

المحاضرة الثامنة:أنواع العرف

1/ العرف المفسر: هذا النوع من العرف لا يخلق قاعدة دستورية جديدة، بل هو الذي يهدف إلى نص من نصوص الدستور، إذا كانت غامضة أو غير واضحة، فدور العرف المفسر في هذه الحالة هو تفسير هذا الغموض، كذلك لا يجوز استنادا إلى التفسير الخروج بالنص عن معناه الأصلي، ومن أمثلة ذلك ما جرى عليه العمل في ظل الدستور الفرنسي الصادر في 1875/02/25 بالنسبة لسلطات رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التنفيذية¹، فلم يذكر من بين اختصاصاته وضع هذه اللوائح التنفيذية.

2/ العرف المكمل: وهو الذي ينظم موضوعات لم ينظمها المشرع الدستوري بحيث إذا أغفلت الوثيقة الدستورية معالجة أمر من الأمور نشأت قاعدة عرفية لتكمل هذا المقص، أو بمعنى آخر يقوم العرف الدستوري المكمل بملء الفراغ الذي تركه المشرع الدستوري في أمر من الأمور مثال ذلك نص الدستور الفرنسي لسنة 1875 على انتخاب مجلس النواب بالاقتراع العام و لكنه لم يحدد أوضاع هذا الانتخاب فكمل العرف المستقر منذ 1848 هذا النقص وجرى على جعل الانتخاب مباشرا على درجة واحدة.²

3/ العرف المعدل: ويقصد به تلك القواعد التي تغير في أحكام الدستور إضافة أو حذفاً، ومن أمثلة العرف المعدل في شكل إضافة ما جرى به العرف الدستوري في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً و أن يكون رئيس الوزراء مسلماً سنياً و أن يكون رئيس المجلس اللبناني مسلماً شيعياً رغم أن الدستور لسنة 1926 لم ينص على الطائفية.

أما العرف المعدل في صورة حذف مثاله امتناع رئيس الجمهورية في فرنسا من حل مجلس النواب في ظل دستور 1875. ولقد ثار جدال كبير بين الفقهاء حول مدى القوة الإلزامية للعرف المكمل والمعدل فمنهم من ينكر عليه قوة النصوص الدستورية، واستناداً إلى أن المشرع لا يستطيع أن يضفي الصفة والقوة الدستورية على تشريعاته، إذا كان في ظل دستور جامد وإلا عد عمله مخالفاً للدستور. إلا أن البعض من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "موريس ديفرجيه"³، يسلمون بقوته الإلزامية، أما الخلاف الحاد فهو بشأن العرف المعدل فيرى جانب من الفقه أنه له قوة

¹ نص المادة الثالثة من الدستور "يختص رئيس الجمهورية بتنفيذ القوانين"

² نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 471

³ Maurice Duverger .institutions politiques et droit constitutionnel.les grands systemes politiques.t.i.puf .18eme .ed.Paris1990 .p142

النصوص الدستورية الجامدة ويستشهدون على ذلك بإلغاء حق الرئيس الفرنسي في حل مجلس النواب رغم نص الدستور على ذلك زيادة على ذلك أن العرف المعدل يمثل إرادة الأمة وأن هذه الأخيرة هي صاحبة السيادة والاختصاص في وضع الدساتير في حين هناك جانب آخر من الفقه ينكر على هذا النوع من العرف موجود ومطبق وأن إنكار الصفة الدستورية عنه من جهة والاعتراف به من جهة ثانية ليس له ما يبرره ويتناقض مع الواقع.

المبحث الثاني: أساليب نشأة الدساتير ونهايتها

يرجع الفقهاء والمفكرون الأساليب والدوافع الأساسية لوضع الدستور إلى انهيار الحكم الملكي المطلق نتيجة الصراع بين الحاكم والمحكومين، وقيام الثورات في كثير من الدول الأوروبية كذلك النضج السياسي لدى الشعوب وعزمها على إثبات سيادتها الداخلية والخارجية و استقلالها عن طريق تنظيم الحياة السياسية بوضع دستور يبين السلطات وعلاقاتها المختلفة، فكانت هذه العوامل من الأسباب والدوافع الرئيسية في دسترة أنظمة الحكم .

المطلب الأول: أساليب نشأة الدساتير

تطورت أساليب نشأة الدساتير مع تطور سيادة الأمة والشعب التي ابتدأت للحاكم وانتهت إلى الأمة ثم الشعب، كذلك تتوقف نشأة الدساتير على نظام الحكم السائد في الدولة أثناء وضع الدستور.

الفرع الأول: الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

و تنحصر في أسلوبين هما المنحة وأسلوب التعاقد وهما أسلوبان قديمان.

أولاً/أسلوب المنحة: يعد الأسبق ظهوراً من الناحية التاريخية، في هذا الأسلوب يختص الحاكم وحده بسلطة إصدار وإنشاء الدستور ولا يشاركه الشعب في ذلك رغم ما قد يمارس عليه من ثورة أو ضغط، حيث يتضمن الدستور تنازل الحاكم عن جزء من سلطاته لصالح الأمة أو الشعب، ومن أمثلتها الدستور الفرنسي الصادر في 4/6/1814 الذي منحه لويس الثامن عشر عقب سقوط حكم نابليون الأول⁴، أيضاً الدستور الياباني الصادر عام 1889، دستور مصر لسنة 1923. وإذا كانت هذه الدساتير سميت بالمنحة من قبل الفقهاء، إلا أنها في الحقيقة غير ذلك فهي لم تظهر إلا بعد أن تأكد الملوك و تيقنوا من قوة وضغط الشعب عليهم، وبالتالي فهي ليست منحة بقدر ما هي تنازلاً من الملوك عن جزء من سلطاتهم مقابل الإبقاء عليهم وتهدئة الأوضاع كي لا تؤدي إلى الثورة.

ثانياً/أسلوب العقد: ينشأ الدستور في هذه الحالة بعد الثورة أو انقلاب ضد الملوك أو الحكام بحيث يجبرهم الثوار على توقيع وثيقة دستورية يفرضون فيها مطالبهم، ويكون الدستور وليد اتفاق أو

⁴ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 483

تعاقد يقيد إرادة الملك ويلزمه بالرضوخ لإرادة الشعب أو ممثليه. وتبدو هذه الطريقة أفضل من طريقة المنحة التي سبقتها عن طريق التطور ومع ذلك فهي ليست بعيدة عن مجال النقد، حيث ينتقدها الفقه بأنها تشرك الحاكم مع الشعب في وضع الوثيقة الدستورية وبالتالي تجعل الحاكم على قدم المساواة مع الشعب، في حين أن الشعب هو صاحب الحق الأصيل والوحيد في السيادة، ومن أمثلة الدساتير التي نشأت بأسلوب العقد وثيقة العهد الأعظم التي صدرت في بريطانيا عام 1215، الدستور الفرنسي لعام 1830، دستور اليونان 1844 الدستور العراقي لعام 1925. ورغم مشاركة ممثلي الشعب الملك أو الحاكم في إنشاء الدستور، إلا أنه يمثل طريقة غير ديمقراطية في نشأة الدساتير، لأنه يضع إرادة الحاكم على قدم المساواة مع إرادة الشعب، وهكذا يجعل من الحاكم شريكا للشعب في السيادة.

الفرع الثاني: الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير

مع مطلع القرن الثامن عشر بدأت الأفكار الديمقراطية تنتشر بشكل واسع في أوساط المجتمعات البشرية، وهكذا أصبح من المسلم به أن السيادة لم تعد للحاكم أو الملك وحده، ولا يجوز أن تكون موزعة بين الحاكم وبين الشعب، بل يجب أن تكون السيدة للأمة أو الشعب وحده، وما الحاكم والسلطات الحاكمة إلا ممثلين للأمة صاحبة السيادة ومصدر السلطات جميعاً⁵. وفي هذا الإطار هناك طريقتان تندرجان ضمن الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير.

أولاً/ أسلوب الجمعية التأسيسية:

في هذا الأسلوب تتمثل إرادة الشعب كاملة في إنشاء الدستور، وذلك بواسطة هيئة تأسيسية منتخبة بطريقة ديمقراطية من طرفه ويكون الدستور الذي تضعه هذه الهيئة معبراً عن إرادة الشعب ويكون واجب النفاذ بمجرد المصادقة عليه من طرف هذه الجمعية التأسيسية، ويعتبر هذا الأسلوب ديمقراطياً من حيث طريقة إعداده وإقراره، رغم عدم تدخل الشعب مباشرة في عملية المصادقة، وقد ظهرت هذه الطريقة في وضع الدساتير في العصر الحديث ومن أمثلتها الدستور الأمريكي لسنة 1787 الدستور الفرنسي لسنة 1848 الدستور الإيطالي لسنة 1947.

ثانياً/ أسلوب الاستفتاء الدستوري:

في ظل هذا الأسلوب يشارك الشعب في صياغة والتصويت على الوثيقة الدستورية بطريقة غير مباشرة، أي عن طريق الجمعية التي ينتخبها، والتي ينحصر دورها في إعداد المشروع لكن الإقرار النهائي

⁵ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 99

للوثيقة لابد أن يرتبط بإرادة الشعب لتعلقها بمستقبل أجياله، ومن واقع تجارب بعض الدول هناك طريقتين يتم الاختيار بينهما بشأن إعداد مشروع الدستور.

الطريقة الأولى: يتم انتخاب جمعية نيابية تأسيسية، يقتصر دورها على إعداد مشروع الدستور وصياغته فقط على أن يتم الإقرار النهائي له بموافقة أغلبية الشعب عن طريق الاستفتاء⁶. وهذه الطريقة وضع الدستور الجزائري لسنة 1963

الطريقة الثانية: يقوم بإعداد مشروع الدستور مجرد لجنة حكومية فنية، أي لجنة شكلتها السلطة التنفيذية ولها صفة الفنية لأن غالبية أعضائها هم من الخبراء القانونيين المختصين في مجال القانون الدستوري، هذه الأخيرة وبعد إتمامها من عملية تحضير المشروع يتم إقراره عن طريق الاستفتاء الشعبي. وهذه الطريقة وضع الدستور الجزائري لسنتي 1976 و 1989 .

المطلب الثاني: أساليب نهاية الدساتير.

تنقسم أساليب أو طرق نهاية الدساتير إلى أساليب عادية، وتسمى أيضا بالأساليب القانونية و أساليب غير عادية أو غير قانونية.

1/الأساليب العادية لإنهاء الدساتير

يكون إنهاء أو إلغاء الدستور عاديا وقانونيا حينما يتم وفقا لما حدده الدستور نفسه وطبقا للإجراءات التي يحددها في نصوصه. وأيضا إذا ما تم دون عنف ثوري أو انقلاب، ويتم ذلك طبقا للطريقة التي تم وضعه أو إنشائه بها، بواسطة السلطة التأسيسية الأصلية أو استفتاء شعبي، ويشار هنا أن النهاية العادية للدساتير تقتصر على الدساتير المكتوبة، أما الدساتير العرفية أو المرنة فإن عملية إنهاءها أو تعديلها لا تثير إشكالا طالما أنها تنتهي أو تعدل وفقا للطرق العادية المتبعة في سن القوانين العادية .

2/الأساليب غير العادية في إنهاء الدساتير

يعتبر الأسلوب الثوري وسيلة طبيعية وغير شرعية لإنهاء القواعد الدستورية، ورغم موقف الدساتير من هذا الأسلوب لا ينفي انه يلعب دورا رئيسيا في الحياة العملية، حيث انهارت كثير من الدساتير نتيجة لقيام الشعب بالثورة، عندما أصبح غير راضي عن النظام القائم لاستبداده وعدم استجابته لمطامح الجماهير⁷.

⁶ مولود ديدان، مرجع سابق، ص73

⁷ مولود ديدان، مرجع نفسه، ص75

والمقصود بالثورة هي عبارة عن حركة شعبية، يقوم بها الشعب أو نخبة منه تساندها الجماهير بقصد تغيير جذري للنظام القائم واستبداله بنظام جديد يمس كافة الجوانب السياسية الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية للدولة، بحيث تؤدي بشكل عام إلى إنهاء العمل بالدستور القائم. وتختلف الثورة عن بعض المفاهيم القريبة منها

1/ الانقلاب: عبارة عن تلك الحركة التي تقوم بها الجماعة ذات النفوذ، بهدف الإطاحة بالأشخاص الحاكمين والاستيلاء على السلطة، ومنه يختلف الانقلاب عن الثورة، في الجهة القائمة به والهدف الذي تسعى لتحقيقه فالجهة تقتصر على بعض الأشخاص والهدف هو الوصول للسلطة، في حين أن الثورة قد تكون في البداية من قبل أشخاص ولكن بعد الوصول للسلطة يجدون مساندة ودعم شعبي، لأن هدفها لا يكون الوصول إلى السلطة فقط، بل إحداث تغيير جذري في النظام بما يتماشى وطموحات الشعب.⁸

2/ الإصلاح: عملية تقوم بها السلطة الحاكمة من أجل التقليل من غضب الشعب وعدم رضاه عن الأوضاع السائدة وذلك بالاعتراف ببعض الحقوق والحريات، فالإصلاح يهدف إلى التخفيف من الضغط الشعبي مع الإبقاء على النظام القانوني السائد.

3/ مقاومة الطغيان: وهي تهدف إلى القضاء على الاستبداد وترمي إلى احترام القانون من قبل السلطات فهي تحافظ على القانون وتدعمه في حين أن الثورة تهدف إلى تغيير جذري في بنية المجتمع أي تغيير النظام القانوني القائم، وإحلال نظام جديد محله يتفق وتطور المجتمع، وقد يتحول نقاومة الطغيان إلى ثورة بفعل تيقنهم من عجز النظام القانوني على مسايرة التطور.⁹

المبحث الثالث: أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير من ناحية الشكل والتدوين إلى دساتير مدونة أو مكتوبة، وغير مدونة أي عرفية و من ناحية تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة.

المطلب الأول: الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية

1/ الدستور المدون:

هو الذي تصدر أحكامه في صورة نصوص تشريعية من عمل المشرع الدستوري تجمعها وثيقة واحدة في الغالب، ويكمن سبب لجوء الدول إلى الدساتير المكتوبة هو حاجتها لتنظيم شؤونها وبناء

⁸ إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 115

⁹ ثورة إيران في 1991/03/31

حكم يسوده الاستقرار السياسي تجنباً للفوضى، كذلك الدول المتحدة لا يمكنها ضمان بقاء وحدتها إلا بوضع دستور مكتوب يحدد اختصاصات السلطات المركزية وسلطات الولايات.

وتمتاز الدساتير المدونة بالوضوح والثبات، إذ تبين نصوصها المكتوبة السلطات العامة في الدولة وتبين اختصاصاتها وعلاقة كل منها بالأخرى، مما يؤدي إلى عدم اعتداء إحداها على الأخرى، وبالتالي إلى استقرار نظم الحكم، كما يساهم التدوين في معرفة حقوق وحرية الأفراد اتجاه السلطة الحاكمة، ويجعل القاعدة الدستورية في مأمن من تدخل المشرع ويؤمن لها الحماية ويحرم تعديلها إلا بإتباع إجراءات خاصة.¹⁰

2/ الدستور العرفي:

يقصد به ذلك الدستور الذي لم يستمد أحكامه عن طريق التشريع ولم يضعه المشرع الدستوري في وثيقة واحدة، بل استمد أحكامه عن طريق العرف¹¹، نتيجة اطراد أو تكرار السلطات العامة في الدولة عند تنظيم شؤون الدولة سلوكيات معينة لمدة طويلة فتحوّلت إلى عرف دستوري ملزم لهذه السلطات والمعروف أن الدساتير العرفية رافقت نشأة وتطور الدولة ببطء وكانت هي السائدة في العالم قبل ظهور الدساتير المكتوبة.

ويعاب على الدساتير العرفية الغموض الذي يشوبها سواء من حيث معرفة عددها ومداهها ومضمونها، ذلك أن الغموض قد تفسره لصالحها مما يترتب عليه إهدار لحقوق الأفراد، زيادة على عجز القاعدة العرفية على مسايرة التطورات المختلفة بما يدفع السلطة إلى إصدار قواعد قانونية مكتوبة لمواجهة الأحداث.

المطلب الثاني: الدساتير الجامدة والدساتير المرنة

تقسم الدساتير إلى جامدة ومرنة على أساس الطريقة المتبعة في تعديل الدستور، فإذا كانت طريقة التعديل بسيطة كنا بصدد دستور مرّن، أما إذا كنا بصدد إجراءات تعديل معقدة كنا بصدد دستور جامد.

1/ الدساتير المرنة:

يعتبر الدستور مرّن إذا اتبع في تعديله نفس الطريقة المتبعة في القوانين العادية بحيث لا يطلب إتباع إجراءات معقدة ومشددة في تعديله، وأبرز مثال للدستور المرّن هو الدستور البريطاني، بحيث

¹⁰ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 507

¹¹ يعتبر الدستور الإنجليزي المثال التقليدي للدستور غير المدون، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود قواعد دستورية مكتوبة في إنجلترا، مثل الميثاق الأعظم سنة 1215 وملتزم الحقوق

سنة 1628 ووثيقة الحقوق سنة 1688

يختص البرلمان البريطاني بتعديل القواعد الدستورية بنفس الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، ولا يرجع ذلك لكون الدستور البريطاني عرفيا، وإنما لكونه مرنا، كذلك الدستور الإيطالي لسنة 1948 لم ينص على طريقة تعديله، فعُدل بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية.

2/الدساتير الجامدة:

ويقصد بها تلك الدساتير التي لا تعدل نصوصه أو جزء منها إلا بإتباع إجراءات خاصة غير تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية¹²، والهدف من جعل الدستور جامدا هو المحافظة على ثباته واستقراره تجنباً للتعديلات السريعة، ويشار هنا أنه لا علاقة بين مرونة وجمود الدستور بكونه مكتوباً أو عرفياً ذلك أنه قد يكون الدستور عرفياً وجامداً أو يكون مكتوباً ومرناً والعكس صحيح.

و تنص الدساتير الجامدة على طريقتين للتعديل، تتمثل الأولى في إجازة التعديل ولكن وفقاً لإجراءات وشروط شديدة تبدأ باقتراح التعديل، إقرار مبدأ التعديل، إعداد التعديل، إقرار التعديل النهائي.

أ/اقتراح التعديل: قد يخول حق اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية وحدها /جسدة في الغالب في رئيس الجمهورية كما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1976، وقد يتقرر حق اقتراح التعديل للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، مثل دستور الفرنسي لسنة 1946 الدستور اللبناني لسنة 1926

ب/إقرار مبدأ التعديل: يمنح هذا الحق في الغالب للسلطة التشريعية، التي لها حق الفصل فيما إذا كان هناك مجال للتعديل من عدمه، وغالبا ما تكون موافقة البرلمان على إقرار مبدأ التعديل بالأغلبية، وهذا ما سارت عليه الدساتير الجزائرية.

ج/إعداد التعديل: يعهد في الغالب للبرلمان مع وضع بعض الشروط الخاصة، كأن يجتمع البرلمان في هيئة مؤتمر أو اشتراط نسبة معينة لصحة جلساته وفي التصويت لصحة القرارات الخاصة بذلك.

د/إقرار التعديل نهائياً: في الغالب تسند مهمة التعديل النهائي للبرلمان وقد تسند للهيئة المختصة بإعداد التعديل وقد تجعل بعض الدساتير سلطة إقرار التعديل بيد الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي.

أما الطريقة الثانية هي جعل التعديل محظوراً لمدة زمنية أو مطلقاً: وإن كانت الدساتير في الغالب لا تنص على حظر التعديل بصفة مطلقة، فيكون هناك نوعين من الحظر، وهما الحظر الزمني ومعناه عدم جواز الالتجاء إلى التعديل الدستوري خلال فترة زمنية معينة، أو زوال ظروف معينة والهدف

¹² مولود ديدان، مرجع سابق، ص 82

من ذلك هو عدم التعديل المستمر وإعطاء المشرع فترة من التأمل والتريث قبل الإقدام على التعديل.¹³ كما قد تلجأ بعض الدساتير للحظر المطلق والذي يمس بعض المبادئ الوادة فيه بصفة دائمة، ومن الدساتير التي أخذت بهذا الحظر المطلق الدساتير الجزائرية التي تنص على أنه لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس بالطابع الجمهوري الإسلام باعتباره دين الدولة العربية باعتبارها لغة رسمية...¹⁴

المحاضرة التاسعة:

المبحث الأول: معنى النظام السياسي وتمييزه عن الدولة

الأصل في مفهوم النظام أنه ظهر في مجال العلوم الطبيعية، ثم انتشر استخدامه سريعا في مختلف فروع المعرفة إلى حد وصفه بـ"المنهجية شعبية الاستخدام"، في علوم الاجتماع الاقتصاد علم النفس وحتى علم السياسة بوصفها تعبر عن نظم أو أنساق قائمة بذاتها، وبالتطبيق على المجال السياسي نجد أن النظام السياسي قد استخدم بداية كمترادف لنظم الحكم -المدرسة الدستورية- عرفت النظام السياسي على أنه المؤسسات السياسية وبالذات المؤسسات الحكومية "التنفيذية، التشريعية، القضائية لتأتي المدرسة السلوكية وتأثر على مفهوم النظام السياسي وتعطيه أبعادا جديدة.

المطلب الأول: تعريف النظام السياسي

النظام السياسي مجموعة عناصر مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان قائم بذاته تديره سلطة سياسية¹⁵

يعرف أيضا أنه "مجموعة القضايا الخاصة بالقرارات والتي تتعلق بالمجتمع كليا"، بينما يعرفه موريس ديفرجيه "بأنه حكم وتنسيق"، وقد أغفل هذين التعريفين ذكر عامل القوة كعنصر من العناصر المكونة للنظام السياسي، فوجود فكرتان متلازمتان في خصائص كل نظام تبين وجد الأمر والطاعة، كجزء متمم في عمل كل نظام سياسي، فهناك سيطرة وادعاء، لأن هناك قوة وعقاب¹⁶ ويعرفه من الكتاب العرب "إبراهيم درويش" مجموعة من الأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرارات والتي تترجم أهداف وخلافات ومنازعات المجتمع من خلال الجسم العقائدي الذي أضفى الصفة الشرعية على القوة السياسية، فحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية تمثلت في المؤسسات السياسية"¹⁷

¹³ حرم الدستور الأردني لسنة 1957 تعديله، حتى يبلغ ولي العهد سن الرشد.

¹⁴ نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص512

¹⁵ صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة جامعة بغداد 1990-1991، بصيغة pdf ص5

¹⁶ حسان محمود شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد 1986، بصيغة pdf ص12

¹⁷ انظر كتابه، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1969، ص33

والعناصر التي يتألف منها النظام السياسي، هي التنظيمات السياسية والقواعد السياسية العلاقات السياسية، الوعي السياسي، ويؤثر كل من هذه العناصر في الأخر ويعتمد عليه، وتفاعل هذه العناصر هو الذي يجعل منها "نظاما" لا مجرد "عدد" من الأشياء التي تجمعها المصادفة ولا تصل بعضها ببعض أي علائق، وفي نفس الوقت يؤلف كل عنصر من هذه العناصر نظاما فرعيا من النظام السياسي، كما يمكن أن تعد من عناصر النظام السياسي مؤسسات الحياة الاجتماعية، والجماعات والقواعد والوظائف والأدوار التي تتفاعل والإدارة السياسية تفاعلا وثيقا.

الفرع الأول: خصائص النظام السياسي

إذا كان النظام السياسي أحد أنظمة المجتمع، فهو يتميز عنها بعدة خصائص أهمها:

1/ أن النظام السياسي يتمتع بأعلوية:

ومؤدى هذا أنه يملك السلطة العليا في المجتمع، وبذلك تلزم قراراته المجتمع برمته، كما تلزم أنظمتها الأخرى،

2/ أن النظام السياسي يتمتع باستقلال ذاتي نسبي:

إذ تحكم العلاقات الواقعة ضمنه قواعد خاصة قانونية وسياسية، ولذلك كان أبرز شكلا من أي نظام فرعي آخر من أنظمة المجتمع.

3/ إن تأثير النظام السياسي في المجتمع كله أكثر فاعلية من تأثير أي نظام آخر:

ومصدر هذا التأثير تملك النظام السياسي السلطة العليا ومن تم القدرة على تنظيم طاقات المجتمع.

4/ أن النظام السياسي يتفاعل والأنظمة الأخرى في المجتمع :

بالرغم من ممارسته السلطة العليا فيه ولا تعني هذه السلطة بذاتها انفصال النظام السياسي عن البيئة التي الاقتصادية الاجتماعية التي يتحرك فيها ذلك أنه في المآل الأخير وليدها، فهي أساسية، وهو البناء الذي يقوم عليها.¹⁸

واستنادا إلى عناصر النظام السياسي وأهم خصائصه، يمكن تحديد وظائفه بأنها:

1/ تحديد أهداف المجتمع ومهامه.

2/ تعبئة طاقات المجتمع.

3/ دمج العناصر التي يتكون منها المجتمع أو توحيدها.

4/ المطابقة بين الحياة السياسية كما هي ممارسة، والقواعد السياسية والقانونية الرسمية أي إضفاء الشرعية على الحياة السياسية نفسها.

الفرع الثاني: التمييز بين النظام السياسي والدولة.

تعد الدولة واقعا ومفهوما، مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي، وإن كانت كبرها وأبرزها، و تمارس الدور الرئيسي فيه، ولكن هذا لا يعني أن النظام السياسي يمكن أن يكون هو الدولة. أو أن يقلص مفهومه فيصبح مفهوم الدولة، وذلك أن النظام السياسي يضم العديد من المؤسسات السياسية الأخرى غير الدولة وتؤدي هذه المؤسسات وظائف ذات أهمية للنظام السياسي الذي يتمتع أصلا باستقلال ذاتي ولا شك إن العديد من هذه المؤسسات لا تملك سلطة إكراه كالتى تملكها سلطة الدولة السياسية، ولكن العلاقات بين السلطة السياسية والمجتمع كله لا يمكن أن تقام أو تجسد إلا من خلال هذه المؤسسات.

ويبدو الفرق بين الدولة والنظام السياسي في أوضح معالمه إذا ما حللنا المؤسسات السياسية نفسها فالنظام السياسي لا يضم هيئات الدولة وحدها، تشريعية، تنفيذية، قضائية، بل كذلك مؤسسات وتنظيمات سياسية أخرى كالأحزاب السياسية.

وفي لغة السياسة تستعمل الدولة بمعنيين، معنى ضيق وآخر واسع، فالمعنى الضيق الدولة إحدى مؤسسات النظام السياسي، وتملك وسائل قسر لإطاعة أوامرها، وفي المعنى الواسع هي الدولة هي التعبير الرسمي عن المجتمع بأكمله. وفي هذا المعنى يستخدم مفهوم الدولة مرادفا للنظام السياسي. لنقول في الأخير أن مفهوم النظام السياسي أوسع من مفهوم الدولة بمعناه الضيق¹⁹، ومع ذلك يجب التركيز والتأكيد على مجموعة من الملاحظات حول للنظام السياسي:

إن النظام السياسي يختلف عن مفهوم الدولة لأن الأول لا يعدو أن يكون مفهوما تحليليا يستخدم لفهم ظاهرة معينة ولا يعرف له وجود مادي في الواقع. بيد أن الدولة تعد هي الوحدة القانونية المستقلة ذات السيادة التي تملك صلاحية الإرغام المادي المشروع وأدواته على الصعيد الداخلي، كما تملك الشخصية القانونية التي تكسبها أهلية أن تكون مخاطبة بأحكام القانون الدولي العام على الصعيد الخارجي.

يفترض في النظام السياسي العمل على حفظ ذاته من خلال مؤسسات بينها، وقواعد يقرها و ممارسات يلتزم بها، وعلاقات يدخل فيها ووظائف يؤديها -تتمثل وظائف المدخلات في التنشئة السياسية، الاتصال السياسي، تجميع المصالح والتعبير عنها، بينما تتمثل وظائف المخرجات في صنع القواعد القانونية وتنفيذها، والتوازي بموجها-.

المطلب الثاني: أساس تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية

بالاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات ميز الفقه التقليدي بين الأنظمة السياسية في الديمقراطية الحرة و هي الأنظمة القائمة على التعاون بين السلطات، وتلك القائمة على اندماج السلطات²⁰، ونوع ثالث قائم على الفصل الحاسم بين السلطات²¹.

¹⁹ صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، مرجع سابق، ص9

²⁰ سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية 1994، ص175

²¹ رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب 1986، ص136

الفرع الأول: عرض لنظرية فصل السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات لم يتضح مضمونه ولم تتبلور معالمه وحدوده إلا بعد أن نشر "مونتيسكيو" مؤلفه الشهير "روح القوانين" سنة 1748، وقد عالج المبدأ انطلاقاً من الفكرة التي تقتضي تقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث، سلطة تشريعية تكون منظمة من طرف أفراد الشعب وتكون بيد ممثليه، سلطة تنفيذية تكون بيد ملك قوي، وسلطة أخرى قضائية تستند إلى هيئات مستقلة، ونظراً لطبيعة البشر الميالة للسيطرة والاستبداد، فلا يجب أن تجمع السلطات في يد هيئة واحدة ولحد من ذلك وجب وضع قيود لتلك السلطة وذلك يتحقق بوجود سلطة مقابلة لها، فلا قيمة للقواعد القانونية إذا لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل على تحقيق المصلحة العامة وتضمن ممارسة واحترام الحقوق والحريات الفردية²².

الفرع الثاني: مشاكل تطبيق المبدأ والانتقادات الموجهة له

إن قاعدة الفصل تقرر إسناد كل وظيفة إلى هيئة أو مؤسسة تسمى بعد ذلك سلطة. فتعود الوظيفة التشريعية للبرلمان وبالتالي يصبح صاحب السلطة التشريعية، وتعود الوظيفة التنفيذية للحكومة التي تنفذ القوانين والوظيفة القضائية للمحاكم مما ينتج عنهما ظهور سلطة تنفيذية وسلطة قضائية.

أما مشاكل تطبيق مبدأ فصل السلطات فتبدي في الجانب الاصطلاحي والتحليلي:

1/ فاصطلاح السلطة له معنيين، فالمعنى الضيق نجده مرادف للوظيفة الاجتماعية، مثل البرلمان يمارس الوظيفة التشريعية، أما المعنى الواسع فإن السلطة تعني الوظيفة والهيئة أو المؤسسة التي تمارسها في آن واحد، فالبرلمان هو السلطة التشريعية.

2/ أما المشكلة ذات الطابع التحليلي، فهي بشأن تحديد مختلف الوظائف الاجتماعية، ولها في ذلك عدة معايير، منها معيار الموضوع وهو المعتمد على موضوع كل وظيفة، ولكنه منتقد لأن الوظيفة القضائية مثلا تنفذ أيضا القانون، كذلك الوظيفة التنفيذية بدأ دورها يمتد إلى المجال التشريعي،

3/ معيار العمل معيار الهيئة الذي يميز الوظائف الاجتماعية حسب الهيئات التي تنفذها وليس الهيئات حسب الوظائف²³

وقد وردت انتقادات مختلفة لمبدأ الفصل بين السلطات في كتب العديد من الفقهاء يمكن إجمالها في الآتي:

²² Jacques Jean Paul. droit constitutionnel. et institutions politiques 3 eme édition dallos paris 1998 p356

²³ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 169

- 1/ إن خصائص السيادة مترابطة تشكل جسما واحدا هو السيادة ، وأن تقسيم هذه الخصائص بين هيئات مختلفة غير ممكن ، فالجسم رغم كونه مشكلا من عدة أجزاء إلا أنه لا يمكن فصلها عن بعضها وكذا الآلة و إلا توقفت ولم تعد قادرة على أداء مهامها.
- 2/ إن توزيع السلطات يشجع على التهرب من المسؤولية حيث تستطيع كل هيئة ان تتحمل غيرها المسؤولية في حدوث الكثير من المشاكل.
- 3/ إن الفصل بين السلطات أمر خيالي إذ لا تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على غيرها .
- ◀ ورغم صواب جل هذه الانتقادات إلا أنه تم الرد عليها:

1/ أن الاعتقاد بالفصل المطلق المجرد ، أمر خيالي مردود عليه ، فالوظائف متكاملة متداخلة ، مما يتطلب تعاوننا وتضامنا بين السلطات حتى تتمكن الدولة من أداء مهامها والوفاء بحاجات المواطنين ، فالمقصود بالفصل هو الاستقلال والتساوي في ممارسة الاختصاص المحدد بالدستور حتى لا تتعدى الهيئات على بعضها لكن دون استبعاد التعاون والتضامن بفضل التنظيم الحزبي السائد الآن خاصة حينما تواجه الدولة أزمة خطيرة ، كما أنه لا مانع من قيام رقابة على الهيئات ضمانا لحرية الأفراد.

2/ إن مضمون الفصل بين السلطات وفقا لأفكار مونتيسكيو ، هو فصل نسبي مرن يسمح بوجود بعض أوجه التعاون والمشاركة في الاختصاصات بين الهيئات العامة ، وبدرجة متفاوتة من نظام سياسي لآخر دون الوصول إلى حد إلغاء الفواصل والحدود وتركيز السلطة في يد واحدة ، أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات وإخضاعها لإرادتها.

3/ أن الفصل النسبي هو السائد والمطبق فعلا في أنظمة الحكم المختلفة أيا كانت التسمية ، إلا أنه لا يطبق بدرجة واحدة في جميع الأنظمة ، فالفصل بين السلطات رغم أنه نسبي من حيث النوع إلا أنه يتفاوت من نظام لآخر من حيث الفصل²⁴.

المحاضرة العاشرة

على أساس الاختلاف في درجة الفصل النسبي بين السلطات يمكن تقسيم نظم الحكم إلى الأنظمة الآتية:

المبحث الثاني: النظام البرلماني

ليس من اليسير إعطاء تعريف دقيق للنظام البرلماني نظرا لتعدد صوره واختلاف تطبيقاته و رغم صعوبة ذلك فقد اجتهد فقه القانون العام في تحديد معنى النظام البرلماني.

حيث عرفه الفقيه "Duverger" أنه "نظام تنقسم فيه الحكومة إلى جزأين ، الوزارة أو الحكومة بمعناها الضيق وتكون مسئولة سياسيا أمام البرلمان و في المقابل تتمتع بحق حل البرلمان"²⁵.

²⁴ رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، مصر 2013 ، ص 20

وقد عرف الفقيه Esmein النظام البرلماني بأنه "النظام القائم على المسؤولية الوزارية في أقصى نطاق لها فالسلطة التنفيذية وإن كانت منفصلة عن السلطة التشريعية، إلا أنها مكونة من وزارة ومن أعضاء الهيئة النيابية و تكون مسؤولة أمامها عن جميع تصرفاتها وأعمالها في شؤون الدولة"²⁶. كما اجتهد جانب من الفقه العربي في وضع تعريفات تحدد معنى النظام البرلماني، ومن خلال رؤية "محسن خليل" فإن النظام البرلماني يقصد به " ذلك النظام الذي يقوم على أساس التعاون والتوازن بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية"²⁷

إن النظام البرلماني نشأ في إنجلترا بعد تطور طويل، انتقل بعدها إلى عديد الدول، وإذا قلنا النظام البرلماني فهذا لا يعني أن كل نظام يوجد فيه برلمان هو كذلك، لأن النظام الرئاسي والشبه رئاسي فهما برلمان كذلك، لهذا فالمعيار المميز لهذا النظام عن غيره هو وجود ثنائية السلطة التنفيذية. رئيس دولة غير مسؤول سياسياً، ورئيس للوزراء الذي تقام المسؤولية السياسية أمامه²⁸

المطلب الأول: نشأة وتطور النظام البرلماني

إن قواعد النظام البريطاني قد تكونت خلال تطور تاريخي طويل، وقد اجتاز ثلاث مراحل سياسية حتى وصل إلى ما هو عليه الآن، هذه المراحل واضحة المعالم، إلا أنها متداخلة مع بعضها البعض

الفرع الأول: المراحل التاريخية

1/ المرحلة الأولى: وهي المرحلة التي كان فيها الملوك يحكمون حكماً مطلقاً، وتبدأ في أعقاب الغزو النورماندي عام 1066، وتمتد حتى بدايات القرن السابع عشر، وعلى الرغم من وجود²⁹

2/ المرحلة الثانية: يعد مجيء حكم أسرة "أورنج" البداية الحقيقية، للمرحلة الثانية من مراحل التطور نحو النظام البرلماني، حيث وقع الملك قانوناً للحقوق يدعم سلطات البرلمان، ويقلل من امتيازات التاج بشكل واضح وكان ذلك في بداية عام 1689، وتبلور في تلك الفترة نظام الوزارة، وتطور نتيجة لعدد من السوابق المهمة، فكان تعيين رئيس الوزراء حقا من الحقوق الشخصية للملك وعلى رئيس الوزراء أن يعمل من أجل أن يكسب ثقة الأغلبية البرلمانية بالكيفية التي يراها مناسبة، ولم يكن الملك

²⁵ موريس ديفرجيه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية

للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 172

²⁶ رافع خضر صالح شبر، مرجع سابق، ص 34

²⁷ محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية 1987، ص 559

²⁸ سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 174

²⁹ حافظ علوان حمادي الدليبي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن 2001

مقيد باختيار رئيس الوزراء من الأغلبية الحزبية بالرغم من وجود حزبين متنازعين أحدهما يمثل الأغلبية والآخر الأقلية.

3/المرحلة الثالثة:

جاءت مع اعتلاء الملك "جورج الثالث 1760-1820" الذي كلف "وليم بيت" بتشكيل الوزارة لاستعادة بعض سلطاته كملك. وكان يعرف اللغة الانجليزية³⁰. وبعد أن حصل رئيس الوزراء على موافقة مجلس العموم على الميزانية بأغلبية صوت واحد طلب من الملك حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة، وجاءت نتيجة الانتخاب بأغلبية ساحقة لصالح "وليام بيت" ومنذ ذلك الحين بدأت خصائص النظام البرلماني تتجمع واحدة بعد الأخرى، وأصبح من المقرر أنه لا يمكن للوزارة أن تحكم إلا مؤيدة بأغلبية أحد الحزبين الكبيرين آنذاك، المحافظين أو الأحرار، ومن تم أصبحت وزارة برلمانية تماما³¹.

الفرع الثاني: أركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ركنين أساسيين هما:

أولاً/ثنائية الجهاز التنفيذي:

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، رئيس دولة غير مسؤول وحكومة يسيرها رئيس لها يدعى الوزير الأول مسؤول أمام البرلمان
أ/رئيس دولة غير مسؤول سياسياً:

القاعدة العامة السائدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية ولا يعتبر مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في البلاد، ولهذا لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية. ويرجع سبب عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام إلى حظر التصرف بمفرده لأن المسؤولية لا تقوم إلا مع السلطة وهناك تلازم بينهما، فالمسؤولية بلا سلطة ظلم بين والسلطة بلا مسؤولية ظلم أيضاً للخاضعين لها.

ب/المسؤولية الوزارية:

نظراً لاضطلاع الوزارة بأعباء الحكم باعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة التنفيذية، فالمسؤولية السياسية بهذا المعنى تشير إلى مسؤولية الوزارة أمام البرلمان عن أعمالها وتصرفاتها الإيجابية والسلبية، ويستطيع البرلمان سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة واحدة أو من أحد الوزراء وتعتبر مسؤولية الحكومة السياسية أمام

³⁰ تميز بعض ملوك بريطانيا بعدم تمكهم من اللغة الانجليزية لأهم في الغالب من جنسيات مختلفة. فتركوا تسيير الأمور لرئيس الوزراء

³¹ حافظ علوان حمادي الدليبي. مرجع سابق، ص 81

البرلمان، الناتجة عن منح هذا الأخير ثقته لها إحدى ركائز النظام البرلماني ولا يكفي في هذا النظام حصول الحكومة على ثقة النواب عند تشكيلها، بل ينبغي التحقق منها بعد ذلك عن طريق المساءلة.

ثانياً /التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

← مبدأ التوازن :

أو التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الرقابة المتبادلة بينهما، فكل منهما تتمتع بآليات تؤثر على الأخرى، فالبرلمان يحق له مراقبة الحكومة وتقرير المسؤولية السياسية و في مقابل ذلك يكون للسلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة .

← مبدأ التعاون:

من مظاهر التعاون بين السلطتين اشتراكهما في الوظيفة التشريعية، فالبرلمان يعد السلطة الوحيدة في عملية سن القوانين، فالحكومة تشاركه في حق اقتراح القوانين كما أن حضور أعضاء الوزارة جلسات البرلمان والاشتراك في المناقشات وشرح سياسة الحكومة يمثل مظهراً هاماً للتعاون، من جهة أخرى يستطيع البرلمان أن يشكل لجاناً للتحقيق في بعض أعمال الحكومة، كما يشارك في بعض أعمال السلطة التنفيذية، خاصة في مجال العلاقات الخارجي، كالتصديق على المعاهدات وإعلان الحرب، كما يجوز هنا الجمع بين عضوية البرلمان وتولي المناصب الوزارية.³²

المطلب الثاني: النظام السياسي البريطاني

يقوم النظام السياسي البريطاني على وجود هيئات مركزية عي البرلمان كسلطة تشريعية، وأخرى تنفيذية ممثلة في الملك والوزارة .

← الفرع الأول: السلطة التشريعية

يتكون البرلمان الانجليزي من مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس اللوردات

1/مجلس العموم

إن مجلس العموم مركز الثقل الحقيقي بالنسبة للعملية التشريعية، وصاحب الاختصاص بالنسبة لقوانين المالية ومحور حياة الدولة الحديثة وترجمان سياستها العامة، يتكون من 659 عضواً، ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر في دور واحد، لكل مترشح بالغ من العمر 21 سنة³³ على أساس نائب

³² مولود ديدان، مرجع سابق، ص 213

³³ Philippe ardant.institutins politiques et droit constitutionnel.16° edition .L.G.D.J.delta Beyrouth .liban 2004 .p