القانون الدستوري

المحاضرة الثانية

م. م زيد حمزة موسى

١٤٤٢هـ ٢٠٢١م

انواع الدول

تقسم الدول الى نوعين دول بسيطة و دول مركبة ، استناد على شكل السلطات الثلاثة ، فالدولة البسيطة تقوم على **احادية** السلطات الثلاثة (التشريعية و التنفيذية و القضائية)، أما الدول المركبة فهي تقوم على **ثنائية** تلك السلطات ؛ إذ تتوزع في هذه الاخيرة بين سلطات مركزية و سلطات إقليمية أو محلية .

الدولة البسيطة (الموحدة)

أولا - تعريف الدولة البسيطة : تعرف الدولة البسيطة بانها (تلك الدولة التي يمارس السيادة فيها مستوى واحد من السلطات) . و عليه ففي الدولة البسيطة لا يمكن ان نجد إلا سلطة تشريعية واحدة تمارس دور التشريع و سن القوانين ، كما نجد فيها سلطة تنفيذية واحدة تقوم بتنفيذ الاوامر التي تقضي بها القوانين ، كما نجد سلطة قضائية واحدة .

و تعد معظم دول العالم دولاً بسيطة ومن امثلة ذلك فرنسا و بلجيكيا و هولندا و اليابان و مصر و لبنان و أغلب الدول العربية الأخرى .

ثانيا – مظاهر الدولة البسيطة :

ان للدولة البسيطة عدة مظاهر يمكن ان نحددها بأربعة نقاط ، وكما يلي :

أ- وحدة السلطة السياسية : و نعني بذلك انه في الدولة البسيطة توجد اجهزة واحدة تتوالى سلطات الدولة ، اي نجد داخل الدولة الموحدة سلطة تشريعية واحدة و سلطة تنفيذية واحدة و سلطة قضائية واحدة .

ب- وحدة التشريع : في الدولة البسيطة يظهر لنا بانه هنالك قانون واحد يسري على كل اجزاء اقليمها ، أي انه هنالك دستور واحد للدولة و قانون عادي أو فرعي واحد يطبق على جميع رعايا الدولة .

ج- وحدة الاقليم :إذ نجد ان في الدولة البسيطة اقليما واحد ، يخضع للسلطة الموجودة في العاصمة ، سواء كان هذا الاقليم متصل ، أو متعدد الاجزاء .

د- وحدة الشخصية الدولية : في الدولة البسيطة تقوم السلطة المركزية فيها بممارسة الشؤون الخارجية كالتمثيل الدبلوماسي الثنائي ، او التمثيل الدبلوماسي المتعدد لدى المنظمات الدولية (كمنظمة الامم المتحدة) ، و بالتالي فالسلطة المركزية هي من تعمد الى إقامة العلاقات في الخارج .

ثالثا – أنواع الانظمة الادارية في الدولة البسيطة :

هنالك نوعين من النظم التي يمكن ان تأخذ بها الدولة البسيطة و هما **نظام المركزية الادارية** ، و **نظام اللامركزية الادارية** .

أ- نظام المركزية الادارية : و يعرف بأنه (اسلوب من اساليب الانظمة الادارية يهدف الى تركيز جميع الوظائف الادارية بيد السلطة المركزية في العاصمة ، و إخضاع الهيئات الادارية الموجودة على اقليم الدولة لتلك السلطة المركزية) .

وبناء عليه يمتاز اسلوب المركزية الادارية بالميزتين التاليتين :

- ❖ تركيز الوظائف الادارية بيد السلطة المركزية في العاصمة .
- ❖ خضوع الهيئات المحلية المتواجدة في اقليم الدولة الى رقابة السلطة المركزية .
- ❖ سلطة البت النهائي للقرارات في جميع الامور يرجع الى السلطة المركزية.

ولنظام المركزية الادارية صورتين لهما :

١. **التركيز الاداري أو (المركزية الوزارية)** : و في هذه الصورة من نظام المركزية الادارية لا تعطى للهيئات الادارية المحلية أي قدر من سلطة البت في الامور، و بالتالي نجد ان من يتخذ القرارات النهائية و الباتة، هي الوزارات بمختلف انواعها في المركز .

إن للتركيز الاداري مزايا تسوغ الاخذ به ؛إلا ان له عيوب تدفع الكثير من الدول لاتباعه، و يمكن ان نحدد اهم مزايا و عيوب صورة التركيز الاداري بما يلي :

❖ **مزايا التركيز الاداري :**

- صيانة الوحدة الادارية للدولة
- تحقيق التجانس بين الاساليب الادارية، أي عدم تناقضها بين منطقة واخرى في اقليم الدولة .

❖ **عيوب التركيز الاداري :**

- عدم امكانية تطبيقه في الوقت الحاضر نظرا لازدياد نشاط الدولة و ترامي اطرافها. فليس من المعقول ان يتولى الوزير بنفسه تعيين موظف في احدى القرى النائية على سبيل المثال.
- يؤدي الاخذ به الى الاضرار بمصالح الافراد و عرقلة مصالح الادارة ؛ بسبب وجود جهة واحدة تتخذ القرارات في جميع انحاء الدولة ، مما يزيد احتمالية أن اتكون تلك القرارات غير ملائمة.

٢. **عدم التركيز الاداري (المركزية اللاوزارية) :** يطلق على هذه الصورة أيضا المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتخويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة .

***ب- نظام اللامركزية الادارية*:** و يمكن تعريفه بأنه نظام يقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية أو المرفقية ، فتعطى بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الاداري إلى هيئات محلية ليست من موظفي السلطة المركزية.

١- عناصر اللامركزية الادارية :

- ❖ .وجود مصالح ذاتيّة مُتميِّزة للوحدات المحلية ، إلى جانب المصالح العامة الوطنية .
- ❖ وجود وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية ، تتولى تسيير المصالح المحلية و إشباع الحاجات المحلية .
- ❖ إشراف السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية ، لان القول بعكس ذلك يؤدي إلى تفتت وحدة الدولة الإدارية .

٢- مميزات اللامركزية الادارية :

- ❖ عدم تركيز الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية الموجودة بالعاصمة .
- ❖ عدم خضوع أعضاء الادارات المحلية لسلم وظيفي هرمي ، على اساس ان الهيئات المحلية لا ترتبط بالسلطة المركزية ارتباط خضوع و تبعية ادارية .

(الدولة المركبة)

و يمكن تعريف الدولة المركبة بأنها (الدولة ذات السلطة المزدوجة ، و التي تقوم على اساس اتحاد عدد من الدول) .

أنواع الاتحادات التي تنشأ عنها الدول المركبة هي :

- ❖ **النوع الاول : الاتحادات التي لا ينشأ عنها قيام شخصية دولية جديدة، و التي تتمثل بالاتحاد الشخصي و (الاتحاد الكونفدرالي أو التعاهدي).**

أ- **الاتحاد الشخصي :** و يقصد به الاتحاد الذي يقوم بين دولتين مستقلتين أو اكثر تحت سلطة شخص واحد .

وعليه يكون لكل الدول المنضوية بهذا الاتحاد رئيس واحد ، و عادة ما يتحقق هذا الاتحاد نتيجة لتطبيق قوانين وراثة العرش ، و من امثلته الاتحاد بين بولندا و ليتوانيا (١٤٨٥-١٥٦٩) ، و اتحاد انكلترا مع هانوفر (١٧١٤- ١٨٢٨).

- ❖ **مميزات الاتحاد الشخصي :**
  - وحدة رئيس الدولة ، فالدول المنضوية تحت هذا الاتحاد لا تربطها غير شخص الرئيس ، فإذا ما زالت هذه الرابطة يكون الاتحاد معرضا للزوال ، كزوال الاتحاد بين انكلترا و هانوفر اثر تولي الملكة فكتوريا عرش انكلترا عام ١٨٣٧.
  - احتفاظ كل دولة منضوية في الاتحاد بوحدة اقليمها و جنسيتها و دستورها ، و سيادتها الداخلية و الخارجية .
  - الحرب التي تقع بين الدول المنضوية بهذا الاتحاد تعد حربا دولية

ب- **الاتحاد الكونفدرالي :** و يمكن تعريفه بأنه اتفاق بين دولتين مستقلتين أو أكثر على الدخول في معاهدة دولية ، مع احتفاظها بكامل سيادتها الداخلية و الخارجية ، باستثناء القدر الذي يتعلق بالغرض من ابرام المعاهدة، كأن يكون غرضا سياسياً أو اقتصادياً أو عسكرياً.

و يمكن ان ينشأ عن هذا النوع من الاتحاد، مؤتمر أو جمعية أو مجلس يتكون من ممثلي الدول بهدف توحيد السياسة المشتركة بين أعضاء الاتحاد .

و من الامثلة على هذا النوع من الاتحاد نذكر الاتحاد السويسري (١٨١٥-١٨٤٨) ، و الاتحاد الامريكي (١٧٧٦-١٧٨٧) ، و الاتحاد الجرماني (١٨١٥-١٨٦٦).

و من احدث الامثلة على هذا النوع من الاتحاد و الذي مازال قائما الى يومنا هذا هو **الاتحاد الاوربي** الذي تأسس بموجب معاهدة "ماستريخت" عام ١٩٩٣ بهدف توحيد السياسة الاقتصادية لدول الاتحاد.

❖ **النوع الثاني : الاتحادات التي ينشأ عنها قيام شخصية دولية جديدة ، و التي تتمثل بالاتحاد الحقيقي ، و الاتحاد الفيدرالي.**

أ- الاتحاد الحقيقي (الفعلي) **:** و هو ذلك الاتحاد الذي ينشأ بفعل اندماج دولتين أو أكثر بحيث تفنى الشخصية الدولية لكل منها ، و تفقد سيادتها الخارجية ، ويظهر شخص دولي جديد هو الذي يتولى ممارسة السيادة الخارجية .

مميزات الاتحاد الحقيقي :

١- يؤدي إلى وجود شخصية قانونية دولية جديدة هي دولة الاتحاد .
٢- وجود رئيس دولة واحد تخضع له جميع الدول المنضوية في دولة الاتحاد.
٣- الدول المنضوية فيه تفقد سيادتها الخارجية ، مع احتفاظها بسيادتها الداخلية .
٤- الحرب التي تقع بين دول الاتحاد الحقيقي تعتبر حرب اهلية وليس حرب دولية .
٥- تبقى كل دولة منضوية بالاتحاد الحقيقي محتفظة بدستورها و سلطتها العامة و جنسيتها و وحدة اقليمها .

ب – الاتحاد الفيدرالي (المركزي) : و نقصد به (اندماج بين دولتين أو اكثر بحيث تفقد كل منها كامل سيادتها الخارجية و جزء من سيادتها الداخلية ، لصالح الشخصية الدولية الجديدة التي نشأت عن هذا الاندماج).

١- الطرق التي ينشأ بها الاتحاد :

❖ **الانضمام :** و يعني انضمام دولتين مستقلتين او اكثر لتكوين الاتحاد الفيدرالي
❖ التحول : و يعني تفكك الدولة البسيطة الى دولة إتحادية من خلال تحول بعض أقسامها الادارية (كالمحافظات) إلى أقاليم أو ولايات فيدرالية تندمج مع بعضها لتكون دولة الاتحاد، كالاتحاد الفيدرالي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥.

٢- مميزات الاتحاد الفيدرالي :

- فناء الشخصية الدولية للدول المندمجة فيه .
- فقدان السيادة الخارجية للدول المندمجة و جزء من السيادة الداخلية لها .
- ان جميع الدول المندمجة في الاتحاد لها جنسية واحدة .

٣- مستويات السلطة في الدولة الفيدرالية : على العكس من الدولة الموحدة نجد بأنه هنالك مستويين للسلطات في الدولة الاتحادية الفيدرالية :

المستوى الاول : و يتمثل بالسلطات (التشريعية و التنفيذية و القضائية) الاتحادية .

المستوى الثاني : و يتمثل بالسلطات (التشريعية و التنفيذية و القضائية) المحلية ، أي ان لكل محافظة أو ولاية أو اقليم في الدولة الاتحادية الفيدرالية توجد سلطات ثلاث خاصة بها .

٤- توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية :

هنالك ثلاثة طرق تتبعها دساتير الدول الاتحادية الفيدرالية في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الولايات المحلية ، و هذه الطرق تتمثل بما يلي :

- تحديد اختصاصات السلطة المركزية على سبيل الحصر ، أما الاختصاصات التي لا تدخل في صلاحيات المركز فتكون من اختصاص الولايات أو المحافظات او الاقاليم في الدولة ، و في هذه الطريقة توسيع لصلاحية تلك الولايات على حساب صلاحيات السلطة المركزية التي تم تحديدها على سبيل الحصر و هذا ما اخذ به الدستور الامريكي لعام (١٧٨٧) ، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- تحديد اختصاصات الولايات او المحافظات أو الاقاليم في الدولة الفيدرالية على سبيل الحصر ، و الاختصاصات التي لا تدخل من صلاحية تلك الولايات تكون من اختصاص السلطة المركزية ، و في ذلك توسيع لصلاحيات السلطة المركزية على حساب صلاحيات الولايات او الاقاليم في الدولة الفيدرالية .
- تحديد الاختصاصات لكل من السلطة المركزية و الولايات أو المحافظات أو الاقاليم في الدولة الفيدرالية على سبيل الحصر ، ويعاب على هذه الطريقة بأن الدستور الاتحادي مهما حاول من تفصيل تلك الاختصاصات لا يمكن ان يتم الالمام بها أمام المستجدات التي تحصل في المستقبل.

٥- طرق زوال الاتحاد الفيدرالي :

- التحول الى دولة موحدة أثر تنامي أواصر الوحدة بين ولايات أو اقاليم في الدولة الفيدرالية.
- التفكك: و يحصل بتلاشي روابط الوحدة تماما بين ولايات أو اقاليم في الدولة الفيدرالية.

فكرة الدستور

أولا – معنى الدستور :

من اجل بيان معنى الدستور سنعمد الى بيان المعايير التي تبناها كل من الفقهاء للوصول الى هذا المعنى ، لذا ظهرت معايير متعددة من اجل ذلك ، و التي سنعمد الى بيانها تباعا في النقاط التالية :

أ – **المعيار اللغوي :** يذهب اصحاب المعيار اللغوي في بيان معنى القانون الدستوري الى القول بأن لفظ الدستور هو ليس من الالفاظ العربية ؛ و إنما هو من الالفاظ الفارسية و الذي يعني (القاعدة أو الاساس) ، و قد دخل لفظ الدستور عن طريق اللغة التركية ، و لقد استعمل هذا اللفظ عند العثمانيين بمعنى القانون الاساسي ، و الذي أطلق على أول دستور يصدر في العالم الاسلامي و هو الدستور العثماني لعام (١٨٧٦) ، و منه اخذت بعض الدول العربية تسمية دساتيرها كالقانون الاساسي العراقي لعام (١٩٢٥) .

و على اية حال ان كلمة الدستور بعد ان دخلت للغة العربية ، تم استخدامها بمعنى الاساس أو القاعدة ، ثم تم استخدامها بمعنى القانون الاساسي ، و عليه يمكن تعريف الدستور وفقا للمعيار اللغوي بأنه (كل قانون اساسي) و يعاب على هذا المعيار بأنه واسع قد يستوعب قوانين اخرى .

ب - **المعيار الشكلي :** و يذهب أصحاب المعيار الشكلي الى تعريف القانون الدستوري بأنه (مجموعة القواعد الاساسية المنظمة للدولة و التي صدرت في شكل وثيقة دستورية مكتوبة من قبل السلطة المختصة بذلك) .

و وجهت سهام الانتقاد الى المعيار الشكلي في تحديد معنى الدستور لعدة اسباب منها :

١- لا يمكن ان يقتصر تعريف الدستور فقط على تلك القواعد المكتوبة في صلب الوثيقة الدستورية ، لأنه هنالك قوانين اخرى منظمة لأمور دستورية ولكنها جاءت في قوانين عادية تسمى بالقوانين الاساسية (كالقوانين المنظمة للمجالس النيابية في مختلف دول العالم).
٢- كما لا يمكن ان يقتصر تعريف الدستور على القواعد المكتوبة و المحصورة فقط في الوثيقة الدستورية لأنه هنالك دولا ليس لها وثيقة دستورية مكتوبة بل يوجد بها دستور عرفي كبريطانيا على سبيل المثال .
٣- لا يمكن ان يقصر تعريف الدستور على تلك القواعد المنظمة لعمل السلطات في الدولة ؛ لأنه هنالك بعض دساتير العام قد جاء فيها ذكر بعض الامور التي هي في جوهرها لا تتسم بالصفة الدستورية ، حيث حاول المشرع الدستوري إحاطتها بشيء من الاهتمام و الثبات ، و نذكر النص الذي تضمنه الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية ، كما نذكر ما تضمنه الدستور السويسري لعام ١٩٩٨ بخصوص حماية الحيوان في المادة (٨٠) منه .

ج- المعيار الموضوعي : يذهب اغلب الفقه إلى تبني المعيار الموضوعي في بيان معنى القانون الدستوري ، حيث يمكن تعريف القانون الدستوري وفقا للمعيار الموضوعي بأنه **(مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة و الحكومة، و تنظم السلطات فيها من حيث تحديد اختصاصات كل منها و طبيعة العلاقة فيما بينها ، بالإضافة الى تقرير مال للفرد من حقوق و ما عليه من واجبات).**

ثانيا – طبيعة القاعدة الدستورية : إن هدف القاعدة القانونية بشكل عام هو تنظيم السلوك بين الافراد في المجتمع ، إذ أنه من دون هذا التنظيم سوف يسود المجتمع قانون الغاب . و من هذا المنطلق يمكن القول بأن ضرورة القاعدة القانونية لا يمكن أن ينظر إلية من حيث خلو تلك القاعدة من صفة الالزام ؛ و انما ينظر الى تلك الضرورة من حيث الالتزام بتلك القاعدة القانونية .

و لما كانت القواعد القانونية تضع محددات وقيود على تصرفات الافراد لتحقيق الهدف الذي اشرنا اليه **ـ (تنظيم السلوك بين افراد المجتمع منعا من أن يسود قانون الغاب)** ـ فأنها لا بد ان تكون محببة لنفوسهم أو نفوس بعضهم ، لسمو الهدف الذي تسعى الى تحقيقه . إلا أنه نجد البعض يسعى الى عدم الالتزام بها ، و من اجل حث الافراد؛ بل و إجبارهم على احترام تلك القواعد و الالتزام بها و عدم مخالفتها نجد بأن معظم القواعد القانونية قد احتوت على جزاء يفرض على من يخالفها .

و بناء عليه يطرح تساؤل مهم ،و هو هل أن غياب عنصر الجزاء يبعد الصفة القانونية عن القاعدة؟ . فقد ثار خلاف بين اوساط الفقه الدستوري في هذا المسألة ، مما تمخض عنه ظهور اتجاهين فقهيين الأول يذهب بالقول بأن القواعد الدستورية هي ليست ذا طبيعة قانونية ، في حين ذهب اتجاه آخر على العكس من ذلك و قالو بالطبيعة القانونية للقواعد الدستورية ، و لكل من الاتجاهين المبررات في رأيه .

أ- القواعد الدستورية ذات طبيعة غير قانونية : و يذهب اصحاب هذا الاتجاه الى نفي الصفة القانونية على القواعد الدستورية ، ذلك لأنها تفتقد إلى عنصر الجزاء ، و السبب في انتفاء عنصر الجزاء هذا من وجهة نظرهم هو ان السلطة الحاكمة هي الجهة المختصة في الدولة بإقاع الجزاء على من يخالف القاعدة القانونية ، في حين أنه لا توجد جهة بإيقاع الجزاء فيما لو قامت احدى السلطات التي ينظمها الدستور بمخالفة القاعدة الدستورية .

و بالتالي نجد عند اصحاب هذا الاتجاه بأن الجزاء عنصرا جوهريا من عناصر القاعدة القانونية . و لا بد ان يكون عندهم الجزاء ذا صفات خاصة ، منها ان يكون محدد و منظم و يتمتع بطبيعة مادية.

ب- القاعدة الدستورية ذات طبيعة قانونية : و على النقيض من اصحاب الاتجاه الاول يرى اصحاب هذا الاتجاه بأن القواعد الدستورية هي الاخرى قانونية شأنها شأن بقية القواعد القانونية الاخرى ، أما بالنسبة الى عنصر الجزاء فهو في نظرهم لا يشكل جزءاً من القاعدة القانونية ، ولا يمثل عنصر جوهري فيها .

فوظيفة الجزاء هي ضمان حسن تطبيق و تنفيذ القاعدة القانونية ، فالجزاء انما يتحرك عندما توجد قاعدة قانونية يراد تطبيقها بالفعل ، وبالتالي أنه يتوجب الفصل بين المصدر الذي ينشئ صفة الالزام و الاداة التي تضمن حسن تطبيقه و تنفيذه .

و يذهب اصحاب هذا الاتجاه القائل بالصفة القانونية للقواعد الدستورية بالقول بأن القواعد الدستورية تتضمن الجزاء ؛ إلا ان طبيعة الجزاء الموجود في القواعد الدستورية مختلفة عن الجزاء في فروع القانون الأخرى . و ان هذا الاختلاف هو امر طبيعي من حيث أن يتناسب مع المواضيع التي يتناولها كل قانون من القوانين بالتنظيم .

ثالثا – أنواع الجزاء الموجود في القواعد الدستورية :

أ- الجزاء المنظم : و هو الجزاء الذي ينظمه الدستور (بمعناه العام) عند مخالفة قاعدة من قواعده الدستورية ، فعلى سبيل المثال أن الدستور يمنح السلطات فرض رقابتها على بعضها البعض ، فالسلطة التشريعية تستطيع ان تقوم بسحب الثقة من الحكومة اذا ما خالفت الدستور ، و السلطة التنفيذية هي الاخرى تستطيع ان تعمد الى حل البرلمان إذا ما خالف الدستور ، و السلطة القضائية تستطيع ان تفرض رقابة الغاء القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في حال ما اذا كانت مخالفة لقاعدة دستورية كجزاء لتلك المخالفة .

ب – الجزاء المرسل : و هذا الجزاء لا نجده منظم في صلب الوثيقة الدستورية ، فيمكن ان يقع على السلطة التي تخالف الدستور ، و مثاله ما تفرضه الرقابة غير الرسمية على عمل سلطات الدولة كالرقابة السياسية ممثلة بالضغط الشعبي و الاضطرابات ، و المظاهرات ، و العصيان المدني و الانتفاضات و غيرها .

رابعا – محتوى الدستور : تتباين الدساتير في الموضوعات التي تنظمها ، و نذكر اهم ما يمكن ان تتضمنه أغلب دساتير العالم

- المقدمات أو الديباجات .
- القواعد التي تكفل الحقوق و الحريات التي يتمتع بها الأفراد.
- القواعد التي تنظم السلطات.
- القواعد المنظمة لموضوعات خارجة عن كفالة الحقوق و الحريات و تنظيم السلطات[١].

١ ـ مثال ذلك نص المادة (٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي جاء فيه ((تلتزم الدولة محاربة الارهاب بجميع اشكاله، وتعمل على حماية اراضيها من ان تكون مقراً أو ممراً أو ساحة لنشاطه)) .