دليل

التوعية المجتمعية
بالمفاهيم والمصطلحات الدستورية

إصـــــدار

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك)

بالتعاون مع

الصندوق الوطني للديمقراطية

ديسمبر ٢٠١٢

برنامج تعزيز المشاركة المجتمعية في صياغة الدستور

برنامج: تعزيز المشاركة المجتمعية في صياغة الدستور

دليل

التوعية المجتمعية
بالمفاهيم والمصطلحات الدستورية

إصـــدار

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك)

بالتعاون مع

الصندوق الوطني للديمقراطية

ديسمبر ٢٠١٢

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد
Yemen Parlimentarians Against Corruption

الصندوق الوطني للديمقراطية

لجنة المراجعة

د. عبدالباري دغيش

د. محمد ثابت العسلي

عبدالكريم الأسلمي

صادق البعداني

د. محمد صالح القباطي

الإشراف العام

عبدالمعز دبوان

دليل
التوعية المجتمعية بالمفاهيم والمصطلحات الدستورية

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد والصندوق الوطني للديمقراطية.

www.yemen-pac.com

رقم الإيداع (٢٠١٣/٦)

الطبعة الأولى : صنعاء - ديسمبر ٢٠١٢

يمكنكم الإطلاع على النسخة الإلكترونية في موقع منظمة برلمانيون ضد الفساد (يمن باك)

www.yemen-pac.com

المحتويات

- **المقدمة.**

الفصل الاول :الدستور

– لماذا الدستور.
– تعريف الدستور.
– أهمية الدستور.
– مراحل نشأة الدساتير.
– أساليب نشأة الدساتير.
– أنواع الدساتير.
– تعديل الدستور.
– الشروط الديمقراطية لتعديل الدستور.
– مراحل عملية تعديل الدستور.
– حظر تعديل الدستور.
– المحكمة الدستورية.
– خصائص الدستور الديمقراطي.

الفصل الثاني :الدولة

– تعريف الدولة.
– عناصر الدولة [مكوناتها].
- شكل الدولة:
– الدولة البسيطة:
– المركزية الإدارية.
– اللامركزية الإدارية.
– الدولة المركبة:
– الاتحاد الكونفدرالي.
– الاتحاد الفيدرالي.

الفصل الثالث : نظام الحكم

– النظام الجمهوري.
– النظام الملكي:
– الملكية المطلقة.
– الملكية المقيدة.
- أنواع الحكومات:
– حكومة النظام البرلماني.
– حكومة النظام الرئاسي.
– حكومة النظام شبه الرئاسي.
- سلطات الدولة:
– السلطة التشريعية.
– السلطة التنفيذية.
– السلطة القضائية.

كلمة رئيس المنظمة

د. عبدالباري دغيش

تضطلع منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك) وبالتعاون مع شركائها على المستوى الوطني والدولي في التصدي لعدد من القضايا ذات الأهمية الوطنية تشريعياً ورقابياً، ومن بين تلك تأتي الجهود المبذولة لكادر المنظمة وفريقها بقيادة مديرها التنفيذي النائب عبدالمعز دبوان ، في إصدار الأدلة التوعوية الضرورية ذات الصلة بمكافحة الفساد، وكذلك الإسهام بتطوير المنظومة التشريعية المتعلقة بمكافحة الفساد، أو تلك الجهود المتعلقة بتوعية المجتمع من اجل ضمان المساهمة الفاعلة في صناعة التشريعات والرقابة على تنفيذها..

واليوم ونحن نرتقي عتبات سلم الإعداد والتحضير لمؤتمر الحوار الوطني الذي يجمع شمل مكونات الطيف السياسي والاجتماعي في الساحة اليمنية ، هذا المؤتمر المعول عليه وضع اللبنات الأساسية للدولة اليمنية الحديثة ودستورها الجديد ، تبرز الحاجة بجلاء للتوعية والتعريف بالمفاهيم والمصطلحات الدستورية على طريق تعزيز المشاركة المجتمعية في صياغة وصناعة الدستور الجديد ، المعبر عن الضمير الجمعي والمجسد للتوافق والاعتراف المتبادل بين كل

مكونات المجتمع اليمني ، ومن اجل ذلك جاء هذا الجهد ليمن باك.

وهنا لا يسعني إلا التوجه بشكري الجزيل وتقديري العميق للأصدقاء الذين شاركوا بصورة مباشرة وغير مباشرة في خروج هذا الدليل التوعوي إلى النور ، سائلا اللّه العظيم التوفيق للجميع في تحقيق الفائدة المرجوة .

واللّه من وراء القصد ،،،

صنعاء ٢٠١٢/١٢/١٢م

المقدمة

عبدالمعز دبوان

المدير التنفيذي لمنظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد

سيظل الدستور أهم وثيقة تنظم حياة المجتمع وعلاقته وحقوق وواجبات أفراده وغيره من القضايا الجوهرية .

وليس بخاف أن احد أهم أسباب ثورات الربيع العربي هو البنى التشريعية الداعمة للطغيان، والعبث بمقدرات الأمة المادية والمعنوية، واستلاب الحقوق ومصادرة الحريات ، فقد كانت الدساتير العربية تضع الحاكم ونظامه فوق المساءلة ، فهو الفاعل وهو الآمر وهو الناهي وهو الذي يسأل ولا يُسأل عما يفعل... وظلت تلك الدساتير – التي صنعتها وصاغتها أنظمة استبدادية لتحمي نفسها وتطيل أعمار كبار مجرميها- ظلت غطاءً تشرعن لأقوال وأفعال ذلك الحاكم.

وفي ظل التغيرات المفترضة، وكأحد أهم استحقاقات المبادرة الخليجية، يتوجب إنشاء لجنة تقوم بصياغة الدستور اليمني الجديد ، بناء على المحددات والموجهات التي سيخرج بها مؤتمر الحوار الوطني .

وحيث أن الدستور ليس مجرد وثيقة تستنسخ وتصلح لكل المجتمعات ، إنما هو تعبير عن المجتمع بواقعه وتاريخه وثقافته وتركيبته ومزاجه العام ، فالأمر يحتاج إلى دراسة مجتمعية ولا يجوز فيه الاستعجال ، ولا يحق لنخبة أن تحدد مصير الدولة والاستفراد بصياغة دستور

البلد .

وإدراكاً منا في منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد «يمن باك» بأهمية ومحورية الدور المجتمعي في صياغة الدستور بحيث يأتي ذلك الدستور ملبيا لطموح وتطلعات المجتمع ... جاءت مبادرة المنظمة لتعزيز دور المجتمع في صياغة الدستور اليمني القادم، من خلال إعداد وإصدار دليل توعوي بالمفاهيم والمصطلحات الدستورية ، ليكون مرشدا لعامة الناس وموضحا للكثير من المحتويات الأساسية للدستور.

وجاء إصدار هذا الدليل ضمن برنامج للتعاون مع الصندوق الوطني للديمقراطية (NED) ، الذين يتوجب أن نتقدم إليهم بالشكر والتقدير لما يقدمونه من دعم وتعاون جاد ومستمر.

وفي هذا الإطار نعتقد أن من أهم البنود الواجب أن يتضمنها أي دستور ضمانات ديمقراطية الحكم من حيث إعمال مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بين هذه السلطات ، واستقلال القضاء لما في ذلك من حماية لحقوق المواطنين ، كما أن إيراد المقومات السياسية والاجتماعية والأخلاقية والاقتصادية وبشكل واضح ومعبر عن المجتمع من الأهمية بمكان، وبالمثل فالنص – وبوضوح لا يحتمل اللبس – على الحقوق والحريات وضمانات حمايتها أمر بالغ الأهمية، مع توضيح كامل لمهام واختصاصات السلطات العامة « القضائية والتشريعية والتنفيذية » وأوجه التداخل والتعاون بينها .

وختاما نتطلع إلى أن يسهم هذا الدليل في تعزيز المشاركة المجتمعية في صياغة الدستور، وان يتم الاستفادة منه في التوعية المجتمعية بمضامين الدستور، حتى إذا ما تم الاستفتاء على الدستور الجديد يكون قد تشكل لدى المواطن فكرة أولية واضحة عما يجب أن يحتويه وكيفية التعاطي مع الدستور المستفتى عليه .

الفصل الاول:

الدستور

❖ لماذا الدستور:

حيث أن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، لا يمكن أن يعيش إلا في جماعة، يؤثر فيها، ويتأثر بها، ويتبادل معها العلاقات والمصالح، كان لا بد من وجود سلطة، تقود هذه البيئة الاجتماعية، وتنظم العلاقة بين أفرادها، وتحقق مصالحها، وتحل خلافاتها ونزاعاتها، ومن هنا كان «العقد الاجتماعي» الذي تشكَّلت بموجبه الدولة، ومنحت بسببه السلطة.

وحتى لا تطغي هذه الدولة بسلطتها بموجب ذلك العقد الاجتماعي، كان لا بد من وجود «نظام سياسي» يوضح نظام الحكم فيها، وينظم العلاقة بين مكوناتها، ويبين واجبات وحقوق ومسؤوليات أطرافها «الحاكم والمحكوم»، ويوفق بين السلطة ومصالح الجماعة فيها من جهة، وبين حرية الأفراد وحقوقهم من جهة أخرى.

ومن البديهي أن يوثق ذلك في «وثيقة» تلتزم بها مكونات تلك الدولة الرئيسة [الحاكم والمحكوم أو السلطة والشعب]، وتعود إليها الأطراف حين الخلاف والتنازع بينها، ومن هنا كان «الدستور» الذي يشكل هذه الوثيقة التعاقدية.

ونظراً لاختلاف المجتمعات عن بعضها من حيث الحضارة والتاريخ والاقتصاد والاجتماع والدين والعرف وطبيعة تكوُّنها، نجد أن النظام السياسي الذي يحكم هذه المجتمعات يختلف باختلاف هذه المجتمعات، ومن ثَمَّ تتباين دساتيرها تبعاً لاختلافها وتعددها وتنوعها، مع وجود قواسم مشتركة تجمع بينها، خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات والتطلعات الإنسانية التي تجمع بين بني البشر.

❖ تعريف الدستور:

كلمة «الدستور» ليست عربية الأصل، ولم تذكر القواميس العربية

القديمة هذه الكلمة، ولهذا فإن البعض يرجح أنها كلمة فارسية الأصل، دخلت اللغة العربية عن طريق اللغة التركية، ويقصد بها التأسيس أو التكوين أو النظام، ثم عُرِّبَتْ فأصبح من معانيها [كما جاء في المعجم الوسيط]:

– الدُّستورُ: القاعدة يعملُ بمقْتضاها.

– والدُّستورُ: الدفترُ تكتب فيه أسماءُ الجند ومرتَّباتهم.

– والدُّستورُ: مجموعةُ القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحُكْم فيها ومدى سلطتها إزاءَ الأفراد. والجمع: دساتير.

المعنى القانوني لكلمة «الدستور»:

– الدستور: هو القانون الأعلى للدولة، الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة [بسيطة أم مركبة]، ونظام الحكم فيها [ملكي أم جمهوري]، وشكل الحكومة [رئاسية أم برلمانية أم مختلطة]، وينظم السلطات العامة فيها، من حيث التكوين، والاختصاص، والعلاقات التي بينها، وحدود كل سلطة منها، والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

– أو هو: أعلى وثيقة تعاقدية في الدولة، يُستوحى منها الأنظمة، والقوانين واللوائح والقرارات التي تسير عليها جميع سلطات الدولة ومؤسساتها وأجهزتها في حل القضايا [الداخلية والخارجية] وتحقيق أهداف المجتمع.

– أو هو: مجموعة المبادئ الأساسية المنظمة لسلطات الدولة، المبينة لحقوق كل من الحكام والمحكومين فيها، الواضعة للأصول الرئيسية التي تنظم العلاقات بين مختلف سلطاتها العامة.

– أو هو: مجموعة من القواعد القانونية الأساسية التي تنظم وتضبط نظام الحكم ونشاط الدولة وعلاقتها بالمواطنين وبالدول الأخرى.

ومن التعريفات السابقة للدستور يتبين أن أهم المسائل التي ينظمها

ويعتني بتحديد أحكامها هي:

أولا: يبين نظام الدولة السياسي، ملكية أم جمهورية، وديمقراطية أو دكتاتورية، ونيابية أو غير نيابية (رئاسية أو مختلطة)، بسيطة أو اتحادية، إلخ.

ثانيا: يبين السلطات العامة في الدولة، السلطة القضائية، والسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، ويبين سلطاتها واختصاصاتها وصلاحياتها والهيئات التي تباشرها، والعلاقة فيما بينها.

ثالثا: يحدد حقوق الأفراد في الدولة، ويقرر الحريات العامة والخاصة التي يتمتع بها كل فرد.

❖ أهمية الدستور:

– من خلال تعريف الدستور تتضح أهمية الدستور التي يمكن أن نلخصها في الآتي:-

(١) من الناحية القانونية، يقع الدستور في قمة الهرم القانوني للدولة ، فالدستور هو المرجعية الأساسية لجميع القوانين والتشريعات، ولا يجوز أن يأتي أي قانون أو لائحة أو قرار متناقضاً مع مبادئ الدستور أو خارج إطارها، وهو ما يُعرَف بهيمنة الدستور وسموه.

(٢) من الناحية السياسية، يحدد الدستور طبيعة الدولة إن كانت جمهورية أو ملكية، ونظام الحكم فيها سواء رئاسي أو برلماني أو شبه رئاسي، ويتناول السلطات الثلاث من حيث تشكيلاتها واختصاصاتها، وطبيعة العلاقة الدستورية فيما بينها، ويحدد شكل العملية السياسية والتفاعلات الديمقراطية، ويرسم فلسفة الحكم المحلي والهيكلة

الإدارية للدولة.

(٣) من الناحية الحقوقية، ينص الدستور على حقوق الأفراد وحرياتهم السياسية والدينية والفكرية والمدنية.

(٤) يوثق الدستور الشخصية والهوية المتفردة للأمة، وينص على الضمانات التي تحميها، وتعزز انتماءها، ولغتها وقيمها الأساسية، ومرجعياتها الروحية.

(٥) يعمل الدستور كعقد اجتماعي، يوضح الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، ودور الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية، وتنظيم النشاط الاقتصادي، بما يحقق التوازن بين مصلحة الفرد والمجتمع.

❖ مراحل نشأة الدساتير:

لم توجد الدساتير مرة واحدة، وإنما مرَّتْ عملية نشأتها بمراحل متعددة ومخاضات عسيرة، كونها – في الغالب – تعزز حق الشعب في استرداد سلطته التي سلبها الحاكم الذي بدأ وكيلاً للشعب في إدارة الدولة، لكنه بعد أن تمكن خان العهود والعقود، فتحوَّلت الدول إلى إقطاعيات خاصة ومملوكة للحكّام وعائلاتهم، ولهذا قدمت الشعوب الكثير من التضحيات

– الدستور: هو القانون الأعلى للدولة، الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة [بسيطة أم مركبة]، ونظام الحكم فيها [ملكي أم جمهوري]، وشكل الحكومة [رئاسية أم برلمانية أم مختلطة]، وينظم السلطات العامة فيها، من حيث التكوين، والاختصاص، والعلاقات التي بينها، وحدود كل سلطة منها، والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

لتسترد حقها وحريتها.. ومن هنا يمكننا أن نلخص مراحل نشأة الدساتير في الآتي:-

(١) المرحلة الأولى:

هي مرحلة انفراد الملوك بالسلطة، ومن ثَمَّ وضع الدستور الذي كان مفصلاً على أهوائهم ولتحقيق مصالحهم وعائلاتهم، ومع هذا كان هذا الدستور «منحة» موهوبة من الملك للشعب، بعد أن كان يحكمهم بلا دستور.

(٢) المرحلة الثانية:

هي المرحلة التي برزت فيها مطالب الشعوب وإرادتها، وظهرت فيها جهود المجتمعات عن طريق هيئات تعمل باسمها لحمل الملوك على الاعتراف ببعض حقوق الشعب في المشاركة في هذه السلطة، وهو ما يعرف بنظرية العقد.

(٣)، (٤) المرحلتان الثالثة والرابعة:

وهما مرحلتان انفراد الشعب بسلطة وضع الدستور، بواسطة [الجمعية التأسيسية] المنتخبة، أو المعينة، أو المتوافق عليها، والتي أدت إلى ظهور أسلوب الاستفتاء الدستوري [الاستفتاء الشعبي]، وفي الحالات التي لا يباشر فيها الشعب بنفسه السلطة التأسيسية بل يوكلها إلى هيئة أو لجنة مختصة تضع مشروع الدستور، فإنه لا يتحول إلى دستور إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء العام.

❖ أساليب نشأة الدساتير:

تنشأ الدساتير وفق عدة أساليب يمكن أن نجملها في الأساليب: «الديمقراطية»، و«غير الديمقراطية» كالآتي:-

أولا: الأساليب الديمقراطية:

ومنها الأسلوبان المشهوران «الجمعية التأسيسية» و«الاستفتاء الدستوري أو الشعبي».

(١) الجمعية التأسيسية المنتخبة:

حيث ينتخب الشعب ممثليه في «جمعية تأسيسية»، تقوم هذه الجمعية، نيابة عن الشعب، بوضع الدستور، الذي يُصبح نافذاً بمجرد إقراره من هذه الجمعية.

(٢) الاستفتاء الدستوري:

وتمر هذه الطريقة بمرحلتين هما:

- الأولى هي: وضع «مشروع الدستور» من قبل (جمعية نيابية منتخبة من الشعب) أو بواسطة (لجنة حكومية) أو بواسطة (لجنة يختارها الحاكم) أو (لجنة تتوافق عليها القوى الفاعلة في المجتمع).
- الثانية: عرض « مشروع الدستور» على الشعب، في استفتاء عام، ولا يصبح الدستور نافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه.

ثانياً: الأساليب غير الديمقراطية:

وأشهرها الأسلوبان المعروفان في القانون الدستوري «المنحة»، و«التعاقد».

(١) أسلوب المنحة:

وهو أسلوب قديم، ساد لدى العروش الملكية الأوربية، كحل لتململ المجتمعات ولتخفيف الضغط الشعبي، بمنح الشعب جزء من السلطة التي يستأثر بها الملوك، ويكون هذا الدستور من ذات الحاكم وبرقابة منه، وقد يكون مستقلاً عن الحاكم إلى حدٍ ما.

(٢) أسلوب التعاقد:

ويكون ذلك بعد ثورة على الحاكم «الملك» لكنها لا تُطيح

به، وإنما تجبره على منح الشعب جزءاً من السلطة، من خلال توقيع وثيقة يفرض فيها الثوار شروطهم ومطالبهم، ومنها تقييد صلاحياته المطلقة، وإشراك الشعب في السلطة، من خلال دستور يحقق ذلك.

❖ أنواع الدساتير:

تتنوع الدساتير وفقاً لتنوع المجالات المراد بحثها فيها، من حيث التدوين أو من حيث المحتوى والتفصيل أو من حيث المدى الزمني أو من حيث الثبات والتعديل، إلى الآتي:-

أولا: من حيث التدوين:

تُقسم الدساتير إلى دساتير «مدونة»، ودساتير غير مدونة «عرفية».

(١) الدساتير المدونة:

وهي الدساتير المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق، وغالباً ما يكون الدستور المدون (المكتوب) بسبب قيام ثورة أو قيام دولة جديدة [اتحاد فيدرالي]، أو في حالة وضعه كـ«منحة» أو «تعاقد»، ويتميز الدستور المكتوب بالوضوح والدِّقة والثبات، كما يتميَّز بالتجاوب السريع مع التغيرات الواقعة في المجتمع وتطلعاته.

وأول دستور مدون في العصر الحديث هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية [في ١٧٨٧م]، وصار نافذاً بعد عامين، ثم الدستور الفرنسي [في ١٧٩١م].

(٢) الدساتير غير المدونة (العرفية):

وهي الدساتير التي تنشأ عن طريق العرْف واتِّباع السلطة سلوكا معينا مستمرا يتراكم وعي المجتمع بها، بسبب طول المدة فيتحوَّل إلى عرف دستوري مُلزم لهذه السلطات.

وأشهر الدساتير العرفية –وربما الوحيد– هو الدستور الإنجليزي، غير أنه يعتمد أيضاً على أحكام القضاء، كما يتضمَّن مجموعة وثائق مكتوبة تتضمَّن قواعد ملزمة لقضايا محددة [منها: العهد الأعظم، وميثاق الحقوق، وقانون البرلمان، وقانون ١٩٥٨ الذي سمح بعضوية المرأة في مجلس اللوردات].

ثانيا: من حيث المحتوى والتفصيل:

تقسم الدساتير إلى دساتير «موجزة»، وأخرى «مفصلة».

(١) الدساتير الموجزة:

هي الدساتير التي تقتصر على إيراد وتنظيم المبادئ الرئيسة والجوهرية للدستور، وهو ما يؤدي إلى تعقيد إجراءات تعديلها لعدم الاحتياج لذلك، كون القضايا الجوهرية التي تضمنها الدستور أقرب إلى الثبات والاستقرار.

> الدستور هو المرجعية الأساسية لجميع القوانين والتشريعات، ولا يجوز أن يأتي أي قانون أو لائحة أو قرار متناقضاً مع مبادئ الدستور أو خارج إطارها، وهو ما يُعرَف بهيمنة الدستور وسموه.

(٢) الدساتير المفصلة:

هي الدساتير التي تعنى بالتفاصيل، وتتميز بتنظيمها الواضح للأمور الدستورية، لكنها كثيراً ما تحتاج إلى التعديل، ويمكن اعتبار أغلب الدساتير الموجودة الآن دساتير مفصلة.

ثالثا: من حيث المدى الزمني:

تقسم الدساتير إلى دساتير «مؤقتة» ودساتير «دائمة».

(١) الدساتير المؤقتة:

هي الدساتير التي يتم إصدارها في حالات الضرورة – كما هو الحال

عند حدوث ثورة أو انقلاب – حيث يصدر إعلان دستوري مؤقت يسري تطبيقه إلى أن يوضع دستور دائم للبلاد، غير أن بعض الأنظمة الدكتاتورية تبقي على دستورها المؤقت ولا تحترم وعودها بوضع دستور دائم في أقرب وقت ممكن.

(٢) الدساتير الدائمة:

هي الدساتير التي يتم وضعها من قبل الهيئات المخولة بذلك، ويتم إقرارها من قبل الشعب في استفتاء عام.

رابعا: من حيث الثبات والتعديل:

تقسم الدساتير إلى دساتير «مرنة»، ودساتير «جامدة»، ودساتير «تجمع بين المرونة والجمود».

(١) الدساتير المرنة.

هي الدساتير التي يمكن تعديلها بنفس الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية بواسطة «السلطة التشريعية».

(٢) الدساتير الجامدة.

وهي الدساتير التي يتطلب تعديلها إجراءات «مشددة»، كأن يتطلب تعديلها إجراءات ومراحل منها: أغلبية معينة في البرلمان أواستفتاء شعبي، ومن هذا النوع الدستور الأمريكي، الذي يشترط لتعديله موافقة ثلاثة أرباع الولايات الأمريكية [أي موافقة ٣٨ ولاية – على الأقل – من ٥٠ ولاية]، بعد تقديمه من ثلثي أعضاء الكونجرس، وكذلك دستور استراليا الفيدرالي.

(٣) الدستور الجامع بين المرونة والجمود.

وهي الدساتير التي تجمع لتعديلها بين «المرونة» في القضايا المتجددة والمتغيرة، بينما يتطلب تعديلها للمواد الجوهرية المتعلقة بنظام الحكم وشكل الدولة وغيرها مما يعتبر ثوابت للدولة، إلى ما يتطلبه الدستور «الجامد» من إجراءات مشددة.

❖ تعديل الدستور:

من المعلوم أن القواعد الدستورية هي انعكاس للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، كما أنها مؤشر لتطلعات وآمال المجتمع، وبما أن تلك الأوضاع والتطلعات والآمال في تطور وتغير مستمر، كان لزاماً على «القواعد الدستورية» مواكبة تلك التطورات والتطلعات، ومن هنا تأتي أهمية تعديل الدستور.

إذن فـ «تعديل الدستور» ضرورة ومصلحة مجتمعية، بشروط يجب أن تتوافر «مجتمعة» في التعديل، أما إذا كان «تعديل الدستور» بغير هذه الشروط، وأصبح تعديله لتحقيق مصالح «الحاكم» وعائلته [كتمديد ولايته، أو إطلاق صلاحياته، أو توريث عائلته، أو الحد من الحقوق والحريات]، فإن هذا التعديل جريمة بحق الشعب ودولته ونظامه، تستوجب عقوبة الخيانة العظمى.

❖ الشروط الديمقراطية لتعديل الدستور:

- إتباع الإجراءات التي نصّ عليها الدستور لتعديله.
- أن يعزز التعديل مبادئ الديمقراطية والتبادل السلمي للسلطة.
- أن لا يكون باتجاه «تمديد» ولاية الحاكم أو «توريث» عائلته تحت أي مبرر.
- أن يحقق التعديل مصالح المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- أن يحافظ التعديل على الحقوق والحريات ويعززها ولا ينتقص منها.

❖ مراحل عملية تعديل الدستور:

تمر عملية تعديل الدستور بأربع مراحل أساسية هي:

(١) اقتراح التعديل:

قد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للحكومة وحدها أو للبرلمان وحده أو لكليهما معا، أو لكل من البرلمان والشعب.

(٢) تقرير مبدأ التعديل:

يُمنح البرلمان عادة سلطة تقرير ما إذا كانت هناك ضرورة لتعديل الدستور من عدمها، على اعتبار ان البرلمان يمثل الشعب، وهو بهذه الصفة أكثر السلطات صلاحية لتقرير مدى ضرورة التعديل، وتتطلب بعض الدساتير موافقة الشعب على إقرار مبدأ التعديل، بالإضافة إلى موافقة البرلمان.

(٣) إعداد التعديل:

بعض الدساتير تشترط انتخاب هيئة خاصة توكل إليها مهمة التعديل، إلا أن معظم الدساتير تعطي البرلمان هذه المهمة حسب شروط خاصة من أهمها اجتماع البرلمان في شكل مؤتمر أو اشتراط نصاب خاص لصحة جلسات البرلمان أو في التصويت لصحة القرارات الصادرة منه أو في كليهما معاً.

(٤) الإقرار النهائي للتعديل:

معظم الدساتير تجعل نفس الهيئة التي توليها اختصاص إعداد التعديل الدستوري مختصة أيضا بإقراره نهائيا وهذه الهيئة تكون هيئة تنتخب خصيصاً لأداء المهمة الموكلة إليها، مع تطلب شروط خاصة فيه، وتعطي بعض الدساتير سلطة إقرار التعديل للشعب عن طريق الاستفتاء الدستوري.

❖ حظر تعديل الدستور:

ليس هناك دستور لا يُعدّل، كونه – كما أسلفنا – انعكاس للأوضاع المتغيرة، ومؤشر لتطلعات المجتمع الطموحة والمتجددة، فالأصل إذن

هو أن كل الدساتير قابلة للتعديل.
لكن هناك حظر مؤقت لتعديل الدساتير، إما لفترة زمنية محددة، وهو ما يعرف ب–«الحظر الزمني»، ومثال ذلك الدستور الأمريكي [الصادر سنة ١٧٨٧م]، والذي حظر تعديل بعض أحكامه قبل سنة ١٨٠٨م، وإما لموضوعات محددة فيه، وهو ما يطلق عليه «الحظر الموضوعي»، الذي يتمثل في حظر تعديل بعض المواضيع الجوهرية، خاصة فيما يتعلق بنظام الحكم المقرر، ويتضح ذلك في الدستور البرتغالي [١٩٩١م]، الذي يحظر تعديل شكل الحكم الجمهوري.

❖ المحكمة الدستورية:

بما أن الدستور هو أحد أشكال القانون فلا بد أن يوجد لدى البعض سوء فهم أو تصور خاطئ لمعاني مواد الدستور الأمر الذي قد يؤدي إلى خلافات حول دستورية تشريع أو حكم قضائي ما.
لذا لجأت الدول في دساتيرها إلى إيجاد ما يسمى «المحكمة الدستورية»، وهي المحكمة العليا في السلطة القضائية، وتختص بحل النزاعات حول دستورية القوانين والتشريعات والأحكام القضائية وتكتسب قراراتها درجة القطعية مباشرة

❖ الشروط الديمقراطية لتعديل الدستور:

- إتباع الإجراءات التي نصّ عليها الدستور لتعديله.
- أن يعزز التعديل مبادئ الديمقراطية والتبادل السلمي للسلطة.
- أن لا يكون باتجاه «تمديد» ولاية الحاكم أو «توريث» عائلته تحت أي مبرر.
- أن يحقق التعديل مصالح المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- أن يحافظ التعديل على الحقوق والحريات ويعززها ولا ينتقص منها.

وهي غير قابلة للنقض.

❖ خصائص الدستور الديمقراطي:

لا يعني وجود دستور في أي دولة دليل على ديمقراطية النظام، أو مؤشر على شراكة الشعب في السلطة، فربما كان الدستور مشرّعاً للاستبداد والديكتاتورية، ومنتهكاً للحقوق ومقيداً للحريات، ولهذا لا بد من توفر مبادئ وخصائص يتميز بها الدستور الديمقراطي عن غيره، تكون هذه المبادئ ملزمة للمشرع العادي لكي يتقيد بها من جهة، والوسائل التي تضمن التطبيق الكامل والنزيه لهذه المبادئ من جهة أخرى، ومن هذه المبادئ التي يتميز بها الدستور الديمقراطي وتعد من خصائصه الجوهرية:

(١) مبدأ تعزيز مبادئ الديمقراطية:

فالديمقراطية ليست مصطلحاً ولا شعاراً يُكتَفى بذكره ورفعه، وإنما مبادئ وأسس ومعايير لا بد من الاعتراف بها، والنص عليها، والالتزام بها، ومنع تجاوزها والتعدي عليها، وأهم المبادئ الديمقراطية التي تنص عليها الدساتير الديمقراطية وتتضمنها هي:

- سيادة الدستور والقانون.
- المساواة أمام القانون.
- المواطنة المتساوية.
- تكافؤ الفرص.
- حكم الأغلبية وضمان حقوق الأقليات.
- حق المواطن في الانتخاب والترشح.
- مشاركة المرأة ثقافياً، وسياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً.
- نزاهة القضاء واستقلاليته.
- احترام الملكية الخاصة.

- تعزيز الحريات العامة وحقوق الإنسان ومنها: حرية الرأي والتفكير والتعبير، حق تكوين الجمعيات والمنظمات والانتماء إليها، حق الانتماء للأحزاب المعارضة.
- التبادل السلمي للسلطة عبر انتخابات حرة ونزيهة ودورية.
- تحديد فترة ولاية الحاكم ومنع التمديد والتوريث.
- الفصل بين السلطات.

(٢) مبدأ تقييد الحق المطلق في السيادة:

الدستور الديمقراطي يمنع وجود الحق المطلق في إصدار الأوامر دون قيد أو منازع، والذي كان يتمتع بها الحكام في الأنظمة الاستبدادية – حتى الشعب لا يملك هذا الحق – حيث يمارس الشعب سلطاته وفقا للحقوق والواجبات التي يبينها الدستور.

ويتمثل ذلك في انتخاب سلطة تشريعية تتقيد بأحكام ونصوص الدستور عند إصدار السياسات التشريعية، وانتخاب سلطة تنفيذية تتقيد بأحكام ونصوص الدستور عند إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ هذه السياسات التشريعية.

(٣) مبدأ سمو الدستور:

حيث يتمتع القانون بالسلطة العليا ويخضع الجميع لأحكامه دون استثناء ويتطلب ذلك وجود ضمانات لاحترامه، وتتمثل هذه الضمانات في وجود سلطة قضائية تتوافر فيها شروط الاستقلال والنزاهة والكفاية، تكون مهمتها تطبيق القانون على كل ما يطرح أمامها من نزاعات، ويتميز الدستور بكونه أعلى مرتبة من بقية القوانين، وهو ما اصطلح على تسميته بمبدأ «سمو الدستور»، ويقصد به علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية الأخرى، حيث يمنع صدور أي قانون يكون مخالفا للدستور، ويتضح سمو الدستور

من الناحية الموضوعية في كونه يشتمل على القواعد المنظمة لكيفية ممارسة السلطة والعلاقة بين الحكام والمحكومين وحقوق الأفراد وواجباتهم وضمان حرياتهم، ويتضح سمو الدستور من الناحية الشكلية في صعوبة الإجراءات المتبعة في عملية إصدار أو تعديل الدستور مقارنة بالقانون العادي.

(٤) مبدأ الفصل بين السلطات:

يقوم الدستور الديمقراطي على مبدأ عدم تركيز السلطة في جهة واحدة، حيث يقوم بتوزيع السلطة بين السلطات الثلاث [التشريعية والتنفيذية والقضائية]، وتحديد الاختصاصات الدستورية لكل سلطة من هذه السلطات وتحقيق التعاون المطلوب بينها لتسيير العمل السياسي وإدارة الدولة.

ويعمل هذا المبدأ على استقلال هذه السلطات وجعلها في ذات الوقت متساوية ومتوازية، مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها، بحيث إذا ما حاولت إحدى هذه السلطات القيام بالاستبداد أو تجاوز اختصاصاتها أمكن لغيرها من السلطات أن تردها عند حدودها، مما يؤدي إلى منع الاستبداد، وصيانة الحريات، وتحقيق الشرعية، وتقسيم العمل وإتقانه.

(٥) مبدأ ضمان الحقوق والحريات العامة:

يهتم الدستور الديمقراطي بتوفير الضمانات اللازمة لممارسة الحقوق والحريات العامة قدر عنايته بتحديد اختصاصات السلطات وضبط تصرف الحكام، وتتمثل في العمل على ضمان الحقوق الإنسانية العامة، ومنها: حق الحياة، وحق الأمن، وحق العمل، وحق التعليم، وحق الملكية، وحق التنقل، وحرمة المسكن وضمان حرية الرأي، وحرية الإعلام، وحرية الاجتماع، وحرية تكوين الجمعيات

والنقابات والأحزاب السياسية والانضمام إليها وتطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات.

ولا يكفي أن ينص الدستور أو القانون على الحقوق كاعتراف بها وتشريع لها، بل لا بد – إضافة لذلك – من توفير البيئة التي ستمارس فيها هذه الحقوق المعترف بها، وحمايتها من الانتهاكات، وتجريم المساس بها.

(٦) مبدأ التداول السلمي للسلطة:

يتمثل هذا المبدأ في تداول السلطة بين القوى السياسية الشرعية المعترف بها قانوناً بالطرق السلمية، وهو آلية لصعود قوى سياسية من المعارضة إلى السلطة، وتخلي أخرى عن السلطة إلى المعارضة، ويكون ذلك عن طريق الالتزام بنتائج الاقتراع العام، وبنتائج الانتخابات الديمقراطية، وضمان سلامة هذه النتائج من التزوير والتلاعب حيث يعمل الدستور الديمقراطي على خلق المؤسسات والآليات اللازمة لتحقيق هذا المبدأ، ينتج عنها وجود قانون ونظام انتخابي يضمن دوريته ويبين كيفية إجراء الانتخابات وشروط الترشح والمشاركة في العملية الانتخابية.

الفصل الثاني:

الدولة

من المعلوم أن الإنسان اجتماعي بطبعه، لا يوجد إلا مع جماعة يعيش في ظلها ويتبادل مع أفرادها المنافع والخبرات، وبالتالي وجِدت الأسرة، فالعائلة، ثم القبيلة، ثم الدولة.

❖ تعريف الدولة:

الدولة هي: مجموعة من الناس (شعبٌ)، يستقرون في أرض معينة، ويخضعون لحكومة منظمة.

أو هي: جماعةٌ من الناس، منظمة سياسياً، تبسط سيطرتها على إقليم مُحدّد، يتمتع بالسيادة، والاستقلال، ومعترف بها دولياً.

❖ عناصر الدولة [أركانها]:

من التعريف يتضح أن للدولة المعاصرة خمسة أركان هي: الشعب، والأرض، والحكومة، والسيادة والاستقلال، والاعتراف الدولي.

فإذا توفرت هذه العناصر [الأركان] قامت الدولة المعاصرة ككيان قانوني، بشخصية معنوية، تجمع العناصر وتمثلها، وتصبح فرداً من أفراد القانون الدولي.

العنصر الأول: الشعب:

وهو: جماعة من الناس، يجمعهم العيش المشترك، وليس لعددهم حدٌ أعلى أو أدنى، وقد يتطابق تعريف « الشعب « مع تعريف.» الأمة « مثل الأمة اليابانية لوجودها في دولة واحدة، وقد يختلف مثل الأمة العربية، والأمة الكورية، لوجودها في عدة دول.

العنصر الثاني: الأرض:

وهي المساحة الجغرافية التي يستقر عليها الشعب، مهما كانت مساحتها ؛ وتشمل الأرض اليابسة، والفضاء الذي يعلوها، والبحار والمسطحات المائية التابعة لليابسة كما نظم ذلك القانون الدولي.

العنصر الثالث: الحكومة:

وهي: الهيئة التي تمتلك السلطة (القوة) لفرض الترتيبات والأحكام والقوانين اللازمة لتنظيم أمور الشعب، وتحقيق مصالحه، والدفاع عن سيادته، وتستمد شرعية سلطتها من رضا شعبها بها، وقبوله لها. فإن انتفى هذا الرضا والقبول فإن الحكومة تكون فعلية وليست شرعية مهما فرضت نفوذها على المحكومين.

ولكلمة « حكومة » أكثر من معنى، فقد تأتي بمعنى نظام الحكم في الدولة، أو مجموع هيئات الدولة وسلطاتها الحاكمة [التشريعية والتنفيذية والقضائية]، وغالباً ما يقصد بكلمة « حكومة » السلطة التنفيذية فقط، وهو المعنى الشائع.

العنصر الرابع: السيادة:

والاستقلال والسيادة: تعني القوة السياسية والسلطة القانونية العليا المطلقة التي تملك الحق القانوني، بلا منازع، في مطالبة الآخرين بالالتزام والخضوع، وفرض الطاعة على النحو الذي يحدده القانون، وتُستمد هذه « القوة السياسية والسلطة القانونية « إما بالتوارث في حالة الأنظمة الملكية، وإما بـ– « الغَلَبة « والسطو في حالة الانقلابات، وإما برضا الشعب واختياره عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة.

وتقسّم الدول من حيث الاستقلال والسيادة إلى قسمين هما:

١. دول ذات سيادة كاملة: وهي التي لا تخضع ولا تتبع في شؤونها الداخلية أو الخارجية لرقابةٍ أو سيطرةٍ من دولة أخرى.
٢. دول منقوصة السيادة: وهي التي لا تتمتع بالاختصاصات

الأساسية للدولة لخضوعها لدولة أخرى، أو تبعيتها لهيئة دولية تشاطرها بعض الاختصاصات، كالدول التي توضع تحت الحماية أو الانتداب أو الوصاية وكالدول المُسْتعمَرة

العنصر الخامس: الاعتراف الدولي:

وهو اعتراف المجتمع الدولي بالكيان الناشئ كدولة مكتملة الأركان، وقبول التعامل معها عضواً في الأسرة الدولية، لتستطيع الدول الدخول معها في معاهدات واتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، وتبلغ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ١٩٣ دولة، وهناك دول ذات اعتراف محدود .. منها:

١. دول غير معترف بها نهائياً مثل: قرة باغ، وأرض الصومال.
٢. دول معترف بها من دول غير أعضاء في الأمم المتحدة مثل:« ترانسنيستريا « التي تعترف بها أبخازيا وأوستيا الجنوبية.
٣. دول معترف بها من دول أعضاء في الأمم المتحدة مثل:« أبخازيا « التي تعترف بها روسيا ونيكاراجوا، و» كوسوفو « التي تعترف باستقلالها ٦٢ دولة عضو في الأمم المتحدة، و» شمال قبرص « المعترف بها من تركيا ومؤتمر العالم الإسلامي، و» فلسطين « التي تعترف بها ٩٣ دولة من أعضاء الأمم المتحدة، ولها علاقات دبلوماسية مع ٢٢ دولة من الأمم المتحدة، و» الجمهورية العربية الصحراوية « وتعترف بها ٣٢ دولة من الأمم المتحدة، و» جنوب أوستيا « التي تعترف بها روسيا ونيكاراجوا.
٤. دول أعضاء في الأمم المتحدة وغير معترف بها من دول أخرى مثل: « قبرص « التي لا تعترف بها تركيا، و» جمهورية التشيك « التي لا تعترف بها ليختنشتاين، و» سلوفاكيا « التي لا تعترف بها ليختنشتاين، و» ليختنشتاين « التي لا

تعترف بها التشيك وسلوفاكيا، و» إسرائيل « التي لا تعترف بها ٢٦ دولة، وليس لها علاقات دبلوماسية مع ٣٤ دولة، و» كوريا الشمالية « التي لا تعترف بها أستونيا وفرنسا واليابان وكوريا الجنوبية، و» كوريا الجنوبية « التي لا تعترف بها كوريا الشمالية، و» جمهورية الصين الشعبية « التي لا تعترف بها تايوان [وهي ليست عضو في الأمم المتحدة] ولا تعترف بها أي دولة اعترفت بتايوان.

للدولة المعاصرة خمسة أركان هي: الشعب، والأرض، والحكومة، والسيادة والاستقلال، والاعتراف الدولي.

شكل الدولة:

تنقسم الدول من حيث شكلها إلى دول بسيطة، ودول مركبة.

❖ أولاً: الدولة البسيطة:

هي تلك الدول البسيطة في تركيبها الدستوري، حيث تكون السلطة فيها واحدة، ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة، تخضع لدستور واحد، وسلطات [تشريعية، تنفيذية، قضائية] واحدة، وقوانين واحدة داخل إقليم الدولة الموحدة.

أو هي التي تكون موحدة سياسياً، ولو كانت مقسمة إدارياً، حيث أن الأجزاء الإدارية تكون موضوعة على قدم المساواة، ومتماثلة في وضعها من حيث تمتعها باللامركزية، ووجه ارتباطها بالحكومة المركزية، وليس شرطاً أن تكون حدود الدولة البسيطة مترابطة مع بعضها بعض.

وتتميز الدولة البسيطة الموحدة بالآتي:-

١. يكون التنظيم السياسي للسلطة فيها واحدا، يتجسد في جهاز حكومي موحد، يضطلع بجميع الوظائف في الدولة طبقا للقواعد الدستورية فيها.
٢. تكون الدولة الموحدة متحدة في عنصرها البشري، حيث تخاطب السلطة السياسية فيها جماعة متجانسة، بالرغم مما قد يوجد من اختلافات فردية بين أعضاء الجماعة.
٣. يخضع الجميع في الدولة الموحدة لقرارات صادرة من الهيئات الحاكمة.
٤. يغطي التنظيم الحكومي جميع أجزاء إقليم الدولة بطريقة متجانسة دون اعتبار الفوارق الإقليمية أو المحلية.
٥. تتميز الدولة البسيطة بسلطة حكومية موحدة غير قابلة

للتجزئة سـواءً في تكوينها، أو في طريقة ممارستها لاختصاصاتها.

٦. تتميز بوحدة السلطة التشريعية التي تتولى سنّ القوانين التي يخضع لها أفراد شعبها، وبوحدة السلطة القضائية التي يلجأ إليها هؤلاء الأفراد بالفصل في المنازعات.

وإذا كانت القاعدة العامة في الدولة الموحدة هي وحدة السلطة، وممارستها على مجمل إقليم الدولة بطريقة موحدة لمواجهة جميع الساكنين بقوانين موحدة يخضعون لها عند تماثل الظروف ؛ فإنه عند اختلاف الظروف ببعض أقاليم الدولة البسيطة فإنها قد تضطر إلى سنّ وتطبيق قوانين مغايرة على بعض الأقاليم التي تخضع لظروف خاصة بيئية أو سكانية، كاستثناء على القاعدة العامة إلى أن تزول تلك التغيرات.

والأمثلة كثيرة للدول البسيطة الموحدة، لأن معظم دول العالم دول بسيطة موحدة، ومنها: فرنسا، وبلجيكا، وهولندا، واليابان، وإيطاليا، وأغلب الدول العربية.

المركزية و اللامركزية الإدارية في الدولة البسيطة الموحدة:

وحـدة السلطة الحكومية في الدولة الموحدة وبساطة تركيبها الدستوري لا يمنعان من توزيع الاختصاصات المعهودة إلى السلطة الإدارية أي الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

إذ تملك الدولة الموحدة البسيطة حرية الاختيار بين نظام المركزية الإدارية أو تطبيق اللامركزية الإدارية بجوارها طبقا لما تراه محققا لصالحها العام، مع الأخذ بالاعتبار أن «المركزية واللامركزية» نظامان إداريان لا علاقة لهما – ارتباطاً – بشكل الدولة [بسيطة أم مركبة] غير أننا أوردنا ذكرها هنا لنشير إلى أن «اللامركزية» كنظام إداري هو أحد حلول إشكالات مركزية الدولة « البسيطة ».

❖ المركزية الإدارية:

إذا تركزت الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة المركزية في العاصمة، بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها ينتظمون بالسُّلم الإداري، ويخضعون لسلطتها الإدارية، مع عدم منح أية اختصاصات مستقلة ووحدات إدارية مصلحية أو محلية فنحن نواجه نظاما إداريا مركزيا.

فالمركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على أساس تركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية في العاصمة المركزية وفروعها في الوحدات الإدارية المحلية.

ويرى أنصار المركزية أن لها فوائد وميزات منها:

١. النظام المركزي يقوي سلطة الدولة، ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً، والتي تحتاج لتقوية وتدعيم لوحدتها.

٢. يؤدي تطبيق نظام المركزية الإداريـة إلى تحقيق وحدة أسلوب ونمط الوظيفة الإدارية في الدولة، كما يؤدي إلى ثبات واستقرار الإجراءات الإدارية ودقتها، كما يساهم هذا النظام في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في كثرة الإجراءات.

٣. تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية الجزئية.

٤. المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة السيادية أو القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.

٥. المركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تأتي من مصدر واحد، مما يُمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.

٦. يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى تمتين الاقتصاد، وتحقيق الوفر في أموال و موارد الدولة، ويساعد على عدم الإسراف والتبذير في الإنفاق العام.

إلا أن خصوم المركزية يذكرون لها عيوبا ومآخذ كثيرة منها:

١. يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.

٢. المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب، لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة وبُعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها..

٣. المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم.

٤. المركزية الإدارية – وبسبب تركز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة – تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية، من دون إشراكهم فيها.

٥. المركزية الإدارية – غالباً – ما تؤدي إلى تهميش وحرمان المناطق البعيدة من التنمية – بسبب بعدها عن المركز، كما تتسبب في إرهاق مواطني المناطق البعيدة في متابعة قضاياهم، وقطع المسافات الطويلة، وتكاليفها الباهضة، مما يؤدي إلى تراكم سخطهم على الإدارة وتذمرهم منها.

وعن كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية داخل النظام المركزي فإنه يوجد أسلوبين لذلك هما: التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

ويقصد بالتركيز الإداري تجمع سلطة البت واتخاذ القرار في يد الرئيس الإداري لجميع المسائل الداخلية في اختصاصاته، أما عدم التركيز الإداري فيعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت واتخاذ القرار النهائي في بعض اختصاصاته إلى نوابه ومعاونيه لكي يتفرغ هو للقيام بمهمة الإشراف والتوجيه والتخطيط داخل إدارته، وهو وسيلة لتخفيف المركزية والحد من عيوبها.

❖ اللامركزية الإدارية:

وتعني توزيع الوظيفة الإدارية [التنفيذية] بين الحكومة المركزية في العاصمة المركزية وبين وحدات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتمارس هذه الوحدات وظائفها واختصاصاتها في النطاق الجغرافي المرسوم لها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

حيث يسمح النظام اللامركزي بتوزيع الاختصاصات بين الجهاز

القاعدة العامة في الدولة الموحدة هي وحدة السلطة، وممارستها على مجمل إقليم الدولة بطريقة موحدة لمواجهة جميع الساكنين بقوانين موحدة يخضعون لها عند تماثل الظروف

المركزي للدولة والوحدات الإدارية المرفقة أو المحلية فيها، إذ تمنح هذه الوحدات بسلطة البت واتخاذ القرار فيما يتعلق في الاختصاصات التي خولها القانون على أن تخضع لرقابة وإشـراف السلطة المركزية.

ويتركز الهدف من فرض هذه الرقابة أو الوصاية الإدارية في الحفاظ على وحدة الدولة، لأنه لو استقلّت الهيئات اللامركزية المصلحية أو المحلية استقلالاً كاملاً وتخلصت من السلطة المركزية عليها لتحولت اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، ولتغيَّر شكل الدولة على الفور من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبمعنى أدق تتحول الدولة الموحدة إلى دولة اتحادية [فدرالية].

الإدارة المحلية:

هي شكل من أشكال «اللامركزية الإدارية» المتطورة، التي تقوم على فكرة «الحكم الذاتي» للوحدات التي تتكون منها الدولة البسيطة، ويقوم عليها «مجلس منتخب» تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين، سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة، وبحسب الدستور والقانون المنظم لها يكون مجلس الولاية «محدود الصلاحيات»، أو «واسع الصلاحيات»، أو «كامل الصلاحيات».

ثانياً: الدولة المركبة:

هي التي تتألف من أكثر من دولة واحدة، تختلف من حيث الأجزاء التي تتكون منها والوضع الدولي الذي تتمتع به.

وللدول المركبة عدة صيغ وأشكال، منها: [الاتحاد الشخصي، الاتحاد العيني، الاتحاد الكونفدرالي، الاتحاد الفيدرالي]، وهناك أشكال خاصة ببعض الدول، مثل: [رابطة الشعوب البريطانية، الاتحاد الفرنسي،

الفاتيكان].

وأشهر أشكال الدول المركبة، هما: الاتحاد الكونفدرالي، والاتحاد الفيدرالي.

الاتحاد الكونفدرالي:

هو صيغة سياسية، يرتكز على عهد دولـي، تحتفظ فيه كل دولة بسيادتها وباستقلالها الداخلي والخارجي إلا في أمور معينة متعلقة بالمنافع المشتركة [مثل: الدفاع والشؤون الخارجية والعملة] التي تترك إدارتها للسلطة المركزية بينها بموجب ذلك العهد، دون أن يشكِّل هذا التجمع دولة واحدة أو كياناً واحداً، وإلا أصبح « اتحاداً فيدرالياً ».

والصفات المميزة للاتحاد الكونفدرالي هي:

١. لا يعد بحد ذاته دولة إنما هو جمعية دول.
٢. تحتفظ كل من الدول الداخلة فيه بسيادتها الداخلية من حيث التشريع والتنفيذ والقضاء. وشخصيتها الخارجية من حيث التمثيل وإبرام المعاهدات وإعلان الحرب، وإذا نشبت حرب بين دولتين فيه لا تعتبر حربا أهلية إنما حرب دولية.
٣. يكون للاتحاد الكونفدرالي مجلس مشترك ذو صفة سياسية وإدارية ولا تعتبر قراراته نافذة إلا بموافقة مجلس كل دولة على حدة ؛ ولها حق الرفض « الفيتو ».

ومن أبرز الاتحادات الكونفدرالية الحديثة «الاتحاد الأوربي»، أما الأمثلة القديمة فمنها: اجتماع الولايات المتحدة الأمريكية الثلاث عشرة، والذي تحوَّل بعده إلى اتحاد فيدرالي، يضم خمسين دولة (ولاية)، وكذلك «الاجتماع السويسري» الذي تحوَّل لاحقاً إلى اتحاد فيدرالي، و«الاتحاد الجارماني» الذي ضم إمبراطوريات وممالك وإمارات ومدن،

أدى بعدها إلى توحيد ألمانيا في دولة فيدرالية، وغيرها.

الاتحاد الفيدرالي:

شكل من أشكال الحكم، تكون السلطات فيه مقسَّمة دستورياً بين مكونين هما: حكومة مركزية (فيدرالية)، ووحدات أصغر هي الأقاليم أو الولايات، التي تعتبر وحدات دستورية.. لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون وضع الحكم الذاتي للأقاليم أو الولايات منصوصاً عليه في دستور الدولة بحيث لا يمكن تغييره بقرار أحادي من الحكومة المركزية.

والفيدرالية من الصيغ السياسية الأنسب للدولة الكبيرة في مساحتها، أو ذات الشعوب المتنوعة في أعراقها وأديانها وإثنياتها، كما أنها الأفضل للتدرج نحو الدولة الواحدة البسيطة.

والفيدرالية صيغة سياسية واسعة الانتشار في العالم، تأتي بعد «الدولة البسيطة»، ومن أشهر الدول ذات الحكم الفيدرالي: الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين، استراليا، النمسا، بلجيكا، البرازيل،

الاتحاد الكونفدرالي:

هو صيغة سياسية، يرتكز على عهد دولي، تحتفظ فيه كل دولة بسيادتها وباستقلالها الداخلي والخارجي إلا في أمور معينة متعلقة بالمنافع المشتركة [مثل: الدفاع والشؤون الخارجية والعملة] التي تترك إدارتها للسلطة المركزية بينها بموجب ذلك العهد، دون أن يشكِّل هذا التجمع دولة واحدة أو كياناً واحداً، وإلا أصبح « اتحاداً فيدرالياً ».

كندا، الهند، ماليزيا، الإمارات العربية المتحدة، المكسيك، نيجيريا، باكستان، سويسرا، وغيرها.

ومن خصائص النظام الفيدرالي:

١. يوفق النظام الفيدرالي بين هدفين أساسيين يبدوان متناقضين هما: تكوين حكومة مركزية قوية وفاعلة، والمحافظة على استقلالية حكومات الولايات.
٢. تتمتع الحكومة الفيدرالية بصلاحيات محددة، بينما تكون لها سيطرة تامة على الشؤون الخارجية، وابرام المعاهدات، وهي المخولة بإعلان الحرب.
٣. يتمتع مواطنو الدولة الفيدرالية بجنسية واحدة في إطار الاتحاد الفيدرالي.
٤. تتمتع الفيدرالية بالقدرة على استيعاب القضايا المحلية.
٥. كل ولاية تختص بشؤونها المحلية عبر سلطة

الاتحاد الفيدرالي:

شكل من أشكال الحكم، تكون السلطات فيه مقسَّمة دستورياً بين مكونين هما: حكومة مركزية (فيدرالية)، ووحدات أصغر هي الأقاليم أو الولايات، التي تعتبر وحدات دستورية.. لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون وضع الحكم الذاتي للأقاليم أو الولايات منصوصاً عليه في دستور الدولة بحيث لا يمكن تغييره بقرار أحادي من الحكومة المركزية.

تنفيذية وتشريعية وقضائية.

٦. لكل ولاية دستور يتواءم مع الالتزام بالمبادئ الأساسية التي تضمنها الدستور الاتحادي.

الفصل الثالث:

نظام الحكم

ينقسم نظام الحكم في الدول من حيث اختيار الحاكم فيها إلى نوعين هما: النظام الملكي، والنظام الجمهوري.

❖ النظام الملكي:

هو نظام حكم يكون الملك فيه وارثاً للحكم من سلفه، إما بوصية منه، أو باختيار من مجلس العائلة أو من مجلس الوصاية، تحت مزاعم «الحق الإلهي» للعائلة المالكة، أو مبرر «الأحقية التأسيسية» للمملكة، ويكون الملك على رأس الدولة، ويطلق عليه في بعض الممالك الإمبراطور أو الأمير أو السلطان، وليس لحكمه توقيت ومدة محدودة بل مطلقة إلى أن يموت، ثم ينتقل بالوراثة إلى ولي عهده وهكذا، وتنقسم الملكية من حيث اختصاصات وسلطات الملك إلى: مَلَكِيَّة مطلقة، وملَكية مقيدة.

١. الملَكية المطْلَقَة: وتكون فيه سلطات الملك واختصاصاته مطلقة على كافة جوانب حياة البلد ورعاياه، وليس فيها ثمة دستور أو ردع قانوني للحد من سطوة الملك، وقد يكون في «المَلَكِيَّة المُطْلَقة» برلمان أو مجلس شورى، لكن ما يجمعها هو أن سلطات الملك أعلى من هذه البرلمانات ومجالس الشورى الصورية. لكنه ومع امتداد وانتشار مبادئ الديمقراطية في العالم، ومفاهيم وقيم حقوق الإنسان ومنها حق المواطنين في اختيار من يحكمهم، بدأت «الملكيات المطلقة» تنحسر وتختفي وتتجه إلى «الملكيات المقيدة».

٢. الملَكية المقَيدة: أو الدستورية أو المحدودة ؛ هو نظام حكم ملكي مقيد بدستور، ويعتبر تطوراً لنظام «الملكية المطلقة» ؛ (فقد يضطر الملك إلى القبول بدستور يقيد صلاحياته) اختياراً، أو إكراهاً لكن دون الإطاحة به.

وغالباً ما تتخذ «الملكية المقيدة» شكلا برلمانياً، مثل المملكة

المتحدة وكندا وإسبانيا واليابان، حيث العاهل (الملك) يمكن اعتباره رئيساً للدولة، ولكن رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة، ويستمد القوة بشكل مباشر من انتخاب الشعب له، أو غير مباشر عن طريق البرلمان.

❖ النظام الجمهوري:

هو نظام حكم يتم اختيار الحاكم فيه من قبل الشعب بشكل مباشر، كما هو الحال في اليمن ومصر وفرنسا ؛ أو من قبل البرلمان المنتخب من الشعب كما هو الحال في تركيا.

ويقوم النظام الجمهوري على مبادئ رئيسة منها: الاعتراف بسلطة الشعب وأنه «مصدر السلطات»، والمواطنة المتساوية، وتكافؤ الفرص، والتبادل السلمي للسلطة، ولهذا فإن النظام الجمهوري تتحدد فيه فترة حكم الرئيس [في الغالب من ٤ إلى ٦ سنوات]، وعدد الدورات المتتابعة التي يسمح فيها لذات الشخص بأن ينتخب فيها [غالباً ما تكون فترتين متتابعتين].

ويسمى الحاكم في النظام الجمهوري «رئيس الجمهورية»، ويتميز منصب رئيس الجمهورية بأنه متاح لجميع المواطنين في الدولة بموجب التنظيم القانوني له، كما أن سلطات واختصاصات «رئيس الجمهورية» مقيدة بنصوص الدستور والقانون، وخاضع للمساءلة والمحاسبة من قبل الشعب وهيئاته المنتخبة، وليس فيه توريث لأسرة أو عائلة أو طائفة.

ويحدد الدستور مهام واختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية، بحسب النظام المعتمد في الدولة [برلمانياً، أو رئاسياً، أو شبه رئاسي]، وتشترط بعض دساتير الدول أن يكون الرئيس غير حزبي مثل الهند، كما لا يشترط أن يكون رئيس الجمهورية فرداً، فقد يكون

مجلساً أو لجنة من عدة أشخاص، يشغلون ذلك المنصب بالتناوب الدوري، وكان للجمهورية الرومانية مستشاران، يعينان لمدة سنة من قبل مجلس الشيوخ، وخلال ذلك العام من الاستشارية، يكون كل من المستشارَين رئيساً للدولة بشكل دوري ولمدة شهر، وبالتالي يتبادل المستشاران منصب المستشار، أحدهما في موقع السلطة، والآخر مستشاراً غير حاكم، مع بعض المراقبة على عمل المستشار في موقع السلطة خلال فترة دورتهما المشتركة.

أنواع الحكومات:

الحكومة هي مؤسسة من أقدم المؤسسات السياسية في العالم ومنذ أقدم العصور، حيث كانت المجتمعات الإنسانية بحاجة إلى حكام ومنفذين لإدارة شؤون مجتمعاتهم.

وتعرف الحكومة بأنها شكل من أشكال ممارسة السلطة في المجتمعات.

ومن الممكن أن نقول إن هناك حكومة لأي مجموعة سواء كانت – تلك الحكومة – رسمية أو غير رسمية، كالعائلة، والنادي، والنشاط التجاري، واتحاد العمل؛ إلا أننا نطلق كلمة حكومة عادة على الحكومة العامة، كحكومة أمة أو دولة أو ولاية أو محافظة أو مدينة أو قرية.

وتقسم الحكومات من حيث كيفية تشكيلها، والعلاقة المتبادلة بين سلطتيها التنفيذية والتشريعية إلى: حكومة النظام البرلماني، وحكومة النظام الرئاسي، وحكومة النظام المختلط [رئاسي/ برلماني].

أولا: النظام البرلماني:

وهو نوع من أنظمة الحكم، تقسم فيه السلطة بين هيئتين، أحدهما: الحكومة أو مجلس الوزراء «الوزارة»، وثانيهما: البرلمان الذي ينتخب أعضاؤه من قِبَل الشعب مباشرة، ومنه تنبثق الحكومة.

ويجوز فيه للبرلمان سحب الثقة عن الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان.

فهو إذن نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات،وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

وهناك من يعرف النظام البرلماني بشكل موجز بأنه: ذلك النظام الذي يتضح فيه بجلاء التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأبرز نموذج للنظام البرلماني دولة بريطانيا.

ويقوم النظام البرلماني على مجموعة من الأسس والمتطلبات، وله مجموعة من المزايا وعليه مجموعة من المآخذ والعيوب، سنتناولها فيما يلي..

أسس ومتطلبات النظام البرلماني وخصائصه:

١) ثنائية الجهاز التنفيذي.

ويعني ذلك وجود منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون المسؤولية السياسية ملقاة على عاتق الحكومة، وتكون الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان، وهذا يفضي – بطبيعة الحال – إلى وجود رئيس للدولة – كجهاز تنفيذي أول – بغض النظر سواء أكان ملكا أم رئيسا جمهوريا ؛ لكنه غير مسؤول سياسياً، أي يسود ولا يحكم، ويختص بأمور شكلية وفخرية، على العكس منه في الأنظمة الجمهورية فإنها تسائل رئيس الدولة جنائياً، وأيضا على خلاف الأنظمة الملكية التي تعد الملك منزهاً عن الخطأ، وبالتالي عن المسؤولية.

أما الجهاز التنفيذي الثاني فهو الحكومة أو الوزارة، حيث أنها هي التي تضطلع بأعباء الحكم بوصفها المحور الرئيس للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني لذلك فالمسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة النيابية، ولذلك فالمسؤولية الوزارية تعد بالفعل حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه: وبدونها يفتقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته. وهذه المسؤولية قد تكون جماعية تضامنية، أو فردية تتعلق بوزير أخر.

وتعني المسؤولية التضامنية أو الجماعية؛ ان الوزارة تكون مسؤولة بمجموعها عن السياسة العامة التي تسير عليها أمام البرلمان، ويلزم الحصول على تأييده لها، وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها بمجموعها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير واحد عن تصرفاته الخاصة بإدارة وزارته، وسحب الثقة منه يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة.

٢) وجود تعاون وتوازن ما بين السلطات.

ويعني ذلك أن توزيع الاختصاصات ما بين السلطات مرن وغير جامد، فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفة التشريع، فإن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصديق عليها، وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على الاتفاقيات التي تعقدها السلطة التنفيذية، وتنظيم العلاقة هذه بين السلطتين يكون قائماً على فكرة التوازن بينهما، فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حله، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة.

٣) وجود حزبية مؤسسية ونوع من الصرامة والانضباط الحزبي.

يتطلب النظام البرلماني حزبية مؤسسية وانضباطا حزبيا كبيرا، لأنه – وكما قلنا – فإن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، وبالتالي فإن الحكومة سوف تتمتع بأغلبية برلمانية مساندة له مما يسهل عليه أداء عمله الحكومي.

٤) الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة.

من المسموح أن يجمع شخص واحد بين عضويته في البرلمان وعضويته في الحكومة. وفي نظم مثل المملكة المتحدة وألمانيا يتحتم على الوزير أن يكون من ضمن أعضاء البرلمان.

النظام البرلماني:

وهو نوع من أنظمة الحكم، تقسم فيه السلطة بين هيئتين، أحدهما: الحكومة أو مجلس الوزراء «الوزارة»، وثانيهما: البرلمان الذي ينتخب أعضاؤه من قِبَل الشعب مباشرة، ومنه تنبثق الحكومة.

ويجوز فيه للبرلمان سحب الثقة عن الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان.

٥) إسقاط الحكومة من البرلمان:

يقوم البرلمان بمراقبة عمل الحكومة في النظام البرلماني، ويحق له إسقاط الحكومة لأسباب سياسية، ويمكن إجراء ذلك طبقا لنظام يسمى «سحب الثقة من الحكومة» الذي يتم بالاقتراع داخل البرلمان، فإذا صوت أغلبية أعضاء البرلمان بإسقاط الحكومة وجب تشكيل حكومة برئيس جديد، كما يمكن للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء، وعموما تعتمد الحكومة على أغلبيتها في البرلمان في أداء عملها.

٦) حلّ البرلمان عن طريق الحكومة:

يحق للحكومة حل البرلمان، أي أن البرلمان هو الآخر يعتمد على الحكومة، إلا أنه في حالة النظام البرلماني يكون حل البرلمان مقترناً بحل الحكومة نفسها في نفس الوقت، ويعتمد في ذلك على النص الدستوري.

مميزات الحكومة البرلمانية:

يذكر مناصرو هذا النوع من أنواع الحكومات عدة ميزات للنظام البرلماني منها:

- يؤدي إلى التفاعل الحقيقي بين السلطات الثلاث التي تعد كلاً منها مكملة للأخرى.
- يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.
- يعزز المسؤولية السياسية ويحد من التهرب من الخطأ السياسي.
- يؤدي إلى وحدة السيادة للدولة.

عيوب نظام الحكومة البرلمانية:

بينما يرى منتقدو النظام « البرلماني » عيوباً ومآخذ كثيرة عليه.. منها:

- في الدول الناشئة ديمقراطياً يؤدي النظام البرلماني إلى ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، بسبب الخلافات التي تنشأ بين الكتل البرلمانية المشَكلة للحكومة، وكثرة تغيير الحكومات في الدول الفقيرة يتسبب في مزيد من الخسائر، وتعطيل الحياة.
- أنه نظام غير فعال في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة، فهو يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاليين، إضافة إلى تعميق التجربة الحزبية.

- في ظل الاتجاهات الحزبية المعارضة والمتضاربة من الصعوبة بمكان الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة، بسبب الولاءات والتعصبات والمكايدات الحزبية.
- النظام البرلماني يجعل الأمر كله في يد الأغلبية، ويهمش الأقليات البرلمانية، لأن رئيس الوزراء والوزراء يرهنون وجودهم وتفكيرهم وقراراتهم بالكتلة التي ينتمون إليها.
- معظم التجارب البرلمانية العربية أدت إلى مشاكل كثيرة خصوصاً في البلدان التي بها طوائف.
- كثيرا ما يكون رئيس الحكومة، في النظام البرلماني، أكثر طغياناً لأنه يعتمد على ديكتاتورية الأغلبية.

❖ ثانيا : النظام الرئاسي:

هو النظام الذي يتولى فيه رئيس الدولة الإدارة الفعلية للسلطة التنفيذية ومباشرة شؤون الحكم كونه رئيس الحكومة أيضاً.

ويقوم النظام الرئاسي على مجموعة من الأسس والمتطلبات التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، وأهم هذه الأسس هي:

١. وجود رئيس دولة منتخب من قبل الشعب بطريقة مباشرة [بانتخاب الشعب]، أو غير مباشرة [عبر ممثلي الشعب في البرلمان].

٢. الفصل شبه المطلق بين السلطات، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

٣. يكون اختيار الوزراء «الحكومة» بيد رئيس الدولة، دون تدخل من السلطات الأخرى، ويكونون مسؤولين أمامه فقط.

٤. المرونة الحزبية.

ويتضح النظام الرئاسي في شدته وتطبيقه بأقصى حد ممكن في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، من حيث حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب، والفصل الشديد بين السلطات، لذلك يصبح رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل لأنه لا يوجد مجلس وزراء في النظام الرئاسي كما هو كائن في النظام البرلماني أو في النظام النصف رئاسي، ولا توجد قرارات تخرج عن إرادته.

فعلى المستوى الوطني يناط بالرئيس حماية الدستور، وتطبيق القوانين، واقتراح مشروعات القوانين، ودعوة الكونجرس إلى عقد دورات استثنائية، وتوجيه رسائل شفوية للكونجرس، وتعيين كبار القضاة، وتعيين المساعدين (الوزراء)، وكبار الموظفين.

أما على المستوى الدولي فرئيس الدولة هو المسؤول بصورة أساسية عن علاقات الدولة بالدول الأجنبية، وهو الذي يعين السفراء والقناصل، وهو الذي يستقبل السفراء الأجانب، ويجري الاتصالات الرسمية بحكوماتهم.

وللنظام الرئاسي كغيره من الأنظمة السياسية الأخرى مجموعة من المزايا والعيوب، يمكن إيجازها في الآتي:-

ميزات النظام الرئاسي:

- توفير الاستقرار السياسي لمرحلة انتخابية كاملة.
- تأمين استقرار الحكومة، بغض النظر عن الاتجاهات الحزبية المعارضة.
- يوفر فرصة أفضل لعمل الحكومة وحرية الحكومة، وفي المقابل يوفر للبرلمان حرية الحركة والمناقشة، فللبرلمان سلطة مهمة لعل أبرزها يتركز في المسائل المالية.

- أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بشعبية كبيرة وهيبة مهمة لأنه مرشح الأمة ومنتخب من الأمة بشكل مباشر، وهذا ما يعفي الرئيس من الولاءات الضيقة.
- أنه نظام ناجح في البلدان ذات التجربة الديمقراطية المتكاملة، التي استفادت من ميزات النظام الرئاسي، لكنها في نفس الوقت عملت على الحد من صناعة الديكتاتور الرئيس، بتحديد مدة ومراحل رئاسته.

عيوب النظام الرئاسي:

- يلغي مبدأ المسؤولية السياسية مما يعني إمكانية التهرب من المسؤولية وصعوبة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ.
- يؤدي إلى تغوُّل السلطة التنفيذية بقيادة الرئيس، الذي يهيمن سياسياً ودستورياً على الدولة.
- أثبتت تجارب الدول العربية – والعالم الثالث – أن الأنظمة الرئاسية هي سر شقائها وارتهانها للديكتاتوريات، وتفشي الفساد فيها، وصعوبة التغيير فيها، حيث أن الرئيس يسيطر على كل مقدراتها، مما أفرز انحرافات «التمديد» و«التوريث» واستحواذ الأسر الحاكمة على اقتصادها وثرواتها، بل وكادت هذه الدول «الجمهورية» أن تعود وترتكس إلى الأنظمة الملكية.

❖ ثالثا : النظام شبه الرئاسي:

ويسمى النظام نصف الرئاسي، أو النظام المختلط [الرئاسي/البرلماني]:

وهو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني، ففيه يكون رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكين في تسيير شؤون الدولة ، وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف

من بلد إلى آخر ، ويختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن منصب رئيس الجمهورية ليس شرفياً، وإنما يتم اختياره من قبل الشعب، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء – رغم كونه معين من قبل رئيس الدولة – لكنه مسؤول أمام البرلمان، ويخضع لرقابته، ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله.

النظام الرئاسي:
هو النظام الذي يتولى فيه رئيس الدولة الإدارة الفعلية للسلطة التنفيذية ومباشرة شؤون الحكم كونه رئيس الحكومة أيضاً.

مزايا النظام شبه الرئاسي:

بعد أن برزت عيوب ومساوئ النظامين البرلماني والرئاسي كلاً على حدة، كان لا بد من نظام تخف فيه المساوئ والعيوب، وتجتمع فيه أكبر قدر من المميزات والمحاسن، ولهذا فإن النظام شبه الرئاسي أو المختلط يتميز بالآتي:-

١. أنه نظام خليط من النظامين البرلماني والرئاسي، تجتمع فيه ميزاتهما، ونتحاشى فيه عن عيوبهما ومثالبهما، يكون فيه رئيس الجمهورية شريك وفاعل في إدارة الدولة، بقوة انتخاب الشعب له، لكنه لا ينفرد بذلك وإنما يكون رئيس الوزراء شريك معه بقوة البرلمان، مما يحدث توازناً بينهما، يخدم الشعب ويمنع الديكتاتورية والاستبداد.
٢. النظام المختلط «الرئاسي/البرلماني» يحد من ديكتاتورية رئيس الجمهورية، أو ديكتاتورية رئيس الوزراء، حيث تقيدهما ببعضهما فلا ينفرد أحدهما بالسلطة.
٣. أنه نظام مرن في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، يختلف من بلد لآخر، حسب مصالحها

وظروفها وما يحقق تنميتها وتعايش مكوناتها.

٤. من حق الحكومة إصدار قرارات لها فاعلية القوانين، – بشرط موافقة رئيس الجمهورية على ذلك – ولها الحق في اقتراح القضايا التي يجب مناقشتها في مجلس الشعب، ويمكن أن تشترط على مجلس الشعب الكيفية التي يجب أن يتم بها مناقشة هذه القضايا، كأن تشترط أن يتم مناقشتها بدون تعديل ولا إضافة، أو أن يتم التصويت عليها بنعم أو لا.

٥. هذا النظام يعطى لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب، والمطالبة بانتخابات جديدة للمجلس، بشرط أن لا يسيء استخدام هذا الحق، بمعنى لا يحق لرئيس الجمهورية المطالبة بانتخابات جديدة للمجلس أكثر من مرة واحدة في كل سنة، ومن جهة أخرى يمكن للبرلمان فصل رئيس الوزراء أو أي وزير آخر عن طريق سحب الثقة منهم، كما أن لرئيس الجمهورية الحق في فرض قانون الطوارئ، والحق في استفتاء الشعب في قضايا يراها هامة، ونتائج هذا الاستفتاء لها قوة القانون في الدولة.

عيوب النظام شبه الرئاسي:

١. المشكلة الأساسية التي تواجه هذا النظام هي عندما تتصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان، وهذه المشكلة عرفت في السياسة الفرنسية «بمشكلة التعايش المزدوج»، وهي الحالة التي يتم فيها اختيار رئيس الجمهورية من اتجاه فكري مناقض للاتجاه الذي يمثله رئيس الوزراء.

٢. إمكانية قيام رئيس الجمهورية بإساءة استخدام حقه في استفتاء الشعب كما هو سائد اليوم في كثير من الدول ذات

النظام شبه الرئاسي.

سلطات الدولة:

السلطة تعني المرجع الأعلى للدولة، والمنصب المُسَلَّم له بالنفوذ والقوة والقيادة والفصل والهيمنة على شؤون المجتمع، بموجب الدستور والقانون.

وتقسم سلطة الحكم – أو إدارة المجتمع – إلى ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

(١) السلطة التشريعية:

تختلف النظم الدستورية في طريقة تكوين السلطة التشريعية وصلاحياتها باختلاف نظام الحكم في الدول [ملكي، جمهوري].

ففي النظم الديمقراطية تتكون السلطة التشريعية ممن انتخبهم الشعب لعضوية مجلس النواب، الذي تتعدد تسميته إلى: البرلمان، المجلس النيابي، مجلس الشعب، المجلس التشريعي، الجمعية الوطنية، وغيرها.

وللسلطة التشريعية مهمتان رئيستان هما: سن القوانين، ومراقبة السلطة التنفيذية، ويحدد الدستور والقانون الآليات والإجراءات والمهام التفصيلية التي تمارس السلطة التشريعية عبرها مهمتي التشريع والمراقبة.

ولانتخاب السلطة التشريعية عدة طرق منها: الدوائر الفردية، أو القوائم النسبية، أو المختلطة، وقد يكون الانتخاب بدورة واحدة، أو دورتين.

وتتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد كما هو في اليمن حالياً، أو من مجلسين [غرفتين] منتخبتين، أو واحدة منتخبة والأخرى معينة.

(٢) السلطة التنفيذية:

هي الجهة التي يقع على عاتقها وتحت مسؤوليتها إدارة الدولة ومرافقها العامة وهيئاتها ومؤسساتها الحكومية وتنفيذ ما تقرره السلطتان التشريعية والقضائية.

ويختلف تشكيل السلطة التنفيذية باختلاف نظام الدولة [الرئاسي، أو البرلماني، أو المختلط]، ففي النظام الرئاسي يكون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، الذي يختار الوزراء، ويشرف على أدائهم، أما في النظام البرلماني فيقوم البرلمان بتشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية، أو من خلال ائتلاف مجموعة من الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، ليتولى رئيس الوزراء قيادة السلطة التنفيذية وإدارة البلاد.

وللسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وتقديمها إلى السلطة التشريعية [البرلمان]، كما لها حق الاعتراض على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، ولها حق إصدار اللوائح والأنظمة والقرارات بما لا يخالف تشريعات

النظام المختلط

وهو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني، ففيه يكون رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكين في تسيير شؤون الدولة ، ويختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن منصب رئيس الجمهورية ليس شرفياً، وإنما يتم اختياره من قبل الشعب، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء – رغم كونه معين من قبل رئيس الدولة – لكنه مسؤول أمام البرلمان، ويخضع لرقابته، ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله.

السلطة التشريعية.

(٣) السلطة القضائية:

وهي السلطة التي تُعنى بفصل المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بين الأفراد ومؤسسات الدولة، أو بين مؤسسات الدولة مع بعضها، من خلال محاكمها ؛ ملتزمة بتطبيق القانون الصادر عن السلطة التشريعية، والمبادئ العامة للعدالة، مع حقها في مراقبة دستورية ومشروعية هذه القوانين.

وحتى تؤدي السلطة القضائية مهامها في إقامة العدل، وإنصاف المظلومين، وضمان الحريات العامة وحقوق الإنسان، والحفاظ على سيادة القانون بنزاهة ومهنية، لا بد من أن تتمتع بالاستقلال التام عن هيمنة وتأثير السلطة التنفيذية وتدخلها في أداء مهامها.

ويُعَرَّف استقلال القضاء بأنه: «حرية القاضي في الفصل في الدعوى دون تمييز أو دون الخضوع لأية ضغوط أو إغراءات». وأهم عوامل حرية القاضي واستقلاله هي: طرق انتخاب القضاة، أو تعيينهم.. وذلك عن طريق طبقة خاصة [الهيئة القضائية مثلاً]، وكذا مدة بقائهم، ومنع عزلهم، والرقابة الشعبية على أدائهم، ومنع تدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاء، وتحرر السلطة القضائية من هيمنة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وحظر إنشاء المحاكم الاستثنائية.

ختاماً :

يسرنا في منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك) أن نتلقى ملاحظاتكم ومقترحاتكم حول هذا الإصدار على بريد المنظمة الموضح في الغلاف الخارجي ، وحيث أن هذا جهد بشري فلن يخلو من العيوب والنواقص وهو مانعول على السادة القراء في إسداء النصح والإرشاد إليه.
مع شكرنا وإمتنانا لذلك مقدماً ...

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد
(يمن باك)

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (YemenPAC) هي منظمة غير حكومية، لا تهدف للربح، تسعى بشكل أساسي إلى تنسيق جهود البرلمانيين وغيرهم لمكافحة الفساد وتعزيز المساءلة في مؤسسات الدولة، وكذا تطوير قدرات البرلمان والبرلمانيين من أجل الرقابة على أنشطة الحكومة، والمؤسسات الأخرى، بما في ذلك تشجيعهم على سن التشريعات ومتابعة تنفيذها بهدف تعزيز الحكم الجيد والشفافية.

تأسست المنظمة عام ٢٠٠٥م، وهي الفرع الوطني لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد «آرباك» (الفرع العربي لمنظمة برلمانيون عالميون ضد الفساد «جوباك» ومقرها كندا) وتتكون المنظمة من مجموعة من البرلمانيين الحاليين والسابقين.

للتـــواصـــل

منظمة برلمانيون يمنيون ضد الفساد (يمن باك)

Yemen Parliamentarians Against Corruption (YemenPAC)

الجمهورية اليمنية - صنعاء - شارع الرباط - خلف فندق إيوان

R. Y., Sana'a, Alrebat St. Behind Ewan Hotel

ص.ب: P.O.Box: (86581)

تلفون: Tel.: (967 1 217204)

فاكس: Fax: (967 1 217203)

موبايل: Mobile: (967 714000096)

الموقع الإلكتروني: Web: www.yemen-pac.org

البريد الإلكتروني: E-mail: yemenpac5@yahoo.com