

دكتور شهاب حمادي

مدرس النظم السياسية
في جامعة بغداد
قسم العلوم السياسية

موجز

النفعية والرسورية
في السوفاً والأرسط

١٩٦٤

شركة الطبع والنشر الأهلية ٥٠٣ - بغداد تلفون ٨٢٩٥٩

BOBST LIBRARY

3 1142 02840 7578



**Elmer Holmes
Bobst Library**

**New York
University**



New York University
Bobst Library
70 Washington Square South
New York, NY 10012-1091

Phone Renewal:
212-998-2482
Wed Renewal:
www.bobcatplus.nyu.edu

DUE DATE

DUE DATE

DUE DATE

ALL LOAN ITEMS ARE SUBJECT TO RECALL

DUE DATE
DEC 0
MAR 23 2004
RETURNED
BOBST LIBRARY
CIRCULATION

PHONE/WEB RENEWAL DUE DATE

2
5

Ha Hāmādī, Shāmrāh
al-Nuzūm al-siyāsīyah. T

For Favour of Exchange
Central Library
University of Baghdad

دكتور شمران حمادي

مدرس النظم السياسية
في جامعة بغداد
قسم العلوم السياسية

al-Nuzūm al-siyāsīyah

النفع السياسية للرسورة

في السوفت اذوه

١٩٦٤

NEW YORK UNIVERSITY LIBRARIES
NEAR EAST LIBRARY

شركة الطبع والنشر الاهلية ٣٠٠٢ - بغداد تلفون ٨٢٩٥٩

Arabic script

Near East Library
6 East 61st Street
Near East Library

Near East

JQ

1758

A2

C.I

27A1

NEW YORK UNIVERSITY LIBRARIES
NEAR EAST LIBRARY

Arabic 1758 A2 - 6 East 61st Street - Near East Library

المقدمة

لا شك ان تاريخ الدول والتطورات السياسية التي مرت بها في مختلف الأزمان اثراً كبيراً في تحديد درجة تطور شعوبها على سلم المدينة وبالتالي تحديد شكل النظم السياسية والدستورية التي تأخذ بها في الوقت الحاضر . ودول الشرق الاوسط كغيرها من دول العالم مرت في تطورها السياسي الحديث بادوار مختلفة واجتازت مراحل متعددة كان لها اثر كبير في تحديد وضعها السياسي الراهن . ولكون معظم هذه الدول مرت بنفس الادوار واجتازت نفس المراحل السياسية نجد ان أنظمتها واوضاعها السياسية تتشابه الى حد كبير ، فيما عدا بعض الاستثناءات^(١) ، حيث لا يزال قسم منها يرزح تحت نير الاستعمار او يأخذ بالنظم السياسية التي كانت معروفة في العصور القديمة . والسبب في تأخر هذه الدول هو ولا شك الاستعمار الغربي الذي كان ولا يزال يعمل على عزلها عن العالم المتقدم ، وعرقلة مسيرتها للحق برسب المدنية الحديثة .

ونظراً لعدم استقرار الوضع والنظام السياسية في الاقطان التي لا تزال ترزح تحت نير الاستعمار او التي لا تزال تأخذ بعد الآن بالنظم السياسية المطبقة في العصور القديمة ، ولكونها في اوضاع شاذة تأمل ان تزول في المستقبل القريب ، سنقتصر على دراسة النظم السياسية للدول التي استطاعت ان

(١) كانت دول الشرق الاوسط حتى الحرب العالمية الاولى ترزح تحت نير الاستعمار التركي . وبعد انهيار الامبراطورية العثمانية ، اجتازت هذه الدول مرحلة السيطرة الغربية « الانكليزية او الفرنسية » قبل ان تinal استقلالها الناجز .

تناول استقلالها وتح الخط لنفسها الطريق الذي يأخذ بيدها نحو التقدم والازدهار .
ولهذا فإن الدول التي ستناول ببحث أنظمتها السياسية هي الجمهورية العراقية
والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والجمهورية العربية السورية
والجمهورية العربية المتحدة والجمهورية اليمنية والملكة الأردنية الهاشمية
والملكة الإيرانية ودولة الكويت .

ولكون قسم كبير من دول الشرق الأوسط ، كالجمهورية العراقية
والجمهورية العربية المتحدة والجمهورية السورية والجمهورية اليمنية بسبب
الاحداث والثورات التي قامت فيها مؤخراً والتي أدت الى تغير نظمها
السياسية السابقة ، لا تزال لحد الآن تخضع لنظم سياسية مؤقتة ريثما يتم
الاتهاء من وضع دساتيرها الدائمة . ولهذا سنبحث النظم السياسية لدول الشرق
الاوسيط في قسمين يختص الاول بدراسة النظم السياسية للدول ذات النظم
السياسية الدائمة ويتخصص الثاني بدراسة النظم السياسية للدول ذات النظم
السياسية المؤقتة .

ومما يلاحظ على الدول التي تأخذ بالنظم السياسية الدائمة انه على الرغم
من ان جميعها تأخذ بالنظام البرلماني الا انها تختلف عن بعضها من نواحٍ
متعددة . فمن حيث كييفية تولي رئيس الدولة سلطاته ، أخذ قسم منها
بالنظام الملكي بينما يأخذ القسم الآخر بالنظام الجمهوري . ومن حيث تكون
البرلمان في كل منها ، يتكون في بعضها من مجلس واحد ويكون في البعض
الآخر من مجلسين . وسنأخذ بنظر الاعتبار هذه الاختلافات في معرض
دراستنا للنظم السياسية لهذه الدول .

القسم الاول

دول الشرق الاوسط

ذات النظم السياسية الدائمة

من الملاحظ أن أغلب دول الشرق الأوسط ذات النظم السياسية الدائمة تأخذ في الوقت الحاضر بالنظام البرلماني ، أي ببدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها والواقع أن انتشار الاخذ بهذا النظام في هذه المنطقة من العالم يعود بصورة عامة الى عاملين أساسين هما :

أولاً : أن معظم دول العالم كانت تأخذ بالنظام البرلماني وقت نيل دول الشرق الأوسط على استقلالها ، أي أنه كان أوسع انتشاراً من النظم السياسية الأخرى . والسبب في اتساع انتشار هذا النظام هو سهولة تطبيقه وقلة مخاطره اذا ما قارنا بنظام الجمعية النيابية والنظام الرئاسي اللذين من الممكن أن يؤديا الى سيطرة احدى السلطات على السلطات الأخرى ولا سيما اذا لم يكن الذين يمارسون السلطات في الدول متشبعين بالروح الديمقراطية ولديهم الرغبة الصادقة والنية الاكيدة على الحفاظ على هذا النظام وتطبيقه بكل أمانة واخلاص . ولعل خير دليل على ذلك ما حدث بالنسبة لتركيا . فقد أخذت نظام الجمعية النيابية بموجب دستور عام ١٩٢٤ ، الا أنه نظراً لصعوبة تطبيق هذا النظام من جهة وعدم تشبع الحكم ولا سيما أولئك الذين تلوا رجال الثورة التركية بالروح الديمقراطية من جهة أخرى استطاعت السلطة التنفيذية من التفوق على المجلس الوطني ، فانقلب النظام من الناحية العملية الى نظام دكتاتوري^(١) .

ثانياً : أن جميع دول الشرق الأوسط تقريباً وضعت بعد انهيار الدولة العثمانية ، تحت سيطرة كل من انكلترا وفرنسا اللتين تعتبران مهد النظام البرلماني والداعيتين له . وما لا شك فيه ان هاتين الدولتين لعبتا دوراً هاماً في

(١) بالنسبة للنظام الرئاسي ، ظهور الدكتاتوريات في دول اميركا اللاتينية راجع من أجل الاستفاضة بهذا الموضوع . موريس ديفرجيه ص ٣١٨ - ٣٢٢ Droit Constitutionnel et Institutions Politiques

تحديد النظم السياسية للدول التي وضعت تحت نفوذها بعد أن حاولتها تشويه
تطبيقه بقصد ضمان استمرار سيطرتها عليها .

ونظراً لأهمية السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، سنتقصر
في بحث النظم السياسية لدول الشرق الأوسط البرلمانية على دراسة هاتين
السلطتين وبيان العلاقة بينهما في كل دولة من هذه الدول وذلك بعد الانتهاء
من دراسة الحقوق والحرريات العامة في كل منها . وعلى هذا فأننا سنبحث النظم
السياسية لدول الشرق الأوسط البرلمانية في أربعة فصول تخصص الأول لدراسة
حقوق الأفراد وحررياتهم والثاني للسلطة التشريعية . والثالث للسلطة التنفيذية
والرابع للعلاقة بين هاتين السلطتين .

الكتاب الرابع يحيى شعبان ١٣٩١ ملخص

الكتاب الرابع يحيى شعبان ١٣٩١ ملخص

الفصل الاول

حقوق الافراد وحرياتهم

نظرا لأهمية حقوق الافراد وحرياتهم ، ذهبت معظم الدول منذ اعلان حقوق الانسان في عام ١٧٨٩ الى المصادقة بها ووضع الضمانات الكافية لحمايتها . وهذا ما جعل دساتير أغلب الدول تقر لها ببابا خاصاً ، وما دفع هيئة الامم المتحدة الى اقرار ضرورة حمايتها وضمان الأخذ بها من قبل جميع الدول ، وذلك بموافقة الجمعية العامة باجماع اعضائها على الاعلان الدولي لحقوق الانسان في عام ١٩٤٨ . وقد ذهبت دساتير دول الشرق الاوسط الى ما ذهبت اليه غيرها من الدساتير فاعترفت بهذه الحقوق والحراء وأوجبت حمايتها صراحة أو ضمناً . وسندرس هذه الحقوق والحراء في مبحثين تخصص أحدهما لحقوق والثاني للحراء .

المبحث الاول

حقوق الافراد

يقصد بحقوق الافراد ، المساواة بين جميع الافراد في تموتهم بالحقوق والتزامهم بالواجبات دون التمييز بينهم بسبب الدين أو الجنس أو اللغة أو العنصر أو أي عامل آخر . ومع ذلك فإن هذه المساواة لا يمكن تحقيقها الا بعد استيفاء الشروط الالازمة لممارسة كل حق من الحقوق أو كل واجب من الواجبات . لأن كل حق أو واجب يقتضى استيفاء شروط معينة ، فإذا قلنا بأن الافراد متساوون في حقوقهم ، فلا يعني هذا أن لكل منهم الحق في ممارسة المحاماة

مثلاً لأن ذلك لا يكون إلا إذا استوفى الشروط المطلوبة لمهنة المحاماة . ولكن إذا توفرت هذه الشروط في شخصين أو أكثر ، فيكون لكل منهم حق ممارسة هذه المهنة دون أي تمييز . وعلى هذا فلأجل تحقيق المساواة في الحقوق والواجبات ، لابد من توفر الشروط والظروف المتطلبة .

ومن أجل تبرير هذه المساواة ذهب بعض الفقهاء إلى أنها تستند على نظرية العقد الاجتماعي على اعتبار أن شروط ذلك العقد واحدة بالنسبة لجميع الأفراد . وذهب آخرون إلى القول بأنها تستند إلى مبادئ القانون الطبيعي إذا اقتصوا وجودها في الحالة الطبيعية التي كان عليها الإنسان قبل تكوينه للجماعة . وعلى كل حال ، لهذه المساواة في الوقت الحاضر أربعة مظاهر هي^(١) :-

أولاً : المساواة أمام القانون :

أي أن جميع المواطنين يكونون طائفنة واحدة يطبق القانون على كافة أفرادها بلا تمييز ولا تفريقي . وأقرت دساتير الشرق الأوسط هذا المبدأ في صلبها . فنصت المادة السابعة من الدستور اللبناني « كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية وليتحملوا الفرائض والواجبات العامة دون فرق بينهم » . وذهبـت المادة السادسة من الدستور الأردني إلى أن « الأردنيين أمام القانون سواء لا تميـز بينـهم في الحقوق والواجبات وأن اختـلـفـوا في العـرـق أو الـدـين » . وهذا أيضاً ما ذهـبتـ إليهـ المادةـ الثـامـنةـ منـ الدـسـتورـ الـأـيـرانـيـ والمـادةـ « ١٢ »ـ منـ الدـسـتورـ التـرـكـيـ . والمـادةـ « ٢٩ »ـ منـ الدـسـتورـ الـكـوـيـتيـ ومـاـ تـقـدـمـ بـأـنـ جـمـيعـ الـافـرـادـ فـيـ كـلـ مـنـ تـرـكـيـ وـإـيـرانـ وـلـبـانـ وـالـمـلـكـةـ الـأـرـدـنـيـ الـهـاشـمـيـةـ وـالـكـوـيـتـيـ مـتـسـاوـونـ أـمـاـ الـقـانـونـ فـيـ حـالـةـ وـجـودـهـمـ فـيـ نـفـسـ الـظـرـوفـ وـلـاـ يـمـكـنـ تـمـيـزـ بـيـنـهـمـ بـسـبـبـ الـجـنـسـ أـوـ الـعـنـصـرـ أـوـ الـلـغـةـ أـوـ الـدـينـ .

(١) الدكتور ثروت بدسوـيـ ، النـظمـ السـيـاسـيـةـ . الـكتـابـ الـأـوـلـ صـ ٥١٣ـ .

فلا يمكن مثلاً اعفاء أحد من عقوبة يرتبها عليه القانون نتيجة لارتكابه جريمة معينة أو سببه حقيقة أقره له القانون الا في الاحوال الاستثنائية كعدم توفر الشروط الالازمة أو وجود الفرد في ظروف خاصة .

ثانياً : المساواة أمام القضاء :

أي أن المحاكم لا تختلف أو تتفاوت باختلاف الأشخاص الذين يتلقونها منها إذا ما توفرت فيهم نفس الشروط وكانوا في نفس الظروف . وعلى ذلك فإن هذه المساواة لا تعني أن كل فرد مهما كان يستطيع التقاضي أمام أي محكمة من المحاكم . فلا يجوز مثلاً أن يتلقى أحد سكان منطقة معينة ضد شخص من سكان نفس المنطقة عن حدث وقع في منطقة أمام محكمة منطقة أخرى . كما لا يجوز أن يتلقى شخص أمام محكمة جزائية في قضية شرعية على اعتبار أن جميع الأفراد متساوون أمام القضاء . وفي بعض الأحيان يشترط لتحقيق المساواة أمام القضاء توفر شروط معينة كالأهلية مثلاً حيث لا يستطيع المفلس التقاضي بنفسه وبدون وساطة المصفي القضائي الذي تعينه المحكمة . وعلى كل حال فإن مبدأ المساواة أمام القضاء يقتضي بعدم جواز رفض محكمة من المحاكم النظر في قضية من اختصاصها ، بسبب أحد أطراف الدعوة أو جنسه أو عنصره أو معتقده السياسي أو دينه^(١) . وهذا ما أقرته المادة «١١» من الدستور الإيراني والمادة السابعة من الدستور اللبناني المشار إليها أعلاه والمواد ٢٩ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٤ من الدستور الكويتي ، وما نصت عليه صراحة الفقرة (١) من المادة «١٠١» من الدستور الأردني بقولها : « المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها » . ومما يلاحظ على الدستورين الكويتي والتركي بأنهما لم ينصا صراحة على هذه المساواة ، ومع ذلك يمكن القول بأن الدستور

(١) القانون الدستوري . مذكرة ألقاها الدكتور عبدالله اسماعيل البستاني على طلبه كلية الحقوق العراقية سنة ١٩٥١ ص ٢٥٩ - ٢٦٠

التركي أقرها ضمناً بموجب المادة «١١» منه التي شملت حماية جميع حقوق الإنسان الأساسية . وهذا أيضاً بالنسبة للدستور الكويتي بموجب المواد المشار إليها أعلاه .

ثالثاً : المساواة في تقلد الوظائف العامة :

أي أن جميع المواطنين متساوون في حق تولي وظائف الدولة ما دامت لديهم المؤهلات المطلوبة قانوناً لكل منها . وعلى هذا لا يجوز تفضيل أي مواطن على موطن آخر في تولي أي وظيفة من وظائف الدولة إلا بالمؤهلات والكفاءة . وهذا ما أقرته الفقرة (آ) من المادة «٥٨» من الدستور التركي والمادة «٢٤» من الدستور الإيراني والمادة «٢٢» من الدستور الاردني وما ذهبت إليه المادة «١٢» من الدستور اللبناني حيث نصت « لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون » . ومما يلاحظ على الدستور الكويتي بأنه اغفل النص على المساواة في تقلد الوظائف العامة .

ومما يجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، بأن معظم дساتير العالم ومنها دساتير الشرق الاوسط تذهب الى حصر الوظائف العامة بالمواطنين وتمنع تواليها من قبل الاجانب الا في الاحوال الاستثنائية . وما يبرر ذلك أن الوظيفة العامة تتطلب اخلاصاً وتفانينا في العمل وحرصاً على النهوض بها الى آخره من الصفات التي تخلقها وتنميها صلة الفرد بوطنه . بالإضافة الى هذا فأنه من العدل أن يختص المواطنون بحق التوظيف دون الاجانب من حيث المبدأ لأنهم وحدهم يتتحملون نحو وطنهم كثيراً من الواجبات التي يعفي منها الاجانب ، كضريبة الدم مثلاً .

رابعاً : المساواة أمام الضريبة :

أي أن الضريبة حق على جميع المواطنين . ويبدو لاول وهلة بأن هذه انقاضة تقضي بأن يتساوى جميع الأفراد في مقدار الضريبة التي يدفعونها

المدولة وأنه لا فرق في ذلك بين الغني والفقير . الا أن الواقع هو العكس تماما حيث أن المقصود بها ، بأن يدفع كل فرد من الأفراد مقدار من الضريبة يتاسب مع ايراده ومقدراته المالية ، وهم يختلفون في مقدار الضريبة التي يدفعونها بنسبه اختلافهم بالقدرة المالية . فكلما ازدادت مقدرة الفرد المالية كلما ازداد مقدار الضريبة التي يدفعها والعكس بالعكس . وهذا ولا شك يتفق تمام الاتفاق مع روح العدالة الامر الذي حدا بدساتير معظم الدول المتقدمة بالأخذ بهذه القاعدة في الوقت الحاضر . وهذا ما ذهب اليه الدستور الاردني بموجب المادة « ١١١ » منه التي قضت (٠٠ وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الاداء وحاجة الدولة الى المال) . وهو أيضا ما اشاره اليه ضمنا المادة السابعة من الدستور اللبناني المذكورة أعلاه وما قررته صراحة المادة « ٦٩ » من الدستور التركي والمادة « ٢٢ » من الدستور الایرانی والمادة « ٤٨ » من الدستور الكويتي .

المبحث الثاني

حريات الافراد

لابد لنا قبل بحث حريات الافراد بموجب دساتير الشرق الاوسط من تعريف الحرية وتحديد مضمونها . والحرية وفقا للمادة الرابعة من اعلان حقوق الانسان الصادر في عام ١٧٨٩ ، هي الحق في عمل كل ما من شأنه عدم الاضرار بحقوق الآخرين . وعلى هذا الاساس فالحرية مقيدة ولها حدود لا يجوز تخطيها ، لأن ذلك يؤدي الى التعدي على حقوق الآخرين وحرياتهم . وهذا ما دعا البعض الى القول ، بأن حرية الفرد تسهي عندما تبدأ حرية الآخرين وعلى كل حال فأن حريات الافراد عديدة ، ويمكن تصنيفها الى نوعين هما :-

١ - الحرّيات المتعلقة بالصالح المادي للأفراد وتشمل :-

أولاً : الحرّية الشخصية :-

ويقصد بها حق التقلّل في البلاد والبقاء فيه والخروج منه ، بالإضافة إلى حق الامن أي ضمان عدم القاء القبض على الأفراد ومحاكمتهم وسجنهم بدون وجهة حق وعدم تعذيبهم من أجل الحصول على معلومات تدينهما أو تدين الغير . وعلى هذا الاساس لا يجوز حرمان أحد من حق التقلّل داخل البلاد أو الخروج منها أو معاقبته عن جريمة لم يرتكبها أو عن عمل لم يكن يشكل جريمة وقت القيام به كما لا يجوز القاء القبض على الاشخاص أو حجزهم أو فرض الاقامة الاجبارية عليهم أو محاكمتهم الا في الاحوال التي يبيّنها القانون وعلى الشكل الذي يحدده وتقتضى الحرّية الشخصية أخيراً منع التعذيب لاي سبب كان ونفي الاشخاص خارج الوطن أو عدم السماح لهم بالعودة اليه اذا كانوا في الخارج منعاً باتاً .

ومن المشاهد بأنه على الرغم من أن دساتير الشرق الأوسط كأغلب دساتير العالم ، اقرت حماية الحرّية الشخصية بصورة عامة ، فإنّها اختلفت فيما بينها في تحديد مضمونها ومدى الاخذ بها ، كما أن بعضها أحال تنظيم قسم من أحكام هذه الحرّية الى القوانين المرعية . بينما أكتفى الدستور اللبناني في المادة الثامنة على النص بأن (الحرّية الشخصية مصونة وفي حمى القانون ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف الا وفقاً لاحكام القانون ولا يمكن تحديد جرم أو تعين عقوبة الا بمقتضى القانون) . ذهب الدستور الاردني بموجب المادة التاسعة منه الى النص على عدم جواز نفي الاردنيين وفرض الاقامة الجبرية عليهم في غير الاحوال المبينة في القانون . وعلى عكس كل من الدستورين الاردني واللبناني الذين اغفلوا النص على منع التعذيب قرر الدستور التركي صراحة في المادة «٣٣» منه « لا يجوز أن يكره أي فرد على الاداء بيان من شأنه أن يؤدي الى تجريمه أو تجريم اقربائه الذين نص

عليهم القانون أو إلى اقامته الدليل على ذلك » . ويلاحظ بهذا الصدد بأن الشرع التركي لم يوفق في صياغة هذه المادة حيث يمكن أن يفهم منها بأنه يجوز إكراه الأفراد بقصد الحصول على بيانات لا تؤدي إلى تجريمهم أو تجريم أقربائهم وإنما من شأنها تجريم الآخرين ، وهذا ولا شك مخالف لبدأ الحرية الشخصية موضوع البحث ، الذي يقضى بتجريم التعذيب بجميع أشكاله ولائي سبب كان ، ومما تقدم يبدو بأن الدستور الكويتي كان أكثر دساتير الشرق الأوسط وضوحاً بهذا الصدد حيث خصص للحرية الشخصية بجميع صورها المادتين « ٣٠ ، ٣١ » منه .

ثانياً : الملكية الفردية :-

وتشمل حرية الأفراد في التصرف في ممتلكاتهم المنقوله وغير المنقوله وحمايتها من الاعتداء عليها سواء كان هذا الاعتداء صادراً من قبل الأفراد أو من قبل الدولة . وعلى هذا فلا يجوز أن يجرأ أحد أو يمنع من التصرف في أملاكه بالبيع أو الإيجار أو الرهن أو الهبة أو غيرها من التصرفات . كما لا يجوز فرض القروض الاجبارية على الأفراد ، أو مصادر أموالهم أو الاستيلاء عليها سواء كانت منقوله أو غير منقوله الا بموجب القوانين المرعية . ومن المشاهد بأن أغلب الدساتير شرطت من أجل الاستيلاء على أملاك الأفراد ثلاثة شروط هي ، أن يكون الاستيلاء بقصد النفع العام ، وأن يكون في الاحوال التي ينص عليها القانون وأخيراً أن يدفع للملك تعويضاً عادلاً . وهذا ما أخذ به الدستور الكويتي بموجب المادتين « ١٨ و ١٩ » منه والدستور الإيراني بموجب المادتين « ١٥ و ١٦ » منه والدستور الأردني بموجب المادة « ١١ » منه وما نصت عليه صراحة المادة « ١٥ » من الدستور اللبناني بقولها : (الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملکه الا لأسباب المنفعة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً) وعلى

عكس هذه الدساتير نجد بأن الدستور التركي قد أغفل تنظيم حق الملكية على الرغم من أهميته .

ومما يلاحظ على هذه الدساتير بأنها قد أغفلت النص على الملكية الغنية وتنظيمها كما أغفلت ذكر تأمين المؤسسات والشركات ذات الفع الاعم . ولاشك بأن هذا النقص خطير ولا سيما في الوقت الحاضر الذي أصبح فيه للملكية الغنية أهمية كبيرة وكثير فيه اللجوء إلى التأمين في معظم دول العالم كوسيلة لحماية الأفراد والاقتصاد الوطني على السواء .

ثالثا : حرمة المسكن :-

أي عدم امكان دخول منازل الأفراد عنوة يقصد تفتيشها الا في الاحوال التي ينص عليها القانون وبقرار صادر من المحاكم المختص ، وذلك لأن المسakens هي موضع أسرار الأفراد ومستودع أموالهم ومقام عوائلهم وذويهم . فلاعتداء على حرمتها صورة من صور الاعتداء على شخص أصحابها . ومع هذا فقد يكون تفتيش المسakens ضروريا للقبض على متهم أو مشتبه به ، مما يجعل اطلاق هذه الحرية خطرا على النظام العام الامر الذي أدى إلى جواز خرقها في الاحوال التي يحدد القانون . وهذا ما نصت عليه المادة «١٤» من الدستور اللبناني التي قضت (للمنزل حرمة ولا يسوغ لاحد الدخول اليه الا في الاحوال والطرق المبينة في القانون) وذهبت اليه المادة «١٠» من الدستور الاردني والمادة «١٦» من الدستور التركي والمادة «١٣» من الدستور الايراني والمادة «٣٨» من الدستور الكويتي . ومما يجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، بأن دساتير بعض الدول كالدستور الفرنسي قرر عدم جواز تحري المسakens بين غروب الشمس وشروقها الا عند الضرورة القصوى كأن ينجم عن تأخير التجربة محاذير تنس الامن والنظام العام ، وذلك حرصا على عدم ازعاج المواطنين ومضايقتهم .

رابعاً : حرية العمل والتجارة والصناعة :-

يراد بها حرية الفرد في أن يتاجر كيما يشاء ويختار العمل الذي يرغب فيه وينشئ المعامل والمصانع وعلى الدولة حمايتها وعدم التدخل في شؤونه إلا إذا افضى ذلك النظام العام والمصلحة العليا للدولة . فيجوز للدولة مثلاً أن تقييد حرية العمل والتجارة والصناعة بمنعها فتح محلات المقامرة أو لانتاج المواد المنوعة كالمخدرات مراعاة المصلحة العامة أو لانتاج المواد التي تفيض عن حاجة الاستهلاك المحلي مما يؤدي إلى تبذير في المجهود وسوء في تحفيظ الاقتصاد الوطني . الواقع أن تقييد حرية الأفراد في هذا المضمار يعود إلى ضرورة عدم التضحية بالمصلحة العامة في سبيل مصلحة فرد أو مجموعة من الأفراد^(١) .

ويلاحظ بأن الدساتير لا تنص عادة على تنظيم هذه الحرية وتكتفي باحالة تنظيمها بموجب القوانين المرعية . ولهذا فلم تتطرق دساتير كل من تركيا والأردن ولبنان وايران والكويت الى الاشارة الى حرية التجارة والصناعة وإنما اقتصرت على ذكر بعض الاحكام الخاصة بالعمل وشروطه من أجل حماية حقوق العمال وحمايتهم من تعسف أصحاب العمل . فذهب الدستور الاردني مثلاً بموجب المادة «٢٣» منه الى التنص على أن (العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للاردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به . وتحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية : (أ) اعطاء العامل اجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته (ب) تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنع العمل أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الاجر . (ج) تقدير تعويض خاص للعمال المعيدين وفي أحوال التسریع والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل (د) تعین الشروط الخاصة بعمل النساء والاحداث (هـ) خضوع العامل للقواعد الصحية (و) تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون) .

(١) شرح القانون الدستوري العراقي للدكتور مصطفى كامل ص ٤٤ طبعه ١٩٤٧ .

بـ - الحريات المتعلقة بالمصالح المعنوية للأفراد : وهي :-

أولاً : حرية الاعتقاد وحرية القيام بالشعائر الدينية :-

والمقصود بحرية الاعتقاد حق الشخص في اختيار الدين الذي يفضله وهذا يعني عدم جواز اكراه أحد على اعتناق ديانة لا يعتقد بها أو اجباره على عدم اعتناق ديانة يعتقد بها^(١) . أما حرية القيام بالشعائر الدينية فأنها تعني عدم اجبار الأفراد على الاشتراك أو الامتناع عن الاشتراك في الطقوس العلنية لمختلف الأديان . ولا شك في أن هذين النوعين من الحرية لم يكن يعترف بهما للفرد في العصور القديمة نظراً لشدة ارتباط الدين بالحكم السياسي للدول وتأثير رجال الدين على الحكومات ولاسيما في أوروبا . ومع ذلك فنجد الحكومات إلى مزايا هذه الحريات منذ الثورة الفرنسية فأخذت تقرها في دساتيرها . وللهذا لأنكاد نجد في الوقت الحاضر دستوراً من الدساتير الحديثة يخلو من نص يقدس حرية الاعتقاد والقيام بالشعائر الدينية . وقد سارت دساتير الشرق الأوسط على هذا النحو ، فأقرها الدستور التركي في المادة «٩١» منه والدستور الإيراني في المادة «٢» منه والدستور اللبناني في المادة «٩» والمدستور الأردني في المادة «١٤» منه والمدستور الكويتي في المادة «٣٥» منه ومما يجب ملاحظته بهذا الصدد بأنه على الرغم من احترام الدساتير وحمايتها لحرية القيام بالشعائر الدينية ، فإنها تشرط مع ذلك وجوب عدم مخالفتها للنظام العام أو منافاتها للآداب . وهذا ما بيته المادة «٩» من الدستور اللبناني حيث نصت (حرية الأديان مطلقة والدولة بتاديتها فروض الاجلال لله تعالى تتحترم جميع الأديان والمذاهب وتكتفى إقامة الشعائر الدينية بحرية تامة تحت حمايتها على الا يكون في ذلك اخلال في النظام العام) .

(١) فلا يجوز أن يجبر شخص بأن يصبح مسلماً أو مسيحيًا رغم ارادته . كما لا يجوز أن يجبر شخص على الاشتراك أو على عدم الاشتراك في الشعائر الدينية ل مختلف الاديان سواء كان تعتقد بها أم لا .

ثانياً : حرية التعليم :-

ويقصد بها حق الجماعات والطوائف والأفراد في تعليم غيرهم وفتح المدارس والمعاهد الازمة لذلك . وبما أن التعليم يتصل اتصالاً وثيقاً بالحياة الاجتماعية لمجموع أفراد المجتمع ، كان من المنطق أن يخضع للقواعد والمناهج التي تقررها الدولة ، كما على الدولة التدخل للإشراف والرقابة على المناهج التدريسية وكيفية سير الدراسة في كافة الدارس والمعاهد الأهلية ، المدنية والدينية لكي لا يكون ذلك مخالفًا للنظام العام والآداب العامة أو يمس دين من الأديان أو فئة من الفئات . لذلك فقد نصت المادة العاشرة من الدستور اللبناني على أن (التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية) . وهذا ما اشارت إليه المادتين « ٢١ و ٥٠ » من الدستور التركي والمادتين « ١٨ و ١٩ » من الدستور الإيراني والمادة « ١٩ » من الدستور الأردني والمادة « ٤٠ » من الدستور الكويتي . ومما يلاحظ على هذه الدساتير بأنها اغفلت الإشارة إلى اللغة التي يتم بواسطتها التعليم في المدارس الأهلية وذلك كما فعل الدستور اللبناني في المادة العاشرة المشار إليها أعلاه . ويبدو ازاء صحت هذه الدساتير ، جواز التعليم في غير اللغة الرسمية في الدولة ، لأن الجواز هو القاعدة العامة والمنع هو الاستثناء ، والاستثناء يجب النص عليه صراحة للاخذ به ، وعدم النص عليه دليل على سريان القاعدة العامة . وهذا ما أخذت به معظم دساتير دول العالم .

ثالثاً : حرية الصحافة :-

وتعني حرية التعبير عن الرأي بواسطة الصحف والمجلات . ولهذا فلا يجوز غلق الصحف والمجلات أو تعطيلها أو مصادرتها أو معاقبة المسؤولين فيها بسبب ما تكتبه أو تنقله من الأخبار إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون .

كما لا يجوز ارغام الصحف بأية وسيلة من وسائل الضغط على السير في اتجاه سياسي أو فكري لا تعتقد به أو التميز بينها بسبب الأفكار والمبادئ السياسية التي تعمل على نشرها ما دامت هذه الأفكار والمبادئ لا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة وغير ممنوعة بموجب القوانين المرعية .

وللصحافة أهمية كبيرة في النظم السياسية التي تقوم على أساس الحرية والمساواة بين جميع أفراد الشعب والتي تعرف للشعب بحق مراقبة الحكومة ومحاسبتها باعتباره مصدر السيادة في الدولة . وعلى العموم تلعب الصحافة دورين هامين في الحياة السياسية للدول ، وهما : أولا - تكوين الرأي العام وتهذيبه ورفع مستوى السياسي والثقافي . ولهذا اعتبرت الصحافة مدرسة الشعب . ثانيا - مراقبة الحكومة ومناقشة أعمالها في إدارة الشؤون العامة وتوجيهها إلى ما فيه تحقيق المصلحة العامة . وهي لذلك ضمان بالغ الأهمية لحماية الأفراد من التعسف باستعمال السلطة^(١) .

والدستور الحديث تقدس هذه الحرية وتضع الضمانات الكافية لحمايتها بقصد تحقيق الاهداف التي وجدت من أجلها . وهذا ما ذهب إليه كل من الدستورين الاردني والتركي حيث نظما هذه الحرية وأقرَا معظم الأحكام الخاصة بها ، وذلك على عكس دساتير كل من لبنان وايران والكويت التي اكتفت بالإشارة إليها وحالات أمر تنظيمها إلى قوانين خاصة .

لقد خصص الدستور الاردني المادة «١٥» منه لتنظيم هذه الحرية وذكر بعض الأحكام الأساسية الخاصة بها . فقرر بموجب الفقرتين الاولى والثانية منها وجوب ضمان حرية إبداء الرأي بمختلف وسائل التعبير وحماية حرية الصحافة والطباعة في المحدود التي يبينها القانون . وذهب بمقتضى الفقرة الثالثة من هذه المادة إلى عدم جواز تعطيل الصحف أو الغاء امتيازاتها الا وفق أحكام

(١) حرية الرأي وجرائم الصحافة والنشر - للدكتور رياض شمس - الجزء الأول ص ١٠ .

القانون ° ومن المشاهد بأن الدستور الأردني قد ذهب إلى أبعد من ذلك فنظم بموجب الفقرة الرابعة من المادة المشار إليها ، حرية الصحافة والنشر في الظروف الاستثنائية كحالة اعلان الاحكام العرفية والطوارئ ، فقرر وجوب عدم فرض الرقابة عليها في مثل هذه الظروف الا في الاحوال التي تتصل بالسلامة العامة أو اسرار الدفاع الوطني ° وهذا ولا شك ضمان أكيد لحرية الصحافة وفبد صريح لمنع الحكومة من التعسّف باستعمال سلطاتها في الظروف الاستثنائية التي تحولها التمتع باختصاصات أكثر بكثير مما لها من سلطات في الاحوال العاديّة ° بالإضافة إلى ذلك فإنه لم تخف على المشرع الاردني أهمية الموارد المالية للصحف ومدى أثراها على نزاهتها واخلاصها في اداء مهمتها على أكمل وجه ° فقرر في الفقرة الخامسة من المادة المذكورة أعلاه ضرورة تنظيم أسلوب مراقبة موارد الصحف بموجب قانون الصحافة ° ومع هذا أوجب على الحكومة ضرورة الأخذ بمبدأ المساواة بين الصحف في الاستفادة من موارد وامكانيات دوائر الدولة والهيئات العامة والمؤسسات التابعة لها ° ولهذا النص في الواقع أهمية كبيرة ، حيث قد تلجئ الحكومة إلى عدم المساواة بين جميع الصحف بهذا الخصوص كوسيلة من وسائل الضغط على بعضها بسبب اتجاهاتها وموافقتها السياسية من الحكومة °

أما بالنسبة للدستور التركي فقد ذهب بهذا الصدد إلى أبعد مما ذهب إليه الدستور الأردني فيعد أن قرر في المادة «٢٢» ما جاءت به المادة «١٥» من الدستور الاردني ، بينما المادة «٢٣» منه عدم جواز تقييد الصحف والمجلات بقصد الحصول على اجازة ، بوجوب تقديم تأمينات نقدية ° كما قضت هذه المادة بعدم جواز النص في القانون الخاص بالصحافة على قيود سياسية أو اقتصادية أو مالية أو فنية من شأنها عرقلة حرية نشر الاخبار والافكار العقائدية وتعديلها بالإضافة إلى ذلك قضت المادة «٢٥» من الدستور التركي بعدم جواز حجز ومصادرة المطبع وملحقاتها واجهزة اصدار الصحف وادارتها وتعطيلها من العمل

حتى وإن كانت أدوات للجريمة ° والقصد واضح من هذا النص ، وهو عدم السماح للحكومة في خرق حرية الصحافة بصورة غير مباشرة عن طريق مصادرة المطبع واجهزة اصدار الصحف أو حجزها أو تعطيلها عن العمل °

رابعا : حرية تكوين الجمعيات :-

تقتضي هذه الحرية اعطاء الحق إلى الأفراد بتأليف الجمعيات مهما اختلفت أهدافها وأغراضها ما دامت هذه الأهداف مشروعة بنظر القانون ° وعلى هذا فإن هذه الحرية كغيرها من الحريات الأخرى غير مطلقة وإنما مفيدة بشرط شرعية الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ° والقانون عادة هو الذي يميز بين الأهداف المشروعة والأهداف غير المشروعة ° وعلى كل حال فإن مشروعيه الأهداف وعدم مشروعيتها أمر نسبي حيث تختلف باختلاف الأزمان والدول مما يعتبر مشروعا في دولة من الدول قد يعتبر غير مشروع في دولة أخرى ، كما قد يعتبر مشروعا في وقت من الأوقات ما يعتبر غير مشروع في وقت آخر ° ولهذا فإن موقف الدول من هذه الحرية ليس واحدا ° في بينما تذهب بعضها إلى عدم التشدد في القيود التي تفرضها عليها ، ينظر البعض الآخر إليها نظرة ربية وحذر فيضع قيود كثيرة على ممارستها^(١) ° وهذا ما هو عليه الحال بالنسبة لدساتير الشرق الأوسط ° في بينما أكد كل من الدستور اللبناني في المادة «١٣» منه والدستور الإيراني في المادة «٢١» منه والدستور الكويتي في المادة «٤٣» منه ، بالإشارة إلى ضرورة تنظيم تكوين الجمعيات بموجب قانون خاص بين الدستور الأردني بموجب الفقرة (٢) من المادة «٦» للاردنيين حق تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور » وأضاف بالفقرة (٣) من هذه المادة « ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية ومراقبة

(١) انظر الدكتور مصطفى كامل المرجع السابق ص ٣٠

مواردها » وعلى عكس كل من هذه الدساتير كان للدستور التركي أكثر تساهلاً تجاه حرية تكوين الجمعيات . فقرر في المادة « ٢٩ » منه « لـكل فرد الحق في تأليف الجمعيات دون الحصول مقدماً على اجازة . وهذا الحق يحدد بالقانون مجرد المحافظة على النظام العام وصيانة الاخلاق العامة » .

هذه هي أهم الحقوق والحراء المعترف بها للأفراد بموجب دساتير كل من ايران وتركيا والأردن والكويت ولبنان . ومع ذلك فقد نصت بعض هذه الدساتير على بعض الحراء والحقوق الأخرى ، كحرية التظاهر بالنسبة لكل من دساتير ايران وتركيا ، وحق تقديم العرائض ، بالنسبة لدساتير الأردن وتركيا والكويت . ونظراً لضيق الوقت وقلة أهميتها بالنسبة للحقوق الراجيات الأخرى نرى عدم ضرورة بحثها في الوقت الحاضر .

الفصل الثاني

السلطة التشريعية

تدرس السلطة التشريعية عادة في ثلاث موضوعات يخصص الاول لدراسة تكوينها والثاني لاختصاصاتها والثالثة للعلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية . ونظراً لعدم فائدة بحث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قبل بحث تكوين السلطة واحتياطاتها ، فاننا سنتقتصر هنا على دراسة تكوين السلطة التشريعية واحتياطاتها^(١) .

المبحث الأول

تكوين السلطة التشريعية

يختلف تكوين السلطة التشريعية في الدول النيابية سواء كانت برلمانية أو غير برلمانية من دولة إلى أخرى وذلك حسب عدد الهيئات التي تمارس هذه السلطة . فهي إما أن تكون من مجلس واحد أو أن تكون من مجلسين . وعلى هذا الأساس تقسم الدول البرلمانية إلى دول ذات المجلس الواحد ودول ذات المجلسين . وفي الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد يتكون هذا المجلس من أعضاء جميعهم منتخبون من قبل الشعب . بينما في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين ، يتكون أحد المجلسين من أعضاء جميعهم منتخبون ويكون المجلس الآخر من أعضاء أما جميعهم منتخبون أو جميعهم معينون من قبل رئيس الدولة أو قسم منهم معينون والقسم الآخر منتخبون . ولو نظرنا

(١) من أجل الاستفاضة بالبحث راجع موريس ديرجيـه . القانون الدستوري والنظم السياسية طبعه عام ١٩٥٥ ص ٤٦٣
Droit Constitutionnel et Institutions politiques.

إلى دول الشرق الأوسط البرلمانية لوجئناها تفضي لنفس هذا التقسيم ، حيث أخذت بعضها بنظام المجلس الواحد بينما أخذ البعض الآخر بنظام المجلسين • ولا اختلاف تكمن السلطة التشريعية في كل من هذين القسمين من الدول ستدرسها كلا على انفراد^(١) .

تكوين السلطة التشريعية في الدول البرلمانية

التي تأخذ بنظام المجلس الواحد

«لبنان والكويت»

الجمهورية اللبنانية وامارة الكويت هما الدولتان الوحيدتان من دول الشرق الأوسط البرلمانية اللتان تأخذان في الوقت الحاضر بنظام المجلس الواحد • و الواقع ان السلطة التشريعية في الجمهورية اللبنانية كانت بموجب المادة «١٦» من الدستور قبل تعديليها في ١٧ تشرين الاول عام ١٩٢٧ تتكون من مجلسين^(٢) ، الا انه منذ ان اجري هذا التعديل أصبحت تتكون من مجلس واحد وهو مجلس النواب • وما يلاحظ بان الدستور اللبناني على خلاف الدستور الكويتي لم ينص صراحة على كيفية انتخاب اعضاء مجلس النواب ولم يحدد عددهم ولا الشروط الواجب توفرها في الناخب والمرشح للانتخاب ، وانما احال وفقاً للمادة «٤٤» منه تنظيم هذه الاحكام الى قانون خاص وهو قانون الانتخاب • وقد احسن واضع هذا الدستور بعدم النص على تفصيلات الاحكام الخاصة بانتخاب اعضاء مجلس النواب لأن النص عليها في الدستور يجعلها

(١) انظر وحيد رافت ووايت ابراهيم • القانون الدستوري الطبعة الاولى لعام ١٩٣٧ ص ١٩٦ وما بعدها •

(٢) كانت المادة «١٦» قبل تعديليها تنص « يتولى السلطة التشريعية هيئتان هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب » .

جامدة صعبة التغير وذلك نظراً لصعوبة الاجراءات الواجب اتخاذها من أجل تعديل الدستور^(١) . وهذا لا شك يتناهى مع تحقيق المصلحة العامة التي تقتضي في بعض الاحيان ضرورة تعديل هذه الاجراءات نظراً للتغير الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية أو ازدياد عدد السكان بصورة مطردة وعلى مر الايام^(٢) .

وي بينما يتكون مجلس النواب اللبناني حسب أحكام قانون الانتخاب وتعديلاته من «٩٩» عضواً جميعهم ينتخبون بالاقتراع السري المباشر ، تجد ان مجلس الامة الكويتي يتكون من الناحية الفعلية من تعيين من الاعضاء ، وهم الاعضاء المنتخبون عن طريق الانتخاب المباشر السري وعددتهم خمسون عضواً والاعضاء الذين اكتسبوا العضوية بسبب تعيينهم أعضاء في مجلس الوزراء ، لأن الوزراء الذين لا يتمتعون بعضوية مجلس الامة يصبحون اعضاء فيه بمجرد تعيينهم وزراء^(٣) . وما لا شك فيه بان مسلك الدستور الكويتي بهذا الشأن معيب حيث يؤدي الى الانقصاص من كمال شعبية المجلس النيابي . ويبدو بان مشروع الدستور قد لمس هذا التقص وحاول سده فوضع له ضابطين اولهما ما اقرته المادة «٥٦» من الدستور التي قررت عدم جواز زيادة مجموع الوزراء على ثلث عدد اعضاء مجلس ، وثانهما ما ذهبت اليه المادتان «١٠١

(١) بموجب المادة «٧٩» من الدستور اللبناني لا يمكن مناقشة مشروع تعديل الدستور والتصويت عليه الا بحضور أكثر من ثلثي مجموع الاعضاء الذين يوّلغون المجلس قانوناً . كما ان الموافقة على مشروع تعديل الدستور لا تتم الا بموافقة أكثر من ثلثي مجموع أعضاء المجلس .

(٢) لقد اجريت أربعة تعديلات على قانون الانتخاب اللبناني منذ اعلان الاستقلال تناولت تغيير عدد نواب المجلس . ففي عام ١٩٥٠ أصبح عدد النواب ٧٧ نائباً ، وفي عام ١٩٥٣ أصبح ٥٥ نائباً وفي عام ١٩٥٧ أصبح ٦٦ نائباً . وفي عام ١٩٥٨ أصبح ٩٩ نائباً .

(٣) المادة «٨٠» من الدستور الكويتي .

١٠٢ » من الدستور اللتان اشترطتا عدم جواز اشتراك الوزراء سواء كانوا منتخبين أو معينين ، في التصويت على الثقة باحدهم أو على مبدأ التعاون مع رئيس الوزراء ٠

ومما يلاحظ بان الدستور اللبناني على خلاف الدستور الكويتي فرق بين ثلاث حالات لتحديد المدة الواجب دعوة الهيئات الانتخابية لإجراء الانتخاب فيها ٠ وهذه الحالات هي :

أ - الانتخابات العامة التي تجري بسبب انتهاء مدة مجلس النواب ٠ بموجب المادة «٤٢» من الدستور «تجري الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النهاية ٠

ب - الانتخابات العامة بسبب حل المجلس ٠ بموجب المادة «٢٥» من الدستور يجب ان يتضمن قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر اعتباراً من تاريخ اصدار القرار ٠

ج - الانتخابات التكميلية التي تجري بسبب وفاة أو استقالة النائب ٠ أوجب الدستور بمقتضى المادة «٤١» منه انتخاب الخلف في خلال شهرين اعتباراً من تاريخ وفاة السلف أو استقالته هذا اذا كانت الاستقالة أو الوفاة قد حدثت قبل انتهاء المجلس بمدة أقل من ستة اشهر ٠ اما اذا حدثت الوفاة أو الاستقالة قبل انتهاء فترة نياية المجلس بمدة أقل من ستة اشهر فلا يجري انتخاب الخلف ويبقى مقعده في المجلس شاغراً ٠

اما بالنسبة للدستور الكويتي ، فانه وان لم يفرق بين الحالات الثلاث من حيث المدة الواجب اجراء الانتخاب خلالها ، فقر وحجب اجراء الانتخابات خلال مدة شهرين قبل انتهاء مدة المجلس القديم بالنسبة للحالة الاولى^(١) ، واعتباراً من تاريخ الحل بالنسبة للحالة الثانية^(٢) واعتباراً من تاريخ الوفاة أو

(١) راجع المادة «٨٣» من الدستور الكويتي ٠

(٢) راجع المادة «١٠٧» من الدستور الكويتي ٠

الاستقالة بالنسبة للحالة الثالثة^(١) ، الا انه اضاف بالنسبة للحالة الثانية بأنه في حالة عدم اجراء الانتخابات خلال هذه المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الى ان يتم انتخاب المجلس الجديد^(٢) .

وبينما قسمت الكويت بموجب قانون الانتخاب الى عشر مناطق انتخابية يتنافب في كل منها خمسة نواب ، قسمت الجمهورية اللبنانية بموجب قانون الانتخاب الى سبع وعشرين منطقة انتخابية ويختلف عدد النواب المراد انتخابهم في كل منطقة انتخابية باختلاف عدد سكان كل منها . وقسمت كل منطقة من هذه المناطق الى عدة مراكز انتخابية على ان يكون مركز انتخابي واحد لكل مائتي ناخب بالنسبة للقرى الصغيرة وخمسين ناخب بالنسبة للمدن والقرى الكبيرة^(٣) .

الشروط الواجب توفرها في الناخب والمرشح للانتخاب :

لقد اجاز قانون الانتخاب حق الاشتراك في انتخاب اعضاء مجلس النواب ، لكل لبناني سواء كان ذكراً أو أنثى بالغ العادمة والعشرين سنة من عمره ومتمنع بالحقوق المدنية والسياسية ومدرج اسمه في القوائم الانتخابية . وعلى هذا الاساس فقد عدد قانون الانتخاب من لا يحق لهم الاشتراك في الانتخابات العامة وهم : (١) المحرومون من الحقوق المدنية (٢) المحرومون مؤبداً من الرتب والوظائف^(٣) المحكوم عليهم بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف (٤) المحجوز عليهم قضائياً ولم يفك الحجز عنهم (٥) المحكوم عليهم بالافلاس ولم يرد اعتبارهم بعد (٦) المجانين والمعتوهون والى جانب هؤلاء حرم قانون الانتخاب من حق ممارسة الانتخابات العامة العسكريين على اختلاف رتبهم سواء

(١) راجع المادة «٨٤» من الدستور الكويتي .

(٢) راجع المادة «١٠٧» من الدستور الكويتي .

(٣) راجع قانون الانتخاب اللبناني .

كانوا من افراد الجيش أو الدرك أو الشرطة أو الامن العام وذلك اذا كانوا اثناء الانتخاب في فرقهم ومراكزهم أو في حالة القيام بواجباتهم ° وعلى عكس قانون الانتخاب اللبناني ، ذهب قانون الانتخاب الكويتي بموجب المادة الاولى منه الى اعطاء حق الانتخاب الى الذكور فقط ° ويشترط في الناخب بموجب هذه المادة والتي تليها بان يكون بالغ الحادية والعشرين سنة من عمره وغير محكم عليه بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالامانة ولم يرد اعتباره بعد ° هذا وبموجب المادة الثالثة من قانون الانتخاب الكويتي رجال القوات المسلحة والشرطة محرومون من حق الانتخاب °

أما بالنسبة لمن لهم حق الترشيح لالانتخابات العامة في لبنان ، اشترط فيهم القانون ، الى جانب الشروط المذكورة أعلاه أن يكونوا من البالغين الخامسة والعشرين سنة من عمرهم ويعرفون القراءة والكتابة ° الا أن القانون حرم من حق الترشح الى جانب من لا توافر فيهم الشروط المذكورة أعلاه ، عدداً كبيراً من يمارسون بعض الوظائف العامة وذلك في اية دائرة انتخابية اثناء مدة قيامهم بوظائفهم وخلال ستة أشهر التي تلي تاريخ انقطاعهم نهائياً عن وظائفهم ° وهؤلاء هم :

- ١) العسكريون سواء كانوا من افراد الجيش أو الشرطة أو الدرك أو الامن العام °
- ٢) قضاة محكمة التمييز ومجلس الشورى وديوان المحاسبة °
- ٣) المدراء العامون والمدراء ورؤساء المصالح °
- ٤) المفتشون العامون والمفتشون الذين تشمل صلاحياتهم جميع الاراضي اللبنانية °

كما حرم القانون بعض الموظفين من الترشح لالانتخابات العامة في الدوائر الانتخابية التي توجد فيها مراكز وظائفهم ، مدة قيامهم بها وخلال ستة أشهر التي تلي انقطاعهم نهائياً عنها ° وهؤلاء هم :

- ١) قضاة محاكم الاستئناف والقضاة المنفردون •
 - ٢) المتصرفون والقائمون مقام •
 - ٣) المهندسون اذا كانوا رؤساء اقسام ورؤساء دوائر التفتيش في
منطقة معينة •
 - ٤) المحاسبون ومديرو المال •
 - ٥) مفتشو وزارة المعارف •
- اما بالنسبة للدستور الكويتي فيشترط فيمن يحق له الترشيح للانتخابات، بالإضافة الى الشروط الواجب توافرها في الناخب ، ان يكون بالغ الثالثين سنة من عمره ويعرف القراءة والكتابة باللغة العربية • وبموجب المادة «٢٣»، من قانون الانتخاب الكويتي يعتبر كل موظف مرشح للانتخابات مستقلاً من وظيفته بحكم القانون بعد خمسة أيام من غلق باب الترشيح •

دورات مجلس النواب :

مدة نيابة المجلس النيابي في كل من لبنان والكويت أربع سنوات •
ومجلس النواب اللبناني دورتان عاديتان في كل سنة • تبدأ أولاهما في أول يوم ثلاثة يلي الخامس عشر من شهر آذار وتنتهي في آخر شهر أيار •
وتبدأ الثانية في أول يوم ثلاثة يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول
وتنتهي في آخر كانون الأول • وتكون الدورة الثانية مخصصة عادة لبحث
الميزانية والتصويت عليها قبل غيرها من الاعمال • وعلى خلاف ذلك لمجلس الامة
الكويتي بموجب المادة «٨٥» من الدستور دورة عادية واحد في السنة ومدتها
لا تقل عن ثمانية أشهر على الا تنتهي باي حال قبل اعتماد الميزانية العامة •
وتبدأ الدور بموجب المادة «٨٦» من الدستور الكويتي في شهر تشرين الأول
من كل عام يدعوه من الامير يجب ان تصدر قبل أول الشهر المذكور • وعند
عدم صدور هذه الدعوة في الموعد المذكور ، يعتبر موعد انعقاد المجلس في

يوم السبت الثالث من ذلك الشهر و اذا كان ذلك اليوم عطلة رسمية يجتمع المجلس في أول يوم يلي تلك العطلة . وعلى العكس من ذلك تبدأ دورات مجلس النواب العادية في لبنان بحكم القانون في مواعيدها المذكورة اعلاه دون حاجة لدعوته من قبل رئيس الجمهورية^(١) . وقد احسن المشرع اللبناني بعدم اشتراط دعوة المجلس من قبل رئيس الجمهورية لابتداء الدورات العادية ، وذلك ملائفة لاحتمال تعنته او رغبته في عدم اجتماع المجلس من أجل اتخاذ بعض الاجراءات دون الاطلاع على رأي نواب الشعب فيها قبل تنفيذها . والى جانب الدورات العادية يجوز لرئيس الدولة في كل من لبنان والكويت دعوة المجلس الى الانعقاد في دورات استثنائية بناء على رغبته الخاصة او بناء على صلب من الاصرار المنطقه لمجموع النواب ، على ان تحدد في المرسوم الذي يدعى بموجبه المجلس منة ابتداء سنه الدورات الاستثنائية وانتهاها والمواضيع التي دعي المجلس من أجل دراستها .

هذا وأن اجتماعات المجلس في كل من لبنان والكويت لا تكون قانونية الا اذا تمت في بناية المجلس وحضرها أكثر من نصف مجموع الاعضاء المكونين له^(٢) . وتقع مهمة تعيين مواعيد اجتماعات المجلس على عاتق رئيس المجلس او نائبه عند غيابه ، على أن تخصص جلسة واحدة في الاسبوع على الاقل لتوجيه الاسئلة والاستجوابات الى الوزارة .

التكوين الداخلي للمجلس :

هناك نوعان من الهيئات في مجلس النواب اللبناني والكويتي هما مكتب رئاسة المجلس واللجان البرلمانية وسندرس الاحكام الخاصة بكل منهما كلا على انفراد .

(١) راجع المادة «٣٣» من الدستور اللبناني .

(٢) راجع المادة «٩٠» من الدستور الكويتي والمادة «٣١» من الدستور اللبناني .

أولاً : مكتب رئاسة المجلس :

يتتألف مكتب الرياسة في مجلس النواب اللبناني من رئيس المجلس ونائبه وأميني سر وثلاثة مفوضين . ويتم اختيار أعضاء مكتب الرياسة من بين أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السري في أول اجتماع له بعد انتخابه وفي دورة تشرين الأول من كل سنة فيتخـبـ الرئـيـسـ أولاً ثم نـائـبـهـ وبعد ذلك أـمـيـنـاـ السـرـ وأـخـيـراـ المـفـوضـوـنـ . ويشـتـرـطـ فيـ الرـئـيـسـ أـنـ يـنـالـ الـاغـلـيـةـ الـمـطـلـقـةـ لـاعـضـاءـ الـمـجـلـسـ الـحـاضـرـيـنـ ، وعـنـدـ عـدـمـ توـفـرـ الـاغـلـيـةـ الـمـذـكـورـةـ يـعـادـ الـاـتـخـابـ ويـكـفـيـ فيـ هـذـهـ الـحـالـةـ بـتـوـفـرـ الـاغـلـيـةـ النـسـبـيـةـ . ومـهـمـةـ المـكـتـبـ تـنظـيمـ جـوـدـلـ اـعـمـالـ جـلـسـاتـ الـمـجـلـسـ وـمـيزـانـيـةـ السـنـوـيـةـ وـأـعـدـادـ مـحـاـضـرـ الـجـلـسـاتـ وـخـلاـصـاتـهاـ .

ويـتـكـونـ مـكـتـبـ الـرـئـيـسـ بـمـوجـبـ المـادـةـ «ـ٩ـ٢ـ»ـ منـ الدـسـتـورـ الـكـوـيـتيـ منـ رـئـيـسـ وـنـائـبـ رـئـيـسـ يـتـخـبـهـمـ الـمـجـلـسـ فـيـ أـوـلـ جـلـسـةـ لـهـ مـنـ بـيـنـ أـعـضـاءـهـ وـلـمـلـ مـدـتـهـ . وـيـكـونـ اـنـتـخـابـ الرـئـيـسـ وـنـائـبـهـ بـالـاغـلـيـةـ الـمـطـلـقـةـ لـلـاعـضـاءـ الـحـاضـرـيـنـ فـاـذـاـ لـمـ تـتـحـقـقـ هـذـهـ الـاغـلـيـةـ فـيـ الـمـرـةـ الـاـوـلـىـ اـعـيـدـ الـاـتـخـابـ بـيـنـ الـاـثـنـيـنـ الـحـائـزـيـنـ لـاـكـثـرـ الـاـصـوـاتـ فـاـذـاـ تـسـاـوـيـ مـعـ ثـانـيـهـمـ غـيرـهـ فـيـ عـدـدـ الـاـصـوـاتـ اـشـتـرـكـ مـعـهـمـاـ فـيـ اـتـخـابـ الـمـرـةـ الـثـانـيـةـ . وـيـكـونـ اـنـتـخـابـ فـيـ هـذـهـ الـحـالـةـ بـالـاغـلـيـةـ النـسـبـيـةـ . فـاـذـاـ تـسـاـوـيـ اـكـثـرـ مـنـ وـاحـدـ فـيـ الـحـصـولـ عـلـىـ الـاغـلـيـةـ النـسـبـيـةـ تـمـ الـاخـيـارـ بـيـنـهـمـ بـالـقـرـعـةـ .

ويـقـومـ رـئـيـسـ المـكـتـبـ فـيـ كـلـ مـنـ لـبـانـ وـالـكـوـيـتـ بـتـرـؤـسـ جـلـسـاتـ الـمـجـلـسـ وـادـارـةـ مـنـاقـشـاتـهـ وـالـمـحـافـظـةـ عـلـىـ النـظـامـ وـالـامـنـ فـيـ فـهـ الـذـيـ يـأـذـنـ بـالـكـلامـ وـيـمـنـعـهـ وـفقـاـ لـلـنـظـامـ الـدـاخـلـيـ وـهـوـ الـذـيـ يـأـمـرـ بـتـدوـينـ الـكـلامـ وـبـحـذـفـ أـقـوـالـ النـائبـ الـذـيـ لـمـ يـأـذـنـ لـهـ . وـلـلـرـئـيـسـ كـذـلـكـ حقـ الاـشـتـراكـ فـيـ التـصـوـيـتـ عـلـىـ مـقـرـراتـ الـمـجـلـسـ الاـنـهـ لـاـ يـسـمـحـ لـهـ بـالـاشـتـراكـ فـيـ مـنـاقـشـاتـهـ الاـ اـذـاـ تـرـكـ مـنـصـةـ الـرـيـاسـةـ وـأـخـذـ مـحـلـهـ بـيـنـ أـعـضـاءـ الـمـجـلـسـ الـآخـرـيـنـ . وـبـالـاضـافـةـ إـلـىـ هـذـهـ الـاـخـتـصـاصـاتـ الـدـاخـلـيـةـ يـقـومـ باـعـتـبارـهـ رـئـيـسـاـ لـلـنـوـابـ بـتـمـثـيلـهـمـ وـلـاـدـفـاعـ عـنـهـمـ وـعـنـ تـصـرـفـاتـهـمـ عـنـ

الحاجة . وباعتباره الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية يقوم رئيس المجلس باستقبال كبار رجال السلك الدبلوماسي بعد زيارتهم لرئيس الجمهورية وتقديم أوراق اعتمادهم .

ويتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند غيابه أو تعذر قيامه بمهامه . وتكون مهمة باقي أعضاء المكتب تدوين أسماء طالبي الكلام من النواب أثناء الجلسات ومراقبة فرز أوراق الاقتراع وتنظيم محاضر الجلسات وخلاصاتها .

ثانياً : اللجان البرلمانية :

توجد في مجلس النواب اللبناني ثمانية لجان برلمانية ، يتم اختيار أعضائها بالاقتراع السري ولمدة سنة واحدة ، عند انعقاد المجلس بعد انتخابه في بداية دورة اذار من كل سنة . ويختلف عدد أعضاء اللجان باختلاف أهمية كل منها . وهذه اللجان هي :

- ١) لجنة الشؤون المالية والميزانية ، وعدد أعضائها سبعة عشر عضواً .
- ٢) لجنة الادارة والعدلية وعدد أعضائها خمسة عشر عضواً .
- ٣) لجنة الاشغال العامة والبرق والبريد وعدد أعضائها خمسة عشر عضواً .
- ٤) لجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني وعدد أعضائها اثنا عشر عضواً .
- ٥) لجنة الاقتصاد الوطني والزراعة والسياحة وعدد أعضائها اثنا عشر عضواً .
- ٦) لجنة الشؤون الاجتماعية والصحة والاسعاف العام وعدد أعضائها اثنا عشر عضواً .
- ٧) لجنة التربية الوطنية والفنون الجميلة وعدد أعضائها اثنا عشر عضواً .
- ٨) لجنة النظام الداخلي وعدد أعضائها ثمانية اعضاء^(١) .

(١) النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني

وقد أوجب النظام الداخلي للمجلس على كل نائب الاشتراك في لجنة برلمانية واحدة على الاقل وعدم الاشتراك في أكثر من لجتين . وعلى كل لجنة بعد اجراء انتخاب اعضائها الاجتماع بدعة من رئيس المجلس من أجل انتخاب رئيس لها ومقرر واحد . ولكل لجنة أن تنتخب من بين اعضائها لجاناً فرعية من أجل دراسة موضوعات معينة وتقديم تقرير عنها الى اللجنة الأصلية .

والواقع أن هذه اللجان ذات أهمية كبيرة في النظم البرلمانية ، فهي التي تقوم بدراسة اقتراحات القوانين ومشروعاتها وادخال التعديلات الازمة عليها وتقديم تقارير وافية عنها الى المجلس من أجل تنويره ومساعدته على مناقشتها قبل التصويت عليها . والى جانب اللجان البرلمانية يجوز للمجلس انتخاب لجان خاصة من أجل دراسة موضع معينة وتقديم تقرير عنها الى المجلس . ويتم انتخاب أعضاء هذه اللجان الخاصة بنفس طريقة انتخاب أعضاء اللجان البرلمانية ، ومع ذلك فإنها غير دائمة لأنها تتحل بعد انتهاءها من المهمة الملقاة على عاتقها .

ومما يلاحظ بهذا الصدد بان الدستور الكويتي نص في المادة «٩٣» منه على وجوب تشكيل اللجان البرلمانية في خلال الأسبوع الاول من اجتماعه السنوي ، الا انه لم يتطرق الى ذكر عددها وعدد اعضائها وكيفية انتخابهم .

تكوين السلطة التشريعية

في الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين

ان دول الشرق الاوسط التي تأخذ بنظام المجلسين هي المملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية التركية والمملكة الايرانية حيث أن السلطة التشريعية في كل منها تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ واختلفت

رسمية كل منها باختلاف هذه الدول . وستدرس تكوين كل من هذين المجلسين كلا على انفراد دراسة مقارنة حسب أحكام دساتير هذه الدول .

أولاً : مجلس الشيوخ :

١ - تكوين المجلس :

يتكون مجلس الاعيان في الأردن طبقاً لاحكام المادة «٦٣» من الدستور من عدد لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب . وعلى هذا فإن عدد أعضاء مجلس يكون ثلاثين عضواً بما فيهم الرئيس . وجميع أعضاء هذا المجلس يعينون من قبل الملك . أما بالنسبة لمجلس الشيوخ التركي فإنه يتكون بموجب المادة «٧٠» من الدستور ، من ثلاثة أصناف من الأعضاء وهم :

أولاً : الأعضاء المنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر وعددهم مائة وخمسون عضواً .

ثانياً : الأعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية وعددهم خمسة عشر عضواً .

ثالثاً : الأعضاء الطبيعيون وهم رئيس واعضاء لجنة الاتحاد الوطني ورؤساء الجمهورية السابقون . وعلى خلاف كل من الدستورين التركي والأردني ، اعطى الدستور الإيراني لسكان العاصمة طهران أهمية تعادل باقي سكان المملكة من حيث تكوين مجلس الشيوخ . فقرر بموجب المادتين «٤٣» ، «٤٤» منه بأن يتكون مجلس الشيوخ من ستين عضواً نصفهم معينون من قبل الملك والنصف الآخر منتخبون من قبل الشعب ، على أن يكون نصف الأعضاء المعينين ونصف الأعضاء المنتخبين من سكان طهران وبباقي الأعضاء المنتخبين والمعينين من سكان الأقاليم ويبدو بأن السبب في اعطاء سكان العاصمة مثل هذه الأهمية ، يعود إلى تفوقهم من الناحية الثقافية واهتمامهم بالشؤون السياسية بالنسبة لباقي السكان . وعلى كل حال فإن هذا التمييز يتعارض مع النظام الديمقراطي

الذي أخذ به الدستور الايراني والذي يقضي بالمساواة بين جميع السكان دون التمييز بينهم بسبب الثقافة والعنصر والدين والمركز الاجتماعي^(١) .

ومنما يلاحظ بهذا الصدد بأن دساتير الشرق الأوسط قد خالفت النظام الديمقراطي الذي أخذت به واعتبرته أساسا لها ، لأنها اعتمدت طريقة التعيين الكلية أو الجزئي بالنسبة لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ الذي يعتبر جزءاً من البرلمان مثل الشعب والمعبر عن ارادته . ويبدو أن الدافع الذي حدا بهذه الدساتير إلى الأخذ بطريقة التعيين الكلية أو الجزئي هو تلافي ما يؤخذ على مجالس النواب في الدول البرلانية بصورة عامة ، بأنها تكون من أعضاء أغلبهم من الشباب المندفع والقليلي الخبرة في إدارة شؤون الدولة . فالأخذ بطريقة التعيين بالنسبة لجميع أو بعض أعضاء مجالس الشيوخ من بين ذوي الخبرة والكفاءة قد يساعد المجالس النيابية في أداء واجباتها ويحد من انعداميتها^(٢) .

ب - الشروط الخاصة بأعضاء مجلس الشيوخ :

تحتفل الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشيوخ من دولة إلى أخرى . ولهذا سنبحث الشروط الخاصة بأعضاء كل مجلس من مجالس الدول المعنية على أنفراد .

يشترط في عضو مجلس الاعيان الاردني بالإضافة الى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب المنصوص عليها في المادة «٧٥»(٣) شروطا اخرى ينصتها المادة «٦٤» من الدستور التي تنص على «٠٠٠٠ آن يكون قد اتم اربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من رؤساء الوزراء الحاليين والسابقين ومن شغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقصادة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف القضائية والشرعية والقضاء المتغادرين

١) راجع حقوق الافراد وحرياتهم في الفصل الاول .

(٢) أنظر مزايا الأخذ بالتعيين بالنسبة لاعضاء مجالس الشيوخ ، وابن ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق ص ٢٠٥ .

(٣) راجع الشروط الواجب توافرها في النائب ص ٤١ .

ذوي رتبة أمير لواء فصاعدا والتواب السابقين الذين انتخبوه للنيابة لا أقل من مرتين وغير هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب وقدموا خدمات جليلة للامة والوطن ٠

أما بالنسبة للدستور التركي ، اشترطت المادة « ٧٢ » منه بأن يكون عضو مجلس الشيوخ تركي الجنسية أتم الأربعين سنة من عمره وحائزًا على درجة التعليم العالي وتتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة « ٦٨ » الخاصة بالشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس التواب والتي سنينها فيما بعد ٠ بالإضافة إلى ذلك قررت المادة « ٧٢ » المشار إليها أعلاه بأن أعضاء مجلس الشيوخ المعينين من قبل رئيس الجمهورية يجب أن يكونوا من بين بذروا بخدماتهم الممتازة واشهروا في مختلف المجالات بكفاءات عالية ٠ قد أوجبت هذه المادة أيضاً بأن يكون عشرة على الأقل من الأعضاء المعينين من قبل الجمهورية ، من بين المستقلين ٠ ومما تجب الاشارة إليه بأن الأعضاء الطبيعيين في مجلس الشيوخ التركي ، لا يشترط فيهم توفر الشروط المنصوص عليها في المادتين « ٦٨ ، ٧٢ » المشار إليها أعلاه ٠ الا أن المادة « ٧٠ » من الدستور قررت بأن انتفاء الأعضاء الطبيعيين إلى الأحزاب السياسية يؤدي إلى زوال صفة العضوية الطبيعية عنهم اعتباراً من انتهاء مدة المجلس الذي يتمتعون بعضاوته ٠

وعلى عكس كل من الدستور التركي والأردني لم يتطرق الدستور الایرانی إلى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الأعيان ولا إلى كيفية انتخاب الأعضاء الذي يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب ، وإنما أكتفى بموجب المادة « ٤٥ » منه إلى الاشارة بوجوب اختيار أعضاء مجلس الأعيان من بين رجالات الدولة ذوي الخبرة والثقافة العالية والشرف الرفيع ٠

وإذا كانت دساتير كل من تركية وايران والأردن قد اختلفت من حيث كيفية تكوين مجلس الشيوخ ومن حيث الشروط الخاص بأعضاء هذا المجلس ، فإنها اختلفت أيضاً من حيث مدة عضوية أعضاء هذا المجلس ٠ في بينما ترى بأن

مدة العضوية في مجلس الأعيان الاردني بموجب المادة «٦٥» من الدستور ، هي ثمانى سنوات على ان يعاد تعيين نصفهم في نهاية كل أربع سنوات تجد بأن مدة العضوية في مجلس الشيوخ التركي بموجب المادة «٧٣» من الدستور ، هي ست سنوات على أن يتجدد انتخاب وتعيين ثلث عددهم في نهاية كل سنتين ، علماً بأن ذلك لا يشمل الأعضاء الطبيعيين . ويتم تعيين من تنتهي مدة عضويته بعد مرور أربع سنوات بالنسبة للمجلس الاردني وستين بالنسبة للمجلس التركي ، عن طريق القرعة ، مع العلم بأن من يتم تعيينه بعد القرعة الاولى من أعضاء مجلس الأعيان التركي لا يشتراك في القرعة الثانية بعد مرور سنتين أما بالنسبة للدستور الایرانی ، فأن مدة العضوية في مجلس الشيوخ بموجب المادة «٥٠» منه هي سنتان .

ثانياً : مجلس النواب :

قبل عرض أحكام دساتير كل من تركيا وايران والاردن الخاصة بتشكيل مجلس النواب وشروط العضوية به في كل منها تعرض لذكر بعض القواعد العامة المجالس النيابية في الدول البرلمانية . يلاحظ أولاً بأن الانتخاب هو الطريقة المتبعة في تعيين أعضاء المجالس النيابية ، وأن عدد هؤلاء يكون أكثر بكثير من أعضاء مجلس الشيوخ . بالإضافة الى ذلك ، فإن السن التي يجب توفرها في النواب أقل من السن التي يشترط توفرها في أعضاء مجلس الشيوخ كما ان مدة النيابة في مجلس النواب أقل من مدة العضوية في مجالس الشيوخ . بعد هذه الملاحظات العامة سندرس مجلس النواب في فقرتين تخصص الاولى لدراسة تكوينه والثانية لدراسة الشروط الواجب توافرها في مجلس النواب .

أ - تكوين مجلس النواب :

يتلف مجلس النواب الاردني من ستين نائباً وذلك بموجب قانون الانتخاب الصادر وفقاً لاحكام المادة «٦٧» من الدستور . والمادة «٦٧» من الدستور اوجبت

أن يتم انتخاب النواب بالاقتراع السري المباشر . وهذه الاحكام في الواقع مشابه لاحكام الدستورين التركي والاييراني الخاصة بمجلس النواب ، حيث يتم اختيار أعضاء مجلس النواب التركي وفقاً للمادة «٦٧» من الدستور عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ، وأن عددهم اربععماة وخمسون عضواً . أما بالنسبة للدستور الايراني فعلى الرغم من أنه لم يعين طريقة انتخاب أعضاء مجلس النواب ، قرر بموجب المادة «٤» منه بأن عددهم يجب الا يزيد وقت صدور الدستور على مئة واثنين وستين ثائباً ، على أنه يمكن زيادتهم عند الضرورة الى متى عضواً فيما بعد .

هذا وإن مدة النيابة في مجلس النواب الاردني بموجب المادة «٦٨» من الدستور أربع سنوات تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية على شرط أن تجرى هذه الانتخابات خلال الاشهر الاربعة التي تسبق انتهاء مدة نيابة المجلس القديم . وإذا لم يكن الانتخاب قد تم حتى نهاية مدة المجلس القديم أو تأخر بسبب من الاسباب ، تمدد مدة نيابة المجلس القديم حتى يجرى انتخاب أعضاء المجلس الجديد . أما بالنسبة لمجلس النواب التركي فإن مدة نيابته أربع سنوات أيضاً تبدأ بعد اعلان نتائج الانتخابات . ومن أجل سلامة الانتخابات وحرية الناخبين ، قررت المادة «٧٥» من الدستور بأن تجرى الانتخابات تحت أشراف الادارة العامة للهيئات القضائية . وتشكل للإشراف على تنظيم الانتخابات هيئة خاصة تسمى الهيئة العليا للانتخاب ، وتتكون من سبعة أعضاء أصلين وأربعة أعضاء احتياطيين تعين محكمة التمييز ستة منهم والباقيون يعينون من قبل مجلس الشورى من بين أعضائه . وعلى خلاف كل من الدستورين التركي والاردني ، قرر الدستور الايراني بموجب المادة «٥» منه بأن مدة نيابة مجلس النواب ستان ، وتبدأ من تاريخ حضور أعضاء الاولوية جلسات المجلس .

ومجلس النواب الاردني دورة عادية واحدة في غضون كل سنة . وتبدأ

الدورة العادية بموجب الفقرة (٣) من المادة «٧٣» من الدستور ، في اليوم الاول من تشرين الثاني وتستمر لمدة ثلاثة أشهر 。 ويحق للملك وفقاً للمادة «٧٨» أن يمدد هذه الدورة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر 。 كما للملك أن يؤجل بأرادته ملكية جلسات المجلس ثلاث مرات على أن لا تزيد مدة التأجيلات في غضون كل دورة على الشهرين مع العلم بأن مدة التأجيلات لا تدخل في حساب مدة الدورة 。 وللملك تلقائياً عند الضرورة ، أو بناء على طلب كتابي مقدم من قبل الأغلبية المطلقة لمجموع عدد النواب أن يدعو المجلس إلى الاجتماع في دورة استثنائية لمدة غير محدودة على أن لا تستمر بأي حال من الأحوال إلى ما بعد نهاية تشرين الأول 。 وجلسات مجلس النواب الأردني ، العلنية منها والسرية لا تكون قانونية إلا بحضور ثلثي عدد الأعضاء 。 ومما يجب الاشارة إليه بأن المشرع الأردني على خلاف المشرع التركي كما سترى فيما بعد استطاع بهذا النص أن يخفف من حدة الانتقاد الموجه إلى الديمقراطية النيابية على اعتبارها حكومة الأقلية وليس حكومة الأغلبية لأن أغلب الدول النيابية تشرط لقانونية جلسات المجلس النيابي حضور الأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه 。 والجلسات تكون علنية بصورة عامة ، الا أنه يجوز للمجلس أن يعقد جلسات سرية وذلك بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه وموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين 。 ويدعى أعضاء المجلس للدورات العادية بأرادته ملكية ، الا أنه اذا تأخر صدور هذه الارادة حتى اليوم الاول من شهر تشرين الثاني للمجلس أن يجتمع تلقائياً وكأنه قد دعي بارادة ملكية 。

وما يجب الاشارة إليه بهذا الصدد ، بأن كل من الدستورين التركي والإيراني قد اغفل النص على بعض الاحكام الخاصة بدورات مجلس النواب واجتماعه 。 فعلى الرغم من أن المادة «٨٨» من الدستور التركي ، قررت بأن دورة مجلس النواب تبدأ بحكم القانون في اليوم الاول من شهر تشرين الثاني ، الا أنها أغفلت ذكر مدة هذه الدورة 。 ويبدو بأن مدة دورة مجلس النواب

تحدد حسب رغبة أعضائه وحسب الظروف ، حيث قررت هذه المادة «للمجلس ان يعطى اجتماعاته مدة لا تتجاوز الخمسة أشهر سنويًا على أكثر تقدير» بالإضافة إلى ذلك نجد أن هذه المادة اعطا لرئيس الجمهورية والمجلس الوزراء ، ولرئيس مجلس النواب ، وخمس أعضاء المجلس حق طلب دعوته للانعقاد في دورات استثنائية . وأخيراً بينت المادة «٨٦» من الدستور بأنه يكفي لكي تكون جلسات المجلس قانونية ، حضور أكثر من نصف أعضائه وأن القرارات تؤخذ بالأغلبية المطلقة لمجموع الأعضاء الحاضرين إلا في الحالات التي ينص بها القانون على خلاف ذلك . أما بالنسبة للجلسات السرية ، فالرغم من أن الدستور قد أشار إليها فأنه لم يحدد الشروط الواجب توافرها من أجل اتخاذها . ويبدو بأن أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين هم الذين يقررون سرية الجلسات وعلازيتها .

أما بالنسبة للدستور الإيراني فقد قررت المادة «٦» منه بأن اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور نواب طهران فقط في حالة عدم الانتهاء من انتخابات نواب الألوية . وقرارات المجلس في هذه الحالة تؤخذ بالأغلبية البسيطة وتكون قانونية ونافذة ، كأنها صادرة من جميع الأعضاء . أما في الحالات الاعتيادية وبعد الانتهاء من الانتخابات في جميع مناطق المملكة تكون الاجتماعات قانونية بحضور ثلثي مجموع الأعضاء ، في حالة الاجتماعات من أجل المناقشة ، أما فيما يخص الاجتماعات التي يجري فيها التصويت واتخاذ القرارات لا تكون قانونية الا بحضور ثلاثة أرباع أعضاء المجلس علماً بأن القرارات تؤخذ بأغلبية أصوات الحاضرين ومما يلاحظ على هذه المادة وأن كانت الغاية الأساسية منها هي تلافي عيب الديمقراطية الذي سبق وأن أشرنا إليه أعلاه الا أنها في الواقع قد تقف عقبة أمام سير أعمال المجلس أو تحقيق رغبة الأغلبية فيه ، لأنها قررت بصورة غير مباشرة بان ربع مجموع أعضاء المجلس على الأقل يستطيعون منع المجلس من اتخاذ أي قرار بمجرد عدم

حضورهم الاجتماع ◦ وبموجب المادة «٨» من الدستور ، المجلس بموجب نظامه الداخلي هو الذي يحدد أنعقاد دوراته العادية وانتهائاتها ◦ وعلى الرغم من أن المادة «٩» من الدستور اشارت الى الدورات الاستثنائية فأنها لم تحدد كيفية ابتدائها ومدتها والاحوال التي يمكن فيها دعوة المجلس لهذه الدورات◦ وبموجب المادة «٣٤» يجوز لرئيس المجلس بناء على رغبته الخاصة أو بناء على طلب أحد الوزراء أو عشرة من أعضاء المجلس ان يقرر أنعقاد بعض الجلسات بصورة سرية ◦

ب - الشروط الواجب توافرها في النائب :

على عكس كل من الدستورين التركي والاردني ، لم يتطرق الدستور الايراني الى ذكر الشروط الواجب توافرها في النائب ◦ وبموجب المادة «٧٥» من الدستور الاردني يشترط في النائب :

- أ - ان يكون أردني الجنسية ◦
- ب - الا يكون محكوماً عليه بالافلاس ولم يرد اعتباره بعد ◦
- ج - الا يكون محبوزاً ولم يرفع الحجز عنه ◦
- د - الا يكون محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة عن جريمة غير سياسية ◦
- ه - الا يكون مجنوناً أو معتوها ◦
- و - الا يكون من اقارب الملك بالدرجة المعينة بقانون خاص ◦

بالاضافة الى ذلك فقد اشترط الدستور الاردني في المادة «٧٠» منه بأن يكون المرشح للانتخاب قد بلغ الثلاثين سنة شمسية من عمره ◦

اما بالنسبة للدستور التركي ، فبموجب المادة «٦٨» منه يشترط في النائب :

- أ - الا يكون محبوزاً عليه ولم يرفع الحجز عنه ◦

ب - الا يكون من لم يؤد الخدمة العسكرية اذا كانوا مكلفين بها وغير
معفين منها .

ج - الا يكون محروماً من تولي الوظائف العامة .

د - الا يكون محكوماً عليه بالحبس الشديد باستثناء الجرائم الناشئة عن التقصير .

ه - الا يكون من المحكوم عليهم بالحبس مدة تزيد على الخمس سنوات .

و - الا يكون من مرتكبي جريمة خيانة الامانة او الاختلاس او التزوير او
الرشوة وغيرها من الجرائم المخلة بالشرف .

ووفقاً للمادة «٦٧» من الدستور يشترط في النائب أن يكون قد بلغ

الثلاثين سنة من عمره .

المبحث الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية

لا تقتصر وظيفة السلطة التشريعية في الدول البرلمانية على سن القوانين
والموافقة على الميزانية وفرض الضرائب والرسوم ، وإنما تشمل كذلك مراقبة
السلطة التنفيذية ومحاسبتها على اعمالها . وعلى هذا تتمتع السلطة التشريعية
في الدول البرلمانية بثلاثة أنواع متميزة من الاختصاصات : هي الاختصاص
التشريعي والاختصاص المالي والاختصاص السياسي . وسنقتصر هنا على دراسة
الاختلافين الاول والثاني فقط ، لأننا سندرس الاختصاص السياسي عند بحث
العلاقة بين السلطاتين التشريعية والتنفيذية .

أولاً : الاختصاص التشريعي :

ينطوي القيام بهذا الاختصاص على أمرين متعاقبين أولهما حق اقتراح
القوانين وثانيهما مناقبتها والتصويت عليها .

أ - حق اقتراح القوانين :

أخذت دساتير كل من تركيا وايران والاردن بمبدأ المساواة بين أعضاء مجلس النواب والشيوخ في حق اقتراح القوانين . فقد نصت الفقرة (١) من المادة «٩٥» من الدستور الاردني « لكل عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يقترح وضع مشروع قانون ٠٠٠ » ونصت المادة «٩١» من الدستور التركي « لمجلس الوزراء ولاعضا مجلس الامة التركي سلطة اقتراح القوانين ٠٠٠ » وهذا أيضاً ما ذهبت إليه المادة «٢٨» من ملحق الدستور الايراني الصادر في ٧ كانون الاول عام ١٩٠٧ التي قررت «اقتراح القوانين من اختصاص الملك ومجلس النواب ومجلس الأعيان ٠٠٠ ومع ذلك فإن الاقتراح والتصويت على القوانين الخاصة بأيارات الدولة ومصروفاتها تكون من اختصاص مجلس النواب وحده ٠٠٠ »^(١) .

ومن الملاحظ بأن موقف دساتير كل من تركيا والاردن والكويت في هذا الصدد ، يمكن أن يكون محلاً للتناء لأنها أعطت حق اقتراح القوانين لكل نائب أو عين دون أن تشرط وجوب تأييد هذا الاقتراح من قبل عدد معين من النواب أو الأعيان من أجل طرحه على المجلس وأخذ الموافقة المبدئية عليه . وذلك لأن النائب أو العين قد لا يستطيع أن يجد من يؤيد اقتراحه قبل طرحه على المجلس ومناقشه رغم أهميته وضرورته اجرائه^(٢) . وهذا ما يؤخذ على المادة «٣٩» من الدستور الايراني التي قررت وجوب تأييد خمسة عشر نائباً على الأقل للاقتراح المقدم من أحد النواب من أجل طرحه على المجلس ومناقشه . وهذا أيضاً ما يؤخذ على المادة «٤١» من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني التي قررت «للحكومة ولكل نائب من النواب حق اقتراح القوانين ، فإذا كان الاقتراح من النواب فلا يجوز أن يوقعه أكثر من ستة نواب » ومن نص هذه المادة يبدو أن حق اقتراح القوانين اعطى لكل عضو من أعضاء مجلس النواب .

Les Constitutions du Proche et du Moyen-Orient, (١) كودشو
Paris 1957, P. 219.

(٢) راجع المادة «١٠٩» من الدستور الكويتي .

الا أن هذا الاقتراح لا يعرض على المجلس الا اذا كان موقعا من قبل عدد من النواب لا يزيد على ستة . واضح من نص هذه المادة بأن واضعها لم يوفق في صياغتها حيث لا تفهم الحكومة من عدم جواز قبول اقتراح مقدم من نائب لا لسبب الا لانه مؤيد من قبل أكثر من ستة نواب .

وعلى كل حال فأن موقف دساتير كل من تركيا وايران والاردن والكويت يمكن ان يكون محل للنقد لانها اعطت حق اقتراح القوانين الى اناس غير منتخبين وهم أعضاء مجلس الاعيان الاردني والايراني المعينون من قبل الملك والاعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية والاعضاء الطبيعيون في مجلس الشيوخ التركي والاعضاء المعينون في مجلس الامة الكويتي حسب توقيفهم منصبا وزارياً . وهذا مما لا شك فيه خرق للمبادئ الديمقراطية التي تقرر بأن الشعب هو مصدر السلطات وأن القانون ما هو الا تعبير عن ارادة الشعب . فكيف والحالة هذه يستطيع مشروع هذه الدساتير أن يبررا منح حق التعبير عن ارادة الشعب الى اناس لم يتتخذهم ولم يخولهم حق التعبير عن ارادته .

واقتراحات القوانين عادة تقدم الى رئيس المجلس الذي يتمي اليه المضو الذي يقوم بعرضها على المجلس من أجلأخذ رأيه فيما وحالتها الى اللجنة المختصة . على خلاف غيره من دساتير الشرق الاوسط نجد ان الدستور اللبناني والنظم الداخلي لمجلس النواب اجازا للحكومة ولكل نائب سواء مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه ان يطلب بمذكرة خطية مسييه ، درس الاقتراح بصورة مستعجلة . وفي هذه الحالة على الرئيس عرض الطلب على المجلس . فإذا قبل هذا الطلب ، احيل مع الاقتراح الى اللجنة المختصة التي يجب عليها درس الاقتراح قبل القيام بغيره من الاعمال . كما اجاز للحكومة ولكل نائب سواء مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه ان يطلب بمذكرة خطية مسييه ، درس الاقتراح بصورة الاستعجال المكرر شرط ان يكون الاقتراح مؤلفا من مادة واحدة . فإذا قرر المجلس اجابة الطلب درس الاقتراح فورا دون احالته الى اللجنة

المختصة^(١) . وبموجب المادة «٤٦» من الدستور الابراني يجب ان تعرض اقتراحات القوانين على مجلس الاعيان أولاً سواء كانت مقترحة من قبل الوزراء، أو من قبل الاعيان أو النواب .

ب - المناقشة والتصويت :

تقديم اقتراحات القوانين عادة الى رئيس المجلس ، الذي عليه احالتها الى اللجان المختصة ، بعد درجها في جدول أعمال المجلس وموافقة أغلب أعضائه عليها . وعند انتهاء اللجان البرلمانية من دراسة هذه الاقتراحات واعداد التقارير اللازمة لها تودع الى رئاسة المجلس التي يجب عليه ادراجها في جدول الاعمال حسب تواريخ ورودها من اللجان . وفي المواعيد المحددة حسب جدول الاعمال تبدأ المناقشة العامة وذلك بتلاوة الاقتراح وأسبابه الموجبة ثم تقرير اللجنة أو اللجان التي عرض عليها . وبعد ذلك يعطي الكلام لقرر اللجنة من أجل بيان جميع الآراء التي عرضت عند بحث الاقتراح سواء كانت هذه الآراء مؤيدة للاقتراح أو معارضة له . ومن ثم يعطي الكلام للحكومة التي لها حق الاولوية في الكلام عند طلبها وأخيراً يأتي دور النواب طالبي الكلام حسب الترتيب .

وعند الانتهاء من المناقشة العامة للاقتراح ، تبدأ مناقشة المواد كلا على انفراد . وتبدأ المناقشة في كل مادة بتلاوة نصها أولاً ثم تتم التعديلات المقترحة حسب ترتيبها . وبعد الانتهاء من مناقشة كل مادة وتعديلاتها المقترحة يجري التصويت عليها حسب نظام المجلس ، أما برفع اليد أو بالقائم والقعود أو بالنادلة بالاسماء في الاحوال الهمامة .

ويبدأ التصويت على المواد بأن يطرح أولاً طلباً للإلغاء اذا كان قد اقترح ثم تطرح التعديلات المقترحة فيقدم منها أيدها مدى عن الاصل . وعند رفض طلبات

(١) للاستفاضة بالبحث راجع حسن الحسن ، القانون الدستوري والمدستور في لبنان ص ١٩٥ - ١٩٦ .

الالغاء والتعديلات يصار الى التصويت على أصل الاقتراح . وبعد الانتهاء من التصويت على جميع المواد تؤخذ الآراء على قبول الاقتراح بجملته بعد حذف المواد المرفوضة عند التصويت عليها وفي حالة رفض الاقتراح جملة ، يمتنع النظر فيه ثانية بموجب الدستور اللبناني قبل مضي ستة أشهر على قرار الرفض اذا كان الاقتراح مقدم من أحد النواب ، وقبل مضي ثلاثة أشهر اذا كان مقدماً من الحكومة . وبموجب دساتير كل من تركيا وايران والاردن والكويت يمتنع النظر في الدورة نفسها ويجوز النظر فيه في الدورات التي تليها^(١) . ومن الملاحظ ، بأنه على خلاف دساتير ايران ولبنان والكويت والاردن لا يجوز رئيس المجلس بموجب الدستور التركي المشاركة في التصويت الا في حالة تعادل الاصوات^(٢) .

وبالاضافة الى هذه الاحكام هناك احكام خاصة بالدولة التي تأخذ بنظام المجلسين . فبموجب المادة «٩٣» من الدستور التركي ، يجب أن تجرى مناقشة الاقتراحات والتصويت عليها في مجلس النواب أولاً ومن ثم في مجلس الشيوخ وإذا وافق مجلس الشيوخ على النص الوارد اليه أو اذا ادخل تعديل عليه ووافق مجلس النواب على هذا التعديل أصبح النص قانوناً بعد تصديقه من رئيس الدولة . أما اذا رفض مجلس النواب قبول التعديل الوارد اليه من مجلس الشيوخ تولى لجنة مختلطة متكونة من عدد متساو من أعضاء اللجان المختصة في كلا المجلسين . وعلى هذه اللجنة أن تضع صيغة تعرضها على مجلس النواب . وعلى مجلس النواب في هذه الحالة أن يقبل أحد النصوص التالية : النص الذي أعدته اللجنة المختلطة أو النص الذي وضعه مجلس الشيوخ أو النص الذي عرضه مجلس النواب نفسه منذ البداية . والاقتراح أو التعديل المرفوض من قبل مجلس النواب ووافق عليه مجلس الشيوخ . يعاد الى مجلس النواب

(١) انظر المادة «٩٣» من الدستور الاردني والمادة «٩٣» من الدستور التركي والمادة «٢٢» من الدستور الايراني والمادة «١٠٩» من الدستور الكويتي .

(٢) انظر المادة «٨٤» من الدستور التركي .

ثانية فأن أصر على رفضه لا يجوز عرضه للتصويت ثانية وعلى مجلس الشيوخ
البت في الاقتراحات والتعديلات المرسلة إليه من مجلس النواب في خلال مدة
لا تتجاوز ثلاثة أشهر على أكثر تقدير .

وعلى العكس من ذلك قرار الدستور الإيراني بموجب المادة «٤٦» منه يجب
أن تناقش جميع الاقتراحات أمام مجلس الأعيان أولاً ، حتى وأن كانت مقترحة
من قبل أعضاء مجلس النواب . وعلى هذا فجميع الاقتراحات التي يقدمها أعضاء
مجلس النواب بعد أقرارها من قبل المجلس بصورة مبدئية يحيلها إلى مجلس
الأعيان من أجل مناقشتها وأعطاء رأيه فيها . وبعد انتهاء مجلس الأعيان من
مناقشة الاقتراحات واتخاذ القرار بشأنها تحال إلى مجلس النواب . وفي حالة
اختلاف المجلسين بشأن اقتراح كان يوافق أحدهما عليه ويرفضه الثاني أو
يعدله ، يحال هذا الاقتراح بموجب المادة «٤٨» من الدستور ، إلى لجنة نصف
أعضائها منتخبون من مجلس النواب والنصف الآخر منتخبون من مجلس
الأعيان . فإذا توصلت هذه اللجنة إلى اتفاق على حل ، يرسل إلى الملك
لأقراره . أما إذا اختلف الأعضاء وتسرر الوصول إلى حل يرسل هذا الاقتراح
إلى الملك ، وله في هذه الحالة اتخاذ القرار النهائي في الموضوع ، كما له أن
يعيده إلى مجلس النواب من أجل إعادة مناقشته . فإذا أصر مجلس النواب على
رأيه ، للملك في هذه الحالة حق حل المجلس وأجراء انتخابات جديدة .

أما بالنسبة للمادة «٩٢» من الدستور الأردني ، إذا رفض أحد المجلسين
مشروع أي قانون مرتين وبكله الآخر معدلاً أو غير معدلاً ، يجتمع المجلسان في
جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف بشأنها
ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار الجلسة المشتركة بأكثرية ثلثي الأعضاء
الحاضرين . وعند رفض أي مشروع من قبل الجلسة المشتركة أو من قبل
كلا المجلسين ، لا يقدم ثانية إلى أحد المجلسين في الدورة نفسها ، وإنما يجوز
اقتراحه في الدورات التي تليها .

ثانياً : الاختصاص المالي :

أن دراسة الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدول البرلمانية بصورة عامة تتطلب بحث أمرين هما : القوانين المالية والميزانية العامة :
القوانين المالية :

على الرغم من أن تنظيم كثير من الشؤون المالية كالقروض العامة والاعتمادات المالية لا تتطلب وضع قواعد عامة شاملة وبالتالي لا تحمل صفة القوانين ، نجد بأن دساتير الدول البرلمانية على اختلافها تقرر وجوب تنظيمها كبقية الشؤون المالية الأخرى عن طريق أصدار القوانين . الواقع أن الغاية من وجوب تنظيم الشؤون المالية عن طريق اصدار القوانين هي تمكين البرلمان من مراقبة تصرفات الحكومة مراقبة دقيقة أو عدم السماح لها بالانفراد بتصريف شؤون الدولة المالية دون اطلاع ممثلي الشعب عليها . وقد أخذت دساتير كل من الأردن ولبنان والكويت وتركيا وايران بهذه القاعدة . فأشرطت تنظيم جميع الشؤون المالية عن طريق أصدار القوانين . وسبعين أهم أحكام هذه الدساتير بهذا الصدد .

أ - الضرائب والرسوم :

تنص المادة «١١» من الدستور الأردني « لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابها أنواع الاجور التي تقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأملاك الدولة ٠٠٠ » وواضح من نص هذه المادة أنها تفرق بين الضرائب والرسوم وبين الاجور . فال الأولى لا يجوز إنشائها إلا بقانون والثانية يجوز أن تفرض بغير حاجة إلى صدور قانون أي يجوز تقريرها بنظام مثلا . وما يلاحظ بأنه لا يجوز القاء أو تعديل الضرائب والرسوم إلا بقانون وذلك لأن القانون لا يمكن أن يلغى أو يعدل إلا بقانون . ومن هنا نستطيع القول انه لا يمكن للحكومة أن تنفرد بوضع أو الغاء أو تعديل الضرائب والرسوم ضمنا لأنها خاضعة لرقابة

البرلمان الذي من اختصاصه سن القوانين ومنها المتعلقة بالضرائب والرسوم وهذا ما سارت عليه دساتير كل من لبنان وتركيا وايران والكويت فنصت المادة «٦١» من الدستور التركي «٠٠٠٠ ولا يجوز أن تفرض ضرائب أو رسوم أو نفقات وما إلى ذلك من التكاليف إلا بقانون» ونصت المادة «١٨» من الدستور الإيراني «٠٠٠٠ لا تفرض ضريبة أو رسم أو يعدلان إلا بموافقة مجلس النواب» ونصت المادة «١٣٤» من الدستور الكويتي «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها والغايتها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من إدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون ولا يجوز تكليف أحد باداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون» وأخيراً قررت المادة «٨١» من الدستور اللبناني «تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز احداث ضريبة ما وجباتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الاراضي اللبنانية دون استثناء» . ومن المشاهد بأنه على عكس كل من الدستورين الاردني والتركي نظمت دساتير كل من لبنان وايران والكويت الاحكام الخاصة بالغاء وتعديل الضرائب فنصت المادة «٨٢» من الدستور اللبناني «لا يجوز تعديل ضريبة أو الغائتها إلا بقانون» وقررت المادة «٥٨» من الدستور الإيراني «كل تخفيض أو الغاء أو أفاء مالي لا يمكن تقريره إلا بقانون خاص» .

ومن نص المادتين «٨١ ، ٨٢» من الدستور اللبناني المذكورين أعلاه ، يتضح بأن الدستور اللبناني قد أغفل ذكر الرسوم وبيان كيفية فرضها ووجباتها والغائتها . ومع ذلك نجد بأن النظام الداخلي للبرلمان اللبناني تلافي هذا النقص ، فنصت المادة «٩٥» منه «لا يجوز احداث أو الغاء ضريبة أو رسم أو مكبس من المكوس أو تعديل في الضرائب والرسوم والمكوس إلا بقرار مجلس النواب» . وكما أنه لا يجوز إنشاء أو تعديل أو الغاء ضريبة أو رسم إلا بقانون فلا يجوز كذلك أفعاء أي شخص منها إلا بقانون وهذا ما نصت عليه المادة «١١٨»

من الدستور الاردني « لا يجوز أعضاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الاحوال الميسنة في القانون » وأشارت اليه المادة « ١٣٤ » من الدستور الكويتي والمادة « ٥٨ » من الدستور الايراني المشار اليها أعلاه . وعلى الرغم من ان كل من الدستورين اللبناني والتركي قد أغفلما مثل هذا النص ، يبدو لنا بأنه لا يمكن أن يعفى أي شخص من الضرائب في لبنان وتركيا الا بقانون وذلك طبقا للقاعدة القانونية التي تقضي أن كل ما يتقرر بقانون لا يمكن الغاؤه أو تعديله الا بقانون .

ب - الالتزام والامتياز والاحتكار :

نظرا لأهمية الالتزام والامتياز والاحتكار ومساسها بالمصالح الاقتصادية العليا للدولة . تذهب معظم الدساتير الى وجوب منحها وتنظيمها بقانون . فالسلطة التنفيذية بموجب هذه الدساتير لا يمكنها منح أي امتياز أو التزام أو احتكار لاستغلال ثروات البلاد الطبيعية وذلك لتعلقها بالشؤون الاقتصادية المحضة التي يجب أن يبدى ممثلو الشعب رأيهم فيها . وعلى هذا فقد نصت المادة « ٨٩ » من الدستور اللبناني « لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون والى زمن محدود » ويبدو من نص هذه المادة بأن الدستور اللبناني وأن أعطى حق منح الامتياز والالتزام والاحتكار الى البرلمان فأنه اشترط بالامتناع هذه الحقوق الا لمدة محددة . وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي بموجب المادتين « ١٥٢ و ١٥٣ » . منه ومما يلاحظ بان الدستورين الكويتي واللبناني قد احسنا بعدم جواز منح هذه الحقوق لمدة غير محددة حيث قد تتغير الاحوال الاجتماعية والاقتصادية بتغير ظروف البلد الامر الذي يستلزم تغيير شروط الامتياز أو الالتزام أو الاحتقار تمشيا مع ما تقتضيه المصلحة العامة . والدستور الاردني وان لم ينص صراحة على عدم جواز منح الالتزام والاحتكار الا بقانون كما فعل بالنسبة للامتياز فأنه أشار اليها ضمنا حيث جعلها من أنواع الامتياز .

وهذا ما بينه نص المادة «١١٧» منه حيث قضت «كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون» ويظهر من نص هذه المادة أن المشرع الاردني قد أغفل اشتراط منح هذه الحقوق لمدة غير محددة وهذا ولا شك نقص هام كان من الواجب تلافيه كما فعل المشرعان اللبناني والكويتي من قبله . وعلى عكس دساتير كل من لبنان والكويت والاردن ، لم تتطرق دساتير كل من تركيا وايران الى تنظيم الالتزام والامتياز والاحتكار . وهذا ولا شك نقص لا يمكن التغاضي عنه نظرا لأهميةها الكبيرة كما بينا .

ج - القروض المالية العامة :

بالاضافة الى فرض الضرائب والرسوم ومنح الالتزام والامتياز والاحتكار ذهب الدستور اللبناني الى ما ذهبت اليه كثير من الدساتير البرلمانية ، فقرر عدم جواز عقد القروض المالية العامة الا بموجب قانون . وهذا ما بيته المادة «٨٨» منه حيث قضت «لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترب عليه اتفاق من الخزانة الا بقانون» وهذا ما ذهبت اليه المادة «١٣٦» من الدستور الكويتي وما أشارت اليه المادتين «٤٦ ، ٢٥» من الدستور الايراني حيث قررتا بأن عقد القروض من اختصاص مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ . والواقع ان الحكمة من عدم عقد القروض العامة الا بقانون هي اعطاء ممثلي الشعب حق مراقبة شروط هذه القروض والاطلاع على كيفية تسديدها ومدى تأثيرها على اقتصadiات الدولة وذلك لأنها ترتب علينا في ذمة الشعب المعبur عن ارادته . وعلى الرغم من ضرورة النص على عدم جواز عقد القروض العامة الا بموجب قانون ، نجد بأن دساتير كل من تركيا والاردن جاءت خلوه منه . ومن المشاهد بأنه فضلا عن عدم وجود مثل هذا النص في الدستور الاردني فإن العمل قد جرى بأن عقد هذه القروض لا يتم الا بموافقة مجلس النواب .

الميزانية العامة

الميزانية العامة هي الحساب التقديرى لمصروفات وايرادات الدولة خلال سنة كاملة . وعلى الرغم من ان تنظيم الميزانية عمل اداري على درجة عظيمة من الامانة يسمح للبرلمان في الدول البرلمانية بصورة خاصة بأن يبدي ارادته التامة فيه قبل وضعه موضع التنفيذ . وذلك لأن الميزانية العامة في الدول البرلمانية هي العنان الذي يستطيع البرلمان بواسطته ، توجيه السلطة التنفيذية في الاتجاه الذي يراه والوسيلة الفعالة التي ينود بها عن اعتداءات هذه السلطة . وهذا ما أخذت به دساتير كل من المملكة الاردنية الهاشمية والمملكة الايرانية والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والكويت ، حيث قضت هذه الدساتير بوجوب عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية ومصادقتها عليه قبل تنفيذه .

وبما أن الميزانية العامة ذات طبيعة ادارية فإن أعدادها ووضع مشروعاتها تكون من اختصاص وزارة المالية^(١) . فهي التي تقوم بأجراء الحساب التقديرى لواردات الدولة ومصروفاتها والاتصال بالوزارات المختلفة من أجل الحصول على الميزانيات الخاصة بكل منها . وبعد انتهاء وزارة المالية من وضع مسودة الميزانية تحيلها بشكل مشروع قانون إلى السلطة التشريعية في خلال مدة معينة تختلف باختلاف الدساتير . فبالنسبة للدستور اللبناني يجب على وزارة المالية تقديم مشروع الى مجلس النواب قبل بداية دورة تشرين بخمسة عشر يوماً على الاقل^(٢) ، وبالنسبة للدستور الاردني على الوزارة تقديمها قبل انتهاء السنة

(١) بموجب المادة «١٠٢» من الدستور الايراني ، يكون وضع مشروع الميزانية من اختصاص هيئة يكونها مجلس النواب من بين أعضائه وتقوم هذه الهيئة بالاتصال بمختلف الوزارات لاعداد ميزانياتها .

(٢) المادة «٨٣» من الدستور اللبناني .

مالية بشهر على الأقل^(١) ، وبالنسبة للدستور التركي على الوزارة تقديمها قبل انتهاء السنة المالية ثلاثة أشهر على الأقل^(٢) . وبالنسبة للدستور الإيراني يجب على كل وزارة أن تعد ميزانيتها في النصف الثاني من السنة ، وعليها أن تقدم هذه الميزانية إلى مجلس النواب قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من انتهاء السنة الإيرانية^(٣) وأخيراً بالنسبة للدستور الكويتي على الوزارة تقديمها إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل^(٤) . وعلى خلاف الدستور التركي على رئيس مجلس النواب بموجب دساتير كل من ايران والكويت ولبنان والأردن حالة مشروع الميزانية إلى اللجنة المختصة بعد استلامه من الوزارة من أجل دراسته وتقديم تقرير عنه . وعلى اللجنة بعد استلامها لمشروع الميزانية البدء بدراستها في جلسات متابعة يحضرها وزير المالية وممثلو مختلف الوزارات وكل لجنة من لجان المجلس حق انتداب مثل عنها إلى هذه اللجنة لايضاح الأمور المتعلقة بتلك اللجان من أبواب الميزانية وذلك بصفة استشارية . وبعد انتهاء اللجنة من دراسة المشروع ومناقشته ، عليها أن تقدمه إلى المجلس مرفقا بتقريرها النهائي ، الا أنه لا يجوز للمجلس البدء بمناقشة الميزانية الا بعد المصادقة على الحساب الختامي للسنة السابقة . وتحصص الجلسات الأولى من جلسات المجلس لمناقشة الميزانية بصورة عامة ، وبعد ذلك تبدأ المناقشة على أساس مشروع اللجنة المختصة لا على أساس المشروع الاصلي الذي قدمت به الحكومة . ومع ذلك لوزير المالية في حالة حذف اللجنة لاعتمادات وردت في المشروع الاصلاح ان يطلب من المجلس اعادتها موضحا وجهة نظره ، هذا مع العلم بأنه لا يجوز لللجنة المختصة ولا لمجلس النواب حذف اعتماد وضعته الحكومية لوفاء دين عقدته بموجب الدستور والقوانين المرعية . كما أنه لا يجوز

(١) المادة «١١٢» من الدستور الأردني .

(٢) المادة «٩٤» من الدستور التركي .

(٣) المادة «٢٠» من الدستور الإيراني .

(٤) المادة «١٤٠» من الدستور الكويتي .

للمجلس أثناء مناقشة الميزانية أن يزيد الاعتمادات الواردة فيها سواء كان ذلك بطريق التعديل أو بطريق الاقتراح المقدم على حدة . الا أنه يجوز بعد تصديق الميزانية أن يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة أو نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الميزانية من فصل الى آخر . وما تجدر الاشارة اليه بأن تقيد اختصاصات البرلمانات في زيادة النفقات في الميزانية يتلاعما مع ما هو معروف عن ميل أعضائها الى الاسراف في الشؤون المالية بقصد أرضاء ناخبيهم . وبالنسبة للدستور الاردني ، بعد انتهاء مناقشة الميزانية من قبل مجلس النواب تحال الى مجلس الاعيان من أجل مناقشتها بنفس الشكل المذكور أعلاه . وهذا على عكس ما ذهب اليه الدستور الايراني الذي قضى بأن النظر في الميزانية العامة وافرارها من اختصاص مجلس النواب وحده .

أما في تركيا فلا يعرض مشروع الميزانية المعد من قبل الحكومة على مجلس الامة الكبير مباشرة وانما يعرض أولا على لجنة مختلطة متكونة من خمسة وثلاثين نائبا وخمسة عشر شيخا . ويشرط في هذه اللجنة عند تأليفها ، أن يكون ثلثون عضوا من أعضائها يمثلون الكتلة أو الكتل البرلمانية المشتركة في الحكم على أن يؤخذ بنظر الاعتبار تمثيل جميع الكتل السياسية الحزبية أو المستقلة تمثيلا يتناسب مع قوتها في المجلسين . وعلى اللجنة المختلطة الانتهاء من دراسة المشروع في خلال ثمانية أسابيع من تاريخ استلامها اياه . وبعد انتهاء اللجنة من دراسة المشروع ترسله مع تقريرها الى مجلس النواب الذي عليه مناقشته خلال عشرة أيام وارساله الى مجلس الشيوخ . وبعد انتهاء مجلس الشيوخ من مناقشته يرسل ثانية الى اللجنة المختلطة التي عليها خلال أسبوع الانتهاء من بحثه وارساله الى مجلس النواب للمذاكرة فيه واتخاذ القرار النهائي بشأنه . وما يلاحظ بأنه لا يجوز لاعضاء مجلس الامة الكبير عند عرض مشروع الميزانية عليهم ، مناقشة التقارير والتعديلات المدخلة عليه^(١) .

(١) راجع المادة «٩٤» من الدستور التركي .

وعلى عكس الدستورين التركي والايراني نضمت دساتير كل من الكويت ولبنان والاردن الاحكام الخاصة بدخول السنة المالية الجديدة قبل الانتهاء من التصويت على الميزانية . فقضت المادة «٨٦» من الدستور اللبناني « اذا لم ينتهي المجلس من المناقشة والتصويت على الميزانية قبل انتهاء الدورة المخصصة لذلك على رئيس الجمهورية دعوة المجلس فورا لدورة استثنائية تستمر حتى نهاية كانون الثاني ٠٠٠ » وقد بينت المادة المذكورة بأنّه اذا انقضت الدورة الاستثنائية ولم يبت فيها نهائيا على مشروع الميزانية ، لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يقرر بموجبه وضع مشروع الميزانية موضع التنفيذ على الشكل الذي تقدمت به الحكومة الى المجلس . واللاحظ بأن هذا النص متقدّم حيث أعطى للحكومة امكانية سلب مجلس النواب حق مراقبتها والاشراف على أعمالها ، وهذا ولا شك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات على الشكل الذي يقوم عليه النظام البرلماني . وقد تلافي المشرع الاردني هذا النقص ، فقررت المادة «١١٣» من الدستور ، بوجوب العمل بحسب الميزانية العامة لسنة السابقة الا اذا كانت النفقات الواردة في مشروع الميزانية الجديدة أقل مما في الميزانية السابقة فعندئذ يجب العمل ضمن حدود مشروع الميزانية الجديدة الى أن يتم التصديق عليها . والحكمة من الاخذ بالميزانية الاقل نفقات هي تلافي احتمال حدوث عجز في ميزانية السنة الجديدة . وهذا ما يؤخذ على الدستور الكويتي حيث قرر بموجب المادة «١٤٥» منه اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره ، وتجب الارادات وتنفق المصاروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة .

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية

ممارسة السلطة التنفيذية في الدول البرلمانية من اختصاص رئيس الدولة . ولكن بما أن رؤساء هذه الدول مصونون وغير مسؤولين فأنهم لا يمارسون اختصاصاتهم الا بواسطة وزرائهم . وعلى هذا فالسلطة التنفيذية في الدول البرلمانية تتكون في الواقع من رئيس الدولة ومجلس الوزراء . وسندرس الاحكام الخاصة بكل منها حسب دساتير كل من المملكة الاردنية الهاشمية ، والجمهورية التركية ، والجمهورية اللبنانية ، والملكة الایرانية ، وامارة الكويت في فصلين تخصص الاول لرئيس الدولة والثاني للوزارة .

المبحث الأول

رئيس الدولة

كيفية اختيار رئيس الدولة :

تنقسم دول الشرق الاوسط البرلمانية من حيث كيفية اختيار الرئيس الاعلى الى دول ملكية ودول جمهورية ، وسبحث كل منها على انفراد .

١ - الدول الملكية :

كانت معظم دول الشرق الاوسط البرلمانية حتى وقت قريب تأخذ بالنظام الملكي ، الا أن هذا النظام الغي في الوقت الحاضر في أغلب هذه الدول ولم تعد تأخذ به الا المملكة الاردنية الهاشمية والملكة الایرانية وامارة الكويت . فقد نصت المادة الاولى من الدستور الاردني « المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية

مستقلة ٠٠٠ ونظام الحكم فيها نباتي ملكي وراثي » وهذا أيضاً ما ذهبت اليه المادة « ٤١ » من الدستور الكويتي حيث نصت « الكويت امارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح ٠٠٠ » وعلى الرغم من أن الدستور الايراني لم يخصص مادة منه لتحديد شكل نظام الحكم ، أقر النظام الملكي في أكثر من مادة ٠ بعد أن نص في المادة « ٣٥ » بأن « السيادة وديعة مفوضة من قبل العناية الالهية من الشعب الى شخص الامبراطور » قرر بموجب المادة « ٣٦ » منه « السيادة الدستورية في ايران ، مفوضة من الشعب بواسطة المجلس التأسيسي الى صاحب الجلاله رضا شاه بهلوي ٠ وتنتقل الى الذكور من ذريته عن طريق الميراث » وقد بنت المادة « ٢٨ » من الدستور الاردني كيفية انتقال العرش من السلف الى الخلف وأقتصرت على أسرة الملك عبدالله بن الحسين ٠ ويتنتقل العرش بموجب هذه المادة من الملك عبدالله الى أكبر أبناءه سنا ثم الى أكبر أبناء ذلك الابن الاكبر وهكذا درجة بعد اخرى ٠ واذا توفي أكبر الابناء قبل أن يتنتقل اليه العرش كانت الولاية الى أكبر أبناءه سنا وأن كان للمتوفى أخوة ٠ واذا لم يكن له اخوة فالي أكبر أبناء أكبر اخوه فإذا لم يكن لا أكبر اخوه ابن فالى أكبر أبناء اخوه الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة ٠ وفي حالة عدم وجود اخوة وأبناء اخوة لم يرث ولاية العرش تنتقل الولاية الى الاعماد وذریتهم حسب الترتيب المذكور سالفاً ٠ وعند وفاة آخر ملك بدون وريث عرش على النحو المبين أعلاه ، يتولى العرش أحد أفراد سلالة الملك حسين بن علي الذي يختاره مجلس الامة ٠ والدستور الكويتي وان كان قد أخذ بالنظام الوراثي لتعيين رئيس الدولة ، الا انه لم يقصد بذلك ان تنتقل السلطة من الاب الى ابنه الاكبر ، وانما قصد ان يكون العرش محصراً بعائلة مبارك الصباح ومن يرشحه الامير ويوافق عليه مجلس الامة ٠ ولهذا على الامير بموجب المادة « ٤ » من الدستور ان يعينولي العهد خلال سنة على الاكثر من تاريخ توليه الامير ٠ ويكون تعيينولي العهد

بناء على ترشيح الامير ومبادعه مجلس الامة في جلسة خاصة وبموافقة الغلبيه المطلقة لمجموع اعضائه . وفي حالة عدم تعين ولی العهد على هذا الشكل يرشح الامير لولایة العهد ثلاثة على الاقل من ذرية مبارك الصباح لمجلس الامة ان يختار أحدهم ولیاً للعهد .

ومن الجدير بالذكر بأنه لا يجوز أن يتولى العرش في كل من ايران والكويت والاردن امرأة وهذا ما اشارت اليه المادة «٤» من الدستور الكويتي والمادة «٣٦» من الدستور الايراني المذكورتان أعلاه وما قررته المادة «٢٨» من الدستور الاردني بقولها « تكون ورثة العرش في الذكور من أولاد الظهور » كما أنه لا يجوز بموجب هذه المادة أن يعتلي العرش أحد من كانوا محرومين من الولاية بارادة ملكية بسبب عدم لياقتهم مع العلم بأن هذا الحرمان لا يشمل أبناء ذلك الشخص . هذا ويشترط في الارادة الملكية التي تقرر الحرمان من الولاية على العرش أن تكون موقعة من رئيس الوزراء وأربعة من الوزراء على الاقل على أن يكون من بينهم وزير الداخلية والعدلية .

ويشترط فيمن يتولى العرش الاردني والعرش الكويتي أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين وهذا ما نصت عليه المادة «٤» من الدستور الكويتي والفرقة (ه) من المادة «٢٨» كما يشترط فيه بالنسبة للاردن أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة سنة قمرية من عمره . فإذا لم يبلغ هذه السن وقت وفاة سلفه يباشر سلطاته بالياباه عنه أثناء مدة قصره وصي أو مجلس وصاية معين من قبل الملك المتوفى أو من قبل مجلس الوزراء اذا لم يكن الملك السابق قد قام بهذا التعيين ، وهذا ما يبنته الفقرة (ز) من المادة «٢٨» بالعبارة التالية « يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثمانيني عشرة سنة قمرية من عمره . فإذا أنتقل العرش الى من هو دون هذا السن يمارس صلاحيات الملك الوصي أو مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بارادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش وإذا توفي دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي

أو مجلس الوصاية » و ممما يؤخذ على هذه الفقرة بأنها أُسندت حق تعيين الوصي أو مجلس الوصاية الى مجلس الوزراء وحده في حالة عدم قيام الملك المتوفى بذلك . وأنه كان من الاجدر بالشرع الاردني اشتراط موافقة مجلس الامة على هذا التعيين باعتبار أن هذا المجلس هو ممثل الشعب صاحب السيادة فضلاً عن أنه يؤدي الى تقوية رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وهو ما يتافق مع روح النظام البرلماني ويتلاءم مع الاسس التي يقوم عليها هذا النظام . ويجب على الملك وفق المادة «٢٩» من الدستور أن يقسم يمين المحافظة على أحکام الدستور والاخلاص للشعب بعد ارتقاءه العرش أمام مجلسى الاعيان والنواب في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان .

وبموجب المادة «٢٨» من الدستور الاردني يشترط في الوصي وعضو مجلس الوصاية أن يكون قد بلغ ثالثين سنة قمرية اذا كان من غير اقرباء الملك . أما اذا كان من اقربائه فأنه يشترط فيه أن يكون قد أكمل ثمانين عشرة سنة قمرية من عمره «ف ل» و اذا توفي الوصي او أحد اعضاء مجلس الوصاية او اصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته على مجلس الوزراء أن يعين من يقوم مقامه « ف ك » وبموجب الفقرة «ي» من هذه المادة على الوصي وأعضاء مجلس الوصاية قبل توليهم مهام وظائفهم أن يقسموا اليمين الدستورية أمام مجلس الوزراء . و ممما يلاحظ على هذه الفقرة بأنه كان من الواجب على المشرع الاردني أن يقرر وجوب تأدية اليمين الدستورية للوصي ولأعضاء مجلس الوصاية أمام مجلس الامة في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان وذلك لأهمية المنصب الذي يتمتعون به لا سيما و لهم حق ممارسة جميع سلطات الملك كاملة غير منقوصة .

أما بالنسبة للدستور الايراني ، فيشترط في من يتولى العرش بأن يكون الولد البكر للملك السابق ومن أم ايرانية الاصل^(١) . وفي حالة عدم وجود

(١) عند زواج الملك رضا بهلوبي من الاميرة فوزية شقيقة الملك السابق

ولد للملك السابق ينتقل العرش الى من يختاره ذلك الملك ويوافق عليه مجلس النواب ، على شرط الا يكون ذلك من العائلة القبارية^(١) . ويشترط في من يتولى العرش أن يكون مسلماً بالغاً العشرين سنة شمسية من عمره^(٢) . وعند عدم بلوغ ولد العهد لهذا السن عند وفاة الملك ، يقوم مجلس النواب بتعيين وصي على العرش على الا يكون ذلك من بين أفراد العائلة المالكة . وعند وفاة الملك بموجب المادة «٤١» على مجلس النواب والاعيان أن يجتمعوا حالاً ، واذا كانوا في أثناء عطلتهم الاعتيادية عليهم الاجتماع خلال عشرة أيام من تاريخ الوفاة .

الدول الجمهورية :

أخذ دستوراً كل من لبنان وتركية بالنظام الجمهوري وهذا يعني بأن يتم اختيار رئيس الدولة في كل منهما عن طريق الانتخاب . ويتخَّب رئيس الجمهورية بموجب المادة «٤٩» من الدستور اللبناني ، والمادة «٩٥» من الدستور المركي ، لمدة ست سنوات بواسطة مجلس الأمة بجلسة خاصة بالاقتراع السري وبغالبية ثلثي أعضائه الا أنه في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المذكورة يعاد اجراء الانتخاب في اجتماع آخر ويكتفى في هذه الحالة بحصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لمجموع الأعضاء من أجل الفوز بالرئاسة . وما يلاحظ في هذا الصدد بأن كلاً من الدستورين اللبناني والتركي قد أحسن في جعل انتخاب رئيس الجمهورية من اختصاص المجلس التشريعي وذلك لأن هذا المجلس أقدر من عامة الشعب لتقدير كفاءة المرشحين لهذا المنصب الخطير مما هو معروف من عامة الشعب وخاصة في الشرق الأوسط بتأثيرها بالاهواء والتزوات .

فاروق ، أوضح مجلس النواب الايراني بموجب قانون خاص ، بأن المقصود من اشتراط كون من يتولى العرش من أم ايرانية الاصل ، هو أنها تحمل الجنسية الإيرانية .

(١) انظر المادة «٣٧» من ملحق الدستور الايراني الصادر في عام ١٩٠٧

(٢) انظر المادة «٣٨» من ملحق الدستور الايراني الصادر في عام ١٩٠٧

الخزينة دون الالتزام بالكفاءات الواجب توافرها بالمرشحين . هذا مع العلم بأن كلًا من هذين الدستورين قد تلافق العيب الذي يؤخذ على انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الأمة بأعتبره يؤدي إلى جعل رئيس الدولة تحت رحمة هذا المجلس وذلك بعدم جواز إعادة انتخاب نفس الشخص لرياسة الجمهورية لمرتين متتاليتين .

وعلى الرغم من أن عدم جواز انتخاب رئيس الجمهورية لمرتين متتاليتين يساعد على عدم وضعه تحت رحمة السلطة التشريعية نجد أغلب الدساتير التي تأخذ بالنظام الجمهوري تقضي بجواز إعادة انتخابه لمرة واحدة فقط والسبب في جواز إعادة انتخاب الرئيس لمرة واحدة فقط هو التوفيق بين عدم احتكار رئاسة الجمهورية من قبل شخص واحد وبين الاستفادة من خبرة ذلك الشخص التي حصل عليها أثناء توليه الرئاسة لأول مرة . هذا بالإضافة إلى احتمال كون الرئيس السابق أكثر من المرشحين الآخرين كفاءة لتولي هذا المنصب . فبأبعاده نسمح إلى من هم أقل منه كفاءة بتولي رئاسة الجمهورية ، وهذا ولا شك يتناهى مع المصلحة العليا للدولة^(١) .

وبموجب المادة «٧٣» من الدستور اللبناني على رئيس مجلس النواب دعوة المجلس من أجل انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بشهر على الأقل وشهرين على الأكثـر . وفي حالة عدم قيام رئيس المجلس بدعوته لانتخاب رئيس الجمهورية في المواعيد المذكورة أعلاه قضت هذه المادة بوجوب اجتماع المجلس بحكم القانون في اليوم العاشر قبل انتهاء مدة الرئيس السابق لإجراء انتخاب الرئيس الجديد . هنا في حالة انتهاء الرئاسة بسبب انقضاء مدتـها ، أما في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته على مجلس النواب بموجب المادة «٧٤» الاجتماع فوراً من أجل انتخاب الرئيس الجديد ، مع العلم بأن مهمـاـتـ

(١) زايت ابراهيم ووحيد رأفت ، المرجع السابق ، أنظر طرق انتخاب رئيس الجمهورية ص ٧٧ - ٨٣ .

رئيس الجمهورية تناط بمجلس الوزراء عند خلو الرئاسة لاي سبب من الاسباب المذكورة أعلاه^(١) . أما بالنسبة للدستور التركي فموجب المادة «٩٩» منه يجب اجراء انتخاب رئيس الجمهورية في خلال الخمسة عشر يوماً الاخيرة من مدة رئاسة الرئيس السابق . وعند وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته يتولى مهام الرئاسة رئيس مجلس الاعيان حتى يتم انتخاب الرئيس الجديد .

وبعكس الدستور اللبناني الذي لم يشترط في المرشحين لرئاسة الجمهورية الا حيازتهم على الشروط الواجب توافرها في اعضاء مجلس النواب ، سواء كانوا اعضاء فيه أم لا ، اشترط الدستور التركي في المرشحين أن يكونوا اعضاء في مجلس الشيوخ أو النواب وأن يكونوا من البالغين أربعين سنة من عمرهم ، وأن اكملوا الدراسة العليا التي مدتتها سبع سنوات على الاقل . ومن أجل المحافظة على حياد رئيس الجمهورية وعدم تأثيره بميلول والأراء الحزبية اشترطت المادة «٩٥» من الدستور التركي على من يفوز بانتخابات الرئاسة الاستقالة من الحزب الذي ينتمي اليه اذا كان حزبياً .

اختصاصات رئيس الدولة :

لرئيس الدولة في الدول البرلمانية سواء كانت ملكية أو جمهورية اختصاصات عديدة يمكن تصنيفها الى اختصاصات ذات صفة تنفيذية واصحاصات ذات صفة تشريعية . والاختلافات ذات الصفة التشريعية تمنع لرئيس الدولة في الدول البرلمانية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون بينها الذي يقوم عليه النظام البرلماني . وانما سنرجيء بحثها الى حين دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

أما اختصاصات رئيس الدولة ذات الصفة التنفيذية فهي عديدة فضلاً عن أنها تختلف باختلاف الدول . وأهم هذه الاختصاصات ما ياتي :

(١) راجع بهذا الخصوص ما ذكرناه بالنسبة للدستور الاردني في حالة خلو العرش .

١ - حق تعيين الوزراء وأقالتهم :

أن حق تعيين الوزراء وأقالتهم من الحقوق الأساسية التي يعترف بها رئيس الدولة في النظام البرلماني ، وذلك باعتبار أن رئيس الدولة في ظل هذا النظام هو رئيس السلطة التنفيذية التي تكون الوزارة جزءاً منها . وهذا ما ذهبت إليه دساتير كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية التركية والجمهورية اللبنانية والمملكة الإيرانية وامارة الكويت . وعلى خلاف دساتير كل من ايران والاردن والكويت ولبنان أشترط الدستور التركي بأن يكون رئيس الوزراء من بين أعضاء مجلس الامة التركي الكبير^(١) . وبالرغم من أن تعيين الوزراء واختيارهم من اختصاص رئيس الدولة ، فإن العمل قد جرى في معظم الدول البرلمانية ومنها دول الشرق الأوسط ، بأن يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس الوزراء الذي يعهد إليه اختيار زملائه من أجل اصدار المراسيم بتعيينهم^(٢) . ومما يلاحظ بأن حق تعيين الوزراء وأقالتهم على خلاف غيره من اختصاصات رئيس الدولة الأخرى ، لا يمارسه بواسطة الوزراء وإنما يمارسه بصورة مباشرة . ولهذا فإن مراسيم تعيين الوزارات وأقالتها تكون موقعة من قبل رئيس الدولة وحده .

ويبدو لأول وهلة أن حق رئيس الدولة في تعيين الوزراء حق مطلق ، الا أنه في الواقع مقيد بموافقة البرلمان حيث لا يستطيع إلا تعيين الوزراء الذين يتمتعون بشقة أغلبية أعضاء البرلمان ، لهذا نرى بأن الدساتير البرلمانية تشترط على الوزارة بعد تأليفها بأن تقدم إلى البرلمان من أجل حصول ثقته على سياستها . وكما أن حق تعيين الوزراء مقيد فإن حق إقالة الوزراء مقيد أيضاً ، وذلك لأن رئيس الدولة لا يستطيع إقالة الوزارة التي تتمتع بشقة أغلبية أعضاء البرلمان لخطورة التنتائج التي يمكن أن تترتب عليها ، والتي قد تصيب مرکزه ببعض التصدع .

(١) المادة «٩٥» من الدستور التركي .

(٢) هذا مما نصت عليه صراحة المادة «٥٦» من الدستور الكويتي .

فإذا أقال رئيس الدولة الوزارة التي تسمى بثقة البرلمان ، فإنه قد لا يوفق في تعين وزارة تحظى بهذه الثقة . وفي هذه الحالة عليه حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة إلا أنه قد يفوز فيها أعضاء المجلس القديم ويكون عندئذ مضطراً إلى إعادة تعين الوزارة المقالة أو التحلي عن منصبه . وهذا ما سارت عليه دساتير كل من تركية ولبنان والملكة الأردنية الهاشمية والملكة الإيرانية وأمارة الكويت .

ب - العفو الخاص :

يقصد بالعفو الخاص ، الغاء العقوبة المحكوم بها على شخص أو أشخاص معينين دون أن يؤدي ذلك إلى رفع الجريمة نفسها أو الغاء العقوبات التبعية . وهذا يعكس العفو العام الذي يقضي بالغاء العقوبة المحكوم بها على كل شخص أرتكب نوعاً معيناً من الجرائم حدثت في ظروف خاصة . ولا يقف أثر هذا النوع من العفو عند الغاء العقوبة الأصلية المحكم بها كما هو الحال بالنسبة للعفو الخاص بل يتعداها إلى استقطاع الجريمة نفسها والعقوبات التبعية وجميع الآثار التي يرتبها قانون العقوبات . وقد فرقت دساتير كل من إيران ولبنان والأردن والكويت بين هذين النوعين من العفو ، فجعلت حق العفو الخاص من اختصاص رئيس الدولة بموجب مرسوم مصدق عليه من قبل وزير العدلية ، بينما لم تجز إصدار العفو العام إلا بقانون وذلك لأنه يعتبر استثناء على تطبيق أحد مواد قانون العقوبات ، ولا يمكن تعديل القانون أو ايقاف نفاذ مواده إلا بقانون . وعلى خلاف دساتير كل من الكويت وإيران والأردن ذهب الدستور التركي بموجب المادة «٦٤» منه إلى جعل حق العفو العام والخاص من اختصاص مجلس الأمة التركي الكبير . وبذلك خالف معظم الدساتير البرلمانية التي تجعل العفو الخاص من اختصاص رئيس الدولة ، لأنه كما قلنا يتعلق بتنفيذ القوانين دون تعديلها أو ايقاف نفاذها .

ج - عقد المعاهدات :

ان حق عقد المعاهدات هو من الحقوق المسلم بها لرئيس الدولة في معظم الدساتير البرلمانية الحديثة . وهذا ما أخذت به دساتير كل من لبنان والأردن وتركيا وايران والكويت . فقد نصت المادة «٥٢» من الدستور اللبناني « يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وأبرامها ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة . أما المعاهدات التي تتطوّي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا تعد مبرمة الا بعد موافقة المجلس عليها » . واضح من هذا النص أن الدستور اللبناني فرق بين المعاهدات المالية والتجارية والمعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة وبين غيرها من المعاهدات . فلم يجز عقد المعاهدات المالية والتجارة والمعاهدات التي لا يجوز فسخها فسنة فسنة الا بعد موافقة مجلس النواب عليها ، بينما جعل حق عقد غيرها من المعاهدات من اختصاص رئيس الجمهورية .

والملاحظ على نص المادة «٥٢» بأنه نص خطير اذا اسيء استعماله لأن عبارة حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة » عبارة مطاطة يمكن التوسيع في تفسيرها وأستعمالها استعمالا غير صحيح . فقد تكون شروط المعاهدة التي يعقدها رئيس الجمهورية ذات أهمية كبيرة وقد يمضي وقت طويل دون أن يطلع المجلس على هذه الشروط وفي هذا ولاشك مساس بمصلحة البلاد العليا . بالإضافة إلى ذلك أن الدستور اللبناني على عكس الدستور الأردني ، اغفل تنظيم الشروط السرية التي قد تحتوي عليها المعاهدات المبرمة من قبل رئيس الجمهورية والتي تستلزم المصلحة العامة للدول المتعاقدة عدم نشرها أو عرضها على مجلس النواب . فقد كان على واضع الدستور اللبناني منعا لاسوء استعمال رئيس الجمهورية الحق المطلق الذي اعطي له في هذا الصدد الذهاب الى ما ذهب اليه كل من

الدستورين الاردني والكويتي حيث نص كل من هذين الدستورين على عدم جواز مناقضة الشروط السرية لایة معايدة الى الشروطها العلنية بـأى حال من الاحوال .

والدستور الاردني وان جعل ابرام المعاهدات بموجب الفقرة (١) من المادة «٣٣» منه من حق الملك وحده كقاعدة عامة الا انه استثنى من ذلك بموجب الفقرة (٢) من المادة المذكورة المعاهدات التجارية وتلك المتعلقة بالملاحة والمعاهدات التي يترتب عليها تعديل اراضي الدولة او الانفصال من سيادتها او تحويل الخزينة العامة بعض النفقات او مساس بحقوق الاردنيين العامة او الخاصة فاشترط موافقة مجلس الامة عليها من أجل نفاذها .

وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي ، حيث قررت المادة «٧٠» منه ، الامير يبرم المعاهدات بمراسيم اميرية على ان يبلغها لمجلس الامة فوراً مشفوعة بما يناسبها من البيانات ، وتكون للمعاهدات قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية . وما تقدم يمكن القول ان المعاهدات كقاعدة عامة تصبح نافذة بمجرد ابرامها من قبل الامير ، لكن لا تكون لها قوة القانون الا بعد موافقة مجلس الامة وتصديقها ونشرها . ومع ذلك فقد استثنى هذه المادة بعض المعاهدات بالنظر لأهميةها بالنسبة للمصلحة العليا من هذه القاعدة كمعاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة باراضي الدولة او ثرواتها الطبيعية او بحقوق الافراد العامة والخاصة ، ومعاهدات التجارة والملاحة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية او تتضمن تعديلاً للقوانين . فقررت عدم جواز نفاذها الا بعد موافقة مجلس الامة عليها وتصديقها ونشرها .

وعلى عكس دساتير كل من الكويت ولبنان والاردن جعل الدستور التركي بموجب المادة «٩٧» منه ابرام المعاهدات الدولية من اختصاص رئيس الجمهورية ، الا أن هذه المعاهدات بموجب المادة «٦٥» لا تصبح نافذة المفعول الا بعد موافقة مجلس الامة التركي الكبير عليها . وقد استثنى من نص المادة «٦٥» المذكورة

أعلاه الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية والفنية التي لا تتجاوز مدتها السنة الواحدة ، والتي لا تمس حقوق الأفراد وحق الملكية للاتراك المقيمين في الخارج والتي لا تسبب عبئاً على مالية الدولة فلم تشترط موافقة مجلس الامة من أجل نفاذها ٠

وهذا أيضاً ما ذهب إليه الدستور الايراني حيث جل ابرام المعاهدات من اختصاص الملك ، الا انه قرر وجوب موافقة مجلس الامة عليها قبل نفاذها ، وذلك فيما عدا المعاهدات التي تحتوي على شروط سرية لا تقتضي المصلحة العامة اطلاع المجلس عليها^(١) . ومع هذا فقد قررت المادة «٥٢» من تعديل الدستور الصادر في عام ١٩٠٧ بأنه على الملك اطلاع المجلس على الشروط السرية عندما تزول مقتضيات حجبها عن المجلس ٠

د - اعلان الاحكام العرفية :

لعل من اخطر الحقوق التي يمارسها رئيس الدولة بواسطة وزرائه هو حق اعلان الاحكام العرفية ، وذلك لما يتربط عليه من وقف للحرريات العامة وتعطيل الضمانات التي قررها الدستور لحماية هذه الحرريات بالإضافة الى حلول السلطة العسكرية محل السلطة المدنية في تسخير دفة الحياة المدنية . ولهذا نرى دساتير الدول البرلانية بصورة عامة تقييد استعمال هذا الحق وتحيطه بشروط خاصة ، فلا تسمح ب المباشرته الا في احوال الضرورة القصوى كالازمات الناتجة عن الحروب او الاضطرابات الداخلية الخطيرة . وعلى الرغم من أن الدستور الاردني اخذ بهذه القاعدة فجعل حق اعلان الاحكام العرفية من اختصاص الملك بناء على قرار مجلس الوزراء . الا أنه لم يحدد بدقة الشروط الواجب توافرها من أجل اعلانها . فقد نصت المادة «١٢٥» فقرة (١) في حالة حدوث طوارىء خطيرة ٠٠٠ فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بأرادة ملكية الاحكام العرفية في جميع ارجاء المملكة او في أي جزء منها ٠

(١) انظر المادة «٢٤» من الدستور الايراني اصدار في عام ١٩٠٦ ٠

وبناء على هذا النص يستطيع الملك أن يعلن الاحكام العرفية فتوقف الحريات العامة ويعطي الضمانات التي قررها الدستور لحماية هذه الحريات متى ما شاء لأن الدستور لم يعط معياراً للتفرق بين الطوارئ الخطيرة أو غير الخطيرة . ولهذا نستطيع القول بأن الدستور الكويتي كان أكثر توفيقاً من الدستور الاردني لتنظيم اعلان الاحكام العرفية . بعد ان قرر بموجب المادة «٦٩» منه بأن الاحكام العرفية لا يمكن ان تعلن الا في احوال الضرورة التي يحددها القانون وبعد اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها فيه ، أوجب عرض المرسوم الذي بموجبه تعلن الاحكام العرفية على مجلس الامة في خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي .

وعلى الرغم من أهمية الاحكام العرفية باعتبارها الوسيلة الفعالة لمحابهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها البلاد في أوقات الازمات لم تطرق دساتير كل من ايران وتركيا ولبنان الى تنظيمها وكيفية اعلانها . الا أنه على الرغم من اغفال الدستور اللبناني النص على حق اعلان الاحكام العرفية فقد أصدر رئيس الجمهورية في ١٦ شباط عام ١٩٥٧ مرسوماً بقانون نظم بواسطته هذا الحق . فنصت المادة الاولى منه « عند حصول اضطرابات مسلحة بشكل يهدد النظام العام أو سلامة الدولة الداخلية أو عند الاضطرار للمحافظة على سلامة الدولة الخارجية يمكن اعلان حالة الطوارئ في جميع الاراضي اللبنانية أو في جزء منها كما يمكن اعلان اقليم معين منطقة عسكرية » وقد بين هذا المرسوم بأن اعلان حالة الطوارئ يتم بأصدار مرسوم يتخذه مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مدة ثمانية أيام حتى وأن كان أثناء عطلته الاعتيادية . ومن الملاحظ بأننا لم نهتم الى الاساس القانوني الذي صدر بموجبه المرسوم بقانون لعام ١٩٥٧ حيث أن الدستور اللبناني لم ينص على حق رئيس الجمهورية في أصدار المراسيم بقانون كما سنرى فيما بعد .

هـ - حق اعلان الحرب :

اختلفت الدساتير البرلمانية في تحديد الهيئة التي من اختصاصها اعلان الحرب . فذهب قسم منها الى جعله من اختصاص السلطة التشريعية . وذهب قسم آخر الى جعله من اختصاص السلطة التنفيذية ، وذهب قسم ثالث الى جعله من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية . وقد اختلفت الفقهاء في تبرير كل من هذه الاتجاهات الثلاثة . فذهب فريق منهم الى القول بضرورة عدم اعلان الحرب الا بقرار من السلطة التشريعية وذلك لأن الحرب تضع مصير الشعب في كف القدر وهذا امر خطير يجب عدم اللجوء اليه الا بقرار من ممثلي الشعب ، بينما ذهب فريق آخر الى القول بوجوب اعطاء حق اعلان الحرب الى السلطة التنفيذية لأن اعلان الحرب على رأيهم أمراً متعلق بالسياسة الحربية للدولة وهذه بطبيعتها تقضي السرية والبالغة وسرعة البت وهي أمور قد لا تتحقق في مناقشات البرلمان . ومن أجل التوفيق بين هذين الرأيين ذهب فريق ثالث من الفقهاء الى القول بضرورة التمييز بين الحرب الهجومية وال الحرب الدفاعية ، وجعلوا الاولى من اختصاص البرلمان والثانية من اختصاص السلطة التنفيذية .

وعلى هذا فقد اختلفت دساتير دول الشرق الاوسط البرلمانية فيما بينها . فذهب كل من الدستورين الاردني والاييراني الى جعل هذا الحق من اختصاص الملك ، فنصت الفقرة (١) من المادة «٣٣» من الدستور الاردني على أنه « الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويرم المعاهدات » وهذا ما ذهبت اليه المادة «٥١» الايراني لعام ١٩٠٧^(١) وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني قد اغفل النص على حق اعلان الحرب فإنه يبدو أن هذا الحق من اختصاص مجلس النواب ، وذلك لأنه عندما اعلنت لبنان الحرب على المانيا واليابان في ٢٧ شباط

(١) تنص المادة «٥١» من الدستور الايراني على ان « حق اعلان الحرب وابرام الصلح من الاختصاصات الامبراطورية » .

سنة ١٩٤٥ كان بناء على قانون صدر من مجلس التواب . أما بالنسبة لتركيا فقد فرق الدستور بموجب المادة «٦٦» منه بين الحرب الدفاعية وال الحرب التي تدخلها تركية وفقا لاحكام معاهدات الدفاع المشترك فجعلها من اختصاص رئيس الجمهورية وبين الحرب الهجومية وجعلها من اختصاص مجلس الامة التركي الكبير . وعلى خلاف معظم دساتير العالم وخاصة دساتير الشرق الاوسط ، نهيج الدستور الكويتي نهجاً فريداً نرجو مخلصين ان تقتدي به باقي دول العالم لكي تخلص البشرية من ويلات الحروب ومصابيحها . ونهيج الدستور الكويتي يقتضي التفريق بين الحرب الدفاعية وال الحرب الهجومية . فقرر بان الحرب الهجومية محظمة تحريمها بانياً وأما الحرب الدفاعية فهي من اختصاص رئيس الدولة .

إلى جانب هذه الاختصاصات هنالك اختصاصات اخرى من تحتها بعض الدساتير البرلمانية الى رئيس الدولة . ونظرا لقلة اهميتها من الناحية السياسية بالنسبة الى الاختصاصات المذكورة سابقا سنكتفي بذكرها دون الذهاب الى تفصيلها وهي :

- ١ - الامر بوضع الانظمة الالزمه لتنفيذ القوانين .
- ٢ - قيادة القوات المسلحة .
- ٣ - انشاء ومنح واسترداد الاوسمة والقاب الشرف والرتب العسكرية والمدنية .

وعلى خلاف كل من الدستورين التركي واللبناني فقد نص الدستور الاردني على هذه الاختصاصات في المواد «٣١ و ٣٢ و ٣٧» فقرة (١) بحسب الترتيب ، ونص الدستور الايراني على هذه الاختصاصات أيضاً بموجب المواد «٤٩ و ٥٠ و ٤٧» بحسب الترتيب واخيراً نص الدستور الكويتي على هذه الاختصاصات في الماد «٧٢ و ٦٧ و ٧٦» بحسب الترتيب .

مسؤولية رئيس الدولة :

أن النظام البرلماني يقتضي بالا يباشر رئيس الدولة سواء كان ملكا أم

رئيسا للجمهورية ، سلطاته بنفسه بل بواسطة وزرائه . وقد عبر عن ذلك في الدول الملكية البرلمانية بأن « الملك يسود ولا يحكم » أي أنه يتولى العرش ، ولكن لا يتدخل في شؤون الحكم : بل يترك ادارة الدولة وتصريف شؤونها لوزرائه . وقد استتبع الاخذ بهذه القاعدة بأن يكون رئيس الدولة في الدول البرلمانية مصوناً وغير مسؤول . ولكن عدم مسؤولية رئيس الدولة لا تعني عدم مسؤولية السلطة التنفيذية بكمالها . اذ لا ضمان للحرية السياسية وحريات الافراد الا اذا كانت السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين وادارة المصالح العامة مسؤولة عن أعمالها . ولهذا فقد ذهبت الدول البرلمانية الى تقرير مسؤولية السلطة بنقل هذه المسئولية من رئيس الدولة الى مساعديه المباشرين ومستشاريه أي الوزراء ، فبدلا من مؤاخذة رئيس الدولة عن اعماله يؤاخذ وزراؤه عنها^(١) .

ومن الملاحظ بأن درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الدول البرلمانية تختلف تبعاً لكون النظام ملكياً أو جمهورياً ففي الدول الملكية عادة تكون عدم مسؤولية الملك مطلقة ، فهو لا يسأل لا سياسياً ولا جنائياً وسواء كان الأمر الذي ينسب إليه متعلقاً بشؤون وظيفته أو غير متعلق بها . وهذا ما ذهبت إليه المادة « ٣٠ » من الدستور الاردني حيث نصت « الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية » وما ذهبت إليه المادة « ٤٤ » من تعديل الدستور الايراني لعام ١٩٠٧ حيث نصت « شخص الامبراطور معفي من كل مسؤولية » وما اقرته المادة « ٥٤ » من الدستور الكويتي حيث نصت « الامير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس » فإذا كان الملك في المثلثة الاردنية الهاشمية وايران مصوناً وغير مسؤول ، فإنه من المنطقي لا يمارس

(١) للاستفاضة بالبحث راجع وait ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق ص ٤٩٧ وما بعدها وموريس ديفرجيه المرجع السابق ص ٥٣٩ وما بعدها وجورج بيردو . المطول في العلوم السياسية الجزء انسابع ص ٢٦١ وما بعدها Traite de Science politique

سلطاته من حيث المبدأ الا بواسطة وزرائه ° وهذا ما قررته المادة «٥٥» من الدستور الكويتي^(١) وما نصت عليه المادة «٢٦» من الدستور الاردني «تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتوالها بواسطة وزرائه » ومن أجل تحديد الوزير المسؤول أو الوزراء المسؤولين عن تصرفات الملك ، قررت المادة «٤٠» من الدستور الاردني «يمارس الملك صلاحياته بارادة ملكية وتكون الارادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ، ويبدي الملك موافقته بتشييت توقيعه فوق التواقيع المذكورة » ومما تجدر الاشارة اليه بهذا الصدد بأن الوزراء بموجب المادة «٤٩» من الدستور الاردني لا يكونوا مسؤولين عن اوامر الملك الخطية فقط وإنما هم مسؤولون أيضا عن أوامره الشفوية ° وهذا ما ذهب اليه الدستور الايراني حيث اضافت المادة «٤٤» المشار اليها أعلاه « الوزراء مسؤولون عن أعمال الدولة أمام البرلمان » ونصت المادة «٤٥» « الارادات والمراسيم الامبراطورية الخاصة بالشؤون العامة لا تدخل في حيز التنفيذ الا بعد التوقيع عليها من قبل الوزير المختص الذي يتحمل مسؤولية قانونيتها ومحتهاها » °

أما فيما يخص المسؤولية المدنية فأن النظام البرلماني لا يتعارض من جواز مخاصمة الملك في المسائل المالية باعتبار أن هذا النوع من المخاصمة لا يمسه في كرامته أو في مركزه ° ومع ذلك تقضي الدساتير والتقالييد البرلمانية في بعض الدول مبالغة في احترام مركز الملك من أن يمس ولو في دعوى مدنية ، بأن الملك يخاصم في هذه الدعوى في شخص وكيله ولذا يقال في فرنسا « لا بخاصل بواسطة وكيله الا الملك»^(٢) ويبدو لنا من نص المادتين «٣٣ و٤٤» من الدستورين الايراني والاردني المشار اليهما أعلاه ، بأن هذين الدستورين قد

(١) تنص المادة «٥٥» من الدستور الكويتي « يتولى الامير سلطاته بواسطة وزرائه » °

(٢) الدكتور السيد صبري القانون الدستوري الطبعة الرابعة ١٩٤٩ ص ١٨٧

اخذنا بهذه القاعدة فأعفى الملك من المسؤولية المدنية بالإضافة الى اعفاءه من المسؤوليتين السياسية والجنائية .

أما بالنسبة لرؤساء الجمهوريات فإنه يمكن التمييز بين الاعمال التي يقومون بها بسبب وظائفهم واثناء تأديتها وبين الاعمال التي يقومون بها خارج وظائفهم . والقاعدة العامة في الدساتير البرلمانية الحديثة أن رؤساء الجمهوريات مسؤولون عن الاعمال التي يقومون بها خارج وظائفهم . ولذلك فقد نصت المادة «٦٠» من الدستور اللبناني « أما التبعة فيما يخص الجرائم العادلة فهي خاصة للقوانين العامة » وهذا يستتبع من مفهوم المخالفة لنص المادة «٩٨» من الدستور التركي التي قضت على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الاعمال المتعلقة بواجباته « ورؤساء الجمهوريات وإن كانوا غير مسؤولين عن الاعمال التي يقومون بها بسبب وظائفهم واثناء تأديتها . فإن عدم مسؤوليتهم هذه غير مطلقة ، والدساتير عادة تستثنى منها ، الخيانة العظمى وهذا ما ذهبت إليه المادة «٩٩» من الدستور التركي « يدان رئيس الجمهورية من مجلس الأمة التركي الكبير بقرار ما لا يقل عن ثلثي مجموع أعضائه » وما يلاحظ على هذه المادة بأنها قد قررت امكانية مسؤولية رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى وحددت الأغليمة الواجب توافرها من أجل اثارتها واقرارها ، فإنها لم تعين الهيئة التي من اختصاصها اجراء محاكمته عند ادانته من قبل مجلس الأمة . أما الدستور اللبناني فإنه كما يبدو لم يكتف باستثناء ، حالة الخيانة العظمى وإنما أضاف إليها حالة خرق احكام الدستور فنصت المادة «٦٠» منه « لا تبعة على رئيس الجمهورية حالة قيامه بوظيفته الا عند خرق الدستور أو في حالة الخيانة العظمى » وبموجب هذه المادة لا يمكن توجيه التهمة الى رئيس الجمهورية عن جريمتى خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بقرار يتخذ بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه . ولا يمكن محاكمته

رئيس الجمهورية عن هذه الجرائم أمام المحاكم العادلة وإنما أمام محكمة خاصة تسمى المجلس الأعلى . ويكون المجلس الأعلى بموجب المادة «٨٠» من الدستور من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلا المحاكم اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي ، أو حسب الاقمية عند تساوي الدرجة ، ويكون رئيس المجلس أعلى الحكام رتبة . ويتولى وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى حاكم تعينه المحكمة العليا «التمييز» وتصدر قرارات المجلس الأعلى بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه بما فيهم الرئيس أي بأغلبية عشرة صوّات . وعند توجيه التهمة لرئيس الجمهورية تناط اختصاصاته وكالة بمجلس الوزراء حتى صدور قرار المجلس الأعلى ، وذلك خشية تأثيره على سير التحقيق والمحاكمة عند ممارسته لاختصاصاته في تلك الفترة .

المبحث الثاني

الوزارة

يتتألف الوزارة من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء تحدده الحاجة ومقتضيات العمل ولذلك فهو يختلف باختلاف الدول . ومن المشاهد في معظم الدول الميل إلى زيادة الوزارات وبالتالي زيادة عدد الوزراء . ومن أجل الحد من هذا الميل تذهب بعض الدساتير إلى تحديد عدد الوزارات . وهذا الاتجاه في الواقع قد يسبب بعض الصعوبات نظراً لصعوبة وتعقيد الاجراءات الواجب اتخاذها من أجل تعديل الدساتير ، وذلك لأن ازدياد وظائف الدولة قد يستوجب إنشاء وزارات جديدة وزيادة عدد الوزراء وهذا ما لا يمكن تحقيقه إلا بتعديل الدستور . لذلك نجد معظم الدساتير البرلمانية الحديثة لا تحدد عدد أنوزراء وهو ما اخذت به دساتير كل من تركيا ولبنان والأردن وايران وعلى خلاف ذلك ذهب الدستور الكويتي إلى تحديد عدد الوزراء حيث قررت المادة

٥٦ « منه بالا يجوز ان يزيد عدد الوزراء على ثلث عدد اعضاء مجلس الامة . الواقع ان الغاية من سلوك الدستور الكويتي بهذا الصدد ، هي عدم اغراق مجلس الامة بعدد غير محدود من الاعضاء المعينين الامر الذي يخشى معه المساس بشعبية هذا المجلس او باهمية قراراته ، لأن الوزراء المختارين من خارج مجلس الامة يصبحون اعضاء فيه بمجرد تعينهم وزراء^(١) .

ومما يلاحظ بأن رئيس الوزراء في الدول البرلمانية يتمتع بمركز يفوق بالأهمية مركز باقي الوزراء . وبقصد تحقيق التعاون والانسجام بين الوزراء وأظهارهم على شكل كتلة متماسكة وقوية جرى اعراف البرلماني على اعطاء رئيس الوزراء حق اختيار الوزراء . ورئيس الوزراء بالإضافة إلى ذلك هو الذي يقوم بدعوة الوزراء إلى الاجتماع بعد قناعته بضرورة اجتماعهم ، وهو الذي يترأس اجتماعات مجلس الوزراء ، كما ان هذه الاجتماعات تصبح غير قانونية إذا تمت دون موافقته أو علمه . فضلا عن ذلك فإن اقالة رئيس الوزراء أو سحب الثقة منه أو استقالته تؤدي إلى سقوط الوزارة بأجمعها . وهذا ما جرى عليه العمل في كل من الكويت وتركيا ولبنان وايران وما قضت به صراحة المادة «٥٠» من الدستور الأردني حيث نصت « عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين أو مقالين بطبيعة الحال » والمادة «١٢٩» من الدستور الكويتي التي تنص « استقالة رئيس مجلس الوزراء أو اعفاؤه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو اعفاءهم من مناصبهم » .

ومن أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ضمان تفوق الأولى على الثانية يقضى النظام البرلماني بوجوب اختيار الوزراء من بين اعضاء البرلمان . فال الوزراء في الدول البرلمانية يكونون جزءا من السلطة التشريعية بالإضافة إلى كونهم الجزء الفعال في السلطة التشريعية والمنفذ الحقيقي لها .

(١) راجع المادة «٨٠» من الدستور الكويتي .

وعلى خلاف كثير من الدساتير البرلمانية ، لم تنص دساتير كل من ايران ولبنان والاردن على وجوب اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان^(١) .

ومبدأ تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني يقضي بوجوب نيل الوزارة على ثقة البرلمان في سياستها قبل ممارسة سلطاتها على الوجه الدستوري . وقد اختلفت الدساتير البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين في اشتراط موافقة كلا المجلسين أو احدهما على سياسة الوزارة وذلك باختلاف ما اذا كان أعضاء مجلس الشيوخ معينين أو منتخبين . وفي الدول التي يكون فيها أعضاء مجلس الشيوخ منتخبين ترضى دساتيرها عادة بوجوب حصول الوزارة على ثقة هذا المجلس الى جانب ثقة مجلس النواب^(٢) . وهذا ما أخذ به الدستور التركي حيث قضت المادة «١٠٣» منه على أن تقدم الوزارة الى مجلس الامة التركي الكبير في خلال خمسة عشر يوماً من تأليفها حتى وأن كان أثناء عطلته الاعتيادية وذلك من أجل عرض منهاجها الوزاري عليه . وبموجب هذه المادة لا يجوز أن تبدأ مناقشة المناهج الوزاري في مجلس الامة التركي الكبير الا بعد انتهاء عطلته الاعتيادية وذلك من عرضه ، وكما لا يمكن التصويت عليه الا بعد مرور يوم على انتهاء المناقشة . ويلاحظ بان الدستور الاردني وأن قضى بموجب المادة «٥٤» منه على ضرورة موافقة مجلس النواب دون مجلس الشيوخ على سياسة الوزارة بعد تشكيلها ، فأنه لم يحدد المدة التي يجب على الوزارة خلالها أن تقدم الى مجلس النواب لنيل ثقته فيها ، كما أنه لم يبين الاجراءات الواجب اتخاذها اذا كان المجلس أثناء عطلته الاعتيادية عند تشكيل الوزارة .

(١) اشترط الدستور الايراني بموجب المادتين «٥٨ ، ٥٩» من تعديل ١٩٠٧ ، بأن يكون الوزير مسلم من أصل ايراني وحامل للجنسية الايرانية ، وبالا يكون من الدرجة الاولى من اقرباء امبراطور العائلة القبارية .

(٢) يارتلمي الموجز في القانون الدستوري طبعة ١٩٢٨ ص ١٦٢ وما بعدها .

أما بالنسبة للدستورين اللبناني والإيراني على الرغم من أنهما أخذا بالنظام البرلماني ، لم ينصا على ضرورة حصول الوزارة على ثقة البرلمان قبل مباشرتها لسلطاتها بصورة دستورية . وعما تجدر الاشارة اليه ، بأنه على الرغم من اغفال الدستور اللبناني والإيراني النص على هذا المبدأ وتنظيمه ، فإن العرف الدستوري في لبنان وإيران جرى على وجوب حصول كل وزارة بعد تشكيلها بوقت مناسب على ثقة البرلمان بها وموافقته على سياستها وذلك بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه . أما بالنسبة للدستور الكويتي وإن كان قد نص في المادة «٩٨» منه على ضرورة تقديم كل وزارة فور تشكيلها برئاستها إلى مجلس الأمة ، إلا أن المذكرة التفسيرية لهذا الدستور قد بينت بأن المقصود بما جاء في هذه المادة هو اطلاع المجلس على البرنامج الوزاري وليس الحصول على ثقته فيها .

اختصاصات الوزارة :

بما أن الوزارة في النظام البرلماني هي الهيئة التي تمارس السلطة التنفيذية بصورة فعلية فهي التي تهيمن على جميع المصالح العامة في الدولة ، فتقوم بتنفيذ القوانين واصدار الانظمة والأوامر لصيانة الحريات العامة وحماية حقوق وحرمات وممتلكات الأفراد وحفظ الأمن والنظام في الدولة . وهي التي تقوم بالاشراف على سير العمل في دوائر الدولة ومراقبة الموظفين وتعيينهم واقالاتهم ، وتنظيم قوات الأمن التي من أهم وظائفها التحري عن الجرائم ومطاردتهم ومساعدة السلطة القضائية على إنزال العقوبة بهم ، وهي أيضاً التي تهيئ الوسائل الكافية لحماية الدولة من الاعتداءات الخارجية وذلك بتنظيم القوات المسلحة وتزويدها بما تحتاج إليه من أسلحة ومعدات . والوزارة بالإضافة إلى ذلك تضع وتنفذ السياسة الخارجية للدولة فتقيم العلاقات الدبلوماسية والثقافية والاقتصادية وتجرى المفاوضة لعقد المعاهدات وتشرف على تنفيذها^(١) .

(١) راجع المادة «١٢٣» من الدستور الكويتي . والمادة «٤٥» من الدستور الاردني والمادة «٦٤» من الدستور اللبناني والمادة «١٠٧» من الدستور التركي والمادة «٦٠» من الدستور الإيراني .

الفصل الرابع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

من أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنع ظهور احدهما على الآخر يقضى النظام البرلماني بوجوب منح كل من هاتين السلطتين الوسائل الكافية التي تستطيع بواسطتها أن تحمي نفسها من اعتداءات الآخر وتوقفها عند حدودها إذا ما أرادت تحضي اختصاصاتها أو التعسف في استعمالها . ولهذا يجب دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في فصلين ، يكون الأول خاصاً بوسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، والثاني خاصاً بوسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

المبحث الأول

وسائل رقابة السلطة التشريعية على

السلطة التنفيذية

تعطي السلطة التشريعية في الدول البرلمانية وسائل عديدة من أجل كبح جماح السلطة التنفيذية ومنها من ممارسة اختصاصاتها على الشكل الذي يتتفق مع تحقيق المصلحة العامة ومن أهم هذه الوسائل :

أولاً - السؤال :

تقرد الدساتير البرلمانية ، لكل عضو من أعضاء البرلمان حق الاستفسار من الوزارة أو الوزير المختص بقصد الوقوف على معلومات صحيحة في مسألة

يجهلها أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه أو لفت نظر الحكومة الى أمر من الامور ° والسؤال البرلماني لا يتعدى العضو السائل والوزير الموجه اليه السؤال ، فلا يترتب عليه دخول شخص ثالث في مناقشة الموضوع اذ ليس من طبيعة السؤال ان يشير مناقشة عامة أو يؤدي الى طرح الثقة بالوزارة ° فاذا كانت المعلومات التي قدمها الوزير كافية في نظر العضو الذي وجه السؤال كان بها والا كان له دون غيره أن يستوضح الوزير على ما بقي غامضا عليه أو أن يرد عليه بايجاز مرة واحدة فقط ° وتوجيه السؤال حق شخصي للنائب السائل، فله أن يتنازل عنه اذا ما أراد ° وقد فرق النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بين السؤال الخططي والشفوي ° فقرر بالنسبة للسؤال الشفوي اعطاء الخيار للوزير الموجه اليه السؤال بين الاجابة فورا أو طلب تأجيل الاجابة الى الجلسة الثانية ° أما اذا كان السؤال خطيا ، فيوجه الى الحكومة أو الوزير المقصود بواسطة رئيس المجلس ويجب على الحكومة أو الوزير اعطاء الجواب في خلال عشرة أيام على الاكثر من تاريخ ابلاغها ، اما اذا لم يرد الجواب على الرغم من مرور هذه المدة فللنائب صاحب السؤال أن يتناول الكلام في موضوع سؤاله مرة واحدة وعلى الحكومة أن تجيه على ذلك^(١) ° وعلى العكس من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قرر النظام الداخلي لمجلس الامة الاردني وجوب تقديم الاسئلة بصورة خطية الى رئيس المجلس ، وعلى الرئيس درج السؤال في جدول أعمال اقرب جلسة ، وعلى الوزير الاجابة على هذا السؤال كما له حق طلب تأجيل الاجابة لمدة اقصاها ثمانية أيام^(٢) °

ثانيا - الاستجواب :

لا يقصد بالاستجواب كما هو الحال بالنسبة للسؤال ، الاستفسار عن أمر

(١) حسن الحسن ° القانون الدستوري والدستور في لبنان ص ٢٣٩ و ٢٣٨ °

(٢) الموساد « ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٤ » من النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني °

يجعله مقدمه بل مناقشة الحكومة في سياستها ومحاسبتها عن تصرفاتها في الشؤون العامة . فيجوز توجيه الاستجوابات بخصوص أي عمل هام تقوم به السلطة التنفيذية ، على الا يتعارض ذلك مع أحكام الدستور أو يمس شخص رئيس الدولة . ولهذا لا يعتبر الاستجواب كالسؤال حقاً شخصياً لقدمه ، فإذا تنازل عنه جاز لسواء من النواب أن يحل محله فيه وإن يستمر بمناقشه دون أن تكون هناك حاجة إلى اثارته مجدداً . ونظراً لأهمية الاستجواب كأداة فعالة بيد المجلس النيابي للهيمنة على تصرفات الحكومة ، فإن استعماله يحاط عادة بكثير من الشروط والقيود لكي لا يترب عليه اثاره المناقشة في أمور لا تقضي المصلحة العامة اثارتها أو حتى لا تفاجئ الحكومة بها وتطرح الثقة فيها دون سابق انذار .

فيوجب النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لا يجوز تقديم الاستجواب الا بصورة خطية على ان يقدم الى رئيس المجلس الذي عليه احالته فوراً الى الحكومة . وعلى الحكومة أن تجيب خطياً أيضاً على الاستجواب بظرف عشرة أيام من تاريخ ابلاغها به . وبعد ورود جواب الحكومة يدرج الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة تعقد للأسئلة والاستجوابات ويجب ان يوزع الاستجواب وجوابه على النواب قبل عقد الجلسة بيمين على الأقل . وعندما يبدأ المجلس ببحث الاستجوابات يعطى حق الكلام بالاولوية لكل من النائب المستجوب والوزير الموجه اليه الاستجواب مرتين على التوالي فيبدأ النائب بشرح استجوابه ثم يجب الوزير على الاستجواب ، بعدئذ يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة كل حسب دوره في الكلام ، وإذا لم يقتصر المستجوب ببيانات الوزير ، فله ان يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه ولو وغيرها من الاعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة بالوزارة .

أما بالنسبة لنظام الداخلي لمجلس الامة الاردني ، فإنه فرق بين الاستجوابات المتعلقة بالشؤون الداخلية عن الاستجوابات الخاصة بغيرها من

الشؤون . فبعد أن قررت المادة «٩٦» منه بأنه يجب على المجلس أن يحدد موعد مناقشة الاستجواب ، بعد سماع أقوال الوزير بمدة لا تقل عن ثمانية أيام الا اذا رأى المجلس ضرورة الاستعجال وموافقة الوزير الموجه اليه الاستجواب على ذلك نصت المادة «٩٧» « لا يجوز تحديد ميعاد المناقشة في الاستجابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر » وعلى خلاف ما هو عليه العمل في كل من لبنان والاردن نظم كل من الدستورين التركي والكويتي الاحكام الخاصة بالاستجابات . ووفقا لاحكام المادة «٨٩» من الدستور التركي لا يجوز مناقشة الاستجابات المقدمة الى أحد مجلسي الامة التركي الكبير قبل انتهاء يومين على اتخاذ قرار ادراجهما في جدول الاعمال ، على أن لا يجوز ارجاء هذه المناقشة إلى أكثر من أسبوع واحد . وعلى الرغم من ان الدستور الايراني تطرق في المادة «٤٢» منه إلى حق اعضاء البرلمان في استجواب الوزراء الا انه لم يحدد المدة الواجب على الوزير خلالها الاجابة على الاستجواب حيث قرر بأنه على الوزير المستجوب الاجابة خلال مدة معقولة . أما اذا كان الاستجواب يتعلق بأمور سرية ، فأن هذه المادة اعطت للوزير المختص حق تأجيل الاجابة إلى وقت معين . وعند حلول هذا الوقت على الوزير الاجابة . أما بالنسبة للدستور الكويتي ، لا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمها وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير^(١) .

ثالثا - التحقيق ابرلماني :

ان الغاية من التحقيق البرلماني هي حصول البرلمان بنفسه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات او الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الوجهة الادارية او السياسية او المالية . وعلى هذا فهنالك فرق كبير بين

(١) حسن الحسن المرجع السابق ص ٢٤٠ .

(٢) المادة «١٠٠» من الدستور الكويتي .

الاستجواب والسؤال من جهة والتحقيق البرلماني من جهة أخرى ، حيث بواسطة السؤال والاستجواب لا يستطيع البرلمان الاطلاع إلا على ما يريد الوزير أن يطلع عليه عن طريق جوابه وبياناته ، بينما يسمح التحقيق البرلماني للمجلس الاطلاع بنفسه و مباشرة على ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وذلك عن طريق مراجعة المستندات الثبوتية ، واستدعاء من يرى استدعائهم أمامه لسماع شهادتهم والوقوف على الحقيقة منهم^(١) .

ومما تجدر الاشارة إليه ، بأنه قد يتadar إلى الذهن لأول وهلة وجود نزاع بين حق التحقيق المشار إليه وبين مبدأ الفصل بين السلطات باعتبار أن المجلس أذ يجري تحقيقاً في تصرفات الحكومة الإدارية أو في أمور مطروحة على القضاء ، يتعدي بذلك على اختصاص السلطات التنفيذية أو السلطة القضائية ، إلا أن هذا التعارض في الواقع ليس له وجود ، لأن المجلس بواسطة اجراء التحقيق لا يهدف إلى احلال نفسه محل السلطة التنفيذية أو القضائية ، ولهذا فلا يشترط قراراً هو من اختصاص هاتين السلطاتين ولا يعرض لامر من أمرها بالإضافة أو التعديل بل تقتصر مهمته على سن تشريع جديد بقصد سد نقص أو تعديل تشريع قديم ، أو اثاره المسئولة الوزارية عند تحققه من وجود نقص أو سوء تصرف .

ويمكن اجراء التحقيق البرلماني ، أما بناء على اتهام مقدم من قبل اعضاء البرلمان إلى الوزارة أو أحد أعضائها ، أو بناء على طلب من أجل الوقوف على عيوب مصلحة من صالح .

والمعادة ان البرلمان لا يتولى بكامل هيئته اجراء التحقيق . وإنما بواسطة أبجدي لجانه الدائمة كما هو الحال بالنسبة للملكة الأردنية الهاشمية حيث يكون التحقيق البرلماني من اختصاص اللجنة الإدارية ، أو بواسطة لجنة خاصة

(١) وایت ابراهیم ووحید رافت المصدر السابق ص ٤١٩ ، الدكتور مصطفى كامل شریج القانون الدستوري طبعه عام ١٩٤٨ ص ٢٩٣ وما بعدها .

يتخذه المجلس من بين اعضائه لهذا الغرض ، كما هو الحال بالنسبة لكل من امارة الكويت والجمهورية اللبنانية والجمهورية التركية^(١) . وللجنة التحقيق ابرلماني حق الاطلاع على جميع المستندات والاستماع الى الشهود وطلب جميع الايضاحات التي تراها مفيدة للتحقيق ويجوز للبرلمانات بموجب أنظمتها الداخلية في بعض الدول ، منح اللجان التحقيقية سلطات حاكم تحقيق . فتحلف الشهود والخبراء اليمين وتوقع العقوبات الجزائية على من يتخلص منهم أو يمتنع عن اداء الشهادات وتعاقب شهود الزور . وعلى اللجنة التحقيقية بعد الانتهاء من التحقيق أن تقدم تقريرا الى البرلمان عن نتيجة اعمالها . وبالاستناد على هذا التقرير يتخذ البرلمان قراره النهائي للبت في موضوع التحقيق البرلماني .

رابعا - المسؤولية الوزارية أمام البرلمان

المسؤولية الوزارية بصورة عامة على ثلاثة أنواع هي المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية وستقتصر هنا على دراسة الاحكام الخاصة بالمسؤولية السياسية فقط وذلك لأن الوزراء عادة مسؤولون جنائياً ومدنياً أمام المحاكم الخاصة أو أمام المحاكم العادلة عن الاعظاء التي يرتكبونها أثناء تأديبهم بالإضافة إلى أن هذين النوعين من المسؤولية لا يتعلقاً مباشرة بالأمور السياسية للدولة . وعلى العكس من ذلك فإن الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان لأن المسؤولية السياسية في الواقع هي حجر الزاوية في النظام البرلماني ، حيث أن انعدامها يؤدي حتماً إلى اخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ذلك التوازن الذي هو كما نعلم ركن أساسى من اركان مبدأ الفصل بين السلطات على الشكل الذي يأخذ به النظام البرلماني .

والمسؤولية السياسية على نوعين ، تضامنية وفردية . وهي تضامنية اذا كان التصرف الموجب لها متعلقاً بالسياسة العامة للدولة المحددة بالمنهاج الوزاري .

(١) المادة « ١١٤ » من الدستور الكويتي والمادة « ٩٢ » من الدستور التركي .

وتكون نتيجة المسؤولية التضامنية منصبة على الوزارة بكمال هيئتها وذلك لأن هذه الهيئة هي التي تضع السياسة العامة وتشرف على تنفيذها • والمسؤولية السياسية تكون فردية ، اذا كان التصرف الموجب لها لا يتعلق بالسياسة العامة ، وإنما خالصة بشؤون وزارة واحدة أو أكثر ، او بمصلحة من مصالحها • ونتيجة هذا النوع من المسؤولية لا تنصب على الوزارة بكمال هيئتها وإنما على وزير واحد أو عدد معين الوزراء • هذا ومن الناحية العملية كثيراً ما تبدو الصعوبة في التمييز بين الاعمال الموجبة للمسؤولية التضامنية والاعمال الموجبة للمسؤولية الفردية • الا أن رئيس الوزراء بداعم التضامن في تحمل المسؤولية ، يتدخل في اغلب هذه الاحوال ليضع المسؤولية التضامنية ويحدد موقف الوزارة في هذا الشأن • وبما أن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان بصورةها التضامنية والفردية هي مسؤولية سياسية فإن العقوبة التي تترتب عليها تكون سياسية أيضاً واقتاصها هو أقالة الوزارة ، أو الوزير المختص • ومما يجب الاشارة اليه بهذا الصدد ، ان الدستور الكويتي أقر مبدأ المسؤولية الفردية ولم يأخذ ببعدها المسؤولية التضامنية ، ولهذا لا يجوز بموجب المادة «١٠٢» من الدستور طرح الثقة برئيس الوزراء لأن ذلك يؤدي الى اثاره المسؤولية التضامنية • ولعل السبب في ذلك هو رغبته في تحقيق الاستقرار السياسي وتوكيل حدوث الازمات الوزارية •

وقد اختلفت الدساتير البرلمانية في تحديد الاغلبية الواجب توافرها من أجل سحب الثقة من الوزارة أو من أحد أعضائها • فيما ذهب الدستور الاردني في المادة «٥٣» منه الى وجوب موافقة ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب على قرار سحب الثقة اكتفت دساتير كل من الكويت وتركيا وايران^(١) على حصول الاغلبية المطلقة لمجموع اعضاء مجلس النواب من أجل سحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها • وبالنسبة للدستور الكويتي لا يجوز طرح موضوع

(١) راجع المادة «١٠٤» من الدستور اتركي والمادة «٥٧» من الدستور الايراني والمادة «١٠١» من الدستور الكويتي • وما يلاحظ بهذا الصدد بأن الدستور الكويتي قرر في هذه المادة عدم جواز اشتراك الوزراء في التصويت على الثقة •

الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع عن عشرة اعضاء اثر مناقشة
استجواب موجه اليه ، كما لا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل
سبعة أيام من تقديمها . وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني ، اغفل النص صراحة
على تحديد الأغلبية الواجب توافرها في هذا الصدد ، يبدو لنا بأنه ترك تحديد
أمر هذه الأغلبية إلى القاعدة العامة في التصويت على المشاريع المبنية في المادة «٣٤»
منه التي تنص « لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الأكثرية من
الاعضاء الذين يؤلفونه »، وتحتخد القرارات بغالبية الاصوات . اذا تعادلت الاصوات
سقط المشروع المطروح للمناقشة » وعلي ذلك فبموجب هذه المادة يكفي لاسقاط
الوزارة في لبنان حصول موافقة ربع مجتمع النواب زائدا واحدا ، وهذا مما
لا شك فيه يؤدي الى عدم الاستقرار الوزاري الذي كثيرا ما عانت منه الدول
البرلمانية ، نظر لارتفاع المجالس التنيابية في اسقاط الوزارات ولا سيما في الدول
التي يكثر فيها اللجوء الى تشكيل الوزارات الائتلافية بسبب تعدد الاحزاب وعدم
استطاعة احدها من الفوز بالأغلبية في المجلس .

المبحث الثاني

وسائل رقابة السلطة التنفيذية على

السلطة التشريعية

مقابل الوسائل التي ذكرناها في الفصل السابق تقرر الدساتير البرلمانية ،
للسلطات التنفيذية بعض الوسائل التي تستطيع بواسطتها حماية نفسها من تعسف
السلطة التشريعية ومنعها من التطرف وتخطي اختصاصاتها . ومن أهم هذه

الوسائل هي :

١) حق حل مجلس النواب .

٢) حق تأجيل اجتماعات البرلمان .

٣) حق تصديق القوانين والاعتراض عليها .

٤) حق اصدار المراسيم بقوانين .

أولاً - حق حل مجلس النواب :

لهذا الحق أهمية كبيرة في النظام البرلماني ، لأنه الحق الضابط لهذا النظام بأعتباره الوسيلة المعادلة للمسؤولية الوزارية أمام البرلمان . وقد أثار هذا الحق اعترافات كثيرة ، فذهب قسم من الفقهاء إلى القول بأنّه اعتداء على حق ممثلي الشعب ، وأنّه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ السيادة الشعبية لأن الشعب ينتخب المجلس النيابي لمدة معينة فلا يجوز منعه من اتمام مدة نيابته . فقالوا بأنّ حق الحل هذا ، قد يصبح سلاحاً في يد السلطة التنفيذية تستطيع بواسطته أن تشنّ أعمال المجلس النيابي وخاصة عند اللجوء إلى استعماله بصورة متكررة . وأضافوا بأنّ السلطة التنفيذية قد تتخذ من هذا الحق وسيلة للحصول على أغلبية برلمانية متفقة مع ميلها ورغباتها ، فتفصي على الحياة الديموقراطية وتقويض النظام البرلماني وذلك عن طريق حل المجلس وتزوير الانتخابات .

ومع هذا فقد ذهب فريق آخر من الفقهاء إلى عكس ما ذهب إليه الفريق الأول ، فقالوا بأنّ لحق حل مجلس النواب فوائد عملية واضحة بأعتباره الوسيلة الفعلة التي تستطيع بواسطتها السلطة التنفيذية الحد من تعسف السلطة التشريعية إذا ما أرادت تحطّي الحدود التي رسمها لها الدستور . كما أنّ هذا الحق ليس في الواقع إلا استثناء الشعب في الخلاف الناشئ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسيلة ناجحة للاطلاع على رأيه في أمر هذا الخلاف . بالإضافة إلى ذلك أنّ إساعة استعمال حق الحل صعبه الحدوث إن لم تكن نادرة ، لأن رئيس السلطة التنفيذية لا يستطيع اللجوء إليه قبل التأكد من التائج التي يمكن أن تترتب عليه ، حيث قد يفوز في الانتخابات الجديدة نفس أعضاء المجلس المنحل وهذا مما لا شك فيه يتنافي مع حسن تقدير رئيس

اًسلاطه التنفيذية واحلاصه في تحقيق المصلحة العامة دون التأثير بالسياسات
السياسية المتضاربة^(١) .

ونظراً لأهمية حق الحل وخطورته ، تذهب الدساتير البرلمانية إلى احاطة
شروط الغایة منها عدم أَسْعَاء استعماله واللجوء إليه بكثرة . وتحتفظ هذه
الشروط باختلاف الدساتير البرلمانية . فذهب الدستور اللبناني بموجب المادة
«٥٥» منه ، إلى وجوب اجراء الانتخابات خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار
الحل . كما أوجبت هذه المادة دعوة المجلس الجديد للجتماع في مدة اقصاها
خمسة عشر يوم اعتباراً من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات . وذهب الدستور
الأردني بموجب المادة «٧٣» منه ، إلى وجوب اجتماع المجلس الثانيي الجديد
في مدة اقصاها اربعة أشهر اعتباراً من تاريخ اعلان حل المجلس القديم .
وأضافت هذه المادة بأنه اذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء المدة المذكورة يستعيد
المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً ، لأن الحل لم يكن ،
ويستمر في مباشرة اعماله إلى حين انتخاب المجلس الجديد . بالإضافة إلى ذلك
فقد اشترطت المادة «٧٤» من الدستور الأردني عدم جواز حل مجلس النواب
الجديد لنفس الاسباب التي أوجبت حل المجلس الاول وذلك بقصد الحد من
كثرة اللجوء إلى استعمال هذا الحق . أما بالنسبة للدستور الكويتي ، لا يجوز
حل مجلس الامة لنفس الاسباب مرتين متاليتين . وعند حل المجلس يجب
ان تجرى الانتخابات في ميعاد لا يتجاوز الشهرين من تاريخ الحل . وإذا لم
تجر الانتخابات خلال هذه المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية
ويستمر في اعماله إلى ان يتم انتخاب المجلس الجديد . وهذا أيضاً ما ذهب إليه الدستور
الإيراني لعام ١٩٠٧ بموجب المادة «٤٨» . وقد قررت هذه المادة بالإضافة إلى
ذلك وجوب اجراء الانتخابات العامة في غضون شهر واحد اعتباراً من تاريخ

(١) راجع وait ابراهيم ووحيد رأفت المصدر السابق من ٤٧٢ وما بعدها .

صدور قرار حل المجلس ° وللمجلس الجديد الاجتماع بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ قرار الحل ° أما بالنسبة للدستور التركي بموجب المادة «١٠٨» منه عدم جواز حل مجلس النواب ، قبل انتهاء مدة إلا إذا سقطت الوزارة مرتين متاليتين بسبب الاقتراع بعدم الثقة بها سواء كان ذلك عند تشكيلها أو أثناء تواليها السلطة وحجبت عنها الثقة للمرة الثالثة في مدة اقصاها ثمانية عشر شهرا ° وعند صدور قرار الحل ، على الوزراء تقديم استقالتهم وعلى رئيس الدولة تشكيل وزارة ائتلافية تمثل جميع الكتل السياسية كل بحسب قوتها في المجلس المنحل ، على أن يكون وزراء العدلية والداخلية والمواصلات من الاعضاء المستقلين في مجلس الامة التركي الكبير °

ثانياً - حق تأجيل اجتماعات البرلمان :

أن هذا الحق في الواقع أقل خطورة من حق حل البرلمان ، لانه لا يؤدي الى انهاء نياية أعضائه ° وإنما الى تأخير اعماله أو ايقافها لمدة محدودة ، وذلك كوسيلة لتفادي اللجوء الى حل البرلمان ° فهو بمثابة امئال لاعضاء البرلمان من أجل الرجوع الى ناخبيهم واستطلاع رأيهم في أمر الخلاف بين الوزارة والمجلس السياسي او انذار لهم في اتخاذ قرار الحل في حالة تعنتهم واصرارهم على موقفهم من السلطة التنفيذية وسياستها ° فإذا اصر البرلمان على معارضه السلطة التنفيذية لاسباب لا تقتضيها المصلحة العامة ، كافر اعتمادات لا ضرورة لها ، أو رفض اعتمادات تقتضيها المصلحة العامة على الرغم من اللجوء الى تأجيل اجتماعاته ، فأن السلطة التنفيذية ستضطر الى حل البرلمان وأجراء انتخابات جديدة °

ونظرا لأهمية هذا الحق ياعتبره وسيلة للتاثير على سير اعمال البرلمان وتوجيهه بشكل معين لا يمكن اللجوء الى استعماله الا وفقا لشروط معينة تختلف باختلاف الدساتير ° فموجب المادة «١٠٦» من الدستور الكويتي والمادة «٥٩» من الدستور اللبناني لا يجوز لرئيس الجمهورية تأجيل اجتماعات مجلس

النواب الـ لمرة واحدة في كل دورة على شرط الا تزيد مدة التأجيل على شهر واحد . وقد احسن المشرعان الكويتي واللبناني بعدم السماح باستعمال هذا الحق لأكثر من مرة واحدة في كل دورة وذلك لكي لا تعطل أعمال المجلس ويحال بينه وبين رقابة الوزارة^(١) . وهذا ما يؤخذ على الدستور الاردني ، حيث بموجب المادة «٨١» منه ، للملك أن يؤجل بارادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات في كل دورة عادية ، على الا تزيد مدة التأجيلات في غضون كل دورة على الشهرين . وعلى عكس الدستور اللبناني من أجل تلافي تأخير اعمال المجلس وعرقلتها بشكل يتنافى مع المصلحة العامة ، قرر الدستور الاردني في المادة «٨٢» المشار إليها بالا تدخل مدة تأجيلات اجتماعات المجلس في حساب مدة الدورة العادية . وعلى خلاف دساتير كل من لبنان والاردن والكويت ، لم يتطرق الدستورين التركي والايراني الى حق رئيس الدولة في تأجيل جلسات مجلس البرلمان . وهذا لا شك نقص كبير كان من الواجب تلافيه وخاصة وأن هذين الدستورين منحا رئيس الدولة حق حل البرلمان كما رأينا أعلاه .

ثالثا - حق التصديق على القوانين والاعتراض عليها :

تحقيقاً لبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقضى الدساتير البرلمانية بوجوب تصديق رئيس السلطة التنفيذية على القوانين قبل تنفيذها . ومع ذلك فإن حق رئيس السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين ليس مطلقاً وإنما هو حق مقيد ، وذلك لكي لا يشكل عقبة أمام تنفيذ ارادة الشعب المعبر عنها بالقوانين التي يضعها البرلمان . بالإضافة إلى ذلك ان جعل حق التصديق على القوانين حقاً مطلقاً ، يتعارض مع النظام الديمقراطي لأنّه يجعل رئيس السلطة التنفيذية ، سلطة اعلى من سلطة الشعب الذي هو بموجب هذا

(١) من الملحوظ بان المادة «١٠٦» من الدستور الكويتي اجازت تأجيل اجتماعات مجلس الامة لأكثر من مرة في الدورة الواحد وذلك بموافقة المجلس على هذا التأجيل .

النظام يجب أن يكون المرجع الأعلى لجميع السلطات في الدولة • ولهذا نجد معظم الدساتير البرلمانية في العالم تذهب إلى وجوب تصديق رئيس الدولة على القوانين خلال مدة معينة من تاريخ احالتها إليه • وإذا انتهت هذه المدة ولم يصادق رئيس الدولة على القانون ، يعتبر بحكم المصدق ويجب تنفيذه • وهذا ما ذهب إليه الدستور الأردني • فبعد أن قرر في الفقرتين الأولى والثالثة من المادة «٩٣» وجوب تصديق الملك على القوانين التي أقرها مجلس النواب والأعيان ، في خلال ستة أشهر من تاريخ رفعها إليه ، نصت الفقرة الرابعة من هذه المادة « وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقا عليه في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق » • وما يؤخذ على الدستور الأردني في هذا الصدد ، بأنه جعل المدة التي يجب على الملك خلالها التصديق على القوانين ستة أشهر لأن هذه المدة الطويلة تساعده على عرقلة اعمال برلمان ، كما أنها قد تؤدي إلى تفويت الغاية التي من أجلها وضع القانون ، لا سيما وأذا كان هذا القانون قد وضع بقصد معالجة أمور آنية تستدعي المصلحة العامة سرعة معالجتها • وقد تلافت دساتير كل من الكويت وليban وتركيا هنا القصص فنصت المادة «٩٣» من الدستور التركي « على رئيس الجمهورية التصديق على القوانين التي يقرها مجلس الامة التركي الكبير في خلال عشرة أيام اعتبارا من تاريخ احالتها إليه ٠٠٠ » أما الدستور اللبناني فقد فرق بين القوانين العادية والقوانين المستعجلة فنصت المادة «٥٦» منه « رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها إلى الحكومة • أما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا خاصا بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام » • وهذا ما ذهب إليه الدستور الكويتي حيث اوجب على الامير التصديق على القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفعها إليه من مجلس الامة • وتختلف هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الامة بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه • ويعتبر القانون مصدقاً عليه اذا قضت المدة المقررة للتصديق

دون ان يعرض عليه رئيس الدولة (المادة ٦٥ من الدستور) . و ممما يلاحظ على الدستورين التركي واللبناني ، بأنهما لم ينظمما حالة امتياز رئيس الجمهورية عن التصديق على القوانين على الرغم من مرور المدة المخصصة لذلك كما فعل كل من الدستورين الكويتي والاردني المشار إليها أعلاه . و يبدو لنا بأن الحل الوحيد الذي يمكن بواسطته ارغام رئيس الجمهورية في كل من ترکيا ولبنان عند امتيازه عن تصديق القوانين على الرغم من انتهاء المدة المحددة في الدستور ، هو سحب الثقة من الوزارة واسقاطها وامتياز البرلمان عن منحه الثقة الى أية وزارة لا تضمن تنفيذ القوانين المعطلة بسبب عدم تصديق رئيس الجمهورية عليها .

أما حق الاعتراض على القوانين ، هو وسيلة لاجبار السلطة التشريعية على إعادة النظر بالقانون أو بعبارة أخرى هو وسيلة من وسائل الحكم والسيطرة التي يمكن السلطة التنفيذية من تخفيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها .

ويتضمن هذا الحق منح رئيس الدولة امكانية إعادة القانون المحال إليه إلى البرلمان خلال مدة التصديق عليه من أجل إعادة النظر فيه . فإذا أقر البرلمان هذا القانون للمرة الثانية ، وجب على رئيس الدولة تصدقه والامر بتنفيذه . ولهذا فإن حق الاعتراض ليس الا حقاً توقيفياً يزول أثره باصرار البرلمان على ضرورة تشریع القانون المعارض عليه من قبل رئيس الدولة . وعلى الرغم من أن معظم الدساتير البرلمانية تمنح الحق لرئيس الدولة ، فإنها اختلفت في الأغلبية الواجب توافرها من أجل اقرار القانون بعد الاعتراض عليه . فيما اشترط كل من الدستورين الاردني الكويتي حصول موافقة ثلاثي مجموع أعضاء البرلمان اكتفى كل من الدستورين التركي واللبناني بتوافر الأغلبية المطلقة بمجموع الأعضاء^(١) .

(١) راجع المادة «٦٦» من الدستور الكويتي الفقرة الرابعة من المادة «٩٣» من الدستور الاردني والمادة «٥٧» من الدستور اللبناني والمادة «٩٣» من الدستور التركي .

دابعا - حق اصدار المراسيم بقوانين :

يقصد بالمراسيم بقوانين تلك المراسيم التي لها قوة القوانين العادية والتي تصدرها السلطة التنفيذية في الاحوال التي يحددها الدستور . ويعتبر هذا الحق من اخطر الحقوق التي تعرف الدساتير بها للسلطة التنفيذية لانه يؤدى الى منحها امكانية ممارسة السلطة التشريعية وتعديل القوانين واستبدالها بقوانين اخرى . وعلى الرغم من تعارض منح السلطة التنفيذية حق اصدار المراسيم ، مع مبدأ الفصل بين السلطات تذهب معظم الدساتير البرلمانية الى اقراره وذلك تواجهة حالة الضرورة التي تستدعي السرعة في معالجة بعض الامور الطارئة ونظرا لخطورة هذا الحق ومنعا لاساءة استعماله تقييده الدساتير البرلمانية بقيود عديدة من حيث الظروف والزمان ومدة النفاذ . فبموجب المادة «٩٤» من الدستور الاردني يحق لجلس الوزراء بموافقة الملك اصدار المراسيم بقوانين أثناء عدم انعقاد مجلس الامة بقصد مواجهة الظروف الآتية :

(أ) الكوارث العامة (ب) حالة الحرب والطوارئ (ج) الحاجة الى نفقات مستعجلة لا تحمل التأجيل . ووفقا لهذه المادة ، يجب ان لا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور ، وعلى الوزارة عرضها على مجلس الامة في اول اجتماع له . فاذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون . وهذا أيضا ما ذهب اليه الدستور الكويتي بموجب المادة «٧١» منه . وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني كالدستور التركي لم ينص على حق السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم بقوانين ، الا أن العمل قد جرى في لبنان على امكانية السلطة التنفيذية في اصدارها خلال مدة محددة في حالة موافقة السلطة التشريعية على ذلك . وقد منحت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية هذا الحق لأول مرة في عام ١٩٢٩ ثم في عام ١٩٥٢ وفي عام ١٩٥٣ واحيرا في عام ١٩٥٧ عند حدوث الازمة السياسية .

يتم تناول مفهوم أولى معلمات المطالع الأصلية في الاتجاهين المترافقين
والمعاكير، حيث ينطوي على التأثير على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع
الآن على المطالع كجزء من مدخلها المترافق مع المطالع على المطالع على المطالع
المطالع على المطالع
على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع
على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع على المطالع

القسم الثاني

النظم السياسية لدول الشرق الاوسط

ذات النظم السياسية المؤقتة

بعد ان انتهينا في القسم الاول من هذا البحث ، من دراسة النظم السياسية لدول الشرق الاوسط التي تأخذ بالنظم السياسية الدائمة شخصاً، القسم الثاني منه لدراسة النظم السياسية لدول هذه المنطقة التي لا تزال لحد الان تأخذ بالنظم السياسية المؤقتة . والواقع ان عدم أخذ هذه الدول بالنظم السياسية الدائمة في الوقت الحاضر يعود الى التطورات السياسية التي مرت بها مؤخراً، تلك التطورات التي اقتصتها المرحلة الراهنة من مراحل تقدمها نحو الاستقلال والتحرر من السيطرة الاجنبية سواء كانت تلك السيطرة منظورة أم غير منظورة .

وبما ان انتقال الدول من مرحلة الى اخرى من مراحل تطورها يتطلب كقاعدة عامة وقتاً كافياً لتصفية روابط المرحلة السابقة والتخلص منها نهائياً ، لا بد وان تمر هذه الدول بفترات انتقالية خلالها تعد العدة لاستقبال المرحلة الجديدة لضمان توخي الواقع في الاخطاء السابقة وبشرة الجهد بوضع تحيط مدروس تسير عليه وتهتدي بهديه . ومن دول الشرق الاوسط التي تأخذ في الوقت الحاضر بالنظم السياسية المؤقتة انتظاراً للانتهاء من وضع دساتيرها الدائمة هي الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية والجمهورية اليمنية والجمهورية العراقية . وسنخصص لبحث النظم السياسية لكل دولة من هذه الدول فصلاً خاصاً .

الفصل الأول

النظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة

كانت مصر أول دولة عربية استطاعت الانفصال عن الامبراطورية العثمانية والخلص من سيطرتها وذلك في عام ١٨٤٠ على يد محمد علي . ومنذ ذلك التاريخ عرفت مصر دساتير كثيرة كان من أهمها الدستور الصادر في عام ١٩٢٣ الذي نص لأول مرة بأن مصر دولة ديمقراطية مستقلة ملكية برلمانية ، كما أخذ بمعظم المبادئ الديمقراطية كاعتبار الشعب مصدر السلطات وأخذ مبدأ المسؤولية الوزارية أمام البرلمان المنتخب ومبدأ الفصل بين السلطات . وقد بقى هذا الدستور نافذا حتى عام ١٩٣٠ حيث أبدل بدستور جديد كانت الغاية من إصداره الحد من سلطات البرلمان وتوسيع سلطات الملك ومجلس الوزراء . ولكن تطبيق دستور عام ١٩٣٠ لم يدم طويلا ، ففي عام ١٩٣٦ الغي هذا الدستور وأعيد العمل بدستور عام ١٩٢٣ الذي بقى نافذا حتى قيام ثورة ٢٣ تموز ١٩٥٢ التي الغت النظام الملكي وأعلنت النظام الجمهوري .

وبعد قيام الثورة وبموجب الدستور المؤقت الصادر في ١٠ شباط عام ١٩٥٣ ، اعطيت ممارسة جميع السلطات الى مجلس الوزراء أثناء فترة الانتقال . وقد استمرت فترة الانتقال هذه الى ١٦ كانون الثاني عام ١٩٥٦ حيث أُعلن الدستور الدائم للجمهورية المصرية . الا أنه لم تمضي مدة طويلة على الأخذ بدستور عام ١٩٥٦ حتى أُعلن قيام الجمهورية العربية المتحدة في أول شباط عام ١٩٥٨ باتحاد كل من مصر وسوريا في دولة واحدة ، الامر الذي أدى إلى ايقاف نفاذ هذا الدستور منذ ٥ آذار عام ١٩٥٨ حيث أصدر دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت . وما يلاحظ بأن معظم المبادئ والاسس التي قام عليها هذا الدستور قد بنيت على نفس المبادئ والاسس التي جاء بها

دستور عام ١٩٥٦ الا فيما يخص تكوين مجلس الامة وبعض القواعد التفصيلية . وما يلاحظ على هذين الدستورين بأنهما اخذنا بنظام أشبه بكثير بالنظام الرئاسي وذلك على خلاف الدساتير الأخرى التي عرفتها مصر والتي اخذت بالنظام البرلماني بشكله التقليدي . وعلى الرغم من انتهاء الوحدة بين مصر وسوريا بأتفاقيات سوريا في ٢٨ أيلول عام ١٩٦١ ، الا أن دستور عام ١٩٥٨ ظل نافذا حتى ٢٥ مايو عام ١٩٦٤ وما يلاحظ بأنه قد عطلت بعض مواد دستور عام ١٩٥٨ بالإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ أيلول عام ١٩٦٢ الذي خول رئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة ممارسة السلطة التشريعية وقرر تشكيل المجلس التنفيذي الذي كانت مهمته مساعدة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية . وقد ظل دستور عام ١٩٥٨ والإعلان الدستوري لعام ١٩٦٢ نافذين حتى عام ١٩٦٤ حيث صدر الدستور المؤقت في ٢٥ آذار من هذا العام الذي سيقى نافذا حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة .

ومن المشاهد بأن الدستور المؤقت الصادر في ٢٥ آذار ١٩٦٤ على خلاف دستوري عام ١٩٥٦ و ١٩٥٨ ، أخذ بالنظام البرلماني وأقر جميع الأسس التي يقوم عليها هذا النظام . فأخذ بمبدأ المسئولية الوزارية أمام البرلمان في مواد عديدة منه . وبعد أن قرر بالمادة «٨٣» منه « يرافق مجلس الامة أعمال الحكومة وتكون الحكومة وأعضاها مسؤولين عن أعمالهم أمام مجلس الامة الذي ينافس بياتهم السياسية وتقاريرهم » اضاف بموجب المادة «٨٦» منه « لكل عضو من أعضاء مجلس الامة ان يوجه الى رئيس الوزراء او الى الوزراء اسئلة او استجوابات بشأن من الشؤون الداخلية في اختصاصاتهم ، وعلى رئيس الوزراء والوزراء الاجابة على اسئلة الاعضا » ومن أجل تثبيت تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني قرر بموجب المادة «٨٤» منه « لمجلس الامة حق سحب الثقة من الحكومة او أعضاء منها ٠٠٠ ، وعلى العكس من ذلك منح هذا الدستور للسلطة التنفيذية بعض

الحقوق التي تستطيع بواسطتها مراقبة السلطة التشريعية ، كحق حل مجلس الامة الذي نصت عليه المادة «٩١» من الدستور أو حق دعوة المجلس في دورات استثنائية وتأجيل اجتماعاته الذي نصت عليه المادة «٥٣» .

بعد هذا البيان الوجيز للمبادىء الاساسية التي نص عليها الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ ، ونظراً لكوننا قد درسنا في القسم الاول النظام البرلماني من خلال دساتير كل من لبنان وتركيا وايران والاردن ، سنقصر دراستنا للنظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة على بحث الاحكام الخاصة بمجلس الامة ورئيس الجمهورية والوزارة دون مقارنتها بالمبادئ العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني ولهذا سندرس النظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة في مبحثين تخصص الاول لدراسة مجلس الامة والثاني للسلطة التنفيذية .

المبحث الأول

السلطة التشريعية

أخذ دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت لعام ١٩٦٤ ، كما فعل الدستور اللبناني ، بنظام المجلس الواحد . وعلى هذا الاساس فالسلطة التشريعية بموجب هذا الدستور تتكون من مجلس واحد يسمى وفقاً للمادة «٤٧» منه ، مجلس الامة . ويلاحظ بأن مجلس الامة بموجب المادة «٤٩» من هذا الدستور يتكون من نوعين من الاعضاء هما :

أولاً - الاعضاء المنتخبون من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ، وعددتهم ٣٥٠ عضواً .

ثانياً - الاعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية وعددتهم يجب الا يتتجاوز العشرة اعضاء ويبدو بأن الغاية من إضافة اعضاء معينين الى الاعضاء المنتخبين بواسطة الشعب هي ليست التأثير على ارادة نواب الشعب نظراً لضئلتهم

النظم السياسية والدستورية م -٧-

عدد النواب المعينين بالنسبة للاعضاء المنتخبين وانما هي تزويدها المجلس بنوع الخبرة والكفاءة ، لأن الناخبين ولا سيما في الدول النامية يتاثرون بالآهواه السياسية ولا يتقيدون بكافات المرشحين وخبرتهم . بالإضافة إلى أن وجود الأعضاء المعينين قد يساعد على تقليل اندفاع أعضاء المجلس ، لأن المعروف عن المجالس النيابية بأنها تكون من الشباب المندفعين . ومدة عضوية أعضاء مجلس الأمة المنتخبين والمعينين خمس سنوات تبدأ من أول اجتماع . هذا ويجب از تجرى الانتخابات العامة خلال السنتين يوم السابعة لانتهاء منتهته . وعند وفاة أحد الأعضاء أو استقالته يجب أن يجرى انتخاب من يحل محله خلال سنتين يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الأمة لوزارة الداخلية بالوفاة أو الاستقالة ، وتنتهي مدة العضو الجديد بانتهاء مدة نياية المجلس .

ومن أجل اشتراك أكبر عدد ممكن من الناخبين في الحياة السياسية وبالتالي تنمية مداركهم الوطنية قررت المادة «٣٩» من قانون مزاولة الحقوق السياسية بأن يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة قرش^(١) كل من كان اسمه مدرجاً في قوائم الانتخابات وتختلف بدون عذر مشروع من الاشتراك في الانتخابات . وعلى هذا فإن الانتخاب في الجمهورية العربية المتحدة بموجب القانون المذكور أمر اجبارياً أو واجباً وطنياً وذلك على عكس ما هو عليه الحال في دول الشرق الأوسط التي سبق لنا وان درستنا انظمتها السياسية . وقد أحسن مشروع هذا القانون بجعل الانتخاب اجبارياً لانه استطاع بذلك ان يتلافى العيب الذي يؤخذ على النظم النيابية باعتبارها حكومات الأقلية وليس حكومات الأغلبية ، نظراً لاختلاف عدد كبير من الناخبين عن الأدلة بأصواتهم في الانتخابات في معظم دول العالم .

ومن أجل اشتراك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب في الحياة السياسية للدولة . ذهب قانون مزاولة الحقوق السياسية إلى ما ذهب إليه قانون الانتخاب في لبنان وتركيا ، فأخذ بمبدأ المساواة بين الذكور والإناث في ممارسة حق الانتخاب . فقرر بأن الاشتراك في الانتخاب حق لكل من يتمتع بجنسية

(١) مائة قرش في الجمهورية العربية المتحدة تساوي دينار عراقي .

الجمهورية العربية المتحدة ذكرها كان أم أنسى بلغ الثامنة عشر من عمره وتوفرت فيه الشروط التي سبق وان ذكرناها عند دراسة النظم السياسية لدول الشرق الأوسط الآنفة الذكر^(١) . هذا ومن اجل تحقيق نفس الغاية وهي اشراك أكبر عدد ممكن من الشعب في الحياة السياسية ، منح قانون مزاولة الحقوق السياسية حق الاشتراك في الانتخابات افراد القوات المسلحة من جيش وشرطة وأمن على أن توفر فيهم الشروط المذكورة أعلاه .

وبما أن ثورة عام ١٩٥٢ جاءت من أجل أسعاد الفلاحين والعمال وتخلصهم من سيطرة الطبقة البرجوازية المستغلة ، باعتبارهم اغلبية الشعب ، قرر قانون عضوية مجلس الامة لعام ١٩٦٣ بأنه يجب ان يكون نصف أعضاء مجلس الامة على الأقل من العمال والفلاحين . وعلى الرغم من ان هذا القيد قد وضع من أجل تحقيق العدالة بتمثيل جميع الطبقات في مجلس الامة كلا بحسب قوتها ، وتحقيق مكاسب الثورة واهدافها ، الا أنه يتعارض مع حق الاقتراع العام الذي يقرر المساواة في ممارسة الحقوق السياسية بما فيها حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية . ويترتب على هذا القيد من الناحية العملية بان تقسم الدولة الى مناطق انتخابية بحيث يتخب في كل منطقة نائبان لكي يكون أحدهما على الأقل عاملأ أو فلاحاً . وعلى هذا الاساس قسمت الجمهورية العربية المتحدة بموجب المادة الثالثة من قانون مجلس النواب الى ١٧٥ منطقة انتخابية . ومع ذلك فأنه من الملحوظ بأن الطريقة التي يمكن الاخذ بها في الجمهورية العربية المتحدة هي طريقة الانتخاب الفردي أي ترشيح كل مرشح بصورة فردية ، لأن طريقة الانتخاب بالقائمة تتطلب وجود عدة كتل سياسية تعمل كل منها على الفور بأكبر عدد ممكن من مقاعد المجلس . وبعد هذا البيان الوجيز للقواعد والمبادئ العامة التي قام على أساسها تشكيل مجلس الامة ستطرق لبحث الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية هذا المجلس وكيفية انعقاد جلساته وأهم اختصاصاته .

(١) راجع القسم الاول ص ١٣ - ١٤ وص ٢١ - ٢٢ .

أولاً - الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس الأمة :

بموجب دستور عام ١٩٦٤ المؤقت وقانون مجلس الأمة لعام ١٩٦٣ وتعديلاته ، يشترط فيمن يحق له الترشح لعضوية مجلس الأمة كل من حاز على الشروط الواجب توافرها في الناخب ويعرف القراءة والكتابة وبلغ الثلاثين من عمره . ومع ذلك فإنه بالإضافة إلى هذه الشروط التي لا غبار عليها والتي اشتراطتها أغلب دساتير العالم وقوانينها الانتخابية بالإضافة المادة الأولى من قرار رئاسة الجمهورية الصادر في عام ١٩٦٤ والخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون عضوية مجلس الأمة لعام ١٩٦٣ ، شروط إضافية متعارف على اشتراطها في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد . ومن أهم هذه الشروط ما اشارت إليه المادة الأولى من قرار رئاسة الجمهورية لعام ١٩٦٤ الخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لعام ١٩٦٣ . فنصت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من هذا القرار « أن يكون عضواً عاماً في الاتحاد الاشتراكي العربي وممضت على عضويته هذه مدة سنة على الأقل » ويقصد بالعضو العامل وفقاً لاحكام قانون الاتحاد. الاشتراكي العربي كل من انتوى للاتحاد ويدفع بدل الاشتراك الذي تقرره اللجنة التنفيذية العليا وله حق الترشح لمنظماته والاشتراك في انتخاب أعضاء هذه المنظمات . وما يلاحظ في هذا الصدد بأنه وفقاً للمادة « ٢٣ » من قانون عضوية مجلس الأمة استثنى من هذا الشرط ، رجال القوات المسلحة وأعضاء هيئات القضاية إلى أن يتم تنظيم عضويتهم في الاتحاد . ومع أنه لا يتشرط في أعضاء القوات المسلحة وأعضاء هيئات القضاية بأن يكونوا أعضاءً عاملين في الاتحاد الاشتراكي من أجل امكاناتهم للترشح لعضوية مجلس الأمة ، فإن هذه المادة أوجبت عليهم تقديم استقالاتهم من وظائفهم قبل ترشيحهم لعضوية المجلس .

بالإضافة إلى ما تقدم أن مجرد كون الشخص عضواً في الاتحاد الاشتراكي العربي وحائزًا على الشروط الآنفة الذكر المنصوص عليها في قانون عضوية مجلس

الامة ، لا يكفي لامكانية ترشيحه لعضوية المجلس ، وانما يجب فوق ذلك وفقا للمادة الثامنة من القانون المذكور وتعديلاته ، ان يوافق الاتحاد الاشتراكي على هذا الترشيح ، علما بأن قرار الاتحاد الاشتراكي بهذا الشأن يكون قطعيا وغير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن فلا يجوز اذن لكل من لا يوافق الاتحاد الاشتراكي العربي على ترشيحه لعضوية مجلس الامة ان يتظلم ضد هذا القرار أمام المحاكم أو أمام أي جهة اخرى رسمية أو غير رسمية ٠

وأخيراً لابد لنا من الاشارة الى ان المادة الاولى من قرار رئاسة الجمهورية الخاص بتعديل المادة الخامسة من قانون عضوية مجلس الامة قد حرمت من حق الترشح لعضوية المجلس كل من فرضاً على املاكه وامواله الحراسة وفقاً لاحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ أو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨^(١) وكل من حددت ملكيته الزراعية وفقاً لاحكام قانون الاصلاح الزراعي أو من طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية بما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه ٠

ثانياً - دورات المجلس واجتماعاته :

مقر مجلس الامة مدينة القاهرة ٠ ومع ذلك يجوز في الظروف الاستثنائية دعوته للانعقاد في جهة اخرى بنا على طلب رئيس الجمهورية ٠ وعلى هذا فان اجتماعات المجلس في غير المكان المعين له بموجب الدستور أو بطلب رئيس الجمهورية يعتبر غير مشروع كما أن القرارات التي يتخذها في هذه الاجتماعات باطلة بحكم القانون ٠ واجتماعات المجلس تصبح قانونية بحضور أكثر من نصف أعضائه الا في الاحوال التي ينص فيها الدستور على خلاف ذلك ولمجلس الامة دورة عادية واحدة في السنة تبدأ بناء على دعوة رئيس الجمهورية في موعد اقصاه قبل الخامس الثاني من شهر تشرين الثاني ٠ وعند عدم صدور دعوة رئيس الجمهورية لاجتماع مجلس الامة ، للمجلس أن يجتمع بحكم القانون

(١) ان القانونين المشار اليهما خاصان بكل من تأمر ضد النظام الجمهوري او ضد تحقيق الوحدة العربية الشاملة ٠

في الموعد المبين أعلاه ، ومدة دورة المجلس السنوية سبعة أشهر على الأقل ، على الا تنتهي بأي حال من الاحوال قبل الانتهاء من اقرار الميزانية العامة . ولرئيس الجمهورية أما بناء على رغبته الخاصة أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس ، دعوة المجلس للانعقاد في دورات استثنائية . وتنتهي الدورات الاستثنائية بناء على قرار من رئيس الجمهورية . ويكون مكتب رئاسة المجلس من رئيس ونائبين وثمانين امناء للسر ينتخبهم المجلس لمدة خمس سنوات في أول اجتماع بعد انعقاده . وعند وفاة أحد أعضاء مكتب الرئاسة أو استقالته قبل انتهاء مدة المجلس ينتخب من يحل محله حتى انتهاء هذه المدة . وفي المجلس عشرون لجنة برلمانية تكون كل منها من خمسة عشر عضواً منتخبين من قبل المجلس . وجلسات مجلس الامة كقاعدة عامة تعقد بصورة علنية ، ومع ذلك يجوز أن يعقد جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزارة أو رئيس مجلس الامة أو عشرين عضو من أعضائه وموافقة المجلس على هذا الطلب .

ثانياً - اختصاصات المجلس :

بما ان النظام الذي اخذ به الدستور المؤقت هو نظام برلماني ، فأن الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الامة هي نفس الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان في الدول البرلمانية . وعلى هذا الاساس يمكن تقسيم وظائف المجلس الى ثلاثة اصناف هي ، الاختصاصات التشريعية والاختصاصات المالية والاختصاصات السياسية . وسنبحث هذه الاختصاصات الثلاثة حسب احكام الدستور المؤقت دون التطرق الى ذكر الاحكام العامة المطبقة في الدول البرلمانية نظراً لكوننا قد ذكرنا هذه الاحكام عند بحث النظم البرلمانية لدول الشرق الاوسط في القسم الاول من هذا البحث .

أ - الاختصاصات التشريعية :

الاختصاصات التشريعية لمجلس الامة بموجب الدستور المؤقت هي حق اقرار القوانين ومناقشتها وحق التصديق عليها . ومن مضمون المادة «٦٩» من

الدستور المؤقت لكل عضو من أعضاء مجلس الامة حق اقتراح القوانين • وتعرض هذه الاقتراحات على لجنة خاصة لدراستها وابداء الرأي فيها • وبعد ذلك تعرض هذه الاقتراحات على مجلس الامة من أجل قبولها أو رفضها • وفي حالة رفض اقتراح قانون لا يجوز عرضه ثانية في نفس الدورة وإنما يجوز عرضه في الدورات التي تليها • وعند قبول المجلس للاقتراح المقدم اليه، يحيله الى اللجنة المختصة من أجل دراسته وتقديم تقرير عنده • وبعد انتهاء اللجنة المختصة من دراسته تحيله الى رئاسة المجلس التي عليها أن تحدد موعداً لمناقشته والبت فيه • ويتبع في مناقشة الاقتراحات نفس الاحكام التي سبق لنا ذكرها عند دراسة اقتراح القوانين في مناقشتها في القسم الاول^(١) •

وبعد الانتهاء من مناقشة الاقتراح يبدأ التصويت عليه بصورة عامة ومن ثم يصوت على كل مادة من مواده • وقرارات المجلس بشأن اقتراحات القوانين تؤخذ بأغلبية الاعضاء الحاضرين ، وعند تساوي الآراء يعتبر الاقتراح مرفوضاً •

ب - الاختصاصات المالية :

لقد نظم الدستور المؤقت الاختصاصات المالية لمجلس الامة بنوعيها القوانين المالية ، والميزانية العامة • فقرر بأنه لا يجوز إنشاء ضريبة أو رسم أو تعديلهما أو الغاؤهما أو اعفاء أحد منها الا بقانون • كما لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزينة الدولة أو منح امتياز لاستغلال موارد الدولة الطبيعية أو أي مرفق من المرافق العامة الا وفقا لاحكام القانون •

أما بالنسبة للميزانية العامة ، على الحكومة اعداد مشروع ميزانية الدولة وتقديمه الى مجلس الامة قبل بدء السنة المالية بشهرین على الاقل • ولا يجوز للمجلس اجراء تعديل على مشروع الميزانية الا بموافقة الوزارة • كما لا يجوز نقل اي مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية بعد التصديق عليها الا

(١) راجع الاختصاصات التشريعية ص ٤٢ - ٤٧

بموافقة المجلس . و اذا لم ينته المجلس من مناقشة الميزانية و اقرارها قبل بدأ السنة المالية الجديدة ، يعمل بموجب الميزانية القديمة حتى يتنهى المجلس من اقرار الميزانية الجديدة .

ج - الاختصاصات السياسية :

نقصد بهذه الاختصاصات وسائل رقابة مجلس الامة على مجلس الوزراء و سياساته . وبما ان دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ قد أخذ بالنظام البرلماني فقد أقر جميع وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية المؤخذ بها في النظام البرلماني . فاعطى لكل نائب حق تقديم الأسئلة والاستجوابات الى الوزارة واجب على الوزارة الاجابة عليها ، الا أنه قرر عدم جواز اجراء المناقشة في الاستجوابات قبل مرور سبعة أيام من تقديمها . بالإضافة الى ذلك فقد اجاز لعشرين عضو من اعضاء المجلس طلب طرح موضوع عام للمناقشة من أجل استيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه . وعلى الرغم من ان الدستور اعطى لمجلس الامة حق سحب الثقة من الوزارة او أحد اعضائها الا أنه قيده بشروط خاصة . فلا يجوز عرض مسألة سحب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الحكومة او أحد اعضائها على ان يكون الطلب قد قدم بناء على اقتراح عشر اعضاء المجلس . كما لا يجوز للمجلس أن يصدر قرار سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الاقل اعتبارا من تاريخ تقديم الطلب . هذا مع العلم بأن قرار سحب الثقة من الوزارة او أحد اعضائها لا يصدر الا بموافقة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس .

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية

ت تكون السلطة التنفيذية في الجمهورية العربية المتحدة كما في غيرها من الدول البرلمانية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وسنتين الاحكام الخاصة بكل من هاتين الهيئةين كلا على انفراد .

أولاً - رئيس الجمهورية :

أخذ الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة بطريقه انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب والبرلمان في آن واحد بحيث يقوم مجلس الامن بترشيح رئيس الجمهورية ويعرض هذا المرشح على الشعب عن طريق الاستفتاء . ويعتبر المرشح فائزًا بالرئاسة اذا حصل على أكثر من نصف اصوات المشركون في الاستفتاء و اذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبيه على المجلس ترشيح غيره . ويتم الترشيح في مجلس الامة بناء على اقتراح ثلث اعضائه ويعرض المرشح الذي ينال على اغلبية ثلثي اعضاء المجلس على الشعب من أجل استفتاته فيه . و اذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الاغلبيه يعاد التصويت ثانية بعد مرور يومين على الاقل من تاريخ التصويت الاول ويعتبر في هذه الحالة فائزًا بالترشيح الذي يحصل على الاغلبيه المطلقة لاعضاء المجلس .

ومدة رئاسة الجمهورية في الجمهورية العربية المتحدة ست سنوات ميلادية يبدأ من تاريخ اعلان نتائج الاستفتاء . ويجب أن تبدأ الاجراءات الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئيس السابق بشهرين على الاقل كما يجب أن يتم اختياره قبل اسبوع على الاقل من انتهاء رئاسة الرئيس القديم . فإذا انتهت هذه المدة ولم يتم انتخاب الرئيس الجديد لاي سبب كان يستمر الرئيس القديم بمباشرة مهام وظيفته الى ان يتم اختيار خلفه . هذا ويشرط

في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون مصريراً ومن أبوين مصررين ومتمنع
 بالحقوق السياسية والمدنية وبالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ◦
 ولرئيس الجمهورية نوعان من الاختصاصات هي الاختصاصات التنفيذية
 والاختصاصات الخاصة بالسلطة التشريعية ومن أهم الاختصاصات التنفيذية التي
 يتمتع بها رئيس الجمهورية العربية المتحدة هي :
 ١ - تعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر ◦
 ٢ - تعيين رئيس الوزراء والوزراء واقలائهم من مناصبهم ◦
 ٣ - احالة الوزراء الى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم في اثناء
 تأدية وظائفهم ◦
 ٤ - اعلان الحرب بعد موافقة مجلس الامة ◦
 ٥ - ابرام المعاهدات ، فيما عدى معاهدات الصلح والتحالف والتجارة
 والملاحة وجميع المعاهدات التي يتربّ عليها تعديل في اراضي الدولة ، أو التي
 تتعلق بحقوق السيادة أو التي يتربّ عليها تحويل خزينة الدولة نفقات لم ترد
 في ميزانية الدولة حيث لا تكون نافذة الا بعد موافقة مجلس الامة عليها ◦
 ٦ - اصدار القرارات والأنظمة الالازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح العامة ◦
 ٧ - قيادة القوات المسلحة ◦
 ٨ - اصدار المراسيم بقوانين في اثناء عطلة البرلمان لتنظيم بعض الامور
 المستعجلة التي لا تتحمل التأخير ◦
 ٩ - اصدار المراسيم بقوانين لمدة محدودة بناء على تحويل من مجلس
 الامة وأثناء انعقاده يقصد تنظيم أمور يحددها المجلس ◦
 ١٠ - العفو الخاص وتخفيض العقوبة ◦
 ١١ - اعلان حالة الطوارىء ◦ وعلى رئيس الجمهورية عرض هذا القرار
 على مجلس الامة خلال شهر من تاريخ اعلانه وفي أول اجتماع له اذا كان
 أثناء عطلته ◦

١٢ - استفتاء الشعب في الامور المهمة التي تتصل بالصلاحية العليا
للدولة .

١٣ - دعوة مجلس الوزراء لاجتماع وترأس اجتماعاته .
بالاضافة الى هذه الاختصاصات يتمتع رئيس الجمهورية العربية المتحدة ،
طبقا للمبادئ العامة للنظام البرلماني ، باختصاصين آخرين يتعلقان بمجلس
الامة وهما :

١) حق حل مجلس الامة . وقد أوجب الدستور بأن يحتوي قرار الحل
على دعوة الناخبين لاجراء الانتخابات العامة خلال ستين يوما من تاريخ صدور
القرار ، وتعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد على ان يكون ذلك خلال عشرة
أيام من اتمام الانتخابات .

٢) حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها . ومن حق رئيس الجمهورية
الاعتراض على القوانين في خلال ثلاثين يوما من تاريخ احالة مشروع القانون
اليه . وفي حالة عدم اعتراض الرئيس على المشروع خلال هذه المدة يعتبر
القانون بحكم المصدق عليه . وعند اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع
القانون خلال المدة المذكورة ، يعاد الى المجلس . واذا أقر المجلس هذا
المشروع بعد اعتراض الرئيس عليه بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس اعتبر هذا المشروع
قانونا ووجب اصداره .

ثانيا - الوزارة :

ت تكون الوزارة من رئيس الوزراء ، ونوابه والوزراء . ويشترط في الوزير
بأن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ومتمنعا بالحقوق السياسية والمدنية .
هذا ولا يشترط في الوزراء بأن يكونوا اعضاء في مجلس الامة . وعلى الوزارة
بعد تأليفها أن تعرض على مجلس الامة منهاجها الوزاري من أجل الحصول
على الثقة . واذا قرر مجلس الامة عند تأليف الوزارة أو بعدها سحب الثقة من
الوزارة أو احد اعضائها ، عليها أو على ذلك الوزير تقديم الاستقالة الى رئيس

الجمهورية . هذا ويجوز لرئيس الجمهورية ومجلس الامة احاله احد الوزراء
إلى المحاكمة أمام محكمة خاصة عما يقع منه من جرائم اثناء تأديه وظيفه .
ويكون قرار مجلس الامة في حالة الوزير الى المحاكمة بناء على اقتراح خمس
اعضائه على الأقل وموافقة ثلثي مجموع الاعضاء وبعد توجيه التهمة الى الوزير ،
تسحب منه صلاحياته الى حين انتهاء المحاكمة .

ومن أهم اختصاصات مجلس الوزراء ما يأتي :

- ١) توجيه وتنسيق ومراقبة اعمال الوزراء والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة .
- ٢) اصدار الانظمة والاوامر الادارية والتتنفيذية وفقا للقوانين والمراسيم الجمهورية .
- ٣) اعداد مشروعات القوانين .
- ٤) تعين وعزل الموظفين حسب أحكام القانون .
- ٥) اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة .
- ٦) عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة .
- ٧) تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة .

الفصل الثاني

النظام السياسي للجمهورية اليمنية

على خلاف باقي اقطار شبه الجزيرة العربية لم تستطع الامبراطورية العثمانية بسط نفوذها على جميع اجزاء اليمن بصورة مستمرة ولو من الناحية الشكلية . فما كانت تمضي مدة طويلة على احتلالها من قبل الاتراك حتى ويعود اليمنيون من تحريرها ثانية وطرد الاتراك . وهكذا بقى اليمن طوال ٣٨٣ سنة مسرحاً للحروب حتى اطلق عليها اسم مقبرة الاتراك . وقد استمرت هذه الحالة حتى قيام الحرب العالمية الاولى حينما استطاع الامام يحيى دخول صنعاء وذلك وفقاً لاحكام معاهدة موندروس لعام ١٩١٨ التي بموجبها اعترفت تركيا باستقلال اقطار شبه الجزيرة العربية بما فيها اليمن . وما يلاحظ بأنه على الرغم من نيل اليمن على استقلالها بقى قسم كبير منها محتلاً من قبل الجيوش الانكليزية املاً منهم في ارغم الامام يحيى حميد الدين على التعاقد معهم ودخول الحرب الى جانبهم أسوة باقي حكام الدول العربية . وبسبب اصرار الامام يحيى على الوقوف على الحياد في الحرب العالمية الاولى ومطالبه الملحقة باسترئاجع القسم المحتل من اليمن اظهر الانكليز عذفهم على الادريسي في العسير ومنحوه المساعدات وذلك نهاية بحكومة صنعاء التي كانت تضم العداء للادريسي وتعتبر العسير جزءاً من بلادها . ولم يكن كافي الانكليز بهذا المقدار من العداء لليمن وانما ذهبوا الى أبعد من ذلك فانسحبوا من ثغر الحديدة في عام ١٩٢١ الذي كانوا قد استولوا عليه منذ بداية الحرب العالمية الاولى بعد استسلام القواب التركية المرابطة فيه وسمحوا للادريسي بدخوله والحاقة ببلاده . فحرموا بذلك اليمن من تجارة البحر الاحمر عن طريق منفذ طبيعي وضروري كانت تستعمله منذ امد طويل . هذا ما زاد في حدة العداء القائم بين اليمنيين والادارسة مما ادى الى وقوع الحرب بين الفريقين التي استمرت حتى عام ١٩٢٤ والتي ما انتهت الا

باحتلال اليمين للمناطق الجنوبيه من العسير مع جزء من الساحل بما فيه ثغر الحديدة . وعندما وضعت العسير تحت الحمايه السعوديه فيما بعد استمر النزاع على هذه المنطقة ولم تنتهي الا في عام ١٩٣٤ بعقد معاذه الطائف والتي بموجتها ضمت الحديدة والقسم الجنوبي من العسير الى اليمن بصورة رسميه ، والحقت الاقسام المتبقية من العسير بالملكة العربية السعوديه . وهكذا اخيراً تشكلت الدولة اليمنية بشكلها المعروف في الوقت الحاضر .

اما فيما يخص نظام الحكم المتببع في هذه الدولة فقد كان حتى قيام الثورة اليمنية واعلان النظام الجمهوري عام ١٩٦٢ نظام مطلق جميع السلطات بموجبه تتركز بين يدي الامام الذي يمثل الرئيس الدينى والدينوى للدولة . ومع ذلك فقد كان يساعد الامام في ادارة دفة الحكم في البلاد رئيس ديوانه الخاص الذى كان يسمى الكاتب الاول بالإضافة الى ستة كتاب . وقد عدل الامام يحيى هذا النظام في اواخر عهده ، فشكل أول وزارة في تاريخ اليمن واسند جميع مناصبها الى انجاله باستثناء وزارة الخارجية التي أسندة الى السيد محمد راغب وهو من أصل تركي وقد استمرت هذه الوزارة في الحكم حتى انتهاء عهد الامام يحيى باغتياله في عام ١٩٤٨ . وبعد تولى الامام احمد الحكم عهد الى اكبر اشقائه الاحياء سنا وهو سيف الاسلام الحسن برئاسة الوزارة ووزارة الداخلية ، وأسندة وزارة الخارجية الى سيف الاسلام عبدالله ووزارة المعارف الى سيف الاسلام اسماعيل ووزارة المواصلات الى سيف الاسلام القاسم . وقد عدلت هذه الوزارة منذ تأسيسها عدة مرات ، كان أول هذه التعديلات في عام ١٩٥٣ والثاني في عام ١٩٥٥ بعد فشل محاولة سيف الاسلام عبدالله لتنحية الامام احمد والاستئثار بالحكم . وبموجب التعديل الاخير أصبح ولی العهد سيف الاسلام محمد البدر اكبر انجال الامام احمد نائباً لرئيس الوزراء ووزيراً للخارجية والدفاع . وما يجب ذكره بهذا الصدد ، بأن جميع المناصب الوزارية كانت مناصب فخرية حيث أن السلطة الفعلية كما قلنا سابقاً كانت تمارس من قبل الامام ولهذا فلم تعقد الوزارة ، اجتماعات وزارية الا نادراً .

وعلى أثر تأسيس الجمهورية العربية المتحدة في أول شباط ١٩٥٨ ، ابتدأ
اليمن رغبتها في الاتحاد مع الجمهورية الناشئة على أن تحفظ كل منها بنظام
الحكم الخاص بها وكيانها الدولي المستقل . وعلى هذا الأساس ابرم بين الدولتين
الأتفقي الذكر بتاريخ ٨ آذار ١٩٥٨ معاهدة تقع في اثنين وثلاثين مادة تقرر
الخطوط الرئيسية للاتحاد الذي اطلق عليه اسم الدولة العربية المتحدة . وكان
من أهم الاحكام التي جاء بها ميثاق هذا الاتحاد والقوانين والقرارات اللاحقة له
هي تنسيق السياسة الخارجية وتعاون القوات المسلحة وتنظيم الشؤون
الاقتصادية الثقافية وفقا لخطط مرسومة تهدف إلى تنمية الاتصال ورفع المستوى
الثقافي للدول الأعضاء . ومن أجل تحقيق هذه الاهداف والمهام على مراعاة
أحكام ميثاق الاتحاد واتخاذ الاجراءات الازمة لذلك نص الميثاق على وجوب
تشكيل خمس هيئات هي المجلس الاعلى ومجلس الاتحاد ومجلس الدفاع
ومجلس الاقتصادي والمجلس الثقافي . وعلى الرغم من أنه قد روعي في وضع
أسس الميثاق امكانية ضم باقي الدول العربية الى الاتحاد ، الا أن هذا الاتحاد

(١) راجع اسرار اليمن ، الدكتور عبد الرحمن البيضاني ص ٢٨ وما بعده

لم يكتب له التوفيق الا لمندة قصيرة جدا بعدها كان نصيه الاهمال والاضمحلال
بسبب الفتور الذي اصاب العلاقات بين دولتي الاتحاد .

وقد ظل النظام السياسي اليمني على هذا الشكل حتى قيام الثورة اليمنية
في ٢٦ أيلول عام ١٩٦٢ التي أعلنت النظام الجمهوري وقضت على النظام
الملكي وعائلة حميد الدين التي حكمت اليمن زهاء قرن كامل استطاعت خلاه
عزل هذه البلاد عن العالم وعن أسباب تقدمه ومدينته . ومن المشاهد بأن اليمن
لم تعرف النظام الدستوري الا بعد قيام الثورة حيث أُعلن الدستور المؤقت الاول
ل الجمهورية اليمنية في الثالث عشر من شهر نيسان عام ١٩٦٣ الذي أصبحت
اليمن بموجب المادة الاولى منه ، دولة جمهورية دستورية مستقلة ذات سيادة
الشعب فيها مصدر السلطات، وأساس السيادة .

وبحسب أحكام الدستور المؤقت الذكر هنالك ثلاثة هيئات أساسية
في الدولة هي رئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي . وعلى
الرغم من ان هذا الدستور قد وضع من أجل العمل به حتى الانتهاء من وضع
الدستور الدائمي للدولة فقد عطلت معظم مواده بموجب الاعلان الدستوري
ال الصادر في اليوم السادس من شهر كانون الثاني في عام ١٩٦٤ وبموجب المادة
الاولى من هذا الاعلان أصبحت الهيئات الأساسية للدولة أربعة هو رئيس
الجمهورية والمكتب السياسي والمجلس التنفيذي ومجلس الامن القومي . ومع
ذلك فإن الاخذ بالاعلان الدستوري لم يدم طويلا ، فقد الغي العمل به وبالدستور
المؤقت الاول في السابع والعشرين من شهر نيسان من نفس العام باصدار
الدستور المؤقت الثاني . ونظرا لأهمية الدستور المؤقت الاول والاعلان الدستوري
بالنسبة للحياة السياسية لليمن سنبحث النظام السياسي للجمهورية اليمنية في
فقرتين نخصص الاولى لدراسة هذا النظام بموجب الدستور المؤقت الاول والاعلان
الدستوري ونخصص الثانية لدراسة النظام حسب الدستور المؤقت الثاني .

أ - النظام السياسي اليمني بموجب الدستور المؤقت الاول والاعلان الدستوري:

سنكتفي هنا بدراسة أهم الاحكام الخاصة بتكون و اختصاصات الهيئات الاساسية التي تشكلت بموجبها :

أولا - رئيس الجمهورية :

بموجب المادة «٢٩» من الدستور المؤقت والمادة الثانية من الاعلان الدستوري رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية والقائد العام للقوات المسلحة . ورئيس الجمهورية بالإضافة إلى ذلك هو رئيس المكتب السياسي ورئيس مجلس الامن القومي . وهذا ما اشارت إليه ضمنا المادتين «١٩» من الاعلان الدستوري «١» من القانون رقم واحد لسنة ١٩٦٤ . وعلى هذا الاساس فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطات التشريعية والتنفيذية وذلك لأن المكتب السياسي هو في الواقع السلطة التشريعية للدولة كما سنرى فيما بعد . ولهذا فالاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في اليمن على توسيعه هما : الاختصاصات التنفيذية والاختصاصات التشريعية . ومن الملاحظ بأن رئيس الجمهورية اليمنية لا يتمتع باختصاصات تنفيذية تفوق الاختصاصات التي يتمتع بها رؤساء الدول في الدول البرلمانية . ومن اهم اختصاصاته قيادة القوات المسلحة واصدار الاوامر والأنظمة الخاصة بتشكيل المصالح العامة وتنظيمها وابرام المعاهدات واصدارها بعد موافقة المكتب السياسي عليها . كما له حق تعيين نائبا أو أكثر لرئيس الجمهورية واقالته من منصبه . ومع ذلك بموجب المادة السادسة من الاعلان الدستوري يجب أن يعين نائب لرئيس الجمهورية من بين أعضاء المكتب السياسي . بالإضافة إلى ما تقدم لرئيس الجمهورية بموجب المادة الخامسة من الاعلان الدستوري حق اعلان حالة الطوارئ . ويلاحظ على هذه المادة أنها جعلت هذا الحق من الحقوق المطلقة لرئيس الجمهورية لأنها لم تحدد الشروط ولا الظروف التي يجوز لرئيس الجمهورية فيها استعمال هذا الحق . وأخيرا وفقا للمادة التاسعة من الاعلان الدستوري رئيس الجمهورية هو الذي

يقوم بتعيين المجلس التنفيذي وأعضائه ونوابهم واقలتهم من مناصبهم ومن المشاهد
بان هذا الحق غير مطلق حيث لا يستطيع رئيس الجمهورية تعيين رئيس المجلس
التنفيذي وأعضائه أو اقلتهم من مناصبهم الا بموافقة المكتب السياسي .

بالاضافة الى الاختصاصات الآتية الذكر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية
باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية له حق دعوة المكتب السياسي والمجلس التنفيذي
ومجلس الامن القومي لاجتماع مشترك لبحث موضوعات يعتقد بانها ذات أهمية
كبيرة للدولة . هذا كما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب المادة السادسة
من الاعلان حق التصديق على القوانين والمعاهدات التي يوافق عليها المكتب
السياسي .

ثانيا - المكتب السياسي :

من الملاحظ بأن الاعلان الدستوري ، بعد أن قرر وجوب تشكيل المكتب
السياسي ، ألغى ذكر الاحكام الخاصة بكيفية تكوينه وعدد اعضائه واقتصر على
ذكر الاحكام الخاصة باختصاصاته . ووفقا لاحكام المادة الثانية عشر وما يليها
يعتبر المكتب السياسي الهيئة العليا في الدولة فيما يخص الشؤون السياسية
والتشريعية . فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة في جميع النواحي
السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويراقب تنفيذها . كما له حق
افرار جميع الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية المنصوص عليها في
الاعلان والقوانين ، وحق تحويل المجلس التنفيذي القيام بعض الاختصاصات .
ومن أجل سير اعمال المكتب السياسي سير منظم يستطيع دعوة من يرى امكانية
الاستفادة من خبرته ومعلوماته من الوزراء او غيرهم لحضور جلساته بصفة
استشارية ، كما له حق تشكيل اللجان الخاصة للتحقيق والمراقبة التي على جميع
اجهزة الدولة التعاون معها في اداء مهمتها .

ويعتبر المكتب السياسي بالإضافة الى ما تقدم السلطة التشريعية العليا في
الدولة ولهذا فهو الهيئة التي من اختصاصها تنظيم جميع الامور التشريعية والمالية

فيها . وذلك ما بيته بصرامة المادة الخامسة عشر وما بعدها من الاعلان الدستوري . فبموجب المادة الخامسة عشرة المكتب السياسي هو الهيئة المختصة باقرار القوانين واقرارها ومناقشة الميزانية العامة والصدق على عليها . وما يلاحظ بهذا الصدد بأنه على الرغم من أن الاعلان الدستوري قد أوجب على الحكومة تقديم مشروع الميزانية العامة الى المكتب السياسي قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل من أجل مناقشتها واقرارها ، الا أنه لم يبين الاجراءات التي من الممكن اتخاذها عند ابتداء السنة المالية وعدم الانتهاء من وضع الميزانية العامة أو عدم تقديمها الى المكتب من قبل الحكومة في خلال المدة المذكورة أعلاه . هذا وقد بيته المادة السادسة عشرة بأنه لا يجوز عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة خلال سنة أو عدة سنوات الا بموافقة المكتب السياسي . كما تجب موافقة المكتب السياسي على نقل أي مبلغ من باب الى اخرى من أبواب الميزانية العامة .

هذا ومما يجب ذكره بأنه وفقاً لل المادة عشرة من الاعلان الدستوري بأن قرارات المكتب السياسي تصدر بالاغلية المطلقة لاعضائه وذلك فيما عدى مشروعات القوانين التي لا يمكن اقرارها الا بموافقة ثلاثة ثلثي مجموع الاعضاء .

ثالثا - مجلس الامن القومي :

مجلس الامن القومي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون العسكرية والامن القومي للبلاد والمسؤول عن تأمين البلاد وسلامتها ورسم السياسة الدفاعية عنها والمحافظة على امنها . وعلى هذا فهو الهيئة المسئولة عن اعداد القوات المسلحة النظامية وغير النظامية مع التأكد من كفايتها من ناحية التنظيم والتدريب والسلح ، وهو الهيئة المختصة بوضع وترتيب الخطط العسكرية والعمليات الحربية ويشرف على تنفيذها وتعيين الضباط وترقيتهم وعزلهم . وفي سبيل تأمين سلامة البلاد للمجلس صلاحيات اخرى نصت عليها المادة السابعة من قرار رئيس

الجمهورى رقم واحد لعام ١٩٦٤ وهى :

- ١) فرض الرقابة العسكرية لتأمين سلامة القوات المسلحة .
- ٢) اصدار أوامر بتكليف من تدعو الضرورة بتكليفه للقيام بعمل من الاعمال الحربية .
- ٣) وضع القواعد التي تكفل تحقيق التعاون بين القوات المسلحة ووزارات الحكومة ومصالحها وسائل المراقبة العامة فيما يتعلق بشؤون الدفاع .
- ٤) مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٣ الخاص بأعلان حالة الطوارئ ، كوضع القيود على الحرية الشخصية ومراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والاستيلاء على أي مقول أو عقار والامر بفرض الحراسة على الشركات ٠٠٠ الخ^(١) .

ويكون مجلس الامن القومي من تسع أعضاء بما فيهم الرئيس . ويتولى رئاسة المجلس رئيس الجمهورية وعند غيابه يتولى الرياسة نائب رئيس الجمهورية أو من يختاره المجلس من بين اعضائه بعد موافقة الرئيس . وقد شكل مجلس الامن القومي بموجب المادة الاولى من القانون رقم واحد لسنة ١٩٦٤ على الوجه الآتي :

- ١) رئيس الجمهورية رئيسا .
- ٢) نائب رئيس الجمهورية للشؤون العسكرية نائبا للرئيس .
- ٣) قائد القوات العربية في اليمن عضوا .
- ٤) نائب قائد القوات العربية في اليمن عضوا .
- ٥) وزير الحرب عضوا .
- ٦) وزير الداخلية عضوا .
- ٧) رئيس هيئة اركان حرب الجيش اليمني عضوا .

(١) راجع الجريدة الرسمية اليمنية رقم ٥ لسنة ١٩٦٣ ص ٤٠-٤١

- ٨) رئيس هيئة خبراء القيادة اليمنية عضواً
- ٩) رئيس هيئة الامن الداخلي عضواً^(١) .

رابعاً - المجلس التنفيذي :

هو الهيئة التنفيذية في الدولة ، وهو بمثابة مجلس الوزراء . ويكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء . ويشترط في رئيس المجلس بأن يكون عضواً في المكتب السياسي ومع ذلك اذا عين رئيس المجلس من غير اعضاء المكتب السياسي ، يصبح هذا الرئيس عضواً في المكتب بحكم منصبه . والمجلس التنفيذي كما هو الحال في النظام الالماني خاضع للمكتب السياسي ومسؤول سياسياً أمامه وذلك لأن المكتب السياسي في اليمن هو السلطة التشريعية وهذا ما بيته المادة «٣١» من الاعلان الدستوري حيث نصت « رئيس المجلس التنفيذي واعضاووه مسؤولون أمام المكتب السياسي وعلى المجلس أن يقدم للمكتب تقارير دورية عن جميع أوجه النشاط المختلفة في الاجهزة الحكومية » .

وبما أن المجلس التنفيذي هو الهيئة التنفيذية والادارية العليا في الدولة ، فهو يتمتع بموجب المادة «٣٣» من الاعلان الدستوري باختصاصات تنفيذية وادارية عديدة من أهمها :

- ١ - اعداد مشروعات القوانين والقرارات على المكتب السياسي .
- ٢ - اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة .
- ٣ - مراقبة اعمال الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات وتنسيقها وتجيئها .
- ٤ - اصدار القرارات وال اوامر الالازمة لتنفيذ القوانين .
- ٥ - تعين وعزل الموظفين وترقيتهم .

ب - النظام السياسي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ :

من الملاحظ بأنه على الرغم من أن هذا الدستور قد وضع على غرار

(١) راجع نص القانون رقم واحد المنشور في جريدة الجمهورية اليمنية العدد ٧٨ لسنة ١٩٦٤ ص ٥

الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ ، الا انه يختلف عنه من نواحي متعددة ولعل من أهمها بان السلطة التشريعية بموجبه لا تمارس من قبل هيئة منتخبة من قبل الشعب كما هو الحال في الجمهورية العربية المتحدة وانما تمارس من قبل هيئة مكونة من أعضاء معينين . بالإضافة الى ذلك أن النظام السياسي اليمني بموجب هذا الدستور يختلف اختلافا كبيرا عن النظام السياسي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ والاعلان الدستوري لعام ١٩٦٤ وسنكتفي بدراسة لنظام السياسي حسب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٢ على دراسة تكوين السلطتين التشريعية والتنفيذية واحتياطاتهما .

اولا - السلطة التشريعية :

تمارس السلطة التشريعية وفقا للمادة «٤٨» من الدستور من قبل مجلس الشورى الذى يتكون من أعضاء يتم اختيارهم من بين وجهاء اليمن وعلاقائهم . واما يؤخذ على الدستور بهذا الصدد بأنه اغفل تحديد عدد أعضاء المجلس وكيفية اختيارهم أو تعيينهم . ومدة هذا المجلس بموجب المادة «٤٩» ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له . وللمجلس دورة عادية واحدة في السنة ، مدتها ثلاثة أشهر على الا تنتهي هذه الدورة قبل اقرار المجلس للميزانية العامة . وعلى الرغم من أن الدستور لم يعين موعد ابتداء الدورات العادية فأنه قرر بأنه للمجلس أن يبدأ اجتماعاته في الموعد المحدد لابتداء دورته العادية اذا لم يدعى للجتماع قبل حلول هذا الموعد . وبالاضافة الى الدورات العادية يجوز للمجلس في حالة الضرورة وبناء على طلب اغلبية اعضائه أو بناء على رغبة رئيس الجمهورية الاجتماع في دورات استثنائية . وقواعدة عامة تكون اجتماعات المجلس علنية ومع ذلك يجوز له عقد جلسات سرية بموافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين وبناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة من اعضائه . هذا وان اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور أكثر من نصف الاعضاء والقرارات تتخذ بأغلبية الاعضاء الحاضرين فيما عدى الاحوال التي يتشرط فيها أغلبية معينة مع العلم

بأنه عند تساوى الآراء في المجلس يعتبر الموضوع الذي جرت المداولة بشأنه
 مرفوضاً • هذا ولل مجلس الشورى مكتب رئاسة يتكون من الرئيس ونائبين جميعهم
 معينين من قبل رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات كما يوجد في مجلس
 الشورى كما هو الحال بالنسبة للبرلمان في الدولة البرلمانية هنالك عدة
 لجان برلمانية من أجل دراسة الاقتراحات المقدمة إلى المجلس قبل التصويت
 عليها • ويتمتع المجلس باختصاصات مماثلة للاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان
 في الدول البرلمانية بالنسبة للاختصاص التشريعي ، لكل عضو من أعضائه حق
 اقتراح القوانين كما لا يمكن اصدار اي قانون الا بعد اقراره من قبل المجلس •
 هذا ويتمتع المجلس بحق مراقبة الوزارة ومحاسبتها عن اعمالها لأنها مسؤولة
 أمامه • فاعطت المادة «٦٨» من الدستور لكل عضو من اعضاء المجلس حق توجيه
 الأسئلة والاستجوابات إلى رئيس الوزارة والوزراء على الا تناقض الاستجابات
 من قبل المجلس الا بعد مرور سبعة أيام على ااقن من يوم تقديمها • كما يجوز
 لنشرة اعضاء طرح موضوع عام للمناقشة من أجل الوقوف على سياسة الحكومة
 وتتبادل الرأي معها ، ووفقاً للمادة «٨٩» من الدستور يحق للمجلس سحب الثقة
 من الوزارة أو أحد الوزراء بموافقة الأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس مع العلم
 بأنه لا يجوز سحب الثقة عن الوزارة أو أحد اعضائها الا بعد استجواب مقدم
 من عشر اعضاء المجلس على الا يصدر قرار سحب الثقة قبل مرور ثلاثة أيام
 من تقديم الطلب •

أما بالنسبة للاختصاصات المالية ، فقرر الدستور بموجب المادة «٧٢» بأنه
 لا يجوز إنشاء الضرائب العامة أو تعديليها أو الغائبتها أو الاعفاء منها الا بقانون
 كما لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ
 من الخزينة العامة لمدة سنة أو عدة سنوات الا بموافقة مجلس الشورى • هذا
 ويجب بموجب المادة «٧٩» من الدستور عرض مشروع الميزانية العامة بعد اعداده
 من قبل الحكومة على مجلس الشورى قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على
 الأقل لبحثه واعتماده • ومن الملاحظ بهذا الصدد بأنه لا يجوز لمجلس الشورى

اجراء اي تعديل في المشروع الا بموافقة الحكومة ° وبموجب المادة «٨٠» من الدستور يجب العمل بموجب ميزانية السنة الماضية عند ابتداء السنة المالية وعدم الانتهاء من اعتماد الميزانية الجديدة °

ثانياً - السلطة التنفيذية :

تكون السلطة التنفيذية بموجب دستور عام ١٩٦٤ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ° ويعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية ويمارسها بواسطة وزرائه °

ا - رئيس الجمهورية :

يتم اختيار رئيس الجمهورية من قبل مجلس الشورى ° ويتم الترشيح في مجلس الشورى لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث اعضاء على الاقل ، ويتم انتخاب الرئيس اذا حصل على اغلبية الثلثين ° فاذا لم يحصل احد المرشحين على هذه الاغلية يعاد الانتخاب في اجتماع يعقد بعد مرور يومين من تاريخ الاجتماع الاول ° ويفوز المرشح الذي يحصل على الاغلية المطلقة لمجموع اعضاء المجلس في هذا الاجتماع ° ويشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون يمنيا من أبوين يمنيين ومتمنع بحقوقه السياسية والمدنية ولا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية ° هذا ومدة الرئاسة خمس سنوات نبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب ° ولرئيس الجمهورية بموجب المادة «٩٩» أن يعين نائب لرئيس الجمهورية كما له ان يعفيه من منصبه ° ويتولى نائب رئيس الجمهورية مهام رئيس الجمهورية في حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن اداء مهام منصبه أو وفاته ، حتى انتخاب الرئيس الجديد على أن يتم انتخاب الرئيس الجديد خلال ستين يوما اعتبارا من تاريخ خلو الرئاسة ° كما يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند قيام مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ° هذا ويجب ان تبدأ الاجراءات لانتخاب رئيس الجمهورية الجديد

قبل انتهاء مدة الرئيس السابق بشهرين على أن يتم اختيار الرئيس الجديد قبل انتهاء المدة المذكورة قبل أسبوع على الأقل . وإذا انتهت مدة رئاسة رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب الرئيس الجديد لاي سبب كان يستمر الرئيس السابق في مباشرة مهام وظيفته حتى يتم اختيار خلفه .

ويتمتع رئيس الجمهورية اليمنية باختصاصات مشابهة للاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية العربية المتحدة بموجب دستور عام ١٩٦٤ ، فهو الذي يعين الوزراء ورؤسائهم ويعينهم من منصبهم وهو الذي يضع بالاشتراك مع الوزارة السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارة ويشرف على تنفيذها . كما يملك رئيس الجمهورية حق اصدار المراسيم بقوانين عند حدوث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير ليس فقط اثناء عطلة مجلس الشورى أو حله ، وإنما حتى اثناء دورة انعقاده العادية على أن تعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها اذا كان اثناء دورة انعقاده ، وفي أول اجتماع له في حالة عطلته أو حله . فإذا لم تعرض هذه المراسيم في هذه الاوقات زال باثر رجعي ما كان لها من قوة القانون وبغير حاجة الى اصدار قرار بذلك . أما اذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض . ورئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة ، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشورى ، ويعلن حالة الطوارئ على أن يعرض هذا القرار على مجلس الشورى خلال ثلاثة أيام اذا كان المجلس اثناء انعقاده أو اثناء عطلته ، وفي أول اجتماع يعقده المجلس الجديد اذا كان المجلس منحلاً .

ب - مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وجميعهم معينين من قبل رئيس الجمهورية . ولا يشترط في الوزراء ان يكونوا اعضاء في

مجلس الشورى كما لا تتعارض عضوية الوزارة مع عضوية مجلس الشورى ، فيجوز اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الشورى . وعلى الوزارة بعد تشكيلها ان تقدم الى مجلس الشورى من أجل نيل ثقته بسياستها ، وعلى رئيس الوزراء والوزراء بعد تعينهم وقبل توليهم لمناصبهم ان يؤدوا اليمين الدستوري أمام رئيس الجمهورية .

ومن أهم اختصاصات مجلس الوزراء اعداد مشروعات القوانين ومشروع الميزانية العامة ومشروعات الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومي . هذا بالإضافة الى تنفيذ القوانين والقرارات الجمهورية والاشراف على سير العمل في مختلف مرفقات الوزارات ودوائرها وحفظ الامن وتحقيق العدالة .

الفصل الثالث

النظام السياسي

للمجتمعية العربية السورية

من الملاحظ بأنّ النظام السياسي في سوريا تعرض منذ انهيار الدولة العثمانية لحد الآن لتطورات أكثر من التطورات التي تعرّضت لها النظم السياسية في باقي دول الشرق الأوسط . وقد عرفت سوريا خلال هذه الفترة ست دسّاطير . وقبل دراسة النظام السياسي السوري بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الحالى سنذكر أهم الأحكام التي جاءت بها الدسّاطير الخمس الأولى^(١) .

أولاً - دستور عام ١٩٢٠ :

وضع هذا الدستور من قبل المؤتمر السوري العام في الثامن من شهر آذار عام ١٩٢٠ . والمؤتمرون المذكورون كانوا بمثابة مجلس نوابي أو برلماني يتّألف من ممثلي البلاد السورية بمناطقها الثلاثة الداخلية والساحلية والجنوبية . وتلك المناطق الثلاثة كانت تشمل ما نسميه اليوم سوريا ولبنان والمملكة الأردنية الهاشمية وفلسطين . وقد أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الملكي وحضر العرش بسلالة الملك فيصل الأول . ومما يمتاز به هذا الدستور عن باقي دسّاطير دول الشرق الأوسط بأنه أخذ بنظام شبه فيدرالي ، حيث منع المناطق المذكورة أعلى قسطاً كبيراً من الالامركية والإدارية . ومن الملاحظ بأنّ الأخذ بهذا

(١) راجع نصوص دسّاطير عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥٠ ، ١٩٥٣ ، المنشورة في وثائق ونصوص دسّاطير البلاد العربية . من منشورات الجامعة العربية ، معهد الدراسات العربية العالي لعام ١٩٥٥ ، ص ٢٢٣ - ١٠٣ . ٢١٧ -

الدستور لم يدوم طويلاً ، حيث الغي العمل به في ٢٤ تموز ١٩٢٠ عند احتلال القوات الفرنسية لسوريا وابعد الامير فيصل عنها ٠

ثانياً - دستور عام ١٩٣٠ :

لقد وضع هذا الدستور عام ١٩٢٨ من قبل الجمعية التأسيسية التي تألفت بطريق الانتخابات العامة ٠ الا ان المندوب السامي الفرنسي لم يوافق على نشره وتنفيذها الا سنة ١٩٣٠ وذلك بعد أن اضاف اليه مادة جديدة هي المادة (١٦) وبموجب هذه المادة عطلت جميع المواد المتعلقة بالوحدة السورية ، وتأسيس جيش وطني وحق رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء واقالتهم وعقد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي أي جميع المواد التي تمنع الاستقلال الفعلي لسوريا ٠

لقد أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الجمهوري ، وكانت السلطة التشريعية بموجبه تتكون من مجلس واحد يتالف من أعضاء منتخبين من قبل الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر ٠ وقد نص هذا الدستور في المادة «٣٧» منه على وجوب مراعات تمثيل الأقليات الطائفية في انتخاب اعضاء مجلس النواب ٠ أما بالنسبة لرئيس الجمهورية ، فهو ينتخب من قبل مجلس النواب لمدة خمس سنوات بالأقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على أن يكتفي بالأغلبية النسبية في دورة الاقتراع الثالث ، اذا لم يحصل احد المرشحين على الأغلبية المطلقة عند الاقتراع الاول والثاني ٠ وبموجب هذا الدستور لا يجوز انتخاب نفس الشخص لرئاسة الجمهورية لمرتين متاليتين ٠ أما فيما يخص اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما فأنها لا تختلف عن ما تذهب إليه الدساتير التي تأخذ بالنظم البرلمانية بصورة عامة ٠ وقد ظل هذا الدستور نافذا بهذا الشكل حتى عام ١٩٤٣ حيث نالت سوريا استقلالها ، فالغت المادة «١١٦» الآنفة الذكر وطبق الدستور بالشكل الذي وضعه الجمعية التأسيسية عام ١٩٢٨ ٠ ومع ذلك فإن الأخذ بهذا الدستور لم يدوم طويلاً ففي آذار عام ١٩٤٩ قام الزعيم حسني الزعيم بانقلاب عسكري فعطل النظام الدستوري

والأخذ التقرب في سياسته من مصر والمملكة العربية السعودية بعد أن ظهرت له نهاية العائلة الهاشمية في العراق بضم سوريا إليها . وفي ١٤ آب من نفس العام قام الزعيم سامي الحناوي وهو من الضباط الموالين للعائلة الهاشمية بانقلاب عسكري آخر فقتل الزعيم حسني الزعيم ، ولكن حكمه لم يدم إلا عدة أشهر ، ففي ٩ كانون الأول من نفس السنة قام العقيد اديب الشيشكلي بانقلاب ثالث .

ثالثاً - دستور عام ١٩٥٠ :

لقد وضع هذا الدستور من قبل الجمعية التأسيسية بعد انتهاء الحكم الأول للعقيد اديب الشيشكلي . وعلى الرغم من أن هذا الدستور أخذ سابقه بالنظام البرلماني الجمهوري إلا أنه يختلف عنه في كثير من النواحي وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحرفيات العامة . هذا وان هذا الدستور بالإضافة إلى ذلك يمتاز عن الدستور السابق له وعن باقي دساتير الشرق الأوسط من ناحيتين هما :

- ١ - ان هذا الدستور منح المرأة حق الانتخاب فأخذ بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية .

- ٢ - نص هذا الدستور في الفقرة الثالثة من المادة الأولى منه بأن الشعب السوري جزء من الأمة العربية . وبهذا فقد اشار ظمنا إلى الوحدة العربية وضرورة تحقيقها .

وقد ظلل هذا الدستور نافذا فترة قصيرة حيث الغي بالانقلاب الثاني الذي قام به الشيشكلي إلا أنه أعيد العمل به في عام ١٩٥٤ بعد سقوط حكم الشيشكلي .

رابعاً - دستور عام ١٩٥٣ :

وضع هذا الدستور من قبل المجلس العسكري العالي في الفترة الثانية من حكم الشيشكلي ولعل من أهم ما يمتاز به هذا الدستور ما يأتي :

- ١) قرر صراحة العمل على تحقيق الوحدة العربية ، حيث نصت الفقرة الثالثة

من المادة الاولى منه « والشعب السوري جزء من الامة العربية . و على الدولة ان تسعى في ظل السيادة والنظام الجمهوري لتحقيق وحدة هذه الامة » .

٢) منح المرأة بموجب المادة « ٤٤ » منه حق الترشيح لعضوية مجلس النواب حيث نصت هذه المادة « لكل من يحق له الانتخاب ان يرشح لنوابه اذا كان متعلماً ومتما الخامسة والعشرين من عمره ومستوفياً الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب » .

٣) قرر بأن رئيس الجمهورية يتخبّب بواسطة الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد .

٤) أخذ بالنظام الامركي بالنسبة للمحافظات ، فقرر في المادة « ١٠١ » يؤلف في كل محافظة يتخبّب ثلاث أرباعه من قبل الشعب ومن الرابع الباقى . هذا وقد قرر الدستور بأن يحدد بقانون مدة مجالس المحافظات وعدد أعضائها وأصول الانتخاب وشروط التعين .

وقد ظل هذا الدستور نافذا حتى انتهاء حكم الشيشكلي في ٢٧ شباط عام ١٩٥٤ بقيام انقلاب عسكري جديد قام به قلة من الضباط الوطنيين الذين اعدوا النظام البرلماني باعلان دستور عام ١٩٥٠ ولكن لم يتم الاخذ بهذا الدستور للمرة الثانية الا أربعة سنوات ، فالغي في عام ١٩٥٨ باتحاد سوريا ومصر في دولة واحدة هي الجمهورية العربية المتحدة .

خامساً - دستور عام ١٩٥٨ :

وضع هذا الدستور على اثر قيام الجمهورية العربية المتحدة باتحاد مصر وسوريا في دولة واحدة في ٢١ شباط عام ١٩٥٨ . وهو يتميز عن باقي الدساتير الأخرى التي عرفها سوريا بأنه :

١ - أخذ بنظام أقرب الى النظام الرئاسي منه الى النظام البرلماني الذي أخذت به الدساتير السورية الأخرى . فعلى الرغم من وجود المجالس التنفيذية

المحلية والمركزية الى جانب رئيس الجمهورية الا ان السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية ، وكلما تقوم به المجالس التنفيذية وفقاً للمادة «٥٨» من الدستور ما هو الا « دراسة وبحث الموضوعات التي تتعلق بالسياسة العامة في الأقليةين » . هذا وأن المادة «٢٧» منه قد بينت بأن الذي يضع السياسة العامة هو رئيس الجمهورية وليس مجلس الوزراء ، وهذا ما هو معروف في النظام الرئاسي . بالإضافة الى ذلك المجلس التنفيذي غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الامة مسؤولة تضامنية . وإنما كل عضو مسؤول فردياً أمام المجلس وهذا ما يؤكّد على عدم وجود مجلس الوزراء على الشكل المعروف به في النظام البرلماني .

٢ - اخذ بالنظام الاتحادي على اعتبار ان الجمهورية العربية المتحدة تتكون من القطرين السوري والمصري . ولهذا نجد بأن الدستور أقرّ تشكيل مجلسين تنفيذيين أحدهما في القطر السوري والآخر في القطر المصري الى جانب المجلس التنفيذي المركزي ، الذي هو بمثابة مجلس الوزراء بالنسبة للدولة الاتحادية .

٣ - ان هذا الدستور ، هو دستور مؤقت يعمل به حتى الانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة . ولهذا نجد بأن السلطة التشريعية تمارس من قبل هيئة مكونة من اعضاء جميعهم معينين من قبل رئيس الجمهورية ، وليسوا منتخبين من قبل الشعب ، على اعتبار أن الدولة الناشئة تمر بفترة انتقالية لا تسمح بإجراء انتخابات عامة .

بعد هذا البيان الوجيز لتطور النظام السياسي في سوريا منذ انهيار الدولة العثمانية تطرق لبحث النظام السياسي الحالى بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ . ولعل من أول ما يمكن ملاحظته على هذا الدستور بأنه كالدستور السابق لعام ١٩٥٨ هو دستور مؤقت وضع من أجل اجتياز فترة انتقالية تنتهي بالانتهاء من وضع الدستور الدائمي للدولة . وهذا ما اشارت اليه المادة «٨٠» منه التي تنص « يعمل بهذا الدستور المؤقت لحين اعلان موافقة الشعب على الدستور الدائمي » . ولهذا السبب نجد بأن الهيئات التي نص هذا الدستور على

تشكيلها لم تكون عن طريق الانتخاب بسبب الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد والتي لا تسمح بإجراء الانتخابات العامة ولا سيما بالنسبة لانتخاب اعضاء الهيئة التشريعية . وبموجب هذا الدستور هنالك ثلاث هيئات أساسية هي :

أولاً - المجلس ١ الوطني لقيادة الثورة :

يتكون هذا المجلس بموجب المادة «٣٣» من الدستور من أعضاء مجلس التوراة السابق الذي تشكل قبل اعلان هذا الدستور من ممثلين عن قطاعات الشعب على أن يحدد هؤلاء الممثلين وكيفية اختيارهم بقانون خاص . ولهذا المجلس مكتب رئاسة يتكون من الرئيس وعدد من الاعضاء يتم اختيارهم من قبل المجلس في أول اجتماع له . وللمجلس نثلاث دورات عادية في السنة تبدأ أولها في شهر تشرين الأول من كل سنة على ان يحدد موعد انتهاء الدورات الأخرى بقرار صادر من المجلس . وبالاضافة الى الدورات العادية للمجلس ان يعقد دورات استثنائية . اما بناء على طلب مكتب الرئاسة او بناء على طلب مقدم من قبل ربع اعضاء المجلس . هذا وان اجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور اكثر من نصف اعضائه . وتتخد القرارات باكثرية اصوات الاعضاء الحاضرين في الجلسة هذا فيما عدا الاحوال التي ينص الدستور على ضرورة توفرأغلبية خاصة .

ومن أهم الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب الدستور هي :

- ١) انتخاب رئيس مجلس الرياسة ونائب الرئيس والاعضاء .
- ٢) تعديل الدستور المؤقت ووضع مشروع الدستور الدائم .
- ٣) تحديد عدد الوزارات وتعيين اختصاصاتها .
- ٤) وضع النهج العام لسياسة الدولة واقرار الخطة المرحلية .
- ٥) اقرار الميزانية العامة للدولة وفرض الضرائب والغائط والاعفاء منها .
- ٦) اعلان الحرب وابرام الصلح .
- ٧) منح الثقة وحجبها عن الوزارة أو عن أحد الوزراء .

- ٨) اصدار العفو العام بالأغلبية المطلقة لاعضاءه .
- ٩) اقتراح القوانين واقرارها .
- ١٠) مراقبة الوزارة عن طريق توجيه الاسئلة والاستجوابات .

ثانياً - مجلس الرئاسة :

يتكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائب للرئيس وخمسة أعضاء جميعهم معينين من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة . ومن الملاحظ بأن مجلس الرئاسة مسؤول عن جميع أوجه نشاطه أمام مجلس قيادة الثورة . ومع ذلك فإن هذا المجلس يتمتع بنفس الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة في الدول البرلمانية ومن أهم هذه الاختصاصات التي نص عليها الدستور المؤقت ما يأتي :-

- ١) تعيين الوزراء واقتائهم من مناصبهم .
- ٢) اصدار العفو العام .

٣) اصدار المراسيم بقوانين اثناء عطلة المجلس الوطني لقيادة الثورة على أن تعرض هذه المراسيم على مجلس قيادة الثورة في أول اجتماع له . وإذا رفض هذا المجلس هذه المراسيم بأغلبية ثلثي مجموع اعضايه تعتبر ملغية من تاريخ رفضها .

٤) ابرام المعاهدات التي لا تتعلق بالصلح أو التحالف أو بحقوق السيادة أو بمنح امتياز لشركة أو مؤسسة أجنبية حيث يجب موافقة مجلس قيادة الثورة عليها من أجل نفاذها .

٥) اعلان حالة الطوارئ والتبغية العامة .

٦) اقتراح القوانين والمصادقة عليها واصدارها على شرط ان يتم الاصدار خلال خمس عشر يوماً من تاريخ اقرارها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة .

٧) الغاء وتعديل القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء .

ثالثاً - مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء . ويجوز تعيين نائب

النظم السياسية والدستورية م -٩-

أو أكثر لرئيس الوزراء ووزراء دولة ونواب الوزراء . ويشترط في رئيس الوزراء بأن يكون عضوا في مجلس قيادة الثورة . والوزارة تكون مسؤولة بالتضامن أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة عن تنفيذ السياسة العامة ، كما أن كل وزير مسؤول مسؤولية فردية أمامه . ويتولى رئيس الوزراء رئاسة مجلس الوزراء وتنسيق الاعمال بين الوزارات ، كما له وحده حق طرح الثقة بالوزارة أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة .

ويتولى مجلس الوزراء ادارة شؤون الدولة وتوحيد وتنسيق العمل بين الوزارات والمؤسسات والمرافق العامة بالإضافة إلى وضع مشروعات الخطة المرحلية وتنفيذها على ضوء المنهج العام وصيانة الامن وسلامة الدولة وحماية حقوق الأفراد . كما تقوم الوزارة بإعداد مشروعات القوانين ومشروع الميزانية العامة ومشروعات الميزانيات الخاصة .

هذه هي أهم الاحكام الخاصة بالنظام السياسي للجمهورية العربية السورية بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ . وما تجب ملاحظته بأنه على الرغم من انعدام البرلمان المتخيّل يمكن القول بأن هذا النظام أشبه بكثير بالنظام البرلماني من حيث العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية .

الفصل الرابع

النظام السياسي للجمهورية العراقية

من النظام السياسي في الجمهورية العراقية كما هو الحال بالنسبة للنظم السياسية في باقي دول الشرق الأوسط بمراحل عديدة . ويمكن اختصار المراحل التي مر بها تطور النظام السياسي في العراق منذ انفصاله عن الدولة العثمانية في الحرب العالمية الاولى الى ثلاث فترات هي ، عهد الحكم العسكري البريطاني والعهد الدستوري وأخيراً العهد الجمهوري . ولهذا سندرس تطور النظام السياسي للجمهورية العراقية في ثلاثة مباحث تخصص كل منها لمرحلة من المراحل الآتية الذكر .

المبحث الأول

عهد الحكم العسكري البريطاني

تبدأ هذه المرحلة من حكم العراق منذ احتلال القوات البريطانية للعراق في ١١ تموز عام ١٩١٧ وتنهي باعلان الدستور العراقي في ٢١ آذار عام ١٩٢٥ . وقد حكم العراق خلال هذه الفترة حكماً عسكرياً وبقوتين عسكريتين وعلى أيدي رجال عسكرين لأن الغاية الأساسية لاحتلال العراق في ذلك الوقت كانت كسب انجح القائمتين والقضاء على الحكم العثماني ونفوذه في هذا القطر .

وقد شمل هذا النوع من الحكم جميع أوجه الحياة في الدولة بما فيها الادارة المدنية والامور الخاصة بالعشائر . هذا مما أدى الى قيام الثورة العراقية في الثلاثين من حزيران عام ١٩٢٠ ، تلك الثورة التي اندلعت شرارتها

الاولى في الرمية وامتدت الى باقي اتجاه الفرات الاوسط ومعظم مناطق العراق . الواقع ان هذه الثورة ما اندلعت الا بعد ان ذاق العراقيون ذرعا من تعسف القوات المحتلة وسوء معاملتها لاهل البلاد على الرغم من مطالبتهم الملحقة في انتعم بالحكم الذاتي الذي وعدهم الحلفاء به قبل الحرب العالمية^(١) .

وبفعل الثورة وصلابة رجالها واحلاصمهم للمبادئ التي ثاروا من أجل تحقيقها وجد الانكليز أنفسهم هرغمين على تغيير طريقة حكمهم للعراق ولو من الناحية الشكلية على الاقل . ففي ١١ تشرين الاول عام ١٩٢٠ عاد الى العراق من ايران السير برسى كوكس وهو المعروف بمرونته ليتسلم منصب المندوب السامي خلفا للسير ولسن المعروف بشدته وصرامته .

وبعد وصول السير برسى كوكس الى بغداد أعلن فوراً انتهاء الحكم العسكري وارسال اسس جديدة لحكم البلاد . ومن أهم هذه الاسس ما يأتي :-
أولا : - تألف هيئة وزارية مكونة من رئيس الوزراء ووزراء للداخلية والمالية والعدلية والآوقاف والمعارف والصحة والدفاع والأشغال العمومية والتجارة وعدد من الوزراء بدون وزارة .

ثانيا : - تقع مسؤولية ادارة الدولة ، عدا ما يتعلق منها بالامور الخارجية والحركات الحربية والشؤون العسكرية العمومية^(٢) ، على هيئة الوزارة التي تقوم بواجباتها تحت اشراف ورقابة المندوب السامي .

وعلى هذا الاساس تم تأليف أول وزارة عراقية في ٢٥ تشرين الاول عام ١٩٢٠ بعد ان استطاع السير برسى كوكس التغلب على جميع الصعوبات التي قامت في وجهه بهذا الصدد . وقد كانت تكون هذه الوزارة من :-
١ - السيد عبد الرحمن الكيلاني ، نقيب بغداد رئيساً للوزراء .

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان ، القانون الاساسي العراقي وقانون الانتخاب ، طبعه ١٩٤١ ص ٢٤ - ٢٥ .

(٢) بموجب صك الانتداب كانت بريطانية باعتبارها الدولة المنتدبة تمارس الشؤون الخارجية والعسكرية للعراق .

- ٢ - طالب النقيب وزيرًا للداخلية •
- ٣ - ساسون حسقيل وزيرًا للمالية •
- ٤ - جعفر العسكري وزيرًا للدفاع الوطني
- ٥ - عزت الكركوكي وزيرًا للمعارف والصحة •
- ٦ - عبداللطيف المنديل وزيرًا للتجارة •
- ٧ - محمد علي فاضل وزيرًا للعدالة وزيراً للاوقاف بالوكالة •
- ٨ - مصطفى الآلوسي وزيرًا للنافعة^(١) •

ويبدو ان السير برسى كوكس اراد ان يحدو في العراق حذو المحكماء البريطانيين في المستعمرات ، فقرر تأليف مجلس استشاري من بعض موظفي الحكومة المحلية والوجوه والاشراف من توخى فيهم الفائدة المرجوة لتنفيذ اهدافه السياسية • فاختار بمساعدة سكرتيرته « مس بل » اثنى عشر شخصاً جعلهم وزراء بلا وزارة كانوا بمثابة مجلس استشاري لمجلس الوزراء • وهؤلاء هم :-

- ١ - عبدالجبار الخياط من لواء بغداد •
- ٢ - عبدالغنى كبه من لواء بغداد •
- ٣ - عبدالمجيد الشاوي من لواء بغداد •
- ٤ - فخرى الدين جميل من لواء بغداد •
- ٥ - عبدالرحمن الحيدري من لواء بغداد •
- ٦ - محمد الصهيود من لواء الكوت •
- ٧ - عجيل السمرمد من لواء الكوت •
- ٨ - أحمد الصانع من لواء البصرة •
- ٩ - سالم الخيون من لواء المتنبك •
- ١٠ - ضاري السعدون من لواء المتنبك •

(١) فيليب ويلاند آيرلاند . العراق دراسة في تطوره السياسي .
ترجمة الاستاذ جعفر خياط بيروت ١٩٤٩ ص ٢٢٠

١١ - هادي القزويني من لواء الحلة •

١٢ - داود اليوسفاني من لواء الموصل^(١) •

وعلى أثر تأليف الوزارة العراقية الأولى وضع المندوب السامي تعليمات خاصة بسير أعمال الوزارة • ومن أهم أسس هذه التعليمات :-

أولاً :- يرجح رأي المندوب السامي عند اختلافه مع الوزراء وذلك باعتباره المسؤول الأول عن ادارة البلاد لدى الحكومة البريطانية •

ثانياً :- يعين المندوب السامي مستشاراً لكل وزارة ، وعلى الوزراء الاستماع إلى ارائهم •

ثالثاً :- كل ما يعرض على الوزير أو ما يقوم بعمله ، يجب ان يخبر به المستشار أو يؤخذ رأيه فيه •

رابعاً :- عند حدوث اختلاف بين الوزير ومستشاره يجوز لكل منهما عرض هذا الامر أما على مجلس الوزراء أو على المندوب السامي •

خامساً :- قرارات مجلس الوزراء تصبح نافذة المفعول وقطعيه عند توقيع المندوب السامي عليها •

سادساً :- على سكرتير مجلس الوزراء اعداد جدول أعمال المجلس وعرضها قبل أربع وعشرين ساعة على الاقل على الوزراء والمندوب السامي •

سابعاً :- لكل مستشار بريطاني حق حضور جلسات مجلس الوزراء عند بحث مسألة تخص وزارته وله ان يبدي رأيه دون ان يكون له حق التصويت^(٢) •

وقد قسم العراق من الناحية الادارية الى عشرة نواحيه وقسم كل لواء الى خمسة وثلاثين قضاء على ان يتكون كل قضاء من خمس وثمانين ناحية • وعين

(١) عبدالرزاق الحسني . تاريخ العراق السياسي الحديث . الجزء الاول الطبعة الثانية ص ١٦٠ .

(٢) انظر نص هذا المنهاج في تاريخ الوزارات العراقية للأستاذ الحسني طبعه ١٩٣٣ الجزء الاول ص ١١ - ١٤ .

لكل لواء متصرف وجعل الى جانب كل متصرف مستشار بريطاني ، ومما تقدم
نستطيع القول ان بريطانية كانت من الناحية الفعلية تتمتع بحصة الاصد في ادارة
جميع الشؤون الداخلية والخارجية للدولة وان الحكومة العراقية لم تكن
تمارس الا سلطات شكلية .

وبعد ان انتهي المندوب السامي من تشكيل الوزارة وتحديد سلطاتها وكيفية
ممارسة هذه السلطات ، تفرغ لحل مشكلة شكل النظام السياسي التي كانت
الشغل الشاغل بالنسبة للمعنيين بالأمور السياسية في العراق . وقد انقسم
ال العراقيون الى فتین ، احدهما تؤيد النظام الجمهوري والآخر تؤيد النظام
الملكي . وانصار النظام الملكي كانوا منقسمين على أنفسهم ، فمنهم من يفضل
النظام الملكي المطلق ومنهم من يفضل النظام الملكي الدستوري ، وانهم اختلفوا
حول شخص من يجب ان يتولى العرش ، فكان قسم منهم يرى ضرورة توسيع
العرش من قبل احد العراقيين ، بينما يرى القسم الآخر وجوب اعتلاء العرش
العربي من قبل احد افراد العائلة الهاشمية . أما بريطانية فقد كانت تؤيد
الفريق القائل باحقية العائلة الهاشمية بعرش العراق ولا سيما بعد ان أبعدت
السلطات الفرنسية الامير فيصل بن الحسن عن عرش سوريا . واحيراً بتوجيهه
من بريطانية قررت الحكومة العراقية في ١١ تموز عام ١٩٢١ المناداة بالامير
فيصل ملكاً على العراق على شرط ان يكون نظام الحكم دستورياً ثابتاً
ديمقراطياً . وبعد الانتهاء من الاستفتاء العام الذي نال فيه الامير فيصل على
أغلبية ساحقة بلغت ٩٧ بالمائة ، تم في يوم ٢٣ آب عام ١٩٢١ توسيع الامير
فيصل ملكاً على العراق (١) .

ومما تجب الاشارة اليه بهذا الصدد بان توسيع الامير فيصل ملكاً على
العراق لم يضع الحد الفاصل لانهاء الحكم العسكري البريطاني بهذه

(١) انـدكتور عـثمان خـليل عـثمان المرـجـع السـابـق . ص ٤٩ - ٥٠
عبدـالراـزـاقـ الحـسـنـيـ . تـارـيخـ الـوزـاراتـ العـراـقـيـةـ الـجـزـءـ الـأـوـلـ ص ١٩ .

البلاد فعلى الرغم من اقرارات مجلس الوزراء لم تعد بحاجة الى تصديقها باعتبارها أصبحت تصدر على شكل ارادات ملكية موقع عليها من الملك ورئيس الوزراء والوزراء المختصين ، الا انها في الواقع كانت ترسل صورة منها الى المندوب السامي الذي كان يقدم ما يشاء من الاراء قبل تصديق الملك عليها كنصائح ، بالإضافة الى ذلك كان المستشارون البريطانيون في مختلف دوائر الدولة يقومون تقريبا بمثل هذا الدور الخفي في ادارة مختلف شؤون البلاد^(١) . ولهذا نستطيع القول بان الحكم في العراق بعد التوسيع أصبح حكما مزدوجا عراقيا وبريطانيا . ولذلك بدأ العمل بين الحكومتين البريطانية والعراقية لوضع قواعد هذا الازدواج . وقد تم ذلك بعقد معاهدة ٩ حزيران عام ١٩٢٤ التي أصبح العراق بموجبها دولة مستقلة تحت الانتداب البريطاني . وبما ان المناداة بالامير فيصل ملكا على العراق كانت مشروطه من قبل العراقيين بان يكون نظام الحكم دستوريا نيابيا ديمقراطيا ، فقد عملت الحكومة العراقية على وضع القانون الاساسي للدولة . والحق ان وضع هذا الدستور من بمراحل عديدة واستغرق وقتا طويلا . وعلى كل حال فقد تم الالتفاء من وضعه وعرض على المجلس التأسيسي في ١٤ حزيران عام ١٩٢٤ . وبعد مناقشات حادة لم تؤدي في الواقع الا الى احداث بعض التعديلات التأسيسية ، أقر المجلس التأسيسي الدستوري في جلسته المنعقدة في ١٠ تموز عام ١٩٢٤ ثم صادق عليه الملك في ٢١ آذار عام ١٩٢٥ .

المبحث الثاني

العهد الدستوري

لا نحاول في هذا المبحث دراسة النظام السياسي للعراق بموجب دستور عام ١٩٢٥ بالتفصيل وانما سنتقتصر على شرح أهم الخصائص التي يتميز بها هذا

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ٥٧ وما بعدها .

النظام ومدى الاخذ بهذا الدستور من الناحية العملية ، لأن دراسة هذا النظام بصورة تفصيلية يتطلب مؤلفا خاصا . ولعل أهم الخصائص التي يتميز بها النظام السياسي العراقي خلال هذه الفترة من تاريخ العراق .

أولا - نظام ملكي وراثي :

أي ان رئيس الدولة يتولى سلطاته عن طريق الميراث دون ان يؤخذ رأي الشعب فيه . وهذا ما قررته صراحة المادة الثانية والتاسعة عشرة من الدستور . بعد ان نصت المادة الثانية على ان « العراق دولة ذات سيادة . . . وحكومة ملكية وراثية . . . » ذهبت المادة التاسعة عشرة الى القول « سيادة المملكة العراقية الدستورية للامامة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده » . هذا وقد بنت المادة « ٢٠ » كيفية انتقال العرش فقررت بان يتنتقل العرش لاكبر ابناء الملك سنا على خط عمودي وفقاً لاحكام قانون الوراثة . ومن الملاحظ بان المادة « ٢٠ » جاءت مقتضبة فاغفلت تحديد من يتولى العرش في حالة وفاة الملك وعدم وجود احد من ذرية الملك فيصل ، ولهذا اضيفت لها الفقرة الثانية بمحض تعديل عام ١٩٤٣ التي قضت « اذا شغرت ولاية العهد نظراً لقانون الوراثة فانها تتقل الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك حسين بن علي مدة شغورها . والواقع ان سبب اجراء هذا التعديل هو رغبة الامير عبدالاله باعتباره اكبر ابناء الملك حسين بن علي الذين يحملون الجنسية العراقية في تولي العرش بعد الملك فيصل الثاني باعتباره اكبر ابناء الملك فيصل الاول .

وستخلص مما تقدم بان عرش العراق ينحصر في اسرة الملك فيصل الاول ، وان ولاية العهد تتقل الى بن الملك ومن بعده لابنه ثم لابن الابن وان تزل . أما اذا لم يكن للملك وريث من سلالة الملك فيصل الاول تتقل ولاية العهد الى ارشد رجل عراقي من ابناء اكبر ابناء الملك حسين بن علي اي الى الامير عبدالاله وذريته من بعده . ومما يلاحظ بهذا الصدد بانه لا يجوز ان

يتولى عرش العراق امرأة . وهذا ما دلت عليه مناقشات المجلس التأسيسي عند وضع الدستور . وما يمكن استنتاجه من نصوص المواد المذكورة اعلاه باعتبارها جاءت بصيغة المذكر^(١) .

ثانياً - نظام نيابي برلماني :

فهو نظام نيابي لأن الشعب بموجبه لا يمارس السلطات العامة بنفسه وإنما بمارسها بواسطة نوابه الأعضاء في مجلس الامة . وكان مجلس الامة يتكون من مجلسين هما مجلس النواب المكون من عدد من الأعضاء المنتخبين لمدة أربع سنوات بالانتخاب غير المباشر على أساس نائب واحد لكل عشرين ألف ناخب ، ومجلس الأعيان المكون من عدد من الأعضاء لا يزيد على ربع مجموع أعضاء مجلس النواب وجميعهم معينون من قبل الملك لمدة ثمانية سنوات .

وهو نظام برلماني لأنّه أخذ بجميع القواعد الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني . فأخذ من جهة بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية حيث تكون هذه السلطة من الملك غير المسؤول والوزارة المسؤولة . واقر من جهة أخرى بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث أعطى لكل منها الوسائل التي تستطيع بواسطتها مراقبة الأخرى ومحاسبتها عن أعمالها . ومن الوسائل التي اعطيت للسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها ، حق النواب في توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء^(٢) واجراء التحقيق البرلماني معهم^(٣) ، هذا بالإضافة إلى الأخذ بمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة الذي اقرته المادة «٦٦» من الدستور وقد بينت هذه المادة بأن الوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية تشمل هيئة الوزارة بكل منها كما انهم مسؤولون مسؤولية فردية تتناول كل وزير على حدة .

(١) راجع مجموعة مذكرة المجلس التأسيسي الجزء الاول ص ٤٢٢ وما بعدها .

(٢) راجع المادة «٥٤» من الدستور العراقي .

(٣) راجع المادة «٢٣» من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

فيما يتعلق باعمال وزارته • وإذا سحب مجلس النواب ثقته من الوزارة أو من وزير معين على الوزارة أو الوزير بموجب هذه المادة الاستقالة •

أما بالنسبة للوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية لمراقبة ومحاسبة السلطة التشريعية ، بالإضافة إلى حق الاعتراض على القوانين^(١) تتمتع السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي يحق تأجيل اجتماعات البرلمان وجلسه^(٢) • الواقع أن حق حل البرلمان يعتبر في الدول البرلمانية الحق المأزن للمسؤولية السياسية للوزارة • وهذا الحق وإن كان من الناحية النظرية مطلقاً تستطيع السلطة التنفيذية استعماله وقت ما تشاء ، إلا أنه من الناحية العملية مقيد حيث لا يمكن استعماله إلا بعد التأكد من عدم تمنع أغلبية أعضاء البرلمان بشقة الشعب كما شاهدنا سابقاً^(٣) •

ثالثاً - النفوذ البريطاني :

على الرغم من أن العراق بموجب المادة الثانية من الدستور ، دولة مستقلة ذات سيادة ، إلا أنه في الواقع كان لا يتمتع بهذا الاستقلال من الناحية الفعلية ولا سيما خلال السنوات الأولى التي تلت إعلان هذا الدستور ودخوله حيز التنفيذ • لأن الانتداب البريطاني الذي فرض على العراق في ٢٥ نيسان عام ١٩٢٠ وإن كان قد انتهي بصياغة بنوده في المعاهدة العراقية البريطانية المعقدة في ١٣ تشرين الأول عام ١٩٢٢ والمعدلة بالمعاهدة العراقية البريطانية المعقدة في ١٠ حزيران عام ١٩٢٤ ، إلا أنه في الواقع ظل نافذاً حتى عقد المعاهدة العراقية البريطانية الثالثة في ٣ تشرين الأول عام ١٩٣٢ والتي بموجبها اعترفت بريطانياً من الناحية الشكلية باستقلال العراق • وخلال هذه الفترة كانت الحكومة البريطانية تظهر أمام عصبة الأمم والدول كافة بمظهر المنتدب ، وأمام العراقيين

(١) راجع الفقرة الثالثة من المادة «٦٢» من الدستور العراقي •

(٢) راجع الفقرة الثانية من المادة «٢٦» من الدستور العراقي •

(٣) أنظر ما تقدم المبحث الثاني من الفصل الرابع من القسم الأول من هذا المؤلف •

يُمْظَهُرُ الْحَلِيفَةِ يَمْوِجُ الْمَعاهِدَاتِ الَّتِي عَقَدَتْهَا مَعَ الْعَرَاقَ وَالَّتِي تَضَمَّنَتْ كُافَّةَ
بُنُودَ الْأَنْتَدَابِ مَا عَدَ اسْمَ الْأَنْتَدَابِ ٠

وَلَعِلَّ خَيْرَ مَا يَمْكُنُ أَنْ يَوْصَفَ بِهِ النَّظَامُ السِّيَاسِيُّ فِي الْعَرَاقِ خَلَالِ تِلْكَ
الْفَتَرَةِ مَا قَالَهُ الرَّصَافِيُّ :

عَلَمْ وَدَسْتُورْ وَمَجْلِسُ أَمَّةٍ كُلُّ عَنِ الْعَنْيِ الصَّحِيحِ مَحْرُفٌ

وَالْوَاقِعُ أَنْ مَجْلِسَ الْأَمَّةِ الَّذِي يَعْتَبِرُ الْمَعْبُرَ عَنِ ارَادَةِ الشَّعْبِ لَمْ يَكُنْ يَتَكَوَّنُ
مِنْ مَمْثُلِيِّ الشَّعْبِ الْحَقِيقِيِّينَ لَأَنَّ الْاِنْتَخَابَاتِ الْعَامَّةِ كَانَتْ تَجْرِي فِي جَوَّ مَلْوَهٍ
الْأَرْهَابِ وَالْعَسْفِ الْمُتَمَثَّلِ بِالْجَهَازِ الْإِادَارِيِّ الْمُنْفَذِ لِلْسِّيَاسَةِ الْبَرِيْطَانِيَّةِ فِي الْعَرَاقِ ٠
هَذَا بِالْأَضَافَةِ إِلَى أَنْوَاعِ طَرَقِ التَّزْوِيرِ الَّتِي كَانَتْ تَلْجَأُ إِلَى اسْتِعْمَالِهَا السُّلْطَانَاتِ
الْمَحْلِيَّةِ عِنْدَمَا لَا تَجْدِي وَسَائِلُ الضَّغْطِ وَالْأَرْهَابِ الْبَرِيْطَانِيَّةِ ٠ وَلَذِلِكَ نَسْتَطِعُ
الْقُولُ بِأَنَّ مَجْلِسَ الْأَمَّةِ لَا يَمْكُنُ أَنْ يَعْتَبِرَ بِأَيِّ حَالٍ مَمْثُلَ الشَّعْبِ الْعَرَافِيِّ
وَالْمَعْبُرِ عَنِ ارَادَتِهِ ٠ وَمَا كَانَ فِي الْوَاقِعِ إِلَّا الوَسِيلَةِ الدَّسْتُورِيَّةِ الَّتِي يَسْتَطِعُ بِوَاسْطَتِهَا
الْمَنْدُوبُ السَّامِيُّ الْبَرِيْطَانِيُّ اَصْدَارُ الْقَوَانِينِ الَّتِي يَسْتَلِمُهَا اسْتِمرَارُ التَّفْوِذِ
الْبَرِيْطَانِيِّ فِي الْعَرَاقِ ٠

هَذَا وَمِنْ جَهَةِ أَخْرَى ، فَعَلَى الرَّغْمِ مِنْ أَنَّ الْوَزَرَاءِ الْعَرَافِيِّينَ بِمَوْجَبِ
الْدَسْتُورِ مَسْؤُلُونَ أَمَّا الْبَرِيْلَانَ ، إِلَّا إِنَّهُمْ فِي الْحَقِيقَةِ كَانُوا مُجَرَّدِينَ مِنْ كُلِّ
صَلَاحِيَّةٍ تَمْكِنُهُمْ مِنْ تَصْرِيفِ أَمْوَارِ الدُّولَةِ عَلَى النَّحْوِ الَّذِي يَسْتَصْبُونَهُ ٠ لَأَنَّ
الْسُّلْطَةِ الْفُعُلِيَّةِ كَانَتْ بِيَدِ الْمَنْدُوبِ السَّامِيِّ وَكَانَ نَوَابِهِ الْمُسْتَشَارُونَ الْبَرِيْطَانِيُّونَ فِي
الْوَزَارَاتِ وَفِي الدَّوَائِرِ الرَّئِيسِيَّةِ يَهِيمُونَ عَلَى الْقَضَايَا الْهَامَّةِ تَامَّةً ٠ قَلَّ تَحْلِيلٌ
قَضِيَّةٌ هَامَّةٌ إِلَّا حَسِبَ رَأِيهِمْ كَمَا لَا يَعْيَنُ مَوْظِفٌ كَبِيرٌ أَوْ يَعْزِلُ إِلَّا بِمَوْافِقِهِمْ ٠
وَالسَّبِبُ فِي ذَلِكَ هُوَ أَنَّ الْمَنْدُوبَ السَّامِيَّ كَانَ عَلَى جَانِبِهِ مِنَ الْقَوْةِ باِعْتِبَارِهِ يَسْتَمدُ
نَعْلِيَّاتَهُ وَأَوْامِرَهُ مِنْ قَبْلِ الْحُكُومَةِ الْبَرِيْطَانِيَّةِ ، عَلَى حِينَ أَنَّ الْوَزَارَاتِ الْعَرَافِيَّةِ
مَا كَانَتْ تَمْثِلُ إِلَّا نَفْسَهَا ٠ فَلِيْسُ فِي الْبَلَادِ مَجْلِسٌ نَيَابِيٌّ حَقِيقِيٌّ يَحْاسِبُهَا
وَيَسْنَدُهَا ، وَلَا صَحْفٌ حَرَّةٌ تَنْطِقُ بِلِسَانِهَا وَلَا قَوْةٌ مَادِيَّةٌ تَلُوحُ بِهَا وَتَسْتَندُ عَلَيْهَا .
وَأَمَّا الْمَطَالِبُ الْمَلْحَةُ يَوْضِعُ حَدَّ الْتَّدْخِلِ الْأَنْكَلِيْزِيِّ فِي شَؤُونِ الْعَرَاقِ ،

وتحقيق الاستقلال ، التي كانت موجهة من قبل السياسيين المخلصين والمئشات الشعبية الوطنية وجد الانكليز مصالحهم الاستعمارية في العراق مهددة وتحتاج إلى التدخل من تدخلهم في الشؤون الداخلية للبلاد ، فقرروا ستر هذا التدخل والاكتفاء بعض المستشارين والموظفين الفتيان في الوزارات والمؤسسات التي لها صلة بالمصالح الامبراطورية . وكان تحقيق ذلك يتطلب اجابة مطلب من مطالب العراقيين وهو انهاء الانتداب وشكله المقنع في معاهدي عام ١٩٢٤ و ١٩٢٢ بادخال العراق عضواً في عصبة الامم وربطه من جهة اخرى كدولة مستقلة بمعاهدة جديدة تضمن حماية المصالح البريطانية . وعلى هذا الاساس تم عقد هذه المعاهدة في ٣٠ حزيران عام ١٩٣٠ ، تلك المعاهدة التي لم تدخل حيز التنفيذ الا بعد دخول العراق عضواً في عصبة الامم في الثالث من تشرين الاول عام ١٩٣٢ .

والملاحظ بان انتهاء الانتداب الا يعني انتهاء التدخل الانكليزي في
شؤون العراق الداخلية والخارجية . ولهذا كانت لهم اليد الطولى في توجيه
سياسة العراق بالشكل الذي يتفق مع تحقيق مصالح بريطانيا وحمايتها سواء
كانت تلك المصالح داخل العراق أم خارجه . وبما ان التدخل الانكليزي في
شؤون العراق لم يكن يرضيه الشعب العراقي التواق للاستقلال والحرية ، فإن
هذه الفترة من تاريخ العراق كانت تسم أولا بغمط الحريات السياسية لكي لا
يستطيع الشعب التعبير عن رأيه الحقيقي في حكوماته التي ما كانت في الواقع
الا اعيب بيد الحكومة البريطانية تنفذ ما يملي عليها ، ثانية بالاتفاقات الشعيبة
ضد الحكم القائم ، التي ما كانت تهدأ واحدة الا وتقوم اخرى .

ولهذا فان الدستور وان كان ينص على أن النظام السياسي الذي أفرج عنه
نظام نيابي برلماني ديمقراطي الا ان هذا النظام لم يكن من الناحية الفعلية
والتطبيقية الا نظاما استباديأ بعيدا كل البعد عن الديمقراطية . لأن البرلمان لم
يكن يعبر عن ارادة الشعب تعيير صحيحا وان الوزارة لم تكون منبثقه عن البرلمان
ومسؤولة امامه . لأن الحكومة تزور الانتخابات وتستعمل مختلف وسائل

الضغط من أجل إبعاد الناخبين عن صناديق الانتخاب أو إجبارهم على التصويت بشكل يختلف كل الاختلاف عن رأيهم الحقيقي وذلك بقصد المجرء بنواب يسبحون بحمدها أحسنوا أم ساعت و قد بقي هذا النظام مطبقاً بهذا الشكل حتى ابلاق ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ التي قوضته من أساسه و حققت مكسيباً طالما كان الشعب يتوق إلى تحقيقه منذ انهيار الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى .

المبحث الثالث

العهد الجمهوري

بدأ هذا العهد بقيام ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ التي قضت على النظام الملكي الذي دام أكثر من ربع قرن . وقد من النظام السياسي للعراق منذ اندلاع ثورة الرابع عشر من تموز لحد الآن بثلاث مراحل وخلال المرحلة الأولى من مراحل تطور النظام السياسي في هذا العهد كانت السلطات العامة تمارس بموجب دستور مؤقت صدر في ٢٧ تموز عام ١٩٥٨^(١) . وفي دি�بلجة هذا الدستور أُعلن سقوط دستور ٢١ آذار لعام ١٩٢٥ والغاء النظام الملكي وقيام النظام الجمهوري . وهذا ما أكدته المادة الأولى منه التي نصت « الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة » . وبما أن هذا الدستور هو دستور مؤقت وضع لتشييد شكل نظام الحكم وكيفية ممارسة السلطات العامة إناء فترة الانتقال وحتى الانتهاء من إعداد الدستور الدائم فرر في المادة « ٢٠ »

(١) راجع النص الكامل للدستور ٢٧ تموز عام ١٩٥٨ في الواقع العراقي . العدد الثاني للسنة الأولى الصادر في ٢٨ تموز عام ١٩٥٨ .

منه بان يتولى رئاسة الجمهورية مجلس يطلق عليه مجلس السيادة . وكان يتألف هذا المجلس من رئيس وعضوين .

وعلى الرغم من ان المادة السابعة من الدستور نصت على ان الشعب مصدر السلطات في الدولة الا ان هذا الدستور لم يأخذ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لاختيار رئيس وأعضاء مجلس السيادة كما وانه لم يعط ممارسة السلطة التشريعية الى مجلس نيابي منتخب من قبل الشعب . والواقع ان السبب في عدمأخذ دستور عام ١٩٥٨ بنظام الانتخاب هو ان ظروف البلاد والمرحلة التي كان يجتازها في تلك الفترة لم تكن تسمح باجراء الانتخابات العامة لا لانتخاب رئيس وأعضاء مجلس السيادة ولا لانتخاب مجلس نيابي . ولهذا فقد تم اختيار رئيس وأعضاء مجلس السيادة من قبل مجلس قيادة الثورة واعطيت ممارسة السلطة التشريعية بموجب المادة «٢١» من الدستور الى مجلس الوزراء باعتباره يتكون من أعضاء يمثلون مختلف الاتجاهات السياسية المعادية للعهد المباد . وبما ان مجلس الوزراء هو الجزء الفعال من السلطة التنفيذية أصبحت السلطتين التشريعية والتتنفيذية تتركز من الناحية الفعلية بيد هذا المجلس . ومع ذلك ، وفقاً للمادة «٢١» المشار إليها أعلاه وان كانت السلطة التشريعية مترکزة بيد مجلس الوزراء الا ان القوانين التي يشرعها هذا المجلس لا تصبح نافذة المفعول الا بعد تصديقها من مجلس السيادة . وازاء صمت الدستور يبدو بان القرارات تتخذ في مجلس السيادة بموافقة أغلبية الاعضاء .

ومما يجب ملاحظته بهذا الصدد بان السلطات العامة في الدولة وان كانت تمارس على الشكل المبين أعلاه خلال الفترة الاولى من مدة نفاذ هذا الدستور الا انها أصبحت من الناحية الفعلية فيما بعد تمارس من قبل رئيس الوزراء وحده الذي كان يشغل بالإضافة الى ذلك منصبي وزير الدفاع والقائد العام للقوات المسلحة . وعلى هذا فقد انقلب النظام الى نظام فردي تتركز فيه جميع السلطات بيد شخص واحد الذي أصبح المرجع الاعلى بالنسبة لجميع شؤون الدولة

وأصبحت ارادته هي القانون ، الامر الذي ادى الى خروجه عن مبادئه
الثورة وانتهاك الحقوق والحربيات الفردية التي ضمنها الدستور للافراد ونص
على ضرورة حمايتها والدفاع عنها . هذا مما جعل ان تسم هذه المرحلة بعدم
الاستقرار السياسي والاستياء العام الذي انتهى بقيام ثورة الرابع عشر من رمضان
عام ١٣٨٢ والمصادف في ٨ شباط عام ١٩٦٣ . وبذلك انتهت المرحلة الاولى من
مراحل تطور النظام السياسي وابتدأت المرحلة الثانية .

وفي صيحة يوم ثورة الرابع عشر من رمضان تشكل بموجب البيان رقم
١٥ مجلس قيادة الثورة . وقد خول مجلس قيادة الثورة بموجب البيان المذكور
ممارسة جميع السلطات العليا في الدولة بما فيها انتخاب رئيس الجمهورية
وممارسة السلطة التشريعية وتشكيل الوزارة . واستناداً لهذا البيان الغي مجلس
السيادة^(١) وتم انتخاب المشير الركن عبد السلام عارف رئيساً للجمهورية^(٢)
كما تم تشكيل الوزارة برئاسة الزعيم أحمد حسن البكر^(٣) . وبذلك اصبحت
السلطة التشريعية تمارس من قبل مجلس قيادة الثورة بينما اعطيت ممارسة
السلطة التنفيذية الى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

وبما ان البيانات الصادرة في صيحة يوم الثورة جاءت مقتضبة بالنسبة
للمجلس الوطني لقيادة الثورة فقد وضع القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ لتنظيم
الاحكام الخاصة بتكونه واحتياطاته ، ويوجب المادة الاولى من هذا القانون
يتكون مجلس قيادة الثورة من عشرين عضواً ، ويحق للمجلس اقالة عضو او
أكثر من أعضائه واحتياط من يحل محلهم بموافقة ثلثي أعضائه .
وللمجلس رئيس دوري ينتخب من بين أعضائه لمدة شهرين . ويقتصر صلاحيات
رئيس المجلس على ادارة جلساته ودعوته للجتماع . وعلى المجلس الاجتماع
دوريأً مرة واحدة في الاسبوع . كما له ان يجتمع بناء على طلب من رئيس

(١) البيان رقم ١٦ .

(٢) البيان رقم ١٧ .

(٣) البيان رقم ١٨ .

الدورة أو من أربعة من أعضائه . واجتماعات المجلس تكون قانونية بحضور
أغلبية أعضائه وتتخذ القرارات في غير الأحوال الاستثنائية بالأغلبية المطلقة
من مجموع الأعضاء . وعند تساوي الآراء ترجع الكفة التي معها رئيس الدورة .
والقوانين تصدر من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه . ومن أهم اختصاصات المجلس
الوطني لقيادة الثورة التي نص عليها هذا القانون :

- ١ - ممارسة السلطة التشريعية .
 - ٢ - اقرار المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها .
 - ٣ - اعلان الحرب وابرام الصلح .
 - ٤ - القيادة العامة للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي وممارسة
صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة والاشراف على رئاسة أركان الجيش
وشؤون الدفاع الوطني .
 - ٥ - تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها أو استقالة أو إقالة عضو أو
أكثر من أعضائها والمصادقة على قراراتها .
- ومن أهم اختصاصات رئيس الجمهورية التي نص عليها هذا القانون :

- ١ - ابرام المعاهدات والاتفاقيات .
- ٢ - التصديق على القوانين والامر بتنفيذها .
- ٣ - اصدار المراسيم الجمهورية والمراسيم الخاصة بتأليف الوزارة وقبول
استقالتها واقالتها .

٤ - الاعتراض على القوانين والأنظمة والمراسيم والقرارات الصادرة من
مجلس قيادة الثورة خلال أسبوع من صدورها . وعند اصرار مجلس قيادة
الثورة على رأيه بأغلبية ثلثي أعضائه يصبح قراره نافذاً .
ومما يلاحظ على هذا القانون بأنه اعتبر بموجب المادتين الثامنة عشرة

والنائعة عشرة منه قانوناً دستورياً نافذاً منذ الرابع عشر من رمضان عام ١٣٨٢ الموافق ٨ شباط عام ١٩٦٣^(١)

ومن المشاهدبان هذه المرحلة كانت أقصر المراحل التي مر بها تطور النظام السياسي في العهد الجمهوري حيث لم تدم أكثر من تسعة أشهر . ولعل من أهم الأسباب التي أدت إلى انتهاء هذه المرحلة هو استئثار حزب البعث العربي الاشتراكي بالسلطة على حساب القوى القومية الأخرى التي شاركت في الثورة هذا بالإضافة إلى انقسام قادة هذا الحزب بسبب هذا الاتجاه حيث كان قسم منهم يرى امكانية التعاون مع القوى القومية في إدارة شؤون الدولة . هذا مما مهد إلى اتفاقية الثامن عشر من تشرين الثاني عام ١٩٦٣ التي قامت من أجل الحد من سيطرة حزب البعث الاشتراكي واستئثاره بالسلطة والتي أدت فيما بعد إلى ابعاده نهائياً عن الحكم ومحاربته باعتباره حزب متسلط على الثورة وخارج على أهدافها ومبادئها . وبموجب البيان الأول الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي أحرس القومي وحل المجلس الوطني لقيادة الثورة المتشكل في ٨ شباط ١٩٦٣ « ١٤ رمضان ١٣٨٢ » واعيد تكوينه على الوجه الآتي :

أ - رئيس الجمهورية - رئيساً

ب - الأعضاء

١ - القائد العام للقوات المسلحة الوطنية

٢ - نائب رئيس الجمهورية

٣ - رئيس الوزراء

٤ - نائب القائد العام للقوات المسلحة

٥ - رئيس أركان الجيش

٦ - معاون رئيس أركان الجيش

٧ - قادة الفرق

(١) راجع النص الكامل لهذا القانون في الواقع العراقي العدد ٧٩٧ الصادر في ٢٥ نيسان سنة ١٩٦٣ .

- ٨ - قائد القوة الجوية
- ٩ - الحاكم العسكري العام
- ١٠ - الضباط الذين يقرر المجلس انتخابهم^(١)

هذا وبموجب هذا البيان على المجلس الوطني لقيادة الثورة تشكيل مجلس استشاري مكون من الوطنيين ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص . وبهذا بدأ نهاية المرحلة الثانية من مراحل تطور النظام السياسي في العهد الجمهوري التي اكتملت بصدور قانون رقم ٦١ الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الذي بموجبه أعيد تشكيل المجلس الوطني لقيادة الثورة بعد ابعاد اعضاء حزب البعث الاشتراكي والموالين لهم منه . ويكون مجلس قادة الثورة بموجب المادة الاولى من هذا القانون من عدد لا يزيد على عشرين عضواً وهم :

- أ - رئيس الجمهورية رئيساً للمجلس
 - ب - الاعضاء بحكم مناصبهم وهم
 - ١ - رئيس الوزراء
 - ٢ - رئيس أركان الجيش
 - ٣ - معاونه رئيس أركان الجيش
 - ٤ - قادة الفرق
 - ٥ - قائد القوة الجوية
 - ٦ - الحاكم العسكري العام
 - ٧ - ضباط الجيش الذين يشغلون مناصب وزارية وساهموا مساهمة فعلية في ثورة ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣
 - ج - الضباط الذين يتخبوهم المجلس الوطني لقيادة الثورة بأغلبية ثلثي اعضائه . ويشترط في هؤلاء ان يكونوا برتبة مقدم على الاقل ومن غير المتندين الى الاحزاب او الفئات السياسية .
-
- (١) راجع النص الكامل لهذا البيان في الوقائع العراقية عدد ٨٩٢ الصادر في ١٥ كانون الاول عام ١٩٦٣ .

و مما يلاحظ بان هذا القانون جاء بنفس الاحكام التي جاء بها قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ المشار اليها أعلاه فيما يخص اختصاصات مجلس قيادة الثورة واجتماعاته والاغلبية الواجبة لاتخاذ قراراته^(١) .

وعلى الرغم من اعلان الدستور المؤقت الصادر في ٤ أيار عام ١٩٦٤ الذي انقضى دستور عام ١٩٥٨ بقي القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ نافذاً لحين انتهاء فترة الانتقال . ومع ذلك فقد نص هذا الدستور بان يمارس مجلس الوزراء أثناء فترة الانتقال السلطة التشريعية مع مراعات أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ وبموجب المادة «١٠١» بان مدة فترة الانتقال يجب الا تتجاوز الثلاث سنوات اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا الدستور . كما ونص في المادة «٦٢» منه بان يتالف مجلس الامة من اعضاء يختارون بطريق الانتخاب العام على ان يحدد عددهم وطريقة انتخابهم وموعدها بقانون يجب اصداره بما لا يقل عن ستة اشهر قبل انتهاء فترة الانتقال .

ومما يلاحظ على هذا الدستور بانه أكثر تفصيلاً من دستور عام ١٩٥٨ حيث اشتمل على مئة وخمس مواد مقسمة الى سبعة أبواب . وخصص الباب الاول منه لتحديد شكل الدولة والثاني للمقومات الاساسية والثالث الى الحقوق والواجبات العامة والرابع الى نظام الحكم والخامس الى أحكام عامة والسادس الى الاحكام الانتقالية . وقد قسم الباب الرابع الخاص بنظام الحكم الى ثلاثة فصول خصص الاول منها للالاحكام الخاصة برئيس الدولة والثاني للسلطة التشريعية والثالث لمجلس الوزراء . وبهذا نستطيع القول بان هذا الدستور ضمن الحريات العامة وحدد الاحكام الخاصة بالسلطات العامة في الدولة أكثر من دستور عام ١٩٥٨ . حيث أخذ نظام اشبه ما يكون بالنظام ابرماني على اعتبار ان السلطة التنفيذية مكونة من رئيس الدولة غير المسؤول والوزارة المسئولة سياسياً أمام البرلمان .

(١) راجع النص الكامل لهذا القانون في الواقع العراقي عدد ٩٤٨ الصادر ٩ أيار عام ١٩٦٤ .

المراجع العربية :

- القانون الدستوري والدستور في لبنان
طبعه ١٩٥٩ حسن الحسن
- النظم السياسية الطبعة الاولى ١٩٦١ الدكتور ثروت بدوي
- شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي
العرافي طبعه ١٩٤٨ الدكتور مصطفى كامل
- حرية الرأي العام وجرائم الصحافة والنشر
الجزء الاول الدكتور رياض شمس
- القانون الدستوري طبعه ١٩٣٧ وحيد رافت ووايت ابراهيم
- الدستور المصري الطبعة الثانية ١٩٥٨ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي
- تاريخ الوزارات العراقية طبعه ١٩٣٣ عبدالرازق الحسني
- تاريخ العراق السياسي الحديث ثلاثة اجزاء
طبعه ١٩٥٨ عبدالرازق الحسني
- العراق في دورى الاحتلال والاتداب
طبعه ١٩٣٥ عبدالرازق الحسني
- القانون الدستوري طبعه ١٩٥٦ الدكتور عثمان خليل عثمان
- العراق دراسة في تطوره السياسي ترجمة
الاستاذ جعفر الخياط طبعه ١٩٤٩ فيليپ ويلاند ايلاند
- مذكرات في القانون الدستوري طبعه
عام ١٩٣٦ الدكتور زهير جرانه
- جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية العالمية وثائق ونصوص
الجزء الاول دساتير البلاد العربية
طبعه ١٩٥٥ -

المراجع الفرنسية :

Mauric Duverge Droit Constitutionnel et Institutions
Politiques Paris 1955

Georges Burdeau Traité de Science Politique Paris 1957

M. Godchot Les Constitutions du Proche et du
Moyen-Orient Paris 1957

الفهرس

الصفحة

الموضوع

المقدمة

القسم الاول

النظم السياسية لدول الشرق الاوسط ذات النظم

السياسية الدائمة

الفصل الاول

حقوق الافراد وحرياتهم

المبحث الاول

حقوق الافراد

أولا - المساواة امام القانون

ثانيا - المساواة امام القضاء

ثالثا - المساواة في تقلد الوظائف العامة

رابعا - المساواة امام الضرائب

المبحث الثاني

حريات الافراد

أ - الحريات المتعلقة بالمصالح المادية للأفراد

أولا - الحرية الشخصية

ثانيا - الملكية الفردية

ثالثا - حرمة المسكن

رابعا - حرية العمل والتجارة والصناعة

الصفحة	الموضوع
١٧	ب - الحريات المتعلقة بالصالح المعنوي للأفراد
	أولا - حرية الاعتقاد وحرية القيام بالشعائر الدينية
١٧	ثانيا - حرية التعليم
١٨	ثالثا - حرية الصحافة
١٨	رابعا - حرية تكوين الجمعيات
٢١	الفصل الثاني
	السلطة التشريعية
	المبحث الأول
٢٣	تكوين السلطة التشريعية
	تكوين السلطة التشريعية في الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلس الواحد
٢٤	أ - الشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح للانتخاب
٢٧	ب - دورات مجلس النواب
٢٩	ج - التكوين الداخلي للمجلس
٣٠	أولا - مكتب الرئاسة
٣١	ثانيا - اللجان البرلمانية
٣٢	تكوين السلطة التشريعية في الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين
٣٣	أولا - مجلس الشيوخ
٣٤	أ - تكوين المجلس
٣٤	ب - الشروط الخاصة باعضاء مجلس الشيوخ

الصفحة	عنوانها	الموضوع
		مقدمة
٣٧		ثانياً - مجلس النواب
٣٧		أ - تكوين مجلس النواب
٤١		ب - الشروط الواجب توافرها في النائب
		المبحث الثاني
٤٢		اختصاصات السلطة التشريعية
٤٢		أولاً - الاختصاص التشريعي
٤٣		أ - حق اقتراح القوانين
٤٥		ب - المناقشة والتصويت
٤٨		ثانياً - الاختصاص المالي
٤٨		القوانين المالية
٤٨		أ - الضرائب والرسوم
٥٠		ب - الالتزام والإمتياز والاحتكار
٥١		ج - القروض المالية العامة
٥٢		الميزانية العامة
		الفصل الثالث
		السلطة التنفيذية
		المبحث الأول
٥٦		رئيس الدولة
		أولاً - كيفية اختيار رئيس الدولة
٥٦		أ - الدول الملكية
٦٠		ب - الدول الجمهورية
٦٢		ثانياً - اختصاصات رئيس الدولة

الصفحة	الموضوع	
٦٣	أ - حق تعيين الوزراء	٧٧
٦٤	ب - العفو الخاص	٧٧
٦٥	ج - عقد المعاهدات	١٣
٦٧	د - اعلان الاحكام العرفية	
٦٩	ه - حق اعلان الحرب	٧٣
٧٠	ثالثا - مسؤولية رئيس الدولة	٧٣
	المبحث الثاني	٧٣
٧٤	الوزارة	٢٣
٧٧	اختصاصات الوزارة	١٣

الفصل الرابع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المبحث الأول		
٧٨	وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية	٧٥
٧٨	أولا - السؤال	
٧٩	ثانيا - الاستجواب	
٨١	ثالثا - التحقيق البرلماني	
٨٣	رابعا - المسؤولية الوزارية امام البرلمان	

المبحث الثاني

٨٥	وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	
٨٦	أولا - حق حل مجلس النواب	٧٥
٨٨	ثانيا - حق تأجيل اجتماعات البرلمان	٧٧
٨٩	ثالثا - حق التصديق على القوانين والاعتراض عليها	٧٧

الصفحة	الموضوع
٩٢	رابعاً - حق اصدار المراسيم بقوانين
٩٤	القسم الثاني النظم السياسية لدول الشرق الأوسط ذات النظم السياسية المؤقتة
٩٥	الفصل الأول النظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة
٩٧	المبحث الأول السلطة التشريعية أولاً - الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجلس الامة
١٠٠	ثانياً - دورات المجلس واجتماعاته
١٠١	ثالثاً - اختصاصات المجلس
١٠٢	أ - الاختصاصات التشريعية
١٠٣	ب - الاختصاصات المالية
١٠٤	ج - الاختصاصات السياسية
١٠٥	المبحث الثاني السلطة التنفيذية
١٠٥	أولاً - رئيس الجمهورية
١٠٧	ثانياً - الوزارة
١٠٩	الفصل الثاني النظام السياسي للجمهورية اليمنية

الصفحة

الموضوع

أ - النظام السياسي اليمني بموجب الدستور المؤقت

- ١١٣ الاول والاعلان الدستوري
١١٣ أولا - رئيس الجمهورية
١١٤ ثانيا - المكتب السياسي
١١٥ ثالثا - مجلس الامن القومي
١١٧ رابعا - المجلس التنفيذي

ب - النظام السياسي بموجب الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤

- ١١٨ أولا - السلطة التشريعية
١٢٠ ثانيا - السلطة التنفيذية
١٢٠ أ - رئيس الجمهورية
١٢١ ب - مجلس الوزراء

الفصل الثالث

النظام السياسي للجمهورية العربية السورية

- ١٢٣ أولا - دستور عام ١٩٢٠
١٢٤ ثانيا - دستور عام ١٩٣٠
١٢٥ ثالثا - دستور عام ١٩٥٠
١٢٥ رابعا - دستور عام ١٩٥٣
١٢٦ خامسا - دستور عام ١٩٥٨

النظام السياسي بموجب دستور ١٩٦٤

- ١٢٨ أولا - المجلس الوطني لقيادة الثورة
١٢٩ ثانيا - مجلس الرئاسة
١٢٩ ثالثا - مجلس الوزراء

الموضوع

الفصل الرابع

النظام السياسي للجمهورية العراقية

المبحث الأول

- ١٣١ عهد الحكم العسكري البريطاني

المبحث الثاني

- ١٣٦ العهد الدستوري
١٣٧ أولا - نظام ملكي برلماني
١٣٨ ثانيا - نظام نيابي برلماني
١٣٩ ثالثا - النفوذ البريطاني
١٤٢

المبحث الثالث

- العهد الجمهوري
١٤٢ أولا - المراحلة الاولى
ثانيا - المراحلة الثانية
ثالثا - المراحلة الثالثة
١٤٩ المصادر العربية
١٥٠ المصادر الفرنسية
١٥١ الفهرس

مقدمة الوضع

١٣٠ - الطلاق العادي في المدن والبلدات

١٣١ - الأول والثاني في المدن والبلدات

١٣٢ - مقدمة

١٣٣ - مقدمة

١٣١

١٣٤ - مقدمة

١٣٥ - مقدمة

١٣١

١٣٦ - مقدمة

١٣١

١٣٧ - مقدمة

١٣١

١٣٨ - مقدمة

١٣١

١٣٩ - مقدمة

١٣١

١٤٠ - مقدمة

١٣١

١٤١ - مقدمة

١٣١

١٤٢ - مقدمة

١٣١

١٤٣ - مقدمة

١٣١

١٤٤ - مقدمة

١٣١

١٤٥ - مقدمة

١٣١

١٤٦ - مقدمة

١٣١

١٤٧ - مقدمة

١٣١

١٤٨ - مقدمة

١٣١

١٤٩ - مقدمة

١٣١

١٥٠ - مقدمة

١٣١

١٥١ - مقدمة

١٣١

١٥٢ - مقدمة

١٣١

١٥٣ - مقدمة

١٣١

١٥٤ - مقدمة

١٣١

١٥٥ - مقدمة

١٣١

الفصل الثالث

١٣١

النظام الثاني

١٣١

نظام - مستور

١٣١

٨١١٤

88726-89
25-2
00

T

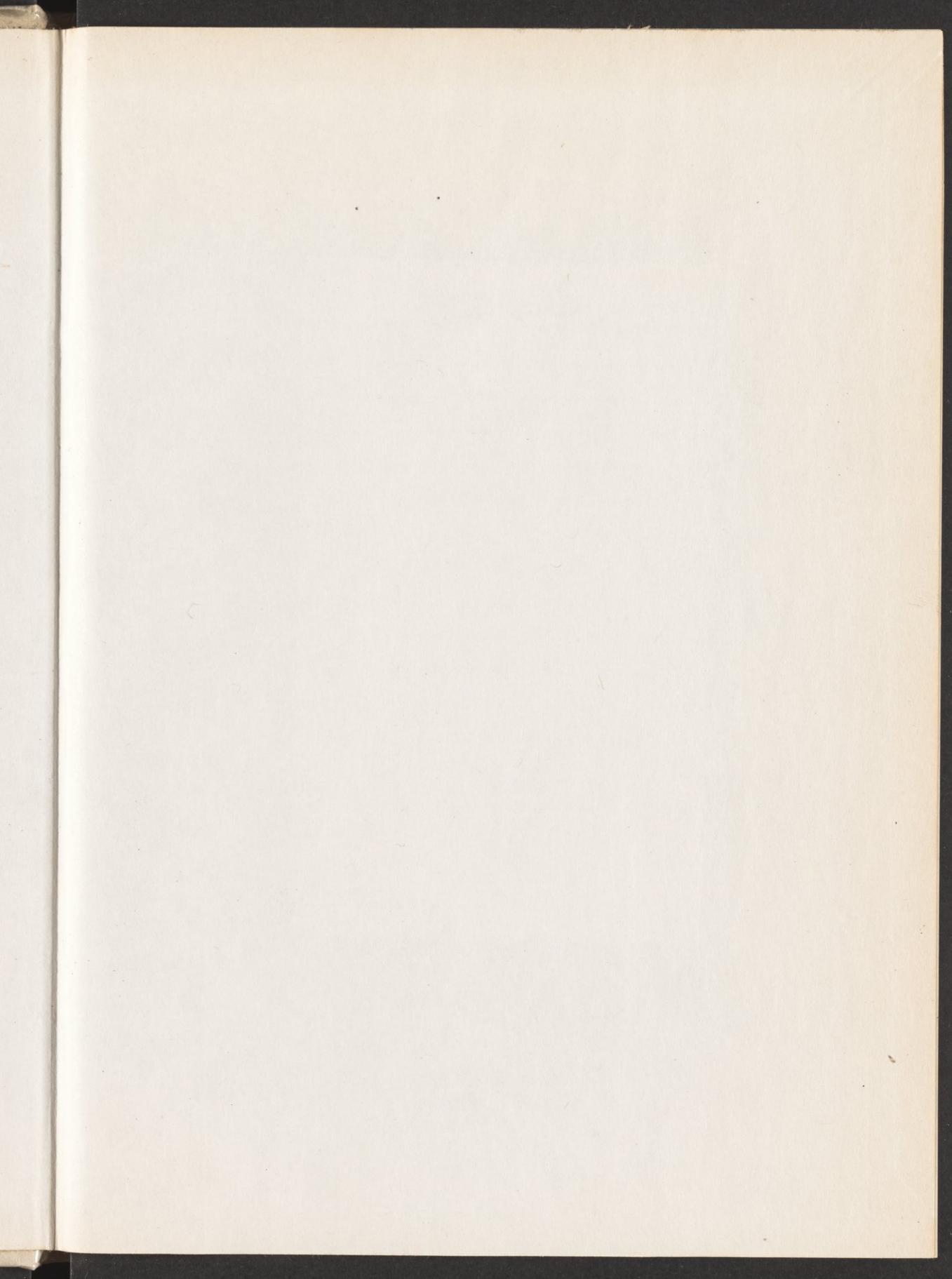
B

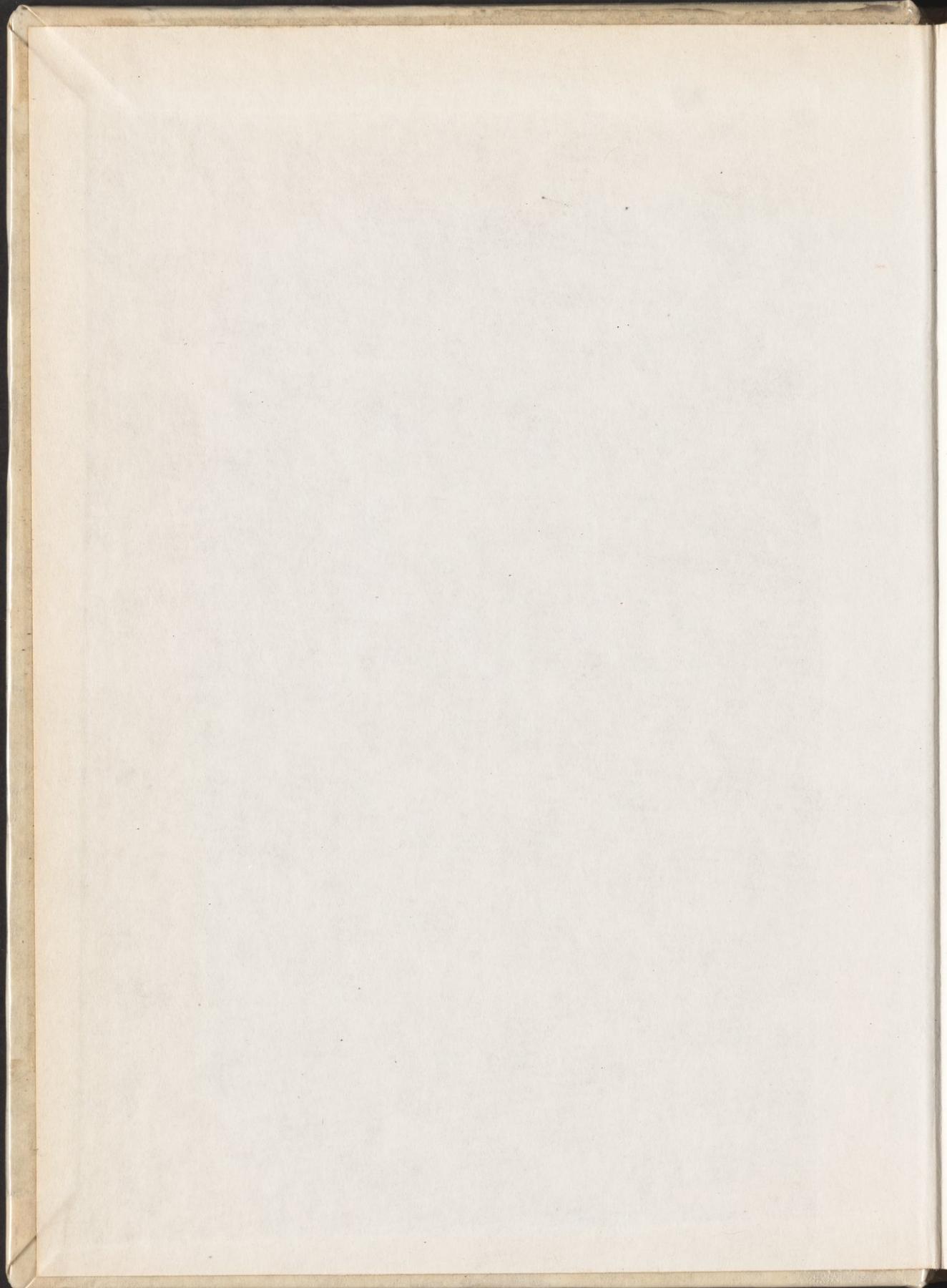
S

PB-33188
5-25
cc

Date Due

Demco 38-297





NYU - BOBST



31142 02840 7578

JQ1758.A2 H3

al-Nu'um