مبادئ القانون الدستوري

مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق

الأستاذ الدكتور
حميد حنون خالد

مكتبة السنهوري
بغداد ٢٠١٣

جميع الحقوق محفوظة
لمكتبة السنهوري
الطبعة الأولى ٢٠١٣

لا يسمح بإعادة نشر هذا الكتاب أو أي جزء منه
بأي شكل من الأشكال أو حفظه ونسخه في أي نظام
إلكتروني يمكن من استرجاع الكتاب أو أي جزء منه
دون الحصول على إذن خطي مسبق من الناشر.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٩٧٩ لسنة ٢٠١١

مكتبة السنهوري - بغداد - شارع المتنبي - عمارة الكاهه جي - ط١
هاتف: ٠٧٩٠١٨٢٦٤٣٩ - ٠٧٨٠١٩٤٤١٦١ - ٤١٦٠٧٢٧

safaa75200933@hotmail.com
alsanhury_library@yahoo.com

تمهيد

أولاً: نشأة القاعدة القانونية وتعريفها

يـرى علماء الاجتمـاع ان الإنســان اجتماعي بطبعــه، حيث تحيط بــه عناصر الطبيعة المختلفة كالأرض وما على ســطحها من ماء وزرع وحيوانات إلخ ويســعى الإنسان جاهدا للاســتفادة من هذه العناصر بقصد إشــباع حاجاته المتعددة والمتجددة ولاسيما في المأكل والمشرب والملبس فضلا عن حاجته إلى الأمن والاستقرار. ومن أجل ذلك يسعى إلى التعاون والتضامن مع غيره من أبناء جنسه، مما يعني إن الإنسان يعيش في مجتمع ولذلك يتحتم عليه إقامة روابط وعلاقات مع أفراد الجماعة الآخرين.

ومــن البديهــي ان التعامل بين الأفراد يــؤدي غالبا إلى تضارب في المصالــح ومن ثم ظهور نزاعات بينهم إذ قــد يغلب بعضا منهم مصلحته على مصالح الآخرين، وفي هذه الحال يجب تسوية تلك النزاعات في حال قيامها، ولكن ماهي الطريقة الأمثل للتغلب على تلك الخلافات؟

لابــد ان نذكــر ابتداءا ان الفــرد اقتنع ومنذ قديــم الزمان ومن خلال الواقع ان حل المشاكلات بين الأفراد لايتم عن طريق القوة والعنف، إذ ان اللجوء لتلك الطريقة يؤدي إلى الفوضى وضياع الحقوق، ونتيجة لذلك لجأ الأفراد إلى الاتفاق فيما بينهم على اتباع بعض قواعد السلوك حتى يتضح

لكل فرد حدود ما له وما عليه ازاء الآخرين، وتتمثل في هذا الاتفاق البذرة الأولى لما نطلق عليه اصطلاحا القاعدة القانونية.

ان غايــة القاعدة القانونيــة تتمثل بتنظيم روابط الأفراد في المجتمع، وذلك من خلال فرض قواعد سلوك تحدد حقوق وواجبات الأفراد وتأسيسا علــى ما تقدم نســتطيع تعريف القاعــدة القانونية، انها قاعدة ســلوك عامة مجــردة، تحكم علاقات الأفراد فــي المجتمع على وجه ملزم، ويتضح من هذا التعريف ان للقاعدة القانونية خصائص ثلاث تتمثل بالآتي:

١ ـ **قاعدة سلوك اجتماعي:** ان القانون لا يولد ولا يعيش الا في ظل مجتمع، ويتجه لتنظيــم العلاقات والروابط بين الأفراد، فالقاعدة القانونية هي التي ترســم حدود ســلوك الفرد مع الآخرين، وعليه ان يتصرف في نطــاق هذه الحدود، فقواعد قانون الايجار هي التي تحدد العلاقة بين المؤجر والمستأجر ويجب ان يتصرف الطرفان وفقا لما ترسمه لهم تلك القواعد، وهذا ما ينطبق على القواعد القانونية الاخرى.

٢ ـ **قاعدة عامة مجردة:** ان القاعدة القانونية تخاطب الأفراد كافة دون تمييــز، فهي لا تخاطب فردا بذاته أو مجموعة من الأفراد المعنيين بذواتهم. ونتيجة لذلك يجب ان يوجه الخطاب وفقا لأسس موضوعية ومجــردة، ويتحقق ذلك إذا مــا اتجه القانون إلى كل ممن تتوافر فيه شــروط انطباقــه من مواطني الدولــة كافة. فقانــون الخدمة المدنية العراقــي (مثلا) موجــه إلى المواطنين العراقييــن كافة الذين تتوفر فيهم شــروط التوظــف دون تمييز بين فرد واخــر. ويحقق عنصر العمومية في القاعدة القانونية المساواة بين الأفراد ويبعد القانون عن ان يكون اداة للتحكم أو للتعسف[١].

---

١ ـ د.حمدي عبد الرحمن، مبادئ القانون، المكتب المصري الحديث، القاهرة، ١٩٧٤، ص٤٠.

وهـذا مبدأ دسـتوري تحرص معظم الدسـاتير على النص عليه ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حيث نصت المادة الرابعة عشرة منه على ان (العراقيين متساوون أمام القانون....).

٣- **قاعدة ملزمة:** ان ضمان تطبيق القاعدة القانونية يسـتلزم ان تقترن بجزاء، إذ ليس من المقبول ان يتبع المشرع مع الأفراد أسلوب ابداء النصح، أو مجرد اقتراح الحلول، لأنه في هذه الحال يتجنب الهدف الذي توخاه، وهو الحفاظ على الاستقرار والامن.

إلا ان وجـوب الجزاء وتدخل السـلطات العامـة لإجبار الأفراد على طاعة القانون لا يعني ان احترام القانون لا يتحقق الا بإسـتخدام هذه الوسـائل فعلا، فالوضع المثالي هو انصياع الأفراد لحكم القاعدة القانونية من تلقاء انفسهم وبمحض قناعتهم وان يظل الاجبار والجزاء حالة استثنائية تمثل حالة مرضية عارضة. وعليه يمكن تعريف الجزاء انه الأثر الزاجر المحسـوس الذي تلحقه سـلطات الدولة بالفرد نتيجة لمخالفته أحكام القانـون. فهو أثر زاجر بمعنى انه يتخذ صورة عقاب يلحق من خالف القانون، وهو أثر محسوس لأنه قد يلحق المخالف في شخصه (كالسجن) أو في ماله (كالغرامة أو التعويض).

ثانياً: فروع القانون

يقسـم الفقه التقليدي القانون على قسمين هما: القانون العام والقانون الخاص. والمعيار في هذا التقسيم هو مدى وجود الدولة كطرف في التعامل بإعتبارها صاحبة السيادة والسلطان. وعليه فالقانون العام هو الذي يختص بتنظيم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها كونها صاحبة الأمر والنهي.

أمـا القانون الخاص فيختص بتنظيم العلاقات التي تنشـأ بين الأفراد بعضهم مع بعض، أو بينهم وبين الدولة كونها شـخصا عاديا من أشخاص القانون الخاص متجردة عن السيادة وعن سلطة الأمر والنهي.

ويدخـل ضمـن نطـاق القانـون العام كل مـن القانون الدسـتوري، الإداري، الدولي، الجنائي والمالي.

أمـا القانون الخـاص فيضـم القانون المدنـي، التجـاري، والدولي الخاص. وبما ان موضوع دراسـتنا هو القانون الدسـتوري فسنتطرق إلى تعريفه، نشأته، وتطوره التأريخي ووفق الآتي:

أ- تعريف القانون الدستوري[1]

اختلـف الفقـه الدسـتوري في إيجـاد تعريـف جامع مانـع للقانون الدستوري وذلك وفقا للمدلول أو المعيار الذي اعتمده كل منهم، فأصحاب المدلول اللغوي يعرفونه ب (مجموعة القواعد التي يقوم عليها بناء الدولة وتكوينهـا). ويلاحظ على هذا التعريف انه واسـع حيث يمتد إلى مجالات عديدة قد تدخل في نطاق اختصاص قوانين أخرى.

اما اصحاب المدلول التأريخي فيعرفونه ب (مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام ديمقراطي نيابي وان القانون الدستوري ماهو الا ميزة من مزايا الديمقراطية). ويؤخذ على التعريف السابق انه يحصر نطاق استخدام مصطلح القانون الدستوري على الدول ذات

١- أنظر د.ثروت بدوي، القانون الدسـتوري وتطور الأنظمة الدسـتورية في مصر، دار النهضة العربيـة، القاهـرة، ١٩٧١، ص١٣ ومـا بعدهـا. د.رمزي الشـاعر، النظرية العامـة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص٣٠ وما بعدها.

النظام النيابي حسب، في حين يلاحظ ان كل دولة لابد وان يكون لديها دستور بصرف النظر عن شكلها، ودون ان يحصر ذلك في نظام سياسي معين.

اما اصحاب المدلول الشكلي فيذهبون إلى تعريف القانون الدستوري بأنه (مجموعة القواعد الأساسية التي تتضمنها الوثيقة القانونية التي يطلق عليها الدستور). واستنادا إلى هذا المفهوم يكون القانون الدستوري هو القواعد القانونية المطبقة فعلا في زمن وبلد معينين والمدونة في وثيقة رسمية تسمى (الدستور). وتأسيسا على ما تقدم تكون دراسة القانون الدستوري محصورة في شرح نصوص وضعية مدونة في وثيقة رسمية وتفسيرها. ويعاب على هذا التعريف أيضا انه يجعل القضايا الدستورية محصورة في الوثيقة الدستورية في حين يلاحظ ان هناك قوانين تعالج مسائل ذات طبيعة دستورية وان لم تكون ضمن الوثيقة. ومثالها القوانين التي تنظم المجالس النيابية في كثير من دول العالم ومنها العراق وفقا لدساتيره المختلفة وأحيانا نجد بعض الدساتير تتضمن مسائل غير دستورية من أجل احاطتها بشيئ من الثبات والاستقرار، مثال ذلك النص الذي تضمنه الدستور الفرنسي لسنة ١٨٤٨ المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية، وكذلك ما تضمنه التعديل الثامن عشر للدستور الأمريكي في سنة ١٩١٩ القاضي بتحريم الخمور ومنع الاتجار فيها وتداولها، وكذلك ما تضمنه دستور سويسرا لسنة ١٩٩٨ بخصوص حماية الحيوان (م٨٠).

فضلا عما تقدم ان الأخذ بالمعيار الشكلي يحتم وجود وثيقة دستورية مكتوبة وهذا يتنافى والأخذ بالدساتير العرفية، وهو ما تأخذ به بعض الدول كبريطانيا، حيث ان دستورها عرفي وليس مكتوبا، وكذلك ان الاعتماد على ما ورد في الوثيقة الدستورية حسب قد يؤدي إلى اغفال الدور الكبير والمؤثر الذي تقوم به الاحزاب السياسية في مختلف الدول. وان لم يشار

إليها في كثير من الدساتير، فمثلا ان للأحزاب السياسية دور فعال ومؤثر في الولايات المتحدة الأمريكية وان لم ينص الدستور الأمريكي على ذلك.

وأخيرا هناك التعريف الذي يستند على المدلول أو المعيار الموضوعي، والذي يرى اصحابه ان تحديد قواعد القانون الدستوري يقوم على اساس المضمون أو الجوهر أو الموضوع، وبالتالي يكون القانون الدستوري شاملا لكل المسائل ذات الطبيعة الدستورية، أو هي في موضوعها وجوهرها دستورية بصرف النظر عما إذا كانت هذه المسائل مدونة في الوثيقة الدستورية أو تقررت احكامها قي قوانين عادية أو بمقتضى العرف الدستوري. فالعبرة بالمضمون والجوهر لا بالشكل أو الاطار الخارجي الذي يتضمنها[١].

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى تبني المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري وذلك لإتسامه بالعمومية، لأنه لا يربط تعريف القانون الدستوري بدستور دولة معينة ولا يقتصر على ظروفها الخاصة. فضلا عن ذلك يؤيد القول بوجود قواعد تنظم المؤسسات السياسية في جميع الدول دون استثناء وبصرف النظر عن نوع النظام السياسي، مما يعني ان لكل دولة دستور ينظم العلاقة بين السلطات القائمة فيها[٢]. وعليه يمكن تعريف القانون الدستوري وفقا للمعيار الموضوعي انه مجموعة القواعد القانونية التي تبين شكل الدولة والحكومة وتنظم السلطات فيها من حيث التكوين والاختصاص وتحديد العلاقة بينها، بالإضافة إلى تقرير ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات.

١- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص٢٧.

٢- د.رمزي الشاعر، المصدر السابق، ص٤٨.

ب- تطور القانون الدستوري

ذكرنا ان قيام الجماعة السياسية المنظمة يفترض وجود قانون اعلى يحدد اختصاصات كل منها والقواعد التي تنظم العلاقة بينها. وان كل جماعة مهما صغر حجمها لابد وان تسترشد بقواعد لتنظيم علاقاتها، وهذا ما يلاحظ وجوده في أصغر خلية في المجتمع الا وهي الاسرة، لذلك من باب اولى ان يكون للجماعة السياسية قانون اعلى يبين القواعد التي تحكم العلاقة بين افرادها. والقواعد المنظمة للجماعة كانت معروفة للمجتمعات الانسانية منذ ظهورها، الا انها لم تكن بالشكل الذي اصبحت عليه بعد التطور الذي لحق تلك المجتمعات. ومصطلح القانون الدستوري بالمفهوم الحديث له لم يكن معروفا حتى أوائل القرن التاسع عشر، الا انه عرف بعد ذلك في ايطاليا من خلال تدريس مادة القانون الدستوري.

اما في فرنسا فإن تدريس تلك المادة بدأ في سنة ١٨٣٤ على يد وزير التعليم العالي آن ذاك السيد (جيزو) وذلك في حكومة الملك (لويس فيليب)، ودرست مادة القانون الدستوري من قبل استاذ ايطالي الأصل هو الأستاذ (روسي)، الا ان تدريسها توقف سنة ١٨٥٢ عند قيام امبراطورية (لويس نابليون) وادمجت مع مادة القانون الإداري.

الا ان مصطلح القانون الدستوري عاد إلى الظهور في فرنسا سنة ١٨٧٥، وتقرر بوصفه مادة في الدراسات العليا في كلية الحقوق سنة ١٨٧٩، ثم في قسم الليسانس سنة ١٨٨٩ واستمر تدريسها حتى الوقت الحاضر.

اما في الوطن العربي فيلاحظ ان مصطلح القانون الدستوري لم يعرف الا في نهاية الربع الأول من القرن العشرين تقريبا، حيث كانت

معظم اقطاره تخضع للسيطرة العثمانية وكان يطلق على الدستور في الدولة العثمانيـة مصطلح (القانون الأساسـي) وهذا ماكان مسـتعملا في مصر أيضا حيث كان يسـتخدم المصطلح السـابق أو عبـارة (القانون النظامي) أو نظام السـلطات العمومية وحتى صدور دستور ١٩٢٣. اما في العراق فقد اسـتخدمت عبارة القانون الأساسـي عند تشـريع دستور ١٩٢٥ وظل هذا الوصف قائما حتى سـقوط القانون الأساسي في عام ١٩٥٨ وصدور دستور مؤقت في نفس العام[١].

١- د.ثـروت بـدوي، القانون الدسـتوري، المصدر السـابق، ص٨، د.رمزي الشـاعر، المصدر السابق، ص٢٨، د.اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، ١٩٦٠، ص ٦ وما بعدها.

الباب الأول

نظرية الدولة

سنتناول دراسة هذا الباب بثلاثة فصول حيث يخصص الفصل الأول لأصل الدولة والثاني لأركانها ووسائل اسناد السلطة والأخير لأنواع الدول، وفق الآتي:

الفصل الأول

أصل الدولة

اختلف الكتاب في أساس نشأة الدولة ولم يتفقوا على نظرية واحدة لتفسير قيامها وذلك للتباين في ثقافاتهم وميولهم السياسية والاجتماعية، ومع ذلك يمكن ان ترد هذه النظريات إلى اصول وأسس عامة دينية، فلسفية، اجتماعية وتأريخية. سنقوم بدراستها وفق الآتي: