**القسم الأول**

**ماهية النظام السياسي وأسسه الدستورية**

**سيتضمن هذا القسم فصلين،أما الفصل الأول فنحاول فيه الوقوف عند تحديد ماهية النظام السياسي،أما الفصل الثاني فنتعرض فيه إلى الأسس الدستورية للنظم السياسية المعاصرة.**

**الفصل الأول**

**ماهية النظام السياسي**

 **لتحديد ماهية النظام السياسي ينبغي أولاً تعريف النظام السياسي،ومن ثم معرفة مايتسم به هذا النظام من خصائص تميزه عن النظم الاجتماعية الأخرى، ثم نبين وظائف النظم السياسية المعاصرة وأهدافها ومعطيات البيئة التي تعمل في ظلها،وكل ذلك نتناوله ضمن المبحث الأول،أما المبحث الثاني فنتناول فيه أهم التحديات،أو الأزمات التي تواجه النظم السياسية المعاصرة،ومن ثم سنتعرض لأبرز المناهج التي يمكن اعتمادها في دراسة تلك النظم وذلك في المبحث الثالث.**

**المبحث الأول**

**تعريف النظام السياسي وخصائصه ووظائفه وأهدافه وبيئته**

**المطلب الأول: تعريف النظام السياسي**:

**يُعد النظام السياسي- من وجهة نظر فقهاء القانون الدستوري-على أنه نظام الحكم (Regime)،أي الكيفية والآليات التي تدار بها المؤسسات (السلطات) السياسية والدستورية وتلك المؤسسات (السلطات) هي كل من المؤسسة(السلطة) التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتلك هي مؤسسات (سلطات) الدولة،غير أن النظام السياسي (Political System) يُعد أوسع وأشمل من نظام الحكم ومن الدولة، ذلك لأن هناك كثير من النشاطات السياسية تُمارَس خارج تلك المؤسسات (السلطات) الرسمية، ومن ذلك مثلاً نشاط الأحزاب السياسية وجماعات المصالح ومن تلك الجماعات الجمعيات والنقابات وغيرها من المكونات(العناصر)التي تعد من المؤسسات الوسيطة كونها تقف وسطاً بين الدولة والمواطنين،وهذه المؤسسات تعد جزءاً من النظام السياسي ولكنها لاتعد جزءاً من الدولة،فضلاً على الثقافة السائدة والعلاقات الاجتماعية والنظام الاقتصادي القائم،وكل تلك النشاطات تسهم في تكوين وتحديد ماهية النظام السياسي القائم في هذا البلد أو ذاك.**

**ومن هنا تتطلب دراسة النظم السياسية النظر إلى مؤسسات النظام السياسي لا على أساس أنها تؤدي وظائف وواجبات رسمية فحسب وإنما تؤدي وظائف ذات طبيعة اجتماعية وهذه الوظائف ما هي إلا عامل من مجموعة عوامل متداخلة ومتفاعلة مع عوامل أخرى تسهم في تكوين المنظومة السياسية،وهذا التداخل والتفاعل يمكن من خلاله استنباط معايير ثلاثة تسمح بمتابعة وتحليل عمل النظام السياسي وهي:**

**أولاً- تفاعل مكونات (عناصر) النظام مع بعضها.**

**ثانياً- علاقة النظام بمحيطه.**

**ثالثاً- تكيف النظام لإدامة عمله وتطوره.**

**شكل -1- مكونات النظام السياسي الأساسية**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  **مؤسسات****الدولــــــــــــة****(تشريعية وتنفييذية وقضــــــــــائية)** | **الأحزاب السياســـــــية**  | **جماعات المصالـــــــح** | **الأوضاع الاقتصادية القائمة** | **البناء الاجتماعي** | **الثقافة الســـــــــــــــــائدة** |

**وعرف(غابريل ألموند) النظام السياسي على أنه:(نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة والتي تضطلع بوظيفتي التكامل والتكيف داخلياً وخارجياً عن طريق استعمال الإكراه المادي المشروع أو التهديد باستعماله).**

 **وهناك من يُعرِف النظام السياسي على أنه:(مجموعة عناصر مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان حَي قائم بذاته تديره سلطة سياسية).**

**ومن جانبنا يمكن أن نقدم تعريفاً جامعاً شاملاً للنظام السياسي وهو: (إطار شامل تتفاعل فيه مجموعة من العناصر والمكونات تعد الدولة الأهم فيها،إذ تتولى مؤسساتها السياسية والدستورية- التشريعية والتنفيذية والقضائية- مهمة إدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق سعادته ورفاهيته).**

**المطلب الثاني: خصائص النظام السياسي**:

**في الوقت الذي يمثل النظام السياسي أحد النظم السائدة في المجتمع فهناك إلى جانبه النظام الاجتماعي الذي يعد الأصل لتلك النظم،وهناك النظام الجغرافي- البيئة المحيطة- والنظام الثقافي والنظام الاقتصادي،وفي الوقت الذي تعد تلك النظم بدورها بمثابة عناصر ومكونات للنظام السياسي وتتفاعل في إطاره كمنظومة متكاملة، لكن الأخير يتميز بسمات وخصائص عدة أهمها:**

**أولاً-العلوية: وذلك لأنه يمتلك السلطة العليا وبذلك تتصف التشريعات الصادرة عن مؤسساته المعنية بصفة الإلزام.**

**ثانياً-استقلال ذاتي نسبي: إذ تحكم العلاقات وعمليات التفاعل الواقعة ضمنه قواعد قانونية وسياسية خاصة شبه مستقرة،ودائمة إلى حد ما.**

**ثالثاً-الفاعلية: إذ يعد النظام السياسي أكثر تأثيراً من- وفي- سائر النظم الأخرى الموجودة في المجتمع،وذلك بفعل امتلاكه للسلطة السياسية، ومن ثم له القدرة على تنظيم طاقات المجتمع.**

**رابعاً-التفاعل: إذ يتفاعل النظام السياسي مع سائر النظم الأخرى السائدة في المجتمع، أي أنه في الوقت الذي يؤثر بالنظم الأخرى فهو يتأثـر بها.**

**خامساً- الشمولية:يعد النظام السياسي هو الإطار الأوسع الذي تتفاعل ضمنه عناصر ومكونات عديدة تقف في مقدمتها الدولة والأحزاب السياسية وجماعات المصالح فضلاً عن النظم الإجتماعية والاقتصادية والثقافية والجغرافية،مايعني أن النظام السياسي هو المنظومة الأشمل والأكبر كما تشكل عناصره ومكوناته نظم فرعية له.**

**المطلب الثالث: وظائف النظم السياسية المعاصرة وأهدافها**:

**يمكن تحديد أهم وظائف النظـم السياسـية المعاصرة بمـا يأتي:**

**أولاً- تحديد أهداف المجتمع ومتطلباته،ويتحقق ذلك عبر مايعرف بـ(التخطيط).**

**ثانياً- تعبئة طاقات المجتمع المادية وغير المادية وتوظيفها،وفي مقدمتها الطاقات البشرية والثروات.**

**ثالثاً- تحقيق الانسجام والتعايش بين أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم ومعتقداتهم ما يفضي إلى تحقيق الوحدة الوطنية.**

**رابعاً-الدستورية:وتتحقق من خلال تطبيق القواعد الدستورية والقانونية على الواقع السياسي،ويفضي ذلك إلى إضفاء الشرعية على الحياة السياسية.**

**خامساً- توفير الحماية والأمن للمجتمع،ما يعني العمل على إرساء دعائم السلام من خلال إزاحة المخاطر الداخلية والخارجية.**

**سادساً-العمل على تحقيق التنمية والتطور في مناحي الحياة المختلفة.**

**سابعاً-العمل من أجل الحصول على الرفعة والعزة والعظمة للمجتمع والدولة.**

 **وكل هذه الوظائف تعد بمثابة وسائل لتحقيق الهدف الأسمى والأهم، وهذا الهدف يعد هدفاً إستراتيجياً من المفترض أن يسعى لبلوغه كل نظام سياسي،ألا وهو:تحقيق سعادة ورفاهية المجتمع،وذلك بدءاً بالحفاظ على وجوده وأمنه واستقراره مروراً برعايته وتنظيم شؤونه بكل الوسائل والإمكانات المتاحة وصولاً إلى سعي النظام السياسي لتوفير كل متطلبات المجتمع وتحقيق كل طموحاته.**

 **المطلب الرابع: بيئة(محيط) النظام السياسي:**

**لاجرم أن النظام السياسي يعمل في ظل بيئة أو محيط، وعلى ذلك يتأثر ويؤثر في معالم تلك البيئة أو المحيط ،ومن قبيل تلك المعالم:الواقع الجغرافي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي،وهذا ما سنحاول التعرف عليه بإيجاز.**

**أولاً- الواقع الجغرافي: لاجرم يتأثر أداء النظام السياسي وفعاليته بالأوضاع الجغرافية بدءاً بالمناخ مروراً بالموارد الطبيعية وانتهاءً بالتضاريس فالشعوب التي تعيش في ظل أجواء حارة أقل نشاطاً وحيوية من الشعوب التي تعيش في أجواء معتدلة أو باردة،كما أن هذا الأمر يؤثر في سلوك الأفراد ومزاجهم بل وحتى توجهاتهم،ما ينعكس سلباً،أو إيجاباً على حالة الاستقرار السياسي وينعكس بالنتيجة على أداء النظام السياسي وفيما يتصل بالموارد الطبيعية،فإن وفرة المعادن والثروات الطبيعية وفي مقدمتها البترول تعين القائمين على إدارة مؤسسات النظام السياسي في إنجاز المهام والمتطلبات لأبناء المجتمع والعكس صحيح،كما أن طبيعة التضاريس من سهول وأراضي منبسطة صالحة للزراعة ومياه وفيرة تعزز إمكانيات وقدرات الدولة،ولكن مع كل ذلك تبقى الامكانات التي يوفرها الواقع الجغرافي رهن القدرة على توظيفها من قبل القابضين على السلطة.**

**ثانياً-الواقع السياسي:يعمل النظام السياسي في ظل واقع سياسي يؤثر فيه ويتأثر به،ومن متغيرات هذا الواقع القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية من أحزاب وجماعات مصالح،كما يتفاعل النظام السياسي مع الرموز السياسية السائدة من شخصيات تاريخية وأحداث وشعارات وأساطير تثير أحاسيس المواطنين وتعزز إنتماءهم الوطني،هذا فضلاً على تفاعله مع القيم والأفكار والثقافة السياسية السائدة والثقافات الفرعية،ولاشك أن النظام السياسي يتأثر بمحيطه السياسي الخارجي –أقليمياً ودولياً-ويحاول بالقدر المستطاع التعاطي مع هذا المحيط لضمان مصالح الدولة والمجتمع.**

**ثالثاً-الواقع الاجتماعي والاقتصادي:مما لاشك فيه أن النظام السياسي هو جزء من النظام الاجتماعي،فالبنى والتفاعلات السياسية هي جزء من البنى والتفاعلات الاجتماعية- كما ذكرنا ذلك سابقاً- والمهم أن وجود القائمين على إدارة النظام السياسي هو من أجل خدمة أبناء المجتمع وتحقيق سعادتهم ورفاهيتهم،ولكن هذا الهدف الاستراتيجي لايمكن بلوغه من دون توفر امكانيات – مادية وبشرية- يمكن توظيفها واستثمارها وبلا أدنى شك يتوقف ذلك على الوضع الاقتصادي للبلد المعني.**

**المبحث الثاني: الأزمات(التحديات) التي تواجه النظم السياسية:**

**هناك أزمات عدة تواجه النظم السياسية في مراحلها المختلفة، تشكل بمثابة تحديات لابد من مواجهتها بكل الوسائل والسبل وعلى ذلك كلما استطاع القائمين على إدارة تلك النظم معالجة تلك الأزمات وتجاوز التحديات،كلما كان ذلك مؤشراً على تطورها،ومن تلك الأزمات-التحديات- ما سنتناوله في المطالب الأربعة الآتية:**

**المطلب الأول: أزمة الهوية والانتماء**(**بناء الأمة):**

 **ترتبط الهوية بوجود شعور بالانتماء المشترك بين الأفراد الذين يعيشون معاً على إقليم محدد ويخضعون لسلطة دولة ما وحينذاك أيضاً يتولد شعور بين هؤلاء الأفراد بأنهم متميزون عن غيرهم من الجماعات –المجتمعات- الأخرى ويجمعهم الولاء للدولة التي ينتمون لها،وحينذاك تتعزز روح المواطنة ويتنامى الشعور بالانتماء للوطن (الدولة/الأمة).**

 **وعلى ذلك تنشأ هذه الأزمة حينما يضعف هذا الشعور لدى هؤلاء الأفراد، لذا فإن الجهود التي يبذلها النظام السياسي في هذا الإطار تهدف إلى بناء أمة تتسم بالتماسك والانسجام تكون فيه الغلبة للولاء للدولة- الوطن- على حساب الولاء للانتماءات الفرعية الأخرى كالقومية والعشائرية والمناطقية والدينية والمذهبية وما إلى ذلك، ويتحقق ذلك من خلال العمل على خلق جهاز سياسي وإداري يستوعب كل أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم ويضمن لهم حقوقهم بشكل عادل دونما تمييز.**

 **على ذلك يرى بعض المتخصصين بأن إنجاز مهمة بناء الأمة يفضي إلى تحقيق ما يسمى بالإندماج الذي يعرف على أنه:(اندماج شخص أوجماعة في بنية أكبر، أو في نمط سلوك معروف))، والاندماج لايعني الصهر القسري، أو التصيير، أي أن يتخلى الفرد، أو الجماعة عن كل معتقداتهم وتوجهاتهم وحتى انتماءاتهم لتحل محلها معتقدات وتوجهات وانتماءات الجماعة التي يندمجون، بل ينبغي أن يحتفظ هؤلاء بحقهم بما يؤمنون به ويعتزون ويتمسكون بانتماءاتهم،وعلى ذلك نحن نميل إلى تفضيل مصطلح التكامل وليس الإندماج بفعل أن الأول أكثر دقة وملائمة لأن الغاية من إنجاز مهمة بناء الأمة هي تحقيق الإنسجام والتعايش والتلاحم الوطني بين أبناء الشعب الواحد وليس الصهر والإذابة.**

**وبالمحصلة يفضي التكامل الوطني إلى خلق إجماع وطني ثقافي-إيديولوجي على درجة من الشمول، ومن ثم يسهم في تحقيق تفاعل المواطنين مع بعضهم بصرف النظر عن إنتمائاتهم الفرعية المتباينة وكذا تفاعلهم مع المؤسسات والهيئات المحلية والوطنية، لتحل محل عدد كبير من المؤسسات التقليدية والدينية والطائفية والعرقية والعائلية، ولكن لاتلغيها بل تستوعبها وتحتويها بحيث تحيلها من كونها مصدر للفرقة والتشرذم إلى عناصر دعم ومساندة للنظام الاجتماعي والسياسي.**

**المطلب الثاني: أزمة بناء الدولة (الشرعية)**:

 **وتتعلق هذه الأزمة بمدى تحقيق الاتفاق حول شرعية القابضين على السلطة، ويتحقق هذا الأمر عبر آليات وإجراءات بناء مؤسسات الدولة، وفي كثير من الدول المعاصرة – لاسيما حديثة النشأة- تعد هذه الأزمة مشكلة دستورية ذلك لأنها تدور حول تحديد ماهية مؤسسات السلطة المركزية من خلال بيان مكوناتها (المؤسسة –السلطة- التشريعية والتنفيذية والقضائية) وطريقة تشكيلها واختصاصاتها والعلاقة بينها وبين المؤسسات –السلطات- و/أو الهيئات المحلية من الناحية الدستورية، ومدى تجسيدها لمبدأ السيادة الشعبية وسيادة القانون وضمان الحقوق والحريات للمواطنين وتلبية مطالبهم، وكل ذلك يفضي إلى شيوع حالة الرضا والقبول ومن ثم الطاعة والالتزام بتشريعات النظام القائم وإجراءاته.**

**المطلب الثالث:أزمة التوزيع:**

**تنطوي هذه الأزمة على قدرة النظام السياسي على توزيع المنافع والخدمات بين أبناء المجتمع الواحد بشكل عادل وعلى كل المستويات وسائر القطاعات، وتتباين الوسائل والآليات التي تعتمدها النظم السياسية المعاصرة في مواجهة هذه الأزمة فهناك أنظمة تتدخل بصورة مباشرة لفرض توزيع جديد للملكية – على سبيل المثال في القطاع الزراعي- فضلاً عن السيطرة على التجارة الداخلية والخارجية كما تقوم بنفسها بتقديم الخدمات والمنافع للأفراد والجماعات،وهناك أنظمة تتدخل في مجالات معينة وتترك ما عداها للأفراد والجماعات على أن يقتصر دورها على توفير فرص متكافئة للجميع،وفي كل الأحوال تفضي عملية السيطرة من قبل النظام على مشكلة التوزيع إلى تسريع عملية التنمية على وجه الجملة والتنمية السياسية على وجه التحديد.**

**ولاريب في أن حل أزمة التوزيع يستدعي أن يكون القابضين على السلطة قادرين على الوصول إلى أبعد نقطة في إقليم الدولة وتقديم ما يمكن تقديمه من منافع وخدمات تسهم في ردم الهوة بين النخبة الحاكمة وعامة الناس،ويتأسس ذلك على بناء جسور الثقة بين الطرفين وتمتين الروابط بينهما،ما يفضي بالنتيجة إلى تحريك الناس باتجاه دعمهم لبرامج التنمية التي يتبناها قادة النظام السياسي.**

**المطلب الرابع: أزمة المساهمة (المشاركة)**:**المساهمة هي المشاركة الشعبية في بناء مؤسسات النظام السياسي، وما زالت كثير من النظم السياسية المعاصرة تواجه مثل هذه الأزمة، وفي الوقت الذي يزداد عدد المساهمين في هذا الإطار تزداد المطالب التي توجه إلى النظام السياسي ما يفضي إلى ضرورة استجابة الأخير لأكبر عدد ممكن من تلك المطالب،وخلاف ذلك تتعثر مسيرة النظام،ومن المفترض أن يفضي توسيع آفاق المساهمة إلى تعزيز الديمقراطية،وذلك عبر تمكين المواطنين من المشاركة والتأثير في بناء وإدارة وأداء المؤسسات الدستورية والسياسية والمؤسسات والتنظيمات شبه الرسمية ومن خلال وسائل شتى.**

 **ولكن الإشكالية التي تعترض هذا السبيل هي أن الكثير من النظم السياسية المعاصرة تسعى إلى تعبئة الجماهير باتجاه دعم وإسناد سياساتها التي تهدف إلى ضمان مصالح النخب الحاكمة دون غيرها ومن ثم تحاول جعل المشاركة الجماهيرية شكلية ودعائية وموجهة لخدمة تلك النخب.**

 **على ذلك فإن تقدم كل نظام سياسي ونجاحه في بلوغ أهدافه، يعتمد على قدرته على مواجهة تلك الأزمات والتحديات واجتيازها في أقصر مدة زمنية ممكنة وبأقل الكُلَف،وذلك من خلال وضع وتنفيذ البرامج والخطط الكفيلة بإيجاد الحلول الناجعة لها.**



**الفصل الثاني**

 **الأسس الدستورية للنظم السياسية المعاصرة**

**مقدمة:**

 **للتعرف على الأسس الدستورية للنظام السياسي، ينبغي تعريف الدستور أولاً،ومن ثم لابد من التعرف على طبيعة القواعد الدستورية ومصدرها وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول، ثم نتعرض لأساليب صياغة الدساتير وأنواعها والكيفية التي تنتهي بها القواعد الدستورية في المبحث الثاني، على أن نخصص المبحث الثالث لمستويات التوازن في الدستور، ومن ثم مبدأ سمو الدستور والكيفية التي تتحقق بها الرقابة على دستورية القوانين، وسنخصص المبحث الرابع لبيان طبيعة نظام الحكم في العراق وماهية مؤسساته الدستورية على وفق دستور عام 2005 النافذ.**

**المبحث الأول: تعريف الدستور وطبيعة القواعد الدستورية ومصدرها:**

**المطلب الأول: تعريف الدستور:**

**أولاً- الدستور لغةً: أصل الكلمة فارسي تتكون من مقطعين، أما المقطع الأول فهو: (دست) ويعني اليد،أو القاعدة، أما المقطع الثاني فهو: (ور) ويعني صاحب، على ذلك فهي تعني صاحب اليد، أو القاعدة، وتعني باللغة العربية الأساس أو القاعدة،كما تأتي الكلمة مرادفةً لعبارة: القانون الأساسي([[1]](#footnote-1)).**

**ثانياً- المفهوم (المدلول)الشكلي للدستور:ينصرف هذا المعنى إلى الوثيقة الدستورية المكتوبة وما تتضمنه من نصوص،ومفهوم الدستور على وفق هذا المعنى هو:عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحوي النصوص الدستورية وكل قاعدة قانونية لاتضمها هذه الوثيقة لاتعد قاعدة دستورية ، ولكن الأخذ بهذا المعيار يؤدي بنا إلى إغفال الطابع الدستوري لبعض القواعد القانونية غير المنصوص عليها في الدستور مع اتصالها الوثيق بتنظيم السلطات العامة (القوانين الانتخابية مثلاً)،كما أن هذا المعيار يؤدي إلى إضفاء الطابع الدستوري على قواعد قانونية لاتتصل بالسلطات العامة (إلغاء عقوبة الإعدام مثلاً) ، كما أن هذا المعيار يصح فقط لتصنيف الدساتير المكتوبة وبالتالي فإن دولة مثل بريطانيا ذات الدستور العرفي ليس لها دستور على وفق هذا المعيار([[2]](#footnote-2))،كما أن الأعراف الدستورية على وجه العموم لاتدخل في عداد القواعد الدستورية على وفق هذا المفهوم.**

**ثالثاً- المفهوم (المدلول)الموضوعي للدستور:ينصرف هذا المعنى إلى موضوع القاعدة الدستورية لا إلى شكلها،ولما كان من المفترض أن يكون موضوع تلك القاعدة هو السلطة، فعلى ذلك تعد كل قاعدة قانونية تنظم عمل السلطات العامة وما يتصل بها سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، مدونة في الوثيقة الدستورية، أم أنها واردة في القوانين العادية،هي من قبيل القواعد الدستورية،وعلى وفق هذا المفهوم لاتعد بعض النصوص المدونة في الوثيقة الدستورية من قبيل القواعد الدستورية كونها ليست ذات علاقة بالسلطة،كما إن قوانين الانتخابات وهي قوانين عادية وغير واردة في الدستور تعد من تلك القواعد،فضلاً عن أن كل الأعراف الدستورية التي تتصل بالسلطة تعد من تلك القواعد.**

 **وعلى وجه الجملة يمكن تعريف الدستور بأنه:((مجموعة القواعد والأحكام العامة التي ترسم معالم النظام السياسي من خلال تحديد طبيعة نظام الحكم وماهية مؤسساته الدستورية والسياسية،كما تبين طبيعة علاقة تلك المؤسسات مع بعضها وعلاقاتها بالمواطنين وعلاقة المواطنين ببعضهم)).**

**المطلب الثاني: طبيعة القواعد الدستورية:**

**هناك ثلاث إتجاهات فقهية تحدد طبيعة القواعد الدستورية وهي([[3]](#footnote-3)):**

**أولاً- القواعد الدستورية هي قواعد قانونية: يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ليست قواعد قانونية فحسب،بل إنها تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، كما أنها تعد المصدر لجميع القواعد القانونية،وهنا يتجسد مبدأ سمو الدستور.**

**ثانياً- القواعد الدستورية ليست ذات طبيعة قانونية: أنكر أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الطبيعة القانونية على القواعد الدستورية،وأساس ذلك يُكمن في افتقار تلك القواعد لعنصر الجزاء،فالقاعدة الدستورية تفرض قيوداً على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على الأفراد مما يؤدي إلى أن تكون تلك السلطة هي ذاتها مطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت على القيود التي تفرضها تلك القواعد، وهذا الأمر لم يحصل في كثير من الدول التي يحتكر فيها السلطة شخص واحد أو أقلية أو حزب واحد.**

**ثالثاً- القواعد الدستورية ذات طبيعة سياسية: يذهب أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ذات طبيعة سياسية بحتة،وذلك لأن الدستور هو بمثابة تكريس لرؤى سياسية،ولما كانت معظم الدساتير هي من صنع القابضين على السلطة، أو أن العملية تجري تحت إشرافهم مما يفضي إلى تكريس سلطاتهم وتوسيع صلاحياتهم مقابل تمتعهم بالحصانة والامتيازات،وهذا الحال نجده أيضاً سائداً في الدول غير الديقراطية.**

**المطلب الثالث: مصادر القواعد الدستورية:**

**مصادر القواعد الدستورية الأساسية والمباشرة ثلاث،وهي:التشريع والقضاء والعرف، وسنتعرض لها تباعاً([[4]](#footnote-4)):**

**أولاً- التشريع: هو تلك القواعد القانونية المدونة التي تصدر عن سلطة مخولة، وعلى ذلك فإن القواعد الدستورية المدونة في الوثيقة الدستورية هي عملية تشريعية بحتة، لاسيما إذا تبنت مهمة صياغة تلك الوثيقة جمعية أو لجنة متخصصة ومخولة.**

**فالوثيقة الدستورية – أي الدستور – ما هي الا عملية تشريعية فضلاً عن القوانين العادية التي تتعرض لموضوعات ذات طبيعة دستورية لاتصالها بتنظيم السلطات العامة السياسية أو بالحقوق الأساسية للأفراد،والأكثر من ذلك قد يتم الاستفادة من بعض التشريعات العادية في الدولة المعنية أو في الدول الأخرى وتحويلها إلى قواعد دستورية سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية،أو عند تعديل نصوص تلك الوثيقة.**

**ثانياً- القضاء: لاريب أن الأحكام والقرارات القضائية - الصادرة في الدولة المعنية، أو في الدول الأخرى- التي تؤسس لأحكام ومبادئ عامة ترتبط بدرجة معينة بتنظيم السلطات العامة وضمانات الحقوق والحريات العامة،يمكن أن تكون مصدراً من مصادر القواعد الدستورية أيضاً،سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية أم عند تعديل نصوص تلك الوثيقة.**

**ثالثاً- العُرف: بالرغم من أن بعض الفقهاء – وبالتحديد رواد النظرية الشكلية في تحديد مفهوم القاعدة الدستورية- يرون أن العُرف- لا يمكن أن يكون مصدراً للقواعد الدستورية، لكن العرف كان ومازال له دور أساسي وفاعل في وجود مثل تلك القواعد، وذلك لأن الدساتير كانت في الأصل عبارة عن مجموعة من الأعراف- وهي ممارسات نتج عنها وجود قواعد غير مكتوبة تنظم بناء وعمل مؤسسات سياسية معينة-، أي أنها كانت دساتير عرفية ومازالت بعضها كذلك،ومنها الدستور البريطاني وهو أقدم الدساتير المعاصرة، وعلى ذلك يعد الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م أول دستور مكتوب ومازال نافذاً، ولأهمية العُرف الدستوري سنتطرق له بشيء من التفصيل لاحقاً.**

**المبحث الثاني**

**أساليب صياغة الدساتير وأنواعها ونهاية القواعد الدستورية**

**المطلب الأول: أساليب صياغة الدساتير:**

**عرفت الدول أساليب عدة لوضع دساتيرها يمكن تقسيمها على نوعين: أساليب غير ديمقراطية، وأخرى ديمقراطية.**

**أولاً- الأساليب غير الديمقراطية: هناك أسلوبان،أو طريقتان أساسيتان تم اعتمادهما في عملية صياغة الدساتير في النظم غير الديمقراطية وبالتحديد في النظم المَلَكية التقليدية ذات الحكم المطلق، وهما طريقة المنحة وطريقة العقد،وهناك من يضيف طريقة ثالثة في هذا الإطار وهي طريقة وضع الدساتير في ظل قوة محتلة.**

1. **أسلوب المنحة: يفترض صدور الدستور في شكل منحة وجود دولة يحكمها ملك، أو إمبراطور بشكل مطلق يريد أن يقيد سلطاته، وأن يمنح الشعب دستوراً ينظم السلطات العامة وحقوق الأفراد وبذلك تنتقل السلطة من مجرد كونها استئثار كاملاً في يد فرد إلى أجهزة أو مؤسسات متعددة في الدولة (من ذلك مثلاً: الدستور الفرنسي الصادر عام 1814م، والدستور الإيطالي الصادر عام 1848م، والدستور الياباني الصادر عام 1889م، والدستور الروسي الصادر عام 1906م، والدستور المصري الصادر عام 1923م، والدستور الأثيوبي الصادر عام 1931م)([[5]](#footnote-5)).**
2. **أسلوب العقد: ويفترض هذا الأسلوب،أو هذه الطريقة وجود إرادتان: إرادة الحاكم وإرادة الشعب، أو المعارضة، وهاتان الإرادتان تلتقيان حينما يضع ممثلي الشعب مشروع الدستور ويعرضونه على الحاكم – الملك، أو الإمبراطور- ليوقع عليه بعد موافقته([[6]](#footnote-6))، ومن أمثلة تلك الدساتير:الدستور اليوناني الصادر عام 1844م، والدستور الروماني الصادر عام 1864م، والدستور البلغاري الصادر عام 1979م.**
3. **صياغة الدستور في ظل الاحتلال: لاجرم هناك كثير من دساتير الدول وضعت في ظل خضوعها لقوة أجنبية محتلة،ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر والدستور المصري الصادر عام 1923م الدستور العراقي الصادر سنة 1925-القانون الأساسي-.**

**ثانياً- الأساليب الديمقراطية: هناك أسلوبان ديمقراطيان تم اعتمادهما في صياغة الدساتير المعاصرة هما:إسلوب الجمعية التأسيسية وإسلوب الاستفتاء الشعبي.**

1. **صياغة الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة: كانت الولايات المتحدة الأميركية أول من استعمل هذا الأسلوب إذ تمت عملية صياغة الدستور الأميركي الصادر سنة 1776من قبل هيئة منتخبة،وكذلك وضعت هيئة منتخبة أخرى دستور الولايات المتحدة الأميركية الفيدرالي لسنة 1787، وقد أخذت فرنسا بهذا الأسلوب في الدساتير الصادرة في الأعوام 1793م، 1795م، 1848م، 1875م ([[7]](#footnote-7))، كما أخذت بهذا الأسلوب العديد من النظم السياسية المعاصرة.**
2. **وضع الدستور بأسلوب الاستفتاء الشعبي:بعد أن يتم إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة تحضيرية منتخبة،أو مُعينة،يُعرض على الناخبين من الشعب لأخذ رأيهم فيه بما يعرف بالاستفتاء الشعبي،وفي حالة تصويت أكثر من نصف الناخبين بكلمة نعم (موافقة الأغلبية المطلقة من المصوتين بنسبة 50% +1) يتم إقرار الدستور، وقد أخذت بهذا الأسلوب دولاً كثيرة مثل أيرلندة في دستورها الصادر عام 1937م، والدستور الفرنسي الصادر عام 1946م، والدستور الإيطالي الصادر عام 1947م، الدستور المصري الصادر عام1956م ([[8]](#footnote-8)).**

 **ومع أهمية أخذ رأي الشعب في إقرار الدستور،إلا أن هذه الطريقة قد تستغل في سبيل تمرير أمور قد يغفلها الشعب بحيث يستغل الاستفتاء لمصلحة الحاكم الفرد – من ذلك ما حصل مع نابليون الأول في فرنسا- ويرى بعض المختصين أن مما أريد به أن يكون استفتاءً شعبياً ما هو إلا عبارة عن (بيعة دستورية)،أو (إسترآس) يلجأ إليه الحكام لإنتزاع موافقته على دستور يكرس سلطاته وهيمنته؛وذلك لأن المواطن يكون – بصورة أو بأخرى-مرغماً عند التصويت في الاختيار بين أمرين: إستمرار عدم الاستقرار في حالة رفض مشروع الدستور،أو قبوله على مضض وعلى مافيه من خلل وقصور،ومن ثم التضحية بأمورٍ كثيرة.**

 **ويعد الدستور العراقي الحالي الصادر عام 2005 مثال على الدساتير التي تمت صياغتها عبر الإسلوبين المذكورين (جمعية تأسيسية واستفتاء)،فبعد أن تمت صياغته من قبل لجنة صياغة الدستور المنبثقة عن الجمعية الوطنية المنتخبة يوم 30/1/2005 ،عُرِض على الأستفتاء الشعبي يوم 15/10/2005 وصوت له بنعم أكثر من 78% من المصوتين من مجموع الناخبين العراقيين.**

**المطلب الثاني:أنواع الدساتير:**

**تقسم الدساتير على أنواع: إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية،ودساتير مرنة وجامدة ، ودساتير دائمة ومؤقتة.**

**أولاً- الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية: تقسم الدساتير من حيث المصدر المثبت لقواعدها (من حيث وجودها) على نوعين دساتير مكتوبة وأخرى غير مكتوبة (عرفية).**

**أما الدساتير المكتوبة فهي تلك الدساتير المدونة في وثيقة صادرة عن جهة تأسيسية معينة، في حين أن الدساتير العرفية هي عبارة عن مجموعة من الأعراف،أي أنها غير مدونة في وثيقة، وهذا التقسيم نسبي وليس مطلق،ذلك أن كل دستور مكتوب توجد إلى جانبه بعض الأعراف الدستورية، فضلاً عن أن الكثير من قواعده مصدرها العرف-كما أسلفنا-، كما أن الدستور العرفي – الذي يعد الدستور البريطاني أبرز مثال عليه – تكونت إلى جانبه وثائق تتضمن قواعد دستورية مدونة([[9]](#footnote-9)).**

  **وهنا يثار تساؤل مفاده: ما المقصود بالعرف الدستوري،ومن ثم ما هي أركانه وما أنواعه؟**

**الجواب أن الأعراف الدستورية هي عبارة عن ممارسات معينة من قبل أشخاص أو مؤسسات سياسية معينة يمكن أن تكون تصب في الإطار البنيوي أو الإطار الوظيفي، أو في إطار تنظيم العلاقات بين المؤسسات الوطنية أو المحلية وبين الأخيرة وبين المواطنين،حتى تغدو تلك الممارسات بمثابة قواعد منظمة على مستوى تلك الأُطر، وتلك القواعد العرفية يمكن أن تكون مكملة لقواعد دستورية مكتوبة أو معدلة لها أو مفسرة ومن تلك الأعراف على سبيل المثال:(تكلف الملكة في المملكة المتحدة- بريطانيا- رئيس الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم بتشكيل الحكومة).**

**وللعرف الدستوري ركنين أساسيين هما([[10]](#footnote-10)): الأول مادي والآخر معنوي: أما الركن المادي فهو الأخذ بالقاعدة، أو استمرار تطبيق قاعدة من جانب شخص مسؤول،أو مؤسسة أو عدة مؤسسات ومن دون أن يكون هناك إعتراض على هذا التطبيق،على أن تعبر تلك القاعدة عن إرادة عامة وليس إرادة شخصية.**

 **أما الركن المعنوي: فيعني وجود عنصر الرضا والقبول العام على تطبيق قاعدة عرفية والاعتقاد بأن مراعاة ذلك يصبح إلتزاماً لاينبغي الخروج عنه لكونه يصب في تحقيق المصلحة العامة ويفضي إلى تطوير أداء مؤسسات الدولة.**

 **أما أنواع العرف الدستوري فقد يكون العرف الدستوري مفسراً لنص دستوري، أو يكون عرفاً مكملاً لنقص في الدستور، وقد يكون بإلغاء حكم وإحلال حكم آخر محله، وسنتعرض لكل نوع من تلك الأنواع بشيء من الإيجاز([[11]](#footnote-11)):**

1. **العرف المُفسِر: هو العُرف الذي يفسر نصاً من نصوص الدستور التي يكتنفها نوع من الغموض،أو الخلاف بين المعنيين بتطبيق تلك النصوص وحين يحصل اتفاق بين تلك القوى حول تفسير معين ويتم العمل بموجبه يعني ذلك إيجاد قاعدة عرفية مفسرة،وبذلك يكون العرف هنا دوره مساعد وهو أداة ولا ينشئ قاعدة جديدة ، ومن ذلك مثلاً فسَر العرف النص الدستوري الآتي:(رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين) على أن كفالة تنفيذ القوانين لاتكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح،أو المراسيم اللازمة لتنفيذ تلك القوانين من قبل رئيس الجمهورية،والعرف هنا يعد جزء من الدستور وليس خارجاً عنه.**
2. **العُرف المُكَمِل: يعالج العُرف المكمل صورتين للنقص في القواعد الدستورية المكتوبة، أما الأولى فهي صورة النقص الجزئي، ويفترض فيها أن الدستور قد أتى بتنظيم أمر معين ولكن هذا التنظيم فيه بعض جوانب النقص فيأتي العرف المكمل ليعالج هذا النقص، أما الصورة الثانية فهي صورة النقص التام، ويفترض فيها أن الدستور لم يأت أصلاً بتنظيم لأمر معين فيأتي العرف ليسد هذا النقص.**
3. **العُرف المُعدِل: يأخذ العرف المُعدِل صورتين،أما الصورة الأول وهي تظهر عندما يكون هناك قواعد دستورية مكتوبة معينة بحاجة إلى تعديل كي تكون مجدية أكثر، فيتدخل العرف هنا إلى إيجاد قواعد عرفية تصحح، أو تعدل تلك القواعد، وهذا هو التعديل الجزئي، أما الصورة الأخرى فإنها تظهر حينما ينشأ عرف يسقط قاعدة دستورية ليحل محلها وهذا هو التعديل الكلي، مثال ذلك؛ لم يعد الرئيس الأمريكي يستشير مجلس الشيوخ في تعيين كبار موظفي الدولة، في حين أن الدستور يلزمه بذلك.**

**ختاماً لابد من القول:إن العُرف يؤدي دوراً كبيراً في إقرار كثير من القواعد الدستورية وبذلك يعد مصدراً هاماً وأساسياً من مصادر الدساتير المكتوبة ، والأكثر من ذلك قد يكون العرف المصدر الوحيد للدستور وهنا يكون الدستور عُرفي كما هو الحال في الدستور البريطاني ،كما أسلفنا القول،وكذلك دستور فنزويلا التي هي الآن بصدد إصدار دستور مكتوب.**

**ثانياً- الدساتير المرنة والدساتير الجامدة: تقسم الدساتير- على وفق الإجراءات المتبعة في تعديلها- على نوعين: دساتير مرنة وأخرى جامدة ([[12]](#footnote-12))، أما الدساتير المرنة فتوجد مؤسسة واحدة تملك حق تعديل القوانين العادية والقوانين الدستورية معاً وهي المؤسسة التشريعية (البرلمان)، وبذلك تجري عملية التعديل بسلاسة وسرعة كبيرة، أما الدساتير الجامدة فتتطلب فيها عملية تعديل القواعد الدستورية إلى إجراءات معقدة وتستغرق وقتاً طويلاً،ومبعث ذلك أن المشرع الدستوري يريد إضفاء قدسية أكبر على الدستور كي لايكون عرضة للتبديل إلا في حالات الضرورة القصوى، وحينما يتحقق حول هذا الأمر إجماع وطني.**

**والكلام ليس مطلقاً حول كون الدستور مرناً، أو جامداً، إذ قد ينص الدستور المرن أحياناً على عدم المساس ببعض المبادئ العامة الواجبة الاحترام وضرورة التقيد بها مثال على ذلك:(نص الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 على عدم جواز إبدال الحكم الجمهوري إلى ملكي)،وهذا ما يسمى بالحظر الموضوعي.**

**وبالمقابل قد ينص الدستور الجامد بدوره على عدم جواز تعديل بعض بنوده خلال مدة زمنية معينة وهنا يجمع المشرع الدستوري بين الحظر الزمني والموضوعي معاً،ومن ذلك ما نص عليه الدستور العراقي الصادر سنة 2005 في الفقرة (ثانياً) من المادة (126)،حينما نص على ما يأتي:( لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور،إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين،وبناءاً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام)([[13]](#footnote-13)).**

**ثالثاً- الدساتير الدائمة والدساتير المؤقتة: الأصل في الدساتير أن تكون دائمة،وذلك كونها إحدى أهم ركائز الاستقرار السياسي في النظم السياسية المعاصرة،وفي أغلب الأحول ترتبط مهمة صياغة الدستور المؤقت بمرحلة انتقالية معينة تمر بها دولة ما، لاسيما بعد وقوع ثورة،أو انقلاب،أو أي نوع من أنواع التغيير الذي قد يطرأ على مؤسسات الدولة، ويعد ذلك بمثابة وثيقة مؤقتة لإدارة الدولة لمدة وجيزة، وريثما تستقر الأوضاع حينذاك تتم مهمة صياغة دستور دائم.**

**المطلب الثالث: نهاية القاعدة الدستورية:**

**تنتهي القاعدة الدستورية بطريقتين، أما الطريقة الأولى فهي طريقة تعديل بعض نصوص الدستور، أما الطريقة الأخرى فهي طريقة إلغاء الدستور إلغاءً كلياً.**

**أولاً- تعديل الدستور: تنص معظم الدساتير المدونة على الإجراءات التي ينبغي إتباعها في حال اقتضت الحاجة إلى تعديلها، وكما ذكرنا تكون تلك الإجراءات أكثر تعقيداً بالنسبة للدساتير الجامدة مقارنة بالإجراءات التي تتبع في تعديل الدساتير المرنة، في حين تتولى السلطة التشريعية - التي تتولى بذات الوقت تعديل القوانين العادية التي تشرعها بنفسها – مهمة تعديل الدستور، وبذلك تكون تلك المهمة سهلة وسريعة.**

**ثانياً- إلغاء الدستور: هناك طريقتان لإلغاء الدستور إلغاءً نهائياً واستبداله بدستور آخر، أما الطريقة الأولى فهي الطريقة القانونية،أما الطريقة الأخرى فهي الطريقة السياسية([[14]](#footnote-14)).**

* 1. **الطريقة القانونية: قد تلجأ دولة ما إلى إلغاء دستورها النافذ بفعل توفر القناعة لدى القوى الوطنية فيها بعدم جدوى الاستمرار للعمل به،ومن ثم إجماع تلك القوى على ضرورة استبداله بدستور آخر تجري مهمة صياغته على وفق إجراءات قانونية وسلمية وبأسلوب ديمقراطي، ويبدو إن الإلغاء في هذه الحالة – في أغلب الأحوال- سوف لايكون كلياً، أو جذرياً، لاسيما إذا كانت القوى الوطنية الفاعلة في الساحة السياسية هي ذاتها التي كانت ساهمت في صياغة الدستور الذي تم الاتفاق على إلغائه.**
	2. **الطريقة السياسية: هذه الطريقة التي تجري بموجبها عملية إلغاء الدستور واستبداله بآخر هي الطريقة الأكثر شيوعاً،وذلك أثر حصول ثورة،أو انقلاب،أو أي تغيير تتعرض له هذه الدولة،أو تلك،وقد يكون الإلغاء في حالة الانقلاب جزئياً،وذلك لأن الانقلاب لايعدو عن قيام بعض كبار قادة الجيش و/أو المسؤولين في أجهزة الدولة نفسها بالاستيلاء على السلطة وبدوافع ومبررات معينة،في حين يكون الإلغاء – في أغلب الأحوال- كلياً في حالة قيام ثورة أو تغيير معين لكون أن القائمين بالثورة،أو قوى التغيير يعملون على تغيير أسس النظام السياسي وأهدافه تغييراً جذرياً.**

**ولكن حتى في حالة الإلغاء الكلي للدستور يتم الاحتفاظ في نسخة الدستور الجديد بالكثير من المبادئ والقواعد الأساسية التي تتضمنها دساتير كل دول العالم المعاصر ومنها تلك المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة ومبدأ سمو الدستور واستقلال القضاء ومبدأ السيادة الشعبية ومبدأ الفصل النسبي بين المؤسسات وما إلى ذلك.**

 **المبحث الثالث:**

**تنظيم التوازن ومبدأ سمو الدستور والرقابة الدستورية**

**المطلب الأول: تنظيم التوازن في الدستور:**

**يكرس الدستور تنظيم التوازن في ثلاثة مستويات،وهي كل من المستوى الاجتماعي والمستوى السياسي فضلاً عن التوازن على مستوى المؤسسات.**

**أولاً- التوازن الاجتماعي: تصور الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو)، أن المجتمع بمثابة هيئة، أو جسم اجتماعي، يتكون من مواطنين هم ليسوا متساوون بالحقوق فحسب، بل ويشاركون في الوقت نفسه بفعالية في تكوين الإرادة العامة،أي أنهم يقررون شؤونهم السياسية([[15]](#footnote-15))، ولكن الواقع يدلل على أن أغلب النظم السياسية تدار شؤونها من قبل القلة الحاكمة كون هذه القلة – كما ذكر ميكافللي، وكذلك مونتسكيو، وغيرهم- تعرف قواعد ممارسة الحكم، مقابل الكثرة الذين لاعليهم إلا إتباع هذه القلة([[16]](#footnote-16))، وهذه الحالة هي التي تدفع إلى إيجاد قواعد قانونية يتحقق بموجبها التوازن الاجتماعي بين القلة الحاكمة والكثرة المحكومة([[17]](#footnote-17))، وذلك بغية عدم استئثار، أو تجبر الأولى وإضطهاد الأخيرة، من خلال النصوص الدستورية التي تضمن حقوق الطرفين مقابل التزامهما بواجباتهما على أكمل وجه.**

**ثانياً – التوازن السياسي: يعد الإحلال – أي إمكان تعاقب كل من قوى وأحزاب المعارضة والقوى، أو الحزب الحاكم على الحكم([[18]](#footnote-18))– من بين أهم سمات التوازن السياسي،ذلك أن وصول قوى،أو أحزاب،أو حزب ما إلى السلطة يجري من خلال حصول مرشحيهم على أغلبية أصوات الناخبين في الانتخابات،وهذا مبدأ ديمقراطي نصت عليه الدساتير المعاصرة،مقابل بقاء الأحزاب،أو القوى السياسية الأخرى التي لم تحضا بالأصوات التي تؤهلها للوصول للسلطة في صف المعارضة- أي بقائها خارج السلطة- وبذلك فهي تمثل القلة من الناخبين،ولكن يمكن أن تتغير المعادلة في دورة انتخابية تالية،وذلك من خلال حصول قوى وأحزاب المعارضة على تأييد أكثرية الناخبين فتتولى شؤون الحكم وحينذاك تنتقل القوى أو الأحزاب أو الحزب التي كانت في سدة الحكم إلى صف المعارضة، وعلى ذلك يضمن الدستور تحقيق التوازن السياسي الذي يفضي إلى عدم إحتكار السلطة، وصاحب القول الفصل في صعود قوى وأحزاب وأشخاص إلى السلطة أو إبعادهم هو الشعب تطبيقاً للمبدأ الدستوري: الشعب مصدر السلطة وأساس شرعيتها يمارسها عبر الاقتراع السري العام المباشر([[19]](#footnote-19)).**

**ثالثاً- توازن المؤسسات: يتحقق توازن المؤسسات على مستويين: أحدهما أفقي والآخر عمودي([[20]](#footnote-20)):**

1. **التوازن الأفقي: وهو التوازن الذي ينبغي أن يتحقق بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، ويعد هذا التوازن أساسي في عمل مؤسسات النظام السياسي المركزية (أو الاتحادية)، ويتحقق ذلك من خلال تحديد اختصاصات كل مؤسسة مع ضمان عدم تجاوز كل منهما على الأخرى، وهذا مايقرره الدستور، ووجد تطبيقاته في النظم السياسية المعاصرة، وبالخصوص النظم البرلمانية وبدرجة أقل النظم الرئاسية ثم يتضائل هذا التوازن في النظم المختلطة بفعل ترجيح كفة المؤسسة التنفيذية ويتضائل أكثر حتى يقترب من التلاشي في نظام الجمعية.**
2. **التوازن العمودي: يتحقق التوازن العمودي بين مؤسسات الدولة المركزية (أو الاتحادية) والمؤسسات و/أو الهيئات المحلية، وهذا التوازن ينشأ بفعل الحاجة إلى التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية نتيجة انشغالها بحل المشاكل المتعددة والمعقدة والمتعلقة بإدارة شؤون المجتمع ككل وفي سائر إقليم الدولة، فضلاً عن ضرورة العمل على توزيع المهام والمسؤوليات وبما يسهم بتوسيع نطاق المشاركة السياسية،وهذا ما دفع النظم السياسية المعاصرة إلى تنظيم الصلاحيات وتوزيع الاختصاصات بين المركز والأطراف (الفروع) ضمن القواعد الدستورية، ويجري ذلك بشكل واسع في النظم الاتحادية (الفيدرالية) وبدرجة أقل في النظم السياسية التي تعتمد اللامركزية الإدارية، وهذا ما سنتعرض له بشكل مفصل في الفصل الأخير من هذا الكتاب.**

**المطلب الثاني: مبدأ سمو الدستور والرقابة الدستورية:**

**كي يتحقق مبدأ سمو الدستور ينبغي أن تكون هناك هيئة – سياسية أو قضائية - توكل لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الصادرة من الهيئات المختصة، وعلى ذلك سنتناول هذين الموضوعين تباعاً.**

**أولاً- مبدأ سمو الدستور: يقصد بمبدأ سمو الدستور: علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد والتشريعات القانونية النافذة والصادرة من مختلف المؤسسات المركزية (أو الاتحادية) والمحلية في النظام السياسي المعني،وهذا يعني أن أي قانون تصدره المؤسسات، أو الهيئات المذكورة ينبغي أن لا يكون مخالفاً لأحكام الدستور، وبذلك يراد بسمو الدستور أن النظام القانوني للدولة بأكمله يكون محكوماً بالقواعد الدستورية، كما أن أية إختصاص،أو صلاحية، أو وظيفة لا يمكن ممارستها من قبل المؤسسة المعنية إلا بالحدود التي رسمها لها الدستور.**

**ومن المفترض أن كل الدساتير تتسم بالسمو سواء نصت على ذلك أم لم تنص، ولكن مبدأ السمو ليس مطلقاً بل هناك استثناء يرد على هذا المبدأ،وهذا الاستثناء هو ما أصطلح عليه بـ(نظرية الضرورة)، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة: (إن سلامة الشعب فوق القانون)،وخلاصة هذه النظرية أن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة وتأمين حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية في الظروف الطبيعية،أما في الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تتعرض فيها الدولة والمجتمع للخطر فيتطلب ذلك اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية وهو ما يجيز لإحدى مؤسساتها،أو من يرأسها (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة)أن تعلق كل،أو بعض نصوص الدستور وتجيز لها ممارسة صلاحيات معينة أي غير اعتيادية وخلال مدة محددة وقد وجد ذلك في دساتير دول عدة منها مانصت عليه المادة (16) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958والدستور المصري الصادر عام 1971 والدستور التونسي الصادر عام 1959، وكذلك ما ورد في الفقرة (تاسعاً) من المادة(61) من الدستور العراقي الصادر عام 2005.**

**ثانياً-الرقابة على دستورية القوانين: لضمان سمو الدستور يتم تحريك الرقابة على دستورية القوانين،والرقابة الدستورية هي عملية فحص وتدقيق للقوانين والتشريعات الصادرة من الجهات المعنية والمخولة بموجب نصوص الدستور،ومن ثم النظر في مدى مطابقة تلك القوانين والتشريعات مع أحكام الدستور نصاً وروحاً،ما يمنع إصدار قوانين مخالفة لأحكام الدستور،والرقابة الدستورية على نوعين؛رقابة سياسية،وأخرى قضائية.**

1. **الرقابة السياسية: أوكلت دساتير بعض الدول مهمة تحريك الرقابة على دستورية القوانين إلى مؤسسة أو هيئة سياسية معينة،للنظر في مدى مطابقة القوانين والتشريعات العادية لأحكام الدستور النافذ،وتلك المؤسسة أو الهيئة يمكن أن تكون المؤسسة التنفيذية أو إحدى فرعيها،وبالتحديد رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو ربما المؤسسة التشريعية وبالتحديد رئيس (البرلمان)، وعلى ذلك تكون تلك الرقابة سابقة لصدور القانون، أي أنها رقابة وقائية،وذلك لأن العملية التشريعية-أي عملية إصدار القوانين- لابد أن تمر بمراحل خمس هي: الاقتراح، المناقشة، الإقرار، المصادقة والإصدار ومن ثم النشر،ولما كانت معظم النظم السياسية المعاصرة قد أوكلت مهمة المصادقة وإصدار القوانين إلى رئيس الدولة،لذا يتم تحريك تلك الرقابة قبل المصادقة وإصدار القانون من قبل الأخير،ومن الأمثلة على هذا النوع من الرقابة ما أقرته الدساتير الفرنسية الصادرة في الأعوام 1799م، 1946م،1958م،التي أوكلت كلها لرئيس الجمهورية مهمة مراقبة احترام الدستور،كما أعطى الدستور الأخير والنافذ هذا الحق لكل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية، و(60) عضواً من أعضاء الجمعية المذكورة ومثلهم من أعضاء مجلس الشيوخ، والأكثر من هذا ذهب الدستور المذكور بعد التعديل الذي أجري عليه سنة 1974 إلى منح المعارضة السياسية الحق بتحريك الرقابة السياسية على دستورية القوانين([[21]](#footnote-21))، وبالاتجاه نفسه ذهب دستور الاتحاد السوفييتي السابق الصادر عام1977م.**

**ولكن مما يؤخذ على الرقابة السياسية على دستورية القوانين إنها ليست ذات أثر فعال في حماية وصيانة الدستور من عدم مخالفة القوانين الصادرة لأحكامه،وذلك لأنه لما كان المحرك لتلك الرقابة هو المؤسسة التنفيذية أو المؤسسة التشريعية ذاتها، فليس من المعقول أن تقوم أي من هاتين المؤسستين بتحريك تلك الرقابة ضد إرادتهما كونهما يشتركان في معظم النظم المعاصرة في اقتراح وإصدار القوانين، ومع ذلك تكمن أهمية تلك الرقابة كونها وقائية،أي أنها تثار قبل المصادقة على مشروع القانون، أي قبل دخوله حيز التنفيذ، وبذلك تتم عملية درء مخالفة القانون لأحكام الدستور وحينذاك تتحقق مهمة احترام الدستور.**

1. **الرقابة القضائية: يقصد بالرقابة القضائية أن توكل مهمة الرقابة على دستورية القوانين - لأهميتها وخطورتها- إلى هيئة قضائية،كون القضاء يعد أفضل من يقرر هذا الأمر بحكم الاختصاص أولاً،وبحكم أن المؤسسة القضائية تتصف بالاستقلالية وبالتالي يكون قرارها منصف وحيادي والأهم أنه يتصف بالمهنية، وهذا ما أخذت به معظم دساتير النظم السياسية المعاصرة،وتقسم الرقابة القضائية على نوعين هما:رقابة إمتناع ورقابة إلغاء.**
	1. **رقابة الامتناع: يقصد برقابة الامتناع هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة،إذ تصدر تلك الهيئة قراراً بالامتناع عن تطبيق القانون بعد إصداره،وقد نشأت تلك الرقابة أولاً في الولايات المتحدة الأمريكية،إذ تمارسها كل من المحكمة الاتحادية العليا،وكذا محاكم الولايات المختصة،وبمقتضى ذلك تجري عملية إهمال القانون المخالف للدستور الاتحادي،أو المحلي،وبذلك تعد هذه الرقابة لاحقة على إصدار القانون([[22]](#footnote-22)).**

**وقد أخذت أنظمة سياسية كثيرة في عالمنا المعاصر بهذا النوع من الرقابة،بعضها نصت دساتيرها على ذلك، أما البعض الآخر فلم يرد نص بهذا الخصوص في دساتيرها([[23]](#footnote-23))، ولكنها تمارسها من قبل محاكمها على سبيل العرف الدستوري،ومن نماذج الصنف الأول،كل من الأرجنتين في دستورها الصادر عام 1853م،والبرازيل في دستورها الصادر عام 1891م، وألمانيا في دستورها الصادر عام 1949م،أما نماذج الصنف الثاني فمنها الدستور الكندي الصادر عام 1867م المعدل، والدستور الأسترالي الصادر عام 1901م المعدل، ودستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996م المعدل.**

1. **رقابة الإلغاء: يقصد برقابة الإلغاء هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة قبل، أو بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة أيضاً، ومن ثم العمل على إصدار قرار قضائي يقضي بإلغاء القانون إلغاءً نهائياً، على خلاف رقابة الامتناع التي تمتنع عن تطبيق القانون ولكنها لاتلغيه،لذا فإن رقابة الإلغاء يمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون ما يعني تحريك الرقابة قبل المصادقة على القانون، ويمكن أن تكون لاحقة على إصدار القانون، أي بعد المصادقة على القانون المعني،ومن أمثلة النموذج الأول ما أخذت به بعض دول أمريكا اللاتينية،أما من أمثلة النوع الثاني فهو ما أخذت به كل من جمهورية النمسا في دستورها الصادر عام 1920م المعدل،وإيطاليا وعلى فق دستورها الصادر عام 1948م([[24]](#footnote-24)).**
1. **- راجع كل من: د.يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت،1971،ص61ومابعدها، وكذلك:د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص183 ومابعدها، وكذلك: د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري: القاهرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر،1993،ص379 ومابعدها، وكذلك: د.عدنان عاجل: القانون الدستوري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 67 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-1)
2. **- د.مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة، 2009، ص33 وما بعدها، وكذلك المصادر السابقة نفسها.** [↑](#footnote-ref-2)
3. **- د.يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص61 ومابعدها.، وكذلك:موريس دوفرجيه:المؤسسات السياسية...،مصدر سابق، ص12، وكذلك:د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق،ص183 ومابعدها، وكذلك:د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص426 ومابعدها، وكذلك: د.عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص 67 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-3)
4. **- للمزيد يراجع كل من:د.يحيى الجمل:مصدر سبق ذكره،ص61 ومابعدها،وكذلك:د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق،ص408 ومابعدها، وكذلك: د.عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص 67 ومابعدها.**

 [↑](#footnote-ref-4)
5. **- راجع كل من:د.نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،عمان،دار الثقافة للنشر والتوزيع،2009،ص482، وكذلك:د.يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره،ص61 وما بعدها،وكذلك:د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري،مصدر سابق،ص446 وما بعدها،** [↑](#footnote-ref-5)
6. **- د.يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره،ص61 وما بعدها،وكذلك:د.عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ،مصدر سابق،ص446 ومابعدها،وكذلك:د.نعمان الخطيب:مصدر سابق،ص484.** [↑](#footnote-ref-6)
7. **- د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري،مصدر سابق،ص446 ومابعدها،وكذلك:د.نعمان الخطيب: مصدر سابق،ص487.**  [↑](#footnote-ref-7)
8. **- د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري،مصدر سابق،ص446 ومابعدها،وكذلك:د.نعمان الخطيب: مصدر سابق،ص489.** [↑](#footnote-ref-8)
9. **- للمزيد راجع كل من:د.يحيى الجمل: مصدر سابق،ص61 ومابعدها.،وكذلك:د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...،مصدر سابق،ص183 ومابعدها، وكذلك:د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق،ص426 وما بعدها، وكذلك: د.عدنان عاجل:القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 67 ومابعدها، وكذلك: د.نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص507-508، وكذلك: د.مصطفى صالح العماوي:مصدر سابق،ص33 وما بعدها، وكذلك:د.حمدي العجمي:مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة ، عمان،دار الثقافة، 2009، ص 86-88.** [↑](#footnote-ref-9)
10. **- د.يحيى الجمل:مصدر سبق ذكره،ص61 ومابعدها.،وكذلك:د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق،ص183ومابعدها، وكذلك:د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص426 ومابعدها، وكذلك:د.عدنان عاجل:القانون الدستوري،مصدر سابق، ص67 ومابعدها،وكذلك:د.نعمان الخطيب: مصدر سابق،ص507-508، وكذلك:الصادق الشعبان:النظام السياسي التونسي،تونس،الدار العربية للكتاب، 2005، ص13.** [↑](#footnote-ref-10)
11. **- د.يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره،ص61 ومابعدها.، وكذلك:د.حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...،مصدر سابق،ص183 ومابعدها،وكذلك:د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص426 ومابعدها،وكذلك:د.عدنان عاجل:القانون الدستوري،مصدر سبق ذكره، 67 ومابعدها، وكذلك: د.نعمان الخطيب:مصدر سابق،ص429.** [↑](#footnote-ref-11)
12. **- موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري،ترجمة: جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1992، ص13.** [↑](#footnote-ref-12)
13. **- المادة (126) الواردة في باب الأحكام الختامية من الدستور المذكور والمنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد4012 الصادرة في 28/12/2005.** [↑](#footnote-ref-13)
14. **- راجع كل من:د.عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص426 ومابعدها، وكذلك: عدنان عاجل:القانون الدستوري،مصدر سبق ذكره، 67 ومابعدها، وكذلك:د.نعمان الخطيب:مصدر سابق، ص595 ومابعدها، وكذلك: د.مصطفى صالح العماوي: مصدر سابق، ص36-37.** [↑](#footnote-ref-14)
15. **- للمزيد راجع: جان جاك روسو:العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي،ترجمة:عبد العزيز لبيب،بيروت،المنظمة العربية للترجمة،2011،ص94 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-15)
16. **- للمزيد راجع وقارن بين:نيقولا مكيافللي:الأمير،ترجمة:أكرم مؤمن،القاهرة،مكتبة أبن سينا للطبع والنشر والتوزيع،2004،ص21 ومابعدها،وبين:مونتسكيو:روح الشرائع،ترجمة:عادل زعيتر،القاهرة،كلمات عربية للترجمة والنشر،2012،ص62 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-16)
17. **- د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...مصدر سابق،ص190 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-17)
18. **- المصدر نفسه،ص190 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-18)
19. **- راجع المادة(5) من الدستور العراقي الصادر عام 2005 وقارن مع الدساتير المعاصرة، وقد صدر الدستور المذكور بعد أن جرى الاستفتاء الشعبي عليه في 15/10/2005 ووافق عليه أكثر من 78% من الناخبين العراقيين وأثر ذلك تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4012 الصادر في 28/12/2005.** [↑](#footnote-ref-19)
20. **- د.حسان شفيق العاني:الأنظمة السياسية والدستورية...مصدر سابق،،ص190 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-20)
21. **- د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص550 ومابعدها،وكذلك: د.نعمان الخطيب:مصدر سابق،ص545،وكذلك:د.جواد الهنداوي:القانون الدستوري والنظم السياسية،بيروت/النجف الأشرف،العارف للمطبوعات،ط1، 2010،ص49-57.** [↑](#footnote-ref-21)
22. **- د.نعمان الخطيب:مصدر سابق،ص555 ومابعدها،وكذلك: د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص554 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-22)
23. **- نفس المصدران السابقان .** [↑](#footnote-ref-23)
24. **- د.نعمان الخطيب:مصدر سابق،ص555 ومابعدها،وكذلك: د.عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق،ص554 ومابعدها.** [↑](#footnote-ref-24)