



الاتحاد البرلماني العربي

الأمكـاتـة العـامـة

# مـاـنـقـىـ الـخـبـارـتـ التـشـريعـيـة

للـبرـلـانـيـينـ الـعـربـ

بغداد ٢٧ - ٢٨ / ٣ / ١٩٨٢

الاتّحاد البرلاني العربي

الأكاديمية المأمة



# ملحق الخبرات التشريعية

للبرلمانيين العرب

بغداد ٢٧ - ٣ / ١٩٨٢

دمشق - ١٩٨٢



## مقدمة

تنفيذًا لقرارات المؤتمر البرلماني العربي الثاني (الجزائر : آذار ١٩٨١) وتأكيدات مجلس الاتحاد البرلماني الثاني عشر (الكويت ، شباط ١٩٨٢) ، وبناء على دعوة من الشعبة البرلمانية العراقية ، عقد في بغداد خلال يومي ٢٧ - ٢٨ / ٣ / ١٩٨٢ ملتقى الخبراء التشريعية للبرلمانيين العرب ودار موضوعه حول :

« مبدأ فصل السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية  
في البلاد العربية »

وقد كان مستوى الحضور جيدا ، وتغيبت عن الملتقى ثلاثة شعب هي الشعب التونسي والسوريا والجيوتية . على أن مجلس الشعب العربي السوري قدم دراسة حول الموضوع ضمت إلى وثائق الملتقى .

وتحمل معظم المندوبين معهم دراسات تتعلق بخبرة برلماناتهم من ناحية مبدأ فصل السلطات ، كما قدمت الامانة العامة دراسة عامة حول هذا المبدأ مع مقارنة بين البرلمانات العربية من حيث وضعها بالنسبة لهذا الموضوع .

وعقد الملتقى عدة جلسات عمل قدم فيها المندوبون أوراق العمل والمذكرات التي أعدوها وخصص صباح يوم الاحد في ٢٨ / ٣ / ١٩٨٢ للمناقشة .

وبعد المناقشات شكلت لجنة صياغة شاركت فيها الامانة العامة  
وأعدت اللجنة بيانا خاتميا ومجموعة توصيات .

وعقدت الجلسة الختامية مساء يوم ٢٨/٣/١٩٨٢ ووافق الملتقى  
على البيان الختامي والتوصيات ، كما وافق على أرسال برقيةين الى  
الامين العام للأمم المتحدة والامين العام للاتحاد البرلماني الدولي بدعم  
نضال شعبنا العربي في الاراضي المحتلة وتأيد اتفاقته ولفت النظر  
إلى الممارسات المنافية للديمقراطية التي تقوم بها السلطات الاسرائيلية  
لعمق المقاومة الوطنية المشروعة ، وذلك بالإضافة إلى برقيه للاخ ياسر  
عرفات ، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية . كما أرسل  
الملتقى برقيه شكر إلى سيادة رئيس الجمهورية العراقية .

ولقد كان ملتقى الخبرات التشاريعية تجربة ناجحة في مجال تطبيق  
نصوص ميثاق الاتحاد التي ركزت على أهمية تبادل الأفكار والخبرات  
بين البرلمانيين العرب ، ووضع هذا الملتقى أساسا صالحا للندوات  
المقبلة .

وعلى الرغم من أنه يبدو صغيرا في شكله فإنه كبير جدا في جوهره  
إذ للمرة الأولى بعد ندوة الجزائر التجريبية (آذار - ١٩٨١) يلتقي  
مختصون من البرلمانيين العرب ليناقشو بروح علمية وبأسلوب منظم ،  
موضوعا محددا من الموضوعات التي قد تكون خلائقه في التشريع والتي  
تحمل مؤشرات على اختلاف المفهومات الديمقراطية العريضة التي  
انبثقت فيها أصلا ، ولما كانت التجربة البرلمانية العربية غير مستندة  
إلى تاريخ طويل من جهة ومعرضة للتغيرات واجتهادات متباينة من جهة  
أخرى فان إثار المسائل النظرية بصراحة ووضوح تبقى السبيل  
الديمقراطي السليم لإقامة الرؤية المشتركة المنشودة على أساس صلب  
متين .

وتأمل الامانة العامة ان يكون الملتقي الحالي فاتحة لسلسلة من الندوات المختصة من شأنها ان تعمق معرفة البرلمانيين العرب بطبيعة التجربة التشريعية التي يخوضها كل برلمان عربي ، وان تنير الطريق لتوطيد مفهومات الديمقراطية والحرية وحقوق الشعب وحقوق الانسان في الوطن العربي ، ونحن احوج الناس الى مثل هذه اللقاءات في اطار الاتحاد البرلماني العربي ، لأن اتحادنا يضم خمسة عشر برلماناً تلتقي جميعها على الاهداف القومية العليا والمبادئ التالية التي نصَّ عليها علية ميثاق الاتحاد ، ولكنها تختلف في تركيبها وموقعها الدستوري وفعاليتها اختلافاً شديداً حتى لا يكاد أي برلمان منها يشبه الآخر ؛ مما يستدعي عملاً متواصلاً من أجل تبادل الافكار والتجارب سعياً لاقامة التجانس بين هذه البرلمانات وتمهيداً للتفكيك بعملية التوحيد المنشوده ° ومن المأمول ان تكون ندوة بغداد الكبرى العام القادم حدثاً في تاريخ الفكر البرلماني والعمل البرلماني العربي ° كيف لا ؟ و موضوعها يدور حول «البرلمان العربي الموحد : أنسسه ووسائل تحقيقه » ، وهو حلم عزيز على قلوب البرلمانيين العرب ، ما نظن الا انهم قادرون على تحقيقه في قابل من الايام ، وذلك بعد ان استطاع تحقيق مثله في أوروبا ( أي البرلمان الأوروبي ) قوم لا يجمعهم ما يجمع العرب من روابط القومية الواحدة والتاريخ الواحد والاهداف العليا الواحدة والعدو المشترك الذي لا يفتئ يهدد صباح مساء ولا يخفى اطماعه في أرضنا ووجودنا واستمرارنا °°

وان الامانة العامة تودُّ أن تنوه تنويهاً شديداً بما قدمته الشعبة البرلمانية العراقية من كرم وحسن وفادة وتسهيلات فائقة كفلت المؤتمر مختلف أسباب النجاح °

كما تقدم الامانة العامة شكرها نقياً صافياً لكل الاخوة الذين

أسهموا في أعمال الندوة وشاركوا في البحوث والمناقشات وضمنوا  
للندوة مستواها العلمي الجيد الذي ليس غريباً عن تاريخ العرب  
وتقاليدهم وإسهامهم في المعرفة الإنسانية .

دمشق - كانون الأول - ديسمبر - ١٩٨٢

الامانة العامة

للاتحاد البرلماني العربي

\* \* \*

## خلاصة الواقع

الجلسة الاولى صباح يوم السبت في ٢٧/٣/١٩٨٢ :

عقدت جلسة الافتتاح وسائر جلسات الندوة في فندق المنصور ميليا بيغداد ، وقد حضر جلسة الافتتاح السيد بهاء الدين أحمد ، نائب رئيس المجلس الوطني العراقي ، وبعض السادة الوزراء وعدد من الاخوة اعضاء المجلس الوطني العراقي وبعض أساتذة الجامعات .

وجرى افتتاح الملتقى بكلمة ترحيبية من السيد شبيب لازم المالكي ، رئيس الوفد العراقي المضيف ، ثم تبعته كلمة حول طبيعة الملتقى وأهدافه للدكتور حسام الخطيب ممثل الأمانة العامة للاتحاد .

وبعد ذلك بدأت جلسة العمل الاولى ، وطلب الامين العام المساعد من الملتقى انتخاب رئيس له وجرى ترشيح الاستاذ شبيب لازم المالكي ، رئيس الوفد العراقي المضيف للرئاسة وفاز بالتزكية .

وطرح رئيس الملتقى على الحاضرين مشروع برنامج عمل وجدول أعمال من أعداد الأمانة العامة للاتحاد . وبعد المناقشة تمت الموافقة عليه بصورة النهاية . وتضمن برنامج العمل عقد تقديم البحوث أولاً دون مناقشات ، وبعد الانتهاء منها يخصص وقت لمناقشة جميع البحوث ، وكذلك تشكل لجنة لصياغة البيان الخاتمي والتوصيات .

ثم انتقل الملتقى الى تقديم البحث ملخصة في حدود نصف ساعة لكل بحث . فبدأ الاستاذ نزار سعيد المحامي والخبير باسم الأمانة بتقديم موجز لبحثه .

وبعد انتهاء الاستاذ سعيد ، اقترح الاستاذ ادريس مراكشي ممثل

الشعبة البرلمانية المغربية ان توزع نسخ البحوث قبل تلاوتها ، وأن يجري التقرير بين الابحاث العامة والتقارير الواردة من الشعب . وأوضح الامين العام المساعد الدكتور الخطيب ملابسات اختيار الموضوع المطروح للدراسة والمناقشة وهو ( مبدأ فصل السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية في البلدان العربية ) وقال اتنا تركنا للشعب البرلمانية الخيار بين ان تقدم بحثا خاصا بتجربة كل منها أو أن تقدم بحثا عاما عن فصل السلطات .

اعطيت الكلمة بعدئذ للاستاذ شبيب المالكي من الشعبة البرلمانية العراقية والرئيس المنتخب للملتقى ، ملخص ملائم من التجربة البرلمانية والتشريعية في العراق .

وتلاه الاستاذ ضيف الله الحمود عضو مجلس الاعيان الاردني فقدم ملخصا عن بحثه قائلا : ان بحثه لا يعبر عن رأي الشعبة البرلمانية الاردنية وإنما هو بحث شخصي .

واقترح الاستاذ الحمود : فيما اقترح ، أن يكون حق الانتخاب العام واجبا على المواطن مثلما هو حق له . كما اقترح تكوين لجنة دستورية عامة والعمل على اقامة برلمان عربي موحد .

اعطيت الكلمة بعده للاستاذ يونس الشريف ممثل المجلس الوطني الفلسطيني . وقد انهى كلمته بطلب معاضدة البرلمانيين العرب لنضال الشعب العربي الفلسطيني داخل الارض المحتلة . وكانت الفضة الغربية لنهر الاردن ، في أثناء انعقاد الملتقى ، تعقد المظاهرات وتصطدم بقوى الامن الصهيوني .

وكانت الكلمة النهاية في هذه الجلسة للاستاذ سعيد محسن ناشر من الشعبة البرلمانية للینم الشمالي ، وقد تحدث فيها عن التجربة التشريعية في وطنه المستندة الى أحكام الشريعة الاسلامية الغراء .

الجلسة الثانية مساء السبت ٢٧ آذار (مارس) ١٩٨٢ :

تابع الملتقى الاستماع إلى موجز البحوث . فقدم الاستاذ محمد سعيد الصاهي - ممثل المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة - بحثه .

وتلاه الاستاذ محمد كمال حمدو ممثل الشعبة البرلمانية السودانية فتحدث عن التدخل في السلطات دون التدخل .

وقدم بعده الاستاذ جاسم حمد الصقر - ممثل الشعبة البرلمانية الكويتية - ملخصا لبحث أعدته الشعبة البرلمانية الكويتية ودعمه بلاحظاته الخاصة .

ثم كانت الكلمة لممثل الشعبة البرلمانية اللبناني الاستاذ أوغست باخوس . فقدم لدراسته بمقدمة ، ثم أنهىها بتوصيات اقتراحتها على المستقى . وكان من رأيه ان استقلال القضاء في لبنان غير شام ، لأن مجلس القضاء الاعلى المشرف هناك على القضاء تتولى الحكومة - أي السلطة التنفيذية - تسمية أعضائه .

وأعقبه الاستاذ ادريس المراكشي من الشعبة البرلمانية المغربية . فقدم موجزا عن كلمته واتبعه منه الى تقديم نقاط للمناقشة . وكانت نهاية الكلمات في هذه الجلسة لل والاستاذ صالح عبد الله عيديد ممثل الشعبة البرلمانية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية .

الجلسة الثالثة صباح الاحد ٢٨ آذار ( مارس ) ١٩٨٢ :

استهلت الجلسة بكلمة الاستاذ عبد القادر صالح ممثل الشعبة البرلمانية الجزائرية . وقد نادى بوحدة السلطة مع ما سماه بتعدد الوظائف من تشريعية وقضائية وسواهما ، وحضر من اصدار أحكام على التجارب البرلمانية العربية .

وبعد ذلك حضر الاستاذ نعيم حداد رئيس المجلس الوطني العراقي الذي لم تسعفه ظروفه بافتتاح الملتقى كما كان مقررا . [ وقد ألقى كلمة شاملة رحب فيها بالوفود وبسط جانبا من قضايا العراق الحالية ] .

ثم أعطيت الكلمة للاستاذ محمود علي أحمد من الشعبة البرلمانية الصومالية .

وباتهاء كلمة ممثل البرلمان الصومالي انتهت البحوث .

طُرحت بعدئذ مسألة اختيار لجنة لصياغة البيان الخاتمي والتوصيات . وقبل البت في هذه المسألة تحدث الاستاذ ضيف الله الحمود مندوبالأردن فطلب الا تسرع في اصدار قرارات وتوصيات ، واقتراح أن تكون ثمة فوائل كافية قبل ذلك . وثنى على اقتراحه الاستاذ جاسم الصقر ممثل الكويت ونوه بأن الديمقراطية هي أزمة الامة العربية .

وجرى بعدئذ اختيار لجنة لاستعراض المقترنات وصياغة توصيات منها .

وبعد استراحة قصيرة عاد المندوبون للجتماع ، وللشخص كل صاحب اقتراح اقتراحاته خلال خمس دقائق ٠

وكان ثمة عدة مقترنات :

أ - لائحة من الوفد العراقي ٠

ب - لائحة من الوفد المغربي ٠

ج - لائحة من الوفد الاردني ٠

د - لائحة من الوفد السوداني ٠

ه - لائحة من وفد اليمين الديمقرطية الشعبية ٠

و - لائحة من وفد لبنان ٠

وتحدد الأمين العام المساعد عن اقتراح اقامة مجالس برلمانية في عموم القطرات العربية ٠ وتمني أن تكون مقترنات الوفود معبرة عما تحدثوا فيه ٠ وللشخص وجهي النظر اللتين تجلتا في كلمات وآراء الوفود : مبدأ فصل السلطات ومبدأ وحدة السلطة ٠ وشدد على أهمية العمل بتطبيق النصوص الديمقرطية بالفعل ٠

وشدد مندوب اليمين الديمقرطية الشعبية على ضرورة وجود دساتير للدول العربية القائمة دون دستور وأن تضمن الدساتير حقوق الشعب ، كما شدد على اعطاء المرأة حقوقها السياسية والمدنية وتحريم أي تمييز ضدها ٠

وألح المندوب المراكشي على أن تكون لبيان الكلمة الفاصلة في الموقف الأخير من التشريع وأن يكون مجال القانون للسلطة التشريعية ويترك ما عداه للسلطة التنفيذية ٠ وشدد على ضرورة السماح للرأي الآخر بأن يولد ويتسع أو يضيق تبعاً لكل بلد عربي ٠

وأتفق الرأي على توجيه نداء للدول العربية التي ليس فيها برلمانات بالعمل سريعاً على إقامة مؤسسات برلمانية .

واقتصر المندوب الجزائري ارسال برقية احتجاج على عزل رؤساء وادارات البلديات المنتخبة في الضفة الغربية من فلسطين المحتلة .

وتحدث الدكتور نوري اللطيف استاذ الحقوق الدستورية في الجامعة العراقية ، فرأى أنه لا خلاف بين وجهتي النظر ما دام الجميع يصرون على الديمقراطية . وألح على ايجاد برلمان عربي موحد منتخب ، وعلى الدعوة لاقامة مجالس برلمانية في جميع الاقطاعات العربية .

وتحدث الاستاذ حسن فتيح الرحمن من وفد السودان عن ضرورة ضمان السلطة القضائية المستقلة ، وارتأى الغاء ارتباط القضاء بوزير العدل التابع للسلطة التنفيذية ؛ واستقلال القضاء في ادارته وميزانيته باشراف مجلس قضاء أعلى مستقل .

وأوصى الامين العام المساعد الدكتور الخطيب بالتدريج في المطالب حتى يتسعى الوصول منها إلى تناقض .

ورفعت الجلسة بعدئذ إلى مساء اليوم نفسه .

#### الجلسة الرابعة مساء الأحد ٢٨ آذار (مارس) ١٩٨٢ :

تلي البيان الختامي مع التوصيات ، وكذلك البرقيات المقترن بها ارسالها فوافقت الوفود عليها .

## الابحاث والتقارير



## **مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ،**

### **وأثره على الممارسة الديمقراطية**

المحامي ضييف الله الحمود

عضو مجلس الأعيان - الأردن

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث - التفيدية ، والتشريعية والقضائية - أحد الشعارات البارزة في منظور الديمقراطية ، فتطبيق مضمون هذا المبدأ عملياً لا نظرياً ولا مجرد مزاعم اقوال ، وتجاهات تبطلها تصرفات واجراءات تغطي معها تلك السلطات ، الواحدة منها على الأخرى ، طبعاً يفقد الثقة بمحاولات تبادل المشورة ، والتعاون ، ويحجب الانظار عن الرؤية السليمة لمشكلات البلاد ، والعباد ، من خلال التزام قواعد العدل والمساوة وتهيئة أسباب الحرية ، والكرامة ، والطمأنينة ، لكافة مواطني الدولة على اختلاف عقائدهم الدينية ، وانساقهم العرقية ؟ ٠٠

إذا كان المبدأ إيه ما قد ذكرنا ، وهو كذلك ، فإن اثر التزام احكامه والسير على هدى مفاهيمه في أي مجتمع هو من غير حاجة الى نقاش يهدى الوقت وجمل ينحرف الى العبث ، الضمان الاكيد للاستقرار ، في الداخل ، والهيبة والقوة والمنعة ، في الخارج ، وهو بالتالي الكفيل بتحقيق الآمال المنشودة سعيا الى قيام الوطن السوي

تعيش ( مدینته الفاضلة ) في اذهان المصلحين ، وافتة الغيورين على مصالح أئمهم ، وشعوبهم . وينبغي ان تكون منهم وقد وهبنا الله تعالى العقل بانتظار ان يدع في التخطيط الى كل ما من شأنه رفعة الوطن واعلاء شأن الامة وخدمة الانسانية من خلال خدمة شعبنا ووطننا الكبير ، وأمتنا المجيدة بالتجهيز الى الافضل ، فيسائر الميادين السياسية ، وال المجالات العلمية ، والاقتصادية والتركيز على الديمقراطية — الشوري ، والعدالة الاجتماعية في الطبيعة — وأولويات الكفاح ، والجهود المبذولة وتركيز مادتها الاساسية — فصل السلطات — على النحو الذي يكفل التعاون المطلوب لصالح المسيرة الهادفة الى بلوغ الاهداف السامية ، والاماني الكبار .

ولقد نصت دساتير اقطارنا العربية على ما قد نصت عليه معظم دساتير دول العالم الاخرى من فصل للسلطات هو في بعضها فصل تام ، وفي اکثريتها تعاون . وسبقت ذلك كله نظريات ونظريات دستورية ، تلك انتصرت للرأي الاول ، وأخرى ناصرت الرأي الآخر ، ولكل دولة ظروفها ، وتقاليدها الاجتماعية وتقسيم م الواقع دستورها وتعديلاته وتبدلاته من دساتير غيرها من دول العالم على هدى من تجاربها ، وتطوراتها ، وأحداثها السياسية الداخلية والخارجية ، مع مراعاة أولويات أنظمة الحكم فيها ، وكيف قامت — قديمة، أم حديثة . ملكية أم جمهورية . نيابية ذات مجلس واحد ، أو برلمانية ذات مجلسين من الشيوخ والنواب ؟ مع النظر الى ما اذا كانت تلك الانظمة قد جاءت بفعل ثورات ، ونقلبات ، وانقلابات لها افكارها الاجتماعية ، وعوائلها السياسية ، ونظرياتها الاقتصادية ، رأسمالية ، أو اشتراكية ، الى غير ذلك من الامور ، والظروف التي لا ينكر عليها دورها حين تصاغ مشاريع الدساتير ثم تقر لتحكم علاقات الحاكمين بالمحكومين ولتنظيم مسیر الحكم في رعيته وفق قواعد تلك الدساتير الموضوعة .

وفي قطرنا الاردن الذي كان قد تأسس كيانه الحالي امارة عربية في آذار ١٩٢١ م يطيب القول ، بأنه ومنذ البداية ورغم ان كيانه هذا قد قام في ظروف كان التعليم خلالها ما زالت نسبته متدنية ، والثقافة محدودة ، والحالة الاقتصادية سيئة في أعقاب الحرب العالمية الاولى ، وتعداد السفوس في حدود ( ٢٥٠ ) الف نسمة ، والاهم من هذا كله القلق الشديد ، لا بل الذعر الذي سببه تنكر حلفاء الفادر من المستعمرات . البريطانيين ، والافرنسيين ، والامريكيين ومن هم في ركبهم ، لمواثيقهم ، وعهودهم ، ووعودهم الخبيثة ، المضللة ، واعلانهم سرا وعلانية عن مشاييعهم للباطل الصهيوني ، ووعد بلفور وزير خارجية بريطانيا سنة ١٩١٧ ، واتفاقية سايكوس – بيكون في ذلك الحين ، ثم تصریحات بل استفزازات ( النبي ) في القدس و ( غورو ) في دمشق . الى غير ذلك في سلسلة المفاجآت ، والاعتداءات التي فاجأت العرب آنذاك ، ومنهم الاردنيون ، فأشغلاهم بذعرها ، ودهشتها ، واضرارها الجسيمة عن تنظيم شؤونهم الداخلية ، واقامة كياناتهم المؤقتة على أقوى دعائم الديمقراطية ، بما تعني الديمقراطية من مبادئ سامية ، وتهدف اليه من غایيات مثلی مثالیة ، منصرين في شتى ديارهم ، وامصارهم ، وفي غالبية جهودهم ونضالهم الى مقاومة الاستعمار ، والمستعمرات ، والصهيونيين وبين كر ، وفر ، وشد وجذب وفي ميدان كفاح مرير في العشرينات من هذا القرن العشرين تأخرت فرصة الحصول على ( القانون الاساسي ) حتى عام ١٩٢٨ رغم مواصلة المطالبة به ، والكفاح من أجله كما ذكرنا كجزء هام رئيسي من سيادة قطرنا العربي ، وركيزة الجهاد المستمر في سبيل بلوغ أهدافنا في التقدم ، والازدهار . وقد ظلل العمل بذلك الدستور – القانون الاساسي حتى سنة ١٩٤٦ ، حيث صدر القانون رقم ( ٣ ) لسنة ١٩٤٧ – الدستور الاردني – بمقتضى المادة ١٩ من القانون الاساسي الاول الصادر في ١٦ نيسان

١٩٢٨ ، والتي كان من مضمونها في بندتها الاول : ( الامير رئيس الدولة ، وهو الذي يصدق على جميع القوانين ، ويصدرها ، ويراقب تنفيذها ، وليس له ان يعدل القوانين ، او يرجئها ، او يتسامح في تنفيذها إلا في الاحوال ، والطريقة المبينة في القانون )

واستمر في العمل بمقتضى الدستور الثاني حتى ١٩٥٢/٨/١ اذ حل محله الدستور المعدل الحالي المنصور في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ الصادر بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من دستور ١٩٤٦ والتي جاء نصها طبقاً للنص الأسبق في الدستور الأول عام ١٩٢٨ .

لقد جاء الدستور الأول ومع الاسف الشديد ، في عهد التبعية البريطانية المفروضة بالغدر الدولي . وجاء الدستور الثاني مع الاستقلال ، وفي عهد انتقال الأردن من التبعية إلى السيادة ، وقيام المملكة الأردنية الهاشمية . وجاء في مادته الثانية :

المملكة الأردنية الهاشمية دولة مستقلة ذات سيادة ، دينها الإسلام ، وهي حرة مستقلة ، ملكها لا يتجزأ ، ولا ينزل عن شيء منه ، ونظام الحكم فيها ملكي وراثي .

وانيطت السلطة التنفيذية بالملك حسبما ورد في المادة ٢٢ — أ : ( مع مراعاة أحکام هذا القانون تناط السلطة التنفيذية بالملك عبد الله ابن الحسين ) .

وبموجب المادة ٢٨ من الدستور المنوه به كانت الوزارة رئيساً ، وأعضاء — متفرقين ، أو مجتمعين — مسؤولة أمام الملك ، وهو الذي يقيلها ، أو يقبل استقالته أحد أعضائها ، أو أكثر أو الكل . وهذا نصها :

٢٨ — أ : رئيس الوزراء ، والوزراء مسؤولون تجاه الملك مسؤولية

مشتركة عن السياسة العامة للدولة ، كما ان كل وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرة ، أو دائرة .

ب : الملك هو الذي يقيل رئيس الوزراء ، ويقبل استقالته من منصبه .

ج : يقيل الملك الوزراء ، ويقبل استقالتهم من مناصبهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء .

د : في حالة اقالة رئيس الوزراء ، أو استقالته يعتبر جميع الوزراء مقالين ، أو مستقيلين في طبيعة الحال .

وأما السلطة التشريعية :

فهي في ذلك الدستور المبحوث عنه مناطة بمجلس الامة ، والملك ، وقد جاء ذكرها في المادة ٣٣ ، من الفصل الثالث ، تحت عنوان : ( التشريع ) .

٣٣ — تناظر السلطة التشريعية بمجلس الامة ، والملك . ويتألف مجلس الامة من مجلسي الأعيان والنواب ، ويتألف مجلس النواب من ممثلي منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعي فيه التمثيل العادل للإقليميات .

ومدة مجلس النواب أربع سنوات .

وأما القضاء فقد جاء ذكره في الفصل الرابع من ذلك الدستور ، ونصت المادة ( ٥٥ ) على أن : ( قضاة المحاكم المدنية ، والشرعية ، يعينون بارادة ، ولا يعزلون الا بمقتضى الانظمة التي يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ) .

وبعد :

فإذا كان ما قد سبق إيجازه ، محاولة في اعطاء القارئ ، والمستمع ، صورة مبسطة لمقدمة تاريخية عن تاريخ هذا الجزء من الوطن العربي الكبير ، وعني قطعنا الأردني بتكوينه الحالي متدرجاً من الإمارة الاردنية ، في أعقاب العهد الفيصلي من - ١٩١٨ - إلى آذار ١٩٢١ ومروراً بمراحل التأسيس ، والنضال المبين حتى صدور دستور ١٩٢٨ والبلاد تشكو الاتداب البريطاني المفروض بمؤامرات الغدر ، وخطط الصهيونية العالمية ، ثم بالستين التي استمرت نضالاً من أجل السيادة حصل في نهايتها الأردن عام ١٩٤٦ ، على استقلاله ومع ازدياد الوعي السياسي واليقظة الاجتماعية ومع تقدم البلاد في مختلف ميادين العلم والثقافة وتبيّنة حتمية لما قد أصابها من تقدم حضاري وازدهار اقتصادي واستجابة لرغبات المفكرين والمهتمين بالقضايا العامة من خلال مساعدتهم وكفاحهم المستمر من أجل إرساء قواعد الديمقراطية على النحو الأفضل ، فقد جاء الدستور الحالي المعمول به محققاً لتلك الرغبات وإذا ما أراده المتجمسون إلى الأقصى الأبعد من الديمقراطية النظرية فيرد عليهم آخرون بالقول الطيب والنية الحسنة نحن معكم لو لا الملابسات السياسية والتعقيدات الإقليمية التي ما زالت من مخلفات عهود التبعية والاستعمار في البلاد العربية ولو لا هذه الغزو الصهيونية التي تحتل المقدسات وتسيطر على فلسطين بأسرها ومرتفعات الجولان والجنوب اللبناني مثلما تهيمن على سيناء وتتطلع إلى ساعة الصفر والمزيد من من العدوان على البلدان العربية الواحدة تلو الأخرى . وبالتالي فإن المملكة الأردنية الهاشمية وكل الدول العربية تطمح إلى أن تصبح في دساتيرها وتشريعاتها ، وأنظمة حكمها على أفضل المستويات ، وجمahir شعبها كلها قادرة على تحقيق ما تصبو إليه من أسباب الديمقراطية - والدساتير العناوين ؛ وفصل السلطات المowad ، والوصول - لو أتيح لها التخلص من هذا الخطبوط الصهيوني الذي يمتص الجهد المفروض

بذلك على مسيرة السعي الى حياة ديمقراطية أفضل ، لا بل أكمل في عالمنا العربي ، وفي اطار الوحدة العربية المنشودة .

أجل .. اذا كان ما قد سبق لا بد منه تقدمه ، وموجزا لتطورات ، فان ايراد المواد الآتية ، واللاحظات عليها صورة لفصل السلطات في دستور ١٩٥٢ الحالي :

جاء في المادة (١) - (٠٠) الشعب الاردني من الامة العربية ، ونظام الحكم فيها نيابي ، ملكي ، وراثي ) .

وجاء في المادة (٦) - (١) - الاردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات ، وان اختلفوا في العرق ، أو اللغة ، أو الدين .

وجاء في المادة (١٥) - (١) - تكفل الدولة حرية الرأي .. الخ .

وجاء في المادة (١٥) - (٢) - الصحافة ، والطباعة حررتان ضمن حدود القانون .

### السلطات

المادة ٢٤ - (١) - الامة مصدر السلطات .

المادة ٢٥ - تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة ، والملك ، ويتألف مجلس الامة من مجلسي الاعيان ، والنواب .

المادة ٢٦ - تناط السلطة التنفيذية بالملك ، ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام الدستور .

المادة ٢٧ —

السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ، ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك .

المادة ٣١ —

الملك يصدق على القوانين ويصدرها ، ويأمر بوضع الانظمة الالزمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها .

المادة ٣٤ — ١ — الملك هو الذي يصدر الاوامر باجراء الانتخاب لمجلس النواب وفق احكام القانون .

٣٤ — ٢ — للملك ان يحل مجلس النواب .

٣٤ — ٣ — للملك ان يحل مجلس الاعيان ، أو يعيي احدا من اعضائه .

المادة ٣٥ — الملك يعين رئيس الوزراء ، ويقيله ، ويقبل استقالته ، ويعين الوزراء ويقيلهم ، ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء .

المادة ٤٩ — اوامر الملك الشفوية ، أو الخطية لا تخلى الوزراء من مسؤوليتهم .

المادة ٥١ — رئيس الوزراء ، والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة ، كما ان كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته .

المادة ٥٣ — ١ — تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب .

٥٣ — ٢ — اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل \*

المادة ٥٤ — ٣ — يترتب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم ببيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها ٠٠ الخ \*

المادة ٥٥ — يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم \*

المادة ٥٧ — يؤلف المجلس العالى من رئيس الاعيان رئيسا ، ومن ثمانية اعضاء ، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الاعيان من اعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الاقديمة ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الاقديمة ايضا \*

#### وعن السلطة التشريعية

المادة ٦٤ — يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة ( ٧٥ ) من هذا الدستور ان يكون قد أتم الأربعين سنة شمسية من عمره ، وان يكون من أحدي الطبقات الآتية :

— رؤساء الوزراء ، والوزراء الحاليون ، والسابقون ، ومن اشغل سابقا مناصب

السفراء ، والوزراء المفوضين ، ورؤساء مجالس النواب ، ورؤساء ، وقضاة محكمة التمييز ، ومحاكم الاستئناف الناظامية ، والشرعية ، والضباط التقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعدا ، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتبين ، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده باعمالهم ، وخدماتهم للامة والوطن .

المادة ٦٧ —

يتتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا عاماً سريا ، و مباشرة وفقاً لقانون الانتخاب الذي يكفل المبادئ التالية :

١ — سلامة الانتخاب .

٢ — حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية .

٣ — عقاب العابثين بارادة الناخبين .

المادة ٧٣ — ٢ — اذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهر الاربعه يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد .

المادة ٩٣ — ٤ — اذا رد مشروع اي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة ، واقرره مجلساً الاعيان والنواب مرتدة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتتألف منهم كل من

المجلسين وجب عندئذ اصداره ، وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقًا في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول، وبحكم المصدق ٠

### السلطة القضائية

المادة ٩٧ — القضاة مستقلون ، لا سلطان عليهم في قضاياهم غير القانون ٠

المادة ٩٨ — يعين قضاة المحاكم الناظامية ، والشرعية ، ويعزلون بارادة ملكية وفق أحكام القوانين ٠

### بعض المواد العامة

المادة ١٢٢ — للمجلس العالى المنصوص عليه في المادة ٥٧ حق تفسير أحكام الدستور اذا طلب إليه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه مجلس الأمة بالأكثريـة المطلقة ويكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية ٠

المادة ١٢٣ — ١ — للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته اذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء ٠

٢ — يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيسا ، وعضوية اثنين من قضاياها ، وأحد كبار موظفي الادارة يعينه مجلس الوزراء يضاف اليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير ٠

## **تعديل الدستور**

المادة ١٢٦ - ١ - تطبق الاصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على كل مشروع لتعديل هذا الدستور ، ويشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثريه الثلثين من اعضاء كل من مجلسى الاعيان والنواب ، وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقاً للمادة ٩٣ من هذا الدستور يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثريه الثلثين من الاعضاء الذين تألف منهم كل مجلس ، وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك .

### **والخلاصة :**

انه من خلال تدقيق مواد الدستور الاردني ، وما قد ذكرناه هنا أقرب توضيحا ، نجد ان السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وان كان يedo استقلالها في الالفاظ والمباني ظائفها في الحقيقة ، وللصالح العام ، متعاونة تعاونا وثيقا حين تلتقي على المبدأ والهدف الواحد وهو تطبيق أحكام دستور المملكة الذي يحدد قواعد تنظيم الدولة ، وينظم علاقتها ببعضها بالبعض الآخر ، جماعات وأفراد سلطات ومواطني ، مثلما هو ينظم علاقاتها مع الدول الأخرى عربية وأجنبية . مع التأكيد هنا وباعتراض ان السلطة القضائية ومنذ البداية كانت على الدوام مستقلة في أحكامها استقلالا مطلقا لم تحاول أية سلطة أخرى أن تتدخل في شؤونه أو توجهه في أحكامه وهو من خلال هذا الاستقلال وفي اجوائه مفخرة وتقدير الجميع ، وقرارات محكمة العدل العليا تنفذ بالسرعة الممكنة .

ولكن هذا الاستقلال لا ينافق قولنا حول التعاون ، ان لم يكن التداخل ، فالقواعد التي تطبقها المحاكم من قول و فعل السلطة التنفيذية ، وبالمقابل فان السلطة القضائية ايها قد تنقض تشريعات السلطة التشريعية تراه غير دستوري ، فيصار الى التصحيف والتضويب في اطار تبادل الرأي والمشورة . ومن المفيد هنا ان نشير الى انه عبر ممارسات السلطة التشريعية لواجباتها وممارساتها تحت قبة مجلس الامة لطالما كان لرأيها السمع والطاعة من قبل شريكها في الحكم السلطة التنفيذية — وحجب الثقة عن الوزارة أدى الى استقالتها ، ومثل حجب الثقة بمفهومها المنصوص عنه في الدستور ، وما يفهم منه رئيس الدولة ان الوزارة أصبحت غير مقبولة لدى مجلس النواب والرأي العام المنبثق عنه المجلس ، فغالبا ما كان ذلك ، ويكون سببا لاقالة او استقالة تلك الوزارة المشكوا منها . وكل ما قد اشرت اليه اردته تدليلا على تعاون السلطات لدينا من جهة ، وحررتها في أعمالها وأقوالها من جهة ثانية .

وأخيرا ، لا آخر !!

قد يطول البحث ويطول معه الشرح . وموضوع : — مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ، وأثره على السياسة الديمقراطية في البلاد العربية — موضوع الساعة ، في رأينا في الوطن العربي ، اذ انه لا غنى عن العناية والاهتمام به والنضال من اجل تطبيق مفهومه ، وترسيخ قواعده . وهو أمر اساسى لا غنى عنه لأية أمة تنشد الكرامة الإنسانية ، وتحترم ذاتها ، علما بأن التأكيد على مظاهر الحرية في أي دستور لاي دولة عربية ينبغي ان تلازمها النية الحسنة المصممة على اعتبار مضمون ديمقراطية تلك الحرية فعلية لا شكليه تتحقق الغاية الاساسية الرفيعة للمارسة الديمقراطية بمختلف درجاتها

وأشكالها في حرية الفرد والجماعة وتجنيب كل مواطن في مجتمعه وبلده من ضغوط التعسف والاستبداد واتاحة كل الفرص والظروف المشروعة أمامه ليعيش كريماً مرتاح الضمير والبال في موطنه ومطمناً على كرامته وعيشه مستقبله مع أهله ومواطنه . وحيث كانت ديمقراطية الحكم تعني تمكين الشعب العربي من أن يحكم نفسه بواسطة ممثليه الذين يختارهم فلا بد أن يكون هذا الاختيار بملء حريته وأرادته وفي أجواء نزيهة لا يعكر صفوها تدخل أية سلطة . وتدخلها هو الجريمة الكبرى . وهنا وطالما أن هذا الموضوع مطروح لبحثه من ممثلي العديد من اقطار الوطن العربي الكبير فالباحثون تسعن لهم الفرصة باتخاذ قرارات تأمل ان يستجاب لها في نطاق تبادل الثقة بين مقتريها ومقرريها الآخرين المسؤولين الذين يفترض بهم أنهم مثلنا أو حتى أكثر إيطانا بما تحمل قاعدة : « وأمرهم شوري بينهم » وقاعدة « وشأورهم في الامر » من مثل عليا ، وقيم الإنسانية رفيعة . والامر موجه في الدرجة الاولى الى حكام هذه الامة ، لا ظنهم الا معنا ونحن في ندوتنا هنا وفي ظلال شعارها — شعار الاتحاد البرلماني العربي « وأمرهم شوري بينهم » — وهم معنا ان شاء الله يدركون ان تجرب ما قد مر من هذا القرن العشرين وعظاته البالغة ، ثم هذه الاخطر المحدقة بأمتنا وديارنا وتاريخنا ومصيرنا تفرضي حشد كل الامكانيات والطاقة على هدوى من ديمقراطية الحكم لتكون الخطط والمخططات والقرارات منبثقة عن الارادة الشعبية وبرأيها وقناعتها . وبذلك يضمن مشاركة جماهيرها — أفراداً متخصصين ، وجماعات مؤمنة مندفعـة — الى ما يكفل تنفيذ المقررات وتحقيق أهدافها . ولعل دعوة كريمة تنطلق من هذا اللقاء التاريخي تدعـو فيما تدعـو الى :

آ — تعليم النظام البرلماني فيسائر أقطار الدول العربية المنضمة  
إلى جامعة الدول العربية .

ب — وحيث كان الانتخاب الحر ، النزيه لمثلي الشعب ، ضمان الاستقرار الداخلي ، والاقتراح بسلامة المسيرة ، لذا فالواجب ، كفالة هذا المبدأ بقانون انتخاب عربي موحد ، ينص على السرية التامة للاقتراع وتوسيع الدائرة الانتخابية وتقصير مدد الاجراءات الانتخابية مع تسهيل عمليات الاقتراع والفرز بالاكثر من صناديق الاقتراع التي يعتمد المشرفون عليها البطاقة الانتخابية ، وغير ذلك مما يضمن الاجواء النزيهة ، والمشرفين الجردين عن الاهواء والتحيز ، وأفساح المجال أمام المترعين ليدلوا بأصواتهم بحرية تامة ، غير ناسين أن يكون الاقتراع اجباريا تحت طائلة العقوبة لانه مسؤولية وطنية اجتماعية وتأديته من حقوق الصالح العام .

ج — وسعيا إلى هاتين الامنيتين الغاليتين واية أمان تمناها هذه الندوة البرلمانية العربية ، جبذا لو يصار إلى تشكيل هيئة متخصصة في الفقه الدستوري ، والشئون البرلمانية العربية ، تعنى بالدراسات المستفيضة وببحوث المقارنة ، وتحري أسباب سد الثغرات ، لعل بالامكان صياغة مشاريع اقتراحات قوانين موحدة ، وأنظمة داخلية لمجالس النواب والأمة في البلاد العربية على مسيرة التفاؤل التي تحلم وما أجمل حلمها وهي تتصور باننا مقدمون قريبا على انتخاب برلمان عربي واحد ، مثلما هو الحال في البرلمان الأوروبي الحالي ، وأحلى الأماني وأطيب الاحلام حلم الجماهير المخلصة والاجيال الصاعدة بوحدتها الكبرى ومجلس الامة الكبير تزين جدرانه أوامر رب العالمين — وأمرهم شورى بينهم — و « وشاورهم في

الامر » وهو القائل جل شأنه : « وقل اعملوا فسيرى الله  
عملكم ورسوله ، والمؤمنون » ، بانتظار ما قد تسفر عنه مثل  
هذه الدراسات والبحوث لصالح تقدم أمتنا ، وازدهار أسباب  
حياتها على دروب الكفاح المبين وفي ظلال ديموقراطية الحكم  
المهدفة الى تحقيق آمال المواطن العربي في الحرية التامة ،  
والوحدة الشاملة ، والحياة الفضلى المزدهرة بالرخاء والكرامة

• الاطمئنان

## مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على الممارسة الديمقراطية في البلدان العربية

الأستاذ محمد سعيد الصاهي

عضو المجلس الوطني الاتحادي

دولة الإمارات العربية المتحدة

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات منذ ظهوره في القرن الثامن عشر  
بال الفكر الديمقراطي •

وكان تطبيقه في النظم السياسية انتصاراً للمبادئ الديمقراطية  
والحرية التي نادت بها الشعوب خلال كفاحها الطويل من أجل محاربة  
طغيان الحكام واستبدادهم وحماية الحقوق والحريات الفردية •

ومع التطور العميق الذي لحق بمفاهيم الديمقراطية وتطبيقاتها  
في النظم السياسية المختلفة ، تطور مبدأ الفصل بين السلطات ، حتى  
شهد في النظم المعاصرة ، تحولاً أبعد عن تطبيقه في نشأته الأولى •  
ولهذا تبدوفائدة ، بل والضرورة ، في عرض هذا المبدأ في تاريخه  
القريب ، قبل التعرض له في تاريخه المعاصر •

### مبدأ الفصل بين السلطات والفكر الديمقراطي :

تميزت عهود الاقطاع والعصور الوسطى وكذلك عصر النهضة  
منذ القرن الخامس عشر حتى تاريخ الثورة الفرنسية في أوائل القرن  
الثامن عشر ، تميزت نظم الحكم خلال هذه العصور بتركيز السلطات

في يد الامير أو الملك ، فقد أدت فكرة السيادة الشخصية للامير أو الملك خلال هذه العصور ، أن أصبح الامير أو الملك يملك وحده كل مظاهر سلطة الدولة في التشريع والتنفيذ والقضاء . فمن ناحية التشريع ، كانت ارادة الملك هي القانون ، ولا شيء يعلو ارادته . ومن ناحية التنفيذ ، كان الملك يتولى سلطة تنفيذ القوانين على رعياته ، بواسطة موظفين يتبعونه ، ويستمدون منه السلطة . أما القضاء ، فكان الملك يتولى سلطة القضاء ، ويفضي في القضايا الهامة بواسطة مجلس الملك ، يفوض القضاة في تولي مهمة القضاء نيابة عنه ، واصدار الاحكام باسمه .

وكان تركيز السلطات على النحو المتقدم ، يمثل قمة النظم الفردية والحكم المطلق . فقد كان يكفل وضع جميع السلطات في قبضة الحاكم وحده ، واطلاقها في يده بغير حدود أو رقابة . وكان ذلك يجر بالضرورة إلى أساءة استخدام السلطة ، وفتح ابواب التحكم والاستبداد ، والاستهانة بحقوق الأفراد وحرياتهم .

ومع القرن السادس عشر بدأت تهب رياح الفكر الديموقراطي ، وأخذت تنتشر الدعوة إلى حماية الحقوق والحريات الفردية ، وقامت حركات قوية تهاجم استبداد الحكام وطغيانهم ، وطالبت بحقوق الشعب وحمايته من بطش الحكام ، وأدرك دعاة المبادئ الحرية في ذلك الوقت أن تركيز السلطات في يد الحاكم ، هو مبعث الاستبداد والطغيان ، ومصدر الخطر على الحقوق والحريات ، وأنه لا سبيل إلى الحد من هذا الاستبداد ، ودرء تلك المخاطر ، إلا بتنقيص سلطات الحاكم ، وتوزيعها على هيئات مختلفة ، تتولى كل منها احدى وظائف السلطة .

وظهر مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ سياسي ينادى به مبدأ تركيز السلطات ، وسار في تطور فكري ، إلى أن انتهت الثوار في

أمريكا وفرنسا ، ونادت به الثورة الفرنسية في أول قانون تصدره غداة قيامها . فقد جاء في اعلان حقوق الانسان الصادر في عام ١٧٨٩ أنه لا دستور لأية جماعة سياسية لا تضمن حقوق الانسان ، ولا تفصل بين السلطات . كما تردد هذا المبدأ في أول دستور للثورة الفرنسية في عام ١٧٩١ ، فقد نص على أن الفصل بين السلطات هو أول شرط لقيام أية حكومة حرة .

وهكذا ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بظهور الديمقراطية ، ونشأ كعنصر من عناصرها ، بحيث لا تقوم الديمقراطية إلا في ظلال الفصل بين السلطات ، فالديموقراطية عدو لتركيز السلطة ، وهذا ضدان لا يجتمعان في أي نظام سياسي .

#### مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في النظم السياسية :

قام مبدأ الفصل بين السلطات على أساس توزيع وظائف الدولة المتعددة ، على سلطات متعددة ، تستقل كل منها بوظيفتها عن الأخرى .

وعلى هذا الاساس تولى السلطة التنفيذية سلطة تنفيذية ، وتولى السلطة التشريعية سلطة أخرى تشريعية ، كما تولى السلطة القضائية سلطة قضائية . وتؤدي كل من هذه السلطات الثلاث وظيفتها على نحو من الاستقلال عن الأخرى .

على أن قاعدة استقلال السلطات الثلاث كل منها عن الأخرى ، لم تكن تحول دون إقامة نوع من العلاقات بينها . وقد اختلفت النظم السياسية في ارسائهما لاسس هذه العلاقات . فمن النظم السياسية مما يرسى العلاقات بين السلطات على أساس التوازن والمساواة بينها ، ويسمى هذا النظام بالظام البرلماني . ومن النظم ما يرسى العلاقات بين السلطات على أساس الفصل بينها . ويسمى هذا النظام بالنظام الرئاسي . ومنها ما يعلو مكانة السلطة التشريعية على السلطاتين

الآخرين . وهو ما يسمى بنظام حكومة الجمعية .  
وبغير الدخول في أية تفصيلات ، نعرض في إماماة سريعة هذه  
النظم في التاريخ الحديث . وسوف يقتصر حديثنا على النظام البرلماني  
والنظام الرئاسي ، فهما النظامان اللذان يغلبان بصورة أو بأخرى —  
في النظم السياسية العربية .

فأما النظام البرلماني ، فقد ذكرنا أن أهم ما يميزه أنه يقيم توازنًا  
بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ويتحقق المساواة بينهما . ثم هو  
لا يفصل بينهما ، بل يقيم بينهما علاقات من التعاون والمشاركة  
المتبادلة ، القائمة على أساس المساواة ، دون تبعية أحدهما للآخر .  
وفضلاً عن هذا التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فإن  
النظام البرلماني يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية . اذ تنبع  
هذه السلطة على طرفيها ، رئيس الدولة وهو غير مسؤول عن أعماله ،  
ورئيس مجلس الوزراء وهو يمارس السلطة التنفيذية الفعلية مع  
مجلس الوزراء والوزراء وكلهم مسؤولون عن أعمالهم . فرئيس  
الدولة في النظام البرلماني غير شخص رئيس الوزراء ويحضر الجمع  
بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء . وتعتبر إنجلترا هي الموطن  
الأول لهذا النظام .

وإذا ما انتقلنا إلى النظام الرئاسي ، نجد أن هذا النظام يقوم  
على أساس آخر غير الذي يقوم عليه النظام البرلماني . فهو لا يقيم  
علاقة تعاون متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما يفعل  
النظام البرلماني ، وإنما يفصل بينهما بحيث تؤدي كل منهما وظيفتها  
على نحو من الاستقلال عن الأخرى . كذلك ينهض النظام الرئاسي  
على فردية السلطة التنفيذية . فرئيس الدولة هو رئيس الوزراء .  
وبذلك تتتركز رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء في شخص واحد ، بعكس الحال  
في النظام البرلماني ، الذي يفصل بين الرئاستين ، و يجعل رئيس الدولة  
شخصاً غير شخص رئيس الوزراء .

رغم مظاهر استقرار السلطتين التشريعية والتنفيذية كـ كل منها عن الأخرى في النظام الرئاسي فإن التطبيق العملي لهذا النظام قد أقام بين السلطتين نوعاً من العلاقات المحدودة ، لا ترقى إلى مستوى العلاقات التي تقوم بين السلطتين في النظام البرلماني . وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي أصل النظام الرئاسي وموطن نشأته .

وإذا كان النظمان البرلماني والرئاسي – فضلاً عن نظام حكومة الجمعية الذي أسلفنا الاشارة اليه – هي تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الديمقراطيات الغربية ، كان لنا أن نتساءل بعد ذلك عن تطبيقات هذا المبدأ في النظم العربية .

وبالرجاز شديداً نقول أنه في الغالبية العظمى للدول العربية "تقوم السلطات الثلاث ، التنفيذية والتشريعية والقضائية . وهذا يعني قيام مبدأ الفصل بين السلطات . أما عن النظام المطبق فنستطيع أن نقول أن النظام الغالب في الدول العربية هو نظام برلماني في شكله . إذ يرأس كل دولة شخص غير شخص رئيس مجلس الوزراء . كما أن العلاقات القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتميز في الدول العربية بأنها علاقات تعاون متبادلة . وهذه العناصر كلها تصور شكل النظام البرلماني . غير أن رؤساء الدول يمارسون سلطات تنفيذية فعلية وهي ممارسة لا تقوم في النظام البرلماني ، وإنما تقوم وبصورة أوسع في النظام الرئاسي وحده . وبهذا يمكننا القول أن التنظيمات السياسية العربية تعتمد على مزيج من النظمتين البرلمانية والرئاسية .

#### **مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره في الديمقراطيات العربية :**

لم يستطع مبدأ الفصل بين السلطات الذي ولد في كنف الفكر الديمقراطي ، مواجهة التغيير الذي شهدته النظم السياسية في تفاعಲها مع حركة التطور في المفاهيم والتطبيقات الديمقراطية الحديثة .

وسوف يقتصر حديثنا في هذا المقام على حركة الديموقراطية في بلادنا العربية وهي حركة لا تنزع بوجه عام عن تiarاتها في الديمقراطيات الغربية ، وان كانت تتميز بعض الملامح الخاصة بها .

ولا شك ان استقراء التطورات في منطقة عريضة متعددة الانظمة السياسية كمنطقة الدول العربية لا يكون إلا استقراء عاما ، على أساس السائد أو الغالب في هذه الانظمة ، وباعتباره مؤشرا لحركة التطور العام في المنطقة .

ونستطيع أن نقر منذ البداية ، أن هذا التطور قد اتخذ مسارا عصف بالاسس التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات وقوض أركانه .

فقد تأثرت الديمقراطيات العربية بعوامل متعددة ، كان من شأنها أحداث تغيير عميق في مفهوم الديموقراطية . فلم تعد الديموقراطية كما كانت في مفهومها التقليدي ، ديموقراطية سياسية تكفل الحريات السياسية والحقوق الفردية ، بل أصبحت في وجه من وجوهها ديموقراطية اقتصادية ، تنادي بالمساواة الاقتصادية وتكافؤ الفرص . وفي وجه آخر ديموقراطية اجتماعية تنادي بالمساواة الاجتماعية ، والقضاء على عوامل البعد الاجتماعي وتفاوت الطبقات . وقد انفتح للديمقراطية هذا البعد الاقتصادي والاجتماعي — بعده — بعندها السياسي — تحت ضغوط مختلفة ، أهمها الفشل الذي أصاب مذاهب الاقتصاد الحر ، وما خلقته من سلبيات في علاقات العمل والانتاج ، وما أفرزته من مساوىء ومظالم اجتماعية صارخة . واضطررت الدول تحت تأثير المذاهب الاشتراكية ، إلى التدخل في ميادين النشاط الاقتصادي والصناعي والاجتماعي ، فازداد نشاطها ، وتوسعت مجالات عملها . وكان طبيعيا أن تتحمل السلطة التنفيذية

مسؤوليات ضخمة ، وأعباء كبيرة في الادارة والتخطيط المتقدم ، وتبعد الموارد ، وتوحد طاقات الاتساع ، وتعيّن مشروعات الخدمات ، من أجل تحقيق التنمية ، وإشباع الحاجات العامة ، وتوفير الحياة الأفضل لشعوبها ، فالشعوب اليوم لا تطالب حكامها بمجرد حماية الحقوق والحرريات ، كما كانت تفعل شعوب الامم ، بل أنها تطالب كذلك بتحقيق العدالة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية – وهي مفهوم الديموقратية الحديثة – وتوفير الحياة الكريمة ، ومستوى المعيشة اللائق لكل فرد . وكان حتماً تقوية نفوذ السلطة التنفيذية ، وعدم فاعليتها ، وضمان ثباتها واستقرارها ، وإزاحة كل العرقل من أمامها ، حتى تستطيع الاضطلاع بمسؤوليات التقدم وتوفير الرخاء العام لشعوبها . وهكذا شهدت النظم العربية المعاصرة نفوذاً متزايناً للسلطة التنفيذية ، التي اكتسبت تفوقاً بارزاً ، وظهرت في علاقتها بالسلطة التشريعية بمظاهر السلطة الاقوى . وكان هذا التطور تخطياً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على أساس المساواة والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وإذا كان التقدم في المفاهيم الديموقратية قد أدى إلى هذا التفوق الظاهر للسلطة التنفيذية في كل الديمقراطيات العربية ، فإن هذا التطور قد سار أشواطاً أبعد في النظم العربية التي انفتحت للتنظيمات السياسية الحزبية ، وقامت فيها أحزاب سياسية قوية ومنظمة ، استطاعت توسيع مقاليد الحكم السياسي . ففي ظل النظام الحزبي ، سواء نظام الحزب الواحد أو نظام الأحزاب المتعددة ، يتولى زعيم الحزب صاحب الأغلبية في انتخابات البرلمانية رئاسة الدولة في النظم الجمهورية أو رئاسة الحكومة في النظم الملكية ، وبذلك يهيمن على السلطة التنفيذية . ثم أنه عن طريق أنصاره وأعضاء حزبه الغالب في البرلمان يتمكن من قيادة السلطة التشريعية ، وتوجيهها إلى ما يحقق

أهدافه وينفذ سياسته . وهكذا يستطيع زعيم حزب الاغلبية قيادة السلطة التنفيذية ، وتوجيهه السلطة التشريعية والربط بين النشاط التنفيذي والنشاط التشريعي دا خل اطار تنظيمي منسق . وكلما ازداد رئيس الحزب تمثيلا للشعب ، كلما ازدادت سلطاته وقدراته على تنسيير السلطتين التنفيذية والتشريعية ، على طريق تنفيذ برامجه ، وتحقيق سياسته الداخلية والخارجية .

وهكذا تشهد الديمقراطيات العربية المعاصرة نهاية لمبدأ الفصل بين السلطات ، في صورة مستترة تحت مظاهر تعدد الهيئات التي بقيت على صورتها الاولى الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية .

وبهذا يمكن القول إن مبدأ الفصل بين السلطات قد ظهر بظهور الديمقراطية ، ثم أخذ في الانهيار بتطور الديمقراطية . ذلك أنه حين كانت السيادة للحاكم المفروض على الشعب ، وكانت السلطات مركزة في شخصه ، كان توزيع هذه السلطات على هيئات متعددة ، هو الاسلوب الديمقراطي للحلولة دون استبداد الحكم وطغيانهم ، ولحماية الحقوق والحريات الفردية . وبهذا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات .

ثم لما رسمت مبادئ الديمقراطية وأصبحت السيادة للشعب ، يمارسها عن طريق ممثلي يختارهم بنفسه ، ويفوضهم في ممارسة السلطة ، انتقلت السلطة الى الهيئة المنتخبة التي تتولى الحكم . وحتى تتمكن هذه الهيئة من تحقيق سيادتها في توفير الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية ، والسير قدما نحو تنفيذ برامجها في التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعي ، كان لا بد من تعزيز سلطاتها وتوسيع اختصاصاتها ، وإزالة كل العوائق ، لفتح الطريق أمام الحاكم الشعبي ، لتحقيق الاهداف التي وعد بها شعبه . وكان هذا هو

الطريق الى تعديل موضع السلطة . وتوارى مبدأ الفصل بين السلطات ، فلم تعد بقية الهيئات تقف على قدم المساواة مع الحاكم الشعبي ، وانما أصبحت مجرد هيئات مساندة .

وتبدو الصعوبة حين نحاول تصوير هذا التطور في تسميات ، خاصة وأن تعميم هذه التسميات على مسميات ونظم سياسية متعددة ، لا يخلو من المخاطر وعدم الدقة .

ومع ذلك فقد يصدق القول أنه في النظم العربية اللاحزية يقوم نظام تدرج السلطات ، اذ تتحل السلطة التنفيذية بتفوقها المرتبة الاعلى والاقوى بين السلطات . وفي النظم الحزبية يقوم نظام « تركيز السلطات » اذ تبدو السلطة التنفيذية في النظام الحزبي ، وقد ربطت بالتنسيق المنظم بين النشاط التنفيذي والنشاط التشريعي . ومن المؤكد بعد ذلك ، ان نظام « الفصل بين السلطات » قد وجد نهايته ، بنهاية أسطورة المساواة بين السلطات التي قام عليها .

\* \* \*

## **مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على الممارسة الديمقراطية**

**بحث من أعداد الشعب البرلمانية بمجلس  
الشعب بجمهورية السودان الديمقراطية  
قدمه الاستاذ محمد كمال حمدو  
عضو مجلس الشعب وأمين الشعبة  
البرلمانية السودانية**

ان مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي عرفتها البشرية منذ قديم الزمان واستقر في ضمير الجماعة وتولد شعور داخلي بالزامه في كثير من الممارسات السياسية وعلى وجه الخصوص في البلاد الغربية .

ولقد تحدث الفقيه الفرنسي موتسكيو في كتاب « روح القوانين » عن مبدأ فصل السلطات الثلاث في الدولة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية . وموتسكيو وان لم يكن أول من تحدث عن هذا المبدأ الا انه قام بتوضيجه وشرحه وتدعيمه ولذلك ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات به أكثر من غيره .

ومبدأ فصل السلطات في تفسيره السليم هو قاعدة من قواعد فن السياسة ومبدأ تملية الحكمية السياسية . ذلك انه لكي تسير مصالح الدولة سيرا حسنا وحتى ضمن الحريات الفردية وتحول دون استبداد الحكام فأنه من اللازم عدم تركيز السلطات كلها في هيئة واحدة ولو

كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب (حكومة الجمعية) وبدأ فصل  
السلطات يتلخص في دوامتين اثنتين :

ال الأولى : تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف ، هي الوظيفة  
 التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية .

الثانية : عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة .  
على أن ثقل هذا المبدأ قد تجلى في هذه الدعامة الثانية في كتاب  
موتسكيو ولذلك استحق أن ينسب هذا المبدأ إليه .

وعلى الرغم من أن مبدأ فصل السلطات أصبح ملزماً  
«للديمقراطية الكلاسيكية» إلا أنه مع ذلك قد تعرض لانتقادات  
عديدة في الماضي والحاضر كما أن المتحمسين له بشكله الجاد قد  
وضعوا له من المبررات الكثير نوجز منها التالي :

#### المبررات :

١ . منع الاستبداد وصيانة الحرية ، حيث أن «السلطة المطلقة  
تفسد مطلقاً» . وعليه تنشأ الحاجة إلى تقسيم السلطات حتى  
«توقف السلطة السلطة» على حد تعبير موتسكيو .

٢ . ضمان مبدأ الشرعية : ذلك أن مبدأ الشرعية يقضي بأن تنسجم  
القواعد التشريعية بالعمومية والتجريدة فتصدر التشريعات دون  
نظر إلى الحالات الفردية .

٣ . يحقق مبدأ فصل السلطات المعايا المترتبة على مبدأ تقسيم  
العمل .

#### الانتقادات :

١ . السلطات الثلاث هي في الأساس بمثابة أعضاء في جسد  
الدولة وتؤدي وظائف متكاملة ومن ثم لا يمكن الفصل بينها .

٢٠ تعدد السلطات مع إستقلالها يؤدي الى توزيع المسؤولية أو الى الجهل بها أما تركيز السلطات فيؤدي الى حصر المسؤولية وتحديدها .

٣٠ يفهم نظرياً من مبدأ الفصل بين السلطات أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الاخريين ولكن الملاحظ عملياً وفي جميع الدول ، ان هناك سلطة تطغى على الاخريات .

٤٠ ان النظم التي أخذت ببدأ الفصل التام قد واجهت صعوبات أدت الى انهيار النظام ، أو اضطرت الى اقامة نوع من التعاون بينها للتغلب على مشاكل الفصل الحاد أو التام ( الولايات المتحدة الامريكية ) .

٥٠ الدول التي تأخذ بالفكرة الماركسي هاجمت ببدأ فصل السلطات واستعاضت عنه ببدأ « تفويض السلطات على درجات هرمية » حتى يمكن تبرير « تجميع السلطات » أو ما يسمى « بوحدة السلطة » في يد طبقة واحدة « دكتاتورية البروليتاريا ». كما يحدد الفكر الماركسي حيث يرى ماركس ، ان مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ يقوم على النفاق لانه يكفل في الواقع حرية الطبقة البرجوازية التي تتسلق عن طريق فرض هذا المبدأ للحصول على مزايا ممتازة على حساب العناصر الكادحة « الشغيلة » . غير أننا نعتقد ان التفسير الحقيقي لرفض الفكر الماركسي لمبدأ فصل السلطات يمكن في الطبيعة الديكتاتورية لمرحلة « دكتاتورية البروليتاريا » حيث انه لا ينسجم مع طبيعة هذه المرحلة اقامة أي نوع من التوازن بين السلطات العامة .

الشيء الذي لا شك فيه ان التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي للشعوب وانظمة الحكم ، جعل من الضروري في عالم اليوم ان يتطور مبدأ فصل السلطات الحاد أو التام ليصبح أكثر مرونة للتماشي مع روح العصر في غير ما إخلال بالمبادئ الأساسية لفصل السلطات . فطبيعة الحياة العصرية جعلت الاشياء تتدخل ان لم تكن تتشابك كليا .

فالدولة العصرية هي مؤسسة لا بد من تكامل وتعاون اجهزتها ووظائفها المختلفة حتى يمكنها من البقاء بمتطلبات الحياة والاستمرار في عالم اليوم . وعليه لا بد من أن تتعاون السلطات الثلاث في الدولة حتى يمكن لشعبها ان يعيش حياة منسقة حيوية تربأ بالجمود والتخجر . ولننضرب مثلاً عن هذا التعاون والتكامل بالسيارة :

فلسيارة ثلاثة مقومات أساسية هي :

١ . الطاقة الكهربائية = القوة المحركة

٢ . الوقود = القوة المسيرة

٣ . الكوابح = القوة المسيطرة

فأجتماع هذه القوى الثلاث يجعل السيارة تتحرك وتسير كما يمكن السيطرة عليها متى ما دعت الحاجة ، والقول بأن الدولة تستطيع السير الى بلوغ أهدافها دون أن تتعاون سلطاتها أو أن تمزج ولو بقدر يسير كالقول بأن السيارة يمكن ان تسير بدون وقود مثلاً . وعليه فالمقصود بتطوير مبدأ الفصل بين السلطات هو أن يحدث تداخل متنق عليه وفي حدود معينة لا يصل حد التدخل . فالتدخل

دون التدخل هو المطلوب والمرغوب أو ما يمكن تسميته أيضاً بمبدأ  
« تخصص السلطات »

### فصل السلطات والنظام الرئاسي

أبرز خصائص النظام الرئاسي أنه يحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية ومن هنا أستمد النظام تسميته . والدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية والذي تمت اجازته في الثامن من شهر مايو ١٩٧٣ ، يأخذ بالنظام الرئاسي لشكل الدولة في جوهره ولكن بالرغم من ذلك نجد انه يحتوى على بعض خصائص النظام البرلماني وعليه فهو يأخذ بالرأي الذي ينادي بتطوير مبدأ فصل السلطات وتعاونها طالما أنها في النهاية تصب في مصب واحد يهدف الى ترقية المجتمع والشعب والدولة .. وقبل أن نواصل الحديث عن مظاهر الفصل والتعاون في الدستور السوداني يجدر بنا أن نلقي بعض الضوء على دستور لنظام رئاسي آخر يقوم أساساً على مبدأ الفصل الحاد بين السلطات الثلاث وهو دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

#### الدستور الامريكي :

دستور الولايات المتحدة الأمريكية هو أقدم مثال للنظام الرئاسي وأبرز خصائصه شدة الفصل بين السلطات ، ولكن الدستور الأمريكي لم يستطع السير في هذا الاتجاه الى النهاية بل اضطرره ضرورة تطور العصر والدولة الى الأخذ بعض مظاهر التعاون بين السلطات لا سيما بين السلطات التشريعية والتنفيذية . وفيما يلي ابرز مظاهر الفصل بين السلطات ثم مظاهر التعاون التي اكدها ضرورة التطور :

## **مظاهر الفصل :**

- ١ . استقلال الكونجرس ( البرلمان ) عن الحكومة : فالسلطة التنفيذية لا تملك حل مجلس النواب ولا دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادي ( رئيس الجمهورية يملك دعوة الكونجرس لأدوار انعقاد غير عادية لمواجهة أزمة طارئة ) ولا تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح مشروعات القوانين . ولا عمل الميزانية .
- ٢ . استقلال الحكومة عن البرلمان ، حيث ان رئيس الجمهورية ووزرائه ليسوا مسؤولين سياسيا أمام البرلمان الامريكي بمجلسيه ( النواب + الشيوخ ) ، حيث أنهم ليسوا اعضاء فيهما . ولا يسمح للوزراء بدخول البرلمان الا في شرفه الرواير وبالتالي لا يستطيعون التحدث داخل البرلمان ولا يستطيع اعضاء البرلمان استجواب أو سحب الثقة من الوزراء . غير أن الوزراء مسؤولين جنائيا ويحاكموا أمام مجلس الشيوخ .
- ٣ . تأمينا للسلطة القضائية ومواجهة السلطة التنفيذية وضمانا لاستقلالها لجأ المشرع الامريكي الى وسيلة انتخاب القضاة انتخابا مباشرا حتى لا يكونوا تحت رحمة السلطة التنفيذية في حالة تعينهم وحتى لا يمكنها افقاءهم .

## **مظاهر التعاون :**

- ١ . رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان خلال عشرة ايام من موافقة البرلمان عليها .
- ٢ . اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في ممارسة بعض الاختصاصات مثل :

## ٢ — السياسة الخارجية

- ب — تعيين موظفي الحكومة الاتحادية
- ج — تعيين السفراء والوزراء المفوضين للعمل الدبلوماسي .
- د — الموافقة على المعاهدات .
- ٣ . يتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ .

وفي مجال التطبيق العملي نجد أن النظام الحزب الامريكي قد ربط في العمل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، نظرا لان رئيس الجمهورية وزراءه في العادة زعماء الحزب الغالب ومن ثم فإن العمل في نطاق السلطة التنفيذية أو في مجال السلطة التشريعية إنما يتم وفقا لبرنامجه حزبي مرسوم .

## مبدأ القوى الموازنة والكافحة أو المانعة

يحتوي الدستور الامريكي على مبدأين متعارضين وهما :

- أ — مبدأ الفصل بين السلطات الذي اشرنا إليه .
  - ب — مبدأ القوى الموازنة والكافحة أو المانعة .
- وجوهر هذا المبدأ الاخير انه يعطي كل سلطة من السلطات الثلاث سلطة اضافية وفوقية أي ان كل سلطة يمكنها أن تحل السلطة الثانية ، ونورد أمثلة على ذلك :

١ . **يمكن الكونجرس بأغلبية الأعضاء رفض مشروع أي**

**قانون يتقدم به رئيس الجمهورية .**

٢ . **حق رئيس الجمهورية في تعيين رؤساء الادارات والسفراء**

موقوف على موافقة مجلس الشيوخ \*

٣٠ تباين الفترات الزمنية للسلطات التشريعية والتنفيذية \* فمثلاً رئيس الجمهورية مدة عمله أربعة سنوات والنواب سنتان واعضاء مجلس الشيوخ ستة سنوات \*

وعليه يمكن تصور أن مبدأ الموازنة والقوى الضابطة قد يخلق نوعاً من التعاون خاصة في منح سلطات الحل لأي من السلطات الثلاث \*

\* هذا ما كان من أمر أقدم نظام رئاسي في العالم وأقادمه على اقرار مبدأ التعاون بين السلطات الثلاث بعد أن لمس عدم جدوى الفصل الحاد بينها \*

وبناء على كل ما تقدم يمكن ان نخلص الى الدستور السوداني وأهم خصائصه فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات \*

#### الدستور السوداني :

الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لعام ١٩٧٣ دستور من بمعنى أنه يمكن تعديله ، حيث تم تعديل بعض مواده مرتين منذ اصداره في الثامن من مايو ١٩٧٣ وقد اقتضت ظروف التطور السياسي لشكل الحكم هذه التعديلات . وكان التعديل الثاني الصادر في ١٩٨٠/٧/١ تويجاً لشكل الحكم اللا مركزي المتتطور في السودان والذي أرسنه ثورة مايو امثالاً للارادة الشعبية وتجسيداً لقواعد الديمقراطية والحرية ووفاء بعهد الثورة يسلمه السلطة للجماهير . وقد الغى هذا التعديل الباب السابع من الدستور بكامله واستعراض عنه بباب جديد حدد فيه الحكم الأقلبي حيث نشأت بموجبه خمسة أقاليم هي : إقليم دارفور إقليم بحري إقليم نهر النيل إقليم كردفان إقليم جنوب كردفان

- ١ . . الاقليم الشمالي
- ٢ . . الاقليم الشرقي
- ٣ . . الاقليم الاوسط
- ٤ . . اقليم كردفان
- ٥ . . اقليم دارفور

ولا يمكن في قيام الحكم الاقليمي أي مساس بوحدة السودان أو اقتصاده القومي أو بحرية حركة المواطنين والخدمات والسلع أو بأداء الحكومة القومية لاعمالها في مجالات السيادة والدفاع عن الوطن والامن القومي والشؤون الخارجية وغيرها من المسائل القومية المحددة بقانون . كما حدد هذا الباب صراحة بأن أحكام التشريع القومي تسود على التشريع الاقليمي الى المدى الذي يزيل أي تعارض بينهما .  
(المادة ١٨٢ ب ) وحدد الحكم الاقليمي شكل السلطة التنفيذية بكل اقليم حيث يكون لكل اقليم حاكم يتولى السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية . ويعاون حاكم الاقليم نائب وعدد من الوزراء . الواضح ان الحكم الاقليمي وتدخل السلطة التشريعية والتنفيذية في يد الحاكم تأتيي موافقة لشكل النظام الرئاسي في السودان على المستوى القومي ، حيث ان المادة ( ٨٠ ) من الدستور يبحدد أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة يتولى السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية . والمادة ( ١٨٢ د ) حددت قيام سلطة تشريعية لكل اقليم تتكون من مجلس الشعب الاقليمي وحاكم الاقليم . وهذا تأكيد للمشاركة حاكم الاقليم في التشريع .

وعليه يكون السودان قد تم تقسيمه لا مركزيا الى ستة اقاليم بموجب الباب السابع من الدستور الذي يوضح طبيعة الحكم

اللا مركزي في السودان وبموجب المادة (٨) التي سبق أن اشارت إلى قيام نظام للحكم الذاتي فياقليم الجنوبي .  
ونعود لتحديد السلطات الثلاث في الدستور السوداني وابراز  
مظاهر الفصل والتعاون بينها :

#### ١ . السلطة التنفيذية :

لم يحدد الدستور السوداني باباً باسم السلطة التنفيذية إنما جاءت مضمنته في الباب الخامس تحت باب « رئيس الجمهورية » تأكيداً لطابع النظام الرئاسي في السودان ، كما جاءت أيضاً في الباب السابع للحكم اللا مركزي كما أشرنا لسلطات حاكم الأقليم في المادة (١٨٢ ج)

وتشير المادة (٨٠) إلى أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويتولى السلطة التنفيذية ويشارك في السلطة التشريعية ، حيث أنه يعمل بموجب تفويض مباشر من الشعب . ويقوم الاتحاد الاشتراكي السوداني بترسيخه وفقاً لنظامه الأساسي . وأشارت المادة (٤) من الدستور إلى أن الاتحاد الاشتراكي السوداني هو التنظيم السياسي الوحيد في جمهورية السودان الديمقراطية ويقوم على تحالف قوى الشعب العاملة المتمثلة في الزراع والعمال والمتقين والرأسماليين الوطنيين والجنود ..

وتحدد المواد (١١٩/١١٨) من الدستور ان السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب مع رئيس الجمهورية وطريقة اختيار وانتخاب أعضاء مجلس الشعب على أنه يشترط في المجلس ضمن ما يشترط أن يمثل تحالف قوى الشعب العاملة (الاتحاد الاشتراكي السوداني) . ولعل هذا يقودنا إلى أمر هام وهو دور الأحزاب أو التنظيمات

السياسية في ربط العمل بين السلطات التنفيذية والتشريعية وفق برنامج حزبي محدد وهو ما سبق أن أوضحناه في مجال تعاون السلطات في مجال التطبيق العملي في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكما سبق أن اشرنا ، فقد جمع دستور السودان بين خصائص النظام الرئاسي وبعض مظاهر النظام البرلماني ٠٠٠ ويتمثل الطابع الرئاسي في أن السلطة التنفيذية منوطة برئيس الجمهورية وهو إلى جانب ذلك رئيس الحكومة ويعين وزراء ويجوز أن يعين رئيس وزراء وليس رئيس مجلس وزراء ، حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو سمة من سمات النظام البرلماني ورئيس الجمهورية هو الذي يحدد واجبات هؤلاء الوزراء وأعباءهم ولهم أن يغفيم وان يقبل استقالاتهم وهم مسؤولون عن أداء مهامهم أمام رئيس الجمهورية ( الموارد ٩٣/٩٠ ) ٠

**ويتمثل الطابع البرلماني في أن :**

- آ - الوزراء ملزمون بالمثلول أمام مجلس الشعب أو لجانه للرد على استفسارات أعضاء المجلس وعلى الوزراء تقديم البيانات التي يطلبها المجلس أو لجانه ( المادة ٩٤ ) ٠
- ب - تحدد المادة ( ١٤٥ ) بأنه يجوز لمجلس الشعب أن يتقدم بأغلبية ثلثي أعضائه بطلب لرئيس الجمهورية بأعفاء رئيس الوزراء أو أي من الوزراء إذا رأى أن تصرفاته في مسألة محددة موجبة لللوم أو أنه بصفة عامة قد فقد ثقة المجلس ٠ وفي هذه الحالة على رئيس الوزراء أو الوزير أن يضع استقالته رهن تصرف رئيس الجمهورية ٠ والمسؤولية هنا فردية وليس تضامنية ٠
- ج - تعطى المادة ( ١٠٨ ) رئيس الجمهورية الحق في حل المجلس ٠

وكما هو واضح أن أعضاء رئيس الوزراء أو الوزراء  
وحل المجلس كلها سمات بارزة من سمات النظام البرلماني .

د - جواز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس الشعب  
ومثال حي لذلك أن وزير المالية والتخطيط الاقتصادي الحالي  
قد فاز في دائرة النهود بشمال كردفان .

\* غير أن جواز الجمع هذا يكون عن طريق الانتخاب فقط  
وليس التعين ( المادة ١٢٠ )

## ٢ . السلطة التشريعية :

\* المادة ( ١١٨ ) تحدد أن مجلس الشعب يتولى مع رئيس  
الجمهورية السلطة التشريعية ويقر مجلس الشعب الخطة العامة  
للتنمية ويجيز مشروع الميزانية ويمارس الرقابة والمحاسبة على  
السلطة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور . وتضيف المادة  
( ١٨١ ) من الدستور السوداني بعداً غير موجود في كثير من  
الدساتير وهو إنشاء لجنة الرقابة الإدارية من أعضاء مجلس  
الشعب وتكون مسؤولة أمامه . ويحدد القانون طريقة تكوينها  
وأختصاصاتها ووظائفها واجراءاتها وخصائصها . وتحتفظ هذه  
اللجنة بالتحقيق في أي شكوى من شخص أو جماعة متضررة تقدم  
بواسطة عضو من أعضاء مجلس الشعب ضد أي عمل أو قرار  
إداري تشوبيه أي من العوامل التالية :

أ . المحسوبية أو الفساد أو التحيز .

ب . عدم مراعاة الأسس الإدارية السليمة .

ج . الاهتمال في اداء الواجب .

- د . اساءة استعمال السلطة التقديرية .
- ه . عدم الكفاءة .
- و . ضياع المستندات والآوراق .
- ز . التأخير وال مماطلة .
- ح . التفرقة غير العادلة .
- ط . أية مسألة مشابهة لما تقدم .

\* وتحدد المادة ( ١٢٠ ) أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعين اعضاء بمجلس الشعب لا يتجاوز عشر ( — ) اعضاء المجلس ٠٠ ١٠

وهناك دوافع قوية لمسبيات هذا التعين أو ضجتها المادة في ضرورة تمثيل بعض الكفاءات المختلفة الازمة لتسهيل اعمال المجلس واشترطت هذه المادة الا يكون المعينون من الوزراء .

### ٣ . السلطة القضائية :

\* والسلطة القضائية في الدستور السوداني هي مستقلة تماما فيما يتعلق بتنفيذ احكامها القضائية والقضاة مستقلون في أدائهم واجباتهم ولا سلطان عليهم الا حكم القانون الماد ( ١٨٥ / ١٨٦ ) .

\* والهيئة القضائية والقضاة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية عن حسن أدائهم لاعمالهم ، كما أن رئيس الجمهورية يعين ويعزل رئيس القضاء والقضاة وفقا للدستور والقانون ( ١٨٧ / ١٨٨ ) .

\* وقد حدثت المادة ( ١٩٠ ) بأن المحكمة العليا المكونة وفقا للدستور والقانون تكون حارسة للدستور وتختص بنظر المسائل الدستورية المتنازع عليها وتفصل فيها وفقا للدستور والقانون .

\* وينشئ رئيس الجمهورية بقانون مجلسا يسمى مجلس القضاء العالى وتكون مهامه تقديم النصح لرئيس الجمهورية في تعين وعزل القضاة وكافة المهام الادارية الاخرى كالترقيات والنقل والمحاسبة .. الخ

هذا ما أردنا توضيحه بصورة عامة ومسألة الفصل بين السلطات الثلاث للدولة عموما وبصفة خاصة ما هو محدد في التجربة السودانية ، ولعلنا بذلك تكون قد أضفنا شيئا مفيدا وموضوعيا حول هذا الامر الحيوى في الشؤون الدستورية \*

والله الموفق

## مبدأ الفصل بين السلطات والتجربة التشريعية في سوريا

بحث مقدم من الشعبة البرلمانية  
العربية السورية  
دمشق

مفهوم الحاجة للتشريع :

الحاجة للتشريع اليوم مسلمة من المسلمات الحضارية لدى كل الأمم والشعوب تلجمأ إليها مهما كانت درجة التقدم أو التخلف سواء أكان التشريع مكتوباً في السطور أو مكتوباً في الصدور ، فهو موجود يرجع إليه عند الخلاف ويحتمل إليه عند الاختلاف ، وما الاعراف التي يحكم بموجبها العرافون في القبائل القديمة لا دليل على وجود التشريع واستقراره في النفوس .

وقد اجتهد الدارسون واختلفوا الشراح حول الزمن الذي بدأ به وجود التشريع سواء المكتوب منه في السطور أو الصدور ، فذهبت جماعة إلى أن التشريع بدأ منذ أن بدأت الجماعات تنتقل من مجتمع الأسرة إلى مجتمع القبيلة ، وأوجدت القبيلة التشريع لتنظيم العلاقات فيما بين أفراد القبيلة وكان التشريع عندئذ ما يريده أمير الجماعة أو شيخ القبيلة فرغته هي القانون وكثيراً ما كان شيخ القبيلة يستقرىء حاجة القبيلة فيقرر لها التشريع الملائم وتارة يتبعه الأمر عليه فيعلق رغبته بأنها هي التشريع الذي يحتمل إليه الناس واستمر الأمر كذلك إلى أن جاءت التشريعات السماوية فكانت الصحف التي نزلت على الرسل والأنبياء

كابر اهيم ويعقوب وسواهما وكانت احكاما مجزأة صغيرة تعالج ظاهرة معينة في مجتمع من المجتمعات ، ثم نزلت الكتب السماوية الاربعة فكانت أكثر شمولاً ودقة فنزل أولها الزبور على النبي داود ، والتوراة على موسى ، والانجيل على عيسى ، والقرآن على محمد عليهم جميعا أفضل الصلاة والسلام وكانت الكتب الثلاثة السابقة للقرآن تعنى بالأخلاق والدين أي تهذب النفس ومن ثم علاقتها بالله ، الى أن جاء القرآن فأتي باحكام هامة وعلامة لشئون المجتمع والدنيا كتحريم الربا واحلال البيع ( أحل الله البيع وحرم الربا ) وأرسى نظام الشورى ( وأمرهم شوري بينهم ) ووضع نظاما للمواريث كما وضع نظاما للنكاح والطلاق .. ولكن من الثابت أيضا أن الحاجة ل التشريع بل التشريع نفسه ولد منذ ولادة البشر فمنذ آدم وحواء حيث تكلمت جميع الاديان عنهم بأنهما خالقا القانون النافذ فكانت العقوبة أن ينزلان من الجنة الى الارض وكان ابليس رئيس الملائكة فحين أغوياهما بمخالفة القوانين وخطاب غرائزهما بدلا من عقولهما واستجابا الى هذه الغرائز فرضت عليهما العقوبة النافذة آنذاك وهي أن مخالفة القوانين تستوجب طرد رئيس الملائكة الى شيطان رجمي وأنزل آدم وحواء الى الارض ، وما ان وصلا الى الارض وأنجبا قايل وهابيل حتى كان هناك قانون يلزم بل يحرم أن يتزوج أحدهما أخته التي ولدت معه كتوأم بل له الحق في أن يتزوج أخته المولودة مع أخيه لأن حواء كانت تحمل توأمها في كل بطن ولد وأثني ، وحين أراد أحدهما مخالفة القانون بأن يتزوج من أخت لا يسمح القانون بأن يتزوجها أقدم على قتل أخيه ؟ لذلك فانا نؤكد بأن القانون موجود منذ قيام الخليقة على وجه الأرض .

اذا : فنحن نفهم أن التشريع ضبط لحركة المجتمع منذ ولادته وايضاً للطريق الذي يسير عليه الناس لذا لكان الحلال ما

أجله القانون والحرام ما حرمته القوانون ولذلك كانت حركة المجتمع وحاجته هي صاحبة الدور الرئيسي بل الكلي في اتخاذ التشريع وما دور الحكم الا أن تكون اجهزته دقيقة لترصد بدقة حاجة وحركة المجتمع ، وثم تعرض على المؤسسات صاحبة الاختصاص لترصد التشريع اللازم لها وتقرره مؤسساتها صاحبة الولاية الدستورية لذلك وفق أسس معلنة مسبقاً

قدم قطرنا العربي السوري في المفهوم أعلاه :

أوربا فيما قبل الثورة الفرنسية لم يكن لديها هذا المفهوم موجوداً بدقة بل كانت رغبة الملك هي القانون وكان الناس في حيرة من أمرهم لا يعلمون ما هو الحرام ليتعدوا عنه حتى لا يعاقبوا وما هو الحال حتى يأخذوا به فكانت الرغبة الفردية للملك هي القانون ، الامر الذي أوقع الاضطراب وخاصة عندما تجراً لويس السادس عشر وقال (أنا الدولة والدولة أنا) ، هذا القول : هو الذي عجل رقتبه إلى المصمة . أما قطرنا العربي السوري فكان أول قطر في التاريخ يضع القانون المكتوب في السطور في لوحة الإعلانات ، ويعلق على الناس كافة وهو مستقى من مصالح الناس وليس من رغبة الحاكم . وهي اللوحات التي اقرها النظام والناس (قانون حمورابي الشهير ) ، وكوته وضع في السطور وأعلن عنه أصولاً فمعنى ذلك أنه موجود في الصدور وبلغ مرحلة الاستقرار حتى أصبح عرفاً وعادة ثم قفز من العرف والعادة إلى الكتابة المعلنة فأصبح أول قانون في التاريخ شكلاً وموضوعاً ، لذلك فالخبرات التشريعية خبرات تراكمية في هذا القطر منذ القديم ، وكل جيل أضاف جديداً إلى الخبرات السابقة فالذي يحكم اليد التي تقرر التشريع كمؤسسة هما الامران التاليان :

١ — الخطفية الذهبية للمشروع السوري التراكمية المطلقة على تصور حركة التشريع ، والسبق الحضاري التاريخي القائم ، على احترام ما يريده الناس وما يستقررون عليه ، واعلانه ثم الاضافات التشريعية التي اضيفت في الحكم العربي الاسلامي وأثر ذلك كله ( في دولة الامويين مثلا ) . حيث كان ذلك استمراً للسبق الحضاري التاريخي وتراثاً جديداً .

٢ — تعدد الادوات المكلفة برصد حاجة المجتمع وحركته للتشريع . وتعلمون ، أيها السادة ، أن الاستعانت بالاداة أو الوسيلة هي استهانة بالهدف وأن شرف الاداة من شرف الهدف ، وشرف الوسيلة من شرف الغاية ولا يمكن أن نصل الى أهداف كبيرة بأدوات صغيرة ، لذلك فان التشريع السوري لا يزال قائماً على حشد عدد كبير من المؤسسات المنفصلة انقسام الاستقلال في الرأي والمتعلقة اتصال التعاون لتحقيق الهدف ، هذه المؤسسات بعضها مؤسسات تملك سلطات اقتراحية ، وبعضها الآخر ، تملك سلطات تقريرية .

#### المؤسسات الاقتراحية :

أراد المشرع في سورية أن يعطي دوراً هاماً للمؤسسات الاقتراحية ، بل أوجب عليها في صكوك احداثها أن تقدم هذه الاقتراحات ، والمشرع السوري لم يحصر هذا الحق بمؤسسة واحدة أو بمؤسسات بل حصر هذا الحق بكل مؤسسة تمثل شريحة من شرائح المجتمع ، وهذه المؤسسات تمثل كل منها شريحة واسعة من شرائح المجتمع اذ جعل المشرع لكل شريحة منه مؤسسة انتخابية تمثله ، تملك سلطة الدراسة والتقييم والبحث عن حاجة المجتمع للتشريع الجديد ، أو لتعديل التشريع القائم من خلال الشريحة التي تمثلها قيادة هذه

المؤسسة . فالنقابات المهنية العامية كنقاية المحامين ، هذه النقابة أحدثت في سوريا عام ١٩١٢ وتتالت التشريعات لتنظيم هذه المهنة التي يتمنى إليها شريحة من شرائح المجتمع ، ولها الحق ان تدرس وتنقب وتبحث وتقترح ، أي تشريع يكون مفيداً للمجتمع والامة ، حتى صدر القانون رقم /٣٩/ ١٩٨١ الذي يعتبر آخر واحد تشرع لتنظيم هذه المهنة .

وكذلك الاطباء والمهندسوون والمهندسوون الزراعيون واطباء الاسنان ، أما المنظمات الشعبية فهي كثيرة أيضاً ، وقد نظم القانون /٨٤/ ١٩٦٨ شؤون اتحاد العمال في سوريا وأوجب الشرع على الاتحاد العام ل نقابات العمال حق تقديم ما يراه مفيداً في ضوء علاقته بالقاعدة العمالية الكبيرة من تشريعات لمصلحة المجتمع ، وهكذا الفلاحون - اتحاد الطلبة - الاتحاد النسائي ، الاتحاد الرياضي ٠٠٠ الخ ، والمجتمع يتتألف من معظم هذه الشرائح وكل مؤسسة منها محدثة بقانون يقوم على رعاية المصالح المشروعة للمنضوين تحت لواء قيادة هذه الشريحة ومصالح المتعاملين معها . فكل هذه الاقتراحات جداول تصب في بحيرة القيادة السياسية .

#### دور القيادة السياسية في التشريع :

القيادة السياسية في سوريا مؤلفة من حزب البعث العربي الاشتراكي، حيث جاء في المادة /٨/ من الدستور أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو القائد في المجتمع والدولة ويفقد جبهة وطنية تقدمية ، والجبهة اقامت على ميثاق ونظام اساسي وقد صدر الميثاق والنظام الاساسي في ١٩٧٢/٣/٧ والجبهة مشكلة من احزاب سياسية التقت في الجبهة على ميثاق وقعت عليه للجبهة مهام داخلية ومهام على الصعيد القومي فالحزب بفروعه في المحافظات وكوادره في كل قرية

وبعد ذلك بقية الأحزاب ترفع من خلال الأقنية التنظيمية اقتراحاتها كما اوجب على هذه الأحزاب نظامها الداخلي رصد حركة وحاجة المجتمع وتصب هذه الاقتراحات مع اقتراحات المنظمات الشعبية والمنظمات النقابية للمهن العلمية في بحر القيادة السياسية وحيث أن قيادة الجبهة الوطنية التقديمية تضم رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء مما يجعل الصورة أمام السلطتين التنفيذية والتشريعية صورة واضحة مستقاة من قياعان الجماهير .

#### **السلطة التنفيذية :**

جاء في المادة / ١١٥ / من الدستور الصادر عام ١٩٧٣ ما يلي : مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه ، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها .

وجاء في المادة / ١٢٧ / من الدستور ما يلي :

يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية :

#### **— اعدد امشروعات القوانين —**

فالسلطة التنفيذية ممثلة بالقمة بمجلس الوزراء وهو المشرف على مؤسسات الدولة من خلال العمل الحكومي ومعالجته لقضايا المواطنين تستطيع أحزمة الدولة أن تنقل إلى مجلس الوزراء حاجة المجتمع وحركته باتجاه تشريع جديد أو تعديل لتشريع لاحق . كما أن سلطات الإدارة التي حددها الدستور في المواد ( ١٢٩ - ١٣٠ ) وقانون الإدارة المحلية رقم / ١٥ / ١١ / ١٥ / ١٩٧١ وlawاته التنفيذية الصادرة بالمرسوم / ٢٢٩٧ / ٨ / ١٩٧١ قد جعلت من مهام مجلس الإدارة المحلية المنتخب من الشعب مباشرة حق تقديم اقتراحات

على عدة سلطات عليا – قيادة الحزب – قيادة الجبهة الوطنية التقدمية – مجلس الوزراء ، ومن عدة اقنية سواء عن طريق السلطات المحلية أو عن طريق المنظمات الشعبية أو المنظمات النقابية . هذا التنوع والشمولية في معرفة الحاجة للتشريع هو نتيجة تراكم خبرات لعدة قرون حيث اضاف كل جيل بنية جديدة في صرح بناء التشريع مما يعدم الارتجال ويضيق فرصة الاجتهاد ويفصل فرص الخطأ ويعزز خبرتنا التشريعية .

فإذا كان الدستور قد أوجب على مجلس الوزراء اقتراح مشاريع القوانين فإن النظام الداخلي لمجلس الوزراء بالقانون رقم ١٤٧/١٩٦٧ قد ربط بالمجلس عدة مديريات ولجان للدراسة لترفع حصيلة دراستها بمشروع قانون يقدم لمجلس الوزراء ثم يعرض على سلطات التقرير .

#### السلطة التشريعية :

جاء في المادة /٥٠/ من الدستور ( يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية ) وجاء في المادة /٦٧٦٦/ من الدستور : لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الواقع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية في أعمال اللجان ويتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس .

والمادة /٧٠/ تقول : لاعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين . فمجلس الشعب القائم على الانتخاب هو صاحب الحق بالتشريع بعد ان وضعت أمامه المشاريع المدروسة من السلطات الاقرائية ولكون اعضاء مجلس الشعب يشكلون كل شرائح المجتمع

و خاصة العمال وال فلاحين و هما الطبقتان الأكثر وجوداً ولأن /٥١/ من أعضاء مجلس الشعب يجب أن يكونوا من العمال وال فلاحين مما يجعل التشريع مطابقاً لرغبة الشعب .

#### رئاسة الجمهورية :

لرئاسة الجمهورية دور رقابي وتوجيهي على كافة الفعاليات في الدولة إلا أنه للسيد الرئيس سلطات تشريعية حددها الدستور وله الحق أيضاً بسلطات اقتراحية .

المادة / ١١٠ / من الدستور تقول :

رئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في اقرارها .

المادة / ١١١ / تقول :

يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له .

١ - يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع اثناء انعقاد دورات مجلس الشعب اذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية وبمقتضيات الامن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له .

٢ - لمجلس الشعب الحق بالغاء التشريعات المتصوّص عنها في القوانين السابقة أو تعديليها بقانون وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أكثرية أعضائه المطلقة .

٣ — يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب .

#### الرقابة القضائية :

تنص المادة / ١٤٥ من الدستور على أن تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القوانين وفقا لما يلي :

١ — إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية أن تبت فيه خلال سبعة أيام .

٢ — إذا اعترض أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشرعي خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من انعقاد دورة مجلس الشعب وجب على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض .

٣ — إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعتبر لاغياً ما كان مخالفًا منه لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يربأ أي آثر .

تنص المادة / ١٤٧ تتولى المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب من رئيس الجمهورية إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم وقانون المحكمة الدستورية العليا ثم صدر القانون رقم / ١٩ / لعام ١٩٧٣ المتضمن آلية العمل داخل المحكمة .

## دور السلطة القضائية في التأثير على التشريع :

الدستور في المادة / ١٣١ حتى ١٣٨ / اعطى للسلطة القضائية استقلالها وحصتها الا ان للقضاء دوراً أساسياً في بناء التشريعات وذلك لأن القضاء كما تعلمون القضاء العادي وبما تصدره من اجتهادات تطبيقية لنصوص التشريعات من خلال القضايا المطروحة عليه يستطيع ان يكشف عن مثالب التشريع النافذ أو الحاجة الى تشريع جديد وهذه الاجتهادات القضائية تضعها وزارة العدل بين يدي السلطة التنفيذية حين اعدادها مشاريع القوانين ، أما القضاء الاداري ( مجلس الدولة ) المنظم بالقانون / ٥٥ / ١٩٥٩ بقسميه قسم القضاء وقسم الافتاء سواء أكان قضاء الفاء أم قضاء الحكم فقد ربط القانون مجلس الدولة برئيس مجلس الوزراء وواجب على السلطة التنفيذية ان تشرك مجلس الدولة باعداد وصياغة مشاريع القوانين قبل ارسالها للسلطة التشريعية ، وذلك ان مجلس الدولة بما لديه من خبرة ادارية قانونية بدأت منذ ١٩١٨ الى اليوم أي خلال خمسة وستين عاماً ثم بما لديه من دعاوى حول اخطاء الجهاز الاداري سواء في العقود أم في الاوامر الادارية ، الامر الذي يجعل مجلس الدولة هيئة قضائية تقف بين اجهزة السلطة التنفيذية وبين المواطنين ومن هنا قال القانون ان على رئيس مجلس الدولة ان يقدم تقريراً كل شهرين لرئيس مجلس الوزراء عن اخطاء الادارة المرتكبة تجاه المواطنين أو مخالفتها للقوانين ليستطيع رئيس مجلس الوزراء ان يكون على بيته من الامر وليرشد الادارة ، لذلك يكون مجلس الدولة أحد المرشدين للسلطة التنفيذية حين اعداد مشاريع القوانين .

واخيراً :

ان الخبرة التشريعية في سورية خبرات تراكمية عمرها قرون وهي الاسبق تاريخياً بين الامم ، كما ان عملية التشريع يشترك في تكوينها كل افراد الشعب من خلال المنظمات صاحبة السلطات الاقترابية ، ثم يصلح هذه التكوين القيادة السياسية للحزب والجبهة الوطنية التقديمية ثم يأتي دور القضاء .

فتردت عملية التشريع بالتطبيقات القضائية وخاصة القضاء الاداري ، ودوره ، يأتي دور السلطة التنفيذية في اعداد مشروعات القوانين ويكون التكوين قد اكتمل ليأتي مرحلة المخاض الى السلطة التشريعية ولجانها المختلفة اضافة الى الدور الدستوري القضائي في الرقابة على التشريع .

دمشق في ٢٠/١/١٩٨٢

\* \* \*

## مِنْدَأُ الفَصْلِ بَيْنِ السُّلْطَانِ وَالتجْرِيَةِ الصُّومَالِيَّةِ

الدكتور محمود علي أحمد  
رئيس اللجنة التشريعية في مجلس  
الشعب الصومالي

السيد رئيس الندوة :

حضرات الزملاء البرلمانيين :

يسعدني ويسعدني أن انقل اليكم تحيات رئيس وأعضاء مجلس الشعب الصومالي آملين لندوتنا هذه كل توفيق ونجاح خدمة لlama العربية ولارسae مزيد من الديمقراطية والصدقة في مجتمعنا العربي المعاصر .

وإذ أنتهز هذه الفرصة يطيب لي أن اتقدم بجزيل الشكر والعرفان للشعبة البرلمانية العراقية الشقيقة التي سعت إلى استضافة ندوة ملتقي الخبراء التشريعية البرلمانية العربية وقدمت كل التسهيلات الالزامـة لإنجاحها رغم الظروف الخاصة التي يعيشها هذا القطر الشقيق إيمانا منه في المساهمة لدفع مصير التطور في الوطن العربي الكبير في شتى المجالات . وإن الشعبة البرلمانية الصومالية لتقف إلى جانب الشعب العراقي البطل في كفاحه المشروع للدفاع عن سيادته الوطنية وعن وحدة ترابه ومياهه . فعليه فإننا نقترح عند ختام هذه الندوة أن نبعث باسم البرلمانيين العرب المجتمعين هنا ببرقية التأييد إلى فخامة

الرئيس القائد صدام حسين رئيس الجمهورية العراقية في نضاله من  
أجل رفع راية الامة العربية وحقها في السيادة والحرية والوحدة ٠

الاخ الرئيس ٠٠

ايها الاخوة ٠٠

ان لم تخدعني الذاكرة فلاني كنت اعتقد انه اثناء انعقاد الجنة  
البرلمانية المنبقة عن الاجتماع الثاني عشر لاتحاد البرلمانيين العربي في  
الكويت كنا قد اتفقنا على ضرورة عقد هذه الندوة على ان نقدم على  
بساط البحث ثلاثة بحوث تعدا كل من الامانة العامة ومن البلد  
المضيف ومن الشعبة البرلمانية السورية والتي كان بحثها جاهزا آنذاك ،  
ولكننا شاهد الان على عكس ذلك اذ ان كل شعبة برلمانية تقدمت  
بحث على تجربتها البرلمانية وهذا لم يتحقق لنا وقتا كافيا لاجراء  
حوار علمي حول جميع هذه البحوث للاستفادة منها على الوجه  
الاكمم ٠ اقول هذا ليس من باب النقد ولكن كنت ولا أزال اعتقد  
بضرورة الاكتفاء ببحوث محدودة ومدروسة علميا تعرض علينا من  
خلالها مقترنات ترمي الى جميع الاتجاهات الفقهية والدستورية  
الجاربة حاليا في سبيل توحيد التشريعات العربية للوصول الى صيغة  
البرلمان العربي الموحد نواة للوحدة العربية المنشودة من الخليج  
الى المحيط ٠

وبما ان الشعبة البرلمانية الصومالية أتت الى هذا الملتقى على  
المفهوم الذي أشرنا اليه في صدر هذا الحديث من الواضح اننا لم  
نحمل معنا بحثنا عن التجربة البرلمانية الصومالية الغنية وبالتالي نقتصر  
على تقدير لمحات سريعة وموجزة عن دستورنا الجديد الصادر في سنة  
١٩٧٩ وهو ثاني دستور وضع بعد الاستقلال ٠

أن الدستور الصومالي الذي هو الركيزة السياسية للنضال من أجل تقدم الجماهير الصومالية ينص في المادة الاولى على ان جمهورية الصومال الديمقراطية دولة اشتراكية تقودها الطبقة الكادحة وهي جزء من الامة العربية والشعوب الافريقية وان الشعب هو صاحب السلطة والسيادة ممثلاً بهيئاته الشعبية المختلفة . والمادة السابعة من الدستور تتناول الدور القيادي للحزب الاشتراكي الثوري اذ تقضي بوضوح لا جدال فيه بان الحزب يتمتع بالسلطات العليا في القيادة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد . ويأخذ الدستور بمبدأ الوحدة القيادية للبلاد ، بمعنى آخر هناك اعتقاد راسخ بان الدستور الجديد قد تبني وحدة السلطة والديمقراطية المركزية وذلك في المادتين الثامنة والرابعة عشر ، وينوط الدستور القيام بهذه المهام الى كل من الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

يتكون مجلس الشعب الصومالي من ١٧١ عضواً ينتخبهم الشعب مباشرة وعن طريق الاقتراع السري ويتحول رئيساً الجمهورية تعين حتى ٦ اشخاص في مجلس الشعب ذوي ميزات خاصة في ميادين العلم والآداب أو الفن أو من بين الذين يتمتعون بقدر عظيم من الوطنية . ومن بين سلطات مجلس الشعب علاوة على تعديل الدستور وسن القوانين والموافقة على المعاهدات الدولية انتخاب رئيس الجمهورية وعزله طبقاً للمادة ٨٠ من الدستور ، وله أيضاً المراقبة على السلطة التنفيذية وذلك عند عرضها لبرنامج الحكومة والميزانية العام وعن طريق الاستجواب والاسئلة وعلى الحكومة ان تجيب عنها في خلال ٢٠ يوماً كي يجوز للمجلس ان يأمر بالتحقيق وتشكيل لجان لهذه الغاية . وتعطي المادة ٣٣ من الدستور ضمانات اكثراً لاعضاء المجلس اذ لا يسأل النائب عمما يديه من أفكار وآراء بسبب اداء وظيفته في المجلس أو لجانه ، ولا يجوز ان تقام دعوى جنائياً ضده ، كما لا يجوز

القبض عليه أو تفتيشه هو أو مسكنه إلا في حالة تلبسه بالجريمة  
وبأذن من المجلس .

وقد استحدث الدستور الجديد هيئة جديدة في إطار المجلس  
تسمى باللجنة الدائمة في مجلس الشعب وهي السلطة التي توجه أعمال  
المجلس و تقوم ب مباشرة أعمال المجلس ما بين فترات انعقاده ، ويكون  
أعضاء اللجنة من رئيس المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان البرلمانية  
وأعضاء الامانة العامة الذين هم في نفس الوقت أعضاء في المجلس ،  
ويمارس اللجنة الدائمة السلطات الآتية :

- ١ — سلطة سن وتعديل القوانين فيما بين فترات انعقاد المجلس على  
ان يقرها مجلس الشعب فيما بعد .
- ٢ — تفسير القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس الشعب .
- ٣ — دعوة المجلس في اجتماع عادي أو غير عادي .
- ٤ — مراقبة سير انتخابات أعضاء مجلس الشعب .

وفي المادة ٨٦ يتناول الدستور تركيب ونظام الهيئة التنفيذية التي  
يتولى امرها مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ويمارس عموماً  
الصلاحيات التالية :

- ١ — حق عرض مشاريع القوانين على مجلس الشعب .
- ٢ — اعداد خطة قومية للتنمية الاقتصادية .
- ٣ — اتخاذ أية خطوة يراها مناسبة لحماية مصلحة الدولة وسلامة  
الشعب مراعياً في ذلك الصلاحيات بموجب الدستور .

وفي الفصل الرابع من الدستور هناك ١٢ مادة خاصة بالهيئة

القضائية . وتنص المادة ٩٦ من الدستور على ان من بين أهداف القضاء هو :

حماية نظام الدولة الاشتراكية وتركيبها الاجتماعي والعمل على نشأة المواطن الصومالي في الاسهام في بناء الوطن والدفاع عن النظام الاشتراكي واحترام القوانين والتعايش الاجتماعي واداء الواجبات القومية والاجتماعية بخلاص . ويعمل القاضي على تطبيق القوانين ويケفل صيانة الحريات وحقوق وسلامة المواطن ومصالحه وكرامته الشخصية . وتنص المادة ٩٨ على ان القضاة وأعضاء النيابة العامة مستقلون في أداء وظائفهم ولا سلطان عليهم لغير القوانين ، ويقوم مجلس القضاء الاعلى بوضع السياسة العامة للقضاء وادارته ومراقبة اعمال وسلوك القضاة وأعضائه .

الاخ الرئيس ..

زملائي اعضاء الندوة ..

اكتفي بهذا القدر من إبراز العناصر الرئيسية التي يتكون منها الدستور الصومالي وذلك للأسباب التي ذكرتها سابقا واني مستعد بأن أرد على استئنافكم والايضاحات التي قد تبرز أثناء المناقشة العامة . وختاما أشكركم على حسن استماعكم وأرجو ملتقاانا هذا أن تتكلل اعماله بالنجاح وال توفيق .

والسلام عليكم ..

## ملامح من التجربة البرلمانية والتشريعية في بغداد

قدمه الاستاذ شبيب لازم المالكي  
عضو المجلس الوطني العراقي  
رئيس اتحاد الحقوقين العرب

### التجربة الديمقراطية في العراق :

كان العراق ولعمود طويلة من أكثر الاقطارات العربية افتقاراً إلى الممارسات والتقاليد الديمقراطية بصرف النظر عن محتواها الاجتماعي وطابعها السياسي ، فقد ظل ينتقل منذ عهد السيطرة العثمانية من نظام تعسفي استبدادي إلى نظام آخر حتى انطلاق ثورة ١٧ - ٣٠ تموز عام ١٩٦٨ بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي ، ولم يعش سوى فترات قصيرة تتمتع بها الشعب بقدر محدود من حرية الفكر والصحافة وحتى اقامة الاحزاب والنقابات وممارسة الحياة البرلمانية بشكلها الصحيح<sup>(١)</sup> .

وقد كان النضال من أجل الديمقراطية واحترام حرية الجماهير وارادتها وحقها في التغيير عن رأيها وممارساتها التنظيم الحزبي والنقابي بكل حرية واصدار الصحف الناطقة باسمها فضلاً عن ممارسة حقها في اختيار مثليها الحقيقيين إلى البرلمانات الهزلية التي كانت قائمة في

---

(١) التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي ص ٢٢٧ .

العهد الاستعماري وهي برمادات لم تمثل الشعب اطلاقاً ولم تتشكل عن طريق الانتخاب الحر وإنما كانت تضم عناة الرجعيين والاقطاعيين الذي يجري تعينهم بمعدل عن الشعب ، ليكون دورهم الموافقة على كل ما تتخذه الحكومات القائمة يومذاك من اجراءات معادية للشعب ومصالحة ومحلة بالسيادة الوطنية ولا ضفاء الشرعية الشكلية على هذه الاجراءات ، وحتى عندما كان الشعب يفرض بعض العناصر الوطنية من المعارضة والذين لا يشكلون سوى قلة قليلة في تلك المجالس فان الطبقة الرجعية الحاكمة كانت تضيق بهم ذرعاً وسرعان ما تسعى لحل هذه المجالس للتخلص منهم . ومنذ قيام ثورة ١٤ تموز عام ١٩٥٨ وإغاء آخر برمان صوري لم يشهد القطر العراقي أية تجربة برمانية مهما كان نوعها .

وبعد تسلم حزب البعث العربي الاشتراكي السلطة اثر ثورة ١٧ تموز ١٩٦٨ وفي اطار مبادئه الديمقراطية ومنهجه السياسي الشوري فقد خاض الحزب نضالاً واسعاً ودؤوباً منذ بداية اندلاع الثورة لتحرير الجماهير من القهر والاضطهاد الطيفي والسياسي ومنحها حرياتها السياسية والاجتماعية وحقها في التعبير عن رأيها ، وفي التنظيم النقابي والحزبي ، عمل على اشراكها في مناقشة القرارات السياسية المهمة ، كما عمل بنشاط من أجل اقامة اسس البناء الديمقراطي الاشتراكي في القطر .

ان حزب البعث العربي الاشتراكي كحزب ثوري قومي جماهيري يؤمن بالديمقراطية ايماناً حقيقياً ويمارسها في حياته الداخلية ، وفي علاقاته مع الجماهير ، ويعتمدتها أساساً من اسس البناء للمجتمع العربي الشوري الوحدوي الاشتراكي الجديد يعتقد وفي اطار نظريته الثورية ان « تأمين الحريات الديمقراطية لجماهير الشعب شرط اساسي من

شروط الانبعاث القومي ٠٠٠»<sup>(٢)</sup> . وهذا الموقف من المسألة الديمقراطية موقف مبدئي ثابت للحزب عبر عنه في مختلف المراحل النضالية وبمختلف اشكال التعبير . وهذا ما بُرِزَ على نحو واضح بعد انطلاق ثورة ١٧ - ٣٠ تموز عام ١٩٦٨ وتسليم الحزب للسلطة السياسية في القطر العراقي حيث كرس الحزب كل جهوده لبناء تجربة ديمقراطية ثورية شعبية متميزة .

وبسبب غياب الممارسة الديمقراطية في القطر العراقي لفتررة تاريخية طويلة وضعف الوعي الجماهيري بمضمون هذه الممارسة وابعادها ، وافتقار القطر الى تقاليد ديمقراطية ثابتة وراسخة تكون أساسا لبناء تجربة ديمقراطية صحيحة ولکثافة المشكلات الوطنية المعقّدة التي واجهت الثورة في بداية انطلاقها ولتشابك العلاقات السياسية والاجتماعية في تلك الفترة وانعكاسات العهود الرجعية السابقة على هذه العلاقات حيث كانت العشائرية وشبّه الاقطاعية هي السائدتان وكانت القوى المستغلة والرجعية ما تزال تمتلك موقع القوة والنفوذ في المجتمع وتلعب دوراً مؤثراً في واقع القطر السياسي ، ومن خلال نظرية علمية موضوعية اقائمة على استيعاب صحيح لواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي للقطر ، فقد رأت الثورة ان حل المشكلات الوطنية وتصفية الواقع الموروث من العهود الرجعية والديكتاتورية السابقة ، ومواقع الاستغلال والنفوذ لقوى المستغلة التي كانت مسيطرة على المجتمع في ظل تلك العهود ، يشكل مدخلاً للانتقال نحو بناء أسس التجربة الاشتراكية الديمقراطية التي يسعى الحزب لاقامتها ، ولذلك بدأت الثورة خطوات جادة وفعالة على

---

(٢) التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي ص ٩٤ .

طريق تصفية المجتمع القديم واسقاط موضع الاستغلال السياسي والاجتماعي للطبقات المستغلة ، وتحرير الانسان العراقي تحريراً كاملاً من كل اشكال القهر والاضطهاد والحرمان ومنحه حريةاته السياسية والاجتماعية الثقافية وحرية الرأي والتعبير والكتابة ، وقد شكلت هذه الخطوات بمجملها بدايات صحيحة للانتقال نحو التطبيق الديمقراطي ٠

ولما كان الحزب يرى ان ممارسة الجماهير لحقوقها الديمقراطية على نحو واع ومنضبط ومسؤول يقتضي تعبيتها في اطار تنظيمية تمنحها القوة وتنبع توسيعها سياسياً واجتماعياً<sup>(٣)</sup> فقد بدأت الثورة الخطوة الاولى على طريق تمكين الشعب من ممارسة حقوقه الديمقراطية ببناء منظمات مهنية وشعبية واتحادات نقابية كالاتحاد الوطني لطلبة العراق والاتحاد العام لنساء العراق والاتحاد العام لشباب العراق والمنظمات المهنية الاخري كمنظمات المعلمين والمهندسين والصحفيين والاطباء والحقوقيين وغيرها من النقابات المهنية التي وفرت لها الثورة جميع الضمانات المادية والقانونية والمعنوية لتوسيع وتطوير فاعليتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولتقوم بتعبيئة الجماهير الشعبية بمختلف قطاعاتها وشرائحها الاجتماعية والمهنية ، وحرصت ان تمارس هذه المنظمات أرقى الاساليب الديمقراطية سواء في علاقاتها باعضائها أو في مناقشة واقرار القرارات التي تتخذها أو في اختيار قياداتها عن طريق الانتخاب الحر المباشر من قبل الاعضاء ٠

وقد لعبت هذه المنظمات دوراً بارزاً في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي ميدان تطوير الممارسة الديمقراطية وانضاج الظروف الملائمة للتتحول نحو ممارسة الاشكال اللاحقة للديمقراطية ٠

---

(٣) المنطلقات النظرية للمؤتمر القومي الخامس لحزب البعث العربي الاشتراكي ٠

وقد كان للإنجازات الثورية التاريخية الضخمة ذات المحتوى الاشتراكي والديمقراطي التي صنعتها الثورة وشملت جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتأمين الشروط النفطية والمعدنية في القطر وتوجيه الضربات الساحقة للشركات الاحتكارية المتعددة الجنسية ، وتحقيق الاصلاح الزراعي الجذري ، وحل المسألة الكردية حلاً سلرياً وديمقراطياً واقامة الحكم الذاتي لشعبنا الكردي وابشاق مؤسساته الدستورية واقرار الحقوق القومية والثقافية لجميع الاقليات القومية واصدار قوانين تقدمية للعمل والتأمين الاجتماعي الى جانب تحرير الجماهير من القهر والاستغلال واطلاق طاقاتها واحترام ارادتها ورفع مستواها الثقافي والاجتماعي والمعاشي والبدء بتطبيق برنامج واسع للتصنيع ، وتنفيذ خطط تنمية طموحة واصلاح الاقتصاد العراقي على أساس اشتراكي ، ان كل هذه الاجراءات شكلت مقدمات رسمت الاسس القوية للممارسة الديمقراطية في القطر وعمقتها ووسيطت من اطارها .

وقد وفرت الثورة منذ انطلاقها حرية العمل والنشاط السياسي للجماهير ومنحتها حقها في الاتظام في احزاب وقوى سياسية لا تتعارض في موقفها الفكري والبدئي مع نهج الثورة ومبادئها الاساسية القومية والاشراكية كما حرصت على اشراكها في مناقشة القرارات السياسية المهمة وانضاجها واقرارها عن طريق التجمعات والندوات الجماهيرية ، ولكي تأخذ هذه الصيغة شكلها الصحيح فقد أقام حزب البعث العربي الاشتراكي تحالفاً ديمقراطياً مع جميع القوى الوطنية والقومية التقدمية في اطار الجبهة الوطنية والقومية التقدمية التي شكلت وعاءً لهذا التحالف .

وبعد قيام الجبهة الوطنية بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي

فقد منحت جميع القوى والاحزاب الممثلة في الجبهة حق العمل والنشاط السياسي والجماهيري واصدار الصحف والمطبوعات الفكرية المعبرة عن مواقف ومناهج هذه الاحزاب وقد كان انشاق الجبهة الوطنية يعتبر من بين الخطوات العملية في ترسیخ صرح الديمقراطية في القطر .

وجاء تطبيق صيغة مجالس الشعب التي انتشرت في جميع القرى والمدن ومرافق المحافظات ليشكل خطوة متقدمة أخرى على طريق توسيع الممارسة الديمقراطية وتطويرها باتاحة الفرصة للمواطنين لمناقشة المسؤولون عن شؤون واحتياجات مناطقهم وايجاد صلة حية وديمقراطية بين المواطنين واجهة السلطة .

وكان البدء بتطبيق صيغة الادارة الديمقراطية في المؤسسات الاتتجاهية والخدمية واتاحة الفرصة للعاملين في هذه المؤسسات لاتخاب قياداتها الادارية من بينهم بطريق الانتخاب الحر المباشر يشكل خطوة أكثر تقدما على طريق تعزيز الممارسة الديمقراطية وتصعيدها .

ولما كانت الأمية تشكل أحدى المعوقات الاساسية في طريق ممارسة الجماهير الشعبية لحقوقها الديمقراطية وتحول دون قدرتها علىوعي مسؤولياتها حيث أكدت المنطقات النظرية لحزب البعث العربي الاشتراكي على ان « انتشار الأمية بين الجماهير الشعبية سيعوق ممارستها الديمقراطية ، وستبقى هذه الممارسة مبتورة وسطحية وشكلية اذا لم تقترب بتشقيق سياسي يوفر للجماهير الحد الادنى من الثقافة التي تسكنها من استيعاب الامور العامة والخطوط العريضة لقضاياها السياسية والبناء الاشتراكي . ولهذا يبدو من الضرورة الاولوية بمكان ليس تصفية الأمية تصفية تامة وسريعة ، والعمل على تعليم المواطنين الاميين القراءة والكتابة فحسب بل تمكينهم من

استيعاب حد معين من المعارف تتيح لهم ممارسة حقوقهم الديمقراطية بوعي<sup>(٤)</sup> .

وتطبيقاً لهذا التوجه النظري فقد بدأت الثورة خطوات عملية واسعة لمكافحة الامية في طار حملة وطنية شاملة يقودها حزب البعث العربي الاشتراكي وتشارك فيها قوى واحزاب الجهة الوطنية والقومية التقديمية والمنظمات الشعبية والمهنية والقوات المسلحة ومؤسسات الدولة وضمن سقف زمني محدد ومدروس وتوفير جميع الامكانيات المادية والعلمية وتوظيف كل الطاقات الوطنية والجماهيرية فيها .

وعلى هذا الاساس صدر قانون الحملة الوطنية الشاملة لمحو الامية عام ١٩٧٨ ووضع موضع التنفيذ وأصبحت مراكز تعليم الاميين تنتشر في جميع انحاء القطر بما فيها المناطق النائية ومناطق البوادي والاهوار والجبال ، ولضمان عدم ارتداد الاميين الى أميتهم من ناحية ولتمكنهم من استيعاب حد معين من المعارف يتتيح لهم ممارسة حقوقهم الديمقراطية بوعي فقد ألزم القانون جميع الذين يتهمون من تعليم القراءة والكتابة الالتحاق بالمدارس الشعبية .

وقد أمكن عبر هذه التجربة الرائدة في ميدان مكافحة الامية ان ينقل الحزب قطاعات واسعة من جماهير شعبنا الى المجال الذي يستطيعون فيه ممارسة حقوقهم الديمقراطية والمشاركة بوعي في سلطة اتخاذ القرار .

وقد كانت الاوضاع المتخلفة التي تعيش في ظلها المرأة والنظرة الاجتماعية القاصرة إليها والعزلة المفروضة عليها وحرمانها من حقوقها الاجتماعية والسياسية حق العمل والتصرف بشؤونها الخاصة وعدم

(٤) التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي ص ٦٩ .

المساواة بينها وبين الرجل ، تحول دون ممارسة المرأة لحقوقها الديمقراطية وتعطل جزءاً منها من المجتمع عن ممارسة هذه الحقوق ، وبالتالي جعلها ناقصة ومبتوة . ولذلك أكدت المنطلقات النظرية لحزب البعث العربي الاشتراكي على تحرير المرأة من الظلم والعبودية الاجتماعية ومساواتها بالرجل والغاء أي شكل من أشكال التمييز بينهما في العمل وممارسة حقوق المواطن الاساسية ، ودعت الى ان تتحتل المرأة موقعها الطبيعي في المجتمع وان تناول حقوقها السياسية والاجتماعية وتقع مساواتها بالرجل في جميع المجالات<sup>(٥)</sup> .

وقد ترجمت ثورة ١٧ - ٣٠ تموز هذه النظرة في العديد من القرارات والاجراءات والتشريعات التي اصدرتها والتي استهدفت احداث نقلة ثورية في واقع المرأة العراقية وحياتها ، والغاء واقعها المتخلل وتعزيز مكانتها ومنحها حق العمل وممارسة النشاط السياسي والنقابي والمشاركة في المنظمات الجماهيرية والمؤسسات الديمقراطية وتولي المناصب السياسية والادارية العليا سواء بسواء مع الرجل . وهذه الخطوات لم تكن ذات بعد اجتماعي فقط وانما كانت ذات بعد سياسي يهدف الى استكمال بناء مقدمات التحول الديمقراطي ، حيث جاء في التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن ( ان الممارسة الكاملة للديمقراطية الشعبية ستبقى مبنية على ما دامت المرأة بعيدة عن الحياة العامة للمجتمع . لذا أصبح تحرير المرأة العربية ضرورة ديمقراطية بالإضافة الى كونها ضرورة انسانية )<sup>(٦)</sup> .

---

(٥) التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي .

(٦) التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن ص ٢٤٣ .

ان جميع هذه الخطوات ذات الطابع الديمقراطي لم تكن سوى مقدمات للانتقال نحو الخطوة التالية وهي الخطوة الاعمق والواسع على طريق استكمال مقومات الديمقراطية الشعبية وابشاق مؤسساتها في القطر . حيث اصدرت الثورة قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ بعد ان تمت مناقشته من قبل جماهير الشعب في ندوات عامة عقدتها المنظمات الشعبية والمهنية وقوى واحزاب الجبهة الوطنية والقومية التقديمية ومنظمات حزب البعث العربي الاشتراكي كما نوقشت في الصحافة واجهزه الاعلام وطرح حول نصوصه مختلف الآراء والاجتهادات التي اعتمدت عند وضع القانون بصيغته النهائية .

وتطبيقا لهذا القانون فقد اجريت انتخابات عامة لاؤل مجلس وطني في القطر يوم العشرين من حزيران عام ١٩٨٠ حيث تقدم لنيل ثقة الجماهير عدد كبير من المواطنين رجالا ونساء من اعضاء حزب البعث العربي الاشتراكي أو اعضاء الاحزاب والقوى المؤلفة في الجبهة الوطنية أو المستقلين الذين تنافسوا على مقاعد المجلس البالغة ٢٥٠ ممغدا في جو كامل من الحرية وتكافؤ الفرص والمنافسة الحرة الشريفة ، وقد تحملت الدولة بموجب نص قانون المجلس الوطني نفقات الدعاية لجميع المرشحين الذين اعطوا فرصا متساوية للدعاية ونشر صورهم ونبذ عن حياتهم وتاريخهم السياسي في الصحف والاذاعة والتلفزيون اضافة الى تحدثهم أمام الجماهير في ندوات موسعة .

وتم تقسيم القطر - طبقا لنص القانون - الى مناطق انتخابية تضم كل منطقة عددا من المراكز الانتخابية . وقبل بدء الانتخابات صدرت جداول بأسماء الناخبين الذين يحق لهم المشاركة في الانتخابات من العراقيين الذين اكملوا الثمنية عشرة من العمر .

وفي يوم ٢٠ حزيران عام ١٩٨٠ زحفت جماهير الشعب العراقي

في تظاهرات حماسية رائعة ووسط معالم الفرح والابتهاج نحو مراكز الاقتراع لتمارس حقها لأول مرة في تاريخ القطر في انتخاب ممثليها الى أول مجلس وطني ينشق عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري ، وأقبل المواطنون على الأدلة بأصواتهم بشكل منقطع النظير . وهي ظاهرة فريدة في الانتخابات التي تجرى في بلدان العالم الثالث .

وقد منح المواطنون الحرية الكاملة في اختيار ممثليهم الى المجلس الوطني من بين المرشحين الذين تم طرح اسمائهم على شكل قوائم ، ومنع الحزب اعضاءه ومنتسبيه وكذلك اجهزة الدولة من التدخل لصالح أي مرشح أو بث الدعاية له حتى بالنسبة لمرشحي حزب البعث العربي الاشتراكي الذين دخلوا على قدم المساواة مع المرشحين الآخرين من المستقلين والاعضاء في احزاب الجبهة الوطنية اذ لم يتقدم الحزب بقائمة لمرشحه وإنما اعتمد مبدأ الترشيح الفردي لکوادره واعضائه مع المواطنين الآخرين ، وهذه ربما هي حالة فريدة أيضاً بالنسبة لحزب يقود الثورة والسلطة السياسية في أي بلد في العالم ؛ وفاز في الانتخابات من حاز على أعلى الاصوات من بين المرشحين سواء كانوا من اعضاء وكوادر حزب البعث العربي الاشتراكي أو من احزاب وقوى الجبهة أو المستقلين وهم يمثلون مختلف فئات وشرائح الشعب العراقي من العمال وال فلاحين والطلبة والمثقفين والكسبة والموظفين والصحفين والأدباء والفنانين والحقوقيين والاطباء المهندسين وأساتذة الجامعة ورجال الاعمال ، كما فازت في الانتخابات ولأول مرة في تاريخ القطر ١٦ امرأة أصبحن اعضاء في المجلس الوطني .

وقد دعي المجلس الوطني بعد انتخابه الى الانعقاد يوم ٣٠ حزيران عام ١٩٨٠ وافتتحه الرئيس القائد صدام حسين رئيس الجمهورية وسط تظاهرة ديمقراطية رائعة مفعمة بالحماس والقى خطاباً تاريخياً شاملـاً في حفل الافتتاح قال فيه :

( لقد قررنا بمسؤولية عميقة وبعقل مستقر أن نوفر كل معاني واجواء الممارسة الديمقراطية لاعضاء المجلس الوطني وان نرعاه بكل معاني الرعاية الثورية المسئولية دون ان تكون أوصياء عليه أو بدليلا عنه ، من أجل ان يمارس مسؤولياته بارادة واعية وبحرص شديد على مصلحة الشعب والوطن وأهداف ثورتنا العظيمة واعضاء المجلس الوطني احرار في قول وتقدير ما يعتقدونه صحيحا ويخدم الشعب والاهداف الوطنية والقومية في السياسة العربية والدولية وفي السياسة الداخلية مهتمين بمبادئ الثورة وباستحضار دائم لضيير الشعب ومصالحه وتطلعاته الشريفة الى امام ٠٠٠٠٠ )<sup>(٧)</sup> .

وفي الواقع فان انبثق المجلس الوطني في العراق وبعد ممارسته لمسؤولياته واحتصاصاته يمثل بدء مرحلة متقدمة على طريق ارسانه الديمقراطي الشعبية وفق مفاهيم حزب البعث العربي الاشتراكي واستكمال مقوماتها وبناء مؤسساتها وتوسيع قاعدتها باعتبارها هدفا أساسيا من اهداف الحزب ، فالديمقراطية وحرية الانسان هما من بين ابرز اهداف الحزب والتي ناضل من أجلها طويلا وقدم أغلى التضحيات في شتى مراحل نضاله ، ولذلك فان اصرار الحزب على تجسيد الحقوق الديمقراطية للشعب هو تأكيد عملي على صدق ايمانه بالديمقراطية واستعداده للدفاع عنها وتعزيز ممارستها وتجاربها لا في ظروف النضال السري فحسب وانما عندما تسلم السلطة السياسية وأصبح قائدا للمجتمع<sup>(٨)</sup> .

(٧) من خطاب السيد الرئيس صدام حسين في حفل افتتاح المجلس الوطني يوم ٣٠ حزيران عام ١٩٨٠ .

(٨) من خطاب السيد الرئيس صدام حسين في حفل افتتاح المجلس الوطني يوم ٣٠ حزيران عام ١٩٨٠ .

ولكي يأخذ المجلس الوطني دوره في تعزيز الممارسات والتقاليد الديمقراطية وارساء اسس التجربة الديمقراطية الشعبية والانتقال بها خطوات الى الامام والتعبير عن ارادة الشعب العراقي ومصالحه وتمثيله تمثيلا حقيقيا ، فقد حظيت تجربة المجلس الوطني بالاهتمام الكبير والرعاية المباشرة من قبل القيادة السياسية التي اكددت وما حرصها على ان يمارس المجلس دوره ووظائفه ومسؤولياته بكل فاعلية ، وهذا ما عبر عنه الرئيس القائد صدام حسين في كلمة القائها في المجلس عند حضوره أحدي جلساته حين قال :

« أن الغاية الأساسية من حضورنا هذا اليوم احدى جلساتكم هي ان نلتقي بكم كممثلين للشعب في هذا المجلس وان نطمئن بقدر على ان الدولة في اجهزتها الرسمية الاخرى تتعاون مع هذا المجلس بموجب الدستور والقوانين المرعية لكي يؤدي واجباته كممثل للشعب من موقعه بصورة صحيحة ولكي تؤكد بان المجلس ليس حالة شككية في بلدنا وانما هو موقع جدي ومسؤول بموجب الدستور لممارسة دور مؤثر في بناء العراق الجديد العظيم ولكي تؤكد باسم القيادة بان الانتخابات التي جرت للمجلس الوطني لم تكون نتيجة حاجة فنية لعبور شاطيء الى شاطيء آخر وانما تعبيرا عن حالة أصلية ومبدية في عقل الحزب الذي يقود الثورة وفي منهج الثورة التي غلت ثورة كل الشعب العراقي بلا استثناء »<sup>(٩)</sup> .

#### **المجلس الوطني ومهامه ووظيفته التشريعية :**

لقد حدد قانون المجلس الوطني الاختصاصات التي يمارسها المجلس بما يلي :

(٩) خطاب السيد الرئيس صدام حسين عند حضور جلسة المجلس الوطني المنعقدة يوم ٢١/١١/١٩٨١ .

- ١ - اقتراح مشروعات القوانين .
- ٢ - تشريع القوانين .
- ٣ - اقرار الميزانية العامة للدولة وخطط التنمية السنوية والخمسية .
- ٤ - مناقشة سياسية الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي .
- ٥ - ممارسة الرقابة على الاجهزة التنفيذية للدولة .
- ٦ - اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية<sup>(١٠)</sup> .

هنا نجد ان المجلس الوطني وفقا للدستور المؤقت وقانون المجلس الوطني ونظامه الداخلي تكون من اختصاصاته ممارسة الوظيفة الرقابية والوظيفة الاخيرة يمارسها المجلس بالشكل الآتي :

ان لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني الحق في ان يوجه سؤالا شفويأ او تحريريا الى أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء يستوضح فيه عن اقدام الوزير على أي تصرف او اتخاذ قرار معين او موقف ازاء قضية معينة تتعلق بسياسة الوزراء<sup>(١١)</sup> ويقوم رئيس المجلس الوطني باحالة السؤال الى الوزير المختص ليجيب عليه شفويأ او تحريريا خلال الجلسة ذاتها او الجلسة التالية .

كما يحق لاي عضو من اعضاء المجلس ان يوجه استجوابا تحريريا الى أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء عن طريق رئيس المجلس يطلب فيه من الوزير المختص ان يبين السياسة التي يتبعها او المواقف التي يتخدتها ازاء مسألة معينة او عن الاموال والتقصير المنسوب الى الوزارة على ان يؤيد الاستجواب عشرة اعضاء<sup>(١٢)</sup> ويبلغ

(١٠) المادة ٤٧ من قانون المجلس الوطني رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٠ .

(١١) المادة ٩٤ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

(١٢) المادة ٩٦ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

الى الوزير المختص ثم يتم تحديد موعد مناقشة الاستجواب في جلسة تحددها رئاسة المجلس بالاتفاق مع الوزير المختص وفي بداية الجلسة يعرض عضو المجلس الذي اقترح استجواب الوزير مضمون استجوابه ثم يعطي بعد ذلك حق الكلام الى الوزير وتحتتم المناقشة بالتصويت على الاستجواب فإذا اسفر التصويت عن تأييد المجلس للاستجواب بأغلبية ثلثي اعضائه فان هذا التأييد يعتبر اقتراحا باعفاء الوزير المختص من منصبه وعلى رئيس المجلس ان يبلغ رئيس الجمهورية نتيجة التصويت<sup>(١٣)</sup> .

وقد نص قانون المجلس الوطني على ان من حق المجلس ان يقترح اعفاء أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء عند الضرورة .

اما في نطاق الوظيفة التشريعية فان المجلس الوطني يمارس مهمة اقتراح واقرار القوانين جنبا الى جنب مع مجلس قيادة الثورة الذي يمارس أيضا صلاحيات تشريعية تمثل باصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون وينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة او التي تحال عليه من قبل رئيس الجمهورية<sup>(١٤)</sup> .

وتقوم اللجان المختصة في المجلس بدراسة مشاريع القوانين المحالة عليه كل حسب اختصاصها وبالتعاون والتنسيق مع لجنة الشؤون القانونية والادارية ثم ترفع اللجان تقريرا مشتركا الى المجلس يتضمن توصياتهما واقتراحتهما بشأن القانون<sup>(١٥)</sup> يجرى بعد ذلك توزيع القانون من التقرير المشترك للجنة المختصة وللجنة

(١٣) المادة ٩٨ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

(١٤) المادة ١٠٠ و ٩٩ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

(١٥) المادة ١٠٣ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

الشؤون القانونية والادارية على اعضاء المجلس • ثم يعقد المجلس جلسة لمناقشة التقرير ثم يشرع بمناقشة مبادئ القانون وعند اقرارها ينتقل الى مناقشة المودا واقتراح تعديلها والتصويت عليها بالقبول أو الرفض ، مادة مادة ٠

ويتولى رئيس المجلس الوطني عند اقرار مشروع القانون المحال عليه من قبل رئيس الجمهورية إرساله الى مجلس قيادة الثورة وفي حالة عدم اقراره يعاد الى رئيس الجمهورية مع بيان الاسباب التي أدت الى رفضه ولرئيس الجمهورية ان يعيد الى المجلس الوطني مشروع القانون الذي رفضه المجلس بعد مضي سنة من تاريخ رفضه لاعادة النظر فيه<sup>(١٦)</sup> ٠

أما القوانين المحالة على المجلس من قبل مجلس قيادة الثورة فان رئيس المجلس الوطني يتولى ارسالها الى رئيس الجمهورية في حالة اقرارها لاصدارها ، أما في حالة رفضها فتعقد جلسة مشتركة بين المجلس الوطني ومجلس قيادة الثورة برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه ويصوت على القانون ويعتبر مقرأ اذا حاز على أغلبية ثلثي عدد اعضاء المجلسين<sup>(١٧)</sup> وفي حالة اجراء تعديل من قبل المجلس الوطني على مشروع القانون المحال اليه من مجلس قيادة الثورة ، فاذا أقر مجلس قيادة الثورة التعديل الذي اجراه المجلس اصبح مشروع القانون مقرأ ، أما اذا رفضه فيعاد الى المجلس للنظر فيه مرة اخرى ، فاذا أصر المجلس الوطني على رأيه فتعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة مجلس قيادة الثورة أو نائبه لمناقشة مشروع القانون ويعتبر مقرأ بأغلبية ثلثي مجموع عدد اعضاء المجلسين<sup>(١٨)</sup> ٠

(١٦) المادة ١٠٦ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

(١٧) المادة ١٠٦ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

(١٨) المادة ١٠٧ من النظام الداخلي للمجلس الوطني .

## حزب البعث العربي الاشتراكي ومفهوم وحدة السلطة :

من المسلم به فقهيا ان السلطة هي واحدة في الدولة ، واذا كانت ممارستها تجري من قبل هيئات متعددة فانها في جوهرها هي سلطة واحدة تمثل مصالح الفئة أو الفئات الاجتماعية التي تقபض بيدها على السلطة .

واذا كانت الانظمة الدستورية التي انبثقت عن الثورة البرجوازية في بلدان أوربا الغربية قد اعتمدت نظرية الفصل بين السلطات تلك النظرية التي شكلت أساس النظام الدستوري الليبرالي بما قدمه من مؤسسات وما طرحته من صيغ وأفكار ما تزال شاخصة في بلدان أوربا الغربية بهدف حماية مصالح الطبقة البرجوازية التي ظهرت كطبقة متميزة تملّك رأس المال وأدوات الاتاج وتقبض على السلطة السياسية .

في الواقع ، فإن الأساس التاريخي لنظرية الفصل بين السلطات يرجع إلى العهد اليوناني حيث وزع افلاطون السلطة على ست هيئات بينما اقتصرها ارسسطو على ثلاثة سلطات هي التشريعية والتنفيذية والقضائية وهي السلطات المعروفة اليوم وقد عكس هذا التوزيع طبيعة النظام الاجتماعي الذي كان قائما يومذاك ، الا ان هذه النظرية اندثرت في عصر الامبراطورية الرومانية حيث توكررت جميع السلطات بيد الامبراطور واختفت تماما في ظل حكم الاقطاع الذي ساد اوربا في القرون الوسطى ثم ما لبثت بالظهور ابان القرن السابع عشر بعد الثورة البيوريتانية<sup>(١٩)</sup> الا أنها سرعان ما عادت للانهيار بعد سقوط سلطة كرومويل وعودة الملكية المطلقة الى بريطانيا . وعلى اثر تغيير خارطة القوى الطبقية في بلدان اوربا الغربية وظهور الطبقة البرجوازية

(١٩) ادخل كرومويل مبدأ الفصل للسلطات في دستور جمهوريته .

طبقة متميزة تملك رأس المال وادوات الاتصال في المجتمع ولكنها بقيت بعيدة عن مركز القرار السياسي الذي يقع في يد القوى الاقتصادية والملكية المطلقة فقد جرى الاهتمام بنظرية الفصل بين السلطات والدفاع عنها ومحاوله تكريسها من قبل الكتاب وال فلاسفة والسياسيين وخاصة في فرنسا ابان قيام الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر كمحاولة للحد من سلطة الملكية المطلقة واعطاء البرلمان المنتخب من قبل الشعب سلطة تقف بوجه سلطة الملك وتحرره من الخضوع لسيطرته . وخاصة المفكر الفرنسي موتيسكيو الذي حاول ان يعطي لهذه النظرية ابعاداً جديدة تقوم على فكرة تمثيل جميع الطبقات الاجتماعية في هيئات السلطة .

لقد اثبتت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العالم عدم امكان وضع حدود فاصلة بين هيئات الدولة بحيث تعمل كل منها منفصلة عن الاخر في مجال عملها ، واذا كان ذلك ممكنا من الناحية النظرية ولو على صعيد تقسيم السلطات لضرورة تحقيق مزايا تقسيم العمل الا ان ذلك من الناحية الواقعية يهدى أمراً غير ممكن ، ذلك ان ( مبدأ الفصل بين السلطات ) الذي استخدم في البداية كسلاح لهاجمة الحكم الفردي المطلق سرعان ما استغل من قبل البرجوازية ليتحول الى أداة بيدها لاضفاء الشرعية على انفرادها بالسلطة واتخاذ القرار .

ويلاحظ قاريبنا ان الثورات البرجوازية التي تحدثت عن انهاء السلطة التنفيذية كانت دوماً تحاول ان تؤمن بشكل او باخر سلطة الطبقة البرجوازية وتعبر عنها وتجسد مصالحها من خلال هيمنة هذه الطبقة وممثليها على السلطات الثلاث ( البرلمان والوزارة والقضاء ) وقد اعطي منظور البرجوازية لنظرية الفصل بين السلطات

مضمنوا معاييرًا نسبيةً عما كان معروفاً من قبل لهذه النظرية إذ بدلاً من وضع السلطة وتركيزها بيد السلطة التشريعية (البرلمان) أكدوا على اتجاه تأمين أقصى حد من الاستقلالية للسلطة التنفيذية وابعادها عن الرقابة المباشرة للبرلمان تحت واجهة (الفصل بين السلطات) كما وضعوا في مواجهتها السلطة القضائية لتكون في بعض الأحيان أداء يهدى السلطة التنفيذية للحيلولة دون فاعلية القرارات التي يتخدتها البرلمان أو تعطيلها، وهذا ما يجعل تركيز السلطة الفعلية بيد رئيس الدولة والسلطة التنفيذية.

ومع تطور النظام السياسي في الدول الليبرالية الأوروبية وظهور حكومات يشكلها حزب أو عدة أحزاب فيما يكون الحزب الآخر أو الأحزاب الأخرى في المعارضة وتبادل هذه الأحزاب الواقع ما بين الحكم والمعارضة كما هو الحال في بريطانيا وفرنسا وإيطاليا والمانيا الغربية وغيرها من الدول الأوروبية، فقد انهار مبدأ الفصل بين السلطات وأصبحت نفس القوة الحزبية هي التي تسيطر على الحكومة والبرلمان وتحول الهيئة التشريعية والتنفيذية إلى ما شبه بالهيئة الواحدة كما تحاول أخضاع القضاء لسيطرتها، وبذلك يكون الحزب الحاكم هو المصدر الوحيد للسلطة والقائم على توزيعها، وتبدو هذه الظاهرة جليّة في إنكلترا وفرنسا.

إن الدول وفق المفهوم الليبرالي هي تنظيم قانوني مرتبط من ناحية بالاتجاه نحو تركيز السلطة ومن الناحية الأخرى باتجاه توزيع وظائف السلطة بين عدة هيئات لدرء امكانية استخدام السلطة من قبل فريق واحد أو شريحة واحدة، أي أن الفصل بين السلطات يظل ضمن الإطار الدستوري فقط وينهض وفقاً لذلك الأساس القانوني لفكرة الحكومة المقيدة التي يتم في ظلها توزيع وظائف السلطة على عدة

هيئات إلا أنها بمجموعها تنفذ مصالح الطبقة البرجوازية المسيطرة . وبذلك أفادت فكرة ( الفصل بين السلطات ) الدولة الرأسمالية المعاصرة في تأكيد التوجه نحو التخصص في العمل بعد ان تعقدت مهام ادارة الدولة ووظائفها في عصرنا الحاضر بشكل غير اعتيادي ، اضافة الى حماية النظام الرأسمالي من محاولات الطبقات الشعبية الكادحة للتعبير عن نفسها ومصالحها أو تحقيق طموحاتها نحو ممارسة السلطة . وهنا يظهر بجلاء وهم ( الفصل بين السلطات ) حيث يجري العمل على تركيز السلطة بيد هيئة واحدة هي الهيئة التنفيذية التي تحول عادة جميع السلطات في حالة شعور النظام بالخطر الذي يتهددها من الطبقات الشعبية فتقوم بتعطيل أعمال الهيئة التشريعية أو تحلها وتفرض قيودا معينة على أعمال السلطة القضائية وقد تضطر الى جانب ذلك الى اعلان حالة الطوارئ التي توقف العمل بجميع القوانين الاعتيادية ويتم العمل بقوانين خاصة .

وفي بعض الانظمة الدستورية قد تعطي السلطة التنفيذية حق حل البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية في حالة ممارسته دورا معرقا لا لاعمال السلطة التنفيذية . وهكذا نرى ان التحديد القانوني لما يسمى باستقلال البرلمان أو القضاء عن السلطة التنفيذية ما هو في جوهره إلا شكل من أشكال تبعية البرلمان والقضاء لسلطة الطبقة المسيطرة على المجتمع والتعبير من مصالحها . وفي هذا العصر ، عصر الأزمة العامة للرأسمالية وتنامي قوة الطبقات الشعبية وحصولها على حق الاقتراع وزيادة فاعليتها وتنامي وعيها فان مخاوف الطبقة الرأسمالية ازدادت وأصبحت فكرة فصل السلطات ماهي إلا ستار تسعى من ورائه هذه الطبقة الى تركيز السلطة في يد الهيئة التنفيذية والحد من صلاحيات البرلمان والمؤسسات التمثيلية بشكل عام والسعي للغاء دورها ، والتأثير على السلطة القضائية واجضاعها

لهمتها • وبذلك تكون السلطة التنفيذية هي السلطة المسيطرة واقعيا على جميع السلطات الأخرى وإن بدت نظريا أن هذه السلطات منفصلة بعضها عن البعض الآخر وتتمتع بالاستقلالية •

من هذا العرض السريع يتوضّح لنا أن مضمون نظرية ( الفصل بين السلطات ) سارت في اتجاه معاير لشكلها الظاهري بحيث أخرج المبدأ عن الهدف الأساسي الذي صيغ من أجله وأضحى الهدف الأساسي لمبدأ فصل السلطات في الدولة الرأسمالية المعاصرة الالتفاف على الهيئات الأخرى وبخاصة الهيئات البرلمانية التي يفترض أنها تمثل الشعب وسلّمها عن ممارسة اختصاصاتها وتجريدها منها ونقل جزء منها إلى السلطة التنفيذية • وبذلك تتركز السلطة بيد الطبقة البرجوازية التي تقوم بغلق الطريق أمام الطبقات الشعبية المسحوقة ومنعها من ممارسة حقوقها وتحقيق الانتقال نحو الاشتراكية • إن رفض مبدأ الفصل بين السلطات يقابل به بادهة مبدأ وحدة السلطة في المجتمع • إلا أن وحدة السلطة قد تعني أمورا مختلفة ضمن تجارب مختلفة ومراحل تاريخية متفاوتة ، فهي إذا كانت تعني إبان تكون المجتمع الرأسمالي عدم تعدد السلطات وتوزعها بين هيئات اجتماعية وسياسية عديدة وهو ما كانت تفرضه نشأة هذا المجتمع وضرورة توحيد السلطة على الصعيد الإقليمي والسكاني وتجسيد الوحدة القانونية أو الدستورية ، فانها قد تستغل من قبل الانظمة الاستبدادية أو الدكتاتورية لزيادة تركيز السلطة بيد فرد أو فئة حاكمة وتوسيع دور الهيئات التنفيذية على حساب تقليل دور الهيئات التشريعية وأضعاف دور القضاء وسلبه عن أداء وظيفته •

أما مفهوم وحدة السلطة في المجتمعات غير القائمة على الاستغلال وفي ظل الانظمة ذات التوجه السياسي والاجتماعي والاقتصادي

التقديمي الشعبي فأن انتقاء الاسس التي يستند اليها مبدأ الفصل بين السلطات على النحو الذي وجد في اطار الدولة البرجوازية يجعل من هذا التعدد امرا غير وارد ، اذ ليس في هذه المجتمعات صراع على السلطة بين قوى اجتماعية وسياسية متناحرة يراد الموازنة بينها عن طريق الفصل بين السلطات ، وليس هناك كذلك قوى مستغلة — بفتح الغين — يراد حماية حقوقها ومصالحها الطبقية وتمكنها من التعبير عن ارادتها من تسلط القوى المستغلة — بكسر الغين — والتي قد يؤدي فصل السلطات الى الحد من تسلطها على الطبقات الاخرى وسحق مصالحها وارادتها .

ثم في ظل سلطة من هذا النوع لا يوجد تناقض بين الوظائف التي تؤديها كل هيئة من هيئات السلطة كما لا يفترض وجود هيمنة بعضها على البعض الآخر أو يراد حماية بعضها من بعض ، ذلك ان وحدة السلطة في هذه المجتمعات تعني بالدرجة الاولى وحدة المجتمع سياسيا وثقافيا واقتصاديا واجتماعيا وغياب التناقضات الاساسية بين افراد المجتمع وفاته وشرائطه المختلفة ووحدة الاهداف المشتركة التي تشدهم افراد المجتمع جميعا لتحقيقها عبر منظورات فكرية ووسائل موحدة .

وهكذا يستخدم مبدأ وحدة السلطة لحماية جماهير الشعب من الاستغلال وتجسيده حقوقها وتأكيد قدرة السلطة الشعبية المنشقة بارادة الجماهير والتي تمثلها تمثيلا حقيقيا على اتخاذ القرار بما يخدم مصالح المجتمع .

ان نظرية حزب البعث العربي الاشتراكي تؤكد على تبني مفهوم وحدة السلطة ، ويتحدد مفهوم الحزب الى هذا المبدأ بأن في دولة البعث تكون السلطة السياسية واحدة وهي تقوم بوضع السياسة

العامة والاطار العام للمجتمع من خلال التشريع ثم اداء الوظيفة  
الإدارية والوظيفة القضائية .

وقد عبرت التجربة الثورية التي يقودها حزب البعث العربي الاشتراكي في القطر العراقي عن الوعي العميق لأهمية ان يوضع مبدأ وحدة السلطة في إطاره الطبيعي المعبّر عن فكر ومصالح الطبقات ذات المصلحة في التغيير الاجتماعي والسياسي ... ولذا كان الحزب واضحًا في فهمه لحقيقة وحدة السلطة على أساس ان في كل مجتمع سلطة واحدة وان لكل دولة سلطتها السياسية الواحدة ، وان تعدد السلطات في المجتمع الواحد الى سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية يؤدي الى الفصل بشكل قسري بين بعضها عن البعض الآخر في مقوماته واتجاهاته .

وتتجسد السلطة السياسية الواحدة في القطر العراقي بوجود قيادة سياسية تمارس السلطة عبر وسائل وطرق معينة ومن خلال هذه السلطة تحدد القيادة السياسية اطر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية عن طريق ما تضعه من تشريعات . ويمثل مجلس قيادة الثورة صورة من صور وحدة السلطة فهو يمارس صلاحيات تشريعية تتمثل في اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون اضافة الى المجلس الوطني كما يمارس عن طريق رئيس المجلس الذي يتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو عن طريق مجلس الوزراء الصلاحيات التنفيذية .

وفي دولة الحزب فان جميع الاطر والتشريعات والاختيارات تمثل ايديولوجية الحزب القائد حزب البعث العربي الاشتراكي ، وفي ضوء ذلك لا بد من هيئات تنفذ هذه التشريعات والاختيارات في شتى الميادين التي تتوزع عليها حياة المجتمع ، وهكذا تنشأ الحاجة الى

الوظيفة الادارية التي تمارسها الاجهة الادارية والى الوظيفة القضائية التي تمارسها الاجهة القضائية . وبكلمة أخرى ان تطبيق القواعد التشريعية يتم عن طريق تأمين ادارة الدولة أو القضاء في المنازعات التي تقع في المجتمع ، فمهمة القضاة تفهم بأنها تطبيق للقواعد العامة التي يسنها المشرع والقاضي بمعاقبته الذين يخرقون القواعد القانونية أو بابداء رأيه في المنازعات بين الافراد على وجود القاعدة القانونية وتطبيقاتها إنما يطبق هذه القواعد العامة .

وتأسيسا على ذلك يرى الحزب ان استقلال القضاء يفترضها احترام ارادة المشرع المعبّر عنها فيما يضعه من قوانين يقوم القضاء بتطبيقها في اطار الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة . بمعنى آخر ان استقلال القضاء في مفهوم الحزب لا يمثل فصلا للسلطة القضائية عن السلطات الأخرى بل وسيلة لتحقيق إرادة المشرع وبذلك تكون الوظيفة القضائية جزءاً متمماً للوظيفة التشريعية لا منفصلة عنها أو متصادرة معها ومتسمجة كذلك في اطار وحدة السلطة مع الهيئة التنفيذية .

هذه ملامح عامة عن تجربة القطر العراقي في ميدان العمل البرلماني والتشريعي وتكوين السلطة وفق نظرة حزب البعث العربي الاشتراكي ومفاهيمه ..

نرجو مخلصين ان يكون بحثنا هذا قد عكسها بوضوح وصدق لاطلاع زملائنا من البرلمانيين العرب عليها .

\* \* \*

## حول مبدأ الفصل بين السلطات

الاستاذ يونس الشريف  
عضو المجلس الوطني الفلسطيني

ايها الاخوة :

احيكم باسم المجلس الوطني الفلسطيني وأشكر المجلس الوطني العراقي على تهيئته كل ما من شأنه انجاح هذا الملتقى ، الذي ينعقد في بغداد الثورة ، العراق الذي يخوض معركة البناء والتقدم على كافة الاصعدة والمستويات بقيادة الرئيس المناضل صدام حسين .

ايها الاخوة :

ينعقد هذا الملتقى التشريعي في زمان التعقيدات والصراعات الحادة التي تتصف بها الاوضاع والتطورات الدولية ، وحالة التفكك والانقسام التي تشهدها العلاقات العربية ، وخطر التآمر الامبرالي على الوطن العربي ، بما تعكسه هذه الحالة من آثار سلبية على مجتمع حركة التحرر العربي .

وفي نفس الوقت تشتد الهجمة الامبرالية الصهيونية على الشعب الفلسطيني في فلسطين المحتلة ويختدم الصراع بين جماهيرنا وسلطات الاحتلال الاسرائيلي ، وتبلغ اعمال التنكيل والارهاب ذروتها ضد شعبنا وقيادته الوطنية ، وتنسج اعمال العقوبات الجماعية ضد المحيميات والمدن والقرى ، هذا عدا سياسة النهب والافقار الاقتصادي ، وذلك

بهدف خلق قيادات متحاذلة تقبل بما يسمى « بالادارة المدنية » .  
أيها السادة ، اسمحوا لي أن أبدأ بتوجيه التحية إلى كل مواطن  
من أبناء شعبنا الفلسطيني في أرضنا المحتلة ، المنتفض دوماً والذي  
يقف ووجهه أمام العدو المحتل متشبها بارضه ، غارساً أقدامه في  
تراها ، يرفع عالياً راية النضال الوطني ، مؤكداً أن منظمة التحرير  
الفلسطينية هي ممثله الشرعي والوحيد .

أيها السادة :

انني أتوجه بالشكر على اختيار موضوع مبدأ الفصل بين  
السلطات وأثره على الممارسة الديمocrاطية لهذا الملتقى التشريعي ، هذا  
المبدأ عرفته الإنسانية قبل ان ينادي به الفيلسوف الفرنسي موتسيكيو  
في العصر الحديث ، ويلوره في نظرية تركزت على ضرورة فصل  
السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية وفصل السلطة التشريعية عن  
السلطتين ، رغم ان هذه السلطات الثلاث مترابطة فيما بينها ، وهي  
تعبر الى حد كبير عن التنظيم الاجتماعي والسياسي للمجتمع .

لقد عرفته الإنسانية منذ قيام الاسلام ، فقد قام الاسلام على  
مفاهيم واضحة محددة لفصل السلطات منذأخذ المجتمع العربي بمبدأ  
« وأمرهم شوري بينهم » ، وتطورت هذه الممارسة الديمocrاطية  
للحكم بعد ذلك ، لتتكامل على شكل دستور عربي قوامه النشوء  
التدرجي لسلطات قضائية تميزت تدريجياً بالاستقلالية عن السلطة  
التنفيذية ، و تعمل في ظل الممارسة الحرة المنعقة من أي تأثير من  
قبل السلطة التنفيذية .

وال تاريخ العربي مليء بمواقف عارض فيها القضاة السلطات  
التنفيذية في كثير من الأحيان وتمسكون بأحكامهم ولو أدت هذه  
المواقف الى عزلهم .

ان مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر مساهمة لنجاح أية ممارسة ديمقراطية في المجتمع ، اذا ما اعتبرنا الديمقراطية في الاساس هي حكم الشعب بالشعب ، والتي تقوم على جملة من الحقوق الاساسية للمواطن كحق التعبير والاجتماع والنقد والقول والكتابة وحقه في التملك ، وجملة من حرياته الاساسية المرتبطة بتلك الحقوق كحريته في اختيار عمله ، وحريته في اقامة التنظيمات النقابية والسياسية والاجتماعية بكل أشكالها ، لتكون منطلق أداء الفرد لواجباته في المجتمع ، وقيامه بدوره في عملية التنمية الشاملة . ولا تكتمل الحقوق والحريات للمواطن إذا كانت السلطة التنفيذية متداخلة مع السلطة القضائية .

ومن هذا المنطلق اخذ العديد من الدساتير العربية بمبدأ الفصل بين السلطات ، فلم تجز سن القانون الا من قبل السلطة التشريعية . وهنالك دساتير تلزم بعرض أي نص يصل الى مرتبة القانون على السلطة التشريعية لا قراره اذا ما تم اصداره في غيابها .

ومن مظاهر الفصل بين السلطات ان حق اعتقال المواطن من قبل السلطة التنفيذية لا يجوز الا لفترة محددة ولضورات التحقيق ، وان أي استمرار لهذا الاعتقال يجب ان تقرره السلطة القضائية .

وبصورة عامة إن إنشاء أي هيئة سياسية أو اجتماعية أو نقابية في احكام القوانين التي تنظم انشائهما يجعل أمر حلتها حتى في حالة مخالفة القانون من اختصاص القضاء وليس من اختصاص السلطة التنفيذية . وعلى هذا الاساس تقوم أغلب اللوائح وقوانين الجمعيات والنقابات والاحزاب السياسية التي تتضمن دوما نصوصا صريحة على ان حل الهيئة يكون بقرار من قبلها او بحكم قضائي صادر عن سلطة قضائية مختصة .

ولستنا في مجال الاسترسال في بيان الاحوال التطبيقية لمبدأ  
الفصل بين السلطات ، ولكن نود ان نشير الى ان هذا المبدأ وارد في  
التشريعات العربية .

وبالرغم من ان منظمة التحرير الفلسطينية وما قام عليه ميثاقها  
من وجود سلطات محددة فيها هي المجلس الوطني كسلطة عليا يعود  
إليها رسم سياسة منظمة التحرير وبرامجهما ، ولجنة تنفيذية ولجان  
متعددة يختص كل منها بقطاع معين من قطاعات التنظيم النضالي  
لتحرير الوطن ، ودور المجلس الوطني الفلسطيني يرتكز على رسم  
السياسة والبرامج اكثرا من التشريع والتقنين . واذا ما توج النضال  
الفلسطيني بالانتصار وهي مرحلة سيلعها بكل تأكيد فان تطبق  
المبادئ الديمقراطية سيعزز بالتأكيد بشكل اكثرا ووضوحا في مرحلة  
بناء الوطن بعد التحرير .

وختاما ايها الاخوة اكرر شكري وتقديري للزملاء المجلس  
الوطني العراقي واعضاءه على استضافة هذا الملتقى ، وبهذه المناسبة  
اسمحوا لي أن أدعو باسم المجلس الوطني الفلسطيني كافة البرلمانيين  
العرب للتحرك في كافة الاتجاهات العربية والدولية من أجل دعم  
اتفاقية جماهير شعبنا العربي الفلسطيني داخل الارض المحتلة وفضح  
وتعرية الممارسات الارهادية والعنصرية التي تقوم بها سلطات الاحتلال  
الصهيوني ضد ابناء شعبنا ضاربة عرض الحائط كل الاعراف  
والقوانين الدولية ومبادئ حقوق الانسان .

أتمنى لكم التوفيق .

والسلام عليكم .

# مبدأ الفصل بين السلطات وأثره على الممارسة الديمقراطية في البلدان العربية

الاستاذ جاسم حمد الصقر  
رئيس لجنة الشؤون الخارجية  
وعضو مجلس الامة الكويتي

نشوء السلطات العامة في الفكر السياسي الإسلامي :

حفلت دساتير الدول العربية ، على الرغم من تباين النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية المطبقة في كل من هذه الدول ، بنصوص تؤكد ظاهرة التقت عندها الأحكام التي تضمنتها ، وهي الرابط بين العروبة والإسلام ، تعبيراً عن حقيقة تاريخية لا يأتيمها الباطل ، مفادها أن الوطن العربي ، على اتساع رقعته ، وترامي بقاعه ، كان دولة واحدة ، ذات حكومة واحدة ، ونظام سياسي واحد ، على مدى قرون عديدة .

وقد ظهرت الدولة العربية الأولى مع بزوغ فجر الإسلام ، وعمرت تعميراً استطال أمده بسبعة قرون ، وكان من شأنه حدوث تحول متسابع في نظام الحكم في مختلف المهدود التي مرت بها ، إذ بدأت بمرحلة الخلافة الكاملة القائمة على أساس الدين وحده ، ثم تطورت إلى مرحلة الملك المستند إلى دعائم الدين والذي حل محل الخلافة مع

الابقاء على معانيها من تحرى الدين ومذاهبه واتباع منهاج الحق والعدل ، ولم تثبت أن انتقلت الى مرحلة الملك البحث الغالب على الخلافة التي اندثرت ولم يبق منها سوى اسمها ، وانتهت أخيرا الى مرحلة زوال رسم الخلافة وأثرها كلية وتحولها الى ملك خالص ٠

ومهما يكن من أمر فقد كانت للدولة العربية الإسلامية فلسفة خاصة في نظام الحكم ، تقوم على وجود سلطات عامة ثلاثة في الدولة ، وان انفردت بالاستئثار باهتمام الفقهاء والمؤرخين ، السلطة التنفيذية التي عرفت باسم الخلافة ، أو الامامة أو الملك ، مع وجود السلطتين التشريعية والقضائية الى جانبها وتمتعهما باستقرار نسبي ٠ واذا كان تنظيم السلطتين التنفيذية والقضائية هو في واقع الامر من اجتهاد فقهاء المسلمين ، فان التشريع انما يستمد مصادره من الاسس التي تقررت في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام ، وتكاملت عقب وفاته ٠ ومع ان كلما من هذه السلطات الثلاث كانت تنفرد استقلالا بطبعها وظروف نشأتها وتكوينها وتطورها واحتياصاتها ووظيفتها ، فقد كانت تجتمع بينها علاقات تعاون وامتزاج اقتضتها طبيعة وظائف الدولة المتمثلة في ممارستها لسيادتها في سبيل صيانة المجتمع وتلبية احتياجاته ٠

#### أصل مبدأ فصل السلطات ونشأته في النظام النيابي :

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي « مونتسكيو » الذي أبرز خصائص هذا المبدأ في شكل فنفي تام في مؤلفه « روح القوانين » بعد أن سبقه في هذا الفكر الفقيه « لوك » الذي كان الرائد الأول في الكتابة عن نظرية فصل السلطات في النظام النيابي ، اذ ذهب الى تمييز السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية على أساس اختلاف كل منها عن الأخرى ، ورأى

وجوب فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، مؤيداً مع ذلك ضرورة اتحاد السلطتين التنفيذية والاتحادية ، حتى لا يعمل القائمون عليهما في اتجاهين متضادين ، أما السلطة القضائية فلم يعتبرها سلطة قائمة بذاتها بل الحقها بالسلطة التشريعية كفرع لصيق بها ٠

أما « مونتسكيو » فقد ذهب إلى أن للسيادة ثلاث خصائص ، تتمثل في ثلاث سلطات مختلفة ، هي السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية ؛ ورأى توزيع هذه السلطات الثلاث بين هيئات كل منها مستقلة عن الأخرى في الحكومات ذات الشكل النيابي ، وذلك للاعتبارين التاليين :

( الأول ) ان فصل السلطات بعضها عن بعض هو انجع وسيلة لكفالة احترام القوانين وسلامة تطبيقها ، ذلك أن السلطتين التشريعية والتنفيذية لو اجتمعتا في يد واحدة لانعدمت الحرية ، كما تندفع هذه الحرية اذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة ومستقلة عن سلطة التشريع لأنها في هذه الحالة ستكون تحت رحمة القضاء ما دام هو ذاته المشرع ٠ واذا اتحدت السلطة القضائية مع السلطة التنفيذية فإن القاضي عندئذ لن يسلم من أن يكون طاغياً ٠

( الثاني ) ان الحرية السياسية لا يمكن أن تتحقق الا في ظل نظام لا تشوبه اساءة استعمال السلطة ٠ وقد أثبت التاريخ أن كل من يتمتع بسلطة لا حدود لها لا يبرأ من اساءة استعمال هذه السلطة ما لم يتصد له من يوقفه عند حده ٠ ولضمان عدم اساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن « السلطة تحدّ السلطة » فلا قيمة للقواعد الدستورية ولا للقوانين ، ان لم تكن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، التي هي من خصائص السيادة الشعبية ، في أيدي هيئات مستقلة كل منها عن الأخرى ، تتولى الحفاظ

عليها ، وتحرص على استعمالها في سبيل المصالحة العامة ، لا المصالح الشخصية .

وقد تبع « جان جاك روسو » بعد ذلك منهج « موتسيكيو » في تناوله لمبدأ الفصل بين السلطات ، على خلاف فيما بينهما حول أساس هذا المبدأ ، إذ يرى « روسو » أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إنما مرده إلى اختلاف طبيعة كل منهما ، فالسيادة في عرقه منحصرة في السلطة التشريعية ، التي هي من الشعب ، وهي لا تمارس إلا بموافقة الشعب نفسه على القوانين التي ما هي إلا قواعد تنظيمية عامة ، أما السلطة التنفيذية فهي ليست من خصائص السيادة على الاطلاق ، ولا تمت إلى التشريع بسبب . والحكومة إن هي إلا وسيط بين الأفراد والسلطان ، وظيفتها تطبيق القوانين بوصفها تابعة للشعب الذي له حق رقابة الحكومة في قيامها على تطبيقها .

#### الانتقادات التقليدية لمبدأ فصل السلطات :

واجه مبدأ فصل السلطات في القرن الثامن عشر انتقادات كثيرة من جانب عدد من الكتاب ، يمكن إجمالها فيما يلي :

١ - انه من غير السائع ولا المستطاع أن تتولى هيئات كل منها مستقلة عن الأخرى خصائص السيادة الثلاث ، لأن السلطات جميعها في الدولة إنما هي بمثابة أعضاء الجسم البشري ، متصلة بعضها اتصالاً طبيعياً ، وتؤدي وظائف متكاملة ، فكما أن سير الآلة يستلزم وجود محرك واحد بها حتى لا تضطرب ، كذلك فإن سير العمل في الحكومة يقتضي وجود قيادة واحدة ، وقيام مسؤولية مركزة ومحددة ، أما توزيع السلطات المتعددة ، والفصل بينها ، فإنه يقتضي على الوحدة والمسؤولية معاً ، بتفكيت هذه الوحدة ، وتشتيت المسؤولية وتجهيلها في بعض الأحيان .

٢ — ان مبدأ فصل السلطات هو مبدأ وهمي غير مستطاع التحقيق ، لقيامه على افتراض تعادل السلطات الثلاث في الدولة على قدم المساواة فيما بينها ، مع أن المشاهد هو أن احدى السلطات لا تثبت أن تغنى على الآخر فتسيطر عليها وتمسك بزمامها على الرغم مما أوجده الدستور من الحواجز بينها ٠

٣ — ان النظم التي حاولت ان تعتنق مبدأ الفصل التام بين السلطات واجهت صعوبات عملية جمة وأثارت نقدا شديدا من رجال النقه ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية ، حيث أدى تقسيم السلطة وتجزئتها ، الى تفتيت مسؤولية أجهزة الحكومة المختلفة ، وتخالصها من هذه المسئولية نتيجة لتطبيق الاختصاص المحدود لكل منها ، مما ترتب عليه شلل أعمال الحكومة ، ولا سيما في أوقات الازمات ، الامر الذي اقتضى اقامة جسور تقارب وتعاون بين هذه السلطات للتغلب على مشاكل الفصل بينها ٠ وفي هذا يقول « وودرو ويلسون » : « ان دفة الحكومة في الولايات المتحدة أصبحت فعلا في قبضة اللجان البرلمانية الدائمة ، أما مبدأ فصل السلطات الحقيقي فأصبح نظرية أدبية بين نصوص الدستور ٠

٤ — ان توحيد العمل الذي يكفل حسن سير نظام الجماعة يستلزم ايجاد سلطة متفوقة تقود السلطات الأخرى ، وهذه السلطة المتفوقة لا يمكن أن يحدوها أو يکبح جماحها الا القانون المعبّر عن الارادة الشعبية العامة ، تلك الارادة التي تضمن نفاذ هذا القانون في مواجهة هذه السلطة اذا ما تطاولت الى انتزاع سلطة ليست لها ، أو عمدت الى الاعتداء على حقوق المواطنين أو حرياتهم ٠ ومن ثم فان الانقسام بين السلطات يعصف بالملائحة العامة ، ويفتح أبواب الشطط ٠

٥ — ان مبدأ فصل السلطات ، في مفهوم الفكر الماركسي ، ينافق نظرية السيادة الشعبية ، لانه يقوم على توزيع السلطة بدلًا من مزجها وتجميئها وتركيزها في يد المجالس الشعبية .

#### مبررات مبدأ الفصل بين السلطات :

يستند الفقه الدستوري المعاصر في تبرير مبدأ الفصل بين السلطات الى الحجج التالية :

١ — ان تقسيم السلطة بين هيئات كل منها مستقلة عن الاخرى يحقق التوازن بينها ، ويوهلهما لرقابة بعضها البعض ، اذأن كل هيئة تستقف في وجه الاخرى دفاعا عن الحقوق والحریات العامة ، وستعارض أي اعتداء عليها بداع الحرص على المحافظة على سلطتها هي .

٢ — ان مبدأ الفصل بين السلطات هو أمثل اسلوب لمنع الاستبداد وصيانة الحریات ، اذأن اجتماع السلطات الثلاث في يد واحدة ، ولو كانت يد الشعب ذاته ، كما يقول «موتسكينو » ، يؤدي الى انعدام الحرية ، ومن ثم لزم أن توقف كل سلطة عند حدتها بواسطة سلطة أخرى ، لكي تتحقق من الاستسلام للاغراءات التي تزين لها اساءة استعمال السلطة التي يدها او الاستبداد بها .

٣ — ان هذا المبدأ هو خير ضمان لمبدأ الشرعية الذي يقتضي بأن تصدر القواعد التشريعية متنسقة بالعمومية والتجريد ، دون نظر الى الحالات الفردية ، الامر الذي لا يتسمى تحقيقه ، الا بفصل سلطة التشريع عن سلطة التنفيذ ، حتى يظل التشريع محتفظا بطابعه الحيادي ، ولا يغدو أداة في يد السلطة التنفيذية ، وكذلك الحال فيما يتعلق بالفصل بين هاتين السلطتين والسلطة القضائية .

٤ - ان المبدأ ذاته يعني جوا من الاعتدال في شؤون الحكم ،  
كما يتحقق مزايا مبدأ تقسيم العمل وحسنته ، دون عزل احدى  
السلطات عن الآخرى عزلا تماما ، وانما في نطاق مراقبة كل سلطة لغيرها  
في حدود اختصاصاتها ، ومقاومتها عند اللزوم بوسائل سلمية ، حفاظا  
على الحريات العامة .

٥ - ان مبدأ فصل السلطات ، الذي أصبح ملازما للديمقراطية  
التقليدية ، في تفسيره السليم ، هو قاعدة من قواعد فن سياسة  
الحكم ، وأصل تمثيلية الحكمة السياسية ، لكافلة حسن سير مصالح  
الدولة ، وضمان الحريات الفردية ، والحايلولة دون استبداد الحكام  
وتعسفهم ، حتى لا تترك جميع السلطات في يد هيئة واحدة ، ولو  
كانت هيئة تعمل باسم الشعب ، اذ لن تكون معصومة عن الزلل .

٦ - ان هذا المبدأ ، في تطبيقه العملي المعتدل ، لا يعني الفصل  
بين السلطات الثلاث ، والا لجأواز مساوئه مزاياه ، وأنما تقوم فكرته  
على تحقيق التوازن في القوى بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ،  
عن طريق التأثير المتبادل لكل من هاتين السلطاتين على الأخرى ،  
والتعاون المشترك فيما بينهما ، في حدود منضبطة .

#### أثر مبدأ الفصل بين السلطات على الممارسة الديمقراطية في الكويت :

يقوم نظام الحكم الدستوري في الكويت على أساس الديمقراطية  
النيابية ، اذ السيادة فيه للامة مصدر السلطات جميرا وفقا لنص المادة  
٦ من الدستور . ييد أن الامة لا تمارس هذه السلطات على نحو  
 مباشر كما هو الحال في الديمقراطيات المباشرة ، وانما تمارسها بواسطة  
 نائبين عنها .

كما يقوم هذا النظام على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لاحكام الدستور ، ولا يجوز لاي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور ، كما تنص على ذلك المادة ٥٠ من الدستور ، فهذه السلطات تستقل عن بعضها ، ولكنها مع ذلك تتعاون فيما بينها على وجه حدد الدستور مداه ابتعاد تحقيق المصلحة العامة .

والاصل أن كل سلطة من السلطات الثلاث تستأثر بختصاص معين خولها الدستور اياه ، تباشره دون السلطات الأخرى ، ولا يحق لها النزول عنه بلياً أو جزئياً لسلطة سواها ، والا لفاف الفرض الذي استهدفه الدستور من منحها هذا الاختصاص .

وقد قررت المادة ٥٠ من الدستور صراحة مبدأ الفصل بين السلطات وبدلاً من تقريره دلالة من واقع الاحكام الخاصة بالسلطات العامة ، مع حظر نزول أي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور . والمقصود بصفة خاصة هو منع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية ، بمعنى عدم جواز التنازل عن فئة من الامور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات مما يسمى تفوياً بالسلطة . وحكمة الحظر الذي نصت عليه هذه المادة هي الرغبة في مقاومة ما لوحظ من ميل المجالس التشريعية أحياناً إلى ترك مهمة التشريع في عدد متزايد من الامور للسلطة التنفيذية ، مما يمس جوهر الشعبية في أخص شيء وأقربه لضميم السيادة وهو التشريع .

ويخلص من نصوص المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ من الدستور الكويتي أن السلطات العامة في الدولة هي : السلطة التشريعية ويتولاها الامير ومجلس الامة ، والسلطة التنفيذية ويتولاها الامير ومجلس الوزراء

والوزراء ، والسلطة القضائية و تتولاها المحاكم باسم الامير ٠

ويتضح مما تقدم أن فصل السلطات مع تعاؤنها يقتضي أن تكون لكل سلطة ذاتيتها واستقلالها ، من جهة ، وأن تكون بين هذه السلطات جسور حوار متبدال ونقل معلومات وبيانات تحقق التعاون بينها ، من جهة أخرى ٠ كما أن التوازن بين هذه السلطات يستلزم وجود قدر من الرقابة المتبادلة التي تمثل في المسؤولية الوزارية ، من ناحية ، وفي حق حل المجلس النبأي ، من ناحية أخرى ٠

وقد حرص دستور الكويت على النص في المادة ١١٥ منه على أنه لا يجوز لعضو مجلس الامة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية والتنفيذية ٠ ومع ذلك فإن ثمة تعاؤن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من مظاهره اشتراكهما معاً بأقدار متفاوتة في المسائل المالية وفي الميزانية بوجه خاص ، بل إن هاتين السلطتين تعاملان معاً في اختيار ولی العهد ومبایعته حسماً نصت على ذلك المادة ٤ من الدستور ٠

والحكومة ، بحكم كونها مستودع المعلومات والبيانات بما لديها من أجهزة فنية متخصصة ومتعددة ، تقوم عن طريق البيانات التي تدللي بها أمام مجلس الامة وما تقدمه من اجابات عن اسئلة أعضاء المجلس ، بالدور الاساسي في عملية تبادل الرأي والمعلومات بين السلطتين ٠

ومن جانب آخر ، فإن أعضاء مجلس الامة ، اذ يناقشون بيانات الحكومة و برنامجها و سياستها العامة ، ويوجهون أسئلة الى الوزراء ، ويفيدون اقتراحات بقرارات ورغبات معينة ، يسهّلون في عملية التبادل آفاقاً الذكر ٠ كما أن المجلس عندما يؤلف لجنة أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أمر من الامور الداخلة في اختصاصه عملاً

بحكم المادة ١١٤ من الدستور ، ويقدم نتيجة تحقيقه الى الحكومة للتصرف في ضوئها ، انما يتعاون مع السلطة التنفيذية في استجلاءحقيقة ، ويفيد لها ما توصل اليه من معلومات مشفوعة برأيه في شأنها لتبصيرها بها حتى يتسرى لها اتخاذ ما تراه لازما بتصديقها .

#### وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطات التشريعية والتنفيذية:

يتمثل التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية في صور شتى أهمها :

١ - **البيانات التي تدلي بها الحكومة أمام المجلس** - ذلك لأن للحكومة حقا عاما ، بناء على نص المادة ١١٦ من الدستور ، في أن تتكلم في المجلس كلما طلب ذلك رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء . والى جانب هذا الحق العام القائم في كل مناسبة ، توجد ثمة حالات تدلي فيها الحكومة أمام المجلس على سبيل الوجوب ببيانات لها أهميتها منها :

٢ - **برنامج الحكومة** - حيث تنص المادة ٩٨ من الدستور على أن تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما الى مجلس الأمة ، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بقصد هذا البرنامج الذي يعد " تقديمها فرصة لتبادل الرأي والمعلومات وابداء ما يعن " للمجلس من ملاحظات تأخذها الحكومة بعين الاعتبار بوصفها صادرة من ممثلي الشعب .

٣ - **الخطاب الاميري** - طبقا لنص المادة ١٠٤ من الدستور يفتح الامير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ، ويلقى فيه خطابا أميريا يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي ، وما تعتمد الحكومة اجراءه من مشروعات واصلاحات

خلال العام الجديد . ويختار المجلس ، وفقاً لنص المادة ١٠٥ من الدستور ، لجنة مؤقتة من بين أعضائه لاعداد مشروع الجواب على الخطاب الاميري ، تتضمنها ملاحظات المجلس وأمانية ، وبعد اقراره من المجلس يرفع الى الامير ، وهذا الخطاب والجواب عليه يتتيحان فرصة ، في بداية كل دور انعقاد عادي للمجلس ، للتفاقي الافكار والملاحظات والامانى بين المجلس والحكومة على طريق التعاون فيما بينهما .

٤ - **بيان المالي** - نص المادة ١٥٠ من الدستور على أن تقدم الحكومة الى مجلس الامة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية . ومما لا ريب فيه أن السياسة المالية للدولة هي عماد سياساتها الأخرى الاجتماعية والاقتصادية والعسكرية وما إليها ، ومن حق ممثلي الشعب الذي هو المالك الأصيل للثروة القومية أن يقفوا على المعلومات اللازمة والصحيحة المتعلقة بالوضع المالي القائم فعلاً في البلاد . وهذا البيان شاهد على الالتحام بين السلطات التشريعية والتنفيذية ، وصورة من صور التعاون والتباين فيما بينها .

٥ - **الاجابة عن أسئلة الاعضاء** - تجيز المادة ٩٩ من الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الامة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء أسئلة لاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم ، بقصد الحصول على معلومات أو بيانات معينة لا يعرفها العضو ، أو استجلاء حقيقة غامضة أو غير جلية ، لا بقصد اجراء رقابة من جانب المجلس على الحكومة ، ذلك أن السؤال ليس وسيلة للرقابة ، ولا يؤدي بذلك إلى مثل هذه الرقابة ، كما أنه لا يقيم حواراً عاماً بين المجلس والحكومة ، وإنما يقتصر الامر فيه على حوار ثنائي محدود بين السائل والمسؤول ، ولو أن المادة ١٣٦ من اللائحة الداخلية لمجلس

الامة تجيز للحكومة ، من تلقاء نفسها ، أو بمناسبة سؤال موجه لها ، أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة العامة لتحصل فيه على رأي المجلس ، أو أن تدلي ببيانات في شأنه . ويتضح من هذا أن الاسئلة والاجابة عنها تقسم نوعاً من الحوار المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل توفير قدر أوفى وأدق من المعلومات . ومن ثم فإنها تعتبر وسيلة لتبادل التعاون بين هاتين السلطتين .

**٦ - طرح موضوع عام للمناقشة -** وفقاً لنص المادة ١١٢ من الدستور ، يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء ، طرح موضوع عام على مجلس الامة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدره ، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة . وعلى تقضي السؤال ، فان طرح موضوع عام للمناقشة يؤدي الى حوار عام ومفتوح يمكن أن يشترك فيه جميع الأعضاء ، من جانب ، والحكومة ، من جانب آخر ، كما يسوغ أن توجه في أثناءه أسئلة شفوية الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء . ويتم هذا الطرح اما بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طبقاً لهذه المادة ، وأما بناء على طلب الحكومة ، سواء من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال موجه اليها ، على نحو ما سلف بيانه ، بالتطبيق لحكم المادة ١٢٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الامة ، وذلك على وجه التقابل في هذا الحق بين المجلس والحكومة ، وفي هذا ظهر ايجابي من مظاهر التعاون وتبادل المعلومات والآراء بين السلطتين .

**٧ - ابداء رغبات معينة للحكومة -** تحول المادة ١١٣ من الدستور مجلس الامة حق ابداء رغبات للحكومة في المسائل العامة ، وان تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك ، واذا وافق المجلس على الاقتراح بقرار أو برغبة الذي

بيدية أحد أعضائه كان على الحكومة أن تسعى إلى تحقيق هذه الرغبة، ما لم يكن تنفيذ ما هو مطلوب منها متعدراً بسبب عدم وجود اعتمادات مالية أو امكانات بشرية أو فنية أو غيرها ، فان عليها في هذه الحالة أن توضح للمجلس الأسباب التي تحول دون الاستجابة لتلك الرغبة . ولا يعد أسلوب الاقتراح بقرار أو برغبة وسيلة للرقابة على الحكومة ، وإنما هو من وسائل تبادل الرأي والمعلومات والاطلاع برغبات الشعب ومطالبه .

٨ - العرائض والشكاوي - تنص المادة ١١٥ من الدستور على أن يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوي التي يبعث بها المواطنين إلى المجلس ، و تستوضح اللجنة الأمر من الجهة المختصة ، وتعلم صاحب الشكوى بالنتيجية ، ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية والتنفيذية ، وذلك بعد أن أجازت المادة ٤٥ من الدستور لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ، وهذه هي احدى وسائل تبادل الرأي والمعلومات ، وأمعنها في تحقيق هذا الغرض اذا ما أخذت مأخذ الجد ، ولم تتجه إلى الأمور الشخصية والمصالح الفردية البعيدة عن اختصاصات المجلس النيابي .

#### وسائل الرقابة والتآثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

ويقصد بها الوسائل التي نص عليها الدستور لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حتى لا تطغى أحدهما على الآخر أو تحرف عن الغايات التي رسمها لها الدستور . ولكل من السلطتين وسائلها أزاء السلطة الأخرى .

أما وسائل السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية فهي :

- ١ - تأليف لجان للتحقيق في أمر معين .
- ٢ - الاستجواب .
- ٣ - سحب الثقة .
- ٤ - عدم التعاون .

واما وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية فهي :

- ١ - حق دعوة المجلس للانعقاد وفض انعقاده .
- ٢ - حق تأجيل جلسات المجلس .
- ٣ - حق حل المجلس .

( اولا ) وسائل رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية :

١ - تأليف لجان للتحقيق - نصت على ذلك المادة ١١٤ من الدستور بقولها « يحق لمجلس الامة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أمر معين من الامور الداخلية في اختصاص المجلس » وهذا الاجراء قد يكون طريقة للحصول على بيانات ومعلومات معينة في أمر ما ، ولكنه غالبا ما يحمل معنى الرقابة اذا كان المراد منه هو الوقوف على خلل خطير في أحد أجهزة الدولة ، أو تحقيق حادثة سياسية ، أو تحري فضيحة مالية ، وهو حق أصيل للمجلس لتمكينه من مباشرة صلاحياته الدستورية ، واستعماله منوط بالامور الداخلية في اختصاص المجلس فلا يمتد الى سواها .

٢ - الاستجواب - عالجته المادة ١٠٠ من الدستور ، وهو

يحمل معنى المحاسبة ، وقد يجاوز ذلك الى معنى الاتهام . وبهذا المثابة فإنه يعدّ وسيلة فعالة من وسائل الرقابة الاكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية .

٣ - طرح الثقة بـأحد الوزراء - تناولته المادة ١٠١ من الدستور . وإذا كان الاستجواب اتهاما ، فإن طرح الثقة هو بمثابة طلب ادانة ، وهو مقصور على الوزراء فقد دون رئيس مجلس الوزراء . ويعتبر عصب مسؤولية الوزير السياسية أمام مجلس الامة ، وأخطر صور الرقابة المتاحة للمجلس في مواجهة الوزير .

٤ - عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء - انفرد دستور دولة الكويت بالنسبة الى رئيس مجلس الوزراء بأسلوب خاص ، فمسؤوليته السياسية أمام مجلس الامة وبالتالي المسؤولية التضامنية للوزارة ، لا تتعقد بطرح موضوع الثقة به ، وإنما تثور بتقرير عدم امكان التعاون معه حسبما نصت على ذلك المادة ١٠٢ من الدستور . ويبين من هذا أن المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء تتخذ صورة خاصة تختلف كلية عن المسؤولية السياسية الفردية للوزير ، وأن تشابهت معها في بعض التواهي . وهذا الاجراء يوجد نوعا من الاستقرار الوزاري ، اذ يقوم على تجنب الاعتداد بالحق التقليدي الذي للمجالس النيابية عادة في سحب الثقة من الوزارة بأسرها عن طريق سحبها من رئيس مجلس الوزراء على أساس أنه هو الذي يمثلها كلها ، وهو الذي اختار وزراء الذين يرتبطون به على نحو ما . ييد أن الدستور الكويتي لم يحصن منصب رئيس مجلس الوزراء تحصينا كاملا ، حتى لا تنقلب موازين القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لحساب هذه الاخرية .

## ( ثانياً ) وسائل السلطة التنفيذية ازاء مجلس الامة :

يحرص النظام البرلماني على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغى أحدهما على الأخرى ، ومن أجل هذا ينص الدستور على استقلال كل من هاتين السلطتين عن الأخرى ، مع وجود جسور تؤكد التعاون بينهما في سبيل المصلحة العامة ، ففي مقابل الوسائل التي وضعها الدستور تحت تصرف مجلس الامة للتأثير في عمل الجهاز التنفيذي بل ، وأحياناً في وجوده ، شرع الدستور بالمثل للسلطة التنفيذية وسائلها التي تستطيع بها التأثير في عمل مجلس الامة ، بل حتى في وجوده .

وتتخذ الوسائل المتاحة للسلطة التنفيذية في مواجهة مجلس الامة الصور التالية :

١ - حق دعوة مجلس الامة للانعقاد وفض انعقاده — استند الدستور الى السلطة التنفيذية دعوة مجلس الامة للانعقاد ، سواء في أدواره العادية أو غير العادية ، كما خولها حق فض أدور الانعقاد ، فالامير هو الذي يصدر مرسوم دعوة مجلس الامة للانعقاد سواء كان ذلك في دور الانعقاد العادي أو غير العادي ، والامير هو الذي يفوض الدورة بمرسوم ، كل أولئك في نطاق الضوابط والحدود التي يتبعها على السلطة التنفيذية التصرف على مقتضاهما . ويؤخذ من ذلك أن هذه الوسيلة محدودة التأثير على مجلس الامة لكونها تدور في اطار ضوابط مرسومة ومحددة سلفاً من الدستور .

٢ - تأجيل جلسات المجلس أجازت المادة ١٠٦ من الدستور للامير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الامة لمدة لا تجاوز شهراً . وحكمة ذلك أن الموقف قد يتآزم بين المجلس والحكومة فيعدو من

المصلحة وقف المشادات الجاربة خلال فترة تهدأ فيها النفوس ويعيد خالها كل من الطرفين النظر في موقفه ودراسة أسباب الأزمة ودعائهما ، الامر الذي لا يتسعى تتحققه والمجلس قائم . وقد أحاط الدستور هذه الرخصة بقيود لضمان استعمالها في الحدود الطبيعية التي شرعت من أجلها ، وهي محاولة التغلب على ما قد ينشأ من أزمات بين المجلس والحكومة بوقف جلسات المجلس فقط لمدة محددة .

٣ - حق حل المجلس - وهو أخطر وسيلة تملك السلطة التنفيذية بمقتضاه التأثير في كيان المجلس النيابي بوضع نهاية لعضوية جميع اعضائه وللفصل التشريعي قبل موعده العادي الذي حددته الدستور . وهو سمة أساسية من سمات الانظمة النيابية في مقابل حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة . وقد نص الدستور الكويتي في المادة ١٠٧ منه على هذا الحق وعلى الضمانات التي أحاط بها استعماله حتى لا يتخذ ذريعة للإفلات من الرقابة الشعبية . ولم يقع في تاريخ الحياة النيابية في الكويت حل مجلس الامة سوى مرة واحدة ، ولظروف خاصة ، في الفصل التشريعي الرابع ، وبعده عاد المجلس سيرته الاولى . وغني عن البيان أن حل المجلس النيابي ، في صورته المثلث ، انما هو ضرب من الاحتکام من جديد الى جمهور الناخبين تجأ اليه الحكومة اذا ما اضطرتها المصلحة العامة الى ذلك .

#### مظاهر العمل المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

الى جانب وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، تبرز الصلة بينهما أيضا في مجالات تعاون فيها السلطتان معا ، ويتجذر هذا التعاون مظاهر متعددة منها :

- ١ - المشاركة في وضع القوانين ، باقتراحها اما من المجلس او من الحكومة ، ثم اقرارها من المجلس ، فالتصديق عليها واصدارها من برلمانات معا

الامير ، وكذلك الميزانية التي هي من عمل الحكومة ولكنها مع ذلك تصدر من المجلس في شكل قانون ، وأيضاً المعاهدات التي تبرمها الحكومة وإنما يجب لتفاذهما أن تصدر بقانون ، وهي المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٧٠ من الدستور ٠

٢ - سن القوانين التي تصدر بعقد قروض عامة ( المادة ١٣٦ من الدستور ) أو يمنح التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة ( المادة ١٥٢ من الدستور ) أو يمنح احتكار ( المادة ١٥٣ من الدستور ) مع أن كلها قوانين من الناحية الشكلية فقط ، أما من الناحية الموضوعية فهي أعمال تنفيذية بطبيعتها كان من المفروض أن تنفرد بها السلطة التنفيذية ، بيد أن الدستور أدخلها في مجال القانون لاضفاء حصانة عليها بسبب ما تتميز به من أهمية خاصة ٠

٣ - تولى السلطة التنفيذية اصدار مرسومات بقوانين في حالة الضرورة ( المادة ٧١ من الدستور ) والمراسيم بقوانين التقويضية ( المادة ٧٢ من الدستور ) ولوائح الضبط ( المادة ٧٣ من الدستور ) ولوائح الازمة لترتيب المصالح والادارات العامة ( المادة ٧٣ من الدستور ) ٠

كل ما تقدم شاهد على المرونة التي تكتفى مبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقه العملي وتخفف من حدته بما يخرجه من اسار الجمود الى آفاق التقارب والتعاون المثر في سبيل المصلحة العامة ٠

٤ - كون تعيين الوزراء يتم طبقاً لحكم المادة ٥٦ من الدستور من أعضاء مجلس الامة ومن غيرهم، على الا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء المجلس ، واعتبار الوزراء غير المنتخبين بمجلس الامة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم وفقاً لنص المادة ٨٠ من

الدستور ، الامر الذي يحقق امتزاجاً متوازناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وحضوراً مشتركاً ومؤثراً في القيام على الوظيفة التشريعية .

#### علاقة القضاء بالسلطات الأخرى :

١ - علاقه القضاء بالسلطة التنفيذية - العلاقة وثيقة بين القضاء والسلطة التنفيذية وآية ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تعين القضاة ، وهي التي تعدد ميزانية وزارة العدل التي تتضمن ميزانية المحاكم ومرتبات رجال القضاء . ومن الناحية العملية فان صلة وزير العدل بالجهاز القضائي وبمعاونيه القضاء حقيقة واقعة ، وان كانت لا تمتد الى عمل القضاة ذاته .

٢ - علاقه القضاء بالسلطة التشريعية - على الرغم من أن المادة ١١٥ من الدستور تحظر في فقرتها الثانية على عضو مجلس الامة التدخل في عمل السلطة القضائية ، ومن أن القضاة يحكمون ولا يشرعون ، فان الصلة بين القضاء ومجلس الامة قائمة ، وهي تمثل من جهة ، في أن القضاة يطبقون القوانين التي تسنها السلطة التشريعية ، ومن جهة أخرى ، في أن السلطة التشريعية هي التي تضع القوانين المنظمة للجهاز القضائي ، كما أنها تملك رقابة السلطة التنفيذية في صلاحتها بالسلطة القضائية ، ومن جهة ثالثة في أن المحكمة الدستورية المنشأة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ هي التي تختص دون غيرها ، بمقتضى نص المادة الاولى من هذا القانون ، بتنسییر النصوص الدستورية ، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح ، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الامة أو بصحة عضويتهم .

يؤخذ من استقراء ما سلف بيانه أنه على رغم مما نص عليه

الدستور في المادة ٥٠ منه من قيام نظام الحكم في الكويت على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً للأحكام ، فإن هذه السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تربطها بعضها وشائج تعاون وعلاقات اتصال متبادلة ومتشعبه الأبعاد ، الامر الذي يجعل الفصل بين هذه السلطات أدنى إلى المبادئ النظرية منه إلى الحقائق العلمية . على أن تقرير هذا المبدأ في ذاته لا يخلو من ميزة كونه يضع حواجز تحول دون افتئات سلطة على أخرى ، ويحدد مثال تركيز جميع السلطات في يد جهة واحدة .

على هذه السنن سارت الحياة النيابية في الكويت ثابتة الخطى راسخة الاصول ، في ظل تعاون مشترك متبادل بين السلطات ينأى عن التركيز الذي يغري بالسلط ، ويحقق التلاقي بين هذه السلطات ابتعاء وجه المصلحة العامة ، وتأكيداً لعدالة الحكم في البلاد .

## **مبدأ فصل السلطات**

### **والتجربة البرلمانية الجزائرية**

الاستاذ عبد القادر بن صالح  
عضو المجلس الشعبي الوطني - الجزائر

- الاخ رئيس الندوة
- الاخ الامين العام المساعد للاتحاد البرلمانيين العرب
- الاخوة اعضاء الشعب العربية المشاركة في ندوة التجارب التشريعية العربية

بداية يطيب لي ان اقدم شكري العميق الى الشعبة البرلمانية في العراق الشقيق على استضافتها لندوتنا هذه ، و توفيرها كامل شروط نجاحها . ولا يفوتي بهذه المناسبة ان اوجه ايضا بالجهد المskور الذي بذلته الامانة العامة للاتحاد البرلماني العربي لحرصها على تطبيق توصيات مؤتمر الجزائر ، ومجلس الاتحاد الثاني عشر الذي عقد مؤخرا في الكويت .

**ايها الاخوة :**

لا تخفي على احد الاهمية التي تكتسبها ندوتنا ولئن بدت محاولاتنا هذه المرة متواضعة الا اننا اذا عرفناا كيف نطور هذه اللقاءات

ونكثها وننتقي مواضعها بعناية اكبر فأننا سوف تكون قد قدمنا  
خدمة جليلة لامتنا ولأجيالنا الصاعدة .

#### ايها الاخوة :

ان عمر تجربتنا البرلمانية في الوطن العربي قصيرة ولئن أعاد بعض  
الزماء الى اذهاننا ( وهم مشكورون على ذلك ) صورا من تجارب  
برلمانية عربية حصلت هنا أو هناك اود ما تبر صيغت ولم تطبق فاذا  
تلك التجارب وتلك النصوص الدستورية بقيت دون تطلعات شعوبنا  
ودون المضمون الحقيقي الذي تعنيه التجربة البرلمانية العربية .

لهذا فاني ارى ان النزاهة العلمية تفرض علينا ان نبقى حذرين  
عند اصدار الاحكام حول هذه التجربة البرلمانية أو تلك ٠٠

#### ايها الاخوة :

ان الاوضاع الخاصة التي عاشها كل قطر من اقطار امتنا العربية  
اعطته نوعا من الخصوصية كما ان النضالات التي خاضتها جماهيرنا طيلة  
اللil الاستعماري اعطت سمات غنية لتجارب بعض اقطارنا جعلت منها  
نماذج جديرة بالدراسة والاهتمام .

#### ايها الاخوة :

ان من الخطأ الاعتقاد ان الذي عندنا هو الاصح وان ما عند غيرنا  
لا يستحق الاهتمام اتنا ايضا ونحن في صدد تقييم تجربتنا البرلمانية  
يجب ان لا يغيب عن اذهاننا ان هذه التجارب لم يكن لنا كامل الفضل  
في وضع مبادئها وان معظم هذه المبادئ هي من صنع غيرنا . وأن مبدأ  
فصل السلطات الذي تركت عليه ابحاث العديد من المشاركين في هذه  
الندوة هو مبدأ جاء به الآخرون .

ان المبادئ القانونية التي تحكم دساتيرنا في جلها مستمدة من  
القرب من هذه الزاويتين يجب ان نبقى دائما حذرين عند اصدار الاحكام  
على انفسنا او على غيرنا ٠٠٠

فلتكن هذه الندوات مناسبات تعرف من خلالها على تجاربنا  
وتفهم التغرات التي تتعريها ، ثم تناقش فيما بعد وتترى هذه التجارب  
لنصل في الاخير لوضع الاحكام واصدار التوصيات التي تتناسب  
واوضاعنا العربية الراهنة واضعين بذلك اللبنات الاولى التي بواسطتها  
توصل الى ايجاد الصيغة القانونية والمبادئ الدستورية التي تعطي عالمنا  
العربي خصوصيته وشخصيته المتميزة ٠٠٠

من هذا التصور أي تصور فهم انفسنا وهذا المنطلق أي اثراء  
تجاربنا يأتي كلامي عن التجربة البرلمانية في الجزائر . واذا كنت اتكلم  
عنها فلانني اعرفها — اكثرا من غيرها — ولا يعلم يقينا ان غيري لا يعرف  
عنها الا القليل اقول هذا ليس من باب الاعتداد بالنفس ولكن من باب  
المصارحة بالواقع الذي قليلا ما نصرح به ٠

لمن هذا المنطلق اقول ايضا انني سرت كثيرا واستفدت اكثرا  
بالامس بالعرض القيمة التي قدمها السادة الزملاء الاكارم اعضاء  
الشعب البرلمانية العربية ٠

#### علام عن التجربة البرلمانية الجزائرية :

اخواني اذا حاولنا الكلام عن التجربة البرلمانية فاننا نلاحظ ان  
هناك ثلاثة اطوار مرت عليها هذه التجربة ٠

- ١ ٠ مرحلة الليل الاستعماري ٠
- ٢ ٠ مرحلة حرب التحرير ٠
- ٣ ٠ مرحلة بناء الدولة الحديثة أو مرحلة بناء المؤسسات ٠

والواقع انه من الصعب التحدث عن التجربة البرلمانية في العهد الاستعماري ذلك ان البرلمان في عهد الاحتلال او بالاحرى ما يسمى (بالبرلمان) لم يكن سوى جهاز شكلي لاعطاء الشرعية للاحتلال ومحاولة ذر الرماد في العيون كما يقال . كما ان الجزائر كانت تحكم بموجب احكام الدستور الفرنسي واحكام خاصة تخدم مصالح الاستعمار وتتضمن استمرارية استغلال الاقلية الاوربية في الجزائر . واذا كنا قد أتينا على ذكر هذه التجربة او بالاحرى هذه المسرحية البرلمانية فهي من باب المقارنة بين ما كان وما هو كائن .

في بداية الامر كانت الجزائر تمثل في المجلس الوطني الفرنسي بنواب تنتقيهم سلطات الاحتلال من بين اكثرا الغلة الاستعماريين وعدد قليل جدا من الجزائريين المعروفين بولائهم للاستعمار . ولكن هذا الوضع الذي رفضه الشعب الجزائري دفع بفرنسا الى التفكير في صيغة جديدة اعتقدت أنها تخرجها من المأزق الذي كانت فيه وهكذا ومع نهاية الأربعينات وبعد ان عظم دور الحركة الوطنية الجزائرية قامت فرنسا بتأسيس جمعية جزائرية اسمتها - المجلس الجزائري ( وهو نوع من البرلمان المحلي ) كان المستعمرون يشكلون حصة الاسد فيه . فعلى الرغم من ان المستعمرين لم يكن يتجاوز عددهم في الجزائر ١٠٪ من السكان الاصليين فقد كان لهم في هذا المجلس ٥٠٪ من المقاعد .

اما صلاحيات هذا المجلس فكانت مالية وسلطات ذات طابع تشريعي محدود جدا كالقوانين ذات الطابع التنظيمي . وهكذا فقد نصت المادة ( ١٢ ) من القانون الاساسي للجزائر على الموارد التي لا يجوز للمجلس الجزائري ان يشرع فيها وتبقى من اختصاص البرلمان الفرنسي وهذه المجالات هي :

التنظيم العسكري ، التجنيد ، النظام الانتخابي – القانون  
الأساسي للمجموعات المحلية – التنظيم الاداري – التنظيم القضائي –  
الإجراءات المدنية والجزائية – تحديد الجنائيات والجناح وعقوباتها –  
النظام العقاري والأملاك العقارية – النظام الجمركي – العفو الشامل –  
المنازعات الادارية – نظام الجنسية °

بعد هذا تتساءل ماذا بقي لهذا المجلس الجزائري المزعوم ؟

#### مرحلة حرب التحرير :

فشلت كافة الاعيُب الاستعمار وقامت الثورة المسلحة في ( أول  
نوفمبر ٢٠٥٤ ) واستطاعت ان تستقطب الشعب الجزائري بكامله  
ولكي تضمن التفاف الشعب حولها فكرت الثورة في احداث المؤسسات  
التمثيلية التي تضمن لها الشرعية والاستمرارية في النضال لتحقيق النصر  
وهكذا وبعد مؤتمر الصومام ( ٢٠ آب ١٩٥٦ ) خرجت بنصوص ضمت  
للثورة الاستمرارية وخلقت نوعا من الحياة الديمقراطية في صفوفها  
فاحدثت المجلس الوطني للثورة الذي كانت تمثل فيه الولايات المتحدة  
التي قسمت على اساسها الجزائر وقد لعب المجلس الوطني ( برلن  
الثورة ) دورا بارزا فكان يقوم بدور الموجه للثورة والحارس على  
احترام نصوصها والمرابط للحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية وهو  
الذي كان يمنع هذه الحكومة الثقة ويتزعمها منها الى ان توجت  
الثورة بالنصر °

#### بعد الاستقلال :

وبعد الاستقلال كان على الجزائري ان ترسي قواعد الدولة الحديثة  
وتقيم المؤسسات التي تحفظها من الهزات °°°  
فقمت بانتخاب مجلس تأسيسي هيأ للبلاد دستورا صادق عليه  
الشعب الذي انتخب فيما بعد مجلسه الوطني الاول سنة ١٩٦٣ °

ولكن التجربة لم تعم طويلاً . فتعطلت الحياة الدستورية حوالي عشر سنوات . وفي سنة ١٩٧٦ صادق الشعب الجزائري على دستوره الثاني في استفتاء عام ، وانتخب فيما بعد مجلسه الوطني الشعبي سنة ١٩٧٧ ( ٢٤ شباط ) .

وهنا نرى ضرورة التوقف بعض الشيء لتسليط الضوء على هذه الفترة لأنها غنية بالدلائل ومن شأنها أن تساهم في إثراء النقاش الذي هو موضوع ندوتنا .

يقوم نظام الحكم في الجزائر على ( وحدة القيادة أي وحدة السلطة، تعدد الوظائف ) أما هذه الوظائف فهي :

- ١ . الوظيفة التشريعية
- ٢ . الوظيفة التنفيذية
- ٣ . الوظيفة القضائية

وتنص المادة ١٢٦ من الدستور ما يلي :

يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وللمجلس في نطاق اختصاصه سلطة التشريع بكلامل السيادة . فالنظام في الجزائر يقوم على أساس وحدة القيادة وتعدد وفصل الوظائف، وليس فصل السلطات كما هو معمول به لدى بعض الأنظمة في الدول الشقيقة . إن هذه الوظيفة أي وظيفة التشريع يمارسها المجلس الشعبي الوطني من خلال - التشريع أي دراسة ومناقشة ، والمصادقة على القوانين واقتراحها . والرقابة التي يمارسها على الأجهزة التنفيذية . وهذه الرقابة يمارسها المجلس الشعبي الوطني من مساءلة الوزراء شفاهة أو كتابة ومن خلال تقديم الأسئلة المكتوبة أو لجان التحقيق التي يشكلها المجلس بين الحين والآخر . وفي الفترة التشريعية السابقة مارس المجلس هذه الصالحيات بكلامل السيادة .

ففي مجال الأسئلة المكتوبة وجه النواب خلال السنوات الخمس  
الماضية ١٣٠ سؤالاً مكتوباً إلى الحكومة ٠٠٠

كما شكل المجلس الشعبي الوطني خلال نفس الفترة لجنتين من  
لجان التحقيق ٠ أما الأسئلة الشفهية فقد كانت تتم من خلال التدخلات  
العامة في المجلس والتي كان الوزراء يجيبون فيها على مختلف الأسئلة  
المتعلقة بمختلف الميادين ٠ وخلال نفس الفترة السابقة سجلت مصالح  
الإحصاء في المجلس الشعبي الوطني حوالي ٧٥٠٠ تدخلًا من قبل النواب  
و ١٧٢ تدخلًا من طرف مقرري اللجان و ١٩٦ تدخلًا من قبل ممثلي  
الحكومة ٠

اما المبادرات التشريعية فهي تتم اما من قبل الحكومة او من قبل  
عدد من النواب ٠ ولقد درس المجلس الشعبي الوطني خلال فترته  
التشريعية السالفة حوالي ٧٠ نصاً قانونياً سحبت الحكومة منها ( ١١ )  
نصاً بعد ان وجدت ان الاتجاه العام في المجلس لا يجذب المشروع المقدم  
من قبلها بالصيغة المقدمة ٠ كما ان النواب خلال الفترة السابقة ايضاً  
تقدموها با: ( ١١ ) مشروع قانون ٠ وتم ايداع ١٧٤٠ تعديل على  
النصوص المقدمة ٠

معذرة ايها الاخوة : على إتعابكم بذكر الارقام فال موضوع الذي  
نحن بصدده اليوم خاص بمناقشة ( فصل السلطات ) واذا كنت قد  
أتيت بهذه الارقام فاني فعلت ذلك ايضاً بما لهذه الارقام من صلة  
الموضوع ٠

ان الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية قائمة في بلدي على  
اساس التكامل وليس التنافس ٠

وان التجربة الفائتة قد أثبتت جديتها ٠ فالمجلس الشعبي الوطني  
حافظ على الشرعية الدستورية واثبت صلابة المؤسسات في فترة تعد

من اعقد الفترات التي عرفتها البلاد . ولقد استطاع المجلس الشعبي الوطني ان يضمن المسيرة الديمقراطية للبلاد ويعزز صلاحة المؤسسات . فخلال فترة مرض رئيس الجمهورية المرحوم هواري بو مدين ضمن المجلس الشعبي الوطني الشرعية الدستورية للبلاد واستطاع ان يضمن لها وحدتها واستمراريتها مؤسساتها الى ان انتخب الشعب الجزائري رئيسه الجديد .

ان عمر التجربة البرلمانية في الجزائر قصيرة ومن الصعب اعطاء احكام نهائية عنها ولكن الذي نستطيع قوله هو انها استطاعت تثبت فعاليتها وان تتكيف مع الظروف وتتجدد الحلول للمعضلات الكبرى التي واجهت البلاد .

ايها الاخوة : معدنة ان كنت لم اوف الموضوع كافة جوانبه ولم اعطه ما يستحقه من عناية هو جدير بها .

والواقع انه لم يكن في نيتني وانا بالجزائر ان اقدم هذا البحث غير اني ولما كنت قد استفدت من الاستماع الى العروض القيمة التي قدمت في هذه الندوة والتي سلطت الاشواء على التجارب البرلمانية العربية رأيت أنه لا يجوز ان يتنهى هذا الملتقى دون ان يعرف فيه الاشقاء شيئاً

عن التجربة الجزائرية ، ومن هذه الزاوية جاء بحثي هذا .

وختاماً اسمحوا لي ان اقدم لكم تحيات اشقائكم في الشعبة البرلمانية الجزائرية الجديدة التي لم يمض على تنصيبها اكثر من ( ١٥ ) يوماً .

مرة اخرى شكرنا للعراق الشقيق شعباً وقيادة على حسن الضيافة وبراعة التنظيم . وفقنا الله لما فيه الخير لأمتنا العربية .

والسلام .

# **مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور اللبناني وممارسة الديمقراطية**

الاستاذ اوغيس باعوس  
رئيس لجنة الادارة والعدل  
عضو المجلس النيابي - لبنان

**مبدأ الفصل بين السلطات :**

من المعلوم ان النظام البرلماني يستند ، في جوهره ، على الفصل بين السلطات الثلاث ، أي بين البرلمان والحكم والقضاء ، وأنه في تطبيقه قد توصل الى ايجاد التعاون ، على اساس التوازن ، بين السلطاتتين الرئيستين في كل دولة ، أي بين البرلمان والحكومة ، مع ابقاء القضاء على حدة ، مستقلا عنهما .

وهذا المبدأ ، مبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يستتبعه لزوما ، بتأثير قيام النظام البرلماني ، التعاون بين السلطاتتين التشريعية والاجرائية ، فان الدستور اللبناني قد ارتكز اليه ، والتعامل السياسي قد اظهر تأثيره .

الا ان الميزة التي اتصف بها الدستور اللبناني هي انه ، على الرغم من جعله السلطات الثلاث ، سلطات دستورية ، فانه قد وضع السلطة القضائية في مكان من التفاوت ، بالنسبة الى السلطاتتين التشريعية والاجرائية .

**التفاوت في دستور السلطةين التشريعية والاجرائية ، بالنسبة الى السلطة القضائية :**

من الاطلاع على المواد ١٦ و ١٧ و ٢٠ من الدستور ، تظهر النية جلياً بأن الدستور قد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات ، مع الفارق بأنه حدد مباشرة القواعد التي تسود السلطتين التشريعية والاجرائية ، في حين ان القضاء ، وان جعله الدستور سلطة ناشئة عنه ، فانه قد اخضعه في نظامه ، ليس الى الدستور ، اسوة بالسلطتين الاخرين ، وانما الى القانون الوضعي \*

ان الدستور قد حرص على القول ، في المادة ١٦ منه ، بأنه « تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة في مجلس النواب » ، وفي المادة ١٧ منه ، على انه « تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية ، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء ، وفقا لاحكام الدستور » ، مما يدل اذن على ان كلا من هاتين السلطاتين تستمد وجودها من الدستور ، المنطوي ، في الوقت ذاته ، على الاحكام التي تنظم اختصاصات كل منهما ، وكيفية ممارستهما لهذه الاختصاصات .

اما السلطة القضائية ، فقد اكتفى الدستور ، في المادة ٢٠ منه ، بأن يقول بشأنها ان «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واحتياطاتها ، ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة » .

ما يدل على ان الدستور قد اعتبر ان القضاة انما يؤلف ، من جهة اساسه وحسب ، سلطة دستورية ، أسوة بالسلطتين الاخريين ، ولكنها وخلافا لما فعل بشأن هاتين السلطتين ، قد آثر ان يتترك للقانون الوضعي امر تنظيم السلطة القضائية ، مكتنبا فقط باعلان بعض المبادئ ،

التي يقتضي على النظام القضائي ، الخاضع للقانون ، اذ يتضمنها .  
ومن هذا التمييز بين السلطتين التشريعية والإجرائية من نحو ، وبين  
السلطة القضائية من نحو آخر ، يتبيّن أنه ، اذا كان للسلطات الثلاث ،  
اساس دستوري ، لكون الدستور قد لاحظ وجود كل منها على حدة ،  
فانه لم ينظم الا السلطتين الاوليين ، تنظيمًا شاملًا ، دون السلطة  
القضائية ، التي عهد للقانون العادي ، امر تنظيمها ، على أساس المبادئ  
التي قررها .

ولهذا التباين نتيجة قانونية ، وهي انه اذا كان هناك فصل بين  
السلطات الثلاث ، فان التعاون الدستوري محصور بين السلطتين  
التشريعية والإجرائية فقط ، دون السلطة القضائية ، القائمة بكيانها  
المستقل الا بما يتعلق بالقضاء السياسي ، الذي اخضعه الدستور الى  
قاعدة التعاون بين السلطتين التشريعية والقضائية .

وللفصل والتعاون بين السلطتين التشريعية والإجرائية مبادئ  
وقواعد ، وفراها الدستور ، لضمان استقلالهما من جهة وتحقيق تعاونهما  
من جهة ثانية ، بينما اختص التشريعات الوضعية بتنظيم القضاء ، على  
أساس المبادئ المقررة في المادة ٢٠ من الدستور ، مع اضافة القضاء  
السياسي الممثل بالمجلس الاعلى ، الذي أشارت اليه المادة ٨٠ من  
الدستور .

وهي الوجه الثالثة ، للفصل بين السلطات والتعاون بينها ، التي  
يقتضي اخراجها .

#### أولاً : استقلال البرلمان عن السلطة الإجرائية :

#### جهاته الثلاث :

يستدعي هذا الوجه النظر اليه من ثلاث جهات ، من جهة استقلال

السلطة التشريعية عن السلطة الاجرائية ، ومن جهة ذاتية السلطة الاجرائية ازاء السلطة التشريعية ، وان لم تكن هذه الذاتية بالغة درجة الاستقلال ، ومن جهة الطبيعة القانونية ، التي ترتد بها أعمال كل من هاتين السلطتين .

#### ا - استقلال البرلمان وبضماناته :

اراد الدستور ، تمشيا مع اسس النظام البرلماني وروحه ، ان يجعل من البرلمان ، السلطة العليا في الدولة ، ولذلك قد احاط كيانه واعماله بضمانات هي من صميم البرلمانية ، وهذه الضمانات هي التالية :

#### ١ - عقد جلساته حكماً :

للمجلس الحق بأن يعقد جلساته حكماً ، في دورتيه السنويتين العاديتين ، اللتين تبدأان ، الاولى في يوم الثلاثاء ، الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار (مارس) ، فتنتهي في آخر ايار (مايو) ، والثانية في يوم الثلاثاء ، الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول (اكتوبر) ، فتنتهي في آخر كانون الاول ، كما نصت عليه المادة ٣٢ من الدستور ، على أن تنتهي ، حكماً ايضاً ، كل من هاتين الدورتين ، في تاريخهما المحدد ، مهما كانت الحاجة إلى التمديد ، اذ أن في هذه الحالة ، لا يستطيع المجلس ان ينعقد الا في دورة استثنائية ، وفقاً للاصول المحددة في المادة ٣٣ من الدستور .

ولا يخفى ما في هذا الحق من الضمانة للمجلس ، ليس فقط لأن بوسعه ان يعقد جلساته ، بحرية تامة ، بل وأيضاً لانه انما يعقدها ، حكماً ، في مواعيدها المقررة في الدستور ، كما نصت عليه المادة ٣٣ من الدستور ، وذلك بدون ان تمانعه السلطة الاجرائية في ممارسته لهؤله الحرية ، الا في الحالة التي اقرت فيها المادة ٥٩ لرئيس الجمهورية ،

بصلاحية « تأجيل انعقاد المجلس الى امد لا يتجاوز شهرا واحدا ، وذلك لمرة واحدة في كل دورة »

ومن الممكن القول ان هذه الصيغة تتناول ايضا الدورات الاستثنائية ، اذ ان من حق « الاكثريية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس » ، ان تطلب الى رئيس الجمهورية اصدار مرسوم بدعوة المجلس الى عقد دورة استثنائية ، وهو طلب لا يستطيع رئيس الجمهورية اهمال تلبيته ، كما يستدل عليه من صيغة الامر الواردۃ في المادة ٣٣ من الدستور ، بقولها بأن في هذه الحالة « على رئيس الجمهورية دعوة المجلس الى دورة استثنائية ٠٠٠ » ٠

## ٢ - وضع نظامه الداخلي :

وفي هذا الحق ، الذي كرسته المادة ٤٣ من الدستور ، تكمن صيغة حرية المجلس في ممارسة اختصاصاته الدستورية ، اذ ان في هذا النظام ، يستطيع المجلس ان يحدد اصول عقد جلساته ومناقشاته وكيفية ممارسة اعضائه وظائفهم البرلمانية ، عن طريق التصويت وطرح الاسئلة الشفهية والخطية الموجهة الى الحكومة ، واستجواب الحكومة ، ومنحها الثقة وزرع الثقة عنها ، وتشكيل لجان المجلس ، الى ما هنالك من الوجه المختلفة للحياة البرلمانية ، التي يتداركها النظام الداخلي ، وكل ذلك طبعا في نطاق احكام الدستور الخاصة بمجلس النواب ٠

## ٣ - انتخاب المجلس رئيسه وتشكيل مكتبه :

وفي هذا الحق يتجلی استقلال البرلمان ، باعتبار ان الحرية ، للفرد كما للهيئة ، انما هي في قدرته على ان يتولى بنفسه ادارة اعماله ، فتتخد هذه الحرية ، بحالة البرلمان ، حق انتخاب رئيسه وانتخاب سائر اعضاء

مكتبه ، الذي ضمته له المادة ٤٤ من الدستور ، على ان لا تتجاوز مدة ولاية رئيس المجلس ومكتبه السنة الواحدة ، ابتداء من تاريخ انتخابهما ، في اول جلسة من انعقاد الدورة العادية الثانية في تشرين الاول (اكتوبر) .

#### ٤ - حفظ النظام في المجلس وحماية سلامته :

ومن الطبيعي ان يتفرع عن حق البرلمان ، بوضع نظامه الداخلي وتشكيل هيئته الادارية ، حقه بأن يتولى بنفسه ، أي بواسطة رئيسه ، امر حفظ انصباط اعضائه وموظفيه في داخل المجلس ، وان يختص وبالتالي وحده بصلاحية المحافظة على سلامته ، وهمما الحقان المتربطان والمتكاملان ، اللذان نصت عليهما المادة ٤٦ من الدستور ، بما يتعلق بمحافظة البرلمان على نظامه « في داخله بواسطة رئيسه » ، والمادة ٥٥ من النظام الداخلي ، باناطة الرئيس وحده ، بصلاحية « المحافظة على نظام المجلس وامنه » . وذلك بمنع أية قوة عامة من الحضور الى المجلس ، إلا بطلب رسمي من الرئيس ، وكل ذلك لجعل البرلمان في وضعية من الاستقلال ، ازاء السلطة الاجرائية ، تمكنه من ان لا يلتجأ اليها الا في الحالات العصبية ، وبمنجي عن تدخلاتها في شؤونه واعماله ، بحججة المحافظة على النظام العام في الدولة .

#### ٥ - تحديد المجلس موازنته :

ولكي لا يشعر بأية تبعية مالية نحو السلطة الاجرائية ، التي تتولى زمام الصرف في الدولة ، فقد جرى التقليد على تحويل البرلمان امر تحديد موازنته ، وهي موازنة لا تحتوي الا على نفقاته المحددة جملة ، والمحصصة له في موازنة الدولة العامة ، فيتوى رئيس المجلس ومكتبه صرفها ، وفقا لموازنة داخلية موضوعة خصيصا لهذه الغاية .

واذ ان الدستور لم يلحظ هذه الضمانة الجوهرية من ضمانات استقلال البرلمان ، فقد اورد النظام الداخلي قواعدها في الباب العاشر من احكامه .

#### ٦ - تدقيق المجلس بصحة الانتخاب اعضائه :

وفي هذا الحق ، قد وجدت البرلمانات ، في التاريخ ، ضمانتها الكبرى ، بوجه الملكيات وتأثيراتها ، ولذلك قد اتخذت هذه الضمانة في الماضي شكل التقليد الضروري لحرية البرلمان واستقلاله ، وهو التقليد الذي اتبعه الدستور في المادة ٣٠ منه ، باقراره « للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نياتهم ٠٠٠ » .

#### ٧ - حصانة النواب البرلمانية :

وهذه الحصانة هي ، بفرعيها الخاصين بلا مسؤولية النائب وحرمه الشخصية ، من اخطر الحقوق التي يتمتع بها النواب في كل برلمان ، اذ ان من شأنها وحدها ان تحمي النواب من التعديات على حریتهم ، بممارسة وظائفهم في البرلمان وخارجه ، ومن التهديدات التي لا بد من ان يتعرضوا اليها ، عن طريق الملاحقة الجزائية والتوقيف ، في اثناء انعقاد الدورات العادية والاستثنائية ، وهو الحق الذي جاء بيانه في المادة ٣٩ من الدستور ، بما يتعلق باللامسؤولية ، وفي المادة ٤ منه ، بما يعود الى الحرمة الشخصية .

ان في هذه الحقوق السبعة توفر ضمانات استقلال البرلمان ونوابه ، وهي بجانب سائر القواعد التي تنظم الحياة البرلمانية ، جديرة بأن تمكنه من اداء رسالته ، بعيدا عن السلطة الاجرائية ، التي لا تتحقق الا عنه ، وفقا لمبادئ البرلمانية الجوهرية ، هذه السلطة الاجرائية ، التي رغب

الدستور ، مع ذلك ، بأن لا يجعلها اداة طيعة بيد البرلمان ، كما كانت عليه في عهد الجمهورية الثالثة في فرنسا .

### ب - ذاتية السلطة الاجرائية حيال البرلمان :

مصدر السلطة الاجرائية انما هو في البرلمان ، وذلك بثنائيتها الموزعة بين رئيس الجمهورية والحكومة ، باعتبار ان الذي ينتخب رئيس الجمهورية هو البرلمان ، كما تنص عليه المادة ٧٣ من الدستور ، وان الحكومة ، المشكلة من اعضاء البرلمان أو من خارجه ، أو من هاتين القائتين معا ، لا يصح لها البقاء الا اذا ظلت متمتعة بشقة البرلمان ، الذي يمنحها هذه الشقة ويستطيع ان ينزعها منها ، وفقا للاحكام الواردة في المادة ٦٦ وما يليها من الدستور ، مما يجعل السلطة الاجرائية منبثقه باصلها ، عن السلطة التشريعية ، وذلك مع الملاحظة بأن من المادتين ٥٣ و ٤٥ من الدستور قد نشأت القاعدة العرفية ، التي تجعل الوزارة مسؤولة ايضا ازاء رئيس الجمهورية .

غير ان هذه الاصول البرلمانية ، التي تستمد منها السلطة الاجرائية وجودها لم يكن من شأنها ان يجعلها خاضعة ، خصوصا آليا الى مجلس النواب .

وهنا يبدو الفرق ظاهرا بين رئيس الجمهورية وبين الحكومة ، اذ ان الدستور قد جعل من الاول رئيسا غير مسؤول امام البرلمان ، وبالوقت ذاته ، مستقلا عن البرلمان ، وبالتالي غير خاضع لثقته ولا لإرادته ، بل كائنا بذلك وممارسا اختصاصاته ، طيلة ولايته ، وهي ولاية مدتها ست سنوات ، بينما ولاية المجلس لا تتجاوز الاربع سنوات ، الا اذا اقر مشروع قانون ، وقبل رئيس الجمهورية ان يصدره وينشره بتتمديد هذه الولاية ، ولا يخفى ما لهذا التفاوت في مدة هاتين الولاياتين من اسباب الاستقرار ، لصالح رئيس الجمهورية تجاه البرلمان .

في حين ان الدستور قد اخضع الحكومة الى رضى البرلمان بوجودها ، عن طريق الثقة التي يمنحها اليها وينزعها عنها ، وذلك بالإضافة الى ثقة رئيس الجمهورية ، التي لا بد لها من ان تناولها ، طالما ان باستطاعته تسميتها واقالتها ، بمرسوم يتخذه بمفرده ، كما تنص عليه المادتان ٥٣ و ٥٤ من الدستور ، الامر الذي يدفع الحكومة الى ان تمثل دور الوسيط بين المجلس ورئيس الجمهورية ، اذ عن طريقها تبقى الصلة قائمة والتعاون مستمراً بين السلطتين التشريعية والاجرائية ، فتستطيع الحكومة القيام بصلاحياتها الدستورية ومهامها السياسية والادارية ، تحت اشراف كل من المجلس الذي يراقب اعمالها ، ورئيس الجمهورية الذي يوقع مراسيمها ، بعد التداول معها في مجلس الوزراء .

### ج - طبيعة اعمال كل من السلطتين التشريعية والاجرائية :

اخذ الدستور بالنظرية ، التي كانت سائدة في فرنسا ، في عهد الجمهورية الثالثة ، والقائلة بان ما يفرق القوانين عن الاعمال الادارية ابداً هو شكلها ، وبالتالي مصدرها ، بمعنى ان القوانين ، او الاصح ، الاعمال التشريعية هي التي يقرها البرلمان ، بينما يكون متسبماً بطبع العمل الاداري كل ما تجريه السلطة التشريعية ، كالمراسم الرئاسية ، والقرارات الوزارية وسواءها من اعمال الادارة ، المختلفة بدرجاتها واصولها .

وعلى غرار هذه النظرية – التي ورد نصها في المادتين الاولى والثالثة من القانون الدستوري الصادر في فرنسا ، بتاريخ ٢٥ شباط (فبراير) سنة ١٨٧٥ – نصت المادة ١٦ من الدستور بأنه « تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب » ، والمادة ١٧ منه بأنه « تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء » مما يدل على ان الدستور قد اتبع بدورة طريقة تشخيص

القوانين والاعمال الادارية حسب شكلها ، أي المصدر الذي يصنعها ، فيصف قانونا كل مشروع أو اقتراح قانون ، يكون قد اقره مجلس النواب ، فاصدره ونشره رئيس الجمهورية ، وفقا لاحكام الدستور ، ويعتبر من الاعمال الادارية جميع المراسيم والقرارات والافعال ، الصادرة عن السلطة الاجرائية ب مختلف اعضائها وهيئاتها .

وذلك مع الملاحظة ان الفقرة الاولى من المادة الثالثة من قانون سنة ١٨٧٥ الفرنسي قد نصت على ان لرئيس الجمهورية ، من ضمن الصلاحيات المعهودة اليه ، ان «يراقب ويتولى تنفيذ» القوانين بعد اقرارها من لدن البرلمان واصدارها من جانبه ، مما كان يجعل السلطة الاجرائية في فرنسا ، في نظام الجمهورية الثالثة ، مرتبطة بموجب تقيدها بالقوانين المرعية ، في ممارستها لوظائفها الدستورية ولذلك كانت هذه السلطة موصوفة بالسلطة التنفيذية ، أي المنفذة لهذه القوانين .

وهذه التسمية ، احتفظ بها الدستور ، بدليل ورودها في النص الفرنسي - الاولي - للمادة ١٧ ، باسم السلطة التنفيذية (Pouvoir exécutif) ، وكذلك في عنوان الفصل الرابع من الباب الثاني ، الخاص « بالسلطة التنفيذية » ، بالرغم من ان ترجمتها الى العربية قد تحولت الى ما هي عليه من انها « سلطة اجرائية » ، وكل ذلك للدلالة ، اسوة بالمثال الفرنسي ، الذي انتقلت عنه ، بانها سلطة منفذة للقوانين الوضعية ، كما جاء نصه صراحة في المادة ٥١ ، التي تنيط برئيس الجمهورية أمر تنفيذ القوانين ، بعد اقرارها من المجلس واصدارها من لدنـه .

#### فترة التشريعات الوسطية :

وثمة فترة من التشريعات تحمل مركز الوسط بين القوانين من جهة

ويبين الاعمال الادارية من جهة ثانية ، فتبدو مزدوجة بطبيعتها القانونية ، لأن فيها يتداخل الشكل بالمادة ، مما يجعلها من القوانين تارة ، ومتصلة بالاعمال الادارية تارة أخرى ، وكل ذلك حسب المرحلة التي تكون قد اجتازتها في تكونها .

وهذه الفئة تضم اولا التشريعات الصادرة بناء للصلاحية المقررة لرئيس الجمهورية ، بمقتضى المادة ٥٨ من الدستور ، وثانيا التشريعات الموضوعة بطريقة المراسيم الاشتراكية ، مع ما ابتكره العرف من المراسيم المعدلة أو المكملة للقوانين الوضعية ، وثالثا التشريعات المتخذة شكل المراسيم التنظيمية ، الملحوظة في المادة ٥١ من الدستور .

فالصنف الاول يتناول مشروع القانون الذي « تقرر الحكومة كونه مستعجلاب موافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة » . اذ رئيس الجمهورية في هذه الحالة ان يصدره وينشره ، « بعد مضي اربعين يوما من طرحه على المجلس دون ان ييت به » ، كما نصت عليه المادة ٥٨ ، وهو مشروع يصبح عندئذ قانونا ، ولا يختلف بطبيعته عن القوانين التي يكون البرلمان قد سنها ، بالرغم من انه من صنع السلطة الاجرائية .

وبخلاف مشروع القانون الصادر بمرسوم ، فإن الدستور لم يلاحظ المراسيم الاشتراكية ، ولا المراسيم المعدلة أو المكملة للقوانين الوضعية ، مع انها هي أيضا بمنزلة القوانين ومشتركة بكامل طبيعتها ، عندما تكون قد صدرت عن السلطة الاجرائية ، وفقا للشروط وفي المهلة المحددة في قانون التفويض ، اذ انها ترتدى في هذه الحالة ، طبيعة القوانين الوضعية ، بكل مالا يكون قد تجاوز فيها حد السلطة ، المقررة في القانون ، الذي فوض الى الحكومة صلاحية اصدارها .

أما المراسيم التنظيمية ، فهي التي يتخذها رئيس الجمهورية ،

بشكل مرسوم يحمل توقيعه وتوقيع رئيس الوزارة والوزير أو الوزراء المختصين ، على أساس السلطة التنظيمية ، التي تقرها له المادة ٥١ من الدستور ، وذلك تنفيذاً للقوانين الوضعية ، سواء كانت هذه القوانين من صنف القوانين العادية المقررة في مجلس النواب الصادرة من رئيس الجمهورية ، أو من صنف مشاريع القوانين ، التي يصدرها رئيس الجمهورية ، بالاستناد إلى المادة ٥٨ من الدستور ، أو من صنف المراسيم التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية ، بناءً على قانون التفويض المعطى للسلطة الاجرائية ، وذلك بالطبع دون المراسيم العدلية أو المكملة لقوانين الوضعية ، لأن في هذه الحالة تقوم هذه المراسيم بمنزلة المراسيم التنظيمية .

وهذه الأصناف الثلاثة من القوانين ، هي من جهة ، تشريعية بمادتها ، لأنها محتوية على قواعد وأحكام قانونية ، وهي ، من جهة أخرى ، ادارية بشكلها ، لاعتبارها صادرة عن السلطة الاجرائية ، مع ما يتبع عن هذا الفارق وبالنسبة إلى القوانين المقررة في البرلمان ، من امكانية الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة ، بطريقة مراجعة الالغاء ، أسوة بسائر الاعمال الادارية .

#### ثانياً - التعاون بين السلطات التشريعية والاجرائية : التأثير التبادل :

إذا كان النظام الدستوري في لبنان مبنياً على الفصل بين السلطات ، فإن هذا التفريق لا يعني قيام الاستقلال المطلق بينهما ، كما هي الحال ، مبدئياً على الأقل ، في النظام الرئاسي ، إذ أنه لا بد من التعاون بينهما ، لأن هذا التعاون إنما هو من صميم النظام البرلماني .  
ويتخد هذا التعاون في الدستور ، على مثال سائر الأنظمة

البرلمانية ، شكل التجاوب المتبادل ، بتأثير السلطة الاجرائية على البرلمان في بعض الحالات ، وبتأثير البرلمان على السلطة الاجرائية في الحالات الأخرى ٠

### ١ - من جهة تأثير السلطة الاجرائية على البرلمان :

من الممكن احصاء هذا التأثير بعشر حالات أساسية ملحوظة في الدستور ، وهي التالية ٠

#### ١ - تأليف الحكومة من اعضاء المجلس :

ومن شأن هذه الامكانية ، التي يوفرها النظام البرلماني ، المبني على ثقة البرلمان بالحكومة المسئولة ، ان يجعل الحكومة منبثقه عن البرلمان ، بانتقاء اعضائها من البرلمان أو من خارجه ، كلها أو بعضها ، وفي جميع الحالات عن طريق منحها الثقة ، كما نصت عليه المادة ٢٨ ، المعطوفة على المادتين ٦٦ و ٦٨ من الدستور ٠

#### ٢ - حضور الوزراء جلسات المجلس :

من حق الوزراء « ان يحضروا الى المجلس انى شاؤوا ٠٠ ٠ ٠ » ، كما جاء نصه في المادة ٦٧ من الدستور ، وهذا الحضور يصبح واجبا على الوزير المختص ، كلما تناول المجلس مسألة متعلقة بوزارته ، كما ان تمثيل الحكومة في القاعدة المخصصة لها ، بواسطة وزير واحد أو أكثر ، في كل جلسة يعقدها البرلمان ، قد اصبح من التقاليد المرعية ، وان لم ينص الدستور على وجوب هذا الشغل ٠

#### ٣ - حق الوزير بالكلام في المجلس :

ومن حق الوزير ان يطلب الكلام في المجلس ، ومن حقه ان يستمع

المجلس اليه ، في كل أمر يتصل بوزارته ، باعتباره مسؤولاً فردياً عن أعمال هذه الوزارة ، كما أن من حقه ، ان يتولى الدفاع عن سياسة الحكومة التي ينتمي إليها ، ومن باب أولى ، اذا كان رئيساً للوزراء ، اذ ان الدستور لا يميز من هذه الناحية بينه وبين سائر الوزراء ، وهو الحق الذي اقرت به ذات المادة ٦٧ ، بجانب حق الحضور ، الذي تناولته \*

#### ٤ - المبادرة باقتراح القوانين :

وهذا الحق ، فإن المادة ١٨ من الدستور قد خصصته « لرئيس الجمهورية » ، بالتساوي مع أعضاء مجلس النواب ، ولكن من البديهي ان رئيس الجمهورية لا يستطيع ان يمارس هذه الصلاحية ، الا عن طريق المرسوم الموقع منه ومن رئيس الوزارة والوزراء المختصين ، عملاً بقاعدة التوقيع الوزاري الاضافي ، المنصوص عليها في المادة ٥٤ من الدستور \*

#### ٥ - صلاحية اصدار القوانين ونشرها :

وهذه الصلاحية المنصوص عليها في المادتين ٥١ و ٥٦ من الدستور ، المنطوية على عمليتين قانونيتين مختلفتين ، وهما الاصدار اولاً والنشر في الجريدة الرسمية ثانياً ، متممة لعملية اقرار القانون بطريقة التصويت عليه في المجلس ، مما يجعل هذه العمليات الثلاث متلازمة ، بعضها البعض ، اذ ان بدون تلاحمها لا يتمكمل القانون بكيانه ولا يكتسب وبالتالي قوته الالزامية \*

#### ٦ - طلب اعادة النظر في القانون الحال إليه من المجلس :

ولأن المادة ٥٠ من الدستور قد اوجبت عليه ، في القسم الدستوري الذي يحلفه « عندما يقبح رئيس الجمهورية على أزمة الحكم » ، ان

يحترم « دستور الامة اللبنانيه وقوانينها » ، وان يحفظ « استقلال الوطن اللبناني وسلامة اراضيه » ، فان من حقه ، بل ومن واجبه ، اذا ما وجد في قانون محال اليه من المجلس لاصداره ، ما يخالف أحد هذه الاهداف العليا ، « ان يتطلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة في خلال المهلة المعينة للنشر » ، أي للاصدار ، مع ما يستتبع هذا الحق من النتائج ، اذا ما أصر المجلس على اقرار هذا القانون ، « بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا » ، كما جاء بيانه في المادة ٥٧ من الدستور .

وهي الرقابة الدستورية الشائعة ، التي يمارسها رئيس الجمهورية ، مباشرة ، على القوانين التي يقرها البرلمان .

#### ٧ - تأجيل انعقاد المجلس :

ولا شك بخطورة هذا الحق ، الذي اقرته المادة ٥٩ من الدستور ، لرئيس الجمهورية ، بتأجيل انعقاد المجلس « الى امد لا يتجاوز شهرا واحدا » . على ان لا يلتجأ الى هذا التدبير إلا مرة واحدة في كل دورة عادية .

ومن البداية ، ان من شأن استعمال هذه الصلاحية ، بل هذا السلاح ، عرقلة سير الحياة النيابية ، ولذلك لا يبدو من الجائز لرئيس الجمهورية ان يلجأ اليه ، إلا في حالة الظروف الاستثنائية ، كالثورة أو الحرب ، واذا ما قضت به المصلحة العامة ، وذلك تحت طائلة مخالفة الدستور ، بتحويل صلاحيته عن غايتها .

#### ٨ - حل المجلس :

وهي الصلاحية المحددة ، التي يستطيع رئيس الجمهورية ،

ممارستها ، ازاء مجلس تظهر فيه علامات الاضطراب أو التمرد ، وهو الحق التقليدي الذي يواكب السلطة الاجرائية في كل من الانظمة البرلمانية المعروفة ، بشرط ان يجد حكومة راضية ، للموافقة عليه ٠

وبالنظر الى خطورته ، حرصت المادة ٥٥ من الدستور ، الملعونة على المادتين ٢٤ و ٢٥ منه ، على ان تحيطه بشيء من الضمانات ، وهي أولاً أن يصدر مرسوم الحل « معللاً بموافقة مجلس الوزراء » ، وثانياً ان يشتمل مرسوم الحل على الدعوة لاجراء انتخابات جديدة ، لكي تنتهي في مدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر ، وثالثاً ان « يدعى المجلس الجديد للجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التي تلي اعلان الانتخاب » ٠

#### ٩ - اصدار مشاريع القوانين المستعجلة :

وفي هذه الصلاحية نوع من التعدي على اختصاص المجلس التشريعي ، ولكن المادة ٥٨ من الدستور لم تقره لرئيس الجمهورية الا بشروط ، وهي اولاً ان يكون مجلس الوزراء قد اتخذ قراراً باعتبار مشروع قانون مستعجلًا ، وثانياً ان يكون المجلس قد اهمل مناقشته في خلال اربعين يوماً من طرحه عليه ، وثالثاً ان يصدر المرسوم القاضي بتنفيذها ، « بعد موافقة مجلس الوزراء » ، وهي شروط صارمة ، بوسع المجلس ان يتجنّبها اذا شاء ان يقوم بواجباته ٠

#### ١٠ - المراسيم الاشتراكية والمراسيم المعدلة او المكملة للقوانين الوضعية :

وبنتيجة طريقة المراسيم الاشتراكية ، التي اوجدها العرف البرلماني ، وبتأثير المراسيم المعدلة او المكملة التي اوجدها التعامل اللبناني ، اكتسبت السلطة الاجرائية مجالاً واسعاً كان من شأنه ان جعلها مشترعة ، بدلاً

من السلطة التشريعية ، في كثير من الاحوال ، التي عجز فيها المجلس عن القيام بأودها ، على الرغم من ان الدستور قد حدد ، تحديداً حاداً ، اختصاصات كل من السلطتين ، لحصر التشريع في صلاحية المجلس وحده — الا في حالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة ٥٨ — وحصر الحكم والادارة في صلاحية السلطة الاجرائية ، مع الاقرار لها بالسلطة التنظيمية ، المقتصرة على تنفيذ القوانين بدقائقها ، وهي حالة قد ادت في النهاية الى تفوق السلطة الاجرائية على البرلمان ، في مجال متصل بجواهر سلطاته .

#### بـ — من جهة البرلمان على السلطة الاجرائية :

وثمة وسائل يتتيح بموجبها الدستور للمجلس ، التأثير على السلطة الاجرائية وعددها ، وهو خمس ، أقل من الحالات المقابلة ، التي تمارس فيها السلطة الاجرائية أسباب تأثيرها على المجلس ، ولكن هذه الوسائل تبدو حاسمة ، اذ من مفعولها ، ان تجعل الحكومة ، ان لم يكن رئيس الجمهورية ، تابعة لمشيئة المجلس وعبرة عن اتجاهاته السياسية .

وهذه الوسائل ، البرلمانية بأصولها وجوهرها ، هي التالية :

#### ١ — المسؤولية الوزارية :

من الراهن ان مسؤولية الوزراء مرتدية في لبنان اشكالاً ثلاثة ، سياسية ومدنية وجزائية .

مسؤولية الوزارة السياسية تجاه المجلس هي من كنه النظام البرلاني ، الذي يتميز بها عن النظمتين الآخرين ، الرئاسي والمجلسي ، وهذه المسؤولية تتخذ ، حسب الحالات ، شكل المسؤولية الجماعية ، او شكل المسؤولية الفردية ، وكلاهما جاء بيانها في المادة ٦٦ من الدستور بقولها انه « يتحمل الوزراء اجمالياً تجاه المجلس تبعية سياسة الحكومة

العامة“ ويتحملون افراديا اعمالهم الشخصية ٠٠٠ » . وهي الاعمال الشخصية المتسمة بطابعها السياسي .

أما المسؤولية المدنية ، فان الدستور لم يلمح اليها — الا بما يتعلق « بمسؤولية الوزراء الحقوقية » ، التي من أجلها قد اعلن بأن قانونا خاصا سيصدر بشأنها — باعتبار انها خاضعة لاحكام القانون العادي ، في حين انه قد اشار الى مسؤولية الوزراء الجزائية ، في الحالتين الخاضتين ، وهما الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات الوزارية ، المنوه عنهما في المادة ٧٠ من الدستور ، وذلك علاوة على مسؤوليتهم الجزائية العادية الخاضعة للقوانين الوضعية .

غير ان الوسيلة البرلمانية الناجعة الملزمة للنظام البرلماني ، هي التي يستمددها المجلس من مسؤولية الوزراء السياسية ، الاجمالية أو الفردية ، اذ ان من أثر تحريك هذه المسؤولية ، ان ينزع المجلس ثقته عن الوزارة ، فتضطر اذن الى الاستقالة ، كما اوجبته عليها المادة ٦٨ من الدستور . هذا ويجري تحريك هذه المسؤولية بطريقتين ، باتتا مألفتين ومتصلتين بصميم النظام البرلماني ، وهما السؤال ومن ثم الاستجواب .

## ٢ - السؤال :

السؤال هو الذي يحق للنائب ان يوجهه ، شفافاً أو خطأ ، الى الحكومة أو الى أحد اعضائها ، وذلك وفقاً للاصول المحددة ليس في الدستور وانما في النظام الداخلي لمجلس النواب ، كما هي مبينة في المادة ٦٨ من هذا النظام .

وليس للسؤال من معنوي الا ان يلزم المسؤول ، من الحكومة او الوزراء ، بأن يجيب على هذا السؤال ، على ان حق النائب السائل حينئذ ان يحول السؤال الى استجواب .

### ٣ - الاستجواب :

وهو السلاح الهجومي ، الذي يستطيع النواب استعماله بغية اسقاط الحكومة ، عن طريق مناقشتها في سياستها ونزع الثقة عنها .  
ولاغر ان الاستجواب انما يشكل الوسيلة المميزة للنظام البرلماني اذ ان هذه الطريقة غير معروفة في النظمتين الآخرين ، الرئاسي القائم على أساس الفصل بين السلطات ، والمجلسى على أساس حصرها بالمجلس السيد .

ومن المعلوم انه لا بد للاستجواب من ان ينتهي ، اما برجوع النائب المستجوب عنه ، واما بقرار معلم من المجلس بصرف النظر عنه أو باعلان صوایته ، وفي هذه الحالة الاخيرة يصار الى طرح الثقة من الوزير أو الوزارة المستجوبة .

واسوة بالسؤال ، فان النظام الداخلي قد أتى وحده على ذكر قواعد الاستجواب ، في المادة ٧٢ وما يليها منه .

### ٤ - التحقيق :

ان التحقيق البرلماني هو من الوسائل الفعالة التي يسع المجلس اتباعها ، ازاء السلطة الاجرائية ، اذ يتتيح له هذا التحقيق فرصة الاطلاع على ما يشاء من الوضاع .

وبخلاف السؤال والاستجواب ، فهذه الوسيلة هي جماعية بتقريرها وتنفيذها ، بمعنى ان اللجوء اليها معلق على قرار من المجلس باجراء تحقيق في أمر معين ، وبتأليف لجنة لتولي هذا التحقيق .

واسوة بالسؤال والجواب ، واذ ان الدستور لم يلحظ التحقيق ، فان بيان أحكامه قد ورد في النظام الداخلي ، وفي المادة ٩١ وما يليها منه .

## ٥ - القضاء السياسي :

ان الوسائل الاربع التي تقدمت ، أي الثقة بالوزارة والسؤال والاستجواب والتحقيق ، متصلة بالحكومة ، باعتبارها مسؤولة أمام المجلس ، في حين ان باستطاعة المجلس ، عن طريق القضاء السياسي ، ان يتناول ، ليس فقط الوزراء ، جماعياً أو فردياً ، وإنما ايضاً رئيس الجمهورية ، وهو على رأس السلطة الاجرائية ، التي يتولاها بدون تبعة ، وفقاً لاحكام الدستور ٠

المجلس هو الذي يقوم بمهمة الاتهام ، بوجه من يتهمه من اعضاء السلطة الاجرائية ، وذلك على أساس القواعد المبينة في المادة ٦٠ من الدستور ، الخاصة برئيس الجمهورية ، والمادة ٧٠ ، بما يتعلق بالوزراء ، على ان تجري محاكمة ، بالاستناد الى هذا الاتهام ، أمام المجلس الاعلى ، المؤلف من ثمانية قضاة وسبعة نواب ، بالشكل المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور ٠

## بين الدستور والواقع :

من البيان الذي تقدم ، للصلات القائمة بين السلطتين ، أي من جهة فصل الواحدة عن الأخرى ومن جهة تعاونهما ، وذلك بتأثير السلطة الاجرائية على السلطة التشريعية تارة ، وبتأثير السلطة التشريعية على التوازن بين قواهما واتجاهاتهما المتداخلة ٠

ولكن الدستور قد رغب في الوقت ذاته ، وذلك أيضاً تمشياً مع روح البرلمانية ، ان يجعل السيطرة الدائمة ، في هذا التوازن والحوار ، للبرلمان ، لكونه ممثلاً لسيادة الشعب العليا ٠

ولأن الديمقراطية لا تعني في آخر مطافها ، سوى ان في الشعب ينحصر مصدر كل سيادة ، وإن الشعب لا يستطيع ان يمارس سيادته إلا بواسطة

من ينتخبهم من ممثليه ، فقد جعل الدستور من البرلمان ، السلطة الأولى والأخيرة في الدولة .

وتبرز هذه السيطرة في كل وجه من أحكم الدستور ، في اختصاصات البرلمان التشريعي ، الذي ينطوي به وظيفة وضع القوانين واقرارها ؛ وفي اختصاصاته السياسي ، الذي يخضع اليه الوزارة المسؤولة امامه ، وفي اختصاصاته المالي ، الذي يحفظ له الفاصلة في انشاء الصرائب وتقدير النفقات ؛ وفي اختصاصاته التأسيسي ، الذي يمكنه من تكيف الدستور ، وفقا لارادة الشعب الذي يمثل ؛ وفي اختصاصاته القضائي ، الذي يسلطه على من يبعث بالدستور والوطن فسادا ؛ وفي اختصاصاته الانتخابي ، الذي يوفر له السبيل لاختيار من يراه صالحًا للقبض على سدة الرئاسة العليا .

وهي صلاحيات يمارسها البرلمان ، ليس فقط بمجموعة ، وإنما أيضًا بشخص كل من أعضائه ، الذين احاطهم الدستور بسياج متين من الصلاحيات ، المتداخلة مع اختصاصات البرلمان ، وبضمادات ناجعة لتحريرهم من الخدر في اداء واجباتهم .

وبالرغم من كل ذلك يظل البون الشاسع بين النظرية ، التي شاء الدستور أن يرسم قواعدها في أحکامه ، وبين الواقع الراهن ، الذي يتصرف ، بنظر كل من يشاهده ، يتفوق السلطة الاجرائية على البرلمان .

والتساؤل عن السبب الذي أدى إلى هذا التفاوت ، بل إلى هذا التناقض بين الدستور بنصه وبين تطبيقه في حقيقته ، يتطلب دراسات مستفيضة ، تتصل بتاريخ لبنان ، بل وأيضا بتاريخ الشرق بأجمعه ، وبالعقلية السياسية التي سادته مدة قرون ، وهي من العوامل التي لا تبدو منسجمة ، في نزوعها الراهن نحو وخدانية السلطان ، التي يتسم بها النظام البرلماني ، إلى ما هنالك من الأسباب والعوامل ، مع ثنائية

السلطان ، التي لا يستطيع اكتشافها وتصویرها الا من ينكب على دراسة الواقع اللبناني ، دراسة علمية ، موضوعية ، مجردة عن الاهواء والافكار المهدأة .

وحسينا الاشارة في سياق دراستنا للدستور اللبناني الى هذه الجهات المتنوعة ، التي قد نجد في مكامنها ما يساعدنا على تفهم أسباب هذا الاختلاف بين النص وواقعه .

### ثالثا - السلطة القضائية :

#### المبادئ الدستورية :

ليس من شك ان الدستور قد اراد ان يرفع القضاة الى مرتبة السلطة الدستورية ، بجانب السلطتين التشريعية والاجرائية ، بدليل انه اتى على ذكره في المادة ٢٠ منه ، بوصفه ايام « بالسلطة » ، والتقول بالتالي ان :

« السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها و اختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات الازمة » ٥٠

ولكن الدستور قد حرص ، مع اخضاعه النظام القضائي الى القانون ، على ان يدخل في أحکامه بعض المبادئ الاساسية ، التي يجب على هذا النظام ان يتقييد بها ، كما يستدل عليه من بقية نص المادة ٢٠ المذكورة :

« أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون . والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحکام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني » ٥١

وهكذا يتبيّن بأن المادة ٢٠ من الدستور قد رسمت مبادئ هي دستورية بطبعتها ، أوّلها أن تكون في أساس النظام القضائي ، الذي عهدت للقانون بأمر وضعه وهي :

أولا - ان تتوالى السلطة القضائية محاكم مختلفة بدرجاتها واختصاصها الامر الذي ينجم عنه تفريع القضاء الى فئات مختلفة ، من قضاء عدلي وقضاء اداري وقضاء سياسي ، وقضاء عسكري وقضاء استثنائي .

ثانيا - ان يتمتع القضاة في تلك المحاكم ، والمتقاضون أمامها ، « بالضمانات الالزمة » ، على ان تحدد القوانين الوضعية ، نوعيتها و مجالاتها ووسائل حمايتها .

ثالثا - ان تصدر قرارات المحاكم وأحكامها ، باسم الشعب اللبناني ، مع الملاحظة ان القرارات ( Arrêts ) ، هي الأحكام الصادرة عن محكمة التمييز ، وعن المحاكم الاستئنافية ، وعن مجلس شورى الدولة ، بينما الأحكام ( Jugements ) هي التي تصدرها المحاكم البدائية والمحاكم المنفردون .

#### استقلال القضاء وضماناته :

من البداية ان الغاية من تلك الضمانات ، التي اوجب الدستور ان يوفرها القانون للقضاة والمتقاضين على السواء ، هي ان يتمتع القضاء بكامل استقلاله عن السلطاتين الآخرين .

غير ان الذي يبدو غريبا هو ان لا يكون الدستور قد اعلن صراحة مبدأ هذا الاستقلال ، وهو المبدأ الذي اضطر الى تقريره بجزم ، قانون أصول المحاكمات المدنية ، في مادته الأولى ، بما نصه :

« المحاكم المستقلة كل الاستقلال تجاه جميع السلطات في تحقيق الدعاوى والحكم فيها » .

أما ضمانات هذا الاستقلال ، التي ارادت المادة ٢٠ من الدستور ، توفيرها للقضاء والمتقاضين ، فان احكامها واردة في قوانين مختلفة ، ومنها على الاخص بما يتعلق بالقضاة في قانون تنظيم مجلس القضاء الاعلى ، وقانون نظام القضاة العدليين ، الصادرين في ١٦ تشرين الاول (اكتوبر) سنة ١٩٦١ ، المشتملين ليس فقط على الاحكام التي تسود نظام القضاة ، بل وأيضا على الضمانات الالزمة ، التي تمكنتهم من القيام بمهامهم ، بالاستقلال التام عن « جميع السلطات » ، على حد قول المادة الاولى المشار اليها من قانون أصول المحاكمات المدنية ، في حين ان الضمانات الالزمة للمتقاضين هي في المبادئ والاحكام التي تضمنها هذا القانون ، بما يتعلق بالقضاء المدني ، وفي قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية ، بما يتعلق بالقضاء الجنائي ، المتمم بقانون التنظيم القضائي الحالي ، الصادر في ١٦ تشرين الاول (اكتوبر) سنة ١٩٦١ ، وفي المرسوم الاشتراكي رقم ١١٩ الصادر في ١٢ حزيران (يونيو) سنة ١٩٥٩ ، بما يتعلق بالقضاء الاداري ، والقانون رقم ٦٨/٢٤ الصادر في ١٣ نيسان (ابril) سنة ١٩٦٨ ، بما يتعلق بالقضاء العسكري ، وذلك علاوة على القوانين الخاصة العائدة الى المحاكم الاستثنائية ، كمحاكم الاستملك والمجالس التأديبية وسوها .

ومن تلك القوانين ، يتضح ان القضاء انما يتفرع الى فئات مختلفة من المحاكم ، وهي القضاء العدلي ، المنقسم الى قضاء مدني وقضاء جنائي ، والقضاء الاداري ، الذي توزعه المحكمة الادارية ومجلس شورى الدولة ، والقضاء العسكري ، وبدرجتيه البدائية والتمييزية ، والمحاكم الاستثنائية ، المختصة بمنازعات محددة ، حصرا ، في القوانين التي تسودها .

ومن الممكن القول بأنه يتتصب في لبنان ، بجانب القضاء العادي ، على اختلاف فئاته المذكورة ، قضاة سياسي يتجسد بالمجلس الاعلى ، الذي ورد ذكره في الدستور .

ذلك ان جميع الدساتير العصرية قد لحظت امكانية محاكمة رئيس الجمهورية وكبار المسؤولين في الدولة ، في حالة اقترافهم بعض الجرائم ، التي تكون سياسية بطبيعتها ، كالخيانة العظمى وما شاكلها .

وفي الدستور اللبناني ، وردت هذه الجرائم في المادة ٦٠ ، بما يتعلق برئيس الجمهورية ، في حالة ارتكابه جريمة خرق الدستور والخيانة العظمى ، وكذلك جميع الجرائم العادلة ، اذ انه لا بد لهذه الجرائم ، في وضعيته ، من ان تتسنم بطابع سياسي ناجم عن مكانته العليا على رأس الدولة ، بينما حصرت المادة ٧٠ الجرائم التي يمكن احالته الوزراء ، الى القضاء السياسي من أجلها ، بالخيانة العظمى والاخلاقل بواجباتهم الوزارية .

اما في انشائه القضاء السياسي ، فقد اتبع الدستور طريقة تبدو أقل تأثيرا بتقلبات السياسة ، وأشد ضمانة لتحقيق العدالة ، وذلك باشراكه عدد من القضاة يفوق عدد النواب ، الداخلين في تأليف المجلس الاعلى ، وهو ما نصت عليه المادة ٨٠ من الدستور ، بما يلي :

«يتتألف المجلس الاعلى من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة ، حسب درجات التسلسل القضائي أو اعتبار القدمية اذا تساوت درجاتهم ، ويجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة وتتصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشر أصوات ، وسيصدر

قانون خاص تعين بموجبه أصول المحاكمات التي يجري عليها هذا المجلس » ٠

و قبل ان يطأ على هذه المادة التعديل الاول ، بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الاول ( اكتوبر ) سنة ١٩٣٧ ، المتضمن الغاء مجلس الشيوخ ، كان يتالف المجلس الاعلى ، بالاشتراك مع فئة القضاة ، ليس من النواب السبعة ، وانما من سبعة شيوخ ينتخبهم مجلسهم ٠

وهكذا يتبيّن بأن الدستور قد جعل القضاء السياسي في لبنان منوطاً بـ مجلس أعلى ، تتغلب فيه فئة النواب ، ليس فقط بعدهم في هذا المجلس وانما ايضاً يتأثر هذا العدد في قرار التجريم ، الذي قد يصدره المجلس ، اذا انه لا يصح اتخاذ هذا القرار الا بغالبية عشرة اصوات ، بحيث انه لا بد من ان يشترک فيه ، مع النواب السبعة ، وعلى فرض بأنهم قد صوتوا جميعاً بجانب هذا القرار، ثلاثة قضاة على الاقل من الثمانية المعينين في هذا المجلس ، وهي وضعية لا شك بانها تنطوي على ضمانة للمتهمين ، بالنظر الى ما يتتصف به القضاة ، عادة ، من الابتعاد عن السياسة والتمسك بمبادئ القانون الاساسية وأصوله الجوهرية ٠

#### الاتهام والمحاكمة :

من المعلوم ان اختصاص المجلس الاعلى يقتصر على محاكمة رئيس الجمهورية في جرمي خرق الدستور والخيانة العظمى وفي جميع الجرائم العادلة ، كما تنص عليه المادة ٦٠ من الدستور ، وعلى محاكمة الوزراء في جرم الخيانة العظمى وفي حالة « اخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم » ، كما ورد نصه في المادة ٧٠ من الدستور ٠

على ان الاتهام والمحاكمة انما يؤلفان عصيلتين قانونيتين منفصلتين ،

الواحدة عن الأخرى ، وهي قاعدة الفصل بينهما التي جهدت في تحقيقها جميع التشريعات الجزائية في الدول المتقدمة ، لانه لا يجوز ان يقضى من يتمم ، اذ لو لا هذا التفريق ، لتأثر الحكم بالادعاء ٠

ولذلك قررت كل من المادتين ٦٠ و ٧٠ المشار اليهما ، ان الذي يتهم رئيس الجمهورية والوزراء ، في حالة ارتكابهم الجرائم المذكورة في هذين النصين انما هو مجلس النواب ، وذلك بغالبية الثلثين ، من مجموع اعضائه ، على ان تجري محاكمتهم عندئذ أمام المجلس الاعلى ، المؤلف وفقاً للمادة ٨٠ من الدستور ٠

#### الحكم والعقوبة :

ولا غرو ان تلك الاحكام المتفرقة الواردة في المواد ٦٠ و ٨٠ ، لم تكن كافية ، مما دعا الدستور الى القول في المادة ٨٠ ، بأنه «سيصدر قانون خاص تعين بموجبه أصول المحاكمات التي يجري عليها هذا المجلس» ٠

وفي الواقع فان هذا القانون الذي تبدو الحاجة اليه ماسة ، لا يمكن ان يقتصر على تحديد الاصول التي ينبغي ان تجري المحاكمة بموجبها ، اذ ينبغي ان تتناول ايضاً تحديد عناصر كل من الجرائم الداخلة في اختصاص المجلس الاعلى ، وان يعين بالتالي العقوبة المنطبقة على كل منها ٠

وهذا القانون لم يصدر لغاية اليوم ، كما انه لما يصدر ايضاً القانون العائد لمسؤولية الوزراء المدنية ، الملحوظة في المادة ٧٠ من الدستور ٠

الا ان رئيس الجمهورية قد اتخذ في ٢١ آذار (مارس) سنة ١٩٦٦ ، مرسوماً باحالة مشروع قانون الى مجلس النواب ، يتعلق

«بأصول المحاكمات أمام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور» ، كما جاء قوله في المادة الاولى من هذا المرسوم ٠

فهذا المشروع ، المحتوي على احدى وأربعين مادة ، تتوزع أحکامه المسجدة في ترتيبها والمدروسة في محتوياتها ، الى أربع فصول ، يختص الفصل الاول بتأليف المجلس الاعلى ، وفقا لما نصت عليه المادة ٨٠ من الدستور ، والفصل الثاني بالاتهام والتحقيق ، والفصل الثالث «بالمحاكمة والحكم» ، والفصل الرابع «بأحكام انتقالية وختامية» ، وهو مشروع جدير بالتمعن والدراسة ٠

والوجه الذي يجذب ملاحظة خاصة في هذا المشروع هو في حرصه على اضفاء الشرعية على الجرائم ، التي قد يتهم بها رئيس الجمهورية والوزراء ٠

لقد تقدمت الملاحظة ان الدستور قد احجم عن تحديد العناصر القانونية المكونة لجريمة الخيانة العظمى ، أو جرم الاخلاع بالواجبات المترتبة على الوزير ، المذكورين في المادة ٦٠ ، بما يتعلق برئيس الجمهورية ، وفي المادة ٧٠ بما يتعلق بالوزراء ٠

فإذا كان من الممكن تحليل جرم خرق الدستور ، الذي قد يقترفه رئيس الجمهورية ، بالفعل الذي يكون مخالفًا للدستور بنصه أو روحه ، فإن الجرمين الآخرين ، الخيانة العظمى واجلال الوزير بواجباته ، إنما يبدوان بحاجة إلى تحديد عناصرهما تحديداً دقيقاً ، للحؤول دون الاتهام بهما اتهاماً كيفياً ، متزوكاً لتقدير مجلس النواب ، لا سيما وأن العلم والاجتهاد لم يتوصلاً في الدول الغربية إلى تعریف ثابت ، لما يتضمن كل من هذين الجرمين من العناصر الأساسية ٠

فالمشروع الذي تقدمت به الحكومة من مجلس النواب قد سد

هذه الشغرة : بایجابه على لجنة التحقيق التي اناط بها أمر التحقيق في الاتهام ، بأن تعطي في تقريرها المرفوع الى المجلس الأعلى ، للجنويات والجناح المدعي بها ، وصفها القانوني ، مع تعين « النصوص التي تطبق عليها بتاريخ ارتكابها » ( المادة ٢٢ من المشروع ) ، كما انه قد فرض على المجلس الأعلى بأن يتقييد قراره النهائي بالقانون « في وصف الجنويات والجناح وفي العقوبات الممكن فرضها » ( المادة ٣١ من المشروع ) .

وليس من شك ان في هذا الموجب المترتب على كل من هيئة التحقيق وهيئة القضاء في المجلس الأعلى ، باسناد الاتهام اولا والحكم ثانيا ، الى نصوص تشريعية وضعية ومرعية ، تنتصب الضمانة الكبرى ، التي يجعل من القضاء السياسي في لبنان ، قضاء متصف ، هو أيضا ، بالشرعية ، وذلك بجانب الضمانة الأخرى ، التي رغب الدستور بتوفيرها ، بتتأليفه المجلس الأعلى ، من أكثرية من كبار القضاة ، للتعاون مع فئة النواب المنتخبين لهذه الغاية .

\* \* \*

## **مبدأ فصل السلطة وتأثيره على الممارسات الديمocrاطية في البلدان العربية**

الاستاذ ادريس عبد المراکشي  
نائب رئيس مجلس النواب  
في المغرب

تمهيد :

يرجع اعتماد الامة مصدرا للسلطة الى عهود قديمة ، ومن الخصائص المشتركة التي تلتقي عندها الديمقراطيات على اختلاف أنماطها الاجماع على أن السيادة تكمن في الامة ، بحيث أن المشروعية لا يمكن أن تستمد الا من ثقة الامة ، ولا تنبع الا من ارادتها .  
ويترتب على تطبيق مبدأ كون مصدر السلطة هو الامة تحويل الجهاز التشريعي ( البرلمان أو مجلس التشريع ) سلطات واسعة خلال مدة النيابة باعتباره يمثل سيادة الامة ، وهذا يقتضي اعتبار الجهاز التنفيذي ( الحكومة ) تابعا له ، وهذا ما سماه بعض الفقهاء السيادة البرلمانية .

وعلى هذا المسار كانت الحياة الدستورية بفرنسا منذ الثورة ، وحتى ادخال الجنرال دينفول في عهد الجمهورية الخامسة التعديلات الجذرية التي تضمنت أن رئيس الجمهورية ينتخب بالاقتراع العام وان له حق استعمال الاستفتاء .

وهكذا يكون دستور الجمهورية الخامسة قد وضع حداً  
لتبعية الحكومة للبرلمان بما أعطى من اختصاصات للجهاز الوحيد  
الممثل للامة .

فالمملك ورئيس الجمهورية يمثلون الامة كما تمثلها الحكومة .  
ومما هو متفق عليه أن تطبق النظام النبأي بحرفية جامدة  
يفضي بعض الممارسات التعسفية الصادرة عن ممثلي الامة بما  
لا يعكس غالباً رأي الامة التي يمثلونها ، ومما قد يحدث من تباعد  
بينهم ، وبين الرأي العام .

وهذا ما أدى بالضرورة الى توسيع دائرة الاقتراع ، والأخذ  
بعض وسائل الديمقراطية المباشرة كالاستفتاء وجعل انتخاب رئيس  
الجهاز التنفيذي يتم بالاقتراع العام ، واقرار مراقبة قضائية لتحقيق  
دستورية القوانين .

وبالرجوع للدستورين الفرنسي والمغربي المعتمدين للنظام النبأي  
التمثيلي نجد أنهما يؤكdan أن السيادة للامة تمارسها مباشرة  
بالاستفتاء ، وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية كما أنهما  
أقرتا مراقبة دستورية القوانين ، ومما تجدر الاشارة اليه أن ظهور  
الاحزاب والنقابات بوصفها منظمات لتأطير المواطنين تقوم بتوعية  
الجماهير وتمارس الضغوط على الحاكمين ، قد أدى بحكم الواقع الى  
تغير صورة واطار النظام النبأي ، فالناخب لا يعطي صوته ، الا لحزب  
معين يركن الى برنامجه السياسي ، وقدرته على التأثير على الحاكمين  
والضغط عليهم لتطبيق ما حدد من اختيارات ، وييتضرر من نوابه تطبيقاً  
لتلك الاختيارات التي ارتضاها في عملية الانتخاب ، كما أن النائب  
بدوره أضحى متحملاً مسؤولياته أمام ناخبيه وأعضاء حزبه ، يضاف  
至此 أن مصدر القوة بالنسبة للنواب أصبح هو الانتماء السياسي

الذي أدى إلى خلق فرق حزبية أو مهنية نياية تستعمل سلاح التصويت تبعاً لاختيارات الحزب ، وحسب ارادته ، حتى أن زعماء الأحزاب ، والنقابات ، ولو لم يكونوا نواباً أصبحوا يستشارون في الأزمات الحكومية ويطلب تأييدهم للاستفتاءات الشعبية ٠

وإذا كانت المؤسسات الحاكمة هي الأجهزة الحكومية والبرلمانية ، والقضائية ، فإن مقدار ما تتمتع به كل مؤسسة حاكمة من استقلال عن المؤسسة الأخرى ، هو الذي يعرف بمدى ديمقراطية أي نظام ٠

ونقصد بالأجهزة الحكومية رئاسة الدولة والحكومة والإدارة ، ورئاسة الدولة أي الملك أو رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة في الدساتير المتأثرة بالديمقراطيات الغربية ، أي مؤسسة متميزة تكون لها سلطات واسعة أو محدودة أو مجرد رمزية ، والدساتير هي التي تحدد مدى هذه السلطات ٠

وإذا كانت بعض الميادين التي تختص بها رئاسة الدولة كلاً أو بعضاً هي المصادقة على المعاهدات ، والامر بتنفيذ القانون وتنسمية وإقالة أعضاء الحكومة وكبار الموظفين ، والقيادة العليا للجيش واجراء الاستفتاء ، ورئاسة المجلس الوزاري ، وبعض المؤسسات الدستورية ، وحل مجلس النواب ، وممارسة حق العفو فان الدستور المغربي – والفرنسي كذلك – يخول رئيس الدولة أغلبية هذه السلطات مع وجود الوزير الأول ، وينص على أنه لا يمكن أن يودع أي مشروع قانون بمكتب مجلس النواب قبل المداومة بشأنه في المجلس الوزاري ٠ وبذلك فالنظام المغربي يغلب عليه الشكل الرئاسي لولا أن الحكومة تظل في نفس الوقت مسؤولة أمام مجلس النواب ، وأمام رئيس الدولة مما يضفي عليه شكل النظام البرلماني الامر الذي يصح معه اعتبار النظام المغربي نظاماً مختلفاً أو شبيه رئاسي ٠

وإذا كنا على جانب من المقارنة بين النظمتين الفرنسي والمغربي ، فالواقع أن المغرب قد استقى عن فرنسا جل المقتضيات الدستورية ، وجانبا من التقنية البرلمانية .

وإذا كان مبدأ فصل السلطة الذي دوّنته جل دساتير العالم يهدف أساسا إلى أحاديث نوع من الاستقلال بين السلطة ، حتى لا تتعدى الحدود التي رسمها لها الدستور ، وبالتالي تبقى مرتبطة بمحالها ، فإن هذا الاستقلال ، وخاصة الاستقلال التام وفقا للفصل الصارم بين السلطة ، قد أصبح مجرد شعار ، وبالتالي سقط بعدم الاستعمال نظرا لكون الأحداث تجاوزته وفرضت وجود نوع من التعاون بين السلطة حتى أصبح البحث اليوم منكبا على كيفية إيجاد نوع من التوازن بين السلطة تفاديا لطغيان أحدها على الأخرى .

وهذا ما حاولت كثير من الدول نهجه ، وخاصة الديمقراطيات الغربية ، في الوقت الذي أصبحت فيه السلطة التنفيذية المحرك الأساسي للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التاريخية في وقت يكاد يصبح فيه البرلمان مجرد أداة للمصادقة على مشاريع القوانين التي تأتي بها الحكومة ، الامر الذي دفع بعض الكتاب المتأخرين وخاصة الكاتب الفرنسي أندريه شندرماغور الى التساؤل : برمان لماذا ، في كتاب عنوانه بهذا الشكل .

الآن هذا لا يعني تدني السلطة التشريعية وبالتالي زوال مبدأ فصل السلطة ، وإنما يعني أن برمان تقلص دوره أمام تضخم سلطات الجهاز التنفيذي بفعل تطور الأحداث ، وإن كان هذا الامر يختلف من دول لآخر حسب قيمها العقائدية وخصائصها الحضارية ومميزات نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فماذا بالنسبة للمغرب ؟

## التجربة الديمقراطية المغربية

و قبل أن ت تعرض التجربة الديمقراطية التي يعيشها المغرب نرى أنه من المفيد الاشارة الى أن المجتمع المغربي عرف دوما حكما اتسم بنوع من المشروعية الديمقراطية .

### فترة ما قبل الحماية :

فالبربر سكان المغرب الاوائل اطمأنوا الى الحكم الشاع الذي لا تسيطر فيه شخصية الفرد بل تسود الاعراف المبنية عن الجماعة . وعندما وصل الاسلام للمغرب تجاوب السكان مع تنظيماته التي جاءت معايرة لاساليب الفزو الاستعماري الذي تنوع وتعاقب على البلاد ، فنظام الاسلام قائم على اختيار الاصلح لرئاسة الجماعة الاسلامية .

واختار السكان منذ القديم النظام الملكي ، فبايعوا ادريس بن عبد الله الوافد لاجئا من الجزيرة العربية بعد أن احتكوا به وعرفوا أهليته ونراحته ، والبيعة اجراء ديمقراطي واختيار انتخابي يربط الجانبين بالتزام التعاون والتناصر .

وقد جاء في خطاب بيعة ادريس هذا اشاره لهذا الالتزام : « أيها الناس إنا قد ولينا هذا الامر الذي يضاغف للمحسن فيه الاجر وللمسيء الوزر ونحن والله الحمد على قصد جميل ، فلا تمدوا الاعناق الى غيرنا فان ما تطلبوه من اقامة الحق تجدونه عندنا » .

وهكذا التق حول العرش سكان المغرب ، واندمج في كيان الوحدة المغربية العنصران العربي والبربرى .

ومنذ قيام دولة الادارسة سنة ٦٨٨ تمركز النظام الملكي وعرف المغرب بعد دولة الادارسة دولة المرابطين والموحدين والمرinيين والسعديين والعلوين .

وطيلة هذه العهود طبق الحكم على أساس نظام الشوري الاسلامية وعلى نحو يضيق ويتسع تبعا لعدة ظروف ، الا أن اختيار الملك كان دائما يحصل بأحد أمرين :

البيعة أو ولادة العهد ، وفي الحالتين لم يتم الحكم في المغرب إلا على مفهوم التكليف بالمسؤولية الواضحة والمراقبة من الرأي العام أو من هيئة خاصة اختلف تشكيلها باختلاف الظروف وغالبا ما كانت تضم العلماء ورؤساء القبائل وعليه المسؤولين والاعيان .

وحتى نبقى في نطاق التنظيمات الدستورية نورد الاشارة الى أهم الاحداث المتصلة بالموضوع والتي سبقت عهد الحماية وميزت تاريخ المغرب السياسي في بداية القرن العشرين .

١ — تأسيس مجلس الاعيان سنة ١٩٠٥ مؤلفا من ممثلي القبائل والجهات المنتدبة للعمل بجانب السلطان عبد العزيز وبالاخص بالنسبة لما عرضته فرنسا من اصلاحات ارادت ادخالها على المغرب استعدادا للسيطرة عليه .

وقد اتفق موقف المجلس المذكور مع موقف الحكومة المغربية على رفض ما تقدمت به فرنسا ، كما أسفرت أشغال المجلس والحكومة عن استدعاء مؤتمر الجزيرة المتكون من ١٣ دولة استمر عمله حوالي ثلاثة أشهر وأقر وحدة المغرب وسيادة السلطان والباب المفتوح وذلك سنة ١٩٠٦ .

٢ — بعد ان احتل الفرنسيون وجدة والدار البيضاء بايع المغاربة

السلطان عبد الحفيظ ، وجاءت البيعة من ممثلي الامة في شكل  
وثيقة تعاقدية بين الملك والشعب •

وتضمنت :

— يعمل السلطان على الغاء معاهدة الجزيرة ، ويسترجع الاراضي  
المحتلة ، ويضع حدا لاستشارة الاجانب ، ولا يبرم معهم أي  
التزام الا بعد الرجوع الى الامة وموافقتها •

— ضرورة الفصل بين السلطة الادارية المتمثلة في الولادة والعمال  
والسلطة القضائية •

وهذه الشروط التي تضمنتها البيعة هي في الواقع نواة  
لنظام ملكية دستورية مقيدة •

٣ — وبدها من ١١ اكتوبر ١٩٠٨ نشرت جريدة لسان المغرب التي  
كانت تصدر بطنجة وفي أربعة اعداد مشروع دستور كامل جاء  
في ١١ بابا و٩٣ فصلا ، وألحق بنصوص تضمنت القانون الداخلي  
وقانون الانتخاب والقانون الجنائي •

وقد جاء في باب الدولة ان أسم الدولة هو الدولة الشريفة وان  
دينها هو الاسلام وعاصمتها فاس ، وان الدستور يقر احترام الديانات  
الاخرى ويعطي معتنقها حق اداء الشعائر بحرية وفي دائرة مراعاة  
الآداب العامة •

وفي باب اختصاصات السلطان جاء انها قيادة الجيش وashmar  
الвойن وعقد الصلح وابرام المعاهدات والمصادقة على تقارير مجلس  
الوزراء وتقارير منتدى الشورى وله حق العفو وهو ممثل البلاد أمام  
الدول الاجنبية •

كما أقر المشروع باباً للحقوق والواجبات كالحربيات الفردية والرامية التعليم واشتراط التعليم في الموظفين ومساواة الناس في التكاليف والواجبات مع اعفاء الفقراء والعجزة من الضرائب ، ومنع التعذيب والتسخير وعدم اللجوء للمصاردة الا بقانون .

كما نص على ان من حق كل مواطن ان يقدم شكوى الى منتدى الشعب ضد اي موظف لما ناله من ظلم او أذى او رأى في أعماله شيئاً مما يخالف الدستور « وعلى منتدى الشورى ان ينظر في شكوى الشاكى بلا امهال أو اهمال ، ويتنصر للحق على كل حال » .

كما أقر المشروع حق الملكية الخاصة التي لا يجوز نزعها الا لضرورة المنفعة العامة وبعد قرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان على التعويض .

وأخذ المشروع بنظام مجلس الامة ومجلس الشرفاء ، وان الانتخاب لاربع سنوات .

ويتمتع اعضاء منتدى الشورى بالحصانة بالنسبة لما يصدر عنهم من اقوال داخل المجلس .

كما أخذ المشروع بان عضو البر مان يعتبر نائباً عن الامة جميعها .  
ومما لا دليل فيه ان هذه الحركة الدستورية تجاوبت مع جهود الحركة الدستورية العالمية آنذاك وخاصة ما كان يزوج في الدول التي كانت خاضعة لنفوذ الحكم العثماني .

والواقع أن نشر هذا المشروع سنة ١٩٠٨ — وفي ظروف تميزت بحدة المؤامرات الاستعمارية مما أدى الى خلق أجواء عدم الاستقرار تنفيذاً لمخطط الحماية الفرنسية — كان حدثاً تاريخياً بالغ الأهمية الا انه لم يكتب للمشروع ان يصبح دستور الدولة المغربية لأن الحماية

الفرنسية فرضت على مجموع البلاد منذ ١٩١٢ ( وعميما للفائد )  
نورد رفقة هذا البحث نص مشروع دستور ١٩٠٨ )

### فتررة الحماية :

ولما كان الاستعمار الفرنسي مدركا تأصل الفكر الديموقراطي ورفض حكم الاجنبي لدى المغاربة حاول فرض المجالس الصورية التي يسيطر عليها الفرنسيون والتعاونون معهم والتي كانت تهدف لخلق نظام ازدواجية السيادة وجعله نظاما شرعيا .

ورغم ان نظام الحماية نظريا لا يعني فقدان الدولة المحمية لسيادتها ، فالحماية عرفها الجنرال اليوطي على أنها : « عبارة عن بلاد تحفظ بمؤسساتها وتحكم نفسها وتدير دفة شؤونها بنفسها بواسطة هيئاتها الخاصة مع مجرد مراقبة دولة اخرى » فان الواقع كان خلاف ذلك حيث ان الامر كان حكما مباشرا غرضه افقدان الدولة المحمية كل مميزات الدولة المستقلة .

وفي هذا الاتجاه أنشأ الفرنسيون وبارادة منفردة تجلت في قرار صادر عن المقيم العام وحده في ١٨ مارس ١٩١٩ مجلس شوريى الحكومة الذي يشكل من قسم فرنسي وقسم مغربي وتحت رئاسة المقيم العام الذي هو في نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية على ان يعني بمصالح السكان ويهمهم بدراسة الشؤون الاقتصادية والمالية والاجتماعية .

ولم يكن لهذا المجلس أي تدخل في القضايا الادارية والسياسية ، كما أنه تميز بتساوي عدد القسم الفرنسي مع عدد القسم المغربي مع ان المغاربة كانوا ١١ مليونا في حين ان الفرنسيون لم يتجاوز عددهم بالغرب ٣٠٠ ألف نسمة ، هذا بالإضافة الى ان الاعضاء المغاربة كانوا من

الموالين للحكم الفرنسي أو من ليس لهم أي ثقل وطني أو فكري يساعدهم على التعرف على حقيقة مصالح المواطنين والدفاع عنها .

وتكتفي هنا الاشارة الى ان هذا المجلس بقي مستندا في انشائه على مجرد القرار الصادر عن المقيم العام سنة ١٩١٩ ولم يصدر به نص يعطيه مركزا قانونيا أقوى بعد تفويضه له محمد الخامس ، حيث صدر بذلك ظهير في ١٦ سبتمبر (أيلول) ١٩٥٣ ، وقد كان إنشاء هذا المجلس من التشريعات التي كانت مثار خلاف بين الاقامة العامة وجلالته .

وبصرف النظر عن هذا المظهر الشكلي لتنظيم الاستشارة فإليس هناك أي توجه أو أساس لنظام ديموقراطي في المغرب أثناء عهد الحماية بل ان الحريات والحقوق العامة والخاصة لم تكن متوفرة الا للجالية الفرنسية وحدها .

وكانت الحرب التي شنها الزعيم محمد بن عبد الكريم الخطابي في الريف ضد الإسبانيين سببا في خلق تطور هام في المغرب ادى الى توجيه الفكر المغربي نحو المقاومة المسلحة وبعث امل في استعادة استقلال البلاد ، وكانت هذه الحركة التحريرية ذات اتجاه ديموقراطي هدفت الى تحسين حالة الشعب في الوقت الذي تندو فيه عن كيانه وحماية ترابه .

وما ان احرز الخطابي على انتصاره الكبرى حتى جمع ممثلي القبائل وأهل الرأي في مؤتمر شعبي انبثق عن الجماعة الوطنية التي تشكلت من رجال القبائل والقادة والمشايخ والمجاهدين وتحملت المسؤولية في تنظيم الكفاح وادارة شؤون البلاد ، وأول قرار صدر عنها برئاسة محمد الخطابي كان اعلان استقلال البلاد واعلان حكومة دستورية ، وكان ذلك في ١٥ محرم ١٣٤٠ هـ (١٩٢١ م) .

ووضعت الجمعية الوطنية دستوراً استند على أن السلطة للشعب ،  
ونص على تأسيس حكومة من أربعة وزراء تكون مسؤولة أمام  
الرئيس ويكون هو مسؤولاً أمام الجمعية المذكورة .

كما ان الجمعية الوطنية وضعت ميثاقاً قومياً جاء فيه :

— عدم الاعتراف بأية معاهدة تمس حقوق البلاد وبالاخص معاهدة  
الحماية لسنة ١٩١٢ .

— جلاء الاسپان عن منطقة الريف التي لم تكن بيدهم قبل معاهدة  
الحماية .

— الاعتراف بالاستقلال الكامل لدولة الريف .

— مطالبة اسبانيا بدفع تعويض للخسائر التي لحقت الشعب بسبب  
الاحتلال مع دفع فدية عن الاسرى الذين أسرهم المجاهدون .

— إنشاء علاقات ودية مع كل الدول وعقد اتفاقيات تجارية .

ولم يكتب لهذا التنظيم الدستوري في شمال البلاد ان يستمر  
حيث ووجه بحلف استعماري جديد بين فرنسا واسبانيا قاده ثلاثة  
ماريشالات وأربعون جنراً و كان قوامه نصف مليون جندي إسباني  
كما شارك فيه قدماء الطيارين الامريكيين من رجال الحرب العالمية  
الاولى الذين حاربوا في صفوف الفرنسيين .

وقد كان لفشل ثورة الريف رد فعل سياسي أدى إلى تقوية  
الحركة الوطنية وتحلى في مطالب اصلاحية جزئية وتأكد في مقاومة  
الظهير البربرى سنة ١٩٣٠ .

كما ان كتلة العمل الوطني ، وهي الهيئة التي جمعت الشباب الوطني  
قدمت « مطالب الشعب المغربي » هذه المطالب التي تضمنت برنامج

الاصلاحات المغربية الى جلالة محمد الخامس والى الاقامة العامة  
الفرنسية بالمغرب والى الحكومة الفرنسية بباريس وكان ذلك في سنة  
١٩٣٤

وقد تضمنت مطالب الشعب المغربي ، بالاساس :

— توحيد النظامين الاداري والقضائي لجميع البلاد •

— اعطاء الاسبقية للمغاربة بالنسبة لوظائف السلطة والادارة •

— فصل السلطات المركزية في يد الباشوات والقواد •

— إحداث مجالس بلدية ومجالس اقليمية وغرف تجارية ومجلس  
وطني من نواب مغاربة •

— المطالبة بحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرية الاجتماع وحرية  
التنقل داخل المغرب وخارجه والاعتراف باتحادات العمال •

وبعد المطالبة بهذه الاصلاحات • التي تركزت بالفعل على المطالبة  
بجريدة العامة وتنظيم المجالس التمثيلية وهي مظاهر النظام  
الديموقراطي ، تطورت الفكرة عند المغاربة الى المطالبة بالاستقلال  
وتنظيم الحكم على أساس ملكية دستورية •

وهذا هو التطور الذي حدث عندما قدم حزب الاستقلال وثيقة  
المطالبة بالاستقلال في ١١ يناير ١٩٤٤ ، وتضمنت هذه الوثيقة بالإضافة  
إلى طلب الاستقلال طلب ارتکاز الحكم الى نظام ديموقراطي •

لقد جسمت هذه الوثيقة أعظم حدث في تاريخ المغرب المستعمر  
فلاول مرة تصرح حركة سياسية مؤيدة من الملك والامة بالطالبة  
بالاستقلال منذ احتلال الفرنسيون المغرب •

ومن المعلوم ان ادارة العصامية لم تلب الطلبيين الواردين في الوثيقة

ما أدى إلى تطور النضال الوطني وقيام الكفاح المسلح ، الا انه يبقى من المهم التأريخ لتلك الفترة بانها تميزت بالعزم والاجماع الوطني على المطالبة بالاستقلال وكذا الجزم والمطالبة بالحكم الديمقراطي .

## التطور الديمقراطي في عهد الاستقلال

قبل دستور ١٩٦٢

تباور كفاح الشعب المغربي في مطلبين أساسين :

الاستقلال وعودة المغفور له محمد الخامس ، ويتمكن القول بأن التنظيم الديمقراطي للحكم لم يركز عليه الوطنيون في خوضهم للمعركة الأخيرة مع الاستعمار .

يضاف لذلك أن تنظيم الحكم وفصل السطاط لم يكن ليدرس والملك غائب في المنفى .

وبعد أن حصل المغرب رسميا على استقلاله في ٢ مارس (آذار) ١٩٥٦ وتفرغ لارسائه قواعد الوضع الجديد كان أول توجه نحو الديمقراطية إقامة المجلس الوطني الاستشاري الذي تأسس بظهير في ٣ غشت (آب) ١٩٥٦ للمصادقة على ميزانية البلاد والاستشارة في جميع القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن حق المجلس مساعدة الوزراء بواسطة توجيهه أسئلة شفوية أو مكتوبة لهم .

ويلاحظ أن الحاج جلال المغفور له محمد الخامس في خطبه على ضرورة توجيه الشعب نحو المشاركة في الحكم بواسطة ممثلين أكفاء دل على أن جلالته لم يكن مطمئنا إلى الاستفادة بالمجلس الوطني الاستشاري عن الحياة الديمقراطية التي لا يمثلها إلا مجلس وطني نابي منتخب .

وهذا مما أدى إلى خلق جو استعدادي يهدف للعمل على أن تتوفر البلاد في وقت قريب على دستور يضع أساس الملكية الدستورية . وهذا الجو تميز في الواقع بما يلي :

— اصدار العهد الملكي : ففي ٥ ماي ( أيار ) ١٩٥٨ صدر العهد الملكي ليؤكد بالخصوص أن الوقت داع للدخول بالبلاد في طور يمكنها من الحصول على المؤسسات الدستورية التي يشارك فيها الشعب وبصورة مباشرة في تسيير الشؤون العامة ، كما أقر العهد سيادة الشعب التي يعتبر الملك حفيظاً عليها و ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإقرار مبدأ الحريات العامة وحقوق الإنسان .

وقد كان صدور العهد الملكي متوجوباً مع رغبة الشعب في تحقيق سريع للحياة الديمقراطية واحساس الملك بالحاجة لتخفيض الاعباء الكثيرة الملقة على عاتقه .

— قانون الحريات العامة : صدر هذا القانون في ١٥ نوفمبر ( تشرين الثاني ) ١٩٥٨ وتناول مواضيع الصحافة وتأسيس الجمعيات والمجتمعات العامة .

— انتخاب المجالس البلدية والقروية : إن صدور قانون بانتخاب هذه المجالس مؤرخ في فاتح شتنبر ( أيلول ) ١٩٥٩ يعتبر خطوة نحو الديمقراطية ، ذلك أن الديمقراطية يجب أن تنمو من القاعدة ، وأن هذه الانتخابات تعود أعضاء المجالس على المساهمة في تسيير الشؤون المحلية وتحقق بصورة عامة مساهمة المواطنين في تسيير شؤون البلاد .

— المجلس التأسيسي أو مجلس الدستور : تعهد جلالة المغفور له محمد الخامس في خطابه بتاريخ ٢٤ ماي ( أيار ) سنة ١٩٦٠ وقت توليه رئاسة الحكم بنفسه باقرار الحكم الدستوري قبل نهاية سنة

١٩٦٣ ، وتنفيذها لهذا التعهد تم في ١٤ يوليو (تموز) ١٩٦٠ تعيين مجلس تأسيسي لاعداد الدستور .

لم يكتب مجلس الدستور أن يقوم بمهمته بسبب خلافات حزبية تجلت في انسحاب بعض أعضائه فجمدت أعماله .

— القانون الأساسي : بعد أن وافت المنية المغفور له محمد الخامس ، ولما لم تنجح وسيلة وضع الدستور بواسطة مجلس تأسيسي افتراح اصدار قانون أساسي يعمل به في انتظار صدور الدستور ، وفعلا صدر القانون الأساسي في ٢ يونيو (حزيران) ١٩٦١ .

ومما قرره أن المغرب مملكة عربية إسلامية ولزوم متابعة الكفاح لاستكمال وحدة البلاد الترابية وفصل السلط واستقلال القضاء والتزام سياسة عدم التبعية .

ان هذه المراحل التي قطعتها البلاد قبل صدور أول دستور لها سنة ١٩٦٢ دلت على استرسال الكفاح من أجل الديمقراطية وعلى أن مبدأ تحقيق الديمقراطية لم يعد محل نزاع بين الشعب والحكم .

#### الحياة الدستورية وفصل المغربي وفصل السلط :

يكون من المفيد أن نمهد للموضع بـ ملاحظات أساسية :

١ — أن المغرب بعد استقلاله توفر على ثلاثة دساتير صدرت سنوات ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ ، وكلها أقرت بواسطة الاستفتاء ، وإن كان الشراح يرون أن دستور ١٩٦٢ يعني القانون الأساسي الذي لا يعتبر معه دستورا ١٩٧٠ و ١٩٧٢ الا مراجعات دستورية .

٢ — ان نظام الحكم في المغرب يقوم على خلق توازن وانسجام بين

- المؤسسات الدستورية تحت رقابة الملك الذي احتفظ له الدستور بالاستمرار في أداء دوره التاريخي في الحكم وعليه فهو يمارس جميع السلطات التي يمارسها حالياً رؤساء الدول في مختلف الانظمة بصرف النظر عن شكل الحكم .
- ٣ — ولذلك نجد أن الدستور قد احتفظ للملكية باختصاصات واسعة وجعل منها الجهة المؤتمنة على السيادة والقيمة على المؤسسات بما أبقى لها من سلط واسعة وشاملة .
- ٤ — ان الدستور المغربي تميز باعتبار الاحزاب السياسية مؤسسة دستورية اناط بها مهمة تأطير المواطنين وتمثيلهم ، وكان طبيعياً أن يحرم الحزب الوحيد وينعنه من مزاولة أي تحرّك في البلاد .

وبمنع نظام الحزب الوحيد تتبعه البلاد بصورة نهائية عن الانظمة الشيوعية العالمية التي يقوم مجتمعها على طبقة واحدة وبالتالي فإنها تعتمد نظام الحزب الوحيد .

- ٥ — انا عند تعرضاً للدراسة فصل السلط نشير إذا اقتضى الحال الى مقتضيات الدستور المطبق حالياً وهو دستور سنة ١٩٧٢ .
- وإذا ركناً الى المقاييس المألوفة والمعارف عليها حال تحليل مدى تعايش السلطات وتجانسها بعضها مع بعض ، يكون من المنطقي وعند دراسة علاقة الملك بباقي السلطات ملاحظة ما يلي :
- ٦ — أن الملكية كمؤسسة دستورية تعتبر أعلى المؤسسات .

فالملك يعين الوزير الأول والوزراء ويعفيهم ويقبل استقالتهم ( الفصل ٢٤ ) وهو الذي يرأس المجلس الوزاري ( الفصل ٢٥ ) والقائد الأعلى للقوات المسلحة وصاحب حق

التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ( الفصل ٣٠ ) وله اعتماد  
السفراء لدى الدول الأجنبية ولديه يعتمد السفراء وممثلو  
المنظمات الدولية ( الفصل ٣١ )

٢ — والقانون الصادر عن مجلس النواب لا ينفذ الا بأمر الملك  
( الفصل ٢٦ ) ، ومن حق الملك أن يحل مجلس النواب بعد  
استشارة رئيس الغرفة الدستورية وتوجيهه خطاب للامة  
( الفصلان ٢٧ و ٧٠ ) ، كما أن من حقه إذا كا نت حوزة التراب  
الوطني مهددة أو إذا وقع من الأحداث ما يمس سير المؤسسات  
الدستورية أن يعلن — بعد استشارة رئيس مجلس النواب  
وتوجيهه خطاب للامة — حالة الاستثناء ( الفصل ٣٥ ) كما أن  
للملك أن يطلب قراءة ثانية بالنسبة لاي اقتراح قانون أو مشروع  
قانون اتخذه فيه مجلس النواب موقعا ، وفي حالة ما إذا لم يكن  
هذا الموقف قد اتخاذ بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبالنسبة  
للقراءة الثانية فللملك أن يستفتى شعبه في الموضوع ( الفصلان  
٦٦ و ٦٨ )

٣ — وفيما يخص العلاقة مع السلطة القضائية يلاحظ :  
أن الملك يترأس المجلس الأعلى للقضاء ( الفصل ٨٠ )  
ويعين بظهير ولادة النيابة التشريعية ثلاثة أعضاء في الغرفة  
الدستورية بالمجلس الأعلى دون اشتراط أو يكونوا من المتسبين  
للقضاء ( الفصل ١ من القانون التنظيمي للغرفة المذكورة ) كما  
أن الملك هو الذي يعين القضاة بناء على اقتراح المجلس الأعلى  
للقضاء .

— أما بالنسبة لعلاقة الحكومة بمجلس النواب فالملاحظ :  
١ — ان اعتبار السلطة التشريعية جهة التشريع الاولى يقتضي أن

تبسط يدها في هذا الميدان ، وعليه فان الفصل ٤٥ من الدستور الذي حدد نطاق اختصاص القانون وبالتالي مجال التشريع بالنسبة لمجلس النواب ، كان الحرفي به أن يحدد نطاق المجال التنظيمي الذي تختص الحكومة بالتشريع فيه ٠

وبما أن العكس هو الحال فالواقع أن المجال المحافظ به للحكومة وغير المحدد يكون نطاقاً أوسع بالنسبة لمادة التشريع ٠

٢ — بما أنه من المعتدل حالياً الوصول لتعريف علمي مضبوط يفصل بالنسبة للتشريع بين مجال القانون والمجال التنظيمي ، فان الفصل ٤٧ يوسع من دائرة اختصاص الحكومة في مادة التشريع ، ويكتفي في التكثيف والفرز بمجرد النص على ما هو داخل في اختصاص السلطة التنظيمية وصدر في صيغة قانون ٠

وهنا تجدر الاشارة الى امررين هامين :

— أولهما : أن الأخذ بالتوافق بين السلطة التشريعية والتنظيمية يقتضي ايراد نص مقابل يتضمن أن النصوص الصادرة في صيغة مرسوم لا يمكن تغييرها الا بقانون إذا كان مضمون تلك النصوص داخلاً في اختصاص السلطة التشريعية ٠

ثانيهما : أن رأي الغرفة الدستورية في الموضوع محدود ووجه ابتداء بكون اختصاصات مجلس النواب التشريعية واردة بالحصر النصي ، وعليه فما لم يعط بالنص للمجلس المذكور يبقى للمجال التنظيمي ولو كان النص المستفتى حوله عولج بنصوص قانونية لا تنظيمية ٠

٣ — ان الدستور أعطى الحكومة حق المبادرة التشريعية بالنسبة لمجال

القانون عن طريق التقدم بمشاريع القوانين ( الفصل ٥١ ) في حين أن الفصل ٥٢ ينص على حق الحكومة بالدفع بعدم القبول لكل اقتراح أو تعديل يدخل في حيز المجال التنظيمي .

٤ — ان اعطاء الحكومة الحق بموجب الفصل ٥٥ في أن تدرج في جدول أعمال مجلس النواب وبالسابقة مشاريع القوانين المقدمة من طرفها من شأنه أن يلغى أو يؤخر على الأقل اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب ، ذلك أن الفصل ٥٥ لم يعر أي اهتمام لمسألة ما إذا كان اقتراح القانون المقدم من نائب سابقاً من حيث تاريخ التقديم لمشروع الحكومة الذي تطلب له وتعطى لها الاسبقية ، كما لم يهتم النص بالحالة التي يكون فيها اقتراح القانون إذ قد يوجد في حالة متقدمة من حيث قطع المراحل كان يكون مثلاً قد درس في اللجنة المختصة .

وال تخوف هنا وارد من ناحية أن تلجأ الحكومة لمعاكسة النواب عن طريق إجهاض مبادراتهم وعرقلة مساعدتهم وذلك بتأخير اقتراحات القوانين التي يتقدمون بها باستعمال سلاح الاسبقية بالنسبة لنصوص مشابهة تتقدم بها على شكل مشاريع قوانين في نفس الموضوع .

٥ — ونفس الشيء يقال عن استعمال الحكومة الاسبقية ووضع ترتيب معين بالنسبة لاقتراحات القانون التي يتقدم بها النواب وتكون الحكومة مؤيدة لها .

— ويلاحظ بعض الشرح من جهة أخرى أن بعض الحقوق الراجعة للسلطة التشريعية قد وقع التراجع عنها بعد أن أصبحت مكتسبة في الدستور الأول ، وهذه الحقوق هي :

١ — كان دستور ١٩٦٢ ينص على أن تنصيب البرلمان يقع في أجل لا يتجاوز عشرة أشهر ابتداء من تاريخ نشر الامر بتنفيذ الدستور ( الفصل ١٠٩ ) في حين أن الدستور الحالي لا يتوفّر على نص مماثل يحدد أجالاً لتنصيب مجلس النواب .

٢ — كان دستور ١٩٦٢ يشترط من أجل عقد دورة استثنائية للبرلمان أن يطلب ذلك ثلث أعضاء البرلمان ، وجاء دستوراً ١٩٧٢ و ١٩٧٠ ليشترطاً أن لا تكون هناك دورة استثنائية إلا إذا طلبت من طرف ثلثي أعضاء البرلمان .

٣ — ونفس الشيء بالنسبة لعقد البرلمان جلسات سرية ، فدستور ١٩٦٢ كان يتطلب من أجل قبول طلب عقد جلسة سرية أن يوقع الطلب عشر الأعضاء ، في حين أن دستوري ١٩٧٠ و ١٩٧٢ اشتراطاً لذلك ثلث الأعضاء .

٤ — كان الفصل ١٥ من دستور ١٩٦٢ يتضمن أن اشهر الحرب يقع باذن من البرلمان ، وجاء الفصل ٧٣ من الدستور الحالي مكتنباً باحاطة مجلس النواب عملاً بذلك الاشهر .

\* \* \*

## **الممارسة الدستورية**

عرف المغرب خلال فترة تقارب ٢٠ سنة ثلاثة برلمانات ، الا أن الحياة لم تكتب باستمرار للبرلمانيين الاولين حيث لم يدم برلمان ١٩٦٣ الا حوالي السنتين ، كما أن برلمان ١٩٧٠ لم يعمر أكثر من سنة ، بينما امتاز برلمان ١٩٧٧ بالزيادة في عمره ولمدة ستين استنادا لاستفتاء دستوري \*

ومن تحليل الممارسات البرلمانية خلال هذه الحقبة يمكن أن نستخلص ما يلي :

١) العدول عن نظام المجلسين مع الاحتفاظ بنفس التمثيلية للناخبين عامة ولذوي المصالح والمهن ، وقد أسفر هذا العدول عن تحقيق مزايا عدم التأخير بالنسبة للأنشطة التشريعية \*

٢) اللجوء للاستفتاءات الشعبية بالنسبة لقرارات الدساتير الثلاثة وبالنسبة لتعديلين تعلقا بعض نصوص الدستور الحالي وبالأشخاص تخفيف سن رشد الملك والانتقال برئاسة مجلس الوصاية من أقرب أقرباء الملك الى الرئيس الاول للمجلس الاعلى وتمديد مدة مجلس النواب \*

وهذا يعني توسيع مجال اللجوء للاستشارة الشعبية المباشرة واسهام المواطنين في إبداء الرأي فيما يخص القضايا ذات الأهمية والمصلحة \*

٣) ازدياد أهمية المراقبة القضائية عن طريق الغرفة الدستورية

بالنسبة لما يصدر عن البرلمان وبالخصوص القانون الداخلي المنظم للعمل  
البرلماني \*

ذلك أن الغرفة الدستورية رفضت ١٥ فصلاً من القانون الداخلي  
الذي أعده مجلس النواب وذلك سنة ١٩٦٤ \*

كما رفضت سنة ١٩٧٨ ثمانية فصول من القانون الداخلي الذي  
أعده مجلس النواب الحالي \*

وقد أثار هذا الرفض جدلاً كبيراً لا سيما حول رفض مبدأ الاستقلال المالي الذي بموجبه يحق لمجلس النواب أن يضع ميزانيته طبقاً لحاجياته وتحقيقاً لغاياته ، كما أن له أن يسير هذه الميزانية بنفسه ، استناداً إلى استقلاله عن السلطة التنفيذية ، حتى يكون في مأمن من كل تدخل في شؤونه طبقاً لما يتطلبه الفصل العضوي بين السلطات \*

كما أن نفس الجدل أثير حول موقف الغرفة الدستورية من اعتبار الفصول المنشئة للجان البحث والتقصي المحدثة من النواب غير مطابقة للدستور ولا تدخل فيما أتيح كوسيلة من وسائل مراقبة العمل الحكومي \*

ومثير للاتباع أن الغرفة الدستورية نفسها صادقت بالنسبة للقانونين الداخلين لبرلماني ١٩٦٣ و ١٩٧٠ على امكانية احداث مثل هذه اللجان \*

ومن الناحية العملية سبق للبرلمان المغربي أن شكل عدة لجان للبحث آخرها لجنة البحث التي شكلت سنة ١٩٧٨ للبحث فيما أشيع حول تسرب بعض أسئلة امتحان الباكالوريا \*

٤) توادر تفويض مواد تشريعية وبالخصوص في باب الضرائب لفائدة الحكومة ، ذلك أنه أصبح من العرف المعمول به استعمال هذا

الحق وتمديد هذا الاستعمال دوريًا وعند المصادقة على كل قانون مالي .

في حين أن هذه المصادقة غالباً ما لا تسبق بأخذ رأي اللجنة المعنية ، كما أنها لا تلحق بدراسة تحليلية أو بمناقشة عميقة حول الموضوع .

٥ — رغم أن الفصل ٥٠ من الدستور لا يسمح للنواب — وبالنسبة للقانون المالي المصدق عليه — بتقديم أي مقترن أو تعديل من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو يحدث تكليفاً جديداً أو الزيادة في تكليف موجود فان الفصل ١٢ من القانون التنظيمي للمالية لسنة ١٩٧٢ يوسع هذا المنع حتى بالنسبة لمشروع القانون المالي .

وهذا الوضع يجعل النواب في حرج من أمرهم وفي وضعية لا تسمح لهم بتعديل نص لازال في طور المشروع ، كما يجعل الحكومة في حالة غير مستقرة من حيث قبول أو رفض التعديلات الواردة على مشروع قانون الميزانية .

#### خاتمة :

يستخلص من العرض المتقدم أن المغرب الذي أقام حضارته على نوع من التفكير والعمل الجماعي ناضل حتى حقق مع استقلاله وضع الأساس لبناء الصرح الديمقراطي .

ان الممارسة الديمقراطية بالمغرب وهي ممارسة لا نزال نعتبرها في طور التجربة قد أعطت كثيراً من الإيجابيات ولا يزال الراغبون في مزيد

من الديمقراطية يواجهون كل عثرات الطريق ويقفون في وجه كل متربص للعدم الديمقراطي .

وهناك كثير من المؤشرات تفيد أن غد المغرب القريب سيحظى بديمقراطية حقة ، وأول المؤشرات الحق لل المعارضة في إبداء وجهة نظرها بكل حرية ، وقد عرفت البرلمانيات المغربية فرقاً معارضة واجهت الاغلبية البرلمانية والجهاز التنفيذي مواجهات كان لها وزنها النيابي وأثرها في ترسیخ الفكر الديمقراطي والممارسة البرلمانية .

卷之三

## مشروع دستور ١٩٠٨

مشروع وضعه الوطنيون المغاربة سنة ١٩٠٨ وطالبوا الملك مولاي عبد الحفيظ باقراره . نشرته جريدة « لسان المغرب » الصادرة بطبعه في ٤ أعداد متتالية من ١١ أكتوبر - ت ١ إلى فاتح نوفمبر - ت ٢ . ١٩٠٨

### الدولة والدين والسلطان :

المادة الأولى — يطلق على جميع الأقطار المراكشية اسم الدولة المغربية الشريفة .

المادة الثانية — الدولة الشريفة مستقلة استقلاً كلياً .

المادة الثالثة — ان عاصمة الدولة الشريفة الرسمية هي مدينة فاس لا غير ، وليس لهذه العاصمة امتياز بشيء عن سائر مدن السلطنة .

المادة الرابعة — ان دين الدولة الشريفة هو الدين الإسلامي والمذهب الشرعي فيها هو المذهب المالكي .

المادة الخامسة — تحترم سائر الأديان المعروفة بلا فرق ، ويحق لأصحابها أن يقيموا شعائر ومعالم معتقداتهم حسب عوائدهم بكل حرية ، ضمن دائرة مراعاة الآداب العمومية .

المادة السادسة — يلقب السلطان بامام المسلمين وحامي حوزة الدين .

المادة السابعة — يجب على كل فرد من أبناء السلطنة الطاعة للإمام الشريف ، والاحترام لذاته ، لأنه وارث البركة الكريمة ٠

المادة الثامنة — إن حضرة السلطان غير مسؤول بأمر من أمور الدولة ، لا داخليا ولا خارجيا ٠

المادة التاسعة — يجب الاحترام لكل واحد من أجداد الأسرة السلطانية والمحافظة على أموالهم وأملاكهم الشخصية ٠

المادة العاشرة — إن وراثة الإمام عائلة بحسب العوائد القديمة للارشد من أقرب ذوي القربي ٠

المادة الحادية عشرة — باسم السلطان تضرب النقود وتخطب الخطب ، وله قيادة الجيش الكبير وأشهر الحرب وعقد الصلح ، وابرام المعاهدات مع الدول ، وبمصادقته وامضائه تعتبر تقارير مجلس الوزارة وتقارير منتدى الشورى وتنفذ أحكامها ٠ وبمصادقته وامضائه يعين موظفو الدولة كبارا وصغارا أو يعزلون ، وله المكافأة واعطاء النياشين والمجازاة ، وله الغفو عن المحكوم عليهم بالموت أو تبديل الحكم وتخفيفه ، وهو الذي يمثل الأمة والدولة معا أمام الدولة الأجنبية ٠

#### أبناء الدولة الشريفة

#### حقوقهم وواجباتهم العامة

المادة الثانية عشرة — يطلق لقب مغربي على كل واحد من أبناء الدولة الشريفة سواء كان مسلما أو غير مسلم ٠

المادة الثالثة عشرة — يحق لكل مغربي أن يتمتع بحريته الشخصية بشرط أن لا يضر غيره ولا يمس حرية غيره ٠

المادة الرابعة عشرة — ان الحرية الشخصية تقوم بأن يعمل كل واحد ما يشاء ، ويتكلم بما يشاء ، مع مراعاة الآداب العمومية ٠

المادة الخامسة عشرة — ان التعليم الابتدائي إلزامي على قدر مساعدة الاحوال ٠

المادة السادسة عشرة — المطبوعات حرة مع مراعاة الآداب العمومية ٠

المادة السابعة عشرة — ان جميع المسلمين متساوون في الحقوق أمام وظائف المخزن التي تعطى بحسب الكفاءة الشخصية ، وليس بواسطة الوسطاء والنافذة الكلمة ولا بالأموال ٠

المادة الثامنة عشرة — لا يجوز أن يتولى أيّيٌّ وظيفة من وظائف المخزن على الاطلاق . فعلى الموظف أن يكون عارفاً اللغة العربية قراءة وكتابة حق المعرفة ٠

المادة التاسعة عشرة — ان تكاليف الدولة المالية توضع على كل فرد من أفراد الامة بحسب ماليته واقتداره ٠

المادة العشرون — ان الفقراء والعواجز والعميان الذين لا عمل لهم يتعيشون منه يعفون من كل تكليف وضريبة على الاطلاق . وكذلك خدام بيوت الله والمساجد والزوايا والذين يعيشون من الاوقاف .

المادة الحادية والعشرون — ان موظفي المخزن من كبارهم الى صغارهم هم كسائر الناس تلزمهم الضرائب والتکاليف المالية .

المادة الثانية والعشرون — لا يجوز أبداً طرح ضرائب وتكاليف مالية على جهة من السلطنة دون جهة ، ولا على مدينة ، دون مدينة ، ولا على قبيلة دون قبيلة ، وإنما يجب أن تكون التکاليف عامة على جميع الامة في كل نواحي السلطنة في وقت واحد .

المادة الثالثة والعشرون — كل مغربي آمن على ماله وملكه ، فلا يسوغ لهيئة الحكومة أن تأخذ من أحد ملكه إلا إذا كان ضرورياً للمنفعة العامة . وذلك يكون بعد قرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان كتابة ، ويدفع لصاحب الملك ثمنه الحقيقي سلفاً .

المادة الرابعة والعشرون — لا يسوغ أن يحجز مال أحد أو ملكه أو شيء مما له لسبب من الأسباب إلا بعد قرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان كتابة .

المادة الخامسة والعشرون — لا يسوغ لهيئة الحكومة أن تدخل جبراً مسكن أحد من الناس لسبب من الأسباب إلا بعد قرار منتدى الشورى وموافقة السلطان كتابة .

المادة السادسة والعشرون — لا يسوغ أن يجبر أحد على الذهاب إلى فاس أو إلى غيرها من البلدان لسبب من الأسباب إلا بعد قرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان كتابة .

المادة السابعة والعشرون — قد أبطل الضرب بالعصى والجلد بالسياط والتشهير والتعذيب بأية آلية من آلات التعذيب وكل نوع من أنواع الأذى ، وكل صنع يستوجبنه طبع المدنية إبطالاً كلياً من السلطة جميعها .

المادة الثامنة والعشرون — قد أبطل التسخير والتکاليف المالية وسواءاً غير المقررة من منتدى الشورى إبطالاً كلياً من السلطة جميعها .

المادة التاسعة والعشرون — لا يسوغ أن يحكم على مجرم بالقتل أو بالسجن المؤبد بدون قرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان كتابة .

المادة الثالثون - لا يجوز أبداً أن تقطع رؤوس العصاة الذين سقطوا في قتال مع عساكر المخزن وتحمل إلى فاس أو غيرها وتعلق على الأسوار كالعادة المعروفة ، فكل قائد فعل ذلك يكون مسؤولاً أمام منتدى الشورى والسلطان .

المادة الحادية والثلاثون - لا يسوغ لعساكر المخزن عند مقاتلة قبيلة من القبائل أن ينهبو مواشي القبيلة ودوابها وأشياها ويقتسموها بينهم حسب العادة المعروفة ، فكل قائد يأتي ذلك يكون مسؤولاً أمام منتدى الشورى والسلطان .

المادة الثانية والثلاثون - لا يسوغ أبداً قتل الأسرى والجرحى أو تجريدهم من ثيابهم وارسالهم عراة كالعادة المعروفة ، فكل قائد فعل ذلك يكون مسؤولاً أمام منتدى الشورى والسلطان .

والمادة الثالثة والثلاثون - كل واحد من موظفي المخزن كباراً وصغاراً أو من غيرهم من أبناء السلطة يأتي أمراً مما منع في المواد المذكورة (المادة ٣٣ و٢٤ و٢٥ و٢٦ و٢٧ و٢٨ و٢٩ و٣٠ و٣١ و٣٢ و٣٣) يكون مسؤولاً أمام منتدى الشورى والسلطان .

المادة الرابعة والثلاثون - يحق لكل فرد من أفراد التبعية المغربية على الاطلاق أن يقدم شكوى على أي موظف كان من موظفي المخزن أو غيرهم من أبناء البلاد إن ناله منه ظلم أو أذى أو رأى في أعماله وتصرفه شيئاً مما يخالف نصوص احدي مواد الدستور إلى منتدى الشورى ، وعلى منتدى الشورى أن ينظر في شكوى الشاكري بلا امهال ويتصر للحق والعدل على كل حال .

#### في منتدى الشورى :

المادة الخامسة والثلاثون - إن منتدى الشورى يؤلف من هيئةتين تسمى الهيئة الأولى مجلس الأمة ، والآخر مجلس الشرفاء .

المادة السادسة والثلاثون — ان هذين المجلسين يفتحان مباشرة  
أشغالهما في وقت واحد بموجب أمر سلطاني ، وذلك في الحادي  
والعشرين من شهر شوال من كل سنة ، ويغلقان أبوابهما في اليوم  
النinth من شعبان من كل سنة ، ولهمما عطلتان في كل سنة أيضا ، مدة  
كل منهما خمسة عشر يوما ، وهما عطلة عيد المولد الكريم وعطلة عيد  
النصر .

المادة السابعة والثلاثون — يفتح منتدى الشورى في حضور  
السلطان شخصيا أو في حضور الوزير الاقبـر وأعضاء المجلسـ  
المذكورين فيـنى الكتاب السلطـاني المؤذن بـ المباشرة الاشغال .

المادة الثامنة والثلاثون — كل عضـو من أعضـاء منتدى الشورى  
حر في آرائه لا خوف عليه من المخـزن ورجالـه على الاطلاق ، ولا يـقيـد  
بـأمرـ منـ الـأـمـور ، ولا يـسـاءـ بهـ الـظـنـ ولاـ يـتـهمـ بـتـهـمـةـ لـكـونـهـ قـالـ ماـ شـاءـ أـنـ  
يـقـولـ وـلـوـ أـنـهـ اـتـقـدـ عـلـىـ الـوـزـيـرـ الـأـكـبـرـ أـوـ الـوـزـرـاءـ ، وـلـكـنـ أـنـ بـدـاـ مـنـهـ  
أـمـرـ يـخـلـ بـنـظـامـ الـمـجـلسـ أـوـ يـضـرـ بـالـدـوـلـةـ تـجـرـيـ مـعـاـمـلـتـهـ عـلـىـ مـوـجـبـ  
المـادـةـ الـآـتـيـةـ :

المادة الأربعون — اذا اتهم أحد الاعضاء من بعض اعضاء أحد  
المجلسين بتهمة خيانة للأمة أو بمحاولة ابطال الدستور أو بالرشوة  
وثبتت عليه التهمة بموجب قرار الأكثـرـيةـ منـ الـمـجـلسـ ، فـيـسـقطـ منـ  
عضوـيـةـ الـمـجـلسـ وـيـحـازـيـ حـسـبـ أـفـعـالـهـ .

المادة الحادية والرابعون — يشرع المجلس بأعماله ان كان نصف  
أعضـاءـ حـاضـرـينـ ، وـتـقرـرـ الـأـمـورـ بـأـكـثـرـيـةـ الـأـصـوـاتـ (ـأـيـ الـآـراءـ)ـ وـتـصـحـ  
الـأـكـثـرـيـةـ بـزـيـادـةـ صـوتـ وـاحـدـ ، فـاـذـاـ تـساـوـتـ الـأـصـوـاتـ يـحـسـبـ لـلـرـئـيـسـ  
صـوتـانـ وـيـحـكـمـ بـالـأـكـثـرـيـةـ مـنـ جـانـبـهـ .

المادة الثانية والاربعون — ينبغي للمجلس أن يراعي الاقـدـمـ

بالاقدم في رؤية المسائل وتقديرها ، ولكن اذا تعارض أمران مهم وأهم فيقدم الامر ، فكل مسألة عامة النفع أو الضرر من مسائل الدولة الداخلية والخارجية لا يكون لها اعتبار ما لم يقررها مجلس الامة أولا ثم مجلس الشرفاء .

المادة الثالثة والأربعون — يقتضي أن تكون مفاوضات مجلس الامة والشرفاء خصوصية لا عمومية أي غير علنية ، فلا يجوز لأحد أن يشهد لها إلا حضرة السلطان والوزراء وخلفائهم وقاضي القضاة وخليفته أو من يكون بيده اذن خاص من حضرة السلطان يقدم لرئيس المجلس قبل الحضور يوم واحد .

ان كيفية أعمال المجلس الداخلية ونظام اموره مقررة في قانون خاص .

#### في مجلس الامة :

المادة الرابعة والأربعون — يجب على كل من ينتخب نائبا في مجلس الامة أن يكون مستوفيا الشروط الآتية :

أولاً — أن يكون عارفا اللغة العربية قراءة وكتابة حق المعرفة .

ثانياً — أن يكون من تبعه الدولة المغربية .

ثالثاً — أن يكون غير مرتبط بخدمة دولة أجنبية بوجه من الوجوه .

رابعاً — أن يكون فوق الثامنة والعشرين من العمر .

خامساً — أن يكون غير مستخدم عند رجل آخر براتب معاشى .

سادساً — أن يكون غير محكوم عليه بالافلاس أو بالسجن لسرقة أو قتل أو غير ذلك من الجنايات .

سابعاً — أن يكون مشهوداً له بين قومه بحسن السلوك  
والاستقامة والتزاهة ومحترماً من كل عارفٍ •

المادة الخامسة والأربعون — يجري الانتخاب مرة واحدة بعد كل  
أربع سنوات ، ويجوز تجديد انتخاب النائب •

المادة السادسة والأربعون — أن كل عضو من أعضاء المجلسين  
يعتبر نائباً عن الأمة جميعها ، وليس على القوم الذين انتخبوه فقط •

المادة السابعة والأربعون — إذا انقطع النائب عن الحضور إلى  
المجلس مدة طويلة لسبب ملازم أو لضرورة قصوى لا تدفع ،  
أو أنه استعفى أو توفي ، فييتخب منتخبوه غيره •

المادة التاسعة والأربعون — أن عدد أعضاء مجلس الأمة يكون  
على نسبة نائب واحد عن نحو عشرين ألف رجل من السكان ، وكيانية  
الانتخاب مقررة في محلها •

المادة الخمسون — لا يجوز لنائب أن يشغل وظيفتين في وقت  
واحد أي يشغل وظيفة النيابة ووظيفة أخرى من وظائف المخزن ، فإذا  
اتخذ وظيفة أخرى سقط من النيابة ، ولكن أن انتدبه منتدى الشورى  
للقيام بوظيفة مؤقتة مثل ارسالية تفتيش عن أمر ، أو الذهاب لالقاء  
الصلح بين فريقين متقائلين أو الشخصوص إلى خارج السلطنة بمهمة دولية  
ففي مثل هذا الحال جاز له الجمع بين وظيفتين ولا يسقط من عضوية  
النيابة •

#### في مجلس الشرفاء :

المادة الحادية والخمسون — أن عدد أعضاء مجلس الشرفاء مع  
رئيسهم هو خمسة وعشرون عضواً لا غير ، ينتخب منهم سلطان

الرئيس وستة أعضاء ، وينتخب مجلس الامة مع هيئة الوزراء وجماعة  
العلماء بقية الأعضاء أي ثمانية عشر عضواً .

المادة الثانية والخمسون — أعضاء مجلس الشرفاء من أكبر رجال  
الدولة الذين امتازوا بحسن صفاتهم وعلو هممهم وصدق خدمتهم  
للبلاط ، فاكتسبوا ثقة الامة واحترامها ، وينتخبون من أعضاء الاسرة  
السلطانية ومن رؤوس الشرفاء ورؤساء العلماء والفقهاء ومشاهير  
قواد العساكر وأعيان القبائل وزعمائهم وأمثالهم ، بيد أنه يشترط على  
العضو في هذا المجلس أن يكون فوق الخامسة والأربعين من العمر .

المادة الثالثة والخمسون — يدوم عضو مجلس الشرفاء في وظيفته  
ما دام حيا ، ولا يجوز أن يعتزل وظيفته الا برضاه أو بسبب الطعن في  
السن أو مثل ذلك ، ولكن ان دعت الضرورة الى توليته منصبا آخر  
مهما ، وذلك لا يكون الا برضاه أيضا ، ففي هذا الحال يفقد العضوية  
لوجوب انتخاب عضو آخر مكانه .

المادة الرابعة والخمسون — ان وظيفة مجلس الشرفاء هي أن  
ينظر أدق النظر ويبحث أدق البحث في التقارير واللوائح التي يصدرها  
مجلس الامة حتى اذا رأى فيها شيئا مغايرا لاحدى الشرائط المست  
الآتية يرفض تلك اللوائح والتقارير رفضا قطعيا ، مع اظهار الاسباب  
الداعية الى ذلك ، أو أنه يرجعها الى مجلس الامة ، مع ملاحظة وجوب  
اصلاح وتصحيح ما لزم الاصلاح والتصحيح . والشروط الست التي  
يراعيها مجلس الشرفاء ويراقبها هي هذه :

الشرط الاول — أن لا يكون هناك شيء مما يمس أساس الدين  
وجوهره أو يخالف نصا من القرآن الكريم .

الشرط الثاني — أن لا يمس استقلال السلطنة .

الشرط الثالث — أن لا يضر حقوق السلطان •

الشرط الرابع — أن لا يجحف بحقوق الأمة أو يضر بالعامة  
والفقير خاصة •

الشرط السادس — أن لا يسبب اضرارا و خسائر لبيت مال  
المسلمين وأملاك الدولة •

المادة الخامسة والخمسون — أن رأى مجلس الشرفاء تقارير  
مجلس الامة صالحة و موافقة لكل الشرائط المذكورة فيصادق عليها  
ثم يقدمها لحضره السلطان بواسطة هيئة الوزارة ، فيوافق السلطان  
عليها كتابة و يعمل بها من تاريخ المصادقة السلطانية •

المادة السادسة والخمسون — اذا رفض مجلس الشرفاء تقريرا من  
تقارير مجلس الامة مرتين فعلى مجلس الامة أن لا يقدم ذلك التقرير  
ثالثة الا بعد مرور ستة شهور من تاريخ الرفض الاخير ، وذلك بعد أن  
يصلح من الملاحظات ما استوجب الاصلاح •

#### في كبار الموظفين :

المادة السابعة والخمسون — السلطان يعين الوزير الاعظم وقاضي  
قضاة فاس ونائبي طنجة ومراكش وخليفة له ، ومقر هذا الخليفة في  
العاصمة ، وليس من المقتضى أن يكون ولی العهد ولا من الامارة  
المالكة •

المادة الثامنة والخمسون — للوزير الاعظم أن ينتخب سائر الوزراء  
الخمسة ويعرض أسماءهم على منتدى الشورى ، فان قرر الرأي عليهم  
يعرضون على الجناب الشريف ويصادق على تعيينهم •

المادة التاسعة والخمسون — يطلق على العلاف لقب وزير الحرب ،

وعلى أمين الامناء وزير المالية ، وعلى وزير البحر وزير الخارجية ، وعلى وزير الشكایات وزير الداخلية ، وعلى ذلك تؤلف هيئة الوزارة من ستة أعضاء لا غير وهم : الوزير الاكبر ووزير المعارف وهؤلاء الاربعة الوزراء المذكورون .

المادة ستون — ان عزل الوزير الاكبر من منصبه أو اعتزاله هو من تلقاء نفسه عزل معه سائر الوزراء وسقطت الوزارة ، وأما ان عزل الوزراء جميعهم فلا يعزل الوزير الاكبر ولا تسقط وزارته .

المادة الحادية والستون — كل وزير ينظر في الامور المتعلقة بوزارته الداخلية على دائرة وظيفته ، فإذا عرض أمر لا دخل له في احدى الوزارات فيحول الى نظر الوزير الاكبر ، وكل وزير مسؤول شخصيا بما يتعلق بأمور وزارته ، أما الوزير الاكبر فهو مسؤول بكل اجراءات جماعة الوزراء .

المادة الثانية والستون — لهيئة الوزارة أن تنتخب عمال بلدان السلطنة وقبائلها ، غير أنه يحق لمنتدى الشورى أن يعارض في تعين عامل لم يره جديرا بالوظيفة ، ويعمل برأي المنتدى على كل حال .

المادة الرابعة والستون — كل موظف من موظفي الحكومة الدائمين كالكتاب والامناء والقضاة وأمثالهم يبقى في وظيفته أو خدمته ما دام في مكتنته القيام بعيتها ، ولا يجوز أبداً عزل أحد منهم الا لسبب موجب للعزل كعدم الصدق في الخدمة وقلة الامانة أو الكفاءة وهذا اذا لم يستعف هو من تلقاء نفسه ولكن اذا الجأت الضرورة لمصلحة الدولة الى عزل أحد من وظيفته فيجب والحالة هذه تعينه في وظيفة أخرى مماثلة أو أعلى ، أو اعطاءه راتب التقاعد ان كان قضى ثلثي المدة المعينة لراتب التقاعد .

المادة الخامسة والستون — كل موظف في وظائف المخزن قضى مدة ثلاثة سنين متواصلة في خدمة الدولة حق له أن يعتزل الخدمة ، ويأخذ راتب التقاعد بقية حياته ، وهو مقدار نصف راتب وظيفته الأخيرة .

المادة السادسة والستون — إن القضاة وأهل الفتوى ، والعدل يعينهم قاضي القضاة بموافقة مجلس الشرفاء ، أما المحاسبون وأمناء الاستفادة فتعينهم هيئة الوزارة وحدها .

#### في مالية الدولة :

المادة السابعة والستون — يجب على وزارة المالية أن تسلم إلى منتدى الشورى في خاتمة كل شهر لائحة دخل الدولة وخرجها مفصلاً تفصيلاً جزئياً مصادقاً عليها من الوزير الأكبر .

المادة الثامنة والستون — لا يسوغ لهيئة الوزارة أن تنفق شيئاً من مال الدولة في أي سبيل كان مالم يصادق عليه منتدى الشورى .

المادة التاسعة والستون — يعين مجلس الامة من أعضائه هيئة للتفتيش مؤلفة من ستة أعضاء ورئيس ، تنقسم إلى قسمين ، يتوجول كل نسم منهما في نواحي السلطة وبلدانها بصفة دائمة للبحث في كل أمر الإدارات المخزنية ، فيزور كل بلدة وقبيلة مرة في كل أربعين يوماً على الأقل ، ويعث بتقارير إلى الرئيس الذي يكون مقامه في نفس مجلس الامة ، ولهمولاً المفتشين أن يسمعوا كل شكوى من أفراد الشعب ، ويقبلوا كتب التظلم ومعاريف الاحوال .

المادة السابعة — يحق لهيئة التفتيش أن توقف أيها من الموظفين عن وظيفته إن بدا أصواته ذلك لوجود خلل في أعماله ، ويستثنى من هذا الأمر نائباً طنجة ومراكن ، ويباح لها أن تضع في مكان الموظف

الذى كف يده على العمل من يقوم مقامه مؤقتا ، ريشما يأتي جواب منتدى الشورى في أمره .

في رواتب الموظفين :

المادة الحادية والسبعون - يعين منتدى الشورى في جلساته الاولى مبلغ المال الواجب سنويا لنفقات الحضرة السلطانية ، ويراعى في هذا الامر ضروريات الوظيفة السامية وكماليتها ومقتضى القيام اللائق بالمقام .

المادة الثانية والسبعون - ان رواتب كبار الموظفين الشهرية تكون على هذا النوال : ريالا مخزنيا ٥٠٠ للوزير الاكبر - ٢٥٠ لخليفته - ٣٠٠ للوزير - ١٥٠ لخليفته - ٣٥٠ لكل من نائبى طنجة ومراكبش - ٢٥٠ للعامل - رتبة أولى - ٢٠٠ للعامل - رتبة ثانية - ٣٥٠ لرئيس مجلس الامة - ٢٠٠ لخليفته - ١٥٠ للعضو في مجلس الامة - ١٥٠ للامين .

واما رواتب بقية مستخدمي الحكومة فيعينها منتدى الشورى في جلساته الاولى .

المادة الثالثة والسبعون - يخصص لكل وزير علاوة على راتبه مبلغ معين سنويا للقيام بحق تكاليف المنصب ، وكذا يعطى نائب الامة مائتي ريال سنويا فضلا عن راتبه ، وذلك لنفقة السفر ، ومثل هذه القيمة تعطى للامين أيضا .

المادة الرابعة والسبعون - ليس للعضوية في مجلس الشرفاء راتب تكونها شرفية ، وإنما ان حسن لدى الجناب العالى ان يهدى أعضاء ذلك المجلس هدايا نقدية أو غير نقدية في خاتمة كل سنة فله الامر بذلك .

المادة الخامسة والسبعون — لا يسوغ لأحد من أبناء الدولة المغربية أن يتخد حماية دولة من الدول إلا في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة التاسعة والسبعين .

المادة السادسة والسبعون — كل شخص يتحامى بدولة من الدول سرا بدون أن يعلم المخزن ويأخذ رخصة من الحماية لا تعتبر حماية ، ولا يجري عليه الجزاء المرتب على ذلك في قانون الجزاء .

المادة السابعة والسبعون — لا يجوز لأحد من أبناء السلطة المغربية المتخد حماية دولة من الدول أن يدخل في الوظائف المخزنية .

المادة الثامنة والسبعون — تجوز الحماية بدولة من الدول في الحالات الاستثنائية التي هي :

أولاً — أن يكون الرجل موظفا أو مستخدما في دار قنصلية دولة أو في احدى الادارات أو المحلات الاجنبية الرسمية مثل كاتب أو مخزني أو بواب أو ما شاكل ذلك .

ثانياً — أن يكون ساكنا خارج المغرب سكنا دائمـة تقضي عليه بأن يتجنس بجنسية الدولة المستوطـن فيها .

ثالثاً — أن يكون له صلات ومصالح مع الاجانب توجب عليه أن يتخد الحماية ، ومع هذه الحالات الثلاث لا تعتبر حمايته مالم تقررها هيئة الوزارة ويصادق عليها السلطـان .

المادة الثمانون — يجب على طالب الحماية أن يقدم كتابا إلى هيئة الوزارة يبين فيه الاسباب الموجبة إلى الحماية ، وعلى هيئة الوزارة أن تفحص مطالبه ، فإذا وجد مناسبا يعطى رخصة الحماية مصادقا عليه من السلطـان .

المادة الحادية والثمانون — كل "مُحتمٍ قدِيمًا" (أي قبل اعلان الدستور) بدولة من الدول يبقى على حمايته وعلى الحكومة أن تعامله معاملة تبعة تلك الدولة المتحامي بها بدون فرق ولا تمييز .

المادة الثانية والثمانون — كل من رجع من المتحامين إلى تبعة الدولة المغربية يقبل رجوعه ويحق له أن يتمتع كسائر أبناء الأمة بكل حقوقه .

#### في المدارس الوطنية :

المادة الثالثة والثمانون — على وزارة المعارف أن تنشيء مدارس في بلدان السلطنة جميعاً وبين قبائلها ، وذلك بمساعدة الحكومة ومنتدي الشورى والامة نفسها ، وتكون هذه المدارس الوطنية تحت مرافقتها مباشرة .

المادة الرابعة والثمانون — ان المدارس الوطنية ثلاثة رتب :

١ — المدارس الابتدائية — وهي ضرورية في كل بلدة وقبيلة ، كبيرة وصغيرة ، للذكور والإناث ، وهذه المدارس تكون مقصورة على بث الآداب وتهذيب الأخلاق وتعليم القراءة والكتابة باللغة العربية وأصول ومبادئ العلوم الأخرى الضرورية التي تفصل في قانون المدارس المغربي .

٢ — المدارس الثانوية — وهذه لازمة للذكر فقط في البلدان الكبرى لا غير ، وتدرس العلوم فيها يكون بالطرق الحديثة والكتب العصرية بحسب قانون المدارس .

٣ — المدارس العليا — أو الكليات — لا يقتضي أن يكون في السلطنة في بدء الأمر إلا كلية واحدة وهي جامع القرويين ، غير أنه من الواجب اجراء تحسين واصلاح في كل شؤون هذه الجامعة المادية

والمعنوية ، وادخال تدريس العلوم الالزمة ووضع قانون خاص  
تجري على موجبه °

المادة الخامسة والثمانون — ان من واجبات وزارة المعارف أن  
تجبر الآباء بقوة الحكومة اجبارا على إرسال أولادهم الذكور الى  
المدارس الابتدائية من سن السادسة ، وكل والد خالف هذا القانون  
يكون تحت طائلة الجزاء ، أما المدارس الثانوية فالدخول فيها  
اختياري °

المادة السادسة والثمانون — ان مدارس البنات تكون في أول  
الامر ابتدائية والذهب إليها بالتحريض والترغيب ، وليس بالوسائل  
الأجبارية °

المادة السابعة والثمانون — على وزارة المعارف أن تهتم بإنشاء  
المدارس الصناعية والزراعية بعد خمسة أعوام من فتح المدارس  
العلمية °

المادة الثامنة والثمانون — ان التعليم في المدارس جميعها مجان  
أي بلا عوض ، والنفقات الالزام للمدارس ينظر فيها منتدى الشورى  
ويقررها ، فيأخذ بعضها من خزينة الدولة ، وبعضها من ريع الأوقاف  
وأموالك الدولة ، وبعضها من الأمة وخصوصا من الاغنياء °

المادة التاسعة والثمانون — يجب أن ينتخب المعلمون الاكفاء من  
أبناء العلم الوطنيين المتوربين ومن الغرباء العائزين على شهادات  
المدارس المشهورة بقطع النظر عما هم عليه من الجنسيات والأديان °

المادة التسعون — لكل واحد من الراغبين في نشر العلم سواء كان  
وطنيا أو أجنبيا أن ينشيء مدرسة أو مدارس لتعليم العلوم أو الصنائع  
أو غيرها ، وهذه المدارس الأجنبية لا تكون تحت مراقبة وزارة المعارف  
ويحق للأباء أن يرسلوا أولادهم إليها °

المادة الحادية والتسعون — ان رأي منتدى الشورى هو فوق كل رأي ، ويقتضي العمل بحكمه في كل حال ، وله المراقبة على الادارات والدوائر المخزنية بلا استثناء ٠

المادة الثانية والتسعون — يهم منتدى الشورى في سنته الاولى بسن وتنظيم قوانين لكل ادارة من الادارات الحكومية : للوزارات وللمحاكم في القصبات ولدار النيابة ، وللمحاكم القضائية والعدول ولأمانة الاستفادة ، وللحسبة ولأمانة الديوانات ، وللعسكرية ، وللضرائب والجبايات ، وغيرها ، فيكون لكل من هذه الادارات والامور المخزنية قانون خاص بها تسير بموجبه وتعمل بمقتضاه ٠

المادة الثالثة والتسعون — لا يسوغ لاحد أن يبطل مادة من مواد هذا الدستور الاساسي ولا يوقف العمل بها لأي سبب كان على الاطلاق ولا أن يغير منه شيئاً أو يفتحه ، أو يزيد عليه مادة أو ينقص مادة ، ما عدا منتدى الشورى الذي له وحده أن يفعل ذلك ، فان رأى منتدى الشورى أن يأتي شيئاً مما ذكر لمقتضيات الاحوال ولمصلحة الدولة والامة فيكون ذلك بقرار مجلس الامة ومجلس الشرفاء وبحكم الاكثرية ، ولا يعمل بذلك القرار إلا من تاريخ المصادقة السلطانية عليه ٠

\* \* \*

## حول تجربة اليمن في التشريع

الاستاذ سعيد محسن ناشر  
مقرر لجنة تقيين احكام الشريعة الاسلامية  
عضو مجلس الشعب - صنعاء

الاخ ممثل المجلس الوطني للجمهورية العراقية  
الاخ الامين العام المساعد للاتحاد البرلماني العربي  
الاخوة الزملاء اعضاء المجالس البرلمانية .  
سلام الله عليكم جميعاً ٠٠

ايها الاخوة اتي استميحكم عذرا في ان اتحدث اليكم الا عن التجربة التشريعية فيما يتعلق بالفصل بين السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية ، وانما عن التجربة التشريعية المستمدۃ من الشريعة الاسلامية الغراء هذه التجربة التي تقوم بها في الجمهورية العربية اليمنية منذ ما يقارب سبع سنوات .

واستطعنا بعون الله وتوفيقه ان نجز عددا من القوانين المستقاة من احكام الشريعة الاسلامية الغراء ، وأكدنا بذلك المبدأ القائل بأن الشريعة الاسلامية صالحة لكل زمان ومكان . فلقد نصت المادة الثانية من دستور الجمهورية العربية اليمنية الدائم بان الشريعة الاسلامية هي المصدر الوحيد لكل القوانين .

ومن هذا المبدأ كان انطلاقنا نحو التجربة التشريعية ° واستناداً إلى المادة ١٥٤ من دستورنا الدائم التي تنص على وجوب تشكيل هيئة علمية لتقنين أحكام الشريعة الإسلامية ، فقد تشكلت هذه الهيئة من كبار حملة الشريعة وببدأت بعملية التقنين ، وأنجزت عدة قوانين في مجال الأحوال الشخصية مثل قانون المواريث ، والوصايا والوقف ، وقانون الإثبات ، وقانون المرافعات المدنية والتجارية °

#### الاحكام منذ زمان الرسول :

ولما تشكل مجلس الشعب التأسيسي انتقلت مهمة التشريع والتقنين إليه بموجب الإعلان الدستوري الذي حدد ذلك فاختار المجلس لجنة من أعضائه من حملة الشريعة وضم إليهم أولئك الفقهاء في الهيئة السابقة وببدأت المحاولة في إعداد مشروع القانون المدني الذي بذلت في إنجازه اللجنة جهداً متواصلاً استمر قرابة ثلاثة سنوات °

أولاً - لم تعتمد اللجنة على مذهب معين من مذاهب الفقهاء الإسلامي المعروفة وإنما وضعت بين أيديها آراء واجتهادات فقهاء تلك المذاهب واختارت منها ، كل قول يدعمه دليل من الكتاب أو السنة الصحيحة أو الاجماع ° وفي المسألة التي تجد اللجنة فيها خلافاً بين الفقهاء ، وليس فيها دليل يرجح قوله على آخر ، تجتهد رأيها ° ثم تضع ما توصلت إليه من الأحكام °

ثانياً - في القضايا والمسائل التي لا تجد فيها للفقهاء أي رأي ، وهي القضايا التي تتعلق بمستحدثات العصر ، وما تتطلبه حاجات المجتمع ، وضرورات التعامل بين الناس ، فإن اللجنة تعمد إلى الاجتهد والرأي فتضع الحكم الشرعي الذي يكون أوفي بالصلحة والذي يتمشى مع مبادئ العدالة ، ولا يتعارض في نفس الوقت مع أحكام الشريعة جملة °

ثالثاً - بالرغم من الشروط التقنية الظاهرة بالإراء والاجتهادات التقنية الواسعة التي تحفل بها المذاهب الإسلامية ، إلا أن تلك الإراء والاجتهادات ، ترى مبعثة هنا وهناك لم تحتوها نظريات تضم شتاتها وتحجج متفرقاتها .

ولذلك فقد قامت اللجنة بجمع تلك الأحكام المتفرقة في باب أو فصل واحد ، على أساس انتسابها على كل تصرف أو واقعة ذات علاقة بالموضوع .

فوضعت كل القواعد التي تنطبق على العقود المسماة وغير المسماة مثلاً تحت نظرية العقد .

كما جمعت كل القواعد ذات العلاقة بالأهلية تحت عنوان نظرية الأهلية . وكذلك ، أحكام الملكية ، وأحكام العقود التي ترد على الملكية والمنفعة ، والحقوق العينية وهكذا .

رابعاً - اتبعت اللجنة النظام الحديث في تبوييب مشروع القانون المدني وأخذت بالتسميات الحديثة لتلك المسميات القديمة التي يصعب فهمها في الفقه الإسلامي ، وذلك تسهيلاً على طلاب الجامعة وغيرهم من لهم رغبة في دراسة القانون المدني .

هذا في مجال التشريع المدني .

أما في مجال التقنيات الأخرى ، فإن اللجنة قامت بمحاولة إعداد مشروع لقانون الجرائم والعقوبات ، أسمته مشروع القانون الشرعي للجرائم والعقوبات ، وهو اليوم معروض على مجلس الشعب ، وفيه تبدو المحاولة مستوعبة لكل الأحكام الشرعية التي تخص الجريمة وعقوبتها ، سواء كانت في مجال الحدود والقصاص أو في مجالات التعزيز ؛ ولم تغفل اللجنة الجرائم الأخرى التي يطلق عليها اليوم :

« الجرائم المتعلقة بأمن الدولة » . فاستخلصت احكامها الشرعية من قواعد البغي والحرابة الواردة في الفقه الاسلامي . وفي مجال الاجراءات الجزائية ، أو كما يسمى في بعض البلاد العربية : اصول المحاكمات الجزائية ، فقد أنجزت اللجنة مشروعًا أسمته مشروع قانون الاجراءات الجزائية ، وقد وافق عليه المجلس وأصبح قانونا .

وهناك قانون السلطة القضائية ، وقانون التنفيذ المدني ، وهي لا تخرج عن احكام الشريعة الاسلامية . فهي وان لم تكن كل احكامها مستندة الى أدلة قطعية الا انها تتفق وروح الشريعة أو أنها لا تتعارض مع احكامها .

هذه هي تجربتنا التشريعية في الجمهورية العربية اليمنية .  
أرجو أن تكون بهذا الانجاز المتواضع في مجال التشريع المستمد من احكام الشريعة الاسلامية الغراء قد أسعفنا أو أضفنا الى التجربة في مجال تقيين احكام الشريعة الاسلامية شيئاً يذكر .

وشكرا ..

\* \* \*

## حول مبدأ الفصل بين السلطان ووحدة السلطة وأثرهما على الديموقراطية

إعداد : لجنة العلاقات الخارجية  
ل مجلس الشعب الأعلى  
اليمن الديمقراطية - عدن

يشهد عصرنا الراهن انهيارا مستمرا للامبرالية واتصارا متضادا  
للاشتراكية .

ومما يؤكد ذلك أن أزمة النظام الاستعماري التي تعمقت بعد  
نهاية الحرب العالمية الثانية ، والتي هي نتيجة أساسية و مباشرة لتلك  
الвойن وظهور العسكري الاشتراكي ، ولنضالات حركة التحرر الوطني  
في البلدان المستعمرة ، قد تصاعدت بصورة مستمرة الى الحد الذي  
نشهد فيه الان انهيار النهائي لظاهرة الاستعمار وتكوين العديد من  
الدول الوطنية الفنية .

ومع تصفية النير الاستعماري تنتقل السلطة في البلدان الحديثة  
الاستقلال من البرجوازية الامبرالية الاجنبية الى الطبقات أو الفئات  
الاجتماعية في البلدان المستعمرة .

وهكذا تنتصب امام هذه البلدان العديد من المهام المعقّدة للقضاء  
على التخلف الموروث عن الاستعمار وتحقيق التقدم الاجتماعي  
لشعوبها .

ومن بين هذه المهام المعقّدة ، تبرز قضية تنظيم سلطة الدولة : وتحديد طبيعتها ومهامها . ولحل هذه القضية تلجأ هذه البلدان الى الأخذ بأحد المبدأين الاساسيين : مبدأ فصل السلطات ، ومبدأ وحدة سلطة الدولة ، اللذان يجسدان عمليا اتجاه هذه الدول في اختيار طريقة التطور الرأسمالي أو طريقة التطور الالرأسمالي ذو التوجه الاشتراكي . واختيار أحد هذين المبدأين في تنظيم سلطة الدولة ، لا يعتمد على مشيئه هذا الحاكم أو ذاك ،قدر اعتماده على ميزان القوى الطبقية وطبيعة علاقات الاتصال السائدة في البلد المعنى ، ذلك لأن الدولة ذاتها ليست في نهاية المطاف سوى اداة السلطة السياسية لطبقة أو الطبقات المسيطرة .

وإذا نظرنا الى بدايات ظهور مبدأ فصل السلطات فسنجد أنه مرتبط اشد الارتباط بالصراع الحاد على السلطة الذي دار في أوروبا الغربية بين البرجوازية والاقطاعية رغم أن البعض يحاول أن يعود بأصله الى زمن سقيق جدا ، الى أيام ارسسطو .

ففي الواقع انتشر هذا المبدأ انتشارا كبيرا في أعقاب صدور كتاب موتسيكيو الشهير (روح القوانين) الصادر في عام ١٧٤٨ ، حتى أصبح المبدأ المذكور مقرر باسم موتسيكيو . ومرد هذا ليس فقط لأن موتسيكيو الفضل في صياغته صياغة جديدة وعرضه بشكل واضح لم يسبق اليه أحد ، بل أساسا لصدوره في زمن اشتتد فيه صراع البرجوازية ضد الحكم الملكي المطلق في أوروبا عموما وفي فرنسا على وجه الخصوص . وقد احاطت البرجوازية هذا المبدأ بهالة من التقديس حتى أن الثورة البرجوازية الفرنسية قد نصت بصورة فظة تماما في اعلان حقوق الانسان الصادر عام ١٧٨٩ م ، والذي لا يزال ساري المفعول في فرنسا حتى الان وعلى وجه التحديد في المادة ١٦ منه على ما يلي :

( لا يوجد دستور في أي مجتمع لا يؤمن فيه ضمانات للحقوق  
ولا يقر فيه فصلاً للسلطات ) •

ولهذا السبب بالضبط ، استطاع الفقهاء الدستوريون  
البرجوازيون الخلط لزمن طويلاً بين فصل السلطات والدستور ، وبين  
الدستور والحرية ، والتحدث عن ما يسمى بـ الـ ايديولوجية الحقوقية  
الليبرالية •

وجوهر مبدأ فصل السلطات كما يعرضه موتسكينو ، يقضي  
بتقسيم العمل عند القيام بمهام الشؤون العامة للدولة ، كما يفرض  
التزاماً أساسياً يقضي بأن تقوم بمختلف وظائف الدولة سلطات  
مستقلة تماماً عن بعضها البعض ، أو على الأقل مستقلة ذاتياً في تعيناتها  
وفي اعمالها •

والاصل التقليدي للمبدأ ، يوجد في الفصل الذي خصصه  
موتسكينو للتحدث عن الدستور الانجليزي ، بعنوان ( عن الدستور  
الانجليزي ) • فيؤكّد موتسكينو على وجود ثلاثة أنواع من السلطات  
في كل دولة ، هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وبعد  
انطلاقه من تقرير مقولته القائلة بأن كل من يملك السلطة سيتعمّي باساعدة  
استعمالها استنتاجه الشهير بأن الحل الوحيد هو أن تحد  
السلطة السلطة ، أي أن تحد السلطات بعضها البعض •

فيجب اذن ، وفقاً لموتسكينو ، تقسيم السلطة السياسية الى وظائف  
توزيع بين هيئات مختلفة ، على نحو لا يمكن فيه مطلقاً ، لأي هيئة أو  
سلطة أن تمارس جميع تلك الوظائف •

وفي الاخير يتصور بأن الحرية السياسية ستولد من خلال ذلك  
الوضع الذي رسمه في ذهنه • وهكذا نرى انه في الحقيقة لم يهدف

موتسكيو الى عرض النظام الانجليزي بقدر اهتمامه باتقاد الحكم  
الملكي المطلق في فرنسا \*

وبمبدأ فصل السلطات ليس في الواقع ، الا وهمما كبيرا ، وكذبة  
كبير ، لأن القراءة المتعنة لنص موتسكيو لا تدل على وجود مبدأ  
الفصل التام للسلطات بل على العكس من ذلك تدل على تعاؤنها الضيق  
فيؤكد موتسكيو نفسه ان السلطات مضطرة الى السير وبالتالي فهي  
مجبرة على السير معًا بانسجام ، أي على التعاون \*

ومن ناحية أخرى ، فان تطبيق هذا المبدأ على الصعيد ، العملي ،  
يؤكد ما لحقنا به من أوصاف ، فلم يوجد في العالم أي نظام يقوم على  
الفصل من المستحيل تصوره ذلك لأن النشاط السياسي للدولة ، ليس  
الا ثمرة لنشاطات بمختلف هيئاتها \*

ورغم كل هذا فقد جهدت البرجوازية ، ولا زالت ، على  
التمسك الشديد بمبدأ فصل السلطات ، واقامت على أساسها انظمتها  
السياسية البرلمانية منها أو الرئاسية ، أي تلك القائمة على الفصل المرن  
أو الصارم بين السلطات ، ففي النظام البرلماني ، ووفقا لما يقرره الفقهاء  
التقليديون ، يتجسد الفصل المرن بين السلطات على النحو التالي :

تقسم السلطة التنفيذية الى هيئتين ، الاولى رئيس الدولة ( ملكا  
كان أو رئيس جمهورية ) لا يملك سلطات حقيقة بل تتولاها  
« الحكومة » التي تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية وتملك حق  
حل البرلمان \*

وهكذا يتحقق توازن بينهما لانه مقابل المسؤولية الوزارية أمام  
البرلمان تملك الحكومة حق حله \*

أما في النظام الرئاسي أو ما يسمى بنظام الفصل الصارم للسلطات ،

رغم خطأ ، التسمية لعدم انتباقها مع الحقيقة ، فت تكون السلطة التنفيذية من هيئة واحدة منتخبة بصورة مباشرة ( رئيس الجمهورية تتمتع بسلطات تنفيذية واسعة ) ولا توجد حكومة أو وزراء بالمعنى القانوني بل معاونى للرئيس وهو الذى ييت فى مسألة بقائهم معه ومدى الاخذ بآرائهم •

وتتولى السلطة التشريعية سن القوانين ، وتحتفل الانظمة الرئاسية في مدى التحسينات التي تحدثها للتقليل من حدة فصل السلطات وذلك نظرا لاستحالة الاستقلال المطلق بها •

وسبب تمسك البرجوازية بمبدأ فصل السلطات ، هو موقفها الآخر حول فصل الدولة عن المجتمع الطبقي وانها ليس ت إلا ظاهرة طبقية ، وأداة للسيطرة الطبقية وتحاول بكل ما تملك من وسائل زرع الاوهام حول كونها مؤسسة فوق الطبقات وذلك لتخفى سيطرتها الحقيقية بتقرير جملة من الحقوق والحريات بدون ايجاد الضمانات الفصلية لمارستها ، مثل المساواة أمام القانون التي تصبح حبرا على ورق في ظل فرض رسوم باهظة للتقاضي ولا تعاب المحاماة : ومثل الحريات الصحفية ، حق الترشيح للانتخاب الخ •

ومقابل مبدأ فصل السلطات البرجوازية ، يوجد الخيار الصحيح لتنظيم سلطة الدولة ، انه مبدأ وحدة سلطة الدورات المبني على أساس أفكار الاشتراكية العلمية •

وهذا الخيار ، واضافة الى ما تقدم ، يعبر عن موقف طبقي وايديولوجي يستوعب بصورة واعية مفهوم العلاقة بين شكل السلطة ومضمونها ، كما يستجيب لمطلبات التقدم الاجتماعي للشعوب •

وفي اليمن الديمقراطية ، كان من الطبيعي أن يتم الرفض الكلي

لبدأ فصل السلطات لكونه في التحليل الاخير صدى لانقسام المصالح في المجتمعات الرأسمالية ، والذي من الناحية الدستورية ، ليس الا ترجمة للخلافات الاقتصادية التي تمزق البرجوازية ) ٠

وهذا الخيار الصحيح لصالح مبدأ وحدة سلطة الدولة الذي يعبر في نفس الوقت عن اختيار طريق التطور الارأسمالي لم يكن في واقع الامر خيارا سهلا أو اعتباطيا ٠ بل على العكس تماما من ذلك ، فقد كان جزءا من صراع تاريخي عنيف دار بين التيار اليميني واليساري في الجبهة القومية ، التنظيم السياسي الذي قاد نضالات الشعب اليمني للتحرر من نير الاستعمار البريطاني ، وكان محور هذا الصراع ، الذي نشب قبل الاستقلال ، الذي تحقق في ٣٠ نوفمبر ١٩٦٧ م ، وتصاعد الى القمة غداته يتعلق بنظرية التيارين الى قضية بناء السلطة الوطنية الديمقراطية وعلاقتها ومهامها وطبيعة تركيبها ، كما تشهد على ذلك وثائق المؤتمر الرابع للجبهة القومية المنعقد في مارس ١٩٦٨ م ٠

وقد حسم هذا الصراع العنيف في ٢٢ يونيو ١٩٦٩ م بانتصار التيار اليساري التقديمي ٠ ومنذ ذلك التاريخ بدأت عملية بناء السلطة الوطنية الديمقراطية ، تأخذ على وجه العموم ورغم كل العراقيل والصعوبات الكبيرة اللاحقة ، شكلا علميا منظما انتلافا من تطبيق أفكار الاشتراكية العلمية على الواقع اليمني ونظرتها الى الدولة باعتبارها أداة للسيطرة السياسية للطبقات والفئات الاجتماعية ، الامر الذي يعني ان بناء الدولة وكافة اجهزتها المحلية والمركزية ليس غاية في حد ذاته ، بقدر ما هو ضرورة يتضمنها النضال في سبيل الاهداف العظيمة لkadhi اليمن ٠

ويتجسد الأخذ بمبدأ وحدة السلطة ، في عدد من مواد دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية النافذ أبرزها المواد ، ١٦، ٦٨ ٠٠

فتنص المادة ٦٨ على ما يلي :

« توجد سلطة واحدة للدولة في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وتستند إلى سيادة الشعب العامل ، وتمارس سلطة الدولة بواسطة المجالس المنتخبة والهيئات التي تشكلها هذه المجالس وفقاً لاهداف مهام الدستور » .

وتحدد المادة (٦) بأن الشعب العامل هو الذي يمارس كل السلطة السياسية ، وان مجالس الشعب هي أساس سلطة الدولة ، وتخضع جميع هيئات الدولة بأن تعمل على أساس الشرعية الديمقراطية ، وأخيراً فان المادة الاولى من الدستور صريحة في تأكيدها عن كون الدولة في اليمن الديمقراطية تعبّر عن مصالح العمال والفلاحين والمشقين والبرجوازية الصغيرة وكافة الشغيلة ، وتسعي لتحقيق اليمن الديمقراطي الموحد ، والإنجاز الكامل لمهام مرحلة الثورة الوطنية الديمقراطية تمهدًا للانتقال إلى بناء الاشتراكية .

فمجالس الشعب هي في حقيقة الأمر هيئات تمارس سلطة الدولة الوطنية الديمقراطية وتشكل وفقاً لنظام انتخابي موحد ، واللاحظة الجديرة بالانتباه هو أن وجود قانونين ، الأول لانتخاب مجالس الشعب المحلية ، والآخر لانتخاب أعضاء مجلس الشعب الأعلى ، وهما القانون رقم ١٨ لعام ١٩٧٧ م الصادر في يونيو ١٩٧٧ م ، والقانون رقم ١٨ لعام ١٩٧٨ م الصادر في ١٢ يونيو ١٩٧٨ م ، لا يدل على وجود أي خلاف أساسي في القواعد الانتخابية المقررة فيهما ، بل على العكس فإن تلك القواعد الأساسية موحدة تماماً فيهما . وسبب وجود هذين القانونين المنفصلين هو أن الانتخاب المباشرة قد أجريت أولاً على صعيد مجالس الشعب المحلية خلال عام ١٩٧٧ م ، ونظراً للنجاحات الكبيرة التي تم احرازها في تلك الانتخابات التاريخية ، التي كانت الأولى من

نوعها منذ الاستقلال فقد تم تعليم القواعد الانتخابية بعد دراستها وتقسيمها ايجابيا على مستوى مجلس الشعب الاعلى ، الذي هو الاداة العليا لسلطة الدولة الواحدة .

وهكذا فان وجود اشكال متدرجة لمجالس الشعب ( على المستوى الوطني العام « مجلس الشعب الاعلى » وعلى مستوى التقسيمات الادارية المختلفة في الجمهورية ( مجالس الشعب المحلية ) في المحافظات الخ ) لا يعني مطلقا تقسيم السلطة بين هذه المجالس أو معارضة السلطات الواحدة بأخرى . ذلك لأن مبدأ وحدة السلطة يجد تعبيره المحدد في القواعد الانتخابية العامة التي تسري على جميع مجالس الشعب وفي كون الهيئات المنبثقة عنها كهيئة رئاسة مجلس الشعب الاعلى ، ومجلس الوزراء ، والمكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية في المحافظات ، تشكل وتتلقي تعليماتها وتوجيهاتها منها ، كما انها تخضع لمحاسبتها ورقابتها .

ولكن نظرا الى ان مجالس الشعب لا تقوم فقط بالبت في أهم مسائل الدولة ، ولمشاركتها في تنفيذ القرارات المتخذة ، فهي لا تستطيع ان تأخذ على عاتقها مباشرة حجما ضخما من عملها شديد التنوع . وهذا هو السبب الذي أوجب انشاء هيئات منبثقة عن هذه المجالس ، مثل هيئة رئاسة مجلس الشعب الاعلى ، واللجان الدائمة لمجالس الشعب ، ومجلس الوزراء وهيئة للقضاء وأخرى للادعاء العام والمكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية .

ان نشاط الدولة الوطنية الديمقراطية ، وان وجد تعبيره بأشكال مختلفة ، الا أنه موحد في جوهره . فهو لا يعني كما سبق لنا وان أشرنا معارضته السلطات بل التحديد الدقيق لصلاحياتها في اطار وحدة سلطة الشعب العامل واما يؤكد على وحدة سلطة الشعب العامل ، ان

جميع مجالس الشعب موحدة من حيث جوهرها الاجتماعي ، كما أنها موحدة من حيث تعيرها عن ارادة جماهير الشعب . ومن خلال استعراضنا التالي لاهم المبادئ الاساسية لتنظيم عمل مجالس الشعب المنتخبة ، ستبين لنا اهم خصائص مبدأ وحدة سلطة الدولة المنصوص عليه في دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، ذلك لأن تلك المجالس تشكل أساس سلطة الدولة في اليمن الديمقراطية وأيضاً تكون مختلف اجهزة الدولة تنبثق في المجالس المذكورة كما تكون مسؤولة ومحاسبة أمامها .

والمبادئ التي تحكم تنظيم عمل مجالس الشعب في اليمن الديمقراطي يمكن ايجازها بالمشاركة الشعبية في ادارة الدولة ، والرقابة المستمرة للناخبيين على المنتخبين الى مجالس الشعب المركزية الديمقراطية، حماية وتعزيز الشرعية الديمقراطية والدور القيادي للحزب الاشتراكي اليمني .

#### **المشاركة الشعبية الواسعة في ادارة الدولة :**

يضمن الدستور المشاركة الجماهيرية الواسعة في ادارة الدولة من خلال تركيبه لهيئات سلطة الشعب الواحدة بدءاً من مجلس الشعب الاعلى والهيئات المتفرعة منه الى مجالس الشعب المحلية بمختلف أنواعها كما ان النظام الانتخابي الذي ارساه الدستور يؤكد على السمة الديمقراطية الحقيقة للسلطة الوطنية الديمقراطية .

وجاء قانون الحكم المحلي وقانون الانتخابات لمجلس الشعب الاعلى وقانون الانتخابات لمجالس الشعب المحلية بتطبيق وتفصيل المبادئ الرئيسية التي جاء بها الدستور حول الاسهام الشعبي لمارسة السلطة .

ان كل هيئات السلطة قد أصبحت تعبّر عن الارادة الحرة والحقيقة لمجموع الشعب باستثناء أولئك الاشخاص الذين جردوا من حقوقهم السياسية والمدنية باحكام نافذة وذلك بسبب ارتکابهم لاعمال معادية لنضال الشعب وكذلك الاشخاص المتهمون بارتكاب مثل تلك الاعمال ( وانظر المواد ٧ ، و ١٠ من قانون الانتخابات لمجالس الشعب المحلية ) .

كما أنّ النظام الانتخابي الحر والعام المتساوي والمبادر الذي يعني أن كل مواطن قد بلغ الثامنة من عمره بغض النظر عن أصله أو مركزه الاجتماعي أو جنسه يحق له الاشتراك في الانتخابات كما يعطي جميع المواطنين فرصة متكافئة لبناء مجتمعهم الجديد سواء كانوا من الذكور أو الإناث ، من المدنيين أو العسكريين . انه حق مباشرة بمعنى ان الشعب ينتخب ممثليه بدون أي وسائل ينتخب أولئك الذين يعرفهم جيداً مما يسهل من رقابة الناخبين عليهم ويرفع من مستوى مسؤوليتهم ، وسرية الانتخابات تكفل ابراز الارادة الحرة والحقيقة للناخبين بدون أي تأثير مهمًا كان نوعه .

ولتأمين الحق الانتخابي بصورة سليمة اوجد قانون الانتخابات لجّال من الشعب نظاماً معيناً قائماً على مبادئ المركبة الديمقراطية لتنظيم اجراء انتخابات فنص على قواعد الاعداد قوائم الناخبين ولتحديد الدوائر الانتخابية كما أوجب ان يتم الترشيح لمجالس الشعب بواسطة اللجان الانتخابية المكونة من المنظمات الجماهيرية بالإضافة الى التنظيم السياسي الموحد الجبهة القومية الذي تطور الى الحزب الاشتراكي اليمني مخولة للمواطنين الحق في مناقشة اسماء المرشحين والاعتراض عليهم ونص على ان تقوم لجان انتخابات بالاشراف والتوجيه لسير العملية الانتخابية كما أنها تنظر في تلك الشكاوي المتعلقة بها وتقوم اللجنة العليا للانتخابات باعلان تنتائجها بعد اجرائها . وهكذا يبدو جلياً

من اختصاص هذه اللجان الانتخابية بأنها تمارس فعلياً الرقابة الشعبية  
الحقيقية لصحة سير العملية الانتخابية .

وأخيراً فإن الإرادة الحرة للمواطنين قد ضمن القانون التعبير عنها من خلال قواعد سرية الانتخابات وضمان التصويت في الأماكن المحددة ومن خلال الأوراق الانتخابية الخاصة ومن خلال اعطاء الوقت الكافي للجميع للاسهام في العملية الانتخابية ( من الساعة ٨ صباحاً إلى الساعة ٨ مساءً على أن لا تتعذر المدة ثلاثة أيام ) (أنظر المادة ٣٤ من القانون رقم ( ١٨ ) لعام ١٩٧٧ م ) .

#### رقابة الناخبين على المنتخبين :

إن العلاقة بين مجموع الناخبين وممثليهم لا تنتهي بانتهاء التصويت في العملية الانتخابية بل تظل هذه العلاقة قائمة طوال مدة نيابة الممثل وقد ضمن الدستور للناخبين حق التأثير على أعمال ممثليهم فنص في المادة ٨٦ منه على أن من واجب عضو مجلس الشعب الاعلى الرجوع إلى منتخبيه وإن يقبل مقترحاتهم ولاحظاتهم وإن يجيب عليها بدقة واماًنة كما تلزمه ببتلويه وعيهم ومن ناحية أخرى فانهم يستطيعون طلب سحب الثقة منه وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة ٨٩ من الدستور وهكذا أعطي مجموع الناخبين وسيلة فعالة للتأكد من قيام ممثليهم الذين انتخبواهم بالتعبير عن آرائهم ومقترحاتهم التي لا تتعارض مع المصالح الوطنية العامة لجماهير الشعب .

#### سيادة مبدأ المركبة الديمقراطية في تنظيم السلطة الواحدة :

إن وحدة سلطة الشعب العامل يتم ضمانها بواسطة سيادة مبدأ المركبة الديمقراطية وربط المصالح بالمصالح الوطنية العامة لمجموع الشعب وقد أوجب الدستور في المادة ( ٨ ) ان تنظم سلطة الدولة

وادارتها وفقا للمركزية الديمقراطية وكذلك اوجب ان ينظم القانون سلطة الدولة المحلية وادارتها على أساس المركزية الديمقراطية وذلك في المادة ( ١١٢ ) منه .

ومن ناحية أخرى توجب وثائق وأدبيات الحزب الاشتراكي اليمني على ضرورة سيادة مبدأ المركزية الديمقراطية في تنظيم السلطة الوطنية الديمقراطية .

وتعني الديمقراطية في مبدأ المركزية الديمقراطية ضرورة ابتناء جميع الهيئات والادارة والتنفيذية عن مجالس الشعب حسب تدرجها ، وانها جماعا تحاسب أمام تلك المجالس فمثلا يتنتخب مجلس الشعب الاعلى رئيس الوزراء واعضاء مجلس الوزراء وهم مسؤولين ومحاسبين أمامه وذلك وفقا للمادة ( ٨٠ ) من الدستور .

كما تعنى أيضا مسؤولية الممثلين أمام ناخبيهم الذين يستطيعون تقديم طلب سحب الثقة منهم بموجب المادة ( ٨٩ ) من الدستور وتعني أخيرا برفض مبدأ العضوية الدائمة مدى الحياة بل بموجب تجديد انتماء اعضاء المجالس وتحديد مدة محدودة لهم وذلك لتمكن اوسع عدد ممكن من المواطنين لتولي مهام المسؤولية فمدة مجلس الشعب الاعلى مثلًا خمس سنوات بموجب المادة ( ٧٢ ) الا انه يمكن مدتها في حالة التصفية العامة الى ان تنتهي .

ومن ناحية أخرى تتجلى المركزية في المراقبة الدقيقة للتوجيهات والتعليمات المركزية ول مختلف التشريعات وفي مراقبة المجالس العليا للمجالس الدنيا وفي الصفة الالزامية لاعمال الاولى على الثانية وانسجام تصرفات المجالس الدنيا مع قرارات المجالس الاعلى منها .

على انه ينبغي التأكيد بان المركزية الديمقراطية مفهوم متكامل

غير قابل للتجزئة وعلى كل حال فان المبدأ يتجلی بكل وضوح في تنظيم اعمال ادارات الوزارات المركزية في المحافظات ، فمثلا تتبع ادارة العدل في محافظة حضرموت عموديا وزارة العدل والاوقاف من حيث التعليمات والمرتبات وغيرها من الامور ، كما انها في الوقت نفسه تتبع مجلس الشعب المحلي في المحافظة من حيث الاشراف والتوجيه والرقابة على اعمالها . وهذه التبعية المزدوجة التي يرسيها مبدأ المركزية الديمقراطي يضمن وحده عمل هيئات سلطة الشعب الموحدة كما يضمن لها الاحتفاظ بالصلات الحية مع المواطنين ومراعاة الخصائص المحلية في اطار المصالح الوطنية العامة وبذلك تشكل ضمانة كبرى ضد المركزية البيروقراطية .

#### **الدور القيادي للحزب الاشتراكي اليمني :**

ان قيام سلطة الشعب الواحدة والهيئات المنبثقة عنها مكسب عظيم لا شك فيه الا انها ( بمفردها لا تضمن النجاح لتنفيذ مهام الثورة الوطنية الديمقراطي الامر الذي جاء النص على الدور القيادي للحزب الاشتراكي اليمني على الصعيد الدستوري ، وقد أكد الدستور على هذا الدور القيادي للحزب في المجتمع في المادة الثالثة من الدستور المعدل .

وان هذا الدور القيادي للحزب لم يقرر بصورة غفوية بل نتيجة لقيادته جماهير الشعب في مرحلة الكفاحسلح في تحقيق العديد من المنجذبات العظيمة لها بعد الاستقلال خاصة بعد خطوة ٢٢ يونيو التصحيحية ونتيجة للتنفيذ الدقيق لنهجه الصائب في اجراء التحولات الجذرية التي شهدتها المجتمع في اليمن الديمقراطية .

ويمكننا القول بأن اشكال الدور القيادي للحزب الاشتراكي اليمني تمثل بما يلي :

١ — توجيه الخط العام لكافة هيئات السلطة الواحدة والمنظمات الجماهيرية في مسائل البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للمجتمع وذلك من خلال اعضائه فيها .

٢ — توجيه عملية اختيار وتربيه الكوادر .

٣ — التأكد من تقيد كافة هيئات السلطة الواحدة والمنظمات الجماهيرية لتعليمات الحزب وتوجيهاته .

وقد امكننا تحديد اشكال الدور القيادي هذا من خلال ما جاء في التقرير السياسي المقدم للمؤتمر الاستثنائي للحزب الاشتراكي اليمني المنعقد في ١٤ أكتوبر ١٩٨٠ م ويكوننا الاسترشاد بمقتضيات من التقرير المذكور .

( أن قيادة حزبنا الآلية النظام السياسية في مجتمعنا تجد تعبيرها المmos في دستور بلادنا : وهي تجد الوزن الفعلي والمتناهي للطبيعة السياسية للشعب وتعبر عن دورها التاريخي الذي يؤمن تجذر المحتوى الاجتماعي للسلطة وتطورها من خلال بناء القاعدة المادية والتكنيكية الاقتصادية والاجتماعية الى شكل من اشكال السلطة ديمقراطية شعبية ) .

الا انه من المهم التخلص من اي أوهام حول امكانية تحقق الدور القيادي لحزبنا بشكل عفوي او آلي بل ومن المهم أن ندرك ان هذه القضية تشكل وجها من اوجه الصراع الطبقي المحتدم في بلادنا ، والذي يجد تجلياته الملموسة في المجالين الاقتصادي والايديولوجي ومن خلال مؤامرات الامبرالية والرجعية التي ترمي الى القضاء على نظامنا التقديمي .

ان جوهر المسألة يكمن في ادراك اعضاء وكوادر ومنظمات الحزب

بواجباتهم السياسية والايديولوجية ، وفي موقع عملهم في اطار المنظمات الجماهيرية ، وبين صفوف الكادحين وعلى أساس أيمانهم الوعي ببرنامج الحزب : وتوجهات لجنته المركزية ، ونضالهم المقاوني للبورتها واقناع الطبقات والفئات الاجتماعية الكادحة بأهدافها الموجهة نحو ترسیخ سلطتهم وتعزيز دورهم في الرقابة عليها : وعلى أساس المثل النموذجي الذي يقدمه الحزب بسلوكهم العملي في موقع الانتاج . ومن خلال الدفاع عن حقوق ومصالح العاملين نستطيع تأمين ازدياد دور الحزب القيادي لا على مستوى آلية النظام السياسي فحسب بل وفي المجتمع بشكل عام ) .

وعلى صعيد الجهاز الاداري فلقد تابع الحزب بدأب مهام العمل على تجذيره وتطويره وتعزيز وظيفته السياسية والاجتماعية باعتباره اداة تنفيذية للسلطة التقدمية معبرا عن مصالح العمال وحلفائهم الكادحين ويلعب دورا بارزا في تحقيق ذلك ، اهتمام الحزب بزيادة اعداد الكوادر المؤهلين علميا وسياسيا والمنحدرة من أصول اجتماعية كادحة وضمان التحاقها في العمل في مختلف مستويات الجهاز الاداري . كما يجري في هذا الاتجاه العمل باستمرار على مواصلة تأهيل واعادة تأهيل الكوادر وقطاعات واسعة من العاملين مهنيا والعنوية بتربيتهم ايديولوجيا وسياسيا بروح نظرية الاشتراكية العلمية ) .

#### حماية وتعزيز الشرعية الديمقراطيّة :

تنص المواد ١١٩ / ١٢٠ على مبدأ الشرعية الديمقراطيّة الذي هو في جوهره يقضي بالتقيد الدقيق والتام لكافة هيئات السلطة الواحدة والمواطنين بمختلف التشريعات النافذة والتي بدورها يجب ان تتفق ومحفوبي وروح الدستور .

وفي المرحلة الراهنة التي تسمى أيضاً بــ تقوين الثورة تعاظم أهمية الضبط والتنظيم والشرعية والنظام القانوني . وقد أكد التقرير السياسي للمؤتمر الاستثنائي للحزب على أهمية هذه المسألة فجاء فيه احتلت وتحتل مسألة التشريعية الدستورية مكانة متميزة في سياق عملية البناء الشوري للمؤسسات الدورة (في اليمن الديمقراطية الشعبية) وترتبط هذه المسألة بقضية توسيع وتعزيز الديمقراطية في حياة المجتمع ومدى ما تقدمه لتعزيز مساهمات الكادحين ومنظماهم في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في بلادنا .

ان مبدأ الشرعية يقضي بتطبيق تشريع موحد على جميع المواطنين في الجمهورية أي انه يهدف الى القضاء على التشريعات الاستعمارية والقوانين القبلية القديمة وسن التشريعات الملية لهام المرحلة والعبرة عن ارادة المواطنين الحرة والتي توفر لهم بالتالي المساواة القانونية الكاملة كما يقضي مبدأ الشرعية ايضاً بتطبيق العقوبات على كل من يتطاول على النظام الوطني الديمقراطي او يضر بحقوق المواطنين المشروعة ومنظماهم الجماهيرية .

\* \* \*

## فصل السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية

الاستاذ نزار سعيد  
وفد الامانة العامة  
لاتحاد البرلماني العربي

ترى قلة من المفكرين ان السلطة في الدولة تنقسم الى سلطتين تشريعية وتنفيذية ، وما القضاء عندهم إلا فرع من السلطة التنفيذية . أما جمهور رجال القانون والفكر السياسي فمتفقون على أن سلطات الدولة ثلاثة : تشريعية وتنفيذية وقضائية ؟ وعلى انه ينبغي الفصل بينها فصلاً متزناً كيلا تجاوز أحدهن الآخر ولا تطغى ولا تشنط ، وكهما تسان حقوق الفرد والجماعة .

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث مكسباً جليلاً من المكاسب الحضارية التي حصلت عليها الإنسانية في مسیرتها الطويلة الشاقة . بعد أن كان رئيس الجماعة ، أو الأمير ، أو صاحب السلطان ، يجمع في شخصه جميع السلطات . وقد يسترشد بأعراف الجماعة وشيوخها المجريين المنصفين اذا كان عادلاً — وهذا قليل — وقد لا يسترشد إلا برأيه وهو اه ورأي الاعوان الذين اصطنعهم . وبهذا الدمج والتداخل بين السلطات في شخص واحد أو فئة واحدة ، يغدو الحكم هو المشرع — كتابة أو شفاهة — وهو القاضي ثم هو المدير والمنفذ .

حتى تثبت اداته ، وعلى أنه « لا يجوز للقانون أن يفرض من العقوبات إلا الضروري الذي لا شك فيه ودون أدنى تجاوز » وعلى أنه لا عقاب إلا وفق قانون سابق . وتعلن المادة الحادية عشرة أن حرية الفكر والرأي أثمن حق من حقوق الإنسان . وتحصي المادة العاشرة بأنه « لا يجوز ازعاج أحد بسبب آرائه حتى الدينية ٠٠٠٠ » . وتقدس المادة السابعة عشرة حق الملكية الخاصة . أما المادة الاولى من الإعلان فتبين « ان الناس يولدون احراراً ويعيشون احراراً متساوين في الحقوق ٠٠ » .

وكان قد تقدم على اعلان الحقوق الفرنسي اعلان الاستقلال الامريكي في الرابع من تموز سنة ١٧٧٦ وقد ورد فيه « أن من الضروري لشعب ما أن يقيم كياناً مستقلاً ، وأن جميع الناس خلقوا متساوين وقد منحهم الخالق حقوقاً لا يمكن انكارها ومن بينها حق الحياة والحرية والملكية والسعى وراء السعادة ٠٠٠ وان الحكومات انما وجدت لصيانة هذه الحقوق ، وهي تستمد سلطانها من رضا الحكومين . وعندما يصبح أي نمط من أنماط الحكم خطراً على هذه الحقوق ، فمن حق الشعب أن يغير الحكومة أو يزيلها » .

ثم انبثق الدستور الامريكي سنة ١٧٨٨ أي عشية الثورة الفرنسية . ويبين من نصه ومن الاعمال التحضيرية له الالاحاج على كونه دستور الشعب الذي هو مصدر السلطات . وهو يقر الفصل بين السلطات الثلاث وتوازنها بصورة تتيح ممارسة الرقابة على تجمعها البغيض في أي يد ولو كانت يد الشعب ، حذر الطغيوان ، وهو يؤكّد استقلال القضاة مدى حياتهم واستمرارهم في مناصبهم ما داموا متمتعين بحسن السلوك . وينهى عن سن قانون اداته أو تجرييد من الحقوق المدنية استناداً الى مخالفة لشرع اساقفة او الى مخالفة سابقة لشريعة لاحقة . كما ينهى عن أن يكون القانون رجعي المفعول ٠٠٠ واذا كان

القاضي في أكثر الدول يتلزم بتطبيق القانون وتفسيره ، فان القاضي الامريكي لا يتلزم ، حسب المادة السادسة من الدستور ، بتطبيق قانون مخالف للدستور<sup>(١)</sup> .

ولئن كان الدستور الامريكي قد سبق في الصدور اعلان حقوق الانسان الفرنسي فان هذا لا ينسينا أثر الفكر الفرنسي الأسبق في اعلان الاستقلال والدستور الامريكي ، ولا ينسينا أن الفرنسيين كانوا قد عاونوا الامريكيين في حركة استقلالهم .

أما في عالمنا العربي فقد عرفنا نوعا من فصل السلطات قبل موتيسيكيو والثورة الفرنسية بأكثر من عشرة قرون . في البدء كان النبي (صل) وحده يجمع في شخصه السلطات الثلاث ، يعاونه صحبه المقربين . ييد أن الموضوع هنا يتسم بسمة خاصة ، فالتشريع سماوي وليس وضعيا ، وقد تضمنه القرآن الكريم وفصلته سنة الرسول (صل) الذي لم ينطق عن هوى « إذْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ إِلَيْهِ »<sup>(٢)</sup> . وربما وكل أمر القضاء حينا إلى بعض الصحابة ، بولاية خاصة منه ، كما

(١) للاستزاده من الايضاح ، ينظر بيرد في تاريخ الولايات المتحدة الامريكية ج ١ ص ١٤٥ - ١٥٢ وج ٢ ص ٣١٦ - ٣٣٦ وقد عدل الدستور الامريكي بعدئذ مرات . وأصبح ينص على الا يصدر الكونغرس قانونا بنشأة دين أو بمنع ممارسته ، أو الحد من حرية الخطابة والصحافة وعقد الاجتماعات . وهو يتضمن أيضا صيانة أمن الناس على أشخاصهم وديارهم وأموالهم وأوراقهم ، والنهي عن تفتيشهم أو اعتقالهم ، الا بمسوغ قانوني مع قصر محل التفتيش . وفيه أنه لا يرغم أحد في قضية جنائية على أن يكون شاهدا ضد نفسه ، ولا تطلب كفالات مبلغ فيها ، ولا تفرض غرامات مسروفة ، ولا توقع عقوبات ظالمة أو غير مألوفة . ومما تضمنه التعديل أن ذكر بعض الحقوق في الدستور لا يعني انكار حقوق أخرى يتمتع بها الشعب ( المرجع المذكور آنفا ص ٣٣٧ - ٣٤٤ ) .

(٢) سورة النجم ٤ .

وان درجة استقلال القضاء منوطه بشخصية القاضي ، وبمدى انصياع رأس الدولة للقضاء واحترامه . وفي كتب التراث والتاريخ أمثلة كثيرة للقضاة الذين استقلوا في عملهم وقضوا حتى على الخلفاء ، كما فيها أمثلة أخرى لقضاة ورجال فقه سايروا الخلفاء والملوك والامراء وسائر المتفذين حتى انحرفو عن الحق – وعلى الخصوص بوساطة سد الذرائع والفتيا – وليس هاهنا مجال الكلام عن ذلك<sup>(١٠)</sup> .

ولادراك مكانة السلطة القضائية وتوازن السلطات ، نلحظ أن الشروط التي تشرط لتنصيب القاضي تماثل الشروط التي تشرط لتنصيب الامام أو الخليفة . فينبغي أن يستجتمع القاضي الذكورة والبلوغ والعقل والحرية والإسلام والعدالة والعلم وسلامة السمع والبصر . ويزيد عنه الخليفة بأن يكون قرشياً – وأنكر بعضهم هذا الشرط – وأن يكون قيّماً بأمور الحرب والسياسة والذبّ عن الأمة وإقامة الحدود<sup>(١١)</sup> .

ويتولى الامام السلطة التنفيذية التي تتناول تنفيذ الاحكام بين المتخاصمين وحفظ الدين وحماية البيضة ، والجباية ، والعطاء ، واستكماف الأمانة (أي توظيف الموظفين ) ومشاركة الامور وتصفح الاحوال فضلاً عن تمثيل الدولة .

أما السلطة التشريعية ، فظلت خفية . لأن التشريع إلهي ، ويطبقه الامام والقاضي . إلى أن توسع الاجتهاد : بما استحدث من مصادر اضافية للتشريع .

---

(١٠) انظر في هذا المعنى مقالاً حديثاً للاستاذ حسين أحمد أمين في مجلة العربي عدد تموز سنة ١٩٨١ .

(١١) انظر الاحكام السلطانية ص ٤ و ص ٤٦ - ٤٧ .

(١٢) الاحكام السلطانية ص ١١ - ١٢ .

وذلك أن المصادر القانونية ابتدأت بكتاب الله الكريم وسنة نبيه العظيم • وبعد التحاق الرسول (صل) بالرفيق الأعلى ، غدت أربعة : الكتاب ، والسنّة ، واجماع الصحابة أو الفقهاء ، ثم الرأي أو القياس أو الاجتهاد الذي سبقت الاشارة الى مبتداه •

وأضاف الفقهاء ، في عهود لاحقة ، مبادئ أخرى : ولا سيما الاستحسان ، والمصالح المرسلة أو الاستصلاح (١٣) •

★ ★ ★

(١٣) الاستحسان ، ويسميه بعضهم القياس الخفي ، مؤداه العدول عن القياس الظاهر دليلاً إلى دليل آخر أرجح وزناً في الشرعية . مثاله : إن الامين كالوسيع قياساً ، لا يكمن المال المالك تحت يده دون تعد منه أو تقصير . وكذا مال الشركة في يد أحد الشركاء ، والمحور في يد المستأجر ، والعارية في يد المستعير ، ومال المستأجر في يد الأجير . ولكنهم في هذه الحالة الأخيرة فرقوا بين الأجر الخاص والأجر المشترك – أي الذي يصنع أو يعمل الآخرين – فضمنوا الأجر المشترك المال المالك استحساناً ، وذلك لفساد الدم بين الصناع ، ولئلا يحمل الصانع أ عملاً فوق طاقته تلهيه عن العناية بصناعته .

أما المصالح المرسلة ، أو الاستصلاح في تعبير الغزالى ، أو السياسة الشرعية في تعبير غيره ، أو المصلحة باختصار : فهو ما يأمر به الإمام أو الحكم ويبرئ فيه منفعة أو مصلحة شرعية . ومنه ما يدور على الشؤون العامة ومصالح المجتمع ( كالضرائب وأعمال البلديات واستحداث الوظائف مثل الديوان الذي استحدثه عمر لضبط العطايا والإرزاق ) ومنه ما يتعلق بالحقوق الخاصة ( كاستحداث التقاضي على الحقوق في زمن العثمانيين ، والامر بتسجيل العقود العقارية ) ويشترط في هذا المصدر لا يصطدم بنص قاطع ، إلا إذا كان ثمة ضرر عام يخشى وقوعه . ( انظر الأحكام السلطانية لأبي يعلى ص ٢٧ )

ومثاله عند الفقهاء : إذا ترسّس أعداؤنا بأسرانا : جاز الرمي عليهم ولو أصاب الرمي أسرى المسلمين المعصومة دماءهم . وقد عد الغزالى الاستحسان والاستصلاح من الأدلة الموهومة . وأنكر الظاهرية والشيعة الاستصلاح ، ولم تأخذ به بعض المذاهب السنّية .

وفي العصر الحديث ، هبت علينا الرياح الغربية – وعلى الأخص من الاجواء الفرنسية والإنكليزية – منذ القرن التاسع عشر . هبت على مصر في عهد محمد علي ، وعلى « الرجل المريض » ابتداء بالسلطان سليم الثالث ( الذي حكم حتى سنة ١٨٠٨ م ) فأخيه السلطان محمود الثاني ( الذي حكم حتى سنة ١٨٣٩ م ) وباسمه تقرن بداية حركة الاصلاح المعروفة في تركيا باسم « تنظيمات » . وتوالت بعده حتى انتهت الى دستور السلطان عبد الحميد الثاني الذي وضعه وزيره مدحت باشا سنة ١٨٧٦ م وأوقفه عبد الحميد بعد عدة أشهر ثم أعيد اعلانه سنة ١٩٠٨ م

وتأثر بالافكار الدستورية الغربية أغلب رجال الاستقلال العربي . ولذا نحت الدساتير الموضوعة عقب الاستقلال منحى الدساتير الغربية الديمقراطية ، فتضمنت فصل السلطات وسيادة الشعب وحقوق المواطنين .

وفيها بعد ، في السبعينات والسبعينات من عصرنا ، تضمنت بعض الدساتير العربية مبادئ اقتصادية واجتماعية ، تأثرا بالافكار الاشتراكية وكانت الثورة الاشتراكية السوفيتية قد طلعت على الدنيا بجديد ، إذ أضافت مبادئ في الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية الى الديمقراطية المدنية والسياسية المعهودة . حتى هذه نظمت تنظيما جديدا على غير مألوفنا السابق . وقد عبر الدستور السوفياتي الشامل الصادر سنة ١٩٣٦ م أحسن تعبير عن ذلك كله . وفيه نجد أن الأرض وما في باطنها وما عليها من مصانع ومزارع هي ملك للدولة – أي ملك عام للشعب حسب تعبير مادته السادسة . وفيه أن « شغيلة » المدن والقرى ، وليس كل الشعب ، هي صاحبة السيادة بوساطة مجالس نوابها ( م ٣ ) أي سوفيكتها . والسوفكيات هي الاس السياسي للاتحاد

السوفيتية ( م ٢٠ ) . و يتولى السلطة التشريعية السوفيت الاعلى — أي مجلس السوفيت الاعلى — الذي هو أعلى سلطة ، وي منتخب الشعب أعضاءه انتخاباً مباشراً بالاقتراع السري وبالتساوي بين أصحاب حق الانتخاب ( م ٣٠ — ٣٤ ثم ١٣٤ ) . وعن هذه الهيئة العليا ينبعق ديوان الرئاسة ( البريزيديوم ) المسؤول تجاهها ، وهو يتكون من اثنين وأربعين عضواً ( م ٤٨ ) ؟ وهذا البريزيديوم يملك تفسير القوانين وإصدار المراسيم والعفو وإعلان الحرب والأحكام العرفية واقتراح المعاهدات وحل المجلس واستفتاء الشعب . وهو أيضاً يعين مجلس مفوضي الشعب الذي هو بمثابة الوزارة ويقيله ويلغى قراراته ، كما يعين القيادة العليا للقوات المسلحة ويقيلها ( م ٤٩ — ٤٨ ) . ومجلس مفوضي الشعب هو صاحب السلطة التنفيذية والإدارية ( م ٦٤ ) . أما السلطة القضائية فأعلى هيئة فيها هي المحكمة العليا الاتحادية ثم تليها المحاكم الخاصة ، وي منتخب هذه وتلك مجلس السوفيت الاعلى ( م ١٠٥ ) . ويشترك في المحاكم محکمون من الشعب ( م ١٠٣ ) . وأما قضاة المحاكم الشعبية فيختارهم مواطنو المناطق بالاقتراع السري المباشر لمدة ثلاثة سنوات ( م ١٠٩ ) . والقضاء مستقلون في وظائفهم لا يخضعون لغير القانون ( م ١١٢ ) .

وعلى غرار هذه الهياكل الاتحادية ، نجد هياكل مماثلة في كل جمهورية اتحادية .

\* \* \*

لنق نظرة عجلى على الدساتير العربية الحديثة القائمة ، تتلمس ما فيها عن فصل السلطات والحقوق الديمقراطية . ان أكثر ما بين أيدينا منها يعود الى سنة ١٩٧٦ وما قبل . ولا بأس في هذا ولا خشية من أن يكون بعضها قد عدل ، لأن التعديل لا ينال من مبادئ الدستور مالم يكن ثمة انقلاب جذري .

لقد حدث دساتيرنا ، في الغالب ، حدو النظام الديمقراطي الغربي ، ونصت على حقوق المواطنين ، وعلى سيادة الشعب وكونه مصدر السلطات ، وعلى فصل السلطات ٠

فقد نص دستور البحرين سنة ١٩٧٣ م صراحة على مبدأ فصل السلطات وعلى أنه لا يجوز لاحداها التنازل عن كل أو بعض اختصاصها (م ٣٢) . ونص على أن القانون يكفل استقلال القضاء (م ١٠١) ٠

كذلك نص دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ صراحة على فصل السلطات وتعاونها وفقاً للدستور ومنع تنازلهما عن كل أو بعض اختصاصها (م ٥) . وعلى كفالة استقلال القضاء وحصاته ضد العزل (م ١٦٢ - ١٦٣) ٠

وكذلك الشأن في دستور لبنان القديم المعدل حتى سنة ١٩٤٧ الذي ينفرد بين الدساتير العربية بانعدام النص فيه على اعتبار لبنان جزءاً من الوطن العربي . مثله في هذا مثل دستور المملكة المغربية سنة ١٩٧٢ الذي نص على اعتبار المملكة جزءاً من المغرب فقط . وينهض بالسلطة التشريعية في المغرب مجلس النواب الذي قد يأذن للحكومة في ظرف محدد ولغاية محددة باصدار مرسوم يعرض عليه فيما بعد (م ٤٤) . وينهض بالسلطة القضائية قضاة يقترحهم مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه الملك ، وهم لا يعزلون ولا ينقولون الا وفق القانون (م ٧٩ - ٧٦) ٠

وكذلك يأخذ دستور الأردن سنة ١٩٥٢ المعدل حتى سنة ١٩٧٤ بالنظام الديمقراطي البرلماني العربي ، وبالسلطات المنفصلة ٠

وقد نص دستور تونس المعدل حتى سنة ١٩٦٩ في مقدمته على اختيار « الديمقراطية التي أساسها سيادة الشعب وقوامها نظام سياسي مستقر يرتكز على قاعدة تفريق السلطات » ٠

ويتألف دستور قطر المؤقت من ( ٧١ ) مادة فقط . ونجد فيه أن الامير هو رئيس الدولة ، وهو الذي يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء ومشورة مجلس الشورى ( ١٧٢ م ٢٠٩ ) وهذا المجلس الاخير يعينه الامير ( م ٤١ ) . وليس في الدستور عن القضاء الا مادتان تنص أولاهما ( م ٦٥ ) على استقلاله . والامير هو صاحب الحق في تنقيح الدستور ( م ٦٧ ) .

ونجد في دستور الامارات العربية المتحدة المؤقت لسنة ١٩٧١ أن المجلس الوطني الاتحادي هو الذي يتولى النظر في القوانين الاتحادية ويعرضها على المجلس الاعلى للاتحاد من أجل التصديق ( م ٨٩ ) ويتألف هذا الاخير من حكام الامارات ( م ٤٦ ) .

ولا نجد للمملكة العربية السعودية دستورا مكتوبا ، وانما هي تعتمد أحكام الشريعة الاسلامية . كذلك لا نعرف دستورا مكتوبا لسلطنة عمان التي يديرها السلطان من الولاية وشيوخ العشائر .

ويقتصر دستور ليبيا سنة ١٩٧٧ على اعلان من صفحتين عن قيام سلطة الشعب بناء على مؤتمر الشعب العام ، وانطلاقا من البيان الاول للثورة ، واهتداء بالكتاب الاخضر . وهو يجسد الحكم الشعبي إقرارا لسلطة الشعب لا لسواه ، ويتمسك بالحرية والاستعداد للدفاع عنها في ليبيا وفي أي مكان من العالم ، كما يتمسك بالاشتراكية والوحدة العربية والقيم الروحية « بقيادة المفكر الثائر والقائد المعلم العقيد معمر القذافي » حسب ما جاء في الاعلان . ويتمسك أيضا بكتاب الله مصدره للهدى وشريعة المجتمع . وجاء فيه أن الشعب يمارس سلطاته عن طريق المؤتمرات واللجان الشعبية والنقابات وما إليها . وليس في الاعلان توزيع للسلطات .

أما دساتير مصر سنة ١٩٧١ وسوريا سنة ١٩٧٣ والعراق سنة

١٩٧٠ والجزائر سنة ١٩٧٦ والسودان سنة ١٩٧٣ فقد زادت على الدساتير السالفة نصوصاً تعالج النواحي الاقتصادية والاجتماعية . وبعضاً ( مصر وسوريا والسودان ) قد نص على ايجاد محكمة دستورية عليا للرقابة على القوانين . وفي الدستور السوري تقترح القيادة القطرية لحزب البعث اسم رئيس الجمهورية ويرشحه مجلس الشعب ثم يستفتى عليه الشعب ( م ٨٤ ) .

في حين يعتبر الدستور العراقي مجلس قيادة الهيئة العليا في الدولة ( م ٣٧ ) ويرأسه رئيس الجمهورية ( م ٣٨ ) ويجتمع سراً، ويصدر القوانين والقرارات ( م ٤١ - ٤٢ ) ويقر شؤون الدفاع والأمن والتربية العامة والمعاهدات ، ويخلو رئيسه أو نائب رئيسه بعض اختصاصاته ( م ٤٣ ) . ونص الدستور العراقي أيضاً على مجلس وطني ينظر في مشروعات القوانين التي يعرضها عليه مجلس قيادة الثورة أو رئيس الجمهورية ( م ٥١ - ٥٢ ) . وللقضاء في هذا الدستور مادتان فقط تنص أولاهما ( م ٦٠ ) على استقلاله ٠٠٠ وجاء في الدستور الجزائري أن الاشتراكية هي اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه ( م ١٠ ) . وفي دستور السودان ، يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع مع مجلس الشعب الذي قد يفوض سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية أو الوزراء أو غيرهم ( م ١١٨ و ١٥٨ ) . ويحق لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من نواب المجلس لا يتجاوز العشر ( م ١٢٠ ) . والقضاء مستقل ، ولكن القضاة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية عن أداء أعمالهم ( م ١٨٦ - ١٨٧ ) وهو الذي يعينهم ويعزلهم ( م ١٨٨ ) .

ويطالعنا دستور اليمن الديمقراطية الشعبية سنة ١٩٧٠ بما هو غير مألوف في دساتيرنا العربية . والاستثناء فيه من الدستور السوفييتي وما يماثله ، بارز . ففيه نرى أن السلطة السياسية يمارسها الشعب

العامل المتحالف مع الفلاحين والشقيقين والبورجوازية الصغيرة والجنود والنساء ، ويجد التحالف تعبيره في الجبهة القومية ( م ٧ ) ويمارس هؤلاء سلطتهم بوساطة المجالس المنتخبة مباشرة ( م ٩٥ ) . ولأول مرة في دساتيرنا نجد هذا الدستور ناصا بصراحة على إيمان الدولة بمبادئ الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ( م ١٣ ) . ويتولى مجلس الشعب الأعلى السلطة التشريعية ، إلى جانب وظائفه الأخرى ، وعنه ينشق مجلس يتولى سلطات الرئاسة ، وقد سمي بأنه جهاز لمجلس الشعب الأعلى ( م ٩١ ) والى جانبه مجلس وزراء هو الهيئة التنفيذية والادارية ( م ١٠١ ) . وكذا مجالس محلية . والقضاء هنا لحماية وتطور الجمهورية ونظامها الاجتماعي ولضمان تنفيذ الشرعية الديمقراطية ، ويشرف عليه مجلس الوزراء ( م ١١٨ ) . وثمة نصوص غامضة : فالمادة ( م ١٢٠ ) تجيز أن يكون القضاة من يقدمون الضمان بشخصياتهم على أنهم سيمارسون اختصاصاتهم وفقاً للدستور . والمادة ( م ١٢١ ) تنص على أن القضاة مستقلون وملزمون بالدستور والقوانين والأنظمة القانونية الصحيحة في تحقيق الشرعية الديمقراطية ، وعليهم أن يحكموا وفقاً للمبادئ الوطنية الديمقراطية في حالات لم يصادق فيها بعد على أنظمة قانونية ، وكذا في حال ما إذا كان تطبيق القوانين السابقة لا ينتهي عنه سوى حكم يتعارض مع هذا الدستور . ثم تنص المادة ( م ١٢٣ ) على أن تضمن الدولة مساهمة المواطنين في ممارسة القضاء ٠٠٠ وفي هذا الدستور إن العدل حق وواجب تضمنه الدولة ( م ٣٥ ) وإن المواطنين متساوين في حقوقهم وواجباتهم بغض النظر عن الجنس والدين واللغة والاصل ( م ٣٤ و ٣٦ ) كما هي الحال في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان .

ونظرتنا الأخيرة تلقي على دستور الجمهورية العربية اليمنية لسنة ١٩٧٠ هذا الدستور الذي استهل بآيات من القرآن الكريم وبالدفاع

عن الشرع الإسلامي واعلان مجازاته للتطور ، ونوه بمبداً الفصل بين السلطات . وبموجبه يتولى السلطة التشريعية مجلس شورى منتخب ديمقراطياً ( م ٤٤ - ٤٦ ) ويعتبر في حالة انعقاد دائم ( م ٥٢ ) والعضو فيه يمثل الأمة جماء ( م ٤٧ ) . وينتخب مجلس الشورى مجلساً لرياسة الجمهورية من ثلاثة الى خمسة أعضاء . أما القضاء المستقل فلا يتولاه إلا عالم بالشريعة الإسلامية حسن السلمي ( م ١٤٦ ) والقاضي لا يعزل إلا في حدود القانون .

وقد جد على هذا الدستور المقدم تعديل لاحق . ففي ٦/٢/١٩٧٨ صدر اعلان عن القيادة السياسية تضمن تشكيل مجلس الشعب من ( ٤٩ ) عضواً يختارهم مجلس القيادة . واتخذ هذا المجلس بعد تأليفه قراراً في ٤/٢٢/١٩٧٨ بأن تكون صورة رئاسة الدولة جمهورية . وعلى أثره اتخذ رئيس الجمهورية قراراً بتوسيع اختصاص مجلس الشعب وبأن تكون مدة نهضته ثلاث سنوات بعد أن كانت سنتين . وانتخب مجلس الشعب رئيس الجمهورية الحالي السيد علي عبد الله صالح ، بعد اغتيال الرئيس السابق . ثم أصدر رئيس الجمهورية الحالي إعلاناً بتوسيع صلاحيات مجلس الشعب وزيادة أعضائه إلى ( ١٥٩ ) يعينون تعيناً ، وأعيدهت مدة نهضته إلى سنتين . وهكذا بتنا نرى تداخلاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وبتنا لا نسمع عن دور مجلس الشورى شيئاً . وصار القاضي عرضة للنقل دون العزل ، حسب قانون السلطة القضائية الجديد ( م ٣٣ و ٤٠ منه ) .

\* \* \*

وبعد :

من هذه النظرة التي قد يعدها بعض السامعين طويلاً مع أننا بذلك الجهد لا يتجاوزها وتكشفها ، نرى أن الكثرة من أقطارنا العربية تحظى

بـدـسـاتـير أو قـوـاـعـد دـسـتـورـيـة قد تـضـمـنـت حقوقـ الـمواـطنـ وـفـصـلـاـ لـلـسـلـطـاتـ علىـ نـحـوـ ماـ قـلـ أوـ كـثـرـ .ـ مـاـ يـعـنيـ ،ـ عـلـىـ وـجـهـ الـاجـمـالـ ،ـ إـمـكـانـ الـمـارـسـةـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ إـلـىـ حدـ قـلـيلـ أوـ كـثـيرـ .ـ وـفـيـ الـوقـتـ ذـاـتـهـ نـرـىـ أـنـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ تـعـانـيـ ،ـ فـيـ بـعـضـ الـمـوـاقـعـ ،ـ جـزـراـ وـانـحـسـارـاـ ،ـ وـالـسـلـطـاتـ تـتـدـاـخـلـ ،ـ وـالـحـصـانـاتـ تـتـضـاءـلـ .ـ بـلـ حـتـىـ فـيـ الـدـسـاتـيرـ الـتـيـ ظـلـتـ مـحـافـظـةـ عـلـىـ الـدـيـسـقـراـطـيـةـ وـفـصـلـ السـلـطـاتـ ،ـ نـرـىـ الـمـارـسـةـ غـيـرـ مـتـلـائـمـةـ وـالـنـظـرـيـةـ .ـ

وـلـايـضـاحـ ذـلـكـ ،ـ لـاـ بـدـ مـنـ عـودـةـ إـلـىـ تـقـرـيـيـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ .ـ إـنـ مـدـلـولـ الـكـلـلـةـ هـوـ حـكـمـ الـشـعـبـ ،ـ تـبـعـاـ لـاـصـلـهاـ الـيـونـانـيـ الـمـؤـلـفـ مـنـ مـقـطـعـيـنـ يـعـنـيـانـ :ـ الشـعـبـ ،ـ وـالـسـيـادـةـ أـوـ السـلـطـانـ .ـ وـقـدـ نـادـيـ بالـدـيمـقـراـطـيـةـ عـنـدـ الـأـغـرـيقـ صـوـلـونـ الـحـكـيمـ مـشـرـعـ أـثـيـنـاـ (ـ ٦٤٠ـ ـ ٥٥٨ـ قـمـ)ـ وـأـخـذـ بـهـاـ بـيـرـيـكـلـيـسـ فـيـ أـثـيـنـاـ (ـ ٤٩٩ـ ـ ٤٢٩ـ قـمـ)ـ وـهـوـ الـذـيـ كـانـ زـعـيمـ الـحـزـبـ الـدـيمـقـراـطـيـ هـنـاكـ .ـ

وـقـدـ تـطـوـرـتـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ طـوـالـ الـأـزـمـانـ وـمـاـ تـرـازـ تـتـطـوـرـ .ـ وـأـخـذـ النـاسـ يـعـبـرـونـ عـنـهـاـ الـيـوـمـ اـخـتـصـارـاـ بـأـنـهـ حـكـمـ الـشـعـبـ بـالـشـعـبـ لـلـشـعـبـ .ـ وـهـيـ تـسـتـدـعـيـ تـنـظـيمـ السـلـطـاتـ عـلـىـ نـحـوـ يـتـيحـ لـلـشـعـبـ مـارـسـةـ سـيـادـةـ الـكـامـلـةـ فـيـ سـبـيلـ تـحـقـيقـ مـصـالـحـةـ وـصـيـانـةـ حـقـوقـهـ .ـ وـقـدـ تـكـوـنـ إـمـاـ بـالـاسـفـتـاءـ الـمـباـشـرـ (ـ رـفـانـدـوـمـ)ـ وـهـذـاـ قـلـيلـ ،ـ وـإـمـاـ بـوـسـاطـةـ التـمـثـيلـ الـذـيـ يـتـفـاـوتـ حـسـبـ الزـمـانـ وـالـمـكـانـ وـالـجـمـاعـةـ .ـ

وـقـدـ اـخـتـلـفـ الـحـكـومـاتـ وـرـجـالـ الـفـكـرـ فـيـ مـدـىـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ .ـ وـلـعـلـ خـيـرـ الـمـرـاجـعـ الـحـاسـمـةـ التـيـ يـحـسـنـ الرـجـوعـ إـلـيـهـاـ لـلـاحـاطـةـ بـالـحـقـوقـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ هـوـ الـاعـلـانـ الـعـالـمـيـ لـحـقـوقـ الـأـنـسـانـ الـذـيـ أـصـدـرـتـهـ الـأـمـمـ الـمـتـحـدـةـ فـيـ ١٩٤٨/١٢ـ فـهـوـ يـوـلـفـ الـمـسـتـوىـ الـمـشـترـكـ .ـ حـسـبـ تـعـبـيرـ دـيـبـاجـتـهـ .ـ بـيـنـ الـأـمـمـ فـيـ تـحـدـيدـ الـحـقـوقـ الـدـيمـقـراـطـيـةـ .ـ وـاـنـ بـيـنـهـ وـبـيـنـ نـصـوصـ الـحـقـوقـ الـمـسـرـوـدـةـ سـابـقاـ لـكـثـيرـاـ مـنـ أـوـجـهـ الشـبـهـ .ـ وـهـوـ ،ـ فـيـ

سييل أن يكون ذا قوة تنفيذية ، قد دعمه ميثاقان لاحقان أصدرتهما الأمم المتحدة في ١٦/١٢/١٩٦٦ ووضعهما تحت يد الدول للمصادقة ، أحدهما يتناول الحقوق المدنية والسياسية ، والآخر يتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ينص الإعلان العالمي على حق كل فرد في الحياة والحرية والسلامة والكرامة ، دون تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي الأصلي أو الثروة أو الوضع السياسي ؛ وعلى لا يتعرض أحد للتعذيب ولا للعقوبات ولا للمعاملات القاسية أو الحاطة بالكرامة للتعذيب ولا للعقوبات ولا للمعاملات القاسية أو الحاطة بالكرامة (م ٢٦ ، ٣ ، ٥) . وينص القانون على حق كل إنسان في أن تكون له شخصية قانونية ، وأن يحميه القانون ، وأن يستوی مع الآخرين في نظر القانون (م ٦ ، ٧) . وهو يوصي بحق المواطن في الالتجاء إلى محاكم مستقلة نزيهة عادلة تنصفه من العدوان على حقوقه ، كما يوصي باعتبار المواطن بريئا حتى يدان بعد محاكمة علنية يتألف ويضمن له فيها حق الدفاع ، وبألا يتعرض للقبض عليه أو حجزه أو نفيه اعتسافا ، وبألا توقع عليه عقوبة أشد من العقوبة المقننة قبل ارتكاب الجريمة (م ٨ - ١١) . وينص الإعلان أيضا على حق التملك وصيانته (م ١٧) وعلى حرية الضمير والتكيير والتعبير عنهم ، وحرية الاشتراك أو عدم الاشتراك في الجمعيات (م ١٩ - ٢٠) . وينص أيضا على سيادة الشعب وحق المواطن في تقلد الوظائف ، والمشاركة في الشؤون العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، والانتخاب الحر (م ٢١) . وينص كذلك على حق كل مواطن في العمل وحرية اختيار العمل والانضمام إلى نقابة تحميه (م ٢٣) وعلى حقه في التعلم والتنصف ، وعلى أن تستهدف التربية إنسان شخصيته واحترامه وكرامته وحرياته (م ٢٦ - ٢٧) .

وينتهي الإعلان في مادته الأخيرة الثلاثين بالنص على أنه لا يجوز تأويل نصوصه وفهم ما جاء فيها من حقوق وحريات .  
والآن ما هو انعكاس هذه الحقوق في الممارسات العربية ؟

إن مبدأ فصل السلطات ، على الرغم من وروده في أكثر الدساتير العربية ، ما يزال غير مترجم عملياً بصورة تامة . فما تزال السلطات تعاني من التداخل – كما قدمنا – ومن التجمع والتركيز حيناً . وهذا يؤثر في مدى ممارسة الحقوق الديمقراطية التي ترتبط بفصل السلطات والتي اصطلحت عليها الأمم الحاضرة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان . ولا تعوزكم الأمثلة على مجافاة التطبيق للمبادئ النظرية في أقطارنا العربية ، مع الأسف .

ولئلا يتغافل التطبيق والنص ، لا بد من صياغة مبدأ الفصل بين السلطات ومبادئ الديمقراطية ودعمه ودعمها بالحصانات والمؤيدات الجزائية القوية ضد الخرق . ولا بد قبل كل شيء من تعزيز روح الديمقراطية وإيماننا جميعاً بها . ولستنا ، مهما تكون الأمور ، بآيسين .

## التوصيات

### القسم الأول :

التوصيات الواردة في البيان الختامي :

١ - أجمع الحاضرون على أن ملتقى الخبرات التشريعية شديد الأهمية سواء بالنسبة لاهداف وأعمال الاتحاد البرلماني العربي أم بالنسبة لقضية الديمقراطية في الوطن العربي :

اذ للمرة الاولى بعد ندوة الجزائر التجريبية ( آذار ١٩٨١ ) يلتقي المختصون في اطار الاتحاد البرلماني العربي ليناقشوا بهذه ورؤية ومن خلال منهجية علمية هذا الموضوع الحساس في التشريع الذي تنطلق منه وجهات نظر واجتهادات في المفهومات الديمقراطية العريضة ووسائل تطبيقها . كما أجمع الحاضرون على ضرورة إثارة المسائل النظرية والتطبيقية المتعلقة بالأمور البرلمانية والديمقراطية في لقاءات الاتحاد البرلماني العربي المقبلة ، لأن الحوار الصريح الواضح هو السبيل الديمقراطي لإقامة الرؤية العربية المشتركة .

٢ - واتفق الحاضرون أيضا على ضرورة الاهتمام بندوة بغداد المقبلة التي تقرر عقدها في عام ١٩٨٣ تحت عنوان « البرلمان العربي الموحد : أسسه ووسائل تحقيقه » ، وأكدوا أن هذا الهدف العزيز على قلوب البرلمانيين العرب والجماهير العربية يجب أن يجري العمل لتحقيقه باستمرار من خلال تصور مدروس وخطوات عملية هادفة حتى يأتي بناؤه متينا وفعلا في توحيد البرلمانات العربية من جهة وخطوة أساسية في تحقيق الوحدة العربية المنشودة من جهة أخرى .

٣ - وفيما يتعلق بالموضوع الأساسي ، قدم في الملتقى عدد من الدراسات وأوراق العمل التي دارت حول موضوع فصل السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية في الأقطار العربية ، كما تعرّضت الدراسات للتجارب المختلفة لمبدأ فصل السلطات ولوّق كل قطر عربي من هذه التجارب ، ودار في الملتقى نقاش مكثف حول أفضل السبل لتحقيق الديمقراطية وإقامة الحياة البرلمانية على أساس سليم وذلك من خلال مفهوم العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية . وجرى في المداولات والدراسات شرح وجهي النظر القائم في الفقه الدستوري حول هذا الموضوع ، اذ تشدد أحدهما على مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه ركنا «أساسيا» في الديمقراطية ، في حين تشدد الأخرى على مبدأ وحدة السلطة السياسية بوصفها السبيل الاجدى لتحقيق الديمقراطية ، ولا سيما الاجتماعية والاقتصادية .

وفي جميع الحالات أكد الحاضرون على أهمية تطبيق المبادئ والنظم الديمقراطية ولا يلاحظوا أن هناك خللا «أساسيا» يكمن في الهوة الكبيرة القائمة بين النظرية والتطبيق ، وأن مستلزمات الوجود العربي ومستقبل التطور باتجاه الحياة الأفضل والمواجهة الاكثر فعالية للعدو الصهيوني وسائر أعداء الامة العربية تقتضي التمسك الشديد بتطبيق القيم الديمقراطية التي تشكل سلاحا «فعالا» للمواجهة بيد الجماهير العربية ، وردا «قويا» على الدعاوات المغرضة ضد الامة العربية .

٤ - واتفق المشاركون في الملتقى على ضرورة متابعة البحث والنقاش للتوصل الى أفضل الصيغ الديمقراطية التي تناسب المرحلة الراهنة من تطور المجتمع العربي ، باعتبار أن المشكلات التي يعاني منها مشابهة ، وأن الديمقراطية ليست غريبة عن تراثنا العربي والاسلامي ، بل هي قيم أصيلة فيه .

## القسم الثاني : توصيات محددة :

- ١ — التأكيد على ان حرية الشعب هي الطريق الاساسي في اقامة النظام الديمقراطي .
- ٢ — التأكيد على ان الديمقراطية وسيلة من الوسائل لتحقيق اتحاد البلاد العربية وسلاح فعال في وجه العدو المشترك .
- ٣ — دعوة البلدان العربية التي لا توجد لديها حتى الان دساتير لوضعها تحقيقا للتقدم الاجتماعي والديمقراطي لشعوبها .
- ٤ — الدعوة لاقامة المجالس البرلمانية في جميع الاقطان العربية .
- ٥ — فتح باب الترشيح للبرلمانات لكل المواطنين الذين توفر فيهم الشروط المطلوبة ودون شرط الالتساب لحزن او جهة سياسية معنية .
- ٦ — العمل على توحيد قوانين الانتخاب في الاقطان العربية وتوحيد المصطلحات القانونية البرلمانية .
- ٧ — الأخذ ببدأ الاقتراع السري العام الحر وال مباشر والتأكيد على ديمقراطية ونزاهة الانتخابات .
- ٨ — اعطاء المرأة كافة الحقوق السياسية وتشجيعها على تولي الوظائف العامة ومنع أي شكل من أشكال التمييز ضدها .
- ٩ — اعطاء البرلمان الكلمة الفاصلة في اتخاذ أي موقف — اقرارا او رفضا — بالنسبة لاي نص تشريع يتخذ في نطاق القانون .
- ١٠ — جعل النظر والبت في الطعون حولنتائج أو ظروف الانتخابات البرلمانية من اختصاص الجهة القضائية .

١١ — التأكيد على ضمان حرية التعبير وابداء الرأي في البرلمانات العربية \*

١٢ — ترجمة النصوص الموجودة في الدساتير العربية الى واقع التطبيق العملي \*

١٣ — استمرار التشاور حول الخبرات التشريعية مع المزيد من تبادل الزيارات بين لجان التشريع ولجان العلاقات الخارجية في البرلمانات العربية \*

\* \* \*

## اسماء المشاركين

الأردن :

الاستاذ ضيف الله الحمود  
عضو مجلس الاعيان

الامارات العربية المتحدة :

الاستاذ محمد سعيد الصاحي  
عضو المجلس الوطني الاتحادي

الدكتور سيد ابراهيم  
مستشار المجلس

الجزائر :

الاستاذ عبد القادر بن صالح  
عضو المجلس الشعبي الوطني

السودان :

الاستاذ محمد كمال حمد تو  
عضو مجلس الشعب  
وأمين الشعبة البرلمانية السودانية

الاستاذ حسن فتح الرحمن النيل

عضو مجلس الشعب

ورئيس لجنة الشؤون القانونية والتشريعية ب الهيئة المجلـس

**الصومال :**

الاستاذ محمود علي أحمد

عضو مجلس الشعب

ورئيس اللجنة التشريعية

الاستاذ عبد السلام حسن محمد

عضو مجلس الشعب

ومساعد الامين العام في المجلس

الاستاذ يسلم عبد الله سعيد

مدير دائرة القانون في المجلس

**الصراق :**

الاستاذ شبيب لازم المالكي

عضو المجلس الوطني

وأمين سر لجنة العلاقات الدولية والعربية

الاستاذ عبد الرزاق الحبوي

عضو المجلس الوطني

ونائب رئيس لجنة الاوقاف والشؤون الدينية

**فلسطين :**

**الاستاذ عزام الاحمد**

عضو المجلس الوطني الفلسطيني  
وممثل منظمة التحرير الفلسطينية في بغداد

**الاستاذ يونس الشريف**  
عضو المجلس الوطني الفلسطيني

**الكويت :**

**الاستاذ جاسم حمد الصقر**  
عضو مجلس الامة  
ورئيس لجنة الشؤون الخارجية

**لبنان :**

**الاستاذ اوغست باخوس**  
عضو المجلس النيابي  
ورئيس لجنة الادارة والعدل

**المغرب :**

**الاستاذ ادريس المراكشي**  
نائب رئيس مجلس النواب

**الجمهورية العربية اليمنية :**

الاستاذ سعيد محسن ناشر

عضو مجلس الشعب

ومقرر لجنة تقيين احكام الشريعة الاسلامية

السيد محمد أحمد المولد

سكرتير

**جمهورية اليمن الديمقراطية :**

الاستاذ صالح عبد الله عدید

عضو مجلس الشعب الاعلى

وعضو اللجنة القانونية الدائمة

الدكتور محمد جعفر قاسم

مستشار الشؤون الدستورية

للجنة القانونية لمجلس الشعب الاعلى .

**الامانة العامة للاتحاد البرلماني العربي :**

الدكتور حسام الخطيب

الامين العام المساعد

الاستاذ نزار سعيد

عضو نقابة المحامين في سوريا .

# الفهرس

## الصفحة

المقدمة

خلاصة الورقان

الابحاث والتقارير

٣	مقدمة
٧	خلاصة الورقان
١٢	الابحاث والتقارير
١٥	مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على الممارسة الديمقراطية المحامي ضيف الله الحمود - الاردن
٣١	مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على الممارسة الديمقراطية في البلدان العربية الاستاذ محمد سعيد الصاحي - الامارات العربية المتحدة
٤٠	مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على الممارسة الديمقراطية الاستاذ محمد كمال حمدو - السودان
٥٤	مبدأ الفصل بين السلطات والتجربة التشريعية في سوريا الشعبة البرلمانية العربية السورية - دمشق
٦٥	مبدأ الفصل بين السلطات والتجربة الصومالية الدكتور محمد علي احمد - الصومال
٧٠	ملامح من التجربة البرلمانية والتشريعية في بغداد الاستاذ شبيب لازم المالكي - العراق
٩٣	حول مبدأ فصل السلطات الاستاذ يونس الشريف - فلسطين

- مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على الممارسة الديمقراطية  
في البلدان العربية
- ٩٧ الاستاذ جاسم حمد الصقر - الكويت
- مبدأ الفصل بين السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية  
١١٧ الاستاذ عبد القادر بن صالح - الجزائر
- مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور اللبناني وممارسة الديمقراطية  
١٢٥ الاستاذ اوغيس باغوس
- مبدأ فصل السلطة وتأثيره على الممارسات الديمقراطية في البلدان العربية  
١٥٤ الاستاذ ادريس عبده المراكشي - المغرب
- حول تجربة اليمن في التشريع  
١٩٤ الاستاذ سعيد محسن ناشر - صنعاء
- حول مبدأ الفصل بين السلطات ووحدة السلطة وتأثيرها على الديمقراطية  
١٩٩ لجنة العلاقات الخارجية لمجلس الشعب الاعلى - عدن
- فصل السلطات وتأثيره في ممارسة الديمقراطية  
٢١٥ الاستاذ نزار سعيد - الامانة العامة للاتحاد البرلماني العربي
- الوصيات
- اسماء المشاركين
- ٢٢٦
- ٢٣٨

