ ان رئيس الدولة له حق اقتراح القوانين وله ايضاً حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق المجلسان عليها ، والواقع ان حق الاعتراض هذا لا يباشر في كافة الدول البرلمانية ، فمن رؤساء الدول البرلمانية من يستعمله ومنهم من لا يستعمله ، ومن ذلك ان ملوك انكلترا لم يعترضوا منذ مدة طويلة على مشروعات القوانين التي يوافق عليها البرلمان ، وكذلك الحال بالنسبة

= ولكن اجتماع هذا المجلس لم يدم الا ساعات اذ حل في اول اجتماع له في ١٣ مارس سنة ١٩٢٥ ولكن نظراً لان الانتخابات لم تحصل في ظرف الشهرين المنصوص عليها في الدستور وللمخالفات المتكررة للدستور طالب الوفد وايده الاحرار الدستوريون والحزب الوطني بضرورة اجراء الانتخابات في الحال ولكن الوزارة اهملت هذا الطلب ولما كان الدستور المصري ينص على ان البرلمان يدعى للانعقاد كل سنة في دور عادي قبل السبت الثالث من شهر نوفمبر (م ٩٦) لذلك قرر اعضاء المجلس المنحل الاجتماع من تلقاء انفسهم في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٢٥ ولكن الحكومة اتخذت احتياطات عسكرية من شأنها ان تمنع الاعضاء من دخول المجلس لذلك اضطر للاجتماع في فندق الكونتنتال وانتخب النواب الزعيم الخالد الذكر سعد زغلول رئيساً للمجلس وانتخبوا لجان المجلس كالمعتاد كما اقسموا الايمان على الدفاع عن الدستور ما وسعهم الجهد .

ويرى الاستاذ وحيد رأفت ان المادة ٩٦ التي تنص على اجتماع البرلمان من تلقاء نفسه لا تشمل حالة حل البرلمان وعدم اجراء الانتخابات في ظرف الشهرين المنصوص عليها في الدستور فالحل وان كان غير دستوري يضع حداً نهائياً لوكالة النواب (راجع مقاله السالف الذكر ص ١٢) .

لرئيس الجمهورية الثالثة في فرنسا .

والواقع ان الوزراء هم الذين يسهرون على التعاون بين السلطات فهم يشتركون في السلطة التنفيذية والتشريعية على السواء ، فمن ناحية يباشرون معظم اختصاصات رئيس الدولة لانه يتولى سلطته بواسطتهم ومن الناحية الاخرى هم في الغالب اعضاء في البرلمان ويجوز لهم حضور جلساته والكلام كسائر النواب ، ومع ذلك نلاحظ ان بعض الدساتير تلزم رئيس الدولة على اختيار الوزراء من اعضاء البرلمان وهذا هو الحال في انكلترا حيث يختار الملك دائماً وزراءه من اعضاء البرلمان ، وفي مصر لا يوجد اي نص دستوري يحتم اختيار الوزراء من اعضاء البرلمان ولكن لا نزاع في ضرورة تمتعهم بثقة النواب .

والواقع ان اختيار الوزراء من اعضاء البرلمان يجعل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ميسوراً واختيار الوزراء من اعضاء البرلمان لا يؤثر على اختصاصاتهم البرلمانية فللوزير العضو في البرلمان له حقوق النواب حتى حق اعطاء صوته اذا اثيرت مسألة الثقة بالوزارة الذي هو عضو فيها (١) وفي انكلترا اذا كان الوزير عضواً في مجلس العموم لا يجوز له الحضور في مجلس اللوردات والاشتراك في مناقشاته وكذلك ان كان عضواً في مجلس اللوردات لا يجوز له الحضور في مجلس العموم والمساهمة في اعماله ومن هنا ظهرت ضرورة انشاء وكلاء الوزراء البرلمانيين بقصد ان يمثلوا الوزراء امام الذين ليسوا اعضاء فيه ، ولكن القاعدة — على العموم — في الدول البرلمانية الاخرى ان الوزير يجوز له ان يحضر حتى في المجلس الذي ليس عضواً فيه ويجوز له ان يشترك في مناقشاته وذلك تسهيلا للتعاون بين السلطات .

---

(١) راجع « برتلمي » المرجع السالف الذكر — ص ٨٣

ولا نزاع في ان حق الوزير في الكلام والاشتراك في مناقشات البرلمان هو حق على جانب كبير من الاهمية ، فبمقتضى هذا الحق يمكن للوزراء ان يدعو البرلمان لمناقشة مسألة معينة كذلك يمكنهم من عرض رأيهم في القرارات التي ينوي البرلمان اتخاذها ، وكثيراً ما يأخذ البرلمان برأي الوزارة ولذلك يعد هذا الحق احدى الوسائل التي تباشر بها الوزارة نفوذها قبل البرلمان والتي بها يتحقق هذا التعاون والتوازن بينها وبينه .

تلك هي اهم الوسائل التي تباشر بهـا السلطة التنفيذية نفوذها في مواجهة البرلمان في الاوقات العادية وبقي الآن ان نقول كلمة عن الوسائل التي للحكومة في مواجهة البرلمان في اوقات الازمات .

٢ ـ الوسائل غير العادية:

الوسيلة غير العادية او الاستثنائية التي تلجأ اليهـا الحكومة في اوقات الازمات — بشكل خاص — هي حل البرلمان ، والواقع ان حل البرلمان يعتبر مقابل المسؤولية الوزارية فكما انه يجوز للبرلمان ان يجبر الوزراء على ترك وظائفهم وذلك بسحب ثقته منهم ، كذلك يجوز للوزارة ان تضع حداً لوكالة النواب وذلك بحل البرلمان ، فالحل اذن هو عمل من اعمال السلطة Acte] [d'autorité بمقتضاه يكون لرئيس الدولة قبل انتهاء الفصل التشريعي ان ينهي وكالة النواب وبذلك يحيلهم على الناخبين الذين يكون لهم تجديد انتخابهم او انتخاب غيرهم .

والحل على هذا النحو يختلف عن حل البرلمان لنفسه بنفسه وكذلك عن عزل النواب بواسطة الناخبين وهما اجراءان ذكرتهما بعض دساتير الولايات الالمانية التي صدرت بعد الحرب ، ذلك ان الحل اجراء يباشره رئيس الدولة بعكس الحال في الحالتين الاخرتين فان الذي يضع حـداً لنيابة النواب هم النواب في حالة

والناخبون في حالة اخرى .

ويرجع حق الحل الى التاريخ الانكليزي ومنه انتقل الى الانظمة البرلمانية الاخرى باعتباره وسيلة فعالة لاعادة التعاون والتوازن بين السلطات .

وهناك نوعان للحل فهو اما ان يكون رئيسياً او وزارياً ففي الحالة الاولى يكون صاحب الفكرة فيه هو رئيس الدولة نفسه وهو يحدث غالباً اذا ما رأى ان الوزارة والاغلبية التي تؤيدها لا يمثلان هيئة الناخبين فيميل او يضطر الوزارة للاستقالة ثم يؤلف وزارة تقوم بحل المجلس وتجري انتخابات جديدة ، اما في حالة الحل الوزاري فان دور رئيس الدولة ليس اساسياً اذ الوزارة هي التي تقترح حل المجلس على مسؤوليتها ، والحق ان هذا النوع الثاني من الحل هو الاكثر شيوعاً ، ومع ذلك نحن نميل الى الرأي القائل بترك رئيس الدولة حراً في مباشرة حق الحل فلا يصح ان تفرض عليه الوزارة حل البرلمان اذا رأى ان الامة تؤيده في معارضته لسياسة الوزارة ، والقول بعكس هذا يضع البرلمان تحت التهديد المستمر ، لانه يخشى ان عارض الوزارة في سياستها فانها تلجأ الى حله ، فهو يسعى لمسالمته ولو على حساب الصالح العام ، لذلك نرى ان يترك لرئيس الدولة تقدير طلب الوزارة في حل البرلمان ، فتكون له الكلمة النهائية لا لرئيس الوزراء ، وبذلك يقوم حقاً بوظيفة الحكم بين البرلمان والحكومة ، ولقد جرى العمل في بلجيكا على ان الملك يجوز له وحده حل مجلس النواب ومجلس الشيوخ اما في انكلترا حيث جرى العرف على التقييد من سلطة الملك نلاحظ ان الوزارة او بالاحرى رئيس الوزراء هو الذي يطلب حل المجلسين ومع ذلك فالفقهاء

يرون الملك حراً فى قبول او رفض طلب رئيس الوزراء فى حل البرلمان (١) ، هذا ونلاحظ ان بعض الدساتير تشترط لامكان حل مجلس النواب موافقة مجلس الشيوخ او اخذ رأيه وهذا احتياط ضعيف ذلك ان مجلس الشيوخ كثيراً ما يتضامن مع مجلس النواب في الرأي فيرفض الموافقة على الحل وبعد فقد يكون من المصلحة حل مجلس الشيوخ نفسه والواقع ان الرأي الذي اخذ به الدستور البلجيكي رأي سليم ، لانـــه يجعل تقرير حق الحل من اختصاص رئيس الدولة وحده وبذلك دل على مقدار الثقة التي يجب وضعها فى حكمة رئيس الدولة باعتباره الحكم بين السلطات والشخصية البعيدة عن الانتماء لحزب من الاحزاب .

ومع ذلك فمن رأي البعض ان حق الحل اجراء غير ديمقراطي ، ومع ذلك فالراجح الا تعارض بين حق الحل والديمقراطية اذ ان الالتجاء الى هذا الاجراء وما يتبعه من اجراء الانتخابات تأكيد لسلطان الامة وجعل الكلمة لها في توجيه سياسة الدولة وما يقع من خلافات بين السلطات ، ولـكن يشترط لـكي يكون للحل هذا الشأن الا يباشر الا في الاحوال التي تقتضي استشارة الامـة او في حالة ما اذا وقع خلاف بين الوزارة والبرلمان ، وكان من الثابت ان الوزارة على حق والبرلمان لم يعد يمثل الامة ، اما اذا كان واضحاً ان البرلمان يعبر عن الرأي العام ، ومع ذلك تلجأ الوزارة الى الحل بقصد التلاعب فى الانتخابات وبقصد الاستفادة من السلطة التي فى يدها للتأثير على الناخبين بالوسائل المشروعة وغير المشروعه وبذلك تزيف ارادة الامة ، فى هذه الحالة لا نزاع في تعارض الحـل الديمقراطية .

وليس ادل على ان اتجاه الافكار ناحية ترجيح الجانب الديمقراطي في الحل

---

(١) راجع [« Wade Godfrey » « Constitutionnel Law »] ص ١٢٠

من الحزب الاشتراكي في فرنسا يطالب باحياء هذا الحق في الدستور الفرنسي بعد ان ظل ما يقرب من خمسين سنة معطلا عملا ، ولقد كتب المسيو (بلوم) في جريدة (الشعب) مقالين هامين في ٨ و ٩ فبراير سنة ١٩٣١ دافع فيهما بشدة عن حق الحل واعتبره الوسيلة الوحيدة المحددة لاستشارة الشعب في المسائل الهامة التي تعرض اثناء الفصل التشريعي كما هو وسيلة لامكان تحكيم الامة فيما يقع من خلاف بين الوزارة والبرلمان .

ولقد دافع مرة اخرى عن حق الحل في خطبة له في مؤتمر نزع السلاح المنعقد في ٣-١٢-١٩٣١ حيث قرر « تصيح الصحافة الرجعية ان احذروا المؤامرة الدولية لماذا ، ذلك لاننا نقترح ان تفصل الامة (١) في مسألة نزع السلاح ، لاننا نريد ان يفصل الناخبون الفرنسيون بمقتضى سيادتهم وبمنتهى الحرية في هذا الامر » .

يخلص مما سبق ان حق الحل هو اجراء ديمقراطي به يتحقق التعاون والتوازن بين السلطات الامر الذي لا مناص عنه في نظام برلماني صحيح .

ثانيا - الوسائل التي يباشر بها البرلمان نفوذه قبل الحكومة :

لانزاع في ان تحريك البرلمان او احد المجلسين المسؤولية السياسية للوزارة وامكانه اسقاطها وكذلك امكان تحريك مسؤولية رئيس الدولة في النظام الجمهوري - في الاحوال التي يجوز فيها ذلك - على النحو الذي بيناه في دراستنا السابقة هما اهم الوسائل التي يباشر بها البرلمان نفوذه قبل السلطة التنفيذية .

ومع ذلك توجد وسائل اخرى تستعمل في الاوقات العادية اي في غير اوقات الازمات ونعني بذلك حق التحقيق الذي للبرلمان وكذلك حق السؤال

(١) يشير الى ضرورة حل البرلمان والاحتكام للامة .

والاستجواب .

ويقصد بالتحقيق الحق الذي يكون للجنة منتخبة بواسطة البرلمان في اجراء تحريات مسألة معينة او عن السياسة العامة للحكومة واللجنة التي تقوم بالتحقيق تقدم تقريراً عنه للبرلمان الذي يتخذ قراراً بشأن النتائج التي وصلت اليها لجنة التحقيق ، والواقع ان التجاء البرلمان الى تأليف لجنة لتحقيق مسألة معينة ليس كثير الحصول وانما الشائع هو الالتجاء الى توجيه الاسئلة والاستجوابات للوزراء بقصد الحصول على بيانات متعلقة بالنشاط الحكومي .

والواقع ان السؤال اقل اهمية من الاستجواب لانه يقع على مسألة متعلقة بالتفاصيل او مسألة ادارية بسيطة يجيب عنها الوزير المختص وهو لا يؤدي الى اخذ رأي المجلس بشأنها ، هذا بعكس الاستجواب فان له اهمية ظاهرة وهو يفتح باب المناقشة امام جميع الاعضاء وتنتهي المناقشة باخذ رأي المجلس في الموضوع اي باصدار قرار من المجلس في شأن المسألة محل الاستجواب وفي فرنسا كثيراً ما تؤدي المناقشة في استجواب الى طرح مسألة الثقة بالوزارة بواسطة الحكومة نفسها فاذا لم تقم هي بذلك يطرح المجلس نفسه الثقة بالوزارة .

المبحث الرابع

ازمة النظام البرلماني (١)

تمهيد :

بلغ النظام البرلماني - بعد الحرب العظمى مباشرة - اوج مجده حتى لقد كان يحق على تعبير الاستاذين (برتلمي ودويز) القانون العام للتنظيم

---

(١) هذا البحث كتب قبيل الحرب الحالية .

الدستوري (١) ولكن مما يؤسف له حقاً ان تقدمه لم يدم طويلا ، فمنذ زحف الفاشست على روما في سنة ١٩٢٢ ثم استيلائهم على السلطة بعد ذلك ونذير الشر يدوي في انحاء الدول البرلمانية ، بمعنى ان دولا كثيرة ممن اقرت هذا النظام بحماس قد خلعته عنها وارتمت في احضان الانظمة الجديدة ذات الشكل الدكتاتوري السافر او المقنع ، ففي بولونيا كانت السلطة الفعلية في يد المرشال (بلسدسكى) وفي النمسا نظم المستشار (دلفوس) جمهورية كاثوليكية تعاونية كان هو على رأسها السيد صاحب الكلمة ، كذلك البرتغال عرفت دكتاتورية (سالزار) واسبانيا خضعت لدكتاتورية (بريمودي ريفيرا) ولتوانيا لدكتاتورية (فولديماراس) ولم تخلص البلاد البلقانية من نفس الداء ، ففي يوغوسلافيا وقف الملك (الكسندر) الدستور كما ان الملك (كارول) في رومانيا كان السيد الفعلي للبلاد واخيراً وليس آخراً - نجد دستور (فيمار) الالماني الذي كان معتبراً اكبر نصر حققته للبرلمانية ينهار تحت معاول النازية الهتلرية والواقع ان الدكتاتورية هددت الديمقراطية في كل مكان - وليس هذا فقط في الدول الحديثة العهد بالاستقلال السياسي والتي ظهر معظمها بعد الحرب العظمى بل ان خطرها ليبدو ايضاً في الديمقراطيات القديمة (٢) . والحق ان النظام البرلماني قد هوجم بشدة لم تهاجم بمثلها الانظمة الاخرى لانه حسبما يدعى اعداؤه اهم نقطة من نقط الضعف في النظام الديمقراطي لانه تنظيم لا يخلو من التعقيد ، هو تنظيم على غاية من الدقة وهو ايضاً من بعض نواحيه لا يتفق تماماً مع المنطق البحت .

---

(١) راجع (برتلمي ودويز) المرجع السالف الذكر ص ١٨ .

(٢) راجع [Emile Girand] ازمة الديمقراطية وتقوية السلطة التنفيذية .

هذا ونلاحظ ان الانتقادات التي وجهت الى البرلمان ليست حديثة العهد اذ انها ترجع الى ماقبل الحرب الاخيرة بكثير وان كان اثرها الواضح لم يشاهد الا بقيام الدكتاتوريات التي جاءت بعدها .

فبين عام سنة ١٨٨٠ وعام سنة ١٨٩٠ — كما يلاحظ الاستاذ (موسكا) ظهرت عدة كتب ومقالات عرضت للناس مثالب البرلمانية «١» واوجه النقص فيها ، فكتب « شارل بنوا » في فرنسا و « موريني » في ايطاليا وغيرهم كثير مظهرين ما للنظام البرلماني من اضرار واقترحوا العلاجات التي تخفف منها «٢» والحق ان انتقاد البرلمانية لم يقف عند حد كتابات الفقهاء بل تعداها الى مؤلفات الادباء والروائيين .

وبالرغم من الاعتراضات التي وجهت لهذا النظام بقيت البرلمانية محتفظة الى حد كبير بمركزها وسارت في طريق التقدم قدماً ، لانه قد لوحظ — في ذلك الوقت — انه اذا كان من اليسير انتقاد النظام البرلماني من الناحية الفقهية او من الناحية العملية ، واذا كان ايضاً من الممكن ابراز مساوئه والتشهير بالفضائح التي حدثت في ظله ، فانه بالرغم من هذا وغيره له ميزته الكبرى ، ونعني بذلك انه يكفل للشعب ان يحكم نفسه بنفسه وبهذا يتحقق الى حد كبير امكان حمايته لمصالحه وحرياته كما يحقق امكان رقابة الشعب لحكامه ، فضلا عن انه يقوم على تعاون السلطات واقامة التوازن بينها توازناً يمنع جور احداها على الاخرى او تصادمها تصادماً يؤدي الى الاعتداء على حقوق الافراد او تعطيل احدى السلطات من القيام بالوظيفة المقررة لها هذا وان معظم الاصلاحات — المقترحة بواسطة

«١» راجع « موسكا » مقال للاتحاد البرلماني الدولي طبع سنة ١٩٢٨ .

«٢» راجع « شارل بنوا » « ازمة البرلمانية » طبع باريس

ناقدي النظام البرلماني — السالف الذكر — لأنس صميم البرلمانية فهي مقترحات يقصد بها رفع عيوبها دون المساس بالقواعد الاساسية لها .

ولكن الحال قبل الحرب الاخيرة قد تغيرت ، فالتطورات الهائلة التي اعقبت الحرب العظمى الاولى قد غيرت وجه العالم واحدثت فيه هزة لاتقل عن تلك التي اعقبت الغزوات الكبرى التي عرفها التاريخ او اكتشاف الارض الجديدة .

فمن ناحية النظام السياسي للدول وجدنا تيارا قويا يسير ضد النظام الديمقراطي فلم تعد المسألة هي الدفاع عن النظام البرلماني او العمل على اصلاحه ، كلا بل انها اصبحت حماية المبدأ الديمقراطي ذاته بعد ان تجمع علية الخصوم من كل ناحية واخذوا يطعنونه في اهم اسسه ليهدموه هدماً . ولكن مع ذلك وجدت شعوب عريقة اعتقدت اعتقاداً راسخاً وهو وليد العقل القلب — بان الديمقراطية البرلمانية هي النظام السياسي الذي يكفل لها السعادة والقوة والرفاهية .

ولا نزاع في ان هذه الشعوب قد جربت النظام البرلماني وعرفت ماله من مزايا وعيوب ومع ذلك فهي متمسكة به متعلقة ، فمن اجل هذه الشعوب يجب ان تقدم العلاجات التي تضمن للبرلمانية الاصلاحات المنشودة وتكفل لها التمشي مع الظروف الحالية للدولة كما تدفع هذه العلاجات دماً جديداً قوياً في الجسم البرلماني يعيد اليه شبابه «١» ويسمح للديمقراطية ان تستعيد الى حظيرتها الشعوب التي ابتعدت عنها .

والحق ان الباحث يلاحظ انه منذ الحرب العظمى الاولى ظهرت عدة

«١» راجع (كلسن) المرجع السالف الذكر — ص ٤٨ ومابعدها .

ظواهر جديدة في النظام البرلماني كتقوية السلطة التنفيذية والاهتمام بالدور الذي للشعب ، فالبرلمانية لم تقف مكتوفة الايدي لا تتحرك ، هي على العكس من هذا قد تغيرت تغيراً بطيئاً دون جلبه مشابهة لتلك التي لا تفارق اعمال الديكتاتورية ، وهي في هذا التحول البطيء الذي لازمها منذ نشأتها الاولى تستفيد اليوم من تجربة الامس .

ونحن في هذه الدراسة نعرض ازمة البرلمانية فنأتي على اهم الانتقادات التي وجهت اليها واهم العلل التي تعانيها ثم نعرض لعلاج هذه العلل .

اولا — الانتقادات الموجهة للنظام البرلماني

الانتقادات التي توجه للبرلمانية عديدة ، يجب التفرقة بينها ، فتوجد الانتقادات التقليدية والانتقادات الحالية :

فالانتقادات الحالية تنصب على الوقائع فتدعي ان البرلمانية ليس لها من العدة ما يسمح لها بمواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الحالية. اما الانتقادات التقليدية فمعظمها يرمي الى تبيان ضعف البناء البرلماني من الناحية النظرية ثم يعرض مساوءه ويدعي بان به عيوباً مؤلمة تدعو الى الاشفاق عليه .

(١) الانتقادات التقليدية :

شرحنا في سياق الدراسات السابقة بعضاً من هذه الانتقادات ونكتفي هنا بتبيان اهمها : وفي هذا الصدد يجب الا يغيب عنا مسألة هامة وهي ان هذه الانتقادات لا يوجد عليها اتفاق تام بين معارضي النظام البرلماني فما يراه انصار احزاب اليسار عيباً يمس صميم البرلمانية يراه انصار احزاب اليمين ان لم يكن ميزة فهو على الاقل امراً عادياً فاحزاب اليسار تعيب على البرلمانية قوة السلطة التنفيذية بينما تأخذ عليها احزاب اليمين بالسلطة المطلقة التي يتمتع بها البرلمان ، ففي فرنسا

- في ظل الجمهورية الثالثة - عاب البعض عدم امكان رئيس الدولة حل البرلمان بينما في دول اخرى بل وفي فرنسا نفسها من ينتقد تمكين رئيس الدولة من حل البرلمان . وعلى هذا الانتقادات الموجهة الى النظام البرلماني هي في الواقع اعتبارية وعلى اية حال يلزم ان نميز بين الانتقادات التي تقع الى النظام في مجموعه والانتقادات التي ترد على ناحية معينة بالذات منه .

أ — الانتقادات التي ترد على النظام في مجموعه :

اما الانتقادات التي ترد على النظام في مجموعه فهي ثلاث مسائل هامة هي سهولة وقوع الاختلال في هذا النظام وثانياً تعقده واخيراً عدم تولي السلطة بواسطة الشخصيات ذات الكفاءة .

١ — المسألة الاولى : يلاحظ البعض ان النظام البرلماني هو نظام من السهل ان يقع فيه الاختلال في علاقات السلطات ، ذلك انه يقوم على التعاون المتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية ولا شك ان هذا التعاون يؤدي الى ايجاد صلات بين السلطتين هذه الصلات تؤدي في الغالب الى تصادم قد يعرض النظام بأكمله الى منتهى الخطر .

مثل هذا الاحتمال بعيد الحصول في نظام كالنظام الرئيسي حيث يوجد الفصل المطلق بين السلطات ، والحق ان نتائج اختلال التوازن بين السلطات على جانب كبير من الخطورة ، ولعل اهم هذه النتائج كثرة سقوط الوزارات فليس بسر اليوم ان عدم ثبات الوزارات البرلمانية من الامور التي تؤخذ على البرلمانية وخصوصاً في فرنسا (١) ، ومع ذلك — كما سبق ولاحظنا — يخفف من عيوب كثرة سقوط الوزارات ثبات الادارة نفسها وكذلك ثبات شخصية الوزراء

(١) راجع (برتلمي ودويز) المرجع السالف الذكر — ص ٧١٧

انفسهم في بعض الاحيان ، ثم ان اختلال التوازن بين السلطات يؤدي في بعض الاحيان الى قلب نظام الحكم ؟

وحتى اذا وجد التوازن بين السلطات فانه من العسير الاحتفاظ به ، يجب من اجل الوصول الى هذه الغاية بذل جهد كبير كما تجب توافر تربية سياسية عالية ، اما اذا اختل التوازن فالرجوع اليه اصعب من الاحتفاظ به والمثل المستفاد من الحالة في فرنسا قبل هذه الحرب يقدم لنا الدليل الكافي على هذه الصعوبة ، هذا واذا اختل التوازن بين كفتي الميزان فان السلطة صاحبة الكفة الراجحة تسعى جهد طاقتها ان تزيد من سلطانها وتكتفي السلطة الاخرى في الغالب بالدفاع وبذلك يتحول التعاون بين السلطات الى نزاع دائم لا يستفيد منه الصالح العام .

٢ — اما بالنسبة للمسألة الثانية فيلاحظ ناقدوا النظام البرلماني انه على قدر من التعقيد والدقة يصعب على افراد الشعب الوصول الى فهمها خصوصاً في هذا الوقت الذي لم تعد فيه البرلمانية بورجوازية ، الامر الذي يمكن اعداء البرلمانية صرف الناس عنها .

ويضيفون الى هذا قولهم ان النظام البرلماني يتميز ببطء سير المسائل العامة حتى لقد اصبح هذا البطء مضرب الامثال ، نعم قد يكون التأني دليلاً على رجاحة العقل وبعد النظر ولكن مع ذلك كثيراً ما يكون دليل الضعف والتردد وسوء الادارة .

ولقد رؤى في فرنسا لمعالجة البطء الذي يفحص به اعضاء البرلمان مشروعات القوانين ان تضم الحكومة الى مشروعات القوانين المالية - التي عادة لا يتوانى البرلمان عن البت في امرها — نصوصاً لا تمت اليها بصلة مباشرة وبذلك تفوز الحكومة بانهاء البرلمان لها في اقرب وقت مستطاع .

٣ — واخيراً بالنسبة للمسألة الثالثة يعيبون على النظام البرلماني ، كما عيب على الديمقراطية على العموم ، انه يسمح بان يعهد بالسلطة الى افراد لاتتوافر لديهم الكفاءة او الاختصاص اللازم لما يعهد اليهم به من (١) الاعمال ، فيوجد على رأس الوزارات اشخاص لا تتوافر لديهم الخبرة الفنية لادارتها ولكن الواقع ان مثل هذا النقد لا يصمد كثيراً للتحليل ، ذلك ان المطلوب في الوزير ان يكون على قدر من الثقافة العامة والدراية تمكنه من السهر على ايجاد الاتساق والانسجام في اعمال وزارته ، اما البت في المسائل الفنية فهذه مسألة تترك الى آراء الفنيين التابعين لوزارته ، فما يجب توافره في الوزير هو ان يكون على حد تعبير الاستاذين (برتلمي ودويز) « رجل دولة حائزاً لحسن التقدير والسلطة وقدر كاف من التجربة السياسية (٢) .

وهم لا يعيبون على النظام البرلماني الضعف الفني للوزراء فقط بل يسحبون هذا القول ليشمل للنواب فلم يعد الناس يعتقدون بان الشعب في قول مونتسكيه من ان الشعب يتقن اختيار نوابه مثل هذا الاعتقاد لا يؤمن به خصوم النظام البرلماني ، ذلك انهم يلاحظون في الحياة البرلمانية ظاهرتين على جانب من الخطورة: اولها ان الجانب الاعظم من النواب لا يهتم بالمسائل السياسية الكبرى وثانيها ضعف الانتاج التشريعي ، فالبرلمان كثيراً ما يخرج قوانين فجة بل وفي بعض الاحيان غير دستورية .

ولقد قيل علاجاً لهذه الحالة — اي لعلاج ضعف مستوى النواب او على الاقل لازالة اهم نتائجه الضارة — بالابتعاد عن مبدأ التصويت العام ، وبذلك تدار الشؤون العامة بواسطة نواب اكثر خبرة ودراية من النواب

---

(١) راجع ما سبق وقلناه في هذا الصدد فيما سبق .

(٢) راجع « برتلمي ودويز » الموجز - ص ٩٦

الحاليين ، ولكن هناك من لا يرى المساس بهذا المبدأ باعتباره التعبير العملي والظاهر للمبدأ الديمقراطي ، ويرون الاقتصار على تضييق حق البرلمان في التدخل في المسائل العامة وبالاخص في مسائل الادارة ، كذلك يرون وجوب تقوية السلطة التنفذية وجعل اقتراح القوانين وبالاخص المقررة لضرائب جديدة من اختصاصها فقط او اختصاص هيئة فنية تابعة لها ، فضلا عن وجوب تقرير رقابة قضائية لفحص دستورية القوانين على غرار ماهو قائم بالولايات المتحدة الامريكية او غيرها (١) .

والواقع ان النظام البرلماني حرم — في بعض الاحيان — رجال اكفاء من النجاح في الانتخابات بسبب عدم توافر القدرة الخطابية لديهم او المال او غير ذلك من عدة النجاح في المعركة الانتخابية ، وكثيراً ايضاً ماحرم النظام البرلماني رجالا لهم الكفاءة والنشاط والحزم والسرعة ، تلك الصفات التي تتوافر غالباً في رجال الديكتاتوريات من ان يتولوا الادارات العامة ، ولكن اليست المحاباة شائعة في الدول الديكتاتورية او على الاقل اسهل حصولا فيها منه في الدول البرلمانية ، ثم اليس من المعروف ان رجال البرلمان البريطاني كانوا ولا يزالوا قادة العالم فيما يباشرونه من اعمال .

* * *

ب — الانتقادات التقليدية التي ترد على مسائل معينة في النظام البرلماني :

تلك هي اهم الانتقادات التي وجهت الى النظام البرلماني في مجموعه ، على ان

---

(١) راجع (شارل بنوا) المرجع السالف الذكر - ص ١٦ الى ٢٨ و ٣٨ وما بعدها .

هنـاك انتقادات وجهت الى مسائل معينة به ، فقيل بان رئيس الدولة فى هـذا النظام عاطل لاعمل جدي له ، يضاف الى هذ انه في حالة تولية منصبة عن طريق الانتخاب فانه ينتخب من خارج دائرة الرجال الذين يتصدرون الصف الاول بين الرجال الممتازين وذلك خشية ان تمكنه شخصيته القوية او المحبوبة من زيادة سلطاته او اقامة دكتاتورية ، اما اذا كان ملـكا - ولا يفضله في هذا رئيس الجمهورية - فانا نجده مقيداً بالنصوص او العرف الدستوري قيوداً تجرده تقريباً من كل سلطان حقيقي ، ولقد سبق وعرضنا مركز رئيس الدولة فى النظام البرلماني فلا داعى لاعادة القول فيه .

اما من ناحية الوزراء فيؤخذ على النظام البرلماني انه كثيراً ما ادى الى اضعاف سلطانهم اضعافاً ليس في صالح الدولة . ولذلك قيـل بضرورة تقوية نفوذهم اما بزيادة سلطاتهم العامة واما بفصلهم عن البرلمان .

ولقد جهر بهذا الرأي الاستاذ (شارل بنوا) فرأي ان الوزراء يجب اخذهم من البرلمان كما لا يجب ان يكونوا على اتصال دائم به لان هذا يؤدي الى كثرة طلاب المناصب الوزارية فيصبح الذين يرغبون فى ان يكونوا وزراء اكثر عدداً ممن سيحكمهم هـؤلاء الوزراء ! كما يؤدي الى كثرة سقوط الوزارات وانتشار الدسائس والجدل العقيم وضعف ادارة وانتاج «١»

اما من ناحيه البرلمان فالانتقادات اشد واقسى فيرى البعض ان السلطة التشريعية ليس لها استقلال كاف ذلك لانها فى الواقع من خلق السلطة التنفيذية صاحبة السلطان في الانتخابات ويرى البعض الآخر انها قد تعدت الحدود الواجبة لها وذلك بتدخلها في الادارة والحـكم .

«١» راجع « بنوا » المرجع السالف الذكر ص ١٤

ولكن اشد النقد هو ما وجه الى النظام البرلماني باعتباره يقوم على فكرة وجود احزاب سياسية ، وبكلمة ادق على فكرة وجود ممثلين للاحزاب بالبرلمان، والواقع ان هذه المسألة قد اثارت جدلا كثيراً . فمن الفقهاء من يرى ان الديمقراطية هي حتما حكومة الاحزاب [Parteinstat] (١) ، ذلك ان الفرد وهو منعزل لا يمكن ان يكون له نفوذ سياسي يعمل له حساب ولذلك يسعى في ان ينضم الى من يتفق معه في الآراء من مواطنيه فيكون له في اجتماعه بغيره قوة لا تكون له وهو منفرد فضلا عن انه من المستحيل الغاء الاحزاب مع وجود الحريتين السياسية والفردية (٢) .

ومن هذا يخلص ان وجود الاحزاب امر لا مناص عنه في النظام الديمقراطي البرلماني ، والحق ان الحكومة البرلمانية يمكن ان توصف بانها حكومة الاحزاب وهذا هو ما تقره التشريعات سواء أكانت دساتير مكتوبة اما عادات ثابتة او لوائح برلمانية ، فهي جميعاً تعترف بوجود الاحزاب وتعطيها حق التمثيل في اللجان البرلمانية ومكاتب المجلس (٣) .

---

(١) راجع (كلسن) المرجع السالف الذكر ـ ص ٢١ .

(٢) راجع (اسمان) المرجع السالف الذكر ـ ص ٢٦٣ .

(٣) راجع (برتلمي) الموجز السالف الذكر ص ٢٨٣ وما بعدها .

« الاحزاب السياسية اصبح لها وجود رسمي وهذا مقرر بمقتضى لوائح المجلسين ، والحق ان هذا يعتبر تطوراً جديراً بالاعجاب في حياتنا البرلمانية وهذا يعتبر خروجاً على التقاليد القديمة التي كانت تقضي بان البرلمان لا يعرف احزاباً ولكنه يعرف فقط نواباً تلك التقاليد التي ظهرت في عبارة « Brisson » حين قال ان كل نائب يجب ان يتكلم باسمه الشخصي لا باسم بعض اصدقائه » .

والواقع ان الانتقادات التي وجهت الى نظام الاحزاب لا ترجع الى فكرة الاحزاب ذاتها فلقد رأينا انها حتمية في نظام يقوم على الحرية السياسية من ناحية وعلى تولي الحكم بواسطة الحزب الغالب من ناحية اخرى وانما يرجع وجه النقد الى تعددها .

يقولون من المفهوم وجود حزبين يتبادلان الحكم ، بمعنى انه اذا نجح احدهما في الانتخابات تولى ادارة دفة الحكم بينما يقوم الآخر بالمعارضة اما اذا تعددت الاحزاب وكثرت الجماعات داخل المجلس وخارجه فهذا هو الشر (١) بعينه ذلك انه يؤدي الى عدم وجود اغلبية قادرة بنفسها على تولي الحكم فضلا عن انه

---

(١) حاول الاستاذ « برتلمي » ان يرد على هذا النقد ـ الذي يوجه عادة حين يتكلم الباحثون عن النظام البرلماني الفرنسي ـ فقال « ان الأحزاب داخل البرلمانية هو محل نقد كثير وهم يرون ان هذا التعدد هو احد خصائص البرلمانية الفرنسية ، والحق انه لا يوجد في فرنسا احزاباً اكثر عدداً من تلك التي وجدت في مجلس الريشتاخ الالماني القديم ، ومن الناحية الاخرى التقسيم الحقيقي للاحزاب في فرنسا هو التقسيم التقليدي الذي يقسمها الى احزاب الشمال (La montagne de la rêvolution) والوسط (L'ancièn Marais) واليمين .

ومع ذلك فلا يمكن انكار ان الاحزاب الانكليزية الكبيرة يمكن ان نقسمها الى اقسام ، اذ لا يخلو كل حزب فيها من انقسامات داخلية واختلافات ولا شك في ان تعدد الاحزاب يؤدي الى خسارات ترجع الى حب النفس وترجيح المصالح الخاصة والمطامع الشخصية ، ولكن لا نزاع ان هذا التعدد في الاحزاب والتردد الذي قد ينجم عنه يصوران حالة البلاد ، والحق ان البعض يتكلم عن انكلترة وعن احزابها الثابتة المنظمة ولكن هل انكلترة اسعد حالا من فرنسا ! !

يزيد المعارضة زيادة لا فائدة منها ، فتتحول المناقشات الى مجرد مناورات يقصد بها تحقيق مصالح خاصة ليس لها بالمصلحة العامة صلة او نسب ، هذا وفي التعدد او امكانه ما يعطي بعض احزاب المعارضة الامل في الوصول الى الحكم عن طريق العمل على ضم بعض نواب الاحزاب الاخرى اليها ، وبذلك تراهم يعارضون في حل المجلس لانهم يعلمون ان الحصول على الاغلبية بواسطة التأثير على نواب الاحزاب الاخرى ايسر منه عن طريق المعركة الانتخابية واقناع الناخبين ، هذا وفي تعدد الاحزاب وما يؤدي اليه من تأليف اغلبية صناعية نتيجة تآلف بعض الاحزاب ما يجعل تلك الاغلبية لا تمثل الاغلبية التي تريدها هيئة الناخبين .

تلك هي اهم الانتقادات التقليدية للنظام البرلماني ، ولا نزاع في ان لهـا قيمة فقهية وعلمية ظاهرة ، ولكننا نراها في مجموعها لا تصف امراضاً لا يستطاع البرء منها او التخفيف من شدتها ، هذه الادواء التي عرضناها يمكن ولاشك بشيء من العزيمة الصادقة والاخلاص القضاء على معظمها او على الاقل التخفيف من حدتها .

٢ ـ الانتقادات الحالية البرلمانية :

التدهور الحالي للنظام البرلماني لا يرجع للاسباب السالفة الذكر بشكل خاص بل الى اسباب اخرى نشأت بعد الحرب العظمى ، اي منذ ان بلي العالم بالازمة

= او اغنى او احسن حكما منها » ثم يضيف الاستاذ ايضاً ان حالة تعدد الاحزاب لها ميزة انها تساعد على تكوين حكومات ائتلافية كتلك التي قامت على اساسها هذه الوزارات التي ادت اجل الخدمات ، وانكلترا نفسها استفادت من هذه الظاهرة فالفت ولا تزال تؤلف وزارات تجمع الاحرار والمحافظين والعمال « الموجز ص ٢٨٣ »

الاقتصادية والنتائج الاجتماعية الخطيرة التي اعقبت تلك المجزرة البشرية التي لم يكن للعالم عهد بمثلها .

فالحرب الماضية بما ادت اليه من نتائج قد احدثت في العالم هزة نالت من كثير من معتقداته ولحقت بالنظام البرلماني فزعزعت ثقة الناس فيه مما ادى الى ان بعض الانظمة البرلمانية الحديثة التي لم تثبت جذورها بعد تتساقط تحت تأثير تلك النتائج (١) ذلك ان النظام البرلماني كما لاحظ كثير من الفقهاء (٢) لم ينظم بالشكل الذي يسمح له بان يقاوم الانقلابات الخطيرة التي حدثت في العالم كما أثرت في حالته الاقتصادية ، وعلى ذلك الانتقادات الحاليـــة للبرلمانية يمكن جمعها في فصيلتين انتقادات : ذات شكل اجتماعي وهي تقوم على فكرة ان النظام البرلماني اصبح لا يوافق النظام الاجتماعي الحالي فضلا عن انه لا يشبع تطلع الجماعة الى مثل عليا ولا يذكي حماسها هذا وهو يقصر اهتمامه على مسائل لا تهم الجمهور تاركا وراءه ما يشغلها ، بجانب هذه الانتقادات توجد انتقادات ذات شكل اقتصادي ، وهي تأخذ على النظام البرلماني انتمائه الى مدنية آفلة وتجاهله القوى الحقيقية التي تسيطر على العالم في الوقت الحاضر وهي تلك القوى الاقتصادية التي تمثل مصالح الافراد .

(أ) الانتقادات ذات الشكل الاجتماعي :

والآن لنا ان نتسائل كيف ان النظام البرلماني لا يوافق التنظيم الاجتماعي

---

(١) راجع « بوركان » — الأزمة العالمية — مطبوعات المعهد الجامعي للدراسات العليا عام ١٩٣٨ ص ٧٢

(٢) راجع « لاسكي » في بحثه المقدم للاتحاد البرلماني سنة ١٩٢٨ ص ٤١ وما بعدها .

القائم ؟؟ ذلك ان النظام البرلماني في اصله « بورجوازي » فهو نظام الطبقات الوسطى ، وهذا ما يقرره الكثير من الفقهاء ، فيرى الاستاذ « موسكا » ان النظام البرلماني يفترض وجود طبقة وسطى مستقلة اقتصادياً وفكرياً ، ذلك ان الانتخابات لا يمكن ان تقدم العناصر ذات الاهلية اللازمة لرقابة وتحديد عمل « البيروقراطية » اذا كانت هذه الطبقة الوسطى لا توجد في البلاد او كانت قد ابتلعتها تلك البيروقراطية (١) .

كذلك يقول الاستاذ « لاسكي » كان الساسة في خلال القرن التاسع عشر لا يتوجهون الى هيئة ناخبين متسعة ولكن فقط لدائرة ضيقة نسبياً وكانت الفئة التي جرت التقاليد على ان تهتم بالمسائل السياسية على قدر من الثقافة ، اما المسائل التي كانت تعرض على بساط البحث - فكانت ايضاً على جانب من البساطة ، ومن امثلتها التسامح الديني والاستقلال السياسي والتعليم الاهلي ، فلم يكن من العسير - والحالة هذه - تتبع البحث الفني لان المسائل التي كانت تعرض لم تكن تتضمن صعوبات كبيرة (٢) .

ولكن اليوم قد تغير الحال فمن ناحيـــة اصبح النظام البرلماني يقوم على التصويت العام ومن الناحية الاخرى نجد ان الطبقة الوسطى القديمة قد فقدت نفوذها بين هيئة الناخبين ، فاصبح العمال والفـــلاحون يريدون ان يرفعوا الى السلطة افراداً منهم اي فلاحين وعمالا لا اطباء ومحامـين ومعلمين او غيرهم ممن ينتمي الى الطبقة الوسطى وبعد فما حال هيئة الناخبين الحاليين لاجدال في انها

---

(١) راجع (موسكا) - ازمة النظام البرلماني : واسبابها وعلاجها المرجع السالف الذكر (Bulletin interparlementaire) سنة ١٩٢٧ - ص ٢٠٧ .

(٢) راجع (لاسكي) المرجع السابق الذكر - ١٢ .

اقل ثقافة من الطبقة الوسطى فيما مضى وهي ايضاً اقل بعد نظر واقل فهما للحوادث، وحينما نريد ان نتكلم اليها وحين نحب ان تفهمنا يجب ان نتوجه اليها بالفاظ رنانة - حتى ولو كانت جوفاء - وعبارات لا تعني مدلولها برامج لا توجد الا على الاوراق ولا نزاع في ان مثل هذه الحال لا تتناسب مقتضيات الحياة التي نعيش فيها الآن .

هذا ونضيف ان في عدم حصول هيئة الناخبين في مجموعها على القدر الكافي من الثقافة ما يصرفها عن الاهتمام بالصالح العام فيقتصر همها على السعي وراء صالحها الخاص ، والحق ان هذه ظاهرة لها كل الخطر ، ولقد رأينا العمال في ديمقراطية من اعظم الديمقراطيات واقدمها ، ونعني بها الديمقراطية الفرنسية - تحاول ان تعلن الاضراب العام بسبب مسائل متعلقة بمدة العمل الاسبوعي او مسائل تقترب من هذا في وقت كانت تهدد الحرب فيه اوربا وتتعرض فيه مصالح فرنسا ومستعمراتها لاشد انواع الخطر (١) ، والحق ان مثل هذا المسلك من العمال لا غرابة فيه اذا لاحظنا مقدار التعليم الذي يناله الناخبون في مجموعهم فمن المشاهد ان هذا المجموع لا ينال الا تعليما ابتدائيا ولا غرابة بعد هذا ايضاً اذ لاحظنا ان افراداً لا يتوفر لهم الا قدر ضئيل من التعليم لا يمكن ان تكون لهم الا صحافة نصف متعلمة ايضاً تصلح لان ترضي عقليتهم الساذجة .

فالصحافة الحالية في مجموعها صحافة مشاعر لا تهمها الحوادث السياسية

---

(١) راجع الصحف المصرية في تلغرافاتها الخارجية بين تاريخ ٢٧ نوفمبر و٣ ديسمبر سنة ١٩٣٨ تجد عرضاً لحركة الاضراب التي حاولت نقابات العمال في فرنسا القيام بها ومسلك وزارة دلاديه الحازم تجاه هذه الحركة وراجع ايضاً جريدة « الطان » الصادرة في هذه الايام .

الا اذا تجاوزت الحد ، فسقوط وزارة مثلا من الناحية الصحفية يساوي حريقا هائلا وخبر عن البرلمان يزيد بيع الاعداد التي تصدرها الجريدة بمقدار الزيادة التي تنتج عن نشر خبر طلاق نجمة من نجوم السينما ؟ وهذا بعكس الحال حينما كانت البرلمانية « بور جوازية » فقد كانت الصحف تقصر إهتمامها على المناقشات البرلمانية الجدية والخطب الخطيرة والمحادثات ذات الشأن التي تجري في اورقة المجالس النيابية ، وكانت تتبع التطورات السياسية خطوة خطوة ، اما اليوم فتقتصر الصحف ـ في هذا الصدد ـ على اعطاء المعالم الاساسية لهذه التطورات ، في مثل هذه الظروف من الطبيعي ان قراء هذه الصحف لا يفهمون الاشياء على حقيقتها فيرون الحكومة مهما كانت حالها والبرلمان مهما كان شأنه لا فائدة منها ولا نفع وان تصرفاتها واعمالها اقل اهمية من تصرفات وحركات نجوم السينما او ابطال الرياضة !

والحق ان النظام البرلماني ينقصه اليوم الهيبة فهو نظام ينظر اليه الكثيرون بقدر كبير من الازدراء وهذه الحال لها خطورتها في هذا الزمان الذي تسري فيه الحماسة التي اوجدتها ظروف الحياة التي نعيش فيها فتوجد ادلة قاطعة تدل على ان اغلبية الشعوب اصبحت لا تعجب كما كانت تفعل من قبل بالنظام النيابي (١) حتى غالبية الشباب اصبحت اليوم لا تهتم بالبرلمانية وغدت تحت التأثير الهائل الناتج عن الدعاية الدكتاتورية (٢) تلك الدعاية التي لم تفتنه البرلمانية الى قيمتها واثرها في تمكين الانظمة السياسية في النفوس .

هذا وقد اصبحت هيئة الناخبين تقصر اهتمامها قريباً على المسائل الفريبة

---

(١) راجع « بريس » المرجع السالف الذكر ص ٥٥٠

(٢) راجع ه . ج ويلز [La dèmocratie revue] في مجلة [Revue des vivants] سنة ١٩٢٨ ص ٧٧٦

منهـا كمسائل السياسة المحلية والمسائل الاقتصادية ولما كان البرلمان ليس معداً الاعداد الكافي لمعالجة هذه المسائل علاجاً تاماً ومستمراً لذلك تتكفل بها السلطة التنفيذية ولـكن من اجل ارضاء الناخبين يتدخل النواب لدى الوزراء بقصد قضاء لمصالح ناخبيهم وبذلك تعرقل الاداة الحـكومية من اجل مسائل متعلقة بسيارات النقـل في مدينة او طريق زراعي يفصل بلدين او اقامة كوبري على ترعة وقد تحرك المسؤولية الوزارية من اجل اقامـة حـد بين بلدين (١) او تعيين عمدة في قرية صغيرة !!

(ب) الانتقادات ذات الشكل الاقتصادي :

اما من ناحية الانتقادات ذات الوجه الاقتصادية فيلاحظ البعض ان النظام البرلماني غير معد تماماً لمواجهة المشاكل الاقتصادية ذلك ان هـذا النظام يرجع بالاخص الى العصر الذي سادت فيه حرية التجارة فحتى سنة ١٨٧٠ كانت الدولة الحديثة على الاخص دولة امن [Un Etatf police] بمعنى انها تهتم بحفظ النظام والاستقلال الاهلي اكثر من غيرهما من المسائل ولـكن منذ تطبيق مبدأ التصويت العام اصبح من واجبها اشباع حاجات اخرى « فدولة الامن » اصبحت دولة تنظيمية [régulateur] وبالرغم من هذا لم يكن لها الا القليل من مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية تلك المظاهر التي لم يهتم بها اهتماماً متزايداً (٢)

فالدولة الآن لم تصبح وظيفتها قاصرة على حفظ الامن والسهر على الاستقـلال اي انها لم تعـد دولة امن فقط بل اصبحت كما يقول البعض

«١» راجع « برتلمي » المرجع السالف الذكر ٧١٥

«٢» راجع « لاسكي » المرجع السالف الذكر ص ٨

[Un Etat Providence] تسهر على آلاف المسائل ، ففي الاوقات العادية ، عليها ان تحقق الرفاهية للشعب وتشبع حاجاته المادية والمعنوية ، وفي اوقات الازمات تصبح وكأنها يجب ان تكون قادرة على كل شيء فتتجه اليها كل الطبقات وكل الهيئات طالبة العون ، وطبيعي ان تتعارض مصالح هذه الجماعات المختلفة ، وبذا يصبح على الدولة ان تتخذ اجراءات تجاه ذلك المطالب ، وهي في هـذا السبيل تعاني أبلغ الجهـد إذ ان التوفيق بين المصالح المتعارضـة ليس أمراً هيناً .

والذي يهمنا الآن بيانه هو ان النظام البرلماني في نظر خصومـه غير معد الاعداد الكافي لمواجهة المسائل الاقتصادية الحالية ، والحق ان العالم الآن يرتبط بعضه ارتباطاً اقتصادياً فلا توجد على وجه التحقيق دولة يمكن أن تعيش منعزلة عن غيرها من الدول ، فمن أجل تتبع هذه العلاقات الاقتصادية ومن أجل مراعاة نتائجها والسهر على آثارها بقصد الاستفادة منها وتوجيهها التوجيه المفيد ، تجب حيازة الوسائل اللازمة لجمع المعلومات ودراستها وتفهم مدلولاتها ، مثل هذا العمل يمكن ان تقوم به السلطـة التنفيذية بينما يصعب ذلك جداً على السلطة التشريعية ، هذا ويلزم لمواجهة المسائل الاقتصـادية توفر القدر الكافي من المقدرة الفنية وبعـد النظر هذه مسائل تعوز النواب في مجموعهم .

كذلك يلاحظون ان الازمات الاقتصادية وعلى الاخص تلك التي تنشأ عن الذعر ، تستلزم لعلاجها سرعة العمل واستفادة من الظروف ، ولما كانت الرقابة البرلمانية والعمل البرلماني على العموم بطيئاً ان (١) . فان السلطة التنفيذية

---

(١) كثيراً ما تطلب الحكومة من البرلمان منحها سلطات استثنائية لمعالجة الازمات الاقتصادية وفي بعض الاحيان يمنحها البرلمان هذه السلطات .

لا يتاح لها اتخاذ قرارات سريعة وسرية ، فضلا عن انها تخشى دائماً ان البرلمان قد يجبرها على الرجوع عما قررته ويضطرها ان تكشف عن اعمالها التي تجريها في طي الكتمان ، فيحدث في العمل ان وزارة الخارجية من أجل توثيق علاقة الدولة بدولة اخرى او من اجل تسهيل انشاء علاقة ودية مع دولة ما تضطر الى التفكير في منحها بعض التسهيلات المتعلقة بالرسوم الجمركية ، وتلجأ الوزارة في مثل هذا الصدد الى المفاوضات مع الدولة ذات الشأن كما تقوم بمباحثات مع الوزارات التي يهمها الامر كوزارة الزراعة ووزارة الصناعة والتجارة ، وكثيراً ما تعترض هذه الوزارات لان بقاء الوزراء منوط بدفاعهم عن مصالح الزراع والتجار وأمثالهم ، ولنفرض انه في النهاية امكن اقناعهم بوجهة نظر وزارة الخارجية وأمكن للحكومة ان تصدر مرسوماً بالرسوم الجديدة ، بعد كل هذا يكفي ان نائباً من النواب الذين يمثلون مصالح بعض الهيئات التي قد يضرها الاتفاق يتمكن من اقناع المجلس بالاضرار التي لحقت ناخبيه نتيجة الرسوم الجديدة ويكفي ان اغلبيه ضعيفة توافق على رأيه حتى تنهدم سياسة الحكومة ويضيع كل الوقت الذي انفقته في وضع خطتها واخراجها الى حيز العمل وقد يترتب على هذا آثار دولية بعيدة المدى .

والحق ان السياسة الاقتصادية الحالية تحتم وسائل عملية وتجارية قد لا يسمح بها في بعض الاحيان النظام البرلماني .

وبعد فمن المشاهد الآن وجود تنظيمات جماعية تضم كل منها افراداً تتفق مصالحهم الاقتصادية وتعمل هذه التنظيمات على الدفاع عنهم ورعاية مصالحهم المادية والاجتماعية والمهنية ، تلك التنظيمات هي التي يسمونها بالنقابات هذه النقابات لاقت على الاخص في هذا القرن الذي نعيش فيه نجاحاً باهراً

في معظم البلاد البرلمانية ، ولا شك انها قامت بخدمات جليلة للاعضاء المنتمين اليها وبالاخص العمال لدرجة انهم وغيرهم من المنتمين لها اصبحوا يفضلونها على الاحزاب السياسية التي لم تحسن الدفاع عنهم كما انها لم تحم مصالحهم المادية التي هددتها الازمة الاقتصادية ابلغ تهديد ، ومن هنا قال النقابيون بان النقابات تكون اكثر قدرة من البرلمان على حل المسائل التي تشغل الجماعة في الوقت الحاضر ، ولذلك يعلنون ان النقابة يجب ان تعتبر الخلية السياسية الاولى في الدولة كما يجب ان تعتبر مصدر كل حكومة وكل تشريع كما يجب ان تسعى بكل وسيلة للاستيلاء على الحكومة حتى يمكن تحقيق البرنامج النقابي (١) ، ولا نزاع في ان النقابه تتعارض مع النظام البرلماني — ولقد سبق وذكرنا ذلك ، ونشير فقط الآن الى امر هو ان النائب في النظام البرلماني يتمتع باستقلال زائد فهو غير مسؤول امام المحاكم عما يصدر منه من التصرفات والاعمال المتعلقة بوظيفته وكذلك ليس مسؤولا امام الناخبين فليس لهؤلاء ان يسألوه طوال مدة نيابته عن الكيفية التي ادى بها وظيفته ، وهذا بعكس الحال في التنظيم النقابي اذ ان النائب في البرلمان النقابي يجب ان تكون بينه وبين ناخبيه صلة فيكون مسؤولا امامهم كما يجوز لناخبيه اقالته ، وهـذا هو ما نص عليه الدستور السوفيتي بالفعل (٢) ، والحق ان مسؤولية النائب امام ناخبيه هي احدى مطالب العمال في بعض الدول الحديثة ، ومع ذلك لا يخفى علينا ان تحقيق هذا المطلب يقرب بالحكومة النيابية البرلمانية نحو الحكومة المباشرة وفي نفس الوقت يلقى بهذه الحكومة في احضان الدكتاتورية العمالية ، تلك هي اهم الانتقادات الموجهة

---

(١) راجع ما سبق ان قلناه في هذا الصدد ، وراجع ـ برتلمي ودويز ـ المرجع السالف الذكر ص — ٢٧٦ وما بعدها .

(٢) راجع : ـ كلسن ـ المرجع السالف الذكر — ص ٥٣

للبرلمانية عرضناها بايجاز وبقي الآن ان نستعرض اهم العلاجات التي يمكن ان نقترحها لاصلاحها .

ثانيا

في

علاج الامراض البرلمانية

لسهولة ايضاح العلاجات التي نرى لزومها نقسمها الى ثلاثة :

١ — لعل ابرز عيوب البرلمانية الحالية هو ضعف السلطة التنفيذية وعلى ذلك يكون من الواجب عرض ما يجب عمله لكي نضع السلطة التنفيذية في مكانها اللائق بها .

٢ — في بعض الدول البرلمانية نرى السلطة التشريعية قد وجه اليها الكثير من النقد لذلك يلزم بيان الطريق التي به يمكن التخلص من موجبات هذا النقد .

٣ — واخيراً نرى ان اخطر امراض البرلمانية ما يصيب العلاقات التي تقوم بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، ولذلك يجب علينا ان نبحث كيف يمكننا في الظروف الحالية ان نقيم تعاوناً حقيقياً متوازناً بين الحكومة والبرلمان بل والشعب .

تقوية السلطة التنفيذية :

١ — تقوية السلطة التنفيذية هو ولا نزاع الامر الذي يوجه الرأي العام اليه اهتمامه ، وذلك راجع الى ان هذه التقوية لازمة لمواجهة المسائل الاجتماعية والاقتصادية ، تلك المسائل التي اصبح لها المحل الاول في حياة

الدول الحالية ، على ان تقوية السلطة التنفيذية كما ان لها انصاراً لها ايضاً اعداء الداء، ولكن ما يهمنا هو معرفة كيف تحصل هذه التقوية ، وعلى اي عنصر من عنصري السلطة التنفيذية ترد ؟ هل تقع هذه التقوية على رئيس الدولة كما كان الشأن في دستور (١) سنة ١٩٣٠ المصري مثلا او على العكس من هذا يكتفي بتقوية الوزارة كما هو الحالي في انكلترا وعلى الاخص منذ الحرب العظمى .

لا نتردد في القول بان تقوية سلطات رئيس الدولة دون الوزارة او العكس

---

(١) راجع فيما يتعلق بدستور سنة ١٩٣٠ مقالا قيما للدكتور وحيد فكري ولقد سبق واشرنا اليه ، ويمكن انجاز اهم التعديلات التي اتي بها دستور سنة ١٩٣٠ فيما يلي « اعطى هذا الدستور للملك حق تعيين ٣ـ٥ الشيوخ مع ان دستور سنة ١٩٢٣ يعطيه فقط الحق في تعيين ٢ـ٥ الاعضاء ، وهذه الزيادة كما هو ظاهر تجعل للملك سلطة قوية في التشريع ، كذلك من مظاهر تقوية سلطة الملك ان اعطى له الحق في اصدار مراسيم تكون لها قوة القانون لا فقط في اثناء الفترة بين ادوار الانعقاد (كما هو الشأن وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣) ولكن ايضاً في اثناء فترة حل مجلس النواب (م ٤١ د. سنة ١٩٣٠) وكذلك من مظاهر تقوية سلطة الملك تعديل نص المادتين ٣٥و٣٦ من دستور سنة ١٩٢٣ تعديلا من شأنه تقوية حق اعتراض الملك على القوانين ، اما رابع التعديلات الهامة التي اتى بها هذا الدستور هو ما تعلق بالاجراءات اللازمة لتنظيم تحريك المسؤولية الوزارية واخيراً نجد ان دستور سنة ١٩٣٠ احتفظ للملك بحق اقتراح القوانين المالية ، هذه التعديلات في مجموعها ترمي الى تقوية سلطات السلطة التنفيذية واضعاف سلطة البرلمان » .

فيه اضرار بالغة ولا تتضمن علاجاً - فيقيداً ، والحق ان ما يجب ان تكون هو تقوية عنصري السلطة التنفيذية معاً يجب تقوية سلطا - لوزارة كما يجب تقوية نفوذ رئيس الدولة .

تقوية نفوذ رئيس الدولة :

على ان تقوية نفوذ رئيس الدولة لا يكون بان تخلع عليه مظاهر الابهة الخارجية فان هذا لا يعنينا كما انه لا يؤدي الى تقوية نفوذه التقوية التي نراها ضرورية لحسن سير النظام البرلماني وانما لزمت هذه التقوية بسبب ما لرئيس الدولة من دور هام في حياة الدولة سواء اكان ذلك في اوقات الا ما - ام في الاوقات التي تسير فيها حياة الدولة سيراً هادئاً . حقيقة ان رئيس الدولة ليس له - في الاصل - دور ايجابي هام في الدولة البرلمانية وذلك بالنظر الى عدم مسؤوليته . وانما دوره الحقيقي والواجب له هو دور المرشد والناصح والملطف لما - ساء يحدث من الخلافات بين السلطات هـذا الدور هو ما يجب ان يتمكن رئيس الدولة من القيام به .

ولا نزاع انه لكي يتمكن رئيس الدولة من القيام بهذا الدور يجب ان يحاط علماً بالسياسة التي تنتهجها الوزارة او تريد انتهاجها وان يكون له حق رياسة مجلس الوزراء ومن الناحية الاخرى يجب ان يكون له نفوذ شخصي على مجلس الوزراء وعلى البرلمان بل وعلى الشعب . ولكن كيف يمكن ان يحصل على مثل هذا النفوذ المرغوب فيه ؟ ذلك بان يكون هذا الرئيس ذا شخصية قوية ولكنها مرنة وان يكون قادراً على ان يقوم بدوره بحزم ، وعلى هذا يلزم في الجمهوريات ان يختار رئيس الجمهورية من ابرز رجال الدولة لا من الصفوف الثانية للرجال الممتازين اما في الملكيات فيجب السهر على تربيـة الامراء الذين يتولون العرش تربية تامة من شأنها ان تغرس فيهم التعاليم الديمقراطية وتمكنهم من القيام بالدور

الدقيق جداً الذي قد يقومون به وتحقيقاً لهذه التقوية المنشودة لرئيس الدولة يجب ان يرجع اليه امكان مباشرته سلطتـــه كحكم في اوقات الازمات وذلك بالسماح له باستعمال حق الاعتراض الموقت وكذلك بان يكون هو المتصرف الوحيد في حق الحل .

تقوية نفوذ الوزارة :

اما من ناحية الوزارة فيجب ان نفرق بين اوقات الازمات والاوقات العادية :

نشاهد ان البرلمان - في اوقات الازمات - يترك عادة للحكومة اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة خطر خارجي ذلك لانه يرى انها اقدر منه على مواجهة مثل هذا الخطر كما ان لديها من الوسائل ما يمكنها من تتبع ومواجهة الحالة الدولية .

اما من ناحية الاخطار الداخلية واهمها الازمات الاقتصادية والمالية فالموقف - في الواقع - يختلف عنه في الحالة السابقة اذ ان كثيراً ما تطلب الحكومة من البرلمان ان يمنحها سلطة استثنائية تعمل بمقتضاها على اتخاذ الاجراءات اللازمة لظروف الحال دون ان ترجع اليه للسماح بمباشرة هذه الاجراءات ، نحن نشاهد ان البرلمان يطيل المناقشة والتردد كما يجعل من المسائل التي تهم الشعب كله والصالح الوطني مسائل متعلقة بالاشخاص وتكثر الفروض وتتراشق الاغلبية والاقلية التهم وبذلك يضيع الوقت وتتمكن الازمة وقد يتعسر العلاج . والحق ان مسألة منح السلطات الكاملة (pleins pouvoirs) قد عكرت الجو السياسي في فرنسا في عامي ١٩٣٧ و ١٩٣٨ كما ان المناقشات التي اثيرت في ذلك الوقت قد حرمت — لدرجـــة كبيرة — الحكومة من ان تدافع تماماً عن النقد

الفرنسي .

والآن يصح ان نتساءل عن السبب فى مثل هذا المسلك من ناحية البرلمان يبدو ان ذلك يرجع الى حد ما الى ان البرلمان يريد باثارة هذه المناقشات ان يغطي موقفه حيال الحكومة قبل حصول الازمة ، فالبرلمان يعلم انه لو لم يبالغ في رقابته على الحكومة لو لم يقيدها بحيث عرقل نشاطها فى الاوقات العادية لكان في الامكان ـ في الغالب ـ تجنب وقوع الازمة ومن ثم تظهر ضرورة تقوية سلطات الحكومة في الاوقات العادية بحيث يمكنها تتبع التطور المعقد للحياة وبالاخص للحياة الاقتصادية ولكن كيف يمكن ان يتحقق هذا الاصلاح ؟ مثل هذا الاصلاح يمكن ان يتحقق عن طريقين :

يجب اولا ان يقوم الوزراء بوظيفتهم الحقيقية الا وهي وظيفة الحكم ونعني بذلك ان يكون لهم الدفع والرقابة (١) ذلك انه كما يقول الفقهاء الانكليز « ليست وظيفة الوزير ادارة المصلحة التي هو على رأسها وانما وظيفته هي البحث عما اذا كانت هذه المصلحة تدار الادارة الحسنة ام لا » وعلى (٢) ذلك يجب على الموظفين الذين يقومون بادارة المصالح ان يتخذوا القرارات اللازمة لمعالجة المسائل الداخلة في اختصاصهم ولا يكفى مطلقاً ما يقومون به في الوقت الحاضر من الاكتفاء بتحضير المسائل المتعلقة بمصالحهم وتحضير القرارات الواجب اتخاذها تجاهها ثم تقديمها للوزير ليوقعها وبذلك يتسع الوقت للوزير للنظر في السياسة العامة للحكومة وكذلك لرقابة سير المصالح العمومية التي

---

(١) راجع (Giraud) المرجع السالف الذكر ص ٧٣ ص ٨٣ .

(٢) راجع « برتلمي مسألة الاختصاص في الديمقراطية ص ٢٢٣ .

تحت ادارته .

قد يقال اعتراضاً على هذا النظر ان جعل الموظفين بالمصالح يتخذون القرارات من شأنه ان يقسم المسؤولية تقسيما قد يؤدي الى اعدامها ، ولكن الا يمكن دفع هذا الاعتراض بان نضع على رأس المصالح الوزارية موظفاً كبيراً يقوم بالتوقيع النهائي على القرارات توقيعاً من شأنه تركيز المسؤولية فيه .

مثل هذا النظام تكون له ميزة تمكين الوزير من التفرغ لدراسة المسائل ذات الاهمية الكبرى ، ثم ان هذا الوضع يحمي الوزير ضد الوساطات التي يكثر منها النواب بقصد اجابة مصالح خاصة ، وبذلك نكون قد قضينا او على الاقل خفضنا عيباً من اكثر العيوب شيوعاً في الديمقراطيات البرلمانية على ان الاصلاح الذي نلتمسه له وجه آخر ، ونعني بذلك ضرورة تقوية الحكومة تجاه البرلمان حتى يمكن ان نكفل لسياسة الوزارة حياة اطول .

ولما كانت هذه المسألة تتصل « بالعلاقة بين السلطات » لذلك نرجيء الكلام عنها حتى نصل الى بحث هذه المسألة حتى لا يكون هناك تكرار فيما نعرضه من الآراء .

٢ ــ اصلاح السلطة التشريعية :

يلاحظ البعض ان البرلمان قد قويت شوكته قوة هائلة ، ويرون ان الواجب يحتم انقاص هذه السلطات الى اكبر حد ممكن ، والحق ان مثل هذا النظر يؤدي تطبيقه ولا جدال الى هدم النظام البرلماني نفسه وقد يؤدي الى اقامة الدكتاتورية ، نحن نقول بوجوب اصلاح البرلمان ولكننا ننكر ان يكون هذا الاصلاح عن طريق الحط من المجالس النيابية العليا وانقاص اختصاصها انقاصاً يذهب بقية تمثيل الشعب في هيئات تنوب عنه .

ونحن نقصر الكلام هنا على مسألة اصلاح « العمل التشريعي » للبرلمان وترجيء بقية المسائل المتعلقة بالعلاقة بين السلطات .

ولسنا في حاجة الى التأكيد بان العمل التشريعي هو الوظيفة الاساسية للبرلمان ومع ذلك فمن المعروف الآن ان كثيراً من البرلمانات لا يحسنه ، وهذا ما يلاحظه الكتاب الفرنسيون بالنسبة للبرلمان الفرنسي نفسه ، اذ ان البرلمان الفرنسي اصبح يركز اكثر اهتمامه في المسائل السياسية والادارية الكبرى اما التشريع فهو في المحل الثاني لعنايته ، وسنرى فيما سنعرضه انه يجب ان يرجع البرلمان الى دوره الاصيل فيعطي هاته المسائل ما تستحقه من العناية الكبرى ، وليس معنى هذا اننا ننكر على البرلمان حقه في الرقابة على الحكومة ان مثل هذا لا يخطر لنا ببال ، اذ ان هذه الرقابة هي اساس النظام البرلماني وانما الذي نريد ان نبينه هو ان العناية بالعمل التشريعي يجب ان تكون في نفس المستوى الذي تكون به العناية بالرقابة ومع ذلك فقد قيل ان ضعف مستوى الثقافة لاعضاء البرلمان في مجموعهم ، يمنع اخراج قوانين ناضجة ولكننا نرى انه يمكن التخلص من اضرار هذا الضعف ولا يكون ذلك بطبيعة الاحوال عن طريق اجبار اعضاء البرلمان على ان يتثقفوا في دراسة القانون ، فبرلمان مكون من محامين او فقهاء فقط قد يصبح هيئة مزعجة !! وانما ما يلزم في الواقع هو تغيير طريقة تحضير القوانين ومنع البرلمان من الموافقة على قوانين غير دستورية ، فمن ناحية تحضير القوانين يبدو لنا ان خير علاج لا يتحقق بان نعهد باقتراح القوانين الى السلطة التنفيذية دون البرلمان ، ذلك بان اقتراح القوانين بواسطة اعضاء البرلمان له اهمية كبرى لا يمكن اغفالها بحال وانما الاصلاح يكون بان نجعل جميع مشروعات القوانين — سواء اكانت آتية من ناحية الحكومة او من ناحية

الاعضاء — تفحص بواسطة هيئة ذات اختصاص ، كمجلس الدولة في فرنسا او غيره من الهيئات ذات الاختصاص الفني في الدول الاخرى ، تلك الهيئة ذات الاختصاص الفني لا يكون لها بحث ملائمة القانون المراد اصداره ولكنها تبحث موافقة مشروع القانون للتشريع القائم وتضعه في نصوص واضحة وصريحة تتضمن الموضوع محل المشروع ، وتقدم مشروعات القوانين الى هذه الهيئة الفنية بواسطة الحكومة والبرلمان على حد سواء ، ويبدو لنا ان مشروعات القوانين التي تحضر على هذا النحو تشمل ضمانات لاشك فيها ، ويكون واجب البرلمان تجاهها هو البحث في ملائمتها فقط ، وهو في مباشرة هذا البحث يجب عليه ان يتحسس ميول الرأي العام ويرجع الى آراء الاختصاصيين وكل من يكون ذا فائدة في هذا الصدد ، واتماماً للفائدة يجب تنظيم رقابة قضائية للبحث في دستورية القوانين(١) ، مثل هـــذه الرقابة قد قررت بعد الحرب الاولى في تشيكوسلوفاكيا وانتجت احسن النتائج ، وهي معتبرة كاحدى الضمانات المقررة تجاه السلطة التشريعيه (٢) .

تلك هي اهم الاصلاحات التي نراها لتحسين العمل التشريعي الذي يقوم به البرلمان ويجب ان نلفت النظر الى اننا لا نقصد من وراء ذلك ان نضع البرلمان تحت الوصاية ، ولكننا نقصد فقط دفع البرلمان الى اداء العمل التشريعي المنوط به على اكمل وجه .

بقي الآن ان نبحث تلك المسألة الهامه والتي بها تنظم العلاقات بين السلطات،

---

(١) راجع درس الاستاذ [Y, Gidel] السالفة الذكر . وراجع ايضاً الدستور التشيكوفاكي وبالاخص قانون ٩ مارس سنة ١٩٢٠ (نشير الى الدستور الذي كان قائماً قبل ضم السوديت الى المانيا في صيف سنة ١٩٣٨) .

(٢) تخصص المحكمة العليا في العراق بالنظر في دستورية القوانين .

هذه المسألة تحتاج الى شيء كبير من العناية والحذر .

تنظيم العلاقات بين السلطات تنظيما يجعلها تأخذ المجرى الواجب لها :

وهذا هو ما يطلقون عليه في الفقه الفرنسي العبارة الآتية :

La Normalisation des rapports entre lse pouvoirs

شاهدنا قبل الحرب الحالية ان العلاقات بين السلطة التشريعية والتنفيذية في اغلب الدول البرلمانية ليست كما يجب ان تكون عليه ، بل هي في ديمقراطية برلمانية من اعرق الديمقراطيات - ونعني بها فرنسا(١) - قد وصلت الى حال يشكو منها الكثيرون ، ومع ذلك قد قيل بان العلاقات بين سلطتين مختلفتين في طبيعتها لا يمكن ان تكون الا على هذا النحو ، ولكنا نرى ان ذلك غير لازم اذا وجد حكم تعترف كل من هاتين السلطتين له بهذا الصفة ، والواقع ان هذا الحكم موجود في النظام البرلماني ونعني به الشعب ممثلا في هيئة الناخبين ، تلك الهيئة التي الهيئة التي يجب على البرلمان والحكومة في نظام ديمقراطي سليم السير وفقاً لرغباتهم ، ومع ذلك اذا تأملنا الواقع وجدنا ان الظروف الراهنة لا تحقق الفكرة التي تقضي بوجوب كون البرلمان وبالتالي الحكومة ممثلين تماماً لهيئة الناخبين ، ولعل اهم الاسباب التي تؤدي الى ذلك هو ان الشعب لا يملك اعطاء تعليمات للبرلمان وبالتالي للحكومة الا كل اربع او خمس سنوات اي عند انتهاء الفصل التشريعي .

وهذا يؤدي بنا الى ان نقول كلمة عن الدور الذي يجب ان يكون للشعب في النظام البرلماني .

---

(١) هذا الكلام ينصرف الى النظام الدستوري الفرنسي قبل الحرب الاخيرة .

الدور الذي يجب ان يكون للشعب في النظام البرلماني : (١)

نحن نرى وجوب اعتبار الشعب وبكلمة ادق هيئة الناخبين سلطة بجانب السلطات الاخرى لها نفوذها وتأثيرها على البرلمان والحكومة ، يجب ايضاً ان تتمكن من القيام بدور الحكم بين السلطات الاخرى بقصد تنظيم العلاقات بين هذه السلطات وردها الى المجرى الذي يجب ان تسير فيه ، والحق اننا نشاهد اليوم نفوذ الشعب على الحكومة ، هذا النفوذ يباشر بواسطة وسائل غير مشروعه كالاضراب والثورة وما يتصل بها .

ولكن من ناحية البرلمان لا نجد للشعب نفوذاً حقيقياً عليه فاذا ما انتخب البرلمان اصبح بعيداً عن سلطان الناخبين واصبح همه الوحيد هو مباشرة سلطته حتى نهاية الفصل التشريعي المقرر له في الدستور .

لذلك نرى ان يزود الشعب بوسائل شرعية يباشر بها نفوذه في مواجهة الحكومة والبرلمان ، لا فقط وقت اجراء الانتخابات وعند انتهاء الفصل التشريعي ، بل في كافة الاوقات .

ويبدو لنا ان الاصلاح الذي يرمي الى جعل الشعب يقوم بدور هام في النظام البرلماني ورفعه الى مرتبة الحكم الحقيقي بين السلطات مثل هذا الاصلاح لا شك في انه يمس صميم هذا النظام ويسمح بدوره بان يحقق عدة اصلاحات تذهب بالكثير من عيوب البرلمانية . وتدفع العلاقات بين السلطات الى السير في مجراها العادي .

على اننا نلاحظ ان اغلب الفقهاء يقرون جعل الشعب هو — الحكم — بين البرلمان والحكومة اذا ما اصبح التعاون بينهما منقطعاً لا سبيل الى وصله

---

(١) كلامنا عن هذه المسألة ينصرف الى الشعوب التي وصلت الى درجة متقدمة من التعليم والثقافة والنضوج السياسي .

ويحصل هذا الاحتكام بالطريقة المعروفة في الدساتير والمسماة في الاصطلاح القانوني — بالحل — فقيام الشعب بدور الحكم في هذه الحالة لا غموض فيه ولا لبس ، ولكن كيف يمكن ان يقوم الشعب بدور ذي اثر في الاوقات العادية اي حين تسير حياة الدولة سيراً هادئاً ، كيف نجعل له نفوذاً بجانب نفوذ الحكومة ونفوذ البرلمان ؟ بل كيف يكون للشعب نفوذ حقيقي على الحكومة والبرلمان ؟ هذه في الحق مسألة هامة تواجهها الديمقراطيات وقام بفحصها الكثيرون من فقهاء القانون الدستوري ، على اننا نلاحظ ملاحظة اولية مؤداها ان معرفة الرأي العام ليس امراً عسيراً ، فعمل الدولة المنتشرون في ارجاء البلاد لا يعدمون الوسائل التي تمكنهم من هذه المعرفة ، ذلك ان الرأي العام يمكن التعرف عليه في الديمقراطيات بالرجوع الى الصحف والاجتماعات ونتائج الانتخابات الفرعية في الاقاليم والاتصال بالناس ... الخ ولكن معرفة الرأي العام شيء وكونه يكون ذا اثر امر آخر ، ومع ذلك فالمشاهد الآن ان الشعب كثيراً ما يباشر نفوذه على الحكومة ويجبرها على السير وفقاً لسياسة لا توافق عليها لو تركت وشأنها ، وذلك بالالتجاء الى الاضراب والثورة وغيرها من الوسائل الغير مشروعة ، هذه الوسائل نحن لا نقرها بحال من الاحوال ولا تدخل في عداد ما نراه لازما لتقوية نفوذ الشعب ، بل على العكس من هذا نحن نقترح نظاما يرمي الى الغاء هذه الوسائل التي تهدد الدولة بل النظام الاجتماعي العالمي كله ، نحن نريد الوصول الى ايجاد وسيلة او وسائل دستورية تمكن الشعب من ان يكون له هذا النفوذ المرغوب فيه .

والواقع انه من العيوب الواضحة — في معظم النظم البرلمانية — عدم

وجود صلة بين البرلمان والناخب (١) تلك الصلة الضرورية لتمكين الشعب من ابلاغ رغباته للبرلمان ، وكذلك لتمكينه من معرفة مقدار اهتمامها بتنفيذ السياسة التي يرتضيها ، هذا وفي ايجاد هذه الصلة ما يساعد على تربية الشعب تربية سياسية عالية هي من شروط نجاح النظم الديمقراطية ، كذلك ان لاتصال الشعب بالحياة السياسية ما يساعده على تفهم الحقائق السياسية وبذلك يميز الفرق بين مايقال وما يمكن ان يعمل ، هذا الاتصال بالحياة السياسية يؤدي الى تركيز الآراء المختلفة وتوزيعها على قسمين كبيرين الاغلبية من ناحية والاقلية من ناحية اخرى ، وبهذا نعالج الى حد كبير مسألة تعدد الاحزاب ، ليس معنى ذلك اننا نقول بالقضاء على الحزبية ، فلقد رأينا ان ذلك لا يتفق مع النظام البرلماني ، ونضيف الآن القول بان الاحزاب هي وسيط اقل استبداداً من النقابات او الطوائف ، لانها اقل تشبعاً بفكرة التبعية او الروح الشبه عسكرية التي تسيطر على النقابات والطوائف .

ولكن اذا كانت الاحزاب لابد منها في الديمقراطية ، واذا كانت مفيدة ، فان في تعددها خطراً لا يغيب عن احد ، والحق ان النظام الانكليزي في هذا الصدد هو خير نظام ذلك انه يقوم — على الاقل الى وقت قريب — على فكرة وجود حزبين يتناوبان السلطة ، وهذا كما يقول الاستاذ « موسكا » يمنح الوزارة عمراً طويلا ويجعل تغيير الحكومات لا يتوقف على الدسائس التي تحاك بين « الكواليس » وانما على التحول الحقيقي للرأي العام (٢) .

والآن نعود فنتساءل كيف يمكن ان نعطي الشعب تأثيراً حقيقياً على

---

(١) راجع « لاسكي » المرجع السالف الذكر - ص ١٤ و « بردو » المرجع السالف الذكر - ص ٨٦

(٢) راجع « موسكا » المرجع السالف الذكر - ص ٨٦

البرلمان وبالتالي على الحكومة في الاوقات العادية ؟ يرى بعض الفقهاء رأياً يخالفه البعض الآخر ونعني بذلك جعل النواب مسؤولين امام الناخبين مسؤولية مستمرة ، بمعنى انه اذا جرى النواب على سياسة لا يوافق عليها الناخبون فانهم لا يعرضون انفسهم الى عدم تجديد انتخابهم عند انتهاء الفصل التشريعي فقط بل يعرضون انفسهم الى رقابة تجري باستمرار ، في كل يوم بواسطة الناخبين او مجموعات منهم (١)

والحق ان الدساتير الحديثة تنص على ان النائب يفقد نيابته اذا ترك او اخرج من الحزب الذي تقدم للانتخاب على اعتبار انه عضو فيه ، مثل هذا الحل شديد ويرمي الى خدمة الاحزاب .

ثم انه قد يفهم في حالة وجود حزبين اما في حالة التعدد فيحتمل ان يكون وسيلة للاضطرابات والدسائس ، كما يقدم عدة صعوبات عند تطبيقه وبعد فان المسؤولية المستمرة للنواب يعارضها انصار البرلمانية الذين يقررون ان خير مايقال لعدم الاخذ بها تطبيقها في روسيا البلشفية . وانه ادى مع غيره من العوامل الى زوال النظام البرلماني .

وعلى ذلك نحن نرفض مؤقتاً الاصلاح الذي يقوم على مسؤولية النائب امام الناخبين عدا في البلاد ذات الحزبين وبشرط وضع تحفظات اخرى .

ما هي اذن الوسائل التي يصح الاخذ بها لكي تكون هناك رقابة للشعب على البرلمان وبالتالي على الحكومة ، لكي تجعل هذه السلطة ونعني بها الشعب

---

(١) من انصار هذا الرأي الاستاذ « كلسن » ص ٥٠ و [H. de jouvenel] « مجلة باريس » اول يناير سنة ١٩٢٧ ومن المعارضين لهذا الرأي [Burgned] في اجابته للاتحاد البرلماني ص ٢٨ سنة ١٩٢٨ وغيره كثير من الفقهاء .

تقوم بدورها في النظام البرلماني ؟

نرى ان يمكن الشعب من التدخل في تحضير التشريع ، ويجوز في هذا الصدد اقرار الطريقة الامريكية والتي يطلقون عليها (Public Hearing) ونعني بذلك ان يسمح للجنة برلمانية ان تجمع قبل ان ينظر البرلمان مشروعات القوانين الحصول على آراء ومعلومات من بعضهم أمر النصوص التي هي محل بحث البرلمان هذه الطريقة تبدو لنا مفيدة ذلك انها تسمح للافراد بالاتصال بالبرلمان كما تعطي وسيلة لجمع معلومات تفيده في اداء عمله ، هذا وسيكون لها فائدة عظيمة في المسائل الاقتصادية بشكل خاص كما انها تغني الى حد كبير عن الاخذ بفكرة تمثيل المصالح .

ومن الناحية الاخرى يمكن الالتجاء الى الاستفتاء الشعبي (Referendum) على ان البعض ينظر اليه بغير عين الارتياح ويرى ان عيوبه اكثر من فوائده .

ولكنا نرى ان مثل هذه المخاوف لا محل لها ، فالدستور التشيكوسلوفاكي في المادة ٤٦ ينص على الاستفتاء التشريعي في حالة رفض الجمعية الاهلية مشروع قانون مقدم من الحكومة ، في هذه الحالة يمكن للحكومة ان تستفتي الناخبين في الامر والواقع ان هذا النص لم يؤد الى متاعب في العمل .

واذا لم نشأ التوسع في تطبيق الاستفتاء فيصح الاكتفاء بالنص على الالتجاء اليه للفصل في نزاع قد يقوم بين الحكومة والبرلمان على ملائمة او عدم ملائمة قانون يراد سنه .

كذلك يمكن ان نقول بالالتجاء الى الاستفتاء حتى في حالة عدم اختلاف الحكومة والبرلمان على امر ما ، كما لو كان مشروع القانون المراد الموافقة عليه على جانب كبير من الاهمية فيرجع الى الناخبين للحصول على تصديقهم وكذلك في حالة ما اذا اريد تعديل نص دستوري او اتخاذ قرار خطير قد

يمس مستقبل البلاد .

ثم انه لتقوية العلاقة بين الشعب والبرلمان يقترحون ان يكون للشعب — بشروط معينة — حق — الاقتراح الشعبي — ونعني بذلك ان يسمح للناخبين ان يقترحوا على البرلمان سن تشريع معين وذلك بان يكون لهم اما تقديم مشروع قانون في شكل مواد ، وهذا هو ما يطلقون عليه في الاصطلاح القانوني الفرنسي (Referendum formulè) او يكون لهم مجرد الزام البرلمان بسن تشريع ما وهذا هو ما يسمونه (Referendum non formulè)

ونظام الاقتراح الشعبي موجود في دولة ليست برلمانية ولكن لا شك انها من اكثر الدول ديمقراطية ونعني بها سويسرا ، ولقد جعل هذا النظام من الشعب السويسري شعباً يبده تقرير مصيره الى درجة لم يبلغها شعب آخر سواه .

تلك هي اهم الوسائل التي تمكن الشعب من ان يباشر في الاوقات العادية سلطة حقيقية من شأنها ان تقيم التوازن في النظام البرلماني .

ولا نريد ان نطيل الكلام على ما يكون للشعب من سلطان في اوقات الازمات ، سلطان يباشره عقب حل البرلمان اذا ما اشتد النزاع بين البرلمان والحكومة ، فلقد سبق واشرنا الى ذلك ونكتفي هنا بالقول بان الالتجاء الى حل البرلمان يسمح باعادة التوازن بين السلطات اذا ما اصابه خلل ، وهو ايضاً الذي يسمح باعادة التعاون بينها اذا ما انقطع .

والآن وقد انتهينا من الكلام على الاصلاح الذي يرمي الى اعطاء الشعب الفرصة للقيام بدور له اهمية في النظام البرلماني ، دور يرمي — على الاخص — الى ان يكون الناخبون هم العنصر الذي يسهر على حفظ التعاون المتوازن اللازم لحسن سير هذا النظام ، بعد ان انتهينا من ذلك يكون من الميسور ان نتكلم عن العوامل الاخرى التي يمكن ان تحقق التعاون بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية وجعلها تسير في مجراها العادي ، ونحن نرى دراسة هذه المسألة وفقاً للخطة التي انتهجناها فيما سبق فنعالج هذه العلاقات في الاوقات العادية ثم في اوقات الازمات .

في الاحوال العادية :

في الظروف العادية يهم ان يكون التعاون بين السلطات كاملا وصادقا والا يكون من شأنه ان يعوق سياسة الحكومة او عمل البرلمان وبالاخص ماتعلق بالتشريع .

وتحقيقاً لهذا نحن نؤيد مايراه الاستاذ (Laski) من وجوب انشاء لجان برلمانية كل واحد منها تقابل مصلحة وزارية هذه اللجان على حد تعبيره لاتكون وظيفتها تحديد الخطوط الاساسية التي تسير عليها سياسة الحكومة اذ ان هذه المسألة تخص الوزارة نفسها ولكن تقتصر وظيفتها من ناحية على اعطاء المشورة والرأي للحكومة ومن الناحية الاخرى تقدم للبرلمان آراء واضحة ودقيقة عن سير الاداة الحكومية ، وعلى ذلك للجان البرلمانية وظيفتان : اولاهما هي مد الحكومة برأي السلطة التشريعية في مسألة ما ، وثانيهما تزويد المجلس بالمعلومات اللازمة عن اعمال الوزارة .

هذا النظام له مزايا عديدة فهو يجعل من السهل تجنب سوء التفاهم والخلافات التي تقع بين البرلمان والحكومة ، كذلك يجبر الحكومة على اخذ رأي اشخاص لهم دراية بسياستها وبالحاجات المتعلقة بمصالحها وبالتالي تعتبر هذه اللجان بداية للرقابة البرلمانية بان تسمح للحكومة بان تأخذ فكرة عن الاثر الذي سيكون لقراراتها على الرأي العام ذلك ان اعضاء هذه اللجان هم نواب الشعب واكثر الناس اتصالا به ، واخيراً لهذه اللجان الفضل في ان تجعل البرلمان اكثر ثقة واقل شكوكا في الوزارة كما انها تكفل لاعضاء

البرلمان الذين لايكونون اعضاء فى لجنة ماوسيلة من الوسائل التى يمكن ان يستمدوا منها المعلومات .

وعلى ذلك تصبح اللجان البرلمانية وسيلة يتم بها التعاون بين السلطات ، والواقع ان بعض الفوائد التى يمكن ان تنجم عنها والتى اوجزناها فيما سلف تحققت فى كثير من البرلمانيات القائمة كمصر وفرنسا وانكلترا .

ومع ذلك فاللجان البرلمانية الفرنسية كانت ولا تزال محل نقد كثير (١) على ازاء الانتقادات هو ما كان بسبب احدى هذه اللجان وتعني بها اللجنة المالية (٢) وذلك بسبب اتساع سلطانها اتساعاً مبالغاً فيه حتى لقد اصبحت فى نظر البعض شبه حكومة خفية .

ومع ذلك فالفقهاء يعترفون لنظام اللجان البرلمانية بمزايا ترجح ما يمكن ان ينتج عنه من عيوب ويعتبر البعض ان هذه اللجان من شأنها ان تؤدي الى خصوبة ومتانة العمل التشريعي كما تؤدي الى انماء الحرية الديمقراطية .

ولكن لنفرض انه بالرغم من وجود هذه اللجان — التي نرجو ان تمكن التعاون بين الحكومة والبرلمان من ان يسير سيراً حسناً — قد وجد نزاع بين السلطتين ، هل لا يمكن اتخاذ احتياطات من شأنها ان تمنع حدوث الاضطراب فى حياة الدولة ، احتياطات من شأنها ان تحول دون عرقلة النشاط الحكومي ، نرى ذلك ان يكون بتقوية السلطات التنفيذية .

«١» راجع «برتلمي» المرجع السالف الذكر ص ٥٥١ وما بعدها - راجع ايضاً كلامنا عن الوزارة .

«٢» تتبع حياة اللجان البرلمانية فى مصر يظهر لنا ان اللجنتين الماليتين بمجلسي النواب والشيوخ لهما اهمية ترجح اللجان الاخرى ولاشك انها واللجان الاخرى قد قامت بدور هام فى حياة مجالسنا النيابية .

والحق ان هـذه التقوية اصبحت ضرورية فى الوقت الحاضر ومع ذلك لايصح ان تذهب بعيداً فى هذه الطريق خوفا من الارتماء في احضان الدكتاتورية وعلى كل حال نحن نجيز ان يكون للحكومة الوسائل الكافية للحصول على المال اللازم لسير المصالح العامة اذ البرلمان حين يريد اجبار الوزارة على السير وفقاً لخطة لاترضيها فانه كثيراً مايلجأ الى عرقلة الموافقة على الميزانيـة غير مهتم بما يؤدي اليه هذا التعطيل من الاضرار بالادارة ونحن فى الواقع نستحسن مايجري عليه العمل فى انكلترا من تقسيم المصروفات الى مصروفات دائمة وهي المصروفات التي بدونها تقف اعمال المصالح العامة ، هذه المصروفات ليس من الضروري موافقة البرلمان عليها سنوياً لأن موافقته تعتبر مفروضة ، بجانب هذه المصروفات توجد المصروفات العرضية والاختيارية والتي ليست مقررة بقوانين موجودة ، هذه المصروفات يجب موافقـة البرلمان عليها سنويا .

هذا ونلاحظ ان النظام المقرر في الدستور التشيكوسلوفاكي والدستور الصادر فى سنة ١٩٣١ وكذلك في الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ (١)

---

(١) تنص المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٣٠ انه « اذا قرر مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لاعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليها ان تستقيل » .

وتنص المـادة ٦٦ على انه « لامكان النظر فى طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحاً كان او ضمناً يجب ان يوقع عليه ثلاثون نائباً على الاقل وان تبين فيه الشؤون التي ستجري فيهـا المناقشة بياناً واضحاً ، ولا يجوز ان يطرح هذا الطلب للمناقشة الا بعد ثمانية ايام على الاقل من تمام المناقشة فيه ويجب على اي حال ان يصدر بشأنه قرار فى ميعاد لايتجاوز اربعة عشر يوماً من =

وهي جميعاً تخضع تحريك المسؤولية الوزارية الى شروط معينة كاشتراط اغلبية خاصة ووجوب مرور مدة معينة بين تقديم طلب الاقتراع بعدم الثقة والمناقشة فيه واخذ الرأي عليه . . الخ

مثل هذا النظام لاشك في فائدته فهو يكفل للوزارات ثباتاً هي في اشد الحاجة اليه في كثير من البرلمانات الحديثة «١» .

ولكن ما الحكم اذا قويت السلطة التنفيذية الى الحد الذي يبنيها ثم خرجت عن الدور الواجب لها وتعسفت في استعمال سلطاتها وكذلك اذا حاولت ان تتخلص من رقابة البرلمان ، افلا يكون - وهذا محتمل الحصول - من المناسب ان نسلح البرلمان بدوره تجاه السلطة التنفيذية ؟

والواقع لايصح ان يوصف كلامنا في هذا الصدد بالمبالغة فالسلطة التنفيذية يمكنها وهي صاحبة الحق في دعوة البرلمان ان تمتنع عن دعوته او تحله ثم لاتجري الانتخابات او تؤجله الى اجل غير مسمى ، اما والحال كذلك فيلزم حماية البرلمان بدوره ، حقيقة اغلب الدساتير تنص على تواريخ يجتمع فيها البرلمان من تلقاء نفسه اذا لم تدعه السلطة التنفيذية ، ومع ذلك يبدو لنا انه من المناسب جداً ان نضيف الى هذه النصوص نصوصاً اخرى تكملها او تزيدها قوة كأن ينص على ان لرئيس البرلمان ان يعقده في دور غير عادي «٢» اذا طلب عدد معين من الاعضاء ذلك وبشروط معينة وكذلك

= يوم تقديمه ويجوز تقصير المواعيد المتقدم ذكرها بناء على طلب الوزراء المختصين او بموافقتهم . »

(١) راجع مقترحات الاستاذ « Larnaude » في هذا الصدد — التي سبق واشرنا اليه في هذا الفصل نفسه .

«٢» راجع « بردو » المرجع السالف الذكر - ص ٤٣١

ينص على انه اذا حل البرلمان فيجب اجراء الانتخابات في فترة معينة (١) .

تلك هي اهم الاصلاحات التي نرى انها لازمة لحسن سير النظام البرلماني وقد يلاحظ القارىء اننا عرضناها وفقاً لخطة مختلفة قليلا عن تلك التي اتبعناها عند كلامنا على الانتقادات التي وجهت لهذا النظام ذلك اننا حينذاك تكلمنا عن الانتقادات التقليدية ثم عرضنا لتلك التي تقوم على عدم ملائمة النظام البرلماني لزمن اضطربت فيه العوامل النفسية والاجتماعية والاقتصادية للجماعات ، بينما الاصلاحات التي اقترحناها — والتي هي في الواقع مستمدة من النظام البرلماني نفسه — قسمناها الى ثلاثة اقسام اساسية فتكلمنا اولا عن الاصلاحات التي يقصد بها تقوية السلطة التنفيذية واصلاحات يقصد بها اصلاح العمل البرلماني الرئيسي ونعني به العمل التشريعي واخيراً علاجات يقصد به جعل العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تسير في مجراها العادي .

ما هي اذن العلة في هذا الخلاف بين الخطة التي سرنا عليها في الكلام عن العلاج ؟

الواقع ان تفسير هذا الخلاف ميسور ذلك ان النظام البرلماني — كما علمنا — نظام مرن جداً لذلك نجد تطبيقه في البلاد البرلمانية آخذ اشكالا مختلفة ومن اجل هذا نجد ان الامراض البرلمانية التي بيناها لا توجد جميعاً في كل الدول البرلمانية فالنظام البرلماني الفرنسي له امراضه وتشيكوسلوفاكيا لها ايضاً امراضها البرلمانية وكذلك مصر دانكلترا واذا كان الامر كذلك فمن المعقول ان يكون العلاج الذي يوصف لهذه الامراض مختلفاً ايضاً بل - وهذه

---

(١) راجع في هذا الصدد الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٣ — م ٣٩ و ٤٠ و ٨٨ و ٨٩ و ٩٦ .

مسألة نلفت اليها النظر - ان تطبيق كل او بعض العلاجات التي سبق وذكرناها في بلد ما قد يحدث اثراً حسناً كما ان العمل بها في بلد آخر قد يكون فيه مضاعفة للعلة ، فمثلا تقرير حق الاستفتاء الشعبي في بلد لم تتقدم درجة الثقافة والتربية السياسية فيه يتضمن كل الخطر واشد الضرر بينما في بلد آخر تتوافر فيه الثقافة لابنائه ويرتفع فيه مستوى التعليم والتربية السياسية واهله متعود على ضبط النفس وحسن التقدير والاهتمام بالمسائل العامة في مثل هذا البلد يفتح الاستفتاء الشعبي وما يتصل به من الانظمة آثاراً محمودة .

فالعلاجات التي تقدمنا بها لا تطبق في كل مكان وفي كل زمان بل يجب ان ينظر الى كل حالة على حدة ويوصف لها العلاج الذي يناسبها .

وعلى كل حال فهذه المقترحات التي وضعناها هي علاجات لاهم العلل التي تعانيها البرلمانية ذكرناها مكتفين بايراد خطوطها الاساسية تاركين دقائق تفصيلها لظروف البلد المراد تطبيقها فيه اذا كان من الصالح تطبيقها .

فاذا كان الامر كذلك فمن المفهوم امكان اتخاذ خطة في عرض العلاجات غير التي عرضناها في استعراضنا للعلل على انه قد يلاحظ القارىء ملاحظة اخرى نوجزها في القول بان اذا كانت هذه العلاجات اعتبارية ونعني بذلك انها ليست قابلة لان تطبق في كل زمان ومكان فلماذا اذن تحملنا مشقة عرضها ؟ الواقع اننا اردنا بذلك ان نظهر للرأي العام في الدول البرلمانية ان امراض البرلمانية ليست امراضاً مزمنة لاسبيل للبرء منها وانما هي على العكس من هذا قابلة للعلاج والزوال ولذلك اردنا ان نضع الخطة العامة للاصلاح تاركين لكل دولة برلمانية ان تأخذ منها ما يناسبها وان تزيد عليها او تنقص او تعدل وفقاً لظروفها .

الخلاصة :

يخلص من دراستنا للنظام الديمقراطي والبرلماني الذي هو اهم تطبيقات المبدأ الديمقراطي ان النظام الديمقراطي وان كان لم يؤد في كافة الدول الى ان يحكم الشعب نفسه بنفسه أي الى تطبيق الديمقراطية المباشرة وان كان ايضاً لم ينجح حتى الان في الوصول الى تنظيم يسمح بان يكون البرلمان ممثلا للشعب تماماً اذ سبق ورأينا ان البرلمان لا يعتبر — في الواقع — منتجاً بواسطة جميع افراد الشعب وإنما بواسطة ناخبين لا يعدون الاقلية بالنسبة لمجموع افراد الشعب — غير انه مع ذلك نجح في الديمقراطيات الرشيدة في الوصول الى تقرير السيادة الشعبية عن طريق غير مباشرة هذه الطريق هي خضوع الحكام لرقابة الرأي العام بتشكيلها العام والخاص ، ولقد ضربنا الامثال على قوة الرأي العام في الديمقراطيات واثره في سير حياة الدولة فرأينا كيف ان الحكام يعملون بكافة الوسائل قبل اتخاذ القرارات ـ المتعلقة بشئون الدولة — على تعرف ميول الرأي العام حتى تأتي قراراتهم هذه موافقة لما تراه البلاد او على الاقل لما تراه أغلبية الافراد بها ، ورأينا كيف ان رقابة الرأي العام أصبحت من القوة بحيث تجبر وزارة على الاستقالة بالرغم من ان البرلمان لم ينزع ثقته منها ، كل ذلك وغيره مما أوردناه يدل على ان الرأي العام هو في نهاية الامر القوة المحركة لشئون الدولة الديمقراطية .

ولقد رأينا ايضاً كيف ان هذا الرأي العام يكون في الدول الديمقراطية الى حد كبير بحرية ، وهذا راجع الى ان الحريات مكفولة . فالكلام مباح والكتابة مسموح بها والاجتماعات جائزة وحرية التعليم موجودة والاقلية لها من الوسائل القانونية ما يسمح لها بالتعبير عن آرائها ، وهذا بعكس الحال

في الدكتاتوريات حيث الحريات تقريباً معدومة ، والرأي الذي يظهر انه رأي الشعب او غالبيته هو في الواقع رأي الدكتاتور دفع بشكل صناعي في ذهن الجمهور الذي ليس له مجموعة من الوسائل ما يسمح له بتمحيص الوقائع وتقدير نتائجها ، كما ان اقلية محرومه من الحق في ابداء آرائها .

ولكن لما كانت رقابة الرأي العام — في شكلها العام — غير مضمونة الاثر لذلك لاحظنا ان الديمقراطية تضع تنظيماً قانونياً فنياً لها يسمح لهذه الرقابة بأن تجبر الحكام على السير وفقاً لما يراه المحكومون .

لكل هذا حرصنا على ان نجعل الرقابة عنصراً بارزاً في التعرف الذي اقترحناه للديمقراطية .

أما فيما يتعلق بخصائص الديمقراطية فنلاحظ أنه بالرغم من الانتقادات التي وجهت لمبدأ السيادة الشعبية الذي هو الواقع التعبير العملي للمبدأ الديمقراطي ، نحن نؤيد هذا المبدأ لا لأنه فقط مقرر في كافة الدساتير الديمقراطية صراحة أو ضمنا ، بل لان الاخذ به يؤدي غالباً الى تحقيق الحرية والمساواة السياسية بين الافراد كما يؤدي الى رفع درجة الثقافة العامة ونضوج التربية السياسية للشعب ، هذا وفي قيام هذا المبدأ تقدير واضح للكرامة الانسانيه وأعتراف بأهلية الانسان لادارة شئونه العامة يقابل اعتراف القانون الخاص بأهلية الشخص البالغ المميز لادارة شؤونه الخاصة .

ونحن نساير الزمن في تطوره فنعترف بأن الحريات الفردية لم تصبح لها نفس القداسة القديمة ، فالدولة في ظل الديمقراطية تتدخل في شؤون الافراد تحقيقاً للتضامن الاجتماعي ورغبة منها في تحقيق رفاهية اعضائها ، ومن مظاهر هذا التدخل ما ذكرناه بخصوص تنظيم الدولة للعلاقة بين العامل ورب العمل ،

ولقد ظهرت هذه الروح واضحة في اعلانات الحقوق الصادرة بعد الحرب ، فنجد نصوصاً متعلقة بتربية الاطفال وبالزام الافراد بالحصول على حد ادنى من التعليم ، كذلك اعتبرت بعض الدساتير العمل الزاميا . والواقع ان المصلحة في ايجاد الانسجام بين هذين الطرفين : فالحرية المطلقة ليست ممكنة ولا هي بالمفيدة كما ان الغاء شخصية الفرد والقضاء على حريته فيه اهدار لآدميته وتفويت لكثير من الفوائد لا تغيب عن احد ، فيجب اذن الا تتدخل الدولة في شئون الافراد الا بالقدر اللازم لصيانة التضامن الاجتماعي وتحقيق رفاهية المجتمع وهذه مسألة نسبية يرجع في تقديرها الى ظروف الزمان والمكان .

هذا وان كانت الحرية السياسية التي ترمي اليها الديمقراطية — ونقصد بذلك ان يكون للشعب يحكم نفسه بنفسه أو على الاقل ان يكون له اختيار النواب الذي يقوم بحكمه — لا تؤدي حتماً الى تمتع الافراد بالحرية ذاتها ، الا اننا مع ذلك نرى — وهذا بالرغم من قيام الديكتاتورية — ان الوضع الطبيعي للاشياء يقضي بالقول بأن الحرية السياسية وما تؤدي اليه من ارتفاع مستوى الثقافة والتربية السياسية وشعور الافراد بذاتيتهم وتقدم فكرة « دولة القانون » — L' Etat de Droit — كل ذلك لا بد وان يؤدي الى تحقيق اكبر قدر ممكن من الحرية نفسها ، واذا كانت الحرية السياسية لم تؤد في بعض الدول الى الحرية فان ذلك اما ان يرجع الى ظروف عارضة لا تلبث ان تزول واما ان يرجع الى طبيعة الشعب ذاته ، فمن الشعوب — كما سنرى — ما يفضل — نظراً لعدم تعوده على الحرية — ان يعيش في ظل نظام يقيد الحريات الفردية ولا يسمح للحرية بمعظم مظاهرها في الظهور .

والمساواة التي تعنيها الديمقراطية هي المساواة أمام القانون ، فالقانون يجب أن يقدم للجميع نفس الحماية ، كذلك يجب أن توزع التكاليف العامة بالتساوي

وليس المقصود بذلك أن تكون متساوية من الناحية الحسابية ، ذلك ان المساواة الحسابية تؤدي في أحوال كثيرة الى عدم المساواة .

أما الديمقراطية الاجتماعية أو المادية أو كما يقول البعض الماركسية فهي غير الديمقراطية التقليدية بل هي لا تتلاءم معها ذلك لانها تستهدف العدالة في توزيع الثروات ، والعدالة في هذا الصدد عبارة مبهمة تحتمل عدة تفسيرات ، فادخالها في الديمقراطية التقليدية فيه ادخال للابهام والغموض في نظام سياسي يجب أن يقوم على الوضوح والتحديد ، والحق ان الديمقراطية المادية هي أقرب للتحقق في الانظمة الاستبدادية منها في الانظمة التي تقوم على الحرية ، فالديمقراطية اذن هي نظام سياسي وليست نظاماً اجتماعياً أو اقتصادياً ، ومع ذلك فان ادخال بعض عناصر الديمقراطية المادية التي لا تتنافى مع الديمقراطية الاصلية والتي تستدعيها الحياة الراهنة هو أمر فيه كل الفائدة .

ولقد قلنا ان التشريعات التي صدرت في فرنسا وبالاخص في عهد وزارة (بلوم) وتلك التي صدرت في أمريكا منذ تولي الرئيس روزفلت رئاسة الجمهورية تعتبر محاولات ترمي الى الوصول الى هذه الغاية .

ولا مناص من القول بأن الديمقراطية تفترض وجود الاحزاب لان تقرير الحرية الفردية يسمح بوجودها ولانها تقوم على فكرة تولي الاغلبية السلطات ، فلاجل ان يكون للفرد قوة لها أثر لابد وان يجتمع مع غيره ممن يشترك معه في الرأي ، وهذا يكون في ظل تنظيمات لها برامج معينة ونعني بذلك الاحزاب ، ولا شك في أن للاحزاب مساوىء ذكرناها ولكن تقدم الشعور بالمسؤولية الادبية يخفف منها ، وهذا ما نشاهده في الاحزاب الانجليزية بشكل خاص ونحب أن نشير إلى أنه مهما قيل في مضار الاحزاب فان وجودها لا سبيل لاجتنابه ، فنحن إذا الغيناها لا تلبث أن تعود من وراء الستار فتأتي في وضعها

هذا من المساوئ، ما يرجح بكثير تلك التي تنجم عن الاحزاب السياسية المعترف بوجودها قانوناً .

أما من ناحية قيمة الديمقراطية فلقد عرضنا بنزاهة أهم الانتقادات التي وجهت اليها ، فرأينا كيف أن أعداء الديمقراطية يرون أن الشعب في مجموعه غير اهل لان يحكم نفسه بنفسه ، وان السيادة الشعبية مجرد افتراض لا حقيقة له ما دام ان الافراد يوجهون بواسطة زعمائهم وهؤلاء هم أقلية ضئيلة ، وان التصويت العام يفترض المساواة بين الافراد بينما هم في الحقيقة غير متساوين ، وان في الفول بتولي الاغلبية الحكم دون الاقلية فيه تفضيل للكم على الكيف لا يجوز ، وان في توزيع المسؤولية في الحكومة الديمقراطية تضييعاً لها ، وكذلك في تولي السلطة بواسطة أفراد غير اخصائيين اضرار بالمصالح العامة ، وان الديمقراطية وان صلحت للحكم في الاوقات العادية لا تصلح لاوقات الازمات ، كل هذا من شأنه أن يجعل الحكومة الديمقراطية حكومة ضعيفة البنيان ، ولم نكتف باستعراض هذه الانتقادات بل أوردنا لكي يكون حكمنا شاملا ان نعرض الانظمة المعارضة للديمقراطية القديم منها والحديث ، ولقد رأينا أن الديكتاتورية — وهي الشكل الحالي للانظمة المعارضة للديمقراطية — تمتاز أياً كان الشكل الذي تأخذه بالغائها للحريات تقريباً وبنبذها لمبدأ السيادة الشعبية لاعتبارها الفرد وسيلة لتحقيق أغراض الدولة وليس غاية لها ، وكذلك تمتاز بان الحد الذي يفصل القواعد القانونية المختلفة ليس واضحاً ، الامر الذي يجعل تعديل الدستور لا يزيد في الاهمية عن تعديل قانون عادي أو حتى لائحة ، كذلك تمتاز الدكتاتورية بأتباعها ما يسمونه سياسة الكرامة فهي كي تعوض الافراد عن حرياتهم المفقودة ولتخفف عنهم ثقل تكاليفها الباهظة ، تقدم على المغامرة وراء المغامرة ، أما

الانتخابات التي تجريها فليست وسيلة لاستخراج الادارة العامة وانما هي وسيلة يقصد بها تأييد الزعيم فهي مظاهرة لكبت كل معارضة .

ولقد قلنا ان نظاماً هذه بعض صفاته لا يمكن أن يدوم ، فالرقابة مهما قويت لا يمكن أن تمنع الناس عن الكلام ، والانتصارات التي تحققها الديكتاتورية في الخارج لن تساوي في نهاية الامر الحرية المفقودة وهي في نفس الوقت تعجل نهاية الديكتاتورية لان المخاطرة اذا نجحت مرة أو اكثر فانها لابد وأن تفشل في النهاية ، والتاريخ يقدم الدليل وراء الدليل على صحة هـذا الرأي ، كذلك اعتماد النظام على الزعيم يجعل فكرة انحلاله بعد اختفائه قريبة الحصول ، والحق ان الديكتاتورية أما أن ينتهي الامر بها الى التطور نحو الحرية وأما أن تلقي بنفسها في احضان البلشفية ، وهي الحالتين تثبت أنها نظام لا يمكن أن يوصف بالدوام فهي عرض لابد وان يزول .

ونحن الآن وبعد كل هذا التحليل نقرر ايماننا بالديمقراطيـة ومستقبلها ، واذا كان للديمقراطية عيوب ، فهل الدكتاتورية نظام كامل لا نقص فيه ؟ وهل هذه العيوب لا سبيل لعلاجها ، لقد رأينا في دراستنا لازمة البرلمانية ان معظم عيوب الديمقراطية يمكن علاجها فالسلطة التنفيذية يمكن تقويتها بل هي تطورت نحو القوة ، وهـذا ما نشاهـده في انجلترا حيث نفوذ الحكومة في ازدياد ، وعدم ثبات الوزارات عالجته بعض الدساتير الصادرة بعد الحرب الاولى باجراءات حاسمة ، وضعف مستوى النواب عولج بالاهتمام بتكوين اللجان البرلمانية وبانشاء هيئات فنية للتشريع ولبحث المسائل الاقتصادية ، هذه اللجان تمد البرلمان بالمعلومات ، كذلك رأينا أن في تنظيم الرقابة على دستوريـة القوانين ـ ما يسمح في الغالب ـ بحماية الحريات وحقوق الافراد ثم ان تدخل النواب لدى الوزراء من أجل انهاء مصالح خاصة لهم هو عيب يمكن دفعه بالنص

على اعتبار هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ، وهذا ما اشارت الى وجوبه تحقيقه ـ فعلا ـ المذكرة التي وردت بصدر دستور سنة ١٩٣٠ . كذلك كثرت المناقشات البيزنطية التي تضيع وقت المجلس يمكن القضاء عليها بتعديل لائحة المجالس تعديلا يسمح باختصار المناقشات وتوجيهها نحو الوجهة النافعة كذلك الا يمكن ان نرد الى رئيس الدولة حقه في حل البرلمان وبذلك يتمكن من ان يقوم بوظيفة الحكم بين السلطات ثم الا يمكن ان نجعل الشعب اذا وصل الى درجة كافية من التعليم — يقوم بدور نافع فنقرر له الحق في التدخل في حكومة البلاد بواسطة الاستفتاء بأشكاله المختلفة ، وكذلك تمكنه من ان يقوم بدور الحكم بين السلطات ثم الا يمكن الوزراء ان يفهموا حقيقة وظيفتهم فيقومون هم لا البرلمان بوضع سياسة البلاد ثم يخضعونها بعد ذلك لرقابة البرلمان ، كل ذلك ممكن اذا صحت العزائم واخلصت الضمائر وارتقت المسؤولية الادبية ، والحق انه لا يوجد نظام يمكن ان يدنى الفضيلة

وبعد فاذا نحن الغينا الديمقراطية فاي نظام نحله محلها ! لقد قلنا ان الدكتاتورية لا تصلح اساساً دائماً لحكم الشعوب ، والملكية المطلقة لا يقرها الضمير العالمي الآن ، فأين إذن هو النظام الذي يصح ان يخلف الديمقراطية هذا هو السؤال الذي لم يلق العالم الى الآن اجابة شافية عنه ، فالديمقراطية اذن لها قيمة سلبية لا سبيل لانكارها بحال من الاحوال

اما القول بأن الارادة في الدول الديمقراطية ليست ارادة الشعب وانما ارادة الزعماء ، فهذا قول يتوقف على بحث كل حالة على حدتها ، ولا شك ان تقدم التعليم والتربية من شأنه ان يزيد في الاستقلال الفكري للاشخاص

هذا وتمويه القادة على الجمهور لا يمكن ان يستمر على الدوام ولقد قال في هذا احد رؤساء الولايات المتحدة كلمة لم تفقد بالرغم من مرور السنوات

قولها فذكر « انه يمكن تضليل جميع النـــاس حيناً من الزمن ويمكن تضليل بعضهم دائماً ولـكن لا يمكن تضليل الجميع على الدوام »

ثم الم تثبت الظروف اهلية الديمقراطية للحكم ، الم تسر بالامم خطوات واسعة في سبيل التقدم والرفاهية ثم الم تنجح في الحـكم في الاوقات العصيبة في ان تخرج من الحرب العظمى منتصرة ثم ألم تذلل الازمات الاقتصـادية والاجتماعيه التي تلتها

الحق ان ميزة الديمقراطية البارزة هي في مرونتها هي في قدرتهـا على التلاؤم مع الظروف ولقد اثبت ذلك مرات عديدة ولعل اقرب تطبيقات هـذه المرونة هو ما قرره البرلمان الفرنسي في ١٩ ابريل سنة ١٩٣٩ حيث اعطى السلطات الـكاملة للحكومة القائمة لاتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتمـكين الدفاع عن البلاد . فالديمقراطية عندما اقتضت الظروف لم تمانع من ان تأخذ شكل الدكتاتورية الى حين معلوم ولـكنها دكتاتورية قائمة على التفويض الصحيح من نواب البلاد

ولقد حاولنا خلال دراستنا للنظام البرلماني — في الباب الثاني — ان نقوم بتحليل موضوعي لهذا النظام ناورد تعريفه واستخلصنا خصائصه والعناصر المـكونة له والعلاقات التي تقع بينها

والواقع ان النتائج التي تترتب على النظام البرلماني ليست واحدة في كافة الدول الديمقراطية ذلك ان البرلمـان نظـام مرن يتلاءم مع ظروف كل دولة واحوالها على ان غرضها دائماً واحد وان اختلفت الدول وتعني به سعيهـا دائماً لتوزيع السلطة بين الحكومة من ناحية والبرلمان من ناحية اخرى بحيث لا يمكن لاحدهما ان يستأثر بالسلطة داخل الدولة دون الآخر ، والبرلمانية تقوم

اذن على التعاون المتوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية ووجود رقابة متبادلة لكل سلطة على الاخرى

ونحن بعد ان استعرضنا من الناحية النظرية خصائص النظام البرلماني وكذلك عناصره والعلاقات بينها اتينا ببعض التطبيقات العملية لهذا النظام بقصد ان نبين مقدار ما بين النظريات والحياة العملية للانظمة من بعد او قرب .

ولكن هذا النظام الذي هو وليد التاريخ الانكليزي هل يمكن ان ينقل الى كافة الدول اذا حصل ذلك فهل يمكن ان يعيش ؟

يرى الاستاذ برتلمي ان هناك وسطاً معيناً يمكن ان تعيش فيه البرلمانية وتنمو ونعني به اوربا ، ولكن هذا الرأي لا يمكن التسليم به ، فالمانيا دولة في صميم اوروبا ومع ذلك لم تعش فيها البرلمانية طويلا ، بينما نجد البرلمانية تثبت اقدامها وتسير في طريق التقدم بخطوات ثابتة في الشرق وبالاخص في مصر ، ليس اذاً من الصواب البحث عن وسط جغرافي تعيش فيه البرلمانية وانما ما يجب البحث عنه هو ما اذا كانت الظروف الاجتماعية لشعب ما وكذلك التاريخية تساعد على قيام هذا الشكل من اشكال الحكم ، اذ انه من الثابت ان الشعوب التي حازت قدراً كافياً من الثقافة ، والتي لها تاريخ يدل على ان الرأي العام له نفوذ على سير الاعمال العامة بها ، والتي لها ايضاً تقاليد ديمقراطية ، مثل هذه الشعوب تعتبر اكثر من غيرها صلاحية لنمو الديمقراطية البرلمانية بصرف النظر عن موقعها الجغرافي .

وبمناسبة اشارتنا السابقة عن مصر نلاحظ ان اهم ماينقص البرلمانية المصرية هو تنظيم الاحزاب السياسية بما يلائم الحالة الراهنة للبلاد اذ ان الحكومة البرلمانية هي حكومة الاحزاب ولا قيام للاحزاب — بالمعنى الصحيح — الا اذا كانت لها برامج محددة ، كذلك ان يكون لهذه البرامج وسائل معروفة تحقق

بها ، وبهذا يتوزع الافراد على هذه الاحزاب كل وفقاً لميوله وآماله وتقديره للحياة ، فتصبح المعركة الانتخابية معركة جدية تقوم على مبادىء وخطط لا على اشخاص ، كذلك يلزمنا في مصر انشاء هيئة عليا لها كامل الاستقلال والضمانات التي تسمح لها بان تفصل بنزاهة فى صحة الانتخابات ، واخيراً يجب الاهتمام بنشر التعليم والثقافة والقضاء على الامية فى اسرع وقت ممكن اذا اصبح من غير المقبول في القرن العشرين وجود هذه النسبة الهائلة للامية في البلاد .

كذلك تكلمنا عن ازمة النظام البرلماني فاستعرضنا الانتقادات التقليدية التي وجهت اليه سواء ما وقع منها على النظام فى مجموعه ام على مسائل معينة به ، واوردنا الانتقادات الحالية للبرلمانية ، فرأينا ان هذه الانتقادات على نوعين : منها ما هو متعلق بالمسائل الاقتصادية ومنها ما هو متعلق بالمسائل الاجتماعية ، حتى اذا اتممنا عرض اهم عيوب البرلمانية حاولنا ان نصف العلاج ، فقلنا بوجوب تقوية السلطة التنفيذية بركنيها ونعني بذلك رئيس الدولة والحكومة وكذلك قلنا بوجوب توفير اسباب العناية بالعمل التشريعي وبينا وسيلة ذلك ، واخيراً عرضنا لتنظيم العلاقات بين الشعب والحكومة والبرلمان وكذلك بين هذين الآخرين . هذه الاصلاحات لا يصح الاخذ بها فى كافة الدول البرلمانية بل يجب على كل دولة ان تأخذ منها ما يناسبها .

والحق ان البرلمانية تكفل اصلاح نفسها بنفسها ، فالاصلاحات التى اقترحناها مستمدة منها وهي وغيرها تكفل للبرلمانية مواجهة الاعتبارات الحالية للحياة ، وما من شك ان البرلمانية لم تقف مكتوفة الايدي بل سايرت الزمن في تطوره ، ومن مظاهر هذا التطور ما نشاهده اليوم من تقوية نفوذ السلطة التنفيذية التقوية التي تضمن لها معالجة الحياة الدولية والداخلية للدولة ،

وهذا ما نشاهده في انجلترا حيث أخذ البرلمان كلما اقتضت الضرورات يوافق على منح الحكومة السلطات الكاملة لمعالجة مسائل اهلية هامة ، وبهذا يمكن الوزارة في الحدود التي رسمها لها البرلمان ان تباشر سلطات شبه دكتاتورية .

يخلص من كل ما سبق اننا نؤمن كل الايمان بمستقبل الديمقراطية وبأنها اصلح الانظمة لحكم الشعوب واكثرها احتراماً للحرية والعقل والكرامة الانسانية ، كذلك نرى انها بالرغم من مركزها الحالي ستخرج منتصرة واثبت مما كانت في أي وقت مضى ، والحق ان التاريخ يدلنا على ان القوى المعنوية والعقلية لابد وان تنتصر آجلا أو عاجلا على تلك التي تعتمد على القوة الغاشمة .

الباب الثاني

في

النظام الرئيسي

تكلمنا فيما سبق بتفصيل كبير عن النظام البرلماني فذكرنا خصائصه وعناصره والازمة التي يعانيها وخرجنا من هذه الدراسة بنتائج على قدر عظيم من الاهمية ، كذلك بينا ان النظام البرلماني هو نظام يقوم على الفصل بين السلطات ، ولكن هذا الفصل ليس تاماً إذ ان هذه السلطات المنفصلة متعاونة ولقد اوضحنا مظاهر هذا التعاون ، والآن نريد ان نعالج نظاماً سياسياً آخر يقوم على الرغبة في اقامة حكومة تؤسس على الفصل المطلق بين

السلطات الثلاثة ، تلك الحكومة التي يطلقون عليهـا في الاصطلاح العربي الحكومة الرئيسية — G. Presidentiel —

هـذه الحكومة الرئيسية نجـد تطبيقها النموذجي في الولايات المتحدة الاميركية ، والحكومة الرئيسية في الولايات المتحدة الاميركية تقوم على ثلاثة مبادىء اساسية : اما المبدأ الاول فيرمي الى جعـل السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ، والمبدأ الثاني يشمل خضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية ، ثم ان المبدأ الثالث والاخير يقوم على فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، هذه المبادىء الثلاث تقتضي منا بعض الايضاح :

المبدأ الاول : يملك رئيس الجمهورية في النظام الرئيسي اختصاصات السلطة التنفيذية ويباشر هـذه الاختصاصات : فهو والحالة هـذه يعتبر رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في نفس الوقت ، ولهذا تولى الرئيس ولسن رئاسة الوفد الاميركي في مؤتمر الصلح في فرساي ، ونحن اذا لاحظنا اهمية تملك شخص معين لاختصاصات السلطة التنفيذية فان هذه الاهمية تزداد وضوحاً وبروزاً اذا كان الدستور يمنح هذا الشخص مباشرة هـذه الاختصاصات بنفسه ، ولعل أهمية الدور الذي يقوم به رئيس الجمهورية في نظام رئيسي كالولايات المتحدة الاميركية تزداد وضوحاً فوق الوضوح السابق وقوة فوق القوة التي يمكن ان تستمد من كونه رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت ، اذا لاحظنا انه في الولايات المتحدة ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ، حقاً ان رئيس الجمهورية في امريكا مكلف بتنفيذ سياسة حزبه ، ولكن يجب الا نعتقد ان تنفيذ سياسة الحزب ترجع الى التزام قانوني يفرض عليه هذا التنفيذ ، وانما ترجع الى التزام أدبي تفرضه عليه الروح الديمقراطية

وما تتضمنه هذه الروح من تنظيمات حزبية تخضع فيها الاغلبية للاقلية ويخضع بمقتضاها زعماء الاحزاب للبرامج الحزبية التي جمعتهم تحت لواء واحد وضمت اليهم انصارهم من الناخبين ، ومع ذلك اذا توافر لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة — وكثيراً ما يتوافر له — شخصية قوية وعلم وتجارب وفهم لميول الرأي العام فانه لا يلبث ان يطبع سياسة الدولة بطابعه فترجح شخصيته البارزة على غيره من السلطات داخل الدولة حتى يبدو وكأنه دكتاتور ، والحقيقة انه لا يمكن ان يكون فعلا كذلك مهما زاد سلطانه ، وكل ما يمكن ان ينعت به من صفة في هذه الاحوال انما تكون صفة الزعامة التي تعمل في نظام حكومي رسمه الدستور ، وفي حدود الروح الديمقراطية التي توجب على الحكام ان يسيروا وفقاً لاتجاهات الرأي العام .

المبدأ الثاني : يخضع الوزراء في النظام الرئيسي خضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية : اما وقد سبق وبينا ان رئيس الجمهورية في النظام الامريكي الرئيسي يملك اختصاصات السلطة التنفيذية ويباشر هذه الاختصاص فلا محل والحالة هذه من ان يكون للوزراء في مثل هذا النظام سلطان خاص وسياسة تتعلق بهم ، ولا شك ان استعمال كلمة وزراء بالنسبة للموظفين الاول الذين يكونون على رأس الوزارات المختلفة من امريكا يعتبر من قبيل التجاوز ، ولذلك يطلقون عليهم بحق في الاصطلاح الامريكي كلمة (Secrètares) والحقيقة ان هؤلاء الموظفين هم سكرتيرو الرئيس ويخضعون له خضوعاً تاماً ولا يسوغ لهم ان يضعوا سياسة مستقلة عن سياسته ، والسوابق التاريخية في الولايات المتحدة تقدح بصحة هذا ، فالرئيس ولسن عزل اثناء مرضه وزير خارجيته وكتب له في خطاب الاقالة قائلا : « اني اقيلك لانك حاولت

ان تضع سياسة غير السياسة التي اريدها وهذا امر مخالف للدستور » ورئيس الجمهورية في الولايات المتحدة هو الذي يعزل الوزراء ويتلقون اوامره لينفذوها ، فهم خاضعون ولا شك لقواعد التبعية الرئاسية .

المبدأ الثالث : فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية : حاول الدستور الامريكي ان ينشيء حالة تقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهو بالرغم من الجهد الذي بذله في سبيل الوصول الى تحقيق هذه الغاية لم يصل اليها وصولا كاملا ، وعلى أية حال فان مظاهر محاولة الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية واضحة للعيان ، فمن مظاهر استقلال البرلمان عن السلطة التنفيذية ان السلطة التنفيذية لا تدعو البرلمان الى دور انعقاد عادي وليس لها ان تحله ولا ان تقترح مشروع قانون عليه ، وان كانت الامور قد سارت على حق رئيس الجمهورية ان يوصي المؤتمر ـ Gongress ـ عن طريق ارسال رسالة ـ message ـ بسن تشريع معين .

كذلك ليس للرئيس ان يتدخل لدى البرلمان عند نظره في مسائل الميزانية وانما السكرتير المالية اي لوزير المالية ان يبين حاجات الحكومة في خطاب يرسله للبرلمان كل عام ، وغني عن البيان انه ليس للوزراء في الولايات المتحدة ان يحضروا جلسات البرلمان ويتكلموا فيه .

تلك مظاهر استقلال البرلمان عن الحكومة ، وبقي الآن علينا ان نبين مظاهر استقلال الحكومة عن البرلمان : واول ما نلاحظه في هذا الصدد ان الوزراء وما يتبعهم من موظفين يعملون في مختلف المصالح العمومية التي تعمل في الدولة لا يخضعون للبرلمان ولا يسألون أمامه ، فالمسؤولية الوزارية كما هي مفهومة في النظام البرلماني لا يعرفها النظام الرئيسي ، وفي الولايات المتحدة لا يصح الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان ، ولا يستطيع

البرلمان ان يستدعي الوزراء من اجل ان يوجه اليها اسئلة او استجوابات .

وبالرغم من تلك الرغبة الاكيدة التي حدت بواضعي الدستور الامريكي الى ان يقيموا حالة دستورية تقوم على الفصل بين السلطات ، الا انهم وضعوا جملة استثناءات لمبدأ الفصل بين السلطات الذي حاولوا ان يطبقوه في دستورهم ، ولعل أهم هذه الاستثناءات هو ماقرره الدستور الامريكي من تقرير حق الاعتراض على القوانين لرئيس الجمهورية ، فلرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة له اذا ما وافق البرلمان على مشروع قانون معين ان يعترض على هذا المشروع في خلال عشرة ايام من موافقة البرلمان ، ويترتب على هذا الاعتراض ان البرلمان اذا ما اراد ان يتغلب على معارضة الرئيس ان ينظر في المشروع مرة اخرى وان يوافق عليه بأغلبية الثلثين في كل من المجلسين ، من هنا يتبين لنا ان اعتراض رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة هو مجرد اعتراض موقف .

كذلك لا نزاع في ان اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في تقرير بعض المسائل الداخلة في اختصاص السلطة التنفيذية يعتبر مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، فمجلس الشيوخ تشترط موافقته في الدستور الامريكي على تعيين السفراء والوزراء المفوضين كما تشترط موافقته على المعاهدات التي يبرمها الرئيس ، وليس ببعيد عن الاذهان مسلك مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة تجاه معاهدة فرساي بعد الحرب الماضية ، إذ ان هذا المجلس رفض الموافقة على المعاهدة ، وبذلك حرم عصبة الامم من اشتراك قوة سياسية خطيرة كقوة الولايات المتحدة ، الامر الذي اضعف هذه العصبة ووضع اول مسمار في نعشها ، كذلك ليس ببعيد عن الاذهان رفض مجلس الشيوخ ايضاً الانضمام الى محكمة العدل الدولية في « لاهاي » ، والحق يقال انه بسبب

هذا الاختصاص الدستوري لمجلس الشيوخ اصبحت لاحدى لجانه واعني بها لجنة الشؤون الخارجية صيت ذائع ونفوذ مسموع واصبح لأعضائها شهرة عالمية تكاد تساوي شهرة كبار رجال وزراء الخارجية في الدول الكبيرة .

كذلك من مظاهر التعاون بين السلطات حق البرلمان في اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء وموظفي الاتحاد ، وهذا الاتهام اتهام جنائي والسلطة التي تباشر الاتهام هي مجلس النواب بينما التي تباشر المحاكمة هي مجلس الشيوخ ، ولمجلس النواب ان يحرك الاتهام في حالة ارتكاب هؤلاء الاشخاص جريمة من جرائم الخيانة العظمى أو الرشوة أو غيرها من الجنايات أو الجنح الكبرى ، ولما كانت عبارة الجنايات والجنح الكبرى عبارة مطاطة ، لذلك اختلف فقهاء الولايات المتحدة على المقصود منها ، ولكن الرأي قد استقر عند جمهور الشراح على ان المقصود بالجنايات والجنح الكبرى تلك المنصوص عليها في قانون العقوبات ، فهي لا تشمل والحالة هذه الاخطاء السياسية ، وليس لمجلس الشيوخ ان يحكم بعقوبة غير عقوبة العزل من الوظيفة ولذلك كثيراً ما تؤدي استقالة الموظف المتهم الى وقف المحاكمة ، ويحكم مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي الاصوات .

تلك مظاهر التعاون بين السلطات في الولايات المتحدة ، وهذا التعاون قد نص عليه الدستور في صلبه ونصوصه ، ولكن ، توجد ولا شك حالات يتم فيها التعاون بين السلطات ايضاً لم ينص عليها الدستور ولكن اوجدتها السوابق واخرجها الى الوجود العمل ، فالسلطة التنفيذية في اتصال دائم باللجان البرلمانية المختلفة التي تستوضح الوزراء ما هي في حاجة اليه من بيانات وكثيراً ما يتلمس الوزراء ميول البرلمان من خلال مناقشات اعضاء هذه اللجان ، والحقيقة ان اللجان البرلمانية وبالاخص اللجنة المالية يمكنها

من وراء الستار ان توجه سياسة الحكومة الامريكية كلها ، فهي عند نظرها فى مشروع الميزانية وفي تقريرها عن هذا المشروع الى البرلمان يمكنها بتغيير الارقام ومعالجة المسائل المتعلقة بالميزانية ان تدمغ سياسه الدولة بطابعها ، وبهذا يتم الاتصال بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويظهر التعاون بينهما ، هذا ولقد أخذت دول امريكا اللاتينية بنظام الفصل بين السلطات السالف الذكر والتي وضعته زعيمة الدول الامريكية، ومن رأي العلامة (اسمان) انه قد يكون من خير هذه الدول ترك هذا النظام الرئيسي والاخذ بالنظام البرلماني ، ذلك النظام الذي يمكن الرأي العام والبرلمان من التخلص من حكمه كلما اراد لذلك سبيلا ، وبهذا الشكل يمكن ان تقل الثورات التي ما نفتأ نسمع عنها فى كل وقت فى هذه الدول ، فيقوم عزل رئيس الوزارة والوزراء مقام خلع رئيس الجمهورية وقلب نظام الحكم بالعنف والثورات ، ولكن الحقيقة هي كما قال البعض « ان المسألة ليست مسألة نظم فحسب بل مسألة تربية سياسية » ، وكثير من شعوب امريكا اللاتينية تنقصه هذه التربية ، وساعد على الفوضى السياسية تكوين هذه الدول والشعوب من خلط من الاجناس ، ولقد شعر بذلك (بوليفار) حينما قال كلمته الشهيرة « امريكا الجنوبية لا يمكن حكمها » (١) . ومع ذلك فكثير من كتاب القانون الدستوري فى امريكا يؤيدون النظام الرئيسي .

---

(١) راجع كتاب الاستاذين وايت ووحيد رأفت صفحة ٣٤٠ وما بعدها .

الباب الثالث

في

نظام الحكومة الجمعية

رأينا في النظام البرلماني كيف تنفصل السلطات مع تعاونها وتوازنها ، ورأينا في النظام الرئيسي كيف يحاول الدستور ان يقيم حالة تعتمد على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والان نجد نظاماً نيابياً ثالثاً يقوم على ان يضع اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية في يد جمعية نيابية أي سلطة منتخبة بواسطة الشعب ، والحقيقة ان بعض الدول قد أخذت في خلال التاريخ بنظام الحكومة الجمعية ، فجاء هذا النظام كرد فعل يراد به اظهار السخط على الرجعية ، فتوضع كل السلطات في يد الجمعية المنتخبة أي في يد نواب الامة ، والامثلة على هذه الحالة كثيرة منها الجمعية الوطنية في فرنسا ، كذلك الجمعية التأسيسية التي تكونت بعد ثورة سنة ١٨٤٨ والجمعية الوطنية التي انعقدت في ٨-٢ سنة ١٨٧١ عقب سقوط الامبراطورية التي شيدها نابليون الثالث .

الى جانب هذه الحالة يوجد نظام حكومة الجمعية الثابت الذي يضعه واضعوه لكي يعيش دواماً ، وانا لنجد الامثلة على ذلك عديدة متنوعة من ذلك دستور استونيا الصادر سنة ١٩٢ والذي عدل عنه سنة ١٩٣٣ وكذلك نجد نظام الحكومة الجمعية مطبقاً في دساتير الولايات الالمانية بعد الحرب الماضية ، كما نجد في بعض الدساتير التي صدرت بعد الحرب الماضية مظاهر الحكم البرلماني واضحة وبجانبها مظاهر الحكومة الجمعية بارزة ، ومن ذلك دستور بروسيا وبافاريا ،

والحقيقة ان هذا الازدواج مفهوم ، فالديمقراطية التي خرجت من الحرب الماضية منتصرة فخورة بتعاليمها ، أخذت الدول المنهزمة تطبق تعاليمها وتستوحي أحكامها تطبيقاً لما هو معروف من تقليد الضعيف للقوي والمغلوب للغالب .

وانا لنورد فيما يلي بعض تطبيقات الحكومة الجمعية في الدساتير الوضعية :

أ ــ دستور تركيا : نقصد الدستور الصادر في ٢٠ ــ ٤ سنة ١٩٢٤ ، وليس أقطع في الدلالة على ان هذا الدستور قد أخذ بنظام الحكومة الجمعية من نصه على المادة الخامسة وهي تنص على ان « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يستقران في المجلس الوطني الكبير » والمجلس الوطني الكبير أي البرلمان التركي يباشر بداهة السلطة التشريعية بنفسه ، أما السلطة التنفيذية فيعهد بها الى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، والبرلمان التركي هو الذي يختار رئيس الجمهورية من بين اعضائه ومدة رئاسته هي مدة الفصل التشريعي للبرلمان ، ورئيس الجمهورية يختار الوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء ، على أنه يجب أن يكونوا من بين أعضاء البرلمان ويجب أن يتمتعوا بثقته وإلا وجبت استقالتهم فوراً ، ومن البديهي انه ليس للحكومة حل البرلمان ولا تأجيله بل وهو الذي ينعقد من تلقاء نفسه ، وصفوة القول ان السلطة التنفيذية ليست في النظام الدستوري التركي إلا لجنة تنفيذية من بين أعضاء البرلمان .

وليس ريب ان نظام الحكومة الجمعية في تركيا جاء كرد فعل لرجعية عاشت طويلا وأساءت كثيراً ، كما جاء كاجابة لمطاليب الاحرار وحماسة الشبان ، ومع ذلك فان هذا النظام الذي أراد أن يعطي السلطة التشريعية كل شيء وان يجعلها في مركز المتبوع ويجعل السلطة التنفيذية في مركز

التسابع قد التوى وانعكست آيته بين يدي مصطفى كمال القويتين ، الذي تولى رئاسة الجمهورية من ٢٩ ـ ١٠ ـ ١٩٢٣ الى ان توفى سنة ١٩٣٩ ، بمعنى ان الكلمة كانت هى كلمة اتاتورك الذي كان يتمتع بسلطة دكتاتورية لا حد لها والذي كان القوة الواقعة في النظام الحكومي التركي ، وبذلك تمتعت تركيا ، خلال رئاسة منشىء تركيا الحديثة وصاحب اكبر ثورة اجتماعية فى تاريخها وبطلها ومحررها ومبدع فلسفتها السياسية والاجتماعية الحديثة ، بنظام الحكومة الجمعية اسماً لا فعلا .

ب ـ نظام الحكومة الجمعية فى سويسرة : ليس هناك اتفاق تام بين محققي النظام الدستوري السويسري على تكييفه ، ، وذلك راجع الى انه من ناحية يحمل مظاهر الحكومة الجمعية في أقوى صورها وابرز أشكالها ، لأن الدستور السويسري ينص على أن يتولى السلطة الادارية والتنفيذية للاتحاد السويسري مجلس مكون من سبعة اعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة ثلاث سنوات وينتخب من بينهم سنوياً واحداً يتولى رئاسة الاتحاد ويسمى برئيس الاتحاد ، وعلى هذا النحو يسيطر البرلمان السويسري على السلطة التنفيذية التي يعتبرها البعض لجنه من لجانه . ومن الناحية الاخرى نجد مظاهر لا تتلاءم مع خصائص الحكومة الجمعية ، فمن ذلك نجد مجلس الاتحاد غير مسؤول أمام البرلمان ، بمعنى ان الاشخاص المنوط بهم أعمال السلطة التنفيذية لا يمكن للبرلمان السويسري ان يعزلهم من مناصبهم قبل المدة المحدودة لهم في الدستور ، ثم ان التربية السياسيه العالية لشعب ممتاز كالشعب السويسري مكنت الاشخاص القائمين بالسلطة التنفيذية من أن يباشروا سلطاتهم باستقلال قد لا يتفق ما هو معروف فى الحكومة الجمعية من تبعية أعضاء السلطة التنفيذية للبرلمان ، لذلك قال البعض بأن النظام الدستوري السويسري هو نظام من نوع

خاص .

* * *

والآن وقد كثر كلامنا عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، هاتان السلطتان اللتان يمكن أن يكونا منفصلتين أو مندمجتين ، يجوز الآن ان نتكلم عنهما وعن كيفية تكوينهما وعن وظائفهما . حتى اذا تم ذلك كله قلنا كلمة عن ثالث السلطات ونعني بها السلطة القضائية .

القسم الخامس

في

تكوين السلطات ووظائفها

المبحث الاول

في

السلطة التشريعية

يجب أن يكون الكلام عن السلطة التشريعية في الصدر ، وذلك يرجع الى أنها في الانظمة النيابية تختص بوظيفة التشريع ، وليس من منازع في ان وظيفة التشريع جليلة الخطر كبيرة الاهمية ، إذ أن القوانين تقوم بتنظيم الجماعة فهي كما تسيطر على الاموال تسيطر على الارواح وكما تمس الافراد تصيب الدولة ،

تم ان السلطة التشريعية هي السلطة التي تمثل الامة ، فلها من هذا الاعتبار جلالة وكرامة تميزها عن السلطات الاخرى .

وبعد فكيف يتم تشكيل السلطة التشريعية ؟ وبكلمة اخرى كيف يمكن أن يتكون البرلمان ؟ أيكون ذلك عن طريق وجود مجلس واحد أم مجلسين ؟

الرأي السائد انه يجب ان تتكون السلطة التشريعية من مجلسين ، مجلس ادنى ومجلس أعلى ، اي مجلس نواب ومجلس شيوخ او اعيان ، والدول التي أخذت بنظام المجلسين كثيرة عديدة ، نذكر منها العراق ومصر وانكلترا والبرتغال والمكسيك وبوليفيا وبلجيكا وايطاليا قبل النظام الفاشستي وغيرها ، على ان هناك فريقاً آخر من الدول اخذ بنظام المجلس الواحد ، نذكر من هذه الدول تركية ودوقية لكسمبورج وبعض ولايات سويسرة واليونان قبل الغزو الايطالي الالماني الاخير ، والحقيقة ان هذا النظام كان شائعاً في القرن الثامن عشر فطبقته فرنسا في سنة ١٧٧١ غير انها عدلت عنه في الفترة بين ١٧٩٥ و ١٨٤٨ إذ أخذت بنظام المجلسين ، ولكنها بعد ذلك طبقت نظام المجلس الواحد مدة قصيرة عادت بعدها الى تطبيق مبدأ ازدواج المجلسين ، وانكلترا كذلك لم تجهل نظام المجلس الواحد إذ طبقته خلال عهد الثورة ، ومع ذلك فانها بعد الثورة عادت نهائياً الى نظام المجلسين .

الحجج المؤيدة لنظام المجلس الواحد :

١ — يقول انصار مبدأ المجلس الواحد انه يمنع تشتيت العمل التشريعي في الدولة ، وكثيراً ما شبهوا نظام المجلسين بعربة يجرها جوادان كل منهما يسير في اتجاه مضاد للآخر ، فالمجلس الادنى تميل افكاره الى ان تكون داخل نطاق

آراء احزاب اليسار بينما تتجه آراء المجلس الأعلى - على العموم - ناحية احزاب اليمين .

٢ — ثم انه يقولون ان سلطان الدولة واحد لا يتجزأ ، ووجود مجلسين معناه تجزئة هذا السلطان ، ولكن يمكن ان نلاحظ على هذا النظر ضعفه وعدم صلابة منطقه ، ذلك ان المجلسين التشريعيين ليسا قوتين متعارضتين وإنما يكملان بعضهما ويجب أن يظلا كذلك ، وكل ما في الامر هو ان المجلسين يكونان مظهراً خارجياً لسلطان واحد ، ثم اذا صح هذا الاعتراض فلم لا ينسحب على السلطة التنفيذية وهي تتكون في النظام البرلماني من عنصرين : رئيس الدولة من جهة والوزارة من الجهة الاخرى ! ثم لماذا لا ينسحب هذا الاعتراض من باب اولى على نظرية فصل السلطات .

الحجج المؤيدة لنظام المجلسين :

١ — يقولون ان وجود مجلس اعلى من شأنه أن يقف حجر عثرة في طريق ما يقرره المجلس الادنى من القرارات السريعة الفجة ، اليس المجلس الادنى مكوناً او مفروضاً انه مكون من عناصر الشباب ومن ممثلي الطبقة الشعبية ، وهذه الطبقة ميالة الى الاندفاع والتسرع ، الامر الذي قد يكون ضاراً في بعض الاحيان ، فوجود المجلس الاعلى وهو مكون من رجال وصلوا الى سن ناضجة من شأنه أن يعالج تسرع المجلس الادنى ، وهذا امر جد مرغوب فيه .

٢ — يلاحظون ان طبيعة البشر ميالة الى ان كل شخص أو هيئة تتمتع بسلطة تميل الى زيادة نفوذها والطغيان على ما بيد الهيئات الاخرى من سلطات ، وإذا نحن طبقنا هذا على نظام المجلس الواحد فنحن نكون تجاه مجلس مكون

من جماعة كبيرة من الافراد تسعى ما وسعها الجهد في سبيل زيادة نفوذها ويكون لها من تمثيلها للامة معين ، فلا تلبث ان تجور على سلطان السلطة التنفيذية ، وتنقلب الحال الى نزاع بين الوزارة والبرلمان ، فاذا كانت الوزارة قوية تريد ان تحتفظ بسلطانها فانها لا تلبث إلا ان تحل المجلس ولا يتأخر المجلس من الناحية الاخرى عن أن يكثر من اسقاط الوزارة ، وينتهي الامر بان تأخذ كل سلطة بخناق الاخرى فيضيع الوقت وتضيع الجهود ويتأثر الصالح العام .

٣ — ثم انهم يقولون بان نظام الازدواج من شأنه أن يمكننا من ان نمثل في المجلس الاعلى المصالح المختلفة والقوى الاجتماعية الاقتصادية والشخصيات ذات المواهب التي لم تنجح في ان تصل الى مقاعد مجلس النواب ، ونحن إذا نجحنا في تمثيل الهيئات والمصالح ذات القوى الاقتصادية والاجتماعية ، فاننا نكون بذلك قد ادينا أعظم الخدمات للنظام النيابي ، إذ أن آفة الانظمة النيابية في الوقت الحاضر هو ذلك النزاع الحاد وتلك الحرب الشعواء التي تعلنها النقابية على الديمقراطية ، بدعوى انها لم تحصل في المجالس النيابية على مركز معادل لقوتها وخطرها في حياة الدولة ، وبكلمة موجزة اننا بضمان تمثيل المصالح المختلفة داخل المجلس الاعلى يمكننا أن نضمن إنضمام هذه المصالح الى الدولة بدل أن توجهها ضدها .

٤ — ثم أن نظام الازدواج له فائدة واضحة بالنسبة للدول المركبة أو كما يقول البعض الدول الاتحادية ، إذ يسمح بتحقيق المساواة بين عدد ممثلي كل دويلة من دويلات الاتحاد في احد المجلسين النيابيين ، ومن المعروف انه في الولايات المتحدة الامريكية يتألف مجلس الشيوخ من ممثلين اثنين عن كل دويلة

بصرف النظر عن عدد سكانها .

ضرورة اختلاف تشكيل كل مجلس عن الآخر : على ان فوائد الازدواج تصبح لا تقع فيها إذا كان تشكيل كل مجلس مماثلا لتشكيل المجلس الآخر ، والحقيقة أنه من اجل الاستفادة من فوائد الازدواج يجب المغايرة بين المجلسين ، وهذه المغايرة يجب أن تنسحب على طريقة اختيار الاعضاء ، كما يجب أن تشمل شروط العضوية وايضاً يجب أن تمتد الى اختصاص كل مجلس ، بمعنى انه إذا كان انتخاب المجلس الادنى يقوم على الانتخاب المباشر فانه يكون من المناسب ان يكون انتخاب المجلس الاعلى بواسطة الانتخاب غير المباشر ، وإذا نحن اخذنا بالنسبة لاختيار اعضاء المجلس الادنى بمبدأ الانتخاب فيجب ان يكون اختيار اعضاء المجلس الاعلى عن طريق التعيين أو على الاقل ان يكون اختيارهم على اساس مزيج بين الانتخاب والتعيين ، وإذا نحن انتقلنا الى شروط العضوية فيحسن ان تكون سن عضو المجلس الاعلى أعلى من تلك الخاصة بالمجلس الادنى واخيراً نحن اذا لم نشترط اي نصاب مالي بالنسبة لاعضاء المجلس الادنى فيحسن أن نشترط شيئاً من النصاب بالنسبة لاعضاء المجلس الاعلى الخ ، وكذلك يحسن تحقيق الاختلاف بين المجلسين ايضاً من ناحية الاختصاص ، فاذا نحن قررنا اعطاء المجلس الادنى حق اسقاط الوزارة فلا بأس من منع ذلك على المجلس الاعلى ، وإذا نحن قررنا تخويل المجلس الاعلى سلطات قضائية فلا مانع يمنع من اعطاء المجلس الادنى سلطة الاتهام وهكذا .

اختصاص البرلمان : أن اختصاص السلطة التشريعية يختلف بطبيعة الاحوال بحسب ما إذا كنا نتكلم عن النظام النيابي البرلماني أو الجمعي أو الرئيسي ، ولقد تكلمنا عن تفضيل كل منها فيما سبق من دراسة ، ونضيف الآن مع تنبيه الطالب الى الاشارة السابقة ، الى ان السلطة التشريعية يمكن أن تكون لها

اختصاصات أو وظائف ثلاث هي : الوظيفة التشريعية ووظيفة الاشراف على شؤون الدولة المالية وأخيراً وظيفة رقابة أعمال السلطة التنفيذية ، هذه الامور نوضحها فيما يلي :

وظائف او اختصاصات السلطة التشريعية :

(١) **وظيفة التشريع** :البرلمان هو السلطة التي يخول لها الدستور مهمة سن القوانين ، ولقد سبق ورأينا انه فى النظام البرلمانى يشارك رئيس الدولة البرلمان فى إداء هذه الوظيفة ، بيد انه فى النظام الرئيسي يستقل البرلمان بانجازها كلياً أو جزئياً ، بينما هي من خصائص السلطة التشريعية فقط أي البرلمان فى الحكومة الجمعية ، فالسلطة التشريعية ، فى هذا النظام هي التي تسن القوانين وهي التي تقترحها ، ولقد لاحظ البعض ، بسبب ضعف مستوى النواب فى مجموعهم وعدم تفقههم في مسائل التشريع ، ان مستوى العمل التشريعي أخذ في الانحطاط ، ولهذا اقترحوا تكوين لجان برلمانية أي لجان تتكون من بعض اعضاء المجلس الذين تتوافر لديهم خبرة بالمسائل القانونية ، يقومون بدراسة مشروعات القوانين وتقديم تقاريرعنها قبل أن يناقشها المجلس ويضمها فى مواد ، بل لقد ذهب البعض الى ضرورة (١) الحاق فنيين من الموظفين بالمجالس النيابية يقومون بدراسة مشروعات القوانين وتقديم التقارير عنها قبل أن يناقشها البرلمان ، وبذلك يعالج هذا العيب من عيوب النظام النيابى .

(٢) **اختصاص المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية** : تملك معظم المجالس النيابية حق اقتراح القوانين المالية ، ولكن يرى البعض ان

---

(١) راجع ما سبق وقلناه عن هذه المسألة فيما سلف .

المصلحة تقضي باعطاء هـذا الحق للسلطة التنفيذية فقط ، وذلك بقصد منع العبث باموال الدولة والقضاء على الاسراف وتقديم المصالح الخاصة التي تكون للدائرة التي يمثلها النائب على مصلحة الدولة ، ولا يكون للبرلمان على هذا النحو الا الحق في الموافقة او عدم الموافقة على ما تقترحه الحكومة من مشروعات القوانين المالية ، هذا النظر الذي طبقته الدساتير الحديثة يعارضه البعض بشدة ، ولقد اخذ بمبدأ قصر حق اقتراح القوانين المالية على السلطة التنفيذية دون التشريعية القانون الاساسي العراقي والدستور الانكليزي ، هذا . وللسلطة التشريعية الحق في التصديق على الميزانية والحسابات الختامية ، كما انه من المقرر ان الضرائب لا تفرض الا بقانون اي بعد اقرار البرلمان لها .

(٣) اختصاص السلطة التشريعية في رقابة اعمال السلطة التنفيذية :

تظهر هذه الرقابة في اوضح صورها في الحكومات النيابية البرلمانية ، وترمي الرقابة ولا شك الى حمل السلطة التنفيذية على مراعاة حاجات البلاد في اعمالها والسير وفقاً لاحكام القانون واحترام نصه وروحه بقصد ضمان الامن القانوني والعدالة والسير في طريق التقدم ، ومع ذلك فكثيراً ما قيل ان المجالس النيابية في ادائها لهذه المهمة تكثر الجدل وتطيل المناقشات البيزنطينية وتظهر من خلال نشاطها المناورات الحزبية التي لا تتصل بالمصالح العامة بسبب ، فيضيع الوقت وتفلت الفرص وتوغر الصدور ، ومع ذلك فقد رد على هذا بالقول بان اللائحة الداخلية للمجالس النيابية يمكن ان تخفف من هذه العيوب ثم ان كثرة المناقشات واطالة الجدل وهذا الجذب وذلك الشد بين الاحزاب ليس في الحقيقة والواقع الا صورة من روح الامة وميولها ، واذا كان البرلمان يجب ان تنعكس في محرابه آراء الامة ، لذلك يجب ان تفسح الاغلبية صدرها للاقلية حتى تعبر عن

آرائها وتنفس عن صدرها .

ومن اجل ا ـ تتمكن السلطة التشريعية من القيام بواجب الرقابة تعترف لها الدساتير النيابية بحقوق اهمها :

(أ) حق السؤال وحق الاستجواب : يجوز لكل عضو من اعضاء البرلمان تمكينا لرقابة النواب على الوزارة ان يوجه للوزراء من الاسئلة والاستجوابات ما شاء ، وعلى سبيل المثال المستمد من التشريع المقارن نجد الدستور المصري في مادته ـ ١٠٧ ـ ينص على انه « لكل عضو من أعضاء البرلمان ان يوجه اسئلة واستجوابات وذلك على الوجه الذي يبين في اللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » ولقد وضحت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري اجراءات تقديم السؤال ، فذكرت ان النائب يتقدم بسؤاله الى رئيس المجلس ، ويحيل رئيس المجلس السؤال على الوزير المختص ليجب عليه ، وليس للنائب ان يعقب على الاجابة اكثر من مرة ، كما انه لا يحق لاي عضو آخر من اعضاء المجلس ان يناقش هذه الاجابة ، يبدو من هذه الكلمة الموجزة ان حق السؤال هو في الحقيقة والواقع حق شخصي اي انه استفسار من نائب معين يوجه الى الوزير ولا يشترك فيه غير السائل من النواب.

اما حق الاستجواب في الدستور المصري فيكون بان يقدم العضو استجوابه الى رئيس المجلس وهو يحيله الى الوزير المختص ثم يناقش المجلس في الاستجواب في الميعاد المحدد للاجابة عليه ، ويقرر المجلس هذا الميعاد على شرط ان يكون بعد ثمانية ايام من موعد تقديمه ، والمستجوب وغيره من اعضاء المجلس ان يشتركوا في المناقشة ، وان لم يقتنع النواب باجابة الوزير يجوز طلب الاقتراع على

الثقة بالوزارة ، يستنتج مما تقدم ان حق الاستجواب ليس حقاً شخصياً للمستجوب اذ ان تقديم الاستجواب يترتب عليه اعتباره من حقوق المجلس ، وهو في النهاية اخطر من السؤال اذ كثيراً ما شوهد في فرنسا ان الاستجواب يتلوه طرح الثقة بالوزارة .

(ب) **سلطة التحقيق** : قد تقتضي رقابة السلطة التشريعية لاعمال الحكومة ضرورة اجراء تحقيق ، لذلك تعترف الدساتير النيابية وبالاخص البرلمانية منها للبرلمان بالحق في تكوين لجان للتحقيق ، وهذه اللجان يعترف لهـا بسلطات قضائية ، فتملك استحضار الشهود ويجوز ان تطلب منهم تأدية اليمين القانونية ، ولها ان تعاقب من يتخلف او يحنث بيمينه ، كما يجوز لهذه اللجـان ان تستعين برجال الخبرة ، وجلساتها غالباً علنية ، وفي العادة تنتهي مهمة هذه اللجان اما بانقضاء التحقيق او بحل المجلس .

مقوى اعضاء السلطة التشريعية : اعضاء المجالس النيابية يتولون واجبات خطيرة وبالنظر لانهم يقومون برقابة السلطة التنفيذية لذلك تعمل الدساتير على حمايتهم من نكاية وعنت هذه السلطة الاخيرة بان تحيطهم بضمانات تمنع التأثير عليهم او الحط من كرامتهم ، ولعل اهم هذه الضمانات المنـاعة او الحصانة التي يتمتع بها اعضاء البرلمان ، هذه المناعة البرلمانية تقضي بعدم جواز القبض على عضو البرلمان او اتخاذ اي اجراءات جنائية تجاهه الا بعد موافقة المجلس التابع له ، ويستثني من هذا حالة التلبس بالجريمة ، كذلك تقضي الدساتير بعدم مؤاخذة النواب على الافكار او الآراء التي يبدونها داخل المجلس شفاهة او كتابة ، وتقرر القوانين الاساسية عدم امكان فصل عضو البرلمان من المجلس الا باغلبية خاصة واجراءات تضمن عدم اساءة استعمال هذا الحق وهي ايضاً تحظر دخول القوات

المساحة الى البرلمان بدون اذن رئيسه .

تجاه هذه الحقوق توجد واجبات على اعضاء السلطة التشريعية منها عدم جواز الجمع بين صفة النيابة والوظيفة الحكومية ، وانما يراد من تحريم هذا الجمع تمكين استقلال النواب وعدم تأثرهم بما تريده السلطة التنفيذية ، كذلك منعاً لكل شبهة تحوم الدساتير منح النواب اوسمة او نياشين مدة نيابتهم ، كذلك لا يجوز ان يستغل النائب نفوذه النيابي من اجل القيام بمشروعات تجارية او مالية .

انتخاب اعضاء السلطة التشريعية : كان اختيار اعضاء السلطة التشريعية ولا يزال مثاراً لابحاث الباحثين وآراء المفكرين ، وتكاد النظم الدستورية تجمع على ضرورة انتخاب اعضاء البرلمان او على الاقل ضرورة انتخاب الفريق الاكبر منهم ، ويؤيد هذا الفريق من الشراح نظره بالقول بان عضو الهيئة التشريعية المنتخب يكون ملماً بحاجات بلاده وبرغبات ناخبيه ، وهذا يجعل اشتراكه في العمل التشريعي اشتراكا يقوم على المعرفة والبصيرة ، فتأتي القوانين ملائمة لحاجات البلاد منفقة مع رغباتها محققة لآمالها ، ثم انهم يقولون ان انتخاب اعضاء البرلمان بواسطة افراد الشعب يدفع هؤلاء الاعضاء الى الاهتمام بشؤون الامة ، نظراً لانهم يعلمون ان كل تقصير في هذا الصدد يحول دون اعادة انتخابهم مرة اخرى ، هذا ووضع التشريعات بواسطة ممثلي الشعب يجعل قبول هذه التشريعات مضموناً بواسطة من وضعت التشريعات من اجلهم ، واخيراً يؤكدون ان النظام النيابي وما يتضمنه من ضرورة اختيار النواب بواسطة الانتخاب من شأنه ان يرفع مستوى التربية السياسية للافراد ويشحذ هممهم ويثير اهتمامهم بالشؤون العامة ، فيشعر

الحكام برقابة الشعب لاعمالهم فتستقيم الامور ويبلو سلطان الامة ويتحقق المدلول الحقيقي للنظام الديموقراطي اي يتحقق عملا حكم الشعب لنفسه بنفسه .

ومع ذلك فاختيار النواب بواسطة الانتخاب لم يسلم من النقد الشديد ، فيقولون ان الانتخاب يدفع النائب الى مراعاة صوالح ناخبيه وترجيح هذه الصوالح على المصلحة العامة ، كما ان الانتخابات لا ترسل الى مقاعد النواب اكفأ رجال الامة ، فالمعركة الانتخابية يسود فيها اولئك الذين يتقنون مخاطبة الجماهير ويحسنون فنون الدعاية ومن يمكنه ان يستفيد من المال في سبيل جمع الاصوات .

ومع ذلك ومهما قيل في نقد مسألة انتخاب النواب فليس ريب في ان هذه الطريقة هي امثل الطرق المعروفة لدينا حتى الآن وأكثرها فائدة ملائمة لروح العصر واقربها لاحترام الحرية البشرية والكرامة الانسانية .

اما وقد ثبت ان الانتخاب أمر لا غنى عنه من اجل تكوين المجالس النيابية فيتعين والحالة هذه ان نبين طرق الانتخاب التي تمخض عنها الفن الدستوري حتى نظهر اقربها الى امكان تمثيل الامة تمثيلا صحيحاً ، والحقيقة ان الوصول الى طريقة من طرق الانتخاب ، تؤدي الى جعل البرلمان مرآة لميول الامة ، مسألة شائكة كثر فيها الجدل واختلفت بشأنها الدساتير الوضعية ونحن فيما يلي لنستعرض طرق الانتخاب المختلفة :

اولا : طرق الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة : من المسلم به انه لا يمكن ان تجعل الدولة دائرة انتخابية واحدة يقوم كل فرد تتوافر فيه شروط الانتخاب بانتخاب جميع النواب الذين يمثلون هذه الدائرة الواسعة ، وهذه الطريقة منتقدة إذ أن اساس الانتخاب هو اختيار الناخب النائب يعرفه ويشعر

ان في امكانه الثقة به ويطمئن الى انه اهلا للنيابة عنه ، وهذا كله لا يتحقق إذ كلفنا الناخب باختيار شخص يقطن بعيداً عنه ولا يتصل به بسبب من الاسباب ، لكل هذا تعمد الدساتير اما الى تقسيم البلاد الى دوائر انتخابية يتساوى عددها مع عدد اعضاء الهيئة التشريعية ، ثم بعد ذلك يكلف كل ناخب بانتخاب نائب واحد عن دائرته ، هذه الطريقة هي التي يطلقون عليها طريقة الانتخاب الفردي ، وهي كما هو ظاهر تمتاز بالسهولة وتقوم على فكرة معرفة الناخب للنائب ، ثم ان احزاب الاقلية قد تضمن الوصول الى تمثيلها بواسطة هذه الطريقة اذ لا تعدم هذه الاحزاب ان تكون لها اغلبية في بعض الدوائر ، ومع ذلك فطريقة الانتخاب الفردي لم تخل من عيوب ، ذلك ان الصلة الوثيقة التي تتضمنها بين النائب والناخب وان كانت لها مزايا واضحة الا ان عيوبها ليست ببعيدة عن الباحث ، فصلة وثيقة هذا شأنها بين الناخب والنائب تجعل النائب في مركز التابع للناخب ، ثم ان النائب وهو يخشى دائماً — ان لم يرض الناخبين — عدم اعادة انتخابه يميل الى ترجيح مصالح دائرته الانتخابية ولو كان في ذلك مضرة للصالح العام ، وبعد فطريقة الانتخاب الفردي تمكن احزاب الاغلبية من تعديل الدوائر الانتخابية تعديلا من شأنه ان يضمن لها الاغلبية في الدوائر الانتخابية الامر الذي يضر بمصالح الاقلية ويمنع تمثيل الامة تمثيلا صحيحاً ويحرم البلاد من معارضة نزيهة رشيدة مفيدة ، وقد يؤدي هذا العمل من جانب حزب الاغلبية الى اقامة دكتاتورية برلمانية هي اشد ضرراً وامضى في الافساد من دكتاتورية شخصية تزول بزوال صاحبها .

اما طريقة الانتخاب بالقائمة فتقوم على تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية واسعة ثم يكلف الناخب في كل دائرة بانتخاب عدد معين من النواب يتناسب

مع عدد سكان هذه الدائرة . هذه الطريقة تقوم على فكرة تسهيل الاجراءات واختصار العملية الانتخابية .

الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر : وسواء اخذنا بطريقة الانتخاب الفردي ام بطريقة الانتخاب بالقائمة فيمكن ان يكون انتخاب النائب بواسطة الناخبين اما بطريق مباشرة او بطريق غير مباشرة :

(١) **الانتخاب المباشر** : تقوم فكرة الانتخاب المباشر على اساس ان الناخب ينتخب نائبه مباشرة دون واسطة اي شخص آخر ، ويعتبر الانتخاب المباشر محل تقدير الكثيرين من انصار الديمقراطية ، لأنه يعتمد ويثق بالشعب ، بواسطته تنمو التربية السياسية بين افراد الامة ، وبعد فهو يمنع الغش في الانتخابات إذ من الصعب ان تؤثر الحكومة على جميع أفراد الامة ، ثم هو يجعل انتخاب اعضاء البرلمان من صنع الشعب مباشرة فيشعر النواب انهم تحت رقابة الامة مباشرة ، ومع ذلك يعيبون على الانتخاب المباشرة ان سواد أفراد الشعب لا تتوافر لهم الخبرة السياسية والثقافة الكافية حتى يحسنوا انتخاب النواب ، فالشعب عرضة للتأثر بالاهواء والعواطف والدعايات . ولقد اصبح الكثير من الناس لا يعتقد بسهولة في قول مونتيسكيو ـ ان الشعب يحسن فقط اختيار ممثليه .

(٢) **الانتخاب غير مباشر** : يقوم الانتخاب غير المباشر على فكرة ان الشعب لا ينتخب نوابه مباشرة ، إنما تقوم عملية الانتخاب على أن الشعب يختار مندوبين عنه ، هؤلاء المندوبين هم الذين يختارون النواب ، ولقد قيل في محاسن هذه الطريقة انها بمثابة تصفية مفيدة إذ أن اختيار النواب لا يكون بواسطة افراد الشعب مباشرة وإنما يكون بواسطة مندوبين عددهم قليل ودرايتهم

أكثر ، فتصل بذلك الى طريقة تتجنب بها الانتقادات التي توجه الى عدم كفاية الشعب في اختيار نوابه ، ومع ذلك فلا مشاحة في ان الانتخاب غير المباشر قد يساعد على إفساد الاخلاق ، لانه إذا كان من المستحيل رشوة جميع افراد الشعب فانه من الممكن تصور التأثير على عدد قليل منهم واغني بهم المندوبين بمعنى انه من الممكن إذا شاءت الحكومة ان تؤثر على المندوبين بنفوذها فيكثر الترغيب والتهديد ، كما يمكن لاصحاب المال أن يبذلوا أموالهم في سبيل التأثير على افراد عددهم قليل ، وبذلك يمسخ وجه الانتخاب ويصبح البرلمان بعيداً عن تمثيل الامة ، هذا ونلاحظ ان الانتخاب غير المباشر يكاد يكون معدوم الفائدة في الدول ذات الاحزاب المنظمة وذات الثقافة والتربية العالية ، إذ انه إذا قررنا الانتخاب غير المباشر — أو كما يقولون الانتخاب على درجتين — فان الشعب لا ينتخب الا المندوبين الذي يتأكد انهم سينتخبون النواب الذين يريد الشعب انتخابهم ، وهذا هو ما نشاهده دائماً في انتخاب رئيس الجمهورية الامريكية ونائبه ، وعلى هذا النحو يبدو الانتخاب غير المباشر وكانه تعقيد لا مبرر له لعملية الانتخاب ، وفي مصر عدل عن الانتخاب غير المباشر منذ سنة ١٩٢٤ ، ويتمسك انصار الوفد في مصر بكل ما ملكت ايمانهم بالانتخاب المباشر ويعتبرونه مظهراً من مظاهر السيادة الشعبية وعنواناً لسلطان الامة واعترافاً باهلية الشعب المصري والمساواة بين ابنائه اكراماً لآدميتهم .

ومما يتصل بالكلام عن الانتخاب ايضاح مسألة اهلية النائب .

شروط النيابة : تختلف هذه الشروط باختلاف الدساتير ، ويمكن ان نقول ان المبادىء العامة في التنظيم الدستوري الحديث يقوم على انه يشترط ان يكون النائب متمتعاً بجنسية الدولة التي يريد ان يمثل ناخبوها ، وهذا أمر بدهي إذ ان الاجنبي لا يمكن ان يشارك اهل الوطن مصالحهم وآمالهم ، كذلك تشترط الدساتير

حتى النائب سناً معينة ، هذه السن تختلف عادة بالنسبة للنائب عنها بالنسبة للشيخ فهي بالنسبة لاعضاء المجلس الاخير أعلى منها فيما يتعلق باعضاء المجلس الاول ، وبذلك يمكن ان نضمن ان يكون المجلس الاعلى مكوناً من اعضاء حنكتهم السنون وابعدتهم عن اندفاع الشباب وحماسته ، ففي مصر وفرنسا وبلجيكا لا يصح ان تكون سن عضو الشيوخ اقل من اربعين كما لا يصح ان تقل سن النائب عن ثلاثين سنة على ان هناك دولا لا تفرق في السن بين عضو الشيوخ وعضو النواب ، ففي الدنمارك ـ قبل الغزو الالماني الاخير ـ كانت السن اللازمة في كل من عضو الشيوخ والنواب هي واحد وعشرون عاماً ، ولقد كانوا في انكلترا يشترطون قبل عهد جورج الثالث ان يقيم النائب في دائرته حتى يضمنوا بذلك توثيق الروابط بين النائب وناخبه ، ولكن لا تشترط الدساتير الآن مثل هذه الشروط ، وذلك لانتشار الرأي القائل بأن النائب لا ينوب عن دائرة معينة وانما هو يمثل الامة بأكملها ، هذا ولا يعد الدين شرطاً من شروط النيابة ، فالدول الآن تفصل بين المسائل الدينية والسياسية . وهذا الفصل قائم حتى في الدول التي تنص دساتيرها على ان دين الدولة هو دين معين ، ومع ذلك فلا زال للدين اهمية في بعض الدساتير الحديثة بالنظر لما تقضي به وجوب انتخاب عدد معين من طائفة دينية خاصة في الهيئة النيابية وذلك حرصاً على تمثيل الاقليات الدينية ، كما هو الحال في العراق ، ولقد كانت انكلترا حتى سنة ١٨٥٨ وفرنسا بين سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٤٨ يشترطان في النائب نصاباً مالياً معيناً ، ولقد كانت حجتهم في ذلك ان الثروة دليل على الكفاية ، كما انها تساعد النائب على ان يكرس وقته لاعمال النيابة ، ولكن هذه الاعتبارات لا يقبلها الفكر في الوقت الحاضر ، فليست الثروة دائماً دليلا على الكفاية ، وبالعكس قد يكون اشتراطها مدعاة لحرمان البلاد من نواب

اكفاء ، ثم ان الدولة يمكنها ان تمنح النواب مكافآت مالية تغنيهم ولو الى حد ما عن السعي وراء الرزق واهمال الواجبات النيابية

واخيراً تشترط الدساتير ان يكون النائب حسن السير والسلوك ، وان يكون غير محكوم عليه بعقوبة جنائية في جريمة من الجرائم المشينة

تمثيل الاقليات السياسية : يرمي النظام الدستوري الحديث فيما يرمي اليه الى تحقيق المساواة بين الافراد امام القانون ، ولذلك تخلصت قوانين الانتخاب مما كان ينص عليه في الماضي من ضرورة اشتراط نصاب مالي معين او اعتناق دين خاص ، ومع ذلك فلا يزال البعض يعيب على النظم الديمقراطية عدم نجاحها في تحقيق المساواة بين الافراد امام القانون ، ولكن والحق يقال ان الديمقراطية قد بذلت جهودا في سبيل الوصول الى هذه المساواة المنشودة ، فمن هذه الجهود انصراف الدول عن الاخذ بمبدأ تعدد الاصوات في الانتخاب (Vote Plural) ومبدأ تعدد الاصوات عمل به في بلجيكا بين سنة ١٨٩٨ وسنة ١٩١٩ فكان الناخب يتمتع بعدد من الاصوات وفقاً لظروفه وقد يقال ان مبدأ تعدد الاصوات من شأنه ان يقيم حالة عدم مساواة واضحة بين الناخبين ، ولكن انصار التعدد يقولون بان نظريتهم ترمي في الحقيقة والواقع الى تحقيق المساواة بين الافراد ، ذلك ان القول بأن العالم يساوي الجاهل والمتزوج يساوي الاعزب والفقير يساوي الغني والعامل يساوي العاطل ، مثل هذا القول يدخل في دائرة الخيال اكثر من دخوله في دائرة الواقع . ويحقق حالة عدم مساواة اكثر من تحقيقه المساواة ، ولا شك ان هذا النظر صحيح الى حد كبير ، ومع ذلك فموجة الديمقراطية والتحمس الى ضرورة مساواة الافراد بصرف النظر عن اختلاف ظروفهم قد ادى الى الغاء تطبيق مبدأ تعدد الاصوات ، بالرغم من انه ـ كما يبدو لنا ـ

هو في الحقيقة والواقع اكثر ديمقراطية من الرأي القائل بالمساواة بين اصوات الناخبين ايا كانت ظروفهم الخاصة ، كذلك رغبة في تحقيق المساواة بين الافراد قد الغت الدساتير مبدأ تعدد عملية الانتخاب ـ Vote Multiple ـ الذي بمقتضاه يكون للناخب حق التصويت في اكثر من دائرة انتخابية بشروط معينة ، ولقد كان هذا المبدأ مطبقاً في انكلترا حتى سنة ١٩١٨ ، مما ادى الى عدم المساواة بين الناخبين ، إذ كان يمكن للبعض أن يباشروا عملية الانتخاب في عدة دوائر ، بينما كان ذلك متعذراً على البعض الآخر ، حتى صدر قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ مقيداً حق الناخب في الانتخاب في دوائر متعددة ، والحقيقة ان مراجعة القيود الواردة بهذا القانون تفيد بان حق الانتخاب في دوائر متعددة اصبح اليوم من العسير استعماله ، ثم انه قد لوحظ ان القواعد المتبعة في الدول ذات الانظمة النيابية في الوقت الحاضر فيما يتعلق بكيفية توزيع اصوات الناخبين واحتساب نتيجة الانتخابات لاتؤدي الى تحقيق الغرض من الديمقراطية ، واعني به حكم الشعب نفسه بنفسه ، وليان هذا نقول ان المبدأ الغالب في الدول الديمقراطية هو احترام رأي الاغلبية وإهمال رأي الذي حدا الاقلية ، وهذا يؤدي بطبيعة الأحوال الى تمثيل الامة تمثيلا مشوهاً ، الامر الى مناداة المفكرين بضرورة تمثيل الاقليات السياسية في البرلمان حتى يكون البرلمان مرآة تنعكس عليها آراء الامة ، وحتى نضمن بواسطة هذه الاقليات رقابة الاقلية للاغلبية ، والحقيقة كما يقول الرئيس ـ Poimcare ـ « إن الحكومة إذا ما وجدت امامها معارضة ضعيفة لاتلبث ان تفقد حيويتها ونشاطها » ، ومع ذلك فان مبدأ تمثيل الاغلبية دون الاقلية يعتمد على اعتبارات وجيهة ، إذ يقول البعض ان الاخذ برأي الاغلبية هو المعول عليه عند اخذ الرأي في داخل المجلس ، فلماذا إذن لا يكتفي به في انتخاب اعضاء البرلمان ، وبعد فتى إذا

أردنا تمثيل الاقليات فانه يصعب ايجاد طريقة بسيطة تضمن هذا التمثيل بشكل دقيق ، هذا وفي تمثيل الاقليات المختلفة في البرلمان مايؤدي الى تعدد الاحزاب داخل المجلس وكثرة المناقشات ، الامر الذي يضيع وقت المجالس النيابية ويمهد السبيل الى المناورات الحزبية الضارة ، ويؤدي الى كثرة سقوط الوزارات ،وعلى كل حال فان هناك طرقاً متعددة حاولت بها الدساتير أن تصل الى تمثيل الاقليات ونحن فيما يلي نحاول ايجاز هذه الطرق :

أولا — طريقة حرية توزيع الاصوات ـ Vote Gumulatif ـ تقوم هذه الطريقة على افتراض اخذ الدولة بمبدأ الانتخاب بالقائمة ، فكل ناخب ـ وهو يملك عدداً من الاصوات يقابل عدد المطلوبين للنيابة ـ له الحرية في توزيع هذه الاصوات بين المطلوبين للنيابة عن دائرته ، فان شاء وزعها عليهم بالتساوي أو على وجه الاختلاف أو خص بها احدهم فقط الخ . . وعلى ذلك إذا كان المطلوب انتخاب عشرين نائبا عن دائرة معينة ، فكل ناخب في هذه الدائرة يملك عشرين صوتاً ، وهو في النهاية حر في توزيع هذه الاصوات على المرشحين بالكيفية التي يراها مناسبة ، والغرض الذي ترمن اليه هذه الطريقة واضح إذ يمكن لاحزاب الاقليـة ان تنصح جميع مناصريها ان يعطوا جميع اصواتهم لبعض مرشحيها ، وبذلك يمكن ان يحظوا باغلبية الاصوات ، ويصلون الى مقاعد البرلمان .

ويؤخذ على هذه الطريقة انها قد تؤدي الى تمثيل مشوه لهيئة الناخبين ، ذلك ان الاغلبية إذا لم تحسن تنظيم عملية الانتخاب فقد تخسر المعركة ، وقد حدث هـذا بالفعل في ولاية ـ Illinois ـ بالولايات المتحدة في سنة ١٨٩٢ وسنة ١٨٩٤ .

ثانيا — طريقة التصوت المحدودة ـ Vute Limite ـ : هـذه الطريقة

كسابقتها تفترض ان الدولة تأخذ بمبدأ الانتخاب بالقائمة وان العدد المطلوب انتخابه عن الدائرة الانتخابية لايصح ان يقل عن ثلاثة نواب ، وتقوم هذه الطريقة على النائب ليس له ان ينتخب عدداً يساوي كل المرشحين عن الدائرة بل له فقط أن ينتخب بعض هذا العدد ، فاذا فرضنا انه يراد انتخاب عشرة نواب عن دائرة معينة ، فلا يكون للناخب إلا انتخاب بعض هذا العدد ، والمقاعد الباقية بعد هذا تفوز بها الاقلية ، ويؤخذ على هذه الطريقة انها غير مضمونة النتيجة ، إذ يمكن لحزب الاغلبية إذا كان منظماً ان يفوت المقصود منها .

ثالثاً — طريقة التمثيل النسبي Representation Proportionnelle :

تقوم هذه الطريقة على فكرة ان تنال الاحزاب السياسية في المجلس النيابي عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد الاصوات التي تكون قد فازت بها في الانتخاب ، فاذا فرضنا ان حزب الاغلبية نال في دائرة معينة ٥٠ بل مائة من الاصوات ، وان الحزب الذي يليه نال ٣٠ بالمائة والحزب الاخير نال ٢٠ بالمائة وكان عدد النواب المراد انتخابهم عشرة ، فان حزب الاغلبية بناء على النسبة السابقة يحظى بخمسة نواب في المجلس والحزب الثاني بثلاثة نواب والثالث بنائبين .

ولكن يعاب على هذه الطريقة انها تؤدي الى وجود كسور وفوارق تتخلف بعد توزيع الاصوات على الاحزاب مما يؤدي الى تعقد العملية الانتخابية ولذلك عدلت فرنسا عنها سنة ١٩٣٤ بعد ان كانت قد طبقتها ما يقرب من ١٤ سنة .

حق النساء في التمتع بالحقوق السياسية :

كثيراً ما كانت هذه المسألة محل جدل كبير ، فمن رأي ان وظيفة المرأة

الطبيعية والاساسية هي السهر على شؤون المنزل ، فاذا هي اشتركت في الشؤون السياسية ادى هذا الاشتراك الى اهمال وظيفتها الاولى ، ثم ألا يؤدي اشتراك المراة في الشؤون السياسية ، وانضمامها الى فكرة سياسية معينة الى التنافر والتطاحن داخل الاسرة إذا كان الزوج والأولاد ينتمون الى جانب غير الجانب الذي انتمت اليه المرأة ، هذا ولا شك ان النساء اكثر خضوعاً من الرجال لنفوذ رجال الدين ، الأمر الذي يؤدي الى صبغ الانتخابات بصبغة محافظة قد لا تتفق مع التطور الاجتماعي للامة ، ولهذا حرم الاحرار الاشتراكيون في بلجيكا النساء من حق الانتخاب في المجالس البلدية في سنة ١٩٢٩ حتى لا يؤدي اشتراكهن الى فوز الحزب الكاثوليكي .

ومع ذلك فلقد دافع الكثيرون عن اشتراك النساء في الانتخابات ، بل وعن حقهم في النيابة . فقال البعض بان القانون الوضعي الحديث يعترف للمرأة بنفس الحقوق المدنية المعترف بها للرجل ، وهي ملزمة بكثير من التكاليف التي يلتزم بها الرجال ، كدفع الضرائب ، فاذا كان الأمر كذلك فلم تحرم المرأة من الحقوق السياسية التي يتمتع بها الرجل . هذا وكثيراً ما ينظر البرلمان في قوانين تتعلق بالحياة الاجتماعية للاسرة ، فمن المصلحة في مثل هذه الأحوال أن يسمع صوت المرأة في البرلمان عند نظر مثل هذه الامور . واخيراً قال البعض ان الاحصائيات دلت في بعض الدول على أن المرأة لا تقل حرصاً على الرجل في استعمالها لحقوقها السياسية .

ولقد اعترف للمرأة بحق الانتخاب والنيابة في بعض دويلات الولايات المتحدة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، وأقرته الحكومة المركزية للولايات المتحدة في عام ١٩٢٠ ، كما أقرته النرويج والدنيمارك في سنة ١٩٩٣ ، ودوقية لوكسمبورج في ١٩١٩ وكذلك معظم الدساتير الحديثة التي صدرت بعد الحرب

الماضية ، ومنها دستور المجر والنمسا والتوانيا واستونيا وفلندا والمانيا وفقاً لدستور فيمار وتشيكوسلوفاكيا .

التصويت الاجبارى :

يقول البعض بضرورة ان يكون اشتراك الناخبين في الانتخابات اجبارياً حتى نضمن ان يكون النواب ممثلين لآراء الناخبين ، ولكن هذه النظرية التي طبقت في كثير من الدول كالارجنتين ، وبعض جمهوريات امريكا الوسطى وبلجيكا والمجر والدنمارك وتشيكوسلوفاكيا ولوكسمبورج وغيرها ليس محل تأييد الجميع ، ذلك انه ـ كما يقول البعض ـ التصويت حق ادبى يرجع الى شعور الفرد بواجباته الوطنية نحو بلده ، فاذا تراخى الفرد في الاهتمام بمثل هذا الحق الادبى فليس هناك محل لاجباره على ذلك ، ثم ان الاخذ بفكرة اجبارية التصويت قد تؤدي الى تفشي الرشوة ، لان الناخب الذي لا يؤدي واجبه الانتخابي الا مضطراً يسهل التأثير عليه بالمال

المبحث الثانى

فى

السلطة التنفيذية

يقصد بالسلطة التنفيذية تلك السلطة التي تتكون من اشخاص يقومون بتنفيذ القوانين وحفظ الامن وادارة المصالح العمومية ، فيدخل فيهم والحالة هذه رئيس الدولة الذي هو رئيس السلطة التنفيذية والموظفون المدنيون والعسكريون وبالجملة جميع من يساهم في شؤون السلطة العامة عدا القائمين بشئون السلطة التشريعية والقضائية

ولا نزاع بأن السلطة التنفيذية تختلف عن السلطة التشريعية عاماً ، واذا كانت السلطة التشريعية يجب ان تتكون من اشخاص كثيرين حتى يمكن تقليب الامور على مختلف وجوهها والوصول الى الحقيقة ليخرج العمل التشريعي سليما ، فان السلطة التنفيذية تقتضي ان يكون عدد القائمين بها قليلا بالنظر لان اعمالها تستلزم السرعة والحزم في ادارة امورها

طرق اختيار رئيس الدولة :

يمكن ان نتصور عدة طرق ينتخب على اساسها رئيس الدولة ، فيمكن ان يتم ذلك بطريق الوراثة وهذا هو المتبع في النظام الملكي ، وكذلك يمكن اختياره بواسطة الانتخاب غير المباشر ، وهذا هو المتبع في الارجنتين وشيلي والولايات المتحدة ، ويؤيدون الانتخاب بواسطة هذه الطريقة بانها تسمح بانتخاب رئيس الدولة بواسطة جماعة قليلة العدد على قدر من الدراية والاختبار . ولكن بالرغم من هذا يقال ان هذه الطريقة تساعد على تفشي الرشوة ، ذلك ان ناخبي الدرجة الثانية يكونون اقل عدداً من ناخبي الدرجة الاولى فيسهل التأثير عليهم . هذا ويقول البعض ان كثيراً ما يكون الانتخاب على درجتين صوريا اكثر منه حقيقياً ، ففي الولايات المتحدة جرى العمل على ان مندوبي الدرجة الثانية يتبعون آراء ناخبيهم . فتكون هذه الطريقة مؤدية للتعقيد بلا فائدة . ولهذا قالوا بضرورة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الانتخاب المباشر . ويؤيدون نظرهم في هذا الصدد بالقول بأن الانتخاب المباشر اكثر ديمقراطية . ومع ذلك فلا تخلو هذه الطريقة من عيوب اذ انها تساعد على استبداد الرئيس المنتخب ، اذ يشعر وقد انتخبه الشعب باعتداد في النفس وبمركز يسمو على مركز السلطة التشريعية . واخيراً توجد طريقة انتخاب رئيس الدولة بواسطة السلطة التشريعية ، وهي طريقة تمتاز بانها توكل

الى هيئة ذات دراية وخبرة ، امر اختيار رئيس الدولة ، ولكن يعاب عليها انها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات . ومع ذلك فهذه الملاحظة تقل قيمتها اذا لاحظنا الفوائد العملية التي يمكن ان تنجم عن ترك اختيار رئيس الدولة الى هيئة لها من تجربتها ومن خطورة مركزها ما يجعلها تقدر خطورة مثل هذه الامور .

وظائف السلطة التنفيذية :

أولا — اختصاصات السلطة التنفيذية المتصلة بطبيعة هذه السلطة ، وهذه تشمل :

أ — الاختصاصات المتعلقة بادارة الشؤون الخارجية ، فرئيس الدولة يقوم بايفاد الممثلين السياسيين ، كذلك السلطة التنفيذية هي التي تقوم بالمفاوضات السياسية وابرام المعاهدات وما يتبع ذلك ، على ان المسألة تختلف وفقاً للدساتير والنظام السياسي لكل دولة .

ب — اختصاصات السلطة التنفيذية المتعلقة بالشؤون الداخلية ، تقوم بادارة المصالح العمومية وتنفيذ القوانين فرئيس الدولة أي رئيس السلطة التنفيذية هو الذي يقوم بتعيين الموظفين ونقلهم وعزلهم أما بنفسه أو بواسطة من يفوظه في ذلك . كذلك السلطة التنفيذية هي التي تختص بتنفيذ القوانين فتضع الانظمة واللوائح اللازمة لذلك وكذلك تملك في اثناء عطلة البرلمان اصدار المراسيم بقوانين بالشروط التي ينص عليها الدستور .

ج — اختصاص السلطة التنفيذية في المسائل المتعلقة بالسلم والحرب : يعتبر رئيس الدولة القائد الاعلى للقوات الحربية المختلفة في الدولة ، وعلى ذلك يختص باعلان الحرب واقرار السلم وفقاً لنصوص الدستور .

ثانياً — اختصاصات السلطة التنفيذية الناتجة من علاقتها بالسلطة القضائية :

السلطة التنفيذية لها علاقة وثيقة بالسلطة القضائية ، وتظهر هذه العلاقة في ان السلطة التنفيذية في بعض الدول هي التي تختار القضاة ، كذلك تملك حق العفو عن المحكوم عليهم بعقوبات جنائية ، والعفو قد ينصب على العقوبة دون الجريمة وهذا هو ما يسمونه بالعفو الخاص ، ومع ذلك فيوجد نوع آخر من العفو ينسحب على العقوبة كما ينسحب على الجريمة ، وهذا هو العفو الشامل . ولقد اشترطت بعض الدساتير موافقة البرلمان على العفو الشامل .

ثالثاً : إختصاصات السلطة التنفيذية الناتجة من علاقتها بالسلطة التشريعية : تشمل هذه الاختصاصات حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين ، فالسلطة التنفيذية وإن كانت لا تملك وضع التشريعات إلا أن لها أن تتقدم الى البرلمان باقتراح بعمل قانون معين ، وحق السلطة التنفيذية هذا يعتمد على أنها أكثر معرفة بحاجات الجمهور ، فلها والحالة هذه أن تطلب من البرلمان بواسطة مشروع القانون الذي تقدمه اليه سن تشريع معين يسد حاجة الجمهور اليه ، كذلك تملك السلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين ، فيكون لرئيس الدولة سلطة الاعتراض على تشريع معين وافق عليه البرلمان فيحول بذلك دون نفاذ هذا التشريع ، وحكمة هذا الحق تمكين رئيس الدولة من تعطيل نفاذ القوانين التي يرى أنها لا تحقق الصالح العام .

وكذلك تملك السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين ونشرها ، ذلك انه لا يكتفي لنفاذ القانون أن يوافق البرلمان عليه ، بل لابد أن يوافق عليه رئيس الدولة ويصدره ، ويجب بعد كل هذا أن يوضع القانون موضع التنفيذ وذلك بنشره في الجريدة الرسمية ، ويعتبر النشر في الجريدة الرسمية عادة كدليل على علم الجميع بأحكام القانون .

هذا وتملك السلطة التنفيذية عدة حقوق اخرى ناتجة عن صلتها بالسلطة

التشريعية ، فالسلطة التنفيذية هي التي تدعو البرلمان للانعقاد ، وهي التي تفض الدورة البرلمانية ، وهي أيضا تؤجل المجلس اذا رأت ضرورة لذلك ، وأخيراً تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان أي سحب صفة النيابة عن ممثلي الامة قبل انتهاء مدة نيابتهم المعينة المقررة في الدستور ، ويبرر حق الحل باعتبارات مختلفة فهو في النظام البرلماني يعتبر المقابل الذي يتم به التوازن بين سلطان السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، فكما أن السلطة التشريعية تملك اسقاط الوزارة كذلك تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان ، ومن الناحية الاخرى قد يستحكم الخلاف بين مجلسي البرلمان ، او بين البرلمان والوزارة استحكاماً لا يفيد فيه تعطيل البرلمان لمدة قصيرة بواسطة التأجيل ، فتضطر السلطة التنفيذية الى حل البرلمان ، حتى تتمكن من استطلاع رأي الامة ثم انه اذا أسفرت الانتخابات عن توزيع مقاعد البرلمان توزيعاً لا يؤدي الى وجود أغلبية قادرة بمفردها على ان تعتمد عليها الوزارة تضطر هذه الاخيرة الى أن تحل البرلمان بقصد أن تطلب الى الناخبين انتخاب اغلبية كبيرة يمكن أن تسند الوزارة وتشد أزرها .

مسؤولية السلطة التنفيذية :

سبق وتكلمنا فيما مضى عن مسؤولية رئيس الدولة ، والآن نريد أن نقول كلمة موجزة عن مسؤولية الوزارة ، هذه المسؤولية على ثلاثة انواع :

أ — المسؤولية السياسية : وهي تظهر في النظام البرلماني وتنتج عن حق البرلمان في رقابة اعمال السلطة التنفيذية ، بمعنى انه اذا سحب البرلمان ثقته من الوزارة فيجب عليها أن تستقيل ، وتختلف الدساتير في تعيين أي المجلسين هو الذي له الحق في الاقتراح على الثقة بالوزارة ، ففي فرنسا يجوز لكل من مجلسي البرلمان طرح الثقة بالوزارة ، بينما في مصر هذا الحق مقرر فقط لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ(١)

(١) وكذلك الحال في العراق .

والمسؤولية السياسية للوزارة إما ان تقع على جميع الوزارة وهنا تكون المسؤولية تضامنية ، وإما أن تقع على وزير معين بالذات وهنا تكون المسؤولية فردية .

ب — المسؤولية الجنائية : ترمي هذه المسؤولية الى مؤاخذة الوزير جنائياً على ما يقترفه من جرائم أثناء تأديته وظيفته ، والمسؤولية الجنائية غير المسؤولية السياسية : فالاولى فردية ، أي تشمل الوزير المرتكب للجريمة فقط ، بينما الثانية كما تكون فردية يصح أن تكون تضامنية ، ومنع ذلك فالمسؤولية الجنائية لوزير من الوزراء قد تؤدي الى تحريك المسؤولية التضامنية للوزارة . والمسؤولية الجنائية لامكان تحريكها لابد من تحديد الجريمة والعقوبة سلفاً ، إذ لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص ، وهذا بعكس المسؤولية السياسية إذ لا يمكن تحديد الافعال التي يمكن أن يعتبرها البرلمان سبباً لتحريك المسؤولية السياسية . واخيراً المسؤولية الجنائية قد يترتب عليها توقيع عقوبة تصيب الوزير في ماله أو في بدنه وقد تصيبه في شرفه ، بيد أن المسؤولية السياسية لا يترتب عليها الا اعتزال الوزير الحكم .

ج — المسؤولية المدنية : وهي التي تؤدي الى الزام الوزير بتعويض الضرر الذي ينجم عن عمله ، وهي تخضع عادة للاجراءات القانونية العادية التي يخضع لها الافراد .

لم يبق بعد هذا إلا الكلام عن مسؤولية الموظفين الآخرين الذين يعاونون رئيس الدولة والوزراء في إدارة شؤون السلطة التنفيذية . وهذا هو موضوع مسؤولية الدولة عن أعمال عمالها ومحل دراسته في القانون الاداري (١) .

---

(١) راجع كتاب القانون الاداري ـ طبع بغداد سنة ١٩٤٢ .

المبحث الثالث

في

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي السلطة الثالثة في كل نظام يقوم على الفصل بين السلطات والحق أن البعض يرى أن السلطة القضائية لا يصح أن نعتبرها سلطة ثالثة ، فهي فرع من فروع السلطة التنفيذية يقوم كما تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين وتطبيقها ، ومع ذلك فهذا النظر محل نقد ذلك أن وظيفة القاضي تختلف عن وظيفة عامل السلطة التنفيذية . فالقاضي وظيفته سلبية ، بمعنى أنه لا ينظر في نزاع لم يرفعه اليه المتخاصمون ، بينما السلطة التنفيذية عملها ايجابي فهي تتدخل في الوقت وبالشكل الذي تراه ، ثم أن ولاية القاضي تستنفد قانوناً بقضائه في الدعوى المرفوعة اليه ، بينما ولاية السلطة التنفيذية لا تحكمها نفس هذه المبادىء غالباً ، ولذلك قيل بضرورة الاحتفاظ بالتقسيم الثلاثي للسلطات .

طرق اختيار القضاة :

توجد عدة طرق يمكن ان يختار على اساسها القضاة في الوقت الحاضر . أما الطريقة الاولى فتقوم على فكرة ان تخول للافراد أي للناخبين انتخاب القضاة اسوة بحقهم في انتخاب اعضاء السلطة التشريعية ، وعيب هذه الطريقة مزدوج ، فمن ناحية قد لا يحسن الناخبون اختيار القضاة ، ومن الناحية الاخرى قد يحاول القضاة حتى يضمنوا عادة انتخابهم ، مراعاة ميول ناخبيهم بصرف النظر عن موافقتها لاعتبارات العدالة ، وما زالت طريقة الانتخاب هذه متبعة في بعض دويلات الولايات المتحدة ، على انه توجد طريقة اخرى وهي الطريقة

الغالبة ، وبمقتضاها تعين السلطة التنفيذية القضاة ، وعيب هذه الطريقة انها لا تضمن استقلال القضاة وتمكن السلطة التنفيذية من التحكم في امورهم ، ومع ذلك فهذا العيب يمكن التخفيف منه ، بان نضمن للقضاة استقلالهم ، وعدم قابليتهم للعزل والنقل ، وعلى سبيل المثال نذكر ما نصت عليه المادة ١٢٤ من الدستور وهي تقضي « بان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، وليس لاي سلطة في الحكومة التدخل في القضايا » ، وتنص المادة ١٢٧ ايضاً على « عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم ... »

وبهذا التنظيم الدستوري يمكن ان نكفل للقضاء قدسيته واستقلاله ويمكن ايضاً ان يطمئن الناس على سير العدالة .

رقابة السلطة القضائية على اعمال السلطة التشريعية : هذا البحث هو بحث دستورية القوانين ، بمعنى انه هل يمكن للمحاكم ان تنظر في دستورية قانون قد سنه البرلمان ، أي في موافقة هذا القانون للدستور ؟ والحق يقال ان الانظمة الدستورية تختلف اختلافاً كبيراً من حيث تخويل البرلمان رقابة دستورية القوانين وفي هذا الصدد نجد في العمل الحلول الآتية :

أولا — ترى بعض الدول تمكين المحاكم جميعها من سلطة البحث في دستورية القوانين . فاذا ما تحققت المحكمة من ان قانوناً معيناً مخالف للدستور فلها ان تقضي بعدم تطبيقه في الدعوى التي تبحثها ، ولكن ليس لها ان تحكم ببطلانه ، لانها ان فعلت ذلك تكون قد اعتدت على مبدأ الفصل بين السلطات . والمحكمة حين تصدر الحكم بعدم دستورية قانون يكون حكمها متمتعاً بحجية الشيء المحكوم فيه ، ولكن هذه الحجية تكون قاصرة على طرفي النزاع ، فلا تقيد بالحكم المحاكم الاخرى ، والولايات المتحدة منذ الحكم الذي اصدره القاضي مارشال تأخذ بفكرة الاعتراف للمحاكم كافة بولاية النظر في دستورية القوانين .

ثانياً — وهناك فريق من الدول لا ينص على اعطاء او حرمان المحاكم سلطة بحث دستورية القوانين . ولذلك يختلف الفقهاء في الحل الواجب اتباعه ، فيرى البعض ان المحاكم بالرغم من صمت المشرع لها الحق في فحص دستورية القوانين باعتبار أن المحكمة تكون مضطرة الى تطبيق أحد القوانين ، فهي اما ان تطبق الدستور ، وما ان تطبق القانون الذي يخالفه ، ولا نزاع في ان الافضل تطبيق الدستور ، لانه اسمى واهم ، بينما يرى فريق آخر من الفقهاء ان منح المحاكم سلطة فحص دستورية القوانين من شأنه ان يهدم الفصل بين السلطات ، ثم ان القانون من عمل ممثلي الامة فهو يحمل والحالة هذه قرينة موافقة الامة عليه ، فكيف تملك المحاكم والحالة هذه ان تناقش الامة عملها ، والامة في كل نظام ديمقراطي هي مصدر السلطات ولها على هذا الاساس ان تسن ما تشاء من القوانين وافقت أم لم توافق الدستور ، ولكن بالرغم من هذا الخلاف الذي نلاقيه في فرنسا ومصر فان الاتفاق قائم على ان للمحاكم الحق في بحث توافر الشروط الشكلية اللازمة للقانون ، فيجوز اذن للمحكمة ان تفحص مسألة موافقة البرلمان على تشريع معين ، ولكن لا يجوز لها ان تفحص دستورية القانون من الناحية الموضوعية ، أي موافقته لاحكام الدستور .

ثالثاً — واخيراً توجد بعض الدول تجعل مسألة فحص دستورية القوانين من اختصاص محكمة عليا . وفي هذه الحالة يكون لهذه المحكمة سلطة ابطال القانون غير الدستوري ، ويكون لحكم المحكمة قوة قانونية شاملة تلزم سائر محاكم الدولة (١) .

---

(١) لا يجوز للمحاكم العادية في العراق ان تفحص دستورية القوانين لان هذه المسألة تختص بها المحكمة العليا .

الفهرست

صفحة	الموضوعات
٣	تمهيد
٢١	الكتاب الاول ـ في المباديء الدستورية العامة
٢١	القسم الاول ـ في الدولة واصلها واختصاصها الدستوري
٢١	الباب الاول ـ في تعريف الدولة
٢٨	الباب الثاني ـ في كيفية نشوء الدولة
٣٢	الباب الثالث ـ في اشكال الدولة واختصاصها الدستوري
	الدولة تامة السيادة والدول ناقصة السيادة
	الدولة البسيطة والمركبة
٤٢	الباب الرابع ـ في وظيفة الدولة
٤٣	(اولا) المذهب الفردي
٤٤	(ثانياً) المذهب الاشتراكي
٤٨	(ثالثاً) المذهب الاجتماعي
٥٠	(رابعاً) مدى حقوق الدولة
٥٢	القسم الثاني ـ في الحكومة واشكالها

صفحة	الموضوعات
٥٦	الباب الاول ـ في الحكومات التي تقوم على فكرة الحرية
٥٦	الفصل الاول ـ في ماهيتها
٦١	الباب الثاني ـ في اهم التطبيقات العملية للحكومات ذات الانظمة الحرة او الديمقراطية
٦١	الفصل الاول — في تعريف الديمقراطية او مدلولها الحقيقي
٨٧	الفصل الثاني — في مميزات الديمقراطية
١٣٣	الفصل الثالث ـ في قيمة الحكومة الديمقراطية
١٣٣	المبحث الاول ـ اولا في الانتقادات العامة الموجهة للحكومة الديمقراطية
١٤٠	ثانياً : في الانتقادات التي اخذت شكلا مذهبياً
١٤٠	١ — النقابية
١٤٤	٢ — نظرية تمثيل المصالح

صفحة	الموضوعات
١٥٤	المبحث الثاني ـ في الاساسيدالتي يعتمد عليها المبدأ الديمقراطي
١٦١	الباب الثاني ـ في الحكومات ذات السلطة المطلقة
١٦١	الفصل الاول ـ في الانظمة القديمة
١٦٦	الفصل الثاني ـ في الانظمة الحديثة ذات السلطة المطلقة
١٦٧	المبحث الاول ـ في الدكتاتورية
١٧٧	المبحث الثاني ـ في تطبيقات الحكم الدكتاتوري
١٧٧	الفاشية في ايطاليا
١٨٤	الدكتاتورية الشخصية
١٨٨	القسم الثالث ـ في تطبيقات الديمقراطية
١٨٩	الباب الاول ـ في الديمقراطية المباشرة
١٩٣	الباب الثاني ـ في الديمقراطية النيابية
١٢٤	الفصل الاول ـ العلامة بين الحكومة النيابية ومبدأ السيادة الشعبية
٢٠٠	الفصل الثاني ـ في التنظيم العملي للحكومة النيابية
٢١٠	الباب الثالث ـ في الديمقراطية شبه المباشرة
٢١٣	القسم الرابع ـ في التطبيقات العملية للديمقراطية النيابية
٢١٧	الباب الاول ـ في النظام البرلماني
٢١٧	المبحث الاول ـ في تعريف وخصائص النظام البرلماني
٢٢٩	المبحث الثاني ـ في العناصر الثلاثة للنظام البرلماني
٢٢٩	١ ـ رئيس الدولة
٢٦١	٢ ـ البرلمان
٢٦٤	٣ ـ الوزارة
٢٨٧	المبحث الثالث ـ في العلاقات بين السلطات
٢٩٥	المبحث الرابع ـ ازمة النظام البرلماني
٢٩٩	أولا ـ في الانتقادات الموجهة للنظام البرلماني
٣١٦	ثانياً ـ في علاج الامراض البرلمانية

صفحة	الموضوعات
٣٤٧	الباب الثاني ـ في النظام الرئيسي
٣٥٤	الباب الثالث ـ في نظام الحكومة الجمعية
٣٥٧	القسم الخامس ـ في تكوين السلطات ووظائفها
٣٥٧	المبحث الاول ـ في السلطة التشريعية
٣٧١	تمثيل الاقليات السياسية
٣٧٥	حقوق النساء في التمتع بالحقوق السياسية
٣٧٦	التصويت الاجباري
٣٧٧	المبحث الثاني ـ في السلطة التنفيذية
٣٧٣	المبحث الثالث ـ في السلطة القضائية

شرح

القانون الاساسي العراقي

مقدمة

يبدأ تاريخ الدستور العراقي بابتداء الحرب التي أعلنت سنة ١٩١٤ ، كان العراق في ذلك الوقت كغيره من البلاد العربية الاخرى تحت السيادة التركية قانونا وفعلا ، ولما اقتضت الاعتبارات العسكرية وكذلك السياسة ان يهاجم الحلفاء حليفة المانيا في الشرق اي تركيا ، بدأوا - بواسطة رجالاتهم وعلى رأسهم لورنس - دعاية واسعة (١) بين العرب . وكانت الدعاية تقوم على امرين . الاول هو دعوة العرب الى ثورة مسلحة يساعدها الحلفاء بكل الوسائل الممكنة ، وذلك بقصد دحر الاتراك عسكريا في البلاد العربية . اما الامر الثاني فيقوم على المقابل الذي يقدمه الحلفاء للعرب نتيجة هذه المعاونة ، وهو ان يعترفوا ويساعدوا البلاد العربية على ان تكون دولا مستقلة تتمتع بحكومات وطنية . ولقد لبى العرب هذه الدعوة وقاموا بنصيبهم في العمل ضد تركيا ، وشجعهم على ذلك الامل ان يبر الحلفاء بوعودهم لهم . كما شجعهم اعلان الحلفاء ان غرض الحرب هو تحرير الشعوب واحترام حقها في تقرير مصيرها بنفسها ، وما اشبه الليلة بالبارحة وما اسرع مرور السنوات وكر الاعوام ، فها قد مضى على تلك المجزرة البشرية البروعة ربع قرن بل يزيد ، وها نحن قد رأينا العالم مرة اخرى ينقسم الى معسكرين ، كما نرى جبهة الحلفاء تدلن حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها ، والحق ان ميثاق الاتلانتيك ليؤكد هذا الحق تاكيدا رسميا لايحتمل الشك ولا الغموض . وانا لنرجو مخلصين ان يطبق الحلفاء هذا المبدأ تطبيقا يكون اكثر توفيقا من التطبيق الذي ناله في الحرب الماضية ، لانه كما قال وندل ويلكي

---

(١) راجع في ذلك كتابا فيما لورنس وعنوانه The Seven Pillars of Wisdom وهو من روائع الادب الانكليزي .

في كتابه القيم الذي اصدره بعنوان (One Worlb) ـ لايمكن ان يستقر في العالم سلام ولا يمكن ان تتخلص من مجزرة بشرية ثالثة ، تكون اشد هولا واعظم وبالا ، الا اذا اعترف للشعوب جميعا ومن بينها الشعوب الشرقية بحقها من ان تقرر مصيرها بنفسها .

واذا عدنا الى موضوع تاريخ القانون الاساسي العراقي ، فاننا نجد ان الوعد بانشاء دولة عربية لم يظهر في التصريحات العلنية فقط لرجال دول الحلفاء ، وانما ظهر ايضا في الاتفاقات السرية ، او كما يسميها الرئيس ولسن في الاتفاقات التي لاتبرم في وضح النهار ، ولعل اهم هذه الاتفاقات المعروفة ، هو الاتفاق المبرم سنة ١٩١٦ بين انكلترا وفرنسا والذي يسمونه باتفاق « سايكس بيكو » . وان المطلع على هذا الاتفاق ليتبين امرين هامين :

١ ـ الامر الاول هو رغبة هاتين الدولتين في اعتبار البلاد العربية كمنطقة نفوذ تقسم بينهما .

٢ ـ الامر الثاني هو رغبة هاتين الدولتين ايضا في انشاء دولة او دول عربية . ويقول المؤرخون ان هذا الاتفاق كان الاساس الذي بنى عليه توزيع الانتداب بعد الحرب الماضية ، وبعد فان فكرة انشاء الدول العربية وجدت اعترافاً قويا بها في تصريح مشترك أعلنته بريطانيا وفرنسا في ٨ ـ ١١ ـ ١٩١٨ وجاء فيه :

« ان الغاية التي تبتغيها فرنسا وبريطانيا العظمى من الدفاع عن الشرق الذي شاهد الحرب وتخلص من مطامع المانيا ، هي الوصول الى تحرير الشعوب التي ساقها الاتراك الظالم طويلا تحريراً كاملا ونهائياً ، وتأسيس حكومة وادارات وطنية تستمد سلطتها من اختيار الاهالي لها ، ولتحقيق هذه الرغبة اتفقت فرنسا وبريطانيا على تشجيع ومعاونة تأسيس حكومات وادارات وطنية في الشام

والعراق ، تلك البلاد التي تم تحريرها فعلا وفي البلاد التي يسعون الى تحريرها ، وهاتان الدولتان ابعد ما تكون رغبة في فرض نظام معين على هذه البلاد ، وهما لا تهتمان الا بأن يساعدا على انتظام سير العمل في الحكومات التي تختارها هذه البلاد بكامل ارادتها ، وستعمل الدولتان على ضمان قضاء نزيه عادل وتيسير التقدم الاقتصادي بايقاظ وتشجيع روح الابتكار عند الاهالي ، كما تعملان على نشر التعليم والقضاء على الفوارق التي استعانتها السياسية التركية دائماً »

يستنتج من هذا التصريح المشترك ان بريطانيا وفرنسا تعهدتا بالمعاونة على انشاء حكومات وادارات وطنية في هذه البلاد كما تعهدتا بالعمل على انشاء حكومات دستورية ايضاً

وفي ٢٨ ابريل سنة ١٩١٩ اقر مؤتمر الصلح ميثاق عصبة الامم ، كما اقرت المادة ٢٢ من هذا الميثاق نظام الانتداب . ولقد استهدف نظام الانتداب توزيع البلاد العربية التي كانت تحت السيطرة التركية بين بريطانيا وفرنسا ، على ان تقوما بادارة شؤون هذه البلاد نيابة عن عصبة الامم ، وهذه الادارة مؤقتة بزمن هو المدة الكافية لوصول هذه البلاد الى درجة من النضوج تؤهلها لان تحكم نفسها بنفسها . ولقد قسمت المادة السالفة الذكر الدول التي قضي ان تكون تحت الانتداب الى ثلاث فصائل : الفصيلة الاولى ويطلقون عليها « A » والفصيلة الثانية ويطلقون عليها فصيلة « B » والثالثة ويسمونها « C » واعتبرت الدول التي سلخت من الامبراطورية العثمانية انها من الفصيلة الاولى . وقيل بأن الدول التي يكون من نصيبها الانتداب على غيرها تكون من الدول الراقية التي يساعدها موقعها الجغرافي والعسكري والاقتصادي على اداء المهمات الملقاة على عاتقها

واذا جاز لنا ان نقول كلمة عن نظم الانتداب ، فاننا نقول بانه بين

الانظمة الدولية ، هو نظام من حيث هو ، لا غبـــار عليه ، لانه يقوم في « العائلة الدولية » على معاونة القوي للضعيف . هو ان طبق بهـــذه الروح فلا يسع كل منصف الا ان يحمده ويثني عليه . اما اذا كان هذا النظام وسيلة لتغطية الاساليب الاستعمارية واستغلال القوي للضعيف وعرقلة تقدم الامم الصغيرة ، فلا يسع كل باحث نزيه الا ان يحكم ببطلانه ، وكل امة عرفت هذا النظام يرجع لها وحدها ان تقضي للانتداب او عليه ، ولـكن الامر الذي لا شك فيه انه بواشطة سياسة الانتداب ، وبواسطة هذا الحدث القانوني الجديد في الحياة الدولية ، تمكن الحلفاء من ناحية ان يبروا — ولو ظاهرياً — بوعودهم بانشاء دول عربية ، كما تمكنوا ايضاً بواسطته ان يحتفظوا بنفوذ واسع لهم في هذه البلاد

ولقد كان نصيب العراق ان يكون تحت الانتداب البريطاني . وبمناسبة تعيين الدولة صاحبة الانتداب نقول ، ان المادة « ٢٢ » من ميثاق عصبة الامم كانت تقضي بأن تعيين الدولة صاحبة الانتداب يكون من اختصـــاص مجلس عصبة الامم . ولـكن هذه المادة لم تطبق من ناحيتهـــا هذه في العمل ، بمعنى ان نفوذ بريطانيا وفرنسا ، ذلك النفوذ الراجح في مؤتمر الصلح ، وحداثة عصبة الامم ، كل ذلك ادى الى تنفيذ اتفاقية « سايكس بيكو » السرية ثم تأييد هذا التنفيذ بقرار من المجلس الاعلى لمؤتمر الصلح في ٢٥ — ٤ — ١٩٢٠ على ان مؤتمر الصلح قد قرر ان تقدم انكلترا عهد الانتداب لمجلس عصبة الامم للموافقة عليه .

وفي خلال هذه الحوادث شبت الثورة العراقية بقصد تحقيق استقلال البلاد ورأت الحكومة البريطانية ان تعالج هذه الحالة الشاذة فابرمت في ١٠ اكتوبر سنة ١٩٢٢ معاهدة مع الحكومة العراقية . والحقيقة ان هذه المعاهدة قصدت

منها الحكومة البريطانية تحقيق هدفين : اما الهدف الاول فهو ترضية شعور الرأي العام في البلاد حتى يمكن القضاء على الثورة . والهدف الثاني هو ان تحتفظ بواسطة هذه المعاهدة بجوهر الانتداب وليه ، ولقد اكد اللورد بارمور في مجلس عصبة الامم في ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٤ ان مبادىء الانتداب مضمونة بهذه المعاهدة . وفي الوقت نفسه كانت الحكومة البريطانية تظهر في علاقاتها مع العراق كدولة حليفة وكأن العراق دولة مستقلة ، ولذلك انتقد المسيو رابار أحد اعضاء لجنة الانتداب الدائمة هذا الموقف وأيد نقده اعتراف اللورد بارمور بان معاهدة سنة ١٩٢٢ لم تلغ الانتداب في العراق ، ولقد عدلت هذه المعاهدة فيما بعد . والذي يهمنا من هذه المعاهدة بالنسبة لتاريخ القانون الاساسي العراقي هو ما جاء في مادتها الثالثة ، من ان جلالة ملك بريطانيا يوافق على وضع مشروع للقانون الاساسي ليعرض على المجلس التأسيسي العراقي ، كما يوافق على تنفيذ هذا القانون بشرط ان لا يتضمن شيئاً مناقضاً لاحكام معاهدة سنة ١٩٢٢ . واشترطت المادة ضرورة ان يحافظ هذا القانون على حقوق ومصالح جميع سكان العراق وان يضمن للجميع حرية الرأي وحرية القيام بمختلف الشعائر الدينية بشرط ان لا يضر هذا بالنظام او الاداب العامة ، كما اقتضت هذه المادة الا يفرق القانون الاساسي بين سكان العراق ولا يقيم اي تمييز بينهم بسبب الجنس او الدين وكذلك يجب ان تحتفظ كل جماعة بمدارسها الخاصة حتى تعلم افرادها بلغتها الخاصة ، ولكن يجب احترام حاجات التعليم العامة التي تنظمها حكومة العراق ، وأخيراً ذكرت هذه المادة ان القانون الاساسي لابد وان يشتمل على جميع الاحكام الدستورية والتشريعية والتنفيذية التي بمقتضاها تتخذ جميع القرارات الهامة بما في ذلك تلك التي تتصل بشؤون السياسة المالية والاقتصادية والعسكرية .

والحق ان هذا النص الثالث من المعاهدة العراقية ينسجم الانسجام كله مع

المادة الاولى من عهد الانتداب الذي تقدمت به الحكومة الانجليزية الى مجلس عصبة الامم ، هذه المادة تشير الى أن الحكومة البريطانية تقدم الى العراق في مدة لاتتجاوز الثلاث سنوات من تاريخ تنفيذ الانتداب مشروع قانون اساسي ، هذا المشروع يعرض على مجلس عصبة الامم للمصادقة عليه ، ثم ان هذه المادة تقضي بضرورة اخذ رأي السلطات الوطنية في هذا المشروع ، ويجب أن يضمن هـذا المشروع حقوق ومصالح جميع الاهالي وان يكفل تسهيل تقدم البلاد .

يتضح مما تقدم انه سواء أرجعنا الى صك الانتداب أم المعاهدة العراقية البريطانية المبرمة سنة ١٩٢٢ فانه يتبين لنا واضحا امران هامان :

١ — الامر الاول هو تعهد بريطانيا بالعمل على تمهيد الوصول الى استقلال العراق .

٢ — الامر الثاني هو تعهد بريطانيا بتمتع البلاد بدستور يضمن حقوق الافراد وحرياتهم .

وليس ريب ان النظم الدستورية ، وجوهرها الشورى ، ليست بغريبة على العراقيين لما تضمنه تاريخهم الاسلامي من حياة كان للشورى فيها اثر بالغ ، ولقد اوصى الشارع الاسلامي بوجوب احترام رأي الجماعة واستشارة الناس قبل البت في امورهم .

وتنفيذا لما تقدم تألفت اول لجنة لتحضير مشروع القـانون الاساسي العراقي . وكانت هذه اللجنة تتألف من السيد ناجي السويدي والسيد ساسون والسر دراور والمستر دافيدسون . ويقول المؤرخون ان خلافا في وجهة النظر قد وقع بين عضوي اللجنة العراقيين من ناحية والانكليز من الناحية الاخرى . ولما عرض هذا الخلاف على الحكومة البريطانية ايدت وجهة

النظر العراقية . وبعد ذلك الفت الحكومة العراقية لجنة ثانية مؤلفة من ثلاثة من الحكام وثلاثة من رجال القانون وعضوية السر دواور ، كما ضم الى اللجنة ـ كمستشارين ـ السيد ناجي السويدي والسيد رؤوف الجادرجي . وكان رئيس اللجنة وزير العدل في ذلك الوقت السيد عبد المحسن السعدون . وقد نهضت اللجنة بعملها وبذلت صادق الجهد في ادائه وادخلت تعديلات كثيرة ترمي الى توسيع اختصاصات المجلس النيابي .

وفي ٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ صدرت ارادة ملكية بدعوة اول مجلس تأسيسي في العراق . وفي ٢٧ مارس سنة ١٩٢٤ اجتمع هذا المجلس . ولقد افتتح الملك فيصل الاول جلسة هذا المجلس بخطاب تاريخي هام واكد ثلاث نقط هامة ، وهي ان المجلس قد اجتمع :

١ — من اجل ان يقرر رأياً في المعاهدة العراقية البريطانية ، وبذلك تتمكن البلاد من تدعيم سيادتها الخارجية والداخلية

٢ — من اجل سن الدستور العراقي وبذلك يتحقق تأمين حماية حقوق الافراد والجماعات واقامة سيادة الدولة الداخلية .

٣ — من اجل سن قانون الانتخاب الذي ينتخب على اساسه المجلس النيابي الذي يجتمع لينوب عن الامة ويراقب اعمال الحكومة .

وفي ١٠ ابريل سنة ١٩٢٤ قرر المجلس التأسيسي تأليف لجنة للبحث في مشروع القانون الاساسي وتقديم تقرير عنه ، ثم شرع المجلس في دراسة المعاهدة ومن ثم وافق عليها .

وفي ١٤ يونية سنة ١٩٢٤ بدأ المجلس التأسيسي في دراسة مشروع القانون الاساسي واتم هذه الدراسة في ست عشرة جلسة . ولقد ادخل على المشروع الذي وضعته اللجنة بعض تعديلات غير اساسية : كما الفت لجنة لمراقبة طبع

القانون الاساسي . واخيراً صدر هذا القانون في ٢١ مارس سنة ١٩٢٥

ولقد رأى المجلس التأسيسي ان يطلق كلمة القانون الاساسي بدل الدستور على القانون الذي وضعه ، واصطلاح القانون الاساسي ليس غريباً على الفقه الدستوري ، ذلك ان هذا الاصطلاح كان سائداً في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر ، وكانوا يقصدون به ذلك القانون الاسمى في البلاد والذي يشتمل على الاحكام الاصولية والتي لا يمكن ان تغير بحال من الاحوال، اللهم الا اذا اجمعت الامة على هذا التغيير بكامل عددها او باغلبية هذا العدد ، ولا نزاع ان اعطاء القانون الاساسي هذا المفهوم ، فيه ما فيه من الصاق صفة الجمود بالتشريع وحرمان القانون الاسمى في البلاد من خاصية التطور حتى يتلائم مع الحياة التي يحكمها . وليس هذا المفهوم على كل حال يتضمن في القانون الاساسي العراقي ذلك ان هذا القانون قابل للتعديل بواسطة مجلس الامة . ويظهر من مناقشة المجلس التأسيسي ان اعضاءه قد فضلوا هذه التسمية لكونها اقرب الى الاصطلاح العربي . ولكنهم في مصر يستعملون كلمة الدستور وذلك لشيوعها على الالسن ولاتصالها بتاريخ الحركات الدستورية. وقد استكمل العراق — من الناحية القانونية — استقلاله بمقتضى معاهدة ٣٠ ونيه سنة ١٩٣٠ . وفي ١٣ اكتوبر سنة ١٩٣٠ قرر مجلس عصبة الامم انهاء الانتداب على العراق واعتباره دولة ذات سيادة وعضواً في عصبة الامم .

تبويب وتقسيم القانون الاساسي : يبلغ عدد مواد القانون الاساسي ١٢٣ مادة ، تتكون من مقدمة تشمل اربع مواد : تكلم المشرع فيها عن تسمية الدستور بالقانون الاساسي في المادة الاولى ، وفي المادة الثانية تكلم عن نظام الحكم ، وفي المادة الثالثة ذكر ان عاصمة البلاد هي بغداد ، واخيراً في المادة الرابعة بين شكل العلم العراقي ، ثم اردف هذه المواد بالكلام عن احكام الدستور

في ابواب عشرة : ففي الباب الاول ، في المواد من ٥ـ١٨ تكلم عن حقوق الشعب ، وفي الباب الثاني في المواد ١٩ـ٢٦ تكلم عن الملك وحقوقه ، وفي الباب الثالث في المواد من ٢٧ـ٦٣ تكلم عن السلطة التشريعية ، وفي الباب الرابع في المواد من ٦٤ـ٦٧ فصل احكام الوزارة ، وفي الباب الخامس في المواد من ٦٨ـ٨٩ تكلم عن السلطة القضائية . وفي الباب السادس في المواد من ٩٠ـ١٠٨ ذكر الامور المالية ، وفي الباب السابع في المواد من ١٠٩ـ١١٢ تكلم عن ادارة الاقاليم . وفي الباب الثامن في المواد من ١١٣ـ١١٧ تكلم عن تأييد القوانين . واخيراً تكلم في الباب التاسع في المواد من ١١٨ـ١١٩ عن تعديل احكام القانون الاساسي وفي الباب العاشر تكلم في اربع مواد عن احكام عمومية .

ولقد عدل هذا القانون الاساسي في ١٩٢٥ بواسطة قانون تعديل القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ . ولقد اشتمل هذا القانون على عشر مواد ، واصدرت هذا التعديل وزارة عبدالمحسن السعدون. واخيراً عدل القانون الاساسي بمقتضى القانون الصادر في ٢٧ اكتوبر سنة ١٩٤٣ بواسطة وزارة نوري السعيد . وهذا القانون الاخير هو الذي سنحاول دراسته فيما يلي . ويشمل القانون الاساسي في وضعه الجديد ١٢٥ مادة . وهو مقسم بالشكل الاتي : المقدمة وتتضمن اربع مواد . ثم الباب الاول وعنوانه حقوق الشعب ، ويبدأ من المادة الخامسة وينتهي عند المادة الثامنة عشرة . والباب الثاني وعنوانه الملك وحقوقه ويبدأ من المادة ١٩ـ٢٦ . والباب الثالث وعنوانه السلطة التشريعية ويبدأ من المادة ٢٧ـ٦٣ . والباب الرابع وعنوانه الوزارة ويبدأ من المادة ٦٤ـ٦٧ والباب الخامس وعنوانه السلطة القضائية ويبدأ من المادة ٦٨ـ٨٩ والباب السادس وعنوانه الامور المالية ويبدأ من المادة ٩٠ـ١٠٨ . والباب السابع وعنوانه ادارة الاقاليم ويشمل المواد ١٠٩ـ١١٢ . والباب الثامن وعنوانه تأييد القوانين

والاحكام ويشمل المراد ١١٣-١١٧ . والباب التاسع وعنوانه تبديل لحكام هذا القانون الاساسي ويشمل المواد من ١١٨-١١٩ . والباب العاشر وعنوانه مواد عمومية ويبدأ بالمادة ١٢٠ وينتهي بالمادة ١٢٥ . وبملاحظة العرض السابق يتبين واضحاً كيف ان الشارع العراقي قد خص السلطة التشريعية باكثر نصيب من المواد .

هذا وان التعديل الجديد ، اي التعديل الصادر في اكتوبر سنة ١٩٤٣ ، قد صدر بكلمة موجزة اسماها الشارع كلمة عن تعديل القانون الاساسي العراقي ، وبالاطلاع على هذه الكلمة نجدها تنقسم الى قسمين اساسيين : اما القسم الاول فيشتمل على المبررات التي دفعت بالشارع الى الرغبة في تعديل القانون الاساسي القديم . وتلك المبررات هي الاتية :

١ ـ ان الظروف التي سن فيها القانون الاساسي قد ادت الى ان يقع فيه الكثير من النواقص التي ظهرت اثناء التطبيق مما اضطر الحكومة الى تعديل بعض مواده في سنة ١٩٢٥ . غير ان هذا التعديل جاء محدوداً وبقدر ماسمحت به الظروف في ذلك الوقت . ولقد وقع التعديل المشار اليه على المواد ٣١ و ٣٣ و٣٥ و٣٩ و٤٠ و٥٠ و٨٢ و٨٣ .

٢ ـ وتضيف هذه المذكرة الاضاحية لتبرير التعديل الجديد ، انه لما كانت التطبيقات البرلمانية في مختلف الظروف والادوار قد اثبتت عدم كفاية ذلك التعديل بعد تطور العراق الحديث ، ولما كانت القوانين يجب ان تساير تطور الامم حتى يتم التلاؤم بين القواعد القانونية والحياة التي تحكمها لذلك لامندوحة من ضرورة النظر في تعديل القانون الاساسي المعمول به حتى يمكن ان يتمشى هذا القانون مع ضرورات الحياة العراقية الراهنة . اما القسم الثاني من هذه المذكرة الاضاحية فيشمل (٣٤) بنداً . وهذه البنود تتضمن بياناً وتبريراً

للتعديلات التي تمت . وفي نهاية المذكرة الايضاحية تكلم المشرع عن ملاحظة عامة فقال : ان التعديلات التي ادخلت على القانون الاساسي بنيت على اساسين :

الاول ـ « ادخلت عليه مواد جديدة تحتوي على مبادىء جديدة ايضاوينحصر ذلك في المادة (٢٠) والفقرة السادسة من المادة (٥٦) وكذلك الفقرة الثامنة من المادة (٢٦) والفقرة الاولى من المادة (٣٠) والفقرتين الاولى والثانية من المادة (٣١) والمواد (٣٥ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٥٠ ، ٥٢ ، ٥٥) والفقرة الثانية من المادة (٩٢) والجملة الاخيرة من الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) والفقرتين الاخيرتين من المادة (٦٤ ، ٨٦) والفقرة الاخيرة من المادة (٨٨) والفقرة الثانية من المادة (١٢٠) والمادتين (١٢٣ ، ١٢٤) » .

الثاني ـ « لقد تحاشى المشرع في التعديل ادخال اي تغيير على حقوق الملك . اذ ان التعرض الى هذه الحقوق ممنوع بحكم الدستور بالنظر لقيام حالة الوصاية اما ما ورد في الفقرة الخامسة من المادة (٢٦) والتي تبحث عن جواز اقالة الوزراء فليس فيها مايعارض ماقررناه فيما سبق ، لانها تتضمن زيادة في حقوق الملك وهذا امر قد جوزته المحكمة العليا العراقية في قرارها الصادر في ٢٤ـ١٢ سنة ١٩٤١ .

خصائص القانون الاساسي : ان القانون الاساسي العراقي ، شأنه في هذا شأن الدساتير الديمقراطية ، ينص على ان السيادة في الدولة العراقية للامة ومع ذلك فان الصيغة التي استعملها المشرع العراقي في المادة (١٩) للدلالة على هذا المعنى وهي « سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده » . صيغة غريبة في مبناها اذا قارناها بما هو مستعمل في الدساتير الاجنبية ، اذ ان هذه الدساتير تقول عادة

ان الامة هي مصدر السلطات او ان السيادة تستقر في الامة . والدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ ، ينص في مادته (٢٣) على ان « جميع السلطات مصدرها الامة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » وعلى هذا يقرر الدستور العراقي مبدأ سلطان الامة او مبدأ سيادة الشعب . وانا لنجد في صيغة المادة (١٩) من القانون الاساسي العراقي مايعادل المبدأ الديمقراطي اما العبارة الاخيرة من المادة وهي ان سيادة المملكة العراقية وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده ، فهي من مستحدثات الشارع العراقي . ولا ضرر من هذه الاضافة ، فالملك امين على سيادة الشعب ولا يجوز للامين ان يتصرف في الامانة تصرفا يضر بها .

ولقد استنتج البعض من المادة ١٩ ان الدستور العراقي صدر بناء على اتفاق او تعهد تم بين الملك والامة ، فهما طرفان في عقد الوديعة التي اشارت اليه المادة . هذا التفسير ذهب اليه الكثيرون من شراح القانون الاساسي العراقي . ومع ذلك يبدو لنا ان القانون الاساسي العراقي ليس نتيجة لاتفاق بين الملك والشعب ، ليس هذا القانون بمنحة من الملك ايضا ، وانما هو من حيث مصدره له شكل خاص فالاستعراض التاريخي الموجز الذي ذكرناه يؤكد ان هذا القانون هو وليد الانتداب الانكليزي كما هو وليد نهضة الامة العراقية ورغبة الملك في مسايرة هذه النهضة .

هذا والدستور العراقي دستور جامد لقد أراد واضعوا هذا الدستور من وراء ذلك الوصول الى استقراره وثبات احكامه . ومع ذلك قرر القانون الاساسي ان يفرق بين مسألتين :

١ — التعديلات الدستورية التي يمكن ان تجري في الفترة بين ٢١ مارس

١٩٢٥ ، وهو تاريخ صدور القانون الاساسي و ٢١ مارس سنة ١٩٢٦ في خلال هذه الفترة الزمنية يجوز لمجلس الامة وفقاً للمادة (١١٨) ان يعدل المسائل الفرعية في القانون الاساسي ، بشرط ان يرمي هذا التعديل الى تحقيق اغراض هذا القانون ، كما يشترط الحصول على موافقة مجلس الامة بأكثرية ثلثي الآراء ، وقد صدر بالفعل تطبيقاً للمادة المذكورة قانون في ٢٩ يونيه سنة ١٩٢٥ معدلا بعض احكام القانون العراقي الاساسي ، ويستفاد من المادة (١١٨) المذكورة انه يشترط لامكان التعديل ان تكون المسألة المراد تعديلها مسألة فرعية . ولكن المشرع لم يحدد ماهو المقصود بالمسألة الفرعية . كما يستفاد من نص المادة المذكورة عدم امكان تعديل اي حكم اساسي من احكام الدستور في خلال السنة التالية لتنفيذه ، وعدم امكان التعديل مطلقاً مهما كانت الطريقة التي يراد بواسطتها اجراء هذا التعديل .

٢ — اما التعديلات الاساسية ، فقد تكلمت عنها المادة (١١٩) فقررت « عدا ما نص عليه في المادة السابقة لايجوز قطعياً ادخال تعديل ماعلى القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه ، ولا بعد هذه المدة ايضاً الا على الوجه التالي : كل تعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلس النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كل مجلس . وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الاعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية فاذا وافق المجلسان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كل مجلس يعرض على الملك حتى يصادق عليه ثم ينشر بعد ذلك .

وبناء على هذه المادة لا يجوز ادخال اي تعديل اساسي على نصوص الدستور في ظرف مدة الخمس السنوات التالية لصدوره . وحكم هذا هو تمكين

لتطبيق الدستور مدة كافية تسمح بالحكم على صلاحيته ، وكذلك العمل على منع العبث بنصوصه . وبناء على ذلك كان يجوز وفقاً للمادة ـ ١١٨ ـ من الدستور اجراء تعديلات غير اساسية في مدة السنة المذكورة في المادة ـ ١١٧ ـ اما مدة الاربع سنوات التي تأتي بعد هذه السنة فلا يجوز في خلالها اجراء اي تعديل اساسي ولا ثانوي ، كما لا يجوز اجراء اي تعديل اساسي في خلال مدة السنة الواردة في المادة ـ ١١٨ ـ ، اما بعد مرور الخمس سنوات المذكورة في المادة ـ ١١٩ ـ اي بعد تاريخ ٢٣ آذار سنة ١٩٣٠ ، فيجوز اجراء كل التعديلات سواء اكانت فرعية ام اساسية بشرط مراعاة احكام المادة ـ ١١٩ ـ بمعنى انه يشترط توافر الشروط الآتية :

أ ـ موافقة مجلس النواب ثم مجلس الاعيان ، ولم يشترط الدستور العراقي كما فعلت بعض الدساتير الاجنبية اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر . ويجب موافقة ثلثي اعضاء كل مجلس على التعديل ولا يكتفى بأغلبية الثلثين للحاضرين .

ب ـ يجب بعد الحصول على موافقة المجلسين بالشكل السابق حل مجلس النواب ، وذلك حتى تستفتى الامة فيما يراد اجراؤه من تعديلات.

ج ـ يشترط بعد انتخاب مجلس النواب الجديد ، موافقة كل من مجلس النواب ثم مجلس الاعيان على التعديل المقرر بنفس الاغلبية السالفة الذكر . اذا توافرت الشروط السالفة كلها ، يعرض التعديل الجديد على الملك ليصادق عليه ثم ينشر القانون ، بالتعديل الجديد ، بعد ذلك في الجريدة الرسمية

ولا جدال في ان الشروط السابقة شروط تتضمن مراعاة التشديد

في اجراءات تعديل الدستور ، والحقيقة الا ضرر من ذلك في بلاد حديثة العهد بالانظمة الديمقراطية : فالرغبة في عدم العبث بنصوص الدستور وحمايته من النزعات العارضة وعدم تسرع البرلمان في نظر التعديلات المراد ادخالها على الدستور ، واستفتاء الامة وهي مصدر السلطات ، كل ذلك يبرر النهج الذي انتهجه القانون الاساسي في هذا الموضوع . بل ان بعض الدساتير كالدستور البلجيكي الصادر في سنة ١٩٣١ في مادته ـ ١٣١ ـ يشترط ضرورة حل البرلمان عند الرغبة في ادخال تعديلات على الدستور

ثم انه من خصائص الدستور العراقي انه دستور ديمقراطي نيابي برلماني : فهو دستور ديمقراطي لانه يعترف بأن السيادة هي للشعب ، وفي هذا تقول المادة (١٩) الواردة بالباب الثاني ان « سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده » . وهو دستور نيابي لانه لا يشرك الشعب مباشرة في شؤون البلاد ، وانما يقوم مجلس الامة باستعمال حقوق الشعب الدستورية نيابة عنه . واخيراً هو دستور برلماني لانه يقرر المسؤولية الوزارية امام مجلس النواب ، ويعطي الحكومة من الناحية الاخرى الحق في حل المجلس اذا قدرت ضرورة ذلك

الباب الاول

في

حقوق الشعب

افرد القانون الاساسي العراقي للكلام عن حقوق الشعب عدة مواد تبدأ من المادة الخامسة وتنتهي بالمادة السابعة عشر ، والحقيقة ان حقوق

الافراد العـــامة او كما يقول الدستور العراقي « حقوق الشعب » ليست وليدة اليوم ولا هي بينت الساعة ، ولـكن هي نتاج جهود متصله وجهاد متعـاقب استمر سنوات وقرون ، ولـكن الحقوق العامة للافراد من حيث الاعتراف بها ، لا من حيث صياغة نظرية كاملة لها ، لم تأخذ شكلا جدياً الا في اواخر القرن الثامن عشر ، حيث اعلنتها واقرتها الثورة الفرنسية في دساتيرها ، ومن فرنسا بدأت تتسرب الى الدول الاخرى حتى عمت العـالم المتمدين ، وتقوم حقوق الافراد العامة على دعامتين اساسيتين :

اولا ـ الدعامة الاولى : وهي التي يعبرون عنها بالمساواة المدنية ، ويقصد بالمساواة المدنية (١) ان جميع المواطنين في الدولة يعتبرون في نظر القانون وحدات متكافئة ، وبالتالي يجب ان يتساووا في الحقوق والواجبات ، ولقـد نصت المادة الاولى من اعلان حقوق الانسان في سنة ١٧٨٩ « على ان الافراد يولدون ويظلون احراراً متساوين في الحقوق ولا يمكن ان تقوم الفوارق الاجتماعية الا على اساس المصلحة المشتركة » ، ولقد وضحنا هذه المادة ايضاحاً مستفيضاً عند دراستنا لخصائص الديمقراطية في الـكتاب الاول . ونريد الآن فقط ان نشير الى ان مظاهر هذا الحق هي :

١ — المساواة امام القانون : بمعنى ان الجميع يخضعون لقواعد قانونية واحدة ، فلا يجوز والحالة هذه ان يفرق الشارع فيما يضع من قوانين بين جماعة واخرى او بين طبقة والطبقه الاخرى ، الا اذا كان هناك مسوغ شرعي يقضي بذلك

---

(١) راجع الجزء الاول من هذا الـكتاب ، تجد شرحاً مفصلا للمساواة .

٢ — المساواة امام القضاء : ومؤدي هذه المساواة هو ان يشمل اختصاص المحاكم المختلفة جميع الافراد

٣ — المساواة امام الوظائف العامة : فلا يجوز مطلقاً ان يفضل شخص على آخر الا وفقاً لاحكام القانون

٤ — المساواة امام التكاليف العامة : وذلك وفقاً للتفصيل الذي بيناه في الكتاب الاول حيث عالجنا المبادىء العامة للقانون الدستوري .

ثانياً — الدعامة الثانية : وهي الحرية الفردية وتتكون من حق كل فرد في استعمال ارادته ، بأن يأتي ما يشاء من انواع النشاط ، بشرط ان لا يكون في ذلك اعتداء على حريات الآخرين او على النظام او الآداب العامة. ومن هنا يتبين لنا واضحاً ان الحريات الفردية تحد بعضها بعضاً ، الامر الذي يحفظ الجماعة من الفوضى ، بمعنى ان حرية كل فرد يجب ان لا تضر بحريات الافراد الآخرين ، وكذلك حرية كل فرد او حرية جماعة معينة لا يصح ان تضر بالنظام العام او الآداب العامة للجماعة . وهذه الحريات الفردية يمكن ان تنقسم الى قسمين رئيسيين :

أ ـ حريات تتصل بمصالح الافراد المعنوية وهي : ـ

١ — حرية الرأي ، وحرية العقيدة الدينية

٢ — حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات والشركات

٣ — حرية الصحافة

٤ — حرية التعليم

ب ـ حريات تتصل بمصالح الافراد المادية وهي الآتية :

١ ـ حرية التملك .

٢ ـ حرمة المسكن .

٣ ـ حرية العمل .

٤ ـ الحرية الشخصية ، ونعني بها حرية الشخص في الرواح والمجيء وحماية شخصه من الاعتداء عليه .

هذا ولا نزاع ان حقوق الافراد العامة تختلف عن حقوق الافراد السياسية ذلك ان الحقوق العامة ثابتة للافراد جميعاً ، وهي ثابتة لهم بحكم آدميتهم فتجريد الشخص من الحريات الفردية فيه اهدار لآدميته وارهاق لاعتباره أما الحقوق السياسية فلا تثبت الا لفريق معين من أفراد الامة ، هو الذي تتوافر فيه الشروط القانونية للتمتع بالحقوق السياسية . ومع ذلك نجد بعضاً من الحقوق العامة للافراد لا يتمتع به الا فريق دون الآخرين ، وانما مرجع ذلك ان هذا النوع من الحقوق العامة يؤدي الى الاشتراك في الشؤون السياسية بطريق غير مباشرة ، ومن هنا يمكن ان تلحق هذه الحقوق بالحقوق السياسية من بعض النواحي ، ومن ذلك الحقوق التي تتعلق بحرية الصحافة وحرية الرأي ، فهذه تحتاج في مباشرتها الى كفاية ونضوج خاص وشرائط معينة .

حقوق الافراد في القانون الاساسي : لعل اول اشارة الى حقوق الافراد العامة ، في تاريخ العراق الحديث هي تلك التي وردت في المادة الثالثة من المعاهدة العراقية الانكليزية المبرمة في سنة ١٩٢٢ ، اذ جاء في هذه المادة : يوافق جلالة الملك على وضع مشروع قانون اساسي يعرض على المجلس التأسيسي

العراقي ، وعلى تنفيذ هذا القانون على ان لا يتضمن شيئاً معارضاً لاحكام المعاهدة المذكورة ويلاحظ فيه حقوق ورغبات ومصالح جميع سكان العراق . وسوف يضمن القانون الاساسي المذكور للجميع حرية الرأي وحرية القيام بمختلف شعائر العقائد على ان لا يخل ذلك النظام العام ولا ينافي الآداب ، وينص على عدم التفريق بين سكان العراق ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس او الدين او اللغة ، ويضمن حق كل جماعة في الاحتفاظ بمدارسها الخاصة لتعليم افرادها بلغتها الخاصة بما يتفق مع حاجات التعليم العامة التي قد تتطلبها حكومة العراق » وهذه المادة تستند في الحقيقة على المادة الاولى من صك الانتداب الذي تقدمت به بريطانيا الى مجلس عصبة الامم وانا نجد في هذه المادة الاشارة الى احترام حقوق الافراد العامة ، ولقد جاء في المادة المذكورة « . . وسيوضع هذا القانون الاساسي بعد اخذ رأي السلطات الوطنية وتكون فيه حقوق ومصالح ورغبات جميع سكان الاقليم المشمول بالانتداب موضع الاعتبار . » والواقع من الامر انه ما كان في مقدور عهد الانتداب ان يغفل الكلام عن وجوب العمل على احترام حقوق الافراد ، لان مثل هذا الاغفال يتعارض تمام المعارضة مع وعود الحلفاء للعرب ومع الفكرة التي انشئت على اساسها عصبة الامم ومع النهضة الجديدة التي انبعثت في العراق . وكذلك ما كان في مقدور المعاهدة العراقية الانكليزية المبرمة سنة ١٩٢٢ ان تسكت عن الكلام عن ضرورة الاعتراف بحقوق الشعب واحترام هذه الحقوق ، ذلك ان هذه المعاهدة قد اريد بها ان تكون فاتحة عهد جديد تساير به العراق الامم المتقدمة في طريقة الحكم وفي تنظيم العلاقات بين الدولة والافراد ، وليس ريب في نهاية الامر من ان احترام حقوق وحريات الافراد هو من اصول الشريعة الاسلامية الغراء .

ولقد جاء الدستور العراقي بذكر حقوق الشعب ـ كما بينا ـ عند كلامه عن الباب الثاني . وباستعراض الحقوق المقررة في هذه المواد يتبين لنا ان هناك مادتين غريبتين عن ان تكونا مقررتين لحق من حقوق الافراد العامة . وأولاهما هي المادة الخامسة وتقضي بأن « الجنسية العراقية واحكامها يحددها القانون » . وثانيتهما هي المادة السابعة عشر وتقضي بأن « العربية هي اللغة الرسمية سوى ما ينص عليه بقانون خاص » وربما كان صدر المادة (١٣) ويقضي بأن « الاسلام دين الدولة الرسمي » ايضاً غريباً عن ان يكون مقرراً لحق من حقوق الافراد العامة ، وسبب اعتبارنا ان هذه المواد ليست مقررة لحقوق فردية ، انها تقرر احكاماً متعلقة بنظام الدولة السياسي . ومع ذلك يرى الاستاذ هوبر في كتابه الدستور العراقي ان المواد السالفة الذكر ، وكذلك عجز المادة (١٨) وتقضي بأن الوظائف العامة مدنية كانت ام عسكرية يتولاها العراقيون ولا يتولى الاجانب هذه الوظائف الا في احوال استثنائية يعينها القانون . وكذلك في تقرير القانون الاساسي لحق العراقيين » في رفع عرائض الشكوى في الامور المتعلقة باشخاصهم او بالامور العامة الى الملك ومجلس الامة والسلطات العامة بالطريقة وبالاحوال التي يعينها القانون ، اما مخاطبة السلطات باسم جمع من الناس فلا تكون الا للهيئات الرسمية والاشخاص المعنوية » ، يرى الاستاذ هوبر ان كل هذه المواد تقرر حقوقا عامة للافراد يتميز بها الدستور العراقي عن غيره من الدساتير وهذا النظر يجوز ان يكون محلا للاعتراض ، فالمادة (٥) وكذلك المادة (١٣) كما سبق وقررنا ليستا بمقررتين لحقوق فردية وانما تقرران احكاما لنظام الدولة الاساسي اما قصر الوظائف الرسميه على اهل البلاد دون غيرهم من الاجانب ، فلن يكون بدوره مميزاً

خاصاً بالدستور العراقي (١) ان هـذا القصر من الامور المسلم بهـا في القانون العام في الوقت الحاضر ، وبعد فان تقرير الدستور العراقي للافراد حق تقديم العرائض ليس بدوره بخاصية قاصرة على الدستور العارقي ، فدستور الحقوق الانـكليزي المشهور ـ Bill of Rights ـ الصادر سنة ١٦٨٩ قد تضمن هذا الحق ايضاً بعد كل هـذا البيان يمـكن ان نستعرض الحقوق الفردية المقررة في الباب الثاني من القانون الاساسي العراقي ، وسنتكلم على التوالي عن حق المساواة المدنية ، ثم عن الحقوق الفردية المتصلة بالحالة المعنوية ، واخيراً نتـكلم عن الحقوق المتصلة بمصالح الافراد المادية .

أولا ـ في المساواة المدنية : هذه تشمل اصنافا اربعة من المساواة : وهي المساواة امام القانون والمساواة امام القضاء والمساواة امام الوظائف العامة واخيراً المساواة امام التـكاليف العامة :

أ ـ المساواة امام القانون : ذكرت هذه المساواة المادة (٦) من القانون الاساسي فقررت انه « لا فرق بين العراقيين في الحقوق امام القانون وان اختلفوا في القومية واللغة والدين » . والمقصود بالقومية في هـذه الحالة الجنس (Race) ، فالعراقيون العرب منهم والاكراد وغيرهم ، ممن ينتمون الى جنس غير عربي هم سواسية امام القانون هذا ، وقول الشارع بانهم متساوون وان اختلفوا قومية ولغة ودينناً يعتبر قولا لا نفع فيه وفضلة زائدة ، لان صدر المادة يغني عن هذه الاضافة والحق ان الشارع العراقي قد راعى هذه المساواة ، ألم تنص القوانين العراقية على تمثيل الطوائف غير

---

(١) راجع المادة (٣) من الدستور المصري سنة ١٩٢٣ .

الاسلامية في مجالس اداره الالوية ومجالس الاقضية ومجالس البلديات بل وفي البرلمان نفسه ، وكذلك في تقرير المادة ـ ١٣ ـ من الدستور حرية اقامة الشعائر الدينية بالنسبة لجميع العراقيين على اختلاف دياناتهم ومعتقداتهم ، ولقد نص الدستور المصري الصادر سنة ١٩٠٣ في مادته الثالثة على ان المصريين لدى القانون متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة ، لا تميز بينهم بسبب الاصل او اللغة او الدين ، واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت او عسكرية ، ولا يولى الاجانب هذه الوظائف الا في احوال استثنائية يعينها القانون :

ب ـ المساواة امام القضاء : تكلم القانون الاساسي العراقي عن هذا الامر في المادة التاسعة فقال « لا يمنع احد من مراجعة المحاكم ، ولا يجبر على مراجعة محكمة غير المحكمة المختصة بقضيته الا بمقتضى القانون » . والحقيقة ان المساواة امام القضاء ليست في النهاية الا تطبيقاً من تطبيقات المساواة امام القانون . ومؤدي المساواة امام القضاء ان اختصاصات المحاكم القضائية تسري على جميع الافراد من غير تمييز بينهم ، اى بصرف النظر عن درجتهم في السلم الاجتماعي . والمتأمل في المادة التاسعة العراقية السالفة الذكر لا ينكر غموضاً وارداً بها . ومرجع هذا الغموض ان الشارع يقول « ولا يجبر احد على مراجعة محكمة غير المحكمة المختصة بقضيته الا بمقتضى القانون » . ومدلول هذه العبارة المستفاد من الفاظها ، يقتضي بأنه توجد احوال يجبر فيها القانون شخصاً على الالتجاء الى محكمة غير المحكمة المختصة في الاصل للنظر في دعواه بمقتضى القواعد العامة . فهل هذا التفسير هو الذي اراده الشارع العراقي ؟ اذا

كان الامر كذلك فكيف تتحقق المساواة امام القضاء على هذا النحو ! اذا رجعنا الى محاضر المجلس التأسيسي فاننا نجد ان جدالا قد قام بصدد هذا الموضوع . ولقد ضرب مثل من بعض المتعرضين الى تفسيره ، فقالوا بأن العبارة الاخيرة من المادة التاسعة تشير ، على سبيل المثال ، الى حالة المفلس الذي لا يستطيع التقاضي بنفسه بل بواسطة السنديك الذي تعينه المحكمة له ، ومفهوم هذا الكلام أن المادة تشير الى تلك الحالات التي يفقد فيها الشخص اهليته على التقاضي . وعلى اثر هذا التفسير اقترح البعض ان تصاغ المادة التاسعة بالشكل الآتي :

« لا يمنع احد من مراجعة المحاكم الا بموجب قانون خاص صادر قبل المراجعة » ولكن هذا الاقتراح لم يؤخذ به ، واستبقيت المادة التاسعة بالحالة التي هي عليها الان .

ج ـ المساواة امام الوظائف العامة : تكلمت عن المساواة امام الوظائف العامة المادة (١٨) من القانون الاساسي فقالت « العراقيون متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من التكاليف والواجبات العامة ، لا تميز بينهم في ذلك بسبب الاصل او اللغة او الدين واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أم عسكرية . ولا يولى الاجانب هذه الوظائف الا في أحوال استثنائية يعينها القانون . » . ولقد كان نص المادة قبل تعديل الدستور في سنة ١٩٤٣ يشتمل على عبارة أخيرة وهي ـ ويستثنى من ذلك الاجانب الذين يجب او يجوز استخدامهم بموجب المعاهدات والمقاولات وليس من شك في ان هذه العبارة لا فائدة منها اذ ان العبارة السابقة

عليها متضمنة اياها . وكذلك قد احسن الشارع العراقي عنده تعديله القانون الاساسي بالغائه هذه الفقره . وقاعدة قصر الوظائف العامة على العراقيين دون الاجانب تستلزم من الموظفين ، والبلاد تبدأ خطواتها الاولى في سبيل التقدم ، اخلاصا وتفانيا في اداء العمل ، وتتطلب ضرورة تقديم المصالح العامة على المصلحة الخاصة ، وتستلزم نزاهة ونظافة يد ، وتستلزم ايضاً خبرة وتمكنا من العمل الذي يعهد للموظف به ، هذا ومن الطبيعي ان يعهد للمواطن دون الاجنبي بالوظائف العامة ذلك ان الوطني يتحمل تكاليفا لا يتحملها الاجنبي ، فضريبة الدم تقع على الوطني دون الاجنبي . اما الاستثناء الوارد بهذه المادة والخاص بالاجانب فتبرره ظروف الحال . والدول جميعها ، كبيرها وصغيرها تستعين بالاخصائيين من الاجانب ، ولكن هذه الاستعانة موقوتة بالحاجة اليهم . وعلى ذلك لا يدخل الاجنبي في ملاك الموظفين (١) . ومن الثابت قانوناً ان الحكومة العراقية حرة في اختيار من تشاء من الاجانب للقيام باداء اعمال وظيفة عامة اللهم الا اذا قيدتها احكام المعاهدات بغير ذلك .

د ـ المساواة امام التكاليف العامة : وهذه بدورها مظهر من مظاهر المساواة امام القانون ، وذلك ان الافراد اذا اختلف تحملهم التكاليف العامة فان هذا يؤدي الى انعدام المساواة القانونية بينهم . وصدر المادة (١٨) يؤكد هذا المبدأ فيقول : « العراقيون متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة ... » وتأكد هذا المبدأ ايضاً من المادة (١١) فقالت « لا تفرض ضريبة او رسم الا بمقتضى

(١) راجع قانون الخدمة المدنية الصادر سنة ١٩٣٩

قانون تشمل احكامه جميع المكلفين . » هذا والمادة (٩٢) تؤكد هذا المبدأ ايضاً فتقول : « يجب ان تجبى الضرائب والرسوم من المكلفين بدون تمييز ولا يجوز ان يعفى منها احد منهم الا بقانون » ونصت المادة (٩١) على انه « لا يجوز وضع ضرائب او رسوم الا بقانون ، غير ان ذلك لا يشمل الاجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ما تقوم به من الخدمات العامة او مقابل الانتفاع من اموال الدولة ، ولا يجوز وضع الضرائب والرسوم بمرسوم ، وواضح من هذه المادة انها تشمل على ضمان للافراد بالمساواة امام الضريبة ما دامت الضرائب لا تقرر الا بواسطة قانون اي بواسطة عمل يقوم به نواب الشعب . وبعد فان هذا الاهتمام الشديد من جانب الشارع بأمر التكاليف العامة وعلى الاخص الضرائب منها يقصد به حماية الافراد ضد التعسف وضد كل اخلال بالمساواة بينهم ، وان مراجعة التاريخ الدستوري للامم تبين لنا واضحاً كيف ان الاستبداد في جباية الضرائب في اثناء قيام الحكم المطلق كانت مدعاة لثورة الشعوب ، والحق ان ثورة المستعمرات الانكليزية في امريكا ، ترجع فيما ترجع اليه ، الى فداحة الضرائب التي كانت مفروضة عليها من انكلترا ، والدستور المصري كسائر الدساتير الديمقراطية ينص بالمساواة بين الافراد امام التكاليف العامة بما فيها الضرائب ، وتقضي المادة (١٢٣) من هذا الدستور : « لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها او الغاؤها الا بقانون ولا يجوز تكليف الاهالي بتأدية شيء من الاموال أو الرسوم الا في حدود القانون » .

ثانيا ــ حقوق الافراد العامة المتصلة باحوالهم المعنوية : هذه الحقوق تشتمل على حرية الرأى والاجتماع وتأليف الجمعيات كما تشتمل على حرية التعليم وحرية العقيدة . هذه الحريات العامة التي فصلناها تفصيلا في

الجزء الاول من هذا الكتاب عند دراستنا للمبادىء العامة التي تحكم القانون الدستوري الحديث ، نريد الآن ان نتكلم عن موقف القانون الاساسي العراقي منها :

آ ـ حرية الرأي والاجتماع وتأليف الجمعيات : نصت المادة (١٢) من القانون الاساسي العراقي على هذه الحريات فقررت ان « للعراقيين حرية ابداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات ضمن القانون » وهذه المادة كما هو واضح من عبارتها تشتمل على مبدأ عام كما تشتمل على قيد وارد عليه اما المبدأ العام فهو تقرير حرية الرأي والاجتماع وتكوين الجمعيات ، اما القيد فيرجع الى ان هذا الحق محدد بضرورة مراعاة الشروط التي تقررها القوانين من اجل حماية النظام والآداب العامة ، فالاصل اذن هو تمتع الافراد بهذه الحريات والاستثناء هو القييد حرياتهم تقييداً يستند على نص القانون . واذا نص القانون على قيود ترد على حرية الافراد في ابداء الرأي او الاجتماع او تأليف الجمعيات فان هذا القيد ، بالنظر لانه جاء على خلاف الاصل ، لا يجوز ان يتوسع فيه او يقاس عليه . هذا ونلاحظ ان موقف الدول يختلف بالنسبة الى حرية الافراد في تكوين الجمعيات ، فالبعض يتشدد تجاه مباشرة هذه الحرية ، بان ينص القانون على قيود ثقيلة يجب على الافراد عند تكوينهم الجمعيات ان يراعوها . ومن الناحية الاخرى نجد تشريعات دول كثيرة تبدي تساهلا حيال حرية الافراد في تكوين الجمعيات .

هذا ويتفرع عن حرية الراي ما يقرره القانون الاساسي في المادة (١٥) من ان « جميع المراسلات البريدية والبرقية والتلفونيه مكتومة ومضمونة من كل مراقبة وتوقيف الا في الاحوال والطرائق التي يعينها

القانون » . ولا نزاع ان هذا النص يعتبر ضمانا من ضمانات حرية الرأي لان الافراد لو علموا بان مراسلاتهم ستكون محل مراقبة . فان هذا العلم سيكون من شأنه ان يقيد من حريتهم في هذا الصدد ، ويتفرع ايضاً عن حرية الرأي حرية النشر ، واقوى مظاهرها حرية الصحافة ، فالصحافة حرة في حدود القانون .

ومن البداهة القول انه لا يجوز ان تكون القيود التي يضعها الشارع في هذا الصدد قيوداً من شأنها ان تعصف بحق الافراد في حرية الرأي او الاجتماع او تأليف الجمعيات . فمدار مشروعية القيود التي يضعها الشارع على حرية الرأي والاجتماع وتأليف الجمعيات هو ان تكون هذه القيود لازمة لحفظ النظام او الآداب العامة ، اما اذا جاءت هذه القيود على خلاف ذلك فتكون قيوداً تعسفية وبالتالي يجب اعتبارها غير مشروعة . ولقد تكلم الدستور المصري عن هذه الحريات في المواد (١٢ ـ ١٤ ـ ٢٠ ـ ٢١)

ب ـ حرية التعليم : قررتها المادة (١٦) من القانون الاساسي العراقي فنصت على ان « للطوائف المختلفة حق تأسيس المدارس لتعليم افرادها بلغاتها الخاصة والاحتفاظ بها على ان يكون ذلك موافق للمناهج العامة التي تعين قانوناً » . وهذه المادة تقابلها المادتان (١٧ ـ ١٨) من الدستور المصري ، ويستنتج من المادة (١٦) السالفة الذكر ان لكل طائفة الحق في تأسيس المدارس لتعليم أفرادها بلغتها الخاصة . وقد يتساءل البعض ما هو المقصود بالطائفة ؟ أيقصد بها الطوائف الدينية من مسلمين ومسيحيين ويهود ، أم يقصد بها الطوائف من حيث الجنس من عرب وأكراد ؟ الظاهر لنا ان الشرع يقصد المعنيين ، فيجوز والحالة هذه للطوائف منظوراً لها من حيث

الديانة ان تؤلف مدارس خاصة بهـا ، فيجوز مثلا لليهود ان يؤلفوا مدارس خاصة بطائفتهم ، كما يجوز للاكراد ، منظوراً للطائفة هنا كجنس ، ان يؤلفوا مدارس خاصة بهم ويكون التدريس بها باللغة الكردية ولكن المشرع لم يعط للطوائف في هذا النشاط حرية كاملة ، ولقد احسن صنعا بذلك اذ يجب على المدارس التي تديرها الطوائف المختلفة ان تحترم الاتجاهات والمناهج التي تعينها الحكومة العراقية وفقاً لاحكام القانون . والدستور العراقي بوضعه هـذا القيد على حرية الطوائف اراد ان يضمن توجيه التعليم في جميع البلاد وبالنسبة لكافة الطوائف توجيهاً واحداً ، هو التوجيه الذي يراه اصلح لتحقيق الصالح العام . هـذا والمادة (١٧) تنص على ان : « العربية هي اللغة الرسمية سوى ما ينص عليه بقانون خاص » . فالمشرع العراقي بالرغم من انه ينص على ان اللغه العربية هى اللغة الرسمية في البلاد ، فانه يجب للطوائف المختلفة ان تباشر تعليم ابنائها بلغتها الخاصة . وهذا السماح لا بأس به ، فهو من ناحية يشجع هذه الطوائف على ان تندمج في حياة الدولة العراقية الجديدة ، ثم انه يتفق مع فكرة احترام الاقليات .

جـ ـ حرية العقيدة : نصت المادة (١٣) على ذلك ، فقررت ان : « الاسلام دين الدولة الرسمي ، وحرية القيام بشعائره المألوفة في العراق على اختلاف مذاهبه محترمة لا تمس ، وتضمن لجميع ساكني البلاد حرية الاعتقاد التامة وحرية القيام بشعائر العبادة وفقاً لعاداتهم مالم تكن مخلة بالامن والنظام ومالم تناف الآداب العامة » والحقيقة ان القانون الاساسي العراقي في تقريره لهذا النص نحا نحو الشارع المصري حيث نص في المادة (١٢) على ان « حرية الاعتقاد مطلقة » ، ونص في المادة (١٣) على ان « تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ان لا يخل ذلك

بالنظام العام ولا ينافي الآداب » . على ان هناك دساتير كثيرة تتجنب النص على ان للدولة دين رسمي ، هذا وحرية الاعتقاد بدين معين وحرية القيام بشعائره مفهومة ضمناً وبالبداهة من حق الافراد في حرية الرأي ، اذ ان اعتناق دين معين ليس الا مظهراً من مظاهر حرية الرأي . ومع ذلك — في بلد كالعراق — مثل هذه النصوص ، في الوقت الحاضر ، تعتبر ضرورة لازمة ، وضماناً يرتاح له الجميع ، وسياجا للنظام لا شك في فائدته .

ثالثاً — الحريات الفردية المتصلة بمصالح الفرد المادية : تتضمن هذه الحريات ، الحرية الشخصية وحرية التملك وحرية العمل وحرمة المسكن . وسنتكلم عن هذه الحريات على التوالي :

أ — الحرية الشخصية : لقد نصت على مظاهرها المادة (٧) من القانون الاساسي العراقي فقررت : « الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق ، من التعرض والتدخل ، ولا يجوز القبض على احدهم او توقيفه او معاقبته او اجباره على تبديل مسكنه او تعريضه لقيود او اجباره على الخدمة في القوات المسلحة الا بمقتضى القانون . اما التعذيب ونفي العراقيين الى خارج المملكة العراقية فممنوع بتاتاً » وهذه المادة تقابل المادة الرابعة من الدستور المصري وهي تنص على انه « الحرية الشخصية مكفولة » والمادة الخامسة وتنص على انه « لا يجوز القبض على أي انسان ولا حبسه الا وفق احكام القانون » والمادة السادسة وتنص على انه « لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على القانون . ولا عقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها » والمادة السابعة وتقضي بأنه « لا يجوز ابعاد مصريين من الديار المصرية . ولا يجوز ان يحظر على مصري الاقامة في جهة ما ولا ان يلزم بالاقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة في القانون . »

والمقصود بالحرية الشخصية المكفولة بالنصوص السابقة ، ان يكون الفرد غير مقيد في ذهابه ومجيئه ، فلا يجوز القبض عليه ولا يجوز ان يحبس بغير مسوغ من القانون ، هذا ويلاحظ ان القانون الاساسي وان كان قد خول للقوانين العادية تنظيم الحالات التي يسوغ فيها القبض على الافراد وحبسهم واجبارهم على تغيير مساكنهم ، الا انه من الناحية الاخرى منع منعاً باتاً تعذيب ونفي العراقيين الى خارج المملكة العراقية . فكل تعذيب سواء بمناسبة وقوع جريمة ام بغير هذه المناسبة يكون محرما ويستوجب المسؤولية القانونية لفاعله من ناحيتها الجنائية والمدنية على السواء ، اما نفي العراقيين الى خارج العراق ، مهما كانت التهمة المنسوبة اليهم ، فهو باطل بطلانا اصليا لمنعه صراحة بمقتضى المادة السابعة من الدستور . وهذا المنع تقتضيه حماية الحرية الفردية ، وكما لا يجوز ابعاد العراقي فكذلك لا يصح منع العراقي من الحضور الى بلده في أي وقت اراد ، لان مثل هذا المنع ليس الا ابعاداً بطريقة غير مباشرة .

والدستور المصري لم ينص على منع التعذيب كما فعل القانون الاساسي العراقي . ولا ضير من ذلك اذ ان منع التعذيب مبدأ مقرر في القانون العام في سائر الدول ، فهو في حكم البديهيات ولا داعي للنص عليه ، بمعنى انه قد أصبح جزءاً من الضمير الانساني ولا سبيل لفصله عنه بحال من الاحوال . ثم ان القوانين المصرية الجنائية لا تأخذ بمبدأ التعذيب سواء في اثناء التحقيق او عند تنفيذ العقوبة .

وبعد فان القانون الاساسي العراقي لم ينص ، كما فعل الدستور المصري ، على عدم سريان القوانين الجنائية على الماضي ، ولكن ليس شك في ان هذا المبدأ يجب ان يؤخذ به في القانون العراقي لانه ضمان اصيل من ضمانات الحرية الشخصية ، فالحرية الشخصية لا يتم لها وجود ولا يكمل لها كيان اذا سئل

الافراد ، بتقرير مسؤوليتهم الجنائية ، عن افعال او امتناعات كانت مباحة وقت ارتكابها (١)

ب ـ حرية التملك : نصت المادة ـ ١٠ ـ عن هذه الحرية فقررت ان :

« حقوق الملكية مصونة فلا ينزع ملك أحد او ماله الا لأجل النفع العام في الاحوال والطريقة التي يعينها القانون وبشرط التعويض عنها تعويضاً عادلا ، ولا يجوز فرض القروض الاجبارية ولا حجز الاملاك ولا مصادرة المواد الممنوعة الا بمقتضى القانون . السخرة المجانية والمصادرة العامة للاموال المنقولة وغير المنقولة محرمة بتاتاً » ويتفرع عن هذه المادة النتائج الهامة الآتية :

١ — يعترف الشارع العراقي بالملكية الخاصة ويتعهد بحمايتها .

٢ ـ لكل فرد حرية التصرف في ماله .

٣ ـ لايجوز تجريد الشخص من ملكه بالمصادرة العامة لامواله المنقولة او غير المنقولة لاي سبب كان ، ومع ذلك فالمصادرة الجزئية اي التي تقع على جانب من اموال الشخص تعتبر جائزة وفقاً لاحكام القانون .

ولكن اذا كان الشخص حراً في التصرف في ملكه او في استبقائه ، الا انه لايجوز اق تقف هذه الحرية دون تحقيق المنفعة العامة ، ومن اجل ذلك اجاز الشارع نزع ملكية الافراد اذا اقتضت ذلك المصلحة العامة وبشرط ان تدفع الدولة تعويضاً عادلا وفقا لاحكام القانون الخاص بنزع الملكية . وهذه الاصول العامة مذكورة صراحة في الدستور المصري ، فتقضي المادة التاسعة بان « للملكية حرمة فلا ينزع من احد ملكه الا بسبب المنفعة العامة في الاحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه

(١) راجع كتابنا شرح قانون العقوبات العراقي طبع بغداد ١٩٤٤ .

تعويضاً عادلاً » وتنص المادة ـ ١٠ ـ من نفس الدستور على ان « عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة » . والحقيقة ان المصادرة كانت من العقوبات الكثيرة الحصول في القرون الوسطى، وهي عقوبة ممقوتة ، لاتلحق المحكوم عليه فقط بل تتعداه الى اولاده وذويه .

م ـ حرية العمل : نصت الفقرة الثالثة من المادة ـ ١٠ ـ على ان « السخرة الجانية والمصادرة العامة للاموال المنقولة وغير المنقولة محرمة بتاتا » . ويمكن ان نستنتج من هذه الفقرة ان المشرع العراقي يحترم حرية العمل ، فلا يجوز للدولة والحالة هذه ان تجبر اي فرد على القيام بعمل لا يرغب فيه ، ومع ذلك يرى البعض ان السخرة غير الجانية جائزة في العراق (١) ، بمعنى انه يجوز اذا اقتضت ظروف قهرية اجبار بعض الاشخاص على القيام بعمل من الاعمال بقصد المحافظة على سلامة الدولة ، فلا مانع في هذه الحالة من اجبارهم على القيام بما تراه الدولة لازما من الاعمال على شرط ان تدفع اجور العمل . وبصرف النظر عن الفقرة الثالثة من المادة ـ ١٠ ـ السالفة الذكر ، فليس ريب ان مجمل نصوص الباب الاول من القانون الاساسي العراقي يستفاد منه احترام الدستور لحرية العمل ، فلكل فرد ان يتخذ ما يشاء من المهن والاعمال ، ولا يجوز للدولة ان تتعرض له في هذا الشأن ، ومع ذلك يجوز تقييد حرية العمل مراعاة للنظام والآداب العامة ، فيجوز مثلا للدولة ان تمنع فتح محلات للمقامرة او حتى لبيع الخمور التي تؤثر على الصحة العامة ، او المحلات التي قد تؤثر على الآداب العامة ، كمحلات الدعارة او الخلاعة . والحقيقة ان القيد الناتج من ضرورة احترام النظام والآداب العامة هو قيد ضروري ، اذ

(١) راجع الدكتور زهير جبرانة ، شرح القانون الاساسي العراقي ص٣٢.

لايصح تضحية النظام والآداب العامة من اجل ان يتمتع الافراد بكامل حرياتهم ، لانه اذا جاز ذلك ولو على سبيل الفرض ، فان معنى هذا يكون تضحية كيان الجماعة بتضحية النظام فيها والآداب المتفق عليها ، من اجل مصلحه فرد او جماعة من الافراد .

د ـ حرية المسكن : نصت على حرمة المساكن المادة ـ ٨ ـ فقالت :

« المساكن مصونة من التعرض ولا يجوز دخولها والتحري فيها الا في الاحوال والطرائق التي يعينها القانون » . ولقد اكد الدستور المصري نفس المبدأ فقرر ان « للمنازل حرمة فلا يجوز دخولها الا في الاحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها . ولقد جاء في القرآن الكريم « لاتدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأذنوا وتسلموا على اهلها ذلكم خير لكم لعلكم تفقهون . فان لم تجدوا فيها احداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم وان قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو ازكى لكم » .

وحكمة حماية حرمة المنزل ترجع الى ان المنزل هو موضوع اسرار الشخص ، كما هو المحل الذي يحفظ فيه امواله عادة ، وبكلمة اخرى توجد في المنزل الحياة الخاصة للفرد فكل اعتداء على حقه في عدم التدخل في حياته الخاصة ، يعتبر بمثابة اعتداء على شخصه ، فاحترام حرمة المساكن والحالة هذه هو مظهر من مظاهر حماية الحرية الشخصية . ومع ذلك اذا اقتضت الاحوال لمبرر ينص عليه قانونا دخول منزل الافراد فلا حرج في ذلك ، اذ انه في هذه الحالة يتعارض حقان : حق ادنى وهو حق الفرد في احترام حرمة مسكنة وحق اسمى وهو حق الجماعة في حماية القانون والنظام ، ولا ينازع احد في ضرورة تقديم الحق الاسمى على الحق الادنى ، وعلى ذلك اذا ارتكب شخص جريمة في منزله فيجوز للسلطات العامة ان تدخل المنزل ولو على غير رضاه حتى تضبط

الجريمة او تقوم بالتحري والتفتيش اللازم للكشف عنها . هذا وتنص قوانين التحقيق الجنائية او كما يقولون في العراق قانون المرافعات الجزائية على الاجراءات والشروط التي يجب ان تتوفر حتى يمكن لعمل السلطة الدخول منازل الافراد .

تلك هي الاحكام التي اتى بها المشرع العراقي في الباب الاول من القانون الاساسي ويصح الآن ان ننتقل الى شرح الباب الثاني وفيه يتكلم الدستور عن الملك وحقوقه .

الباب الثاني

السلطة التنفيذية

ان السلطة التنفيذية ، كما درسنا في الكتاب الاول تتكون في الدول الديمقراطية النيابية البرلمانية من رئيس الدولة ، ملكا كان او رئيساً للجمهورية ، كما تتكون من الوزراء ومساعديهم من الموظفين والمستخدمين ، لذلك يلزم علينا في دراستنا للقانون الاساسي العراقي ان ندرس عنصري السلطة التنفيذية ، فندرس اولا مركز رئيس الدولة ، ثم نردف هذه الدراسة بالكلام عن الوزارة ، وعلى هذا النحو يتم الكلام عن السلطة التنفيذية .

الفرع الاول

الملك

الحكومة في العراق ملكية . وفي هذا تقول المادة الثانية من الدستور ، « العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي » . واعتلاء الملك للعرش

يكون بطريق الوراثة ، والمادة ـ ١٩ ـ صريحة في ذلك اذ تقرر « سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده » والوارث للعرش وفقاً للفقرة الاولى من المادة ـ ٢٠ ـ هو ولي العهد وولاية العهد تكون لاكبر ابناء الملك سناً على خط عمودي وفقاً لاحكام قانون الوراثة » . وجاء التعديل الذي لحق الدستور في سنة ١٩٤٣ . بفقرة ثانية للمادة ـ ٢٠ ـ جاء فيها بانه « اذا شغرت ولاية العهد نظراً لقانون الوراثة فانها تنتقل الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك الحسين بن علي مدة شغورها » . والحقيقة أن هذه الفقرة لم تكن موجودة في القانون الاساسي من قبل ، بمعنى أن القانون الاساسي لم يكن يواجه تنظيم الوراثة اذا لم يكن للملك ولد . ولقد برزت المذكرة الايضاحية للتعديل الذي تم في سنة ١٩٤٣ هذه الفقرة بقولها « ان الضروف الحاضرة تدعونا الى معالجة هذه الناحية كما ان الظروف المستقبلة قد تدعونا الى ذلك ، اذ أن ولاية العهد التي اوجبها الدستور شاغرة في الوقت الحاضر ، كما انها قد تكون شاغرة في حالات مماثلة ، لهذا وجب وضع نص خاص بمعالجة هذه الناحية الدستورية ، فوضعت الفقرة الثانية من المادة ـ ٢٠ ـ تلافيا لذلك ، والحقيقة ، قد احسن الشارع العراقي باضافة هذه الفقرة حتى تكون الامور جلية بالنسبة لتعيين خلف الملك اذا لم يكن له ولد ، وعلى ذلك يمكننا أن نستخلص من دراسة المواد السابقة بأن ملك العراق يكون في اعضاء اسرة المغفور له الملك فيصل بن الحسين ، وان ولاية العهد هي لاكبر ابناء الملك ، على عامود النسب المباشر ، ومن ثم تكون ولاية العهد لابن الملك ومن بعده لابنه ثم لابن الابن وان نزل . والمادة ـ ٢٠ ـ واضحة في ذلك لا تقبل أي غموض ، فاذا لم يكن للملك ولد فتنتقل ولاية العهد الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر

ابناء الملك الحسين بن علي ، وبعد فلا تتولى العرش العراقي امرأة . ومناقشات المجلس التأسيسي تقطع بصحة هذا النظر .

« ويقسم الملك اثر تبوئه العرش يمين المحافظة على احكام القانون الاساسي واستقلال البلاد والاخلاص للامة والوطن امام مجلس الاعيان والنواب في جلسة مشتركة برآسة رئيس مجلس الاعيان » . ويتضح من هذه المادة أن الملك يجب عليه من اجل مباشرته لسلطاته الدستورية أن يحلف يمين الاخلاص للامة والوطن والدستور ، وان يقوم باداء هذا القسم أمام مؤتمر يضم الاعيان والنواب على السواء . ولكن ما الحكم اذا كان المجلس منحلا او كان في عطلة ، لم نعثر في نصوص القانون الاساسي على حكم هذه الحالة ، ولذلك نرى مع بعض شراح القانون الاساسي العراقي أن يجتمع المجلس القديم ليتمكن الملك من حلف اليمين أمام مجلس الامة (١) . وهذا الرأى نقول به قياسا على الفقرة الثانية من المادة ـ ٢٢ ـ وتقضي بأنه « عندما تمس الحاجة الى اقامة الوصي يدعي مجلس الامة الى الالتئام حالا واذا كان مجلس النواب منحلا ولم يتم انتخاب المجلس الجديد يلتئم المجلس السابق لذلك الغرض » . وتقضي المادة ـ ٢٢ ـ بأن سن الرشد للملك هي تمام الثمانية عشر عاما ، فاذا انتقل العرش الى من هو دون هذا السن ، يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق وذلك الى أن يبلغ الملك سن الرشد ، ولكن ليس للوصي أن يتولى هذا المنصب ويؤدي شيئا من حقوقه ما لم يوافق مجلس الامة على تعيينه ، فاذا لم يوافق المجلس على ذلك او اذا لم يعين الملك السابق وصيا فالمجلس هو الذي يعين الوصي ، وعلى الوصي اداء اليمين المتقدم بيانها امام المجلس والى أن يتم نصب

---

(١) راجع الدكتور زهير جرانة ، ص ٣٨ .

الوصي واداؤه اليمين تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة العراقية ويكون مسؤولا عنها ، ولا يجوز ادخال تعديل ما في القانون الاساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك وورثته » . وظاهر مما تقدم أن السن القانونية لتولي الملك سلطاته الدستورية هي وفقا للمادة ـ ٢٢ ـ السالفة الذكر ١٨ سنة ، ولكن القانون الاساسي لم يبين الطريقة التي تحسب بها هذه السن ومن رأى فقهاء القانون الاساسي العراقي أن سن الملك لا بد وأن تحسب وفقاً للتقويم الهجري أي التقويم الاسلامي بالنظر لأن العراق دولة اسلامية ، والدستور ينص صراحة على أن دين الدولة الرسمي هو الاسلام .

فاذا لم يبلغ الملك هذه السن فيتولى سلطاته الدستورية الوصي Regent ويتضح من المادة (٢٢) ايضا انه يشترط عدة شروط حتى يمكن تنصيب شخص كوصي على الملك :

أ ـ أما الشرط الاول فمستفاد من صدر المادة ـ ٢٢ ـ وهي تنص على أن « سن الرشد للملك تمام الثمانية عشر عاما ، فاذا انتقل العرش الى من هو دون هذه السن يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق وذلك الى أن يبلغ الملك سن الرشد » . وعلى ذلك يجب أن يختار الملك الراحل الوصي .

ب ـ ثم تضيف المادة شرطا ثانيا ، وذلك لقولها « وليس للوصي أن يتولى هذا المنصب ويؤدي شيئا من حقوقه ما لم يوافق مجلس الامة على تعيينه فاذا لم يوافق المجلس على ذلك او اذا لم يعينه الملك السابق وصيا ، فالمجلس هو الذي يعين الوصي » . يتبين من هذا النص أن اختيار الملك الراحل للوصي ليس كافيا لتوليته السلطة الدستورية المقررة في الدستور للوصي ، بل يجب موافقة البرلمان على اختيار الملك له ، وإلا فللمجلس أن يختار وصيا غير الذي رشحه الملك .

ج ـ هذا والمـادة تشترط أن يقسم الوصي يمين المحافظة على احكام القانون الاساسي واستقلال البلاد والاخلاص للامة والوطن . ويجب أن يقسم اليمين هذه اليمين امام هيئة تتكون من النواب والاعيان مجتمعين في جلسة مشتركة برئاسة مجلس الاعيان .

ومن المقرر وفقا لصريح نص المـادة (٢٢) ، أنه الى أن يتم تنصيب الوصي واداؤه اليمين ، فان حقوق الملك الدستورية يتولاها مجلس الوزراء باسم الامة العراقية ، وقد يتردد في الذهن بهذه المناسبة سؤال هام ، وهو هل يجوز للبرلمان اسقاط الوزارة في هذه الفترة من الزمن الذي يتولى فيها مجلس الوزراء حقوق الملك الدستورية ؟؟ يبدو أنه لا يجوز مطلقا اسقاط الوزارة في هذه الفترة من الزمن ، لان السماح بمثل هـذا الامر يؤدي الى اختفاء الاشخاص الذين يباشرون السلطة التنفيذية من حياة البلاد الدستورية والعملية ، وهـذا الامر لا يتفق لا مع المصلحة ولا مع المنطق ، وبعد فأين ستكون السلطة التي ستأمر بتأليف الوزارة الجديدة ؟

هذا والمادة ـ ٢٢ ـ صريحة في عدم جواز ادخال اي تعديل في القانون الاساسي مدة الوصاية ، اذا كان هذا التعديل من شأنه أن يمس بحقوق الملك وورثته . ولا شك أن مثل هذا الحظر مفهوم . فالشارع قدأراد أن يحمي الملك أثناء قصره وذلك بسد الطريق امام الطامعين . ثم ان المادة ـ٢٣ ـ من القانون الاساسي تنص على أن « للملك عند مسيس الحاجة أن يغيب عن العراق بقرار من مجلس الوزراء يجب نشره ، وينصب الملك قبل غيابه نائبا عنه أو هيئة نيابة عنه ، ويعين الحقوق التي يفوضها لمن ينوب عنه بموافقة هـذا المجلس ، ولا يمارس النائب أو أي عضو في هيئة النيابة حقا من حقوق الملك إلا بعد أن يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة ـ ٢١ ـ من القانون الاساسي ، واذا كان

مجلس الامة مجتمعا تؤدي اليمن أمامه بالصورة المبينة في المادة ـ ٢١ ـ وإلا فتؤدي أمام مجلس الوزراء بحضور رئيس مجلس الاعيان والنواب أو من يقوم مقامهما ، ولا يكون الوزير عضواً في هيئة النيابة . واذا كان أحد اعضاء مجلس الامة نائباً او عضواً في هيئة النيابة فلا يشترك في مجلسه مدة النيابة ،واذا امتد غياب الملك اكثر من اربعة اشهر ولم يكن مجلس الامة مجتمعاً ، يدعي حالا الى الالتئام للنظر في الامر ويجب ان يكون النائب او العضو في هيئة النيابة عراقي الجنسية لايقل عمره عن ـ ٣٠ ـ سنة ويجوز تعيين احد اقرباء الملك الذكور الذي اكمل السن الثامنة عشرة » .

يستنتج من هذه المادة انه لايجوز للملك ان ينصب نائباً او هيئة نيابية الا اذا غادر اقليم العراق ، وعلى ذلك لايجوز تنصيب النائب في حالة تنقل الملك داخل ارض الدولة مهما كانت مدة غيابه عن العاصمة . هذا والمادة تستلزم موافقة مجلس الوزراء على سفر الملك . وان تم هذه الموافقة بقرار يجب نشره ، وهذا الشرط يقصد به اشراك مجلس الوزراء في مسألة سفر الملك وذلك لانه رأس السلطة التنفيذية ولا نزاع في ان غيابه قد يؤثر على سير الامور في الدولة ، ولذلك حرص الشارع على ضرورة موافقة مجلس الوزراء على سفره ، لكي يمكن لهذا المجلس ان يقدم مشورته للملك بامكان السفر او عدم امكانه . ثم لابد ان يقسم النائب او هيئة النيابة يمين الولاء المذكورة في المادة ـ ٢١ ـ ، ويفوض الملك الحقوق التي يجوز لنائبه ان يستعملها نيابة عنه اثناء غيابه ، ويجب موافقة مجلس الوزراء على هذا التفويض . والمادة لاتجيز للوزراء ان ينوبوا عن الملك في اثناء غيابه . ولكنها من الناحية الاخرى تجيز ذلك لاعضاء السلطة التشريعية ، على شرط ان لايشتركوا في اعمال البرلمان اثناء مدة النيابة . ويبدو لنا انه من الصعب تفسير هذا التمييز بين الوزراء

واعضاء مجلس الامة . هذا ونلاحظ ان المادة صريحة بالنسبة للشروط التي تشترط في نائب الملك فحتمت ان يكون عراقيـــاً وان لا يقل سنه عن ـ ٣٠ ـ سنة ، اما اقرباء الملك فلا تشترط فيهم هذه السن ويكتفي ببلوغهم الثمانية عشر عاما . واذا نظرنا في الشروط التي استلزمها الدستور في الوصي فلا نجد انه يشترط ان تتوافر فيه الشروط التي حتمها في النائب . وعلى ذلك يظهر انه لا يشترط في الوصي ان يكون قد بلغ الثلاثين من عمره وانما يكتفي ان تتوافر فيه الاحكام العامة بالاهلية . ولكن اي كن ان يكون الوصي غير عراقي ؟ يبدو لنا عدم جواز ذلك ولا يصح ان يحتج في تأييد الرأي العكسي بسكوت الشارع عن اشتراط ان يكون الوصي عراقياً ، اذ انه يستحيل منطقياً ان يشترط الشارع ان يكون النائب الذي ينوب عن الملك في غيابه مدة اشهر قليلة عراقياً ولا يكون هذا قصده بالنسبة للوصي ، وهو بدوره بمثابة نائب عن الملك الراحل ولكنه نائب اكثر اهميـــة واكبر من حيث التمتع بالسلطات الدستورية ، وهو بعد ذلك يجوز ان تمتد نيابته الى سنوات عديدة ، لذلك ليس من شك في رأينا في ضرورة ان يكون الوصي عراقياً .

وبعد فنلاحظ ان القانون الاساسي العراقي لم يفصل تماماً احكام الوصاية على العرش ، فهو اولا لم يتكلم عن حقوق الوصي الدستورية وهل يتمتع بكل حقوق الملك ، وكذلك لم يتكلم القانون الاساسي لابالنسبة للوصي ولا بالنسبة لنائبه في حالة غيابه ، عما اذا كانا يتمتعان بما هو مقرر في المادة ـ ٢٥ ـ من الدستور من « ان الملك مصون وغير مسؤول » يبدو لنا ان الوصي يتمتع بكل الحقوق المقررة في الدستور للملك ، تلك الحقوق التي سنفصلها فيما بعد . ولا يخرج من هذا الاطلاق الا قيد واحد وارد في المادة ـ ٢٢ ـ وهو عدم امكان ادخال تعديل في القانون الاساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك وورثته . اما

بالنسبة لعدم المسؤولية وفقاً لأحكام المادة ـ ٢٥ ـ من الدستور فيبدو لنا ان الوصي وكذلك نائب الملك في حالة غيابه يتمتعان بعدم المسؤولية شأنها في ذلك شأن الملك على السواء . ولكن اذا انتهت مدة النيابة و كذلك مدة الوصاية فان الوصي وكذلك نائب الملك تسقط عنها المناعة الدستورية التي كانت ثابتة لهما فقط بحكم نيابتهما عن الملك .

عدم مسؤولية الملك : تكلمت المادة ـ ٢٥ ـ عن عدم مسؤولية الملك اسوة بالدستور المصري ، فقررت ان « الملك مصون وغير مسؤول » . ولقد سبق وتكلمنا طويلا عن هذا المبدأ الدستوري الاساسي في الانظمة الديمقراطية النيابية البرلمانية ، ونعود هنا فنقول على سبيل الاجمال ان هذه القاعدة ، كمعظم قواعد النظام البرلماني هي وليدة التاريخ الانجليزي فالانجليز يفسرون عدم مسئولية الملك بافتراض ان الملك لايخطيء ، والحقيقة انهم يقولون انه مادام الملك لايباشر سلطاته التنفيذية وانما الذي يباشرها هو مجلس الوزراء ، اذا كان الامر كذلك فأي سبب يدعو بعد هذا التقرير مسئولية الملك . ولقد وضع (بلاكستون) هذا المبدأ في عبارة مشهورة له : « الملك لايأتي عملا خاطئاً ، بل لايفكر تفكيراً خاطئاً . فهو لايقترف مطلقاً امراً ادا ، ولا يعرف الخطل والضعف (١) » .

واذا نحن تركنا وقائع التاريخ الانجليزي ، الذي يفسر لنا قول الانجليز ان الملك لايخطيء ، ونظرنا الى هذا القول مجرداً من كل سابقة تاريخية خاصة بتاريخهم ، فانه قد يظهر ان مبدأ عدم مسئولية الملك ليس في النهاية الا امتداداً

(1) The King is not only incabable of doing wrong but even of thikig wrong , he can nevr mean to do an improper thing , in him is no folly or weakness .

لنظرية التفويض الالهي Théorie de broit divin ، تلك النظرية التي كانت تقول بأن الملوك قد اختارتهم العناية الالهية ليحكموا في الارض، فهم لايسألون الا امام الله وامام ضميرهم . ومع ذلك ليس هذا هو السبب في عدم مسئولية الملك ، وانما ترجع عدم مسئولية الملك الى حقيقة سلطاته في الانظمة البرلمانية ، اذ الواقع من الامر ان الملك وان كان يتمتع باختصاصات السلطة التنفيذية الا انه في الحقيقة لايباشر هذه الاختصاصات وانما يباشرها مجلس الوزراء . ولما كان من المنطق ومن العدل ان الشخص او الهيئة التي تباشر السلطة هي التي تكون مسئولة ، ولما كان الملك لايباشر عملا السلطات ، لذلك كان من الطبيعي ان ترتفع عن كاهله المسئولية ، وهذا ماتقرره صراحة الدساتير البرلمانية ومنها الدستور العراقي في مادته الـ ـ ٢٥ ـ .

والملك في العراق غير مسئول ، سياسياً ولا جنائياً سواء أكان الامر الذي ينسب اليه متعلقاً بشؤون وظيفته ام غير متعلق ، فتلك مبادىء مقررة في الدساتير البرلمانية كافة ولا مناص من الاعتراف بها في الدستور العراقي حتى ولو لم يفصح صراحة عنها لانها مفهومة بداهة من جملة المبادىء التي قام عليها القانون الاساسي .

ولكن يجوز مخاصمة الملك في المسائل المدنية ، لانه هذا النوع من المخاصمات لايمس الملك في كرامته ولا في مركزه باعتباره رئيس الدولة ، ومع ذلك تقضي الدساتير والتقاليد البرلمانية في الدول الحديثة ، مبالغة في الحرص على مركز الملك من ان يمس ولو في منازعة مدنية ، بأن الملك يخاصم في هذه المنازعات في شخص وكيله اي الشخص الذي يقوم بادارة املاكه . ويعبرون عن ذلك في فرنسا بقولهم (Nul ne plaide par procureur sauf le roi) ومعنى ذلك انه لايخاصم شخص بواسطة وكيله الا الملك » .

وتعتبر المادة ـ٢٧ـ ونصها : « يستعمل الملك سلطته بارادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء. ويوقع عليها من قبلهم » ـ نتيجة منطقية للمادة ـ٢٥ـ السالفة الذكر والتي تقضي بان « الملك مصون وغير مسؤول »، فامضاء الوزير او الوزراء على أوامر الملك، التي تسمى في الاصطلاح القانوني العراقي بالارادات الملكية ، يدل دلالة قاطعة على ان الملك لا يستعمل سلطاته الدستورية الا بواسطة الوزراء وبموافقهم ، فالوزراء هم الذين يباشرون السلطة الفعلية في ادارة دفة شؤون الحكم ، ومن اجل هذا ينص الدستور صراحة على تقرير مسؤوليتهم التضامنية والفردية ، وفي هذا تقول المادة ـ٦٦ـ « وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن امام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ومسؤولون بصورة منفردة عن الاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر ، فاذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة باكثرية الاعضاء الحاضرين فعليها ان تستقيل ، واذا كان القرار المذكور يمس احد الوزراء فقط فعلى ذلك الوزير ان يستقيل ، وعلى المجلس ان يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة الى مدة لا تتجاوز ثمانية ايام ، اذا طلب ذلك رئيس الوزراء او الوزير المختص ، ولا يحل المجلس في هذه المدة » .

اختصاصات الملك :

هذا وبالنظر في الاختصاصات التي قررها القانون الاساسي العراقي للملك ، يتبين لنا ان هذه الاختصاصات اربعة : وهي اختصاصات متعلقة بوظيفة السلطة التنفيذية واختصاصات متعلقة بهيئات السلطة التشريعية واختصاصات متصلة بالاعمال التشريعية واخيراً توجد اختصاصات متعلقة بالملك متصلة بالسلطة القضائية.

أولا ـ الاختصاصات المتعلقة بوظائف السلطة التنفيذية : هذه

الاختصاصات متعددة مختلفة الاشكال ، وانا لنجد الفقرة الرابعة من المادة ـ ٢٦ ـ تنص على اختصاص من هذه الاختصاصات ، فتقضي بان الملك يعقد المعاهدات بشرط ان لا يصدقها الا بعد موافقة مجلس الامة عليها . والمعاهدة هي كل اتفاق ايا كان اسمه يبرم بين دولتين او اكثر . ولما كانت الفقرة الرابعة السالفة الذكر لم تقيد لفظ المعاهدات الوارد بها بأي قيد ، لذلك يجب ان يوافق البرلمان على كل معاهدة تبرم بين العراق ودولة اجنبية . ولقد احسن المشرع العراقي صنعاً بالغائه عند اجراء تعديله الاخيرة للدستور الفقرة الثانية من المادة ـ ٢٦ ـ وكانت تقضي بان « الملك ان يعقد معاهدات الصلح بشرط ان لا تصدق نهائياً الا بعد موافقة مجلس الامة ، نقول ان المشرع قد حسن صنعاً بالغائه هذه الفقرة ، ذلك ان الفقرة الرابعة اشار عليها تتضمن حكم هذه الفقرة . هذا ونلاحظ ان مجلس الوزراء العراقي اصدر في سبتمبر سنة ١٩٢٧ قراراً يفرق فيه بين المعاهدات الهامة التي يحتاج تنفيذها الى اصدار تشريع بها وبين المعاهدات الاقل اهمية او ذات الصبغة العلمية التي لا يحتاج تنفيذها الى اصدار تشريع بها ، اما المعاهدات الاخيرة فرأي مجلس الوزراء في قراره المشار اليه الاكتفاء بالحصول على تصديق الجهات الادارية المختصة بلا حاجة لتصديق البرلمان عليها . ونحن نتفق مع المستر هوبر في ان قرار مجلس الوزراء المشار اليه هو قرار لا يتفق مع نصوص الدستور لانه يتعارض تمام المعارضة مع نص الفقرة الرابعة من المادة ـ ٢٦ ـ اذ ان هذه المادة صريحة في ان جميع المعاهدات يجب ان يوافق عليها مجلس الامة . والمطلق يجب ان يفسر على اطلاقه (١) . هذا وتطبيقاً لمبادىء العامة ، وتطبيقاً للمادة ـ ٢٧ ـ من القانون الاساسي التي

---

(١) راجع مؤلف المستر هوبر السالف الذكر ص ٧٥ . وراجع الاستاذ زهير جرانة . المرجع السالف الذكر .

ذكرناها آنفاً ، وكذلك المادة ـ ٦٦ ـ ايضاً ، يجب ان تفسر الفقرة الرابعة من المادة ـ ٢٦ ـ والتي تقضي بان الملك يعقد المعاهدات ، بان المقصود ليس ان الملك شخصياً هو الذي يجري المفاوضات وانما يجب ان تتم هذه المفاوضات بواسطة وزير الخارجية بالاشتراك مع رئيس الوزراء او بدونه وفقاً لاهميتها . ويجب على الوزارة ان توقع على هذه المعاهدة اذا كانت متعلقة بالسياسة العامة للحكومة ولاجل ذلك لا يكون توقيع الملك على المعاهدة باعتباره رئيس الدولة بمانع من توقيع الوزير المختص . ويؤكد هذا الرأي فضلا عن المبادىء العامة وعن النصوص السابقة ما جاء من المادة ـ ٦٧ ـ اذ تقرر « يتصرف الوزير في جميع الامور المتعلقة بوزارته وما يتبعها من الدوائر وذلك بموجب الاصول التي يعينها القانون » .

هذا وتنص للفقرة الخامسة من المادة ـ ٢٦ ـ ايضاً على اختصاص آخر من اختصاصات الملك المتعلقة بالوظيفة التنفيذية ، وتنص هذه الفقرة على ان الملك يختار رئيس الوزراء وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم » فالملك وفقاً للقانون الاساسي العراقي يختار رئيس الوزراء ولكن اذا كان القانون الاساسي قد قرر له هذا الحق دون ذكر اي قيد عليه في الاختيار ، فان ذلك لا يعني مطلقاً ان للملك مطلق الحرية في اختيار رئيس الوزراء ، ذلك انه ـ في الواقع ـ وفقاً للمبادىء العامة للحكومة البرلمانية وتحت تأثير الاعتبارات العملية ، هو مضطر الى ان يختار رئيس الوزراء من بين زعماء الاغلبية البرلمانية ، او هو على الاقل مضطر الى ان يختار رئيس الوزراء من بين الاشخاص الذين تقبل الاغلبية البرلمانية ان تمنحهم ثقتها . هذا التزام ، هو التزام سياسي اكثر من ان يكون التزاماً قانونياً ذلك انه لا يوجد قانوناً ما يمنع الملك من ان يختار كرئيس للوزارة رجلا ليس من اعضاء الاغلبية البرلمانية بل يجوز

له وفقاً لنصوص القانون ان يختاره من خارج اعضاء البرلمان ، وكل الخطر في هذا الوضع ان هذا الرئيس حينما يتقدم للبرلمان اما ان ينجح في الحصول على ثقته واما ان يفشل وهو الغالب وفي هذه الحالة لا مناص من حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة ، فاذا ادت هذه الانتخابات الى ارجاع الاغلبية البرلمانية القديمة فلا مناص من استقالة الوزارة . وفي هذه الحالة يعتبر رئيس الدولة قد خذل سياسياً ، وهذا امر يجب على رئيس الدولة ان يتجنبه مراعاة لسامي مركزه وعالي فطنته وما هو مفروض فيه من حسن التقدير والبعد عن المضاربات السياسية .

ولقد كانت المادة ـ ٢٦ ـ قبل التعديل الذي ادخل عليها في سنة ١٩٤٣ لا تنص على حق رئيس الدولة في اقالة الوزارة ، ولذلك كان هذا الحق مثار خلاف كبير بين رجال القانون والسياسة . ولقد كنا نقول دائماً ان هذا الحق ، من الناحية القانونية ، ثابت للملك في العراق بلا حاجة الى نص ، ذلك لان المباديء العامة تجيزه ولان الاعتبارات العملية تقتضيه وعند احداث التعديل الاخير في القانون الاساسي قطع الشارع العراقي هذا الخلاف فقضى في الفقرة السادسة من المادة ـ ٢٦ ـ بأن للملك عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة ان يقيل رئيس الوزراء » وليس شك انه يجب ان لا يباشر استعمال هذا الحق الا بحذر منعاً للمشاكل السياسيه وللازمات الدستورية ، ولذلك اشار المشرع الى ضرورة هذا الحذر بقوله ان الاقالة يجب الا تتم الا اذا قضت بها الضرورة . والملك لا يقيل الوزارة من الناحية العملية ، الا اذا كانت الوزارة والاغلبية البرلمانية التي يؤيدها لا تمثلان في رأيه ارادة الرأي العام . في هذه الحالة يقيل الملك الوزارة ويؤلف وزارة اخرى من حزب الاقلية او من خارج البرلمان ، وهذه تتولى حل المجلس واجراء انتخابات جديدة تكون بمثابة حكم في الوضع . ولقد برزت المذكرة الايضاحية اضافة الفقرة السادسة التي قررت

حق الاقالة بقولها « ان القواعد العامة تقضي بان الذي له » حق النصب له حق العزل ايضاً (١) ، وان هـذا المبدأ سارت عليه بعض الدول وقد جاء القانون المصري على هذا الاساس ، اذ منح الملك الحق في اقالة الوزارة او احد الوزراء والحقيقة ان منح هذا الحق للملك قد يحول دون بعض الازمات ويكون سبباً لازالة بعض العراقيل الادارية والسياسية ، هـذا وان التجربة قد اثبتت بان وجود نص كهذا في القانون الاساسي امر تقتضيه المصلحة العامة هذا ومن حيث ان منح مثل هذا الحق الى الملك هو تزييد لحقوق جلالته وان قرار المحكمة العليا جوز تزييد الحقوق فان تعديل المادة على هذا الاساس جاء منطقياً مـع الاسس الدستورية » . وطبيعي ان رئيس الوزراء اذا اقيل فان الوزراء يتضامنون معه ويتركون الوزارة . اما اذا لم يفعلوا فيجوز للملك ان يقيلهم ايضاً . ولا يصح ان يعترض على ذلك بالقول بان المادة لا تتكلم الا عن حق الملك في اقالة رئيس الوزراء وذلك لان المحكمة التشريعية واحدة ، ولان من يملك اقالة رئيس الوزراء لابد وان يملك اقالة الوزراء والدستور المصري صريح اذ يقرر « الملك يعين الوزراء ويقيلهم » .

وبعد فان الفقرة السادسة تنص على ان « الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم من مناصبهم » هذه الفقرة تحتاج منا الى بعض التفصيل . فهل المقصود بهذا النص ان هذا الحق هو حق شخصي للملك بمعنى ان الملك بنفسه وعلى مسؤوليته وواسطة ما يسمى بالاصطلاح العراقي الامر الملكي هو الذي يختار اعضاء مجلس الاعيان ؟ ام ان هذا الحق يباشره الملك كسائر الحقوق السابقة بواسطة الوزارة ؟ يبدو لنا انه لا يجوز للملك ان يختار بنفسه اعضاء مجلس الاعيان بل يجب ان يباشر هذا الحق بواسطة الوزارة ، فالوزارة ترشح

(١) هذه هي نص العبارات التي استعملها المشرع العراقي

اعضاء مجلس الاعيان اليه وهو يوافق على هذا الترشيح ويتم ذلك بواسطة ما يسميه الاصطلاح العراقي ـ الارادة الملكية ـ وانما رجحنا هذا النظر لاتفاقه مع الاصول العامة للنظام البرلماني ، تلك الاصول التي تقضي بان الملك يباشر سلطاته بواسطة وزرائه ، هذا الرأي ايضاً يتفق مع مقتضيات النصوص الواردة بالقانون الاساسي العراقي ، اذ المادة ـ ٢٢ ـ صريحة في ان « الملك يستعمل سلطته بارادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم . ثم اذا فرضنا وتركنا كل ما سبق جانباً فان الوقائع العملية تقتضي تأييد ما ذهبنا اليه ، ذلك انه اذا رشحت الوزارة للملك شخصاً ليكون عضواً في مجلس الاعيان ، ورفض الملك اقرار هذا الترشيح ، فان الوزارة اذا اعتبرت هذه المسألة مسألة اساسية فانها قد تفضل الاستقالة ، فاذا كانت مؤيدة من الاغلبية البرلمانية ، فان الملك سيكون مضطراً الى تأليف وزارة من الاقلية تقوم بحل مجلس النواب واجراء انتخابات تكون الحكم في النزاع . فاذا جاءت الانتخابات بنفس الاغلبية القديمة ، كان هذا بمثابة هزيمة سياسية لرئيس الدولة . يجب عليه ان يتجنبها من اول الامر ، ولذلك يظهر انه من الناحية العملية كما من الناحية الفقهية يكون تعيين الشيوخ ليس حقاً شخصياً للملك وانما هو حق يباشره بواسطة الوزارة

ومع ذلك فليس ـ من شك من الناحية الاخرى ـ ان الملك يمر بتوقيعه الارادة الملكية بتعيين الين او الاعيان ، ولا توجد قوة يمكن ان تجبره على الامضاء ، لانه اذا كان من غير الممكن اجبار شخص عادي فمن باب اولى لا يمكن اجبار الملك . لذلك اذا اقترحت الوزارة على الملك اسم عين او موظف طالبة موافقته على تعيينه ، فرفض الملك ذلك ، فيحسن بالوزارة ان ترشح من ـ عندها ـ مرة اخرى اسماً آخر يوافق عليه الملك مثل هذا الرأي ـ فيما يبدو

لنا ـ يتفق مع روح النظام البرلماني ، كما يتفق مع طبيعة الاشياء ، ومع فكرة التعاون التي يرتكز عليها النظام البرلماني ، كما تتفق مع مصلحة الانظمة البرلمانية الناشئة . والظاهر انه في مصر ـ بعد خلافات كثيرة ـ في صدد هذا الموضوع واشباهه ، تميل السياسة الوزارية في الاوقات الاخيرة على الاخذ بهذا الرأي.

وتنص الفقرة الثامنة من نفس المادة على ان « الملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول يعين ويعزل جميع الممثلين السياسيين والموظفين الملكيين والقضاة والحكام ويمنح الرتب العسكرية ويعين قواد الفرق فما فوقهم ما لم يفوض ذلك الى سلطة اخرى بقانون . وله ان يمنح الاوسمة والالقاب وغير ذلك من شهادات الشرف هذه الاختصاصات كلها ايضاً يباشرها الملك بواسطة الوزارة غير انه من رأي البعض ان الاوسمة والالقاب وغير ذلك من اشارات الشرف ـ وهي الاختصاص الاخير بهذه الفقرة ـ هي من حقوق الملك الشخصية اي يباشرها بدون حاجة الى اشتراك الوزارة فيها ولكن يظهر من سياق هذه الفقرة ان القانون الاساسي العراقي لا يعترف بصحة هذا الرأي . فالمادة تقول ان الملك يتمتع بالاختصاصات الواردة فيها بناء على اقتراح الوزير المسؤول ، وهذا القول يتضمن اشراك الوزير في مباشرة الملك لسلطاته ، قد يقال ان الوزير في اشتراكه في مباشرة هذه الاختصاصات لا يملك الا مجرد الحق في الاقتراح ، ولكن هذا الدفع مردود اذ ان هذه الفقرة من المادة ـ ٢٦ ـ تتضمن تعيين الموظفين ، وهؤلاء هم عمال السلطة التنفيذية والوزارة مسؤولة عن اعمالهم ، فاذا لم يكن لها شأن في امر تعيينهم ، فان ذلك يؤدي ولا شك الى مسؤوليتها عن اعمال اشخاص لم تعينهم هي ، وهذا امر لا يتفق مع المنطق بحال . وقد كان من الممكن ان يكون منح الاوسمة والالقاب وغير ذلك من شارات الشرف من حقوق الملك الشخصية ولكن النص صريح في ان مباشرة هذا الاختصاص يكون بناء على

اقتراح الوزير المسؤول

وتنص الفقرة التاسعة على ان « للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة وهو يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء ، وله ان يعقد معاهدات الصلح بشرط ان لا يصدقها نهائياً الا بعد موافقة مجلس الامة . وله ان يعلن الاحكام العرفية او حالة الطوارىء وفقاً لاحكام هذا القانون » وحق الملك في قيادة الجيش هو حق شخصي اي يباشره بنفسه . وهو معترف به في الدساتير البرلمانية عادة . ومع ذلك فقد سقط هذا الحق في العمل في انكلترا . ويجب في العراق ـ تطبيقاً للمباديء العامة ـ ان يقتصر حق الملك في قيادة القوات الحربية على اعطاء الاوامر العامة للقواد الذين يتولون القيادة الفعلية ، وانما نقول بهذا الرأي بسبب انه في اوقات حرجة كاوقات الحرب يحسن ان يبقى رئيس الدولة في عاصمة البلاد ، كذلك يجب العمل دائماً على ابعاد رئيس الدولة عن الانتقادات التي قد تنتج عن عدم الكفاية الحربية او عن الاخطاء العسكرية . ولذلك لا يوافق العلامة (Esmein) على الاعتراف بقيادة القوات الحربية لرئيس الجمهورية الفرنسية ، وعلى كل حال فان الوزارة تسأل عن نتائج قيادة الملك للقوات الحربية ، وذلك لان التقاليد الدستورية قد جرت على قاعدة ان استعمال الملك لحقوقه الشخصية لا يمنع من مسؤولية الوزارة مادامت هذه الحقوق الشخصية تمس الشؤون العامة وليس على الوزارة التي لا توافق على كيفية استعمال رئيس الدولة لحقوقه الشخصية الا ان تستقيل ، وكثيراً ما يكون التهديد بالاستقالة وبالاخص من وزارة مؤيدة من الاغلبية البرلمانية دافعاً لرئيس الدولة على الاخذ بوجهة نظرها اما اعلان الحرب فوفقاً لصريح نص هذه الفقرة لا يجوز ان يتم الا بموافقة مجلس الوزراء عليه . وقد يتساءل البعض عن السبب في الاكتفاء بموافقة مجلس الوزراء على اعلان الحرب ، وعدم اشتراط الشارع ضرورة الحصول على موافقة

البرلمان ولكن التفسير ميسور ذلك ان اعلان الحرب هو امر متعلق بالسياسة الحربية، وهذه قد تقتضي السرية والمباغته وسرعة البت، وهي امور قد لا تتحقق في مناقشة برلمانية. والملك ايضاً ان يعقد معاهدات الصلح ولكنها لا تكون نافذة الا بعد موافقة مجلس الامة. والحقيقة ان الكلام عن حق الملك في عقد معاهدات الصلح وضرورة موافقة مجلس الامة عليها في هذه الفقرة من المادة، يعتبر تكراراً لا نفع فيه ولا فائدة لانه مقرر في الفقرة الرابعة من نفس المادة.

اما حق الملك في اعلان الاحكام العرفية او حالة الطوارئ، فكما هو وارد في الفقرة الثامنة هذه، وارد ايضاً في المادة ـ ١٢٠ ـ من الدستور وهي تقرر انه:

١ — « في حالة حدوث قلاقل او ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في جهة من جهات العراق او في حالة حدوث خطر من غارة عدائية على اي جهة من جهات العراق، للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على اعلان الاحكام العرفية بصورة موقتة في انحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل او الغارات. ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تعلن به الاحكام العرفية وذلك في الامكنة وبالدرجة التي تعين في البيان المذكور على ان يكون القائمون بتنفيذ هذا البيان معرضين للتبعة القانونية التي تترتب على اعمالهم الى ان يصدر من مجلس الامة قانون مخصوص باعفائهم عن ذلك. اما كيفية ادارة الاماكن التي يطبق فيها الاحكام العرفية فتعين بموجب ارادة ملكية »

٢ ـ عند حدوث خطر او عصيان او ما يخل بالسلام في اية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارئ في جميع انحاء العراق او في اية منطقة منها. وتدار المناطق التي يشملها الاعلان وفقاً لقانون خاص

ينص على محاكمة الاشخاص عن جرائم معينة امام محاكم خاصة وعلى الاجراءات الادارية التي تتخذها سلطة معينة .

يستنتج من هذه المواد ان الاحكام العرفية في العراق يجب ان يقررها مجلس الوزراء ، كما يجب ان تصدر بها ارادة ملكية . والحقيقة ان اعلان الاحكام العرفية هو امر جد خطير لما يترتب عليه من ايقاف الحريات الفردية وتعطيل ضماناتها المقررة في الدستور بنظام استثنائي . ولذلك لا يلجأ الى نظام الاحكام العرفية الا بسبب خطر داخلي او خارجي ، ترى الدولة تجاهه اتخاذ اجراءات غير عادية هي الاجراءات المسماة بالاحكام العرفية ، من اجل التغلب على هذا الخطر ، وبكلمة اخرى بدل ان تظل السلطة المدنية هي صاحبة الامر على السلطة العسكرية ، تصبح السلطة العسكرية هي المباشرة لكل او بعض اختصاصات السلطة المدنية . فتمتد اختصاصات المجالس العسكرية من الجرائم العسكرية الى بعض الجرائم التي يرتكبها المدنيون . لقد حدث في فرنسا في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٨ ، ان اعلن العمال الاضراب العام ، فلجأت الحكومة من جانبها للتغلب على هذه الحالة الى اعلان التعبئة العامة للمضربين من عمال السكك الحديدية والمترو وسيارات النقل ففشل الاضراب ، وقد التجأت الحكومة الفرنسية الى نفس الاجراءات وايدها مجلس الدولة في ذلك سنة ١٩١٣ (١) .

هذه الاجراءات التي اتخذتها الحكومة الفرنسية قصد بها تجنب اعلان الاحكام العرفية ، بما يترتب على ذلك من تقييد الحريات وتعطيل الضمانات الدستورية . ومع ذلك فان اعلان التعبئة بالنسبة لطائفة معينة ، فيه ارهاق كبير للدولة وتكليف لها بنفقات هائلة .

---

(١) راجع هوريو القانون الاداري ، ص ٥٩٠ وما بعدها .

اما الدستور المصري فقد نص في المادة ـ ٤٥ ـ على ان « الملك يعلن الاحكام العرفية . ويجب ان يعرض اعلان الاحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها او الغاءها . فاذا وقع ذلك الاعلان في غير ادوار الانعقاد وجب دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » . ونصت المادة ـ ١٥٥ ـ على انه « لا يجوز باية حال من الاحوال تعطيل حكم من احكام الدستور الا ان يكون ذلك وقتيا زمن الحرب او اثناء قيام الاحكام العرفية على الوجه المبين في القانون » هذا وقد نصت المادة الاولى من قانون الاحكام العرفية المصري رقم ١٣ سنة ١٩٢٣ على « انه يجوز اعلان الاحكام العرفية كلما تعرض الامن او النظام العام في الاراضي المصرية او جهة منها للخطر سواء اكان ذلك بسبب اغارة قوات العدو المسلحة او بسبب وقوع اضطرابات داخلية » .

يتبين من النصوص السابقة ، العراقية والمصرية ، انه يجوز اعلان الاحكام العرفية اذا اقتضت سلامة الدولة الداخلية او الخارجية ذلك ، ولا ضير من الحد من الضمانات الدستورية اثناء الاحكام العرفية ، اذ ان سلامة الدولة يجب ان ترجح هذه الضمانات ، وعلى كل حال فان هذه التضحية المؤقتة لبعض الحريات الفردية من شأنها ان تتضمن هذه الحريات في المستقبل ، اذا ما خرجت الدولة من الازمة المهددة بها سليمة ، والقانون الاساسي العراقي اشترط اجراءات معينة من اجل اعلان الاحكام العرفية ، فقرر ان اعلانها يكون بواسطة الملك وموافقة مجلس الوزراء . وموافقة مجلس الوزراء اساسية من الناحية الفقهية ، وذلك حتى تتحمل الوزارة المسؤولية التي قد تنجم عن هذا الاجراء الخطير ، وتظل الوزارة مهددة بتحريك المسؤولية عن اعلان الاحكام العرفية حتى يصدر البرلمان قانوناً يرفع المسؤولية عنها وقد يتساءل البعض عن الحكمة في تشديد المشرع ، باشتراطه ضرورة سن قانون بواسطة البرلمان كي يعفى الوزراء من المسؤولية عن اعلانهم الاحكام العرفية ، ألم

يكن كافيا الالتجاء الى تحريك المسؤولية الوزارية امام مجلس النواب ، فاذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزراء فتعتبر استقالتها بمثابة جزاء لها على اعلانها الاحكام العرفية اعلانا لايقره نواب البلاد ؟ قد يكون ذلك كافيا في نظر البعض ، ولا يوجد في الحقيقة تفسير لاشتراط القانون الاساسي صدور القانون المذكور الا ان الشارع اعتبر هذا القانون بمثابة مصادقة تشريعية للاعمال التي استلزمتها الاحكام العرفية ، بمعنى ان يرفع هذا القانون صفة الاستثناء عن الاعمال التي تمت في خلال مدة الاحكام العرفية ، ثم ان الشرع نص على ان بيان كيفية ادارة الاماكن التي تسري عليها الاحكام العرفية يتم بارادة ملكية ، اي بامر صادر من الملك وموافقة الوزراء على هذا الامر .

وانا لنجد اختصاصا هاما من اختصاصات الملك وارد في الفقرة الاولى من المادة ـ ٣٦ ـ وهي تقضي بان « الملك هو رأس الدولة الاعلى وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها . وبأمره توضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القوانين ضمن ماهو مصرح به فيها » . ولقد درسنا في المبادىء العامة للقانون الدستوري ماهو المقصود بالتصديق والنشر ، فلا داعي هنا لتكرار الكلام عنهما . وانما نريد الآن ان نشير اشارة عابرة فقط الى اختصاص الملك في اصدار الانظمة مرجئين الكلام ، تفصيلا ، عن هذا الموضوع الى القانون الاداري (١) . والمقصود بالنظام هو اظهار الارادة الادارية التي تأخذ شكل قواعد عامة مكتوبة صادرة من هيئة لها سلطة التنظيم . فالنظام والحالة هذه هو الامر المتضمن لقاعدة عامة مكتوبة . ولكن هذه القاعدة العامة لايضعها البرلمان وانما تضعها السلطة التنفيذية لتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العامة .

ولا يصح ان نخلط بين النظام والقانون . حقيقة ، الاثنان يتشابهان من حيثية انهما يضمان قواعد عامة ملزمة للمحاكم والافراد على السواء ، ومع ذلك

---

(١) راجع كتابنا شرح القانون الاداري العراقي ص ١٥٤ وما بعدها .

يختلفان ، في ان القانون يوضع بواسطة السلطة التشريعية ، بينما النظام يوضع بواسطة السلطة التنفيذية ، ويترتب على ذلك ان القانون يعتبر في مركز اسمى من مركز النظام ، لانه وقد وضعه البرلمان يعتبر كانه من صنع الامة فهو أعلى مقاما وقوة من النظام الذي هو من صنع السلطة التنفيذية ، وعلى ذلك يجور للقانون ان يكون على خلاف النظام كما يجوز له ان يعدله او يلغيه او يعفي من تنفيذه . فالنظام هو اقل قوة من القانون ، اي أقل فعالية ، الامر الذي يقتضي ان لا يكون النظام متضمنا لمخالفة قانون من القوانين . ومن اجل هذا تقول الفقرة الاولى من المادة ـ ٢٦ ـ السالفة الذكر انه « بأمر الملك توضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها » . والحقيقة ان القانون يتناول الامور الهامة بينما يعالج النظام امورا أقل اهمية . هذا ونلاحظ ان رقابة المحاكم على دستورية القوانين تختلف عن رقابتها على دستورية الانظمة ، فيقول البعض ان المحاكم ليس لها الا فحص شرعية الانظمة . اي النظر فيما اذا كانت موافقة للقانون ام لا . وعلى العكس من ذلك ليس لها فحص دستورية القوانين اي موافقة هذه الاخيرة للدستور ، وذلك احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتختص المحكمة العليا في العراق بفحص دستورية القوانين ، ويبدو لنا انها تختص من باب اولى بفحص دستورية الانظمة . اما المحاكم العادية فطبيعي ان يكون لها الحق في فحص شرعية الانظمة ، ولكن ليس لها الحق في فحص دستورية القوانين ليكون هذه المسألة من اختصاص المحكمة العليا .

والمسألة التي تثيرها الفقرة الاولى من المادة ـ ٢٦ ـ السالفة الذكر هي ، هل اصدار الانظمة في العراق هو حق شخصي للملك يباشره دون اشتراك الوزراء معه ، ام على العكس من ذلك هو حق يباشره بواسطة الوزراء كمعظم الحقوق المقررة للملك ؟ المادة تقول « بأمر الملك توضع الانظمة » لذلك استنتج

البعض ان حق اصدار الانظمة في العراق هو حق شخصي ، وهذا تفسير خاطىء لان القاعدة في النظام البرلماني ان الملك يباشر سلطاته بواسطة وزرائه ، ولان التسليم بالامر السابق يؤدي الى اشتراك الملك فعلا في ادارة المصالح العمومية دون أن يكون مسؤولا عن هذه الادارة لتمتعه بالضمان المقرر في المادة ـ ٢٥ ـ من القانون الاساسي ، وهذا قول لا يتفق مع المنطق ولا مع المصلحة بحال . والامر الذي لاشك فيه ، بصرف النظر عن الدخول في مناقشات فقهية لازوم لها في مسألة واضحة كهذه . ان الامور قد جرت في العراق على ان اصدار الانظمة هو حق يباشره الملك بواسطة الوزراء .

وتنص الفقرة العاشرة على انه « تضرب العملة باسم الملك » . وهذا حق طبيعي باعتبار ان الملك هو رئيس الدولة والدساتير كافة تمنح الملوك هذا الحق .

ثانياً اختصاصات الملك التي تتصل بهيئات المجلس التشريعية :

وتشمل هذه الاختصاصات وفقا للقانون الاساسي العراقي حق الملك في اصدار الاوامر باجراء الانتخابات لمجلس النواب ، وحق الملك في دعوة المجلس النيابي للانعقاد والامر بفض دوراته ، ولقد جاء هذا الحق في المادة ـ ٢٦ ـ الفقرة الثانية اذ قررت ان « الملك يصدر الاوامر باجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامه ويفتتح هذا المجلس ويعطله ويفض ويحل مجلس النواب وفقا لاحكام هذا القانون » . وذكرت المادة التاسعة والثلاثون بان الملك يدعو المجلس الى عقد اجتماعه فاذا لم يفعل ذلك ، اي لم يدع المجلس في اليوم المعين ، فانه يجتمع بحكم القانون الا اذا حله الملك . هذا ودورة الانعقاد لمجلس النواب تتكون من اربعة اجتماعات ، لكل سنة اجتماع يبدأ من اول يوم من شهر كانون الاول ،

واذا حدث وكان ذلك اليوم عطلة رسمية ، فان الاجتماع يبدأ من اليوم الذي يليه ، كل ذلك مع مراعات ماجاء في الفقرة الثانية من المادة ـ ٢٦ ـ . هذا ومدة اجتماع المجلس هي ستة اشهر في كل سنة . ويجتمع المجلس النيابي العراقي في العاصمة ، ومع ذلك يجوز اجتماعه خارج العاصمة اذا تعذر اجتماعه فيها ـ م ٣٨ ـ . ويفتتح الملك مجلس الامة بنفسه او ينيب عنه في ذلك رئيس الوزراء او احد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح والقاء خطبة العرش ـ م ٢٩ ـ .

يتنج من المواد السابقة ان القانون الاساسي العراقي جعل للملك حق دعوة البرلمان الى الانعقاد ، ولكن من الناحية الاخرى خشي عدم استعمال هذا الحق بواسطة الملك فقرر مبدأ انعقاد المجلس من تلقاء نفسه ، اذا لم يدع في الميعاد المحدد في الدستور . والمشرع العراقي في تقريره هذا الحكم قد نحا نحو المشرع المصري . هذا وبعد انتهاء مدة انعقاد البرلمان ، يكون للملك سلطة فض الدورة اى انهاء الدورة بارادة ملكية ، ومع ذلك قد تجد امور في غير مدة الاجتماع التشريعي (١) تستدعي عرضها على البرلمان ، في هذه الحالة يدعو الملك مجلس الامة للاجتماع علاوة على المدة المقررة في المادة ـ ٣٨ ـ وذلك للبت في الامور التي استدعت دعوته ، ويفض هذا الاجتماع بارادة ملكية ، يتنج من هذه الفقرة ان تحديد مدة انعقاد الاجتماع غير العادي متروك للارادة الملكية الصادرة بها ، وبمراجعة نص القانون الاساسي لانجد ان المشرع قد خول لاعضاء البرلمان الحق في طلب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي . ولكن الدستور المصري في المادة ـ ٤٠ ـ يقرر ان « للملك عند الضرورة ان يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه ايضاً متى طلب

---

(١) هذا هو اصطلاح القانون الاساسي نستعمله على علاته .

ذلك بعريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لاعضاء اي المجلسين ، ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي » هذا وللمجلس ان يؤجل جلساته من حين الى آخر وفقاً للنظام الداخلي ، ويعتبر المجلس مجتمعا خلال مدة هذه التأجيلات (فقرة ٢م٣٩) ونلاحظ على هـذه الفقرة انها لم تشر الى حق الملك في تأجيل جلسات مجلس النواب ، وهذا بعكس المادة ـ ٣٩ ـ التي كانت موجوده في القانون الاساسي عند وضعه وقبل تعديله في سنة ١٩٢٥ ، ذلك ان هذه المادة كانت تقرر ان « للمجلس ان يؤجل جلساته من حين الى حين وفقاً لنظام المجلس الداخلي وعلى المجلس ان يؤجل جلساته اذا امر الملك بذلك ، مرات لا تتجاوز الثلاث في كل اجتماع الى مدد لا تتجاوز شهرين وعند حساب الاجتماع لايحسب الزمن الذي استغرقته التأجيلات المتقدمة » . وهذه المادة لها نظير في الدستور المصري اذ تنص المادة ـ٣٩ـ على ان « للملك تأجيل انعقاد البرلمان على انه لا يجوز ان يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا ان يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين » . فهل يملك الملك حق تأجيل البرلمان ؟ ان مراجعة النصوص العراقية لا تساعدنا على اعطاء رأي قاطع في هذه المسألة ، فمن ناحية يمكن القول بأن تعديل القانون الاساسي العراقي في سنة ١٩٢٥ وحذفه حق الملك في تأجيل المجلس ، ذلك الحق الذي كان مقرراً في المادة ـ ٣٩ ـ ثم عدم ايراد هذا الحق مرة اخرى عند تعديل القانون الاساسي سنة ١٩٤٣ ، كل ذلك يحمل على القول بأن هذا الحق لا يتمتع به الملك . ومع ذلك من الناحية الاخرى يمكن ان يؤيد حق الملك في تأجيل اجتماع البرلمان بالقول بأنه اذا كان للملك ان يحـل مجلس النواب فمن باب اول يمكنه ان يؤجل اجتماعه ، وكذلك يمكن ان نؤكد هذا النظر بالرجوع الى الفقرة الثانية من المادة ـ٢٦ـ وهي تقضي بأن « الملك يصدر الاوامر باجراء الانتخاب العـام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة

ويفتتح هذا المجلس ويعطله ويفض ويحل مجلس النواب وفقاً لاحكام هذا القانون » . فهذه الفقرة تشير الى حق الملك في تعطيل اجتماع مجلس النواب ، وما التعطيل الا التأجيل بذاته . والحقيقة ان فقهاء القانون الاساسي العراقي يترددون في اعطاء رأي قاطع في هذا الموضوع وان كان بعضهم يميل الى الاعتراف بحق تأجيل اجتماع مجلس النواب للملك مع تقييد حقه في ذلك بوجوب تمكين المجلس من استيفاء كامل مدة دورته العادية . بمعنى ان مدة التأجيل لا تحسب ضمن مدة الدورة .

واخيراً يجوز للملك ان يحل مجلس النواب ، والفقرة الثانية من المادة ـ ٢٦ ـ صريحة في ذلك اذ تقرر ان « الملك يحل مجلس النواب وفقاً لاحكام القانون » . ووردت اشارة اخرى عن حق الحل في المادة ـ ٤٠ ـ من القانون الاساسي فجاء في صدر هذه المادة « اذا حل المجلس يبدأ باجراء الانتخابات مجدداً .. » وحق الحل هو المقابل للمسؤولية الوزارية ، فيتم التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، ذلك التوازن الذي هو من اسس النظام البرلماني ، بواسطة تقرير المسئولية الوزارية للوزارة امام مجلس النواب وتقرير حق حل المجلس النيابي بواسطة السلطة التنفيذية اي الملك والوزارة .

واذا حل مجلس النواب فيجب اتخاذ اجراءات معينة نص عليها القانون الاساسي ، بمعنى انه يجب ان تجري الانتخابات الجديدة ويدعى المجلس الى الاجتماع بصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ الحل ، وهذا مع مراعاة احكام المادتين ـ ٣٨ ، ٣٩ ـ فيما يتعلق بالتعطيل والتأجيل . وعلى كل حال يجب فض هذا الاجتماع في يوم ٣٠ تشرين الثاني ، حتى يمكن ان يبدأ الاجتماع الاعتيادي الاول للدورة . واذا صادف هذا الاجتماع شهر كانون الاول او شهر كانون الثاني فانه يعتبر اول اجتماع للدورة (م . ٤) ويلاحظ انه اذا

حل مجلس النواب لسبب معين فلا يجوز ان يحل مرة ثانية لنفس السبب، كذلك لا يجوز حل مجلس الاعيان ، ومع ذلك فمن المقرر ان مجلس الاعيان لا يجتمع الا عند اجتماع مجلس النواب ، وهذا بصريح المادة ـ ٣٤ ـ وهي تقضي بأنه « يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب ويعطل معه » .

ثالثا ـ اختصاصات السلطة التنفيذية المتعلقة بأعمال السلطة التشريعية :

أ ـ حق اقتراح القوانين : يجوز للسلطة التنفيذية ان تقترح على البرلمان سن قانون معين ، كما يجوز ذلك لكل عضو من اعضاء مجلس النواب عدا الامور المالية فلا يجوز للنواب ان يقترحوا سن قوانين بشأنها . والمادة ـ ٤٥ ـ تؤكد ذلك اذ تقرر « لكل عضو من اعضاء مجلس النواب ان يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالامور المالية التي سيأتي بيانها على شرط ان يؤيده عشرة من زملائه . واذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية و كل اقتراح رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في الاجتماع نفسه » . ومن ثم يتم اقتراح القوانين وفقاً للقانون العراقي اما بأن يقترح عضو من اعضاء مجلس النواب وضع لائحة قانونية ـ تسمى في مصر مشروع قانون ـ فاذا ايده عشرة من زملائه وقبل المجلس هذا الاقتراح تودع اللائحة في مجلس الوزراء ، وتقوم الوزارة بواسطة هيئتها المختصة ، وبالاخص بواسطة ديوان التدوين ـ ويسمى في مصر لجنة قضايا الحكومة ـ بوضع اقتراح النائب في نصوص قانونيه وفقا للاصول الفنية ، وعلى الوزارة بعد ذلك ان تقدم المشروع او اللائحة الى البرلمان ليوافق عليها او يجري ما يراه لازما من التعديلات .

وهذا النص من ناحية يمكن ان يكون محلا للثناء ومن الناحية الاخرى يمكن ان يكون محلا للنقد . فهو اذ يقصر حق النائب في اقتراح القوانين على مجرد

اقتراحه فكرة القانون وصياغته الاولية ، على ان يكون امر الصياغة النهائية متروكا للوزارة وهيئاتها الفنية ، اراد المشرع العراقي بتقريره هذا المبدأ ان يتجنب الانتقادات التي توجه للنظام البرلماني . من حيث انه نظام لا يضمن متانة التشريع بسبب ان النصوص التشريعية توضع بواسطة مجموعة من النواب لا تتوافر لديهم الخبرة الفنية الكافية . والنص من الناحية الاخرى منتقد لانه لم يتضمن الضمانات الكافية التي تكفل عدم اهمال الحكومة او تمنع تقنينها اذا ما رفضت او اهملت سن اللائحة القانونية التي طلبها مجلس النواب ، ولا شك انه في مثل هذا الفرض الاخير يمكن دائما للنواب ان يسألوا الوزارات عن سبب تأخيرها في سن اللائحة القانونية بل ويمكنهم ان يستجوبوها . بل ايضا يمكنهم ان يحركوا لهذا السبب المسؤولية الوزارية . ولكن كان الاجدر بالشارع وهو يصوغ هذا النص منعا للاشكالات ان يحدد مدة يجب على الوزارة فيها ان تسن اللائحة القانونية التي طلبها مجلس النواب وبذلك يصبح النص سليما ونافعا وبعيداً عن النقد . اما اقتراح سن القوانين المالية فهو من حق الوزارة فقط ، والمشرع العراقي في قصره حق اقتراح سن اللوائح القانونية المتعلقة بالوسائل المالية على الوزارة دون مجلس النواب ، قد اخذ بمشورة بعض الثقاة في النظام البرلماني . اذ كثيراً ما انتقد الناقدون ميل المجالس النيابية الى الاسراف والتبذير ، لذلك قل علاجا لهذه الحالة ان تغل يد البرلمان عن اقتراح مشروعات القوانين او اللوائح القانونية المالية . ولقد اخذ الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ بهذا النظر ، ولكن دستور سنة ١٩٢٣ والمسمى بدستور الامة — والمطبق الآن — يعطي حق اقتراح القوانين المالية للوزارة كما يعطيه لاعضاء البرلمان . ويقول المؤيدون لهذا الرأي الاخير انه لا يتفق مع الاصول الديمقراطية ولا مع الذوق البرلماني ان يحرم البرلمان وهو الهيئة التي تمثل بواسطتها الامة ، من ان يكون له رأي في توجيه ادارة

المسائل المالية ، وهي عصب الحياة في الدولة . ومصدر كل صغيرة وكبيرة فيها ، ومن يملك توجيه السياسة المالية يملك في الحقيقة توجيه سياسة الدولة بأكملها واذا كان ولابد ان نحكم برأي في المسلك الذي انتهجه المشرع العراقي فانما نقول بأنه قد احسن صنعا باتخاذه الطريق التي سلكها ، ذلك ان الديمقراطية البرلمانية حديثة العهد في هذا البلد ، ويخشى ان يكون الحماس للاقليم الذي انتخب النائب مدعاة للتعصب له ولحاجاته المادية الامر الذي يمكن ان يؤدي الى اساءة الحق في اقتراح القوانين المالية . ونص المادة ـ ١٠٠ ـ صريح في ان الوزارة هي التي تملك حق اقتراح القوانين المالية ، وتقرر هذه المادة انه « يجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب جميع اللوائح القانونية لتخصيص الاموال او تزييد التخصيصات المصدقة او الغائها وكذلك قانون الميزانية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة » ، ونصت المادة ـ ١٠٥ ـ على انه « لايجوز عرض لائحة قانونية او ابداء اقتراح على احد المجلسين بما يوجب صرف شيء في الواردات العموميه الا من قبل احد الوزراء .

ب : حق الاعتراض على القوانين : تنص المادة ـ ٦٢ ـ على انه « يجب ان ترفع جميع اللوائح القانونية الى احد المجلسين فاذا قبلها ترفع الى الثاني ولا تكون قانونا مالم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة اليه من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فاما ان يصدقها واما ان يعيدها مع بيان اسباب الاعادة في برهة ثلاثة اشهر الا اذا قرر احد المجلسين تعجيلها ويقتضي تصديقها او اعادتها خلال خمسة عشر يوما الاعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الوجبة واذا لم تعد في المدة المعينة فانها تعتبر مصدقة » . وهذه المادة لاتخلو من غموض ، وكان الواجب على المشرع عند تعديله القانون الاساسي سنة ١٩٤٣ ان يرفع مابها من نقص . فالمادة تقول ان الملك اما ان يصدق على اللائحة القانونية المرفوعة

اليه في البرلمان واما ان يعيدها في خلال ثلاثة اشهر ، ولكن المشرع لم يوضح حالة ما اذا سكت الملك خلال هذه المدة الزمنية فلم يصدق وكذلك لم يعد اللائحة اي لم يعترض ، اذا اردنا ان نستعمل الصيغة الفنية . واغرب من ذلك ان المادة تقرر انه اذ طلب البرلمان تعجيل نظر الملك في اللوائح القانونية المرفوعة اليه في هذه الحالة يجب على الملك اما ان يصادق على اللائحة المرفوعة اليه واما ان يعيدها الى البرلمان مع بيان الاسباب المرجحة لذلك ، ولكن المشرع اغفل ماهو مهم ايضا ، وهو ماذا يكون مصير اللائحة المعادة ، أي ترى يبطل كل مالها من اثر اي تنتهي فعاليتها نهائيا ام يكتفي بموافقة البرلمان عليها مرة اخرى ، واذا اكتفى بذلك فكيف تحسب الاغلبية اللازمة للموافقة ، هذه امور على جانب كبير من الاهمية العملية ، ويجب على الشارع ان ينظمها بنص صريح في اقرب وقت رفعا لكل لبس او غموض .

م : في اصدار القوانين والامر بنشرها وتنفيذها : اشارت الى هذا الحق المادة ـ ٢٦ ـ فقرة اولى فنصت ان « الملك رأس الدولة الاعلى وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها وبأمره توضع الانظمة لاجل تطبيق احكام القوانين ضمن ماهو مصرح به فيها » .

في اصدار المراسيم بقوانين : اكدت هذا الحق الفقرة الثالثة من المادة ـ ٢١ ـ فذكرت انه « اذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والامن العام او لدفع خطر عام او لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية او بقانون خاص او للقيام بواجبات المعاهدة فللملك الحق في اصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء يكون لها قوة قانونية ، تقضي باتخاذ تدابير لازمة بمقتضى الاحوال على ان لاتكون مخالفة لاحكام هذا

القانون الاساسي ويجب عرضها جميعا على مجلس الامة في اول اجتماع عدا ما صدر منها لاجل القيام بواجبات المعاهدة المصدقة من قبل مجلس الامة او المجلس التأسيسي فان لم يصدق مجلس الامة هذه المراسيم فعلى الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الاعلان ويجب ان تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة » .

ولاشك ان اعطاء السلطة التنفيذيه اختصاصاً في التشريع يعتبر استثناء من الاصل الذي يقرر بأن البرلمان هو السلطة التشريعية في البلاد ، ولذلك نجد ان المادة السالفة الذكر تقيد حق السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم بقوانين بواسطة قيود مختلفة ، قيود تتعلق بالوقت الذي يصح ان تصدر فيه هذه المراسيم وقيود تتعلق بالمناسبات التي تجيز هذا الاصدار وكذلك قيود تتعلق بنطاقها ومداها التشريعي ومدة فعاليتها واخيراً فيما يتعلق برقابة البرلمان عليها : ففيما يتعلق بالوقت ، نشير الى انه لا يجوز اصدار المراسيم — تسمى في مصر مراسيم بقوانين — الا في اثناء عطلة المجلس ، ولكن ماهو المقصود بعطلة البرلمان ، النص الانكليزي للمادة العراقية يقول When parliament is not sitting - ومدلول هذه العبارة يتضمن كل فترة يكون فيها البرلمان غير منعقد سواء اكان ذلك لانتهاء دورته العادية ام لحله ام لتأجيله . وهذا بعكس الدستور المصري ، اذ ان هذا الدستور لا يجيز اصدار المراسيم بقوانين الا في فترة واحدة ، هذه الفترة هي المدة بين ادوار انعقاد البرلمان ، اي في اثناء الاجازة البرلمانية التي تمر بين كل دورة واخرى .

وهذا يتضح صراحة من نص المادة ـ ٤١ ـ من الدستور المصري وهي تقضي بأنه : « اذا حدث فيما بين ادوار انعقاد البرلمان .. » ولكن دستور سنة ١٩٣٠ عدل من حكم هذه المادة فنص على اجازة اصدار المراسيم بقوانين في

اثناء فترة حل البرلمان . ولكن هذا التعديل لا قيمة له الآن بالنظر لأن دستور سنة ١٩٣٠ قد الغى كما هو معلوم ، والحقيقة ان النص العراقي — اذا توافرت حسن النية — يعتبر افضل من النص المصري وذلك لأن الاعتبار الذى اجيز بسببه اصدار المراسيم بقوانين فيما بين ادوار انعقاد البرلمان ، هو نفسه الذي يجيز ذلك ولا شك في اثناء تعطل البرلمان بسبب الحل او التأجيل . كذلك لا يجوز اصدار هذه المراسيم الا اذا كانت هناك ضرورة تستلزم اصدارها من اجل اتخاذ تدابير مستعجلة يقتضيها حفظ النظام والأمن العام او كانت هذه المراسيم ضرورية لدفع خطر عام او لصرف مبالغ مستعجلة لم تؤذن بصرفها في الميزانية او في قانون خاص او للقيام بواجبات المعاهدة ، تلك هي الاسباب التي تجيز للسلطة التنفيذية اصدار مراسيم يكون لها قوة القوانين ، اى تلك هي الاسباب التي تجيز للسلطة التنفيذية ان تحل محل السلطة التشريعية في التشريع . وهذه الاسباب لا يجوز التوسع فيها بمعنى انه لا يجوز اصدار المراسيم بقوانين في غير الاحوال السالفة الذكر ، وذلك لان حق السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم بقوانين هو حق جاء على خلاف الاصل وما جاء على خلاف الاصل لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه ، ومع ذلك فان الاسباب التي ذكرها القانون الاساسي العراقي تتضمن عبارات مطاطة كحفظ النظام او دفع خطر عام ، بحيث يمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر ما تشاء من المراسيم في اثناء عطلة البرلمان دون ان تخشى محاسبة البرلمان لها . هذا ونلاحظ بأن مدة فعالية هذه المراسيم محددة في القانون الاساسي ، كما هو ظاهر من الفقرة السالفة الذكر ، اذ تقضي هذه الفقرة بأنه : « يجب عرض هذه المراسيم على مجلس الامة في اول اجتماع له — عدا المراسيم التي تصدر لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الامة او المجلس التأسيسي ، فهذه لا يشترط عرضها على البرلمان — فان لم يصدق مجلس الامة على هذه المراسيم فعلى

الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الاعلان ، ولكن ما الحكم اذا لم تعلن الحكومة انتهاء حكم هذه المراسيم ؟ هنا يمكن للبرلمان ان يسحب ثقته من الوزارة فتضطر الى الاستقالة ، ويكون على الوزارة الجديدة ان تعلن انتهاء اثر هذه المراسيم . وكثيراً ما يكون التهديد بسحب الثقة من الوزارة كافيا لدفعها على اعلان انتهاء حكم هذه المراسيم . وعلى كل حال ، ومهما كانت الاسباب ، التي تحدو بالوزارة الى اصدار المراسيم في اثناء عطلة البرلمان فانه يجب ان لا تكون هذه المراسيم مخالفة لأحكام القانون الاساسي . وهذا الشرط تفرضه البداهة ، ذلك ان البرلمان نفسه لا يمكنه ان يصدر قانوناً مخالفاً لاحكام القانون الاساسي فمن باب اولى لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر مرسوما تخالف به احكام الدستور ، ثم ان هذه المراسيم يجب وفقاً لصريح نص المادة ، ان يكون موقعاً عليها بواسطة الملك والوزراء كافة ، اما توقيع الوزراء فهو ضروري حتى يتحملوا مسؤولية اصدار هذه المراسيم امام البرلمان ، ومما يجدر ملاحظته ان القانون الاساسي ينص صراحة في آخر الفقرة الثامنة هذه على انه « تشمل لفظة القانون المراسيم الصادرة بمقتضى احكام هذه الفقرة مالم يكن في متنه قرينة تخالف ذلك » . ولذلك يبدو لنا انه لا يجوز للمحاكم العاديه في العراق ـ اي غير المحكمة العليا ـ ان تنظر في دستورية هذه المراسيم ، لان المحاكم العادية ممنوعة في القانون العراقي من ان تبث في دستورية القوانين . وهذه المراسيم كما بينا تعتبر وفقا لصريح النص في حكم القوانين . ولا يبطل مالهذه المراسيم من مفعول الا باحدى طريقتين : الاولى هي عدم تصديق مجلس الامة عليها ، والثانية هي صدور حكم من المحكمة العليا العراقية بعدم دستوريتها . وطبيعي انه في حالة عدم تصديق مجلس الامة عليها وكذلك في حالة صدور حكم من المحكمة العليا بعدم دستورية هذه المراسيم ، فان عدم المصادقة او صدور

الحكم لن يكون لها اثر رجعي . ومما يجدر ملاحظته ان القانون الاساسي العراقي سكت عن حكم عدم عرض السلطة التنفيذية هذه المراسيم على البرلمان في اول اجتماع له . وهذا نقص في التشريع لم يقع فيه المشرع المصري ، ينص الدستور المصري على ان عدم عرض المراسيم بقوانين على البرلمان يفقدها ما كان لها من اثر . وعلى كل حال فانه يجوز اسقاط الوزارة بسبب عدم عرض هذه المراسيم على البرلمان . وفي هذه الحالة تقوم الوزارة الجديدة بعرضها ويمكن للبرلمان في هذه الحالة ان يقرر مايراه بشأنها . ومن العيوب التي يمكن ان توجه الى النص العراقي انه لم يقرر دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي لاقرار المراسيم بقوانين التي صدرت في اثناء عطلته ، واكتفى المشرع العراقي بعرض هذه المرسيم على البرلمان في اول اجتماع له . كنا نود ان يأخذ المشرع العراقي في التعديل الجديد بما قرره الدستور المصري في المادة ـ٤١ـ من ضرورة دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي للنظر في المراسيم التي اصدرتها الحكومة في اثناء عطلته ، وكذلك يجب تحديد الوقت الذي يلزم فيه دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي ، وذلك حتى يقرر نواب الامة مايرونه تجاه التشريع الذي صدر بدون اذنهم وفي اثناء غيبتهم .

رابعا : اختصاصات الملك المتصلة بالسلطة القضائية : هذه الاختصاصات متعددة ومتنوعة ، واننا نوجزها فيما يلي :

أ ـ تعيين الحكام : تنص المادة ـ٦١ـ على ان « يعين الحكام بارادة ملكية ولا يعزلون الا في الاحوال المصرحة في القانون المخصوص المبينة فيه شروط اهليتهم ونصبهم ودرجاتهم وكيفية عزلهم » . ولقد كان القانون الاساسي قبل تعديله في سنة ١٩٤٣ ينص في الفقرة السابعة من المادة ـ٣٦ـ على ان « الملك

بناء على اقتراح الوزير المسئول يعين ويعزل جميع القضاة والحكام ما لم يفوض ذلك الى سلطة اخرى بمقتضى نظام خاص» ولكن هذه الفقرة الغيت في التعديل الاخير لان المادة ـ٦٨ـ تغني عنها .

ب ـ التصديق على أحكام الاعدام . نصت على هذا الحق الفقرة الحادية عشرة من المادة ـ٢٦ـ فقررت انه لاينفذ حكم الاعدام الا بتصديق الملك ... » . ويبدو لنا ان حق الملك في التصديق على احكام الاعدام يجب ان يباشره بواسطة الارادة الملكية وذلك تطبيقا لحكم المادة ـ٦٧ـ وهي مادة اساسيه في الدستور العراقي وتقضي بأن « يستعمل الملك سلطته بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم » .

ج ـ حق الملك في العفو الخاص والعفو الشامل : جاء الكلام عن هذا الحق ايضاً في الفقرة الحادية عشرة اذ قررت « . . . وللملك ان يخفف العقوبة او يرفعها بعفو خاص وبموافقة المجلس يعلن العفو العام » . ولقد درسنا في قانون العقوبات الفرق بين العفو الخاص والعفو العام (١) ونوجز هذا الفرق فيما يلي فنقول : بان العفو الخاص (Droit de grace) هو العفو عن العقوبة برفعها كلية اي بالاعفاء عنها او بتخفيفها ، كما لو حكم على شخص بالاعدام فيعفى من هذه العقوبة أو تطبق عليه عقوبة الاشغال الشاقة المؤبدة او المؤقتة . اما العفو الشامل (Amnistie) فيترتب عليه محو الجريمة اي اعتبارها كان لم تكن وبالتالي محو كل الآثار التي تترتب عليها من عقوبات اصلية وعقوبات تبعية وتكميلية(٢)

(١) راجع كتابنا شرح قانون العقوبات العراقي

(٢) يطلق المشرع العراقي على العقوبات التبعية والتكميلية اصطلاحا واحداً هو اصطلاح العقوبات التبعية .

ويتم العفو الخاص بواسطة ارادة ملكية يوقع عليها الملك ووزير العدل تطبيقاً للمادة ـ ٢٧ ـ من القانون الاساسي . اما العفو الشامل فيجب ان يتم بموافقة المجلسين ، والسبب في ذلك هو ان العفو الشامل يمطل من حكم قانون العقوبات . ويصح ان يكون العفو الشامل وفقاً للرأي الراجح منصبا على فرد معين بالذات كما يصح ان يلحق جماعة مذنبة ، ويلاحظ ان العفو الشامل وكذلك العفو الخاص يجوز ان يلحق الحكم الصادر من المحكمة العليا ضد احد الوزراء في جريمة سياسية او جريمة تتعلق بوظيفته العامة (م ٨١) من القانون الاساسي ، كما يصح ان ينصب العفو على اي حكم صادر في اية جريمة اخرى . ولكن بعض الدساتير تنص على ضرورة تقييد حق الملك بالنسبة للعفو في الجرائم التي يرتكبها الوزراء ومن ذلك الدستور المصري في المادة ـ ٧٢ ـ وهي تقضي بانه « لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب » .

الفرع الثاني

في

الوزراء

الوزراء هم الاشخاص المكلفون بادارة شؤون السلطة التنفيذية ، وهم يقومون بهذه الادارة فعلا ، ولذلك يسألون عن نشاطهم هذا امام مجلس النواب تطبيقاً للقاعدة المعروفة التي تقول بانه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية . ولا يسأل الوزراء مسؤولية سياسية فقط ، بل يسألون ايضاً ، حسب الاحوال ، مسؤولية مدنية كما يسألون مسؤولية جنائية . وسنتكلم بايضاح عن هذه الانواع

من المسؤولية ، وكذلك نتكلم عن موقف القانون الاساسي العراقي منها . اما تلك السلطة الفعلية التي يتمتع بها الوزراء في ادارتهم لشؤون السلطة التنفيذية فقد حرص الدستور على تأكيدها في خلال نصوصه المختلفة ، ومن ذلك ان المادة ـ ٦٧ ـ تقضي بان يتصرف الوزير « في جميع الامور المتعلقة بوزارته وما يتبعها من الدوائر وذلك بموجب الاصول التي يعينها القانون » . وتنص المادة ـ ٢٧ ـ على ان « يستعمل الملك سلطته بارادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم . هذه المادة تقطع بان الاختصاصات المقررة للملك في الدستور ، ليست اختصاصات شخصية ، وانما هي اختصاصات يباشرها الملك بواسطة وزرائه . والمادة ـ ٦٥ ـ من الدستور تقطع بصحة هذا النظر وترفع كل شبهة يمكن ان ترد للذهن في هذا الصدد . وهذه المادة تقضي بان « مجلس الوزراء هو القائم بادارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه » .

هذا ولا يقل عدد الوزراء في العراق عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء . والوزير الذي لا يكون عضواً في احد المجلسين لا يبقى في منصبه اكثر من ستة اشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الاعيان او ينتخب نائباً قبل انقضاء المدة المذكورة (١) ، والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يستحق مخصصات العضوية في احد المجلسين في الوقت نفسه ، ولا يجوز للوزير ان يشتري او يستأجر شيئاً من املاك الدولة واموالها . (م ٦٤) ، ولقد اشارت هذه المادة

(١) ليس هناك ـ فيما نرى ـ ضرورة لاشتراط هذا الشرط في القانون الاساسي .

الاخيرة الى الشروط التي يجب ان تتوافر في الوزير ، فاحالت على المادة ـ ٣٠ ـ لمعرفة هذه الشروط . وهذه المادة الاخيرة تتكلم عن شروط الاهلية الخاصة بعضو البرلمان ، فكان المشرع قد ساوى بين شروط الاهلية الخاصة بالنائب وشروط الاهلية الخاصة بالوزير . ومجمل هذه الشروط هي ان يكون الوزير عراقياً اكتسب جنسيته العراقية بالولادة او بموجب معاهدة لوزان او بالتجنس على ان يكون المتجنس منتمياً الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات ، وان يكون حسن السمعة وان يكون فوق الثلاثين من عمره وغير محكوم عليه بالافلاس او بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية او بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة امانة او تزوير او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف ، ولا يكون وزيراً من كانت له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة بها او منصب او وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة او له اي منفعة مادية مباشرة او غير مباشرة مع ذلك العاقد الا اذا كانت المنفعة ناشئة عن كونه مساهماً في شركة مؤلفة من اكثر من (٢٥) شخصاً ، ويستثنى من ذلك مستأجرو اراضي الحكومة واملاكها والقائمون بالمهام المبينة في الفقرة الثانية من المادة ـ ٣١ ـ من القانون الاساسي ولا يكون وزيراً من كان من اقرباء الملك في الدرجة التي تعين بقانون .

ويقوم الملك باختيار رئيس الوزراء وبناء على ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم . وينص القانون الاساسي على انه يجوز عند الضرورة تعيين وزراء بلا وزارة . وقد تكلمنا في الكتاب الاول عن الفرق بين الوزير بوزارة والوزير بلا وزارة ووزير الدولة فلا داعي لاعادة الكلام في هذا الموضوع . وتشير المادة ـ ٦٤ ـ على انه يجوز تعيين نواب وزراء على ان

يكونوا من اعضاء مجلس الامة . وقد بررت المذكرة الايضاحية عند تعديل الدستور في سنة ١٩٤٣ سبب انشاء هذا المركز الجديد في التشكيلات الحكومية العراقية ، فقالت ان ايجاد منصب نائب وزير من اعضاء مجلس الامة هو ضروري ليكون هذا النائب « عوناً للوزير في تقديم ما يجب تقديمه للمجلس من بيانات وللحضور امامه وامام اللجان في بعض الاحيان وتهيئة ما يجب تهيئته مما له علاقة باللوائح القانونية . من المستندات وليعاون الوزير في الشؤون الاخرى امام مجلس الامة ، تلك الشؤون التي قد لا يتمكن الوزير من القيام بها وحده في اثناء انعقاد المجلس . وهذا المبدأ مقبول في اكثر الدول الدستورية » . ويسمى نائب الوزير في مصر وفرنسا « بوكيل الوزارة البرلماني » . ولا بأس من انشاء الدستور لهـذا المنصب ، وستظهر فائدته في المستقبل حينما تكثر الاعمال على الوزير ويصبح من الضروري ان يكون له مساعد يساعده على الاخص فيما يتعلق بالشؤون البرلمانية .

اما المسؤلية السياسية للوزراء فقد تكلم عنها القانون الاساسي العراقي في المادة ـ٦٦ـ فذكر ان الوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية تشمل هيئة الوزارة بأكملها كما انهم مسؤولون مسؤلية فردية تتناول كل وزير بالذات فيما يتعلق بأعمال وزارته ، فاذا سحب مجلس النواب ثقته عن الوزارة او من وزير معين وجب على الوزارة او الوزير الاستقالة . ولكن يمكن للوزراء بالرغم من سحب مجلس النواب الثقة منهم ان يظلوا في الوزارة ، وذلك بأن يقوموا بحل المجلس ، ولكن الوزارة لا تفعل ذلك الا اذا كانت متأكدة من ان البرلمان اصبح لا يمثل ارادة الرأي العام ، ومسؤولية الوزارة السياسية تقررها المادة ـ٦٦ ـ وهي تقضي بأن « وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن امام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ومسؤولون بصورة منفردة عن

الاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر ، فاذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الاعضاء الحاضرين فعليها ان تستقيل ، واذا كان القرار المذكور يمس احد الوزراء فقط فعلى ذلك الوزير ان يستقيل وعلى المجلس ان يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة الى مدة لا تتجاوز ثمانية ايام اذا طلب ذلك رئيس الوزراء او الوزير المختص ولا يحل المجلس في هذه المدة » اما المسؤولية الجنائية فقد تكلمت عنها المادة ـ ٨١ ـ من القانون الاساسي فذكرت انه « تؤلف محكمة عليا لمحاكمة الوزراء واعضاء مجلس الامة المتهمين بجرائم سياسية (١) او بجرائم تتعلق بوظائفهم العامة ولمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة عن وظائفهم وللبت بالامور المتعلقة بتفسير هذا القانون وموافقة القوانين الاخرى لاحكامه » وتنص المادة ـ ٨٤ ـ على انه « اذا اقتضى اجراء محاكمة ، امام محكمة عليا تحال القضية اليها بناء على قرار الاتهام الصادر من مجلس النواب باكثرية ثلثي الآراء للاعضاء الحاضرين في كل قضية على حدة . وتؤلف المحكمة العليا من ثمانية اعضاء عدا الرئيس ينتخبهم مجلس الاعيان ، اربعة من بين اعضائه واربعة من حكام محكمة التمييز ، او غيرهم من كبار الحكام ، وتنعقد المحكمة برئاسة رئيس مجلس الاعيان ، واذا لم يتمكن الرئيس من الحضور يترأس جلسة المحكمة نائبه » . واذا كان الفعل المنسوب الى الوزير قد احدث ضرراً باموال الدولة فانه يسأل مدنياً وفقاً لاحكام المسؤولية المدنية اي يلزم بدفع التعويض اللازم لرفع الضرر

ولقد نظم القانون الاساسي العلاقة بين الوزراء والسلطة التشريعية ، فنص على حق الوزراء في حضور جلسات المجلسين للدفاع عن سياستهم من غير ان يكون لهم حق التصويت الا في المجلس الذي يكونون اعضاء فيه ، وقد نصت

(١) كان الاجدر تعريف ما هي الجريمة السياسية منعاً لكل لبس .

على ذلك المادة ـ ٥٨ ـ فقررت انه « لا يجوز لاحد دخول كلا المجلسين ولا التكلم فيهما الا الاعضاء والوزراء او كبار الموظفين المنتدبين من قبل الوزراء عند غيابهم او من يدعوهم المجلس الى ذلك » . ونصت المادة ـ ٦١ ـ على ان للوزير الذي يكون عضواً في احد المجلسين حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في المجلسين. واما الوزراء الذين ليسوا من اعضاء البرلمان فلهم ان يتكلموا في المجلسين دون ان يصوتوا وللوزراء او من ينوب عنهم في غيابهم حق الاسبقية على سائر الاعضاء في مخاطبة المجلسين » .

ورئيس الوزراء هو الذي يختار زملاءه وفقا للبيان الذي قد مناه عند دراستنا للمركز الدستوري للملك في القانون الاساسي العراقي . ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره مجلس الوزراء من قرارات على الملك م ٦٥ .

الباب الثالث

في

السلطة التشريعية

تكلم المشرع العراقي عن السلطة التشريعية في الباب الثالث ، وكرس لها اربعين مادة ، ولهذا كان الباب الخاص بالسلطة التشريعية اكثر الابواب مواداً في الدستور العراقي ،

وتتألف السلطة التشريعية في العراق من مجلسين يطلق عليهما المشرع العراقي اسم مجلس الامة ، ويتألف مجلس الامة من مجلس الاعيان ومن مجلس النواب ، وتقول في ذلك المادة ـ ٢٨ ـ ان « السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك ومجلس الامة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق

وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة احكام هذا القانون ، ويتألف مجلس الاعيان وفقا لصريح نص المادة ـ٣٠ـ من عدد لا يتجاوز ربع مجلس النواب « يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن » ، يظهر من هذا النص ان الدستور العراقي قد حدد فقط الحد الاعلى لعدد الاعيان ولكن لم يذكر الحد الادنى لعددهم ، وهذا نقص كان الواجب ان ينفاده الشارع عند اجراء التعديل في القانون الاساسي اخيراً ، خصوصا وان هذه المادة بالذات قد شملها التغيير والتبديل عند تعديل القانون الاساسي في المرة الاخيرة السالفة الذكر ، ولقد كان نص المادة ـ٣٠ـ قبل التعديل يقضي بأن عدد الاعيان لايجوز ان يتجاوز العشرين عضواً . وما دام الشارع قد سكت عن تحديد الحد الادنى لعدد الاعيان فلا مناص من القول بأن مرجع هذا التحديد لرأي السلطة التنفيذية اي الملك والوزارة ، ونصت المادة ـ٣٢ـ على ان « مدة العضوية في مجلس الاعيان ثماني سنوات اعتباراً من تاريخ التعيين ويجوز اعادة تعيين العضو السابق » .

وينتخب مجلس الاعيان من بين اعضائه الرئيس ونائبيه لمدة تبدأ من ابتداء الاجتماع الاعتيادي الى الاجتماع اعتيادي في السنة التالية ، وتعرض نتيجة الانتخاب على الملك ليصدقها ، واذا حل مجلس النواب فلاتنتهي مدتهم الا عند اجتماع المجلس الجديد ما لم تكن عضويتهم قد انتهت » (م٣٣) اما مجلس النواب فتكلمت عنه المادة ـ٣٨ـ فقررت ان « دورة مجلس النواب اربعه اجتماعات لكل سنة اجتماع يبدأ في اول يوم من شهر كانون الاول ، واذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليه مع مراعاة ما جاء في الفقرة الثانية من المادة ـ ٢٦ ـ ويجتمع المجلس ستة اشهر من كل سنة ويعطل ستة اشهر مع مراعاة الفقرة الاولى . تعين ازمان الاجتماعات والعطل

خلال السنة بارادات ملكية يجتمع المجلس في العاصمة ويجوز اجتماعه خارجها عند تعذر الاجتماع فيها » ولقد وضح القانون الاساسي الشروط التي يجب ان تتوافر في النائب والعين ، وهي نفس الشروط التي ذكرناها بالنسبة للوزير وخلاصتها انه يجب ان يكون النائب او العين عراقيا اكتسب جنسيته العراقية بالولادة او بموجب معاهدة لوزان او بالتجنس على ان يكون المتجنس منتميا الى عائلة عثمانية كانت تسكن عادة في العراق قبل سنة ١٩١٤ ومر على تجنسه عشر سنوات . ويجب ان لا تقل سن النائب عن الثلاثين ولا تقل سن العين عن الاربعين . كذلك لا يكون عضواً في مجلس الامة من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يعد اعتباره قانوناً او كان محجوراً عليه ولم يفك حجره او من كان محكوماً عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية ومن كان محكوماً عليه بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة امانة او تزوير او احتيال او غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف او من كانت له وظيفة في الحكومة او المصالح الملحقة بها او منصب او وظيفة او خدمة لدى شخص او مؤسسة لها عقد مع احدى الدوائر العامة او له اية منفعة مادية مباشرة او غير مباشرة مع ذلك العاقد الا اذا كانت المنفعة ناشئة عن كونه مساهماً في شركة مؤلفة من اكثر من ٢٥ شخص ، ويستثنى من ذلك مستأجروا اراضي الحكومة واملاكها والقائمون بالمهام المبينة في الفقرة الثانية من المادة ـ ٣١ ـ من القانون الاساسي وهذه الفقرة الاخيرة تنص على انه يجوز انتداب العين او النائب بموافقته او بموافقة المجلس المنتسب اليه للقيام بمهمة خاصة في خدمة الدولة لمدة لا تتجاوز سنتين » . ولقد برزت المذكرة الايضاحية هذه الفقرة الاخيرة بقولها : « كذلك قبل مبدأ جواز انتداب عضو الاعيان والنواب بموافقته للقيام بمهمة خاصة في خدمة الدولة لمدة سنتين ، وعند انتهائها عليه ان يرجح بين العضوية

والاستمرار في المهمة . وقد قبلت اكثر الدول الاوربية مثل هذا المبدأ فنجد الكثير من اعضاء مجلس النواب والاعيان فيها ينتدبون للقيام بمهمة خاصة كسفراء وغير ذلك ، وقبول هذا المبدأ سوف يمكن الحكومة من الاستفادة من خبرة بعض الاعضاء البارزين في كثير من الظروف والاحيان من جهة ويؤمن رجوع الاعضاء المنتدبين الى حظيرة البرلمان بعد قيامهم بالمهمة التي انتدبوا اليها من جهة اخرى ، كما انه وجد من اللازم عدم استفادة المنتدب في وقت واحد من مخصصاته كعين ونائب ومن راتب المهمة التي انتدب من اجلها كما وجد من اللازم عدم استفادته من الصيانات « الضمانات » التي يستفيد منها العضو القائم بالفعل بتلك العضوية » : والحقيقة ان المادة ثلاثين التي تنص على الشروط التي يجب ان تتوافر في عضو مجلس الامة قد تجاوزت الصواب حينما نصت على انه لا يكون عضواً في احد المجلسين من يقوم بمهمة وفقاً للفقرة الثانية من المادة ـ ٣١ ـ السالفة الذكر وذلك لان انتداب العين او النائب للقيام بعمل حكومي لا تسقط عنه العضوية بالمجلس الذي ينتمي اليه ، وكل ما يترتب على هذا الانتداب هو عدم التمكن من حضور جلسات البرلمان وعلى ذلك العضوية لا تسقط عن العضو وانما توقف فقط اثناء مدة الانتداب الامتيازات والضمانات التي يتمتع بها عضو البرلمان . كذلك لا يكون عضواً في البرلمان من كان مصاباً بعاهة في العقل او كان من اقرباء الملك في الدرجة التي تعين بقانون ولا يجوز اجتماع عضوية المجلسين في شخص واحد (م . ٣) .

ويتكون مجلس النواب بالانتخاب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين الف نسمة من الذكور (م ٣٦) ، اما كيفية انتخاب النواب فقد اشارت اليها المادة ـ ٣٧ ـ فقررت ان « يكون انتخاب النواب بقانون تعين فيه كيفية ترشيح النواب والتصويت السري في انتخابهم ووجوب تمثيل الاقليات

المسيحية والموسوية » . وبالرجوع الى قانون الانتخاب المعمول به حتى الآن في العراق يتبين لنا ان المشرع العراقي يقضي بأن انتخاب مجلس النواب يتم على درجتين : فعلى الناخب ، او كما يسميه قانون الانتخاب العراقي المنتخب الاول ان ينتخب مندوباً عنه ويسمى في الاصطلاح العراقي المنتخب الثانى ، هذا الاخير هو الذي يقوم بانتخاب عضو مجلس النواب . ولقد نص قانون الانتخاب على ان كل عراقي مسجل في سجل الانتخاب يعتبر ناخباً بشرط ان تتوفر فيه الشروط الآتية : ان يكون قد بلغ العشرين من عمره وان لا يكون ذا جنسية او حماية اجنبية او محكوماً عليه بالافلاس ولم يعد اعتباره قانونا وان لا يكون محجوراً عليه ولم يفك حجره او ساقطاً من الحقوق المدنية او محكوما عليه بجناية مهما كانت او بجنحة تمس الشرف كالسرقة او الغصب او خيانة الامانة او الرشوة او التزوير ، ولا يكون ناخباً ايضاً من لا يؤدي الى الحكومة او البلدية ضريبة » . واعتبر القانون ان الساكن في دار او محل تدفع عنه ضريبة الى الحكومة او البلدية كالذي يؤدي ضريبة رأساً ، ولا يكون ناخبا من كان مصابا بآفة في عقله . هذه الشروط تطبق ايضاً بالنسبة للمندوبين او الناخبين الثانويين ، ومع ذلك فالمادة الرابعة من قانون الانتخاب « هذا القانون بدىء العمل به في ٢٢ تشرين الاول سنة ١٩٢٤ » . تنص برفع الحد الادنى للسن الى ٢٥ سنة بالنسبة للمندوب اى الناخب الثاني . هذا ولقد قسم قانون الانتخاب المذكور العراق الى ثلاث مناطق تمثيلية : وتشمل المنطقة الاولى الوية الموصل وكركوك والسليمانية واربيل ، وتشمل المنطقة الثانية الوية بغداد وديالى والدليم والحلة وكربلاء والديوانية ، اما المنطقة الثالثة فتشمل الوية المنتفك والعمارة والبصرة . ونص قانون الانتخاب على ان كل لواء يعتبر دائرة انتخابية ،

ويمثل كل عشرين الف من سكان الذكور نائب . اما اذا كان عدد الذكور في اللواء لا يقل عن عشرة آلاف نسمة واقل من عشرين الف فيمثله نائب واحد في مجلس النواب ، واذا كان عدد اللواء ٣٠ الف فيمثله نائبان ، واذا كان خمسين الف فيمثله ثلاث نواب ، واذا بلغ السبعين الف ينوب عنه اربعة نواب وهكذا (م ٦ قانون الانتخاب) . اما المندوبون فينتخبون باعتبار واحد عن كل ٢٥٠ ناخب . الا اذا كانت الشعبية الانتخابية اي الوحدة الاقليمية التي ينقسم اليها اللواء تحتوي على عدد كبير من المندوبين ، في هذه الحالة يكون عدد المندوبين وفقا لما جاء في المادة السابعة من قانون الانتخاب حسب البيان الآتي : من ٦٤٠ ـ ٦٥٠ منتخبين ثانويين ، ومن ٦٥١ ـ ٩٠٠ ثلاثة منتخبين ثانويين ، ومن ٩٠١ ـ ١١٥٠ اربعة منتخبين ثانويين ، اقل من ٢٥٠ واكثر من ١٥٠ فيكون لهم منتخب ثان واحد ، اما اذا كان العدد في الشعبة دون ١٥٠ فتضم تلك الشعبة الى الشعبة المجاورة لها . يتبين مما تقدم ان طريقة الانتخاب التي اخذ بها قانون الانتخاب العراقي هي الانتخاب بالقائمة وذلك لان هذا القانون يطلب من كل منتخب ثان ان ينتخب عدد من النواب يتفق مع عدد سكان دائرته ، واذا حدث وانتخب المندوب عدداً اكثر من العدد المطلوب ، في هذه الحالة تحتسب الاسماء المكتوبة اولا في ورقته الى حد استيفاء العدد المطلوب . ويتم الانتخاب بطريقة سرية حتى يكون الناخب بعيداً عن كل تأثير خارجي . ونصت المادة السادسة من قانون الانتخاب على ضرورة تمثيل الاقليات فقضت بأن يمثل لواء الموصل زيادة على عدد النواب الذين يجب انتخابهم من الاكثرية وفقا لنسبة مجموع النفوس في اللواء بنائبين مسيحيين ونائب موسوي ، وفي لوا بغداد بنسائب مسيحي واثنين موسويين ، اما في لواء البصرة فيكتفى بنائب مسيحي ونائب موسوي . والذي نريد ان نلفت اليه النظر ان اشتراط انتخاب

العدد المذكور من ممثلي الطوائف غير الاسلامية لا يجوز ان يؤثر في العدد الذي ينتخب من النواب تبعا لنسبة عدد السكان . ويلاحظ في هـذا العدد ايضاً ما جاء في المادة ـ٤٠ـ من قانون الانتخاب من ان « النواب الموسويين والمسيحيين الذي ينبغي انتخابهم وفقا للمادة السادسة ينتخبون بنسبة الاكثرية الحاصلة للمرشحين الذين هم من دينهم بدون التفات الى الاكثرية التي حازها غيرهم من الاديان الاخرى » . اما حرية الناخبين فلقد ضمنتها نصوص قانون الانتخاب ، فقضت المادة ـ٤٤ـ بأنه « لايجوز القبض على احـد القادمين للانتخاب او القافلين منـه او الحاضرين في محله لينتخبوا من اجل دين الحكومة عليهم » . ونصت المادتان (٤٥و٤٧) على انه لايشترك في الانتخاب الجنود وافراد الشرطة ما داموا قائمين بالخدمة المسلحة ، اما اذا كانوا مأذونين في قراهم او محلاتهم عند اجراء الانتخابات فلهم ان يشتركوا فيه » . اما المادة ـ٤٧ـ فقـد نصت على انه « ليس لرؤساء الادارة والمحاكم ومديري الشرطة والقواد العسكريين ان ينتخبوا من دوائر الانتخاب الذين هم موظفين فيها .

ولقد اخذ المشرع العراقي بمبدأ جواز اعادة انتخاب النائب ، كما اخذ بمبدأ اعادة تعيين العين (م ٣٢ و ٤١) . واذا طعن في انتخاب نائب فان مجلس النواب يفصل في هذا الطعن (٤٣) . وهذه السياسة التشريعية لم تطبق في كل القوانين ، ذلك ان بعض الدساتير تقضي بأن الفصل في الطعون التي تقدم ضد انتخاب النواب يكون من اختصاص المحاكم العادية او محاكم مخصوصة تؤلف لهذا الغرض . ومن الدول التي اخذت بهـذا النظر الولايات المتحدة وكندا والبرتغال والمجر وتشيكوسلوفاكيا ، وكذلك دستور سنة ١٩٣٠ في مصر ، ولقد بررت المذكرة الايضاحية لهـذا الدستور جعل مسألة الفصل في الطعون

خارجة عن اختصاص البرلمان بقولها ان دستور سنة ١٩٢٣ بتخويله كل مجلس سلطة البت في صحة نيابة اعضائه ، قد جعل من هذا الاختصاص « اداة حزبية في المجلسين فيقبل الطعن او يرفض للسبب الواحد بحسب ما اذا كان المطعون فيه خصما او نصيرا » . ولقد جعل دستور سنة ١٩٣٠ اختصاص الفصل في الطعون المقدمة ضد اعضاء البرلمان من اختصاصات محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة نقض وابرام ومحكمة النقض والابرام اذا انشئت (توجد الآن محكمة نقض والابرام في مصر) وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات تنص المادة ـ ٤٢ ـ على انه « لكل رجل عراقي اتم الثلاثين من العمر ولم يكن له احد الموانع المنصوص عليها في المادة ـ ٣٠ ـ ان ينتخب نائباً ، على انه لايجوز ان ينوب الا عن منطقة واحدة من المناطق التمثيلية التي تعين بقانون الانتخاب ، واذا انتخب احد لأكثر من منطقة واحدة فعليه ان يختار المنطقة التي يرغب في تمثيلها خلال ثمانية ايام من تاريخ اخباره ـ وللموظفين الذين يذنخبون الخيار بين قبول العضوية ورفضها ـ والذي يقبل العضوية يجب عليه التخلي عن وظيفته في الحكومة خلال المدة المذكورة عدا الوزراء والموفدين (يقصد الشارع المنتدبين من الاعيان والنواب » . وهذا الالزام الذي يقوم على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان واوظيفة الحكومية هو الزام تبرره البداهة القانونية ، فمن ناحية يقوم النظام البرلماني على الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهذا الفصل لا يتحقق الا بتقرير هذا الالزام ، ومن الناحية الاخرى ، ولعل هذا النظر هو نتيجة للملاحظة السابقة ، ان رقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية لا يمكن ان تكون جدية ونافعة اذا كان النواب يعملون بدور الحكومة كموظفين من صالحهم ان يسترضوا الوزراء وان يعملوا وفقاً لاشاراتهم هذا وقد تستدعي مصلحة الدولة الاستفادة من خبرة بعض

النواب والاعيـــان . ولذلك اجاز الدستور بشروط خاصة انتداب النواب والاعيان للعمل بالحكومة ، فنصت الفقرة الثانية من المادة — ٣١ — على انه « يجوز انتداب العين او النائب بموافقته وموافقة المجلس المنتسب اليه للقيام بمهمة خاصة في خدمة الدولة لمدة لا تتجاوز سنتين .

انتهاء النيابة التشريعية : تنتهي نيـــابة النائب أو العين بطرق كثيرة من هذه الطرق طرق عامة كانتهاء المدة المشروطة للنيابة ، وهذه المدة هي بالنسبة لاعضاء مجلس الاعيان ثماني سنوات تبدأ من تاريخ التعيين (م ٣٢) ، وهي بالنسبة لاعضاء مجلس النواب اربع سنوات (م ٣٨) . كما تنتهي النيـابة بالحل ، وحل مجلس النواب يترتب عليه ايقاف جلسات مجلس الاعيان . وهذا واضح من نص المادة — ٣٤ — وهي تقضي بأن « يجتمع مجلس الاعيـان عند اجـتماع مجلس النواب ويعطل معه » وكذلك توجد طرق خاصة تلحق عضواً معيناً بالذات فتنهي نيابته ، ولقد تكلمت المادة — ٤٧ — عن هذه الاسبـاب فقررت انه « عند شغور عضوية في مجلس النواب بسبب وفاة او استقالة أو فقد الصفات القانونية او تغيب عن المجلس يجب ان يجري انتخـاب جديد في الحال بايـاز من الرئاسة » . اما حق استقـالة النائب فهو مقرر صراحة في المادة — ٤٦ — وتقضي بأن « للنائب ان يستقيل من النيابة بتقديم استقالته الى الرئيس ، ولا تنفذ الاستقالة ما لم يقبلها مجلس النواب » وهـذه المادة الاخيرة تلفت النظر من ناحية انها تشترط لتمام الاستقالة قبول المجلس لها ، ونحن لا ننكر ان اداء النائب لوظيفة النيابة هو قبل كل شيء اداء لواجب وطني ، ولكن مع ذلك لا نفهم ضرورة اشتراط قبول المجلس لهذه الاستقالة من اجل تمامها ، قد يكون اشتراط قبول الاستقالة لتمامها مفهوماً بالنسبة للموظفين العموميين ، اذ ان قيام هؤلاء الموظفين بواجباتهم ضروري من أجل

استمرار المصالح العمومية على اداء واجباتهم بانتظام واطراد ، ومن أجل ذلك يجب ان يتم تركهم لاعمالهم برضاء الادارة التي يكون لها سلطة فى تقدير امكان تركهم لاعمالهم والوقت الذي يمكن ان يتم فيه هذا الترك ، ولذلك نجد بعض التشريعات الادارية تنص على ان استقالة الموظف العمومي لا تتم بمجرد تقديمها بواسطة الموظف ، بل يجب لتمامها قبولها بواسطة الادارة ، كل ذلك مفهوم بالنسبة للموظف العمومى ، ولكن من العسير ان نفهمه بالنسبة للنائب ، لان النص القانوني لا تكون له القوة المطلوبة والفعالية المرغوب فيها الا اذا كان له جزاء يضمن احترامه ، وأي جزاء هنا يمكن ان نرتبه على النائب الذي لا تقبل استقالته ، الا يمكن ان ينقطع عن حضور جلسات المجلس وليس من سلطة في مقدورها ان تجبره على تغيير رأيه ، ثم ألم يكن من الافضل النص على ان استقالة النائب تتم بمجرد تقديمها ، حتى يمكن اعطاء الفرصة لغيره ممن يرغبون فى اداء هذا الواجب الخطير من ترشيح نفسه والنجاح في الحصول على عضوية البرلمان ، صحيح ان هذا النص بوضعه الحالي يسمح للمجلس باقناع الاعضاء الاكفاء الذي يزهدون في هذا الشرف لاعتبارات مختلفة بعدم الاستقالة ، ولكن هذا الاقناع وهذه المجاملات يمكن ان تتم في جميع الاحوال وبلا حاجة لوضع مثل هذا النص . وتنص المادة ـ ٤٩ ـ على ان « العضو الذي يتغيب عن المجلس الى مدة شهر من غير اذن او عذر مشروع يعد مستقيلا مع مراعاة المادة ـ ٤٦ ـ . وهذا النص يقصد به حث النواب على اداء واجباتهم ، وفي الوقت نفسه يقضي بأن التغيب مدة شهر من غير اذن المجلس او من غير عذر مقبول ، لا يحدث اثره الا بعد قرار من المجلس باعتبار العضو مستقيلا . ويلاحظ ان المادة ـ ٤٦ ـ السالفة الذكر لم تتكلم الا عن استقالة النائب ، فهل تطبق الاحكام الواردة بها على استقالة

العين ؟ لم نعثر بين نصوص القانون الاساسي على نص خاص باستقالة العين ، ونحن نتفق مع شراح القانون الاساسي العراقي على ان النص الخاص بالنائب يطبق ايضاً على العين (١) .

ويلاحظ ان القانون الاساسي العراقي لم يبح للبرلمان فصل عضو من اعضائه . وهذا بعكس ما تقرره بعض الدساتير البرلمانية الاخرى ، ومن ذلك المادة ـ ١١٢ ـ من الدستور المصري وهي تقرر انه « لا يجوز فصل احد من عضوية البرلمان الا بقرار صادر من المجلس التابع له . ويشترط في غير احوال عدم الجمع واحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب ان يصدر قرار بأغلبية ثلاثة ارباع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس » . ولعل المشرع العراقي لم يأت بنص مقابل لهذه المادة تفاديا لسوء الاستعمال وحماية للاقلية ضد الاغلبية ، وعلى كل حال فان احوال فصل الاعضاء بواسطة المجالس النيابية هي احوال قليلة جداً وغير مرغوب فيها الا في النادر .

وتقضي المادة ـ ٤٨ ـ بأن « يعتبر النائب ممثلا للبلاد العراقية عامة لا لمنطقته التمثيلية خاصة » هذا النص نجد له مقابلا في الكثير من الدساتير البرلمانية وتترتب عليه عدة نتائج قانونية هامة تتلخص في انه : ليس للنائب ان يتلقى من ناخبيه اية وكالة آمرة او تعليمات محددة . وذلك لانه يمثل جميع البلاد العراقية ولا يمثل اقليما معيناً بالذات منها ، فهو يباشر وظيفته وفقاً لضميره وما تقضي به المصلحة العامة . هذا ويجب على النائب تبعاً لما سبق ان يقدم الصالح العام على صالح دائرته الخاصة ، ولا يجوز للناخبين ان يعزلوا النائب حتى انتهاء مدة نيابته القانونية ، ولا يلزم النائب بتقديم اي حساب

(١) راجع الدكتور زهير جرانة ـ المرجع السالف الذكر ـ ص ٧٨ طبع مطبعة المعهد ـ بغداد سنة ١٩٣٦ .

لدائرته ، واخيراً الدولة هي التي تدفع له المكافأة البرلمانية . والحقيقة ان هذا المبدأ الذي يجعل من النائب ممثلا لجميع الشعب وليس ممثلا لجماعة منه ، يرتفع بوظيفة النائب ويجعل له استقلالا في ادائه لاعماله ، فهو والحالة هذه لا يتقيد برأي اغلبية الناخبين التي قد تكون اغلبية عارضة وحتى اذا لم تكن كذلك فهو ليس مقيداً الا بما يرتاح اليه عقله ويطمئن اليه ضميره ، والحقيقة ان الوطن ليس من صنع الاحياء بل هو على الاكثر من صنع اولئك الذين ذهبوا الى ربهم ، كما ان النائب لا يصلح ان يعمل للجيل الحاضر فقط بل يجب ان يدخل في تقديره مصالح الاجيال المستقبلة .

طريقة انعقاد البرلمان : لقد سبق وتكلمنا عن ذلك عند دراستنا لمركز الملك في القانون الاساسي العراقي ، ونعود فنوجز ما قلناه بأن نقرر ان الملك يدعو المجلس الى عقد اجتماعه ، واذا لم يدع المجلس في اليوم المعين فانه يجتمع بحكم القانون ويستمر اجتماعه الا اذا حله الملك قبل انتهاء مدته القانونية . وتنص المادة ـ ٢٩ ـ على ان الملك يفتتح مجلس الامة بنفسه او ينيب عنه في ذلك رئيس الوزراء او احد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح والقاء خطبة العرش . ويلقي الملك او من ينوب عنه خطبة العرش على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر . وتتضمن خطبة العرش بياناً عن سياسة الحكومة سواء ما تعلق منها بالامور الداخلية ام الخارجية . وتنص المادة — ١٨ — من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان يؤلف في ابتداء الدورة البرلمانية لجنة وقتية تتكون من ثمانية اعضاء لأجل تحرير الرد على خطبة العرش ، وتنص المادة — ٥١ — على انه يجب على النواب والاعيان قبل الشروع في اعمالهم ان يقسم كل منهم في مجلسه يمين الاخلاص للملك والمحافظة على القانون الاساسي وخدمة الامة والوطن والقيام بواجباتهم على احسن

وجه . وبعد تأدية هذه اليمين يبدأ كل مجلس في انتخاب رئيسه ونائبيه وكاتبيه . وقبل هذا الانتخاب يكون الاجتماع برئاسة اكبر الاعضاء سناً ويقوم بالكتابة اصغر الاعضاء سناً .

اختصاصات السلطة التشريعية :

أولا — الاختصاص التشريعي : تكلمت المادة ـ٢٨ـ عن هذا الاختصاص فقررت ان السلطة التشريعية منوطه بمجلس الامة مع الملك ، ومجلس الامة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب ، وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة احكام هذا القانون . والحقيقة ان اقتراح القوانين في الدستور العراقي ، اما ان يتم بواسطة السلطة التنفيذية واما بواسطة السلطة التشريعية . أما اقتراح القوانين بواسطة السلطة التنفيذية فيشمل جميع الشؤون ، بل ان السلطة التنفيذية تنفرد بالحق في اقتراح القوانين المتعلقة بالشؤون المالية ، ولقد سبق وبينا الاعتبارات التي تبرر هذا الاتجاه فلا داعي للعودة اليها مرة اخرى . والسلطة التنفيذية حرة في ان تعرض اللوائح القانونية أو كما يقولون في مصر ـ مشروعات القوانين ـ على اي المجلسين اولا ، والمادة ـ٦٢ـ صريحة في ذلك ، وهي تقرر انه « يجب ان ترفع جميع اللوائح القانونية الى احد المجلسين فاذا قبلها ترفع الى الثاني ولا تكون قانوناً ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك » . وقد يؤخذ على هذا النص انه قد يؤدي الى عرقلة التشريع ، فيما لو عرض مشروع القانون على مجلس الاعيان (١) اولا مثلا فرفضه او تماهل في النظر فيه بقصد عرقلته ، في هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب ان ينظر في نفس المشروع لأن المادة تشترط من اجل ان ينظر احد المجلسين في مشروع القانون ،

(١) اعضاء مجلس الاعيان في العراق معينون .

ان يكون المجلس الآخر قد قبله اي أقره ، ومع ذلك فان هذه الملاحظة ، من الناحية العملية ليست بذات شأن لان الحكومة عادة لا تقدم على طلب سن تشريع معين من احد المجلسين الا بعد ان تكون قد تبينت ان اتجاه المجلس يميل نحو قبول سن هذا التشريع .

ومن الناحية الاخرى اذا فرضنا ان مجلس الاعيان مثلا اراد عرقلة التشريع الذي تقدمت به اليه الحكومة ، فانه يجوز دائماً لاعضاء مجلس النواب ان يقترحوا على مجلسهم النظر في سن مثل هذا التشريع ، هذا البرلمان بمجلسه لا يملك الا حق اقتراح مشروعات القوانين غير المالية ، والمادة ـ ٤٥ ـ صريحة في ذلك وهي تقضي « بأن لكل عضو من اعضاء مجلس النواب ان يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالامور المالية التي سيأتي بيانها على شرط ان يؤيده فيه عشرة من زملائه ، واذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية وكل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الاجتماع (١) نفسه » ولقد سبق وتكلمنا عن هذه المادة فلا داعي لاعادة الكلام عنها .

ولقد نص القانون الاساسي على الاجراءات التي تتبع من اجل اقرار تشريع معين فنصت المادة ـ ٥٥ ـ على ان « يبت المجلس في اللوائح القانونية مادة مادة على حدة ثم يبت فيها جملة وله ان يقرر الاقتصار على البت فيها جملة فقط . وللاعضاء في هذه الحالة مناقشة المواد . وتقرر المادة ـ ٤٠ ـ من النظام الداخلي لمجلس النواب ان « ترسل اللوائح والمراسيم المشار اليها في المادة ـ ٢٦ ـ من القانون الاساسي الى رئيس المجلس من قبل رئيس الوزراء مصحوبة بمذكرة تتضمن الاسباب الموجبة لوضعها ، يقرأ الرئيس عنوان اللائحة او

(١) يقصد الشارع نفس الدورة

المرسوم بعد قراءة محضر الجلسة السابقة ، وقبوله ويستخرج رأي المجلس بشأن احالتها الى اللجنة المختصة وتعتبر هذه القراءة الاولى : وتنص المادة ـ ٤٨ ـ على انه « تبدأ المذاكرة في اليوم المعين لمناقشة تقرير اللجنة بخصوص اللائحة على اسسها ومبادئها بصورة عامة . وعند الاكتفاء بذلك يسأل الرئيس من المجلس اذا كان يرغب في المباشرة بمذاكرة المواد فاذا رفض ذلك تعد اللائحة مرفوضة واذا ابدى الموافقة يبادر بمذاكرة اللائحة ماده » . وتنص المادة ـ ٥٢ ـ على ان « تنتهي القراءة الثانية عند مناقشة المواد وتضع اللائحة بالمنهاج للقراءة الثالثة على شرط ان لا تكون المدة بين القراءة الثانية والمباشرة بالقراءة الثالثة اقل من ثلاثة ايام وحينئذ يصوت على مجموع اللائحة بعد قبول كل ما جرت عليها المناقشة او قدم للمجلس تعديل عنها حين تعديل القراءة » وتقضي المادة ـ ٩٠ ـ بأنه اذا كانت اللائحة مستعجلة فان التصويت يكون عليها نهائياً عند ختام القراءة الثانية .

ويلاحظ انه يجوز وفقاً للمادة ـ ٥٣ ـ من النظام الداخلي لمجلس النواب ان تسحب الحكومة من المجلس اللوائح المرفوعة منها اليه . وعلى العكس من هذا لا يجوز لها ان تسحب اللوائح المقترحة على المجلس بواسطة اعضائه وفقا للمادة ـ ٤٥ ـ من القانون الاساسي وتنص المادة ـ ٦٢ ـ على انه يجب ان « ترفع جميع اللوائح القانونية الى احد المجلسين فاذا قبلها ترفع الى الثاني ولا تكون قانوناً مالم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك اذا رفعت لائحة الى احد المجلسين وطلب رئيس الوزراء او احد الوزراء المذاكرة عليها بجلسة مشتركة ووافق مجلس الاعيان على ذلك يجتمع المجلسان برئاسة رئيس مجلس الاعيان ويبت فيها بأكثرية ثلثي المجلس المشترك ولا تكون قانوناً الا بعد تصديق الملك . يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة

اليها من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فاما ان يصدقها واما ان يعيدها مع بيان اسباب الاعادة في برهة ثلاثة اشهر الا اذا قرر احد المجلسين تعجيلها فيقتضي تصديقها او اعادتها خلال ١٥ يوم لاعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الموجبة واذا لم تعد في المدة المعينة فانها تعتبر مصدقة . اذا رفض المجلسان اللوائح القانونية فلا ترفع الى احدهما مرة ثانية خلال مدة الاجتماع »

ويفهم من هذه المادة ما يأتي :

(أ) جميع اللوائح القانونية يجوز ان تقدم اما الى مجلس النواب اولا او الى مجلس الاعيان . فالمشرع العراقي ـ والحالة هذه ـ يأخذ بقاعدة المساواة بين المجلسين في هذا الصدد .

(ب) اذا رأت الحكومة ان اللائحة القانونية من الاهمية بحيث تستدعي ان ينظر البرلمان فيها بمجلسيه ، فيمكنهما ان تطلب ذلك ، فاذا وافق مجلس الاعيان على طلبها فينعقد البرلمان بهيئة مؤتمر برئاسة رئيس مجلس الاعيان ، وتعتبر اللائحة قد اقرها البرلمان اذا وافق عليها المؤتمر بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين .

(ج) لا تكون اللوائح القانونية قانونا سنويا الا بعد مصادقة الملك عليها .

(د) ليس الملك مضطراً ان يوافق على اللائحة القانونية المرفوعة اليه من البرلمان ، بل يجوز له ان يصادق على هذه اللوائح كما يجوز له ان يعترض عليها ، وذلك بأن يعيدها الى البرلمان مع بيان الاسباب التي تستوجب الاعتراض ويجب على الملك ان يتخذ قراره في اللائحة في خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تقديمها اليه الا اذا قرر احد المجلسين تعجيل نظر اللائحة ، يجب في هذه الحالة على الملك ان يقرر رأيا فيها في خلال ١٥ يوما . ومما يعاب على الفقرة الثالثة من المادة ـ ٦٢ ـ انها لم تتكلم عن مصير اللائحة القانونية التي تعاد الى البرلمان

نتيجة اعتراض الملك عليها ، ايا ترى اذا وافق عليها البرلمان مرة اخرى يجب على الملك ان يصدقها ، ام يجوز له ان يعترض عليها مرة ثانية ، ثم ماهي الاغلبية اللازمة من اجل ان يوافق البرلمان على اللائحة المعادة ، واخيراً أيمكن للبرلمان ان ينظر في هذه اللائحة في نفس الدورة ؟ هذه مسائل هامة سكت عنها الشارع العراقي وكان من الواجب - كما سبق وبينا - ان يقرر فيها برأي صريح .

(ه) هذا والفترة الاخيرة من المادة - ٦٢ - معينة ايضا ، ذلك انها تقرر بأنه اذا رفض المجلسان اللوائح القانونية فلا ترفع الى احدهما مرة ثانية خلال نفس الدورة .

(و) يؤخذ من المادة - ٦٣ - انه اذا رفض احد المجلسين لائحة قانونية — اي مشروع قانون — مرتين وأصر المجلس الثاني على قبولها فان هذا يؤدي الى ضرورة تكوين مؤتمر من المجلسين برئاسة رئيس مجلس الاعيان للنظر في اللائحة موضوع الخلاف . ولا تعتبر اللائحة موافقاً عليها الا اذا قبلها ثلثا اعضاء المؤتمر الحاضرين . واذا لاحظنا ان الاغلبية في هذا المؤتمر ستكون لاعضاء مجلس النواب لان عدد اعضائه يزيدون مرات على عدد اعضاء مجلس الاعيان ، لذلك ليس بمستغرب ان ارادة مجلس النواب ترجح في هذا الصدد ارادة مجلس الاعيان . والحقيقة انه لاضير من ذلك ، لان اعضاء مجلس النواب منتخبون فهم اقرب من اعضاء مجلس الاعيان المعينون لتمثيل ارادة الامة . واذا تساءل سائل عن الحكمة من عقد المؤتمر ، فانما يرد عليه بأن المؤتمر يقصد به في المحل الاول تبادل الرأي بين اعضاء المجلسين ، وليس بمستغرب اذا نضج التفكير البرلماني ان يسلم اعضاء مجلس النواب برأي اعضاء مجلس الاعيان اذا كان الحق بجانبهم .

هذا ونلفت النظر الى نص المادة - ٥٨ - من النظام الداخلي لمجلس النواب

وهي تقضي بأنه « اذا حل مجلس النواب او انتهت دورته الانتخابية ، فتعتبر جميع اللوائح التي لم يبت فيهـا مهملة ولا ينظر المجلس الجديد فيها الا بعد تقديمها اليه مجدداً ... اما اللوائح التي قبلها المجلس السابق وارسلها الى الاعيان واعيدت من قبله للتعديل ينظر المجلس فيها » .

ثانيا : الوظيفة المالية

انه وان كان البرلمان محروما من الحق في اقتراح القوانين المالية حسبما بينا ، الا ان ذلك لم يمنع الشارع من تنظيم رقابته على اعمال الحكومة المالية ، ولقد وضع المشرع الباب السادس وعنوانه الامور المالية لتحقيق هذا الغرض ، فقضى بأن جميع الضرائب والمكوس لا يمكن ان تقرر الا بقانون ـ م ٩٠ ـ كما قضى بأنه لا يجوز وضع ضرائب ورسوم الا بقانون ، غير ان ذلك لا يشمل الاجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ما تقوم به من الخدمات العامة او مقابل الانتفاع من اموال الدولة ، ولا يجوز وضع الضرائب والرسوم برسوم ـ م ٩١ ـ ويجبى الضرائب والرسوم من المكلفين بدون تمييز بينهم . ولا يجوز ان يعفى احد منها الا بقانون ـ م ٩٢ ـ لـ هذا ولا يجوز بيع اموال الدولة او تفويضها او التصرف بها بصورة اخرى الا وفقاً لاحكام القانون . ولا يعطى احتصار ـ يقصد الشارع الاحتكار ـ او امتيازلاستثمار مورد من موارد الدولة الطبيعية كما لا تعطى الواردات الاميرية بالالتزام الا بموجب القانون ، وعلى كل حال فان ما يتجاوز منها الثلاث سنوات يجب ان يصدر بمنحه قانون خاص ـ م ٩٤ ـ ولا يجوز للحكومة ان تعقد قرضاً او تتعهد بما يؤدي الى دفع مال من الخزينة العمومية الا بموجب قانون خاص ، هذا اذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك ـ م ٩٥ ـ ويجب ان تدفع جميع الاموال التي يقبضها موظفو

الحكومة للخزينة العمومية الموحدة وان يعطى حساب عنها حسب الاصول المقررة قانوناً ـ م ٩٦ ـ ولا يجوز تخصيص راتب او اعطاء مكافأة او صرف شيء من اموال الخزينة العمومية الا بموجب القانون ، ولا يجوز انفاق شيء من المخصصات الا حسب الاصول المقررة قانوناً ـ م ٩٧ ـ اما عن الميزانية فقد اشترط القانون الاساسي التصديق عليها بقانون سنوي قبل الدخول في السنة المالية الجديدة ـ م ٩٨ و٩٩ ـ فاذا بدأت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون الميزانية فيجب ان يعرض وزير المالية على البرلمان ان كان مجتمعاً لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة لا تتجاوز الشهرين ، وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية ان يقدم لائحة جديدة من هذا القبيل ، وهكذا يتكرر هذا الاجراء حسب اللزوم ، اما اذا كان مجلس الامة غير مجتمع فتراعى ميزانية السنة الماضية على ان لا يخل ذلك بحق اصدار مراسيم وفقاً للمادة ـ ١٠٢ و١٠٧ ـ ويعرض وزير المالية على مجلس النواب اولا جميع اللوائح القانونية التي تقضي بتخصيص الاموال او تزييد التخصيصات المصدقة او ابقائها او الغائها وكذلك قانون الميزانية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعدها الحكومة ـ م ١٠٠ ـ وتجري المفاوضات في قانون الميزانية ويصوت عليه مادة مادة ، ثم يصوت على القانون ثانية بصورة اجمالية . اما الميزانية ذاتها فيصوت عليها فصلا فصلا ، ـ م ١٠١ ـ واذا مست الضرورة اثناء عطلة المجلس الى صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية او بقانون خاص فللملك الحق في اصدار مراسيم ملكية يوافق عليها مجلس الوزراء تقضي باتخاذ التدابير المالية التي تقتضيها ظروف الحال ، كل ذلك مع مراعاة احكام الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ ـ م ١٠٢ ـ ويجوز دائماً لمجلس الامة ان يسن قانوناً لتخصيص مبالغ معينة لتصرف في سنين

عديدة ـ م ١٠٣ ـ وتنص المادة ـ ١٠٤ ـ على انه يجب ان يسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات ، وترفع بياناً الى مجلس الامة مرة على الاقل في كل سنة عما اذا كانت تلك المصروفات قد صرفت وفقاً للتخصصات التي صدقها المجلس وانفقت حسب الاصول القانونية ، ولقد انشئت هذه الدائرة بالفعل وتسمى بدائرة مراقب الحسابات العام . ولا يجوز عرض لائحة قانونية او ابداء اقتراح على احد المجلسين يقضي بصرف شيء من الواردات العامة الا من احد الوزراء ـ م ١٠٥ ـ واخيراً لا يجوز لمجلس النواب ان يتخذ قراراً او يقترح تعديل لائحة تؤدي الى تنقيص المصاريف الناشئة عن المعاهدات التي صدقها مجلس الامة او المجلس التأسيسي الا بعد موافقة الملك ـ ١٠١ ـ هذا وتقرر عملة الدولة وفقاً للقانون الاساسي العراقي بمقتضى قانون مادة ـ ١٠٨ ـ

ثانيا : رقابة اعمال السلطة التنفيذية

لقد تكلمنا بتفصيل كبير خلال دراستنا للمبادىء العامة عن هذه المسألة ونود الآن ان نشير بايجاز الى هذه الوسائل في القانون الاساسي العراقي :

أ ـ حق اعضاء البرلمان في توجيه الاسئلة : اكدت هذا الحق المادة ـ ٥٤ ـ من القانون الاساسي فقررت لكل عضو من اعضاء مجلس الامة ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستيضاحات ـ يقصد الشارع الاستجوابات ـ وتجري المناقشة في هذه الاسئلة والاستجوابات على الوجه الذي يبين بالنظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية ايام على الاقل من يوم توجيهها وذلك في غير حالات الاستعجال او موافقة الوزير المختص . وبينت المادة ـ ١١٥ ـ الفرق بين السؤال والاستيضاح ، فقررت بأن السؤال يتكون «من طلب معلومات عامة عن مسألة ما

مع مراعاة الايجاز والتصريح» . وقالت ان الاستيضاح هو «طلب الايضاحات الشافية ومناقشة الحساب عن مسألة هامة تتعلق بمسؤولية الوزير او الحكومة».

ويتقدم النائب بسؤاله كتابة الى رئيس المجلس مع بيان ما اذا كان يريد الرد عليه كتابة او شفاهة، ويحول رئيس المجلس السؤال على الوزير المختص وعلى هذا الاخير ان يجيب عليه بعد مرور ثمانية ايام من تقديمه الا اذا وافق على تقصير المدة المذكورة او قرر المجلس هذا التقصير ، ويجوز للسائل وحده ان يعقب على اجابة الوزير بشرط ان لا تستغرق ملاحظاته اكثر من خمس دقائق ، اما اذا غاب السائل عن الحضور في الميعاد المحدد للاجابة على سؤاله او عدل عنه ، فيهمل سؤاله ولا يحق لنائب آخر التمسك به . ولا تجري مناقشة في المجلس حول السؤال كما انه لا يصوت على نتيجة الاجابة على السؤال ، وتستثنى من القيود السابقة الاسئلة التي تقدم بمناسبة النظر في الميزانية ـ م ١٠٦ ـ ١١٤ ـ

وتتلخص اجراءات الاستيضاح ـ او كما يقولون في مصر الاستجواب ـ في ان يقدمه النائب مصحوباً بتقرير يشتمل على موضوع الاستيضاح ثم يأخذ رأي المجلس في قبوله او عدم قبوله ، فان تقرر الاستيضاح يعين المجلس تاريخاً لمناقشة الاستيضاح ، ويكون هذا التاريخ بعد مرور ثمانية ايام على الاقل من تاريخ قبول المجلس الاستيضاح، ولكن يمكن تقصير هذه المدة اما بقرار من المجلس واما بموافقة الوزير ، وعند حلول الموعد يجيب الوزير او من ينوب عنه على الاستيضاح ثم يعقب على هذه الاجابة المستجوب ومن يريد من الاعضاء ، وعند انتهاء المناقشة يؤخذ رأي المجلس فيما اذا كان يكتفي بالبيان المقدم ام يرغب في طرح مسألة الثقة بالوزارة يجرى الاقتراح بطريقة التصويت السري ، ويمكن لرئيس الوزراء او الوزير المسؤول تأجيل التصويت مدة ثمانية ايام (م

٦٦ من القانون الاساسي ، م ١١٥ ـ ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب) .

(ب) تأليف لجان التحقيق : انه وان كان القانون الاساسي العراقي لم ينص على حق البرلمان في تأليف لجان للتحقيق في المسائل التي يرى لزوم التحقيق فيها ، الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب يعطي هذا الاختصاص للمجلس ، ذلك ان المادة ـ ٢٣ ـ من النظام الداخلي لهذا المجلس تقضي بأن للمجلس عند الاقتضاء ان يأمر باجراء تحقيق معين ، ويعين لهذا الغرض لجنة لا يقل عدد اعضائها عن الخمسة ولا يزيد عن ١٥ شخصا ، هذا في حالة « وقوع حوادث سياسية هامة او اعمال ادارية تعرض حالة البلاد الاقتصادية او السياسية الى الخطر او تخل بسلامة الانتخابات او حرية الافراد ، ويجب على لجنة التحقيق ان تقدم تقريراً بأعمالها ونتائج تحقيقاتها الى المجلس ليقرر ما يراه بهذا الشأن .

(م) اللجان البرلمانية : ثم ان من الوسائل التي يستعين بها البرلمان في رقابته لأعمال السلطة التنفذية ، ما له من الحق في تأليف لجان من اعضائه تقوم بدراسة الامور التي يحيلها المجلس عليها وتعرض قراراتها في هذا الشأن عليه . والحقيقة ان اللجان البرلمانية تقوم بدور فعال في الحياة البرلمانية ، فهي من ناحية يمكن ان تكون وسيلة اتصال ناجحة بين البرلمان والوزارة فتقرب وجهات النظر بين الاثنين ، ومن الناحية الاخرى هي بما تضمه من الاعضاء اصحاب الدراية يمكنها ان تباشر رقابة فعلية ـ في المسائل المختصة بها ـ على اعمال الوزارة ، وهي كلما وجدت فائدة ، تتقدم بما تراه من الآراء في هذا الصدد ، الى المجلس الذي يمكنه في ضوء ما تتقدم به هذه اللجان ، ان يباشر رقابة مستنيرة على اعمال السلطة التنفيذية .

ويفهم من المادة ـ ١٦ ـ من النظام الداخلي لمجلس النواب انه لا يجوز لهذا

المجلس ان يؤلف سبع لجان دائمة وهي « لجنة المراجعات والعرائض ولجنة امور الادارة والسياسة (١) ولجنة الامور الحقوقية ولجنة الامور العسكرية ولجنة الامور الاقتصادية ولجنة امور المالية ولجنة امور المعارف » ، وبعد فتوجد لجان بجانب اللجنان الرئيسية ، لجان اقل اهمية ، وهي لجان تدقيق الحسابات والمكتبة وخطاب العرش ، ويمكن على كل حال المجلس ان ينتخب لجان اخرى كلما رأى ضرورة لذلك .

(د) **المسؤولية الوزارية** : تبلغ رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفذية منتهاها حينما يحرك مجلس النواب المسؤولية الوزارية ، فاذا سحب ثقته من الوزارة فيجب عليها ان تستقيل ، الا اذا اختارت حل المجلس . وتقرير المسؤولية الوزارية للوزارة ثابت في المادة ـ٦٦ـ من القانون الاساسي ، وهي تقضي بمسؤولية الوزراء مسؤولية انفرادية وتضامنية امام مجلس النواب دون مجلس الاعيان ، هذا ونضيف ـ ونحن بصدد الكلام عن رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ـ ما جاء في المادة ـ٢٤ـ من القانون الاساسي من انه « لا يحق للملك ان يتولى عرشا خارج العراق الا بعد موافقة مجلس الامة » .

* * *

حقوق اعضاء البرلمان : يتمتع عضو البرلمان بامتيازات وهذه الامتيازات منها ما هو مادي ومنها ما هو غير مادي ، ونحن فيما يلي نعرض بايجاز هذه المزايا بنوعيها :

---

(١) نحن نستعمل على الدوام نفس مصطلحات القانون الاساسي والقوانين الاخرى .

(أ) المزايا المادية للنيابة التشريعية : هذه المزايا تظهر واضحة جلية فيما يتمتع به اعضاء البرلمان من مكافأة برلمانية ، هذه المكافأة البرلمانية يسميها الشارع العراقي المخصصات البرلمانية . ولقد كانت بعض الدساتير تأخذ بمبدأ مجانية النيابة التشريعية ، فلم تكن تقرر لاعضاء البرلمان مقابلا لاداء اعمالهم ، ولكن هذا المبدأ لاعتبارات مختلفة قد عدل عنه ، ولا نعلم اعضاء اسلطة تشريعية لا يتناولون عن اعمالهم مكافأة الا اعضاء مجلس اللوردات في انكلترا. حيث لا يأخذ اللوردات أجوراً لقاء ما يؤدونه من اعمال . ثم ان الفكرة الاساسية في المكافأة البرلمانية هي ان تكفل الدولة لاعضاء البرلمان قدراً من المال يمكنهم من التفرغ لاداء اعمالهم الهامة ومواجهة تكاليف مراكزهم ومقتضياتها ولما كان عضو البرلمان يمثل الامة بأسرها ولا يمثل دائرة معينة بالذات لذلك تقوم الدولة اي الخزانة العامة بدفع المكافأة البرلمانية اليه ولا تلزم بذلك دائرته الانتخابية . وبعد فلما كانت الاعتبارات التي دفعت بالمشرعين الى تقرير مكافأة برلمانية لاعضاء البرلمان ، هي اعتبارات متعلقة بضمان ادائهم لاعمالهم احسن اداء ، لذلك يمكن ان نقول بأن المكافأة البرلمانية تتعلق بالنظام العام ، وبناء على ذلك يقولون بأن التنازل مقدماً عن المكافأة البرلمانية يقع باطلا قانوناً . ثم ان بعض الدساتير تقرر بعض الاختلاف في قدر المكافأة البرلمانية بين المكافأة التي تقرر لاعضاء المجلس الاعلى والمكافأة التي تقرر لاعضاء المجلس الادنى ، والحكمة في ذلك ترجع الى ما هو ملاحظ من ان اعضاء المجلس الاعلى يكونون عادة على قدر من الثراء عما هو معتاد بين النواب ، واذا رجعنا الى القانون الاساسي نجده ينص في المادة ـ ٣٥ ـ على ان المبين يعطي عدا مخصصات السفر مخصصات قدرها ٥٠ ديناراً شهرياً طوال مدة العضوية . ونصت المادة ـ ٥٠ ـ على ان يعطى

النائب عدا مخصصات السفر مخصصات قدرها ٤٠ ديناراً شهرياً طوال مدة العضوية ، كما نصت المادة على انه « اذا حل مجلس النواب في اليوم الاول من كانون الاول أو بعد هذا التاريخ فيعطى النائب مخصصات الاشهر الباقية من السنة الاجتماعية (١) (حتى نهاية تشرين الثاني من السنة) . ويؤخذ على القانون الاساسي العراقي اولا — انه يقرر للعين مكافأة برلمانية شهرية قدرها ٥٠ ديناراً بينما يقرر للنائب ٤٠ ديناراً فقط ، وكان الاجدر تقرير العكس للاعتبارات التي بيناها فيما سبق ، وبعد فلا نجد مبرراً للاستمرار على صرف المكافأة البرلمانية للنواب - بعد حل المجلس - الى نهاية الدورة البرلمانية ، ان المكافأة البرلمانية هي مقابل او جزء من مقابل لعمل النائب ، وهذا العمل ينتهي بحل المجلس ، فلماذا يصرف له مقابل لعمل لا يؤديه نتيجة حل مجلسه . وهذا وقد يتمتع اعضاء السلطة التشريعية بمزايا نقدية اخرى غير المكافأة البرلمانية ومن ذلك استفادتهم من مخصصات السفر .

(ب) المزايا غير المالية للنيابة التشريعية : يتمتع اعضاء السلطة بامتيازات غير مالية هامة ، ولعل اهم هذه الامتيازات هو الامتياز الماشيء عما نسميه المناعة البرلمانية Immunite parlementaire ولقد جاء الكلام عنها في المادة — ٦ — من القانون الاساسي العراقي فقررت ان لكل عضو « حرية الكلام التامة ضمن حدود وانظام المجلس الذي ينتمي اليه ولا تتخذ اية اجراءات قانونية ضده من أجل تصويت او بيان رأي او القاء خطبة في مداولات المجلس ومباحثاته . ولا يوقف ولا يحاكم احد من اعضاء مجلس

---

(١) هذا هو اصطلاح الدستور العراقي والشارع يقصد ان المكافأة تصرف حتى نهاية الدورة البرلمانية للسنة التي وقع فيها الحل .

الامة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتسب اليه قرار بالاكثرية بوجوب الاسباب الكافية لاتهامه او ما لم يقبض عليه حين ارتكابه جناية مشهودة . واذا اوقف أحد اعضائه بسبب ما — أثناء عطلة المجلس ، فعلى الحكومة ان تعلم المجلس بذلك عند اجتماعه مع الايضاحات وبيان الاسباب » . والحقيقة ان هذه المادة تتكلم عن أمرين يختلف اولهما عن الثاني : اما الامر الاول — فهو يقيم حالة من حالات عدم المسؤولية بالنسبة لاعضاء البرلمان فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم ، اما الامر الثاني — فهو يتعلق بصيانة شخص عضو البرلمان فلا يوقف أي يقبض عليه او يحاكم مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس المنتسب اليه العضو قراراً بذلك ... والحقيقة ان هناك خلافاً كبيراً بين مبدأ عدم (١) مسؤولية النائب ومبدأ صيانة شخصه (٢) :

(١) يطبق مبدأ عدم المسؤولية على جميع الافعال الصادرة من عضو البرلمان اثناء قيامه بوظيفته البرلمانية ، فلا يسأل اية مسؤولية كانت عن تصويت او بيان او خطبة او قرار يصدر منه داخل المجلس سواء اكان ذلك شفاهة ام كتابة . وهذه المسؤولية مرفوعة حتى ولو تضمنت هذه الاقوال ما يوجب المسؤولية الجنائية عادة فكل ما يتعرض اليه النائب في هذا الصدد هو تقرير مسؤوليته التأديبية وفقاً للنظام الداخلي الذي ينتمي اليه . ولما كانت هذه الحصانة تلحق عضو البرلمان بسبب كونه عضواً في الهيئة التشريعية لذلك ان خرجت اعماله عما تقتضيه اعمال النيابة فانه يقع تحت طائلة القانون ، وصورة هذا ان يقوم عضو البرلمان بنشر اقواله التي فاه بها في المجلس

---

(1) Pirncipe d'irresponsabilite .

(2) Pirncipe de I 'inviolabilite .

او يلجأ الى الضرب او القتل في المجلس او يستغل نفوذه السياسي خارج المجلس لاغراض مادية . ومن المسائل التي اثارت جدلا في فرنسا مسألة ارتشاء النائب كي يصوت بشكل معين في المجلس ، ولقد قضت محكمة النقض والابرام في فرنسا في ٢٤ فبراير سنة ١٨٩٣ ، بأن هذه الحالة لا تدخل في باب الحصانة البرلمانية ومع ذلك فان هذا النظر لم ينعقد اجماع الفقهاء على الاخذ به . اما في العراق فيرى فقهاء القانون الاساسي العراقي ان النائب يتمتع بالحصانة البرلمانية في هذه الحالة ايضاً ، وذلك لعموم نص الفقرة الاولى من المادة ـ ٦٠ ـ (١) . هذا هو مضمون مبدأ عدم المسؤولية ، اما مبدأ الصيانة الشخصية لعضو البرلمان فهو يقع على الافعال التي لا تتصل بالوظيفة البرلمانية ، كالجرائم التي ترتكب خارج المجلس كما لو قتل عضو البرلمان شخصاً اثناء قيادته لسيارته او كما لو ارتكب جريمة تزوير او نصب او زنا ، هذا ولا شك ان مبدأ الصيانة الشخصية ينصب ايضاً على الجرائم التي يرتكبها العضو داخل المجلس فلا يوقف ولا يحاكم عضو من اعضاء مجلس الامة ما لم يصدر قرار من المجلس الذي ينتمي اليه بالسماح بذلك الا اذا كان العضو في حالة تلبس ، ففي هذه الحالة لا يشترط اذن سابق من المجلس باتخاذ الاجراءات الجنائية ضده . والحكمة من الصيانة الشخصية ترجع الى الرغبة في ضمان استقلال السلطة التشريعية كما ترجع الى ضمان حرية اعضاء البرلمان بمنع اجراءات الجنائية الكيدية عنه .

(٢) ويعد فالآثار المترتبة على عدم مسؤولية عضو البرلمان تختلف عن الآثار المترتبة على مبدأ صيانة شخصه : ذلك انه يترتب على مبدأ عدم

---

(١) راجع الدكتور زهير جرانة . المرجع السالف الذكر ، ص ١٠١ .

المسؤولية رفع كل مسؤولية مدنية او جنائية عن عضو البرلمان ، بينما كل ما يترتب على مبدأ الصيانة الشخصية هو وقف الاجراءات مدة من الزمن حتى يستأذن المجلس في اتخاذها . وشروط الاستئذان ضروري سواء أكان المجلس مجتمعاً اجتماعا عاديا ام غير عادي . اما اذا لم يكن المجلس منعقداً فللسلطة التنفيذية ان تتخذ الاجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان بلا حاجة الى استئذان مجلسه ، ومع ذلك يجب عليها ان تخطر المجلس بذلك عند اجتماعه ، ويرى البعض ان المجلس لا يملك في هذه الحالة امر الحكومة بايقاف الاجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان لان مثل هذا الامر يكون من اختصاص السلطة القضائية ، ويمكن على كل حال للبرلمان اذا رأى ان السلطة التنفيذية قد عملت عملا مخالفا للقانون ان تحرك المسؤولية الوزارية تجاه الوزارة . هذا والقيود السابقة لا تسري على مقاضاة عضو البرلمان المدنية .

ومما يتصل بالامتيازات غير المادية التي يتمتع بها النواب ما جاء في المادة ـ ٥٦ ـ من القانون الاساسي من انه لا يجوز لاية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاقامة على مقربة منه الا بطلب من رئيسه .

الباب الرابع

في

السلطة القضائية

تكلم المشرع العراقي عن السلطة القضائية في الباب الخامس ، وفصل احكامها في المواد من ـ ٦٨ ـ الى ـ ٨٩ ـ ، فنص في المادة ـ ٦٨ ـ على ان يعين الحكام بارادة ملكية ولا يعزلون الا في الاحوال المصرح بها في القانون .

وبينت المادة ـ ٦٩ ـ انواع المحاكم ، فذكرت ان هذه المحاكم منها ما هو ديني ومنها ما هو خصوصي ومنها ما هو مدني ، وتعيين كيفية انشاء هذه المحاكم واماكن انعقادها ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية مراقبتها يكون بواسطة القوانين . وكفلت المادة — ٧١ — قدسية القضاء واحترام سلطته فقررت ان المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها ، كما ذكرت المادة — ٧٢ — ضرورة ان تجري المحاكمات علناً واجازت عند الضرورة سرية المحاكمات . ووضحت المادة ـ ٧٣ ـ اختصاص المحاكم المدنية فقررت ان لها حق القضاء على جميع الاشخاص في العراق في كل الدعاوى والامور المدنية والجزائية (*) والتي تقيمها الحكومة العراقية او تقام عليها عدا الدعاوى والامور الداخلة في اختصاص المحاكم المدنية او المحاكم المخصوصة ، كما سيأتي بيانها في هذا القانون او في غيره من القوانين المرعية » وجاءت في المادة — ٧٤ — متممة للمادة السابقة فقررت ان اختصاص المحاكم المدنية يشمل « الامور الحقوقية والتجارية والجزائية وفقاً للقوانين المرعية . الا انه في مواد الاحوال الشخصية الخاصة بالاجانب وفي غير ذلك من المواد المدنية او التجارية التي جرت العادة الدولية على ان يطبق عليها احكام قانون دولة اجنبية يكون تطبيق القانون المذكور بالطريقة التي تعين بقانون خاص » . اما المحاكم الدينية فتنقسم في العراق الى قسمين اولهما مايسمونه بالمحاكم الشرعية وثانيهما ما يسمى بالمحاكم « الروحانية الطائفية » . وتنظر المحاكم الشرعية في الدعاوى المتعلقة بأحوال المسلمين الشخصية والدعاوى المختصة بادارة اوقافهم ـ م ٧٦ ـ ويجري القضاء في

(*) هذه المصطلحات هي نفس مصطلحات الشارع العراقي استعملها على علاتها .

المحاكم الشرعية وفقاً للاحكام الشرعية الخاصة بكل مذهب من المذاهب الاسلامية التي تحدد وفقاً لاحكام القانون . ويعين القاضي من المنتمين الى المذهب الذي يعتنقه اكثرية سكان المحل الذي يعين القاضي له ، هذا مع بقاء القاضيين السنيين والجعفريين في مديريتي بغداد والبصرة ـ م ٧٦ ـ اما المجالس الروحانية الطائفية فتشمل المجالس الروحانية الموسوية والمسيحية ، وتنشأ تلك المجالس وتخول سلطتها بمقتضى قانون خاص ـ م ٨٧ ـ وتختص المجالس الروحانية ، بنظر المواد المتعلقة بالنكاح والصداق والطلاق والتفريق والنفقة الزوجية وتصديق الوصاية « مالم تكن مصدقة من كاتب عدل . هذا كل فيما عدا الامور التي تدخل ضمن اختصاص المحاكم المدنية فيما يخص افراد الطائفة عدا الاجانب منهم » . كذلك تنظر المجالس الروحانية وفقاً للفقرة الثانية من نفس المادة في غير ذلك من المواد والاحوال الشخصية المتعلقة بأفراد هذه الطوائف عند ارتضائهم اختصاصها ، هذا وتعين قواعد المرافعات امام المجالس الروحانية بواسطة قانون خاص ـ م ٨٠ ـ وتوجد في العراق محكمة عليا تختص بمحاكمة الوزراء واعضاء مجلس الامة الذين يتهمون بارتكاب جريمة سياسية او جريمة تتعلق بوظائفهم العامة . وكذلك تختص بمحاكمة حكام محكمة التمييز (١) عن الجرائم الناشئة من مباشرتهم لوظائفهم ، كما تختص بتفسير احكام القانون الاساسي ، واخيراً تملك اختصاصاً هاماً ، وهو النظر في دستورية القوانين واذا اقتضى الامر محاكمة احد اعضاء مجلس الامة فان القضية تحال الى المحكمة العليا بناء على قرار صادر من مجلس النواب بموافقة اكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين . اما الامور الاخرى التي تختص بها المحكمة العليا ، فانها تنظر فيها بناء على قرار من مجلس الوزراء او بقرار من احد مجلسي

---

(١) تسمى في مصر محكمة النقض والابرام .

الامة وتؤلف المحكمة العليا من ثمانية اعضاء عدا الرئيس ، وينتخب هؤلاء الاعضاء بواسطة مجلس الاعيان على ان يكون اربعة منهم من بين اعضائه واربعة من حكام محكمة التمييز او غيرهم من كبار الحكام ، وتنعقد المحكمة برئاسة رئيس مجلس الاعيان -م٨٢- واذا اقتضى الامر تفسير احكام القانون الاساسي او النظر فيما اذا كان قانون يخالف احكام الدستور ، فان المحكمة تجتمع بناء على ارادة ملكية تقضي باجتماعها . واذا لم يكن مجلس الامة مجتمعاً فان اختيار اعضاء محكمة التمييز يكون بقرار من مجلس الوزراء وارادة ملكية - م٩٤ - واذا اقتضى الامر تفسير القوانين والانظمة في غير الاحوال المبينة في المادة السابقة ، او اقتضى الامر البت فيما اذا كان احد الانظمة يخالف القانون ، فانه يؤلف بناء على طلب الوزير المختص ديوان خاص برئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية او نائبه اما اعضاء هذا الديوان الخاص ، فثلاثة منهم ، يكونون من بين حكام التمييز وثلاثة من كبار الضباط اذا كان القانون يتعلق بالقوة المسلحة وثلاثة من كبار موظفي الادارة اذا كان القانون يتعلق بالشؤون الادارية : هذا وتنص المادة - ٨٧ - على ان تؤسس محاكم او لجان خصوصية عند الاقتضاء لمحاكمة افراد القوات العسكرية المرافية عن الجرائم المصرح بها في قانون العقوبات العسكرية وكذلك تختص هذه المحاكم بالفعل في قضايا العشائر الجزائية والمدنية حسب عاداتهم المألوفة والقوانين الخاصة بذلك ، واخيراً تختص هذه المحاكم بالنظر في الخلافات الواقعة بين الحكومة وموظفيها فيما يتعلق بخدماتهم وكذلك بالنظر في الخلافات المتعلقة بالتصرف في الاراضي وحدودها . وينص القانون الاساسي العراقي ايضاً على انشاء مجالس عرفية ومحاكم خاصة للنظر في تطبيق المادة -١٢٠- من القانون الاساسي والقوانين التي تصدر بناء عليها - م ٨٨ -

الباب الخامس

في

الاحكام الختامية

ورد الكلام عن هذه الاحكام في الباب العاشر . ولقد تكلم القانون الاساسي في المادة الاولى من هذا الباب عن الاحكام العرفية ، ولقد سبق وتكلمنا عن هذا الموضوع فلا داعي لتكرار الكلام فيه . وتكلم في المادة الثانية من هذا الباب ايضاً عن المحاكم واختصاصها فأعاد ما سبق وذكرناه آنفاً . اما المادة ـ ١٢٢ ـ فذكرت ان دائرة الاوقاف الاسلامية تعتبر من دوائر الحكومة الرسمية تدار شؤونها وتنظم امور ماليتها بمقتضى قانون خاص . وتنص المادة ـ ١٢٣ ـ على انه ليس لمجلس الامة ان يشرع قانوناً بالعفو عن الاشخاص الذين ارتكبوا جرماً من شأنه المساس بشكل الدولة او تبديل الحكومة او ارغام الملك الحكومة او تهديدها على اجراء عمل ما . واخيراً جاء التعديل الذي تم اخيراً في القانون الاساسي بنص المادة ـ ١٢٤ ـ وهي تقتضي بأن التقاليد الدستورية التي لم يرد نص بشأنها في القانون الاساسي ولا يوجد به نص يمنع الاخذ بها وكانت متبعة في الدول الدستورية ، هذه التقاليد يجوز الاخذ بها وتطبيقها كقاعدة دستورية بقرار من مجلس الامة .

انتهى

الفهرست

الصحيفة	
٣	المقدمة
	الباب الاول
١٨	فى حقوق الشعب
	الباب الثانى
٣٦	السلطة التنفيذية
	الفرع الاول
٣٦	الملك
	الفرع الثانى
٧١	في الوزراء
٧٦	فى السلطة التشريعية
	الباب الرابع
١٠٣	فى السلطة القضائية
	الباب الخامس
١٠٧	فى الاحكام العامة

342.567:K15sA

كامل ـ مصطفى

شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي

342.567
K15sA

22 DEC 1972

JAFET LIB.

30 NOV 1993

342.567:K15sA:c.1
كامل ،مصطفى
شرح القانون الدستوري والقانون الاس
AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES
0101S134