

السهمي

# النظم السياسية والقانون الدستوري

تأليف الدكتور  
يحيى قاسم علي سهل  
أستاذ القانون العام المشارك  
كلية الحقوق - جامعة عدن



# السهل في النظم السياسية والقانون الدستوري

يحيى قاسم علي سهل  
أستاذ القانون العام المشارك  
كلية الحقوق - جامعة عدن

## © حقوق الطبع محفوظة

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بأي طريقة من طرق  
الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي  
والمسموع والحاسوبي وغيرها من طرق النسخ إلا بإذن  
خطي من المؤلف.

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية

( 8 / 2021 م )



مركز الأبحاث والتوثيق والنشر والتوزيع

جوليتا الجامعة الجديدة - صنعاء - الجمهورية اليمنية  
تلفون: ٢٥٣ ٣٦٠ - ٧١١ ٧٤٣ ٨٥٦ - ٧٧٧ ٢٥٣ ٣٦٠

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	الإهداء
9	مقدمة
	<b>القسم الأول</b>
<b>11</b>	<b>نظرية الدولة</b>
<b>13</b>	<b>الفصل الأول: تعريف الدولة</b>
15	المبحث الأول: الشعب
17	المبحث الثاني: الإقليم
19	المبحث الثالث: السلطة السياسية
22	المبحث الرابع: خصائص الدولة
22	المطلب الأول: الدولة كمؤسسة مجسدة للسلطة
23	المطلب الثاني: الشخصية القانونية
25	المطلب الثالث: السيادة
27	المبحث الخامس: وظائف الدولة
27	المطلب الأول: الوظائف القانونية
28	الفرع الأول: الوظيفة التشريعية
28	الفرع الثاني: الوظيفة التنفيذية
29	الفرع الثالث: الوظيفة القضائية
30	المطلب الثاني: الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية
<b>33</b>	<b>الفصل الثاني: أصل نشأة الدولة</b>
33	المبحث الأول: نظرية الحق الإلهي
35	المبحث الثاني: النظريات التعاقدية
36	المطلب الأول: نظرية العقد الاجتماعي عند هوبس
38	المطلب الثاني: نظرية (لوك) في العقد الاجتماعي

39	المطلب الثالث: نظرية العقد الاجتماعي عند روسو
41	المبحث الثالث: النظرية الماركسية
<b>43</b>	<b>الفصل الثالث: أنواع الدول</b>
45	المبحث الأول: ماذا تعني كلمة (الفيدرالية)
47	المبحث الثاني: مظاهر الدولة الفيدرالية
48	المبحث الثالث: السلطات الدستورية للدولة الفيدرالية
50	المبحث الرابع: اختصاصات ووظائف الدولة الفيدرالية
51	المبحث الخامس: الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفيدرالية
53	المبحث السادس: مظاهر واستقلال (الولايات - الأقاليم) في الدولة الاتحادية
56	المبحث السابع: أنماط توزيع السلطة التشريعية في الدول الفيدرالية
<b>61</b>	<b>الفصل الرابع: خضوع الدولة للقانون</b>
61	المبحث الأول: النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون
62	المطلب الأول: نظرية القانون الطبيعي
63	المطلب الثاني: نظرية الحقوق الفردية
65	المطلب الثالث: نظرية التحديد الذاتي للإرادة
66	المطلب الرابع: نظرية التضامن الاجتماعي
68	المبحث الثاني: ضمانات قيام الدولة القانونية
69	المطلب الأول: وجود دستور
70	المطلب الثاني: الفصل بين السلطات
71	المطلب الثالث: سيادة القانون
72	المطلب الرابع: تدرج القواعد القانونية
73	المطلب الخامس: الرقابة القضائية
74	المطلب السادس: الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية
<b>75</b>	<b>الفصل الخامس: أنواع الحكومات</b>
77	المبحث الأول: الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

77	المطلب الأول: الحكومة الاستبدادية
78	المطلب الثاني: الحكومة القانونية
79	المبحث الثاني: الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية
79	المطلب الأول: الحكومة الملكية
79	المطلب الثاني: الحكومة الجمهورية
84	المبحث الثالث: الحكومة الفردية والحكومة الأقلية وحكومة الشعب
84	المطلب الأول: الحكومة الفردية
85	المطلب الثاني: الحكومة الارستقراطية أو حكومة الأقلية
86	المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية
<b>القسم الثاني</b>	
87	<b>النظرية العامة للقانون الدستوري</b>
89	<b>الفصل الأول: التعريف بالقانون الدستوري</b>
89	المبحث الأول: اصطلاح القانون الدستوري
91	المطلب الأول: تعريف الدستور
93	المطلب الثاني: محتوى الدستور ومضمونه
95	المبحث الثاني: علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام الداخلي
95	المطلب الأول: علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري
96	المطلب الثاني: علاقة القانون الدستوري بالقانون المالي
97	المطلب الثالث: علاقة القانون الدستوري بالقانون الجنائي
98	المطلب الرابع: علاقة القانون الدستوري بالقانون الدولي
100	المبحث الثالث: القانون الدستوري وعلم السياسة
101	<b>الفصل الثاني: مصادر القانون الدستوري</b>
102	المبحث الأول: المصادر الرسمية
102	المطلب الأول: الدين
104	المطلب الثاني: التشريع

104	الفرع الأول: الوثيقة الدستورية
106	الفرع الثاني: القوانين الأساسية
107	المطلب الثالث: العرف الدستوري
107	الفرع الأول: تعريف العرف الدستوري وأركانه
110	الفرع الثاني: أنواع العرف الدستوري
113	المبحث الثاني: المصادر التفسيرية
113	المطلب الأول: القضاء
115	المطلب الثاني: الفقه
<b>117</b>	<b>الفصل الثالث: أساليب نشأة الدساتير</b>
117	المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية
117	المطلب الأول: أسلوب المنحة
119	المطلب الثاني: أسلوب العقد
121	المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير
121	المطلب الأول: أسلوب الجمعية التأسيسية
123	المطلب الثاني: أسلوب الاستفتاء الشعبي
<b>127</b>	<b>الفصل الرابع: أنواع الدساتير</b>
127	المبحث الأول: الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)
128	المطلب الأول: الدساتير المدونة
129	المطلب الثاني: الدساتير غير المدونة
130	المبحث الثاني: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة
130	المطلب الأول: الدساتير المرنة
132	المطلب الثاني: والدساتير الجامدة
133	الفرع الأول: الجمود المطلق
134	الفرع الثاني: الجمود النسبي
135	المبحث الثالث: نهاية الدساتير

135	المطلب الأول: الطريق العادي في إنهاء الدساتير
136	المطلب الثاني: الطريق الثوري لإنهاء الدساتير
<b>139</b>	<b>الفصل الخامس: المبادئ الدستورية الهامة</b>
139	المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور
140	المطلب الأول: السمو الموضوعي للدستور
143	المطلب الثاني: السمو الشكلي للدستور
145	المبحث الثاني: مبدأ المساواة
147	المبحث الثالث: سيادة القانون
148	المطلب الأول: معنى مبدأ سيادة القانون
149	المطلب الثاني: ضمانات مبدأ سيادة القانون
149	الفرع الأول: استقلال القضاء
151	الفرع الثاني: ضمان حق التقاضي للأفراد
152	الفرع الثالث: حق الدفاع
153	الفرع الرابع: تجريم الامتناع عن تنفيذ أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية
154	الفرع الخامس: كفالة القانون للمبادئ الجنائية المستقرة
<b>155</b>	<b>الفصل السادس: حماية القواعد الدستورية</b>
155	المبحث الأول: أسلوب الرقابة السياسية
158	المبحث الثاني: أسلوب الرقابة القضائية
159	المطلب الأول: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية
162	المطلب الثاني: الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية
<b>165</b>	<b>الفصل السابع: ميلاد النظام الدستوري في اليمن</b>
165	المبحث الأول: مسيرة التطور الدستوري في اليمن
171	المبحث الثاني: دستور الجمهورية اليمنية
173	المبحث الثالث: سلطات الدولة في النظام الدستوري اليمني

173	المطلب الأول: السلطات التشريعية في الجمهورية اليمنية
174	الفرع الأول: تكوين البرلمان
175	الفرع الثاني: اختصاصات مجلس النواب
185	المطلب الثاني: السلطات التنفيذية في الجمهورية اليمنية
186	الفرع الأول: رئيس الدولة (رئيس الجمهورية)
189	الفرع الثاني: مجلس الوزراء (الحكومة)
193	المطلب الثالث: السلطات القضائية في الجمهورية اليمنية
194	الفرع الأول: ضمانات استقلال القضاء
206	الفرع الثاني: درجات السلطة القضائية في الجمهورية اليمنية
213	المبحث الرابع: حقوق الإنسان في التشريع اليمني
213	المطلب الأول: حقوق الإنسان في الدستور
216	المطلب الثاني: حقوق الإنسان في القوانين اليمنية
222	المطلب الثالث: حقوق المرأة في التشريع اليمني
224	المطلب الرابع: الواجبات
225	ثبت المراجع
229	سيرة ذاتية للمؤلف

الإهداء

إلى الفقيد معاذ يحيى قاسم سهل

نروحه السلام



## مقدمة

موضوع الكتاب هو النظم السياسية والقانون الدستوري، وهو الكتاب الثامن من سلسلة السهل القانونية.<sup>(1)</sup>

وبالنسبة للنظم السياسية يتناول البحث في نظرية الدولة، تعريف الدولة وأصل نشأتها وأنواع الدول، وخضوع الدولة للقانون، وأنواع الحكومات. أما القانون الدستوري فيدرس النظرية العامة للقانون الدستوري، تعريف القانون الدستوري ومصادره وأساليب نشأة الدساتير وأنواع الدساتير والمبادئ الدستورية العامة وأخيرا لمحة عن ميلاد النظام الدستوري اليمني.

وتجدر الإشارة إلى أن اليمن عرفت منذ الخمسينات أكثر من أربعين وثيقة دستورية، بينما الكتب النظرية التي تتناول النظرية العامة للقانون الدستوري فعددها لا يتجاوز أصابع اليد الواحدة.

ولما سبق، جاءت هذه المحاولة في الخوض في هذا المجال من مجالات القانون العام. وقد قسمت خطة الكتاب إلى قسمين، القسم الأول يتناول نظرية الدولة، والقسم الثاني النظرية العامة للقانون الدستوري.

---

(1) 1- السهل في المالية العامة، 2- السهل في تاريخ القانون، 3- السهل في تاريخ القانون اليمني، 4- السهل في التشريع الضريبي، 5- السهل في التشريعات المالية والمصرفية، 6- السهل في صياغة الاتفاقيات والعقود، 7- السهل في القانون الإداري اليمني. والكتب جميعها موجودة في الموقع الإلكتروني [mysahl.me](http://mysahl.me)



# القسم الأول نظرية الدولة

## نظرية الدولة

تعد نظرية الدولة المدخل الرئيسي لدراسة النظم السياسية، ويقوم التنظيم السياسي في أي جماعة من الجماعات السياسية على أساس وجود الدولة، التي تمثل السلطة السياسية العليا في كل تنظيم سياسي.<sup>(1)</sup>

والدولة ضرورة لا غنى عنها لوضع وتثبيت مجموعة من القواعد القانونية العامة المجردة التي تحدد وتنظم ما ينشأ في المجتمع من علاقات وروابط بين الأفراد الذين يعيشون فيه.<sup>(2)</sup>

ويقتضي البحث في نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها، دراسة تعريف الدولة وأصل نشأتها وأنواعها ووظائفها ونظم الحكم فيها، وذلك في الفصول الآتية:

الفصل الأول: تعريف الدولة

الفصل الثاني: أصل نشأة الدولة

الفصل الثالث: أنواع الدول

الفصل الرابع: خضوع الدولة للقانون

الفصل الخامس: أنواع الحكومات

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994، ص 15، د. مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ العامة لأنظمة السياسية والمعاصرة وموقف المشرع اليمني منها، الطبعة الأولى، 1993، ص 7.

(2) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 11.

## الفصل الأول تعريف الدولة

الدولة ظاهرة تاريخية، اجتماعية، سياسية، وقانونية عريقة في القدم. وقد أثار محاولة تعريف الدولة الجدل والخلاف كثيرا بين المفكرين وفقهاء القانون، ويعود ذلك لأسباب عدة من أهمها:

- 1- أن (الدولة) موضوع رئيسي للدراسة في العديد من العلوم الاجتماعية والإنسانية: كالتاريخ والاقتصاد وعلم الاجتماع والسياسة والحقوق... إلخ
- 2- أن (الدولة) كانت ومازالت، قضية مركزية من قضايا الفكر الإنساني، وذلك لما لها من تأثير حاسم على واقع الإنسان ومصيره. ولهذا اختلفت الآراء بصددتها باختلاف المذاهب والفلسفات التي يؤمنون بها، والمصالح التي يمثلونها، أو يدافعون عنها.
- 3- يعد تعبير (الدولة) من أكثر التعابير شيوعا واستعمالا بين الناس. وقد أدى هذا إلى إحاطته بجو من الغموض والإبهام بحيث أن البعض حين يستخدمه لا يقصد به نفس المعنى الذي يفهمه به الآخرون.

فقد يجري الحديث عن (الدولة) ويقصد بها الإطار القانوني والاجتماعي الناظم لحياة جماعة بشرية موحدة بفعل إرادة أفرادها، وجهودهم المستندة لبعض المعطيات الطبيعية، كالدولة الفرنسية أو السورية. كما قد يقصد بها أيضا فئة (الحكام) فقط في هذا المجتمع المنظم، وهي الفئة التي تحتكر سلطة سنّ القواعد القانونية، واستعمال القوة العامة. كما قد تعني في حديث البعض الآخر (السلطة المركزية) فقط بالمقابل مع السلطات المحلية أو الإقليمية.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الأُنس، دمشق، دار الكتب العلمية، القاهرة 2013، ص23، مرجع سابق، ص23.

والغموض الذي نشير إليه حول (الدولة) نجده واضحا وجليا في أحد المعاجم الذي يذكر في تعريفه للدولة أحد عشر معنى مختلف للدولة.<sup>(1)</sup>

وبصرف النظر حول التباين حول تعريف الدولة. فإن معظم التعريفات تلتقي في نقاط محددة تمثل الأركان الأساسية للدولة فقد عرفها البعض بأنها (مجموعة دائمة مستقلة من الأفراد يملكون إقليما معيناً، وتضم سلطة منظمة بغرض أن تكفل لأفرادها جملة، ولكل واحد منهم، التمتع بحريته وحقوقه) وعرفها آخرون بأنها (مجموعة كبيرة من الناس تقطن على وجه الدوام إقليما معيناً، تتمتع بالشخصية المعنوية والنظام والاستقلال).

كما عرفها هوريو (بأنها جماعة مستقرة داخل إقليم معين تحتكر سلطة الإكراه المادي) وتعريف آخر يعرفها بأنها (مجموع كبيرة من الناس يقطن على وجه الاستقرار إقليما معيناً، يتمتع بالشخصية المعنوية والنظام والاستقلال السياسي).<sup>(2)</sup>

وتأسيساً على ما سبق فالدولة هي شكل من أشكال الوجود الاجتماعي تحول على مدى تاريخ طويل إلى منظمة سياسية أي إلى دولة تجد محوراً في ظاهرة السلطة العامة وما يحيط بها من قواعد التنظيم السياسي والقانوني المستقر نسبياً. وثبت أنه يلزم لقيام الدولة أن تتوافر ثلاثة أركان.<sup>(3)</sup> وهذا ما ندرسه في المباحث الآتية:

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص24.

(2) راجع د. مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ العامة...، مرجع سابق، ص8. د. خالد عمر باحنيد، ود. أحمد صادق الجيزاني، الوسيط في الأنظمة السياسية...، مرجع سابق، ص7.

(3) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص17.

## المبحث الأول الشعب

ويقصد بالشعب (مجموعة الأفراد تتكون منهم الدولة، وهم الذين يقيمون على أرض الدولة ويحملون جنسيتها). وطبقا لذلك فإن الأجانب الذين يقيمون على إقليم الدولة وإن شملهم لفظ السكان، إلا أنهم لا يدخلون في عداد الشعب.<sup>(1)</sup>

ويعد الفقه أن الشعب هو الركن الأساسي لقيام أي دولة، إذ لا يتصور وجود الدولة من غير جماعة بشرية معينة تنتمي إلى هذه الدولة، أو بالأحرى تنتمي الدولة ذاتها إليهم، ولا يهم في ذلك أسباب أو ظروف تجمع هذه الجماعة البشرية ولا عددها، فالمهم أنهم احتاجوا إلى هذا التجمع حتى يتسنى لها إشباع وتوفير حاجتهم الأساسية بطريقة جماعية منظمة.

وليست هناك أهمية لعدد أفراد الشعب الذين تضمهم الدولة من أجل قيامها قانونيا. فقد يزيد هذا العدد عن المليار كما هو في الصين والهند. وقد لا يتعدى بضع عشرات من الآلاف كجزر القمر في المحيط الهندي.<sup>(2)</sup>

ويضم الشعب كمفهوم قانوني سياسي المواطنين، الذين يحملون جنسية الدولة، ويدينون لها بالولاء، ويتمتعون بكافة الحقوق السياسية والمدنية، سواء كانوا مقيمين داخل الدولة، أم في خارجها. أما السكان، كمفهوم اجتماعي، فأنتهم يضمون، بالإضافة للمواطنين المقيمين في الدولة، الأجانب، الذين يقيمون فيها لأسباب مختلفة، بصفة دائمة أو مؤقتة، ويتمتعون بحقوق يحددها القانون، لكنها لا تشمل أساسا الحقوق السياسية. وإلى جانب مفهومي الشعب والسكان كمفهومين مختلفين، يجب التمييز كذلك بين الشعب والأمة، اللذين يتطابقان أحيانا إلى حد كبير، كما هو حاصل في الدول التي توصف بأنها دولة قومية، كفرنسا، وإيطاليا مثلا، ويختلفان

(1) د. مصطفى إسماعيل العزي، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1999، ص18.

(2) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري.....، مرجع سابق، ص35.

أحيانا أخرى، كما هو حاصل في بعض الدول التي تضم كل منها في حدودها شعبا يعد نفسه جزءا من أمة واحدة، كالشعوب العربية، التي تعد نفسها أجزاء من أمة واحدة تجمعها عناصر اللغة والثقافة والتاريخ والأرض المشتركة، ومع ذلك فإنها تجد نفسها مقسمة بين عدة دول، أو العكس، كما هو حاصل في دول أخرى تضم شعبا يتألف من جماعات قومية مختلفة، وتسمى بالدول متعددة القوميات، كما هو الحال في سويسرا على سبيل المثال.(1)

ويذهب البعض من الفقهاء للقول، بأن للشعب مدلولان: المدلول الاجتماعي والمدلول السياسي. الشعب بالمدلول الاجتماعي، يعني كافة الأفراد الذين يقيمون على أرض الدولة ويتمتعون بجنسيتها، سواء كانوا رجالا أم نساء، شيوخا أم أطفالا، عقاء أم مجانيين. أما الشعب بمدلوله السياسي، فلا يعني أكثر من أولئك الذين يتمتعون بالحقوق السياسية، أي الذين تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات، ويطلق عليهم جمهور الناخبين.(2)

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري.....، المرجع السابق، الصفحة نفسها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية... مرجع سابق، ص  
(2) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص19.

## المبحث الثاني الإقليم

يلزم لقيام الدولة أن يستقر الأفراد على إقليم معين. ويتكون إقليم الدولة من إقليم أرضي وإقليم مائي وإقليم جوي.

ويقصد بالإقليم الأرضي المساحة التي تبسط عليها الدولة سلطانها بما يتضمنه من سهول ووديان وهضاب وجبال .. إلخ، والتي تفصلها عن أقاليم الدول الأخرى المجاورة حدود واضحة المعالم. ويدخل في نطاق الإقليم الأرضي الأنهار والبحيرات الداخلية الواقعة فيه.

ولا يشترط في إقليم الدولة الأرضي أن يكون متصلا في أجزائه، إذ قد يكون منفصل الأجزاء في بعض الأحوال، كالدول التي تتكون من عدة جزر، أو يدخل في مساحتها الإقليمية بعض الجزر، مثل المملكة المتحدة، وإندونيسيا واليابان.

هذا، ولا يؤثر على شخصية الدولة القانونية، أن يكون إقليمها ضيق المساحة، أو إقليما واسعا مترامي الأطراف، وإن كان الأخير يشكل عونا على تزايد قوة الدولة.<sup>(1)</sup>

ويشمل الإقليم المائي ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدود الدولة، والذي يطلق عليه اصطلاح البحر الإقليمي. بالإضافة إلى ما يوجد داخل هذه الدولة من أنهار أو بحيرات داخلية.

ويقصد بالإقليم الجوي، طبقات الجو التي تعلو إقليم الدولة الأرضي والبحر الإقليمي، بحيث تمارس الدول سلطانها على ما يقع فوق إقليمها من طبقات الهواء وتنظيم المرور فيها وفقا لمصالحها ومتطلبات أمنها وسلامتها.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية... مرجع سابق، ص28. د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص95.

وقد ازدادت أهمية الإقليم الجوي، بعد التقدم الكبير في مجال استخدام الطائرات في النقل الجوي، وغزو الفضاء. وكذلك أبرمت كثير من الاتفاقيات بين الدول لتسهيل الملاحة الجوية واستعمال الفضاء.<sup>(1)</sup>

ولا شك في الأهمية البالغة للإقليم للدولة، فهو شرط جوهري لوجودها، وهو الوطن الذي يعيش فيه شعبها، وهو المجال الذي تمارس فيه سيادتها، وتطبق على المقيمين فيها نظمها وقوانينها.

ويمثل الإقليم الميدان الذي تباشر الدولة سيادتها على جميع سكانه سواء كانوا وطنيين أم أجانب، وتطبق عليهم قوانينها.

غير أنه يرد على هذه القاعدة استثناءات، تتمثل في الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها رؤساء الدول الأجنبية، وأعضاء البعثات السياسية الأجنبية الذين تنطبق عليهم قوانين دولهم دون قوانين الدولة التي يقيمون فيها، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن قوانين الدول التي قد تمتد لتحكم رعاياها المقيمين في أقاليم الدول الأخرى، كما هو الحال بالنسبة لقوانين الأحوال الشخصية، كما تعاقب من يرتكب فعلاً أو أفعالاً تمس كيانها وسلامتها في دولة أجنبية، ولو كان مرتكبها من غير رعاياها.<sup>(2)</sup>

### طبيعة حق الدولة على إقليمها:

اختلف الفقه في تكييف حق الدولة على إقليمها وتحديد طبيعته. فذهب رأي إلى أنه حق السيادة، وهذا الرأي مردود عليه لأن السيادة تمارس على الأشخاص لا الأشياء. وذهب آخرون إلى عدّه حق ملكية، ولكن هذا يتنافى مع حق الأفراد في

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص25.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ....، مرجع سابق، ص32.

الملكية العقارية، مما دفع البعض إلى أنها ملكية من نوع خاص تخضع للقانون الدولي العام، وأنها بذلك لا تمنع من قيام الملكية الفردية وإن كانت تسمو عليها. ويذهب الفقيه الفرنسي بوردو إلى أن الإقليم هو المنطقة الجغرافية التي تملك الدولة وحدها دون غيرها أن تمارس فيها سيادتها على الأفراد، أي أنه المجال الذي يتحدد فيه سلطان الدولة، ويكتفه بأنه حق عيني تأسيسي، بمعنى أنه حق على الأرض الوطنية يتحدد محتواه بمقتضيات ممارسة السيادة الوطنية.<sup>(1)</sup>

### المبحث الثالث السلطة السياسية

السلطة السياسية أو كما يسميها بعض الفقهاء (النظام السياسي)،<sup>(2)</sup> لا يكفي لوجود الدولة توافر الركنتين السابقين، أي وجود جماعة من الناس يستقرون في بقعة جغرافية معينة، بل يشترط كذلك أن تخضع هذه الجماعة لسلطة سياسية. وتقوم هذه السلطة السياسية على أساس تمتع الدولة بسيادتها الخارجية والداخلية.

ويقصد بالسيادة الخارجية أن تمارس الدولة سلطاتها عن طريق هيئاتها الحاكمة مستقلة عن الدول الأخرى. وهذا ما يطلق عليه اصطلاحاً (السيادة الخارجية).

ويقصد بالسيادة الداخلية عدم خضوع الهيئات الحاكمة في الدولة لأي نفوذ أجنبي في تنظيمها للسلطات العامة، أو علاقة هذه السلطات بعضها ببعضها الآخر أو في علاقتها والأفراد.<sup>(3)</sup>

وتُعرّف السلطة السياسية على (أنها مجموعة من المؤسسات والأجهزة التي تمكن من إخضاع المواطنين داخل دولة معينة).

---

(1) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، 1994، ص38. د. مصطفى

إسماعيل العزي، المبادئ العامة.....، مرجع سابق، ص14-

(2) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، جار النهضة العربية، القاهرة، ص134.

(3) د. مصطفى محمد العزي، المبادئ العامة.....، مرجع سابق، ص16-17.

ولذلك ذهب البعض (إلى تعريف الدولة بالنظر إلى عنصر القوة. فالدولة في نظر دوجي Duguit نتاج القوة. وبالنسبة لماكس فيبر Max Weber، أنها المجموعة السياسية التي تعد بأن لها الحق في احتكار مشروعية الضغط المادي).

ولكن هل تتمثل السلطة السياسية في القوة وحدها؟ ألا يتخذ الإخضاع مقابل العنف صورة قانون؟ بالفعل ينازع البعض في عدّها مجرد تسلط مادي قاهر، نظرا لأن كل تحليل للسلطة ينتمي إلى عدّها مركبا معقدا غير بسيط ولا مقتصر على القوة المادية. فإذا كانت تعني القدرة على حكم الآخرين، فإن هذه القدرة تتداخل فيها إلى جانب القوة المادية، عوامل نفسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية. وعلى هذا فهي تتجاوز هذا الإطار الضيق الذي يحصرها في القوة المادية.

فحقيقة السلطة في نظر جورج بورديو Georges Burdeau تكمن في موافقة المحكومين أكثر من كونها تكمن في إرادة الحاكمين. في هذا السياق يرى موريس دوفيرجيه بأنها عندما تتحول إلى نوع من القهر المادي لا تعبر عن الوضع الطبيعي للأمور، ومن هنا يعد بأن الديكتاتورية ليست بظاهرة طبيعية.<sup>(1)</sup>

ولكن النقاش يتجاوز هذا الإطار الضيق الذي ينظر إلى السلطة كمجموعة من المؤسسات والأجهزة التي تمكن من إخضاع المواطنين في دولة معينة، هذا الإخضاع الذي يتخذ مقابل العنف صورة قانون. ذلك أن التحليل الذي يعتمد مفهوم السلطة، حسب ميشال فوكو (لا ينبغي أن ينطلق من التسليم بسيادة الدولة أو صورة القانون أو الوحدة الشاملة لهيمنة معينة، فهذه ليست بالحري إلا الأشكال التي تنتمي إليها السلطة). فهذه الأجهزة إذا كانت (حالة في كل مكان، فليس لأنها تشمل كل شيء وإنما لأنها تأتي من كل صوب).

---

(1) نقلا عن د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار توبقال، المغرب، 1990، ص54-55.

ويشير بعض الفقهاء إلى أن هناك من ينادي في كون السلطة السياسية تقوم دائماً على الإكراه والخضوع على الأمر من قبل الحاكمين والطاعة من قبل المحكومين. أن السلطة السياسية حسب بيير كلاستر، ظاهرة أزلية، موجودة في كل المجتمعات، حتى البدائية، إلا أنها قد تكون قائمة على العنف، كما قد لا تكون قائمة عليه كما هو الحال في المجتمعات البدائية.

ومهما اختلفت وجهات النظر حول السلطة، فإن هذا لا ينفي أن الدولة هي الحاكمة لأكبر قوة القهر المادي داخلها، تلك القوة المتمثلة في القوات المسلحة وقوات الشرطة، وأجهزة ومؤسسات العقاب المختلفة. أن هذا الاحتكار يقضي بأن المجموعات الأخرى داخل إقليم الدولة كالعائلة والأحزاب السياسية الضاغطة لا تملك قوة مسلحة رغم أنها تتمتع بالسلطة. إلا أن هذا الاحتكار يصبح موضع جدل في حال تصاعد أعمال العنف والإرهاب، وكذا الاستيلاء على السلطة السياسية بطريق العنف.<sup>(1)</sup>

وبتوافر الأركان الثلاثة للدولة - كما سبق - نشأت الدولة في نظر القانون العام الداخلي، وتمتعت بشخصية قانونية مستقلة عن شخصية الحكام والمحكومين. فالدولة بهذا المعنى هي التشخيص القانوني لشعب من الشعوب أو لآمة من الأمم. أما فيما يختص بالقانون العام الخارجي، فيتم - بعد أن تستكمل الدولة الأركان الثلاثة التي تقدم ذكرها - الاعتراف بها من جانب الدول الأخرى ويلاحظ أن هذا الموضوع يدخل في نطاق القانون الدولي العام. ولا يعدو الاعتراف أن يكون مقراً لوجود هذه الدولة لا منشئاً لها.<sup>(2)</sup>

## المبحث الرابع خصائص الدولة

(1) نقلاً د. رقية المصدق، القانون الدستوري ....، المرجع السابق، ص 56.

(2) انظر د. علي صادق أبوهيف، القانون الدولي العام، الطبعة الحادية عشر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 169 وما بعدها.

تتميز الدولة الحديثة بعدة خصائص، ومن أهم هذه الخصائص تجسد السلطة فيها في شكل مؤسسة، وتمتع هذه المؤسسة بالشخصية القانونية الاعتبارية، وذلك بالإضافة لتمتعها أصلاً بالسيادة.<sup>(1)</sup>

## المطلب الأول الدولة كمؤسسة مجسدة للسلطة

تتصف السلطة في الدولة الحديثة بكونها تتجسد في مؤسسة يتميز وجودها عن كيان الأشخاص الطبيعيين الذين يشغلونها. وبهذه السمة أو الصفة تختلف الدولة الحديثة اختلافاً جوهرياً عن الدولة القديمة التي كانت السلطة فيها تعد سلطة شخصية، بمعنى أنها كانت تندمج في شخص من يتولاها. وقد عبّر عن هذا الواقع خير تعبير، قول ملك فرنسا لويس الرابع عشر، الذي جاء فيه: (الدولة هي أنا)، فحتى أواسط العصور الوسطى كانت الدولة تندمج اندماجاً تاماً بشخص الحاكم، فهو مصدر السيادة فيها، وإرادته هي قوانينها، وأملاكه وخزینتها شيء واحد.

واستمر هذا الوضع إلى أن تمكنت النظريات الفلسفية والسياسية التحررية من تقويض الأسس الفكرية للدولة الإقطاعية القديمة، وجاءت الثورات في القرنين السابع عشر والثامن عشر لتقضي عليها قضاء مبرماً. وعلى إثر ذلك قامت الدولة الحديثة على أسس قانونية جديدة تم بموجبها الفصل بين الدولة والكيان الطبيعي للحكام، وتحولت السلطة إلى مؤسسة قائمة بذاتها، ومستقلة قانونياً عنهم.

وترتب على تجسد السلطة في مؤسسة نتائج عدة من أهمها:<sup>(2)</sup>

1- انفصال كيان السلطة كمؤسسة عن كيان الحكام الذين يتولونها في زمن محدد.

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص42.

(2) نقلاً عن د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص43.

- 2- لم يعد مصدر السلطة ومنبع السيادة في الدولة شخصية الحكام، بل الأمة هي مصدر السلطة، والحكام ليس إلا مجرد وكلاء للأمة، تتحصر مهمتهم في السعي لتحقيق فكرة الدولة وهدفها.
- 3- مفهوم الشرعية التي تستند إليه السلطة، تغير جذريا، فبعد أن كانت تستمد شرعيتها من أعمال الحكام وتصرفاتهم، وقدرتهم على إجبار الرعية بالقوة، أصبحت تستمد شرعيتها من اتفاقها وانسجامها مع فكرة الدولة، كما تتجلى في القوانين التي هي تعبير عن الإرادة العامة للشعب، ولاسيما قانونها الأسمى المتمثل في الدستور. فأعمال الحكام وتصرفاتهم لا بد أن تخضع لهذا الدستور الذي يحدد اختصاصاتهم، وكل عمل مخالف لا بد أن يعد مجردا من الشرعية.
- 4- لم تعد القوة التي تقدم عليها السلطة، تستمد نفوذها من قوة الحاكم ونفوذه الشخصي، بل تحولت القوة في ظل الدولة الحديثة، لتصبح قوة عامة تستمد مبرراتها بوصفها أداة قانونية يستخدمها الحكام من أجل تحقيق فكرة الدولة وهدفها.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني الشخصية القانونية

يذهب معظم الفقهاء إلى الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية، التي تؤهلها لاكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات شأنها في ذلك شأن الأفراد الطبيعيين المكوّنين لها، وإن ظلت مستقلة عنهم، لذلك توصف بالشخصية المعنوية.<sup>(2)</sup>

فالشخص المعنوي عبارة عن مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي ترمي إلى تحقيق هدف معين بواسطة أداة، تمنح الشخصية القانونية بالقدر اللازم لإدراك هذا الهدف.

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص43.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية،...، مرجع سابق، ص39-40.

ويعني الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للدولة أنها وحدة قانونية مستقلة عن الأشخاص الذين يمارسون السلطة مهما تعددوا، كما أنه تتمتع بالدوام والاستمرار بحيث لا تزول بزوال من يباشرون الحكم.

ويترتب على هذا الاعتراف أن الدولة تعمل على تحقيق الأهداف والمصالح العامة وليس مصلحة الحكام، كما أنها تخضع للقانون في كل ما تصدره من أعمال بوصفها شخصية قانونية دائمة.

وينتج عن الوجود الدائم للدولة عدة نتائج هامة تتلخص في الآتي:<sup>(1)</sup>

- 1- بقاء المعاهدات التي تبرمها مع الدول الأخرى نافذة، مهما تغير شكل الدولة أو نظام حكمها أو أشخاص ممثليها.
- 2- استمرار القوانين التي أصدرتها الدولة سارية رغم ما قد يحدث من تغيير في نظام الحكم أو أشخاص الحكام.
- 3- تظل الحقوق التي اكتسبتها الدولة باقية لها، كما تبقى ملتزمة بكل التزاماتها وارتباطاتها المالية التي تعهدت بها بصرف النظر عما يقع من تغيرات في شكل الدولة أو من يمثلها.

وتجدر الإشارة، إلى أن هناك جانبا من الفقه قد أنكر على الدولة هذه الشخصية، وعلى رأس هؤلاء العميد دوجي الذي ينكر فكرة الشخصية المعنوية للدولة من أساسها، انطلاقا من نظريته الشهيرة في التضامن الاجتماعي.<sup>(2)</sup>

وينكر ديجي فكرة الشخصية المعنوية للدول - ليس لعدم الحاجة للدولة كما يقول بعض الفقهاء - وإنما لأنه ربط بين فكرة الشخصية والسيادة. وبالتالي فالدولة إذا

---

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص32. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص40.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية... المرجع السابق، ص 41.

ما وصفناها بالسيادة - بحسب دي جي - وجعلناها خصيصة من خصائصها امتنع إخضاعها لأي قاعدة قانونية أو حكم.

أن الربط بين الشخصية والسيادة غير صحيح. فالشخصية المعنوية خصيصة من خصائص الدولة، أما السيادة فهي خصيصة من خصائص السلطة كركن من أركان الدولة. وبالتالي فهناك دول لها شخصية معنوية، ومع ذلك قد تكون ناقصة السيادة.<sup>(1)</sup>

وثمة اعتراف قانوني صريح للدولة بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) في القانون المدني اليمني، فقد نصت المادة (87) منه: (الأشخاص الاعتباريون هم: 1 - الدولة والمحافظات والمدن والمديريات بالشروط التي يحددها القانون والوزارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية).

### المطلب الثالث السيادة

السيادة هي السمة القانونية الرئيسية التي تتصف بها الدولة، التي تعني، في جوهرها، قدرة الدولة على اتخاذ القرارات والأعمال القانونية المتصلة بوجودها ومصيرها، على الصعيدين الداخلي والخارجي، بحرية تامة. وهو ما يعبر عنه بعض الفقهاء بأن الدولة هي المؤسسة الوحيدة التي تتمتع بصلاحيات تحديد صلاحياتها.

ولم تكن السيادة غائبة عن الدولة القديمة، إلا أن نظرية السيادة لم تظهر بوضوح إلا في بداية القرن السادس عشر، على يد المفكر الفرنسي جان بودان في كتابه ((عن الجمهورية) الصادر في 1516).

ويُعَرَّف بودان السيادة بأنها (القوة المطلقة والدائمة للدولة) ويرى فيها (السلطة الضرورية لتنسيق الحياة المشتركة للجماعة).<sup>(2)</sup>

(1) د. أحمد نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص33.

(2) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص45.

وتعني سيادة الدولة ببساطة، أنها منبع السلطات الأخرى، فهي أصيلة ولصيقة بالدولة، وصفة عامة للسلطة السياسية فيها. وهي التي تميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى.<sup>(1)</sup>

وتتميز السيادة بالإضافة لكونها تتجلى في سمو قوتها، بأنها سيادة أصيلة، بمعنى أنها لا تستمد قوتها السامية إلا من ذاتها، ليس من أي مصدر خارجي آخر. فالدولة السيدة هي تلك التي تمتلك القدرة الذاتية على تنظيم وجودها وحياتها، وعلاقتها مع الخارج، في مختلف المجالات.

ولا يعني سمو السيادة وكونها أصلية أنه تتمتع بصفة الإطلاق، أو التحرر المطلق من أي قيد أو حد. فالواقع أن سيادة الدولة مهما سمت قوتها لا بد أن تخضع، في المجالين الداخلي والخارجي، للقانون. لكن خضوعها هذا لا يمكن أن يكون إلا نابعا من ذاتها. وفي هذا الأمر يكمن جوهر السيادة.

ففي المجال الداخلي، تخضع الدولة أو السلطة السيدة للقانون، رغم أن القانون هو وليد إرادتها. ويبقى هذا الخضوع قائما إلى أن تبادر هذه السلطة لإلغاء القانون وتبديله بآخر، إن هي أرادت ذلك. وفي هذا يتجلى المظهر الأول من مظاهر تحديد السيادة لقوتها السامية ذاتيا.

وفي المجال الخارجي، تخضع السيادة أيضا لأحكام القانون الدولي العام الذي يعدّ، في جوهره، وليد المعاهدات والاتفاقيات التي أقدمت الدولة السيدة بمحض إرادتها على توقيعها، والالتزام بأحكامها، ولذلك فإن خضوع الدولة لأحكام هذا القانون بعد أيضا مظهرا من مظاهر التحديد الذاتي لقوة السيادة.<sup>(2)</sup>

## المبحث الخامس وظائف الدولة

(1) د. أحمد نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) نقلا عن د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 47.

تقوم الدولة، كمؤسسة مجبّدة للسلطة، ومتمتعة بالشخصية القانونية المعنوية، بعدد من الوظائف والأنشطة التي تستهدف من ورائها المحافظة على نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي وقانوني محدّد، يُفترض فيه خدمة المصلحة العامة للجماعة. وتشمل هذه الوظائف والأنشطة مختلف الميادين التي تهتم حياة الجماعة البشرية التي تعيش ضمن حدودها. وتتمثل هذه الوظائف في الوظائف القانونية، ووظائفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.<sup>(1)</sup>

ونتناول ذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول الوظائف القانونية

تنص معظم الدساتير المعاصرة على ثلاث وظائف قانونية رئيسية تمارسها الدولة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. وقد تركز هذا التمييز، الذي لاحظ وجوده العديد من المفكرين، على يد مونتسكيو الذي بلور في كتابه الشهير (روح القوانين) نظريته في فصل السلطات.

وبموجب هذا التمييز يقوم بكل وظيفة من هذه الوظائف الثلاث جهاز مستقل يحدد صلاحياته دستور الدول المعنية.

### الفرع الأول الوظيفة التشريعية

وهي وظيفة سنّ القواعد القانونية العامة تطبق على جميع الأفراد الخاضعين لسلطة الدولة بدون تمييز. وتسمى هذه القواعد عادة بالقوانين.

وتسند الدساتير مهمة القيام بالوظيفة التشريعية عادة إلى مجلس واحد منتخب من الشعب، مصدر السيادة، يأخذ تسميات مختلفة، منها على سبيل المثال: مجلس

---

(1) نقلا عن د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، المرجع السابق، نفس الصفحة.

النواب في اليمن ولبنان، ومجلس الشعب في سوريا... إلخ، كما يمكن أن يسند الدستور وظيفة التشريع إلى مجلسين، وذلك لأسباب مرتبطة بظروف تاريخية خاصة بالدولة المعنية مثل فرنسا (حيث يقوم بوظيفة التشريع مجلسين، الجمعية الوطنية، المنتخبة مباشرة من الشعب، ومجلس الشيوخ المنتخب من الشعب، بصورة غير مباشرة، والذي يمثل الجماعات المحلية، والفرنسيين المقيمين فيما وراء البحار).<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني الوظيفة التنفيذية

وهي وظيفة السهر على تنفيذ القوانين، من خلال اتخاذ قرارات تنظيمية عامة تسمح بوضع القوانين موضع التنفيذ، أو قرارات إدارية عامة أو خاصة تهم شريحة واسعة من الموظفين، أو فردا واحدا بعينة، وتحدد القيمة القانونية لهذه الأعمال، أو القرارات المختلفة، بناء على معيار شكلي يرتبط بمكانة الجهاز الذي يصدر عنه. فالقرار الصادر عن رئيس الدولة أعلى من حيث القيمة القانونية من القرار الذي يصدر عن رئيس الوزراء، والقرار الصادر عن رئيس الوزراء أعلى من القرار الذي يصدر عن الوزير.

وتتنوع الجهات التي تسند لها الدساتير الوظيفة التنفيذية بحسب تنوع النظم السياسية، فالنظم البرلمانية التقليدية تتميز بثنائية السلطة التنفيذية فيها، التي تتجلى في ممارسة هذه الوظيفة بشكل متضافر من قبل جهتين اثنتين، هما: رئاسة الدولة (ممثلة بالملك، كما هو الحال في بريطانيا، أو برئيس الجمهورية، كما هو الحال في إيطاليا، على سبيل المثال)، والحكومة وعلى رأسها الوزير الأول. أما النظم الرئاسية، كالنظام السياسي في الولايات المتحدة، فالسلطة التنفيذية فيها تتميز بوحدايتها، أي باختصار في جهة واحدة، هي رئاسة الدولة، التي تكون مسؤولة عن ممارستها الوظيفية.

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 48.

### الفرع الثالث الوظيفة القضائية

وهي وظيفة الفصل في المنازعات بين المتقاضين (سواء كانوا أشخاصا طبيعيين، أم معنويين) على أساس القوانين النافذة.

ودرجت الدولة في تنظيم الوظيفة القضائية بإتباع أحد نهجين: الأول الذي تأخذ به الدول الإنجلوسكسونية، والدول المتأثرة بنهجها الفقهي، ويقوم على مبدأ وحدة الجهاز القضائي الذي يقوم بالفصل في كافة المنازعات المعروضة عليه، بغض النظر عن طبيعة المتقاضين، وما إذا كانوا أفرادا طبيعيين أو اعتباريين، أو أشخاصا خاصين أو عامين، وطبيعة موضوع النزاع (مدني، جزائي، إداري، دستوري...) والنهج الثاني الذي تأخذ به فرنسا، والدول المتأثرة بفقها القانوني. ويقوم على أساس ثنائية الجهاز القضائي. فهناك جهاز القضاء العادي (أو العدلي)، الذي ينظر في القضايا المدنية والجزائية والتجارية، وجهاز القضاء الإداري، الذي يفصل في المنازعات الإدارية، التي تكون إحدى الجهات العامة، على الأقل، طرفا فيها. ويضاف أحيانا إلى هذين الجهازين، في بعض الدول، جهاز قضائي دستوري مختص بتأمين احترام السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة لأحكام الدستور، وتقيدهما بالاختصاصات التي أناطها الدستور بهما، وعدم انتهاكهما للحقوق والحريات الأساسية التي يضمنها الدستور للأفراد.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية

إضافة إلى الوظائف القانونية السابق ذكرها، تقوم الدولة في ميادين أخرى بمهام عدّة تطورت النظرة إليها تاريخيا، وبحسب النظم السياسية القائمة فيها.

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص49.

قبل اندلاع الحرب العالمية الأولى، وقيام الثورة البلشفية في روسيا في عام 1917، انحصرت مهام الدولة في ممارسة السيادة على الصعيدين الداخلي والخارجي، ولم يكن حينها للدولة أي تدخل هام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وأطلق عليها حينها الدولة الشرطة أو الحارسة، وكان النشاط فيها متروكا أساسا للمبادرة الفردية، وللمنافسة الحرة بين الأفراد. وقد كان هذا الأمر منسجما في ذلك الحين مع الفلسفة الليبرالية للنظام الرأسمالي، التي كانت ترى في تدخل الدولة انتهاكا للحرية الفردية، وتعريضا لقوانين التوازن الطبيعي، ولاسيما قانون المنافسة، وقانون العرض والطلب، للخطر.

وبنهاية الحرب العالمية الأولى والنتائج التي أفرزتها على كافة الأصعدة، وما تبعها من انتصار للأفكار الاشتراكية، تمثّل بنجاح الثورة البلشفية في روسيا، حدث تحوّل جذري في دور الدولة ووظائفها.

فبينما أخذت الدولة السوفيتية بأسلوب التدخل المباشر في كل مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية حتى وصفت بالدولة الشمولية، اضطرت الدولة الليبرالية إعادة النظر في موقفها التقليدي من دورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتحوّلت باتجاه التدخل تدريجيا في هذا الميدان. وقد أخذ هذا التدخل في البداية شكل مساعدات مادية وعينية تقدمها للفئات الأكثر حرمانا في المجتمع. وهذا ما دفع البعض لوصف هذه الدولة بالدولة الراحية. وقد تعمق هذا التوجه بشكل خاص على إثر الأزمة الاقتصادية عام 1929، وما رافقها من انعكاسات سلبية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، فقد أجبرت هذه الأزمة الدول الليبرالية على أن تخطو خطوة أخرى باتجاه تعميق تدخلها في الحياة الاقتصادية، والتحول لاعتماد سياسة التخطيط والتوجيه الاقتصادي الإرشادي بهدف التوازن في السوق بين العرض والطلب، ودفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومراقبة الأسعار والأجور، وتنظيم العلاقة بين أرباب العمل والعمال.

ومع تطور الصناعة والتقانة والاتصالات خلال النصف الثاني من القرن العشرين أخذت هذه الدول تتجه نحو مزيد من التدخل الذي شمل (تشجيع الاستثمارات، والتصنيع ومراقبة شروط العمل، وإعداد وتنظيم الأراضي والبنى التحتية، وتخطيط المدن،... إلخ) ذلك من ناحية اقتصادية، والأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية، وذلك دون المساس بجوهر النظام الذي تقوم عليه الدولة، والمتمثل باحترام الحقوق الفردية والحريات الأساسية.<sup>(1)</sup>

---

(1) نقلا عن د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص50-51.

## الفصل الثاني أصل نشأة الدولة

وصف الفقيه الإنجليزي Hinsley الدولة بأنها ضرب من خيال الفلاسفة، وتبنى الكثير من المفكرين العديد من النظريات لتفسير وبيان أصل نشأة الدولة. لذا فالوقوف عند الجدل القائم حول نشأة الدولة يطرح نفسه بإلحاح.<sup>(1)</sup>

ولذلك سوف نبحث في أصل الدولة في المباحث الآتية:

المبحث الأول: نظرية الحق الإلهي

المبحث الثاني: النظريات التعاقدية

المبحث الأول: النظرية الماركسية

### المبحث الأول نظرية الحق الإلهي

إن عدّ الدولة مؤسسة إلهية لا إنسانية نظرية قديمة قَدَم السلطة السياسية، استعملها الحكام لتبرير حكمهم المطلق. فالدولة ليست مؤسسة سياسية إنسانية. إنها من خلق الله، السلطة فيها سلطة الله. وتتواجد في هذا الإطار صيغ متعددة تذهب من عدّ الحاكم إليها إلى النظر إليه كخليفة وممثل الله على الأرض.

وفكرة الإله - الحاكم عرفت في مصر القديمة. ففرعون كان يعدّ نفسه إلهًا، واستقرت مع ملك بابل حمورابي.

---

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص23. د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص59. د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص3. د. مطهر العزي، المبادئ العامة للأنظمة السياسية...، مرجع سابق، ص18.

وقد عرفت نظرية الحق الإلهي ازدهارا في العالم المسيحي، حيث تمسك بها لويس الرابع عشر لتبرير حكمه الفردي. فسلطته غير مستمدة من الشعب، ولكنها ناتجة عن تفويض إلهي، والملك مسؤول وحده أمام الله عن كيفية استعمال هذه السلطة.(1)

وقد ساندت الكنيسة نظرية الحق الإلهي، إلا أن أنصارها انقسموا إلى شطرين. فقد أيد القسم الأول نظرية الحق الإلهي والملكية كشكل للحكومة، وذلك وراء ستار نظرية الحق الإلهي المقدس، وتقوم هذه الأخيرة على أن الله يملك السلطة حولها لحكام اختارهم لعباده، ووجبت على هؤلاء طاعتهم لأنهم يحكمون بمقتضى حق إلهي مقدس ومشينة إلهية، أما محاسبتهم عن كيفية ممارسة السلطة فتتم أمام صاحب هذه السلطة الذي فوضها إلى الحكام. لهذا فكل ثورة عليهم من طرف الرعية تعد جرما. وبمقابل القسم الأول أو الاتجاه الأول ظل القسم الثاني وفيا للمبادئ المرنة التي حددها القديس أوغسطين في القرن الخامس الميلادي وكرسها توماس الأكويني في القرن الثالث عشر.

وفي هذا الصدد تقوم نظرية الحق الإلهي غير المباشر على أن السلطة الإلهية لا تنتقل مباشرة من الله إلى الحاكمين، وإنما توضع رهن إشارتهم بالوسائل البشرية التي يقيمونها على الأرض وتبعا لهذا فالسلطة الإلهية لم تفرض عليهم نوعا معينا من الحكومة. ورغم ذلك، فإذا كانت هذه النظرية تبيح ظاهريا للمسيحيين إمكانية اختيار الحكام، فإنها ظلت محافظة في العمق، حيث أنها لا تبيح استعمال العنف للإطاحة بالحاكم مهما بلغت درجة استبداده.(2)

---

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص 25.

(2) انظر د. رقية المصدق، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص 26.

غير أن عد السلطة بهذه السمة الغيبية لم يصمد أمام التطورات والأفكار التي كانت تتجه إلى تخلص تنظيم المجتمع من كل مضمون ديني وأفسحت هذه التطورات لظهور نظريات أخرى.

## المبحث الثاني النظريات التعاقدية

تعد النظريات التعاقدية إحدى التيارات التي يميز بها عصر النهضة الأوروبية. وقد حملت في طياتها احتجاجا ضد النظام الإقطاعي وبرنامجا من أجل نظام برجوازي، ويتجسد فيها إفراغ تنظيم المجتمع بصفة عامة، والسلطة السياسية بصفة خاصة، من كل مضمون ديني. من هنا يأتي ارتباطها بالعلمانية. وقد ارتبطت هذه النظريات بتوماس هوبس (1588-1679) وجون لوك (1632-1704) وجان روسو (1712-1778).

وكانت النظريات التعاقدية تتويجا للتيارات الفكرية التي حملت في أحشائها ثورة على المفاهيم الدينية في تنظيم المجتمع سواء من الناحية الاقتصادية وذلك بتدعيم الربح والملكية الخاصة، أم من الناحية السياسية حيث تضمنت نقاشا حول مفهوم السيادة. هذا النقاش ينطلق من تأسيس مجتمع مدني مستقل، أي مجرد من كل طابع ديني، وإعطاء القانون أصلا دنيويا وكذلك توحيد الحكم وممارسته في إطار الدولة في شخص الأمير والتعامل معه بالنظر إلى فكرة المشروعية، إلى إرساء مفهوم السيادة بوصفها القاسم المشترك بين الأنظمة: ديمقراطية، أم ملكية وارشتراطية. هذا المفهوم الذي سيعتمد عليه غروسيوس ليؤسس ببيان القانون الحديث وهو ما سيتناوله روسو في إطار ما سماه (القانون السياسي).<sup>(1)</sup>

---

(1) نقلا عن د. رقية المصدق، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص 27.

واتفقت النظريات العقدية على إرجاع نشأة الدولة إلى فكرة العقد، وأن الأفراد قد انتقلوا من الحياة البدائية التي كانوا يعيشونها إلى حياة الجماعة المنظمة بموجب العقد.

وتمحورت أفكار الفلاسفة الثلاثة حول حياة الأفراد الفطرية والبدائية، والتي لم تستطع قوانينها تنظيم ما يستجد في هذه الحياة من علاقات إنسانية ومبتكرات تكنولوجية، مما دعت الأفراد إلى التفكير بترك هذه الحياة وتكوين مجتمع سياسي ينظم لهم جوانب الحياة المختلفة ويكفل لهم الاستقرار الدائم. كل ذلك دفعهم إلى إبرام عقد اجتماعي نشأت بمقتضاه السلطة الحاكمة.<sup>(1)</sup>

وعلى الرغم من أن هوبس، ولوك، وروسو يعيدون أصل الدولة لعقد تم إبرامه بين أفراد كانوا يعيشون في حالة الطبيعة، فإن الأسباب الداعية لإبرام العقد، وإجراءاته، ونتائجه تختلف لدى كل منهم عن الآخر. ومرد هذا الاختلاف بشكل عام، تباين الظروف التاريخية والأوضاع السياسية والاجتماعية التي عاشها كل منهم، وصاغ أثنائها نظريته، وكذلك اختلاف الأغراض التي كان كل منهم يسعى إليها من وراء العقد.

## المطلب الأول

### نظرية العقد الاجتماعي عند هوبس

كان الفيلسوف الإنجليزي توماس هوبس، بوصفه معلما للأسرة المالكة في إنجلترا وهي أسرة ستيورات متأثر تماما بالنظام المكسي الإنجليزي في ذلك الوقت أي في نهاية القرن السادس عشر، ولذلك صدر مؤلفه المعروف بعنوان (المارد) عام 1651 ليؤكد فيه دعمه للملكية المطلقة في إنجلترا، ومن هنا عرض لفكرة العقد الاجتماعي بما مؤداه تثبيت دعائم الحكم المطلق وتحريم مقاومة النظام الملكي.<sup>(2)</sup>

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص 63.

(2) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 95.

وأوضح هوبز في كتابه الغوغائية التي مثلتها حياة الفرد الطبيعية حياة بدون رفق أو جمال، بدون نغمة هادئة أو سلام، بدون ثقافة أو صناعة (حياة الإنسان وحيدة فقيرة دنيئة، ووحشية في هذه الحالة التعيسة كان هناك فقط النزاع بين الأفراد، حرب دائمة، أو كما قال War of all against all خوف مستمر وخطر العنف الدموي الذي كان يهدد الأفراد. وبالتالي كانت كتاباته تمثل الدفاع عن حق الملك في الحكم ضد أنصار سيادة البرلمان أثناء الحرب الأهلية التي نشبت في إنجلترا.<sup>(1)</sup>

وقد أراد هوبز إبراز حق الملك في الحكم من خلال طبيعة العقد الذي أبرم بين الأفراد للتخلص مما رتبته الطبيعة الإنسانية ونزعتها الشريرة التي قاساها الأفراد في الحياة النظرية قبل إبرام العقد. هذا العقد يلزم فيه كل فرد بالتنازل الكلي والمطلق عن كافة حقوقه وحياته الطبيعية للسلطة التي أقامها أيا كانت مساوئها واستبدادها. لأنها مهما بلغت من السوء فلن تصل إلى حالة الحياة الطبيعية التي كانوا يعيشونها، بل أن وضع أي قيد على الحاكم، أو ترتيب أي التزام عليه يجعل العقد الاجتماعي قاصرا عن تحقيق الغرض منه.

وهكذا يتمتع الحاكم على الأفراد بسلطة مطلقة، ولا يحق للأفراد مخالفة الحاكم مهما استبد أو تعسف. لذا يعد هوبز من أنصار الحكم المطلق.<sup>(2)</sup>

ويرى هوبز أن السلطة المطلقة للحاكم يمكن أن يكون لها حدود استثنائية خاصة، إذا لم يستطع ذلك الحاكم مواصلة واجبه الرئيسي، وهو كفالة الحياة والأمن لرعاياه. ففي هذه الحالة يستطيع الشعب أن يتحرر من التزاماته العقدية.<sup>(3)</sup>

---

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص63.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص64.

(3) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص97.

## المطلب الثاني نظرية (لوك) في العقد الاجتماعي

على النقيض من (توماس هوبز) ودعوته للسلطان المطلق للحاكم، جاء (جون لوك) داعياً إلى ضرورة تقييد سلطة الحاكم لصالح الحقوق والحريات العامة، تبريراً للثورة السياسية التي قادها البرلمان الإنجليزي عام 1688 ضد حكم أسرة ستوريات، وبهدف إقامة الحكم على أساس ديمقراطي حقيقي.<sup>(1)</sup>

وصاغ لوك نظريته بما يتفق وآرائه هذه، ويوصله إلى غايته. فأدعى لوك أن الناس كانوا يعيشون في بداية المرحلة الطبيعية حياة هادئة سعيدة، يتمتعون فيها بحقوق طبيعية عديدة من أهمها حق الحياة والحرية والتملك الخاص.<sup>(2)</sup>

لكن تطور الحياة الطبيعية أدى إلى تعقدها، فأخذ بعض الأفراد يتجاوزن حقوقهم، ويعتدون على حقوق الغير بدون أن يردعهم عن ذلك أحد. ولما كان من شأن هذه التطورات إفساد أسس الحياة في المجتمع الطبيعي، فقد تداعى أفراد الجماعة لاختيار شخص من بينهم، واتفقوا معه على إبرام عقد اجتماعي أنشأوا بموجبه المجتمع السياسي، أو الدول. وبموجب هذا العقد أسند هؤلاء الأفراد لهذا الشخص مهمة قيادة المجتمع، فأصبح يسمّى بالحاكم، مقابل تعهده كطرف ثانٍ بالعقد بالمحافظة على الحقوق الطبيعية للأفراد، وبشكل خاص حقهم في الحياة، والحرية، والملكية الخاصة.<sup>(3)</sup>

ويخلص (لوك) إلى أن الدولة قامت أساساً من أجل حماية الحقوق الطبيعية للإنسان، وأن الحاكم لا يجوز له المساس بهذه الحقوق الأساسية، وانتهاكها، وإلا فإنه

---

(1) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 97.

(2) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 32.

(3) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص 33.

يعد مُخلاً بشروط العقد، الأمر الذي يُبرر للشعب الثورة عليه، وعزله، واستبداله بحاكم آخر.

وقد نهضت نظرية (لوك) بدور بارز في إرساء أسس الحكم الملكي المقيد في بريطانيا، الذي تطور تدريجياً ليأخذ شكل النظام الديمقراطي البرلماني فيها، وينتشر من ثم في أرجاء مختلفة من أوروبا، والعالم.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثالث

#### نظرية العقد الاجتماعي عند روسو

يعدّ جان روسو من أبرز الفلاسفة الفرنسيين المناهضين للملكية المطلقة، والمقدسين للحرية. ويعد كتابه (العقد الاجتماعي) أهم مؤلفاته وأعمقها أثراً في الفكر السياسي بل التاريخ السياسي، وقد عدّ كتابه هذا فيما بعد أنجيلاً للثورة الفرنسية.<sup>(2)</sup> ويربط عديد من الفقهاء بين (روسو) ونظرية العقد الاجتماعي، بوصفه أفضل من عرضها وأوضحها.<sup>(3)</sup>

ويرى روسو أن الناس عرفوا في مرحلة المجتمع الطبيعي حياة تتصف بالبراءة والسعادة، وتمتعوا فيها بحقوقهم وحرّياتهم الطبيعية بصورة مطلقة. ولكن حدث طارئاً وقع في مرحلة متقدمة من الحالة الطبيعية وأدى إلى دفع الأفراد للتفكير بضرورة الانتقال من هذه الحالة إلى حالة أخرى. وقد تمثل هذا الحدث بظهور الملكية الخاصة للأراضي التي أدّعاها فرد لنفسه، ولم يجد أمامه أحداً يردعه يمنعه عن ذلك. وأدى ظهور الملكية الخاصة وما نجم عنها من انقسام بين أفراد المجتمع إلى أغنياء وفقراء إلى بروز المنافسة فيما بينهم وظهور النزاعات الأنانية والشريرة، كالطمع وحب الثراء والرغبة في السيطرة. ولهذا فكر هؤلاء بأن من الفائدة لهم أن يتخلوا عن الحياة

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 67.

(3) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية ...، مرجع سابق، ص 100.

الطبيعية الخالية من أي التزام، وأن يقيموا مجتمعاً سياسياً منظماً يضمن لهم حريتهم وحقوقهم المدنية، بدل الحريات والحقوق الطبيعية التي كانوا يتمتعون بها في الحالة الأولى، والتي لم تعد مضمونة.<sup>(1)</sup>

ويرى روسو أن الانتقال يتم، من حالة الطبيعة البدائية إلى حالة المجتمع المدني، أو السياسي، الذي نشأت الدولة بناء عليه بموجب عقد اجتماعي يقوم بمقتضاه كل فرد من أفراد المجتمع الطبيعي بالتنازل عن حرياته وحقوقه الطبيعية إلى كافة أفراد المجتمع الآخرين، شريطة قيام كل فرد آخر في المجتمع بالشيء نفسه، بموجب هذا التنازل المتبادل ينشأ بفعل هذه الموافقة الجماعية لأفراد المجتمع جسم سياسي جديد، له إرادة عامة، متميز عن إرادات الأفراد، وتعمل لخدمة المصلحة العامة للمجموع، الذي سيمسى من الآن فصاعداً الشعب، وذلك من خلال خضوع الجميع للقانون الذي يُعد التعبير عن هذه الإرادة العامة. وهكذا تنشأ بموجب هذا العقد الاجتماعي الدولة التي تعود السيادة فيها للشعب، الذي يعبر عن إرادته العامة من خلال القانون، الذي يجب أن يمتثل له جميع الأفراد، ولو تم إقراره بأكثرية آراء أفراد الشعب، لأنه تعبير عن الإرادة العامة، ويستهدفون تحقيق المصلحة العامة للمجموع. ويؤكد روسو أن الفرد بخضوعه للقانون في المجتمع المدني (الدولة) إنما يخضع لنفسه، ويبقى بالتالي حراً، لأن الإرادة العامة هي من حيث الجوهر خلاصة إرادته وإرادة الأفراد الآخرين في المجتمع.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص33.

(2) د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري ...، المرجع السابق، ص43.

## المبحث الثالث النظريات الماركسية

بخلاف التحليل الليبرالي الذي يذهب إلى عدّ الدولة مؤسسة دائمة، تظهر لنا الدولة من خلال النظرية الماركسية ظاهرة تاريخية، لم توجد منذ الأزل، ارتبط نشوءها بالملكية الخاصة والصراع الطبقي، ستتطور لتؤول إلى الاضمحلال وتزول بزوال الشروط التي أدت إلى وجودها. أي بزوال الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، والتي استطاعت بواسطتها استغلال سائر الطبقات في المجتمع وتسخيرها لخدمتها.

لذا فالدولة عند ماركس لا تعدو أن تكون ظاهرة تاريخية تمثل انعكاسا لتكوين الطبقات وسيطرة أحدهما على المجتمع الذي تحكمه هذه الدولة.

وتأسيسا على ما سبق، فإن ظهور الدولة ووجودها مرتبط بظاهرة الصراع الطبقي لما تمثله في النهاية من سيطرة إحدى الطبقات في المجتمع على غيرها من الطبقات الأخرى، مستمدة قوتها وسيطرتها مما تملكه من أدوات الإنتاج وسيطرتها على الجانب الاقتصادي الذي يتبعه سيطرة حتمية على الجانب السياسي، مما يعطي التنظيمات الاقتصادية على التنظيمات السياسية والتي يجب أن تكون تعبيرا صادقا عن الحالة الاقتصادية والاجتماعي السائدة في المجتمع.<sup>(1)</sup>

وللتوضيح، يبيّن أن تحليلات الماركسيين الكلاسيكيين تقوم على المحاور

الآتية:

- 1- الدولة جهاز قمعي.
- 2- التفريق بين سلطة الدولة وجهاز الدولة.
- 3- عدّ الهدف من الصراع بين الطبقات سلطة الدولة، وتستعمل الطبقة المسيطرة عليها جهاز الدولة جهاز لخدمة أهدافها الطبقيّة.

---

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية ...، مرجع سابق، ص72.

4- يتحتم على البروليتاريا الاستيلاء على سلطة الدولة للقضاء على جهاز الدولة البرجوازية، وتعويضه بجهاز بروليتاري يوظف، في مراحل لاحقه، في مسلسل جذري وهو القضاء على الدولة.<sup>(1)</sup>

وعلى أساس التحليل السابق، يتبنى لويس التوسير فكرة التفريق بين سلطة الدولة وجهاز الدولة. إلا أنه يضيف جهاز الدولة لا يقتصر على الجهاز القومي، بل يتضمن الأجهزة الأيديولوجية أيضا. فالجهاز القومي يتألف من الحكومة، الإدارة، الجيش، الشرطة، المحاكم والسجون... إلخ. أما الأجهزة الأيديولوجية فهي متعددة تشمل مؤسسات لها استقلال نسبي عن الدولة وتتضمن: الجهاز الديني، الجهاز العائلي، المدرسين، الجهاز الإعلامي، النقابي، الثقافي، والسياسي المتمثل في الأحزاب السياسية. وضمن الأجهزة الأيديولوجية يوجد جهاز مسيطر: الكنيسة في النظام الاقطاعي، المدرسة في النظام الرأسمالي. ومن العيب أن تحتفظ طبقة أو تحالف طبقي بالسلطة لمدة طويلة دون أن تمارس سيطرتها على جميع الأجهزة الأيديولوجية. وأجهزة الدول بصنفها لها وظيفة قومية وأيديولوجية في آن واحد.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص38. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص70.

(2) د. رقية المصدق، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص43.

## الفصل الثالث أنواع الدول

تنقسم الدولة من حيث الشكل الدستوري إلى نوعين: دولة بسيطة (موحدة) ودولة مركبة - اتحادية.<sup>(1)</sup>

### الدولة البسيطة (الموحدة):

تتميز بوجود سلطة واحدة تدير شئونها الداخلية والخارجية في إطار سلطة سياسية واحدة وتخضع لدستور واحد وقوانين واحدة.

لا تتجزأ فيها سوى الوظيفة الإدارية (التنفيذية) التي تتوزع بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية.

السلطة القضائية: واحدة وتندرج محاكمها في الوحدات المحلية وصولاً إلى المحكمة العليا التي توجد في العاصمة.

في الدولة البسيطة، السلطة التشريعية واحدة يملكها البرلمان (مجلس النواب) صاحب الحق في سن القوانين التي يخضع لها أفراد الشعب جميعاً ولا تشاركه في هذا الحق أي هيئات محلية.

لا تمتلك الوحدات المحلية أي سلطة سياسية أو تشريعية عامة في مواجهة السلطة المركزية.

السلطة المركزية: تستطيع في أي وقت إلغاء الوحدات المحلية أو دمجها أو تغيير حدودها أو اختصاصاتها أو سلطاتها الإدارية.

### أمثلة للدولة البسيطة (الموحدة):

---

(1) هذا الفصل هو مجموعة محاضرات أقيمت لطلاب الماجستير، القسم العام، كلية الحقوق، 2015-2016.

فرنسا، تركيا، اليابان، جميع الدول العربية (باستثناء العراق، جزر القمر، الإمارات العربية المتحدة).

معظم دول العالم تعد دولا بسيطة وعددها (164) دولة من مجموع (192) منضوية في عضوية الأمم المتحدة.

### **الدولة المركبة أو (الاتحادية / الفيدرالية):**

تنشأ من خلال اتحاد عدد من الدويلات أو الأقاليم أو الولايات وتقوم على أساس تجزئة السلطة السياسية والإدارية بين الدول الاتحادية أو الأقاليم أو الولايات المكونة لها.

لكل إقليم أو ولاية سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية.

في حين يكون للدولة الاتحادية، أيضا، دستورها الخاص وسلطاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية.

## المبحث الأول ماذا تعني كلمة (الفيدرالية)

كلمة (لاتينية) معناها: اتفاق بين طرفين أو أكثر أو ميثاق أو تحالف أو عقد.  
في مجال القانون الدولي: الاتفاق المبرم بين دولتين أو أكثر أو قيام اتحاد بين أقاليم أو ولايات أو مقاطعات فإن هذا الاتفاق يسمى (اتحادا فيدراليا).  
أقرب ترجمة لكلمة (الفيدرالية) هي (الاتحادية).

### تعريف الدولة الفيدرالية:

دولة واحدة تضم كيانات دستورية متعددة لكل منها نظامها القانوني الخاص، واستقلالها الذاتي، وتخضع في مجموعها للدستور الاتحادي المنشئ لها والمنظم لبنائها القانوني والسياسي والإداري.

### مفاهيم الفيدرالية:

الفيدرالية: شكل من أشكال الحكم تكون فيه السلطات والصلاحيات مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية اتحادية ووحدات محلية (أقاليم أو ولايات).  
الفيدرالية: اتحاد اختياري، وتعايش مشترك بين شعب واحد في أقاليم أو ولايات متعددة بحيث تكون نتيجة هذا الاتحاد دولة واحدة هي الدولة الاتحادية / الفيدرالية.  
الدول الفيدرالية على مستوى العالم 28 دولة يقيم فيها حوالي 40% من مجموع سكان العالم.

1- الولايات المتحدة الأمريكية	8- سويسرا	15 - ألمانيا	22 - إثيوبيا
2 - روسيا الاتحادية	9 - الهند	16 - المكسيك	23 - النمسا
3- البوسنة والهرسك	10 - بلجيكا	17-جنوب أفريقيا	24 - كندا
4- الإمارات العربية المتحدة	11 - ماليزيا	18 - أسبانيا	25 - السودان
5 - الكونغو الديمقراطية	12 - باكستان	19 - فنزويلا	26 - بالاو

6 - ميكرونيسيا المتحدة 13 - البرازيل 20 - نيجيريا 27 جزر القمر  
7 - سانت كيتس ونيفيس 14- الأرجنتين 21 - استراليا 28 - العراق

وهل للفيدرالية شكل تطبيقي واحد صالح لكل زمان ومكان يمكن أن تأخذ به أنظمة الحكم في العالم؟

تختلف الدول الفيدرالية في دساتيرها وعدد الوحدات المكونة لها وأصولها التاريخية وتوزيع السلطات فيها، باختلاف الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أدت إلى تأسيسها.

### كيف نشأت الدولة الاتحادية (الفيدرالية)؟

بإحدى طريقتين:

الأولى: طريقة الانضمام:

أي الانضمام الاختياري بين عدة دول مستقلة، أو بين ولايات أو أقاليم إلى بعضها، بحيث تتنازل كل منها عن سلطاتها الخارجية وبعض سلطاتها الداخلية ثم تتوحد ثانية لتشكّل الدولة الاتحادية (الفيدرالية) على أساس الدستور الفيدرالي الذي يقيم اتحاداً نابعا من رضاها وإرادتها في العيش المشترك.

أغلب وأعرق الدول الفيدرالية نشأت وفقا لهذه الطريقة، مثل: ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ودولة الإمارات العربية المتحدة

الثانية: طريقة التفكك أو إعادة الترتيب:

أي تفكك أو إعادة ترتيب دولة بسيطة (موحدة) بحيث تصير دولة اتحادية مكونة من عدة ولايات أو أقاليم أو مقاطعات.

من أمثلة الدول التي نشأت وفقا لهذه الطريقة:

البرازيل، العراق، الهند، المكسيك، الأرجنتين.

## المبحث الثاني مظاهر الدولة الفيدرالية

تتميز الدولة الفيدرالية بثلاثة مظاهر رئيسية هي:

### 1- الوحدة:

وتعني أن الدولة الفيدرالية تظهر في نظر القانون الدولي وفي علاقتها الدولية مع الدول الأخرى كدولة بسيطة، تملك وحدها الشخصية الدولية وتحمل المسؤولية الدولية عن الولايات أو الأقاليم المكون لها.

ومن مظاهر هذه الوحدة أيضا عدم قدرة الأقاليم أو الولايات على الانفصال أو الانسحاب من جانب واحد ما لم يتضمن الدستور الاتحادي ذلك.

كل الدساتير الاتحادية تقريبا تؤكد على كيان الدولة الفيدرالية، وتمنع الانفصال ولا تملك الأقاليم حق الانفصال عن الدولة الفيدرالية من جانب واحد ما لم يتم تثبيت هذا الحق في الدستور الاتحادي.

### 2- الاستقلال:

أن يكون للوحدات المكونة للدولة الاتحادية سلطاتها الدستورية المستقلة عن السلطات الدستورية الاتحادية.

### 3- المشاركة:

تعني مشاركة الأقاليم أو الولايات في تكوين المؤسسات أو الأجهزة الاتحادية باعتبارها الكيانات الدستورية التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية.

### 4 - المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي.

## المبحث الثالث

## السلطات الدستورية للدولة الفيدرالية

### أولاً: السلطة التشريعية الفيدرالية:

للدولة الفيدرالية سلطتها التشريعية العليا التي تمثل دولة الاتحاد وتقوم بالوظيفة التشريعية في كافة الشؤون الداخلة في اختصاصها.

ما يصدر عن هذه السلطة من تشريعات يكون ملزماً لجميع سكان الدولة الفيدرالية.

في معظم دساتير الدولة الفيدرالية تتكون السلطة التشريعية من مجلسين:

### المجلس الأول: مجلس النواب الفيدرالي:

ويتم انتخاب أعضائه انتخاباً مباشراً من المواطنين، وتوزع مقاعده على أساس عدد السكان في الوحدات المحلية، لذلك يتفاوت عدد الأعضاء من إقليم لآخر وفقاً لعدد سكان كل منها.

المجلس الثاني: مجلس التمثيل الإقليمي ويقوم على أساس التمثيل المتساوي في عدد الأعضاء

أي أن كل إقليم يمثل بعدد متساو من الأعضاء بغض النظر عن مساحة أو عدد سكان كل إقليم.

الحكمة من المساواة في التمثيل هدفها تبيد ما قد يتولد من خوف أو هواجس لدى الأقاليم الصغيرة، من أن تتعرض للظلم أو الإقصاء بسبب نفوذ أو هيمنة الأقاليم ذات الكثافة السكانية الكبيرة.

لا يشترط التمثيل المتساوي في بعض التجارب الدولية.

### ثانياً: السلطة التنفيذية الفيدرالية:

للدولة الفيدرالية سلطتها التنفيذية المركزية، ويختلف تركيبها باختلاف شكل نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة الفيدرالية (نظام رئاسي أو برلماني).

### ثالثاً: السلطة القضائية الفيدرالية:

وتمثلها المحكمة العليا الاتحادية وهي هيئة دستورية محايدة ومستقلة، من أبرز مهامها.

الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

تفسير نصوص الدستور.

الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الفيدرالية.

الفصل في المنازعات أو تنازع الاختصاصات التي تنشأ بين الحكومة الفيدرالية والوحدات المكونة لها.

الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية الاتحادية والهيئات القضائية في الوحدات المكون للاتحاد.

## المبحث الرابع اختصاصات ووظائف الدولة الفيدرالية

تختلف الدساتير الفيدرالية في توزيع الاختصاصات والمهام بين الحكومة الفدرالية والولايات أو الأقاليم المكونة لها.

لا توجد صيغة موحدة يتم إتباعها لتوزيع الاختصاصات معظم الدساتير الفيدرالية أتبع في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية ومكوناتها (الأقاليم) طريقة تقوم على:

تحديد اختصاصات السلطات المركزية الفيدرالية على سبيل الحصر في الدستور ويترك باقي الاختصاصات للأقاليم.

أهم الاختصاصات الحصرية للدولة الفيدرالية كما وردت في بعض الدساتير الفيدرالية.

الشئون الخارجية: مثل عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية وتعيين أعضاء السلك الدبلوماسي.

شئون الدفاع مثل إنشاء وإدارة القوات المسلحة والجيش الوطني وإعلان الحرب وإنشاء وإدارة جهاز المخابرات الوطني والشرطة الاتحادية.

الفصل في المنازعات والقضايا التي تهم الدولة الفيدرالية عن طريق المحكمة العليا الفيدرالية.

شئون الجنسية والتجنيس وقضايا الإقامة للأجانب وحق اللجوء السياسي. مواطنو الدولة الفيدرالية في مختلف أقاليم الدولة يتمتعون بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الفيدرالية، وهذا الاختصاص منصوص عليه في كل الدساتير الفيدرالية.

رقابة السلطة التشريعية على المالية العامة للدولة الفيدرالية.

البريد والاتصالات والسكك الحديدية الفيدرالية والنقل والملاحة الجوية.

شئون الجمارك.

التجارة الخارجية والسياسة العامة الاقتصادية.

المواصفات والمكاييل والأوزان والمقاييس  
إصدار العملة.

إنشاء البنك المركزي الاتحادي وإدارته.

حماية حقوق الملكية الصناعية وحقوق المؤلفين والنشر.

نظم الانتخابات العامة الاتحادية.

سياسات الاقتراض من الخارج والتوقيع عليها.

### المبحث الخامس

#### الأقاليم أو الولايات المكونة للدولة الفيدرالية

لكل إقليم أو ولاية سلطات محلية: تشريعية وتنفيذية وقضائية.

لكل إقليم أو ولاية دستور خاص (وفقا لتجارب معظم الدول الفيدرالية).

#### السلطة التشريعية المحلية للإقليم أو الولاية:

يتكون من مجلسين:

مجلس نواب الإقليم أو الولاية.

مجلس التمثيل المحلي/شورى/ الإقليم أو الولاية. (في بعض التجارب الدولية

يكون مجلسا واحدا فقط).

مهام السلطة التشريعية المحلية:

سن القوانين المحلية في كافة الشؤون المحلية دون رقابة أو وصاية أو إشراف

من الدولة الاتحادية، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور الاتحادي.

السلطة التنفيذية (الحكومة المحلية للإقليم أو الولاية)

تتكون من رئيس وزراء الإقليم أو الولاية وعدد محدد من الوزراء المتخصصين

في مجالات الخدمات والشؤون المحلية.

يتم اختيار رئيس وزراء الإقليم من قبل السلطة التشريعية المحلية في تجارب بعض الدول الفيدرالية.

### السلطة القضائية للإقليم أو الولاية

لكل إقليم أو ولاية نظام قضائي خاص يشمل المحاكم بكافة درجاتها. يتولى تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المحلية والقوانين الاتحادية.

### الموارد المالية في الدول الفيدرالية:

العديد من الدول الفيدرالية تحدد في دساتيرها أسس وقواعد تخصيص الموارد المالية والطبيعية، كما تحدد الدساتير طريقة جباية الأموال وإنفاقها وتقاسمها أو توزيعها بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة لها (الولايات أو الأقاليم).

### هل تناسب الفيدرالية الدول الكبيرة فقط؟

الفيدرالية قابلة للتطبيق في الدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء، وليس المهم مساحة الدولة أو عدد سكانها إنما الاعتبارات السياسية والإدارية والتنموية هي الأكثر أهمية.

## المبحث السادس

### مظاهر استقلال (الولايات، الأقاليم) في الدولة الفيدرالية

يستقل كل (ولاية، إقليم) من الأقاليم المكونة للاتحاد بقدر كبير من الاستقلال الذاتي، إذ تختص كل منها بدستور، وبحكومة خاصة وبمجلس نيابي، وكذلك قضاء خاص يتولى تطبيق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية لكل (ولاية، إقليم) في النطاق الإقليمي لها.

- 1- الدستور: لكل (ولاية، إقليم) عضو في الدولة الاتحادية الحق في أن يكون لها دستور خاص بها.
  - 2- السلطة التشريعية: يقوم سكان كل (ولاية، إقليم) بانتخاب برلمانها لكي يتولى السلطة التشريعية فيها، عن طريق سن القوانين الخاصة (بالإقليم، الولاية) والمنظمة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها، وذلك في الحدود الدستورية التي رسمها دستور (الولاية، الإقليم) ومن فوقه الدستور الاتحادي.
  - 3- السلطة التنفيذية: تتولى المهام السياسية والإدارية في كل (ولاية، إقليم) حكومة خاصة بها، وتعمل بصفة مستقلة عن الحكومة الاتحادية، دون أن تخضع لأي نوع من الرقابة أو التوجيه من جانب السلطة المركزية في العاصمة الاتحادية.
  - 4- السلطة القضائية: تنشئ كل (ولاية، إقليم) محاكم خاصة بها تتولى تطبيق قوانينها، والفصل في المنازعات التي تثور بين مواطنيها في النطاق الجغرافي لحدودها الإقليمية، وذلك إلى جوار القضاء الاتحادي.
- النماذج الاتحادية (الفيدرالية) العريقة في البلدان المتقدمة.

وتتمثل هذه النماذج في الآتي:

- 1- الولايات المتحدة الأمريكية (1789)
- 2- سويسرا (1848)
- 3- استراليا (1901)

4- النمسا (1920)

5- ألمانيا (1949)

ونتناول بإيجاز الولايات المتحدة الأمريكية بوصفها النموذج الأول تاريخياً.

تعد الولايات المتحدة الأمريكية أول بلد فدرالي وكانت الولايات المتحدة الأمريكية في بادئ الأمر تتكون من 13 ولاية، وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحاد فدرالي يضم 50 ولاية. وقد استطاع هذا الاتحاد الفدرالي أن يصمد أمام حرب أهلية ضروس ويتجاوزها خلال القرن الأول من وجوده.

وبوصفه أكثر الفيدراليات صموداً في العالم أجمع، فهو يمثل أهمية مرجعية كبيرة في أية دراسة مقارنة تتناول الاتحادات الفيدرالية.

تتميز الفيدرالية الأمريكية عن غيرها من الفيدراليات الأخرى بأنها تضم مجتمعا متجانسا نسبيا. فعلى الرغم من وجود أقليات كبيرة من السود وذوي الأصول الأسبانية إلا أنهم لا يشكلون أغلبية في أية من الولايات. وعلى الرغم من ذلك، فإنه يوجد تنوع إقليمي في الثقافة السياسية وتركيز هائل على أهمية حكومة الولاية.

ومن ناحية المقارنة فإن الحكومة الفدرالية تتميز بقدر معقول من اللامركزية ويتم منح سلطات قانونية متساوية للولايات الخمسين. والسمة الرئيسية لتوزيع السلطات هي النسق الذي يفرضي بأن يحدد الدستور الموضوعات التي تخضع للسلطة الفدرالية، معظمها متلازمة وبعضها فدراليا خالصا من خلال منع الولايات من وضع تشريعات بشأنها وتترك الموضوعات المتبقية غير المحددة للولايات.

تعتمد المؤسسات الفيدرالية على مبدأ الفصل بين السلطات فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية والهيئة التشريعية مع وجود مؤسسات تابعة للكونجرس تضم نظاما للضوابط والتوازنات ويضم الكونجرس (الهيئة التشريعية العليا) مجلسا للشيوخ يتم فيه تمثيل الولايات بالتساوي بواسطة أعضاء يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر (منذ عام 1912).

واكتسبت الولايات المتحدة الأمريكية ، وعبر ما يزيد على القرنين من الحكم  
الفدرالي كاتحاد فدرالي مزيدا من التكامل وأصبحت الحكومة الفدرالية أكثر قوة.  
وجرى في العقود الحديثة توصيف الدور المسيطر للحكومة الفدرالية والممارسة  
الشاملة كحق الأولوية الفدرالية على أنه تحول من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية  
القسرية وفي الوقت ذاته، كانت ثمة ضغوط سياسية معارضة تطالب بمزيد من  
اللامركزية، على الرغم من أن التقدم في هذا الاتجاه كان محددًا.  
وقد أجمعت المحاولات التي جرت بعد ذلك على أرض الواقع لإقامة اتحادات  
فدرالية على الاقتداء ببعض ما جاء في النظام والتطبيق الدستوري للولايات المتحدة  
الأمريكية عند وضع هياكلها الفدرالية الخاصة بها مما جعلها مثلا هاما يحتذى به.

## المبحث السابع أنماط توزيع السلطة التشريعية في الدولة الفيدرالية

لا يمكن أن تكون هناك وصفة واحدة للفدرالية. فكل مجتمع يتسم بالتعقيد وتساهم عدة عوامل في تشكيل ملامحه. والقاسم المشترك بين كافة الفدراليات الموجودة اليوم هو وجود دوافع قوية للاتحاد لأغراض معينة وفي ذات الوقت وجود دوافع عميقة الجذور لحكومات إقليمية ذاتية الحكم لأغراض أخرى.

وهكذا، فقد تمثلت السمة المؤسسية المميزة لهذه الاتحادات الفدرالية في الجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي في نظام سياسي واحد من خلال التوزيع الدستوري للسلطات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية.

وتختلف الدول الفدرالية اختلاف كبيراً فيما بينها من حيث تكوينها الاقتصادي والاجتماعي ومؤسستها فمن بين الدول الفدرالية دولا كبيرة للغاية ودولار صغيرة للغاية ودولا غنية ودولا فقيرة ودولا متجانسة السكان ودولا متنوعة السكان.

وتعد بعض الدول الفدرالية دولا ديمقراطية راسخة منذ زمن طويل بينما تعد دول أخرى حديثة الديمقراطية ومضطربة والجدير بالذكر أنه كلما ازدادت درجة التجانس في المجتمع، ازدادت السلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية وكلما ازدادت درجة التنوع، ازدادت السلطات الممنوحة للوحدات المكونة للحكومة.

### المصادر القانونية للسلطات:

يحدد الدستور عادة نظام توزيع السلطات التشريعية وغيرها ويمكن في بعض الأنظمة الفدرالية السماح بتفويض المسؤوليات التشريعية بين مستويات الحكومة بينما لا تسمح اتحادات فدرالية أخرى بذلك.

وتتضمن كافة الأنظمة الفدرالية في دساتيرها مواد تعالج قضية تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة. وتختلف الدساتير اختلاف كبيراً

من حيث مستوى التفاصيل والمنهج. مثلا، يتضمن دستور الولايات المتحدة الأمريكية (18) عنوانا رئيسيا فقط عن السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية، ومعظمها في الواقع متزامنة مع السيادة للقرار الفيدرالي، وتبقى كافة السلطات الأخرى (السلطات المتبقية) للولايات.

ويتضمن الدستور الهندي، خلاف لذلك (3) قوائم طويلة: القائمة الاتحادية وبها (97) عنوانا رئيسيا، والقائمة المتزامنة وتضم (47) عنوانا، وقائمة الولايات التي تضم (66) عنوانا.

ويذكر الدستور الأسباني صلاحيات قد تخصص لمجتمعات الحكم الذاتي ولكن هذا يتم قانونيا من خلال سن قوانين تشريعية للحكم الذاتي لكل مجتمع، وقد تختلف تلك القوانين من مجتمع لآخر.

### **السلطات التشريعية الخالصة:**

يتم في سويسرا وكندا وفي بلجيكا مؤخرا، منح معظم السلطات التشريعية بصفة خالصة إلى الحكومة الفدرالية أو حكومات الوحدات المكونة للفدرالية. ومجالات الاختصاص الخالص هي الأكثر تحديدا في حالة سويسرا أو بلجيكا.

وعلى النقيض في هذه الاتحادات الفدرالية الثلاثة، فإنه في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا تعد السلطات الممنوحة بصفة خالصة للحكومة الفدرالية محدودة وضيئة للغاية مع تحديد معظم السلطات الفدرالية كسلطات مشتركة ومتلازمة. وفي النمسا، وألمانيا، والهند وماليزيا ثمة تصنيفات واسعة للغاية لكل من السلطات الخالصة والمتلازمة المحددة دستوريا.

وقد أوضحت تجارب بلدان مثل سويسرا وكندا أنه لا مفر من تداخل الاختصاصات السيادية لأنه يكاد يكون من ضرور المحال تحديد مجالات محددة المعالم للاختصاص السيادي الخالص.

## السلطات التشريعية المتلازمة:

أدى الاعتراف بحتمية وجود تداخل في الكثير من المجالات إلى تخصيص مجالات واسعة من الاختصاص التشريعي المتلازم في دساتير الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، وألمانيا، والهند وماليزيا. وعلى النقيض من ذلك في كندا تتمثل مجالات الاختصاص المتلازمة المحددة دستوريا في الزراعة، والهجرة ومعاشات وإعانات الشيخوخة، ومنتجات الغابات والطاقة الكهربائية، وللتلازم عدد من المزايا في الاتحادات الفدرالية. حيث أنه يضيف قدرا من المرونة على توزيع السلطات، مما يتيح للحكومة الفدرالية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب أهمية فدرالية.

وعلى هذا الأساس يمكن إتاحة الفرصة لحكومة الوحدة المكونة في هذا الوقت للاهتمام بمبادراتها الخالصة. ويمكن للحكومة الفدرالية استخدام الاختصاص المتلازم لتقنين المعايير على المستوى الاتحاد الفدرالي وفي ذات الوقت إتاحة الفرصة للحكومات الإقليمية لتقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية. وفي واقع الأمر، ففي النمسا وألمانيا ثمة تصنيف دستوري خاص للاختصاص يحدد سلطة فدرالية لسن (تشريع إداري) في بعض المجالات على أن تترك للولايات مهمة سن قوانين تتناولها بقدر من التفصيل.

وبالإضافة إلى ذلك، ففي ألمانيا أضاف تعديل دستوري جرى عام 1969م تصنيف (المهام المشتركة) بالنسبة للتعليم العالي، وتحسين الهياكل الاقتصادية الإقليمية وتحسين الزراعي والحفاظ على السواحل والتي تشارك فيها الحكومة الفدرالية في النهوض بمستويات الولايات.

وتجب الإشارة، إلى أنه عادة حيثما يتم تعيين الاختصاص المتلازم يحدد الدستور أنه في حالات التنازع بين القانون الاتحادي وقانون الوحدة المكونة للفدرالية فأن السيادة تكون للقانون الفدرالي.

وقد مكن ذلك من الحفاظ على نظام المعاشات الخاص بها ومكن للأقاليم الأخرى من قبول الاختصاص الفدرالي للمعاشات.

ويعد الدستور العراقي، والذي تمت الموافقة عليه في الاستفتاء الذي جرى في شهر أكتوبر 2005م، فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المتلازم والتي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المتلازم تقريبا.

ويجب الإشارة إلى أنه في معظم الاتحادات الفدرالية، ولاسيما تلك التي تم إنشاؤها من خلال تجميع وحدات منفصلة فيما سبق، يتم منح السلطة التنفيذية لحكومات الوحدات المكونة للفدرالية، ومن أمثلة ذلك الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا، والنمسا، وألمانيا وماليزيا. ولكن في بعض الاتحادات الفدرالية، فإنه عادةً حيثما تتميز عملية التكوين الفدرالي بتفويض السلطة من نظام غير فدرالي - مركزي - يتم ترك السلطات المتبقية في يد الحكومة الفدرالية ومن أمثلة ذلك كندا، والهند واتحاد الملايو الفدرالي السابق قبلت وسعته وتحوله إلى ماليزيا، وبلجيكا، رغم أنه في حالة بلجيكا قد تمت الموافقة على إعادة صياغة التوزيع الدستوري للسلطات بحيث تمنح السلطة المتبقية لحكومات الوحدات المكونة.

وفي بعض الاتحادات الفدرالية يوفر الدستور للحكومة الفدرالية سلطات خاصة للسيادة أو الطوارئ بحيث لا تتجاوز أو تحد في بعض الظروف من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في الأحوال الطبيعية. وقد كان ذلك نتيجة للمخاوف التي اعترت مؤسسيها بشأن احتمالات التعرض للتفكك وتوجد الأمثلة الأشمل لهذه السلطات في الدستورين الهندي والماليزي، بيد أن الدستور الكندي أيضاً يتضمن مثل هذه السلطات (مثل سلطات التحفظ والمنع، والسلطة التفسيرية..).



## الفصل الرابع خضوع الدولة للقانون

يرى الفقه بأنه لكي تسمى الدولة بالدولة القانونية يجب أن تخضع جميع الهيئات الحاكمة فيها للقواعد القانونية السارية وتتقيد بها، شأنها في ذلك شأن المحكومين.

ويعني ذلك خضوع جميع أوجه نشاط الدولة للقانون سواء في التشريع أو التنفيذ أو القضاء.<sup>(1)</sup>

ويختلف معنى خضوع الدولة للقانون - بهذا التحديد - عن السلطة المشروعة، إذ يلزم لهذه الأخيرة أن تستند إلى رضا المحكومين وقبولهم لها، أيا ما كان مبعث هذا الرضا ومصدره.

وللبحث في خضوع الدولة للقانون يجب دراسة النظريات التي تفسر خضوع الدولة للقانون من ناحية، والعناصر المكوّنة للدولة القانونية من ناحية ثانية، وذلك على النحو الآتي:

### المبحث الأول النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون

ثمة عدة نظريات تبرر خضوع الدولة القانونية، حصرها الفقه في الآتي:<sup>(2)</sup>

أ - نظرية القانون الطبيعي.

ب - نظرية الحقوق الفردية.

ج - نظرية التحديد الذاتي للإرادة.

د - نظرية التضامن الاجتماعي.

### المطلب الأول

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، مرجع سابق، ص157.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، مرجع سابق، نفس الصفحة.

## نظرية القانون الطبيعي

يرى جانب من الفقه - أن سلطة الدولة مقيدة بقواعد القانون الطبيعي بوصفها قواعد سابقة على نشأة الدولة، وأنها تعبر عن العدالة المطلقة.

هذا، وذهب الفقيهان LEFUR و MICHOU D إلى أن إرادة الدولة ليست مطلقة في اتخاذ ما تراه من تصرفات، وإنما تخضع لقوة خارجة عنها، تلو عليها وتسمو على إرادتها، ويكشف عنها العقل البشري، وهي القانون الطبيعي.

وترجع هذه النظرية إلى عهد قديم، عندما أعلن أرسطو أن الطبيعة هي مصدر العدالة، ولهذا فإن أرسطو يعد الرائد الأول لهذه النظرية.<sup>(1)</sup>

ومن رواد المدرسة التقليدية للقانون الطبيعي، شيشرون، وسان توماس الأكويني، وسان بول وغيرهم.

يتزعم المدرسة الحديثة جروسيوس الذي نادى بأن الطبيعة الإنسانية تعد الأم بالنسبة للقانون الطبيعي. وقد اعتنق مبادئ القانون الطبيعي عدة مفكرين بعد جروسيوس، مثل بوفندروف، وجون لوك، وسبينوزا.

وقد تعرضت هذه النظرية لانتقادات شديدة، كما هوجمت فكرة تقييد إرادة الدولة بقواعد القانون الطبيعي التي نادى بها الفقيهان لوفير وميثو من قبل فقهاء القانون العام.

وتتلخص هذه الانتقادات في أن النظرية لا تعد قيما قانونيا على إرادة الدولة، وإنما لا تعدو أن تكون قيما أدبيا أو سياسيا وذلك لأن القاعدة لا تصبح قانونية إلا إذا تقرر لها جزء مادي معين يضمن تنفيذها، وأن الدولة وحدها هي التي تملك خلق القوة التنفيذية على القواعد المنظمة لسلوك الأفراد وعلاقاتهم ببعض.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية.....، المرجع السابق، ص158. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 220.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، المرجع السابق، ص159.

هذا، وإذا كانت فكرة القانون الطبيعي لا تستند إلى أدلة قاطعة، وتتسم بالغموض، فأنها أدت دورا تاريخيا لا ينكر في تكريس الحقوق والحريات الفردية. ولذلك يرى بعض الفقهاء أن النظرية لا تصلح - في حد ذاتها - كأساس لتبرير خضوع الدولة للقانون بوصفها قيادا يحد من سلطانها ويقيد إرادتها.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني نظرية الحقوق الفردية

يرجع أصل نظرة الحقوق الفردية إلى نظرية القانون الطبيعي، إذ استند وجود الحقوق الفردية في البداية إلى القانون الطبيعي، على أساس أنه مصدر هذه الحقوق، غير أنه منذ ظهور نظرية العقد الاجتماعي، ثم بروزها على يد جاك روسو، أصبحت نظرية الحقوق الفردية مستقلة وقائمة بذاتها.

وأساس هذه النظرية أن للفرد حقوقا معينة، نشأت معه، وتمتع بها في حياة العزلة الأولى السابقة على انضمامه إلى الجماعة السياسية، وأن الدولة لم تنشأ بعد ذلك إلا لحماية هذه الحقوق.

ويترتب على ذلك، تقيد الدولة بهذه الحقوق، ويمتنع عليها المساس بها أو الانتقاص منها، أو إهدارها، لأن سلطان الدولة ليس مطلقا، وإنما تحدده الحقوق الفردية.<sup>(2)</sup>

ووجدت هذه النظرية صدى كبير لدى رجال الثورة الفرنسية، وتأثروا بها، وترجموا مضمونها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، وفي دساتير الثورة الفرنسية. فالمادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن نصت على أنه (يولد الأفراد

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، المرجع السابق، نفس الصفحة  
(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، المرجع السابق، ص160. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، المرجع السابق، ص224. د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد الثالث والرابع، يوليو-سبتمبر، 1959م، ص44.

ويعيشون أحرارا متساويين في الحقوق .. والغرض من قيام كل جماعة سياسية هي المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن التنازل عنها.)

وقد واجهت هذه النظرية انتقادات عنيفة، كان أهمها نقد العميد ديجي. فقد أنكر وجود حقوق طبيعية للإنسان لسبب بسيط هو أن الإنسان لم يعيش قط في معزل، وإنما كان يوجد دائما في وسط الجماعة وبالتالي فلا يصح القول بأنه كانت توجد حقوق طبيعية للفرد وسابقة على انضمامه للجماعة السياسية، ولكن الحقيقة من وجهة نظره أن الأفراد يتمتعون بحقوق معينة يستمدونها من تضامنهم الاجتماعي.

ومن ناحية ثانية، فإنه لو صح الفرض بأن الإنسان عاش في حالة عزلة وانفراد، فلا يتصور أن يكون له حقوق معينة، لأن الحق إنما ينشأ في مواجهة الأفراد. وفي الواقع لا يمكن الاستناد إلى هذه النظرية - من وجهة نظر منتقديها، كأساس للحد من سلطان الدولة وخضوعها للقانون، لأن الدولة ذاتها هي التي تتولى تحديد هذه الحقوق، فكيف ستقوم بتقييد سلطانها بنفسها.(1)

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، المرجع السابق، ص161.

## المطلب الثالث نظرية التحديد الذاتي للإرادة

يذهب جانب من الفقه إلى أن نظرية التحديد الذاتي للإرادة قامت على أساس فكرة جوهرية مفادها أن الدولة لا يمكن أن تخضع لقيود من القيود إلا إذا كان نابعا من إرادتها الذاتية، وهذا هو الذي يكون سيادتها.

ووفقا لذلك، فإن القواعد القانونية التي ترسم حدود ممارسة الدولة لسلطتها، لا يمكن أن توضع إلا بواسطة الدولة نفسها. وهذا لا يتنافى مع سيادتها، لأنها هي وحدها التي تحدد بإرادتها الخاصة القواعد القانونية التي تبين حدود هذه السلطة.<sup>(1)</sup>

وقد نادى بهذه النظرية بعض الفقهاء الألمان وفي طليعتهم الفقيهان أهرنج Ihring وجالينيك Jellinak وأيدهم الفقيه الفرنسي (كاريه دي ملبير)<sup>(2)</sup> والأستاذ مارسيل فالين، على أساس اتفاق النظرية مع الواقع ومسايرتها لمجريات الأمور.

ورغم اقتراب نظرية التحديد الذاتي للإرادة من الواقع العملي في ممارسة الدول لسيادتها، فإن سهام النقد قد وجهت إليها من جانب عدد من الفقهاء، في مقدمتهم الفقيهان ميشو ولونير أنصار نظرية القانون الطبيعي، وكذلك من العميد ديجي صاحب نظرية التضامن الاجتماعي.<sup>(3)</sup>

فقد أعلن الأستاذان ميشو ولوفير أن النظرية غير سليمة، على أساس أن الدولة لا تقيد نفسها بإرادتها عن طريق القوانين التي تسنها وتعديلها، وذلك لأن القيد الحقيقي الوارد على سلطان الدولة، والذي بمقتضاه تكون مرغمه على الحد من سلطانها هو القانون الطبيعي، طبقا لنظرية القانون الطبيعي التي يؤيدونها.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، المرجع السابق، ص161.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص235. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص161.

(3) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص239. د. ثروت بدوي، الدولة اقلانوية، مرجع سابق، ص46.

وقد اعترض العميد ديجي على هذه النظرية ووجه إليها نقداً قوياً جوهرياً هز بناء النظرية من أساسه، حيث تساءل عن الدوافع التي تجعل الدولة تخضع للقانون بمحض إرادتها؟ وما إذا كان خضوعها للقانون الذي تقوم بوضعه وتعديله متى تشاء يعد قيداً على سلطانها.

ويخلص العميد ديجي إلى أن المنطق يجب على ذلك بأن القيد الذي يترك للشخص ليقيد به نفسه بإرادته واختياره، لا يعد في واقع الأمر قيداً حقيقياً.<sup>(1)</sup>

### المطلب الرابع نظرية التضامن الاجتماعي

وضع هذه النظرية (ديجي) وخرج بها إلى عالم الفقه بأراء جديدة فيما يتعلق بأصل نشأة الدولة، ووظائفها، ومشروعية سلطانها، ومدى حدود هذا السلطان،<sup>(2)</sup> وقد خالف ديجي - بهذه النظرية - الفقه السائد بنقده للنظريات الثلاث السابقة التي قيلت لتبرير خضوع الدولة للقانون.

وتقوم نظرية التضامن الاجتماعي على عدة أسس، تتلخص في إنكار الشخصية المعنوية للدولة، وإنكار السيادة، وبيان أفكار ديجي عن القاعدة القانونية وعن التضامن الاجتماعي. ويرى العميد ديجي أن الإنسان عاش دائماً داخل الجماعة لأنه يحتاج بصفة مستمرة إلى التضامن لإشباع حاجاته، سواء عن طريق الاشتراك لإشباع الحاجات المتشابهة، وهو ما يطلق عليه التضامن بالتشابه أو عن طريق تبادل المنافع نتيجة لاختلاف الحاجات والقدرات، ويسميه التضامن بتقسيم العمل.

وتأسيساً على ذلك، فإن التضامن الاجتماعي حقيقة واقعة، يستند إليها القانون ويستمد منها الصفة الإلزامية.

---

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 240. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 162.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 241.

ويعد ضمير الجماعة منبع القاعدة القانونية ومصدرها، وشعور الأفراد بضرورة احترام التضامن فيما بينهم هو الجزاء على مخالفة هذه القاعدة القانونية.

وهكذا، تفرض قاعدة التضامن الاجتماعي على الجميع - حكاما ومحكومين - الالتزام بها والامتناع عن كل عمل يشكل خرقا لها، بل العمل على تتميتها.

وواجهت نظرية دي جي في التضامن نقدا شديدا، أصاب أساسها، بالتصديق، وأدى إلى انصهارها في نظر العديد من الفقهاء.<sup>(1)</sup>

وقد كان أكثر المهاجمين لنظرية التضامن الاجتماعي الفقيه كاريه دي مالبير، إذ كشف ما يعترها من خلل، وما يكتنفها من مثالب وعيوب، وخاصة فيما يتعلق بإنكارها لحق الدولة في إعطاء الصفة الوضعية للقاعدة القانونية، والقول بأنها تكتسب هذه الصفة بمجرد اعتناق الأفراد لها، ورسوخها في ضميرهم.

وانتقد مالبير بشدة إدعاء النظرية بأن القاعدة القانونية تكتسب الصفة القانونية دون أن يكون لها جزاء معين، اكتفاء بشعور الاستهجان من جانب الأفراد عند مخالفة هذه القاعدة.

ويصل الأستاذ مالبير إلى أن نظرية التضامن الاجتماعي تنتهي إلى أن الحكم على تصرفات الحكام يكون الشعور الذي يتولد في ضمير الجماعة، ورد الفعل الذي يتولد عنه، وليس إلى نظام قانوني محدد من قبل، وهذا القيد لا يدخل في نطاق القانون.<sup>(2)</sup>

## المبحث الثاني ضمانات قيام الدولة القانونية

---

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص250. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص163.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص164.

من المظاهر الأساسية للمدنيات الحديثة إخضاع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون، حتى إن الدول تتباهي فيما بينها بمدى تعلقها بأهداب القانون ورضوخها لمبادئه وأحكامه، والقول بخضوع الدولة للقانون أو بنظام الدولة القانونية يعني أن جميع الأشخاص في الدولة، الطبيعية منها والاعتبارية، الخاصة والعامة، الأفراد والهيئات ملزمة بالامتثال لأحكام القانون من ناحية، وأن هذه الأشخاص - من ناحية أخرى - تملك تحت يدها سلاحا قويا لحماية تلك الأحكام كلما تعرضت للنقض والمخالفة.<sup>(1)</sup>

غير أن نظام الدولة القانونية حديث النشأة نسبيا ولم يتكون إلا تدريجيا وعلى مراحل متتابعة بحسب الظروف التاريخية لكل بلد. وقد أصبح خضوع الدولة للقانون، وامتثال الحكام فيها لقواعد تسمو عليهم، وتحد من سلطانهم أمرا مسلما به في الأنظمة السياسية المختلفة في الوقت الحاضر.

وللقول بخضوع الدولة للقانون، أو لتحقيق نظام الدولة القانونية الكامل ينبغي توافر عناصر مختلفة وتقرير ضمانات معينة نجملها في الآتي:<sup>(2)</sup>

---

(1) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص28.  
(2) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص58. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية ....، مرجع سابق، ص164.

## المطلب الأول وجود دستور

يعني وجود الدستور إقامة نظام في الدولة ووضع قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها، ومن ثم يتمتع كل استخدام للسلطة العامة لا تراعى فيه هذه الشروط أو تلك القواعد. وبعبارة أخرى، إذا كان دستور الدولة يبين اختصاصات كل عضو من أعضائها، فهو في الوقت نفسه يحرم عليهم جميع السلطات التي تخرج عن ذلك البيان.

من ذلك يتضح أن وجود الدستور يعد الضمانة الأولى لخضوع الدولة للقانون، لأن الدستور يقيم السلطة في الدولة، ويؤسس وجودها القانوني كما يحيط نشاطها بإطار قانوني لا يستطيع الحياد عنه. وليس ذلك راجعا إلى أن الدستور، يقيم حكما ديمقراطيا، إذا أنه لا ارتباط بين وجود الدستور وقيام الحكم الديمقراطي. كما أن ليس ثمة تلازم بين خضوع الدولة للقانون وإعمالها للمبدأ الديمقراطي. ولكن وجود الدستور يؤدي إلى تقييد سلطات الدولة إذ سينظم السلطة فيها ووسائل ممارستها، كما يعين حقوق الحاكم ويحددها. والدستور بطبيعته أسمى من الحاكم لأنه يحدد طريقة اختياره ويعطيه الصفة الشرعية، كما يبين سلطاته وحدود اختصاصه. ومن ثم فإن السلطة التي مصدرها الدستور لا بد أن تكون مقيدة، لا لأنها يجب أن تمارس وفقا للأوضاع الديمقراطية، ولكن لوجوب احترامها لوضعها الدستوري وإلا فقدت صفتها القانونية.<sup>(1)</sup>

فإذا ما نص الدستور على أن أمورا معينة لا يمكن تنظيمها إلا بقوانين تصدر من السلطة التشريعية في الدولة، فإن ذلك يستطيع حتما تقييد سلطان الدولة في هذا الشأن، لأنها لن تستطيع تنظيم هذه الأمور عن طريق السلطة التنفيذية. كما أن الدستور إذا ما فصل بين سلطة سن القوانين العادية والقوانين الدستورية، كان ذلك

---

(1) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص 59.

أكثر تقييدا لسلطات الدولة بقدر جمود الدستور ويقدر ما توضع من قيود على تعديله. (1)

وجود الدستور يعني تقييد جميع السلطات المنشأة في الدولة، أي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، لأن الدستور هو الذي أنشأها ونظمها وبيّن اختصاصاتها، ولأنها سلطات تابعة للسلطة التأسيسية. (2)

## المطلب الثاني الفصل بين السلطات

يجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تحترم القواعد التي وضعها الدستور لممارسة اختصاصاتها بحيث لا تخرج على حدود هذه الاختصاصات أو تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى. ولضمان تحقيق ذلك يجب أن تنحصر مهمة السلطة التشريعية في سن التشريعات والقوانين المختلفة، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين تحقيقا للمصلحة العامة، ويعهد إلى السلطة القضائية تطبيق القانون على المنازعات القضائية، هذا بالنسبة للناحية الموضوعية.

كما تستقل كل سلطة بجهازها الخاص بها من الناحية الشكلية، بحيث لا يسمح بتداخل هذه الأجهزة واندماجها في بعضها. (3)

وإذا تحقق الفصل في الاختصاصات، والاستقلال في الأجهزة، فإن كل سلطة منها ستوقف السلطة الأخرى إذا ما حاولت الاعتداء على اختصاصاتها أو تجاوز حدودها، كما عبر عن ذلك الفقيه مونتسكيو في مؤلفه الشهير روح القوانين بأن (السلطة توقف السلطة). وبذلك يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ضمانة أساسية لقيام الدولة القانونية. وذلك أنه إذا اجتمعت جميع السلطات في يد واحدة فلن يكون هناك

---

(1) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص165.

(3) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص165

التزام بقواعد الدستور، ولا ضمان لمراعاة المساواة بين الأفراد أو احترام حرياتهم، وسينتهي الأمر بإساءة استعمال هذه السلطات.

### المطلب الثالث سيادة القانون

يعد مبدأ سيادة القانون<sup>(1)</sup> ضمانة هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، وهو يعني أن السلطة التنفيذية ملتزمة في كل ما تتخذه من أعمال وما تتبعه من إجراءات للقانون الصادر عن السلطة التشريعية. بمعنى آخر، فإن المبدأ يعني خضوع السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية، بحيث لا تقدم على تصرف من التصرفات إلا تنفيذاً للقانون أو بمقتضى القانون.

ويرجع أصل هذا المبدأ إلى كون المجلس النيابي هو الممثل للإدارة العامة، فيجب بالتالي أن تحترم السلطة التنفيذية وهيئاتها الإدارية جميع ما يصدر عنه من تشريعات.<sup>(2)</sup>

ويترتب على ذلك أنه ينبغي أن تستند الإجراءات الفردية التي تتخذها السلطات الإدارية إلى قواعد عامة مجردة، موضوعة من قبل حتى تتحقق المساواة بين جميع أبناء الشعب.

---

(1) للوقوف على الاختلاف بين مبدأ سيادة القانون ومبدأ خضوع الدولة للقانون، ارجع ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها.

(2) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص 166.

## المطلب الرابع تدرج القواعد القانونية

تتدرج القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني من حيث القوة والقيمة القانونية لكل منهما، بحيث تتسلل فيما بينها بطريقة متدرجة من أعلى إلى أسفل.

وتقع القواعد القانونية في قمة الهرم لأنها تصدر من السلطة التأسيسية، وتليها القواعد القانونية العادية الصادرة من السلطة التشريعية، ثم اللوائح والقرارات التنظيمية، وأخيرا القرارات الإدارية الفردية التي تشكل قاعدة الهرم.

وينتج عن هذا التدرج عدة نتائج، تتمثل في خضوع القواعد القانونية السفلى للقاعدة الأعلى منها في سلم التدرج، سواء من حيث الموضوع أو الشكل، من ناحية. كما يجب أن تصدر القرارات الفردية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة سارية المفعول من ناحية أخرى.

وفي النهاية لا بد أن يكون العمل العادي تنفيذا لقرار إداري فردي سابق.<sup>(1)</sup> ودون شك، أن قيام القانون في الدولة على أساس التسلسل والارتباط بين القواعد القانونية يمثل عنصرا من عناصر الدولة القانونية.

---

(1) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص 62.

## المطلب الخامس الرقابة القضائية

تعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية على أعمال الإدارة ضماناً أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية. وذلك، لأنها توفر ضماناً حقيقية قانونية للحقوق والحريات الفردية ضد كل تعسف من جهة الإدارة، سواء بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عما سببته من أضرار للمتقاضين.

وذلك عكس أنواع الرقابة الأخرى، الرقابة السياسية أو الرقابة الإدارية التي لا توفر مثل هذه الضمانة أو الحماية.<sup>(1)</sup>

وتعود أهمية الرقابة القضائية إلى تمتع القضاء بالاستقلال والحياد والموضوعية فيما يصدره من أحكام قضائية تتمتع بحجية الشيء المقضي به، بوصفها فصل الخطاب وعنوان الحقيقة.

ولا تقلل من قيمة الرقابة القضائية، كيفية تنظيم هذه الرقابة. إذ يستوي في تلك الأخذ بنظام توحيد القضاء كما هو الشأن في النظام الإنجلوسكسوني، أو تطبيق نظام القضاء المزدوج، مثل النظام اللاتيني الذي جعل المنازعات الإدارية من اختصاص قضاء مستقل عن القضاء الإداري، هو القضاء الإداري، وذلك لأن العبرة بوجود هذه الرقابة القضائية.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 168.

## المطلب السادس الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية

يفترض نظام الدولة القانونية كفالة مبدأ المساواة بين الأفراد وحماية حقوقهم وحرياتهم في مواجهة سلطة الدولة، إذ أنه نظام يهدف إلى حماية الأفراد ضد تعسف السلطة العامة. وإذا كانت الحقوق والحريات الفردية قد عُدَّت مقدسة وقيدا على سلطة الدولة في ظل المذهب الفردي الحر، فإن الدولة الحديثة مطالبة ليس فقط باحترام هذه الحقوق والحريات، بل والتدخل بشكل إيجابي لكفالتها وضمان ممارستها.<sup>(1)</sup>

كما أنها ملزمة - من ناحية أخرى - بالعمل على تحقيق وتنمية وتعزيز الحقوق والحريات الفردية الجديدة التي تعرف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتأسيسا على ذلك فإن الدولة القانونية التي لا تعترف بحقوق وحريات الأفراد أو لا تكفلها وتعمل على حمايتها لا يمكننا أن نعتزف لها بصفة الدولة القانونية، لأن مبدأ الدولة القانونية لم يوجد إلا لضمان وحماية الحقوق والحريات العامة، وكفالة تمتع الأفراد بها.

## الفصل الخامس

---

(1) د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مرجع سابق، ص 63.

## أنواع الحكومات

يطلق اصطلاح أشكال أو أنواع الحكومات لمعرفة ما يتصل بكيفية ممارسة السلطة. كما يطلق لفظ الحكومة للدلالة على الهيئة الحاكمة في الدولة. ولكن يستخدم لفظ الحكومة ويراد به معاني أخرى متنوعة.<sup>(1)</sup>

- 1- يطلق لفظ الحكومة ويراد به الوزارة أي الهيئة التي تتولى شئون الحكم في الدولة، وهذا الاستخدام شائع في ظل النظام السياسي البرلماني لدى الكتاب ورجال الصحافة فحين توجه بعض الطلبات أو الانتقادات إلى الحكومة فإنهم يعنون (الوزارة).
- 2- قد يطلق لفظ الحكومة ويراد به مجموعة من الهيئات الحاكمة التي تدير دفة الأمور في الدولة وتوجه سياستها أي على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- 3- ويستخدم لفظ الحكومة بمعنى واسع للدلالة على نظام الحكم. فيكون المراد من كلمة الحكومة بيان كيفية تكوين السلطات العامة في الدولة واختصاصات كل منها ومدى العلاقة بينها ومدى حقوق الأفراد وحياتهم ودورهم في ممارسة السلطة.
- 4- وقد يستخدم لفظ الحكومة بمعنى ضيق فيعنى بها السلطة التنفيذية وحدها. أي رئيس الدولة وكذا الوزارة وهذا الاستخدام شائع جدا نظرا لأن السلطة التنفيذية هي التي تكون على صلة بالجمهور. ومن ثم فهي تجسد أمامه السلطة السياسية في الدولة.
- 5- وفي نطاق القانون الإداري فإن لفظ الحكومة له معنى خاص يراد به معنى مقابل للإدارة.

---

(1) د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المركز العربي للدراسات الطلابية، الأردن، 1996، ص 117. د. مظهر العزي، المبادئ العامة....، المرجع السابق، ص 45.

فإذا أطلق لفظ الحكومة يراد فيه: مجموعة أنشطة الحكومة التي تتصل في الدولة بتصريف الأعمال الإدارية اليومية والذي هو من قبيل النشاط الإداري والذي تتولاه الجهات الإدارية المختلفة المنتشرة في ربوع البلاد.<sup>(1)</sup>

والجدير بالذكر أن دراسة أنواع الحكومات كانت موضع اهتمام الفقهاء منذ عهد أرسطو وأفلاطون إلى يومنا هذا، بحيث تعددت تقسيماتهم للحكومات بحسب الزاوية التي ينظر منها كل منهم.

إلا أن أهم تقسيم للحكومات في الوقت الحاضر يتمثل في تقسيمها من حيث خضوعها للقانون من عدمه إلى حكومة استبدادية وحكومة قانونية من ناحية، وتصنيفها من جهة تركيز السلطة أو توزيعها إلى حكومة مطلقة وحكومة مقيدة من ناحية ثانية.

وتقسم الحكومات كذلك من زاوية كيفية تولي رئاسة الدولة إلى حكومة ملكية وحكومة جمهورية من ناحية ثالثة. وتقسم أخيرا من حيث مصدر السلطة إلى حكومة الفرد وحكومة الأقلية، وحكومة الشعب.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. مطهر العزي، المبادئ العامة....، مرجع سابق، ص45. د. سامي جمال الدين، النظم السياسية....، رجع سابق، ص167.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص176. د. سامي جمال الدين، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص170. د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص4. د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص17.

## المبحث الأول الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

ويقوم هذا التقسيم، على أساس خضوع الحكومة أو عدم خضوعها للقانون، فالحكومة التي تتصل من الخضوع للقانون هي حكومة استبدادية، والتي تحترم القانون وتخضع لأحكامه، تكون حكومة قانونية.

### المطلب الأول الحكومة الاستبدادية

هي تلك الحكومة التي لا تخضع فيها السلطة الحاكمة لحكم القانون. إرادتها هي القانون بحيث يكون لها أن تقرر ما تشاء دون أن تخضع فيما تجرّيه من تصرفات لحكم القانون.

وعلى ذلك فلا مجال في مثل هذه الحكومة للحقوق والحريات الفردية. إذ يجوز للسلطة الحاكمة إهدارها مادام أن لها حق التحلل من حكم القانون وعدم الخضوع له وعدّ أن إرادتها هي القانون وحدة.

وحيث تكون السلطة الحاكمة غير مقيدة بأي قيد قانوني فيما تقوم به من تصرفات فإن هذه السلطة تريد دائماً تحقيق صالحها الشخصي الذي تقدمه على صالح الجماعة بحيث يجوز لها أن تهدر هذا الصالح الأخير إذا ما تعارض مع صالحها الشخصي.

ومع أن الدولة البوليسية هي دولة استبدادية إلا أن الفرق بينهما أن الدولة الاستبدادية غير مقيدة بغير تحقيق صالحها الشخصي فإن الدولة البوليسية تستهدف الجماعة وليس الصالح الشخصي.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني الحكومة القانونية

---

(1) د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري.....، مرجع سابق، ص13.

وهي الحكومة التي تخضع للقانون وتتصرف طبقاً لأحكامه، وتبعاً لما ينص عليه من قواعد وإجراءات، بحيث تراعي جميع هيئاتها أحكام القانون النافذة في كل ما يصدر عنها من أعمال وتصرفات.

ويقصد بالقانون الذي تخضع له الحكومة بجميع هيئاتها القانونية بالمعنى الواسع، أي مجموع القواعد القانونية السارية أياً ما كان مصدرها، سواء كانت تشريعات دستورية، أو مادية، أو لائحية، أو نابعة من القواعد غير المدونة، كالعرف والمبادئ القانونية العامة التي تقرر الجزاء على مخالفيها.<sup>(1)</sup>

غير أن خضوع الحاكم للقوانين لا يمنع من حق إلغائها أو تعديلها، ولكنها تظل ملزمة وواجبة الاحترام من قبل الحاكم والمحكومة على السواء ما دامت قائمة وسارية المفعول.

وتهدف الحكومة القانونية من كل ما تتخذه من أعمال إلى تحقيق المصلحة العامة، وحماية الحقوق والحريات الفردية العامة، وتحريم أي انتهاك لها.

وينقسم هذا النوع من الحكومات إلى قسمين:<sup>(2)</sup>

- 1- حكومات مطلقة: وفيها يتركز السلطان في يد شخص واحد أو هيئة واحدة مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة للقانون (ومثال ذلك الملكيات المطلقة).
- 2- حكومات مقيدة: وفيها يتوزع السلطان بين جهات متعددة تتبادل الرقابة، كل منها إزاء الأخرى (ومثال ذلك الحكومات الملكية الدستورية حيث يتوزع السلطان بين الملك والبرلمان).

## المبحث الثاني الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص178.

(2) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص172. د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص19.

تتقسم الحكومات من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول الحكومة الملكية

يستمد الرئيس الأعلى للدولة الحكم في هذا النوع من الحكومات عن طريق الوراثة، ويسمى هذا الرئيس بالملك أو السلطان أو الأمير أو القيصر أو الدوق. ويعد رئيس الدولة في الحكومات الملكية في نفس الوقت الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية.

ويعد الشكل الملكي في الحكومات هو أقدم الأشكال ظهوراً، وقد كان هو النظام الشائع في أكثر الدول حتى قيام الثورة الفرنسية، غير أن هذا الشكل قد أخذ في الزوال والاندثار لمجافاته المبادئ الديمقراطية التي تقر للشعب بالحق في اختيار حكامه والإقرار له بحق السيادة.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني الحكومة الجمهورية

وفي هذا النوع من الحكومات يستمد الرئيس الأعلى للدولة الحكم عن طريق الانتخاب لا عن طريق الوراثة،<sup>(3)</sup> وقد أخذ الشكل الجمهوري للحكومات في الانتشار فسعت إليه أغلبية الدول في وقتنا الحاضر لمجاراته للمبادئ الديمقراطية التي تقر للشعب بحقه في اختيار حكامه.

---

(1) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص172. د. محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص93.

(2) د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص4-7.

(3) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ص306. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2009، ص130.

وإذا أردنا المقارنة بين الحكومات الملكية والحكومات الجمهورية من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة. فإن أوجه المقارنة يجب أن تنصب على النقاط الآتية:<sup>(1)</sup>

- 1- من حيث تقلد منصب الرئاسة.
- 2- من حيث مدة الرئاسة.
- 3- من حيث مسئولية الرئيس.

أولاً: من حيث تقلد منصب الرئاسة:

عرفنا أن الملكيات تقوم على أساس الوراثة، فرئيس الدولة فيها يرث العرش عن آباءه وأجداده، بينما تقوم الجمهوريات على أساس الانتخاب لرئيس الدولة لمدة محددة، وهذه المدة تختلف باختلاف الدساتير.

وثمة طرق ثلاث لانتخاب رئيس الجمهورية تتمثل في الآتي:<sup>(2)</sup>

### 1 - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب:

ويتمثل هذا الأسلوب بأن يتم اختيار رئيس الجمهورية بواسطة الشعب، أي أن الشعب هو الذي يتولى مهمة انتخاب الرئيس وهذا ما نصت عليه المادة 108 من الدستور اليمني بقولها: (يكون الترشيح والانتخاب لرئيس الجمهورية كما يلي: فقرة هـ - يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية). كما قد يتم انتخاب الرئيس من الشعب على درجتين بمعنى أن يقوم الناخبون من أفراد الشعب بانتخاب مندوبين عنهم، بحيث يتولى هؤلاء المندوبين مهمة انتخاب الرئيس وقد أخذت الولايات المتحدة بهذا الأسلوب.

### 2 - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان:

(1) د. محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 84.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري.....، مرجع سابق، ص 121.

وتنص بعض الدساتير على أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان كالدستور اللبناني المادة (49).

ويذهب بعض الفقهاء إلى أن انتخاب البرلمان لرئيس الجمهورية يجعله خاضعا للسلطة التشريعية من حزب الأغلبية، مما يؤدي إلى إضعاف سلطته كرئيس دولة وإلى عدم استقلاله عن المجلس الذي اختاره.

إضافة إلى أن هذا الأسلوب يضعف السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، ويبررون ظهور الأزمات السياسية التي اجتاحت فرنسا أبان الجمهورية الرابعة يعود إلى إتباع هذا الأسلوب في انتخاب رئيس الجمهورية لأن دستور الجمهورية الرابعة أخذ بهذا الأسلوب.<sup>(1)</sup>

### 3 - انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب والبرلمان:

وجعلت اختيار الرئيس يتم بواسطة الشعب والبرلمان معا.

وقد تتحقق هذه الطريقة بأن تختص السلطة التشريعية بترشيح رئيس الجمهورية ثم يعرض هذا الترشيح على الشعب للاستفتاء فيه.

ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة الدستور المصري لسنة 1956 ودستور سنة 1971 حيث تكون مدة الرئاسة ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، بعد أن يكون قد تم ترشيحه بمرحلة سابقة من مجلس الشعب. وكذلك الدستور السوري لسنة 1972 والذي نص على الاستفتاء على الرئيس بعد ترشيحه من مجلس الشعب.

وثمة صورة أخرى يظهر فيها اشتراك الشعب والبرلمان في اختيار رئيس الجمهورية، تتلخص في تشكيل هيئة مركبة يشترك فيها البرلمان ومندوبون عن الشعب

---

(1) د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري.....، مرجع سابق، 123. د. محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص 86-87.

أو من أشخاص معينون بحكم مراكزهم أو وظائفهم، ويتساوى عدد هؤلاء المندوبين مع عدد أعضاء المجلس النيابي المذكور حيث تتولى اللجنة مهمة انتخاب رئيس الجمهورية.

وقد أخذ بهذه الطريقة دستور إسبانيا لسنة 1931 في المادة (68) والتي تنص على أن ينتخب رئيس الجمهورية من المجلس النيابي ومن عدد مساو لعدد أعضاء المجلس النيابي المذكور يقوم الشعب بانتخابهم بواسطة الاقتراع العام.

### ثانيا: من حيث مدة الرئاسة:

سبق القول بأن رئيس الدولة في الحكومات الملكية (الملك) يتولى الحكم عن طريق الوراثة ويكون ذلك لمدة غير محددة أي لمدى الحياة، وذلك على اعتبار أن لهؤلاء الحكام حقا ذاتيا في تولي شؤون الحكم، أما في الحكومات الجمهورية فإن رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) يتولى الحكم عن طريق الانتخاب لمدة محددة، يحددها الدستور.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: مسئولية رئيس الدولة:

القاعدة العامة في الدساتير الملكية انعدام المسئولية الجنائية أو السياسية للملك، إذ تنص في العادة على أن ذات الملك وحقوقه لا تمس وهذا يعني عدم مسئوليته عن أعماله، حتى ولو كانت تمثل جرائم جنائية.

وترجع هذه القاعدة إلى النظام الملكي في إنجلترا، حيث يعبر عنها بأن الملك لا يخطئ. ومن الناحية السياسية تقع المسئولية على عاتق الوزارة والوزراء.

وكان دستور مصر لسنة 1932 قد نص في المادة (33) على قاعدة عدم المساس بذات الملك. ودستور الأردن ينص في المادة (30) أن الملك مصون وغير مسئول عن أي تبعية سياسية. أما رئيس الجمهورية فمسئول عما يرتكبه من جرائم

---

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص 308.

عادية مثل بقية أفراد الشعب، كما يسأل جنائيا عن جانب من الأعمال المتصلة  
بوظيفته إذا ما شكلت جرائم، مثل جريمة الخيانة العظمى.

وتختلف الدساتير الجمهورية بالنسبة لتقرير المسؤولية السياسية لرئيس  
الجمهورية. إذ تكتفي بعض هذه الدساتير بتقرير مسؤوليته الجنائية وتعفيه من  
المسؤولية السياسية، كما هو الحال في الدستور اللبناني.

في حين تقرر كثير من الدساتير الجمهورية مسؤولية رئيس الجمهورية  
السياسية، وتتيح عزله من منصبه قبل انتهاء مدة رئاسته، مثل دستور إسبانيا لسنة  
1939، ودستور سنة 1919 في ألمانيا، ودستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة  
1949.<sup>(1)</sup>

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص 182.

## المبحث الثالث الحكومة الفردية وحكومة الأقلية وحكومة الشعب

يرجع هذا التقسيم إلى مصدر السيادة والسلطان في الدولة، وهل يتركز في يد فرد، أو في هيئة، أو في الشعب.

ونبحث هذه الأنواع الثلاثة من الحكومات في مطالب ثلاثة كالآتي:  
المطلب الأول  
الحكومة الفردية

وهي الحكومة التي يسيطر عليها فرد واحد تتركز في يده السلطات، ويباشرها بنفسه، سواء كان قد وصل إلى منصبه بالوراثة أو القوة.

وحكم الفرد يتخذ صور ثلاث: (1)

- 1- الملكية الاستبدادية: لا يتقيد فيها الملك بأي قانون قائم، ولا يعترف بالخضوع لأية سلطة، ولا يقيم وزنا للحريات. كما سبق وأوضحنا.
- 2- الملكية المطلقة: وهذا النوع من الحكومات يتقيد بالقانون، ولكن السلطة تتركز في يد الملك دون أن يشرك أحدا معه في تصريف شؤون الدولة، ودون أن يكون مسئولا عن أية هيئة من الهيئات.
- 3- الدكتاتورية: وقد تكون الحكومة دكتاتورية وهذا النوع من الحكومات أبرز مظاهر الحكم الفردي، تتركز السلطة في يد فرد واحد هو الدكتاتور. والذي يحدث عادة أن الدكتاتور يصل إلى الاستحواذ على السلطة بفضل شخصيته القوية وكفاءته الخاصة. ويؤازره في الوصول إلى تحقيق هذا الغرض حزبه أو جماعة تؤمن به، وتدين بمبادئه ومذهبه وتتأثر باتجاهه، وتطمع في الاستفادة من ورائه. (2)

---

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص322. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص159. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص143-145.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص327.

ومن أبرز أمثلة الحكم الدكتاتور في القرن المنصرم، فاشية موسوليني في إيطاليا ابتداء من سنة 1922، ونازية هتلر في ألمانيا من سنة 1933 حتى هزيمتها في الحرب العالمية الثانية.

## المطلب الثاني الحكومة الأرستقراطية أو حكومة الأقلية

تمثل حكومة الأقلية تطورا أكثر تقدما في النظم السياسية، وذلك بالمقارنة بنظم الحكم الفردي. ففي الحكومة الفردية سواء ملكية مطلقة أو دكتاتورية تتركز السلطة والسيادة في شخص الملك المطلق أو الدكتاتور الأوحده. أما في حكومة الأقلية فالسلطة والسيادة لم تعد لفرد واحد، بل أصبحت لمجموعة محدودة من الأفراد تهيمن على حكم البلاد وتتمتع وحدها بالحقوق السياسية وممارسة السلطة. ولكن حكومة الأقلية قد يتسع مجوع الأفراد الحاكمين فيها ليضم طبقة اجتماعية عليا، إلا أن هذه الطبقة العليا الممتازة ما زالت تمثل أقلية بالمقارنة بعموم الشعب.<sup>(1)</sup>

ويذهب الفقه إلى تقسيم نظام الحكومة الأقلية إلى نوعين:<sup>(2)</sup>

الأول: حكومة (الأوليغارشية) حيث تتركز السلطة في فئة الأغنياء أصحاب الثروة.

الثاني: الحكومة (الأرستقراطية) حيث تتركز السلطة في فئة ممتازة على أساس العلم والمركز الاجتماعي الرفيع.

وتمثل حكومة الأقلية مرحلة انتقال أو مرحلة وسطى بين الحكومة الفردية والحكومة الديمقراطية التي تستند إلى أغلبية الشعب.<sup>(3)</sup>

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 172.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية.....، مرجع سابق، ص 187.

(3) د. مطهر إسماعيل العزي، المبادئ العامة.....، مرجع سابق، ص 62.

## المطلب الثالث الحكومة الديمقراطية

أو حكومة الشعب ويكون الشعب فيها صاحب السيادة ويده السلطة. فالحكومة تركز على مبدأ سيادة الشعب، وتخضع لرقابة من الرأي العام لا يستهان بها. وفي ظل الحكومة الديمقراطية تكون الحريات العامة مكفولة للأفراد، وتحقق المساواة بينهم، والحكومات الديمقراطية قد تنتهج أسلوب الديمقراطية المباشرة أو غير المباشرة (النيابية) أو شبه المباشرة.

يتولى الشعب في الديمقراطية المباشرة بكل أفراد حكم نفسه بنفسه على غرار ما كان موجودا في المجتمعات اليونانية القديمة مثل أثينا.

أما الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) فهي التي يختار فيها الشعب عنه نوابا يقومون بممارسة شئون الحكم وذلك لاستحالة أو تعذر الأخذ بالديمقراطية المباشرة.

وإما أن يشارك الشعب ممثليه في البرلمان في ممارسة شئون الحكم، ويتضح ذلك في المسائل التشريعية الهامة وغيرها من المسائل المتصلة بشئون الحكم، وهنا نكون إزاء ما يسمى بالديمقراطية شبه المباشرة.<sup>(1)</sup>

---

(1) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية.....، مرجع سابق، ص185.

القسم الثاني  
النظرية العامة للقانون الدستوري



## الفصل الأول التعريف بالقانون الدستوري

يعد القانون الدستوري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، يأخذ مكانه بين القواعد القانونية، بوصفه قانوناً وضعياً مثل فروع القانون الأخرى. إلا أنه يتميز عنها بأنه أكثر فروع القانون الداخلي اتصالاً بالنظام السياسي أو نظام الحكم في الدولة. أو بما يسمى بالدستور الذي اشتق اسمه منه. هذا بالإضافة إلى أنه يعد القانون الأساسي لكافة الفروع الأخرى من القانون.

ونتناول في هذا الفصل في المبحث الأول تعريف اصطلاح القانون الدستوري وفي المبحث الثاني تمييز القانون الدستوري عن غيره من فروع القانون العام.

### المبحث الأول اصطلاح القانون الدستوري

لا أحد يجادل في عالمية ظاهرة كالدستور، وفي أهميتها على المستوى الوطني والدولي. فكلنا يرى في الدستور - لأول وهلة - الوظيفة الأساسية لتنظيم الحكم في الدولة، يبقى الهدف منه على المستوى الداخلي إرساء قاعدة لمشروعية الحكم، أما على المستوى الدولي فهو عنوان المصادقية، يُمكن الدولة من التعامل مع الدول الأخرى والانخراط في المنظمات العالمية على أساس المقياس الرائج: دولة القانون.<sup>(1)</sup>

إلا أن ظهور مصطلح القانون الدستوري يرجع إلى اللغة الإيطالية وبدأ تدريسه في شمال إيطاليا في نهاية القرن الثامن عشر حين أحدث أول كرسي لتدريس القانون الدستوري في ثلاث جامعات إيطالية فيراري ويافي ولولوفي ثم انتقل هذا المصطلح إلى اللغة الفرنسية إثر قرار اتخذته الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1779 بضرورة

---

(1) انظر د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار تويقال للنشر، المغرب،

تدريس مادة الدستور الفرنسي لطلبة كليات الحقوق. وبعد ذلك أحدث كرسي لهذه المادة في كليات القانون الفرنسية عام 1834. على يد جيزو وزير التعليم في عهد الملك لويس فيليب، وكان أول من شغل هذا الكرسي الأستاذ الإيطالي روسي الذي سبق أن درّس المادة في جامعة بولوني في إيطاليا.<sup>(1)</sup>

وفي عام 1852 وفي ظل الإمبراطورية الفرنسية الثانية بزعامه لويس نابليون ألغيت مادة القانون الدستوري، وأدمجت مع مادة القانون الإداري في كرسي القانون العام. ثم عادت مادة القانون الدستوري إلى مناهج الدراسة مرة أخرى ولكن في صورة مادة مستقلة، وتقررت في قسم الدكتوراه عام 1882، ثم في قسم الليسانس بالكلية عامة 1889، ومنذ ذلك التاريخ استقر اصطلاح القانون الدستوري في فرنسا.<sup>(2)</sup>

ولم يعرف مصطلح القانون الدستوري في مصر إلا بعد صدور دستور 1923 ليحل محل لفظ القانون الأساسي أو النظامي الذي يرمز هو الآخر إلى معنى الأساس أو التنظيم أو التكوين في الدولة.<sup>(3)</sup>

---

(1) انظر د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة العروة الوثقى، تعز، ص3، ص41.

(2) د. داؤد عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016، ص16.

(3) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستورية والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص27.

## المطلب الأول تعريف الدستور

يمكن تعريف القانون الدستوري بأنه (مجموعة من القواعد التي تنظم علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية، التي يقوم عليها التنظيم السياسي في الدولة).<sup>(1)</sup> أو (مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة، وترسم قواعد الحكم فيها وتضع الضمانات الأساسية لحقوق الفرد وتنظيم سلطاتها العامة، مع بيان اختصاصات هذه السلطات).<sup>(2)</sup>

ويكتسب الدستور مفهوماً يختلف حسب الأنظمة: الليبرالية والاشتراكية، وبصرف النظر عن هذا الاختلاف، فإننا سنعتمد في تعريفنا على ثلاثة عناصر متكاملة: المنظور القانوني، والمنظور السياسي، والمنظور الاقتصادي والاجتماعي.

فمن وجهة نظر قانونية صرفة، يعد الدستور الوثيقة الأساسية للدولة، إنه مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم الحكم السياسي في الدولة. فالدستور يحدد شكل الدولة (بسيطة أم مركبة) وشكل الحكم فيها (ملكية أم جمهورية)، وشكل النظام (برلماني أم رئاسي أم شبه رئاسي... إلخ). كما أنه يحدد كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وطرق الوصول إلى الحكم. إنه في عرف الليبراليين، الذين يعدون الدولة ركيزة للحكم السياسي، الوسيلة التي ينتقل بها الحكم من الدولة إلى القائمين بمزاولته، أي إلى الحاكمين.

إلا أن حصر فكرة الدستور في القانون المكتوب والأسمى يعد ضيقاً ومحدوداً. فهناك تعريف أكثر شمولية للدستور، ذلك الذي يجعل منه مرادفاً لكل القواعد التي تختص بتنظيم السلطات. فمن جهة هناك الدساتير العرفية، الأعراف الدستورية والممارسات الدستورية، ومن جهة أخرى هناك الدستور المكتوب، القوانين التنظيمية

(1) د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 39.

(2) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 1999، ص 255.

والقوانين الداخلية للبرلمان، وعلى هذا الأساس فإن غياب الوثيقة المكتوبة لا يعني انعدام الدستور، كما أن وجودها لا يعني أنها شاملة لكل ما يتعلق بتنظيم السلطات.(1)

وإلى جانب التعريف القانوني للدستور، هناك تعريف سياسي للدستور، والذي يضيف صبغة الدستور على شكل معين من النظام السياسي. فالدستور، في عرف ثوار 1789 بفرنسا، هو الذي يضمن الحريات الفردية بتحديد نشاط الحاكمين. أنه الحكومة الديمقراطية التي تستمد سلطتها من سيادة الأمة.

وإلى جانب ذلك هناك الدستور الاجتماعي والاقتصادي، باعتبار أن الدولة ليست هدفا في حد ذاتها، ولكنها وسيلة في خدمة نظام اجتماعي معين. لهذا فالمؤسسات السياسية لا تكتسب مدلولها إلا باعتبار الهدف الذي تتوخاه. فالدستور الاجتماعي هو الذي يوجه النصوص القانونية ويعطيها مدلولها الحقيقي. إن هذا المنظور فرضته التطورات التي عرفتتها الدول الرأسمالية، حيث أن تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي انعكس على دساتير الدول، فأصبحت تتضمن نصوصا لها طابع اقتصادي واجتماعي. كما أن هذا المنظور فرضته دساتير الدول الاشتراكية، والتي تتضمن جانبا مهما من النصوص الاقتصادية والاجتماعية. ويندرج في هذا السياق دساتير مجموعة من الدول التي تحررت حديثا من السيطرة الاستعمارية.(2)

ويذهب الفقه عند محاولته تعريف الدستور إلى القول " (يمكن البحث عن مدلول الدستور بين الأفكار العديدة التي تتداخل في تركيب الدستور، كالعامل الفلسفي والتاريخي والقانوني والسياسي والاجتماعي ..إلخ.) وقد تقوم بين هذه العوامل قاسم مشترك على وصف الدستور بمجموعة القواعد التي تتناول تنظيم المؤسسة الحكومية

---

(1) راجع د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص74.

(2) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص75.

بخطها الرئيسية وحياء الجماعة البشرية. فالدستور هو عبارة عن فكر وبرنامج ومؤسسة.<sup>(1)</sup>

وبصرف النظر عما سلف فقد درجت العادة على تعريف الدستور من ناحيتين: الشكلية والمادية.

أولاً: المعيار الشكلي: الدستور هو الوثيقة الدستورية التي تتضمن الأحكام والقواعد التي تنظم المؤسسة السياسية، وتبين شكل الحكم ونظامه في الدولة.

ثانياً: المعيار الموضوعي أو المادي: الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي يتقرر بموجبها تنظيم السلطة السياسية وممارستها. فالدستور من الناحية الموضوعية يتعلق بجوهر الدستور أكثر من اهتمامه بمضمونه أو شكله. وقد يتعدى نطاقه إلى مواضيع غير وارده فيه.

## المطلب الثاني محتوى الدستور ومضمونه

على الرغم من اختلاف الدساتير فيما تحويه من مبادئ وفلسفات وسياسيات تشترك في كثير من الموضوعات مثل كيفية ممارسة السلطة وبيان مصدر وطريقة ممارسة السلطة والعلاقة بين القابضين عليها وبين الأفراد كما يبين السلطات التي ترتكز عليها الدولة في أدائها لوظائفها ومهامها، ويكرس الدستور مبدأ الفصل بين السلطات ويحدد القرارات والوسائل التي تضمن تحقيق التوازن بين تلك السلطات. وترجع ضرورة هذا المبدأ إلى أن تركيز الاختصاصات في سلطة واحدة يؤدي إلى استبدالها ويؤدي إلى الحكم المطلق.<sup>(2)</sup>

(1) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982، ص10.

(2) د. محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص182.

ويقوم الدستور بإيضاح الفكرة القانونية التي تهيمن على الدستور وتوجه كافة المجالات التي ينبغي أن تحكم العمل في الدولة والتي بمقتضاها يتم الاعتراف بشرعية تصرف من التصرفات ويقدر اتفاه مع الركائز الأساسية والفكرية التي يقوم عليها الدستور، فالدستور لا يكتفي ببيان كيفية ممارسة السلطة ، وإنما يحدد الأهداف التي من أجلها نظمت تلك الممارسة في الدستور .

كما يكفل الدستور حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.(1)

ويضمن الدستور ضرورة احترام نصوصه حيث لا يسمح لأي سلطة أو هيئة حاكمة الخروج عن الشرعية الدستورية القائمة إلا بحسب الأسلوب الذي قرره الدستور . كما تتضمن إعلانات الحقوق التي تحدد علاقة المواطن بالسلطة. ووجود هذه الإعلانات في الدستور يجعل منها جزء لا يتجزأ من الدستور، بالتالي تتمتع بالحماية والمراقبة التي يتمتع بها الدستور.(2)

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص17.

(2) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص47.

## المبحث الثاني

### علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام الداخلي

فروع القانون العام الداخلي هي القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي والقانون الجنائي. وترجع هذه القوانين جميعها إلى أصل واحد وتلتقي في الموضوع المشترك بينها وهي الدولة. ويختص كل منها بدراسة موضوع من موضوعات نشاطها، فالقانون الدستوري يبحث في نشاط الدولة من الناحية السياسية، والقانون الإداري يتناول نشاطها من الناحية لإدارية، والقانون المالي يبحث مشاطها من الناحية المالية، والقانون الجنائي ينظم نشاط الدولة من الناحية الجنائية.<sup>(1)</sup> وفيما يأتي نبذة عن علاقة القانون الدستوري بكل فرع من فروع القانون العام الداخلي:

### المطلب الأول

#### علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري

يشير الفقه الدستوري<sup>(2)</sup> إلى اشتراك القانونين الدستوري والإداري في أكثر من صفة فهما فرعان لأصل واحد هو القانون العام. وبالرغم من هذا الاتصال الوثيق بين القانونين، فإنه لا يزال من الممكن التمييز بين مجاليهما. فمجال القانون الدستوري التنظيم السياسي في الدولة أي أنه يتناول تكوين السلطة التشريعية واختصاصها وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية. أما مجال القانون الإداري فينحصر في التنظيم الإداري في الدولة أي أنه يقتصر على تناول السلطة التنفيذية وحدها.

ولا ريب أن التمييز بين القانون الدستوري والقانون الإداري لا ينحصر في المجال الذي ينظمه كل منهما، وإنما يتضح أيضا في الكيفية التي يعالج بها كل منهما ذلك المجال وهذا ما عبر عنه بعض الفقهاء بأن القانون الدستوري يقرر

---

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب د، عاصم أحمد عجيلة، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة، 1983، ص17. د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، لم يذكر سنة النشر، ص13.

(2) انظر د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، مطبعة العروة الوثقى، ص40.

المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة، بينما أن القانون الإداري هو الذي يخضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ويحدد شروط تطبيقها.<sup>(1)</sup> فالقانون الدستوري هو بمثابة المقدمة الضرورية للقانون الإداري، فمواده هي رؤوس موضوعات في القانون الإداري.

بمعنى أن القانون الإداري يكمل القانون الدستوري ويضع نصوصه موضع التطبيق، فإذا كان القانون الدستوري يرسى دعائم الحريات العامة ويبين أصولها، يأتي دور القانون الإداري ليوضح لنا كيف يتمتع الأفراد بتلك الحريات وحدود هذا التمتع.

## المطلب الثاني علاقة القانون الدستوري بالقانون المالي

يقوم القانون المالي على دراسة وبحث ميزانية الدولة، وتنظيم الإيرادات والمصروفات فيها. علما أن القانون المالي كان إلى عهد ليس ببعيد فرعاً للقانون الإداري، حتى أن بعض الفقهاء في فرنسا كانوا يتناولونهما بالبحث في مؤلف واحد، ثم تزايدت أهميته فانفصل عن القانون الإداري وصارت له ذاتية مستقلة.

غير أن هذا الاستقلال لم يقطع أواصر العلاقة الوثيقة بينهما، ويتجلى ذلك فيما يأتي:

1- دعائم النظم الدستورية النيابية وأسس علم المالية العامة كلاهما تقرر في مناسبات تاريخية واحدة، ويتضح ذلك من دراسة تاريخ النظام السياسي في إنجلترا. ولا تزال هذه الصلة التاريخية ماثلة إلى اليوم، لأنه في ظل النظم الديمقراطية يختص البرلمان بدراسة الميزانية وإقرارها، كما يتولى مراقبة الحكومة في كيفية تنفيذها فضلاً عن أنه من سلطاته الفعلية الموافقة على تقرير الضرائب وعقد القروض العامة.<sup>(2)</sup>

(1) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية....، مرجع سابق، ص 23.

(2) انظر د. سعد عصفور، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 21.

- 2- تتحدد أسس علم المالية ونطاقه تبعاً لنوع النظام السياسي الكائن في بلد ما. فإيرادات الدولة وأوجه إنفاقها تتأثران بل تتحددان وفقاً للفلسفة السياسية في الدول ونظام الحكم الكائن بها، فالميزانية العامة تعد بمثابة المرآة السنوية التي تعكس تماماً صورة نظام الحكم في الدولة.<sup>(1)</sup>
- 3- يكاد أن يكون المنهل أو المورد الأساسي لكل من القانون الدستوري ومبادئ المالية العامة واحداً، ألا وهو الدستور عرفياً أم مكتوباً، فالدستور إذا كان يتناول تنظيم شؤون الحكم ووضع أصول النظام السياسي في الدولة، فلا يفوته أيضاً إرساء المبادئ الأساسية للمالية العامة كفرض الضرائب والإعفاء منها وعقد القروض العامة.

### المطلب الثالث

#### علاقة القانون الدستوري بالقانون الجنائي

توجد صلة وثيقة بين كل من القانون الدستوري والقانون الجنائي ومن مظاهر ذلك:

- 1- يكفل القانون الجنائي حماية نظام الحكم في الدولة عن طريق التجريم والعقاب لأي اعتداء يهدد نظام الحكم، فنصوصه تجرم وتعاقب كل من يحاول الاعتداء على الدستور وتغيير نظام الحكم أو يأتي عملاً يمس حرية الانتخابات ونزاهتها.
- 2- يرسى القانون الدستوري الدعائم الأساسية للقانون الجنائي. فالدستور يقرر مثلاً أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، كما يقرر أن القوانين الجنائية لا تسري على الماضي، وإنما من تاريخ صدورها. وأن العقوبة شخصية فلا توقع إلا على مرتكب الجريمة وحده، ولا تمس غير المحكوم عليه. وتتضمن الدساتير عادة

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب د.، عاصم أحمد عجيبة، القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص 19-20.

كثيرا من المبادئ في مجال العقاب كأن تحرم القبض على الأشخاص أو حبسهم أو تقييد حريتهم إلا وفقا للقانون، وإلى غير ذلك من المبادئ الهامة.

3- أن الواقعة الواحدة قد يحكمها القانون الدستوري والقانون الجنائي معا في آن واحد، فالقيام بانقلاب فاشل ضد الحكومة تهديد خطير للنظام السياسي ومخالف للقانون الدستوري كما يخضع للقانون الجنائي حيث يقدم المتهمون لمحاكمة كي ينالوا العقاب الرادع، أما إذا نجحت الثورة أو الانقلاب كان هذا عملا ثوريا ودستوريا لا ينال الفاعلون أي جزاء وذلك تطبيقا لمبدأ دستوري عام وهو أن الثورة تعد جريمة حتى تنجح.<sup>(1)</sup>

#### المطلب الرابع علاقة القانون الدستوري بالقانون الدولي

يشترك كل من القانونين الدستوري والدولي بدراسة زاوية من زوايا موضوع الدولة فيهتم القانون الدستوري بنظام الحكم داخل الدولة أي بتنظيم علاقة الدولة بالأفراد الخاضعين لسلطانها أما القانون الدولي فيتولى تنظيم علاقة الدول بغيرها من الدول والهيئات والأشخاص الدولية وواضح أن مجال كل من القانونين يختلف عن الآخر، فبينما يهتم القانون الدستوري بداخل الدولة يتهم القانون الدولي بمجالها الخارجي.

غير أن الاختلاف لا يعني انعدام الصلة بينهما، بل على العكس فالإتصال قائم ويرجع إلى أنهما يبحثان جانبا من جوانب الدولة بوصفها عنصرا مشتركا فيرى فقهاء القانون الدستوري عندما يعالج القانون الدستوري الدولة وسلطاتها فإنه يستلزم بحث موضوع سيادة الدولة من حيث كونها كاملة السيادة أو ناقصة السيادة ومن حيث كونها دولة مركبة أو دولة بسيطة إذ يتوقف تحديد نوع الدولة على مدى ما تتمتع به من حق وضع النظام الدستوري هذا بالإضافة إلى أن القانون الدولي قد

---

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص20.

يحيل على القانون الداخلي مسائل متعددة منها ما يتعلق بالجنسية وإقامة الأجانب وحقوقهم كما يحيل القانون الدستوري على القانون الدولي بعض الأمور الخاصة المتعلقة بالدبلوماسيين وتنظيم حقوقهم.

إضافة لما سبق يؤثر نظام الحكم الداخلي في دولة من الدول في علاقاتها الأخرى السياسية أو الاقتصادية وكثيرا ما ترفض دولة الاعتراف بدولة أخرى لاختلاف الأيديولوجيات بينهما مما ينعكس على العلاقات الدولية بصفة عامة.<sup>(1)</sup>

---

(1) د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، عمّان، 1996، ص 27-28.

## المبحث الثالث القانون الدستوري وعلم السياسة

من المسلم به أن القانون الدستوري يعنى بالسلطة السياسية ودراسة النظم السياسية، بيد أنه ليس العلم الوحيد في هذا المجال، فعلم السياسة يرمي إلى الهدف عينه، فكيف نميز إذن موضع القانون الدستورية من موضوع علم السياسة.

يعالج القانون الدستوري القواعد القانونية المتعلقة بالسلطة وممارستها، وانتقالها، أما علم السياسة يتناول كل ما له شأن السلطة، أي بواقعا وحقيقتها، بصرف النظر عن القواعد الكلية التي تخضع لها. ويرفد القانون الدستوري علم السياسة فيحيطه علما بالقواعد القانونية التي تنظم السلطة سواء أكانت هذه القواعد مرعية ومحترمة في الواقع أم لم تكن، بيد أن علم السياسة أشمل ومدار أبحاثه أعم وأعمق إذ أنه يدخل في حسابه عناصر غير تنظيم السلطة القانوني، فيهتم إلى جانب البنى السياسية، أي التنظيم - وهو الموضوع الأساسي المشترك جزئيا بينهما - بالأفكار السياسية والقوى السياسية، وعلم السياسة يتم القانون الدستوري فينير سبيله لتمكينه من فهم الواقع.

والخلاصة أن العلمين يكملان بعضهما، والفرق الجوهرى بينهما أن القانون الدستوري يعلمنا ماهية السلطة في كيانها القانوني بينما يهدينا علم السياسة إلى ماهية السلطة في واقعها الشامل وحقيقتها الكاملة.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، 1993-1994، ص12-

## الفصل الثاني مصادر القانون الدستوري

يقسم الفقه الدستوري مصادر القانون الدستوري إلى نوعين رئيسيين، المصادر المباشرة أو الرسمية التي تعطي القواعد الدستورية قوتها الملزمة، والمصادر غير المباشرة أو الموضوعية التي تسمى كذلك المصادر التفسيرية.

وتتمثل المصادر الرسمية للقانون الدستوري في الدين، والتشريع، والعرف الدستوري، وتحتصر المصادر التفسيرية في القضاء والفقه.

وتختلف أهمية كل مصدر من هذه المصادر من بلد لآخر، ومن عصر إلى آخر، فقد تزداد أهمية مصدر تفسيري فيتحول إلى مصدر رسمي، كما قد يحدث العكس عندما تهبط أهمية أحد المصادر الرسمية وينقلب إلى مصدر تفسيري، نتيجة لتأثير العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع.

وعلى سبيل المثال، إذا كان دور الدين ضعيفا في المجتمعات الغربية، فإن له دورا هاما في البلاد الإسلامية. وإذا كان القضاء يعد مصدرا تفسيريا في دول النظام اللاتيني، فإنه يحتل أهمية كبيرة كمصدر مباشر للقاعدة الدستورية عن طريق السوابق القضائية في دول النظام الإنجلوسكسوني، وعلى رأسها المملكة المتحدة.

وتختلف أهمية المكانة التي تحتلها أحكام القضاء في الدول التي تعتبرها مصدرا تفسيريا للقانون الدستوري. إذ تحاط هذه الأحكام بأهمية خاصة في الدول التي تعطي القضاء الحق في رقابة دستورية القوانين بالمقارنة مع الدول التي لا يمارس القضاء فيها هذه الرقابة.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994، ص95. د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص61. د. داؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص39.

أما العرف فقد كان المصدر التاريخي لمعظم القواعد الدستورية، كما أنه يعد أحد المصادر المباشرة في معظم دول العالم في الوقت الحاضر. بل إن العرف هو المصدر الرئيسي للدستور الإنجليزي الذي يعد المثال التقليدي للدستور العرفي.

وسوف نعرض فيما يأتي لكل من المصادر الرسمية والتفسيرية كل منها في مبحث مستقل على النحو الآتي:

## المبحث الأول المصادر الرسمية

يقصد بالمصادر الرسمية للقانون الدستوري: الأصل الذي تستمد منه قواعد هذا القانون قوتها الملزمة، أو الطريق الذي يكسبها الصفة لإلزامية وتمثل هذه المصادر، كما سبق القول، في الدين والتشريع والعرف. ونعرض لكل منهما على النحو الآتي:

### المطلب الأول الدين

تتفاوت الأديان فيما تأتي به من أحكام، فقد يقتصر بعضها على التنظيم الروحي والخلقي كالدين المسيحي، وقد يقوم بعضها الآخر بتنظيم العلاقات الاجتماعية والدينية للأفراد، كالدين الإسلامي.

وعلى هذا الأساس، يعد الدين مصدراً للقانون فيما يتضمنه من قواعد تنظيم السلوك الاجتماعي.<sup>(1)</sup>

وعلى هذا الأساس، فإن الدين يصبح مصدراً للقانون بمقدار ما يتضمن من قواعد منظمة للروابط الاجتماعية.

---

(1) انظر د. داود عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 41.

فقد ظلت الشريعة الإسلامية المصدر الوحيد للقانون بكافة فروعها في جميع الدول الإسلامية طيلة القرون السابقة، قبل أن تزحف القوانين الغربية على معظمها في القرن التاسع عشر نتيجة للاستعمار من ناحية. وتقليدا للغرب وحضارته أو تأثرا بالحضارة الغربية من ناحية أخرى.

ولم يشذ على هذه القاعدة إلا بعض الدول نجت من الخضوع للاستعمار، فبقيت الشريعة الإسلامية هي المصدر الوحيد للقانون فيها.<sup>(1)</sup>

وقد جعل المشرع اليمني الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات المادة (3) من الدستور، وبذلك ينفرد الدستور اليمني عن كافة دساتير الدول العربية التي تجعل من الشريعة الإسلامية مصدرا رئيسيا أو المصدر الرئيسي للتشريع كما كان الوضع في الدستور اليمني قبل تعديله.

لقد وضعت المادة (3) دستور يمني على عاتق المشرع عند سنه القوانين التزاما مفاده أن الشريعة الإسلامية هي المصدر المادي أو الموضوعي لكافة القواعد القانونية، وعليه بالتالي ألا يخالف ذلك الالتزام الدستوري وإلا عدت التشريعات باطلة لعدم دستوريته لاستنادها على مصادر أخرى غير الشريعة الإسلامية.<sup>(2)</sup>

---

(1) انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 397.

(2) يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1997، ص 143.

## المطلب الثاني التشريع

يقصد بالتشريع بوصفه مصدرا رسميا، القواعد القانونية المدونة الصادرة من السلطة المختصة بذلك وفقا لإجراءات معينة.

والسلطة المختصة بعملية التشريع هي السلطة التشريعية. ويقصد بالتشريع في نطاق القانون الدستوري، الوثيقة الدستورية وما تتضمنه من نصوص دستورية، التي تصدر عن المشرع الدستوري أو السلطة التأسيسية بإجراءات خاصة سواء في وضعها أو في تعديلها.

كما يقصد كذلك - وفقا للمعيار الموضوعي - القوانين العادية التي تصدر عن طريق المشرع العادي، وتتضمن موضوعات دستورية أو تتعلق بها، ويطلق عليها القوانين الأساسية أو القوانين العضوية كما في الجزائر كقانون الانتخابات وقانون الأحزاب...إلخ.

وإزدادت أهمية التشريع في دول الدساتير المكتوبة، كما ازدادت أهميته في المملكة المتحدة التي يعد دستورها دستورا عرفيا.<sup>(1)</sup>

ونتناول في فرعين كل من الوثيقة الدستورية والقوانين الأساسية على النحو الآتي:

### الفرع الأول الوثيقة الدستورية

تعد الوثيقة الدستورية أو وثيقة الدستور المصدر الرئيسي للقواعد الدستورية في دول الدساتير المدونة، بما تتضمنه من مبادئ بأحكام أساسية تتعلق بتنظيم السلطات

---

(1) انظر د عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص408.

العامة في الدولة وتحديد اختصاصاتها، وبحقوق وحرقات الأفراد، وبيان الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لنظام الحكم.<sup>(1)</sup>

ويتم وضع الوثيقة بواسطة هيئات خاصة، وطبقا لإجراءات محددة تختلف من نظام لآخر، إذ تقوم بوضعها في بعض الدول هيئة خاصة يتم انتخاب أعضائها للقيام بهذه المهمة باسم الشعب أو بالاشتراك معه، ويطلق عليها عادة اسم السلطة التأسيسية المنشأة وقد يتولى الحاكم بنفسه منفردا أو بالاشتراك مع الشعب وضع وثيقة دستورية.

وفيما يتعلق بالإجراءات اللازمة لوضع وثيقة الدستور، فإنها تتم في بعض الدول بطريقة مغايرة لتلك التي تتبع في وضع القواعد العادية. وفي البعض الآخر من الدول تتم بإجراءات مماثلة لتلك التي تتبع في وضع القواعد العادية.

ويطلق على السلطة التي تتولى وضع وثيقة الدستور بإجراءات مختلفة عن القوانين العادية اسم السلطة التأسيسية الأصلية ويفرق الفقه الدستوري عادة بين السلطة التأسيسية الأصلية، والسلطة التأسيسية المنشأة.

فالأولى تتولى وضع الدستور من الأصل، أي في حالة عدم وجود دستور للدولة. فهي لا تعتمد في عملها على نصوص موجودة من قبل وإنما تتمتع بحرية كاملة في وضع نصوص الوثيقة. أما السلطة التأسيسية المنشأة، فتعتمد في عملها على دستور قائم وموجود، يحدد طريقة تشكيل هذه السلطة وممارستها لعملها من خلال النصوص التي توضح كيفية تعديل أحكام الدستور.<sup>(2)</sup>

وهكذا، تختلف السلطة التأسيسية الأصلية عن السلطة التأسيسية المنشأة في عدم استنادها إلى دستور قائم وفي قيامها بوضع دستور جديد للدولة بحرية مطلقة، في وقت لا يوجد فيه دستور نافذ.

(1) انظر د. داؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 45.

(2) د. داؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 46.

بينما تستند السلطة التأسيسية المنشأة إلى نصوص دستور موجود بالفعل، وتنفيد بنصوصه في تشكيلها واختصاصاتها والإجراءات التي تتبعها.<sup>(1)</sup>

الفرع الثاني  
القوانين الأساسية

يقصد بالقوانين الأساسية مجموعة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتطبيق من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها أي أنها تتصل بموضوعات دستورية في جوهرها.

وتعد القوانين الدستورية مكملة للوثيقة الدستورية. فهي تتولى تنظيم العديد من الموضوعات التي تضع الوثيقة الدستورية أساسها، وتحيل إلى السلطة التشريعية تنظيم تفصيلاتها.<sup>(2)</sup> ويحدث هذا غالبا مع صدور قوانين عادية ولكنها لها علاقة مباشرة بموضوعات دستورية. وأهمية هذه القوانين تعود إلى مضمونها وطبيعة الموضوعات التي تحتوي عليها، لكونها موضوعات دستورية في جوهرها، لاتصالها بتنظيم السلطات في الدولة.<sup>(3)</sup> ومن القوانين الأساسية ذات الطبيعة الدستورية في مضمونها، تلك القوانين التي تتولى تنظيم سلطات الدولة، مثل القوانين المتعلقة بالحريات العامة، وقوانين الأحزاب، وقوانين الانتخابات، والقوانين المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية أو القوانين الخاصة بتنظيم البرلمان، وقوانين توارث العرش في الأنظمة الملكية.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 410.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 411.

(3) د. خالد عمر عبد الله باجنيد، د. أحمد صادق الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية ولقانون الدستوري، الطبعة الرابعة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، 2014، ص 188. د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 209، ص 57. د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 46.

وعلى الرغم من تضمن القوانين الأساسية لموضوعات دستورية بطبيعتها، فإنها تصدر من السلطة التشريعية - وليس من السلطة التأسيسية الأصلية - وتحتل بالتالي مرتبة القوانين العادية.

ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز لهذه القوانين أن تتضمن أحكاماً مختلفة للأحكام المقررة في وثيقة الدستور.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثالث العرف الدستوري

يتكون القانون الدستوري من مجموعة قواعد قانونية شأنه في ذلك شأن سائر القوانين، وتتقرر تلك القواعد إما بالعرف أو بالقواعد المدونة، ومن المعروف أن العرف أقدم من القانون المدون سواء في القانون الخاص أو القانون العام. ولكن حركة التطور أدت بالقانون المدون أن يحتل المرتبة الأولى للقواعد القانونية، ولكن هذا لا يجعلنا نتجاهل دور العرف في كونه مصدراً من مصادر القانون، هو عبارة عن عادة درج الناس أو الأفراد على إتباعها في معاملاتهم الخاصة ونشأ لديهم الشعور بأن هذه العادة أصبحت ملزمة وواجبة الاحترام.

ونتناول تعريف العرف الدستوري وأركانه على النحو الآتي:<sup>(2)</sup>

#### الفرع الأول تعريف العرف الدستوري وأركانه

يجب قبل كل شيء ألا نخلط بين الدستور العرفي والعرف الدستوري. فالدساتير العرفية تعد وليدة تقاليد ومعاملات لم يسبقها أي نص مكتوب، أما العرف الدستوري فينشأ داخل الدولة المنظمة بواسطة دستور مكتوب.

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 416.

(2) انظر د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 19.

فالعرف الدستوري إذن هو غير الدستور العرفي. أنه القاعدة القانونية غير المكتوبة تستقر في رأي الدولة القانوني، فتعدها الدولة ضرورية بعد أن تكون قد لاحظت ممارستها الدستورية.<sup>1</sup> كما يمكن أن يعرف العرف الدستوري بأنه تصرف إحدى الهيئات الحاكمة في مسألة دستورية على نحو معين، فتنشأ من تكرار هذه التصرفات على مر الزمن قاعدة غير مكتوبة يكون لها إلزام القانون.<sup>(2)</sup> ويقوم العرف على ركنين أساسيين:

### أولاً: الركن المادي:

وهو عبارة عن التصرفات والتطبيقات العملية الصادرة عن إحدى الهيئات الحاكمة وقد يكون هذا التصرف تشريعاً، أو عملاً إدارياً أو مجرد تصرف مادي يصدر من هيئة حكومية كالبرلمان أو الوزارة أو رئيس الدولة. ولا ينشأ العرف من تصرف إيجابي فحسب، بل قد ينشأ من تصرف سلبي، كالامتناع عن استعمال حق من الحقوق الدستورية.

ولا تنشأ القاعدة العرفية إلا بتكرار هذه التصرف (الإيجابي أو السلبي) فالتصرف بذاته ليس هو الذي يخلق القاعدة العرفية ولكن تكرار السوابق هو الذي يخلقها.

ولكن ليس هناك حد أدنى لمرات التكرار اللازمة لخلق العرف وإن كانت مرونة العرف الدستوري، تقتضي عدم التشدد في ذلك. وهذا رأي الأغلبية في الفقه الدستوري الذي يكتفي أن يتكرر هذا المسلك أو التصرف ولو مرة بعد المسلك الأول (أي أن يحدث ذلك العمل المادي مرتين على الأقل).

---

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار توبقال، للنشر، المغرب، 1990، ص78.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، 1988، ص119.

ثانياً: الركن المعنوي: لا يكفي توافر الركن المادي فقط لكي يتحقق العرف الدستوري بل يلزم توافر الركن المعنوي بجواره والمقصود به هو أن يقوم في ذهن السلطات الحاكمة وذهن الجماعة وضميرها القانوني بأن هذا السلوك قد أصبح قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع مثل قواعد الدستور المكتوب وأن الخروج عليها يستتبع توقيع جزاء.

ويجب أن يقوم الشعور بإلزامية العادة الدستورية ليس لدى الهيئات الحاكمة، بل يلزم أن يكون لدى الأفراد في المجتمع أي المحكومين. وهذا ما يبرر ما ورد في تعريف العرف الدستوري (يتحقق الشعور لدى هذه الهيئات الحاكمة ولدى الجماعة بأن تلك العادة ملزمة وواجبة الاحترام) ويوضح أهمية القبول الضمني من المحكومين وعدم اعتراضهم<sup>(1)</sup>.

والخلاصة هي أن مضمون الركن المعنوي أن يمس أو يشعر الجميع – السلطات العامة والأفراد – أن مسلكهم صار واجب الاحترام، أي ملزماً، وهذا ما ينشأ من خلال تواتر العمل عليه مدة طويلة من الزمن.

ويذهب الفقه إلى القول بصعوبة إثبات أو إقامة الدليل على تحقيق العنصر المعنوي، فسهولة تقديم البراهين والأدلة على وجود وقائع مادية أمر في الممكن تصويره إلا أن المسألة الأكثر صعوبة تبقى في إقامة الدليل على تحقق القناعة، إلزامية الممارسة ومع ذلك فإن القوة الإلزامية للقاعدة الدستورية العرفية إنما تتكون نتيجة الاعتقاد أو القناعة العفوية من جانب هيئات الدولة ومن قبل الأفراد بتنفيذ واجب قانوني أو حالة قانونية تتمتع بالإلزام<sup>(2)</sup>.

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص22.

(2) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص23.

## الفرع الثاني أنواع العرف الدستوري

قسم الفقهاء العرف الدستوري إلى ثلاثة أنواع حسب الدور الذي يقوم به كل منها وهي العرف المفسر، والعرف المكمل، والعرف المعدل، ونوضحها على النحو الآتي:

### أولاً: العرف المفسر:

إن العرف المفسر كما يبين من اسمه تكمن حدوده في تفسير نص دستوري قائم وذلك بإيضاح ما غمض فيه، أو تحديد ما أبهم في هذا النص الدستوري فالعرف المفسر إذن لا ينشئ أحكاماً جديدة، وإنما يقف دوره عند حد النص الدستوري القائم تفسيراً له وتوضيحاً وبياناً لأحكامه، أو بياناً لكيفية تطبيقها، ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي الصادر 1875 حيث قرر أن على رئيس الجمهورية كفالة تنفيذ القوانين، وقد جرى العمل على أن كفالة تنفيذ القوانين لا تكون إلا بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها، وبالتالي تقررت لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنفيذية.<sup>(1)</sup>

ويتجه رأي الفقه إلى اعتبار الهيئة التي أعدت الدستور هي المؤهلة لتفسيره وعلى هذا الأساس تعد الإيضاحات التي يقوم بها البرلمان تفسيرات تشريعية تلزم بقية الهيئات العامة في الدولة وغالباً ما يفسر الدستور مجلس أو لجنة أو هيئة خاصة بتفسير الدستور مثل المجلس العالي لتفسير الدستور في الأردن في نص المادة 122-123 والمجلس الدستوري في فرنسا.<sup>(2)</sup>

ولا خلاف بين الفقهاء في قيمة هذا العرف إذ لا يضيف جديداً، ولا يخالف حكماً قائماً وإنما تنحصر مهمته في بيان وتحديد أسلوب العمل لنص قائم.<sup>(3)</sup>

### ثانياً: العرف المكمل:

- 
- (1) د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 66.
  - (2) انظر د. محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري، 2003، ص 210.
  - (3) انظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 10.

يختلف العرف المكمل في دوره عن العرف المفسر، الذي ينشأ في ظل نص دستوري قائم وهو في الوقت نفسه لا يتعدى حدود تفسير هذا النص وبيانه، لكن العرف المكمل يتجه اتجاها آخر إذ أنه ينشئ قواعد دستورية جديدة لم يتضمنها الدستور القائم بدعوى سد الفراغ الدستوري الناتج عن عدم إحالة الدستور بكل القواعد الدستورية.

وذهب أغلبية الفقه إلى أن للعرف المكمل نفس القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي جاء يكملها وذلك كالعرف المفسر تماما لأنه في واقع الأمر يرتكز على سكوت الدستور المدون. واستندوا إلى أن العرف المفسر يفسر الإرادة الصريحة للمشرع والعرف المكمل يفسر الإرادة الضمنية للمشرع بسكوته عن تنظيم هذه المسألة وأن هذا لا يخالف الدستور المكتوب ولا يعدله. وهناك رأي أقلية في الفقه لا يعترف بأي قيمة قانونية للعرف المكمل، واستندوا إلى أن العرف المكمل ينشئ قاعدة جديدة وبالتالي يعد معدلا للدستور بالإضافة وأن هذا غير جائز لأن الدستور الجامد يعدل بإجراءات وشروط خاصة ينص عليها الدستور نفسه.

والرأي الراجح في هذا الشأن هو أغلبية الفقهاء لأن هذا العرف جاء ليكمل وينظم لا يعدل ولا يخالف الدستور المكتوب، ومن أمثلة ذلك في فرنسا دستور 1875 بخصوص انتخاب الجمعية الوطنية حيث لم ينص على طريقة الانتخاب هل بالانتخاب المباشر أو غير المباشر فجاء العرف الدستوري المكمل وجرى على أن يكون الانتخاب مباشرا، وفي لبنان لم ينص الدستور اللبناني على توزيع المراكز السياسية طائفا لكن هذا التوزيع نتج بفعل العرف الذي أعطى رئاسة الجمهورية للمسيحية المارونية ورئاسة الحكومة للمسلم السني ورئاسة المجلس النيابي للمسلم الشيعي.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: العرف المعدل:

---

(1) انظر د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 24-25.

العرف المعدل إما أن يكون معدلاً، بالإضافة، وإما أن يكون معدلاً بالحذف، ويكون معدلاً بالإضافة إذا أضاف أحكاماً جديدة لنص قائم، كأن يضيف العرف اختصاصاً جديداً لرئيس الدولة، أو لهيئة من الهيئات لم ينص عليها الدستور الذي عيّن وحدد هذه الاختصاصات، أما العرف المعدل بالحذف فهو ذلك الذي يسقط حكماً دستورياً قائماً بعدم الاستعمال ويصبح النص كأنه غير موجود كما حدث في فرنسا من عدم استخدام رئيس الجمهورية لسلطته في النظر في القوانين الصادرة من البرلمان تلك السلطة التي كانت مقررّة له بمقتضى دستور 1875.<sup>(1)</sup>

أما بشأن القيمة القانونية للعرف المعدل، فهناك من لا يعترف بأي قيمة قانونية للعرف المعدل بنوعيه أسواء كان معدلاً بالإضافة أم بالحذف.

وفرق رأي آخر بين نوعي العرف المعدل بالإضافة من وجهة نظرهم لا يخرج عن كونه عرفاً مكملًا وبالتالي له قيمة دستورية أما العرف المعدل بالحذف فليست له قيمة قانونية.

والجدير ذكره أن العرف المعدل لا يجد من ينصره إلا قليلاً، فالغالبية من الفقهاء ينزعون عنه أي قيمة قانونية.<sup>(2)</sup> وعلى النقيض من ذلك فقد ذهب آخرون إلى إنكار أية قيمة قانونية للعرف الدستوري، ما دام ثمة دستور مكتوب. فالعرف لا يعدو أن يكون وجهة نظر أو أسلوب عمل أتبع في وقت معين، وليس ما يمنع من أن يهمل في وقت آخر.

والرأي الراجح أنه لا يمكن للعرف أن يبطل أو يعدل قاعدة مكتوبة. ولكن يستطيع أن يكمل نصاً قاصراً أو يفسر حكماً غامضاً أو ينظم ما سكت عنه الدستور. ولذلك ذهب أغلبية الفقهاء الفرنسيين في ظل دستور 1875 إلى أن باستطاعة رئيس

---

(1) د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 68.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 436.

الجمهورية مباشرة حقه الدستوري في الحل، وإن كان العرف قد استقر على عدم استعماله.<sup>(1)</sup>

## المبحث الثاني المصادر التفسيرية

تعد المصادر التفسيرية للقانون الدستوري من أهم المصادر التي يستعان بها على تفسير القواعد الدستورية في أغلب النظم القانونية الفقه والقضاء. وقد ينص الدستور أحيانا على جهة خاصة يعهد إليها بتفسير النصوص الدستورية الغامضة. ويعد كل من الفقه والقضاء أهم المصادر التفسيرية للقواعد الدستورية، ولذلك سنقتصر دراستنا عليهما.

## المطلب الأول القضاء

عرفت المجتمعات القديمة القضاء بوصفه مصدرا رسميا من مصادر القانون الروماني، فقد كان البريتور الروماني يتولى مهمة الفصل في الخصومات وكانت ولايته لمدة عام يستهلها بإعلانه منشورا على الملا يضمنه القواعد التي اتخذها لنفسه شرعة ومنهاجا وهو يتولى فصل الخطاب.

وكانت تلك القواعد تحمل في ثناياها تعديلات جوهرية وأساسية للقانون العتيق بما يتفق مع مبادئ العدالة ويواكب التطورات التي تطرأ على الحياة في شتى مناحيها.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 117.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عاصم أحمد عجيبة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 61.

ولا يزال للقضاء في عصرنا مكانته وشأنه كمصدر مادي للقانون في كل فروعته يستلهم من أحكامه ومبادئه الحلول العملية الشافية والتي سهر القضاء من أجل استخلاصها واستنباطها.

ويبرز دور القضاء بصفة خاصة في مجال تفسير القواعد القانونية، تفسيراً يكتسب خاصية الإلزام أحياناً، لا بصدد الواقعة التي تم التفسير بشأنها، وإنما في الوقائع الأخرى التي قد تعرض فيما بعد في ساحات القضاء.

ومن السمات الهامة للتفسير القضائي للقانون أنه يكون أقرب إلى الواقع مصطبغاً بالصبغة العملية لأنه يصدر عن دراسة بصيرة فضلاً عن أنه بمثابة حس نابض عما يجيش في ضمير العدالة.

وقد نهض القضاء في مصر بدور هام في مجال تفسير النصوص الدستورية، وخاصة بعد إنشاء مجلس الدولة كما يتبوأ اليوم تلك المكانة الهامة للمحكمة الدستورية العليا. فهناك أحكام هامة تتعلق بتفسير نصوص دستور سنة 1923 ما تعلق منها بتقرير الحقوق والحريات العامة مدى التمتع بها والقيود التي ترد عليها، ومن أحكام مجلس الدولة الحكم المتعلق بتفسير المادة 15 من دستور 1923 والمتعلقة بمدى جواز إنذار الصحف أو وقفها أو إلغائها.. بالطريق الإداري لضرورة وقاية النظام الاجتماعي.<sup>(1)</sup>

وإذا كان هذا دور القضاء في بلاد الثقافة القانونية اللاتينية، فإن دوره أعظم خطراً في النظم الإنجلوسكسونية - كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية - حتى أن الرأي الغالب لا يعد بالنسبة لتلك النظم مصدراً تفسيرياً للقانون فقط بل مصدر رسمي أيضاً.

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عاصم أحمد عجيلة، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص62.

فقد اضطلع القضاء الإنجليزي بدور بالغ في الحد من الامتيازات الملكية والتي تسمى (امتيازات التاج) وذلك بأحكامه العديدة الحاسمة. حتى أن قانون الحقوق أو وثيقة الحقوق الصادرة عام 1688 المسماة Bill of Rights والتي أصدرها الملك وليم الثالث ملتزماً فيها بالقيود التي ضيقت من دائرة امتيازاته الملكية، لم تكن إلا تسجيلاً لأحكام القضاء التي أصدرها في هذا الصدد إبان القرن السابع عشر.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني الفقه

يقصد بالفقه مجموعة الشروح والآراء التي يصدرها علماء القانون سواء كان ذلك في مؤلفاتهم القانونية أو في أبحاثهم أو في تعليقاتهم على أحكام القضاء، وقد كان للفقه في أيام الرومان دور بارز في وضع الأحكام، حيث كانت المحاكم تستعين بأراء الفقهاء وقد خلد التاريخ أسماء فقهاء مثال جايوس، وإيلييان وبول ومورستان وبابنيان حيث تكوّن القانون الروماني من آرائهم.<sup>(2)</sup>

ويعد الفقه بدرره من بين المصادر التي يستعان بها على تفسير القانون الدستوري، حيث تولى رجال الفقه شرح النصوص الدستورية وتحليلها والتعليق عليها. وبيان الظروف التي ولدت فيها، فضلاً عن الإحاطة والإلمام بأحكام القضاء والتعليق عليها. وهناك ضرب من الفقه يطلق عليه (الفقه الموجه) ذلك الذي يقوم أصحابه بدور إنساني في علاج المشاكل الدستورية، حتى أن الدول أو النظم السياسية تحاول الاقتباس منه والسير على مناهجه. ومثال ذلك مؤلف جاك روسو (العقد الاجتماعي) في صدد تعضيدته للمبدأ الديمقراطي والترويج له ودعمه لمبدأ سيادة الأمة بدلاً من مناصرة سيادة الملوك (كبودان)، ومؤلف مونتسكيو (روح القوانين) بالنسبة لتقرير مبدأ

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 62.

(2) يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، ص 162.

الفصل بين السلطات في الدول كسلاح ضد الاستبداد. حتى يضمن الأفراد احترام حقوقهم وحررياتهم وعدم النيل منها.

ويظهر جليا دور الفقه في مجال القانون الدستوري في بلد مثل إنجلترا، نظرا إلى قلة النصوص الدستورية وتعويل القانون الدستوري فيها على القواعد العرفية في معظمه.<sup>(1)</sup> ويحتل الفقه في الشريعة الإسلامية مكانة هامة سيما في المجالات الدستورية بوصفها من الميادين التي أتى فيها الدين الإسلامي بمبادئ عامة أصولية فقط كمبدأ الشورى مثلا، ولم يتطرق بشأنها إلى التفصيلات والجزئيات التي سمتها التغير والتبديل تبعا لتغير الزمان والمكان، حيث يتسنى لقواعده العامة أن تكون مواكبة لكل عصر متمشية مع ظروف كل مصر.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عاصم أحمد عجيلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 63.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، نفس الصفحة.

## الفصل الثالث أساليب نشأة الدساتير

تختلف الأنظمة في أساليب وضعها للدساتير بحسب طبيعة أنظمتها في الحكم فنظام الحكم الديمقراطي يسلك طريقا ديمقراطيا في إنشاء الدستور والعكس حين يكون نظام الحكم غير ديمقراطي يسلك طريقا غير ديمقراطي.<sup>(1)</sup>

ونبحث ذلك على النحو الآتي:

### المبحث الأول الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

ويطلق عليها البعض الأساليب الملكية لنشأة الدساتير<sup>(2)</sup> وتتحصر في أسلوبين أو طريقتين هما المنحة والعقد.

#### المطلب الأول أسلوب المنحة

عُرفت هذه الطريقة في الأنظمة الملكية وبعض الأنظمة غير الملكية، حيث يتم بمقتضاها منح الدستور من طرف الحاكم، الذي قام بإصداره وحده، رغبة منه في إشراك الشعب في السلطة حيث يتنازل وتحت الضغط الشعبي عن بعض سلطاته للشعب.

وبناء عليه فالسلطة بهذه الطريقة تعود لشخص واحد بغض النظر عن تسميته: ملك، إمبراطور، رئيس... إلخ.

---

(1) انظر د. أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القانون الدستوري، دار الجامعات اليمنية، صنعاء، لم يشر لسنة النشر، ص14 وما بعدها.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. عاصم أحمد عجيبة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص25. د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص56.

وتعد طريقة المنحة مرحلة وسطى بين الملكية المطلقة ونظام الملكية المقيدة. حيث يخضع الملك لقيود في ممارسة السلطة بعد أن كان سلطانه لا يقيد قيدا.

ومن أمثلة الدساتير التي صدرت بأسلوب المنحة الدستور المصري الصادر بالأمر الملكي رقم 42 في 19 أبريل سنة 1923، ودستور فرنسا الصادر في عام 1814 إثر هزيمة نابليون وعودة النظام الملكي في فرنسا، وكذلك الدستور الياباني الصادر سنة 1889. والدستور الإثيوبي عام 1931. وآخر هذه الدساتير هو الدستور الذي أصدره خادم الحرمين الشريفين ملك السعودية تحت مسمى النظام الأساسي.

ولا شك في أن نشأة الدستور بهذا الأسلوب فإنه بمقدور الملك الرجوع عن منحته حينما يريد من الناحية الشكلية. وإن كان الواقع يؤكد خلاف ذلك، إذ لم تصدر الدساتير بإرادة اختيارية للحاكم، وإنما خشية أن يضطر الشعب إلى إصدارها إن لم يفعل هو ذلك.<sup>(1)</sup>

ويذهب بعض الفقه إلى أن إلغاء المانح لدستوره الممنوح رهن بالظروف الناجمة عن ذلك مثل المد الشعبي الذي يقوم على بوادر الحرية التي حصل عليها الشعب، أو تأزم الوضع الداخلي على إثر حدث خارجي كبير يقلب موازين القوى أو صراع على السلطة في قمة الدولة، أو نزوع الحاكم نحو الدكتاتورية ومع ذلك فإن صدور الدساتير بهذا الشكل أو الوسيلة لا يعني تماثل ظروف إصدارها، إذ لكل إصدار دستور أسباب قد تكون متعارضة تماما، فقد يصدر الدستور بهذا الأسلوب لكبح المد الشعبي وقد يصدر لتهيئة المناخ العام...إلخ.

والخلاصة هي أن إصدار الدستور عن طرق المنحة لا يعني تطابقه مع كل الظروف حيث قد يكون موجها ضد رغبة الأمة إذا كان للحد من حريتها وتقاليدها الديمقراطية.. إلخ.<sup>(2)</sup>

(1) د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 48.

(2) د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 49.

## المطلب الثاني أسلوب العقد

يعد فقهاء القانون الدستوري أسلوب العقد في نشأة الدساتير خطوة إلى الأمام باتجاه الديمقراطية. حيث أن بهذا الأسلوب ينشأ الدستور باتفاق بين الحاكم والأمة وتظهر فيه إرادة الأمة إلى جانب إرادة الحاكم. وبالتالي فهو يمثل مرحلة بين مرحلة إنفراد الحاكم بوضع الدستور وبين مرحلة إنفراد الأمة وحدها في ذلك. وهي مرحلة تبدأ فيها ظاهرة استئثار الحاكم بالسلطة تتراجع تاركة المجال لسُلطان الأمة بأخذ مكانها، ولكن ليس بشكل تام.<sup>(1)</sup>

ويترتب على كون هذا الدستور قد أنشئ عن طريق الإرادتين أنه لا يمكن إنهاءه أو حتى مجرد تعديله إلا باتفاق الإرادتين إرادة الشعب وإرادة الحاكم، إلا إذا حدد الدستور لنفسه الإجراءات الواجب إتباعها عند التعديل أو الإنهاء فيجب احترام هذه الإجراءات ولا يمنع من إعطاء الصيغة التعاقدية للدستور الذي وضع عن طريق تعاقد الحاكم مع هيئة ممثلة للشعب.<sup>(2)</sup>

وتدل الحوادث التاريخية على أن العقد يفرض على الملك في أعقاب ثورة كما حدث في فرنسا 1789 وفي إنجلترا عند صدور الميثاق العظيم لعام 1215. ووثيقة الحقوق لعام 1688 وقانون العرش عام 1701. أو يلزم به المرشح للعرش، فيملي عليه الشعب ممثلاً بمجلس شروطه ويقبلها للاعتراف به ملكاً، كما حدث في فرنسا عام 1830، ويعد من قبيل الدساتير التعاقدية القانون الأساسي العراقي لعام 1825، والدستور الكويتي عام 1962، ودستور البحرين الصادر عام 1973.<sup>(3)</sup>

---

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 49.

(2) د. أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 17.

(3) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص 142. د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. عاصم

أحمد عجيبة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 29.

ويتضح الطابع التعاقدى للدستور الأردني لسنة 1952 حيث جاء في ديباجة الدستور: (نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية... بمقتضى المادة الخامسة والعشرين من الدستور، وبناء على ما قرره مجلس الأعيان والنواب نصدق على الدستور المعدل الآتي ونأمر بإصداره).

وواضح أن أسلوب العقد لا يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي ترد السيادة للأمة فقط، لأنها تشرك الحاكم مع الشعب في ممارسة السلطة وتجعلها على قدم المساواة، ذلك أن الشعب وحده هو صاحب السيادة.

## المبحث الثاني الأساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير

تعني هذه الأساليب أن الشعب يساهم منفردا بوضع الدستور سواء أكان ذلك عن طريق الجمعية التأسيسية، أم عن طريق عرض مشروع الدستور على الشعب للاستفتاء بحيث لا يصبح نافذا إلا من تاريخ موافقة الشعب عليه. ويمكن إجمال الأساليب الديمقراطية بأسلوبين وذلك على الوجه الآتي:<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول أسلوب الجمعية التأسيسية

ومضمون هذا الأسلوب أن يقوم الشعب بانتخاب هيئة خاصة تتولى وضع الدستور باسمه ونياابة عنه. وتسمى هذه الهيئة بالجمعية التأسيسية. ويعد الدستور صادرا وناظرا بمجرد إقراره من الجمعية التأسيسية دون أن يتوقف ذلك على تصديق أو موافقة أحد<sup>(2)</sup>

وتعد هذه الطريقة أكثر الطرق انتشارا في الوقت الراهن لكونها أقرب إلى الديمقراطية الصحيحة، فهي تقوم على إسناد السيادة للأمة، والأمة وحدها، بوصفها مصدر السلطات، فتقوم الأمة بوضع دستورها بواسطة نوابها الذين يقررونه بصفة نهائية باسمها ولحسابها، أي دون الرجوع إلى الشعب في هذا الخصوص. ويتطلب الفقه حتى يكون الدستور صادرا عن جمعية تأسيسية أن يكون أعضاء هذه الجمعية منتخبين من جانب الشعب بهدف وضع دستور الدولة.

---

(1) انظر د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص79. د. محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية ولقانون الدستوري، مرجع سابق، ص207.

(2) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص71.

فإذا تم تشكيل الجمعية التأسيسية عن طريق التعيين من قبل أي سلطة في الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية، يكون بصدد لجنة فنية أكثر منها جمعية تأسيسية.

كما لا يجوز أيضا أن تتولى السلطة التشريعية العادية - إذا كانت هذه السلطة قائمة - وضع الدستور حتى ولو كانت منتخبة بالكامل من جانب الشعب، ذلك أن هذه السلطة هي سلطة منشأة لسن التشريع لا سلطة تأسيسية أصلية، فهذه السلطة الأخيرة تنحصر في النظم الديمقراطية في الشعب الذي يملك أن ينيب عنه ممثلين تكون مهمتهم الأساسية هي وضع الدستور.<sup>(1)</sup>

وتختفي الجمعية التأسيسية من مسرح الحياة السياسية بمجرد وضع الدستور بوصفه المهمة الأساسية التي انتخبت لأجلها.

وقد نشأت هذه الطريقة في الولايات المتحدة الأمريكية عقب استقلالها عن بريطانيا عام 1776 في وضع الدستور الاتحادي. ودستور فرنسا لعام 1791، وعام 1848، وعام 1875، والدستور الياباني عام 1947، و الدستور الإيطالي عام 1947، و الدستور التشيكوسلوفاكي عام 1948، والدستور الروماني عام 1948، والدستور الهندي 1949، والدستور السوري 1950 والدستور الليبي 1951.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص72.

(2) انظر د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص53. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص73.

## المطلب الثاني أسلوب الاستفتاء الشعبي

أسلوب الاستفتاء الشعبي وكما يطلق عليه البعض الاستفتاء الدستوري،<sup>(1)</sup> ويعد أسلوب الاستفتاء الشعبي أكثر صور الأسلوب الديمقراطي اتساقا مع الاتجاهات الديمقراطية الحديثة، وهي مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة التي تسمح للشعب بأن يباشر السلطة بنفسه.

ومضمون هذه الطريقة هو أن تقوم لجنة حكومية أو جمعية تأسيسية بإعداد مشروع الدستور وصياغته، ثم يعرض هذا المشروع على الشعب ليقول فيه رأيه في استفتاء عام، فإذا وافق عليه كانت كلمته هي العليا وأصبح دستورا نافذا من تاريخ هذه الموافقة.

ويعد الاستفتاء الشعبي أحد صور الديمقراطية المباشرة التي يدير بها الشعب شؤونه بنفسه دون وسيط، والدستور الذي يتم عن طريق هذا الاستفتاء هو تعبير عن إرادة الشعب نفسه صاحب السيادة لا تعبير عن إرادة النواب.<sup>(2)</sup>

فعن طريق الاستفتاء يتم معرفة رأي الشعب في مشروع معين للدستور تم وضعه بواسطة جمعية نيابية منتخبة من الشعب، أو لجنة فنية، بحيث لا يصبح هذا المشروع دستورا نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه.

وبذلك يختلف أسلوب الاستفتاء الشعبي عن أسلوب الجمعية التأسيسية ويستقل عنه. ففي حين يقوم الشعب بانتخاب ممثلين عنه يكونون الجمعية التأسيسية التي تقوم بوضع الدستور نيابة عنه، في طريقة الجمعية التأسيسية، فإنه يجب عرض مشروع

---

(1) انظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، 1987، ص51. د. دؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص96.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. عاصم أحمد عجيلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص32.

الدستور الذي أعدته الجمعية المنتخبة على الشعب لإعلان رأيه فيه بالقبول أو الرفض في طريقة الاستفتاء الشعبي.

ولهذا، لا تعد طريقة الاستفتاء حلقة مكملة، لطريقة الجمعية التأسيسية، لأنه من الممكن أن تقوم لجنة حكومية أو الحاكم نفسه بوضع الدستور، ثم يطرح على الشعب لإبداء رأيه فيه، ولا تكتسب وثيقة الدستور قوتها القانونية إلا بعد موافقة الشعب عليها.<sup>(1)</sup>

ويذهب بعض الفقه إلى ذكر ميزات لأسلوب الاستفتاء منها:<sup>(2)</sup>

1- أسلوب الاستفتاء هو الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية لأن الشعب يمارس العمل الدستوري مباشرة وبوصفه صاحب السيادة حسب المفهوم الديمقراطي ولا يحتاج إلى وسيط أو نائب يمثله في وضع الدستور كما هو الحال في أسلوب الجمعية.

2- يعد أسلوب الاستفتاء مدرسة للشعب في ممارسة الحكم ويشعر المواطنون بأهميتهم في تسيير الحياة السياسية حيث يضطر المواطن إلى أن يطلع على الأنظمة السياسية من خلال مشروع الدستور الذي يطلب منه إبداء رأيه فيه.

3- يبعد الاستفتاء الأحزاب السياسية عن السيطرة على المواطنين. لأن المواطن يرى النصوص الدستورية مباشرة ويحكم عليها دون تأثر بالشعارات السياسية التي تطرحها الأحزاب كدعاية لكسب الأصوات تستخدم المكاييد السياسية فيها.

أما عيوب الاستفتاء فتتمثل في الآتي:<sup>(3)</sup>

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص454. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص100.

(2) د. أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص23.

(3) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص55. د. أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص24.

1- يعرض الاستفتاء الدستور جملة، على الشعب دون تفصيل فله أن يقبله جملة أو يرفضه وهذا يجعل الاختيار غير حقيقي حيث توضع بعض الأحكام التي ترضي الجمهور وعادة ما تتصدر الدساتير مثل هذه الأحكام فتجعل الجمهور يوافق عيه بالرغم من معارضته لأحكامه الأخرى.

2- لا تتوافر في أغلب الناخبين الوعي السياسي الذي يؤهلهم للحكم على الأمور السياسية خاصة الفنية منها ما يجعل حكمهم على مشروع الدستور مبني على الدعاية المسبقة للحكم.

ومن أمثلة الدساتير التي وضعت بطريقة الاستفتاء دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 ودستور مصر لعام 2012، وكذلك دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر عام 1946، ودستور الجمهورية اليمنية الذي تم الاستفتاء عليه يومي 15 و16 مايو 1991.



## الفصل الرابع أنواع الدساتير

تتعدد الدساتير باختلاف الزوايا التي ينظر إليها منها. فمن حيث كيفية الصياغة تنقسم إلى دساتير مدونة (مكتوبة) وأخرى عرفية (غير مكتوبة). ومن حيث طريقة التعديل تنقسم إلى دساتير مرنة يمكن تعديلها بسهولة وأخرى جامدة تحتاج إلى إجراءات خاصة في التعديل<sup>(1)</sup>.

وسنتناول هذه المسائل في المباحث الآتية:

### المبحث الأول الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (العرفية)

لا شك في القول أن القواعد المتعلقة بتنظيم الحكم السياسي لدولة ما يمكن أن يوجد بطريقتين: فهي إما أن تكون غير مدونة في نص رسمي وبهذا فهي ناتجة عن أعراف وتقاليد أو ممارسات دستورية. وهنا نكون أمام دستور عرفي، وإما أن تكون مدونة في نص رسمي، وهنا يتعلق الأمر بالدستور المكتوب.

ونتناول في هذا المبحث التقسيم الأول للدساتير المتعلقة بتدوينها وعدم تدوينها، على النحو الآتي:

---

(1) انظر د. أحمد كامل محمود، القانون الدستوري، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، طبعة 2016، ص56. د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الأُنس، دمشق، دار الكتب العلمية، القاهرة، 2013، ص62. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص485.



- 3- يضمن الدستور المكتوب للأفراد الحقوق والحريات فبالدستور يعرف الشعب حقوقه وحرياته وكذلك واجباته والتزاماته.
- 4- يعمل الدستور المكتوب على تدعيم مبدأ المشروعية، فالجميع حكاما ومحكومين يعملون في نطاق الدستور بحيث يعد الخروج عليه خروجاً على مبدأ الشرعية.
- 5- يبين الدستور بطريقة واضحة عمل السلطات العامة واختصاصاتها، وحدودها.

### المطلب الثاني الداستير غير المدونة

الداستير غير المدونة هي تلك الدساتير التي لا تضعها سلطة مختصة ولا تصدر في وثيقة رسمية، ويطلق الفقه كذلك على الدساتير غير المدونة الدساتير العرفية لأن العرف يعد المصدر الرئيسي لقواعدها. وبالتالي فهي لا ترجع إلى نصوص مكتوبة في وثيقة رسمية، كما ذكرت سلفاً، والمثل التقليدي لهذه الدساتير دستور المملكة المتحدة وإن كانت بعض قواعده مدونة في وثائق مستقلة كالعهد الأعظم سنة 1215 وبيان الحقوق الصادر سنة 1688 وقانون توارث العرش 1701 وقانون البرلمان الصادر 1911 وقانون الوصاية الصادر عام 1937 وقانون سنة 1949 الخاص بتقييد اختصاصات مجلس اللوردات، وأخيراً، قانون سنة 1958 الذي سمح للنساء بأن يكن أعضاء في مجلس اللوردات.<sup>(1)</sup>

وبصرف النظر، ما إذا كان الدستور مدون أو غير مدون، فالمهم حرص الأفراد عليه، وتعلقهم به، وليس أدل على ذلك من أن الدستور الإنجليزي - وإن كان غير مدون (عرفي) - فإنه لا يزال قائماً وقوياً، بينما عصفت الأحداث بكثير من الدساتير الفرنسية المدونة.<sup>(2)</sup>

(1) انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 488. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 303. د. أحمد كامل محمود، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 57. د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 63.

(2) انظر د. أحمد كامل محمود، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 61.

## المبحث الثاني الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تتنوع الدساتير من حيث طريقة تعديلها إلى نوعين: النوع الأول الدساتير المرنة، والنوع الثاني الجامدة.  
ونعرض لذلك في المطلبين الآتيين:

### المطلب الأول الدساتير المرنة

يقصد بالدستور المرن الدستور الذي يمكن تعديله بذات الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، فلا يختلف عنها في شيء حينئذ، فتتولى التعديل نفس السلطة التي تختص بتعديل التشريع العادي في الدولة، أي أنه لا يكون هناك ثمة فارق بين قانون دستوري وقانون عادي، وفي هذه الحالة تختفي التفرقة الشكلية بين القواعد الدستورية والقوانين العادية، فإذا كان الدستور يسمو من الناحية الموضوعية على القوانين العادية، فإن هذا السمو لن يكون مرتبا لأثار قانونية، لأن السلطة التشريعية تستطيع أن تدخل على الدستور ما تشاء من تعديلات بواسطة قوانين عادية، أي بإتباع نفس القواعد والإجراءات التي تتم بها العملية التشريعية.

وغالبا ما يكون الدستور المرن دستورا عرفيا، كالدستور الإنجليزي حيث يستطيع البرلمان الإنجليزي تعديله بواسطة القوانين التي يضعها أن يعدل أية قاعدة دستورية.

وصفة المرونة وإن اقترنت في أغلب الأحوال في الدساتير العرفية فإنها يمكن أن تشمل كذلك بعض الدساتير المكتوبة. إذ لا يوجد تطابق حتمي بين كتابة الدساتير وجمودها، مثال ذلك الدستور الفرنسي لعام 1814 وكذلك الدستور الإيطالي لعام 1848 والدستور السوفيتي عام 1918 فهذه الدساتير لم تنص على إجراءات خاصة

لتعديلها كما يستلزم الدساتير الجامدة ومن ثم يكون تعديله على النحو الذي تعدل به القوانين العادية.<sup>(1)</sup>

ويرى بعض الفقه أن الدساتير المرنة تكتسب صفة التطور وملاءمتها مع مقتضيات البناء الاجتماعي. وقد يساعد الدستور المرن على صفة الثبات والاستقرار إذا ما استخدم التعديل الدستوري في الأوقات الموجبة وحين تكون حالة الوعي الاجتماعي والسياسي مرتفعة والتقاليد البرلمانية راسخة مثل إنجلترا. وقد يكون الدستور المرن منبعاً للتقلب السريع في التشريع في حالة ضآلة الوعي الاجتماعي والسياسي وغياب التقاليد البرلمانية.<sup>(2)</sup>

---

(1) انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 100. د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 74. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 131. د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 72. د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 65.

(2) انظر د. قائد محمد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 45. د. خالد عمر باجنيد، د. أحمد صادق الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 237.

## المطلب الثاني الذساتير الالامدة

يقصد بالذستور الالامد الذستور الذي لا يجري تعديله أو إلغائه وفقا للإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية، بل تتبع في تعديله وإلغائه إجراءات خاصة تفوق تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية. مثال ذلك اشترك اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر لإجراء التعديل، أو إسناد التعديل إلى جمعية يختار أعضاؤها خصيصا لهذا الغرض، أو اشتراط أغلبية خاصة، أو اشتراط موافقة الشعب على التعديل.<sup>(1)</sup>

ولا جدال من أن أغلب الذساتير المكتوبة ذساتير الالامدة، وذلك بغية إضفاء طابع الثبات والاستقرار على القواعد الدستورية، فالمبادئ الدستورية يجب أن لا تخضع لأهواء الأغلبية الحزبية في البرلمان، فكلما ازدادت إجراءات تعديل الذستور صعوبة كلما كان النظام السياسي ثابتا ومستقرا.<sup>(2)</sup>

هذا، وتتلاءم الذساتير الالامدة مع طبيعة المبادئ الدستورية ذاتها، بوصف هذه المبادئ أعلى وأسمى من القوانين العادية، فهذه المبادئ هي التي تقرر شكل نظام الحكم في الدول، وهذا يتطلب القول بأن إجراءات تعديلها يجب أن لا تتساوى مع إجراءات تعديل القوانين العادية.

ولا شك في أن هذه الإجراءات الخاصة لتعديل الذستور تعطي للقواعد الدستورية مبدءاً سمو، أي أن الذستور يحتل المرتبة الأولى في النظام القانوني للدولة.<sup>(3)</sup>

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم صعوبة تعديل الذستور الالامد، فإن الفقه والتقاليد لهما دور في إيضاح بعض النصوص الدستورية ولاء غموضها، لأنه مهما بلغ

---

(1) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص176. د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص61.

(2) انظر د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص73.

(3) د. فيصل الشطناوي، المرجع السابق، ص74.

الدستور من عناية الوضع ودقة الصياغة فلا بد أن يقع له في المستقبل من الأمور ما لم يدر بخلد واضعيه، الأمر الذي يقتضي معالجة الأمور المستحدثة في ضوء أحكام الدستور وروحه.<sup>(1)</sup>

وتتوقف إجراءات التعديل على نوع الجمود الذي يتسم به الدستور وقد يكون جمود الدستور نسبيا وقد يكون مطلقا، وهذا ما نوضحه في الآتي:

### الفرع الأول الجمود المطلق

ويقصد به تعديل الدستور كله أو بعضه مطلقا، أي مدى الحياة ويسمى الجمود في هذه الحالة بالجمود المطلق الكلي الدائم. وقد يحظر تعديل الدستور كله لفترة زمنية معينة وهو ما يسمى بالجمود المطلق الكلي المؤقت.<sup>(2)</sup>

ومن الدساتير التي أخذت بالجمود المطلق الدائم دستور مصر عام 1923 حيث نصت المادة 156 منه على أن: (الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثته العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها). ومن أمثلة الجمود الكلي المؤقت ما قضت به المادة 158 من نفس الدستور والتي تنص (لا يجوز إحداث تنقيح في الدستور خاص بحقوق الملكية مدة قيام وصاية العرش). كذلك ما تقرره المادة 94 من دستور فرنسا 1946 التي حظرت تعديل الدستور طالما أن قوات أجنبية تحتل إقليم الدولة أو جزءا منه.<sup>(3)</sup>

ولا شك في أن التعديل ضرورة سياسية واجتماعية وقانونية تقتضيها ظروف تطور الشعب ومستجدات حياته، ثم أن الجمود يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب الذي يكفل له حق تعديل الدستور متى شاء لتكون تعبيراً صادقا عن رغباته. ولا يمكن

---

(1) راجع د. داؤد عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص124.

(2) د. داؤد عبد الرزاق الباز، القانون الدستوري، المرجع السابق، نفس الصفحة. د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، مرجع سابق، ص102.

(3) انظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، 1987، ص85.

وضع نصوص معينة ثابتة دون تعديل لمدة طويلة أو لمدى الحياة، إذ في هذا مجافاة لسنة التطور التي تفرضها طبيعة الأشياء.

كما أن حرمان الشعب من حق تعديل جانب من نصوص الدستور أمر يتنافى ومبدأ السيادة ويعد بالتالي حرمانا لها من هذه السيادة.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني الجمود النسبي

والمقصود بالجمود النسبي جواز تعديل الدستور في أي وقت ولكن بإتباع إجراءات وأشكال أشد من إجراءات تعديل القوانين العادية.<sup>(2)</sup> وهذه الإجراءات المشددة يمكن إبرازها من خلال تتبع المراحل التي يمر بها التعديل الدستور، وهي أربع:<sup>(3)</sup>

أ - مرحلة اقتراح التعديل.

ب - مرحلة إقرار مبدأ التعديل.

ج - مرحلة إعداد وصياغة التعديل.

د - مرحلة إقرار التعديل نهائيا.

---

(1) د. محسن خليل، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 86، 87.

(2) د. داؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 125.

(3) لمزيد من التفصيل انظر د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 75.

## المبحث الثالث الطريق العادي في إنهاء الدساتير

يقسم الفقه الدستوري طرق إنهاء الدساتير إلى طريقتين رئيسيتين، الطريق العادي أو الطبيعي وهو الإلغاء، والطريق الثوري أو غير العادي. ونبحث هاتين الطريقتين في المطلبين الآتيين:<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول الطريق العادي في إنهاء الدساتير

يقصد بالطريق العادي لنهاية الدساتير، إلغاء الدستور وانتهاء العمل به بهدوء وبغير عنف، والاستعاضة عنه بدستور آخر جديد. وتعد هذه الطريقة أسلوباً قانونياً في إنهاء الدساتير ينهض على أساس إرادة الشعب. إذا شاء هذا التغيير، فهو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية. وبالتالي فإن من حقه أن يستبدل الدستور الذي لم يعد ملائماً لظروفه بدستور آخر خيراً منه، يحقق له التطبيق بين ظروف الواقع والقانون في الدولة، فلا يكون هناك تناقض بينهما.

وقد يباشر الشعب بنفسه الإلغاء عن طريق الاستفتاء الدستوري، أي يكون موضع الاستفتاء هو معرفة رأي الشعب في الإبقاء على الدستور القائم، أم إلقاءه ووضع دستور جديد.

ولا يثير موضوع نهاية الدساتير أية إشكالات بالنسبة للدساتير المرنة التي لا تتطلب أية إجراءات خاصة لتعديلها كما هو الحال في إنجلترا، حيث يستطيع البرلمان

---

(1) راجع د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص461. د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص111. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص101. د. محسن خليل، القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص176. د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص77. د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص141.

تعديل الأحكام الدستورية وإلغائها بنفس الإجراءات المتبعة تعديل القوانين العادية أو إلغائها.

أما الدساتير الجامدة فهي تلك الدساتير التي تتطلب إجراءات خاصة أشد تعقيدا لتعديلها من إجراءات تعديل القوانين العادية.

هذا، وقد يكون الإلغاء صريحا وقد يكون ضمنيا، فيكون صريحا في حالة النص في الدستور الجديد على إلغاء الدستور السابق ويكون ضمنيا حينما تكون النصوص الجديدة متعارضة كلية مع الفكرة التي قام عليها الدستور السابق.<sup>(1)</sup>

وقد تدخل الدولة في اتحاد مع دولة أخرى وفي هذه الحالة تنتهي شخصية الدولتين السابقتين وينتهي دستوريهما وتولد شخصية دولية جديدة بدستورها الجديد كما حصل لدولتي اليمن في 22 مايو 1990م ولدت الجمهورية اليمنية على أنقاض جمهوري اليمن الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية اليمنية وولد دستور جديد استفتي عليه في مايو 1991م.

ويذهب غالبية الفقه القانوني الدستوري إلى منع السلطة التي تملك تعديل الدستور تعديلا جزئيا من حق التعديل الكلي للدستور. لأن حق التعديل الكلي أو إلغاء الدستور لا يملكه إلا الشعب، فالشعب وحده هو الذي يستطيع إلغاء الدستور بوصفه صاحب السيادة في الدولة.

## المطلب الثاني الطريق الثوري لإنهاء الدساتير

ويطلق عليه أيضا الطريق أو الأسلوب غير العادي أو الوسيلة الاستثنائية وتتمثل هذه الطريقة في إنهاء الدساتير عن طريق الثورة أو الانقلاب، والوسيلة الأولى أي الوسيلة العادية هي الطريق الشرعية لإنهاء الدستور.

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 93.

والثورة حدث يهدف إلى تغيير النظام القائم في الدولة بإنشاء نظام آخر جديد للحكم، أي بناء الدولة من جديد، وهي حركة يقوم بها الشعب وتستهدف صالح الجماعة.

أما الانقلاب فهو مجرد إجراء تغيير في شئون الحكم يتم عن طريق فئة من أصحاب السلطة أو طالبي الحكم كرئيس الوزراء أو وزير الدفاع أو قائد الجيش، دون إتباع الإجراءات الدستورية. بمعنى أن الانقلاب يدار من فئة أو مجموع ضد أخرى لانتزاع الحكم من الطبقة المسيطرة عليه.

وبناء عليه إذا كانت الثورة تهدف إلى صالح الجماعة بأسرها، فإن الانقلاب يهدف إلى صالح فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد.

وما من شك أن نهاية الدساتير في هذه الأحوال ستحدث فجوة قانونية ودستورية، فما هو أثر نهاية الدساتير بهذه الحالة على الأوضاع القانونية والدستورية<sup>(1)</sup>؟

اتفق الفقه بالنسبة للقواعد القانونية على أن تبقى سارية النفاذ حتى تتناولها يد التعديل حتى لا تبقى الدولة في حالة فراغ قانوني وقد تنص على ذلك بعض الدساتير صراحة، وفي حالة عدم وجود نص على ذلك فإن هذه القوانين لا تتأثر تلقائياً من جراء سقوط الدستور حتى لا تبقى الدولة في حالة فراغ قانوني، وعلى السلطة المختصة في هذه الحالة أن تبادر بوضع القوانين الجديدة التي تتناسب مع فلسفة الثورة وتوجهاتها.<sup>(2)</sup>

---

(1) د، نعمان الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص143. د. داود عبد الرازق الباز، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص133.

(2) د، حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص174.

هذا، وانقسم الرأي بشأن النصوص الدستورية إلى الآتي:<sup>(1)</sup>

الرأي الأول: يرى أن نجاح الثورة أو الانقلاب يؤدي إلى سقوط الدستور في الحال دون الإعلان عن ذلك صراحة. مبررين ذلك بقبول جماهير الشعب للثورة. لكن هناك من يعارض هذا القول معتبرا أن عدم مقاومة الشعب لا يعني قبوله للثورة أو الانقلاب. إذ أنه قد يعني ذلك القبول خضوع الشعب وعدم قدرته على الرفض، فما قد يعد مقبولا ، قد يعد استسلاما للأمر الواقع أيضا.

الرأي الثاني: يرى بأن نجاح الثورة لا يؤدي إلى سقوط الدستور تلقائيا، وإنما يتوقف الأمر على موقف الثوار أنفسهم، وهذا الرأي هو الجدير بالتأييد، فإن سقوط الدستور أو عدم سقوطه، أو تعديله أو عدم تعديله، كل ذلك يتوقف ساعتها على إرادة الثوار وتوجهاتهم التي قد ترى الإبقاء على الدستور، فلعل الثورة كان هدفها الدفاع عن الدستور وحمايته، وقد ترى أيضا تغييره كلية أو تعديل بعض أحكامه حسبما يتراءى لها، فالوضع ساعتها لا يتوقف على الاعتبارات القانونية بقدر ما يتوقف على الاعتبارات السياسية، وغيرها والتي تفرض نفسها في ذلك الوقت.

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص100 وما بعدها. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص471.

## الفصل الخامس المبادئ الدستورية الهامة

تختلف الدساتير في نشأتها وفي أسلوب صياغتها، غير أنها تتفق في غايتها، حيث تهدف جميعا إلى غاية مزدوجة، وهي تنظيم السلطات الحكومية، تنظيما يعين نطاق سلطتها ويحدد مدى اختصاصاتها، بحيث يبرز من خلال هذا التعيين والتحديد مدى حقوق المحكومين، التي يجب أن تكون بمعصم من عدوان الحاكمين، ويكون الفارق الجوهرى بين هذه الدساتير، هو مدى كفالتها لحقوق وحرىات الأفراد مدنية وسياسية، وكيفية كفالتها لهذه الحقوق. ولم يتأتى ذلك إلا من خلال خضوع الجميع، حكام محكومين وكل مؤسسات الدولة لمبادئ هامة بل غاية في الأهمية، لضمان تنفيذ القواعد والأحكام الأساسية في الدستور.<sup>(1)</sup>

ولتحقيق ذلك ثمة مجموعة من المبادئ الدستورية الهامة، نتناولها فيما يلي:

### المبحث الأول مبدأ سمو الدستور

يقصد بسمو الدستور عدّ الدستور القانون الأعلى في الدولة لا يعلوه قانون آخر، هذا سمو أصبح حاليا مبدأ مسلما به سواء نصّت عليه الدساتير أم لم تنص. وينصرف حديث الفقهاء عن سمو الدستور إلى جانبين لهذا سمو أي سمو الموضوعي والسمو الشكلي.

- والسمو الموضوعي، هو الذي يستند إلى موضوع القواعد الدستورية ومضمونها والتي تدور بصفة رئيسية حول نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها، من حيث تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها ببعض

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 107.

من ناحية وبالأفراد من ناحية أخرى. والسمو الموضوعي بهذا المعنى لا ينحصر في دساتير معينة. بل هو عام في جميع الدساتير، مكتوبة كانت أم عرفية، جامدة أم مرنة.<sup>(1)</sup>

- أما سمو الشكلي، فهو الذي يرتبط بالشكل والإجراءات التي تضع بها القواعد الدستورية، وبالتالي لا يتحقق هذا سمو إلا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً، ومن ثم فهو يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف النظام الدستوري فيها، وباختلاف الأساليب والإجراءات التي توضع بها الدساتير أو تُعدّل.

لذلك فإن سمو الشكلي إذ يسمح بضمان احترام الدستور وتنظيم الرقابة على دستورية القوانين.

فإن سمو الموضوعي إذا لم يقترن بالسمو الشكلي فليس له إلا أهمية سياسية أو شعبية دون وجود وسيلة قانونية يمكن الرجوع إليها لكفالة احترام الدستور. لذلك قيل بان للسمو الموضوعي طابع سياسي بينما للسمو الشكلي طابع قانوني.<sup>(2)</sup>

## المطلب الأول السمو الموضوعي للدستور

ويقصد بالسمو الموضوعي للدستور، تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها على أساس موضوعها ومادتها، ومن هذه الناحية يعني إذن سمو الموضوعي للدستور تبوؤه لمركز الصدارة في تدرج القاعدة الإلزامية للقواعد القانونية، بحيث لا يوجد أي نص أو قاعدة قانونية تعلق قواعده أو حتى تدانيه وتساويه في المرتبة. وهكذا فإن سمو الموضوعي قد أتى من طبيعة الموضوعات ذاتها، التي تتسم بالأهمية الرئيسية في المجتمع وبكونها الدعامة الأساسية للنظام القانوني بأكمله.

---

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المطبعة الوطنية، منشورات جامعة مؤتة، 1993، ص 92.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 93.

وتتضمن القواعد الدستورية دعائم نظام الحكم في الدولة، وتنشئ السلطات العامة بها، وتحدد اختصاصاتها وكيفية ممارستها وواجبها وامتهازاتها. وتبين وتحدد الفلسفة والأساس الإيديولوجي الذي يقوم عليه النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، فالدستور هو القاعدة الأساسية التي تتفرع عنها القواعد الفرعية.(1)

### مضمون السمو الموضوعي للدستور:

يتحقق السمو الموضوعي للدستور في مظهرين أساسيين:

الأول: تحديد الفكرة القانونية السائدة للدولة: يتولى الدستور تحديد الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة سواء الحكومية أو الفردية. إذن كل نشاط يخرج عن الإطار الذي رسمه الدستور يعد باطلا، إلا أن ظهور اتجاهات مناقضة للدستور من مقتضيات النظم الديمقراطية، ولكنها لا تتحول إلى اتجاه رسمي في الدولة إلا من خلال الطريق الذي رسمه الدستور.

الثاني: أن الدستور هو الذي يحدد فكرة القانون السائد في الدولة، فهو الذي يحدد الفلسفة التي يقوم عليها النظام القانوني العام للدولة فيما يتعلق بجميع أوجه النشاط داخلها، فيكون على الهيئات الحاكمة الالتزام بممارسة الدستور في هذا الخصوص، والتقييد - فيما تمارسه من أوجه النشاط المنوط بها - بالفلسفة أو الأيديولوجية التي يستلهمها الدستور ويقوم مرتكزا عليها، وإلا كان باطلا كل إجراء أو نشاط صادر عنها يتعارض مع الفلسفة أو الاتجاه السائد في الدولة.(2)

النتائج المترتبة على السمو الموضوعي للدستور:

1- السمو الموضوعي للدستور يؤدي إلى تأكيد مبدأ المشروعية وتوسيع نطاقه ورفع تدرج القاعدة القانونية إلى درجة أعلى أخرى ممثلة في درجة القاعدة القانونية الدستورية. فاحترام القاعدة القانونية لن يكون مقصورا على القواعد

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص110.

(2) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1982، ص177.

الصادرة عن السلطة التشريعية وعدم جواز مخالفتها من قبل السلطات المختلفة والأفراد، وإنما ينصرف هذا الاحترام كذلك إلى القواعد الدستورية.<sup>(1)</sup>

وبناء عليه فإن سمو الموضوعي للدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة يؤدي إلى ضرورة احترام الحكام والمحكومين للقانون، وأن أي تصرف يتم مخالفا لهذا القانون وخارجا عنه يكون باطلا ومجردا من أي أثر، لفقدانه السند الشرعي له وبمعنى آخر، أن أي قاعدة قانونية لا تكون صحيحة إلا بالقدر الذي تلتزم فيه بالضوابط والحدود التي تقرها القواعد الأعلى.<sup>(2)</sup>

2- يؤدي سمو الموضوعي إلى تحريم التفويض في الاختصاصات التي منحها الدستور، حيث يمنح الدستور السلطات الحاكمة بعض الاختصاصات وهذه الاختصاصات ليست حق شخصي أو مزايا لمن يمارسها، وبالتالي لا يجوز لتلك السلطات أن تفوض غيرها في ممارستها إلا إذا أجاز الدستور ذلك.<sup>(3)</sup>

وذلك كما في حالة اللوائح التنفيذية، فحق إصدارها مكفول لرئيس الجمهورية ولكن أجاز الدستور لرئيس الجمهورية حق تفويض غيره.

والجدير ذكره أن سمو الموضوعي للدستور هو الذي يؤكد على ضرورة ممارسة كل سلطة لاختصاصاتها ولا يجوز لها أن تفوض هذه الاختصاصات إلى غيرها من السلطات. أما إذا أرادت تفويض بعض اختصاصاتها فيجب أن يتضمن الدستور نصا صريحا بذلك.<sup>(4)</sup>

## المطلب الثاني السمو الشكلي للدستور

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 94.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 179.

(3) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 112.

(4) د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 95.

لا يتحقق السمو الشكلي للدستور، لا إذا كان تعديل الدستور يتطلب إتباع إجراءات خاصة (أكثر تعقيدا) تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية. أي أن السمو الشكلي لا يتحقق إلا بالنسبة للدساتير الجامدة، حيث تخضع هذه الدساتير الأخيرة بشأن تعديلها لإجراءات مغايرة لإجراءات تعديل القوانين العادية، فهذا الجمود هو الذي يعطي للقواعد الدستورية مركزا أسمى ووضعاً أعلى بين ما عداها من القواعد القانونية النافذة، فصفة الجمود إذن تسمو بقدر الدساتير وتجعلها القوانين العليا في البلاد<sup>(1)</sup> بحيث يمنع على السلطة التشريعية أن تخرج على قواعده أو تخالف أحكامه فيما تسنه من قوانين.

وبذلك تبرز الأهمية القانونية للسمو الدستوري الذي يتحقق عن طريق السمو الشكلي لقواعده.

ويتحقق هذا السمو الشكلي لكافة نصوص وثيقة الدستور سواء بالنسبة للأحكام الدستورية في جوهرها، أو القواعد الدستورية من حيث الشكل، لأن اشتراط الإجراءات والأشكال الخاصة لتعديل الدستور ينطبق على جميع النصوص التي تحتوي عليها الوثيقة الدستورية.

أما الدساتير المرنة، فلا يتحقق لها هذا السمو الشكلي، نظرا لأن السلطة التشريعية تستطيع أن تعدلها بنفس الإجراءات والأشكال التي تعدل بها التشريعات العادية.<sup>(2)</sup>

ويتضح مما سبق أن السمو الشكلي للدستور وما يترتب من آثار قانونية هامة، فإنه إذ يستند إلى الطريقة والإجراءات التي يتم بها تعديل وإلغاء الدستور، لا يتحقق إلا بالنسبة للدساتير الجامدة.

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص181.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص544.

ووفقا لذلك يمكن ترتيب ثلاثة مبادئ على سمو القواعد الدستورية مقارنة مع القوانين العادية الموجودة في الدولة.<sup>(1)</sup>

أولاً: الثبات النسبي للقواعد الدستورية.

ثانياً: لا تلغى القواعد الدستورية إلا بقواعد دستورية أخرى.

ثالثاً: عدم جواز تعارض القوانين العادية مع القوانين الدستورية.

---

(1) د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار الحامد، الأردن، 2002، ص96.

## المبحث الثاني مبدأ المساواة

مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي تكفلها جُل الدساتير مبدأ المساواة بين المواطنين أبناء الوطن الواحد. وهذا ما نصت عليه المادة (41) من الدستور اليمني (المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة).

ويعد هذا المبدأ هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الحقوق والحريات العامة، فلا وجود لها إذا اقتصر التمتع بالحرية أو بحق معين، على فئة دون فئة أخرى من المواطنين، ويتعارض مع مبدأ الحرية أن تقام تفرقة في الحقوق والحريات العامة، ومبدأ المساواة أمام القانون من أهم الضمانات لحماية حقوق الإنسان، فالمساواة تعني أولوية القانون، والتزام الدولة بكون الناس متساويين أمام القانون، ولا يعطي أفضلية لشخص إلا وفقا لمركزه القانوني، وأن القانون فقط هو الذي يعطي هذه الأفضلية، ويتضمن مبدأ المساواة مفاهيم متعددة، منها المساواة أمام القانون، وأمام القضاء، وأمام الوظائف العامة، وأمام التكاليف والأعباء العامة (الضرائب، وأداء الخدمة العسكرية).<sup>(1)</sup>

ولا شك في أن المساواة هي أساس الحريات العامة، لا وجود لها إذا اقتصر التمتع بها على فئة دون أخرى من المواطنين. وجعل الحرية مقصورة على البعض دون الآخر فهذا من شأنه أن يحطم مبدأ المساواة، ويحطم الحرية ذاتها في نفس الوقت. ففي مجال الوظيفة العامة مثلا إذا حرمت طائفة معينة من المواطنين من دخول الوظائف العامة لعقيدة سياسية يؤمنون بها فإن هذا الوضع ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة بنفس القدر الذي ينطوي فيه على إخلال بحرية الرأي.<sup>(2)</sup>

---

(1) لمزيد من التفصيل انظر المستشار د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية (التعليق على نصوص دستور مصر 2012، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013، ص351.

(2) د0 حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، 119.

ولكن لا نستطيع أن نملي على المشرع عند صياغته للقوانين، أن يساوي بين الناس جميعا مهما اختلفت العناصر القانونية الواقعية المحيطة بهم. فلا يمكن أن نطلب من المشرع أن يساوي في الالتحاق بالجامعة بين الحاصلين على الثانوية العامة والذين لا يحصلون عليها. كما لا يمكن ان نطلب منه أن يساوي في الالتحاق بالوظائف العامة بين هذا الذي أدين في جريمة مخلة بالشرف وهذا الذي لم يرتكب مثل هذه الجريمة. فمبدأ المساواة لا يؤدي إلى أن نكفل لسائر الناس تطابقا تاما في المعاملة. بل انه يعني أن نعامل بنفس المعاملة الأشخاص الذين يوجدون في نفس المركز.

وقد استقر قضاء المحكمة العليا المصرية على أن المساواة التي يكفلها الدستور، هي المساواة بين من تتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية. فهي ليست مساواة حسابية بين المواطنين.<sup>(1)</sup>

وقد درجت الدساتير على النص على أنه يجب أن لا يميز بين المواطنين على أساس الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو اللون أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، ولم تكتف بعض الدساتير بذلك بل تضيف أو لأي سبب آخر.<sup>(2)</sup>

### كيفية قياس المساواة:

لا شك أن النص القانوني إعمالا لمبدأ المساواة يقتضي أن يكون متضمنا قواعد عامة ومجردة تنطبق على جميع أبناء المجتمع بدون تمييز. فمثلا لو جعل قانون الوظيفة العامة دخول بعض الوظائف العامة المتميزة مقصورا على أبناء فئة معينة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1978/4/2م نقلا عن د. جسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص121.

(2) د. جسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص126.

من الناس، فهذا القانون نقول فيه لأول وهلة -ودون تفكير عميق- أنه ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة، ومن ثم فهو مشوب بعدم الدستورية.

ويقر الفقه للمشرع بمخالفة مبدأ المساواة لدواعي المصلحة العامة ومن أمثلة ذلك. إذا كان هناك خدمة معينة تقدم للطلاب جميعا مقابل رسم معين فإن للمشرع أن يستثني من هذا الرسم نوابغ الطلاب. وواضح ان الإخلال بمبدأ المساواة هدفه في هذا المثال تشجيع سائر الطلاب وخلق منافسة فيما بينهم.

مثال آخر، حجز عدد من الوظائف للمصابين بالعمليات الحربية أو أحد أولادهم، وكذلك بالنسبة للشهداء، فلا يوجد إخلال بمبدأ المساواة لاعتبارات المصلحة العامة.

### المبحث الثالث سيادة القانون

تسعى الدولة القانونية إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق. ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ سيادة القانون، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون.<sup>(1)</sup>

وفيما يأتي نوضح معنى سيادة القانون في المطلب الأول، ونبحث في المطلب الثاني ضماناته.

---

(1) د. جسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص133.

## المطلب الأول معنى مبدأ سيادة القانون

يعد مبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في الدولة، وهو مبدأ يوجب خضوع سلطات الدولة للقانون والتزام حدوده في كافة أعمالها وتصرفاتها بما يصون للشرعية بنيانها.

ومبدأ سيادة القانون يعني أن القانون يجب أن يسود داخل الدولة، وأن تعلق أحكامه على جميع الإرادات الموجودة فيها، سواء كانت تلك الإرادات حاكمة أو محكومة.

ومؤدى الأخذ بفكرة الدولة القانونية تطبيق مبدأ المشروعية وسيطرة حكم القانون، ومن وجوب قيام الحكم في الدولة على أساس سيادة القانون، بمعنى أن يكون القانون هو السيد الأعلى، وإن إرادات الأفراد، مهما علو في مدارج السلطة، هي إرادات محكومة، فهي إرادات تخضع لحكم القانون.<sup>(1)</sup>

ويفهم القانون بمعناه الواسع، فلا يقتصر معناه على القانون أو التشريع العادي الذي يصدر من السلطات التشريعية، بل يشمل اصطلاح القانون في مفهوم مبدأ سيادة القانون جميع القواعد القانونية وفي طليعتها القواعد الدستورية- ثم القواعد القانونية البرلمانية (القانون العادي)، وأيضاً اللوائح وأخيراً المبادئ القانونية العامة التي يكشف عنها القضاء.<sup>(2)</sup>

ويتضح مما سلف أن مبدأ سيادة القانون في مجمله يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو جانب الدولة. وهو يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم.

(1) المستشار د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية، المرجع السابق، ص 214.

(2) المستشار د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية، المرجع السابق، ص 215.

وبمقتضى هذا المبدأ، يلتزم جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون كأساس لمشروعية الأعمال. إلا أن سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه، بل تعني سمو للقانون وارتفاعة على الدولة، وهو ما يتطلب أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا مجرد في الالتزام بأحكامه فالقانون يجب أن يكفل الحقوق والحريات للأفراد.

## المطلب الثاني ضمانات مبدأ سيادة القانون

لا شك في أن منظومة تحقيق العدالة تحتاج إلى كفالة احترام مبدأ سيادة القانون وكفالة الحق في التقاضي والتزام الدولة بتوفير الوسائل الفعالة، لتمكين تمتع الأفراد غير القادرين، بالإضافة القادرين للجوء إلى القضاء لطلب الحماية القضائية، إذا تم الاعتداء على حقوقهم، من خلال آليات كثيرة أهمها نظم المساعدة القانونية لغير القادرين.

وتتمثل هذه الضمانات في الآتي:<sup>(1)</sup>

### الفرع الأول استقلال القضاء

أصبح القضاء الحر المستنير من العناصر الأساسية لبناء المجتمع الديمقراطي الحر القائم على مبدأ سيادة القانون، وهو أيضا الحارس والضامن لاحترام الحقوق الأساسية للإنسان وإرساء القيم والمبادئ الديمقراطية. وإذا كان القضاء هو الذي يحمي الدستور والقانون، وبالأحرى الحارس الطبيعي للحقوق والحريات، وهو الذي يتضمن التزام الجميع حاكما ومحكومين بالقانون والدستور، ويمنعهم من الخروج على الحدود المرسومة لهم، فإن الدستور يجب أن يرسم الحدود الفاصلة بين السلطات، وبين وسائل الرقابة والتأثير المتبادلة بين السلطات، وتقرير الضمانات الضرورية لتحقيق

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 136.

رقابة فعالة على جميع أعمال السلطات العامة، حماية للحقوق والحريات، وصيانة للحدود بين السلطات.<sup>(1)</sup>

وتتطلب استقلالية السلطة القضائية توافر عناصر ومقومات معينة: منها ما يتعلق بنظام تعيين القضاة، ومنها ما يتعلق بالنظام المالي والإداري للقضاة، وحصانة القضاة (عدم قابليتهم للعزل)، وتشمل هذه الحصانة، الحصانة الوظيفية والحصانة المكانية، فضلا عن التكوين المهني للقضاة.

وتتلخص هذه العناصر في أن يكون مستقلا عن السلطة التنفيذية، حتى يتمكن من الوقوف على مدى مراعاة المعايير التي تم تقنينها في الدستور والقوانين التي تم سنها بواسطة الهيئة التشريعية. وفي الديمقراطيات الحديثة يتعين على القضاء القيام بمهمة إضافية ألا وهي ضمان أن القوانين الجديدة التي تم سنها بواسطة السلطة التشريعية لم تخالف الدستور. كما يشترط في القضاء حيده، وأن يكون قضاء طبيعيا، والمساواة أمام القضاء.

وهذه المقتضيات ليست مجرد مزايا للقضاة بقدر ما هي ضمانات للتطبيق الصحيح للقانون وحماية الحرية الشخصية. وينهض استقلال القضاء بدور كبير في تحقيق الاستقرار السياسي في البلاد، ذلك لأن كافة القوى الفاعلة على المسرح السياسي ستمارس نشاطها وهي مطمئنة لوجود حكم مستقل ومحايدين يشرف على إنفاذ القانون وتطبيقه في مواجهة الجميع على أساس من المساواة وعدم التمييز، ويستطيع الفصل في النزاعات التي تنشب نتيجة لممارسة العمل السياسي كما سيردع القضاء الحر والمستقل السلطة الحاكمة من تجاوز حدود سلطاتها، وسيحاسبها إن أفتأت على صلاحيات السلطات الأخرى في الدولة، وهو ما يشكل درعا منيعا ضد استفحال الحكم الاستبدادي والشمولي.

## الفرع الثاني

(1) د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية، مرجع سابق، ص 882.

## حق التقاضي للأفراد

لن يسود القانون في المجتمع ولن تستقيم الديمقراطية في البلاد إذا لم تقترن استقلالية القضاء بمجموعة من الضمانات اللازمة لحسن سير عملية التقاضي والتأكيد على نزاهتها وعدالتها. ويأتي في مقدمة هذه الضمانات مبدأ حق التقاضي ومثول المواطن أمام قاضيه الطبيعي، والحق في التقاضي هو أحد حقوق الإنسان التي أشارت إليها المواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية والساتير الوطنية.

فقد كانت هناك تشريعات تمنع الأفراد من حق اللجوء إلى القضاء للطعن في قرارات السلطة العامة التي تعتدي على حقوقهم. فقد منع المشرع المصري الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات الصادرة بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي بوصف أن تلك القرارات من أعمال السيادة التي لا يجوز مناقشتها أو نقضها أمام القضاء.<sup>(1)</sup>

وقد حرص الدستور المصري 1971 على أن يهدم الحواجز التي تحول دون المواطن وحق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وذلك في المادة (68) التي نصت على أن (التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة.... الخ).

وأكدت هذه الضمانة المحكمة الدستورية العليا المصرية في احد أحكامها حيث قررت (أن الخصومة القضائية لا تقام للدفاع عن مصلحة نظرية لا تتمخض عنها فائدة عملية، ولكن غايتها طلب منفعة يقرها القانون، وتتحدد على ضوءها حقيقة المسألة المتنازع عليها بين أطرافها وحكم القانون بشأنها، وذلك هو ما أكدته هذه المحكمة بما جرى عليه قضاؤها من أن الدستور أفصح بنص المادة الثامنة والستين منه عن ضمان حق التقاضي كمبدأ دستوري أصيل مردداً بذلك ما قرره الساتير

---

(1) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص144.

السابقة ضمنا من كفالة هذا الحق لكل فرد - وطنيا كان او أجنبيا - بوصفه الوسيلة التي تكفل حماية الحقوق التي يتمتع بها قانونا ورد العدوان عليها).<sup>(1)</sup>

وأكد على حق التقاضي الدستور اليمني في المادة (51) بالقول: (يحق للمواطن أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة....).

### الفرع الثالث حق الدفاع

يعد حق الدفاع سنام ضمانات مبدأ سيادة القانون، وفي هذا العصر يعد حق الدفاع قائما وإن لم يرد به نص، بوصفه من طبائع الأمور من أجل إعلاء سيادة القانون. غير ان العادة جرت أن يكفل الدستور للأفراد حق الدفاع عن حقوقهم بكافة الطرق المشروعة أمام الجهات الرسمية، خاصة القضاء، وقد يقوم به الشخص صاحب المصلحة ومحام عنه. وقد كفل الدستور اليمني هذا الحق المقدس في المادة (49) التي تنص: (حق الدفاع أصالة أو وكالة مكفول في جميع مراحل التحقيق والدعوى وأمام جميع المحاكم وفقا لأحكام القانون، وتكفل الدولة العون القضائي لغير القادرين وفقا للقانون).

---

(1) نقلا عن د. حسام مرسي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص146.

## الفرع الرابع تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

لا يكفي كفالة حق التقاضي وحق الدفاع حتى يتحقق مبدأ سيادة القانون في الدولة، بل لا بد من التأكيد على تنفيذ ما يصدره القضاء من أحكام لصالح الأفراد، ومسألة امتناع جهات الإدارة عن تنفيذها لأحكام القضاء مسألة في غاية الخطورة، إذ يفقد الناس الثقة في القانون وفي القضاء.

ويعد موضوع التنفيذ للأحكام القضائية من الموضوعات العامة والدقيقة في دراسة القانون، لأنه صورة من صور الحماية القضائية، لأن الحماية القضائية التي توفرها الدولة الحديثة، هي الصورة النهائية التي صاغها المجتمع الإنساني لصيانة حقوق الأفراد، وذروة هذه الحماية، أن يتمتع الشخص من اقتضاء حقه بنفسه، وأصبحت الدولة تتولى ذلك مكانه، وتعد الأمر أحد مظاهر سيادتها ونشاطها أساسيا لإحدى السلطات الثلاث التابعة لها.<sup>(1)</sup>

وتأكيدا على احترام أحكام القضاء وتنفيذها بوصفها عنوان الحقيقة، نص دستور مصر لعام 1971 في المادة (72) منه على أن (تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة) وتمسكا بمبدأ سيادة القانون وإعمالا لأحكام الدستور كان لزاما على جهات الإدارة أن تحترم أحكام القضاء والعمل على تنفيذها بحسبانها صادرة عن سلطة تقف على قدم المساواة مع السلطات الأخرى.<sup>(2)</sup>

ويعاقب قانون الجرائم والعقوبات اليمني رقم 12 سنة (1994) في المادة (165) فقرة (1) (كل موظف عام استعمل سلطة وظيفته في تعطيل القوانين أو

---

(1) لمزيد من التفصيل انظر د. يحيى قاسم علي سهل، معوقات تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، 2020، ص91 وما بعدها.

(2) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص149.

اللوائح أو الأنظمة أو في رفض تنفيذ الأوامر والأحكام الصادرة من محكمة أو أي جهة مختصة أو امتنع عن تنفيذ شيء مما ذكر يدخل تنفيذه في اختصاصه).

### الفرع الخامس كفالة القانون للمبادئ الجنائية المستقرة

ستظل سيادة القانون منقوصة ومجتزأة، ولا تكتمل ضمانات المحاكمات العادلة دون أن يكون النظام القضائي والقانوني برمته مبنيا على الأسس والمبادئ القانونية والجنائية وذلك لشدة مساسها بالحرية الشخصية، ولما يشكل الخروج عليها من أثر خطير على حياة الناس وحياتهم. ومن ذلك نص المادة (47) من الدستور اليمني (المسئولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره). كذلك نص المادة (48) التي تنص: (أ- تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ويحدد القانون الحالات التي تقيّد حرية المواطن ولا يجوز تقييد حرية أحد إلا بحكم من محكمة مختصة) والفقرة (ب- لا يجوز القبض على أي شخص أو تفتيشه أو حجزه إلا في حالة التلبس أو بأمر توجبه ضرورة التحقيق وصيانة الأمن يصدره القاضي أو النيابة العامة وفقا لأحكام القانون).

وكذلك أكد قانون العقوبات اليمني على هذه المبادئ في المادتين (2، 3).<sup>(1)</sup>

---

(1) قانون رقم 12 لسنة 1994 بشأن الجرائم والعقوبات اليمني.

## الفصل السادس حماية القواعد الدستورية

تبقى القواعد الدستورية مجرد مبادئ نظرية إن لم تؤمن لها الحماية والاحترام. ولا يكفي أن تصدر السلطة التأسيسية قواعد دستورية مكتوبة أو غير مكتوبة تم تترك دون وضع وسائل تطبيق هذه القواعد.<sup>(1)</sup> ولذلك يعد موضوع كفالة احترام أحكام الدساتير أو مشكلة الرقابة على دستورية القوانين من أهم الموضوعات الدستورية التي حظيت باهتمام خاص من قبل الفقه الدستوري والذي يقسم أساليب كفالة احترام الدساتير إلى نوعين، الأول هو أسلوب الرقابة السياسية، والآخر هو أسلوب الرقابة القضائية.<sup>(2)</sup>

وسنعرض لكل من هذين الأسلوبين في مبحثين على النحو الآتي:

### المبحث الأول أسلوب الرقابة السياسية

يتميز أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين بأنه أسلوب رقابي يسبق صدور القانون، تتولاه هيئة سياسية محددة للتأكد من مطابقة القانون لأحكام الدستور والحيلولة دون صدور القانون إذا كان مخالفاً للدستور.<sup>(3)</sup>

وقد تبني الدستور الفرنسي النافذ الصادر عام 1958م أسلوب الرقابة السياسية على صدور القانون فنص على إحداث هيئة سياسية سماها (المجلس الدستوري).

### تشكيل المجلس الدستوري:

---

(1) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص49. د. احمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القانون

الدستوري، مرجع سابق، ص

(2) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، 1983، ص203 و209.

(3) انظر د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص103.

نصت المادة (56) من الدستور الفرنسي على كيفية تشكيل المجلس الدستوري وبيّنت بأنه يتكون من نوعين من الأعضاء .

1 - أعضاء معيّنون بحكم الدستور ولمدى الحياة، وهم رؤساء الجمهورية السابقون، 2- تسعة أعضاء آخرون مدة عضويتهم في المجلس الدستوري 9 سنوات غير قابلة للتجديد، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ ويجري تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات.

أما رئيس المجلس فيتم اختياره من قبل رئيس الجمهورية من أعضاء المجلس وله صوت مرجح عند تساوي الأصوات.<sup>(1)</sup>

### اختصاصات المجلس الدستوري:

توجد للمجلس الدستوري اختصاصات عديدة غير تلك المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، لكن ما يعنينا هنا هو الاختصاص المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، والتي تنقسم إلى اختصاصات إجبارية وأخرى اختيارية.<sup>(2)</sup>

1- الرقابة الإجبارية: وهي المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (61) من الدستور الفرنسي والخاصة بما يراه رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ضروريا من مشروعات قوانين لتقرير دستوريته. وهذا النوع من الرقابة أيضا يشمل الرقابة على اللوائح الداخلية للبرلمان، لأنها ضمن الاختصاصات التي يجب إحالتها للمجلس الدستوري.

2- الرقابة الاختيارية: وتعني أن هناك جهات معينة هي التي لها فقط اختصاص تحريك الرقابة، وذلك على عكس الرقابة الإجبارية فهي مقررة بقوة الدستور فلا تتوقف على تحريك أحد لها. وقد حددت المادة (61) في الفقرة (2) الجهات

---

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري...، مرجع سابق، 106-107. د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص104. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص219.

(2) د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص121.

المختصة بطلب إحالة القوانين العادية والمعاهدات الدولية للمجلس الدستوري

وهذه الجهات هي:<sup>(1)</sup>

- رئيس الجمهورية.
- رئيس مجلس الوزراء.
- رئيس الجمعية الوطنية.
- رئيس مجلس الشيوخ.
- ستون عضوا من البرلمان (مجلس الشيوخ، الجمعية الوطنية).

هذا، وعند إحالة القوانين إلى المجلس الدستوري وجب عليه إصدارها في خلال شهر من تاريخ الإحالة، وللحكومة في حالة الاستعجال أن تطلب قصر هذه المدة إلى ثمانية أيام.

وبحسب المادة (62) من الدستور الفرنسي فإن القوانين التي يقرر المجلس عدم دستورتها لا يمكن إصدارها أو تنفيذها، وتكون القرارات الصادرة عن المجلس في هذا الخصوص نهائية أي غير قابلة للطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن، فضلا عن إلزاميتها لسائر السلطات العامة وجميع الهيئات الإدارية والقضائية.<sup>(2)</sup>

---

(1) د. حمدي العجمي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص122. د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص104.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص222.

## المبحث الثاني أسلوب الرقابة القضائية

ويقصد بهذا الأسلوب تولي القضاء بنفسه فحص مشروعية القوانين التي أصدرتها الهيئة التشريعية لبيان مدى مطابقتها أو خروجها على أحكام الدستور، ومدى تجاوز البرلمان لاختصاصاته التي رسمها له الدستور. ثم الفصل في الدعوى التي تنتظر أمامه على هذا الأساس.<sup>(1)</sup>

واختصاص القضاء في هذا الصدد من صميم الوظيفة القضائية، ليس هذا فحسب، بل ويحقق مزايا عديدة لم تتوافر من قبل في حالة تولي هيئة سياسية هذه المهمة. إذ يتوافر في رجال القضاء ضمانات الحيادة والموضوعية، والاستقلال في مباشرة وظيفتهم من ناحية. كما أنهم - من ناحية أخرى - مؤهلين بحكم تكوينهم للاضطلاع بمهمة فحص القوانين للتعرف على مدى موافقتها لأحكام الدستور.<sup>(2)</sup>

وتضمن رقابة القضاء للأفراد حرية التقاضي، وحق الدفاع، وعلنية الجلسات، مما يجعلها رقابة فعالة، وحقيقية.

وقد نشأت الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة منذ عام 1780، ومنها انتقلت إلى بلدان كثيرة.<sup>(3)</sup> ولتحريك الرقابة القضائية ثمة وسيلتين هما: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، والرقابة عن طريق الدفع الفرعي، ونعرض لهما في الآتي:

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، القانون الدستوري....، مرجع سابق، ص73.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص559.

(3) د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص127-128.

## المطلب الأول الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية

يقصد بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو رقابة الإلغاء قيام صاحب الشأن الذي يمكن أن يتضرر من قانون معين بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة طالبا إلغاء لمخالفته للدستور، دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية.<sup>(1)</sup>

وإذا ثبت للمحكمة المختصة أن القانون المطعون فيه مخالفة للدستور، فإنها تحكم بإلغائه، بحيث يسري هذا الحكم في مواجهة الكافة، واعتبار القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن، أو إنهاء حياته بالنسبة للمستقبل طبقا لأحكام الدستور التي تنظم الرقابة.

وتختلف الدول التي تأخذ بهذه الرقابة فيما بينها بشأن إسناد الاختصاص بهذه الرقابة، فمن الدول ما يجعل هذا الاختصاص للمحكمة العليا إلى جانب اختصاصاتها الأخرى، وبعضهم الآخر يجعل هذا الاختصاص من اختصاص محكمة دستورية متخصصة. وهو الأسلوب الذي تبنته أغلب الدساتير التي صدرت خلال الحربين العالميتين، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية. ومن تلك الدساتير دستور جمهورية مصر العربية 1971، إيطاليا 1947، والذي ينص على تشكيل المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضيا يعينون لمدة 12 سنة، ويشترك في اختيارهم كل من البرلمان والقضاء الأعلى. أما اختصاصها فهو فصل الخطاب في دستورية القوانين فإذا قررت المحكمة عدم دستورية قانون ما فإنه يترتب على ذلك إنهاء حياته من اليوم التالي لصدور الحكم.<sup>(2)</sup>

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، مرجع سابق، 560.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 82.

وتتفاوت تشريعات الدول التي قررت الرقابة على دستورية القوانين عن طريق رفع دعوى أصلية بطلب إلغاء القانون المخالف للدستور، بشأن من يكون له حق رفع هذه الدعوى.

فمن الدول ما يفتح الباب على مصراعيه مثل إسبانيا حتى أن الدعوى حينئذ تصبح بمثابة دعوى الحسبة التي يجوز لكل فرد أن يقيمها ولو لم يكن القانون المطعون عليه قد أصابه منه ضرر. وكثيرا منها يجعل الطعن مقصورا على بعض السلطات العامة فقط مع إغلاقه تماما في وجه الأفراد، وهو ما يجعل المحكمة الدستورية تتحول حينئذ كما يقول البعض إلى هيئة تحكيم لفض المنازعات بين السلطات العامة، بدلا من أن تكون هي الحارس الأمين على الدستور وعاصم حقوق الأفراد وحررياتهم.<sup>(1)</sup>

هذا، وتتوعد الرقابة على دستورية القوانين إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

1 - الرقابة السابقة: يمكن أن تمارس هذه الرقابة بالنسبة لمشروع قانون فتسمى الرقابة السابقة. وخير تطبيق لهذا النوع من الرقابة هو ذلك التنظيم الذي أورده دستور أيرلندا الحرة الصادر 1937، والذي يستوجب أن تقدم القوانين التي يقرها البرلمان (السلطة التشريعية) إلى رئيس الدولة لإصدارها ثم يجيز لرئيس الدولة إذا تراءى له أن قانونا ما لا يتمشى مع أحكام الدستور، أن يحيل الأمر بشأنه إلى المحكمة العليا ليكون لها القول الفصل بشأن دستوريته.

وإذا أراد رئيس الدولة هذا الحق، عليه أن يحيل القانون موضوع الخلاف إلى المحكمة في سبعة أيام من تقديمه إليه، ومن ثم فإن أمر القانون يكون موقوفا حتى تصدر المحكمة حكمها. وأما بصدد دستوريته فيمتنع حينئذ على رئيس الدولة إصداره

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، والقانون الدستوري، المرجع السابق، نفس الصفحة. ود. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 236.

وإما تقضي بدستوريته، وحينئذ تستكمل إجراءات إصدار القانون، ويصبح قانوناً واجب التطبيق ساري المفعول.<sup>(1)</sup>

ولا ريب في أن إسناد مهمة الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية إلى محكمة دستورية متخصصة له مزاياه حيث يتوفر في هذه المحكمة عنصر الكفاءة والتخصص لفحص دستورية القوانين التي تطرح أمامها في قيامها بمهمتها المحددة في الدستور. إلا أن الصعوبة الكبرى التي يصطدم بها هي التوفيق بين اعتبارين أساسيين: توفير الاستقلال اللازم للمحكمة من ناحية، وتفاذي انقلابها إلى هيئة تعارض السلطة التشريعية وتعرقل أعمالها من ناحية أخرى.<sup>(2)</sup>

2 - الرقابة اللاحقة: تقتض هذه الرقابة أن قانوناً، وأنه يجوز الطعن في دستورية هذا القانون عن طريق دعوى ترفع إلى جهة قضائية تملك الحكم بإلغائه إذا ما انتهت إلى عدم دستوريته أي تباشر الرقابة اللاحقة على القوانين بعد صدورها، فإذا رأى الشخص بأن قانون ما غير دستوري فإنه يستطيع الطعن في هذا القانون أمام المحكمة المختصة التي حولها الدستور سلطة إلغاء القانون غير الدستوري دون أن ينتظر الشخص تطبيق القانون غير الدستوري عليه ويتعين على القاضي في هذه الحالة أن يتحقق من مطابقة القانون موضوع الدعوى للدستور، فإذا تحقق له ذلك حكم بإلغاء القانون.<sup>(3)</sup>

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب وزميله، والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 82.

(2) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 317.

(3) د. حسام مرسي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 167-168.

## المطلب الثاني الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية

وتسمى رقابة الامتناع ويقصد بهذا النوع من الرقابة امتناع المحكمة في تطبيق القانون المخالف للدستور بناء على دفع يقدمه صاحب المصلحة أو بمبادرة منها، في قضية منظورة أمامها إعمالا بتغليب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة. فالدفع بعدم الدستورية يفترض بداءة أن يكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء، سواء أكانت هذه الدعوى مدنية أو جنائية أو إدارية ويراد فيها تطبيق قانون معين، فيدفع صاحب الشأن بعدم دستورية ذلك القانون لمخالفته للدستور، وبالتالي عدم تطبيقه في الدعوى المنظورة<sup>(1)</sup>.

وبحسب هذه الطريقة نجد بأن التشكيك في مدى دستورية القوانين لا يتقيد بمدة معينة، حيث يمكن الدفع بعدم الدستورية ولو بعد مضي مدة طويلة على صدور القانون.

ومن النتائج التي تترتب على هذه الطريقة أنه ليس بوسع المحكمة أن تتعرض لدستورية القوانين من تلقاء ذاتها، إذ أن ذلك يتوقف على أطراف الدعوى.

والمحكمة لا تقضي بإلغاء القانون المخالف للدستور، وإنما تمتنع عن تطبيقه، ومن ثم يكون لحكمها حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع المطروح أمامها. ويبقى القانون الذي دفع بعدم دستوريته نافذا وساري المفعول في سائر الحالات الأخرى إلى أن يتم إلغاؤه، أو تعديله، من قبل السلطة التشريعية المختصة.

كما أن امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المخالف للدستور لا يقيد المحكمة التي فصلت في النزاع، فلها أن تعدل عن رأيها في قضايا أخرى، أو تطبق القانون

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 245.

ذاته في نزاع آخر، حتى ولو كان هذا النزاع بين الخصوم أنفسهم في دعوى سابقة، ولكن يشترط لذلك اختلاف موضوع النزاع.<sup>(1)</sup>

ولا تحتاج رقابة المحكمة على دستورية القوانين عن طريق الامتناع إلى نص دستوري يمنحها مثل هذا الحق. لذلك يذهب غالبية الفقه للقول بأن هذا النوع من الرقابة هو عمل من صميم عمل القاضي، بل هو واجب عليه بحكم وظيفته التي تتطلب الفصل في المنازعات، وتغليب القانون الأعلى عندما يتعارض معه قانون أدنى، وبالتالي فإن رقابة الامتناع لا تنقرر لمحكمة معينة في الدولة وإنما تعطى لجميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.<sup>(2)</sup>

وقد مارس القضاء بمختلف أنواعه ودرجاته حق الرقابة على دستورية القوانين بطريقة الامتناع أو طريق الدفع الفرعي واستقر في كثير من النظم على تقرير هذا الاختصاص ولو لم يخوله الدستور ذلك بنص صريح.<sup>(3)</sup> وهذا ما استقر عليه القضاء المصري ابتداء من سنة 1948.<sup>(4)</sup>

---

(1) د. أحمد كامل محمود، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 144.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 247.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص 248.

(4) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 569.



## الفصل السابع ميلاد النظام الدستوري في اليمن

لم يعرف الشعب في اليمن قبل ثورة سبتمبر القوانين الحديثة المسنة من قبل السلطة التشريعية كما هو متعارف عليه في الدول ذات الأنظمة العصرية الحديثة، وإنما كانت أوامر الإمام أو السلطان هي القوانين السائدة في ظل الحكم المطلق سواء في الجزء المستقل من اليمن آنذاك أو ما كان يعرف بالمحميات في الجزء المحتل من اليمن، باستثناء مستعمرة عدن التي كانت قد عرفت القوانين الحديثة.<sup>(1)</sup>

ونعرض في هذا الفصل لمسيرة التطور الدستوري وذلك في المبحث الأول، ثم ميلاد دستور الجمهورية اليمنية في المبحث الثاني، وندرس سلطات الدولة في النظام الدستوري اليمني في المبحث الثالث وفي المبحث الرابع نبحت في حقوق الإنسان في التشريع اليمني.

### المبحث الأول مسيرة التطور الدستوري في اليمن

شهدت اليمن متغيرات سياسية متسارعة، بدأت بصدور دستور 1936 في مستعمرة عدن، التي أصبحت بعد فصلها عن الفلك الهندي البريطاني، تحكم حكما مباشرا من قبل الملك، بصفتها إحدى ممتلكات التاج البريطاني. كما برزت المعارضة ضد النظام الإمامي في الشمال حركة 1948م، وظهور الميثاق الوطني المقدس لعام 1948، وتسارعت المتغيرات السياسية العاصفة، ونتاج لذلك صدرت منذ 1936 وحتى اليوم ما يزيد على أربعين وثيقة دستورية، نعرضها على النحو الآتي:

#### الدستور قبل ثورة سبتمبر:

---

(1) انظر د. يحيى قاسم علي سهل، النظام القانوني والقضائي في عدن والمحميات واتحاد إمارات الجنوب العربي (1839-1967)، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق، ثعناء، 2008، ص51-81.

باستثناء القانون الأساسي للدولة العثمانية الصادر في عام 1877م،<sup>(1)</sup> وكذلك الميثاق الوطني المقدس لعام 1948م، والوثيقة الموسومة (أمالنا وأمانينا) المقدمة من الاتحاد اليمني عام 1952م، و(مطالب الشعب) التي قدمها المناضلان محمد محمود الزبيري وأحمد محمد نعمان عام 1956م ثم وثيقة تعديل الميثاق الوطني لعام 1956م، وأخيراً ميثاق اتحاد الدول العربية المتحدة الذي وقعه عن المملكة المتوكلية اليمنية ولي العهد محمد البدر في 8 مارس 1958م، فلم تعرف المملكة المتوكلية أي وثيقة دستورية أو قانونية وذلك كون السلطات كلها كانت بيد الإمام، ولم تعرف المملكة المؤسسات الحديثة، بل أن المؤسسات التي تركها الأتراك دمرت.<sup>(2)</sup>

### الدساتير قبل الاستقلال الوطني:

أ ( أدى استقلال الهند عن بريطانيا في الأول من إبريل 1937م إلى فصل عدن عن الفلك الهندي البريطاني.

ووضعت الأسس لقيام الدولة في عدن ونظمت السلطات فيها بصدر دستور 1936م والتعديلات المتعاقبة عليه عام 1944م، 1948م الذي أدخل تعديلات على السلطة القضائية. وأمر 1955م الذي أعاد تكوين السلطة التشريعية وأدخل نظام الرئيس.. إلخ وكذلك تعديل 1958م بشأن تعديل المادة الخامسة بتقديم مشروعات القوانين إلى المجلس التشريعي، فكونت هذه الوثائق في مجموعها دستور عدن عام 1936-1958م.

ب ( دستور عدن لعام 1963م.<sup>(3)</sup>

صدر عن البرلمان البريطاني بمصادقة التاج البريطاني (الملكة)

---

(1) د. عبد الكريم العزيز، التشكيلات المركزية العثمانية والإدارية المحلية في اليمن، 1850-1918، صنعاء، 2003، ص201.

(2) د. قائد محمد طربوش، وثائق دستورية يمنية، ط1، مكتبة العروة الوثقى، ص57، 70، 77، 85.

(3) د. عمر عبد الله بامحسون، التطور السياسي والدستوري في اليمن الديمقراطية 1937-1967، مكتبة مصر، ص103-104.

ج ( دستور سلطنة لحج 1951م يتكون من خمسة أبواب على النحو الآتي: (1)

الباب الأول: السلطنة اللحية ونظام الحكم فيها

الباب الثاني: السلطان

الباب الثالث: المجلس التشريعي

الباب الرابع: مالية السلطنة

الباب الخامس: أحكام عامة

د ( دستور ولاية دثينة 1961م يتكون من الأبواب الآتية: (2)

الباب الأول: احتياطات

الباب الثاني: اللجنة

الباب الثالث: المديرين

الباب الرابع: إجراءات تشريعية

الباب الخامس: المالية

الباب السادس: الإدارة

الباب السابع: الحكومات المحلية

هـ ( دستور السلطنة القعيطية: يتكون الدستور القعيطي من ثلاث وثائق، هي:

الوثيقة الصادرة في 24 مارس 1940 وتنص على تأسيس وتعيين مجلس الدولة.

الوثيقة الثانية تبين محاكم الدولة وصدرت في 7 يونيو 1940م.

الوثيقة الثالثة خاصة بقانون دستور الولاية الصادر في 24 مارس 1940م.

وبالإضافة إلى هذه الوثائق فإن القانون الإسلامي هو القانون الأساسي

للدولة. (3)

و ( دساتير الاتحاد الفيدرالي:

(1) د. يحيى قاسم علي سهل، النظام القانوني والقضائي...، مرجع سابق، ص 495

(2) د. يحيى قاسم علي سهل، النظام القانوني...، مرجع سابق، ص 575.

(3) د. عمر عبد الله بامحسون، التطور السياسي والدستوري...، مرجع سابق، ص 72.

ترجع فكرة قيام مشروع الاتحاد الفيدرالي إلى عام 1933م وأول من فكر في هذا المشروع هو السير ستيورات سياسي وكان حينذاك المقيم السياسي بعدن.<sup>(1)</sup> تقدم حاكم عدن بمشروع الاتحاد بتاريخ 7 يناير 1954م إلى مشايخ وسلطين المحميات وقدم لهم الدستور المعدل والذي يتألف من اثني عشر بابا و96 مادة وقد تكون الاتحاد من الإمارات الست الآتية:

إمارة بيحان، إمارة الضالع، السلطنة الفضلية، السلطنة العوذلية، سلطنة يافع السفلى، وسلطة العوالق العليا، وعلى مدى الأعوام الأربعة التالية انضمت إلى الاتحاد كل من سلطنة لحج ومشيخة العقارب وسلطنة العوالق السفلى وولاية دثينة وسلطنة الواحدي، ثم انضمت إليه عدن المستعمرة في يناير 1963م.<sup>(2)</sup> بدأ الاتحاد تحت اسم اتحاد إمارات الجنوب العربي في 11 فبراير 1959م، ثم اتحاد الجنوب العربي عند تعديله وانضمام عدن عام 1963م.<sup>(3)</sup>

#### ز ( دستور مؤقت لجمهورية الجنوب العربي:

لا توجد أي إشارة إلى هذا الدستور في أية وثيقة رسمية أو أية دراسة، أو بحث، وذلك له تبريره فالدستور بحسب التاريخ أي تاريخ صدوره صدر في 1 يوليو 1967م قبل الاستقلال بأشهر، ولم يتسن ربما لمعديه نشره، بوصفه مشروعا لتطويع الاتحاد إلى جمهورية، إضافة إلى ذلك حددت المادة (137) منه على أنه: (يظل المجلس الاتحادي المؤسس بموجب الباب الرابع من دستور اتحاد الجنوب العربي قائما في اليوم المحدد وبعده ولن يحل قبل اليوم الأول من شهر يناير عام 1968م ويعني اليوم المحدد - ربما - يوم تسليم بريطانيا السلطة للجمهورية أي جمهورية الجنوب العربي).

(1) د. يحيى قاسم علي سهل، النظام القانوني والقضائي.....، مرجع سابق، ص780.

(2) الموسوعة اليمنية، الجزء الأول، مؤسسة العفيف الثقافية، صنعاء، يناير 2003، ص97.

(3) انظر ملحق قانوني رقم 3، جريدة حكومة اتحاد الجنوب العربي، رقم 2، بتاريخ 1 يوليو 1967.

غير أن مسار التاريخ صار بطريقة مغايرة لما رسمته بريطانيا وحلفاؤها ويتكون الدستور من 151 مادة وثلاثة جداول ملحقة.)  
دساتير بعد الثورة في الشطر الشمالي:

بعد انتصار ثورة 26 سبتمبر انتهى الحكم المطلق، وبدأ العهد الجمهوري بإصدار مجموعة من الوثائق الدستورية تمثلت في الآتي:<sup>(1)</sup>

- الإعلان الدستوري الصادر في 1962/10/30م.
- الدستور المؤقت الصادر في 1963/3/14م.
- الإعلان الدستوري الصادر في 1964/1/6م.
- الدستور الدائم الصادر في 1964/4/26م.
- الدستور المؤقت الصادر في 1965/5/18م.
- الدستور المؤقت الصادر في 1967/11/25م.
- القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1968م.
- القرار الدستوري رقم (2) لسنة 1968م.
- القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1969م.
- القرار الدستوري رقم (2) لسنة 1969م.
- القرار الدستوري رقم (2) لسنة 1969م.
- القرار الدستوري رقم (3) لسنة 1969م.
- القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1970م.
- الدستور الدائم الصادر 1970/9/26م.

بيان مجلس القيادة رقم (4) لسنة 1874م بتجميد مجلس الشورى وتعليق الدستور الدائم.

الإعلان الدستوري الصادر في 1974/6/19م.

---

(1) د. محمود علي محسن السالمي، اتحاد الجنوب العربي خلفية وإبعاد محاولة توحيد المحميات البريطانية في جنوب اليمن وأسباب فشلها 1945 - 1967، ط1، دار الوفاق، عدن، 2010، ص382.

- الإعلان الدستوري الصادر في 22/10/1974م.  
الإعلان الدستوري الصادر في 22/10/1975م.  
الإعلان الدستوري الصادر في 6/2/1978م.  
الإعلان الدستوري الصادر في 17/4/1978م.  
الإعلان الدستوري الصادر في 22/4/1978م.  
البيان السياسي بتشكيل مجلس رئاسة بتاريخ 24/6/1978م.  
الإعلان الدستوري الصادر في 8/4/1979م.  
تعديل المادة (73) من الدستور الدائم تقضي بجعل رئاسة الدولة في رئيس الدولة بدلا عن المجلس الجمهوري بتاريخ 14/7/1988م.  
دساتير بعد الاستقلال في الشطر الجنوبي:<sup>(1)</sup>  
قرار القيادة العامة للجبهة القومية رقم (1) الصادر في 30/11/1967م.  
دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الصادر في 30 نوفمبر 1970م.  
دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الصادر في 31/10/1978م.

## المبحث الثاني دستور الجمهوري اليمنية

بعد تحقيق الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990م بدأ تاريخ جديد ليس بالنسبة لليمن بل والمنطقة العربية عموما، كون الوحدة اليمنية بقدر ما كانت حاجة أساسية لتوطيد دعائم الاستقلال السياسي وبناء اقتصاد وطني مستقل فقد كانت ضرورة قومية.<sup>(2)</sup>

---

(1) لمزيد من التفصيل ارجع د. خالد عمر عبد الله باجنيد، د. أحمد صادق، الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 251 وما بعدها.

(2) انظر يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 81.

وقد صدر دستور الدولة الجديدة عن طريق الاستفتاء الشعبي وذلك في 15،  
16 مايو 1991م وقد قام مجلس النواب بتعديل الدستور في 29 سبتمبر 1994م  
حيث شمل التعديل 52 مادة كما تم إضافة 29 مادة وشطب مادة واحدة.

كما تم التعديل الثاني في 15 أبريل 2001م. وفي 24 سبتمبر 2004م قدم  
رئيس الجمهورية مبادرة لإجراء تعديلات دستورية، تهدف إلى تطوير النظام السياسي  
الديمقراطي والانتقال إلى نظام الحكم المحلي وتتمثل هذه المبادرة في النقاط الآتية:

النظام السياسي للحكم يكون رئاسيا كاملا.

مدة رئاسة الجمهورية خمس سنوات.

تتكون السلطة التشريعية من غرفتين هما: مجلس النواب، ومجلس الشورى.

انتخاب مجلس النواب كل أربع سنوات.

انتخاب مجلس الشورى كل أربع سنوات.

يستبدل مسمى السلطة المحلية، ويعدل الحكم المحلي، ويكون رئيس الحكم  
المحلي منتخبا من هيئة الناخبين وفقا للقانون، ويكون لمجلس الحكم المحلي  
صلاحيات يحددها القانون، ويصدر قرار من رئيس الجمهورية لتسمية رؤسائها  
المنتخبين، وينعكس ذلك الوضع على المديریات، ووفقا لما يحدده القانون.

تنشأ شرطة محلية في المحافظات، ويكون هناك أمن عام مركزي يمثل كافة  
المحافظات مثله مثل الجيش الذي يكون سياديا، ويمثل الوطن كله، وينظم ذلك  
القانون.

الضرائب والموارد المحلية تكون من اختصاص المجالس المحلية التي تقوم  
بتخصيصها في تنفيذ المشاريع وتسيير الأعمال في الإطار المحلي ووفقا للقانون  
واتجاهات الخطط العامة، ويحدد القانون ما يعد ضرائب سيادية مركزية، وكذلك  
الواردات والثروات النفطية والغازية وغيرها من الثروات.

تشكل اللجنة العليا للانتخابات بناء على ترشيح مجلس القضاء الأعلى لـ (14) شخصا من ذوي الكفاءة والنزاهة، ويتم اختيار سبعة منهم من رئيس الجمهورية ويصدر بهم قرار من قبله، وتكون اللجنة في ممارستها لمهامها محايدة ومستقلة وفقا للدستور.

يتم تخصيص نسبة 15% للمرأة في الانتخابات لعضوية مجلس النواب، وينص على ذلك في قانون الانتخابات.

## المبحث الثالث سلطات الدولة في النظام الدستوري اليمني

يعنى القانون الدستوري بدراسة سلطات الدولة، ممثلة في السلطة التشريعية، من حيث تشكيلها واختصاصاتها، والعلاقة بين هذه السلطة والسلطة التنفيذية والتي تتمثل في دراسة الأعمال الحكومية والرقابة المتبادلة بين السلطتين، وكذلك العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية والتي تتمثل في تنظيم القضاء والمبادئ المتعلقة باستقلال السلطة القضائية.<sup>(1)</sup>

سنتناول دراسة سلطات الدولة التي نظمها الدستور اليمني في الباب الثالث في المواد (62 إلى 154) وسيكون ذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: السلطة التشريعية

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية

المطلب الثالث: السلطة القضائية

### المطلب الأول السلطة التشريعية في الجمهورية اليمنية

نصت المادة (62) من الدستور اليمني على أن: (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور) وذلك على النحو الآتي:

---

(1) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص747.

## الفرع الأول تكوين البرلمان (مجلس النواب)

بحسب المادة (63) الدستور يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد، ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي وتقسّم الجمهورية إلى دوائر انتخابية من حيث العدد السكاني مع التجاوز بنسبة (5%) زيادة أو نقصانا وينتخب عن كل دائرة عضو واحد.

واشترطت المادة (64) في الناخب الشرطان الآتيان:

أ. أن يكون يمنيا.

ب. أن لا يقل سنه عن ثمانية عشر عاما.

وفي الفقرة (2) من نفس المادة يشترط في الترشح لعضو مجلس النواب الشروط الآتية:

أ. أن يكون يمنيا.

ب. أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاما.

ج. أن يكون مجيدا للقراءة والكتابة.

د. أن يكون مستقيم الخلق والسلوك مؤديا للفرائض الدينية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ويحدد الدستور مدة مجلس النواب بست سنوات شمسية المادة (65) ومقر مجلس النواب العاصمة صنعاء، وتحدد اللائحة الداخلية الحالات والظروف التي يجوز فيها للمجلس عقد اجتماعاته خارج العاصمة. المادة (66) دستور.

وبحسب المادة (67) يضع مجلس النواب لائحته الداخلية متضمنه سير العمل في المجلس ولجانه وأصول ممارسته كافة صلاحياته الدستورية، ولا يجوز أن تتضمن

اللائحة نصوصا مخالفة لأحكام الدستور أو معدلة لها ويكون صدور اللائحة وتعديلها بقانون.

هذا، ويختص مجلس النواب بالفصل في صحة عضوية أعضائه المادة (68) ولمجلس النواب وحده حق المحافظة على النظام والأمن داخل أبنية المجلس ويتولى ذلك رئيس المجلس عن طريق حرس خاص يأترون بأمره، ولا يجوز لأي قوة مسلحة أخرى دخول المجلس أو الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب من رئيس المجلس. المادة (69) دستور.

ويمثل عضو مجلس النواب الشعب بأكمله ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط. المادة (75) دستور. ولا يجوز لعضو مجلس النواب أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطتين التنفيذية والقضائية. المادة (69). ويجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء.

### الفرع الثاني اختصاصات مجلس النواب

بحسب المادة (4) من الدستور الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، وقد انتخب الشعب مجلس النواب ليصبح الأداة العليا لسلطة الدولة. وبصفته نائبا عن الشعب صاحب السيادة، ومصدر جميع السلطات، فقد عهد الدستور إلى هذا المجلس بنوعين من الاختصاصات وهي الاختصاص التشريعي، والاختصاص المالي.

#### أولاً: الاختصاص التشريعي لمجلس النواب

تعد الوظيفة التشريعية والتي تتمثل في سن القوانين هي الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، إذ تحتل مقام الصدارة بين هذه الاختصاصات، على الرغم من

ظهورها في مرحلة تاريخية لاحقة على الوظيفة المالية التي كانت أسبق وظائف البرلمان ظهوراً إلى الوجود.<sup>(1)</sup>

والقاعدة المقررة في معظم الدساتير أن مجال الوظيفة التشريعية للبرلمان لا يكاد يحده قيد، فالسلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع، بحيث يكون للقانون الحق في تنظيم أي موضوع يريد أن ينظمه، وأن يقرر ما يشاء من القواعد القانونية، وأن يلغي من هذه القواعد ما يشاء، ما دام أن نصوص الدستور لم تقيد في مجال نشاط معين.

ويسمى التشريع الذي يقره بالتشريع العادي أو التشريع القانوني. ومن ثم تمر العملية التشريعية – أي عملية صنع القوانين – بعدة مراحل تبدأ باقتراح مشروعات القوانين ثم مناقشة مشروعات القوانين مروراً بإقرارها.<sup>(2)</sup>

## 1 - اقتراح مشروعات القوانين:

يعد الاقتراح المرحلة الأولى من المراحل الجوهرية والأساسية في العملية التشريعية، المركبة، بل هي أول مراحل نشأة القوانين وولادتها، وإذا كان الاقتراح هو الذي يحرك القانون إلا أنه لا ينشئه، فأهمية الاقتراح ترجع إلى من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم.<sup>(3)</sup>

### أ - مرحلة اقتراح مشروعات القوانين:

يقصد باقتراح القوانين التقدم بمشروعات قوانين للبرلمان، وتختلف الدساتير في منح هذا الحق، ففي الدساتير التي تأخذ بالنظام الرئاسي القائم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطتين، تحرم السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من

---

(1) ج. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 964.

(2) د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، د. يوسف هزاع الوافي، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 221.

(3) د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني وزميله، النظرية العامة .....، مرجع سابق، ص 222.

الوجه، غير أنها تستطيع الاشتراك في اقتراح القوانين عن طريق اتصالها باللجان البرلمانية المشكلة من الأحزاب السياسية الموالية للحكومة. أما الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني فإنها تعطي هذا الحق للسلطتين التشريعية والتنفيذية تطبيقاً لمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين ويعد الاقتراح أحد مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني.<sup>(1)</sup>

هذا، وقد أخذ الدستور اليمني المعدل في المادة (58) بالنظام البرلماني وأعطى للحكومة ومجلس النواب حق الاقتراح أو المبادرة التشريعية، حيث نصت المادة المذكورة على أن (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها،...)

#### ب - فحص ودراسة مشروعات القوانين:

يفرق الدستور في المادة (85) بين الاقتراح المقدم من الحكومة (السلطة التنفيذية) والاقتراح المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب، وتتجلى هذه التفرقة من ناحيتين:

#### أ - طريق فحص ودراسة مشروع القانون:

تنص المادة (24) من لائحة مجلس النواب في الفقرة (9) على أن (الرئيس مجلس النواب حق إحالة الموضوعات ومشروعات القوانين والرسائل إلى اللجان المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها). بينما الدستور في المادة (85) كما سبق وأشارت تنص على أن (كل مقترحات القوانين المقدمة من عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب لا تحال إلى إحدى لجان المجلس إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، فإذا قرر المجلس نظر أي منها يحال إلى اللجنة المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه). وتنص المادة (118) من لائحة المجلس

---

(1)

على أن (كل مشروع يقدم من الحكومة يوزع مع مذكرته التفسيرية على أعضاء المجلس قبل (48) ساعة من موعد الجلسة، يناقش المجلس مشروع القانون من حيث المبدأ، فإذا وافق المجلس على المشروع مبدئياً يحال إلى اللجنة المختصة أو إلى لجنة خاصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس).

يتضح إذا من نص اللائحة أن الدستور قرر أنه في حالة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، فإنها تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها إلا بعد مناقشة المجلس والموافقة عليه مبدئياً. أما بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة مباشرة، وإنما يجب أن يسبق تلك الإحالة دراسة هذه المشروعات بواسطة لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، ورأي اللجنة غير نهائي وإنما يخضع لتقدير مجلس النواب نفسه، وهو ما نصت عليه أيضاً المادة (117) من لائحة مجلس النواب، ويعود السبب في هذه التفرقة إلى أن السلطة التنفيذية لديها أجهزة مختصة تقوم بتحضير مشروعات القوانين قبل تقديمها لمجلس النواب، بينما أعضاء مجلس النواب ليس لديهم مثل تلك الأجهزة، ولهذا يجب أن تعرض اقتراحاتهم أو مشروعاتهم أولاً على لجنة خاصة لبحث جواز نظرها أمام المجلس.

#### ب - رفض مشروعات القوانين:

بحسب المادة (85) من الدستور التي تنص على أن: (أي مشروع قانون قدم من غير الحكومة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد). وهذا عكس مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة فالحكومة لا تستطيع إعادة اقتراح هذا المشروع مرة ثانية في نفس دور الانعقاد.

#### 2 - مناقشة مشروعات القوانين:

ويقصد بالمناقشة بحث المشروع المقدم من حيث المبادئ العامة، ثم مناقشة مواد المشروع بالتفصيل بعد استيفائه للشروط المطلوبة لاقتراح مشروعات القوانين من

قبل الحكومة أو من قبل عضو مجلس النواب، وتتم دراسة القوانين أولاً من قبل اللجان المختصة قبل مناقشتها من أعضاء المجلس.

#### أ - دراسة مشروعات القوانين من قبل اللجان المختصة:<sup>(1)</sup>

عندما تقدم الحكومة مشروع قانون إلى مجلس النواب، فإن المجلس يناقش هذا المشروع من حيث المبدأ في ضوء الأهداف العامة للمشروع ومذكراته التفسيرية التي تقدمها الحكومة مع المشروع وإيضاحات الوزير المختص، فإذا وافق المجلس على المشروع مبدئياً فإنه يحيله إلى اللجنة المختصة أو إلى لجنة خاصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس خلال مدة زمنية محددة وهي أسبوعين من إحالة الموضوع وفقاً للمادة (68) من لائحة مجلس النواب. وعندما يقترح مشروع قانون من قبل عضو مجلس النواب فإنه يجب عليه أن يرفق مع المشروع مذكرة إيضاحية مبين فيها دواعي تقديم المشروع، ويحال المشروع من قبل هيئة الرئاسة إلى اللجنة الدستورية والقانونية. أولاً لدراسته وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه، فإذا قرر المجلس جواز النظر في مشروع القانون يحال المشروع إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس. المادة (120) من لائحة مجلس النواب.

#### ب - مناقشة ومداولة المجلس لمشروعات القوانين:

تعد المناقشة لمشروعات القوانين من أهم مراحل التشريع،<sup>(2)</sup> وتقوم اللجنة المختصة من لجان مجلس النواب بفحص مشروع القانون المقدم من أحد أعضاء المجلس أو من الحكومة، ثم تقدم تقريراً عن المشروع، وبعد ذلك يعرض المشروع والتقرير المقدم بشأنه إلى مجلس النواب لمناقشته، وتتم المناقشة في المجلس على

---

(1) انظر د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني وزميله، النظرية العامة...، مرجع سابق، ص224. وأيضاً راجع لائحة مجلس النواب المواد (118-122).

(2) انظر د. عادل الطيباني، السلطة التشريعية في دول الخليج، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، 1985م، ص251.

أساس التقرير المقدم من اللجنة بحسب المادتين (123، 124) من لائحة المجلس على النحو الآتي:

أ- يناقش مجلس النواب مواد المشروع مادة مادة على ضوء تقرير اللجنة ومقترحات الأعضاء المقدمة إليها وذلك بدءاً براءة المادة بالتعديلات المقدمة بشأنها. يؤخذ الرأي أولاً على التعديلات ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، فإذا حاز أي من التعديلات على موافقة المجلس أخذ المجلس الرأي على المادة مع التعديل، وإذا لم يحز التعديل على الموافقة فيؤخذ الرأي على المادة كما هي.

ب- تجري مناقشة مشروع القانون في مداولة واحدة، ويجوز أن تجري في مداولة ثانية في مادة أو أكثر إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو (5%) من أعضاء المجلس من المناقشة التفصيلية للمشروع وأخذ الرأي على مواد مادة مادة، ويجب أن يتضمن الطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها، والأسباب الداعية لذلك، وأخذ رأي بشأنها ويتم إثبات ذلك في محضر الجلسة.

### 3 - إقرار ومشروعات القوانين:

وتعد مرحلة إقرار أو التصويت على مشروعات القوانين من أهم مراحل التشريع، حيث تقرر فيها القوة الإلزامية للقوانين. لأن إسباغ الصيغة الأمرة على مشروعات القوانين تستمد من عرضها على البرلمان (مجلس النواب) ونيلها موافقته.<sup>(1)</sup> ويجب في عملية التصويت أن يحصل المشرع على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، فإذا حصل على الأغلبية فإنه يتعين على هيئة رئاسة مجلس النواب رفعه إلى رئيس الجمهورية لإصداره خلال (30) يوماً من تاريخ إقراره من المجلس، وإذا لم يحز المشروع على الأغلبية المطلوبة أو تساوت الأصوات حياليه يعد المشروع الذي جرت مناقشته مرفوضاً وذلك بحسب المادتين (125، 126) من لائحة مجلس النواب

(1) انظر د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، مرجع سابق، ص 252.

بعد رفع هيئة رئاسة المجلس مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية لإصداره، فإنه يتعين على رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين إذا لم يكن له اعتراض عليه، إذا كان لرئيس الجمهورية اعتراض عليه فإنه يحق له حسب المادة (102) من الدستور طلب لإعادة النظر في مشروع القرار الذي أقره المجلس خلال (60) يوماً من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب،<sup>(1)</sup> وفي هذه الحالة فإنه يجب حسب المادة (127) من اللائحة أن يتضمن طلب الاعتراض من رئيس الجمهورية الآتي:<sup>(2)</sup>

1- أن يتضمن طلب إعادة النظر في مشروع القانون الحثيات والمبررات الداعية لهذا الاعتراض سواء كان الاعتراض على مشروع القانون إجمالاً أو على مادة أو أكثر، وسواء كان الاعتراض بالتعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة مع ذكر النصوص المقترحة البديلة في هذا الشأن.

2- يقرأ على مجلس النواب قرار الاعتراض في مشروع القانون أو أي من مواده ثم يحيله رئيس المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس، يكون له صفة الاستعجال في المجلس ولجانته وفي هذه الحالة يناقش المجلس ويصوت على مقترحات رئيس الجمهورية، فإذا حازت على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين اعتبرت جزءاً لا يتجزأ من مشروع القانون وفي هذه الحالة يجب إعادة ترتيب مواد المشروع على نحو يتفق وهذه المقترحات ويتعين على رئيس الجمهورية إصداره.

3- إذا لم يوافق مجلس النواب على مقترحات رئيس الجمهورية فعلى المجلس أن يطرح مشروعه الأصل المعترض عليه للتصويت مرة ثانية على المجلس، فإذا أقره ثانية بأغلبية أعضائه عدّ قانوناً وعلى رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين، فإذا لم يصدره عدّ صادراً بقوة الدستور دون حاجة إلى إصداره.

## ثانياً: الاختصاص المالي لمجلس النواب:

(1) انظر المادة (102) من الدستور اليمني 1991 والمعدل 2001.

(2) الماد (127، 128، 129) من لائحة مجلس النواب.

تعد الوظيفة المالية أولى الوظائف التي مارستها البرلمانان من الناحية التاريخية، حيث نشأت البرلمانات بهدف الموافقة على إقرار الضرائب، والتي تطلبها الحكام. واتسعت سلطات البرلمان المالية مع تطور النظام البرلماني، وأصبح له الرقابة على ما يتعلق بمالية الدولة، كحقه في إنشاء الضرائب العامة والرسوم، وحقه في الموافقة على القروض العامة، فضلا عن دوره في مناقشة إقرار الميزانية العامة للدولة واعتماد الحساب الختامي.<sup>(1)</sup>

ودون شك فإن هذا الاختصاص يتيح للبرلمان إمكانيّة التأثير في سياسات السلطة الحاكمة بما يخدم الطبقات الأولى بالرعاية في كافة المجالات.

وستنصب دراستنا بشأن الاختصاص المالي لمجلس النواب اليمني وفقا لدستور 1991 المعدل 2001 على دراسة، دور المجلس في مجال فرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها، وعقد القروض العامة، وأيضا إقرار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتي يحدد القانون طريقة إعداد تلك الخطط وكيفية عرضها والتصويت عليها وإصدارها.

## 1 - فرض الضرائب والرسوم:

نظم دستور 1991 دور مجلس النواب فيما يتعلق بالضرائب والرسوم في المادة (13) بقوله: (أ- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والتكاليف القائمة إلا بقانون).

ب - إنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها والإعفاء منها لا يكون إلا بقانون.)

---

(1) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص994. د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية، مرجع سابق، ص692.

وبحسب المادة (15) من الدستور يحدد القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها.

## 2 - القروض:

تنص المادة (16) من الدستور اليمني على أن: (لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو كفالتها أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس النواب).

ومقتضى هذا النص أن الدستور يجيز للدولة الاقتراض المحلي أو الدولي لتمويل خططها. ولقد وضع النص الدستوري قاعدة مفادها أن القروض العامة لا تكون إلا بقانون، وهو ما يعني أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية، إذا ما أعوزتها الحاجة لعقد قرض عام أن تعقد هذا القرض بمنأى من مجلس النواب، وإنما يتعين عليها الحصول على موافقة هذا المجلس على ما تعقده من قروض.<sup>(1)</sup>

## 3 - اعتماد الموازنة:

الموازنة بصفة عامة هي تقدير احتمالي لإيرادات جهة معينة ولمصروفاتها خلال فترة زمنية مقبلة. فموازنة الدولة تتضمن بيانا بالإيرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها في السنة المالية المقبلة، وأوجه الصرف التي تزمع أن توجه إليها تلك الإيرادات. ولذلك كان طبيعياً أن يمارس المجلس التشريعي رقابة فعالة على ميزانية الدولة بوجهيها، إيرادا ومصروفاً، وتظهر هذه الرقابة من الأحكام التي وضعها الدستور ولائحة مجلس النواب فيها والتي يجب أن تتبع عند إعداد الموازنة وعند مناقشتها:

- فموازنة الدولة سنوية، بمعنى أنها تتضمن تقديراً احتمالياً للإيرادات المنصرفة لسنة مقبلة. ويحدد القانون بداية السنة المالية.

---

(1) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 1004.

- تعد الحكومة مشروع الموازنة وتقدمه إلى المجلس قبل انتهاء السنة المالية على الأقل.<sup>(1)</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن مهمة إعداد مشروع الموازنة تكون من مسئولية السلطة التنفيذية وهذا ما هو مطبق في معظم دول العالم اليوم. ويتم إعداد الموازنة من أسفل إلى أعلى، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقديرات ما يلزمها من نفقات وما يتوقع إن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد موازنتها. ثم ترفع التقديرات إلى الإدارات الأعلى منها لدراستها وتنسيقها، وهكذا إلى إن يصل إلى اللجان المتخصصة بإعداد مشروع الموازنة الذي يرفع بعد مناقشتها من قبل السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية (مجلس النواب) الذي يقوم بمناقشته واعتماده.<sup>(2)</sup> وعلى أثر اعتماد مجلس النواب لمشروع الموازنة يصدر (قانون ربط الموازنة) يجيز للحكومة تنفيذها، ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية، وفي حالة تأخر السلطة التشريعية (مجلس النواب) في إصدار قانون ربط الموازنة وبداية السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة بحسب المادة (88) من الدستور.

هذا ويوجب الدستور موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكل مصروف غير وارد بها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون.<sup>(3)</sup>

#### 4 - الحساب الختامي:

---

(1) المادة 88 من الدستور اليمني.

(2) انظر بشأن الموازنة إعداد الموازنة واعتمادها في اليمني، د. يحيى قاسم علي سهل، السهل في المالية العامة، الطبعة الثانية، الصادق، صنعاء، 2020، ص 199-206.

(3) المادة (89) من الدستور 1999 المعدل 2001.

إذا كان من المفروض أن الموازنة الصادرة سيعمل بها خلال سنة مالية فإنه في نهاية السنة لا بد وان يجري نوع من إغلاق الحسابات المتعلقة بتلك السنة. فإذا كانت الموازنة مجرد تقديرات وتخمينات، فإن مهمة الحساب الختامي هي بيان الحقائق التي وقعت فعلا خلال السنة المالية المنتهية وإلى أي مدى اتفقت أو اختلفت تقديرات الموازنة.<sup>(1)</sup> ولذلك أوجب الدستور (عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس النواب في مدة لا تزيد على تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بابا بابا وتصدر مصادقة المجلس بقانون، كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المختص بالرقابة المحاسبية وملاحظاته على مجلس النواب أن يطلب من هذا الجهاز أي بيانات أو تقارير أخرى).<sup>(2)</sup>

## المطلب الثاني السلطة التنفيذية في الجمهورية اليمنية

تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية ثنائية في الجمهورية اليمنية.<sup>(3)</sup> وستنصب دراستنا للسلطة التنفيذية بإيجاز على النحو الآتي:

### الفرع الأول رئيس الدولة (رئيس الجمهورية)

سنتناول الشروط الواجب توافرها في من يتولى رئاسة الجمهورية اليمنية، وكيفية انتخاب رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وأخيرا اختصاصاته.

**أولاً: الشروط الواجب توافرها لتولي رئاسة الجمهورية :**

---

(1) د. عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 310.

(2) المادة (91) من الدستور.

(3) المادة (105) من الدستور اليمني 1991 المعدل 2001.

ذكرت المادة (107) من الدستور الشروط التي ينبغي توافرها لمن يريد الترشح

من اليمنيين لمنصب رئيس الجمهورية وهذه الشروط هي :

- أ- أن لا يقل سنة عن أربعين سنة.
- ب- أن يكون من والدين يمنيين.
- ج- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية.
- د- أن يكون مستقيماً الأخلاق والسلوك محافظاً على الشرائع الإسلامية وأن لا يكون قدر صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- هـ- أن لا يكون متزوجاً من أجنبية وألا يتزوج أثناء مدة ولايته من أجنبية.

وتقدم الترشيحات إلى رئيس مجلس النواب، ويتم فحص الترشيحات للتأكد من انطباق الشروط الدستورية على المرشحين في اجتماع مشترك لهيئتي رئاسة مجلس النواب ومجلس الشورى. وتعرض أسماء المرشحين الذي تتوافر فيهم الشروط في اجتماع مشترك لمجلس النواب والشورى للترقية. ويعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على ترقية نسبة خمسة في المائة (5%) من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين للمجلسين وتكون الترقية بالاقتراع السري المباشر.

ويجب أن لا يقل عدد المرشحين في الانتخابات التنافسية عن اثنين، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية.

ويعد رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات. (1)

وتنص المادة (112) من الدستور على أن (مدة رئيس الجمهورية سبع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستوري ولا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة سبع سنوات فقط.

---

(1) المادة (108) من الدستور 1991 المعدل 2001

## ثانياً: اختصاصات رئيس الجمهورية:

يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية:

- 1- تمثيل الجمهورية في الداخل والخارج.
- 2- دعوة الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب.
- 3- الدعوة إلى الاستفتاء العام
- 4- تكليف من يشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسميه أعضائها.
- 5- يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور.
- 6- دعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك مع رئيس الجمهورية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
- 7- تسمية أعضاء مجلس الدفاع الوطني طبقاً للدستور.
- 8- إصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها وإصدار القرارات المنفذة لها.
- 9- تعيين وعزل كبار موظفي الدولة من المدنيين والعسكريين وفقاً للقانون.
- 10- إنشاء الرتب العسكرية بمقتضى القانون.
- 11- منح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون أو الإذن بحمل النياشين التي تمنح من دول أخرى.
- 12- إصدار قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب.
- 13- المصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج إلى تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء.
- 14- إنشاء البعثات الدبلوماسية وتعيين واستدعاء السفراء طبقاً للقانون.
- 15- اعتماد الممثلين للدول والهيئات الأجنبية.
- 16- منح حق اللجوء السياسي.

- 17- إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة وفقا للقانون.
- 18- يتولى أي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون.
- 19- إصدار القرارات واللوائح الإدارية. بحسب المادة (120) من الدستور.
- 20- التصديق على أحكام الإعدام. بحسب المادة (123) من الدستور.
- 21- إنشاء وتعيين مجلس الشورى. بحسب المادة (125) من الدستور.
- 22- تعيين نائبا لرئيس الجمهورية. بحسب المادة (106)
- 23- الاعتراض على القوانين. حسب المادة (102)
- 24- طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. م (108) دستور.
- 25- حل مجلس النواب عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. المادة (101) دستور.

## الفرع الثاني مجلس الوزراء (الحكومة)

مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة.<sup>(1)</sup>

وتعد الحكومة أو الوزارة في الفقه الدستوري الآخذ بمبدأ الفصل بين السلطات هي الشق الثاني من السلطة التنفيذية وتدل مصطلحاتها وطريقة تشكيلها ومسئولياتها على أنها توجد في النظام البرلماني أما النظام الرئاسي فليس فيه مكان للحكومة إذ يعين رئيس الدولة إدارة تساعده على تحمل أعباء السلطة التنفيذية أما في النظام المزيح من النظامين البرلماني والرئاسي فان علاقتها بالسلطة التشريعية لا تستند على مسئولية الوزارة أمام تلك السلطة وإنما الوزراء منفردين كما أن رئيس الحكومة هو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء مساعد للرئيس.<sup>(2)</sup>

ويمارس مجلس الوزراء أعماله بصورة جماعية- ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء.

### شروط تعيين مجلس الوزراء :

بحسب المادة (131) من الدستور فان شروط تعيين مجلس الوزراء هي نفس الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب باستثناء السن والمنصوص عليها في المادة (64) من الدستور أن يكون يمينيا ولا يقل السن عن ثلاثين (30) سنة بالنسبة لنواب رئيس الوزراء والوزراء، ولا يقل عن أربعين (40) سنة بالنسبة لرئيس الوزراء ومجيدا للقراءة والكتابة ومستقيم الخلق والسلوك مؤديا للفرائض الدينية، وأن لا يكون قد

(1)المادة (129) دستور . والمادة الأولى من قانون مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 1991

(2) د. قائد محمد طربوش، انظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص173.

صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد له اعتباره.

ويحدد القانون الأسس العامة لتنظيم الوزارات وأجهزة الدولة المختلفة، ويتشكل مجلس الوزراء بقرار جمهوري وبعد موافقة مجلس النواب ويختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب.

### اختصاصات مجلس الوزراء :

قبل أن يباشر رئيس وأعضاء مجلس الوزراء صلاحياتهم يؤدون اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup> ويقوم مجلس الوزراء بتنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات وبصورة جماعية. وهذا هو الاختصاص الجوهري لمجلس الوزراء الذي يبرز فيه الدور القيادي في السلطة التنفيذية بالمشاركة مع رئيس الجمهورية.<sup>(2)</sup>

ونتناول اختصاصات مجلس الوزراء واختصاصات رئيس الوزراء واختصاصات أعضاء مجلس الوزراء، وذلك على النحو الآتي:

### 1 - الاختصاصات الخاصة بمجلس الوزراء :

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية.

ب- إعداد مشروع الخطة الاقتصادية للدولة والميزانية السنوية وتنظيم تنفيذها وإعداد الحساب الختامي للدولة.

---

(1) المادة (134) من الدستور

(2) المادة (5) من قانون مجلس الوزراء. وانظر د. ياسين محمد الخرساني ويوسف موافي، النظريات العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص265.

- ج- إعداد مشاريع القوانين والقرارات وتقديمها إلى مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.
- د- الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات قبل عرضها على مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما.
- هـ- اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة الداخلي والخارجي ولحماية حقوق المواطنين.
- و- توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات والهيئات العامة والقطاعين العام والمختلط وفقا للقانون.
- ز- تعيين وعزل الموظفين القياديين طبقا للقانون ورسم وتنفيذ السياسة الهادفة إلى تنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة وتأهيل القوى البشرية وفقا لاحتياجات البلاد في إطار الخطة الاقتصادية.
- ح- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على أموال الدولة.
- ط- الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان والتأمين.
- ي- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة وفي حدود أحكام الدستور.

## 2 - اختصاصات رئيس الوزراء :

تتمثل اختصاصات رئيس الوزراء في إدارته لإعمال المجلس وترأس اجتماعاته وهو يمثل المجلس فيما يتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة ويشرف ويعمل على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء والسياسة العامة للدولة بشكل موحد ومنسق وله أن يطلب من أعضاء المجلس التقارير في أي شأن من شئون الوزارات والاختصاصات التي يباشرونها والمهام التي يكلفون بها وهم ملزمون بذلك.<sup>(1)</sup>

(1) المادة (138) من الدستور

ويعد منصب رئيس مجلس الوزراء ذو أهمية كبيرة في الجمهورية اليمنية فهو رئيس للهيئة التنفيذية والإدارية العليا لسلطة الدولة لذا بعد تعيينه من قبل رئيس الجمهورية يقوم رئيس مجلس الوزراء باختيار أعضاء مجلس الوزراء ويقدم برنامج الحكومة المشكلة. ويعد رئيس الوزراء والوزراء محاسبون أمام مجلس النواب ورئيس الجمهورية، وإذا لم يعد في استطاعة رئيس الوزراء تحمل مسئولية مجلس الوزراء عليه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup>

وإذا قدم أغلبية أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة.<sup>(2)</sup>

### 3 - اختصاص أعضاء مجلس الوزراء :

يعد الوزراء بوصفهم أعضاء في مجلس الوزراء، رجال سياسة يشاركون في وضع السياسة العامة للدولة في مجلس الوزراء. وهم كرجال سياسة مسئولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسئولية سياسة فردية عن سياسة وزاراتهم وكيفية تصريف أعمالها، والوزراء أيضا رجال الإدارة الأولين في وزاراتهم،<sup>(3)</sup> يتولون الإشراف على شئون وزارتهم وتوجيه إدارتها وفروعها في جميع أنحاء الجمهورية، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة في وزارته وبين القانون الحالات التي يمكن فيها للوزير أن يصدر القرارات لتنفيذ القوانين.<sup>(4)</sup>

---

(1) د. خالد عمر باجنيد، د. أحمد الجيزاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 377.

(2) المادة (143) من الدستور

(3) د. ياسين محمد الخرساني ويوسف موافي، النظريات العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 268.

(4) المادة (144) من الدستور

## المطلب الثالث السلطة القضائية في الجمهورية اليمنية

تختص السلطة القضائية داخل أي دولة بإنزال حكم القانون على ما يثور من منازعات أو خصومات بين الأفراد فيما بينهم أو بينهم وبين أجهزة الدولة.

وتتعدد جهات القضاء وفقاً لنوع المنازعة، وتأخذ بعض الدول بازدياد القضاء، إذ يختص القضاء العادي بنظر منازعات الأفراد المدنية والجنائية ومسائل الأحوال الشخصية، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة، ويختص القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين.<sup>(1)</sup>

وعلى الرغم من أهمية السلطة القضائية وعدّها إحدى سلطات الدولة الثلاث، فإن الدساتير على خلاف الأمر بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، لا تتضمن بالنسبة لها إلا المبادئ العامة المتصلة بوظيفتها، واستقلال أعضائها وأنواع القضاء، دون الدخول في الجزئيات، إذ تحيل بشأنها إلى قوانين خاصة تصدر بتنظيم وتحديد تلك المبادئ وقد خصص دستور الجمهورية اليمنية الصادر في عام 1991 والمعدل في عام 2001 الفصل الثالث من الباب الثالث (المواد 149 إلى 154).

وستقتصر دراستنا للسلطة القضائية على استقلال السلطة القضائية كأحد المبادئ الدستورية الأساسية التي يقوم عليها القضاء في اليمن وكفلها الدستور وقانون السلطة القضائية إلى جانب درجات السلطة القضائية في الجمهورية اليمنية، وذلك على النحو الآتي:

---

(1) د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 1355.

## الفرع الأول ضمانات استقلال القضاء

اتفق الفقه الدستوري بأنه يلزم لقيام الدولة القانونية أن يتوافر لها ضمانات معينة يتمثل أهمها في وجود دستور، وفي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات واحترام مبدأ سيادة القانون، وفي تدرج القواعد القانونية، وكذلك تنظيم رقابة قضائية، وأخيراً حماية الحقوق والحريات الفردية.

وتعرف الدولة القانونية أو دولة المؤسسات بأنها الدولة التي تقوم على أساس تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية: تنفيذية، تشريعية، قضائية، وقد نشأ على أساس هذا التقسيم مبدأ الفصل بين السلطات كنتيجة طبيعية لمفهوم دولة القانون أو دولة المؤسسات إذ لا قيمة للقول بدولة المؤسسات إذا لم يكن هناك تجسيدا وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، على أن أهم هدف عند فقهاء القانون الدستوري هو فصل مؤسسات الدولة عن شخصية الحاكم والتي كانت تغطي على شخصية الدولة كما عبر عن ذلك لويس السادس عشر بقوله (أنا الدولة والدولة أنا).

والمؤسف له إن المشرع اليمني أكد هذا القول في المادة (8) من قانون أراضي وعقارات الدولة الصادر بقرار جمهوري رقم (21) لسنة (1995) التي تنص: (لا يجوز التصرف في أراضي وعقارات الدولة الخاصة إلى أي شخص طبيعي أو اعتباري بالمجان إلا بقصد تحقيق نفع عام أو بتوجيه من رئيس الجمهورية).

وفي هذا البحث سنبحث في الضمانات الدستورية التي تعزز من استقلال السلطة القضائية بوصفها إحدى سلطات الدولة الثلاث لترقية وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وبوصفه يمثل ضماناً أساسية لقيام دولة (المؤسسات) أو الدولة القانونية، وعلى وفق ما سبق، يقتضي البحث، التعريف بمبدأ الفصل بين السلطات وأهميته، ثم البحث في ضمانات استقلال القضاء وذلك على النحو الآتي:

**أولاً: أهمية الفصل بين السلطات:**

بعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية الليبرالية. ففي أعقاب الثورة الفرنسية عام 1789م تبني إعلان الحقوق الفرنسي هذا المبدأ إذ نصت المادة السادسة عشر منه على أن (كل جماعة سياسية لا تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن توفر الضمانات السياسية للحقوق والحريات ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها).

وينسب مبدأ الفصل بين السلطات - عادة - إلى المشرع الفرنسي مونتسكيو على الرغم من أن عددا من المفكرين والفقهاء سبقوه في الدعوى إليه أو مهدوا إليه، ومن أشهر هؤلاء أرسطو في العصور القديمة الذي دعى إلى تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية، وجون لوك الذي لم تكن دعوته مجرد دعوة إلى تقسيم الوظائف القانونية للدولة بل دعى - إضافة إلى ذلك - إلى وجوب الفصل بين الهيئات التي تقوم بممارسة تلك الوظائف وبصرف النظر عن ما سبق، فأن مبدأ الفصل بين السلطات نسب وما زال ينسب إلى مونتسكيو لأنه هو الذي درس المبدأ بصورة مفصلة وهو الذي عني أكثر من غيره في تبريره وإظهار أهميته وضرورته كأساس لحسن سير الأعمال في الدولة ومنع الافتئات على حقوق الأفراد وحرياتهم.

والفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات هو ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية: التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها، وتستبد بالمحكومين استبدادا ينتهي بالقضاء على حرياتهم وحقوقهم.

ويتفق معظم فقهاء القانون العام على أن المفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات كما تصوره مونتسكيو هو الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، مع وجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها (السلطة توقف السلطة) دون أن

تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى ويعبر عن ذلك بمبدأ توازن السلطات ولا ريب في أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق أهدافاً حيوية وضرورية في حياة المجتمع منها.

- 1- تنظيم الاختصاص وتوزيع المهام بين سلطات الدولة وضمان التخصص الوظيفي.
- 2- يحول دون تسلط أو هيمنة سلطة على أخرى.
- 3- يحمي الحقوق والحريات العامة.
- 4- يكفل مراقبة السلطات لبعضها البعض.
- 5- يحقق التوازن بين السلطات ويمنع الاستبداد.
- 6- يسهم في بناء مجتمع العدل والمساواة.
- 7- يعزز احترام الشرعية وتطبيق مبدأ سيادة القانون.
- 8- يكفل قيام دولة القانون.

### ثانياً: ضمانات تعزيز استقلال القضاء :

لا شك أن النظام القضائي الفعال هو حجر الأساس في تحقيق رسالة الدولة الأساسية المتمثلة بإقامة العدل بين جميع الناس، وإرساء النزاهة والمساواة وتكافؤ الفرص والحفاظ على الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور، وكفلتها القوانين واللوائح والقرارات النافذة.

وتختلف النظم القضائية في الدول، فهناك دول تأخذ بنظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ودول المغرب العربي وجمهورية مصر العربية، وهناك دول تأخذ بنظام القضاء الموحد ومنها الجمهورية اليمنية<sup>(1)</sup>.

---

(1) ورقة تعريفية بالنظام القضائي اليمني، صحيفة القضائية، وزارة العدل، صنعاء، العدد (102)، الاثنين (10) أغسطس 2009/ ص8.

وتتمثل وحدة القضاء في وجود محكمة عليا واحدة للجمهورية تتولى الرقابة القضائية على جميع المحاكم الاستئنافية والابتدائية من خلال مما تصدره من أحكام قضائية في إطار النصوص القانونية المنظمة لذلك.

كما يأخذ النظام القضائي اليمني بمبدأ التقاضي على درجتين (الابتدائية والاستئنافية)، ثم رقابة المحكمة العليا.

ويتمتع القضاء اليمني وفقا للدستور بالاستقلال القضائي، فالقضاء سلطة مستقلة في أداء مهامه والقضاة لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وجاء نص الدستور على مبدأ استقلال القضاء في المادة (149) التي تنص على أن (القضاء سلطة مستقلة قضائيا وماليا وإداريا).

ولضمان حيادية ونزاهة واستقلال القضاء فقد منع الدستور والقانون التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة من قبل أية جهة كانت وبأية صورة واعتبر التدخل في شئون القضاء جريمة لا تسقط فيها بالتقدم. وقد حظر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م على القضاة مزاولة الأعمال التي لا تتفق وظيفته القضاء، وأوجب على كل من يتولى وظيفة من وظائف السلطة القضائية قبل مباشرته لأعماله أن يقدم كشفا بما يملكه من مال وعقارات، وتتولى الجهة المختصة في مجلس القضاء الأعلى مراجعة ذلك بصورة سنوية، كما يحظر القانون على القضاة إفشاء سر المداولات، وأوجب عليهم قبل مباشرتهم لأعمالهم أن يخلفوا اليمين.

ويعد استقلال القضاء شرطا أساسيا ورئيسيا لتحقيق العدالة، فرضته طبيعة العمل القضائي، فإن لم يكن القضاء مستقلا فلا يمكن أن يكون هناك عدالة وإذا كان العدل هو أساس الحكم فإن استقلال القضاء هو أساس العدل، ومن هنا تنبع أهمية استقلال القضاء.<sup>(1)</sup>

---

(1) ورقة تعريفية بالنظام القضائي اليمني، ص8.

وتجسيدا لذلك فقد صدر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1990م وتعديلاته كقانون خاص ينظم شئون السلطة القضائية وهيئاتها وأجهزتها المختلفة... إلخ.

ويقصد باستقلال القضاء أن يكون القضاء سلطة مستقلة من سلطات الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويعنى بذلك كذلك ألا يتدخل في شئون وأعمال القضاء أيا كان سواء من داخل السلطة القضائية، أو من سلطة أخرى من سلطات الدولة أو فردا ذا وجهة اجتماعية أو نفوذا أو من أي وسيلة من وسائل الإعلام بهدف التأثير على استقلاله أو المساس به والانتقاص منه.<sup>(1)</sup>

ويعني استقلال القضاء تحرر سلطته من أي تدخل من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم خضوع القضاء لغير القانون، ويعد هذا الاستقلال عديم الجدوى، إذ لم يسبقه، تأكيد لمقومات القضاء التي لا يكون له وجود بدونها وهي:<sup>(2)</sup>

- 1- أن يكون القضاء سلطة وليس مرفقا من المرافق.
- 2- أن يكون القضاء سلطة مختصة فلا يقم عليه أفراد من خارجه.
- 3- أن يكون القضاء جهة محايدة فلا تصبغه صبغة سياسية.
- 4- ألا يكون استقلال القضاء مجرد (ميزة) تضافي على مرفق من مرافق الدولة، وإنما يكون أثرا طبيعيا لوجود سلطة تقف على قدم المساواة مع سلطتي الدولة الآخرين.
- 5- وضوح الرؤية السليمة لماهية القضاء ومدلوله لدى أجهزة الدولة ومسئوليه ولدى رجال القضاء.

---

(1) د. علي بن صالح القعيطي، ضمانات استقلال القضاء مفهومها ومضمونها، أوراق عمل المؤتمر القضائي الأول، الجزء الثاني، وزارة العدل، صنعاء، ص46.

(2) انظر ضياء عبد الرحمن احمد عثمان، النظام التأديبي (الانضباطي) أعضاء السلطة القضائية في اليمن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 2001م، ص8-9.

- 6- توافر نصوص عامة ومجردة وملزمة تبرر استقلال القضاء يستند إليها القاضي في الفصل في القضايا وفق معايير موحدة، وبموجبها يصدر أحكاما ويتم بها ضمان المساواة بين الخصوم الذين اتحدت ظروفهم أو مراكزهم القانونية.
- 7- لا يتصور أن يقوم لاستقلال القضاء قائمة ما لم يستشعر القاضي هذا الاستقلال في نفسه بحيث يشكل ذلك حماية ذاتية لاستقلال القضاء.
- 8- كفالة الضمان والاستقلال العملي للقاضي وتنفيذ أحكامه من جانب الدولة.
- والثابت في مختلف النظم القضائية أن استقلال القضاة في أداء وظيفتهم القضائية يعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي، ولذلك كانت عناية هذه النظم القضائية بتقرير وتنظيم الضمانات التي تعزز بصفة خاصة وشاملة الحصانة الذاتية للقضاة لتسد كل ثغرة قد تستغل بالترهيب أو الترغيب للمساس باستقلال القضاء، ومن تلك الضمانات عدم قابلية القضاة للعزل، وتقرير قواعد خاصة بنقل القضاة وندبهم وإعارتهم، وترقيتهم، وتجديد حالات لا يجوز للقاضي أن يحكم فيها، وتقرير قواعد خاصة لمخاصمة القضاة وتأديبهم.<sup>(1)</sup>
- وقد حرص نظام القضاء اليمني على تقرير وتنظيم الضمانات التي تعزز بصفة خاصة الحصانة الذاتية للقاضي، التي هي من أهم أسس استقلال القضاء، ومن هذه الضمانات:

## 1 - عدم قابلية القضاة للعزل

وهذه الضمانة من أبرز الضمانات بل تمثل من الناحية العملية الرمز الظاهر والملموس لوجود سلطة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup> وقد أكد الدستور على عدم قابلية القضاة للعزل في المادة (151) التي تنص على: (القضاة وأعضاء النيابة غير قابلين للعزل إلا في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون ولا يجوز نقلهم من

(1) د. آمال الفزيري، ضمانات التقاضي، دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، لم يذكر سنة النشر، ص126.

(2) د. علي بن صالح الفعيطي، ضمانات استقلال القضاء مفهومها ومضمونها، ص53.

السلك القضائي إلى أي وظائف غير قضائية إلا برضاهم وبموافقة المجلس المختص بشؤونهم ما لم يكن ذلك على سبيل التأديب وينظم القانون محاكمتهم...).

كما أكد على عدم قابلية القضاة للعزل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م في المادة (86) التي تنص على: (القضاة غير قابلين للعزل من مناصبهم إلا إذا كان العزل عقوبة تم توقيعها في دعوى محاسبة بموجب أحكام هذا القانون). وقد حدد قانون السلطة القضائية الحالات التي يجوز فيها عزل القاضي كعقوبة تأديبية في المادة (111) وبحسب المادة نفسها، يختص مجلس القضاء الأعلى وحده بتأديب القضاة.

ومبدأ عدم قابلية القضاة للعزل يعد من أهم الضمانات التي خص بها القانون أعضاء السلطة القضائية دون سائر موظفي الدولة. ويعني هذا المبدأ عدم جواز إبعاد القاضي عن منصبه القضائي سواء بطريقة الفصل أم الإحالة إلى المعاش أو الوقف عن العمل أو النقل إلى وظيفة أخرى، إلا برضاها وفي الحدود والقيود التي أوردها القانون ما لم يكن القاضي قد ارتكب خطأ وظيفيا أو أخل بواجباته. (1)

## 2 - وجود نظام خاص بترقية ونقل القضاة وندبهم وإعارتهم

حرصت النظم القانونية ومنها النظام القانوني اليمني على سن قواعد قانونية واضحة للضمانات المتعلقة بترقية ونقل القضاة وندبهم وإعارتهم، ولا يجوز مخالفة هذه القواعد أو تجاوزها. ويهدف المشرع من هذه القواعد استبعاد أي تأثير على القضاة وعدم استخدام السلطة التنفيذية للنقل والندب أو الإعارة كسلاح بيدها تخضع القاضي به، وتمس استقلاله مما يتعذر معه أداء رسالته في تحقيق العدل والإنصاف، ودون

---

(1) انظر ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان، النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية في اليمن، ص14.

شك تشكل هذه القواعد الخاصة بالقضاة فيما يتعلق بنقلهم وندبهم وإعارتهم ضماناً من ضمانات استقلالهم في قضائهم.<sup>(1)</sup>

وقد عني المشرع اليمني بالقواعد القانونية الخاصة بضمانات استقلال القضاء دستورياً وقانونياً، إذ نصت المادة (150) من الدستور تنص على أن: (القضاء وحدة متكاملة ويرتب القانون الجهات القضائية ودرجاتها ويحدد اختصاصاتها كما يحدد الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى القضاء وشروط وإجراءات تعيين القضاة ونقلهم وندبهم وترقيتهم والضمانات الأخرى الخاصة بهم...). وكذلك قانون السلطة القضائية في المادة (65) فقرة (أ) تنص على (لا يجوز نقل القضاة أو ندبهم إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون).<sup>(2)</sup>

### 3 - تحديد حالات لا يجوز للقاضي أن يحكم فيها

- حدد قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م في المادة الرابعة منه حالات تنحى القضاة وردهم عن الحكم. وفي هذا الصدد تنص المادة (128) من قانون المرافعات بأنه: (يكون القاضي ممنوعاً من نظر الدعوى (الخصومة) ويجب عليه التنحي عن نظرها من تلقاء نفسه ولو لم يطلب الخصوم ذلك في الأحوال الآتية:
- 1- إذا كان قريباً أو صهراً لأحد الخصوم إلى الدرجة الرابعة.
  - 2- إذا كان قريباً أو صهراً لمحامي أحد الخصوم أو لعضو النيابة الذي يترافع في الدعوى إلى الدرجة الرابعة.
  - 3- إذا كان صهراً لأحد القضاة الذين يشتركون معه في نظر الدعوى أو قريباً له إلى الدرجة الرابعة.
  - 4- إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أولاده أو أحد أبويه خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو زوجته أو أحد أولاده أو أحد أبويه.

(1) انظر د. علي بن صالح القعيطي، ضمانات استقلال القضاء ومفهومها ومضمونها، ص 56.

(2) راجع الباب الرابع من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته.

- 5- إذا كان وكيلا لاحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو ممثلا قانونيا له أو مظنونا وراثته له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة إلى الدرجة الرابعة بالمثل القانوني له أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المخاصمة أو بأحد مديريها أو كان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى.
- 6- إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلا عنه أو ممثلا قانونيا له مصلحة في الدعوى القائمة.
- 7- إذا كان قد أفتى في الدعوى أو ترفع فيها عن أحد الخصوم أو كتب فيها ولو كان قبل اشتغاله بالقضاء، أو كان قد سبق له نظرها قاضيا وحكم فيها في درجة أدنى أو نظرها خبيرا أو محكما وأبدى رأيه فيها أو أدى شهادة فيها قبل عمله بالقضاء أو كان لديه علم خاص بها.
- 8- إذا رفع القاضي دعوى تعويض على طالب الرد أو قدم ضده شكوى إلى جهة الاختصاص.
- 9- إذا رفعت عليه دعوى مخاصمة وتم قبولها قبل الحكم فيها.

وأجاز القانون في المادة (132) للخصوم طلب رد القاضي من نظر الدعوى للأسباب الآتية:

- 1- إذا حدث له أو لزوجته خصومة مع أحد الخصوم في الدعوى أو زوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم يكن قد أقيمت بقصد منعه من نظر الدعوى.
- 2- إذا كان لمطلقة التي له منها ولدٌ أو لأحد أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بقصد منعه من نظرها.
- 3- إذا كان أحد الخصوم خادما له.
- 4- إذا كان قد تلقى من أحد الخصوم هدية.

5- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

وبحسب المادة (133) للقاضي من تلقاء نفسه في الأحوال المبينة في المادة السابقة أن يخبر المحكمة في غرفة المداولة أو رئيس محكمة الاستئناف بالنسبة لقضاة المحاكم الابتدائية بالسبب للإذن له بالتحني، وعلى المحكمة أو رئيس محكمة الاستئناف الإذن للقاضي بالتحني وإثبات ذلك في محضر يوقعه رئيس المحكمة مع القاضي ويقوم أقدم أعضاء الشعبة مقام رئيس المحكمة إذا كان الأمر متعلقا به.

كما يجوز للقاضي بحسب المادة (134) إذا استشعر الحرج في نظر الدعوى لأي سبب آخر أن يعرض الأمر على رئيس المحكمة الابتدائية أو رئيس محكمة الاستئناف على حسب الأصول لإقراره على التحني عن نظرها إذا كان السبب واضحا ومعقولا أو أمره بالاستمرار في نظرها، ويثبت ذلك في محضر الجلسة على النحو المبين في المادة (133).

#### 4 - وجود قواعد خاصة لمحاسبة القضاة

خصص قانون السلطة القضائية الفصل الثالث من الباب الخامس لمحاسبة القضاة حيث نصت المادة (111) فقرة (أ) بأنه: (يختص مجلس القضاء الأعلى وحده بتأديب القضاة عند إخلالهم بواجبات وظيفتهم، وللمجلس أن يحيل محاسبتهم على مجلس محاسبة يتكون من ثلاثة أعضاء من المجلس أو من ثلاثة من القضاة.)

وبحسب الفقرة (2) تقيم هيئة التفتيش القضائي الدعوى التأديبية بناء على طلب وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى.

ولا يقدم طلب الدعوى التأديبية إلا بناء على تحقيق أولي تتولاه هيئة التفتيش القضائي، بشرط أن يكون المحقق أعلى درجة من القاضي الذي جرى التحقيق معه (فقرة 3) من المادة (111).

ووفقا للمادة (112) تقوم هيئة التفتيش القضائي بتهيئة الدعوى للسير في إجراءاتها عن جميع الوقائع المنسوبة إلى القاضي أو بعضها، ويكلف القاضي بالحضور أمام المجلس خلال شهر من تاريخ علمه بالتكاليف، لسماع أقواله وتمكينه من الدفاع عن نفسه فإن لم يحضر، ينظر المجلس الدعوى في غيابه بعد التأكد من صحة إبلاغه. وتضمن قواعد محاسبة القاضي سرية جلسات المحاكمة التأديبية وغيرها من الحقوق كحق الدفاع وحق تكليف غيره بالحضور نيابة... إلخ.<sup>(1)</sup>

والى جانب ضمان المساءلة التأديبية يتمتع القاضي بحصانات وضمانات عند المساءلة الجنائية على النحو الآتي:<sup>(2)</sup>

- 1- عدم جواز القبض على القاضي أو حبسه إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى.
- 2- وجوب أن يقوم وزير العدل عند القبض على القاضي في حالة التلبس أو حبسه بالإبلاغ عن ذلك إلى مجلس القضاء الأعلى الذي بدروه إما أن يأذن بحبسه أو يأمر بإخلاء سبيله بضمان أو بغير ضمان.
- 3- عدم جواز رفع الدعوى الجزائية على القاضي إلا بناء على طلب بذلك يقدمه النائب العام إلى مجلس القضاء الأعلى.
- 4- ضرورة استئذان مجلس القضاء الأعلى في رفع الدعوى الجزائية على القاضي وموافقة المجلس على هذا لاستئذان، وإصدار الإذن برفعها، فهو المختص قانونا بمنح الإذن أو عدم منحه.
- 5- أن مجلس القضاء الأعلى هو الذي يعين المحكمة التي تتولى محاكمة القاضي جزائيا.

## 5 - وجود نظام خاص لمخاصمة القضاة

---

(1) راجع 113، 114 من قانون السلطة القضائية.

(2) راجه المواد (86-91) من قانون السلطة القضائية.

وضع المشرع اليمني قواعد خاصة لمخاصمة القضاة ضمانا لاستقلال القضاء وقد ورد ذلك في المادة (120) من قانون السلطة القضائية التي تنص على أن: (تخضع مخاصمة القضاة وتنحياتهم وردهم للأحكام المنصوص عليها في القوانين الإجرائية النافذة).

وينظم قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م مخاصمة القضاة في المواد (144-156).

وبحسب المادة (144) تتحصر أسباب دعوى المخاصمة فيما يأتي:

- 1- إذا وقع من القاضي أو عضو النيابة العامة غش في عمله القضائي.
- 2- إذا وقع منه خطأ مهني جسيم.
- 3- إذا امتنع صراحة أو ضمنا عن النظر في الدعوى أو الفصل في قضية صالحة للحكم فيها بدون عذر شرعي.
- 4- إذا اعترف القاضي أنه تعمد الجور في حكمه أو أنه قضى بغير الحق أو بناء على رشوة.

## 6 - وجود مجلس أعلى لشئون القضاء

أنشأ الدستور اليمني مجلس أعلى للقضاة ضمانا لاستقلاله، وليكون مرجعا خاصا للقضاة قائما على شئونهم وشئون القضاء عامة.<sup>(1)</sup> وقد ورد ذلك في المادة (152) من الدستور الذي نص على أن: (يكون للقضاة مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه، ويعمل على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة من حيث التعيين والترقية والفصل والعزل وفقا للقانون، ويتولى المجلس دراسة وإقرار مشروع موازنة القضاء تمهيدا لإدراجها رقما واحدا في الموازنة العامة للدولة).

---

(1) د. علي بن صالح الثعيطي، ضمانات استقلال القضاء مفهومها ومضمونها، ص57.

وقد أوضح الباب الخامس من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م كيفية تشكيل مجلس القضاء الأعلى وصلاحيته.<sup>(1)</sup>

ونخلص من هذا البحث إلى القول أن النصوص الدستورية والقانونية قد نصت على مبدأ استقلال القضاء بوصفه سلطة من سلطات الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمن الناحية التشريعية لا بأس بها، لكن هناك اختراق لهذا المبدأ من الناحية العملية وتدخل في شئون القضاء ومن مظاهر اختراق هذا المبدأ الافتئات على حق التقاضي ومصادرته، والذي يحدث من الجهات التنفيذية وغيرها.<sup>(2)</sup> وعدم تنفيذ أحكام المحاكم من قبل هذه الجهات واللجوء إلى الأعراف التقليدية.

### الفرع الثاني

### درجات السلطة القضائية في الجمهورية اليمنية

تأخذ الجمهورية اليمنية بنظام القضاء الموحد، والذي تكون فيه للمحكمة الابتدائية الولاية العامة للنظر في جميع القضايا، سواء القضايا الجنائية أو المدنية أو الإدارية أو التجارية، أو الأحوال الشخصية...إلخ.

وتتمثل وحدة القضاء في وجود محكمة عليا واحدة للجمهورية اليمنية تتولى الرقابة القانونية على جميع المحاكم الاستئنافية والابتدائية من خلال ما تصدره من أحكام قضائية في إطار النصوص القانونية المنظمة لذلك.

ويأخذ النظام القضائي بمبدأ التقاضي على درجتين (الابتدائية والاستئنافية) ثم رقابة المحكمة العليا. إن وحدة القضاء وانعقاد الولاية العامة في نظر كافة القضايا للمحاكم الابتدائية لا يعني عدم وجود محاكم ابتدائية نوعية متخصصة، فقد أجاز قانون السلطة القضائية إنشاء محاكم ابتدائية نوعية في محافظات الجمهورية تختص بنظر نوع معين من القضايا متى ما دعت الحاجة إلى ذلك.

(1) راجع قانون السلطة القضائية، الباب الرابع، المواد (104 إلى 120).

(2) انظر ندوة القضاء اليمني مشاكله ... ومحاولة النهوض به، إدارة الندوة المحامي أحمد الوادعي، اليمن الجديد، وزارة الإعلام والثقافة، صنعاء، العدد الرابع، أبريل 1987م، ص 142-193.

- فقد قام مجلس القضاء الأعلى بإنشاء المحاكم النوعية المتخصصة هي:
- المحاكم والشعب التجارية وهذه تختص بالنظر في القضايا التجارية.
  - محاكم وشُعب الأموال العامة وهذه تختص بالنظر في قضايا المال العام وقضايا الفساد.
  - محاكم الأحداث وتختص بالنظر في قضايا الأحداث.
  - المحاكم والشُعبة الجزائية المتخصصة وتختص بالنظر في القضايا الجزائية كقضايا الإرهاب والتقطيع والاختطاف وتشكيل العصابات المسلحة.
  - محاكم الضرائب وتختص بالنظر في قضايا الضرائب.
  - محاكم المرور وتختص بالنظر في قضايا المرور.
  - محاكم المخالفات وتختص بالنظر في قضايا المخالفات.
  - محكمة الصحافة والمطبوعات وتختص بالنظر في قضايا النشر والصحافة والمطبوعات.

وإلى جانب ذلك، تم إنشاء نيابات متخصصة، وبنفس التسميات لينسجم ويتكامل العمل بين النيابة والمحاكم.

وقد صدر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته كقانون خاص ينظم شؤون السلطة القضائية وهيئاتها وأجهزتها المختلفة. ولضمان استقلال السلطة القضائية تم تعديل قانون السلطة القضائية بالقانون رقم (15) لسنة 2006 حيث تم فيه فصل رئاسة مجلس القضاء الأعلى عن رئاسة الجمهورية.

وفيما يأتي نتناول مكونات السلطة القضائية ودرجاتها بحسب القانون الصادر

بشأنها:

### أولاً: مجلس القضاء الأعلى

يعد مجلس القضاء الأعلى السلطة الإدارية العليا في السلطة القضائية، ويتشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس المحكمة العليا ورئيس المجلس ووزير العدل

والنائب العام ورئيس هيئة التفتيش القضائي وأمين عام المجلس - وهؤلاء أعضاء بحسب مناصبهم - وثلاثة أعضاء أحدهم مدير المعهد العالي للقضاء، يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية.

ويقوم مجلس القضاء الأعلى بوضع السياسة العامة لتطوير شئون القضاء وكذلك النظر في المواضيع التي تعرض على المجلس المتعلقة بتعيينهم وترقيتهم ومحاسبتهم وعزلهم والنظر في نتائج التفتيش الدوري على أعمال رؤساء المحاكم (بكافة درجاتها) والتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد رؤساء وأعضاء المحاكم وإبداء الرأي والمشورة في مشروعات ميزانية السلطة القضائية تمهيدا لإدراجها رقما واحدا في الموارنة العامة للدولة. ولمجلس القضاء الأعلى أن يطلب ما يراه ضروريا من البيانات والأوراق من الجهات الحكومية وغيرها، وله أن يطلب حضور من يرى الاستماع إليه.<sup>(1)</sup>

## ثانياً: المحكمة العليا

المحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية في الجمهورية اليمنية ومقرها العاصمة صنعاء. وتمارس المحكمة العليا المهام التالية:

- 1- الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة القرارات.
- 2- الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء.
- 3- الفصل في الطعون الانتخابية.
- 4- الفصل في الطعون والأحكام النهائية المكتسبة للدرجة القطعية في المواد المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية.
- 5- الرقابة القضائية على جميع المحاكم في الجمهورية.

---

(1) راجع قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م المعدل المواد (104-108).

- 6- أية مهام أخرى بمقتضى القانون.
- 7- الفصل بطريق الطعن في الأحكام النهائية في الجرائم العسكرية.
- 8- محاكمات شاغلي وظائف السلطات العليا مع مراعاة أحكام المادتين (101)، (111) من الدستور.

### طريقة تشكيل المحكمة العليا:

تشكل المحكمة العليا من رئيس ونائب أو أكثر وعدد من القضاة يصدر بتحديد عددهم عند التشكيل وعند اللزوم قرار من وزير العدل بالتشاور مع رئيس المحكمة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

وتتكون المحكمة العليا من الدوائر التالية:

- 1- الدائرة الدستورية.
- 2- الدائرة المدنية.
- 3- الدائرة التجارية.
- 4- الدائرة الجزائية.
- 5- دائرة الأحوال الشخصية.
- 6- الدائرة الإدارية.
- 7- الدائرة العسكرية.
- 8- دائرة فحص الطعون.

وتتكون كل دائرة من خمسة قضاة باستثناء الدائرة الدستورية تتألف من سبعة قضاة وبذلك يكون عدد أعضاء هذه المحكمة 42 عضواً.

وحدد قانون السلطة القضائية اختصاص كل دائرة على النحو الآتي:<sup>(1)</sup>

### 1 - الدائرة الدستورية

(1) راجع المواد (19 إلى 26) من قانون السلطة القضائية المعدل.

وتختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة القرارات، وذلك بطريق الفصل في الطعون التي ترفع إليها بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة القرارات سواء عن طريق الدعوى المبتدأة، أو الدفع. والفصل في الطعون الانتخابية. ومحاكمة المتهمين من شاغلي وظائف السلطات العليا.

## 2 - وتفصل الدائرة المدنية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام النهائية والمكتسبة للدرجة القطعية والقرارات الصادرة في القضايا المدنية وفي القضايا الأخرى غير الجزائية والتجارية والأحوال الشخصية والإدارية.

2- تنازع الاختصاصات بين جهات القضاء إيجاباً أو سلباً.

3- نقل الدعوى في القضايا المدنية وفقاً لقانون المرافعات.

4- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقاً للقانون.

## 3 - وتفصل الدائرة الجزائية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الجنائية.

2- نقل الدعوى في القضايا الجنائية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقاً للقانون.

## 4 - تفصل الدائرة التجارية والمالية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا التجارية والمالية.

2- نقل الدعوى في القضايا التجارية والمالية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقاً للقانون.

## 5 - تفصل دائرة الأحوال الشخصية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في قضايا الأحوال الشخصية.

2- نقل الدعوى في قضايا الأحوال الشخصية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقا للقانون.

#### 6 - تفصل الدائرة الإدارية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية.

2- نقل الدعوى في قضايا القضايا الإدارية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقا للقانون.

#### 7 - تفصل الدائرة العسكرية في:

1- الطعن بطريق النقض في الأحكام النهائية والمكتسبة الدرجة القطعية والقرارات

الصادرة في القضايا العسكرية.

2- نقل الدعوى في الجرائم العسكرية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقا للقانون.

8- وتختص دائرة فحص الطعون في الطعون المقدمة من حيث الشكل واستيفاءها

الشروط المطلوبة قانونا.

ثالثا: محاكم الاستئناف<sup>(1)</sup>

وتعد محكمة الاستئناف محكمة درجة ثانية من درجات التقاضي في الجمهورية

اليمنية، وهي أعلى جهاز قضائي في المحافظة حيث تنشأ في كل محافظة محكمة

استئنافية يكون مقرها عاصمة المحافظة، وتتألف محكمة الاستئناف من رئيس ونائب

أو أكثر ومن رؤساء الشعب الاستئنافية وقضاتها، ويتولى رئيس المحكمة الاستئنافية

تسيير المحكمة وإدارة شئونها والإشراف على نظام العمل فيها، وتتكون محكمة

الاستئناف من الشعب الآتية:

1- الشعبة المدنية.

2- الشعبة التجارية.

---

(1) راجع المواد (37-43) من قانون السلطة القضائية.

3- الشعبة الجنائية.

4- شعبة الأحوال الشخصية.

وتختص محكمة الاستئناف بالفصل في:

1- القضايا التي أجاز القانون الطعن فيها بالاستئناف.

2- القضايا الأخرى التي هي من اختصاصها بمقتضى أي قانون آخر.

#### رابعاً: المحاكم الابتدائية

بحسب قانون السلطة القضائية تتألف هيئة الحكم في المحكمة الابتدائية من قاض فرد، ويجوز في حالة توفر عدد كاف من القضاة، أن يؤلف من ثلاثة قضاة.

وتكون للمحكمة الابتدائية الولاية العامة للنظر في جميع القضايا، وأحكام المحكمة الابتدائية قابلة للاستئناف، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

ويحدد بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناء على اقتراح من وزير العدل، ورئيس المحكمة العليا المحاكم الابتدائية ومراكزها، ونطاق اختصاصها.<sup>(1)</sup>

#### المبحث الرابع

#### حقوق الإنسان في التشريع اليمني

ان حقوق الإنسان موضوع موغل في القدم، وليست هناك قضية إنسانية أكثر نبلا من قضية حقوق الإنسان، وليس هناك موضوع يشغل الدارسون والباحثون ورجال القضاء والسياسة أكثر من حقوق الإنسان، بل إن حقوق الإنسان خرجت عن نطاقها الدستوري الداخلي، واكتسبت صورة عالمية، وعنيت منظمات دولية حكومية وغير حكومية بحماية حقوق الإنسان.

ولما كان الإنسان لا يستطيع العيش إلا في كنف الدولة بوصفها وحدة اجتماعية منظمة، فهي بالتالي الحامي الحقيقي لهذه الحقوق لما تملكه من وسائل لا

---

(1) راجع المواد (44 إلى 48) من قانون السلطة القضائية.

يملكها غيرها، وتأسيساً لذلك نتناول حقوق الإنسان في الجمهورية اليمنية على النحو الآتي:

## المطلب الأول حقوق الإنسان في الدستور

جاء الباب الثاني من دستور الجمهورية اليمنية المعدل 2001م بعنوان (حقوق وواجبات المواطنين الأساسية) (المواد 41-61).

ويعد مبدأ المساواة سنام حقوق الإنسان، إذ أن الحديث عن الحقوق والواجبات لا معنى له إذا كان هناك تمييز بين المواطنين لأي سبب لذلك نصت المادة (41) من الدستور على أن (المواطنون جميعهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة) والمساواة التي ينص عليها الدستور هي المساواة القانونية، التي تعني أن يكون جميع الأفراد متساويين أمام القانون بحيث تنطبق ذات القواعد القانونية على الجميع، سواء بالنسبة للحماية القانونية التي تضيفها عليهم، أو العقاب الذي تفرضه.<sup>(1)</sup> وتضمن الدستور اليمني عدداً من الحقوق والحريات المرتبطة بالشخصية، أو الحقوق والحريات الفطرية، أو الحقوق والحريات المتعلقة بنشاط الفرد، نعرض بها فيما يأتي:

### أولاً: الحقوق والحريات الشخصية

نصت المادة (48) من الدستور على أن (تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ويحدد القانون الحالات التي تقيد فيها حرية المواطن ولا يجوز تقييد حرية أحد إلا بحكم محكمة مختصة).

ووفقاً للمادة (47) من الدستور المسئولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، وكل متهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره).

---

(1) د. عبد الغني بسبوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 613.

ومن الحقوق المتعلقة بشخصية الفرد التي كفلها الدستور اليمني الحق في الحياة، وحق الأمن، وحرية الانتقال، وحرية السكن، وسرية المراسلات. ويمكن الإشارة إلى أن الحق في الأمن يقتضي الآتي:

- 1- عدم القبض على الإنسان بصورة تعسفية.
  - 2- حق الفرد في أن تنظر محكمة نزيهة مستقلة في قضيته.
  - 3- معاملة المساجين معاملة لائقة.
  - 4- تحريم التعذيب.
  - 5- النقيذ بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص (احترام مبدأ الشرعية).
  - 6- تطبيق مبدأ عدم الرجعية في القانون الجنائي.
- وذلك ما نص عليه الدستور في المادتين (47، 48) السابق الإشارة إليهما.

### ثانيا: الحقوق والحريات الفكرية

وهذه المجموعة من الحقوق تشمل حق تكوين الأحزاب وحرية الصحافة وحق التعليم، وحرية الاجتماع، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها.

وقد كفل الدستور اليمني جميع هذه الحقوق حيث تنص المادة (42) على أن (لكل مواطن حق الاسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكفل الدولة حرية الفكر والإعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون). كما نص الدستور على حق الانتخاب وذلك في المادة (43) (للمواطنين حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق).

أما حق التعليم فقد تضمنته المادة (54) (التعليم حق للمواطنين جميعا تكفله الدولة وفقا للقانون...).

ومن الحقوق والحريات الفكرية التي تضمنها الدستور اليمني، الحق في تنظيم أنفسهم سياسيا ومهنيا ونقابيا وكذلك الحق في تكوين المنظمات التعليمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية... المادة (58).

### ثالثاً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

أضفى الدستور اليمني الحماية القانونية على حق الملكية حيث نصت الفقرة (ج) من المادة (7) على (حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا للضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون).

ومن الحقوق التي كفلها الدستور في هذا المجال حق العمل وحق الرعاية الصحية والاجتماعية والحق في حماية العائلة والأمومة والطفولة وهذه الحقوق تضمنها الفصل الثالث من الباب الأول من الدستور في المواد (26-32) وكذلك تضمن الدستور حرية التجارة وحرية الاستثمار، المادة (10).

#### المطلب الثاني

#### حقوق الإنسان في القوانين اليمنية

يتضح مما سبق، أن الدستور يقرر الحقوق الأساسية للأفراد، والضمانات الواجبة لهم، ثم تصدر القوانين التي تنظم تلك الحقوق<sup>(1)</sup> وتحديد إجراءاتها وضماناتها تطبيقاً للقاعدة الدستورية.

### 1 - حق الأمن (ضمان حرية الشخص)

ينص قانون الإجراءات الجزائية رقم 13 لسنة 1994م في الباب الثاني المرسوم (المبادئ والمهام الأساسية) (المواد 3-20) على المبادئ الآتية:

- 1- الحرية الشخصية مكفولة.
- 2- المسؤولية الجزائية شخصية.

---

(1) يحيى قاسم سهل، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص126.

- 3- المتهم بريء حتى تثبت إدانته.
- 4- يفسر الشك لصالح المتهم.
- 5- لا عقوبة إلا بعد محاكمة.
- 6- حق الدفاع مكفول.
- 7- المواطنون سواء أمام القانون.
- 8- يحظر تعذيب المتهم.
- 9- يحظر معاملة المتهم بطريقة غير إنسانية أو إيذائه بدنيا أو معنويا.
- 10- الاعتراف تحت وطأة التعذيب والمعاملة غير الإنسانية لا يعتد به ولا يعول عليه.
- 11- يحظر تسليم أي مواطن يماني لأي سلطة أجنبية.
- 12- حرمة المساكن ودور العبادة ودور العلم.
- 13- حرية وسرية المراسلات البريدية والسلكية واللاسلكية وكافة وسائل الاتصال مكفولة.
- 14- لا يجوز المساس بحرية الحياة الخاصة للمواطنين في غير الأحوال المصرح بها في هذا القانون. ويعتبر مساسا بها ارتكاب احد الأفعال الآتية:
  - 1) استراق السمع أو تسجيل أو نقل المحادثات التي تجري في مكان خاص أو عن طريق الهاتف أو عن طريق جهاز من الأجهزة أيا كان نوعه.
  - 2) التقاط أو نقل صورة شخصية في مكان بجهاز من الأجهزة أيا كان نوعه.
  - 3) الاطلاع على الخطابات أو الرسائل أو البرقيات أو مصادرتها.
- 15- لا يجوز وضع قيود علي حرية المواطنين في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور إلا وفقا لأحكام القانون.

## 2 - حق تكوين الأحزاب

وفقاً لأحكام المادة (39) من الدستور نصت المادة (3) من قانون الأحزاب: (تعد الحريات العامة بما فيها التعددية السياسية والحزبية القائمة على الشرعية الدستورية حقاً وركناً من أركان النظام السياسي والاجتماعي للجمهورية اليمنية ولا يجوز إلغاءه أو الحد منه أو استخدام أية وسيلة تعرقل حرية المواطنين في ممارسة هذا الحق. كما لا يجوز لأي حزب أو تنظيم سياسي إساءة ممارسة هذا الحق بما يتعارض مع مقتضيات المصلحة الوطنية في صيانة سيادة الدستور والأمن والاستقرار والوحدة الوطنية).

ونصت المادة (5) من قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 66 لسنة 1991م على أن: (لليمنيين حق تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية ولهم حق الانتماء الطوعي لأي حزب أو تنظيم سياسي. طبقاً للشرعية الدستورية وأحكام هذا القانون).

### 3- حرية الصحافة (حرية التعبير)

تضمن قانون الصحافة والمطبوعات رقم 25 لسنة 1990م المبادئ الآتية:

- 1- حرية المعرفة والفكر والصحافة والتعبير والاتصال والحصول على المعلومات حق من حقوق المواطنين لضمان الإعراب عن فكرهم بالقول والكتابة أو التصوير أو الرسم أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير. وهي مكفولة لجميع المواطنين وفق أحكام الدستور.
- 2- الصحافة مستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع.
- 3- الصحافة حرة فيما تنشره وحررة في استقاء الأنباء والمعلومات من مصادرها وهي مسئولة عما تنشره في حدود القانون.

4- حماية حقوق الصحفيين والمبدعين وتوفير الضمانات القانونية اللازمة لممارسة المهنة وحققهم في التعبير دون تعرضهم لأي مساءلة غير قانونية يكفلها القانون. ما لم تكن بالمخالفة لأحكامه.

#### 4 - حق الانتخاب

نصت المادة (3) من قانون الانتخابات رقم 27 لسنة 1999م المعدل على أنه: (يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن بلغ من العمر ثمانية عشر سنة شمسية كاملة ويستثنى من ذلك المتجنس الذي لم يمضي على كسبة الجنسية المدة القانونية المحددة في قانون الجنسية كاملة).

كما نص المادة (4 فقرة ج) على أنه: (لا يجوز إكراه أي مواطن على اختيار موطن انتخابي معين أو إكراه أي ناخب على الإدلاء بصوته لمرشح معين ويعاقب كل صاحب سلطة مدنية أو عسكرية استخدام سلطته أو نفوذه لتغيير إرادة الناخب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (97) من هذا القانون مع إبعاده من وظيفته.

#### 5 - الحق في المشاركة السياسية (الحق في الترشيح والانتخاب)

بغية تعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وتوسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، صدر قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، ليؤكد المبدأ الدستوري القاضي بأن (الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة).

#### 6 - الحق في شغل الوظيفة العامة

نصت المادة (12/ج) من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م على أن: (يقوم شغل الوظيفة العام على مبدأ تكافؤ الفرص والحقوق المتساوية لجميع المواطنين دون أي تمييز، وتكفل الدولة وسائل الرقابة على هذا المبدأ).

#### 7 - حق العمل

اعتبرت المادة (5) من قانون العمل رقم (5) لسنة 1995م (العمل حق طبيعي لكل مواطن واجب على كل قادر عليه بشروط وفرص وضمانات وحقوق متكافئة دون تمييز بسبب الجنس أو السن أو العرق أو اللون أو العقيدة أو اللغة وتنظم الدولة وبقدر الإمكان حق الحصول على العمل من خلال التخطيط المتنامي للاقتصاد الوطني).

وتنص المادة (7) كذلك على: (عدم جواز تنازل أو إبراء أية حقوق مترتبة للعمال عن عقد العمل إذا كان ذلك مخالفاً لأحكام هذا القانون).

#### 8 - حق تكوين النقابات

نصت المادة (126) من قانون الخدمة المدنية رقم 19 لسنة 1991م على هذا الحق بقولها: (يتمتع الموظف بحق التنظيم والانضمام إلى النقابات...) ولضمان حماية هذا الحق نصت المادة (127) من نفس القانون على أنه: (يتمتع الموظف بالحماية الكافية لضمان عدم معاقبته أو فصله أو حرمانه من حق وظيفي له بسبب عضويته النقابية أو بسبب مشاركته في أنشطتها الاعتيادية).

#### 9 - حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية

كفل المشرع اليمني للمواطنين الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية إيماناً منه بدورها الرئيسي الذي تلعبه في مجال التنمية وتطوير النهج الديمقراطي.

ويهدف توفير الضمانات الكفيلة بممارسة الجمعيات والمؤسسات الأهلية لأنشطتها بحرية واستقلالية كاملة وبما يتلاءم مع مسئوليتها الاجتماعية، صدر قانون رقم (1) لسنة 2001م بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

كفل المشرع اليمني للموظف العام في قانون التأمينات والمعاشات رقم 25 لسنة 1991م الحق في المعاش التقاعدي ومكافأة نهاية الخدمة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وكذلك التأمين الصحي وإصابة العمل...إلخ.

## 10 - حق العمال في الراحة

ينظم قانون تحديد الإجازات والعطلات الرسمية رقم 2 لسنة 2000م (حق الراحة) بوصفه أحد الحقوق الاقتصادية أو العطلة الرسمية بحسب المادة (2) من القانون (هي المدة التي يتمتع فيها المواطنون والعاملون في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام والمختلط والتعاوني والخاص بحق الراحة عن العمل دون أن يخضع من أجورهم وحقوقهم شيء).

## 11 - حق الملكية

وهي تعني قدرة الفرد قانونيا على أن يصبح مالكا وقد كانت في السابق من الحريات المقدمة إلا أن التطور أصابها وأصبحت ذات وظيفة اجتماعية. وقد نظم القانون المدني اليمني الملكية وما يترتب عنها في الكتاب الرابع.

ويتجلى مفهوم الوظيفة الاجتماعية للملكية في المادة (1159) التي تنص على أنه: (لا يجوز لأحد أن يحرم أحدا من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون الشرعي وبالطريقة المنصوص عليها فيه وفي مقابل تعويض عادل).

وقد حرص القانون رقم 25 لسنة 1992م بشأن الاستملاك للمنفعة العامة لتنظيم الاستملاك للمنفعة العامة مبينا إجراءاته وأنواعه وغيره من الأحكام العامة في هذا الشأن.

كما صدر القانون رقم 19 لسنة 1994م لتنظيم حق الملكية الفكرية (حق المؤلف والمكتشف والمخترع) وكذلك حق ملكية (العلامات الصناعية والتجارية والرسوم والنماذج الصناعية).

## 12 - حرية التجارة

ويندرج في إطار حرية التجارة حرية الاستثمار. وقد نظمت القوانين اليمنية الصادرة بهذا المجال هذه الحرية مثل القانون رقم 32 لسنة 1991م بشأن القانون التجاري والقانون رقم 33 لسنة 1991م بشأن السجل التجاري والقانون رقم 34 لسنة 1991م بشأن قانون الشركات والقانون رقم 40 لسنة 1991م بشأن التجارة الخارجية والقانون رقم 22 لسنة 2002م بشأن الاستثمار.

## 13 - حق الجنسية (المواطنة)

نصت المادة (44) من الدستور اليمني على أن: (ينظم القانون الجنسية اليمنية، ولا يجوز إسقاطها عن يمني إطلاقاً ولا يجوز سحبها ممن اكتسبها إلا وفقاً للقانون).

وقد نظم قانون الجنسية اليمنية رقم (6) لعام 1990م أسباب كسب الجنسية اليمنية ومنحها واستردادها وسحبها وغير ذلك من الأحكام العامة في مسائل الجنسية. كانت تلك لحظة سريعة عن حقوق المواطن اليمني في الدستور والقوانين النافذة، وقد تطورت وتفرعت هذه الحقوق وظهرت حقوق لبعض فئات المجتمع كحقوق المرأة وحقوق الطفل وحقوق الأجنبي، وحقوق المستهلك وحقوق السجناء، وحقوق المعاقين فكرياً وحقوق الطاعنين في السن وحق البيئة، وحق تداول المعلومات والحق في التنمية وحق احترام الميراث المشترك للإنسانية.

### المطلب الثالث حقوق المرأة في التشريع اليمني

الأصل أن القانون يخاطب (الإنسان - الشخص - الفرد - المواطن) سياتان كان ذكرا أم أنثى. فلفظ الناخب يشمل الرجل والمرأة بوصفهما يتمتعان بحق الانتخاب غير أن القانون أحيانا يخص المرأة ويذكرها بالتحديد كما هو الحال في قانون الانتخابات حيث أفرد المشرع نصا خاصة بالمرأة، وأسماه تشجيع المرأة على ممارسة حقوقها كاملة، المادة (5) من القانون لسنة 1996م وكذلك أفرد قانون الإجراءات الجزائية رقم (13) لسنة 1994م، نصوصا خاصة بالمرأة راعت أوضاع المرأة الحامل والمرضع أو التي ترعى صغيرا، وأشارت المادة (484) منه على وقف عقوبة الإعدام أو تنفيذ الحد أو القصاص على المرأة الحامل حتى تضع حملها أو المرضع حتى تتم الرضاعة لوليدها، واشترط القانون لتنفيذ العقوبة - بعد ذلك - وجود من يكفل ولد المرأة، وأجاز القانون تنفيذ العقوبة السالبة للحرية إذا كانت المحكوم عليها حاملا إلى أن تضع حملها وتمضي مدة لا تقل عن شهرين على الوضع...إلخ.

### حقوق المرأة في قانون الخدمة المدنية

- 1- إجازة الأمومة.
  - 2- حدد للمرأة المرضع خمس ساعات عمل حتى نهاية الشهر السادس لوليدها.
  - 3- خفض ساعات المرأة الحامل، بحيث لا تزيد عن أربع ساعات تبدأ منذ شهرها السادس حتى الولادة.
  - 4- منحها إجازة من دون راتب لمدة عام كحد أقصى تقرها الوحدة الإدارية في حالة حاجتها للإجازة.
  - 5- منح الزوجين في حالة مرافقة أحدهم الآخر خارج الوطن إجازة تصل إلى أربع سنوات بدون راتب، المادة (59) من القانون.
- ومنح قانون التأمينات للمرأة امتيازات عن الرجل فيما يتصل بمعاش الشيخوخة. وهذا، ويكفل قانون الجنسية اليمني المرأة اليمنية المتزوجة بأجنبي حق الاحتفاظ بجنسيتها، وفي تعديل القانون بقانون رقم 17 لعام 2009م يتمتع بالجنسية اليمنية

بحسب المادة (3) أ- من ولد لأب أو أم يتمتع أي منهما بهذه الجنسية، ب- من ولد في اليمن من أم تحمل الجنسية وأب مجهول الجنسية أو لا جنسية له، ج- من ولد في اليمن من أم تحمل هذه الجنسية ولم تثبت نسبته إلى أبيه قانونياً. وبالنسبة لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته، لم يشترط الذكورة عند وضعه الشروط تعيين في المحاكم وشاغلي وظائف النيابة العامة.

كذلك قانون الأحوال المدنية والسجل المدني رقم 23 لسنة 1991م أكد المساواة بين الجنسين.

والقانون العام للتربية والتعليم رقم 45 لسنة 1992م يساوي بين الجنسين في الانتفاع بفرص التعليم، وتضمن حق الفتاة في الحصول على التعليم على قدم المساواة مع الفتى، وبما يتفق مع ميولها وقدراتها.

تلك كانت إطلالة سريعة على حقوق المرأة في التشريع اليمني رمت منها التعريف بهذه الحقوق.

## المطلب الرابع الواجبات

من المعلوم أن كل حق يقابله واجب، وكما تضمن الدستور الحقوق والحريات تضمن الواجبات الأساسية والمتمثلة في:

### 1 - الدفاع عن الوطن

ينص الدستور في المادة (60) على أن: (الدفاع عن الدين والوطن واجب مقدس، والخدمة العسكرية شرف، وخدمة الدفاع المدني ينظمها القانون). كما ينص في المادة (61) على أن: (الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واحترام القوانين والتقييد بأحكامها واجب على كل مواطن).

### 2 - أداء الضرائب والتكاليف العامة

تعد حصيلة الضرائب المورد الهام والرئيسي في كل دولة بوجه عام للخزينة العامة، وبهذه الأموال تقوم الدولة بإدارة المرافق والخدمات العامة كالرعاية الصحية

ورعاية الأمومة وغيرها من الخدمات الاجتماعية وهذه الخدمات تلزم الدولة بتكاليف كبيرة، لذا أوجب الدستور على المواطن المشاركة في تغطية هذه النفقات وقد راعى المشرع عند فرض الضرائب المصلحة العامة حيث قررت المادة (12) من الدستور (يراعى في فرض الضرائب والتكاليف العامة مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين). كما أوجب الدستور عند فرض مثل هذه الضرائب أن لا تتم إلا بقانون وهذا ما نصت عليه المادة (13) من الدستور في الفقرة (أ) (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعض منها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والتكاليف العامة إلا بقانون).

ولا شك في أن التقصير من جانب المواطن في أداء هذا الواجب سوف يؤدي إلى قلة إيرادات الدولة الأمر الذي يكون حائلاً دون قيام الدولة بالتزاماتها قبل المواطنين.<sup>(1)</sup>

### ثبت المراجع

#### أولاً: الكتب

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، 1982.
- 2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، 1983.
- 3- د. أحمد كامل محمود، القانون الدستوري، المصرية للنشر والتوزيع، 2016.
- 4- د. أحمد عبد الله أحمد بن قاسم، القانون الدستوري، دار الجامعات اليمنية، صنعاء، لم يذكر سنة النشر.
- 5- د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- 6- د. أمال الفزائري، ضمانات التقاضي، دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 7- د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009.

---

(1) د. مصطفى محمد العزي، البادئ العامة للأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 118.

- 8- د. حسام مرسي، القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- 9- د. خالد سمارة الزعبي، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن.
- 10- د. خالد عمر عبد الله باجنيد، د. احمد صادق الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الرابعة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، 2014.
- 11- د. داؤد عبد الرازق الباز، القانون الدستوري (قانون القوانين)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016.
- 12- د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثانية، دار توبقال للنشر، المغرب، 1990.
- 13- د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري المصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
- 14- د. رمزي الشاعر، القانون الدستوري المصري، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020.
- 15- د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 16- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، لم يذكر سنة النشر.
- 17- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، 1988.
- 18- د. ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان، النظام التأديبي (الانضباطي) لأعضاء السلطة القضائية في اليمن، رسالة ماجستير، كلية القانون، بغداد، 2001.
- 19- د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة الحادية عشر، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 20- د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

- 21- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 22- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2009.
- 23- د. عبد الكريم العزيز، التشكيلات المركزية العثمانية والإدارة المحلية في اليمن 1850-1918، صنعاء، 2003.
- 24- د. عمر عبد الله بامحسون، التطور السياسي والدستوري في اليمن الديمقراطية 1937-1967، مكتبة مصر.
- 25- د. فيصل الشطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، 2002.
- 26- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 27- د. محمد قائد طربوش، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة العروة الوثقى، الطبعة الثالثة، تعز، لم يشر لسنة النشر.
- 28- د. كمال الغالي، مبادئ النظام الدستوري والنظم السياسية، الطبعة السابعة، منشورات جامعة (دمشق)، 1993-1994.
- 29- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. عاصم أحمد عجيلة، القانون الدستوري (مع دراسة مقارنة بالدستور اليمني)، الطبعة الأولى، دار الطباعة الحديثة.
- 30- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، 2002.
- 31- د. محمد علي سويلم، دستور الجمهورية الثانية، الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013.
- 32- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسي (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 33- د. محمد جمال الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- 34- د. محمد عرب صاصيلا، القانون الدستور والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الأنس، دمشق، دار الكتب العربية، القاهرة، 2013.
- 35- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، 1987.

- 36- د. مصطفى صالح العماري، التنظيم السياسي والنظام السياسي، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمّان، الأردن، 2009.
- 37- د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، جامعة مؤتة، 1993.
- 38- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمّان، الأردن، 1999.
- 39- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمّان، الأردن، 2009.
- 40- د. نفيس المدانات، دراسات معمقة في القانون العام، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمّان، الأردن، 2004.
- 41- د. ياسين محمد عبد الكريم الخرساني، د. يوسف هزاع الوافي، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري والسياسي اليمني، مركز الأمين للنشر والتوزيع، صنعاء، 2009.
- 42- يحيى قاسم علي سهل، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1997.
- 43- د. يحيى قاسم علي سهل، معوقات تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، 2020.

#### ثانياً: الدوريات

- 1- د. ثروت بدوي، الدولة القانونية، مجلة إدارة قضايا حكومية، السنة الثالثة، العدد الثالث والرابع، يونيو - سبتمبر، القاهرة، 1959.
- 2- د. عدنان محمود الجليل، مبدأ فصل السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، يونيو 1985.
- 3- د. علي بن صالح القعيطي، ضمانات القضاء مفهومها ومضمونها، أوراق عمل المؤتمر القضائي الأول، الجزء الثاني، وزارة العدل، صنعاء.
- 4- القاضي يحيى محمد الماوري، دولة المؤسسات ومبدأ الفصل بين السلطات، ورقة مقدمة إلى حلقة النقاش (التجربة الدستورية اليمنية)، تيار الوعي المدني وسيادة القانون، صنعاء، 5-6 يونيو 2012.

### ثالثاً: الوثائق الرسمية

- دستور الجمهورية اليمنية المعدل 2001/4/15.
- القانون المدني اليمني رقم 14 لسنة 2002.
- قانون الجرائم والعقوبات رقم 12 لسنة 1994.
- قانون الانتخابات العامة رقم 27 لسنة 1996.
- قانون الصحافة والمطبوعات رقم 25 لسنة 1990.
- قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 1991.
- قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 66 لسنة 1991.

### سيرة ذاتية للمؤلف

#### البيانات الشخصية:

الاسم: يحيى قاسم علي سهل

اللقب العلمي: أستاذ مشارك

- من مواليد 11 فبراير 1960م، جعار، م/أبين
- تلقيت التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي في مدارس جعار وزنجبار
- بكالوريوس جامعة عدن 84-1985م
- عينت معيدا، أكتوبر 1986.
- عينت نائب عميد كلية الحقوق للشئون التربوية والثقافية 5 يناير 1988م
- ماجستير القانون جامعة بابل، العراق 1998م
- دكتوراه كلية الحقوق جامعة الجزائر 2005م بدرجة مشرف جدا
- موضوع رسالة الماجستير (ضمانات تأديب الموظف العام) دراسة مقارنة، والدكتوراه (فصل الموظف العام) دراسة مقارنة

نشرت المؤلفات الآتية:

- المدخل لدراسة العلوم القانونية- نظرية القانون، نظرية الحق (دراسة مقارنة) كوميت للتوزيع، القاهرة، 1997م
- ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن، العراق، مصر، فرنسا، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، 1999م
- السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الشوكاني لطباعة والنشر، 2000م، صنعاء
- السهل في تاريخ القانون، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، 2001م
- السهل في تاريخ القانون اليمني، سلسلة الكتاب الجامعي، مطبعة جامعة عدن، 2004م
- فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2006م
- السهل في المالية العامة، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2006م
- السهل في التشريع الضريبي، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2007م
- النظام القانوني والقضائي في عدن والمحميات واتحاد إمارات الجنوب العربي 1839-1967م، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2008م
- سعودي أحمد صالح، (حياتي وفني)، صنعاء، 2013م
- المجتمع المدني في عدن 1839-1967م، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2014م
- السهل في التشريعات المالية والمصرفية، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2018م
- السهل في صياغة الاتفاقيات والعقود، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2018م
- الغناء والموسيقى في اليمن (مدخل بيولوجرافي)، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2018م
- كبير جاء في زمن الكبار (أوراق من حياة الفنان محمد عبده زيدي)، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2018م
- بلبل اليمن، عوض أحمد، أوراق من حياته الفنية، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2019م
- فضل كريدي فنان من بيت الفن، الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، 2019م

- السهل في التشريع الضريبي، وفقا للقانون الدخل رقم 17 لسنة 2010، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، 2020م
- السهل في القانون الإداري اليمني، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء، 2020م
- وثائق من الكثيري وسلطنتي العبادل والفضلي وولاية دثينة، الطبعة الأولى، صنعاء، الصادر للطباعة والنشر، 2020م
- معوقات تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن، الطبعة الأولى، الصادر للطباعة والنشر، 2020م
- الأصوات الغنائية النسوية في اليمن 1950 - 2000، الصادر للطباعة والنشر، صنعاء 2000

#### نشر البحوث الآتية:

- القضاء الدولي والقضاء الداخلي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد الثاني، العدد الرابع، يوليو - ديسمبر، 1999م
- الحقوق الحريات العامة في الدستور اليمني، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية تصدرها جامعة عدن، المجلد الثالث، العدد السادس، يوليو - ديسمبر، 2000م
- رد الاعتبار في القانون الجنائي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد الرابع، يناير - يونيو، 2001م
- التفويض الإداري مشترك مع د. أحمد محمد لكو، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد السادس، يناير - يونيو، 2003م
- النظام القضائي في مستعمرة عدن، مجلة اليمن، يصدرها مركز البحوث والدراسات اليمنية، جامعة عدن، المجلد التاسع عشر، مايو، 2004م
- النظام القانوني والقضائي في مستعمرة عدن وولاية اليمن (1839-1967) (1872-1918)، مجلة اليمن، يصدرها مركز البحوث والدراسات اليمنية، جامعة عدن، العدد الخامس والعشرون، مايو، 2007م

- النظام القانوني للتقاعد في التشريع اليمني، ندوة جامعة عدن حول (حماية الحقوق في ظل سيادة القانون) المنعقدة في الفترة 15-16 أبريل، 2008م
- تسليم المجرمين بين القانون الداخلي والدولي (قضية لوكربي) أنموذجاً، مجلة القسطاس، صنعاء
- مفهوم الأحكام الجزائية في التشريع اليمني "دراسة مقارنة"، مجلة القسطاس، صنعاء
- مسئولية المحامي المدنية والجزائية والتأديبية، مجلة القسطاس، صنعاء
- حق المؤلف، مجلة القسطاس، صنعاء
- حقوق المؤلف، دليل حقوق المواطن، ملتقى المجتمع المدني، مؤسسة فريدرتش أيبرت، 2002م
- قرار تقدير ضريبة الدخل وطرق الطعن فيه، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن، المجلد 10، العدد 21 يوليو - ديسمبر، 2007م
- دور الضبط الإداري في حماية البيئة، بالاشتراك مع أ. مساعد الدكتور عبد الرقيب الصغير، كلية الحقوق جامعة الحديدة، منشور بمجلة القانون، كلية الحقوق، جامعة عدن، العدد (21) يوليو 2019م
- أخلاقيات الموظف والوظيفة العامة، مجلة القانون، كلية الحقوق، جامعة عدن، العدد (22) سبتمبر 2020.
- الضمانات الدستورية في تعزيز استقلال القضاء، مجلة تهامة، جامعة الحديدة، العدد الثاني عشر، يوليو - ديسمبر، 2020.

#### بعض المساهمات العلمية:

- سبل الحد من العودة إلى الجريمة، وزارة الداخلية، العراق، 11 مارس، 1997م
- الملتقى الوطني الثاني حول (قانون الأسرة)، الجزائر، 23-34 أبريل 2003م
- ندوة (بيئة ومحفزات الاستثمار في اليمن)، جامعة عدن، 10-11 أبريل 2007م
- وزارة النفط والمعادن فرع عدن، ورشة عمل (الالتزام - الطريق نحو التميز والنجاح) 2002/3/5م

#### مساهمات في أنشطة المجتمع المدني:

- الحكم الرشيد والتشريع اليمني، مؤتمر المساءلة وتعزيز الحكم الرشيد في اليمن - منظمة صحفيات بلا قيود، صنعاء، 4-6 يوليو، 2009م
- التجربة الدستورية اليمنية في اليمن (المعوقات وآفاق المستقبل)، حلقة نقاش التجربة الدستورية اليمنية في اليمن (المعوقات - الاختلالات - متطلبات الإصلاح) تيار الوعي المدني وسيادة القانون، في الفترة من 5-6 يونيو 2012، صنعاء
- دور القانون في التنمية، ورشة حول واقع التنمية المحلية وآليات النهوض بها، ديوان محافظة عدن بالتعاون مع مكتب التخطيط والتعاون الدولي 2012/21/31م
- تمكين المرأة اقتصادياً، ورقة عمل مقدمة ضمن طاولة مستديرة، جمعية العون الاجتماعية، 12 مارس، 2013م، عدن
- تقنيات صناعة الدستور، ورشة عمل، تيار الوعي المدني وسيادة القانون، 20-23 أكتوبر 2012م، صنعاء
- اشتراك المرأة في الحوار حق وليس منحة أو هبة، المنتدى الحوارى الثاني حول النهوض بمشاركة المرأة في تحقيق المصالحة والبناء ضمن مشروع تعزيز دور المرأة في دعم مفاهيم العدالة الاجتماعية، مركز المرأة للبحوث والتدريب، جامعة عدن، عدن، 30 أبريل 2013م
- الضمانات الدستورية في تعزيز استقلال القضاء وتحقيق الفصل بين السلطات منتدى الحوار الوطني (وجهة نظر حقوقية وقانونية)، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، 30 مايو 2013م، عدن
- الحكم الرشيد والحقوق والحريات العامة، مركز التأهيل والعون القانوني، عدن، حلقة نقاش، مدينة الحوطة م/لحج السبت والأحد 4-5 أغسطس 2013م
- المؤتمر العام لدعم مؤتمر الحوار الوطني والنقاش حول إصلاح الدولة في اليمن وجهة نظر حقوقية وقانونية، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان وملتقى النساء والشباب ومنظمة برجرهوف، 31 أغسطس إلى 1 سبتمبر 2013م، صنعاء
- لجنة معالجة قضايا الأراضي في المحافظات الجنوبية ومركز المرأة - جامعة عدن، مؤتمر حول (معالجة قضايا الأراضي الاستثمارية)، عدن 25-27 فبراير 2014م تحت شعار: تحديات الواقع وطموح المستقبل)

- الدورة التدريبية للقضاء في مجال حقوق الطفل والعدالة من أجل الأطفال، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، وزارة العدل (برنامج تعزيز نظام عدالة الأطفال في اليمن) اليونيسيف (تعزيز عالة الأحداث في اليمن)، 3-5 نوفمبر 2014م
- الذكرى 21 لرحيل الفنان محمد عبده زيدي، بيت الثقافة العدني ومركز الرشيد للتوير، خور مكسر، السبت 2014/12/27م
- حلقة نقاشية بعنوان (قطاع المال والأعمال شركاء في صناعة القرار)، نظمها نادي الأعمال اليمني ولجنة الرؤية الاقتصادي لمحافظة عدن ومنظمة تجديد ورابطة المحامين وبيت العدالة الإنسانية، عدن، الخميس 2014/6/26م
- ورشة عمل بشأن مشروع قانون استرداد الأموال العامة المنهوبة، منظمة صحفيات بلا قيود، عدن، الخميس 15 يناير 2015م
- ورقة بعنوان (السجون السرية ومرطبان المري، منظمة حق للدفاع عن الحقوق والحريات، عدن، 2018م
- ورقة بعنوان (قراءة في تقرير تجديد ولاية فريق الخبراء، مؤسسة خليج عدن للتنمية البشرية والخدمات الاجتماعية، عدن، 3 سبتمبر 2018م

#### أشرف على الرسائل الآتية:

- ميعاد رفع دعوى الإلغاء (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الجزاءات التأديبية في القانوني اليمني والمقارن (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القرار الإداري الضمني (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- أخلاقيات الوظيفة العامة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- مسؤولية الدولة في حماية البيئة من التلوث البيئي (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- ضمانات الاستثمار في الجمهورية اليمنية (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- إشكالية الدين الضريبي في قانون ضريبة الدخل اليمني (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- البدلات الوظيفية (دراسة مقارنة) (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن

## اشترك في مناقشة الرسائل الآتية:

- مسؤولية الدولة عن تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الرقابة على الموازنة العامة (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة في النظم المعاصرة مقارنة بالشريعة الإسلامية (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمار في الجمهورية اليمنية، كلية الحقوق، جامعة عدن
- مجالات ترشيد الإنفاق العام في اليمن (دراسة تحليلية) دكتوراه
- الرقابة البرلمانية على المال العام (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- ضمانات الأفراد في مواجهة سلطات الضبط القضائي في التشريعات اليمنية والمصرية "دراسة مقارنة"، (دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عدن
- الحماية القانونية للمال العام، كلية الحقوق، جامعة عدن
- القرار الإداري السلبي وتطبيقاته في الجمهورية اليمنية، كلية الحقوق، جامعة تعز
- مسؤولية الإدارة عن التعويض في عقود الأشغال العامة، كلية الحقوق، جامعة تعز
- النظام القانوني للجان البرلمانية في السلطة التشريعية دراسة مقارنة في اليمن ومصر (دكتوراه)، جامعة تعز
- تعويض الضرر الناتج عن الأعمال القانونية للإدارة وموقف (التشريع والقضاء اليمني منه)، (ماجستير)، جامعة تعز
- صلاحيات السلطة التشريعية في الدول الاتحادية ذات النظام الرئاسي، (ماجستير)، جامعة تعز
- تنفيذ العقود الإدارية في الظروف الطارئة، (ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة تعز
- النظم القضائية في الدول الاتحادية في مسودة دستور اليمن الاتحادي، الجامعة الوطنية، تعز.
- التنظيم الدستوري لاختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية ذات النظام البرلماني، كلية الحقوق، جامعة تعز.

### كتب قيد الطبع:

- حصاد العمر، الجزء الأول - مقالات في الثقافة والأدب والقانون
- حصاد العمر، الجزء الثاني - دراسات وبحوث قانونية

### كرم من قبل المؤسسات الأهلية الرسمية الآتية:

- 1- كلية الحقوق، جامعة عدن، بمناسبة مرور ربع قرن على تأسيسها.
- 2- منتدى الباهيصي الثقافي الفني، لإثراء المكتبة القانونية اليمنية 2002/2/15م
- 3- منتدى الحجبيري الثقافي، للمشاركة الفاعلة في المنتديات الثقافية 2007م
- 4- جمعية تنمية الثقافة والأدب، كناشط وباحث في حقوق الإنسان 18 يونيو 2008م.
- 5- الملتقى الثقافي، خور مكشر، 19 ديسمبر 2013م، لجهوده الكبيرة في إصدار كتاب حياتي وفني سيرة حياة الفنان الكبير سعودي أحمد صالح.
- 6- طلاب الماجستير في القسم العام، كلية الحقوق، الدفعة (2018 - 2019م)،  
2019.
- 7- منتدى الأستاذ الفقيه محمد أحمد يابلي الاجتماعي والثقافي، 2019/12/20م،  
لإسهاماته للتوعية القانونية، للمجتمع المدني.