

السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية

دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري والبناني

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، شعبة تنظيمات سياسية وإدارية

إشراف الأستاذ الدكتور:

حسين قادري

إعداد الطالب:

فتاح شباح

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د. صالح زياني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
أ.د. حسين قادري	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مقرا
أ.د. محمد الأمين لعجال أعجال	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا
د. يوسف بن يزة	أستاذ محاضر	جامعة باتنة 1	عضوا
د. عبد المؤمن مجدوب	أستاذ محاضر	جامعة ورقلة	عضوا
د. نور الدين دخان	أستاذ محاضر	جامعة المسيلة	عضوا

قال تعالى:

(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا
يَفْسَحَ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا
مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ).

سورة المجادلة، الآية 11.

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى من أدين لهما بوجودي بعد إذن الله عز وجل أبي وأمي.

أسرتي الصغيرة، زوجتي الغالية وابنتي وابني العزيزين حفظهم الله لي إخوتي الأحباء الحاج، عبد السلام، رياض، عبد المجيد، وأختي الغالية، وكل أفراد عائلاتهم.

إلى كل من عرفه معنى التعب والسهر في طريق البحث عن الحقيقة.
وإلى كل الشهداء الذين ضحوا في سبيل هذا الوطن لنيل الحرية والاستقلال.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

أحمد الله العليّ القدير على نعمه أن منحني القوة والإرادة لإتمام هذا العمل.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور حسين قادري الذي تفضل بالإشراف على هذا العمل وقدم لي يد العون والمساندة، وعلى جهوده ونصائحه القيمة طيلة فترة البحث رغم انشغالاته الكثيرة.

أتقدم بشكري الخالص لأعضاء المناقشة الموقرة ، وكل أساتذة العلوم السياسية الذين أشرفوا على تدريسي في مرحلة الليسانس، ومرحلة الدراسات العليا.

أتقدم بالشكر والعرفان لكل من ساعدني لإعداد هذا العمل من قريب أو من بعيد.

خطة الدراسة.

مقدمة.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة.

المبحث الأول: النظام السياسي.

المطلب الأول: مفهوم النظام السياسي.

المطلب الثاني: حركية النظام السياسي وقدراته.

المطلب الثالث: وظائف النظام السياسي.

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الأول: نشأة ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثالث: أنواع الحكومات.

المطلب الأول: أنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون.

المطلب الثاني: الحكومة من حيث تركيز السلطة وتوزيعها.

المطلب الثالث: الحكومات من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة.

المطلب الرابع: الحكومات من حيث مصدر السلطة

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

المبحث الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: رئيس الدولة .

المطلب الثاني: الحكومة في النظام البرلماني.

المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في النظام البرلماني.

المطلب الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

المطلب الثاني: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية .

المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة.

المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام السياسي البريطاني.

الفصل الثالث: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.

المبحث الأول: أركان النظام الرئاسي.

المطلب الأول: فردية السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: الفصل المطلق بين السلطات.

المبحث الثاني: تقييم النظام الرئاسي.

المطلب الأول: مزايا النظام الرئاسي.

المطلب الثاني: سلبيات النظام الرئاسي.

المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الأمريكي.

المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة .

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.

المبحث الثالث: علاقة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بالسلطة التشريعية.

المطلب الأول: وسائل تأثير رئيس الجمهورية الأمريكي على الكونغرس.

المطلب الثاني: وسائل تأثير الكونغرس على رئيس الجمهورية الأمريكي.

الفصل الرابع: رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المبحث الأول: إسناد رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المطلب الأول: شروط الترشح وانتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

واللبناني.

المطلب الثاني: ممارسة الوظيفة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المطلب الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني في

علاقته مع البرلمان.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالحكومة في النظامين السياسيين الجزائري

واللبناني.

المطلب الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية في النظامين السياسيين

الجزائري واللبناني.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية والعسكرية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الثاني: الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المبحث الرابع: سلطات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني في الظروف غير العادية.

المطلب الأول: حالتى الطوارئ والحصار

المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية.

المطلب الثالث: حالة الحرب.

الفصل الخامس: الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المبحث الأول: تعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة وصلاحياته في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الثاني: إنهاء مهام الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المبحث الثاني: وسائل تأثير الحكومة على البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الأول: تدخل الحكومة في عمل البرلمان.

المطلب الثاني: تدخل الحكومة في العملية التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المبحث الثالث: وسائل تأثير البرلمان على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.

المطلب الأول: الرقابة المرتبة للمسؤولية.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على الحكومة في النظامين السياسيين

الجزائري والليبياني.

الخاتمة.

قائمة المراجع.

المخلص:

يختلف موقع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية باختلاف طبيعتها، ففي بعض الدول يتقاسم مهام هذه السلطة كل من رئيس الدولة الذي قد يكون ملكا أو رئيس جمهورية لا يتمتع سوى بسلطات شرفية، ورئيس حكومة يتمتع بسلطات فعلية، ويرأس حكومة منبثقة عن أغلبية برلمانية وحائزة على ثقتها تربطها علاقة تعاون وتوازن مع البرلمان، في حين تمنح بعض الدول كل صلاحيات السلطة التنفيذية لرئيس جمهورية مستقل عن البرلمان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا، والملاحظ أنه لا تخرج معظم الأنظمة السياسية التعددية في العالم عن هذين النظامين أو بالمزج بينهما، وهذا ما ينطبق على النظامين السياسيين الجزائري والليبي، وبناء على ذلك تتبلور إشكالية الدراسة في السؤال التالي: ما مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية؟ وما واقعها في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره الليبي؟

تهدف الدراسة إلى معرفة موقع السلطة التنفيذية، وكيفية إسنادها وإنهاء مهامها في مختلف الأنظمة السياسية التعددية، والمكانة التي تحتلها في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره الليبي، والعلاقة التي تربطها مع باقي السلطات، وإبراز الدور المنوط بها، وأهم الوظائف التي تقوم بها، والعلاقة التي تربط بين طرفيها.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أبرزها:

- أن الأنظمة السياسية في حالة حركية تؤثر وتتأثر بالبيئة الحيطية بها، مما ينعكس على بنية السلطات العامة وبالأخص السلطة التنفيذية التي تربطها علاقات وطيدة بالسلطة التشريعية.
- تتجسد السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في رئيس دولة له سلطات شرفية، ورئيس حكومة يتمتع بسلطات حقيقية، يرأس حكومة منبثقة عن البرلمان وحائزة على ثقته، وتربطهما علاقة توازن وتعاون متبادل، في حين يقوم النظام الرئاسي على أحادية السلطة التنفيذية يتولاها رئيس جمهورية مستقل عن البرلمان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معا.
- يقوم النظام السياسي الجزائري بالمزج بين النظامين البرلماني والرئاسي، بحيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة يتحكم من خلالها في دواليب السلطة، مقارنة بنظيره الليبي الذي قلصت صلاحياته، وأصبح يمارس أغليبتها بالاشتراك مع رئيس الحكومة ومجلس الوزراء، نظرا لتبني هذا النظام لأسس النظام البرلماني، بينما تعد الحكومة في النظام السياسي الليبي محور العملية السياسية على عكس نظيرتها في النظام السياسي الجزائري، وتربطها في كلا النظامين من الناحية النظرية علاقة تعاون وتوازن مع السلطة التشريعية، في حين تهيمن الحكومة من الناحية العملية على هذه السلطة، وخاصة في الجزائر.

Résumé :

La représentativité et la disposition du pouvoir exécutif se diffère en fonction de la nature de la plupart des systèmes politiques pluralistes, ainsi les pouvoirs de cette autorité sont formellement représentées dans certains pays par le chef de l'Etat, autant que roi ou président de la république qui ne détente que de pouvoir honorifique, et le premier ministre, pourvu de pouvoir effectif, en tête d'un gouvernement à majorité parlementaire, créant ainsi une relation de coopération et d'équilibre avec le parlement. Ceci en présence aussi d'une autre part d'Etats accordant toute les autorités dont en dépend le pouvoir exécutif au président de la république, associant ainsi le pouvoir de la présidence et celui du gouvernement tout indépendamment du parlement. Ce qui est le cas pour la plupart des systèmes politiques pluralistes dans le monde, modélisés apparemment soit à travers l'un de ces deux systèmes, ou en conciliation des deux, semblablement au cas des deux systèmes politiques Algérien et Libanais. Ces ainsi que les faits de cette étude se conçoivent à travers la problématique suivante: Quel est le statut du pouvoir exécutif dans les systèmes politiques pluralistes? Et quel sont ses enjeux dans chaque des deux systèmes politiques Algérien et Libanais ?

A cet effet l'étude met en évidence la détermination du statut et disposition du pouvoir exécutif, et comment assignées ses tâches et mettre à fin ses fonctions dans les différents systèmes politiques pluralistes, et à éclaircir l'importance qu'il occupe dans le système politique algérien par rapport à celle de son homologue libanais, et à définir aussi sa relation avec les autres pouvoirs, et mettre ainsi en évidence le rôle et ses fonctions les plus importantes qui lui sont attribué. Ainsi l'étude démontre les résultats plus importants suivants:

- la dynamité des systèmes politiques résulte de l'influence et conséquence de l'environnement, ce qui nous laissent comprendre les répercussions sur la structure des pouvoirs publics et surtout en particulier sur le pouvoir exécutif, dont ce dernier entretient d'étroites relations avec le pouvoir législatif.

- Le pouvoir exécutif dans le système parlementaire est symbolisé par le chef d'état qui ne représente qu'une autorité d'honneur, et un premier ministre avec une autorité effectif, à la tête d'un gouvernement à majorité parlementaire, entretenant ainsi des relations de coopération et d'équilibre mutuelle, alors que le système présidentiel à un unique pouvoir exécutif exercé par le président de la république tout en indépendance du parlement et qui réunit en même temps entre la présidence de l'état et celle du gouvernement.

- Le système politique algérien est un agencement entre les deux systèmes ; parlementaire et présidentielle, ou le président de la république dispose de larges autorités imposant ainsi tout un contrôle majestueux, contrairement à celui de son homologue libanais dont ces autorités diminues par le fait d'exercer la majorité de ses fonctions en collaboration avec le chef du gouvernement et le conseil ministériel, étant donné la nature des fondements du système parlementaire. Et d'une part le gouvernement qui figure comme l'axe du processus politique dans le système politique libanais - contrairement à son homologue Algérien - noue théoriquement une relation de coopération et d'équilibre avec le pouvoir législatif dans chaque des deux systèmes politiques, alors qu'en Algérie d'une façon particulière le gouvernement domine pratiquement ce pouvoir.

مقدمة

يعد الإنسان كائنا اجتماعيا لا يمكنه العيش بمفرده، إذ يحتاج إلى التواجد في جماعة يؤمن من خلالها حياته ويحافظ على كيانه، من خلال تحقيق المصلحة الجماعية والخاصة للأفراد الذين يكونونها، وبهذا ظهرت الحاجة لتكوين المجتمع، ولتحقيق الغاية من وجود هذا الأخير، لا بد من قوة تقوده وتنظمه من أجل المحافظة على استمراريته، الأمر الذي أدى إلى بروز سلطة سياسية تتولى ذلك.

وبتقدم المجتمعات البشرية وانتشار الوعي السياسي لم يعد تركيز السلطة بيد واحدة مقبولا، لأن ذلك من منظور السوسيولوجيا التاريخية يؤدي إلى الاستبداد، فبدأ التفكير في وسيلة لتفادي المساوى الناجمة عن سوء استعمال السلطة، أين ظهر مبدأ الفصل بين السلطات الذي يستند لفكرة تفكيك الوظيفة الكلية للدولة إلى ثلاث وظائف: الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية، مقابل تفكيك المركز السلطوي إلى ثلاث سلطات ترتبط كل سلطة بوظيفة.

ولعل أهم هذه السلطات هي السلطة التنفيذية نظرا لدورها في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وبما أن مفهوم وطبيعة النظام السياسي يختلف من حيث المبدأ والتطبيق، ويتغير من دولة إلى أخرى نتيجة اختلاف المجتمعات السياسية في عاداتها وتقاليدها وسلوكياتها، وبالتالي اختلف موقع السلطة التنفيذية من بلد لآخر، فموقع السلطة التنفيذية في الدول المتبنية للنظام البرلماني يختلف عن تلك المتبنية للنظام الرئاسي، من حيث البناء والتركييب، وعلاقتها بالسلطات الأخرى، وبالأخص السلطة التشريعية، لذا من الصعوبة معرفة وتحديد وضع السلطة التنفيذية في أي دولة بمجرد إعلانها بتبني نظام سياسي معين، فقد تتضمن النصوص الدستورية مبادئ تخرج عن طبيعة النظام المعلن تبنيه، فقد تكون هذه النصوص نفسها في العديد من الدول، ومع ذلك فالنظام السياسي القائم على أساسها يختلف من بلد لآخر اختلافا جوهريا، كون القوى التي تمارس السلطة ليست محصورة في تلك التي وضعتها الدساتير، فهناك قوى هامة لها أثرها الفعال في تكييف طبيعة نظام الحكم من حيث التطبيق، وبذلك تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع الذي يتطرق إلى مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية عامة، والنظاميين السياسيين الجزائري واللبناني بوجه الخصوص.

أولاً: أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع نفسه، أين تزايد الحديث عن السلطة التنفيذية ومكانتها في الأنظمة السياسية في الوقت الراهن نتيجة عدة عوامل، من بينها: التغيرات السياسية التي حدثت في العالم، خاصة بعد تفكك الاتحاد السوفياتي وانهار المعسكر الاشتراكي، وانفراد النظام الرأسمالي بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية بالسيطرة على العالم، والعمل على ليبرالية الأنظمة السياسية، وقد انعكست هذه التغيرات على بعض الدول العربية ومن بينها الجزائر ولبنان، مما فرض عليها تغيير سياستها، وانتهاج سياسة التحرر والإصلاح الاقتصادي، وكانت نتيجة ذلك حدوث تغيير جذري في دور الدولة والسلطة التنفيذية بالخصوص.

لا يمكن التعرف على طبيعة أي نظام سياسي إلا من خلال تحديد موقع السلطة التنفيذية فيه وعلاقتها مع السلطة التشريعية، وينطبق ذلك على النظامين السياسيين الجزائري واللبناني باعتبارهما محور المقارنة في هذه الدراسة.

وتكمن أهمية هذه الدراسة أيضاً في محاولة الكشف عن واقع السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره اللبناني، وإلقاء الضوء على كيفية انتخاب رئيس الجمهورية في هذين النظامين، والتعرف على الصلاحيات التي يتمتع بها هذا الأخير في كل منهما، وأيهما يتمتع بوضع أفضل، ومن ثم الكشف عن العلاقات التي تربط رئيس الجمهورية في كلا النظامين بالسلطات العامة في الدولة وعلى رأسها السلطة التشريعية.

كما تكمن أهمية الموضوع في معرفة مكانة الحكومة في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام السياسي اللبناني، والعلاقة التي تربطها بالبرلمان، وهل هي علاقة تعاون وتوازن؟ أم هي علاقة خضوع وتبعية جهة لجهة أخرى؟

ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى البحث في إشكالية موقع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية عامة، وفي النظامين السياسيين الجزائري واللبناني بوجه خاص، ومعرفة أهم نقاط التشابه بينهما، ثم تحديد الفروق والاختلافات الموجودة بينهما، والوصول إلى مقترحات تمكن من إعطاء هذه السلطة الدور المنوط بها، دون استحوادها عن كامل السلطة، والتدخل

في مجالات السلطات الأخرى، وذلك من خلال الدراسة بالوصف والتحليل لمختلف الجوانب المتعلقة بالسلطة التنفيذية من خلال استقراء ما كتب حولها.

- الدراسة بالوصف والتحليل لمختلف الجوانب المتعلقة بموضوع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المجسدة أساسا في النظامين السياسيين البرلماني والرئاسي من خلال استقراء معظم ما كتب حولهما.

- التعرف على كيفية تولي السلطة التنفيذية وتنظيمها ودورها في مختلف الأنظمة السياسية التعددية عامة، والنظامين السياسيين الجزائري والليبي بالخصوص.

- الدراسة بالوصف والتحليل للفروق الموجودة حول السلطة التنفيذية في مختلف الأنظمة محل الدراسة.

- معرفة العلاقة العضوية والوظيفية التي تربط بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام السياسي الليبي في ظل دستور 1990.

- التطرق إلى العلاقة الوظيفية التي تربط بين رئيس الجمهورية والوزير الأول والحكومة في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل دستور 2008 الذي أعاد تنظيم السلطة التنفيذية.

- التعرف على العلاقة التي تربط بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام السياسي الليبي.

- الدراسة بالوصف والتحليل للعلاقة التي تربط بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من الناحية النظرية والواقعية في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره الليبي.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع:

هناك أسباب ذاتية، وأخرى موضوعية جعلتنا نختار هذا الموضوع.

أ- الأسباب الذاتية:

يرجع سبب اختيار هذا الموضوع إلى الاهتمام الشخصي بدراسة النظم السياسية عامة، والسلطة التنفيذية بصفة خاصة نظرا للموقع الهام الذي يميز هذه السلطة في مختلف الأنظمة السياسية.

إن نقص الدراسات في هذا المجال خاصة من حيث التحليل السياسي في الجزائر وفي ظل تبني التعددية السياسية وإعادة تنظيم السلطة التنفيذية، دفعنا للتطرق لهذا الموضوع

والبحث فيه، وبالتالي تحقيق التراكم المعرفي، إضافة إلى الاهتمام بتزويد طلبة العلوم السياسية وخاصة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية بدراسة تهتم بالبحث في السلطات العامة في الدولة، والسلطة التنفيذية بوجه الخصوص في مختلف الأنظمة السياسية التعددية، ومنها النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام السياسي اللبناني، نظرا لما للدراسات السياسية المقارنة من أهمية، وكذا إثراء المناقشات والدراسات التي تهتم بهذه المواضيع، مما يؤدي إلى إثراء المكتبة الجامعية وخاصة مكتبة العلوم السياسية.

ب- الأسباب الموضوعية:

تتمثل الأسباب الموضوعية في محاولة الكشف عن كيفية تنظيم السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وخاصة رئاسة الجمهورية وما يثار حولها من تساؤلات واهتمامات، والتعرف عن كيفية عمل النظام السياسي اللبناني، وخاصة كيفية تولي رئاسة الجمهورية وما يثار حولها من إشكالات وصعوبات، إضافة إلى ما يثار حول علاقة هذه المؤسسة بالمؤسسات الأخرى وخاصة المؤسسة التشريعية، ومدى التزامها بالقوانين والنصوص التي حددها الدستور والقوانين العضوية.

وقد تم اختيار المقارنة بين موقع السلطة التنفيذية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني نظرا لكون النظامين ينتميان إلى بيئة واحدة وهي البيئة العربية، وخضعا لنفس الظروف الاستعمارية، واعتمدا على النظام السياسي الفرنسي في تنظيم السلطات والعلاقات التي تربط بينها، وقد بدأ البلدين التجربة الديمقراطية تقريبا في نفس الفترة، والتي انطلقت في الجزائر بعد أحداث الخامس أكتوبر 1988 التي غيرت توجه النظام السياسي، فتم إقرار التعددية السياسية بدل نظام الحزب الواحد السائد قبل هذه الفترة، كما عرف لبنان هو الآخر أحداثا دامية أدت إلى حرب أهلية منذ 1975 انتهت بتوقيع اتفاق الطائف في 22 أكتوبر 1989 الذي تمخض عنه دستور 1990 الذي أعاد تنظيم السلطات، وتم فيه تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، ومنح صلاحيات أوسع للحكومة، وبذلك جاءت هذه الدراسة لتوضيح الفروق بين النظامين.

رابعاً: إشكالية الدراسة:

يختلف موقع السلطة التنفيذية من نظام سياسي لآخر، فموضعها في النظام السياسي البرلماني يختلف عن موضعها في النظام الرئاسي، ومن الأنظمة السياسية من تقوم بالمزج بين هاذين النظامين، ولا يخرج النظامين السياسيين الجزائري والبناني عن هذا النطاق، ونظراً للدور الهام الذي تلعبه السلطة التنفيذية في توجيه النظام السياسي وتحديد طبيعته، سنقوم بالتطرق بالدراسة والتحليل لموقع هذه السلطة في النظامين السياسيين البرلماني والرئاسي باعتبارهما النظامين الأكثر تطبيقاً في الأنظمة السياسية التعددية، ثم نقوم بالمقارنة لموقع هذه السلطة في كل من الجزائر ولبنان، وفي أي الأنظمة يمكن إدراجهما.

ورغم أن للسلطة التنفيذية تركيبة خاصة ووضع مميز في كل الأنظمة السياسية من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق العملي يشهد خروج عن منطق النظريات إما نتيجة الرغبة في إحداث نوع من التزاوج لمبادئ وأصول تنتمي إلى أكثر من نظام، وإما نتيجة لوجود ظروف تحيط بالدول فتخرجها عن المحاور الرئيسية للمنطق المطبق، مما يؤثر على وضع السلطة التنفيذية ويغير من أوصافها، وعلاقتها بالسلطة التشريعية.

من خلال الطرح السابق تبرز إشكالية الدراسة في السؤال التالي: ما مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية؟ وما واقعها في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره اللبناني؟

الأسئلة الفرعية:

تندرج تحت هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية الآتية:

- كيف يتم تنظيم وإسناد السلطة التنفيذية في النظام البرلماني؟ وما طبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطة التشريعية؟

- ما هي أهم اختصاصات السلطة التنفيذية المجسدة في رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي؟ وما مدى ارتباطه بالبرلمان؟

- ما حدود صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مقارنة بنظيره اللبناني؟

- ما موقع الحكومة في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام السياسي اللبناني؟ وهل تربطها علاقة تكامل، أم تبعية مع البرلمان؟

خامسا: الفرضيات:

تكمن الفرضية الرئيسية للدراسة في كون السلطة التنفيذية تحتل مكانة هامة في الأنظمة السياسية التعددية تجعلها محور هذه الأنظمة، والتي تتركز في رئيس الجمهورية بالنسبة للنظام السياسي الجزائري، في حين تتجسد في مجلس الوزراء بالنسبة للنظام السياسي اللبناني.

الفرضيات الفرعية:

على ضوء التساؤلات السابقة تم صياغة الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى:

هناك علاقة تعاون وتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني تمكن من تحقيق التوازن بين هاتين السلطتين.

الفرضية الثانية:

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي بصلاحيات واسعة تجعل منه محور هذا النظام، مع وجود فصل مطلق بين السلطات.

الفرضية الثالثة:

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري باختصاصات واسعة، وبدور فعال يجعل منه محور النظام مقارنة بنظيره اللبناني.

الفرضية الرابعة:

تحتل الحكومة في النظام السياسي اللبناني مكانة أرفع من نظيرتها في النظام السياسي الجزائري، مع وجود علاقة تعاون بينها والبرلمان، وسيطرة الحكومة من الناحية العملية في كلا النظامين.

سادسا: حدود الدراسة.

تسعى هذه الدراسة إلى الكشف عن موقع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية عامة، وفي النظام السياسي الجزائري واللبناني بالخصوص، لذلك فإن الحدود المكانية للدراسة تنحصر على الجزائر ولبنان.

أما الحدود الزمنية فتتحدد في الفترة الممتدة ما بين 1990 إلى 2015 بالنسبة للبنان، بينما تمتد في الجزائر ما بين 2008 إلى 2015، إذ حدثت خلال هاتين الفترتين تغيرات جوهرية في النظامين السياسيين للبلدين مست بالخصوص السلطة التنفيذية.

سابعا: منهجية الدراسة.

تم الاعتماد في إعداد هذه الأطروحة على مجموعة من المناهج والمقتربات لتسهيل الدراسة تتمثل في:

المنهج التاريخي للكشف عن الأحداث التاريخية الهامة التي مرت بها الأنظمة السياسية، والمراحل التي مرت بها السلطة التنفيذية في النظامين السياسيين البرلماني والرئاسي، والتطورات التي عرفت هذه السلطة في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

المنهج المقارن من خلال إجراء مقارنة لوضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية بين النصوص الدستورية والواقع العملي، وكذا مقارنة وضع هذه السلطة في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني، بإبراز أوجه التشابه والاختلاف بينهما.

أسلوب تحليل المضمون من خلال تحليل النصوص والقوانين من دساتير ومراسيم وقوانين عضوية، ومراسيم رئاسية وتنفيذية بهدف فهم أكثر للسلطة التنفيذية وكيفية تنظيمها وصلاحياتها، والعلاقات التي تربطها بباقي السلطات العامة في الأنظمة السياسية التي تناولتها الدراسة.

المنهج الوصفي من خلال وصف وتحليل للسلطة التنفيذية وكيفية إسنادها، وتنظيمها والعلاقة التي تربطها بباقي السلطات وبالأخص السلطة التشريعية، وموقعها في مختلف الأنظمة السياسية محل الدراسة.

كما تم الاعتماد على الاقتراب القانوني لمعرفة مدى التزام النظام السياسي بالمعايير والضوابط والقواعد المدونة في الدساتير والقوانين المكملة له، والتعرض لاختصاصات السلطة التنفيذية حسب ما تنص عليه هذه الدساتير والقوانين، من حيث معيار الشرعية أو الخرق والانتهاك.

إضافة إلى الاقتراب المؤسسي الذي استخدم للتعرف على بنية السلطة التنفيذية، واختصاصاتها وتنظيمها الداخلي، وعلاقتها بغيرها من السلطات في الأنظمة السياسية التعددية، وفي النظامين السياسيين الجزائري واللبناني بصفة خاصة، مما يؤدي إلى فهم أدق لعمل هذه السلطة.

كما تم الاعتماد على الاقتراب النظمي، من خلال تحليل التفاعلات بين مدخلات النظام السياسي بعضها ببعض من ناحية، وبين مدخلات هذا الأخير ومخرجاته من ناحية أخرى، مما يساعد على فهم أعمق للكيفية التي يتم بها تغير طبيعة الأنظمة السياسية. واستخدمنا كذلك الاقتراب الوظيفي من خلال التطرق إلى الوظائف المختلفة التي تقوم بها السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية، وخاصة في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني، من أجل فهم أعمق لعمل هذه الأنظمة.

ثامنا: الدراسات السابقة:

تم التطرق إلى جملة من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة في إحدى جوانبه وهي كالتالي:

الدراسة الأولى:

مأمون عارف محمد الشهبان، دور السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2004، تنطلق الدراسة من أثر النصوص الدستورية والعوامل المجتمعية المتمثلة في النظام الانتخابي، والرأي العام، والأحزاب السياسية، والثقافة السائدة في تغيير شكل النظم السياسية، وقد توصلت الدراسة إلى أن النظم السياسية ليست قوالب جامدة ترسم وتحدد، بل هي صورة حية تتأثر في مجال التطبيق بعدة مؤثرات تدفعها إلى النشاط والحركة، وتتبع هذه المؤثرات من البيئة، ومن داخل النظام نفسه، وتدخل

كمدخلات للتأثير على أبنية السلطة التشريعية والتنفيذية، وعلى مدى العلاقة بينهما لتخرج بطبيعة النظام من الناحية الفعلية، والذي على أساسه يتحدد طبيعة الدور الفعلي للسلطة التنفيذية، وبما أن النصوص الدستورية ليست سوى تعبير عن واقع المجتمع، فإن المؤسسات الدستورية لا تشكل سوى أطر العمل السياسي، لذا فكون الواقع المجتمعي متحرك فإنه لا بد أن تتبلور النصوص القانونية في ضوء حركة الواقع لأن النظام السياسي لا يوجد في فراغ وإنما يحيا في بيئة يؤثر ويتأثر بها.

الدراسة الثانية:

لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2011، 2012، تهدف الدراسة إلى تبيان مدى تحقيق الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية للتوازن بين المؤسسات، وهل تمكنت من وضع حدا لتفادي الأزمات التي عرفتها البلاد؟، وقد توصلت الدراسة إلى أن منح الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية لا يخلو من المخاطر من أهمها قيام النظام القانوني في الدولة على إدارة منفردة قد يشكل تهديدا للاستقرار.

الدراسة الثالثة:

فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، وهي عبارة عن أطروحة دكتوراه تم نشرها من قبل المركز العربي للوحدة العربية، بيروت دراسات 2010، تنطلق الدراسة من كون المؤسسة التنفيذية هي المؤسسة المحورية التي تدور حولها الحياة السياسية والدستورية، والتي تتكون من رئيس الدولة الذي أسندت إليه دساتير هذه الدول العديد من الصلاحيات، وحكومة يرأسها وزير أول، وتوجد في حالة تبعية، وقد توصلت الدراسة إلى أن مؤسسة رئاسة الدولة تحظى بمكانة عالية وباعتبارها مؤسسة المؤسسات، وقد اكتسبت هذه المؤسسة في الجزائر قوة حقيقية مكنتها من تعزيز مكانتها في الحياة السياسية وكذا الحفاظ على تواجدها، نتيجة إضفاء الشرعية على حكمها.

الدراسة الرابعة:

عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، الجزائر، عين مليلة: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2006، وقد توصلت الدراسة إلى أنه إن كانت القواعد الدستورية تقيد السلطات العمومية في نطاق قانوني ضيق يسمح للمواطن بالتمتع بقسط وافر من الحرية، فإن ممارسات السلطة السياسية من قبل هيئات دستورية مختلفة ينتج عنها تصويب الموازنة في العلاقات بينها، وبذلك يجري تلطيف فعالية الإدارة الوزارية، بالإضافة إلى أن مناقشة مسألة الليبرالية ينبغي أن يكون واضحا، وبأن هناك تقنيات رقابة ذات طابع قضائي مؤداها الأساسي جعل الهيئات التنفيذية تدور مدار الشرعية والمساواة السياسية وصون الحريات العامة.

الدراسة الخامسة:

أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، تناول فيه الكاتب النظام السياسي اللبناني في ظل دستور 1926 وميثاق 1943، حيث تم المزج بين مبادئ النظام البرلماني والرئاسي، بحيث يتولى السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء، وتعزيز صلاحياته، وإحكام سيطرته على شؤون الدولة، وتهميش دور الحكومة والبرلمان، ثم تطرق إلى موقع رئيس الجمهورية ودوره بعد التعديلات الدستورية سنة 1990، وأهم صلاحياته ومسؤوليته، وتأثير شخصيته في الحياة السياسية والدستورية، ويخلص إلى نتيجة مؤداها أن تعديلات 1990 جعلت موقع رئيس الجمهورية أكثر ملائمة مع النظام البرلماني، بحيث لم يعد يمارس السلطة التنفيذية بمعاونة رئيس الوزراء، بل أصبحت مهمته الأساسية التدخل في ضبط أداء المؤسسات الدستورية والعلاقات القائمة بينها.

الدراسة السادسة:

زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2006، الذي تناول فيه تنظيم ودور المؤسسات الدستورية في النظام السياسي اللبناني مقارنا بين النصوص الدستورية والممارسة العملية قبل التعديل الدستوري 1990، والتغيير الذي تم

على مستوى المؤسسات بعد هذا التعديل، والصعوبات التي رافقت تطبيق الإصلاحات الدستورية، والانتقادات التي وجهت لها، ويخلص في النهاية إلى أن تعديل 1990 بحاجة هو الآخر إلى تعديل جديد، لتوضيح بعض النصوص وإزالة الالتباس، لأنه أثبت أن تعثر التجربة السياسية اللبنانية لا يرتبط بالنصوص الدستورية وتفسيرها، بقدر ما هو نتيجة للتجاذب السياسي الطائفي، أي أن انتظام الحياة السياسية والدستورية في إطار وطني حزبي لا طائفي هو الجواب الكافي لكل ما طرح من انتقادات واختلاف في التفسير.

لقد تناولت هذه الدراسات السابقة بعض جوانب السلطة التنفيذية في الجزائر، وبعضها خص بالدراسة النظام السياسي اللبناني، أما دراسة الباحث فهي أكثر تعمقا من حيث الفترة التي تناولتها، والتفصيل فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، وطرق توليها، والعلاقات التي تربطها بالسلطات الأخرى، وخاصة السلطة التشريعية، والمقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري واللبناني، بإبراز أوجه التشابه والاختلاف بينهما بدل دراسة كل منهما على حد.

تاسعا: صعوبات الدراسة

لقد واجهتنا في إعداد هذه الدراسة العديد من الصعوبات تتمثل أساسا في:

- ندرة الدراسات السياسية التي تهتم بهذا المجال في الجزائر، وهو ما يفرض على باحثي العلوم السياسية أن يوظفوا الدراسات القانونية والدستورية بشكل كبير، مما يؤثر على جانب التحليل السياسي في دراستهم، وهو ما صادفته هذه الدراسة.
- الترجمة وهي صعوبة لا يمكن تجاهلها، ذلك أن ترجمة النص قد تفقد في كثير من الأحيان روحه، وهو ما حاولنا تفاديه قدر المستطاع.

عاشرا: تقسيم الدراسة

قسمت الدراسة إلى خمسة فصول، تناول الفصل الأول الإطار المفاهيمي للدراسة والذي يتكون من ثلاثة مباحث، حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى النظام السياسي، من خلال إبراز مفهومه، وتحديد المفاهيم المرتبطة به كالنظام والنظام الاجتماعي، ثم خصائص النظام السياسي، وفي المطلب الثاني تم التطرق إلى حركية النظام السياسي وقدراته، والمطلب الثالث حول وظائف النظام السياسي، بينما خصص المبحث الثاني لمبدأ الفصل

بين السلطات الذي يعد أساساً لتصنيف الأنظمة السياسية، حيث تم التطرق في المطلب الأول إلى نشأة مبدأ الفصل بين السلطات ومضمونه، وتناول المطلب الثاني مبررات الأخذ بهذا المبدأ، أما المطلب الثالث فكان حول تقييم مبدأ الفصل بين السلطات بإبراز إيجابياته وسلبياته، أما المبحث الثالث فتطرق إلى أنواع الحكومات حيث خصص المطلب الأول لأنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون، ثم الحكومات من حيث تركيز السلطة وتوزيعها في المطلب الثاني، والمطلب الثالث حول أنواع الحكومة، من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة، وأنواع الحكومات من حيث مصدر السلطة في المطلب الرابع.

أما الفصل الثاني تناول السلطة التنفيذية في النظام السياسي البرلماني، حيث تم في المبحث الأول توضيح بنية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، حيث تناول المطلب الأول رئيس الدولة في النظام البرلماني من حيث عدم مسؤوليته في النظام والسلطات المتبقية له، أما المطلب الثاني فتعرض للحكومة في النظام البرلماني من إبراز خصائصها ومسؤوليتها، وقد خصص المبحث الثاني من هذا الفصل لتوضيح العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظام البرلماني، حيث تناول المطلب الأول وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، من حيث دور السلطة التنفيذية في سير وتنظيم البرلمان، وحق الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين والتصديق عليها، وحل البرلمان، أما المطلب الثاني، فتطرق إلى وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، من خلال دور البرلمان في مساءلة الحكومة من خلال طرح الأسئلة والاستجواب، وإجراء التحقيق البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة، أما المبحث الثالث فيتناول السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة كنموذج تطبيقي للنظام البرلماني، حيث تطرق المطلب الأول إلى ثنائية السلطة التنفيذية المتشكلة من الملك والحكومة، أما المطلب الثاني فتناول العلاقة بين الحكومة والبرلمان من حيث حل البرلمان والمسؤولية السياسية الوزارية.

في حين يتناول الفصل الثالث السلطة التنفيذية في النظام السياسي الرئاسي، ويتألف من ثلاثة مباحث، تطرق المبحث الأول إلى أركان النظام الرئاسي، إذ تناول المطلب الأول فردية السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة من حيث أنه يمارس السلطة بشكل فعلي باعتباره رئيساً للحكومة والدولة معاً وحرية في تعيين الوزراء وإقالتهم وانتخابه من قبل

الشعب، ثم تم التطرق في المطلب الثاني إلى الفصل المطلق بين السلطات ومدى استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، من خلال مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية واستقلال هذه الأخيرة عن الأولى، والمبحث الثاني خصص لتقييم النظام الرئاسي بإبراز مزاياه وسلبياته في مطلبين، أما المبحث الثالث فتناول السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج تطبيقي للنظام الرئاسي، حيث تطرق المطلب الأول إلى انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال عملية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، والحملة الانتخابية وعملية الانتخاب ومدة الرئاسة وحالات شغورها، أما المطلب الثاني فتعرض إلى سلطات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، المتمثلة في الصلاحيات التشريعية والصلاحيات التنفيذية، وصلاحيات إدارة السياسة الخارجية، والصلاحيات العسكرية وصلاحياته في حالة الطوارئ، أما المطلب الثالث فيتطرق إلى الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تتمثل في نائب رئيس الجمهورية وكتاب الدولة، أما المبحث الثالث، فتناول علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، إذ تناول المطلب الأول وسائل تأثير رئيس الجمهورية على الكونغرس من خلال حقه في توجيه التوصيات التشريعية للكونغرس والاعتراض على القوانين التي يقرها هذا الأخير، وحق رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح، ورئاسة نائب رئيس الجمهورية لمجلس الشيوخ، ودعوة الكونغرس للانعقاد في دورات غير عادية، أما المطلب الثاني فيتطرق إلى وسائل تأثير الكونغرس على رئيس الجمهورية من خلال معارضته لمشاريع القوانين التي يسعى رئيس الجمهورية لتميرها وتصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات رئيس الجمهورية لتعيين كبار الموظفين والتصديق كذلك على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية، ودور الكونغرس في حالة عجز رئيس الجمهورية وتأثيره على السلطة التنفيذية عن طريق الميزانية، ومسؤولية أفراد السلطة التنفيذية جنائياً أمام الكونغرس وسلطته في إجراء التحقيق.

أما الفصل الرابع فخصص لإجراء مقارنة بين رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري واللبناني حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى إسناد منصب رئاسة الجمهورية في هاذين النظامين السياسيين، حيث تناول المطلب الأول شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، وكيفية سير العملية الانتخابية، أما المطلب الثاني تناول ممارسة الوظيفة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، بمعالجة المهمة الرئاسية من حيث مدتها ونهايتها، وحالات شغورها، أما المطلب الثالث فتناول مسؤولية رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، من خلال التطرق إلى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في هذين النظامين ثم مسؤوليتهما الجنائية، بينما تناول المبحث الثاني اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، بحيث خصص المطلب الأول لاختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين في علاقته مع البرلمان، والمطلب الثاني لدراسة اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين في علاقتهما مع الحكومة، بينما عالج المطلب الثالث سلطات رئيس الجمهورية في علاقته مع السلطة القضائية، في حين تطرق المطلب الرابع إلى سلطات رئيس الجمهورية في النظامين الجزائري والليبي في مجال الشؤون الخارجية، أما المطلب الرابع فتم التطرق فيه إلى سلطات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في ظل الظروف غير العادية والمتمثلة في حالاتي الحصار والطوارئ، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، متبعين في ذلك أسلوب إجراء المقارنة بين النظامين.

أما الفصل الخامس فتطرق إلى الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، حيث تم في المبحث الأول التعرض إلى كيفية تعيين رئيس الحكومة، وإنهاء مهامه، وأهم الصلاحيات التي يتمتع بها في كلا النظامين، حيث خصص المطلب الأول لتعيين رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، أما المطلب الثاني فتناول إنهاء مهام الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، والمطلب الثالث حول صلاحيات رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، بينما خصص المبحث الثاني لوسائل تأثير الحكومة على البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، حيث تطرق المطلب الأول لتدخل الحكومة في عمل البرلمان من خلال دعوته للانعقاد، وإعداد جدول أعماله، وطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، ويتناول المطلب الثالث تدخل الحكومة في العملية التشريعية التي هي من اختصاص البرلمان من خلال المبادرة بالتشريع وإمكانية سحب مشاريع القوانين، والجمع بين النيابة والوزارة، أما المبحث الثالث فتم فيه

معالجة وسائل تأثير بها البرلمان على الحكومة من خلال التطرق إلى الوسائل الرقابية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة في المطلب الأول، كمناقشة برنامج ومخطط الحكومة، وطرح بيان السياسة العامة، وإصدار اللوائح، وملتمس الرقابة، والتصويت بالثقة، أما المطلب الثالث فيتعلق بوسائل الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على عمل الحكومة المتمثلة في طرح الأسئلة والاستجابات على الحكومة، والتحقق البرلماني، ومناقشة قانون المالية، وفي كل ذلك انتهجنا أسلوب المناقشة لإبراز أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للدراسة

لدراسة أي موضوع بصورة دقيقة وشاملة يجب الإحاطة بجميع المفاهيم الأساسية المرتبطة به، وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا الفصل من خلال إبراز مفهوم النظام الكلي الذي يعد أساس كل الأنظمة، منها النظام السياسي الذي يعد جزء من النظام الاجتماعي الذي نشأ من خلال قيام الجماعات الإنسانية عبر مختلف العصور بتكوين كيانات اجتماعية منظمة، انطلقت من الأسرة ثم القبيلة والعشيرة لتصل إلى تشكيل قرية، ثم مدينة، لتتطور فيما بعد فتصبح دولة، التي تتكون من أنظمة اجتماعية متعددة تتمثل في النظام الاجتماعي وكذا الاقتصادي والثقافي والسياسي وغيرها.

ويعتبر النظام السياسي هو أساس هذه الأنساق الاجتماعية، باعتباره هو الذي يتولى قيادة وتنظيم الدولة والمجتمع وقد أخذ هذا النظام في التطور عبر العصور إلى أن وصل لما هو عليه الآن من تعقيد وتنوع واختلاف، وذلك حسب البيئة التي ينشأ فيها والمجتمع الذي ينظمه، فكل نظام سياسي يستمد مقوماته وأركانه من بيئته، وبذلك اختلف في تصنيف الأنظمة السياسية، فمنهم من أخذ بمعيار المسؤولية السياسية، ومنهم من اعتمد على النظام الحزبي السائد والبعض الآخر ركز على الجانب الاقتصادي، ومنهم من أخذ بالتصنيف المبني على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعود الفضل للمفكر الفرنسي مونتيسكيو الذي قام بصياغته في نظرية لها أسس ومقومات، ليصبح من أهم أركان قيام النظام الديمقراطي ويتلخص هذا المبدأ في ضرورة تقسيم وظائف الدولة، حتى تهتم كل هيئة بما يوكل لها من صلاحيات ومهام ومنع تداخل الصلاحيات فيما بينها لتحقيق الحرية وصيانة الحقوق على أن يسود بينها نوع من التعاون والرقابة المتبادلة، وتعد السلطة التنفيذية من بين أهم هذه السلطات الموجودة في الدولة، نظرا للدور الهام الذي تقوم به في قيادة النظام السياسي والسهر على تنفيذ القوانين والتي اختلفت طريقة ممارستها للسلطة فظهرت عدة صور وأنواع مختلفة من الحكومات، وسنقوم في هذا الفصل بالتطرق إلى كل ما يتعلق بالنظام السياسي (المبحث الأول)، ومبدأ الفصل بين السلطات (المبحث الثاني)، وأنواع الحكومات (المبحث الثالث).

المبحث الأول: النظام السياسي.

نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم النظام السياسي (المطلب الأول)، وإلى حركية النظام السياسي وقدراته (المطلب الثاني)، ثم إلى وظائف النظام السياسي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم النظام السياسي.

نظرا للدور الهام الذي يلعبه النظام السياسي في الدولة، لذا لا بد من تحديد المقصود به، وإعطاء تعريف دقيق له، وللمفاهيم ذات الصلة به، لنصل بعد ذلك إلى الخصائص التي يتميز بها هذا النظام.

أولا. تعريف النظام السياسي والمفاهيم ذات الصلة:

بما أن النظام السياسي جزء من النظام الاجتماعي الذي يعد بدوره جزءا من النظام الكلي، لذا سنقوم بالتطرق إلى معنى هذه المفاهيم المترابطة فيما بينها، لنصل بعد ذلك إلى تحديد معنى النظام السياسي.

1/ تعريف النظام:

يعرف النظام بأنه: "حالة أو وضع يتسم بالتوافق أو الترتيب النظامي ويربط بعامل وجود سلطة مستقرة، وبعامل الإلزام ومراعاة القانون ومن ثم تسير الأمور وفقا لإجراءات وأعراف مستقرة أي وفقا لسلوك نمطي موصو"، كما يعرف على أنه: "مجموعة من القواعد والتوجيهات والأوامر، وتتسم هذه القواعد المنظمة بأنها أمرية وملزمة تبعا لكونها صدرت عن سلطة عليا، ومن ثم فهي قواعد سلطوية"⁽¹⁾.

ويرى دافيد استون (David Easton) النظام بمثابة "مجموعة من العناصر المتفاعلة والمترابطة وظيفيا مع بعضها البعض بشكل منتظم، بما يعنيه ذلك من أن التغيير في أحد العناصر المكونة للنظام يؤثر في بقية العناصر"⁽²⁾، وأن أي نظام يشكل في ذاته نظاما كليا شاملا، فالنظام السياسي مثلا يشكل نظاما كليا بالنسبة للنظام الحزبي الذي يمثل نظاما فرعيا من النظام السياسي الكلي، والنظام السياسي يتحول إلى نظام فرعي بالنسبة للنظام

(1) - عبد الوهاب بن خليف، المدخل إلى علم السياسة، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2010، ص63.

(2) - ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص365.

الدولي، أما روبرت دال (Robert Dahl) فيرى أنه عند دراسة أي نظام لا بد من الاهتمام بالجوانب التالية⁽¹⁾:

أ- ضرورة معرفة حدود النظام، أي ما يقع في إطاره وخارجه، رغم أن عملية التحديد تكون في معظم الأحيان تعسفية؛

ب- إن أي نظام هو بالضرورة جزء من نظام فرعي آخر أكبر منه؛

ج- هناك عددا من المتغيرات قد تكون بمثابة نظم فرعية لنظامين مختلفين تربط بينهما عوامل تطابق أو صفات مشتركة.

ويرى مورتون كابلان (Morton Kaplan) أن: " كل سلسلة من المتغيرات نعني نظاما"، ويرتبط مصطلح النظام بصفة عامة بالأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرار وإدارة التفاعلات والأنشطة في المجتمع.

مما سبق يتبين أن هناك اختلافا كبيرا في ضبط تعريف دقيق للنظام، ولكن يمكن تحديد المتغيرات التي تتحكم فيه خلال ما يلي:

- يتفاعل النظام بين وحداته، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فرديا أو جماعيا، ثنائيا أو متعددا.

- كل نظام يبني مؤسسات وهياكل خاصة به، ويتبنى ممارسات وأساليب معينة يهدف من خلالها إلى المحافظة على كيانه ووجوده.

وبذلك يمكن القول أن النظام هو تفاعل مجموعة من العناصر المتداخلة التي تشكل كلا متكاملًا في إطار منظم.

2/ تعريف النظام الاجتماعي:

يعرف مارسال ماريال (Marcel Merle) النظام الاجتماعي بأنه: " مجموعة العلاقات بين عدد معين من الوظائف التي يؤديها عدد معين من اللاعبين"⁽²⁾، وهذا يعني أن كل نظام اجتماعي يتميز بوجود وأداء عدد معين من الوظائف من بينها:

⁽¹⁾ - ابراهيم درويش، النظام السياسي، ج1، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986، ص30.

(2) - Marcel Merle, Sociologie des relation Internationales, Paris : Dalloz, 1974, p411.

أ- الحفاظ على النموذج الأصلي والمميز للعلاقات التي تختص بها مجموعة ما مقارنة بمجموعات أخرى، ويمكن تعديل أو تغيير النظام الأصلي إلى نموذج بشرط موافقة جميع أعضاء النظام الاجتماعي.

ب - التأقلم مع المحيط الطبيعي والإنساني الذي يتحرك في إطاره النظام؛

ج - الاستمرار في العمل على تحقيق هدف أو عدة أهداف، أو البحث عن أهداف جديدة؛

د- الحفاظ على الاندماج الاجتماعي.

إن هذه الوظائف مترابطة فيما بينها، فإذا أرادت مجموعة أن تغير من أهدافها فإن ذلك يؤثر الاندماج الاجتماعي، وبالتالي قد يؤدي إلى التفكك، وهناك من أطلق مصطلح النظام الاجتماعي على كافة النشاطات الإنسانية بصرف النظر عن جزئياتها ومفرداتها، فهو يضم كافة الأفراد والجماعات المشاركة بالفاعليات العامة ضمن حدود بشرية محددة، وينتج عن هذه العملية علاقات اجتماعية تأخذ أنماط مختلفة قانونية واقتصادية ودينية وثقافية، وغيرها⁽¹⁾.

كما قام البعض بتصنيف النظم الفرعية المنبثقة من النظام الاجتماعي العام إلى خمسة أصناف رئيسية يتكون منها المجتمع، وهي⁽²⁾:

أ- **النظام التكاثري**: هو كل ما يتعلق بالأجيال البشرية وشروط تكاثرها ونموها.

ب- **النظام الاجتماعي الجغرافي**: هو كل ما يتعلق بعلاقة السكان بمحيطهم الجغرافي والموارد الطبيعية، والشكل الذي يكون عليه تواجد الأفراد سواء كان انفراديا أو جماعيا.

ج- **النظام الاقتصادي**: هو كل ما يتعلق بنشاطات السكان من حيث الإنتاج والتبادل داخل المجتمع.

د- **النظام الثقافي**: هو كل ما يتعلق بتوزيع وتبادل التقنيات المتعارف عليها كاللغة والقيم والدين والعادات والتقاليد الموجودة في المجتمع.

(1) - عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، قالمة، الجزائر: مديرية النشر بجامعة قالمة، 2006، ص5.

(2) - عبد النور ناجي، المدخل إلى علم السياسة، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007 صص39، 40، نقلا عن حسان شفيق العاني، الانظمة السياسية المقارنة، بغداد: مطبعة المعارف، 1980، ص12.

هو النظام السياسي: وهو ما يتعلق بالحياة السياسية في المجتمع، وبمعنى آخر السلوك السياسي، فالنظام السياسي مرتبط بالانشطات السياسية والسلوك السياسي.

3- تعريف النظام السياسي:

لقد ثار خلاف وجدل بين الباحثين في النظم السياسية حول المفاهيم التي يستعملونها لدراسة النظم، مما أدى إلى صعوبة تحديد مصطلح دقيق للنظام السياسي، ورغم هذا الاختلاف فإن هناك قاسم مشترك يجمع هؤلاء الباحثين هو أن النظام السياسي فرع من فروع العلوم السياسية، وله صلة بالعلوم الاجتماعية الأخرى لما بينهما من تداخل في مكونات كل منهما، وبالتالي نجد داخل النظام السياسي تشابكا بين مكونات متعددة: اجتماعية وثقافية واقتصادية ونفسية وجغرافية وقانونية، ويرجع ذلك لكون النظام السياسي يعمل في بيئة يؤثر ويتأثر بها.

فالنظام السياسي شأنه شأن أي كائن حي يتكون من مجموعة وحدات تؤثر في بعضها البعض يطلق عليها الأجهزة الرسمية، كما أنها قد تكون خارج الحكم لكنها تؤثر عليه بما تقدمه من مطالب وبما تمارسه من ضغوط، وبما تعبر عنه من تأييد ونطلق على هذه الأجهزة اسم الأجهزة غير الرسمية، فالنظام السياسي ليس هو نظام الحكم فقط، كما أنه ليس الدولة، فنظام الحكم جزء من النظام السياسي لأنه لا يشمل الأجهزة الرسمية فقط (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والإدارة) وإنما يشمل كذلك الأجهزة غير الرسمية (الأحزاب السياسية، جماعات المصالح، منظمات المجتمع المدني)⁽¹⁾.

إن تطور معنى النظام السياسي يرجع إلى اتساع نشاط السلطة، التي لم يعد نشاطها مقتصرًا على حماية البلاد من العدوان الخارجي، وبضمان الأمن الداخلي، بل اتسع بعدما أصبحت الدولة تتدخل في مختلف المجالات، واتسعت فكرة السياسة ودخلت فيها عناصر اجتماعية، ولم تعد تقتصر على المؤسسات التي أقرها الدستور، وأعطاهها حق ممارسة

(1) - بدران ودودة وآخرون، المدخل إلى العلوم السياسية والاقتصادية والإستراتيجية، القاهرة: المكتب العربي للمعارف،

السلطة، فهناك مؤسسات وقوى غير رسمية تتحكم هي الأخرى في السلطة⁽¹⁾، وبذلك أصبح وجود قوى غير رسمية إلى جانب القوى الرسمية من أهم مميزات النظم السياسية الحديثة. فقد عرف أرسطو النظام السياسي بأنه: "تنظيم يضم دوائر المدنية، وبصفة خاصة تلك الدوائر التي تتركز فيها السيادة ويتخذ من مجموع المواطنين الذين تتركز فيهم السلطة النهائية والحكم معياراً من ناحية الحكم والكيف لدراسة تقسيم الدساتير والنظم السياسية"⁽²⁾. وعرفه غابرييل أبراهام أ尔蒙د (Gabriel Abraham Almond)، بأنه: "نظام التفاعلات الذي يوجد في جميع المجتمعات المستقلة، والذي يقوم بوظائف التوحيد والتكيف ويؤديها في الداخل، وفي مواجهة المجتمعات الأخرى، ويمارس هذه الوظائف باستخدام الإكراه والقسر المادي، أو التهديد باستخدامه، سواء أكان استخدامه له شرعياً أو استبدادياً، فالنظام السياسي هو القيم الشرعي على أمن المجتمع"⁽³⁾.

أما دافيد استون (David Easton)، فيعرف النظام السياسي بأنه: "شبكة من التفاعلات الموجهة أساساً نحو التخصيص السلطوي للقيم، وأن هذا النظام السياسي يتميز عن بيئته أو محيطه، والمكون أساساً من الأنظمة الأخرى مثل النظام الاجتماعي والنظام الاقتصادي، ونظام القيم، ويستقبل هذا النظام مدخلات من البيئة، ويقوم بعملية تحويل لها لتصبح مخرجات، وقد تتحول إلى مدخلات من جديد وتسمى التغذية العكسية"⁽⁴⁾، فهو يرى النظام السياسي جزء من نظام أشمل هو النظام الاجتماعي، وبأن هناك علاقة تأثير متبادلة بين النظامين، وأن محور النظام الاجتماعي هو النظام السياسي الذي يعتبر أكثر الأجزاء تطوراً وتأثيراً في حياة الدولة.

أما مورتون كابلان (Morten Kaplen)، فيرى بأن: " كل سلسلة من المتغيرات تعني نظاماً "، فهو يقصد بالنظام السياسي مجموعة تفاعلات وشبكة معقدة من العلاقات الإنسانية

(1) - فوزي أبو دياب، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، 1971، ص16.

(2) - إبراهيم درويش، مرجع سابق، ص16.

(3) - حسن ملحم، التحليل الاجتماعي للسلطة، الجزائر: منشورات دحلب، 1993، ص44.

(4) - عبد الوهاب بن خليف، مرجع سابق، ص 65، نقلاً عن:

تتضمن عناصر القوة أو السلطة أو الحكم، فهو عبارة عن إطار من خلاله يمكن للباحث تحليل جوانب الظاهرة السياسية محل البحث⁽¹⁾.

في حين يعرف موريس دوفرليه (Mouris Duvergie) النظام السياسي بأنه: "مجموع الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها"⁽²⁾، ويرى روبرت دال (Robert Dal) النظام السياسي بأنه "نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن إلى حد كبير القوة والحكم والسلطة"⁽³⁾، ويعرفه هارولد لاسويل (Harol Lasswel)، أنه: "النفوذ وأصحاب النفوذ على أساس مفهوم القوة مفسرة بالجزاء المتوقع"⁽⁴⁾.

أما ماكس فيبر (Max Weber) فيعتبر النظام السياسي: "ذلك النظام الذي يضمن تنفيذ الأوامر في المنطقة المعينة الحدود، وبصورة مستمرة، بواسطة السلطة الفعلية عن طريق هيئة إدارية دائمة"⁽⁵⁾، في حين يعتبر حسن صعب النظام السياسي بأنه: "مجموعة من المؤسسات التي تتوزع بينها آلية التقرير السياسي"، فهو يميز بين الأنظمة السياسية وفقا لطبيعة الهيئة التي تتحمل المسؤولية العليا للتقرير التنفيذي، فإذا كانت المسؤولية مسندة لشخص واحد منفصل عن البرلمان كان النظام رئاسيا، وإذا كانت مسندة لحكومة مسؤولة أمام البرلمان كان النظام برلمانيا، وإذا كانت مسندة لهيئة عليا كاللجنة المركزية للحزب كان النظام مجلسيا⁽⁶⁾.

ويعرف محمد طه بدوي النظام السياسي باعتباره مؤسسات منظمة قانونيا مستقلا ومرتبطة بواقع مجتمعتها الحضاري والثقافي والروحي، أي بالبيئة التي تعمل فيها الأمر

(1) - Morton Kaplan, **System and proces in Internationale politics**, New york :John Wiley, 1962, p4.

(2) - موريس دوفرليه، **النظم السياسية**، ترجمة: حسيب عبد البديع، القاهرة: دار الفكر العربي، (د.س.ن)، ص 95.

(3) - محمد نصر مهنا، **الدولة والنظم السياسية المقارنة**، ط1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011، ص 256.

(4) - محمد نصر مهنا، **النظرية السياسية والعالم الثالث**، ط3، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1998، ص 256.

(5) - ثامر كامل محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة**، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 24.

(6) - حسن صعب، **علم السياسة**، ط 8، بيروت: دار العلم للملايين، 1958، ص 58.

الذي يوسع من مجال الدراسة لتتجاوز مجرد القواعد الوضعية المنظمة لهذه المؤسسات إلى القيم الأساسية والأهداف، أو المثل العليا والثقافة التي تميز المجتمع من غيره⁽¹⁾، ويرى عبد الله الجوجو أن: "النظام السياسي هو مجموعة الأنماط المتواجدة والمتداخلة والمتعلقة بصنع القرار الذي يترجم أهداف ومنازعات المجتمع من خلال الجسم العقائدي الذي أعطى صفة الشرعية للقوة السياسية، ولكل نظام عقيدة وفلسفة سياسية تمارسها من خلال مؤسساته ومنظماته التي يتكون منها النظام السياسي"⁽²⁾.

نستخلص مما سبق أن النظام السياسي عبارة عن مجموعة من القواعد والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينها في شبكة من التفاعلات والعلاقات والأدوار تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة، وأهدافها وطبيعتها، ومن يمارسها من القوى الرسمية وغير الرسمية، فهو عملية تنظيم واحتواء النشاطات السياسية للأفراد والجماعات، أي الأنماط المتداخلة والمتشابكة بصنع القرار السياسي في الجماعة السياسية.

ثانياً: خصائص النظام السياسي.

يتميز كل نظام سياسي بخصائص ترتبط بظروف المحيط الذي ظهر فيه، والغابات السياسية التي تحكمه، بالاعتماد على القواعد الأساسية التي يقوم عليها هذا النظام، والأهداف التي وجد من أجلها، والأسس التي قامت عليها مؤسساته السياسية، والنظام الحزبي السائد الذي يؤثر على نوعية العلاقة بين السلطات العامة، ومن بين الخصائص التي تعتبر قاسماً مشتركاً لأكثر الأنظمة السياسية هي:

1/ شكل النظام السياسي:

لكل نظام سياسي هيكل معين يتضح من خلال الدستور المتبني في الدولة، ويعني ذلك المؤسسات التي يتكون منها، وتركيبها وعلاقتها فيما بينها، وهنا يمكن التمييز بين الدولة والنظام السياسي، وبين الحكومة والنظام السياسي.

(1) - محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، ط1، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص 19، نقلاً عن محمد طه بدوي، النظرية السياسية، القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986، ص 222-235.

(2) - عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المقارنة دراسة مقارنة، ليبيا، مطبعة الجامعة المفتوحة، 1997، ص 18.

أ- النظام السياسي والدولة:

يعتبر النظام السياسي من أهم أركان الدولة على أساسه تنظم وتسير، فلا يمكن تصور دولة دون نظام سياسي، وإلا فقدت أحد المقومات الأساسية لبنائها، فالنظام السياسي هو الذي تنبثق عنه مؤسسات الدولة السياسية، ويختلف مفهوم النظام السياسي عن مفهوم الدولة، لأن الأول عبارة عن مفهوم تحليلي يستخدم لفهم ظاهرة معينة، ولا يعرف له وجود مادي في الواقع، أما الدولة فهي الوحدة القانونية المستقلة ذات السيادة التي تملك صلاحية الإكراه المادة المشروع وأدواته على المستوى الداخلي، والشخصية القانونية على المستوى الدولي⁽¹⁾.

كما يختلف النظام السياسي عن القانون الدستوري الذي ينحصر نطاقه في دراسة المؤسسات الرسمية طبقاً لنصوص الدستورية، أما النظام السياسي فيهدف إلى دراسة ما وراء الشكل، ويعتمد وجوده على نمط مستمر من التفاعلات والعلاقات الإنسانية، بينما يتطلب وجود الدولة عناصر أخرى كالإقليم والشعب والسيادة⁽²⁾.

ت- النظام السياسي والحكومة:

تعتبر الحكومة إحدى المؤسسات السياسية في الدولة وأهم مؤسسات النظام السياسي، فهي أداة النظام السياسي في الدولة لممارسة سلطاته وتنفيذ سياساته وبرامجه، فهي تشمل كافة أجهزة السلطة التنفيذية، بينما النظام السياسي يشمل جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وهناك اختلاف في تحديد مفهوم الحكومة، فمنهم من أعطى لها مفهوم أوسع واعتبرها أداة لممارسة السلطة في الجماعة السياسية، وبذلك أصبحت كلمة الحكومة تعني نظام الحكم في الدولة، ورأي آخر يرى أنها مجموعة الهيئات الحاكمة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وبهذا يخلط هذا الرأي بين الحكومة والنظام السياسي، لأنها بهذا المعنى تصبح

(1) - عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 13.

(2) - علي الدين هلال ونيفين مسعد، النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغيير، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص 10.

تعني النظام السياسي في الدولة ككل، وهناك اتجاه ثالث يقصر لفظ الحكومة على الهيئة التنفيذية في النظام السياسي⁽¹⁾.

2/ اختصاص النظام السياسي:

يتكون النظام السياسي من مجموعة مؤسسات تقوم بوظائف سياسية معينة بغية تحقيق أهداف محددة، ومهما تم تحديد وظائف هذه المؤسسات فإن وظائف النظام السياسي متشابهة ومتداخلة مع بعضها البعض، ويرجع سبب ذلك إلى تعقد وظائف مؤسسات النظام السياسي وطبيعتها، وما يحرص عليه هذا النظام من إلزامية التغيير لحفظ الاستقرار الذي يضمن له بقاءه واستمراره⁽²⁾.

3/ وظيفة النظام السياسي:

يهدف النظام السياسي إلى تحقيق أهداف معينة للجماعة السياسية، ويعبر عن هذه الأهداف بوظيفة النظام السياسي، والتي تختلف من نظام سياسي لآخر باختلاف الاتجاهات والرؤى السائدة، وتتمثل هذه الوظيفة كما حددها كل من دافيد استون وغابريال ألموند في المهام المسندة للنظام السياسي ومدخلاته ومخرجاته والتي تنبثق أصلا من قدراته، وسنقوم بالتطرق لذلك لاحقا.

4/ تعقد تركيب النظام السياسي:

من أهم سمات النظام السياسي التعقيد في تركيبه، ويزداد هذا التعقيد في الجوانب المتعلقة بتفاعلات وعلاقات عناصره، والتي ترجع لعاملين أساسيين هما⁽³⁾:
أ- أن النظام السياسي هو نظام فرعي متشابه مع نظم فرعية أخرى، ومتفاعل معها في نظام كلي هو النظام الاجتماعي.

(1)- عبد النور ناجي، المدخل إلى علم السياسة، مرجع سابق، ص ص 49، 50.

(2)- إسماعيل علي سعيد وحسن محمد حسن، النظريات والمذاهب والنظم، دراسات في العلوم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2005، ص 31.

(3)- بومدين طاشمة، الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2013، ص 25.

ب- أن النظام السياسي نفسه يتفرع إلى عدة نظم فرعية، ويهدف إلى تحقيق عدة أهداف، ويؤدي عدة وظائف، إضافة إلى انه يتكون من عدة وحدات جزئية تعرف بالمؤسسات السياسية.

يتضح من خلال ذلك أن النظام السياسي لا زال غير واضح المعالم نتيجة عدم الاتفاق على تحديد عناصره، كما أن تعدد الأنظمة السياسية يخلق نوع من التشابه والاتفاق حول بعض العناصر المشتركة المتمثلة في خصائص كل نظام سياسي، ومدى ارتباطه بالبيئة والمجتمع الذي يعمل فيه.

المطلب الثاني: حركية النظام السياسي وقدراته.

بما أن النظام السياسي هو نظام من التفاعلات ومنفتح على بيئته، فهو في حركية دائمة وتفاعل معها يؤثر ويتأثر بها، كما يتمتع النظام السياسي بقدرات تشكل بعدا هاما من أبعاد التحليل البنائي الوظيفي، وتؤثر في كيفية أدائه لوظائفه وأدواره.

أولا. حركية النظام السياسي وتفاعلاته:

باعتبار النظام السياسي نسق من التفاعلات يسوده نوع من الاعتماد المتبادل بين مكوناته، وله حدود تفصله عن النظم الأخرى، وهو جزء من النظام الاجتماعي الكلي وله محيط أو بيئة يتحرك فيها، ويتبادل التأثير معها، وهي التي تضمن له البقاء والاستمرار في ظروف تتميز بالضغط والتغير، وسيتم التطرق الى ذلك.

1/ البيئة:

يعيش النظام السياسي في بيئة تؤثر ويؤثر فيها، وتنقسم هذه البيئة إلى بيئة داخلية وخارجية، فتتضمن الأولى الأنساق المرتبطة بالمجتمع الذي ينتمي إليه النظام السياسي إلا أنها منفصلة عنه، وتشمل هذه الأنساق- النظم- مجموع السلوكيات والاتجاهات والأفكار (الاقتصاد، الثقافة، البناء الاجتماعي) التي تمثل محركات المجتمع، والنظام السياسي في حالة تفاعل معها، كما تمثل هذه الأنساق مصدر الضغوط والتأثيرات التي تعمل على قولبة الشروط التي يتوجب على النظام السياسي أن ينشط ويتحرك في ظلها⁽¹⁾، أما البيئة

(1) - محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتربات والأدوات، ط 4، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص132.

الخارجية للمجتمع فتتمثل في الأنساق الدولية (السياسية، الاقتصادية، الثقافية)، وتشكل كل من البيئتين الداخلية والخارجية البيئة الكلية للنظام السياسي، فالنظام السياسي يتأثر بما يحدث في البيئتين الداخلية والخارجية.

2/ المدخلات:

وهي جملة التغيرات التي تحدث في البيئة المحيطة بالنظام السياسي، والتي تؤثر فيه وتعمل على تغييره، فالمدخلات بمثابة مؤشرات لاختصار التأثيرات المهمة في تشكيل الضغوط التي تعبر الحدود الموجودة بين الأنساق الأخرى والنظام السياسي، ويقسم إستانون هذه المدخلات إلى مطالب وتأييد، وهي بمثابة المادة الأولية الخام التي يعمل ويتحرك فيها النظام السياسي ويحقق الإنتاج، وهو ما يطلق عليه المخرجات، وتتوجه المطالب في مسار حركتها نحو السلطات المعنية بذلك، ويمكن توضيح ما يقصده إستانون بالمطالب والتأييد فيما يلي:

أ- المطالب:

وهي كل ما يطرحه الأفراد والجماعات على النظام السياسي للتصرف من أجل إشباع مصالحهم⁽¹⁾، وتعمل التنظيمات (الأحزاب السياسية، جماعات المصالح، وسائل الإعلام والرأي العام) على تنظيم هذه المطالب وتحديدتها، وترد السلطات عليها وفق الموارد المتاحة لها، وتأتي هذه المطالب من البيئة الداخلية والخارجية، كما يمكن أن تأتي من داخل النظام السياسي نفسه⁽²⁾، وتقسم هذه المطالب إلى مطالب داخلية وخارجية:

* المطالب الداخلية:

تصدر هذه المطالب عن البنى الداخلية للنظام السياسي نفسه، ولها تأثيرات مباشرة عليه أكثر من المطالب الخارجية، فظهور هذه المطالب ورفعها للنظام السياسي لا يعني إطلاقاً أنها سنتحول مباشرة إلى قضية أو مسألة تخضع لنقاش سياسي حاد، فالعديد من المطالب التي ترفع إلى النظام السياسي تخمد بعد ظهورها مباشرة أو تندمج مع الدعم المقدم للنظام

(1) - جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص33.

(2) - دلال غسان الخيري، النظريات السياسية، ط1، عمان: دار الرابحة للنشر والتوزيع، 2013، ص ص45، 46.

السياسي، ولا تصل إلى مستوى قرار سياسي⁽¹⁾.

وتتحول هذه المطالب إلى عناصر ضغط عندما لا يتمكن النظام السياسي من تلبيةها بسبب قلة الموارد والإمكانيات، أو بسبب كثرتها وكثافتها، وعدم قدرة النظام السياسي على معالجتها والإجابة عنها دفعة واحدة تحت ضغط الوقت، وقلة القنوات القائمة بمعالجتها وتحويلها إلى قرارات، وإذا تضخمت هذه المطالب ولم يتمكن النظام السياسي من تحويلها إلى قرارات وأفعال فإنه سيكون عرضة للانهايار، فالنظام السياسي يلعب دورا كبيرا في التعبير عن المطالب ليحولها إلى قرارات إلزامية، فالمطالب تخضع بدورها لعملية التصفية من قبل القنوات خاصة في النظام السياسي⁽²⁾.

* المطالب الخارجية:

بما أن النظام السياسي مستقل عن الأنظمة الأخرى المتواجدة في النظام الاجتماعي العام، والمتمثلة في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية وغيرها، والتي تتضمن شبكة من العلاقات والارتباطات التي تساعد على تكوين وتقديم المطالب إلى النظام السياسي، ولا تأتي في معظمها من البيئة المحيطة بالنظام، بل أن المطالب المهمة تأتي من النظام نفسه⁽³⁾.

ب- التأييد:

إن النظام السياسي هو مجموعة تفاعلات من خلالها تتحول المطالب إلى مخرجات، ويكتسب من خلالها القدرة على الحركة والنشاط، وبدون التأييد لا يكمن أن تتحول المطالب إلى مخرجات، ويستحيل ضمان أي استقرار للقواعد القانونية والهيكل (المؤسسات الحاكمة) التي يتم من خلالها تحويل المدخلات إلى مخرجات، كما يكتسي التأييد أهمية في المحافظة على الحد الأدنى من الانسجام بين أعضائه، وهو يطلق عليه استون الجماعة السياسية أو المجتمع السياسي، وينقسم التأييد إلى ثلاثة أنواع⁽⁴⁾:

(1)- شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة، ط1، بغداد: دار دجلة، 2010، ص31.

(2)- محمد شلبي، مرجع سابق، ص 136.

(3)- محمد طه بدوي وليلى امين مرسي، مبادئ العلوم السياسية، الاسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 1998، ص328.

(4)- نصر محمد عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، القاهرة: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2002، ص ص264، 265.

- تأييد المجتمع السياسي من خلال تفاعل أعضائه تفاعلا سليما لا ينصرف إلى مساندة النظام السياسي، وإنما إعطاء الولاء والمساندة للمجتمع وأهدافه العامة، مثل حالة الحرب الأهلية التي تهدد أسس المجتمع، ومن ثم تكون المساندة ليست لطرف من الأطراف، وإنما لمطلق الجماعة السياسية؛
- مساندة النظام السياسي وتأييد القواعد العامة للعبة السياسية؛
- مساندة الحكومة.

ويتم تقويم المساندة في مجملها بناء على حجم الدولة ونوع النظام السياسي والتعدد داخله، وعلى المخرجات وحجمها ونوعيتها، ودرجة التسييس في المجتمع، ويرى استون أنه يوجد تأثير متبادل بين أصناف التأييد الثلاثة، فارتفاع مستوى أحدهما أو انخفاضه يؤثر في المستويين الآخرين، كما أن بقاء النظام السياسي واستمراره يتوقف على استمرار تدفق هذا التأييد نحوه، لذا يتوجب عليه إيجاد الدعم والمساندة والتأييد الضروري لبقائه⁽¹⁾، وعندما يستمر النظام السياسي ويبقى محافظا على بيئته لمدة طويلة فإن الدعم سيغذى بواسطة الاعتقاد المتواصل بشرعية النظام، ويعطي له القدرة على الصمود أمام الأزمات الحادة، ومن هنا فالدعم مهم بالنسبة للنظام السياسي، فهو يعتبر آلية عمله، وينقسم التأييد المقدم للنظام السياسي إلى نوعين⁽²⁾:

أ- الدعم العام:

يأتي هذا الدعم والتأييد عن طريق جهود النظام السياسي في تربية المواطنين على أساس القيم والمبادئ التي يحملها، بحيث تؤدي إلى تأييد النظام والولاء له بغض النظر على المزايا والمنافع المادية أو المعنوية، ويكون هذا الولاء نتيجة لعملية التنشئة السياسية، فالتأييد مهم جدا للنظام السياسي لأجل بقاءه نشيطا وفعالا، فالدعم العام يكون موجودا عندما ينظر إلى النظام السياسي كنظام شرعي موثوق به من قبل المواطنين، لأن هذا الدعم لا

(1) - جابر سعيد عوض، " تحليل النظم في علم السياسة"، ندوة إقترايات البحث في العلوم الاجتماعية، 1992، <http://www.djazairress.com/elayem/40273>، تصفح يوم 11/14 /2015.

(2) -Denis Moière, **Critique épistémologique de l'analyse systématique de David Easton, Essai sur le rapport entre théorie et idéologie**, Ottawa, Canada : Edition de L'université D'ottawa, 1976, pp 208- 212 .

يتعلق مباشرة بأداء النظام، أي المخرجات بل أنه قائم على أساس الولاء، والإيمان بالنظام القائم.

ب- الدعم الخاص:

يأتي هذا الدعم عن طريق ما يحصل عليه المواطنين من منافع ومزايا تقدم إليهم من قبل النظام السياسي، وعليه فإن هذه المساندة مرتبطة أساساً بما يحصل عليه المواطن من الأرباح مقابل تقديمه الولاء للنظام، فالمواطن يشعر بالرضا تجاه النظام السياسي لأنه يحقق له مطالبه، فهذه المساندة تتعلق بنظرة المواطن إلى إنجازات النظام وتتغير حسب هذه الانجازات، وفي فترة زمنية قصيرة.

3/ عملية التحويل:

وهي عملية استيعاب النظام السياسي للمطالب في أبنيته التنفيذية والتشريعية، بمعنى أن المطالب تمر بعملية تحويل طويل داخل مؤسسات النظام السياسي وعناصر بنيته قبل أن تظهر على شكل مخرجات⁽¹⁾، فالتحويل بمثابة عملية الغرلة، لأن المطالب المقدمة للنظام السياسي لا تؤخذ كلها بنفس المستوى من الاهتمام بل إن العديد منها سيهمل، ولا يتحول إلى قرارات أو مخرجات سوى عدد قليل نسبياً من هذه المطالب، وهذا يعني أن المطالب السياسية لا تدخل جميعاً إلى داخل النظام السياسي بل تمر أولاً بعملية تصفية فيتم قبول البعض منها، ورفض البعض الآخر.

4/ المخرجات:

هي السياسات والقرارات المتعلقة بالتوزيع السلطوي للموارد، وتمثل استجابة النظام السياسي للمطالب الفعلية القائمة والمتوقعة، وقد تكون هذه المخرجات إيجابية لاسيما عندما تمثل الوفاء بالمطالب، وقد تكون رمزية وتتمثل في الوعود والعروض العسكرية وإثارة مشاعر الخوف من وجود تهديد خارجي أو انقسام داخلي، وقد تكون سلبية عندما تلجأ السلطة إلى العنف لكي تضمن الحفاظ على النظام السياسي⁽²⁾.

(1) - شوكت أشنتي، السياسة: تطور المعنى وتنوع المقتربات، بيروت: دار أبعاد، 2007، ص 230.

(2) - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 58.

وتظل مقدره النظام السياسي على الاستجابة للمطالب هي الضامن لاستمراره، إلا أن قلة الإمكانيات وعدم قدرة السلطات، أو عدم رغبتها في تلبية مطالب الأفراد والمجتمع ستجعل رصيد التأييد لصالح هذا النظام يتناقص، كما أن حجم المطالب وكميتها ونوعها، وشدتها قد ترهق النظام السياسي، وتختلف الاستجابة لهذه المطالب من نظام لآخر حسب طبيعة وتركيبه هذا النظام وتكوينه وثقافته⁽¹⁾.

5/ التغذية الاسترجاعية:

تتعلق بتدفق المعلومات من البيئة المحيطة وأنظمتها إلى النظام السياسي الناتج عن قراراته وإجراءاته وسياساته وأفعاله، أي عن الآثار التي أحدثتها القرارات السياسية، وهذه العملية مهمة جدا للنظام السياسي للحفاظ على توازنه وبقائه⁽²⁾، فالنظام السياسي عندما يترجم قراراته إلى أفعال ملموسة، تترك تأثيرات مختلفة في محيطه، ويعمل هذا المحيط بدوره على الرد عليها بشكل أو بآخر، وبهذا تستمر عملية الأخذ والعطاء مما يؤدي إلى بقاء النظام واستمراره.

فالتغذية الاسترجاعية هي طريقة مفيدة يقوم عن طريقها النظام السياسي بتقويم ذاته وإصلاح اختلالاته، وهي معيار لتقويم فاعليته أو عدمها، وبها يستطيع أن يعرف ما حقق وما لم يحقق من أهدافه، فهي التي تزود النظام السياسي وتعيّنه على اكتشاف وسائل جديدة واستطلاعها لمعالجة المشكلات مما يكسبه نضجا سياسيا⁽³⁾، وتكمن أهمية هذه العملية في أنها ضرورية لبقاء النظام السياسي، فعلى أساس الوعي بما حدث ويحدث بالنسبة للمدخلات، تصبح السلطة قادرة على الاستجابة، إما بالمضي في سلوكها السابق، أو تعديله أو التخلي عنه، فالتغذية العكسية الفعالة التي تتميز بأقصى ما يمكن من دقة وأقل ما يمكن من تأخير تضمن الاستجابة الفاعلة، وفي حالة غيابها يتعرض وجود النظام للخطر⁽⁴⁾.

(1) - محمد شلبي، مرجع سابق، ص 139.

(2) - شوكت أشنتي، مرجع سابق، ص 231.

(3) - Denis Moière, op.cit, p228.

(4) - إسماعيل عبد الفتاح ومحمود منصور هيبه، النظم السياسية وسياسات الإعلام، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2009، ص 85.

إن التغذية الاسترجاعية تمد النظام السياسي بالمعلومات حول الوقائع وردود الفعل التي تبرز داخل المجتمع تجاه سياساته وقراراته، وهي من العمليات الضرورية لإدامة النظام السياسي، لأنه لا يمكن أن يعمل في الظلام.

من خلال هذا استطاع دافيد استون أن يدفع بدراسته للنظام السياسي أبعد بكثير من أن تنحصر بمسألة دراسة المؤسسات الحكومية فقط، حيث أن دراسته شملت دراسة العلاقة ما بين النظام السياسي والمجتمع والبيئة الخارجية، وبالتالي أصبحت دراسة النظام السياسي متميزة بطابع ديناميكي من خلال التركيز على مسألة التفاعل ما بين النظام والبيئة، وفيما بين مختلف عناصر النظام السياسي نفسه.

ثانياً: قدرات النظام السياسي.

يتمتع كل نظام سياسي بقدرات يحافظ من خلالها على استمراريته، ويستعين بها على ممارسة وظائفه، ويميز غابريال ألموند بين مجموعة من القدرات الأساسية تتفاوت فعاليتها وكفاءتها من نظام سياسي لآخر، ومن وقت لآخر داخل النظام السياسي الواحد، كما تحدد هذه القدرات أداء النظام وانجازاته، وتتمثل هذه القدرات في: القدرة الاستخراجية والقدرة التنظيمية، والقدرة التوزيعية والقدرة الرمزية، والقدرة الاستجابية، والقدرة الدولية.

1/ القدرة الاستخراجية:

يقصد بها مدى قدرة النظام السياسي على تعبئة الموارد المادية والبشرية المحيطة به والمتاحة له، سواء على المستوى المحلي أو الدولي (البيئتين الداخلية والخارجية)، ويشمل ذلك الموارد الاقتصادية والاجتماعية، أي قدرة النظام السياسي على جعل الأفراد في المجتمع يقدمون كل ما لديهم من جهود ونشاط، وقدرته على استغلال موارد المجتمع، ثم قدرته على استخراج موارد البيئة الدولية والحصول على التأييد والدعم الاقتصادي والسياسي من هذه البيئة بمؤسساتها المختلفة، وبالتالي فإن قدرة النظام السياسي على استخراج هذه القدرات والحصول عليها يؤثر على القدرات الأخرى، وقد تقل أو تزيد من سرعة تحقيق أهداف النظام السياسي⁽¹⁾.

(1) - محمد نصر مهنا، الاتجاهات المعاصرة في تنظيم السياسة، ط 1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2008، ص 112.

2/ القدرة التنظيمية:

تعني ممارسة النظام السياسي للرقابة على سلوك الأفراد والجماعات الخاضعة له، فاستخدام القوة الشرعية لضبط السلوك، وتنظيم العقود وحماية الحقوق من مهام النظام السياسي، إلا أنها إذا خرجت عن حدودها المشروعة تتحول إلى أداة للقهر فتمنع النشاطات السياسية، وتقيد حرية المجتمع والتنقل فنكون إزاء نظام شمولي⁽¹⁾.

إن القدرة التنظيمية تعني أيضاً أداء النظام السياسي في عملية تنظيم المجتمع والمحافظة على الأمن، فمثلاً قدرة النظام السياسي على مواجهة الجريمة تقاس بعدد وأنواع الأنشطة التي يتدخل في تنظيمها، ومدى دقة وسلامة التنظيم الذي يأخذ به هذا النظام السياسي، ثم أخيراً الضمانات الإجرائية المتعلقة بسلامة العملية التنظيمية⁽²⁾.

3/ القدرة التوزيعية:

تشير إلى توزيع السلع والخدمات والموارد والخدمات والمكانة الاجتماعية والفرص باختلاف أشكالها بالنسبة للأفراد والجماعات في المجتمع، ويلعب النظام السياسي دور الموزع للقيم المرغوبة والمتنازع عليها بين أفراد الجماعة، ويمكن التعبير كميًا عن بعض جوانب هذه القدرة بسياسة التعليم أو الضرائب أو الأسعار، ويعني ذلك مدى تدخل النظام السياسي في توزيع الموارد القومية والدولية توزيعاً عادلاً على أفراد المجتمع، كما تعني القدرة التوزيعية تخصيص السلع والخدمات والألقاب الشرفية والفرص بمختلف أنواعها من النظام السياسي إلى الأفراد والجماعات في المجتمع، ويتم قياس القوة التوزيعية بكمية ونوع وأهمية الأشياء التي يقوم النظام السياسي بتوزيعها⁽³⁾.

4/ القدرة الرمزية:

يقصد بها مقدرة النظام السياسي على الاستخدام الفعال للرموز بشكل يضمن له الحصول على تأييد المواطنين، ومن أمثلة هذه الرموز الزيارات التي يقوم بها كبار

(1) - محمد شلبي، مرجع سابق، ص 176، 177.

(2) - محمد نصر مهنا، في علم السياسة، قراءة في المنهج، الإسكندرية، مصر: مركز الإسكندرية للكتاب، 2007، ص 192.

(3) - محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 496.

المسؤولين، والخطب والأحاديث والتصريحات السياسية، وإقامة العروض العسكرية، وغيرها⁽¹⁾، وتثير قضية الرموز الاجتماعية في مختلف الدول مشكلة أساليب الاتصال، فقد تستخدم النخبة الحاكمة رموزا لا يفهمها ولا يعترف بها المواطن العادي، لأنه يقر برموز السلطة المحلية ويعترف بشرعيتها، ولا يكون لرموز السلطة المركزية أي دلالة وتأثير لديه، ومن ثم فإن القدرة الرمزية تعني أيضا معدل التدفق الرمزي الذي ينساب من النظام السياسي إلى المجتمع والبيئة الدولية، وتتضمن المخرجات الرمزية تعظيم النخبة للقيم والأعلام والشعارات والاستعراضات العسكرية والبيانات السياسية⁽²⁾.

ويمكن النظر لهذه القدرات الرمزية كنوع من التوزيع لكنه ذو طبيعة خاصة لأنها نفقة ضئيلة بالنسبة للنخبة الحاكمة، ولكنها تعتمد إلى حد كبير على القيم والمعتقدات الشعبية والاتجاهات والتطلعات نظرا لفعاليتها وتأثيرها، ومن الصعب قياس مدى فعالية المخرجات الرمزية، لكن النخبة السياسية والصحفيين والمفكرين كثيرا ما يحاولون القيام بإحصاء الحشود والجماهير والمشاهدين، وتسجيل قوة واستمرار التصفيق بدلا من إجراء مسح للاتجاهات، وهكذا فإن نشاط النظام السياسي في القيام بعروض وإصدار القرارات، وإلقاء الخطب والبيانات لا تشير إلى مستوى القدرة الرمزية، فأهمية القدرة الرمزية العالية لنظام سياسي معين يجب ألا يقلل من شأنها وأهميتها، فبواسطتها يمكن للنخبة السياسية أن تحصل على الموافقة الشعبية على السياسات التي تنتهجها⁽³⁾.

5/ القدرة الاستجابية:

وتعني قدرة النظام السياسي على الاستجابة لمطالب بيئته وضغوطها، والرد على تلك المطالب والضغوط من خلال القرارات والأفعال، وتحدد القدرة الاستجابية العلاقة بين مدخلات النظام السياسي ومخرجاته، ومدى قدرة النظام نفسه على الاستجابة لكل ما يصدر

(1) - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 64.

(2) - محمد نصر مهنا، النظرية السياسية والسياسة المقارنة دراسة لمجموعة من الدول، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، (د.س.ن)، ص 106.

(3) - جبرائيل الموند وآخران، السياسة المقارنة اطار نظري، ترجمة: محمد زاهي المغربي، ط1، بنغازي، ليبيا: دار الكتب الوطنية، 1996، ص 302.

عن الظروف والأوضاع المتغيرة من مدخلات جديدة تقتضي سياسات وإجراءات ملائمة⁽¹⁾.

فقدرة النظام السياسي على الاستجابة للمطالب الشعبية تعني قدرته على الاستجابة لمطالب الفئات الاجتماعية المختلفة، والملاحظ أن هذه القدرة أكثر صعوبة في قياسها مقارنة بالقدرات الأخرى لأنها تتضمن مفهوم المشاركة السياسية باعتبار أن الاستجابة هي الوجه الآخر لعملية المشاركة، ويتوقف قياس هذه القدرة على العلاقات التي تربط بين الفئات الاجتماعية ومراكز السلطة⁽²⁾.

6/ القدرات الدولية:

بما أن النظام السياسي يتفاعل كذلك مع البيئة الدولية فإنه يؤثر ويتأثر بها، ويمكن استخدام نفس نماذج القدرات اعلاه لتحليل سلوك هذا النظام السياسي في البيئة الدولية، فالقدرة الاستخراجية الدولية تعني تدخل النظام السياسي في التجارة الدولية أو السياحة، والمنح والهبات من الدول الأجنبية، ورسوم الخدمات من قبل الأجانب، وغيرها.

أما القدرة التنظيمية في المجال الدولي تعني مدى قدرة النظام على التعليل في نظام آخر وتوجيه سياسته وتسمى هذه الدول الكواكب التي تسير في فلك دولة معينة، وتأخذ القدرة التوزيعية شكل إعانات وقروض ومساعدات فنية يقدمها النظام السياسي للنظم الأخرى، أما القدرة الرمزية الدولية فتقاس بمدى فعالية تدفق الشعارات والصور، والبيانات السياسية من نظام سياسي إلى نظام آخر⁽³⁾، فبعض الأنظمة السياسية تهتمها مكانتها الدولية، لذلك فهي تتابع ما ينشر عنها في الصحف والإذاعات الأجنبية، وهذا ما يساهم بالتأييد عند التصويت في هيئة الأمم المتحدة، وتأييد التحرك الدبلوماسي، أو حتى التحرك العسكري، وهذا كله يتعلق إلى حد كبير بالقدرة الرمزية للنظام السياسي في المجال الدولي.

إن كل هذه القدرات تتداخل فيما بينها وتعتمد على بعضها البعض، فالقدرة الاستخراجية تعتمد على القدرة التنظيمية وعلى القدرة التوزيعية، وهكذا بالنسبة للقدرات

(1) - عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، النظرية السياسية المعاصرة دراسة النماذج والنظريات التي قدمت لفهم وتحليل عالم السياسة، الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2007، ص 196.

(2) - عبد النور ناجي، المدخل إلى علم السياسة، مرجع سابق، ص 56.

(3) - محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، مرجع سابق، ص 540.

الأخرى، فأى زيادة في قدرة ما ينتج عنه مردود جيد على القدرات الأخرى، مما يزيد في استقرار النظام السياسي واستمراره والعكس صحيح، ونظرا لكون النظم السياسي نظاما فرعيا داخل الإطار العام للنظام الاجتماعي، ومنفتحا في الوقت نفسه على بيئته المحلية والدولية ومتفاعلا معها، فمن المتوقع أن تتأثر قدرات النظام السياسي بحجم الموارد المادية والبشرية التي تتدفق عليه من هذه البيئة.

المطلب الثالث: وظائف النظام السياسي.

تتمثل الوظائف التي يقوم بها النظام السياسي كما حددها ألموند وباول في وظائف التحويل ووظائف التكيف والحفاظ على النظام.

أولا. وظائف التحويل:

تتكون هذه الوظائف من ست عمليات رئيسية هي: التعبير عن المصالح، وتجميع المصالح وصنع القواعد، وتطبيق القواعد والتقاضي بموجب لقواعد، ثم الاتصال السياسي، وترتبط هذه الوظائف جميعا بقدرات النظام، كما يرتبط بعضها بمدخلات النظام السياسي والبعض الآخر مرتبط بمخرجاته، ومنها ما يرتبط بغيره من الوظائف السياسية الأخرى، وسنقوم بالتطرق لكل هذه الوظائف.

1/ التعبير عن المصالح:

تمثل هذه الخطوة الأولى في عملية التحويل السياسي المتعلقة بتحويل المدخلات إلى مخرجات، ويمكن تصنيف بنى التعبير عن المصالح إلى بنى متخصصة منظمة تتمثل في الأحزاب السياسية والمؤسسات الاقتصادية والهيئات التشريعية والهيئات الحكومية، والمؤسسات الدينية، ونقابات العمال والاتحادات العرقية والدينية، وأخرى غير متخصصة وغير منظمة يطلق عليها مجموعات المصالح العفوية، وهي المجموعات التي تشكل بطريقة عفوية حين يستجيب أفراد كثيرون بشكل مماثل الى وضع يسبب لهم الإحباط أو خيبة الأمل، ويثير مشاعرهم بقوة، وهي قضايا عابرة تتور وتهدأ فجأة دون تنظيم أو تخطيط مسبق⁽¹⁾.

(1) - جابريل ألموند وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة: هشام عبد الله، ط5، لبنان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998، ص ص107-113.

أما أساليب التعبير عن المصالح فتتراوح عادة بين أساليب تعكس مصالح عامة، وأخرى تمثل مصالح خاصة، وأخرى تعبر عن أهداف محددة، وأخرى تشير إلى مطالب غير محددة، فضلا عن أن هذه الأساليب جميعا قد تكون صريحة أو غير صريحة.

2/ تجميع المصالح:

يقصد بذلك النشاط الذي تتوحد فيه مطالب الأفراد والجماعات لتقديم اقتراحات سياسية هادفة، التي تصبح ذات مغزى حين تكسب مساندة مصادر سياسية قوية، والأحزاب السياسية مهياً بشكل خاص لتجميع المصالح، فهي ترشح مرشحين يمثلون مجموعة من السياسات، ثم تحاول حشد التأييد لهم، وتؤثر دائما في التأهيل السياسي، وفي تشكيل الثقافة السياسية، وتقوم باختيار من سيشغل المناصب، ويشارك في صنع السياسات العامة⁽¹⁾، فوظيفة تجميع المصالح تؤدي دورا هاما في زيادة فعالية النظام السياسي، ويتأتى هذا من أن نمو عدد محدد من البدائل السياسية يتيح لصانعي القرار فرصة واسعة من أجل التعرف على مطالب الفئات والجماعات والأفراد، وييسر إمكانية الاستجابة لهذه المطالب المتعددة⁽²⁾.

3/ صنع القواعد:

يستخدمها ألموند بديلا لمصطلح التشريع الذي يرتبط بالسلطة التشريعية، بينما وظيفة صنع القاعدة أوسع من ذلك، فقد تتسع وتشمل أبنية عديدة، وقد تضيق في أحيان أخرى فتقتصر على رئيس الدولة ومقربيه، وليس سهلا تحديد أبنية صنع القاعدة، والهيئات والمؤسسات المنخرطة في هذه العملية⁽³⁾.

4/ تطبيق القواعد:

تقابل هذه الوظيفة ما تقوم به السلطة التنفيذية، ولكنها تختلف من حيث أن هذه المهام لا تتناط بجهاز واحد أو مؤسسة بذاتها كمجلس الوزراء مثلا، بل ثمة مجموعة من البنى

(1) - المرجع نفسه، ص ص131-133.

(2) - السيد الزيات وإسماعيل علي سعد، المجتمع والسياسية، الإسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2003، ص219.

(3) - محمد شلبي، مرجع سابق، ص178.

والمؤسسات التي تشارك بقدر أو بآخر في تحمل أعبائها، ويرجع ذلك إلى اتساع حجم النظام السياسي، وتعدد البيئة التي يتفاعل معها، وترتبط هذه الوظيفة بالأجهزة الإدارية المختلفة، حيث يتولى الجهاز البيروقراطي هذه الوظيفة في كافة الأنظمة السياسية⁽¹⁾.

5/ التقاضي بموجب القواعد:

وتعني الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة، وتكون عملية الفصل استنادا إلى القواعد القانونية المعمول بها داخل الدولة، ويتولى مسؤولية هذه الوظيفة جهاز مستقل وغير متحيز، وهو السلطة القضائية⁽²⁾.

6/ وظيفة الاتصال:

تشير هذه الوظيفة إلى عملية انتقال المعلومات من البيئة نحو النظام السياسي، ومن النظام السياسي إلى البيئة، ويتم ذلك عبر وسائل الاتصال المختلفة، ويعتبر الاتصال السياسي عملية أساسية ووظيفة رئيسية من وظائف النظام السياسي، بدونها يتعذر عليه القيام بوظائفه التحويلية، ولا يمكنه التكيف مع بيئته أو الحفاظ على بقائه واستمرار أدائه ووظائفه المختلفة، فالاتصالات تلعب دورا هاما في العمليات السياسية⁽³⁾.

ثانيا. وظائف الحفاظ على النمو والتكيف:

لابد للنظام السياسي أن يتكيف مع دواعي التغيير الآتية من داخله، أو من البيئة المحيطة به، والمحافظة على بقائه واستمرار أدائه لوظائفه، شأنه في ذلك شأن جميع النظم الاجتماعية الأخرى، ويتم ذلك عبر وسيلتين هما: التنشئة السياسية، والتجديد السياسي.

1/ التنشئة السياسية:

هي عملية التلقين الرسمي وغير الرسمي للمعارف والقيم والسلوك السياسي، وخصائص الشخصية ذات الدلالة السياسية في كل مرحلة من مراحل الحياة عن طريق المؤسسات المختلفة في المجتمع⁽⁴⁾.

(1)- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 23، 24.

(2)- ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 63، 64.

(3)- جبرائيل الموند وأخران، مرجع سابق، ص 176، 177.

(4)- سمير خطاب، التنشئة السياسية والقيم، ط 1، القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2004، ص 38، 39.

وتعد الأسرة أبرز مؤسسات التنشئة السياسية، يبدأ خلالها الفرد باكتساب الاتجاهات والمعتقدات السائدة في المجتمع، فهي تعكس نظاما للقيم يستوعبه الطفل ويخترنه في ذاكرته، والمدرسة وما تؤوله من دور هام في التنشئة السياسية سواء عبر التثقيف السياسي من ناحية أو عبر طبيعة النظام المدرسي من ناحية أخرى، مما يؤدي إلى تعريف الفرد بانجازات حكومة بلده، وزرع مشاعر الحب والولاء الوطني، وتعميق الإحساس بالفخر والانتماء القوميين، ويمكن للمدرسة أن تبلغ أقصى درجات الفاعلية السياسية إذا كان ثمة تطابق بين ما تقوله وما تترجمه من أفعال⁽¹⁾.

كما تتولى وسائل الإعلام دور هام في عملية التنشئة السياسية، فهي تزود المواطنين بالمعلومات السياسية، وتشارك في تكوين وترسيخ القيم السياسية لديهم، وتتولى نقل المعلومات عن قرارات وسياسات النخبة الحاكمة إلى الجماهير، ونقل ردود فعل الجماهير إلى النخبة الحاكمة، وهذا التدفق المستمر للمعلومات صعودا ونزولا من شأنه العمل على توطيد قيم الثقافة السياسية السائدة⁽²⁾.

كما تلعب الأحزاب السياسية كذلك دورا هاما في عملية التنشئة السياسية، حيث تتعدد المواقف والاتجاهات والمشاعر تجاه النظام السياسي ومؤسساته، وما يصدر منه من قرارات وسياسات، وتتم هذه العملية عن طريق تلقين وغرس قيم واتجاهات سياسية معينة تؤثر في مواقف الأفراد وأدوارهم في النظام السياسي⁽³⁾.

2/ التجنيد السياسي:

يعني تجنيد الموظفين والجيش والدبلوماسيين وتدريب الإطارات لاستمرار النظام السياسي، وتقوم الأحزاب السياسية بدورا هام في تكوين القادة السياسيين، واختيار الحكام وتكوين الهيئة السياسية الحاكمة، فأغلب الحكام الذين حققوا نجاحا في حياتهم السياسية هم

(1) - عبد الله محمد عبد الرحمن، علم الاجتماع السياسي، النشأة التطورية والاتجاهات الحديثة المعاصرة، بيروت: دار

النهضة العربية، 2001، ص ص 454-456.

(2) - سمير خطاب، مرجع سابق، ص ص 55، 56.

(3) - ناجي الغزي، " مفهوم التنشئة السياسية"، الأيام الجزائرية، 07 / 07 / 2009 ، <http://www.djazairress.com/elayem/40273>

تصفح يوم 10 / 10 / 2015.

أولئك الذين تدربوا في صفوف الأحزاب السياسية⁽¹⁾، كما تلعب بقية التنظيمات الأخرى أدوات لممارسة تلك الأدوار.

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.

يكمن الهدف وراء تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلى خلق نوعا من الرقابة والتوازن بين السلطات العامة، بحيث لا تكون هناك سلطة غير محدودة الوظائف والصلاحيات، وغير خاضعة للرقابة أو المحاسبة، بمعنى منع احتكار وظائف الدولة في مجال التشريع والتنفيذ والقضاء في يد هيئة واحدة، وإنما توزيعها على هيئات متعددة، لأن تركيز السلطات الثلاثة في الدولة بيد هيئة واحدة يؤدي إلى الحكم المطلق، وبروز سلطة مستبدة مما يؤدي إلى انتهاك الحقوق والحريات، وسنقوم في هذا المبحث بالتطرق إلى نشأة هذا المبدأ ومضمونه، ثم إلى مبررات الأخذ به، ثم تقييم هذا المبدأ.

المطلب الأول: نشأة ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات.

ترجع الجذور التاريخية الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات إلى الفيلسوف اليوناني أفلاطون الذي يرى ضرورة توزيع وظائف الدولة لضمان الاستقرار، ومن بعده جاء أرسطو الذي اعتبر أن الدولة تتمتع بثلاث سلطات، إذا أُجيد تقسيمها أُجيد عمل نظام الدولة كلها، ثم جاء جون لوك الذي نادى بضرورة خضوع كل سلطة للقانون، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات ارتبط كثيرا باسم المفكر الفرنسي مونتيسكيو الذي قام بوضع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها هذا المبدأ، وسنقوم بمعالجة ذلك من خلال.

أولا. نشأة مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد ارتبط مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي مونتيسكيو الذي اعتبره أساس لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة لمنع الاستبداد، إلا أن الجذور التاريخية الأولى لهذا المبدأ تعود لفترة زمنية بعيدة، حيث كان لمفكري الفكر السياسي اليوناني كأفلاطون وأرسطو الدور الهام في وضع الأسس التي يقوم عليها، فأفلاطون في كتابه القوانين، يرى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، بحيث تتولى كل

(1) - ثامر محمد كامل الخزرجي، مرجع سابق، ص 215.

هيئة الإشراف على عمل معين، مع قيام نوع من التوازن بينها، حتى لا تنفرد كل هيئة بالحكم، الأمر الذي يؤدي إلى وقوع انقلاب أو ثورة للتمرد على الاستبداد⁽¹⁾.

وتتمثل هذه الهيئات حسب تقسيم أفلاطون في: مجلس السيادة الذي يتكون من عشرة أعضاء، ويهتم بمختلف الشؤون العامة للدولة، وجمعية تظم كبار الحكماء والمشرعين مهمتها حماية الدستور والإشراف على تطبيقه، ومجلس شيوخ منتخب من قبل الشعب، مهمته القيام بالتشريع وسن القوانين، وهيئة قضائية تتكون من عدة محاكم مهمتها الفصل في المنازعات، وهيئة الشرطة للمحافظة على الأمن الداخلي للدولة، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية، وهيئة تعليمية تتولى مهمة الإشراف على قضايا التعليم، وهيئات تنفيذية لإدارة المرافق العامة للدولة⁽²⁾، وبالتالي فكل هيئة تتولى الإشراف على عمل معين، وتتعاون جميعها على تحقيق المصلحة العامة فتستقر الأوضاع في الدولة، ويتم تقادي الاستبداد الذي ينجم عن تركيز جميع الوظائف في يد هيئة واحدة.

أما أرسطو (384-322 ق. م) فقد قسم في كتابه "السياسة" وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف، وهي: وظيفة التداول (مجلس الشورى) وتهتم بمشاكل الحرب والسلم والمعاهدات، ووضع القوانين والمالية والعقوبات، ووظيفة الأمر التي يتولاها الحكام وكبار الموظفين مهمتها تنفيذ القوانين، ووظيفة العدالة تتولاها المحاكم مهمتها الفصل بين الخصومات والجرائم⁽³⁾.

فإذا كانت وظيفة الأمر ووظيفة العدالة تطابق في مفهومها الحديث السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن وظيفة المداولة لا تطابق وظيفة التشريع، لأن مهامها تتسع حسب أرسطو، وبأنها لا تقوم فقط بمجرد العمل بالقوانين، وإنما يدخل في اختصاصها كل ما يتصل بالحرب والسلم والمعاهدات وأحكام الإعدام، والمصادرة والنفي وانتخاب الحكام، ويرى أن

(1) - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط 5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 164.

(2) - بسمة رزق، " بحث في مبدأ الفصل بين السلطات " http://www.mn940-net forum، تصفح يوم 2014/11/13.

(3) - محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، لبنان: دار النهضة العربية، 1981، ص 512.

تتولى كل وظيفة هيئة مستقلة على الهيئات الأخرى، مع قيام التعاون فيما بينها جميعا لتحقيق الصالح العام، ومنع الاستبداد⁽¹⁾.

لم تكن دعوة أرسطو للفصل بين السلطات وإنما كانت دعوة لتقسيم وظائف الدولة، إلا أنه لا يمكن تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا بتقسيم وظائف الدولة، وبذلك يكون أرسطو قد مهد السبيل له وساهم في نشأته.

كما اهتم جون لوك (Jhon Lok) (1632-1704) بمسألة الفصل بين السلطات وأهميتها كتابه "الحكومة المدنية"، بحيث يرى أنه في كل دولة توجد ثلاث سلطات، السلطة التشريعية مهمتها سن القوانين وإقرار التشريعات، والسلطة التنفيذية وظيفتها تنفيذ القوانين، والسهر على تحقيق الأمن في كل أنحاء الدولة، والسلطة الاتحادية تختص بالعلاقات الخارجية مع الدول الأخرى، وإعلان الحرب والسلم، وتكون بيد الملك⁽²⁾، ويرى ضرورة تحقيق الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بإسناد كل منهما لهيئة خاصة ومستقلة، وأن لا تتعقد السلطة التشريعية بصورة دائمة ومستمرة، لأن مهمتها سن القوانين فقط، لذلك يمكنها الاجتماع على فترات، خلافا للسلطة التنفيذية التي يجب أن تبقى مستمرة في عملها، لأنها تسهر على تنفيذ القوانين ومتابعتها⁽³⁾.

ورغم أنه يعتبر السلطة التشريعية سلطة عليا تفوق السلطة التنفيذية إلا أنها مقيدة بوجوب استهداف الرأي العام لمنع الاستبداد، ويجب أن تخضع السلطتين التنفيذية والتشريعية على السواء للقانون الذي وضع لخدمة المصلحة العامة⁽⁴⁾، وبذلك استطاع جون لوك أن يبين فائدة تقسيم السلطات، لكنه لم يتمكن من وضع نظرية واضحة المعالم كما فعل مونتيسكيو، ورغم ذلك فإن لوك وضع الأساس الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمده مونتيسكيو، وأصبح يقترن باسمه.

(1) - آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط2، ج2، بيروت: دار العلم للملايين، 1971، ص ص 561، 562.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 185.

(3) - محمد علي محمد وأخزان، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية، مصر: دار الجامعات المصرية، 1976، ص 168.

(4) - محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط2، مصر: دار الفكر العربي، 1994، ص 357.

ثانياً. مضمون مبدأ الفصل بين السلطات:

يعتبر مونتيسكيو صاحب الفضل في صياغة وإبراز مضمون مبدأ الفصل بين السلطات بدقة ووضوح في كتابه "روح القوانين" بعد نشره سنة 1748، وقد جاءت نظريته بعد دراسته لعدة أشكال من الأنظمة السائدة في عصره، معتبراً أن بناء النظام السياسي المتوازن يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال توزيع واضح لاختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث⁽¹⁾، فتقوم السلطة التشريعية بإصدار التشريعات، ويتولاها برلمان منتخب من قبل الشعب ويعبر عن إرادة الناخبين، والسلطة التنفيذية تسهر على تنفيذ القوانين وإعلان الحرب وإنهائها، وإرسال واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين، وحماية الدولة من الغزو الأجنبي، وإقرار الأمن الداخلي، في حين تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات وفض الخصومات التي تنشأ بين المواطنين، ومعاقبة المجرمين⁽²⁾.

ويرى مونتيسكيو ضرورة عدم تركيز هذه الوظائف الثلاث في يد هيئة واحدة، وإنما توزيعها على هيئات متعددة لكي تراقب كل منها الأخرى، وتمنعها من إساءة استعمال السلطة المتاحة لها، على أن يسود بينها نوع من التعاون والانسجام⁽³⁾، فهو يدعو لعدم تجميع السلطات الثلاث في يد واحدة لكنه لا يتصور فصل مطلق بينها، إذ لا بد أن يكون هناك تناغم وتناسق بينها، ولا تجزأ السلطة العليا بين الأجهزة الثلاثة⁽⁴⁾، ويعني بذلك توزيع ممارسة مظاهر سلطة الدولة وعدم تجزئتها، لأن سلطة الدولة واحدة وذات سيادة على عدد من الهيئات ضماناً لعدم الإنفراد بممارستها وتقادياً لاستبدال القائمين عليها⁽⁵⁾، ولا بد لكل سلطة أن توضح معالمها، وتعبر عنها أمام السلطات الأخرى لكي لا تبقى مهامها سرا مغلقاً، ومن ثم تستطيع فعل ما تشاء، ويجب أن تتعدد الهيئات التي تشرف على هذه

(1) - علاء محمود علوانة، "في الإصلاح الأردني- فصل السلطات"، <http://alaunch1.maktoblog.com>، تصفح

يوم 2012/11/05.

(2) - Georges Burdeau, *écrits de Droit Constitutionnel et de Science Politique*, Paris: édition Panthéon-Assas, 2011, p 156.

(3) - يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، (د.س.ن)، ص312.

(4) - جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، بيروت: الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، 1983، ص312.

(5) - محمد طه بدوي، المنهج في علم السياسة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998، ص ص69، 70.

السلطات، ولا تركز في يد واحدة⁽¹⁾، لأن التاريخ يشهد أنه إذا اجتمعت سلطة الحكم في قبضة فرد واحد أو هيئة واحدة، فإن ذلك يؤدي إلى إساءة استعمالها، بل وإلى الفساد والاستبداد، وبناء عليه فإن إسناد الوظائف الثلاث لهيئات متميزة يجعل كل منها تستطيع إيقاف الأخرى عند حدودها⁽²⁾.

ويعتبر أن الحل الوحيد لإجبار الحاكم على الاعتدال، ومنعه من الانحراف هو الفصل بين السلطات، مبررا ذلك بأسباب فلسفية وتاريخية وبشرية، ومعتبرا الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، إلا أنها لا توجد دائما، ولا تتحقق إذا تم إساءة استعمال السلطة، فالتاريخ أثبت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه⁽³⁾، فالحرية لا تتحقق إذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، لأنه يخشى أن يضع الحاكم قوانين جائرة وينفذها تنفيذا جائرا، ولتحقيق الحرية لا بد من فصل السلطات بعضها عن بعض، وهي القاعدة التي تضمن الحرية وتمنع إساءة استعمال السلطة⁽⁴⁾.

إن نظرية مونتيكيو لا توحى إلى توزيع الوظائف من الناحية القانونية فقط بل إلى استقلال كل هيئة بذاتها كذلك، وعبر عن ذلك بقوله: " يتحتم لإيجاد حكومة معتدلة تنسيق السلطات، وتركها تعمل دون اندفاع وإعطاء كل واحدة منها وزنا تستطيع أن تقاوم به الأخرى"⁽⁵⁾، وقد كان لنظرية الفصل بين السلطات التي صاغها مونتيكيو تأثيرا واضحا على الثورة الأمريكية، والثورة الفرنسية التي أعلنت في مبادئها المسماة بإعلان حقوق

(1) - إسماعيل زروخي، دراسات في الفلسفة السياسية، ط1، لبنان: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001، ص 253.

(2) - Jean Pool Jacqué, **Droit constitutionnel et institutions politique**, 3^e édition, Paris: Dalloz, 1998, pp 37, 38.

(3) - بسام دلة، " دولة القانون الضرورة والمقدمة للمشروع في التنمية" مجلة التأمين والتنمية، الكويت، العدد 2، نوفمبر 2004، ص 57.

(4) - علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحياته، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص ص 84، 85.

(5) - حسن مصطفى البحري، " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة-" <http://ar.wikipedia.org/wiki/>، تصفح يوم 2012/11/15.

الإنسان والمواطن عام 1789، أن حماية حقوق الأفراد وحياتهم والفصل بين السلطات تعتبر مبادئ جوهرية في كل دستور يصدر في الدولة⁽¹⁾.

نستخلص من ذلك أن مونتيسكيو قام بتقسيم السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وبين مهام كل سلطة، وأكد أن توزيع هذه السلطات وفصلها أمر ضروري، ولا بد أن يسود بينها نوع من الرقابة والتعاون المتبادل للحد من إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

هناك عدة مبررات للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات من بينها:

أولاً. منع الاستبداد وصيانة الحريات:

إن تركيز السلطات وتجميعها في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد والقضاء على الحريات، والمساس بحقوق الأفراد، وفي ذلك يقول مونتيسكيو: "لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها إذا تمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدود توقيفه، فالفضيلة نفسها في حاجة لحدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة"⁽²⁾، لأن النفس البشرية تميل بطبعها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة.

وكما يقول اللورد أكتون (Lord Acton) أحد كبار المفكرين والساسة الإنجليز "إن السلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"، ويقول عالم الاجتماع جوستفان لبون (Jostefane Lebon) "أن السلطة نشوة تعبت بالرووس"⁽³⁾.

إن كان تركيز السلطة في يد هيئة واحدة يؤدي للاستبداد، في حين أن توزيعها على عدة هيئات يحول دون ذلك، فالسلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل الرقابة المتبادلة بينهما، وبذلك يكون مبدأ الفصل بين السلطات بما يحققه

(1) - ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، ط1، بيروت منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص370.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، 1993، ص 263.

(3) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، (د.س.ن)، ص

من رقابة متبادلة الكفيل بصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم، لأن عكس ذلك- جمع السلطة وتركيبها في يد واحدة- سوف يؤدي إلى الاستبداد وتضييع الحقوق والحرريات⁽¹⁾.

وبذلك فمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر سلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للحكومات التي تعمل على تركيز جميع السلطات في يدها، ووسيلة للتخلص من سلطة الملوك، وقد وجد فيه قادة الثورة الفرنسية وسيلة للتخلص من السلطة الاستبدادية للملوك الذين جمعوا بين أيديهم السلطات الثلاثة، ولا يزال لهذا المبدأ مكانته في الوقت الحالي، وهو الحيلولة دون اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية، والضامن ضد تعسف هذه السلطة، وأداة لحماية الحريات الفردية وصيانتها.

ثانياً. تحقيق شرعية الدولة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات الأساسية التي تكفل قيام دولة القانون، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، بحيث يضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس الأفراد فقط، لأنه إذا اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة فلا ضمان لاحترام القانون، لأن هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين وتعديلها بناءً على الحالات الفردية الطارئة، مما يفقد القانون صفة العدالة ويصبح مجرد قواعد عامة مجردة، وإذا اجتمعت سلطة التشريع والقضاء معا في يد هيئة واحدة أصبح القاضي طاغية لأنه باستطاعته سن قوانين وتعديلها وإلغائها بإرادته حسب الحالات التي تعرض عليه للفصل فيها⁽²⁾.

وإذا ما اجتمعت سلطة التنفيذ والقضاء معا فإن ذلك سوف يؤدي إلى إفلات السلطة التنفيذية من رقابة السلطة القضائية على أعمالها، مما يؤدي إلى تجاوزها لحدودها، وانحرافها ومخالفتها للقوانين نظراً لانتفاء الرقابة القضائية على أعمالها، كما أن إتحاد السلطة التنفيذية مع القضائية سيؤدي بالقاضي إلى إصدار أحكام جائرة مادام أنه هو الذي سينفذها في نهاية الأمر⁽³⁾.

(1)- علي عبد المعطي محمد، الفكر السياسي الغربي، الاسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، (د.س.ن)، ص 288.

(2)- عبد الغني بسيوني عد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 265.

(3)- محمود سعيد عمران وآخران، النظم السياسية عبر العصور، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1989، ص 360.

ومن أجل احترام شرعية الدولة يجب أن تكون السلطة القضائية مستقلة في كافة مستوياتها عن أي ضغوط سياسية أو اجتماعية أو مالية أو دينية، لأن الهدف الأساسي للقضاء هو العدل تبعاً للقانون، واختيار القضاة لا بد أن يستبعد أكثر ما يمكن عن اللعبة السياسية الضيقة للحفاظ على استقلاليتهم⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد مونتيسكيو بقوله: "مرة أخرى لن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية فإن حياة المواطن وحرية تصبحان عرضة للتحكم والسيطرة الاستبدادية، لأن القاضي في مثل هذه الحالة سيكون هو مشرع القانون، وإذا كانت السلطة القضائية متحدة مع السلطة التنفيذية فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة، ويمارس الظلم والاضطهاد"⁽²⁾، لذلك لا بد من استقلال السلطة القضائية عن كل السلطات حتى لا تكون عرضة للضغوطات، ويجب إسناد وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاثة متعددة، مما يكفل دولة القانون التي من أهم عناصرها احترام القانون.

كما أن الفصل بين السلطات يجعل السلطة القضائية رقيباً عن السلطتين الأخريين، ويضمن خضوع القوانين والمراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، وإلغائها عند مخالفتها للدستور أو القانون، وهذا ما يحقق فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن السلطة القضائية، وضمان احترامهما وحسن تطبيقهما للقانون⁽³⁾، وبذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضماناً أساسياً لقيام دولة القانون التي تسهر على المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحياتهم وضمن السير الحسن لمصالح الدولة، وحماية حقوق الإنسان ويمنع التعسف والاستبداد.

(1) - نيل حاجي فائق، " نظرة موجزة لدور ووظيفة الديمقراطية في أنظمة الحكم" <http://www.3almami.org>، تصفح يوم 2012/11/20.

(2) - مونتيسكيو، روح الشرائع، المجلد الأول، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة: دار المعارف المصرية، 1953، ص ص 228، 229.

(3) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 185.

ثالثاً. تقسيم العمل وإتقانه:

يحقق مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل والتخصص الذي من شأنه أن يؤدي إلى إتقان كل هيئة لوظائفها، وقد لاحظ مونتيسكيو أن وظائف الدولة هي ثلاثة وظائف هي⁽¹⁾:

1/ **الوظيفة التشريعية:** وتمثل وظيفتها في إصدار القوانين والقواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الأفراد في الدولة وتوكل إلى البرلمان؛

2/ **الوظيفة التنفيذية:** التي تسيّر أمور الدولة ضمن حدود الدستور والتشريعات، ولها صلاحية اقتراح مسودة قوانين جديدة لدراستها من قبل السلطة التشريعية والموافقة عليها وتتولاها الحكومة؛

3/ **الوظيفة القضائية:** مهمتها حل النزاعات الناجمة عن تطبيق القوانين وتوكل إلى المحاكم وبذلك يتم تسيير وظائف على أحسن ما يرام.

بهذا التقسيم تصبح كل وظيفة منفصلة على الوظائف الأخرى، مما يؤدي إلى قيام كل سلطة بالمهام الموكلة إليها، ويجعلها تجيد عملها وتتنقنه، وتراقب بعضها البعض بواسطة وسائل الرقابة المتبادلة بينها.

ويرى مونتيسكيو أن وظيفة التشريع تتطلب مجلساً كبير العدد حتى تضمن عدالته وحسن صياغته، لذلك فالبرلمان المنتخب هو الهيئة الملائمة للقيام بمهمة التشريع، أما الهيئة التنفيذية فلا يمكن أن تعطى لمجلس كبير العدد، بل الأفضل أن تتولاها حكومة قليلة العدد حتى تكون أكثر فعالية وسرعة في تنفيذ مهامها⁽²⁾، والوظيفة القضائية تتولاها هيئة قضائية متخصصة، وأن تكون بعيدة عن الصراعات السياسية، واختيار القضاة لا بد أن يبتعد أكثر ما يمكن عن اللعبة السياسية الضيقة للحفاظ على استقلاليتهم، لذا من الأفضل أن يختار نواب الشعب أعضاء المحكمة الدستورية العليا عوضاً عن الحكومة، أما القضاة الآخرون

(1) - طارق عبد الحميد الشهاوي، نظرية العقد السياسي دراسة مقارنة بين الأنظمة السياسية المعاصرة والفقهاء الإسلاميين، الاسكندرية، مصر: دار الفكر العربي، 2009، ص 301، 302.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، ميادئ الأنظمة السياسية، مرجع ساق، ص 195، 196.

فيمكن اختيارهم عن طريق أندايمهم لضمان الحياد في تفسير وتطبيق القانون في المنازعات⁽¹⁾.

ولا يقصد بهذا الفصل التام بين السلطات، وإنما يكون فصلا مشربا بروح التعاون، وهكذا يحقق مبدأ الفصل بين السلطات كل الفوائد والمزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل الذي يؤدي إلى السير الحسن لمصالح الدولة في كافة المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

المطلب الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات.

لمبدأ الفصل بين السلطات مزايا وإيجابيات عديدة، كما أنه لا يخلو من السلبيات والتي لا تؤثر فيه كمبدأ، وإنما تبرز من خلال سوء تطبيقه.

أولا. إيجابيات مبدأ الفصل بين السلطات:

رغم الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه له الكثير من الإيجابيات نوجزها فيما يلي:

1- يشكل مبدأ الفصل بين السلطات العنصر الملازم لبنية الدولة الليبرالية، إذ لا يسلم بمجرد تقسيم تقني للعمل في إدارة الشؤون العامة فحسب بل يفرض على الأجهزة المستقلة عن بعضها تأمين مختلف وظائف الدولة، فلا تحتكر السلطة من طرف هيئة واحدة، وبهذا ولدت فكرة الحرية السياسية، ووجدت أفكار مونتييسكيو صدا كبيرا في أوساط الطبقة البورجوازية التي تبحث عن طرق لمواجهة السلطة المطلقة⁽²⁾؛

2- يعد مبدأ الفصل بين السلطات ركنا أساسيا من أركان الديمقراطية، وهو الذي يضمن إقامة الحياة البرلمانية على أساس سليم بفهم العلاقة المتبادلة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهو الضمان الأكيد لحرية وحقوق الأفراد، فلا وجود لديمقراطية دون مبدأ الفصل بين السلطات؛

(1) - حسني بديار، الوجيز في القانون الدستوري، عناية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 76.

(2) - ميشال مياني، دولة القانون - مقدمة في نقد القانون الدستوري -، الجزائر: ديوان المطوعات الجامعية، 1979، ص

3- يعتبر الكثير من الدراسيين الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات لا تنتقد مضمونه، وإنما الانتقاد ينصب على سوء تطبيقه، فنظرية مونتييسكيو لا تدعو إلى الفصل المطلق بين السلطات بل إلى الفصل المرن القائم على التعاون والتوازن بين السلطات، ويأتي تطبيق المبدأ عملياً ليؤكد هذه الافتراضات، لأن الأنظمة الليبرالية لم تمارس فصلاً مطلقاً، فكل دولة تمارس فصل السلطات بصورة خاصة، وهو ما يدل على أن قواعده الأساسية تمارس بليوننة⁽¹⁾، والدليل على ذلك النظام الأمريكي الذي يعد نموذجاً للفصل الجامد بين السلطات لا يتفق مع هذا المبدأ الجاد، ويرى أنه لا مانع من التعاون بين السلطات، وهذا ما يضيف على المبدأ المعقولة والمنطقية.

ويحبذ السياسيون الفصل المرن بما يحققه من التناسق والتساوي في فروع الحكم المختلفة، وهو ما نبه إليه تشارلز ماكس (Charles Max) سنة 1988 "إننا نفقد أثر كلمة جمهورية للغاية في النظام الفيدرالي كله، وهي التنسيق بين فروع حكم منفصلة ومتساوية ومتناسقة، إن تلك الروح هي قلب الخطة الدستورية كلها"⁽²⁾، وبذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات ليس الأداة الفعالة للنظام السياسي فحسب بل هو أساس نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية.

4- إن تطور مفهوم الدولة والسلطة وطبيعة العلاقة بين السلطات قد صاحبه تطوراً في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات نفسه، فهو مطلق وجامد في بداية ظهوره ليتطور إلى المرونة والتوازن، ثم إلى مفهوم التدرج بين السلطات.

وهناك اتجاه يرى أن تطور الأنظمة السياسية قد قضى على مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً مطلقاً كان أو نسبياً، فهو قد تخلى عن مكانه لصالح مبدأ تدرج السلطات، بحيث أصبحت العلاقة بين السلطات العامة علاقة متدرجة وليست قائمة على المساواة، ولم يتوقف التطور عند هذا الحد بل أخذ صفة أخرى في النظام السياسي الأمريكي فأصبح يدعى تقاسم القوى، أي تقاسم السلطات بين الكونغرس والسلطة التنفيذية؛

(1) - جورج سعيد، دولة القانون- مفاهيم أساسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2000، ص 09.

(2) - ميلود ذبيح، " الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية بين الاستقلال والتعاون والاندماج"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2004، ص

5- يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أكثر ضماناً لحقوق الإنسان ومنع الاستبداد وتعسف السلطة، لأن وضع السلطة في يد واحدة يؤدي إلى انتهاكات لهذه الحقوق حتى ولو كانت السلطة منتخبة من قبل الشعب⁽¹⁾، وباعتبار السلطة السياسية شر لا بد منه، وأن للأفراد حرياتهم وحقوقهم ومصالحهم الخاصة ينبغي حمايتها من تعدي السلطة، لذا فالمبدأ يقوم بحماية حقوق الأفراد بالحد من نطاق السلطة عن طريق تنظيم عملي للوظيفة الحكومية، وحصر نطاق ممارسة هذه السلطة التي هي دائماً في منتهى الاستبداد والقوة، لأنها تتجه من تلقاء نفسها إلى القوة والانتساع مما يؤثر على حرية المواطنين السياسية⁽²⁾، فمبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الوحيدة ضد تعسف السلطة وحماية حرية الأفراد و حقوقهم.

6- يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الوحيدة لاستقلال السلطات، حتى لا تخضع أي سلطة للسلطات الأخرى، فتصبح متساوية ومتناسقة، ولا تستطيع أي سلطة ممارسة سلطة تنتمي لسلطة أخرى؛

7- يحقق مبدأ الفصل بين السلطات استقلالية السلطة القضائية، فلا يقحمها في ممارسة السياسة، لأن الرجوع إلى السلطة القضائية في الأمور السياسية بشكل متواصل للبت في شرح القانون يضعف السلطة التنفيذية والتشريعية، ويعطي الاعتبار لهيئة غير منتخبة مباشرة من قبل المواطنين، وهذا ما يؤدي إلى حكم القضاة وإضعاف الديمقراطية بشكل عام، لذا لا بد على نواب البرلمان تحمل مسؤولياتهم في كتابة قوانين واضحة منسجمة مع بقية القوانين وغير قابلة لتأويلات متعددة؛

8- يمنع مبدأ فصل السلطات انهيار السلطات كلها دفعة واحدة عند حصول أزمة عامة تطال الأمة والمجتمع، كما أن الفصل لا يعني القطيعة وعدم الانسجام بين السلطات، لأن ذلك يؤدي لاستحالة ممارسة الحكم، فالقوانين التي يشرعها نواب الشعب يجب أن تطبقها السلطة التنفيذية وتعززها السلطة القضائية، واستقلال هذه الأخيرة يعتبر ضماناً لحرية الأولى.

(1) - ملكوخوشابة عودشيو دهورك، " ضمانات حقوق الإنسان في الدستور العراقي"، www.iraqiadvocacy.org

تم التصفح يوم 2013/10/05.

(2) - جان وليام لايبير، السلطة السياسية، ترجمة: الياس حنا، بيروت: منشورات عويدات، 1985، ص 151.

ثانيا. سلبيات مبدأ الفصل بين السلطات:

رغم المزايا والايجابيات التي يتميز بها مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه لا يخلو من السلبيات، والمتمثلة في الآتي:

1- أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات غير ممكن، فمباشرة خصائص السيادة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها أمر صعب، لأن هذه الخصائص متصلة اتصالا كبيرا ببعضها البعض، فالدولة بمثابة الآلة وبما أن سير الآلة يتطلب محركا واحدا واتصالا بين أجزاء الآلة، فذلك وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة ومركزة، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة، وتعطيل أعمالها وتعريضها للخطر خاصة في أوقات الأزمات إذ تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات حتى تتمكن من التغلب والتخلص من الأخطار، فالدولة بمثابة الجسد الواحد تؤدي وظائف متكاملة، ومن ثم لا يمكن الفصل بينها⁽¹⁾.

إن أنصار هذا القول اعتقدوا أن المبدأ يقيم سياجا وحاجزا منيعا بين السلطات العامة في الدولة، ويفصل بينها فصلا مطلقا ولا يمكن الاتصال والتعاون فيما بينها، لكن هذا الاعتقاد خاطئ ويتجاوز حدود نظرية مونتيسكيو، لأنه لم يخطر له أن يقيم فصلا تاما بين الهيئات الحاكمة، وإنما أقام نوع من الاعتدال والانسجام في الحركة، وقد دائما وجود علاقة تعاون مستمرة ورقابة متبادلة فيما بينها، لذلك فهذا الانتقاد يفقد كل قيمة له؛

2- إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات التي تمارس السلطات العامة مما يضعف سلطة كل منها في مباشرة وظيفتها، كما ينتج عن ذلك تجزئة المسؤولية وتقسيمها فيما بينها، على العكس في حالة تركيز السلطة حيث تكون الهيئة التي بيدها السلطة جميعها هي ذاتها التي يقع على عاتقها كل المسؤولية⁽²⁾، لكن يمكن تفادي هذا الانتقاد أو التقليل منه إذا قامت الدساتير والتشريعات بتحديد اختصاصات ومسؤوليات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديدا واضحا، وتشديد الرقابة على كل سلطة بما يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها،

(1) - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة، ط2،

لبنان: دار الفكر العربي، 1973، ص 435.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 266.

وبما يكفل وقوفها عند حدودها لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات عندئذ يسهل تحديد المسؤولية وحصرها؛

3- إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن لا جدوى منه إذ كان الغرض منه في أول الأمر انتزاع السلطة التشريعية من أيدي الملوك والحد من سلطانهم المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض فإن هذا المبدأ في الوقت الراهن لا أهمية له⁽¹⁾؛

إن هذا القول خاطئ لأن مبدأ الفصل بين السلطات ركنا أساسيا من أركان الديمقراطية وبزواله تزول الديمقراطية، فهو أفضل السبل لتحقيقها، وإقامة الحياة البرلمانية على أساس سليم من خلال فهم العلاقة بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالنظام الديمقراطي يتنافى مع تركيز السلطة في يد واحدة ومبدأ الفصل بين السلطات هو الأجدر لتحقيق الديمقراطية⁽²⁾، وهو خير ضمان لحقوق الأفراد وحياتهم ويرى أغلب المفكرين والسياسيين أنه لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات؛

4- إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه إذ سرعان ما تعمل إحدى السلطات بالسيطرة على السلطات الأخرى، ويصبح هذا المبدأ مبدءا نظريا بحتا، وليس واقعيًا⁽³⁾، باعتبار أنه في جميع الدول الميزان إما يميل إلى جانب السلطة التنفيذية وإما إلى جانب السلطة التشريعية.

إن طغيان إحدى السلطات وتفوقها على غيرها من السلطات الأخرى ليس عيبا يوجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات بحد ذاته، بل يوجه إلى التطبيق العملي له، وإلى القائمين على كل سلطة من السلطات الثلاث، ومن ناحية أخرى فإن رجحان إحدى السلطات لا يحول مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم، لأن إحدى السلطات قد تغلو في فترة وظروف معينة، ثم ما يلبث أن يتغير الوضع بالنسبة إليها، فتغلو سلطة أخرى مؤقتا، أو يعود التوازن من جديد؛

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، *النظم السياسية (الدول والحكومات)*، بيروت: الدار الجامعية، 1982، ص 400.

(2) - الإتحاد البرلماني العربي، مبدأ الفصل بين السلطات و أثره في ممارسة الديمقراطية في الوطن العربي"،

www.arab.ipu.org/publication/cominiqs/multhia، تم التصفح يوم 2013/10/24.

(3) - سامي جمال الدين، *النظم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 297.*

5- لقد أبعد مونتيسكيو من تحليله السلطة القضائية وأبقى على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية القائمة في الأساس على القدرة في التحكم والمنع، ولكن هذا الأمر قد يؤدي لشلل سلطات الدولة، فالسلطتين التشريعية والتنفيذية مجبرتان على التعايش والاختلاف، ويتجنب فيه كل طرف أن يكون حكماً على الطرف الآخر⁽¹⁾، لذا لا بد من إيجاد أرضية اتفاق بحيث إذا تجاوزت إحدى السلطات حدود اختصاصها أمكن لغيرها من السلطات وقفها وردّها؛

6- انتقد روسو مبدأ الفصل بين السلطات على أساس تصوره لفكرة السيادة باعتبارها غير قابلة للتجزئة، ورأى أنه يصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، فمظهر السيادة الوحيد يتركز في السلطة التشريعية؛

7- إن النمو المتزايد في حجم الجهاز التنفيذي وتدخله المستمر في حياة المجتمع من خلال الوظائف التي يؤديها أدى إلى نفوذ وتعاضم سلطته في مؤسسات الحكم بصورة لا مثيل لها، فعندما كانت المسؤوليات التنفيذية محدودة في الماضي كان يمكن في تلك الفترة الإدعاء بإمكانية تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، أما الآن فإن دعوة الفصل لا يمكن أن تتحقق في الواقع، لأن الظروف قد تغيرت، ويرد على ذلك أن هذا المبدأ تزداد أهميته أكثر كلما زاد توسع عمل كل سلطة لأنه يحدد حدودها؛

8- إن الأحزاب السياسية هي الأخرى تقوم بالربط بين السلطات العامة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فحزب الأغلبية المسيطر على السلطة التشريعية يصبح بالتالي هو المسيطر على السلطة التنفيذية، وما يحدث في ميدان التشريع من ضغوطات ومناورات حزبية يكون له صدها في الهيئة التنفيذية، ومثل هذا الاعتبار لم يكن وارداً في تصور أصحاب نظرية مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

إن كل الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات إنما ترجع لسوء فهم حقيقة هذا المبدأ، وبالشكل الذي تصوره مونتيسكيو، إذ تصور هؤلاء الخصوم أن مبدأ الفصل بين

(1)- Jean Pool Jaqué, op.cit, p38.

(2)- محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص

السلطات يقضي بوجود الفصل التام والمطلق بين السلطات الثلاثة في الدولة أي الفصل الجامد، فكانوا ينظرون إلى هذا المبدأ على أنه مبدأ جامد من مبادئ الفلسفة السياسية لا مجرد قاعدة من القواعد السياسية، ويظل من أنجع الوسائل التي تكفل الحرية لأنه يهيئ جواً من الاعتدال في شؤون الحكم.

المبحث الثالث: أنواع الحكومات.

تستخدم كلمة حكومة للتعبير عن معانٍ مختلفة، فقد يعتبر البعض أن الحكومة تمثل الجانب التنظيمي في الدولة لأنها -الحكومة- تعمل على صياغة السياسة العامة، وتسيير الشؤون الداخلية والخارجية للدولة، وباعتبارها أحد الأركان الأساسية لقيام الدولة، فهي المعبرة عن استمراريتها وحيويتها، وقد يخلط البعض بين الدولة والحكومة، وفي هذا الصدد يرى روبرت ماكيفر في مؤلفه "تكوين الدولة" الخلط بين المفهومين ويوضح المقصود بكل منهما، فيقول أن الحكومة هي أداة الدولة، والدولة منظمة واسعة تشمل الحكومة وغيرها، ولا بد لكل منظمة اجتماعية من أداة إدارية محورية تضع سياستها وتنفيذها، والحكومة هي التي تتولى هذه الوظيفة في الدولة، والدولة أكبر وأشمل من الحكومة، ولها دستورها وقوانينها، وطريقتها في تكوين الحكومة⁽¹⁾.

وقد تستخدم كلمة حكومة لتعني الوزارة التي يقصرها البعض على رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويكون ذلك في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني⁽²⁾، كما تستعمل كلمة الحكومة لتعني السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة والوزراء ومساعدتهم، الذين يعهد إليهم بتنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة، وهذا المعنى شائع ويتداول كثيراً على ألسنة الجمهور بسبب الاتصال اليومي والمتكرر لهذه السلطة بالناس⁽³⁾.

(1) - محمد نصر مهنا، في تاريخ الأفكار السياسية وتنظيم السلطة، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص ص 296، 297.

(2) - داود الباز، النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي، 2006، ص 153.

(3) - كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق: مطبعة جامعة دمشق، 1964، ص 278.

وقد يقصد بالحكومة مجموع السلطات العامة في الدولة والمتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية⁽¹⁾، فالحكومة وفق هذا المعنى ترمز إلى مجموع الهيئات الحاكمة المسيرة للدولة، والتي بدونها لا تقوم للدولة قائمة، وبذلك فهي تشمل الجهاز الذي يتولى سن القوانين (السلطة التشريعية)، والأداة التي تتولى تنفيذها (السلطة التنفيذية)، والهيئة التي تتولى فض المنازعات وضمان احترام القانون (السلطة القضائية)⁽²⁾.

ويقصد كذلك بالحكومة نظام الحكم والوسيلة التي يتم بها إسناد السلطة العامة، والكيفية التي تمارس بها، فالحكومة لا تكون ديمقراطية إذا كانت الانتخابات هي وسيلة تشكيلها وتزويدها بالسلطة العامة⁽³⁾.

فالبحث في شكل الحكومة أو نظام الحكم في الدولة يركز على كيفية إسناد السلطة أو كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة، وفي هذا الصدد توجد عدة تقسيمات لأشكال الحكومات، فتقسم الحكومات من حيث حدودها وخضوعها للقانون إلى: حكومات استبدادية وحكومات قانونية، وتنقسم الحكومات من حيث تركيز السلطة وتوزيعها إلى: حكومات ملكية وحكومات جمهورية، وتنقسم الحكومات من حيث مصدر السلطة إلى حكومات فردية وحكومات أقلية وحكومات ديمقراطية وسنبحث هذه التقسيمات فيما يلي:

المطلب الأول: أنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون.

تنقسم الحكومات من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى حكومات استبدادية، وحكومات قانونية.

أولاً. الحكومة الاستبدادية:

في ظل هذا الحكم تكون سلطات الحاكم مطلقة وغير مقيدة سواء من حيث الوسيلة أو الغاية، ولا تخضع للقانون، ولا مجال في هذه الحكومات للحديث عن حقوق وحريات الأفراد، لأنه لا وجود لها طالما أن الحاكم لا يخضع لأي قانون يقيدده، ولا يخضع لأي

(1) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص195.

(2) - محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، بيروت: دار النهضة العربية، 1969، ص 530.

(3) - هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص147.

رقابة، ففي هذا النوع من الحكومات يسعى الحاكم فقط لتحقيق مصالحه، ويضحي بالجماعة في سبيل مصلحته الشخصية⁽¹⁾، ومن أمثلة هذه الحكومات معظم الملكيات القديمة في أوروبا.

وقد دافع بعض الكتاب عن الحكومة الاستبدادية بحجة أن الحاكم هو مصدر القانون، فله أن يقرر ما يشاء دون إتباع أي قاعدة معينة، وهو يلزم غيره بما يصدره من قوانين ولكنه لا يلتزم هو بها، وقد عارض هذا الاتجاه كتاب كثيرون واستمر الخلاف بين مؤيد ومعارض حتى قيام الثورة الفرنسية سنة 1798، فأطاحت بالملكية المستبدة وجاءت بنظام جديد يقوم على كفالة حقوق الأفراد وحياتهم⁽²⁾.

لقد ميز بعض الفقهاء بين الحكومة الاستبدادية والحكومة البوليسية على اعتبار أن الحكومة الاستبدادية لا تسعى إلا لتحقيق الصالح الشخصي للحاكم، بينما الحكومة البوليسية وإن كانت غير مقيدة في تصرفاتها بحكم القانون إلا أنها مقيدة من حيث الغاية، لأن حريتها في اختيار الوسيلة مقيدة بتحقيق الصالح العام وليس الصالح الشخصي⁽³⁾، لكن هذا التمييز نسبي إذ كثيرا ما تكون الوسيلة مرتبطة بالغاية، فإذا كان الحاكم غير مقيد بقانون فكيف نقول بأنه ينبغي من تصرفه هذا المخالف القانون تحقيق مصلحة عامة إلا في حالات معينة، حيث يصبح القانون غير المحترم لا يتماشى مع المصلحة العامة للجماعة، ويقف حائلا دون تحقيق مخططاتها وأهدافها⁽⁴⁾.

ثانيا. الحكومة القانونية:

هي الحكومة التي تخضع للقانون والتصرف طبقا لأحكامه، وما ينص عليه من قواعد وإجراءات، أي خضوع الحكومة بجميع هيئاتها للقواعد القانونية السارية مهما كان مصدرها، سواء أكانت تشريعات دستورية أو عادية أو لائحية أو نابعة من القواعد غير

(1) - هشام محمود الأقداحي، علم اجتماع السلطة، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2010، ص 216، 217.

(2) - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 149.

(3) - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1971، ص 310.

(4) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط9، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 40.

المدونة كالعرف والمبادئ القانونية العامة التي يتقرر الجزاء في حالة مخالفتها⁽¹⁾، وباحترام الحكومة للقانون لا يحرمها من حقها في تعديل أحكامه، أو إلغائها واستبدالها بقوانين أخرى تخضع لأحكامها من أجل تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

لقد كان خضوع الحكومة للقانون محل اهتمام الفقهاء والمفكرين لما يمثله هذا المبدأ من ضمانات هامة وحقيقية لحقوق الإنسان والحريات العامة للأفراد، فاحترام مبدأ الخضوع للقانون واستمرار مفهوم الحكومة القانونية يتطلب باستمرار المحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات، والأخذ بالرقابة على دستورية القوانين والتشريعات باعتبارها مقومات أساسية لمفهوم الحكومة، وضرورة لبناء الديمقراطية وضمان استمرارها، فخضوع الحكومة للقانون لا يتنافى مع مبدأ سيادة الدولة، طالما أن القانون الذي تخضع له الحكومة غير مفروض عليها من قبل دولة أجنبية، وإنما هو من صميم صنيعها وإرادتها، لذلك لا يوجد تعارض بين فكرة السيادة وخضوع الدولة للقانون.

المطلب الثاني: الحكومة من حيث تركيز السلطة وتوزيعها.

تنقسم الحكومات من حيث تركيز السلطة وتوزيعها إلى حكومات مطلقة، وحكومات مقيدة.

أولاً. الحكومة المطلقة:

تكون الحكومة مطلقة عند تجمع وتركز السلطة في يد شخص الحاكم أو الهيئة الحاكمة، مع خضوع هذا الحاكم أو الهيئة للقانون، وبذلك تختلف الحكومة المطلقة عن الحكومة الاستبدادية التي لا تلتزم بالقانون وأحكامه⁽³⁾، وقد كان مثل هذا النوع من الحكومات سائداً في الملكيات الأوروبية المطلقة سابقاً، حيث كان الملك يجمع في يده جميع السلطات ولم تكن إلى جانبه أي سلطة أخرى تشترك معه في ممارسة شؤون الحكم، ويمكن

(1) - غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة)، ط1، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، 2009، ص 94.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: مطابع السعدني، 2004، ص ص 191، 192.

(3) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 144.

أن تكون الحكومة المطلقة قانونية إذا خضع الحاكم أو الهيئة الحاكمة فيما تصدره من تصرفات وما تقوم به من أعمال للقانون، ويمكن أن توصف بالحكومة الاستبدادية في حالة عدم خضوع الشخص الحاكم أو الهيئة الحاكمة للقانون⁽¹⁾.

إن الحكومة المطلقة لا تطبق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتوزيع السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية على هيئات منفصلة تراقب بعضها البعض، بل على العكس من ذلك إذ تركز هذه الحكومة على جمع كل السلطات بيدها وحدها.

ثانياً. الحكومة المقيدة:

هي الحكومات التي تتوزع فيها السلطات بين عدة هيئات متنوعة بحيث تقوم كل واحدة منها بمراقبة الأخرى، فتحد من إمكانية مخالفتها للقانون أو الانحراف عن مقاصده مجسدة في تطبيقاتها مبدأ الفصل بين السلطات، ومحقة الأهداف المتوخاة من الأخذ به على أساس أن السلطة تراقب السلطة وتمنعها من أن تعدي عليها⁽²⁾.

ففي هذا النوع من الحكومات تتوزع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية على هيئات منفصلة، وتعد كل الحكومات في الدول الديمقراطية المعاصرة حكومات مقيدة تطبق مبدأ الفصل بين السلطات، ومن أمثلتها أنظمة الحكم البرلمانية كما هو سائد في إنجلترا، وأنظمة الحكم الرئاسية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، ونظام حكومة الجمعية النيابية المطبق في سويسرا.

إن الحكومة المقيدة التي تطبق مبدأ الفصل بين السلطات هي حكومة قانونية، لأنها تخضع للقانون الذي يشمل الدستور والتشريعات، ويجب على السلطة التشريعية أثناء سنها للقوانين أو التشريعات العادية ألا تخالف أحكام الدستور، وإذا وضعت قانون يخالف هذا النص فإن هذا القانون يصبح غير دستوري، ويمكن الطعن بعدم دستوريته⁽³⁾، كما تلتزم أيضاً السلطة التنفيذية باحترام الدستور والتشريعات العادية، وما تصدره من لوائح أو

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 113.

(2) - André Hauriou, **Droit Constitutionnel et Institution Politique**, Paris : Montchrestien, 1975, p208.

(3) - محمد رفعت عبد الوهاب، ميادئ النظم السياسية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 114.

قرارات، ويتولى القضاء الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية رغم صعوبة تصور مخالفتها للقانون، إلا أنه قد تقوم بعض المحاكم بتطبيق القانون بطريقة خاطئة وبحسن نية، وهنا يمثل الطعن أمام المحكمة الأعلى الضمان والجزاء لاحترام محاكم السلطة القضائية للقانون⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الحكومات من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة.

تنقسم الحكومات من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية.

أولاً. الحكومة الملكية:

تقوم هذه الحكومة على أساس النظام الملكي المتمثل في شخص- رئيس الدولة- ينفرد بممارسة السلطة، ولا يشترك معه أحد، وينبع هذا النظام أساساً من نظرية التفويض الإلهي وليس للمحكومين شأن بممارسة الحكم، ويتلقى الملك السلطة من الله، وليس عن طريق اختيار الشعب، لذا فهو يمارس هذه السلطة بطريقة مطلقة⁽²⁾.

ويتولى الملك سلطته بالوراثة وفقاً للطريقة التي يحددها الدستور، والشروط الواجب توافرها فيه ليتولى مهامه، ونظراً لأهمية الوراثة في هذه الأنظمة باعتبارها سند السلطة تحرص دساتير هذه الدول على تنظيم الوراثة وحصرها في أسرة معينة، وعلى تحصين النصوص المنظمة لذلك من أي تعديل⁽³⁾، وتكون مدة الرئاسة في هذه الأنظمة غير محددة، أو لمدى الحياة، ويسمى هذا الرئيس، إمبراطور، ملك، قيصر، أمير، سلطان، وغيرها.

يتمتع رئيس الدولة في الأنظمة الملكية بعدم المساءلة بصفة مطلقة تطبيقاً لمبدأ الملك لا يخطئ، وبما أنه لا يخطئ فإنه لا يسأل سياسياً عن شؤون الحكم، كما لا يمكن أن يسأل جنائياً ولا مدنياً، فلا تجوز محاكمته حتى ولو كانت أعماله وتصرفاته جرائم عادية، أو

(1) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، مرجع سابق، ص 146.

(2) - السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي (دراسة لأنظمة الحكم المختلفة مقارنة بالشرعية الإسلامية)، أسبوط، مصر: مكتبة الآلات الحديثة، 1984، ص 124.

(3) - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 153.

جرائم تتعلق بوظيفته كالخيانة العظمى، وبما أن شخصية الملك مصونة لا تمس فإنه لا بد من وجود جهة تتحمل مسؤولية تصرف الملك وهي الحكومة⁽¹⁾.

ثانياً. الحكومة الجمهورية:

هي الحكومة التي يتولى فيها رئيس الجمهورية منصبه عن طريق الانتخاب، وتنص الدساتير عادة عن تنظيم آلية انتخاب رئيس الجمهورية من حيث الشروط الواجب توافرها فيه وتحديد فترات وطريقة انتخابه، والتي تنحصر عادة في ثلاثة طرق: إما عن طريق البرلمان، أو بواسطة الشعب، أو باشتراك البرلمان والشعب معا في هذا الانتخاب.

1/ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان:

تعطي بعض الدساتير للبرلمان وحدة حق انتخاب رئيس الجمهورية، وقد أخذ بهذه الطريقة في الجمهورية الفرنسية الرابعة، وتركيا في ظل دستور 1924، وفي الجمهورية اللبنانية، ويرى بعض الفقهاء أن هذه الطريقة تضعف من مركز رئيس الجمهورية وتجعله تابع للبرلمان، ويصبح مجرد أداة لتنفيذ رغباته الأمر الذي يرجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، في حين يعتبر أنصار هذه الطريقة أن انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان يمنع استنثاره، وهيمنته على مقاليد الأمور في الدولة⁽²⁾.

2/ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب:

يعتمد هذا الأسلوب على قيام الشعب بانتخاب رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة على درجة واحدة، أو بطريقة غير مباشرة على درجتين، وتحدث الطريقة الأولى عندما يقوم الناخبون بانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة بالاقتراع العام السري⁽³⁾، ويأخذ بهذه الطريقة العديد من الدول في العالم ومنها الجزائر، أما الطريقة غير المباشرة فيتم من خلالها انتخاب رئيس الجمهورية على مرحلتين، يقوم الناخبون في أولهما بانتخاب مندوبين عنهم، وفي

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1995، ص ص 30، 31.

(2) - ثروت بدوي، النظم السياسية، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1961، ص 663.

(3) - ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص ص 260،

المرحلة الثانية يتولى هؤلاء المندوبين مهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وتأخذ بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية.

إن انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة يضع القيادة التنفيذية العليا في الدولة موضع الالتزام السياسي، والأدبي الكامل أمام الهيئة الناخبة، ويؤدي إلى الشعور بالمسؤولية خاصة وأنها تدرك أنها إذا أخلت من ثقة الجماهير، أو خانتها، فإن الشعب يملك حق إزاحتها من السلطة ليأتي بقيادة أخرى تكون أهلاً لثقتهم، كما أن هذا الانتخاب يعطي للشعب الفرصة الكاملة لتقييم المرشحين لمنصب رئاسة الدولة، والاختيار من بينهم دون وصاية من أي مصدر كان، إلا أن ما يعاب على هذا الأسلوب أن الشعب قد يكون غير مؤهلاً بدرجة كافية لمباشرة هذا الحق فيسهل خداعه، كما أن فترات الانتخابات الرئاسية غالباً ما تكون مشحونة بدرجة كبيرة من التوترات السياسية مما قد يؤدي إلى بقاء هذه التوترات التي تكون لها أضرار بين كل فترة رئاسية وأخرى⁽¹⁾.

أما أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة فمن إيجابياته أنه يحاول تفادي التوترات السياسية، والانفعالات العاطفية الشديدة التي تصعب العملية الانتخابية، كما أن إشراك صفوة من المندوبين الذين يختارون لكفاءات خاصة ينفردون بها عن الناخبين العاديين يعمل على تصحيح عملية انتخاب رئيس الدولة، وترشيدها بعيداً عن الغوغائية وإثارة الدعاية المفتعلة التي تسيء إلى هذا الاختيار.

وهناك سلبيات لهذا الاختيار، لأنه إذا تصورنا من الناحية النظرية أن هؤلاء المندوبين سيقومون بمهمة الاختيار، وهم مجردون من كل اعتبار إلا اعتبار المصلحة الموضوعية وحدها، إلا أن ما يحدث في الواقع لا يرتقي إلى هذا التصور، لأنه من الصعب انفصال هؤلاء المندوبين عن قواعدهم الشعبية، وبالتالي فهم سيكونون تحت وقع ضغوطات مباشرة⁽²⁾.

(1) - مهنا محمد نصر، تطور النظريات والمذاهب السياسية، ط1، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2006، ص ص 121، 122.

(2) - مهنا محمد نصر، الدولة والنظم السياسية المقارنة، مصر، الإسكندرية: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011، ص 178.

3/ اشتراك الشعب والبرلمان معا في انتخاب رئيس الجمهورية:

تفاديا للمساوي التي تنسب إلى الطريقتين السابقتين لانتخاب رئيس الجمهورية لجأت بعض الدساتير إلى الجمع بينهما، بحيث يشترك كل من الشعب والبرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية، ويتم ذلك عن طريق هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان، وعدد مساو لهم منتخب من قبل الشعب يتولون انتخاب رئيس الجمهورية، أو بقيام البرلمان بترشيح شخص معين لمنصب الرئاسة على أن يبدي الشعب رأيه في استفتاء عام⁽¹⁾، ومثال ذلك دستور إسبانيا الصادر سنة 1931، والنظام السياسي السوري لسنة 1973، والنظام السياسي المصري من 1973 إلى 2007.

أما بالنسبة لمسؤولية رئيس الجمهورية فان بعض الدساتير تقرر بأنه لا يسأل سياسياً، إلا أن هذا يختلف باختلاف النظم السياسية، ففي الأنظمة الرئاسية فإنه لا يتحمل عبء المسؤولية السياسية، ولا يسأل إلا أمام الشعب الذي قام انتخابه، أما في الأنظمة البرلمانية، فإن رئيس الجمهورية لا يسأل سياسياً عن شؤون الحكم، بحيث تقع المسؤولية على عاتق الوزراء باعتبار أن المسؤولية تدور وجوداً وعدمها مع السلطة⁽²⁾.

المطلب الرابع: الحكومة من حيث مصدر السلطة.

تنقسم الحكومة من حيث مصدر السلطة أو السيادة إلى ثلاثة أشكال، الحكومة الفردية، وحكومة الأقلية، والحكومة الديمقراطية. أو لا. الحكومة الفردية (الحكومة الديكتاتورية):

الحكومة الفردية هي الحكومة التي يمارس فيها شخص واحد السلطة، ولا يستند في حكمه إلى الشعب، ويطلق عليه لقب ملك أو أمير، أو إمبراطور أو قيصر أو ديكتاتور، وقد تكون هذه الحكومة مملكة استبدادية لا يتقيد فيها الملك بأي قانون قائم، ولا يخضع لأي سلطة، وقد تكون الحكومة ديكتاتورية تتركز فيها السلطة بيد واحدة يطلق عليه الديكتاتور

(1) - ربيع أنور فتح الباب متولي، مرجع سابق، ص 261.

(2) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، مرجع سابق، ص 149.

الذي لا يستمد سلطته عن طريق الوراثة، وإنما يستمدّها في الغالب عن طريق نفوذه الشخصي وقوة أتباعه، وهناك عدّة أنواع من الحكومات الديكتاتورية.

1/ الديكتاتورية الإيديولوجية (الفاشية والنازية):

باعتبار أن للحكومات الديكتاتورية إيديولوجية معينة، فإنه يمكن التطرق إلى هذه الإيديولوجية من خلال نظرة هذه الأنظمة لكل من الفرد والدولة، فالدولة بالنسبة لهذه الأنظمة هي القيمة المطلقة الوحيدة في الحياة الإنسانية، والقانون ليس إلا تعبير موضوعي عن روح الدولة، ووفق هذا المنطلق فإن مفهوم فكرة الدولة تتعارض مع فكرة الدولة الحارسة التي هي أساس الديمقراطيات الليبرالية، ولذلك فإن الدولة يجب أن تتدخل في جميع جوانب الحياة⁽¹⁾.

أما بالنسبة لنظرة الحكومات الديكتاتورية للفرد فإنه يمكن التمييز بين مستويين من هذه النظرة، الفرد الممتاز والجنس الممتاز، فحسب هذا المفهوم فإن الناس ليسوا متساوون بل يختلفون اختلافا فرضته الطبيعة، وليست الظروف المحيطة بالإنسان، ويمكن التغلب عن هذه الاختلافات والعمل على تجاوزها، وبالتالي الطبيعة تنتج أفرادا ليكونوا حكاما وآخرين ليكونوا محكومين، ومن بين الأفراد الذين وجدوا ليحكموا هناك فرد ممتاز يمثل الزعيم، وهو يجسد الأمة بكل خصائصها، وليس هذا الزعيم الممتاز الملهم مجرد نائب عن الأمة بل أن الأمة ترتبط بشخصه لتصبح إرادة الأمة هي إرادته، وقدسيتها من قدسيته⁽²⁾.

2/ الديكتاتورية العسكرية:

تعتبر الديكتاتورية العسكرية أهم أشكال الديكتاتوريات انتشارا في العالم، ويعد الجيش المحرك الأساسي للحياة السياسية في هذه الأنظمة وتتركز إيديولوجيتها في كيفية البقاء في السلطة، وتتمتع الحكومات الديكتاتورية بالخصائص الآتية:

أ- الديكتاتورية نظام ذو طابع خاص، فهي تقوم كلية على شخص الديكتاتور وترتبط به، وغالبا ما تبقى ببقائه وتزول بزواله؛

(1) - محمد علي محمد وعبد المعطي محمد، السياسة بين النظرية والتطبيق، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1985، ص 189.

(2) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، مرجع سابق، ص ص 157، 158.

- ب- نظام مؤقت تفرضه ظروف استثنائية كالأضطراب الداخلية، أزمات سياسية واقتصادية، هزيمة عسكرية، وقد تنتهي بانتهاء هذه الأسباب التي أدت لقيامها؛
- ج- تقوم على تركيز السلطة بيد الحاكم، وهي ترفض اللامركزية الإدارية والسياسية باعتبارهما مظهرا لتوزيع السلطات، وغالبا ما يقوم الديكتاتور بإلزام جميع السلطات بالخضوع لأوامره وسياسته بما في ذلك السلطتين التشريعية والقضائية⁽¹⁾؛
- د- إن الديكتاتور يستولي على السلطة عنوة وبما يتمتع به من صفات يتفرد بها تمكنه من الاستيلاء على السلطة، ويترتب على ذلك أن الديكتاتور يستمد سلطته من مزاياه الشخصية وقوته الذاتية، أو من جماعة تؤيد موقفه في السلطة قد تكون حزبا أو قبيلة وغيرها؛
- هـ- تهتم الديكتاتورية بالمصلحة العامة على حساب مصلحة الفرد، وبذلك تلغي الحرية الفردية، وتقوم برصد حركات الأفراد بحيث يصبح الفرد خادما للجماعة، وحقوقه الشخصية يسخرها على النحو الذي يقتضيه الصالح العام؛
- و- تمتاز الديكتاتورية بكونها تسير على ما يسمى سياسية العزة والكرامة، ولكي يبرر الديكتاتور وجوده وانتهاكه للحريات الفردية يثير في شعبه العاطفة، ويتحدث عن تاريخ وأمجاد وبطولات أجداده، ويمنيهم بالعودة والآمال الطويلة الأجل، وقد يؤدي ذلك إلى تعرض الدولة للخطر⁽²⁾؛
- ز- تتميز الديكتاتورية بالقوة والقهر المادي والقانوني باعتباره أساس نظام الحكم، وينفذ الحاكم إرادته بالقوة على نحو يحقق رغباته غير المشروعة، وتغطيتها بغطاء قانوني تعسفي، وتصبح إرادة الحكام ورغباتهم هي القانون مما يؤدي إلى إرهاب المؤسسات، وتعتمد الحكومات الديكتاتورية في استخدامها للقوة على الجيش والشرطة لتخويف أصحاب الآراء الحرة، وتوقيع كل صور القهر والتعذيب عليهم، كما تستعين بالقوانين الجنائية التي تصدرها فتحولها أنواعا أخرى من المحاكمات والعقوبات، وفي الديكتاتورية تزداد أجهزة

(1)- هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 160.

(2)- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: مطبعة الأرز، 1999، ص 145.

الأمن والتجسس وتزود بكل الوسائل والإمكانات وتعطى سلطات بلا حدود، ولا تحاسب إن اعتدت على أي فرد أو هيئة⁽¹⁾؛

ط- توصف الحكومة الديكتاتورية بأنها حكومة شمولية بحيث يمتد سلطان الدولة إلى كل جوانب الفرد الذي ليس له قيمة ولا يساوي شيئاً أمام المصلحة العامة، ولا يحق له الادعاء بأي حق أو حرية أمام المجتمع الذي تسيطر الدولة على كافة مقدراته⁽²⁾؛

ك- تتميز الديكتاتورية بعدم خضوع الحاكم لأي مظهر من مظاهر الرقابة، فالرقابة منعدمة لعدم وجود برلمان أو ضعفه، كما يقرر هذا النظام عدم مسؤولية الحاكم عن أعماله أمام القضاء؛

إن النظام الديكتاتوري يقوم بتركيز السلطة بيد فرد واحد، وينتج عن ذلك عدم خضوع هذه السلطة لأي مظهر من مظاهر الرقابة، ومن البديهي أن مثل هذا النظام القائم على تركيز السلطة وتحررها من أي قيد، أو رقابة يؤدي إلى الاستبداد والظلم نتيجة لسوء استعمال السلطة، وهذا ما حدث في ألمانيا النازية في عهد هتلر، وإيطاليا الفاشية في عهد موسي لينبي، والعديد من الدول في آسيا وأمريكا اللاتينية وإفريقيا، وأوروبا الشرقية في فترة الشيوعية، وقد انهارت تلك الأنظمة إثر تفكك الاتحاد السوفيتي.

ثانياً. حكومة الأقلية:

هي الحكومة التي تكون فيها السلطة بيد عدد محدود من الأفراد، وقد يطلق عليها حكومة الأرستقراطية إذا كانت السلطة بيد طبقة متميزة من حيث الأصل أو الثروة أو العلم، ويمكن أن يطلق عليها أيضاً حكومة الأوليغارشية إذا كانت السلطة بيد طبقة الأغنياء⁽³⁾.

وفقاً للنظرية التي يفسر بها أرسطو كيفية تعاقب النظم المختلفة، والأطوار التي تمر بها الدولة تكون حكومة الأقلية هي النظام الذي يعقب الحكم الفردي ويسبق الحكم الديمقراطي، ومن أمثلة ذلك نظام الحكم في إنجلترا الذي انتقل من الحكومة الأرستقراطية إلى الحكومة الديمقراطية، فقد كانت السلطة موزعة بين الملك والبرلمان المكون من عناصر أرستقراطية سواء في مجلس اللوردات ومجلس العموم، أما الملك فهو مجرد رمز

(1)- داود الباز، مرجع سابق، ص ص 176، 177.

(2)- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 222.

(3)- Sandrine Giummarra, **Droit Constitutionnel**, 7e édition, Paris : Dalloz , 2011, p39.

لم يعد له سوى سلطة اسمية فقط، وأصبح مجلس العموم أكثر تمثيلا للشعب، واتسعت اختصاصاته، وهكذا انتقلت إنجلترا إلى نظام حكم ديمقراطي يقوم الشعب باختيار نوابه، وتشكيل الحكومة من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾.

كما يمكن اعتبار النظام الذي أقيم في الاتحاد السوفيتي سابقا بعد انتصار الثورة البلشفية سنة 1917 نوعا من الحكومات الأوليغارشية أو حكومات الأقلية، حيث أعلنت دساتير الاتحاد السوفيتي بأن ممارسة السلطة السياسية تكون حكرًا لطبقة العمال (البروليتاريا) إلى أن جاء دستور 1977، وأعلن أن دولة الاتحاد السوفيتي أنجزت مهمات ديكتاتورية البروليتاريا وأصبحت دولة الشعب⁽²⁾.

إن هذه النوع من الحكومات يقوم على أساس اختيار أفضل الأفراد لتولي مسؤولية الحكم، وهذا غير مضمون لعدم وجود مقياس لهذا التفصيل، ومن يضمن استمرار صلاحية أفضل الناس على فرض أن الاختيار وقع عليهم باعتبارهم الأفضل.

ثالثا. الحكومة الديمقراطية^(*):

تقوم الديمقراطية على أساس أن تمارس السلطة بواسطة الأكثرية أو الأغلبية بدلا من حكم الفرد أو الأقلية، فالديمقراطية هي حكم الأغلبية في ظل مجتمع تسوده المساواة أمام القانون، ويقتضي ذلك وجود أحزاب سياسية متعددة تهدف إلى الوصول للسلطة والفوز بها بالتناوب بين الأغلبية والأقلية، وتسعى الديمقراطية لكي يتمتع أفراد الشعب بحقوقهم السياسية بصفتهم أفرادا دون إعطاء أي اعتبار لما يتعلق بعضويتهم في الجماعة أو بانتمائهم لأي طبقة من الطبقات، فهي تنظر إلى الفرد باعتباره إنسان بصرف النظر عن المصالح التي يمثلها أو النقابة التي ينتمي إليه، وعلى هذا الأساس قامت الديمقراطية الغربية

(1)- محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، ط2، بيروت: دار الفكر العربي، 1994، ص167.

(2)- عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، مرجع سابق، ص 162.

(*)- كلمة ديمقراطية ذات أصل إغريقي، وهي تتكون من لفظين هما: (Demos) ومعناها الشعب، و(Krates) ومعناها السلطة، وبذلك يكون معنى الديمقراطية سلطة الشعب، وبذلك يمكن تعرف الديمقراطية بأنها: "حكم الشعب بالشعب وللشعب"، انظر: سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: دار النهضة العربية، 1988، ص 146.

التي تعتبر أفراد المجتمع متساوون وينتمون لدولة واحدة، ويشتركون في ممارسة دورهم في حكم بلادهم بصفتهم مواطنين⁽¹⁾؛

ويتخذ الحكم الديمقراطي ثلاث صور تختلف في كيفية اشتراك الشعب في السلطة، فيكون الحكم ديمقراطيا مباشرا إذا مارس الشعب السلطة بطريقة مباشرة، ويكون الحكم ديمقراطيا غير مباشر إذا مارس الشعب السلطة بواسطة نواب عنه، أما الصورة الثالثة فتسمى بالديمقراطية شبه المباشرة تجمع بين هاتين الطريقتين.

1/ الديمقراطية المباشرة:

هي التي يتولى فيها الشعب ممارسة شؤون السلطة بشكل مباشر دون وساطة من أحد، فيباشر جميع السلطات التشريعات والتنفيذية والقضائية، فهو الذي يسن القوانين والتشريعات، ويتولى تنفيذها ويدير المرافق العامة، وهو الذي يفصل في المنازعات بين الأفراد⁽²⁾، وتعد الديمقراطية المباشرة الصورة المثلى للديمقراطية لأن الشعب يتولى تسيير شؤون الحكم وكافة مظاهر السلطة، دون أن يفرض أحد عنه لممارسة هذه السلطة، وقد طبق هذا النظام في المدن اليونانية القديمة كأتينا التي يجتمع فيها الشعب عدة مرات في السنة لمناقشة المواضيع الهامة والتشريع فيها، وتنفيذها بشكل مباشر أو تعيين موظفين للقيام بذلك⁽³⁾، ويعتبر الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو من أكثر المتحمسين للديمقراطية المباشرة، ويرى أن أي نظام سياسي لا يتبنى الديمقراطية المباشرة لا يعد نظاما ديمقراطيا، لأنها الصورة الوحيدة التي تحقق سيادة الشعب على أكمل وجه، وعن طريقها يعبر عن إرادته العامة⁽⁴⁾.

ومن هذا المنطلق هاجم روسو الديمقراطية النيابية في إنجلترا واصفا إياها أنها تتنافى مع الحرية، وبأن نواب الشعب لا يمكن أن يكون ممثلين له، فهم مجرد مندوبين عنه، وليس بمقدورهم أن يبتوا نهائيا في أمر، فهو وليس حرا أثناء انتخاب أعضاء البرلمان،

(1) - ربيع أنور فتح الباب متولي، مرجع سابق، ص 283.

(2) - ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 162.

(3) - نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 224.

(4) - André Hauriou et Gicquel Jean, **Droit Constitutionnel et Institution Politiques**, Paris : Edition Montchrestien, 1985, p185.

وبعد انتهاء العملية الانتخابية يعود الشعب عبدا لا حول ولا قوة له، وهكذا فإن الديمقراطية المباشرة هي أقرب الصور إلى المبدأ الديمقراطي الذي يحقق السيادة الكاملة للشعب بتمكينه من حكم نفسه بنفسه دون نيابة.

والديمقراطية المباشرة ترتقي بالمجتمع عن الخلافات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي قد تظهر من بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو بتأمر منهم من أجل تحقيق مصالح خاصة وأهداف محدودة، فالديمقراطية المباشرة هي إحساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار واقعي⁽¹⁾، كما يترك النظام الديمقراطي أثرا طيبة في الشعب يجعله ينظر بواقعية للأمور وموضوعية في اتخاذ القرارات، ووضع الحلول العملية للمشاكل العامة دون خضوع لنزعات حزبية أو التأثر بالدعاية الانتخابية كما يحدث في ظل الديمقراطية النيابية⁽²⁾.

رغم المزايا المتعددة للديمقراطية المباشرة فإن تطبيقها محدود، فقد تم تطبيقها في بعض المدن اليونانية القديمة، ولم يعد يجد هذا الأسلوب قبولا في الوقت الحاضر، لأنه لا يمكن أن ينجح إلا في الدول القليلة السكان، وهذا بعكس الحال في الدول الحديثة التي ازداد فيها التعداد السكاني إلى حد كبير، كما أن التطور التكنولوجي الحديث وما ترتب عنه من تقارب في الفاصل الزمني والمكاني بين شعوب العالم التي أصبحت لها تطلعات، ومطالب كثيرة لذا فإن وظيفة الحكومات بما فيها حكومات الدول الصغيرة قد ازداد لدرجة أنه أصبح من العسير أن يباشرها أفراد هذه الدول بأنفسهم⁽³⁾.

كما أن مشاركة المواطنين في بحث المسائل العامة ذات الطابع الفني الدقيق لا يحقق أي فائدة لعدم إحاطتهم بهذه المسائل من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن طرح المواضيع المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها للمنافسة العامة لذلك فمن الصعب أن يوصف هذا النظام بأنه يحقق الديمقراطية المباشرة بمعناها الحقيقي والتي تتطلب أن يتولى الشعب بنفسه كل السلطات كهيئة حاکمة لا محكومة⁽⁴⁾.

(1) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 244.

(2) - ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 171.

(3) - خليل هيك، مرجع سابق، ص 139، 140.

(4) - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1971، ص 215.

إن اتساع ودقة وظائف الدولة وتعددتها يتطلب خبرات دقيقة ولا يوجد في العالم نظام يستطيع أن يوفرها لكافة أفراد الشعب الذين يوكل إليهم اتخاذ القرارات في الديمقراطية المباشرة، فاهتمام الشعب نسبي ومتغير في مواضيع هامة إلى درجة لا يمكن الارتكاز عليه والاطمئنان إلى صحته دائماً، كما أن الديمقراطية المباشرة تؤدي إلى تأثير كبير من بعض الشخصيات على عامة الشعب، ودفعهم إلى الخضوع لرغبات محددة، وشخصية بسبب التصويت العلني في الجمعيات الشعبية، وهكذا فإن الديمقراطية المباشرة إذا كانت أكثر النظم كمالاً من الناحية النظرية فإنها صعبة التطبيق من الناحية العملية.

2/ الديمقراطية غير المباشرة:

هي ذلك النظام الذي لا يتولى فيه الشعب بنفسه مباشرة مظاهر السيادة، وإنما يكتفي باختيار أشخاص ينبون عنه، فدور الشعب في هذا النوع من الديمقراطية يقوم على أساس انتخاب عدد من الممثلين تتكون منهم الهيئات التي تتولى زمام الحكم في الدولة لمدة محددة، وفقاً لمبدأ "الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السيادة"⁽¹⁾.

لقد كانت البداية الأولى لهذا النوع من الديمقراطية في بريطانيا بعد تطورات سياسية ودستورية طويلة استهدفت الحد من السلطات المطلقة للملوك لصالح الشعب وممثليه، فأصبح البرلمان الإنجليزي يتكون من مجلسين: مجلس العموم الذي يشكل على أساس الانتخاب العام من قبل الشعب، ومجلس اللوردات الذي يتشكل بالوراثة والتعيين من فئات محددة⁽²⁾، وبذلك تعتبر بريطانيا مهد النظام النيابي البرلماني الذي له عدة أركان يتكون منها وهي:

أ- وجود هيئة منتخبة ذات سلطة فعلية:

يعتبر وجود هيئة نيابية منتخبة الركن الأساسي في النظام النيابي سواء كانت هذه الهيئة تتكون من مجلس واحد أو مجلسين، ويتولى الشعب انتخاب النواب الذين يشكلون الهيئة النيابية التي تتولى التعبير عن إرادة الأمة، وممارسة السلطة باسمها، ولا يشترط أن يكون جميع أعضاء الهيئة النيابية قد جاءوا عن طريق الانتخاب، وإنما يلزم أن تكون غالبيتهم

(1) - غازي كرم، مرجع سابق، ص ص 116، 117.

(2) - محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ص 822، 823.

الساحقة من انتخاب الشعب، ولا بد أن تتمتع هذه الهيئة بسلطات حقيقية في تسيير شؤون الحكم، وإلا تحولت إلى مجرد مجالس استشارية لإبداء الرأي فقط⁽¹⁾.

ب- توقيت مدة العضوية في الهيئة النيابية:

إذا كان الشعب هو الذي يتولى انتخاب النواب للتعبير عن إرادته وتمثيله في تصريف الأمور العامة فمن الطبيعي ألا تمتد هذه النيابية إلى أجل غير مسمى، وإنما يجب أن تكون محددة بفترة زمنية سلفاً، وتختلف الدساتير في تحديد هذه المدة، إلا أن المتفق عليه أن لا تكون هذه المدة طويلة بحيث تنقطع الصلة بين الشعب ونوابه وتفقد الهيئة صدق التعبير عن إرادة الشعب، أو شديدة القصر بما يضعف استقلالية أعضاء البرلمان في مواجهة الناخبين، وعلى هذا الأساس تحدد معظم الدساتير مدة عضوية أعضاء البرلمان ما بين ثلاثة وخمس سنوات حتى يتمكن الشعب من فرض إرادته على الهيئة النيابية⁽²⁾.

ج - تمثيل النائب للأمة بأكملها:

قبل قيام الثورة الفرنسية كان المبدأ السائد في النظام النيابي أن النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط، وبالتالي من حق الناخبين إصدار تعليمات إلزامية للنائب ولم يكن بمقدوره الخروج على هذه التعليمات، وعليه مراعاة مصالح دائرته الانتخابية، وأن يقدم حساباً بأعماله ومن حق الناخبين عزل النائب، وبعد قيام الثورة الفرنسية تغير مفهوم هذا المبدأ وأصبح النائب يمثل الأمة بأكملها⁽³⁾، وبالتالي يستطيع إبداء رأيه بحرية كاملة دون التقيد بتعليمات وتوجيهات الناخبين لأنه يعمل من أجل الصالح العام للأمة، وليس مجرد تحقيق المصالح الضيقة للدائرة التي انتخب عنها، كما أنه لا يمكن للناخبين عزل النائب متى شاءوا.

ونظراً لكون النائب يمثل الأمة بأسرها فيجوز له الاشتراك في مناقشة جميع الأمور العامة بغض النظر عما إذا كانت هذه المسائل تهم مصالح ناخبيه، أو لا تهم طالما كان يضع في اعتباره الصالح العام حتى ولو كان يتعارض مع مصالح ناخبيه.

(1) - محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 177.

(2) - عبد الغني بسبوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 213.

(3) - عصام الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية)، الكتاب الرابع، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص

د- استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين: ان استقلال أعضاء البرلمان يعتبر نتيجة منطقية لزوال الوكالة الإلزامية وتحرر النواب من تبعاتها وعمومة نيابة البرلمان عن الأمة، فاستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين يفترض بداية استقلال إرادة النواب عن إرادة الناخبين بحيث لا يحق للناخبين إملاء إرادتهم على النواب، وإلزامهم بما يعتقد الناخبون من آراء، أو إلزامهم بالعمل على نحو معين، ولهذا فإن الديمقراطية النيابية لم تسلم بنظرية الوكالة الإلزامية التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية، وبذلك فإن البرلمان يباشر سلطاته دون الرجوع إلى الهيئة الانتخابية، بحيث لا يجوز للشعب أن يأخذ بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، فهذه الهيئة الناخبين لا تملك سوى انتظار موعد الانتخابات التالية لمحاسبة ممثليها⁽¹⁾.

3/ الديمقراطية شبه المباشرة:

تمثل الديمقراطية شبه المباشرة نظام وسط يجمع بين الديمقراطية المباشرة التي تقتضي بانفراد الشعب بمزاولة مظاهر السيادة وبين الديمقراطية النيابية التي يقتصر فيها دور الشعب على إنابة ممثلين عنه يجتمعون في هيئة برلمان لمزاولة مظاهر السيادة دون اشتراك الشعب، وعليه يمكن تعريف الديمقراطية شبه المباشرة بأنها تعني حق الناخبين في ممارسة بعض مظاهر السلطة، إلى جانب الهيئة النيابية المنتخبة⁽²⁾، وتعود نشأة الديمقراطية شبه المباشرة إلى أوائل القرن العشرين بسبب أزمة الديمقراطية النيابية ورغبة الشعوب المساهمة بشكل مباشر في بعض مظاهر الحكم دون الاقتصار على حق انتخابهم للنواب، مع الإبقاء على الديمقراطية النيابية كقاعدة أساسية للحكم^(*)، وتوجد ثلاثة مظاهر رئيسية لممارسة الديمقراطية شبه المباشرة وهي: الاستفتاء الشعبي، الاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي.

(1) - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، ط1،

عمان: وزارة الثقافة، 2008، ص 25.

(2) - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 181.

(*) - أخذت الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في وقت مبكر، لكن الانتشار الملموس كان مع بداية القرن العشرين.

أ- الاستفتاء الشعبي:

يعني عرض موضوع من المواضيع على الشعب لإبداء رأيه فيه، ويتحدد نوع الاستفتاء حسب موضوعه، فقد يكون تشريعي أو دستوري أو سياسي، فإذا تناول الاستفتاء قانون عادي يكون الاستفتاء تشريعي، أما في حال تعلق بنص دستوري يكون الاستفتاء دستوري، وكذلك إذا تعلق الأمر بمسألة سياسية يكون استفتاء سياسي، أما بالنسبة لمدى إلزامية إجراءاته فيكون إجباريا أو اختياريا، ومن ناحية ميعاد إجراءاته فإنه ينقسم إلى استفتاء سابق أو لاحق على صدور القانون، أما من ناحية القوة الإلزامية لنتيجته فقد يكون استشاريا أو إلزاميا⁽¹⁾.

ب- الاعتراض الشعبي:

يقصد به حق الشعب في الاعتراض على قانون صادر من قبل البرلمان خلال مدة زمنية معينة من تاريخ نشره، ويشترط لإجراءاته أن يكون موقعا من قبل عدد معين من الناخبين خلال مدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة دون استخدام هذا الحق عد ذلك بمثابة موافقة ضمنية من الشعب على القانون، أما إذا استعمل هذا الحق فإنه لا يترتب عليه إسقاط القانون، بل وقف نفاذه لحين عرض القانون محل الاعتراض في استفتاء شعبي لأخذ رأي الشعب بشأنه⁽²⁾.

ج- الاقتراح الشعبي:

يتمثل الاقتراح الشعبي في قيام عدد معين من الناخبين باقتراح مشروع أو موضوع معين، ويطلب من البرلمان إصدار تشريع في مجاله، وهو وسيلة تسمح للناخبين بإجبار البرلمان على التشريع في مجال معين، فالأقتراح الشعبي قد يتضمن مشروع قانون محدد يلتزم البرلمان بمناقشته وإصداره، أو عرضه على الاستفتاء الشعبي حسب ما ينص عليه كل دستور، وقد يقتصر الاقتراح على مجرد إبداء الرغبة في التشريع في مجال معين حيث يتولى البرلمان صياغة مشروع قانون بهذا الصدد يقره بنفسه أو يعرضه على الاستفتاء

(1) - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، لبنان: دار الهناء للطباعة، 1973، ص 342.

(2) - عبد الغني بسبوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1993،

ص ص 205، 206.

الشعبي⁽¹⁾، وهكذا فإن الشعب هو الذي يأخذ المبادرة في حالة الاقتراح الشعبي عكس الاستفتاء والاعتراض الشعبي أين يتولى البرلمان المبادرة بشأنهما.

د- الحل الشعبي:

بمعنى حق الشعب في حل المجلس النيابي، وقد ذهبت بعض الدساتير إلى إقرار حق الناخبين في حل الهيئة النيابية بإقالة جميع أعضائها، ويشترط لمزاولة ذلك أن يطلب عدد معين من الناخبين حل المجلس النيابي، ومن ثم يعرض هذا الأمر على الشعب للاستفتاء عليه، فإذا وافق عليه أغلبية الناخبين حل المجلس القائم، ووجب إجراء انتخابات جديدة، وقد أخذ بهذا المبدأ بعض المقاطعات السويسرية⁽²⁾.

هـ - إقالة الناخبين لنائبهم:

يعني هذا الحق تمكين عدد معين من الناخبين طلب إقالة النائب الذي انتخبوه، فإذا لقي هذا الطلب موافقة أغلبية الناخبين في الدائرة التي انتخبته وجب على النائب أن ينسحب من البرلمان طيلة الفترة التشريعية التي انتخب فيها، مع إعطاء الحق له بالترشح مرة ثانية في فترة تشريعية أخرى، ويمارس هذا الحق في الدول التي تتبناه ليس فقط لإقالة النواب في البرلمان بل يشمل بعض الموظفين والقضاة المنتخبين، كما هو سائد في الولايات المتحدة الأمريكية⁽³⁾.

و- عزل رئيس الجمهورية:

يتمثل ذلك في تقرير الدستور لحق الشعب في عزل رئيس الجمهورية إذا اتضح أنه تجاوز المهمة التي اختير لها، ونظرا لخطورة هذا الحق نجد أن الدساتير التي نصت عليه لم تطلقه دون قيد بل قيدته بشروط خاصة، وفي حدود معينة كأن يكون ذلك بناء على اقتراح نسبة معينة من أعضاء البرلمان، وبمجرد حدوث ذلك يتوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة أعماله، ثم يعرض الأمر على الشعب للاستفتاء، فإذا وافق عليه الناخبون عزل، وإن لم يوافقوا على قرار المجلس اعتبر ذلك بمثابة انتخاب جديد لرئيس الجمهورية ووجب

(1) - عصام الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية)، مرجع سابق، ص 36.

(2) - محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 813.

(3) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ص 269، 270.

حل المجلس النيابي وإجراء انتخابات جديدة، وقد أخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة دستور ويمر (Weimer) الألماني عام 1919، وأخذت به النمسا في دستورها الصادر عام 1920 والمعدل عام 1929 الذي ينص على حق الشعب في عزل رئيس الجمهورية بشروط وإجراءات خاصة⁽¹⁾.

إذا كانت الديمقراطية المباشرة مستحيلة التطبيق والديمقراطية النيابية تقصر دور الشعب على اختيار ممثليه ليستقلوا بعد ذلك بممارسة السلطة نيابة عنه، فإن الديمقراطية شبه المباشرة تمزج بين الطريقتين وتشرك الشعب مع نوابه في ممارسة بعض مظاهر السلطة ولا ريب أن لهذا الأسلوب العديد من المزايا من أهمها:
أ- أن الديمقراطية شبه المباشرة تعتبر أكثر انسجاماً مع المبدأ الديمقراطي لأنها تخول الشعب حق التدخل والمشاركة بنفسه في السلطة والإدلاء بوجهة نظره في الأمور والمسائل الهامة.

ب- يؤدي اعتماد هذا النظام إلى الحد من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين، لأنه بإمكان الناخب أن يبدي رأيه بخصوص أي مسألة، وخاصة في حالة اللجوء إلى استفتاء الشعب مباشرة سواء على موضوعات تشريعية أو دستورية أو سياسية⁽²⁾.

ج- تعد الديمقراطية شبه المباشرة أكثر صور الديمقراطية الحقيقية اتفاقاً بعد استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة بسبب اتساع مساحة الدول وزيادة عدد سكانها، وما أسفر عنه تطبيق الديمقراطية النيابية من عيوب لذلك قيل أن الديمقراطية شبه المباشرة أصبحت من مقتضيات العصر.

د- الديمقراطية شبه المباشرة تحول دون استبداد البرلمان بالسلطة بعيداً عن رقابة الشعب من ناحية، وتضمن صدور القوانين المتفقة مع رغبات الشعب وميوله بما يحقق الاستقرار التشريعي في الدولة من ناحية أخرى⁽³⁾.

(1) - محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 240.

(2) - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 189، 190.

(3) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 207.

ومع ذلك فقد وجهت بعض الانتقادات للديمقراطية شبه المباشرة على أساس أن تطبيق هذا النموذج يحتاج إلى درجة من الوعي السياسي والإدراك والثقافة السياسية لدى الشعب- الناخبين- ليتمكن من ممارسة حقه الدستوري بشكل صحيح ودقيق فيما يتعلق بالموضوعات والقوانين التي تطرح في الاستفتاءات الشعبية، وعكس ذلك يؤدي إلى زعزعة وتهديد الاستقرار السياسي للدولة، ولذا فإن هذا النوع من الديمقراطية لا يصلح للتطبيق في الدول التي ينخفض فيها المستوى الثقافي ويقل الوعي السياسي عند شعوبها، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج لا تعبر عن جوهر الإرادة الشعبية⁽¹⁾.

إن الديمقراطية شبه المباشرة تتطلب في ممارستها إجراءات طويلة، ونفقات باهظة على حساب ميزانية الدولة، كما أن اشتراك الشعب في العملية التشريعية يقلل من هبة البرلمانات واهتماماتها بالتشريع، بسبب شعور أعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات أخرى غير المجلس الذي ينتمون إليه، وقد تستغل هذه الوسائل الديمقراطية من بعض الأوساط لإثارة حالة لا استقرار سياسي في الدولة، لذلك تتضمن دساتير أغلب دول العالم سوى بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كالاستفتاء الشعبي الذي يقيد بقيود وضوابط وحدود كثيرة⁽²⁾.

هذه الانتقادات لا تقلل من قيمة الديمقراطية شبه المباشرة التي يبقى فيها الشعب صاحب السيادة الفعلية، فهو الذي ينتخب المجالس النيابية، ومن حقه أن يعود من حين لآخر ليباشر سلطاته وسيادته رغم وجود هذه المجالس المنتخبة من قبله، وإن كانت صورة الديمقراطية شبه المباشرة قد أصابها الكثير من التشويه نتيجة لجوء العديد من الدول التي تدعى الديمقراطية إلى إجراء العديد من الاستفتاءات الصورية المزيفة، ويمكن للديمقراطية شبه المباشرة تحقيق نتائج جيدة إذا ما توافرت لها الظروف والأوضاع المناسبة، كالثقافة السياسية والوعي السياسي لدى الشعب لكي يتمكن من إبداء رأيه فيما يعرض عليه من مواضع وقوانين.

(1) - عصام الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية)، مرجع سابق، ص ص 40، 41.

(2) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 272.

الفصل الثاني

السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

تعد السلطة التنفيذية الجهة التي تنفذ القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية، أي أنها منفذة لإرادة الشعب، وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس هذه السلطة وعادة ما يكون رئيس دولة أو ملك أو أمير، بالإضافة لموظفي الدولة من وزراء ورجال شرطة وجيش وغيرهم، وتتمثل أهم واجباتها في فرض الأمن والمحافظة على سير أمور الدولة بأحسن حال، وتختلف طريقة اختيار أعضاء السلطة التنفيذية من دولة لأخرى، ومن نظام سياسي لآخر، ويقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، وعلى علاقة الرقابة والتعاون التي تربط هذه السلطة بالسلطتين الأخرين خاصة السلطة التشريعية، باعتبار السلطة القضائية في هذه الأنظمة تكون مستقلة، وسنقوم في المبحث الأول من هذا الفصل بتناول تركيبة السلطة التنفيذية التي تقوم على أساس ثنائي بوجود رئيس الدولة والحكومة، أما المبحث فيتطرق إلى علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في النظام البرلماني، في حين يعالج المبحث الثالث السلطة التنفيذية في النظام السياسي في المملكة المتحدة كنموذج على النظام البرلماني.

المبحث الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من بيئة ازدواجية (*) تقوم على أساس التمييز بين وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فلا يجوز أن يجمع رئيس الدولة بين منصبه كرئيس للدولة ورئاسة الحكومة، بمعنى وجود فصل بين مناصبي رئاسة الدولة صاحب السلطة الاسمية ورئيس الحكومة صاحب السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم، وبذلك يكون رئيس الدولة مستقلا عن الحكومة والبرلمان، وهذه الاستقلالية تكفلها عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، بينما تكون الحكومة مسؤولة عن شؤون الحكم أمام البرلمان، وسوف بالتطرق لذلك في مطلبين: الأول يتعلق برئيس الدولة، والثاني بالحكومة.

المطلب الأول: رئيس الدولة.

رئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا يتولى منصبه بالوراثة طبقا للنظام القانوني للدولة والقواعد الدستورية التي تنظم ثورات العرش، وقد يكون رئيسا للجمهورية في الدول ذات النظام الجمهوري، فالنظام البرلماني ليس مقصورا على النظام السياسي الملكي كما هو الحال في بريطانيا، ولكن يوجد أيضا في الأنظمة السياسية الجمهورية، إلا أن الفقهاء اختلفوا حول مدى ملائمة النظام الجمهوري مع النظام البرلماني، فذهب البعض إلى اعتبار أن أفضل نظام حكم يمكن أن يتحقق فيه النظام البرلماني هو نظام الحكم الملكي، الذي يتولى فيه الملك سلطاته عن طريق الوراثة مما يجعله مستقلا عن البرلمان، الأمر الذي يكفل تحقيق المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يكون البرلمان على قدم المساواة مع السلطة التنفيذية التي يرأسها الملك، لأن أعضائه منتخبين من قبل الشعب، أما

(*) - كانت السلطة التنفيذية قبل القرن التاسع عشر ثنائية شكلية لصالح الملك، وبعد ذلك أصبحت هذه السلطة ثنائية فعلية بفضل التطور الديمقراطي، حيث أصبحت الحكومة تشترك مع الملك في تسيير شؤون الحكم واتخاذ القرارات، وبذلك تعتبر الثنائية الفعلية هي مرحلة تحول الأنظمة السياسية البرلمانية من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة، ثم إلى ثنائية تنفيذية، وأخيرا أصبحت ثنائية شكلية لصالح الحكومة كون هذه الأخيرة هي التي تتمتع بجميع الصلاحيات الأساسية، ولم يبق لرئيس الدولة أي سلطات حقيقية في شؤون الحكم، أنظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ط3، ج1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، (د.س.ن)، ص 191.

في نظم الحكم الجمهورية فلا يمكن أن يتحقق مبدأ المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بسبب انتخاب رئيس الجمهورية وما ينتج عنه من هزات (1).

ويشير الفقه الدستوري إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة أو عن طريق البرلمان يؤثر على مركزه في الدولة، ويخل بمبدأ المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإذا انتخب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف مركزه ومكانته كرئيس دولة وحكم بين السلطات في حالة نشوب خلاف بينها، بل يجعله تابعا للبرلمان، فيصبح مجرد أداة يسيطر من خلالها على مقاليد الحكم فيتحول النظام البرلماني إلى نظام أقرب إلى حكومة الجمعية.

ويرى جانب آخر من الفقه أن انتخاب رئيس الدولة عن طريق البرلمان لا يجعله تحت سيطرة هذا الأخير طالما أن رئيس الدولة يتمتع بعدم المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وبالتالي فإن بقاءه في منصبه ليس مرهونا برضا البرلمان عنه، لأنه لا يستطيع إصدار قانون يقضي بعزله، فهو مستمر في منصبه إلى غاية انتهاء عهده الرئاسية حتى ولو انقضت عهدة البرلمان الذي انتخبه، وجاءت الانتخابات بمجلس جديد من الاتجاه المعارض للرئيس (2)، أما إذا انتخب رئيس الدولة من الشعب مباشرة فإن هذا يعني أنه انتخب على الصعيد القومي كله، في حين أن عضو البرلمان انتخب في دائرة انتخابية واحدة، وبالتالي لا يمثل إلا جزءا من الشعب، مما يؤدي إلى تقوية مركز رئيس الدولة، ويخل بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يتعارض مع النظام البرلماني، ويذهب البعض إلى أن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب قد يؤدي إلى الديكتاتورية (3).

ويرى بعض الفقهاء أنه لتحقيق النظام البرلماني في أنظمة الحكم الجمهورية يجب أن يتم انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان بالاقتراع السري حتى لا يكون عرضة لسيطرة الأحزاب السياسية ومناوراتها، وقد اعتمدت بعض الدول الجمهورية طريقة مختلطة لانتخاب رئيس الدولة تجمع بين الانتخاب الشعبي المباشر والانتخاب من قبل البرلمان

(1) - ثروت بدوي، *النظم السياسية*، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972، ص 435.

(2) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، *وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة*، الإسكندرية، مصر: منشأة

المعارف، 2006، ص ص 13، 14.

(3) - غازي كرم، مرجع سابق، ص ص 111، 112.

لتفادي عيوب كل طريقة على حدة، بحيث يتم وفق هذه الطريقة إشراك البرلمان في اختيار رئيس الجمهورية مع مندوبين ينتخبهم الشعب لهذه المهمة، وقد أخذ بهذه الطريقة النظام الإسباني عام 1931م، والمصري سنة 1956م⁽¹⁾، ويعتبر رئيس الدولة في النظام البرلماني رئيساً للسلطة التنفيذية الذي يكون شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة، لأن هذا النظام يقوم على وجوب الفصل العضوي بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة، وعادة ما تحدد الدساتير الصلحيات المخولة لكل منهما، وسنقوم في هذه المطلب بمعالجة عدم مسؤولية رئيس الدولة (أولاً)، والسلطات المتبقية لرئيس الدولة (ثانياً).

أولاً. عدم مسؤولية رئيس الدولة:

يقصد بعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم، فلا يحق للبرلمان سؤاله أو استجوابه، أو الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة رئاسته، فالنزاع بين الحكومة والبرلمان لا يمكن أن تلحق عواقبه بمركز رئيس الدولة، فهو غير مسؤول ولا يجوز إقحامه في المناقشات التي تجري في البرلمان لإدانة عمل الحكومة⁽²⁾.

حقيقة إن أهم ما يميز رئيس الدولة في النظام البرلماني هو مبدأ عدم المسؤولية التي تختلف باختلاف النظام السياسي للدولة، ففي الدول ذات النظام الملكي يكون مبدأ عدم مسؤولية الملك بصفة مطلقة، أي لا يسأل سياسياً ولا جنائياً، أما في الدول ذات النظام الجمهوري يكون مبدأ عدم المسؤولية محصوراً في نطاق ضيق، فبالرغم من التسليم بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية بصفة عامة إلا أنه مسؤول من الناحيتين الجنائية والمدنية.

1/ عدم مسؤولية رئيس الدولة في ظل النظام الملكي:

يعد عدم مسؤولية الملك قاعدة مطلقة، ويسري على جميع أعماله من مدنية وسياسية وجنائية، تطبيقاً للمبدأ القائل بأن الملك لا يخطئ، وبما أنه لا يخطئ فلا يمكن مساءلته لا

(1) - إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات، مرجع سابق، ص 171، 172.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية النظام البرلماني: النظام الرئاسي، النظام الإسلامي، الإسكندرية،

مصر: دار المطبوعات الجامعية، 2009، ص 161.

من الناحية الجنائية ولا من الناحية السياسية على جميع أعماله وتصرفاته حتى ولو كانت هذه الأعمال والتصرفات تشكل جرائم يعاقب عليها القانون⁽¹⁾، تطبيقاً للمبدأ القائل بأن ذات الملك مصونة لا تمس، وإلى نظرية حق الملوك الإلهي.

كما لا يمكن مساءلته عن كل ما يصدر عنه من تصرفات متصلة بشؤون الحكم أمام البرلمان تطبيقاً لقاعدة الملك يسود ولا يحكم⁽²⁾، فالمسؤولية تدور وجوداً وعدمًا مع السلطة، وبالتالي لا تقع على عاتق الملك أية مسؤولية طالما لا يباشر السلطة إلا بواسطة الحكومة، وبهذا تحل مسؤولية الحكومة محل مسؤولية الملك.

2/ عدم مسؤولية رئيس الدولة في ظل النظام الجمهوري:

لقد نشأ النظام البرلماني واكتملت أركانه في إنجلترا، إلا أن انتقاله إلى الدول الجمهورية استوجب إقرار المساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية مع بقاء عدم المساءلة السياسية، وهذا راجع إلى المفارقة الجوهرية بين النظامين الملكي والجمهوري والمتمثلة في كيفية تولي الرئيس لمنصب الرئاسة، فرئيس الجمهورية يسأل عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته كبقية الأفراد العاديين، أما الجرائم التي لها صلة بوظيفته فهو يسأل عنها جنائياً إلا في بعض الحالات كجريمة الخيانة العظمى، وتختلف هذه المسؤولية باختلاف طبيعة الدول الجمهورية⁽³⁾، أما من الناحية السياسية فلا يسأل رئيس الجمهورية عن شؤون الحكم أمام البرلمان، ولا يقدم حساباً عن الأعمال التي يقوم بها، ولا يمكن سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بسحب الثقة منه لإرغامه عن الاستقالة قبل انتهاء ولايته الرئاسية^(*)، إلا أن مساءلته يمكن أن تتحقق أمام الشعب بإحدى وسيلتين: إما بسحب الثقة

(1) - Charl Cadous, **Droit Constitutionnel et Institution Politique: les Régimes Politique Contemporain**, Paris: Dalloz, 1982, p24.

(2) - Michel Belanger, **Contribution à l'étude de la Responsabilité Politique du Chef de l'Etat**, Paris: R.D.O, 1979, p127.

(3) - سعد عصفور، **في النظام الدستوري المصري دستور 1971**، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1980، ص87.

(*) - يمكن أن يحدث انتهاك لقاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، إذ يعمد البرلمان مناصبة العداء للرئيس بالتضييق عليه، وعدم التعاون معه ليجبره على الاستقالة، ومن ذلك أن يرفض البرلمان منح الثقة للحكومة التي شكلها رئيس الدول، وقد حدث ذلك في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة حيث تعمد البرلمان مناصبة الرئيس العداء حتى يصبح من المستحيل عليه أن يستمر في أداء=

من الحكومة، وفي هذه الحالة يستطيع رئيس الجمهورية حل الهيئة النيابية وإجراء انتخابات جديدة، ولكن إذا أسفرت هذه الانتخابات عن هيئة نيابية من الاتجاه المعارض له فليس بإمكانه حل هذه الهيئة الجديدة، فيضطر لتقديم استقالته لأن هذه الهيئة سوف تحل الحكومة التي اختارها رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يمكنه البقاء في منصبه دون وجود حكومة، وبهذه الاستقالة يكون قد اعترف بمسؤوليته أمام الشعب، والثانية تتحقق عندما يقدم رئيس الجمهورية استقالات تطرح ثقته فإذا رفضه الشعب قد يضطر إلى تقديم استقالته، والتي تكون بمثابة اعتراف منه بمسؤوليته السياسية أمام الشعب، لكن هذه الاستقالة متوقفة عن إرادته وحده⁽¹⁾، ويترتب على تقرير عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً في الأنظمة البرلمانية نتيجتان أساسيتان هما:

أ- انتقال السلطة الفعلية للحكومة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وبذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة خاصة، ولا يقوم بوضع مشاريع القوانين ولا يرسم السياسة العامة للدولة، بل يترك ذلك كله للحكومة التي تعتبر المحور الرئيسي الفعال في السلطة التنفيذية⁽¹²⁾، ونظراً لكون الحكومة مؤلفة من الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في البرلمان وتحظى بتأييدها، وهي التي تهيمن على رسم السياسة العامة للدولة، وبالتالي فإن جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية ما هي إلا سلطات اسمية تمارسها

¹² مهامه وبالتالي تقديم الاستقالة وقد حدث فعلاً أن استقال الرئيس قريفي (Grevy) سنة 1887 والرئيس ميلرن (Millerand) سنة 1924، وهذا يتنافى مع أصول النظام البرلماني، كما انتهك هذا المبدأ في إنجلترا إذ حوكم الملك شارل الأول أمام البرلمان الانجليزي بتهمة الخيانة لحقوق الشعب وفقد حياته لهذا السبب عام 1949م، أنظر: مأمون عارف محمد الشوان، " دور السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق "، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2004، ص 53.

(1) - حسن الحسن، الدولة الحديثة إعلام واستعلام، ط1، بيروت: دار العلم للملايين، 1986، ص 44.

(2) - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1999، ص 143.

الحكومة فعليا، لذلك لا يجوز توجيه أي نقد أو لوم لرئيس الجمهورية بسبب السياسة العامة للدولة⁽¹³⁾.

ب- عدم إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته منفردا لأن جميع الاختصاصات المسندة لرئيس الجمهورية يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه، وأن تكون قراراته مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص، وهذا ما يطلق عليه بالتوقيع الوزاري المجاور⁽²⁾، لأن جميع أقواله وتصرفاته لا تصبح قانونية إلا بعد موافقة الحكومة عليها صراحة أو ضمنا.

كما يتوجب على الوزراء المختصين أن يصحبوا رئيس الجمهورية في جميع أسفاره ومقابلاته، كحضور وزير الخارجية للمقابلات التي يجريها مع ممثلي الدول الأجنبية، لكي يتحمل مسؤولية تصرفات رئيس الجمهورية.

ثانيا. السلطات المتبقية لرئيس الدولة في النظام البرلماني:

إذا كان إقرار مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني قد أدى إلى انتقال السلطات الفعلية إلى الحكومة المسؤولة، إلا أن هناك سلطات يمارسها رئيس الدولة بصفة فعلية بنفسه وهي:

1/ حق رئيس الدولة في تعيين الحكومة:

يقوم رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية باختيار رئيس الحكومة ويصدر قرارا منفردا بشأن ذلك، أما اختيار أعضاء الحكومة فيكون من قبل رئيسها ويصدر رئيس الدولة قرار الموافقة من خلال التوقيع المجاور مع رئيس الحكومة⁽³⁾، وإذا كان رئيس الدولة هو الذي يقوم باختيار رئيس الحكومة، فإن هذا الحق ليس مطلقا بل مقيد بمواقف الأحزاب السياسية في البرلمان، لأن وجود الأحزاب يقيد حق رئيس الدولة في اختيار رئيس

⁽³⁾ - سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية)، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 2005، ص 303.

⁽²⁾ - Bernard Chantebout , **Droit Constitutionnel et Science Politique**, 16^é édition, Paris : L.D.G, 1999, p 126.

⁽³⁾ - إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 24.

الحكومة، ففي حالة وجود حزب يمثل الأغلبية البرلمانية فإن رئيس الدولة مقيد باختيار زعيم هذه الأغلبية رئيساً للحكومة، لأن الحكومة لا يمكنها البقاء في الحكم إلا إذا حازت على ثقة الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾، أما إذا لم يتمكن أي حزب سياسي من الحصول على الأغلبية البرلمانية، فلرئيس الدولة الحرية المطلقة في تعيين من يشاء رئيساً للحكومة من بين زعماء هذه الأحزاب بناءً على كفاءته وقدرته على خدمة البلاد، وإمكانية حصوله على ثقة البرلمان⁽²⁾، وبإمكان رئيس الجمهورية في بعض الأنظمة السياسية تعيين رئيس الحكومة دون تدخل من البرلمان كما هو معمول به في النظام السياسي الفرنسي منذ 1958 بحيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الوزراء بعيداً عن تدخل الجمعية الوطنية، وبالتالي فإن ثقة الجمعية الوطنية لا تشكل بالنسبة لرئيس الوزراء شرطاً جوهرياً، كما أنها لا تبدو معلقة بالنسبة له إلا الحد الأدنى، أما بالنسبة لتعيين الوزراء فإن الدساتير البرلمانية منحت لرئيس الدولة حق تعيين الحكومة، وأعطت لرئيس الحكومة صلاحية تشكيل الحكومة بانتقاء زملائه الوزراء، ثم يعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قرار يحمل توقيعاً مزدوجاً مع رئيس الحكومة على تعيينه⁽³⁾.

2/ حق رئيس الدولة في عزل الحكومة:

يعتبر حق رئيس الدولة في عزل الحكومة كحقه في تعيينها، ولكن هذا ليس مطلقاً بل يكون مقيداً بوزن الأغلبية البرلمانية، فإذا أقدم رئيس الدولة على إقالة حكومة غير مؤيدة من قبل الأغلبية البرلمانية كان تصرفه سليماً ولا يثير مشاكل ولا صعوبات، لأن إقالته لهذه الحكومة متفق ورأي أغلبية أعضاء البرلمان، أما إذا كانت الحكومة المقالة مؤيدة من طرف الأغلبية البرلمانية وتحظى بثقتها، فإن ذلك سيؤدي إلى أزمة دستورية بين رئيس الدولة والحكومة قد تنتهي بحل البرلمان^(*) وإجراء انتخابات جديدة، وما تسفر عنه نتائج هذه

(1)- A.H. Birch, **Representative and Responsible Government**, London: Unwin University Books, 1969, p150.

(2)- عبد الغني بسبوني عبد الله، سلطة ومسؤوليته رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 35، 36.

(3)- عبد الرضى حسين الطعان، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة

نموذج فرنسا، ط1، بن غازي، ليبيا: منشورات جامعة قاز يونس، 2001، ص 284.

(*)- يعرف هذا بالحل الرئاسي لأنه مبني على قرار شخصي من قبل الرئيس الدولة، ويكون لإنهاء حالة الخلاف الناشئة بين رئيس الدولة والحكومة.

الانتخابات تبين مدى صحة أو خطأ تصرف رئيس الدولة، وهذا ما حصل بفرنسا في أكتوبر 1962 بالنسبة لحكومة جورج بومبيدو التي سقطت نتيجة التصويت عليها من قبل البرلمان بعدم الثقة، فترتب عليها أن قام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، وكان ذلك منسجماً مع جوهر النظام السياسي الذي تمخض عن دستور 1958، فهذا الدستور بقدر ما أوكل لرئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس الوزراء والوزراء، فإن مسؤوليتهم لا سيما الفردية ستكون منعقدة أمام رئيس الدولة، لتحل هذه محل مسؤوليتهم لا سيما الجماعية أمام الجمعية الوطنية⁽¹⁾، وبذلك يتضح أن رئيس الدولة مقيد في استعمال اختصاصاته بمواقف الأحزاب السياسية، بمعنى أن إقدام رئيس الدولة على إقالة حكومة معززة بثقة الأغلبية البرلمانية ليس من الأمور التي يمكن الاستهانة بها، لأنه يضع رئيس الدولة في موقف حرج إذا ما انتصر حزب الأغلبية، وتم تشكيل الحكومة الجديدة، الأمر الذي يسيء إلى مركزه وينال من مكانته.

3/ حق رئيس الدولة في حل البرلمان:

يتم ذلك لحل الخلاف بين رئيس الدولة من جانب والحكومة والبرلمان من جانب آخر، فإذا أراد رئيس الدولة إقالة حكومة حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية لعدم موافقته على سياستها، وقام بتشكيل حكومة من الأقلية البرلمانية فإنه يلجأ إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لاستطلاع رأي الشعب عن موقفه^(**)، ويسمى الحل في هذه الحالة حلاً رئاسياً، لأنه مبني على الفكر الشخصي لرئيس الدولة، وإن كان القصد من إجراءاته حل النزاع بين رئيس الدولة والحكومة الحائزة على ثقة البرلمان، فإذا تم حل البرلمان وتمخضت نتائج الانتخابات عن أغلبية جديدة، فهذا يعني أن تصرف رئيس الدولة كان سليماً، مما يؤدي إلى تدعيم مركزه، ويختلف الأمر في حالة فوز الأغلبية القديمة بأغلبية مقاعد البرلمان الجديد، لأن ذلك يعني وقوف الشعب مع البرلمان ضد رئيس الدولة، وأن هذا الأخير قد أخطأ عندما قام بإقالة حكومة الأغلبية، وأساء التقدير بإقدامه على حل

(1) - عبد الرضى حسين الطعان، مرجع سابق، ص 289.

(**) - يختلف هذا الحل عن الحل الوزاري الذي تقوم بإجرائه الحكومة قصد استطلاع رأي الناخبين أو تحكيمهم في نزاع قائم بينها وبين البرلمان.

البرلمان⁽¹⁾، وبالتالي أن حل البرلمان ليس سلاحاً أو سلطة شخصية لرئيس الدولة يستخدمه كيفما يشاء، وإنما يجب أن يستعمله لتحقيق الانسجام بين السلطات العامة في الدولة، وليس لدعوة هيئة الناخبين للاختيار بين سياسته الشخصية، وتلك التي تراها الأغلبية البرلمانية، وإن كان هذا الحل مبني على قرار رئيس الدولة الشخصي، فإنه يجري عادة بواسطة الحكومة الجديدة التي عينها، الأمر الذي يخرج هذا الحق عن نطاق العمل الذي يمارسه رئيس الدولة بصورة فردية.

المطلب الثاني: الحكومة في النظام البرلماني.

تعتبر الحكومة في النظام البرلماني الطرف الثاني للسلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الدولة، وهي حجر الأساس في هذا النظام، فعن طريقها يتحقق التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث تمثل رئيس الدولة لدى البرلمان، لتوليها الدفاع عن السياسة العامة، وإطلاع نواب البرلمان عن شؤون الحكم، وتمثل كذلك البرلمان لدى رئيس الدولة من خلال قيامها بعرض رغبات وتوجهات ممثلي الشعب على رئيس الدولة، الأمر الذي يجعلها مسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام المجلس النيابي، ونتيجة للدور الفعال الذي تقوم به في النظام البرلماني جعل بعض الفقهاء يطلقون على هذا النظام اسم حكومة الحكومة، وسنقوم في هذا المطلب بالتطرق إلى خصائص الحكومة (أولاً)، وإلى مسؤولية الحكومة (ثانياً)، وكيفية تحريك مسؤولية الحكومة (ثالثاً).

أولاً. خصائص الحكومة:

تتميز الحكومة في النظام البرلماني بعدة خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

1/ قيام الحكومة على نيل ثقة البرلمان:

بما أن الحكومة لا تستطيع الاستمرار في ممارسة شؤون الحكم دون حصولها على ثقة البرلمان، وبالتالي يجب أن تتشكل من بين زعماء حزب الأغلبية في البرلمان، أو على الأقل أن تكون مؤيدة من أغلبية أعضاء البرلمان، وبذلك فإن رئيس الدولة مقيد باختيار رئيس الحكومة من بين زعماء حزب الأغلبية في البرلمان، ثم يقوم هذا الأخير باختيار زملائه من قيادات حزبه، ويعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قراراً مزدوجاً

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 36، 37.

بتعيينهم⁽¹⁾، أما إذا لم يكن هناك حزب حائز على الأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الدولة يلجأ لتشكيل حكومة ائتلافية تتألف من أكثر من حزب سياسي، وفي هذه الحالة أيضا يجب أن تكون الحكومة مستندة إلى ثقة البرلمان، لأنها لا تستطيع مباشرة الحكم والاستمرار فيه دون حصولها على هذه الثقة، فيضطر رئيس الدولة إلى البحث مرة أخرى عن حكومة تحوز على ثقة البرلمان⁽²⁾، وبهذا فإن حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة ليس مطلقا بل مقيدا بما ترضى عنه الأغلبية البرلمانية.

يبدو أن تشكيل حكومة حائزة على ثقة البرلمان في الدول التي تأخذ بنظام الثنائية الحزبية أكثر يسرا من تشكيل الحكومة في الدول التي تأخذ بالتعددية الحزبية، حيث يتم في الأولى تشكيل الحكومة من زعيم وأعضاء الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، أما في الدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية، فإن تشكيل الحكومة أو الثقة بها غالبا ما تثير أزمة سياسية بين الحكومة والبرلمان أو بين رئيس الدولة والبرلمان^(*).

2/ الانسجام والتجانس بين أعضاء الحكومة:

نظرا لكون الحكومة في النظام البرلماني هي التي تتولى مهمة رسم السياسة العامة، ووضع مشاريع القوانين، والسهر على إدارة وتسيير مصالح الدولة فإن ذلك يتطلب توافر عنصر الانسجام والتجانس بين أعضائها لتمكينها من القيام بمهامها على أكمل وجه، ويجنبها خطر الانقسام الداخلي، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا من خلال قيام رئيس الحكومة بانتقاء زملائه الوزراء من قيادات حزبه الذين يعتقدون نفس المبادئ والأفكار السياسية، وإذا كان الأصل في النظام البرلماني لضمان سمة التجانس والانسجام بين الوزراء هو وجوب تشكيل الوزارة من حزب الأغلبية، إلا أن ذلك لا يمكن تحقيقه في حالة تعدد الأحزاب السياسية دون أن يحصل أيا منها بمفرده على الأغلبية في البرلمان، الأمر الذي

(1) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، مرجع سابق، ص 607.

(2) - سامي جمال الدين، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 309.

(*) - حدث مثلا أن رفض مجلس الدوما (النواب) الروسي سنة 1998 م اقتراح الرئيس يلتسن تشكيل حكومة برئاسة تشنومردين، ونتيجة لذلك هدد الرئيس يلتسن بحل مجلس الدوما إذا لم يمنح الثقة لمرشحه لمنصب رئاسة الحكومة، أنظر: علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2005، ص 131.

يؤدي بالضرورة إلى تكوين حكومة ائتلافية تنتمي إلى أكثر من حزب سياسي⁽¹⁾، إلا أن هذا النوع الحكومات لا تعمر طويلا، لأن الاتفاق بين أعضائها لا يكون إلا جزئيا، فإذا ما دب الخلاف بين أعضائها انحل الائتلاف وتفككت الحكومة وتم سقوطها.

وإذا كان النظام البرلماني الأمثل يتحقق بتجانس الحكومة من الناحية القانونية والفعالية في حالة الثنائية الحزبية، بحيث تتألف الحكومة من أعضاء الحزب الذي يحصل على الأغلبية البرلمانية، فإن الأمر يختلف في حالة على عدم حصول أي حزب على هذه الأغلبية لتأليف حكومة قوية تعتمد على أغلبية برلمانية واضحة، ومن هنا فإن النظام البرلماني الذي يعايش حالة التعدد الحزبي، يؤدي إلى تشكيل حكومة ائتلافية ضعيفة تتكون من أشخاص لهم انتماءات حزبية وعقائدية مختلفة تفنقر إلى عنصر الانسجام الأمر الذي يجعلها عرضة للانحيار⁽¹²⁾.

3/ الحكومة وحدة متضامنة:

تتكون الحكومة في النظام البرلماني من رئيس غير شخص رئيس الدولة، ومن عدد من الوزراء يجتمعون في هيئة جماعية قائمة بذاتها، يطلق عليها مجلس الوزراء ويرأس هذا المجلس رئيس الحكومة الذي يعتبر الركيزة الأساسية لهذا المجلس والضامن لوحدة العمل فيه، فهو صاحب الأغلبية في البرلمان، والتي على أساسها يعهد إليه بتشكيل الحكومة، ويملك رئيس الحكومة أولوية دستورية وفعالية على جميع أعضاء الحكومة، فهو زعيمهم ورئيسهم الذي يرأس مجلس الوزراء ويتكلم باسمهم، ويوجه السياسة العامة للحكومة ويدافع عنها، ويحرك مسألة الثقة بالحكومة كلها أمام البرلمان، ويعد همزة وصل بين رئيس الدولة والبرلمان⁽²³⁾.

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ص 44، 45.

(2) - نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، الأردن: منشورات جامعة مؤتة، 1994، ص 296.

(3) - نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2008، ص 140.

أما بالنسبة لقرارات مجلس الوزراء فتصدر بالأغلبية لذا فهي تعتبر قانونية صادرة عن جميع أعضائه حتى غير الموافقين عنها، ما دامت صادرة عن الأغلبية وبالشكل اللازم لها قانونا، وعلى هذا الأساس يكون لمجلس الوزراء أهمية خاصة يمتلك بمقتضاها صلاحيات متميزة عن صلاحيات كل وزير، وتأخذ اجتماعات الحكومة في بعض الأنظمة البرلمانية شكلين: مجلس الوزراء، ومجلس الحكومة^(*)، وتجدر الإشارة إلى أنه في الدول البرلمانية تتسم الحكومة بسمة التضامن، بمعنى أن يكون الوزراء مسؤولين بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة، وبهذا تكون جميع القرارات الصادرة عنهم تسأل عنها الحكومة على سبيل التضامن، فيحق للبرلمان أن يسحب الثقة من الحكومة كلها باعتبار أعضائها متضامين في مسؤوليتهم عن السياسة العامة، وعند حجب الثقة عن هذه الحكومة فعلى جميع الوزراء الاستقالة⁽¹⁾، باعتبار الحكومة مسؤولة تضامنيا أمام البرلمان، ويعمل أعضاؤها متضامين، ويشكلون جبهة موحدة أمام البرلمان، فكل وزير مطالب بالدفاع عن القرارات المشتركة أو الاستقالة طبقا لمبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة⁽²⁾.

4/ الوزراء يدخلون البرلمان:

الأصل في النظام البرلماني دخول الوزراء إلى البرلمان حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، ويجلسون في نفس القاعة مع الأعضاء، ويسمح لهم بالمشاركة في مناقشات المجلس، وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، والرد عن أسئلة واستجابات النواب بشأن هذه السياسة، وبهذا فهم يمتازون بامتيازات عن سائر الأعضاء في المجلس النيابي⁽³⁾، ومع ذلك فإن هذه القاعدة طبقت في إنجلترا على نحو مغاير بحيث لا يسمح للوزير حتى ولو كان رئيسا للحكومة الدخول أو التكلم إلا في المجلس الذي يتمتع بالعضوية فيه، ولهذا يقوم كل

^(*) - في إنجلترا التي هي مهد النظام البرلماني عرفت التفرقة بين مجلس الحكومة ومجلس الوزراء، ولكن على نحو مغاير لما هو سائد في باقي الأنظمة البرلمانية، إذ يتألف مجلس الوزراء من جميع الوزراء ونوابهم الذين يفوضونهم بالحضور عنهم في المجلس والسكرتاريين البرلمانيين ومعاونيهم، أما مجلس الحكومة فهو لا يضم إلا الوزراء فقط، أما وزارة الحرب أو الداخلية، فقد انبثقت من مجلس الحكومة بهدف السرعة في إصدار القرارات في حالة الظروف الاستثنائية، وتتألف هذه اللجنة من عدد لا يتجاوز ستة أعضاء يتم اختيارهم من أعضاء مجلس الحكومة.

(1) - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل البيئي مقارن، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص190.

(2) - Louis favoreu et autres, **Droit Constitutionnel**, 2^{ème} édition, Paris: DALLOZ. p 600.

(3) - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 204.

وزير باختيار عضو من بين أعضاء المجلس الذي لا يتمتع بعضويته لكي يكون وكيلًا له ويمثل وزارته يطلق عليه الوكيل البرلماني⁽¹⁾.

ثانياً. المسؤولية الوزارية:

المقصود بالمسؤولية إلزام الحكومة بالاستقالة عندما تفقد ثقة البرلمان⁽²⁾، فبموجب هذه المسؤولية يقوم البرلمان بمتابعة القرارات والإجراءات الوزارية للتأكد من مشروعيتها لتحقيق الأهداف المنشودة بما يتلاءم مع توجهات أغلبية نواب البرلمان⁽³⁾، وبذلك تعد مسؤولية الحكومة أما البرلمان أهم سمات النظام البرلماني، وإحدى أركانه الجوهرية.

وإذا كانت المسؤولية الوزارية هي أساس النظام البرلماني، فإن المقصود بذلك المسؤولية السياسية^(*)، لأنه بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يسأل الوزراء من الناحية المدنية والجنائية^(**)، وبما أن الحكومة هي الهيئة التي تتولى ممارسة السلطة الفعلية وتضطلع بأعباء الحكم، فإن المسؤولية الوزارية تتعد نتيجة لمباشرتها سلطات حقيقية، لأن السلطة والمسؤولية أمران متلازمان، وتشمل المسؤولية السياسية جميع تصرفات وأعمال الوزراء الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، ولا تقف رقابة البرلمان عند حد بحث

(1) - إبراهيم عبد العزيز شحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ص 48، 49.

(2) - غي هرميه وآخرون، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية، ترجمة: هيثم اللع، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005، ص 344.

(3) - عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والنظم السياسية، طرابلس، ليبيا: الجامعة المفتوحة، (د.س.ط)، ص 279.

(*) - تعود جذور المسؤولية السياسية إلى مونتيسكيو الذي يرى بأن الرقابة يجب أن تمارس على الأعمال، وليس على الأشخاص لأن الأشخاص مقدسون وبالتالي لا يسألون، فالملك أثناء تنفيذه للقوانين يستعين بمستشارين أي بوزراء لذا وجبت مسألتهم أمام البرلمان، وبذلك يقرر مونتيسكيو أمرين هما: عدم مسؤولية الملك من ناحية، ومسؤولية الوزراء أمام البرلمان من جهة أخرى، أنظر: أنور رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1971، ص 212.

(**) - إن مسؤولية الوزراء لا تقتصر فقط على المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وإنما يسألون مدنياً- شأنهم في ذلك شأن جميع الأفراد - أمام المحاكم العادية عن أعمالهم الخاصة التي تسبب أضراراً للدولة أو للأفراد بخطئهم، ويترتب على تقرير هذه المسؤولية إلزامهم بالتعويض المالي عن الأضرار الناتجة عن أخطائهم تجاه المواطنين، أما إذا كانت الأضرار مرتبطة بأدائهم لوظائفهم فينظمها القانون الإداري، إضافة إلى ذلك فإنهم يسألون من الناحية الجنائية، والملاحظ أن المسؤولين المدنيين والجنائيين مقررتان في الأنظمة الأخرى، باستثناء المسؤولية السياسية التي لا توجد في ظل النظام البرلماني، أنظر: مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية، 1998، ص ص 411 ، 413.

تصرفات الوزراء ومدى مطابقتها لقواعد القانون والمشروعية، وإنما تمتد لتشمل مدى ملائمة هذه التصرفات واتفاقها مع المصلحة العامة كما يراها البرلمان⁽¹⁾، وتعد العقوبة المترتبة عن المسؤولية الوزارية، عقوبة سياسية تكمن في انسحاب الوزير أو الحكومة من الحكم، كون بقاء هذه الحكومة في السلطة يعتمد على تأييد الأغلبية البرلمانية، لذا فإن تقرير مسؤولية الحكومة من قبل البرلمان معناه سحب الثقة منها، مما يجبر الحكومة على تقديم استقالتها⁽²⁾، وتشمل المسؤولية السياسية على عدة صور، ويتم تحيكتها بطرق مختلفة.

1/ صور المسؤولية الوزارية:

قد تكون مسؤولية فردية تتعلق بوزير محدد، أو بوزراء معينين، ويمكن أن تكون مسؤولية تضامنية في حال كان التصرف الموجب للمساءلة يتعلق بالسياسة العامة للحكومة ككل، وسنقوم بمعالجة ذلك.

أ- المسؤولية الوزارية السياسية الفردية:

تنصب المسؤولية السياسية الفردية على أحد الوزراء دون أن تمتد إلى بقية زملائه أو رئيس الحكومة بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصرفه لشؤون وزارته، مما سيؤدي إلى عدم رضا البرلمان عن سياسته، وي طرح الثقة به، وقد يسحبها منه بناء على تصويته بأغلبية معينة، وفي هذه الحالة يضطر الوزير لتقديم استقالته دون بقية أعضاء الحكومة، إلا إذا قررت هذه الأخيرة التضامن معه فتحرك عندئذ المسؤولية التضامنية⁽³⁾، وتتقرر هذه المسؤولية سواء كانت التصرفات محل المساءلة قد صدرت عن الوزير شخصياً، أو عن الموظفين في جهازه الإداري⁽⁴⁾، وكثيراً ما يصعب التمييز بين أعمال الوزير المتعلقة

(1)-Jean-Charles Bonenfant, *Les régimes politiques*, Québec, Canada : Les Presse de l'Université Laval, 1965, p12.

(2)- Mourice Duverger, *Institution Politique et Droit Constitutionnel*, Paris: P.U.F,1975, p155.

(3)- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري: الدولة- الحكومة- الدستور، الأزاريطة، مصر: مؤسسة الثقافة الجامعية، (د.س.ن)، ص165.

(4)- Elisabeth Zoller, *Droit Constitutionnel*, 2^e édition, Paris: Universitaires de France, 1998, p 454.

بالسياسة العامة وتلك التي تصدر عنه بصفته شخصية، وذلك نتيجة لاتصال عمل الوزير غالباً بالسياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر.

ب- المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة:

تنصب المسؤولية السياسية التضامنية على الحكومة بأجمعها بسبب السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، وعدم ملائمة هذه السياسة لمصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان، وقد تنشأ المسؤولية التضامنية للحكومة كذلك بناءً على مساءلة رئيس الحكومة نفسه، لأنه يمثل الحكومة كلها ومسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله، وتتحقق هذه المسؤولية بناءً على تصويت بالثقة على الحكومة، فإذا كان كانت أغلبية أصوات البرلمان ضد الحكومة، فعلى رئيس الحكومة تقديم استقالة حكومته كلها لرئيس الدولة، ويتم تعيين رئيس حكومة جديد أو حل البرلمان، والإبقاء على رئيس الحكومة المستقيل لتسيير الأمور العادية في انتظار الانتخابات العامة المسبقة⁽¹⁾، فالمسؤولية التضامنية قائمة على أساس أن الحكومة تكون كتلة ووحدة سياسية ويرتبط أعضاؤها بمبدأ التضامن، ولكي يتحقق هذا المبدأ يتعين على الوزراء التزامات لا بد من احترامها والتصرف على أساسها، والعمل بمقتضاها ومن بينها⁽²⁾:

- وجوب الدفاع عن سياسة الحكومة كهيئة واحدة؛

- الامتناع عن عمل ما يجرح الحكومة، وإذا كان الوزراء مقيدين بضرورة إتباع السياسة العامة التي يرسمها لهم مجلس الوزراء فإن رئيس الحكومة يتمتع بحرية تصرف، وبناءاً عليه لا يجوز للوزير التعرض في أقواله وتصريحاته إلى مناقشة المسائل السياسية العليا، أو المسائل الحساسة التي تؤدي إلى إحراج الحكومة، ويكون الوزراء فيما عدا ذلك أحراراً في أقوالهم وتصريحاتهم.

حقيقة إن المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة أمام البرلمان تعد من الركائز الجوهرية في النظام البرلماني، وإذا انتفت هذه الركيزة انتفى وجود النظام البرلماني، حتى

(1) - إسماعيل عبد الفتاح ومنصور هيبية، النظم السياسية وسياسات الإعلام، الإسكندرية، مصر: مركز الإسكندرية للكتاب، 2005، ص 98.

(2) - خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، أسبوط، مصر: مكتب الآلات الحديثة، 1984، ص ص 222، 223.

ولو نص الدستور على أن الوزراء لا يسألون إلا أمام رئيس الدولة فقط، أو أنهم يسألون أمام البرلمان بصفة انفرادية، كلا عن أعمال وزارته، ويبدو أن انتفاء هذا المبدأ يؤثر على معظم الأركان الأخرى التي يقوم عليها النظام البرلماني.

2/ تحريك المسؤولية الوزارية:

يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بإتباع طريقتين: إما أن تكون من قبل البرلمان، أو بمبادرة من الحكومة نفسها.

أ- تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان:

يبدأ تحريك هذه المسؤولية بإجراء يحمل معنى اللوم للحكومة، يطلق عليه اصطلاح الاستجواب، أو اقتراح بلوم الحكومة، ويكون موجهًا من طرف عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان تبعًا لموضوع المساءلة، فإذا تعلق هذا الموضوع بالسياسة العامة للحكومة فإنه يوجه إلى رئيس الحكومة، أما إذا تعلق موضوع السياسة الداخلية لإحدى الوزارات، فإن الاستجواب يوجه للوزير المختص وحده⁽¹⁾، وتعتبر الحكومة مستقلة بمجرد أن يحصل طلب سحب الثقة منها، أو اقتراح اللوم من أغلبية الأعضاء المكونين للمجلس النيابي، ويقدم رئيس الوزراء استقالته إلى رئيس الدولة، وهذا يعني بأن البرلمان لا يملك من الناحية القانونية إقالة الحكومة مهما اتسع نطاق المسؤولية الوزارية، وإنما له فقط إجبارها على الاستقالة بطريقة غير مباشرة، و يكون لرئيس الدولة وحدة الحق في إقالة الحكومة التي ترفض الاستقالة بعد أن فقدت ثقة البرلمان، إلا إذا تضامن رئيس الدولة معها، وقرر حل البرلمان والاحتكام إلى الشعب بإجراء انتخابات تشريعية جديدة⁽²⁾.

ب- تحريك المسؤولية السياسية بمبادرة من الحكومة:

يمكن تحريك المسؤولية بمبادرة من الحكومة نفسها، أي أن الحكومة تطرح الثقة بنفسها دون أن يوجه إليها استجواب، ويتم هذا الأمر في حالتين:

(1) - بدر الدين غسان وعلي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، بيروت: دار الحقيقة، 1997، ص 215.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية النظام البرلماني: النظام الرئاسي، النظام الإسلامي، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 2009، ص ص 166، 167.

الحالة الأولى: عندما يرفض البرلمان بعض المشروعات الهامة التي تقوم الحكومة بعرضها وترغب في موافقة البرلمان عليها، فإذا تراجع البرلمان عن موقفه ووافق على مشروعات الحكومة كان ذلك إبقاءً للثقة بالحكومة، أما في حالة العكس كان معنى ذلك سحباً للثقة، وبالتالي يتوجب على الحكومة تقديم استقالتها⁽¹⁾.

الحالة الثانية: حينما يقترح بعض أعضاء البرلمان مشروع قانون أو تعديلات لنص من النصوص القانونية، ولا ترغب الحكومة بهذا الاقتراح، في مثل هذه الحالة يعتبر تراجع البرلمان عن الاقتراح المقدم تأكيداً للثقة بالحكومة، أما إذ صوت البرلمان للأغلبية المطلوبة لإنجاح اقتراح القانون، كان ذلك بمثابة رفض رغبات الحكومة وعدم الثقة بها⁽²⁾.

على كل فإنه يتوجب على الحكومة أن تبين للبرلمان بأن التصويت على مشروع أو اقتراح القانون بالموافقة أو الرفض معناه تصويت بعدم الثقة، حتى يكون البرلمان على بينة قبل إجراء التصويت، وتلجأ الحكومة عادة إلى مثل هذا الإجراء كوسيلة ضغط على البرلمان في أوقات الأزمات الأمر الذي يجعل البرلمان يتراجع ويساير رغبات الحكومة، إضافة إلى ذلك يمكن أن تطرح الثقة بالحكومة في بداية تشكيلها بعرض الحكومة الجديدة لبرنامجها أو بيانها السياسي على البرلمان، وبالتالي يصبح التصويت على هذا البرنامج بمثابة كشف عن الثقة في الحكومة من عدمه، فإذا جاءت نتيجة الاقتراع عكسية وجب عليها تقديم استقالتها⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس بالضرورة تحريك المسؤولية الوزارية بمجرد الخلاف بين الحكومة والبرلمان، لأن هناك فرق بين مجرد الخلاف وبين المسؤولية الوزارية، فالخلاف يحدث في كثير من الأحيان ولا مفر منه، بل أنه مستحب حتى تتبلور الاتجاهات العامة من خلال إبراز وجهات النظر المختلفة، لذا لا يتم طرح الثقة بالحكومة إلا إذا كانت

(1) - إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 71.

(2) - عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية السياسية في الدول الحديثة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1981، ص ص 103، 104.

(3) - مصطفى صالح العمادي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص ص 267، 268.

على درجة كبيرة من الخطورة، أو يعتبر البرلمان هذا الفعل مساسا بالسياسة العامة للحكومة كلها، لذا فإن مجرد الخلاف بين الحكومة والبرلمان لا يوجب استقالة الحكومة⁽¹⁾. نستنتج مما سبق أنه يفترض في النظام البرلماني دائما إمكانية إسقاط الحكومة في أي وقت لأنها لا تستطيع البقاء في الحكم إلا بثقة الأغلبية البرلمانية، ويمكن للبرلمان سحب الثقة منها عندما يشعر في أي وقت بسوء سياستها، فالثقة بالحكومة في النظام البرلماني تكون مطروحة دائما، ولكن يجب أن تكون ضمنية، ولا تستعمل بطريق صريح إلا في الحالات النادرة التي يتبين فيها سوء تصرف الحكومة، ويقتضي ذلك عدم وضع عوائق أمام البرلمان إذا ما أراد إسقاط الحكومة في أي وقت يريد، وبالتالي يجب أن يسمح للبرلمان بالانعقاد حتى في فترات العطل البرلمانية لمراقبة الحكومة وإسقاطها إذا ما اتخذت في هذه الفترات إجراءات ضد إرادة أغلبية النواب.

المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في النظام البرلماني.

يقوم النظام البرلماني على أساس الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بمعنى انفصال كل منهما بكيان مستقل وباختصاصات متميزة، فاستقلالية السلطة التشريعية مكفولة كنتيجة طبيعية لأنها مكونة عن طريق الانتخاب، أما استقلالية السلطة التنفيذية فإنها متحققة من خلال عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا أمام البرلمان، لأن المسؤولية تقع عاتق الحكومة، وبهذا الاستقلال الذي يتمتع به رئيس الدولة يمكنه من حفظ التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان، غير أن الفصل الذي يعتمده هذا النظام لا يعني فصلا جامدا مطلقا، وإنما فصل نسبي مشرب بروح التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين، ويحقق نوع من المساواة بينهما، لأن زعماء الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان هم الذين يشكلون الحكومة، الأمر الذي يمنحهم حق ممارسة شؤون السلطة التنفيذية من خلال رسم السياسة العامة للدولة، والتي تسأل عنها أمام البرلمان⁽²⁾.

(1) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، ط1، بيروت: منشورات الحلبي

الحقوقية، 2010، ص 81.

(2) - فوزي أبو دياب، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، 1971، ص 97.

أما بشأن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإنه لا يتم بصورة عملية إلا برضوخهما لأحكام الدستور والقوانين الصادرة عن البرلمان، وبما أن هذا الأخير يملك سلطة التشريع فلا يعقل أن يصادق على قانون يحد من وظائف السلطة التنفيذية، لأن ذلك يعتبر باطلا ومخالفا لأحكام الدستور، وبذلك يلتزم البرلمان بالقوانين الصادرة عنه ويخضع نفسه لها، فيمتنع عن القيام بأي عمل من شأنه التطاول على السلطة التنفيذية، مما يحقق التوازن بينهما، إلا أن هذا التوازن لا يتحقق إلا على الورق، أما في الواقع فإنه عكس ذلك، إذ لا بد من ترجيح كفة إحدى السلطتين على الأخرى.

على كل فإن التوازن هاتين السلطتين لم يأت نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما، وإنما نتيجة اشتراك وتدخل كل منهما في اختصاصات الأخرى بقدر متوازن، الأمر الذي يحدث نوعا من التأثير المتبادل بين كل من البرلمان والحكومة، وسنقوم بالتطرق إلى وسائل تأثير إحداهما عن الأخرى.

المطلب الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالتأثير على السلطة التشريعية بعدة وسائل من بينها:

أولا. دور السلطة التنفيذية في سير وتنظيم البرلمان:

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالتدخل في سير وتنظيم عمل البرلمان من خلال:

1/ دور السلطة التنفيذية في سير البرلمان:

بعد إعلان نتائج الانتخابات التشريعية والانتهاة من إجراءات تشكيل البرلمان، فإنه لا يمكن لهذا الأخير الانعقاد تلقائيا وبشكل مباشر، وإنما يلزم لذلك صدور دعوة من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك مقيد بضرورة استعماله خلال فترة زمنية محددة، وإلا انعقد البرلمان بقوة القانون⁽¹⁾.

(1) - عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، ط5، 1992، ص

إضافة إلى ذلك فإنه من حق السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد في كل دورة من الدورات العادية^(*)، وإذا كان لها الحق وحدها في دعوة البرلمان للانعقاد فإمكانها أن تمتنع عن فتح دورة الانعقاد لتشمل عمله، لذا فإنه يجب أن توضع عوائق أمام انعقاد البرلمان، لأن النظام البرلماني يفترض إسقاط الحكومة في أي وقت، وبالتالي فإنه من المنطقي أن لا يجتمع البرلمان في أي وقت يريد فيه إسقاط الحكومة.

قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية أثناء العطل البرلمانية السنوية، مما جعل بعض الدساتير تنص على إعطاء الحق للسلطة التنفيذية بدعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي لمواجهة تلك الظروف، وذلك إما بمبادرة من الحكومة أو بناء على طلب من عدد معين من أعضاء البرلمان، على أن ينعقد هذا الأخير بجدول أعمال محدد، فلا يجوز له النظر في غير المواضيع المحددة في جدول الأعمال الذي دعي له⁽¹⁾، وتملك السلطة التنفيذية أيضا حق فض وإنهاء دورات انعقاد البرلمان العادية، وبذلك يعد حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد وفضه من مظاهر رقابتها على البرلمان، ولكن لهذا الحق حدوده وقيوده الدستورية، فمن ناحية أولى يحق للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد السنوي العادي ويتقيد عادة بأمرين هما: ألا تتأخر الدعوة عن تاريخ معين وإلا انعقد بقوة القانون دون دعوة، وألا تقل فترة الانعقاد السنوي عن عدد محدد من الأشهر⁽²⁾، ومن ناحية أخرى يحق للسلطة التنفيذية فض دورات انعقاد البرلمان العادية السنوية إلا إن ذلك مقيد بقيد هام هو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة⁽³⁾، وأخيرا يحق للسلطة التنفيذية تأجيل دورات انعقاد البرلمان في حالة وجود ظروف طارئة تحول دون إتمام هذا الانعقاد كنشوب حرب مفاجئة، أو كانت تلك الظروف غير ملائمة لمثل هذا الانعقاد كتأزم الموقف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

(*) - لا تتعقد البرلمانات بصفة مستمرة طوال السنة، وإنما تحدد لها فترات معينة للانعقاد، ويطلق على كل فترة منها دورة انعقاد، ثم يتعطل البرلمان عن العمل فيما بين هذه الدورات.

(1) - محسن خليل، القانون الدستوري والنظام السياسية، الإسكندرية، مصر منشأة المعارف، 1987 ص 257.

(2) - هشام محمود الأقداحي، معالم النظم السياسية المعاصرة، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 341.

(3) - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 272.

لدرجة قد تعصف بالحكومة أو تؤدي إلى حل البرلمان، لذا يكون من الأحسن تأجيل انعقاد البرلمان حتى تتمكن كل سلطة من الوقوف على حقيقة وأسباب الأزمة⁽¹⁾، لكن هذا الحق يمثل استثناء على القاعدة العامة التي تحدد موعدا دستوريا يجب أن ينعقد خلاله البرلمان، لذا نجد العديد من الدساتير البرلمانية تضع عدة قيود على استعمال هذا الحق^(*) حتى لا يسيء استخدامه.

2/ تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم البرلمان:

تتولى السلطة التنفيذية في بعض الأنظمة السياسية البرلمانية بوضع النظام الداخلي للبرلمان، والإسهام في كل ما يتعلق بشؤونه ولجانه وأعضائه وهيئاته وموظفيه، وقواعد وإجراءات المناقشات والتصويت وغيرها من الشؤون، كما قد تتولى السلطة التنفيذية حتى تعيين أعضاء البرلمان مباشرة، فيكون النواب موالين للحكومة، ويختلف مدى خضوع النواب تبعاً لمدة تعيينهم، فكلما كانت مدة النيابة قصيرة كلما كان خضوع النواب أقوى خشية ما قد يتعرضون له من تجديد تعيينهم إذا ما قاموا بالمعارضة⁽²⁾، وتوجد في العالم حوالي 15 غرفة يعين كل أعضائها من قبل السلطة التنفيذية منها كندا حيث يعين مجلس الشيوخ من طرف الحاكم بناء على اقتراح الوزير الأول، وكذا الأردن وكمبوديا، ويؤخذ

(1) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 97.

(*) - حددت بعض الدساتير عدد المرات التي يجوز خلالها تأجيل انعقاد البرلمان، بحيث لا يجوز استخدام هذا الحق بعد استنفاد هذه المرات، وأيضاً يجب ألا يكون التأجيل طويلاً لأجل غير مسمى، وإنما تتطلب بعض الدساتير مدة محددة لا يجوز تجاوزها، كما لا يجوز اللجوء للتأجيل إلا إذا وجد نص دستوري يعطي السلطة التنفيذية الحق في استعماله، وفي هذه الحالة يمكن طرح السؤال التالي: هل يجوز تأجيل انعقاد البرلمان بناء على اتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، علماً بأن الدستور يخلو من وجود نص يعطي السلطة التنفيذية حق تأجيل البرلمان؟ في الحقيقة أن مثل هذا الاتفاق يعتبر مخالفاً للدستور، لأنه يتوجب على السلطات أن تمارس اختصاصاتها وفقاً لما يقرره المشرع الدستوري وليس بالطريقة التي تراها، لذا فما دام الدستور ينص على انعقاد المجلس في موعد محدد، ولا توجد هناك أي عوائق تحول دون انعقاده، فإنه يتوجب انعقاده لأن ذلك واجب دستوري وليس مجرد حق يمارسه أولاً يمارسه، وبالتالي فإن أي تصرف تبرمه السلطة التنفيذية في غيبة المجلس يعتبر باطلاً.

(2) - نزيه رعد، مرجع سابق، ص 135.

على طريقة التعيين هذه أنها تتنافى وجوهر النظام النيابي الذي يتطلب لإضفاء الصفة النيابية على المجالس أن يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب⁽¹⁾.

إن إعطاء الحكومة صلاحية وضع النظام الداخلي للبرلمان يجعل من السهل شل رقابته على النشاط الحكومي، كما يكون للحكومة تأثير كبير على النواب حينما تمنح لها الدساتير حق وضع جدول أعمال البرلمان لأنها توجهه عن طريق تقديم المسائل بحسب مصلحتها فضلا على إمكانية غلق باب المناقشة لاستبعاد أي مسألة قد تزعجها، وإلى جانب ذلك تملك السلطة التنفيذية وسائل مختلفة للتأثير في عملية الانتخابات، وفوز نواب من أنصارها.

3- الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان:

لا يتعارض النظام البرلماني مع الأخذ بمبدأ الجمع بين صفتي الوزير في الحكومة والنائب في البرلمان، فقد يتم في الأنظمة البرلمانية اختيار أعضاء الحكومة كلهم أو البعض منهم من بين أعضاء البرلمان، وهذا أمر منطقي كون الحكومة تتشكل عادة من بين أعضاء حزب أو الأحزاب الحائزة على الأغلبية البرلمانية⁽²⁾، ولكن هذا لا يعني اندماج الحكومة في البرلمان كما هو معمول به في النظام السياسي المجلسي، وهذا الجمع يعتبر مظهرا من مظاهر الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ يسمح لعضو الحكومة ممارسة تأثير أكبر في عمل البرلمان من خلال السماح للوزراء بحضور جلساته، والمشاركة في المناقشات والدفاع عن سياستهم العامة أمام النواب، وتقديم الإرشادات لهم وتوجيههم⁽³⁾، وبهذا تتمكن السلطة التنفيذية من مراقبة تصرفات البرلمان ومنعه من تجاوزه السلطات الممنوحة له دستوريا.

ثانيا. حق الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين والتصديق عليها:

تتولى الحكومة مهمة اقتراح مشاريع القوانين التي تعرض على البرلمان من اجل مناقشتها، ثم تقوم بعملية المصادقة عليها.

(1) - مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، ط1، الإسكندرية، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 121.

(2) - عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 330.

(3) - ربيع مفيد الغصيني وعزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص

1/ حق الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين:

إذا كان تشريع القوانين من صلاحيات السلطة التشريعية إلا أن بعض الدساتير تجعل اقتراح القوانين حقا منفردا يعطي لهيئة واحدة دون الأخرى، أو قد تجعله حقا مختلطا معطى لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بحجة أن النظام البرلماني يقوم على أساس التعاون بين هاتين السلطتين، وبالتالي فإن حق اقتراح القوانين يكون في هذا النظام شراكة بين أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية، فإذا كان حق اقتراح القوانين محصورا في الحكومة وحدها، فإن دور البرلمان سوف يكون ضئيلا وتابعا لإرادة الحكومة كونه لا يستطيع مناقشة إلا المواضيع التي تقترحها الحكومة فقط⁽¹⁾.

ويتمتع البرلمان بقدر أكبر من الحرية إذا كان لأعضائه حق المبادرة التشريعية كالحكومة، أما في حالة ما إذا كان اقتراح القوانين حقا مقصورا على أعضاء البرلمان وحدهم فإن البرلمان سوف يلعب الدور الرئيسي في هذه العملية، ولا يكون أمام الحكومة إلا تقديم اقتراحها عن طريق مؤيديها في البرلمان، وإذا كانت الدساتير تعطي للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين فإن مناقشة وإقرار هذا المشاريع من صلاحيات البرلمان.

2/ تصديق الحكومة على القوانين والاعتراض عليها:

يحق لرئيس الدولة في النظام البرلماني التصديق على القوانين التي يقرها البرلمان، وبهذا فإن حق التصديق بمثابة مشاركة فعلية في العملية التشريعية، ويجعل منه عضوا تشريعيا مساويا للبرلمان، أما الاعتراض على القوانين فمعناه تعطيل القانون، وإذا استطاع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة إقراره بأغلبية خاصة وإلا الغي هذا القانون، وهناك اختلاف بين الفقهاء حول هذا الحق، فقد ذهب البعض إلى القول بأنه مجرد عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة ليوقف إلى حين نفاذ مشروع القانون الموافق عليه من قبل البرلمان، بينما يرى آخرون بأن لحق الاعتراض الصفة التشريعية، لأن الدستور يتطلب موافقة كافة الأطراف والهيئات ممن يساهمون في العملية التشريعية، ومن ضمنهم رئيس

⁽¹⁾-Céline Vintzel, *Les armes Gouvernement dans la procédure Législative*, Paris: Dalloz, 2011, p703.

الدولة مما يعطي للاعتراض الصفة التشريعية⁽¹⁾، لكن هذا الحق المقرر له يتعارض مع المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على أساس أن الأمة هي مصدر السلطات، ومع أصول النظام البرلماني الذي يقرر أن رئيس الدولة لا يباشر سلطته منفرداً، بل بواسطة وزرائه، بمعنى انه لا يصح أن تكون له سياسة ينتهجها ويتشبث بها ضد إرادة الحكومة المشكلة من الأغلبية البرلمانية⁽²⁾.

يبدو أن حق الاعتراض ليس عملاً تشريعياً بل هو حق تنفيذي يستخدمه رئيس الدولة لتأخير إصدار القانون الذي وافق عليه البرلمان للحيلولة دون تسرع البرلمان في إصدار قانون قد يتنافى مع الدستور، ولكن يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض ويصدر القانون رغم اعتراض الرئيس عليه، وذلك بمجرد إعادة إقراره مرة ثانية بأغلبية معينة، لذا فإنه لا يترتب على هذا الاعتراض قبح القانون نهائياً، وإنما إعادته للبرلمان ليتخذ قراراً بصدده على ضوء الأسباب التي بني عليها الاعتراض⁽³⁾.

إن حق رئيس الدولة في التصديق أو الاعتراض على القوانين في النظام البرلماني لا يمكن تحقيقه نتيجة لعدم مسؤوليته في هذا النظام، وعدم تمكنه من ممارسة الاختصاصات المسندة له إلا أن عن طريق وزرائه ولا ينفرد وحده بحرية التصرف، وبالتالي يجب أن تكون قراراته موقعة من قبل الوزراء المختصين لكي يتحملوا المسؤولية بدلا عنه، لأن استعمال هذا الحق يعود في حقيقته للحكومة مما لا يترك فرصة كبيرة لاستعماله طالما أن مشروع القانون قد وافقت عليه الأغلبية البرلمانية التي تستند عليها الحكومة.

ثالثاً: حل البرلمان

يقصد بحل البرلمان إنهاء مدته النيابية قبل انتهاء ولايته الدستورية، وإجراء انتخابات مسبقة لانتخاب برلمان جديد، وهذا من أخطر وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، ويقابل حق المسؤولية الوزارية الذي تتمتع به السلطة

(1) - Céline Vintzel, op.cit, p704.

(2) - جودي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، تر: محمد عرب صاصيلا، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2008، ص 202.

(3) - فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، عمان: المكتبة الوطنية، 2005، ص 205.

التشريعية إزاء السلطة التنفيذية، وهما حقان متقابلان لإقامة التوازن بين هاتين السلطتين في الأنظمة السياسية البرلمانية⁽¹⁾، ويجب أن يقترن قرار الحل بدعوة الهيئة الناخبة في مهلة قصيرة لانتخابات مبكرة منعا للفراغ في السلطة التشريعية، ولإفساح المجال أمام هذه الهيئة للتعبير عن إرادتها، والقيام بدورها كحكم بين الحكومة والبرلمان، وكمرجعية يتم العودة إليها في حالة الأزمات باعتبار الشعب مصدر السلطات في الأنظمة السياسية الديمقراطية⁽²⁾، وبالتالي يتم انتخاب برلمان جديد بعد الاحتكام للشعب لحل النزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم إلى مقاعدهم مرة أخرى، وأما إذا كان مؤيدا للحكومة فإنه يسقطهم⁽³⁾، وفي حالة وجود مجلسين فإن أحدهما لا يجوز حله، ويشترط أحيانا حتى تتمكن السلطة التنفيذية من حق الحل أن تحصل على موافقة المجلس الآخر مما يشكل قيда على السلطة التنفيذية، لأن المجلس الثاني- المجلس الأعلى- يتردد في منح موافقته حتى لا يكون في موقف حرج مع المجلس الجديد إذا كان الناخبون من رأي المجلس المنحل⁽⁴⁾.

لقد ثار جدل حول شرعية حق الحل في بعض الأنظمة السياسية البرلمانية مما أدى إلى إحاطته بقيود تجعل من الصعوبة ممارسة من طرف السلطة التنفيذية، وخاصة أن النواب هم الذين يضعون عادة الدساتير، ولا يرغبون في إعطاء السلطة التنفيذية هذا الحق دون إحاطته بشروط قد تكون في بعض الأحيان تعجيزية، وهذا ما تم اعتماده في دستور الجمهورية الرابعة بفرنسا، وقد تم إلغاء حق الحل في النظامين البرلمانيين النرويجي والنمساوي⁽⁵⁾، وبما أن حق الحل وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة لكونه مخرجا للأزمات الحادة التي تهدد المؤسسات الدستورية بالشلل وتعطيل مختلف مصالح الدولة فلا يجوز إحاطته بشروط تعجيزية، وإذا كانت هناك شروط يجب أن

(1) - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 2008، ص 345.

(2) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 37، 38.

(3) - عبد الكريم علون، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 216.

(4) - نزيه رعد، مرجع سابق، ص 137، 138.

(5) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 40.

تكون في الحدود التي لا تحول دون الإفراط في ممارسته من قبل السلطة التنفيذية، وسنقوم بمعالجة ذلك من خلال التطرق إلى ما يلي:

1/ حالات حل البرلمان:

إن وجود حق الحل يؤمن أهم مبادئ النظام البرلماني وهي المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبغياب هذا الحق يختل عنصر التوازن بين هاتين السلطتين ليكون لصالح السلطة التشريعية، الأمر الذي ينفي وجود نظام برلماني بالمعنى الدقيق، ويمكن أن يكون حق الحل بيد رئيس الدولة يستخدمه وفقاً لسلطته التقديرية كما هو معمول به في فرنسا وسوريا، ومعظم الدول التي تأخذ بنظام البرلمان المزدوج، وقد يكون بيد رئيس الحكومة كما هو الحال في أغلب الأنظمة السياسية البرلمانية، وقد يكون بالتوافق بين رئيس الدولة والحكومة معاً⁽¹⁾، وسنقوم بالتطرق لهذه الحالات.

أ- الحل كوسيلة لتحكيم جمهور الناخبين في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان:

تتم هذه الحالة في حال نشوب خلاف مستحکم بين الحكومة والبرلمان، وعجزت الحكومة على إقناع النواب بوجهة نظرها، ورأت بأن الرأي العام يساندها في السياسة التي تريد انتهاجها فتمسك برأيها وترفض الخضوع لإرادة الأغلبية البرلمانية المتعنتة، مما يجعلها تتقدم إلى رئيس الدولة للموافقة على إصدار قرار بحل البرلمان لتحكيم جمهور الناخبين في مسألة الخلاف وإجراء انتخابات جديدة.

فإذا أتت نتائج الانتخابات بذات الأغلبية البرلمانية السابقة فإن الأمر قد يكون حسم لصالح البرلمان، أما إذا لم تأت هذه الأغلبية مرة أخرى، فمعنى ذلك أن الحكومة كانت على حق حين تشبثها برأيها بصدد موضوع النزاع، وبهذا يصبح الحل وسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب حول النزاع الناشب بين الحكومة والبرلمان⁽²⁾، الأمر الذي يؤدي إلى تحويل النظام النيابي إلى نظام شبه نيابي، أي امتزاج الديمقراطية النيابية بالديمقراطية شبه المباشرة، نتيجة إتباع مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وهو الاستفتاء الشعبي، ويطلق على هذا الحل الوزاري، لأنه تم بناء على طلب الحكومة.

(1) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مرجع سابق، ص 303.

(2) - عبد الغني عبد الله بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 276.

ب- تكوين أغلبية برلمانية:

إذا أصبحت المعارضة البرلمانية هي الأكثرية نتيجة تحولات سياسية، وتكون الحكومة مهددة بالسقوط فتلجأ لحل البرلمان المسؤولة أمامه استباقا لحجب الثقة عنها، وأملا في أن تؤدي الانتخابات المبكرة إلى أغلبية برلمانية تنبثق عنها حكومة جديدة، إلا أن نشوء هذه الأغلبية قادرة على تشكيل حكومة مرهون بتوجهات الهيئة الناخبة، والنظام الانتخابي السائد، لذلك ليس من المؤكد أن حل المجلس النيابي وإجراء انتخابات مبكرة يؤدي إلى قيام أغلبية برلمانية⁽¹⁾، وقد تلجأ الحكومة لحل البرلمان إذا لم تكن تتمتع بالأغلبية البرلمانية نتيجة قيامها على أساس ائتلاف هش يهدد استقرارها، وتكون الظروف السياسية ملائمة لحصولها أغلبية تسمح لها بالبقاء في الحكم لفترة أخرى، وبذلك بوضع حد للغنائية التي يظهرها النواب في السنوات الأخيرة⁽²⁾.

ج- الوقوف على رأي الشعب في قضايا وطنية هامة:

يقصد بالقضايا الوطنية الهامة تلك التي يرتبط بها مصير الدولة، أو تلك التي تتمثل في سياسات وإصلاحات تؤثر تأثيرا عميقا في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويثار جدل حولها، وتتطلب العودة إلى الشعب لأخذ رأيه بشأنها لكونه سيتحمل نتائج تلك السياسات والبرامج المعتمدة سلبا أو إيجابا، ففي الدول التي تعتمد على الاستفتاء الشعبي كوسيلة للتعرف على توجهات الشعب في القضايا المطروحة غير أن نتائج الاستفتاء تكون محدودة، لأنه لا يفسح المجال أمام الشعب للتعبير عن رأيه ووجهة نظره بشكل مفصل في الخيارات والسياسات التي تطرحها هذه القضايا، لأن الأحزاب السياسية المتنافسة تطرح في برامجها خيارات سياسية متنوعة بشأن القضايا التي تجري الانتخابات من أجلها، بحيث يقترح الناخبون وفق اقتناعهم ببرنامج حزب معين، فتؤدي الانتخابات إلى فوز الحزب أو القوى السياسية التي يقتنع بها الناخبون فتشكل الحكومة منها، ويكون برنامجها برنامج الجهة التي فازت في هذه الانتخابات.

(1) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 42.

(2) - عصام الدبس، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مرجع سابق، ص 303.

ولكي تعطي الانتخابات المبكرة النتيجة المرجوة ينبغي أن يكون عدد الأحزاب المتنافسة في الانتخابات محدودا، ومن الأفضل أن يكون اثنان أو ثلاثة حتى يتم تقطير الناخبين ووضع حد لتشنت الآراء والمواقف، ويجب أن تضع الأحزاب برامجها بدقة ووضوح، فالحزب الفائز بأغلبية المقاعد يتولى تشكيل الحكومة ويكون برنامجه الحل المطلوب للقضية المطروحة، فالانتخابات العامة المبكرة بمثابة قرار تتخذه الهيئة الناخبة التي اختارت ما بين الحلول التي طرحتها الأحزاب السياسية المتنافسة⁽¹⁾.

بما أن حل البرلمان يوازي مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، إذ بدونه تصبح الحكومة عاجزة أمام البرلمان الذي يستطيع أن يسقطها في أي وقت، فهو بمثابة أداة أساسية لتوازن السلطات في النظام البرلماني، ومع ذلك فإن حق الحل يحاط بضمانات عديدة تكفل ضمان استخدامه، ومن بين هذه الضمانات⁽²⁾:

- عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة المجلس المنحل وانعقاد المجلس الجديد؛
- تنص بعض الدساتير عادة أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب الداعية لحل البرلمان، حتى يتمكن الرأي العام من تفحص الأسباب المؤدية للحل؛
- تنص بعض الدساتير على عدم جواز تكرار حل البرلمان لنفس السبب؛
- تقوم بعض الدساتير بإحاطة حق الحل بضمانات تكفل عدم إساءة استعماله، كضرورة استقالة الحكومة الموقعة على مرسوم الحل وتعيين حكومة جديدة تتولى الإشراف على الانتخابات لتفادي تزوير إرادة الناخبين من قبل الحكومة التي أجرت الحل؛
- تذهب بعض الدساتير في الدول التي تتبنى نظام المجلسين إلى عدم إعطاء السلطة التنفيذية إلا حق حل المجلس الأدنى الذي يملك حق تحريك المسؤولية الوزارية دون المجلس الأعلى.

2/ صلاحية حل البرلمان:

إن صلاحية ممارسة حق حل البرلمان تعود عامة في الأنظمة البرلمانية إلى رئيس الدولة يستخدمه وفقا لسلطته التقديرية كما هو الحال في فرنسا، ومعظم الدول التي تأخذ

(1) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص43.

(2) - بدر الدين غسان وعلي عواضة، مرجع سابق، ص216.

بنظام البرلمان المزدوج، وقد يكون بيد الوزير الأول كما في بعض الأنظمة البرلمانية، وقد يكون بالتوافق بين رئيس الدولة والحكومة معا⁽¹⁾، إلا أنه في الأنظمة البرلمانية الأحادية تعود المبادرة في اتخاذ قرار الحل إلى الحكومة، ففي الحالة الأولى- الحل الرئاسي- يتخذه رئيس الدولة وفقا لفكره الشخصي لا بناء على طلب الحكومة، ويكون لحل النزاع بين رئيس الدولة من جهة، والحكومة والمجلس النيابي من جهة أخرى، ويحدث هذا عندما يقلل رئيس الدولة حكومة حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية لعدم موافقته على سياستها، ويأتي بحكومة ائتلافية من خارج البرلمان⁽²⁾.

قد يكون الحل متلازما بالتوافق بين رئيس الدولة والوزير الأول، حيث يتخذ رئيس الدولة قرار الحل استنادا إلى معطيات موضوعية وليس لمجرد الرغبة في الحل، وهذا يبين استمرارية مبدأ الثنائية في غالبية الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ووفقا لهذا المبدأ ترى الحكومة أن وجودها نابع من مرسوم تأليفها الصادر عن رئيس الدولة، وبحاجة إلى دعم البرلمان لكي تستطيع الاستمرار في السلطة، ويلجأ رئيس الدولة للحل إذا رأى ثمة ضرورة لعدم مثول الحكومة أمام برلمان مناوئ لها والدعوة لانتخابات مبكرة، فاللجوء للحل لا يعود فقط للحكومة التي فقدت ثقة البرلمان ولكن أيضا لمن ليس بحاجة إلى ثقة البرلمان أي رئيس الدولة، وفي بعض الحالات الاستثنائية يمكن أن يغطي رئيس الدولة قراره بحل البرلمان بإقالة الحكومة، وتعيين حكومة جديدة ومن ثم إجراء انتخابات مسبقة^(*)، أما في الحالة التي تناط بها صلاحية حل البرلمان بالحكومة أو ما يعرف بالحل الوزاري فإنه يتم بناء على طلب الحكومة (الوزارة) نفسها ويكون لحل نزاع بينها وبين البرلمان، فتطلب من

(1)- عصام الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية السلطة الدستورية الثانية)، الكتاب الرابع، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 736.

(2)- غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، ص 216.

(*)- هذا ما حدث في استراليا عام 1975م عندما أقدم الحاكم العام جون كير (John Kerr) إلى إقالة الوزير الأول المنتمي إلى حزب العمال، وتعيين رئيس المعارضة - حزب الأحرار- وزيرا أول من أجل تغطية قراره بحل البرلمان بمجلسيه، وكان سبب هذا الحل تجميد الميزانية العامة في مجلس الشيوخ، ما اعتبره بمثابة تحميل الحكومة المسؤولية، وقد رفض ذلك الوزير الأول دون أن يجنب مؤسسات الدولة نتائج تجميد الميزانية، وقد برر استخدامه لحق الحل بالأوضاع الاستثنائية، وجاءت الموافقة من قبل الهيئة الناخبة التي صوتت بغالبيتها إلى جانب الحكومة الجديدة المشكلة من الحزب الليبرالي، أنظر: عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 43، 44.

رئيس الدولة حل البرلمان لتحكيم الهيئة الناخبة في هذا النزاع، ويكون رئيس الدولة غير ملزم بإجابة الحكومة إلى طلب الحل، وغالبا ما تخيره الحكومة بين الاستقالة والإجابة لطلبها في حل المجلس النيابي، فيكون عليه أن يبحث أي الموقفين أقرب لرأي الشعب موقف الحكومة أو موقف البرلمان، ويصدر قراره بهذا الخصوص على ضوء تقديره لاتجاه الشعب، ويدعوه لانتخابات جديدة إذا رأى أن هناك ما يدعو لحل المجلس⁽¹⁾، وبما أن النظام البرلماني يجعل حق حل المجالس النيابية أداة بيد السلطة التنفيذية كسلاح مقابل لحق المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية، فإن ذلك يقتضي بأن لا يكون الحل موجها إلا للمجلس الذي يملك حق تحريك المسؤولية الوزارية، فحيث تتواجد المسؤولية الوزارية يتواجد حق الحل حتى يتم وصفه على أنه أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لقد أصبح اللجوء إلى حل البرلمان نادر الاستعمال في الوقت الحالي، ففي فرنسا لم يستعمل هذا الحق من قبل رؤساء الجمهورية الذين تداولوا على السلطة منذ 1877 إلى 1945، أما في الأنظمة البرلمانية ذات الثنائية الحزبية، فحق حل البرلمان لم يعد يستعمل كوسيلة ضغط نظرا لعدم وجود خلاف بين الحكومة والبرلمان التي تتعهد بالعمل بمقتضى برنامج الحزب المتحصل على الأغلبية البرلمانية الذي تنبثق عنه وتعمل بدعم منه، وأدى عدم استعمال حق الحل كوسيلة للضغط على البرلمان إلى توظيفه قصد البحث عن دعم الأغلبية البرلمانية التي تساند الحكومة لبقيائها في الحكم مدة أطول حين تلاحظ أن اتجاهات الرأي تقف مع السياسة العامة التي تنتهجها، وهذا ما حدث في إنجلترا في شهر جوان 2001 عندما قررت الحكومة العمالية برئاسة توني بلار إجراء انتخابات نيابية سابقة لأوانها في السنة الرابعة من عمر المجلس المنتخب عام 1997، وقد حقق حزب العمال في هذه الانتخابات فورا ساحقا بفوزه لفترة حكم ثانية بأغلبية مطلقة أكثر من 400 مقعد مقابل 164 مقعد للمحافظين و48 مقعد للأحرار⁽²⁾.

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 81.

(2) - محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس: مركز النشر الجامعي،

2006، ص ص 398، 399.

المطلب الثاني: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

في مقابل الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فإن هذه الأخيرة لا تبقى مكتوفة الأيدي حيال أوجه الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، إذ تقرر الدساتير عدّة وسائل يمكن من خلالها للسلطة التشريعية أن تراقب هي الأخرى نشاط السلطة التنفيذية، ومن بين هذه الوسائل حق توجيه الأسئلة، وطرح موضوع عام للمناقشة، وإجراء التحقيق، والاستجواب، كما يمكن للسلطة التشريعية أن تلجأ بصدد تصرف صادر عن السلطة التنفيذية إلى استخدام هذه الوسائل جميعاً، وإن كان العمل يجري عادة باللجوء إلى طريق واحد منها فقط، بل يمكن للسلطة التشريعية أن تبدأ مثلاً بحق السؤال ثم تنتهي بالاستجواب وسحب الثقة، وعلى كل فالأمر متروك للبرلمان وتقديره لمدى تناسب الوسيلة المختارة مع التصرف المتخذ حياله، وسنقوم بتناول ذلك.

أولاً. السؤال:

يقصد بالسؤال أنه يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان طلب إيضاح أو استفسار عن مسألة معينة من الحكومة، أو من الوزير المختص أو لفت نظر الوزير إلى مسألة من المسائل، فالسؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير، فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من بقية أعضاء البرلمان الآخرين، ولهذا يعد السؤال حقاً شخصياً لعضو البرلمان وله يتنازل عنه، أو يطلب المزيد من الإيضاحات إذا لم تكن الإجابة وافية، وله أيضاً أن يجعل من موضوعه استجواباً إذا لم يقتنع بإجابة الوزير المعني عن سؤاله، بمعنى تحويل السؤال إلى استجواب، وللسؤال أهمية بالغة باعتباره أحد وسائل الرقابة البرلمانية كونه يشكل بداية لغيره من وسائل الرقابة الأشد خطورة كالاستجواب الذي يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء⁽¹⁾، وللأسئلة أنواع وشروط لا بد من توافرها.

1/ أنواع الأسئلة:

تنقسم الأسئلة التي يوجهها البرلمان للحكومة ككل أو لأعضائها إلى نوعين: الأسئلة المكتوبة، والأسئلة الشفوية.

(1) - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، ط1،

الأردن، وزارة الثقافة، 2008، ص 218.

أ- الأسئلة المكتوبة:

تعني تلك الأسئلة التي توجه للحكومة بطريقة مكتوبة لطلب معلومات يتقدم بها أحد أعضاء البرلمان إلى أحد الوزراء، ويتم الرد عليها خلال مدة محددة، وينشر هذا السؤال وجواب الحكومة في الجريدة الرسمية للدولة، وللوزير الذي لا يستطيع الإجابة عن السؤال خلال الفترة المحددة دستوريا طلب مهلة إضافية محددة زمنيا، وإذا انتهت هذه المدة الإضافية ولم يجب يستدعي البرلمان الوزير المسؤول لأخذ رأيه بشأن تحويل السؤال المكتوب إلى سؤال شفوي⁽¹⁾.

ب- الأسئلة الشفوية:

تنحصر العلاقة في الأسئلة الشفوية بين النائب السائل والوزير المسؤول، على أن تطرح هذه الأسئلة بطريقة شفوية وتتم الإجابة عنها بنفس الطريقة، ويمكن للنائب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير التعقيب على هذه الإجابة⁽²⁾.

2/ الشروط الواجب توافرها في الأسئلة:

تشتترط بعض الدساتير شروطا عامة يجب أن تتوفر في الأسئلة حتى تكون مقبولة للطرح ومن بين الشروط المتفق عليها⁽³⁾:

أ- أن يكون السؤال محررا بالكتابة: هذا الشرط مطلوب سواء بالنسبة للأسئلة الشفوية أو الأسئلة المكتوبة، وهو متعلق بالسؤال الأصلي دون السؤال الإضافي، لأن السؤال الإضافي لا يطرح إلا في جلسة السؤال الأصلي وقد يأتي بمحض الصدفة، والسبب في اشتراط التحرير بالكتابة حتى يكون السؤال واضحا من حيث عباراته وأسلوبه.

ب- أن يكون السؤال من عضو واحد: بما أن السؤال حق شخصي لعضو البرلمان، فيفترض أن يصدر من عضو واحد، ولا يمنع هذا أن يسأل أي عضو نفس السؤال، لأن عدم السماح بذلك يعتبر كبحا لحرية المجلس النيابي.

(1) - علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 136.

(2) - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وأخران، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1974، ص 452.

(3) - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983، ص ص 49-52.

ج- أن يكون السؤال مقتصرًا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق: يجب أن يكون السؤال محددًا بدقة لكي يتمكن الوزير المسؤول من تحديد إجابته عنه، وقد جاء هذا الشرط من خلال القواعد العرفية الدستورية البريطانية التي تجعل السائل مسئولًا عن دقة السؤال، ويجب أن تكون عبارات السؤال مختصرة، وغير العبارات منقولة من الصحف، أو الأحاديث أو الشائعات.

د- ألا تكون للسؤال صفة شخصية: بمعنى ألا يسأل النائب عن أمر خاص بفرد معين، أو أشخاص معينين، لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصيًا لخرجت وظيفة الرقابة من نطاق رقابة أعمال السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول.

هـ - أن يكون السؤال خاليًا من العبارات غير اللائقة: معنى ذلك ألا يضيف النائب السائل صفات قبيحة لأعمال الحكومة أو لتصرفات الوزير نفسه، أي ينتقل من مجرد الاستفهام إلى أسلوب التقرير السيئ، وبدلاً من يتقصى حقيقة وضع معين يحكم على هذا الوضع وهو المفروض أنه يجهله وإلا لماذا سأل عنه، وهذا الشرط مفروضاً نظراً لما يجب أن تتصف به تصرفات عضو البرلمان من وقار واحترام.

إن الأسئلة بنوعها الكتابية والشفوية تعتبر إحدى آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، إذ من خلالها يتمكن النواب من مساءلة الحكومة أو أحد أعضائها بمسائل تتعلق بالسياسة العامة التي تنتهجها هذه الحكومة أو أعمال إحدى وزاراتها، ويراد بهذا السؤال استيضاح أمر من الأمور المتعلقة بالسياسة العامة أو بالمستجدات من الأحداث، حيث تنحصر مناقشة السؤال كما أسلفنا في دائرة عضو البرلمان السائل أو رئيس الحكومة أو الوزير المسؤول عن الميدان موضع الاستيضاح، ولا يؤدي هذا السؤال والإجابة عليه إلى نقاش في البرلمان أو إلى طرح مسألة الثقة بالحكومة.

ثانياً. الاستجواب:

يعرف الاستجواب بأنه طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد الوزراء أو أكثر، وينطوي على اتهام ما حول موضوع يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الاستجواب، ويهدف لمناقشته واتخاذ قرار قد يصل لتحريك المسؤولية السياسية⁽¹⁾، لذا

(1) - المرجع نفسه، ص 224.

يعتبر الاستجواب أخطر من السؤال فهو يعني محاسبة الوزير أو الحكومة بأجمعها بسبب سياسة خاطئة أو مشروع فاشل يتسم بالخطورة والأهمية، فالاستجواب يتضمن المحاسبة والنقد أو الاتهام للحكومة أو رئيسها أو أحد أعضائها، ويحق لكل عضو من أعضاء البرلمان توجيه الاستجابات للحكومة وأعضائها⁽¹⁾.

ويعد الاستجواب من أهم ومن الوسائل الخطرة بالنسبة لمركز الحكومة وعلاقتها بالبرلمان لأنه يتضمن اتهام الحكومة ككل أو أحد وزرائها وتجريح سياسته⁽²⁾، فهو استيضاح مشوب بالاتهام أو النقد وتجريح السياسة العامة للحكومة لذا يعتبر الاستجواب وسيلة من الوسائل الرقابية الفعالة التي يمارسها البرلمان في مواجهة الحكومة، ونظرا لخطورته وأهميته فإنه لا يعتبر علاقة بين عضو البرلمان والوزير كما هو الشأن بالنسبة للسؤال، بل يشترك في مناقشة الاستجواب جميع أعضاء المجلس النيابي ويؤدي إلى اتخاذ البرلمان لقرارات قد تصل إلى طرح الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها⁽³⁾.

1/ شروط الاستجواب:

يتطلب الاستجواب مجموعة من الشروط لا بد من توافرها وهي⁽⁴⁾:

أ- أن يكون الاستجواب محررا بالكتابة؛

ب- ألا يكتفي العضو بمجرد وضع سؤال الاستجواب، وإنما عليه شرح موضوع الاستجواب بالتفصيل، وأن يوضح أسبابه ومبرراته وأهدافه؛

ج- ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة؛

د- لا يجوز الاستجواب على أمور مخالفة للدستور أو القانون، أو أن يكون متعلقا بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

(1) - سعد عصفور وآخران، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، (د.س.ن)، ص 152.

(2) - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسية الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ص 481، 482.

(3) - علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 224.

(4) - فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000، ص 594.

2/ كيفية إجراء الاستجواب:

بعد أن يتم تقديم الاستجواب للبرلمان مستوفيا كل شروطه الشكلية أو الموضوعية الواجب توافرها لتقديمه وقبوله، فإنه يتم إبلاغه الحكومة ومفاد ذلك أن يبلغ من وجه إليه الاستجواب بمضمون هذا الاستجواب، وهذا أمر بديهي تحقيقا للعدالة بين طرفي الاستجواب، وحتى يتمكن المستجوب من الإطلاع على محتوى الاستجواب، ويتسنى له إعداد دفاعه وردوده حول التهم الموجهة إليه، بعدها يأمر رئيس المجلس النيابي بإدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس، ثم يتم تحديد موعد المناقشة بالاتفاق بين أعضاء البرلمان والحكومة، ولكي يتم تحديد ميعاد مناقشة الاستجواب يجب النظر إلى المدة التي حددها الدستور، وأخذ رأي الحكومة في موعد المناقشة⁽¹⁾، ثم تتم مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة لذلك، حيث يبدأ مقدم الاستجواب بشرح استجوابه ببيان الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الأساسية التي يتناولها هذا الاستجواب والأسباب التي يستند إليها، وتقديم أدلته وبراهينه، ولمقدم الاستجواب الحرية المطلقة في اختيار الطريقة التي تناسبه في عرض استجوابه بشرط الالتزام بموضوع الاستجواب وآدابه، وبعد انتهاء المستجوب من شرح استجوابه، وبيان الوقائع التي يستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التي بحوزته، يعطى للوزير المستجوب الحق في الرد على هذه الاتهامات، وعليه الالتزام بموضوع الاستجواب وعدم الخروج عن نطاقه.

بعد انتهاء مقدم الاستجواب من شرح استجوابه وقيام الوزير بالرد، يتعين على رئيس المجلس فتح باب المناقشة مما يكون له الأثر الهام في توضيح الاستجواب لأعضاء المجلس، وحتى يتمكنوا من تحديد مواقفهم، ولكي تتكامل مناقشة الاستجواب أمام أعضاء البرلمان يجب أن يكون مقدم الاستجواب أول المعقبين على رد الوزير قبل مناقشة موضوعه بين المؤيدين والمعارضين، وبعد انتهاء آخر المتحدثين من الأعضاء يقوم رئيس المجلس النيابي بغلاق باب النقاش، وإثر انتهاء المناقشة نكون بصدد فرضيتين⁽²⁾:

(1) - صادق أحمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة الرقابة البرلمانية من أعمال الحكومة، الإسكندرية، مصر: المكتب

الجامعي الحديث، 2008، ص ص 83-97.

(2) - المرجع نفسه، ص ص 127، 128.

أ- ألا توجد أي اقتراحات مقدمة لرئيس المجلس النيابي بشأن الاستجواب محل المناقشة، وفي هذه الحالة يعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهذا يعني أن المجلس لا يرى شيئاً في الاستجواب المقدم؛

ب- أن يتقدم بعض أعضاء المجلس باقتراحات تتعلق بالاستجواب إلى رئيس المجلس النيابي الذي يجوز له أن يحيل هذه الاقتراحات كلها أو بعضها إلى اللجان المختصة لتقديم تقرير عنها.

أما بشأن الاقتراحات المقدمة تكون هناك عدة احتمالات⁽¹⁾:

- إذا كان الاقتراح إلى جانب الحكومة يوجه لها الشكر نتيجة اقتناع النواب بإجابة الحكومة أو الوزير المستجوب، وتبين لهم بعد المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها، ولذلك تستحق الشكر بدلاً من اللوم، وهذا يعني تجديد المجلس لثقة بالحكومة ككل أو بالوزير الموجه له الاستجواب؛

- في حالة عدم اقتناع النواب بما قدمته الحكومة أو أحد وزرائها من تبريرات، فيصدر مجلس النواب قراراً يتسبب في سحب الثقة من الحكومة كلها أو بعض أعضائها؛

- عندما يرى المجلس النيابي أن ردود الحكومة غير كافية، وأن المسألة بحاجة إلى توضيح أكثر ومزيد من التحري والبحث لاتخاذ القرار المناسب يقوم بإحالة الاقتراحات المقدمة لإحدى لجان المجلس لتقديم تقرير بشأنها، وبذلك فإن الاستجواب يعتبر وسيلة هامة يراقب بها البرلمان عمل الحكومة، وقد يؤدي إلى طرح الثقة بها.

ثالثاً. التحقيق البرلماني:

من بين مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة حقه في إجراء تحقيق بهدف الوصول إلى معرفة الحقيقة حول مسألة معينة، وعادة ما يعهد بإجراء التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة، أو أن يتم تشكيل لجان متخصصة من بين أعضاء البرلمان لهذه الغاية،

⁽¹⁾ - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 491.

وللجنة التحقيق البرلمانية السلطة الكاملة لاستدعاء الأفراد والموظفين، والبحث في الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة⁽¹⁾.

إن الهدف من إجراء التحقيق البرلماني يتمثل في وقوف السلطة التشريعية على حقيقة معينة تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية حتى تستطيع الحكم بنفسها على موضوع معين، وعلى السلطة التنفيذية الاستجابة لطلبات لجان التحقيق وأن تعمل على تنفيذ مضمونها وتسهيل مهمتها، وللجان التحقيق حق اتخاذ كافة الإجراءات التي تستوجبها ظروف ومتطلبات ومقتضيات التحقيق⁽²⁾، وتقوم لجان التحقيق البرلماني بجمع المعلومات المطلوبة للموضوع الجاري التحقيق في وقائعه حتى تتمكن من اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً بشأنه، وعن طريق هذه اللجان التحقيق هذه يتمكن البرلمان من التعرف على أوجه النقص والقصور الموجود في الجهاز التنفيذي، كما يمكنه معرفة عيوب الإنفاق المالي وحسن أو سوء إدارة الأموال العامة، ومدى نجاح سير العمل وتحقيقه الأهداف المرجوة سياسياً⁽³⁾.

بعد أن تنتهي لجان التحقيق من أعمالها تقوم برفع تقريرها واقتراحاتها إلى المجلس النيابي المعني والذي يتضمن نتائج هذا التحقيق ورأيها وتوصياتها، مع العلم أن رأي لجان التحقيق وتوصياتها غير ملزمة للمجلس النيابي الذي يملك وحده حق تقرير مصير هذا التحقيق، ولا تقتصر سلطة البرلمان في إجراء التحقيق على ناحية معينة، وإنما هي سلطة متشعبة النواحي، فله إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات، ثم يتخذ بعد ذلك قراره حسبما تسفر عنه عملية التحقيق⁽⁴⁾.

إن التحقيق البرلماني وسيلة رقابية فعالة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية لذلك تحرص أغلبية الدساتير على اعطاء هذا الحق للمجالس النيابية، بل أنه ذهب بعض الفقهاء إلى القول إن هذا الحق ثابت للمجالس النيابية دون الحاجة إلى نص

(1) - محمد كاظم المشهداني، مرجع سابق، ص 146.

(2) - عصام علي الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية)، مرجع سابق، ص 742.

(3) - خليل هيكل، مرجع سابق، ص 218.

(4) - محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 927.

دستوري يقره⁽¹⁾، فهو من الحقوق الطبيعية للبرلمان، كون البرلمان في النظام البرلماني يملك حق محاسبة الحكومة، ومن الوسائل التي تمكنه من ذلك تشكيل لجان لإجراء التحقيقات اللازمة، لذلك فإن التحقيق البرلماني يشكل إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، والتي تهدف في نهاية المطاف إلى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بالإضافة لذلك توكل بعض الأنظمة السياسية البرلمانية للبرلمان حق اختيار رئيس الدولة وانتخابه، وقد أخذ بهذه الطريقة النظام السياسي الفرنسي في ظل دستوري 1875 و1946، والاتحاد السوفيتي سابقا، ولبنان، أو بالاشتراك بين البرلمان والشعب كما هو الحال بالنسبة للنظام السياسي المصري في ظل دساتير 1956 و1964 و1971⁽²⁾، وهذا أكبر دليل على التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ تقوم السلطة الأولى باختيار رئيس السلطة الثانية، لكن ما يعاب على هذه الطريقة أن يصبح رئيس الدولة خاضعا للبرلمان الذي قام بانتخابه، مما يؤدي إلى إضعاف سلطته وفقدانه لاستقلاله عن البرلمان، وبالتالي جعل السلطة التنفيذية آلة في يد السلطة التشريعية وتابعة لها.

المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة.

لقد كان نظام الحكم في المملكة المتحدة نظاما ملكيا مطلقا تتركز فيه جميع السلطات بيد الملك، الذي يستعين في مباشرة سلطاته باستشارة مجلس يطلق عليه المجلس الخاص، وفي القرن السادس عشر الميلادي انفصلت عن هذا المجلس عدة لجان، من بينها لجنة الدولة التي تشكل اللبنة الأساسية لأصل الحكومة، إلا أنها كانت خاضعة في تشكيلها واختصاصاتها خضوعا مطلقا للملك وحده، ولم تتحول هذه اللجنة إلى الحكومة التي تتولى ممارسة السلطة الفعلية إلا فيما بعد، حينما بدأ يستقر النظام النيابي وانتزع مجلسي العموم واللوردات السلطة التشريعية من الملك، وأصبح مجلس العموم صاحب الاختصاصات التشريعية والمالية وبدأ يفرض رقابته على أعضاء اللجنة الوزارية للملك التي كانت في نظر البرلمان مسؤولة عن أخطاء الملك في تسيير شؤون الدولة، واستعان مجلس العموم

(1) - علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 229.

(2) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 384.

في إحكام هذه الرقابة بسلاح الاتهام الجنائي لتهديد الوزراء أعضاء اللجنة بالعقاب عن كل تقصير في تسيير الشؤون العامة⁽¹⁾، وبفضل ذلك استطاع مجلس العموم في أواخر القرن الثامن عشر ميلادي أن يحمل الوزراء الذين لم يكونوا حائزين لثقة الأغلبية فيه عن الاستقالة، وإحلال زعماء الأغلبية محلهم، فنشأت بذلك المسؤولية السياسية للوزراء^(*)، وبذلك اكتملت بالتدريج أهم مقومات النظام البرلماني في بريطانيا، وسنقوم بالتطرق إلى السلطة التنفيذية في هذا النظام باعتباره نموذجاً عن النظام البرلماني.

المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.

تتكون السلطة التنفيذية في بريطانيا من طرفين هما: التاج، والحكومة، إلا أن هذه الثنائية شكلية لصالح الحكومة، باعتبار التاج مؤسسة رمزية لا تملك أية سلطات هامة، فهي تملك ولا تحكم، وسنقوم في هذا المطلب بالتطرق إلى ذلك.

أولاً. التاج (الملك) :

تعد المملكة المتحدة ملكية وراثية ينتقل فيها العرش طبقاً لقانون توارث العرش، ويتمتع فيها الملك بعدة حقوق، وسنقوم بتناول ذلك من خلال:

1/ طريقة انتقال التاج:

يفرق الانجليز بين الملك أو الملكة كشخص طبيعي والتاج، فالتاج مؤسسة قانونية ومقر السلطات، وتنتقل ولاية العرش طبقاً لقوانين الإرث العادية، ولا يستبعد الإناث من ذلك، غير أنه في حالة تساوي درجة القرابة يقدم الذكور على الإناث في الترتيب، ويطلق على الملكة التي تعالي العرش بحكم الإرث الملكة المالكة^(**)، كما هو شأن الملكة الحالية،

(1) - حسين عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص ص 277، 278.

(*) - كانت أول استقالة فردية سنة 1741 إثر الخلاف الذي نشب بين روبرت وا لبول ومجلس العموم الذي طالبه بتقديم استقالته، لاتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولة، وكانت أول استقالة الحكومة بأكملها سنة 1782 م إذ استقالت حكومة نورث نتيجة لتقرير مسؤوليتها، مما أدى إلى ترسيخ فكرة المسؤولية التضامنية، أنظر: محمد كاظم المشهداني، مرجع سابق، ص 173.

(**) - مثلاً: اليزابث الثانية (Elzabth 2) التي تولت الحكم في بريطانيا في 6 فيفري 1952.

تميزا لها عن الملكة بحكم زواجها من الملك، ويشترط لولاية العرش أن يكون المرشح منتميا إلى الكنيسة الانجليكانية التي يعتبر الملك رئيسا لها، ويتم التتويج في حفل ديني⁽¹⁾.

2/ حقوق الملك:

يعد وجود الملك على رأس الدولة أمر مهم في إنجلترا، لأنه يحتل موقعا محايدا بين الأحزاب السياسية والمؤسسات الدستورية في الدولة ولا يدين لها بالولاء، لأنه وصل إلى منصبه بالوراثة، وليس للأحزاب السياسية فضل في ذلك فهو فوقها ويسمو عليها، ويترفع عن الدخول في المنازعات التي تشوب بينها، أما بالنسبة للحقوق المعترف بها للملك فتتمثل في ثلاثة حقوق أساسية، وهي:

أ- الحق في الاستشارة:

للملك الحق في أن يستشار في شؤون السياسة العامة للدولة، لا يمكن للحكومة القيام بواجباتها على أكمل وجه إذا ما أهملت استشارة الملك، وأخذ رأيه في مجريات الأمور كالمفاوضات مع الدول الأجنبية، ومشروعات الإدارة، وغيرها من الشؤون العامة، كما أن شخصيته ذات الخبرة الطويلة في الحكم نتيجة مكوته على العرش ومعاصرته في أغلب الأحيان لعدة حكومات تجعل منه مصدر خبرة وتجربة تستفيد منها الحكومة والبرلمان في الأوقات الصعبة، أو يكون قراره قطعيا عندما تتعرض البلاد لظروف يصعب على الحكومة والبرلمان الخروج منها، أو لمشكلة تدور بين الحكومة والبرلمان يصعب إيجاد حل لها، فهنا يكون قرار الملك قطعيا ونهائيا بخصوص المشكلة التي تواجهها الدولة⁽²⁾.

ب- الحق في التشجيع:

يستطيع الملك أن يجعل المصلحة العامة وحدها هي التي تستحوذ على اهتمامه بحكم مركزه المحايد والسامي فوق الأحزاب ونفوذه الشخصي على الجميع، لذا فبمقدوره إعطاء دفعات قوية من التشجيع للهيئات الدستورية التي تعبر عن الإرادة العامة، وقد قام ملوك إنجلترا كثيرا بدور الوساطة لحل الخلافات التي تحدث بين الهيئات الدستورية والسياسية

(1) - كمال الغالي، مرجع سابق، ص ص 311، 312.

(2) - حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط1، عمان: دائل وائل للطباعة والنشر، 2001، ص117.

في الدولة سواء بين الحكومة والمعارضة أو بين الحكومة وأحد المجلسين، أو بين مجلس العموم (*)، ومجلس اللوردات (**)، ومارسوا تأثيرهم ونفوذهم لحمل الطرف المتشدد على المهادنة والمصالحة، والوصول إلى حل يحقق المصلحة العامة للبلاد.

ج- الحق في التحذير:

بمقدور الملك أن يعمل على إفادة وزرائه من خبرته عندما يبدي لهم وجهات نظره حول التصور الأكثر شمولاً للمصلحة العامة عن طريق حقه في التحذير، وفي هذا المجال فإن التعاون في سبيل تحقيق المصلحة العامة يدعو إلى التوفيق بين آراء الوزراء بهدف تحقيق برنامج الحكومة، وقد يؤدي تحذير الملك لأحد الوزراء إلى التروي وإعادة بحث الموضوع وتقديم حلاً مدروساً، وقد عرفت إنجلترا العديد من الحالات قام فيها ملوكها بممارسة حقهم في النصح والتحذير، فالملكة فيكتوريا حملت وزرائها على تغيير صيغة مراسلاتهم عدة مرات (1).

3/ امتيازات التاج:

إن الصلاحيات أو الامتيازات الممنوحة للملك في إدارة شؤون الدولة تجعل منه حكماً بين الشعب والحكومة، فهو يراقب أعمال الحكومة ويطلع على مدى ملاءمتها للمصلحة العامة للدولة، ويراقب تطبيق القواعد القانونية، ويملك حق المصادقة أو رفض القوانين التي يصدرها البرلمان، وتعيين الوزير الأول، وله حق دعوة البرلمان للانعقاد وحله، ومنح الألقاب والأوسمة، وإعلان الحرب وإقرار السلم، وعقد المعاهدات والاعتراف

(*) - يضم مجلس العموم 659 عضو ينتخبون لمدة 5 سنوات، ويعتبر السلطة العليا المسيطرة على السلطة التشريعية مهمته إصدار القوانين في مختلف المجالات، أنظر: صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمان العالم، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص 49-55.

(**) - يتكون هذا المجلس من 1000 عضواً، مقسمين إلى: لوردات زمنيين يكسبون لقبهم عن طريق الوراثة وعددهم 800 لورداً، ولوردات رويون وعددهم 26 أسقفاً من الكنيسة الأنكليكانية، ويتمتع بنفس اختصاصات مجلس العموم ما عدى صلاحية إصدار القوانين ذات الصبغة المالية التي هي حكرها على مجلس العموم، أنظر: محمد فرج الزائدي، مذكرات في النظم السياسية، طرابلس، ليبيا: منشورات الجامعة المفتوحة، 1997، ص 352، 353.

(1) - المرجع نفسه، ص 54.

بالحكومات الأجنبية وغيرها، إلا أن هذه الامتيازات تمارسها الحكومة واقعياً باعتبارها مسؤولة أمام البرلمان، وسيتم التطرق إلى كل هذه الامتيازات.

أ- اقتراح القوانين:

في بداية الأمر كان الملك هو مصدر التشريع، ثم أصبح عملاً مشتركاً بين الملك والبرلمان معاً، وبذلك فالعملية التشريعية موزعة بالتساوي بين الملك والبرلمان، وإن كانت كفة الملك بالنسبة لاقتراح القوانين المالية الأكثرية رجحاناً، بيد أنه من الناحية العملية الوزارة هي التي تتولى إعداد مشروعات القوانين، مع التزامها بأخذ رأي الملك قبل اقتراحها على البرلمان⁽¹⁾.

ب- حق التصديق على القوانين:

إن القوانين التي يقوم بإصدارها البرلمان يجب أن يصادق عليها الملك حتى تصبح نافذة، باعتباره رمز المملكة، كما يملك الملك حق الاعتراض على القوانين للحد من هيمنة السلطة التشريعية، وبالمقابل تملك هذه الأخيرة على التصديق الموازنة العامة⁽²⁾، وبالرغم من حق الملك في التصديق على القوانين إلا أن هذا الحق سقط بعدم استعماله، فمنذ عهد الملكة آن (Anne) سنة 1707 لم يرفض الملك قانون أقره البرلمان⁽³⁾.

ج- رفض أو قبول استقالة الحكومة:

كان للملك وفقاً لامتيازاته القديمة الحق في رفض أو قبول استقالة الحكومة، ونظراً لكون هذا الحق يتعارض مع أسس النظام البرلماني، فمنذ سنة 1866^(*) لم ترفض أية استقالة، حيث لم تنجح الملكة فيكتوريا في إقناع اللورد رسل في العدول على استقالته عام

(1) - عبد الغني بسبوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 56.

(2) - موسى إبراهيم، الفكر السياسي الحديث والمعاصر، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2001، ص 144.

(3) - حسن البحري، " دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني "، مجلة دمشق للعلوم

الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، دمشق، 2008، ص 420.

(*) - وقعت ما يسمى الثورة المجيدة 1688 في وجه الملك جيمس الثاني (James II) المعروف بتمسكه بنظرية الحق الإلهي وهو الذي دأب في وضع القوانين الجائرة وتعطيل العمل بالقوانين القائمة، مما إلى اندلاع لهيب هذه الثورة التي توج بها الشعب الإنجليزي كفاحه ضد السلطان المطلق، وكان من ثمار ذلك وضع قانون الحقوق (Bill of Rights) الذي أقره مجلسا البرلمان، وصدق عليه الملك الجديد وليام أورانج (William of Orange) سنة 1689 .

1866، كما فشل الملك إدوارد في إقناع اللورد بلفور بالبقاء في السلطة وقدم استقالته سنة 1905 عقب فشل حزبه في انتخابات جزئية⁽¹⁾، وبالتالي لا يملك الملك حق رفض استقالة الحكومة أو أحد وزرائها.

د- خطاب العرش:

قديمًا كان الملك هو الذي يضع خطاب العرش ويلقيه بنفسه أمام نواب البرلمان أثناء افتتاح الدورة البرلمانية، ولكن مع تطور النظام البرلماني أصبح خطاب العرش من عمل الحكومة، حيث يعده رئيس الوزراء ويقتصر دور الملك على قراءته أمام البرلمان، وبهذا أصبح خطاب العرش يخضع لموافقة مجلس الوزراء، ولكن يجب أن يعرض أولاً على الملك لإبداء ملاحظاته واقتراحاته⁽²⁾، لأن حق الاعتراض على بعض فقرات خطاب العرش أمر مسلم به باستمرار، وقد استخدمت الملكة فيكتوريا حقها في الاعتراض سنة 1881م على إحدى الفقرات في خطاب العرش^(*).

هـ - الحل الملكي للبرلمان:

المقصود بذلك حل مجلس العموم، وكانت التقاليد مستقرة على أن البرلمان الذي دعاه الملك للانعقاد للمرة الأولى يظل موجوداً طالما أن الملك لم يقر بحله، لكن لم يبق الأمر على هذا الحال إذ صدر قانون 1694 يحدد مدة البرلمان بثلاث سنوات سنة، وبعدها صدر قانون سنة 1715 في عهد الملك جورج الأول يحدده بسبع سنوات، وأخيراً عدل هذا القانون عام 1911، وحددت المدة بخمس سنوات، وبقي حق التاج في حل البرلمان قبل استكمال هذه المدة من الناحية النظرية، إذ ضعف حق الملوك في حل البرلمان نظراً لعدم استخدامه فترة طويلة وانتقل الأمر للحكومة⁽³⁾، بمعنى أن صاحب السلطة الفعلية لحل مجلس العموم هو الوزير الأول وليس الملك، ويمكن القول بما أن الملك بصفته فوق الأحزاب، وبطول مدة بقاءه في منصبه يتمتع باحترام الجميع ويستشير الوزير الأول في

(1) - عبد الغني بسوييني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 60.

(2) - غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، ص 251، 252.

(*) - ذلك بخطاب العرش المتعلق بالانسحاب من قندهار فأكد لها الوزيران سبنسر ووليام هاركورت أن خطاب العرش لا يعد أي شكل من الأشكال معبراً عن رأي الملكة، ولكنه توضيح لسياسة معينة تسأل عنها الحكومة.

(3) - عبد الغني بسوييني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 57، 58.

الأمر الهامة، لكن الأثر الذي يحدثه ذلك في شؤون الدولة غير حاسم، لأن رأي الملك استشاري فقط وغير ملزم، كما أن حق حل البرلمان انتقل إلى الحكومة بفضل التنظيم الحزبي القوي، ولم يعد الملك قادراً على المخاطرة بحل مجلس العموم المنتخب بمبادرة منه، لأن إجراء انتخابات جديدة قد تسفر بمجلس جديد تسود فيه ذات الأغلبية للحزب المعارض للملك، وهو أمر لا يتحملة النظام الملكي البريطاني، وبهذا أصبح الحل حقا وزاريا يقابل حق مجلس العموم في الرقابة على أعمال الحكومة⁽¹⁾.

و- تنصيب الإشراف والتعيين في المناصب العامة:

يعتبر تنصيب الإشراف من الامتيازات القديمة للتاج، ويتم تنصيب إشراف جدد بناءا على نصيحة رئيس الوزراء، ولا يوجد خلاف على بقاء هذا الحق كامتياز للتاج البريطاني حتى يومنا هذا، وعادة ما يستخدم هذا الحق عند معارضة أغلبية أعضاء مجلس اللوردات على مشروع قانون وافق عليه مجلس العموم، فيلجأ عندها الملك لاستخدام هذا الحق لإجبار مجلس اللوردات على الموافقة على مشروع القانون، لأن تعيين عدد من الأشراف الجدد سيؤدي إلى تغليب رأيهم في مجلس اللوردات لصالح مشروع القانون، ويحتفظ الملك بحقه في رفض نصيحة الحكومة في حق تنصيب أشراف جدد، إلا أن هذا الرفض قد يؤدي إلى تقديم الحكومة لاستقالتها، وتشكيل حكومة أقلية تطالب بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة⁽²⁾، ومن حق التاج أيضا التعيين في المناصب العليا سواء المدنية منها أو العسكرية أو الكنسية، ولكن هذا الحق تقلص إلى حد كبير مع انتقال السلطات لصالح الحكومة المسؤولة أمام البرلمان⁽³⁾، وتنقسم هذه المناصب إلى ثلاث مجموعات: مجموعة المناصب العامة التي يقوم الوزراء بتعيين الموظفين الذين يرونهم أهلا لها بعد استشارة رئيس الوزراء والحصول على موافقته، ومجموعة مناصب الكنيسة التي يملك التاج أصلا التعيين في 60% منها ويتولى رئيس الوزراء التعيين في النسبة المتبقية، ومجموعة المناصب

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 279.

(2) - Monica Charlot, *Le système politique britannique*, Paris : Librairie Armond Colin, 1976, p206.

(3) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، مرجع سابق، ص 207.

القضائية التي يتم فيها تعيين قضاة المحكمة العليا عن طريق الحكومة بناء على رضا الملك والحصول على موافقته الشكائية⁽¹⁾.

ز- منح الرتب والنياشين:

باعتبار التاج مصدر الشرف والمجد فإنه يتمتع بمنح من يختارهم ما يراه من رتب ونياشين ملكية، إلا أنه تطور مع تطور المسؤولية الوزارية، فأصبح العرف يجري على قيام الملك باستشارة رئيس الوزراء في معظم الأحوال والوزير المختص في بعض الأحيان، واستمر التاج بمنح بعض الألقاب والنياشين، مثلما هو الشأن بالنسبة لقلادة الملكة فيكتوريا، وقد صدر عام 1923 قانون يمنع إساءة السلطة لتنظيم عملية منح الألقاب والنياشين، والذي لا زال ساري المفعول لحد الآن، ويتم توزيع هذه الألقاب والنياشين في إحدى المناسبات كعيد ميلاد الملك، أو يوم جلوسه على العرش⁽²⁾.

ت- حق الملك في تعيين الوزراء وعزلهم:

كان حق الملك بشأن تشكيل الحكومة قاصرا على اختيار الوزير الأول، ثم يقوم هذا الأخير باختيار أعضاء حكومته ويعرضهم على الملك، إلا أن هناك قاعدة عامة استقرت منذ أواخر القرن الثامن عشر ميلادي تقيد حرية الملك في الاختيار نتيجة قيام المسؤولية الوزارية والتنظيم الحزبي الذي يقوم على أساس وجود حزبين رئيسيين يتنازعان الأغلبية، وبالتالي يكون مقيدا بالأغلبية البرلمانية وملزم بدعوة أحد زعمائها لتولي الحكم، لأن بقاء الحكومة في السلطة مرهون بثقة مجلس العموم وعلى استمرار هذه الثقة، وكأن الوزير الأول يكون في الواقع شبه مفروض على الملك، خصوصا إذا وجد أغلبية برلمانية قوية، أما حزب الأقلية فيشكل المعارضة التي تعرف باسم معارضة حكومة جلالة الملك، أما إذا لم توجد هذه الأغلبية القوية وكانت مقاعد البرلمان موزعة بين أحزاب متقاربة القوى فإن الملك يتمتع بحرية تامة في اختيار الوزير الأول⁽³⁾.

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 62.

(2) - Gordon Brown and Jack Straw, *The Governance of Britain*, London : Crow Copyright, 2007, p16.

(3) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، مرجع سابق، ص 207.

بالرغم ما يتمتع به الملك في بريطانيا من مكانة، إذ أكثر ملوك أوروبا اعتباراً وأرفعهم سمواً، ومحاطاً بالاحترام والمكانة الرفيعة، وإن كان يمارس دور الحكم بين المؤسسات السياسية الدستورية في البلاد، وله عدة مهام يتولى القيام بها من الناحية النظرية، ومع ذلك لا يلعب إلا دوراً ضئيلاً نسبياً في نطاق النظام السياسي، وذلك وفقاً للمقولة الإنجليزية "الملك يملك ولا يحكم"، فالملك قبل كل شيء هو رمز، والحكومة حكومته وتمارس السلطة باسمه، وهو الذي يفتح دورات البرلمان ويصدر القوانين، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة والرئيس الزمني لكنيسة إنجلترا وغيرها من المهام، غير أنه لا يمارسها واقعياً ولا يتصرف في معظم الحالات إلا بناء على توصية من رئيس الوزراء، وبذلك انسحب الملك تدريجياً من الممارسة الفعلية للحكم، وأصبح دوره مقتصرًا على بعض الوظائف ذات الطبيعة الاحتفالية.

ثانياً. الحكومة (الوزارة):

يرجع أصل ظهور الحكومة في بريطانيا إلى تطور النظام البرلماني، فبعد أن كان الملك قبل ثورة 1688 يختار من بين مستشاريه الخاصين من يكونون حلقة ضيقة تحضى بثقته، وابتداءً من سنة 1746 أصبح من الضروري لأعضاء هذا المجلس الضيق الحصول على ثقة مجلس العموم، فتخلصوا بذلك من تأثير الملك وأصبح مجلسهم عبارة عن حكومة، وإن كانت هذه الحكومة في البداية أداة بيد الملك ثم بيد البرلمان إلى أن انتهت في الوقت الحالي إلى أن تكون هيئة للحزب الذي يشكل الأغلبية في البرلمان⁽¹⁾، وكان وراء هذا التطور عاملان أساسيين هما: زيادة نفوذ البرلمان خاصة بعد ثورة 1688 من جهة، وتحول مسؤولية الوزارة الجنائية أمام البرلمان إلى مسؤولية سياسية من جهة أخرى، وبقيام هذه المسؤولية تمكنت الوزارة من نيل استقلالها تجاه الملك وتستحوذ على اختصاصاته، ومما زاد من تحررها من سلطة الملك تولى عرش إنجلترا أسرة هانوفر الألمانية الأصل^(*).

(1) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع سابق، ص 141.

(*) - هي الأسرة الحاكمة في بريطانيا حالياً والتي اتخذت فيها بعد لقب أسرة وندسور، وبعد جورج الأول الذي تولى العرش سنة 1714 أول ملوك هذه الأسرة، وكان غير ملم باللغة الإنجليزية فامتنع عن رئاسة مجلس الوزراء، ثم تولى بعده ملوك ضعفاء، أنظر: حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 101، 102.

وبذلك نشأة فكرة ضرورة انعقاد جلسات مجلس الوزراء دون حضور الملك، وما لبث أن اعتاد الوزراء يقدمون أعمالهم للملك الذي يتغيب عن حضور المجلس وهذا ما حدث في عهد جورج الثالث، وقد تكررت هذه القاعدة حتى استقرت وأصبحت ثابتة، غير أنه في أواخر القرن الثامن عشر ميلادي لم يعد حق التاج في تكوين الحكومة واختيار رئيسها حقا طليقا باعتباره من الحقوق الشخصية للملك وإنما أصبح مقيدا بالأغلبية البرلمانية وبات عليه أن يختار رئيس الحكومة من أعضاء الحزب الحائز على الأغلبية في مجلس العموم، وبهذا ظهرت الحكومة في النظام الانجليزي باعتبارها هيئة لها كيان خاص⁽¹⁾، أما بالنسبة لتركيبية الحكومة البريطانية فهي معقدة، وتتكون من أعضاء تتفاوت صلاحياتهم ومهامهم، هم:

1/ الوزير الأول:

بعد إجراء الانتخابات التشريعية لانتخاب مجلس العموم يقوم بعدها الملك بتعيين الوزير الأول الذي يعتبر زعيم الحزب الفائز بالأغلبية في هذه الانتخابات، فمن الناحية العملية الحزب هو الذي يختار الوزير الأول والملك يعلن عن هذا الاختيار من خلال القرار الذي يتخذه⁽²⁾، وبالتالي فالحكومة طبقا للنظام الحزبي البريطاني ينتخبها الشعب، بمعنى من الناحية النظرية يختار الناخب الانجليزي نائبا من بين المرشحين في دائرته الانتخابية، ومن الجانب العملي ووفقا لمبدأ الثنائية الحزبية وحسب مقتضى الانضباط الحزبي تقوم الهيئة الناجبة بتعيين رئيس الوزارة والطاقم الوزاري في ذات الوقت⁽³⁾.

إن الوزير الأول يحتل المركز السياسي الأعلى في الحياة العامة ولا يوجد منصب في الدولة يعادل منصبه، فهو على حد تعبير أندريه هوريو "ملك لفترة مؤقتة"، وهو ممثل الأمة والمتحدث باسمها، وله أن يخاطبها مباشرة عن طريق وسائل الإعلام ويتمتع بسلطات

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية (الدول- الحكومات)، بيروت: الدار الجامعية، 1982، ص 250.

(2) - Ellen Grigsby , *Analysing Politics an Introduction to Political Science*, Forth Edition, U.S.A, Cengage Learning, 2009 , p 338.

(3) - عبد الله بوقفة، عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية- قانونية- سياسية، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2006، ص178.

واسعة بعضها عرفي، وبعضها ينبع من مركزه كزعيم لحزب الأغلبية في مجلس العموم والبعض الآخر يعود لشخصه⁽¹⁾، تتمثل واجباته فيما يلي:

أ- إدارة الحزب:

من الصعب أن يصل في إنجلترا شخص ما إلى منصب رئيس الوزراء وهو غير معروف، فعليه أن يقضي مسيرة طويلة في العمل الحزبي داخل حزبه وفي البرلمان والعمل السياسي، فيجب أن يكون قادرا على إقناع معارضيه لكي يتولى هذا المنصب^(*)، ولكي يحافظ على منصبه كرئيس للوزراء عليه أن ينال ثقة حزبه في البرلمان علاوة على ثقة الناخبين، ولإدارة الحزب داخل البرلمان يمكن لرئيس الوزراء أن يستخدم حق التعيين، فهو الذي يقرر من سيعين من مئات النواب في حوالي عشرين منصبا وزاريا في مجلس الوزراء، إضافة لذلك هناك ما يقارب مئة منصب بمختلف المسميات ضمن الوزارات مثل وكلاء الوزارات، أو نواب الوزراء، أو الأمناء العاميين البرلمانيين، وهكذا يتولى ثلث أعضاء مجلس العموم من الحزب الحاكم الوظائف التي يحق لرئيس الوزراء أن يعين فيها، ويشغل الوزراء المعينون بشكل جماعي المقاعد الأمامية من الأماكن المخصصة لحزب الحكومة في مجلس العموم، أما الذين دون أي عمل في الحكومة فيشغلون المقاعد الخلفية⁽²⁾، وبذلك فإن تولي حزب واحد للسلطة بموافقة الشعب يخول لرئيس الوزراء تكوين إدارة وزارية ذات أغلبية منسجمة ومتماسكة، لأن جميع الوزراء ينتمون إلى الحزب الذي يتزعمه.

(1) - Jean Gicquel, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 16^e édition, Paris : édition Delta, 2000, p 216.

(*) - سجلت مارغريت تاتشر رقما قياسيا في بقائها في السلطة (1979-1992)، واستطاعت بذكائها الحاد ورؤيتها السياسية العميقة، أن تجعل من نفسها على رأس الحكومة جزءا من المشاعر اليومية البريطانية، وأصبحت أسطورة في مسرح الحياة السياسية البريطانية والعالمية، وقد بدأت حياتها السياسية عضوا، ثم مسؤولا لمنظمات طلابية، وداعية نشطة لأفكار حزب المحافظين، ومسؤولة الحزب لبعض المناطق المحلية، ثم عضوا في مجلس العموم لعدة دورات، وتولت عدة مناصب وزارية غير مهمة مثل: شؤون المرأة، وزارة الاتصالات، وزارة الزراعة، مما جعلها تكسب خبرة ومعرفه فكرية وميدانية أهلها فيما بعد أن تصبح رئيسة للوزراء.

(2) - جابريل إيه. ألموند وجي بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص 247.

ب- كسب الانتخابات:

الانتخابات الوحيدة التي يجب على رئيس الوزراء الفوز بها هي الانتخابات على زعامة الحزب، وبمجرد تولي رئيس الوزراء منصبه عليه الاهتمام أسبوعيا باستطلاع الرأي العام، ففي الأنظمة البرلمانية يكون الحزب أهم من الجاذبية الشخصية في تقرير طريقة تصويت الناخبين، في حين لا تبقى شخصية رئيس الوزراء ثابتة نسبيا، لأن شعبيته تتقلب بدرجات كبيرة تبعا لمدى نجاح سياسات الحكومة، فرغم أن مارغريت تاتشر قادت حزبها في ثلاثة انتخابات ناجحة، صوت النواب المحافظين لصالح تغييرها حينما بين استفتاء الرأي والنتائج الفرعية للانتخابات أنها ستقود حزبها إلى الهزيمة في الانتخابات القادمة⁽¹⁾، ويبقى رئيس الوزراء على رأس الوزارة ما دام متمتعا بثقة حزبه، وكل ما يخشاه في المستقبل هو فشل حزبه في الانتخابات لأن هذا الإخفاق يفقده لقب الزعامة السياسية على الصعيد البرلماني، فمهمة الوزير الأول تحتم عليه أن يحكم ويتدبر الأمور لتمكين حزبه من إحراز النصر في الانتخابات المقبلة، وهذه المهمة المزدوجة تتطلب التمتع بصلاحيات ومؤهلات كبرى، وهذا ما جعل بعض البريطانيين يصف رئيس الوزراء بالملك المنتخب⁽²⁾.

ث- الأداء البرلماني:

يتطرق رئيس الوزراء في المناقشات البرلمانية إلى القضايا الاقتصادية والخارجية الرئيسية، إضافة لذلك يحضر رئيس الوزراء إلى المجلس العموم مرتين في الأسبوع في وقت الاستجواب للمشاركة في ردود فورية سريعة بوجود مستمعين من المؤيدين له بشدة، دون أن يحميه ذلك من إحراج تلفزيوني، وعليه أن يظهر أنه مدافع جيد عن السياسة العامة للحكومة أو يتعرض لخسارة التأييد له⁽³⁾.

(1) - المرجع نفسه، ص 248.

(2) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع سابق، ص ص 142، 143.

(3) - جابريل ايه. ألموند وجي بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص 248.

د- القيادة السياسية:

يتعد قيادة الحكومة عمل سياسي أكثر ما هو مهمة إدارية، فرئيس الوزراء مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها مجلس الوزراء، والعمل بتعاون وثيق مع عدد قليل من الوزراء في الأمور السياسية ذات الأهمية الكبرى^(*)، فسلطة رئيس الوزراء كبيرة جدا، فهو الذي يشكل الحكومة، ويترأس اجتماعاتها ويديرها، ويشرف على تنفيذ قراراتها وسياساتها، وهو قائد الجيوش ورئيس الدبلوماسية ويتعامل مع رؤساء الدول والحكومات الأجنبية، وله صلاحيات واسعة في الأمور المالية والاقتصادية، وهو أيضا وزير الخدمة المدنية وهذا ما يجعله رئيس الإدارة العامة في الدولة⁽¹⁾.

وهو الذي يقوم بمفرده بالاتصال بين الحكومة والملك -لأن الوزراء لا يتصلون مباشرة بالملك- ويرفع تقريرا دوريا للملك عن مناقشات ومداولات الحكومة، فهو بمثابة مستشار التاج الموثوق به وحلقه الوصل بينه وبين مجلس الوزراء، وبما انه يستند إلى الأغلبية في مجلس العموم فيستطيع تغيير القوانين وأن يفرض الضرائب، وأن يمارس جميع سلطات الدولة، فهو يتمتع بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها الملك إلا أنه يمارسها فعليا باعتباره مسؤولا عن أفعاله عكس الملك الذي لا يسأل، وبذلك فإن لرئيس الوزراء حق منح الألقاب والرتب الشرفية، وحق العفو الخاص، وتعيين كبار الموظفين، وحل مجلس العموم⁽²⁾، ويمكن القول أن قوة رئيس الوزراء كبيرة جدا لأنه يستند إلى أغلبية ثابتة في البرلمان تمكنه من تغيير القوانين، وممارسة جميع سلطات الدولة، فسلطته تنبع بصورة واسعة من كونه معين بصورة غير مباشرة من قبل الملك المحترم في إنجلترا، وبكونه قائد حزب قدم سياسته وشرحها للشعب الذي قام بانتخابه في انتخابات عامة وفاز بها.

^(*) - كانت مارغريت تاتشر غير عادية في تجاوزها لهذا الدور فغالبا ما كانت تصدر الأوامر لأعضاء ومجلس الوزراء، أو لا تصوت على اقتراحاتهم كما ولو كانت رئيسا منتخبا مباشرة من قبل الشعب، وليست رئيسا لفريق من الوزراء لديها مسؤوليات تجاه زملائها، وبعدم استعدادها لمشاركة زملائها أدى إلى استقالات ساهمت في سقوطها، أنظر: جابريل إيه الموند وجي بنجهام باول الابن، مرجع سابق، ص 249.

(1) - Ellen Grigsby , op.cit , p 339.

(2) - Monica Charlot, op.cit, pp127,128.

إن قوة رئيس الوزراء الانجليزي لا تجعل منه شخص مستبد لأنه يوجد برلمان يقوم بمراقبته ومحاسبته عن الأعمال التي لا تتماشى مع السياسة العامة للبلاد، وهناك عدّة ضمانات تحد من احتمالات استبداده من أهمها⁽¹⁾:

أ- شخصية رئيس الوزراء نفسه، لأنه من الصعب وصول أي شخص إلى منصب رئيس الوزراء وهو غير معروف، فعليه قضاء فترة زمنية طويلة في العمل الحزبي والسياسي، وأن يكون قادراً وآهلاً لهذا المنصب.

ب- طبيعة الوزراء في بريطانيا، فأعضاء الحكومة بمكانة مستوياتهم ليسوا أشخاصاً عديمي النفوذ، فهم يستمدون نفوذهم من مكانتهم في الحزب الذي يحكم، وكل واحد منهم يرى نفسه قائداً لبريطانيا فيهمه سجله، وليس بوسع رئيس الوزراء إهمال وزرائه بشكل مستمر، لأن هذا يعني تهديم الدعم السياسي والحزبي له من خلال الاستقالة الفردية والجماعية، مما قد يؤدي إلى تعرض مركزه السياسي للخطر أمام البرلمان، أو قد يتفكك حزبه نتيجة لذلك.

2/ مجلس الوزراء (الكابنيت):

يعتبر مجلس الوزراء السلطة التنفيذية الفعلية في النظام السياسي البريطاني، ويتألف من حوالي عشرين وزيراً من بينهم رئيس مجلس الوزراء الذي يقوم باختيارهم جميعاً من بين أعضاء البرلمان أغلبهم منهم من مجلس العموم⁽²⁾، وقد نتج عن هذه القاعدة بأن لا يحضر الوزير سوى اجتماعات المجلس الذي ينتمي إليه في البرلمان، وهذا يعني أنه إذا عين وزير من خارج البرلمان فإنه لا يستطيع في هذه الحالة أن يمثل الحكومة لا أمام مجلس العموم ولا أمام مجلس اللوردات، ومنذ 1937 أصبح رئيس الوزراء ملزم بتعيين ثلاثة وزراء على الأقل من بين أعضاء مجلس اللوردات منهم وزير العدل⁽³⁾، وهناك عدّة اعتبارات تدخل في تشكيل الحكومة البريطانية على رئيس الوزراء أي يراعيها وهي:

(1) - حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 108، 109.

(2) - حسين عبيد، الأنظمة السياسية دراسة مقارنة، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2013، ص 108.

(3) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 91.

أ- اعتبارات الوحدة الحزبية:

عندما يفوز حزب ما بالانتخابات فهو مكون في الأساس من كتل واتجاهات وبالتالي على رئيس الوزراء أثناء اختياره لأعضاء حكومته أن يتضمن اختياره معظم القادة البارزين في الحزب بهدف تمثيل مختلف الاتجاهات في الحزب، وضرورة تجنب إحداث غيرة أو تحاسد بين من هم داخل مجلس الوزراء ومن هم خارجه من الأعضاء البارزين في حزب الأغلبية⁽¹⁾.

ب- الاعتبار الجغرافي:

باعتبار بريطانيا مملكة مقسمة إلى عدة أقاليم^(*) يجب أن تشغل بعض المناصب الوزارية من شخصيات الأقاليم، كوزارة شؤون أيرلندا التي لا بد أن يشغلها أيرلندي، وكذلك بالنسبة لاسكتلندا، وهناك بعض الوزارات من الأقاليم البريطانية الأخرى.

ج- اعتبارات التغذية القيادية:

معنى ذلك أن يختار رئيس الوزراء عددا من السياسيين الشباب من الحزب الفائز بالانتخاب ممن تتوفر فيهم الموهبة والكفاءة، وبإمكان أحد هؤلاء الشباب أن يصبح قائدا بارزا له قدرة على الإقناع أثناء ممارسته للسياسة، ويتولى هؤلاء مناصب وزارية ليست مهمة مثل وزارة البريد والشباب، وهي فرصة تتاح لهم لإبراز مواهبهم وإظهار كفاءاتهم القيادية، وبذلك تنمو القيادات داخل الحزب وتتجدد، وتشكيل الحكومة مناسبة ينتهزها قادة الأحزاب لإعطاء الشباب ذوي الكفاءة فرصة لإبراز مواهبهم السياسية⁽²⁾.

يعتبر مجلس الوزراء العمود الفقري في النظام السياسي البريطاني فهو مركز مسؤولية البرلمان، ولا يمكن لرئيس الوزراء الحكم دون مساندة ودعم هذا المجلس، فهو يشكل كتلة متجانسة، وكل الوزراء بما فيهم الوزير الأول يجب أن يدافعوا عن سياستهم أمام مجلس العموم بشكل منتظم، لأن المعارضة تسعى دوما لحجب الثقة عن الحكومة من خلال

(1) - جابر سعيد عوض، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، (د.س.ن)، ص

(*) - هي: ويلز، أيرلندا، اسكتلندا، إنجلترا (هي المقاطعة الأكبر، ولها أهمية صناعية ومالية)، وغيرها.

(2) - حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص111.

شن هجوم عليها، ولكن الأغلبية في مجلس العموم تقدم حماية بناءة ضد مثل هذه الهجمات⁽¹⁾.

أما بالنسبة لوظائف الحكومة (مجلس الوزراء) فهي متنوعة وتشمل مختلف المجالات، فهي تتجسد في سلطة الملك العريقة، أي وراثه لسلطات التاج، وإن كانت موضع قيد وضبط، فمن الناحية النظرية مراقبة من قبل الملك ومن الناحية العملية مراقبة من طرف البرلمان والرأي العام، ومما لا ريب فيه أن سلطة مجلس الوزراء في العصر الحالي أهم بكثير من سلطة العرش في العهد القديم، نتيجة توسع وتعقد وظائف الدولة⁽²⁾، وبما أن مجلس الوزراء هو المحرك الرئيسي للنظام السياسي بكامله، فرئيسه وأعضائه هم القادة التنفيذيون، وهم الذين يحددون الأولويات وتوقيتات القرارات السياسية الهامة، ويلتزم بتطبيقها، وهو المسؤول عن رسم الخطوط الكبرى للسياسية الداخلية والخارجية للدولة بمطلق الحرية بفعل تماسك الحزب الحاكم وانضباطه في مجلس العموم، ويقوم بمراقبة الجهاز الإداري بواسطة الوزراء الذي يؤلفونه، وهو الذي يتخذ المبادرة في الشؤون المالية، ويهيمن على كل الحياة المالية في الدولة، ويرجع الفضل في ذلك للبرلمان الذي استطاع إفتكاك امتيازات الملك في المجال المالي، وتنازل عنها لصالح الحكومة⁽³⁾، ولمجلس الوزراء حق المبادرة في المجال التشريعي إذ أن أكثرية القوانين من صنع الحكومة، بحيث تقدر نسبة القوانين ذات الأصل البرلماني بحوالي 10% من مجموع التشريعات، ويحق كذلك للحكومة التشريع بموجب قانون، أي أن الحكومة تملك حق إصدار المراسيم التشريعية⁽⁴⁾.

إن أعضاء الحكومة متضامنون، وهذا التضامن يحملها على تقديم الاستقالة الجماعية عند نزع البرلمان ثقته منها إلا أن هذا الأمر نادر الحدوث ما دامت الحكومة نابعة من

(1) -Rod Hague and Martin Hanop, **Political Science a comparative Introduction**, 3rd edition, Great Britain :j.w Arowsnith LTD, 20001, p240.

(2) -R. A. W. Rhodes, Sarah a. Binder and Bert a. Rockman, **Political Institutions**, New York, U.S.A :Oxford University Press, 2006, p326.

(3) - حسين عبيد، مرجع سابق، ص ص 109، 110.

(4) - نزيه رعد، مرجع سابق، ص 210.

الأغلبية في البرلمان، ولو وقع خلاف بين الحكومة وهذه الأغلبية، فحل البرلمان سلاح بيدها وهذا ما دفع بالبعض إلى استنتاج أمرين متناقضين: إما وجود سيطرة من البرلمان على الحكومة، وتسمية النظام بحكومة المجلس، وإما وجود سيطرة من قبل الحكومة على البرلمان وتسمية النظام بمجلس الحكومة، لكن الواقع لا يتفق مع ذلك لأن الثنائية الحزبية والمبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي البريطاني تحول دون قيام أي نوع من هذه السيطرة، وكذا وجود معارضة منظمة وبناءة ممثلة في حزب الأقلية من الضمانات الديمقراطية⁽¹⁾، ويتم العمل داخل مجلس الوزراء عن طريق النقاش والتشاور وليس عن طريق التصويت، ويرجع ذلك لعدم وجود المعارضة داخلية كما سبق وتطرقتنا، وتمتاز المناقشات في المجلس بالحدة والصراحة والسرية، ورئيس الوزراء هو الذي يختار القرار المناسب طبقاً لقناعاته ولا يسمح للوزراء بمناقشة القرار علناً⁽²⁾.

رغم أهمية مجلس الوزراء الرسمية فإنه عادة ما يصادق على القرارات أكثر مما يصنعها ويرجع ذلك لضغط الوقت، كما أن أغلبية المسائل التي ترفع إلى المجلس قد نوقشت بالتفصيل الشديد مسبقاً لأن الوزراء يلتقون في اللجان الوزارية لمراجعة التقارير الأولية لموظفي الحكومة، ويعمد الوزراء إلى حل خلافاتهم في لجان خاصة أو عن طريق مفاوضات غير رسمية، وبذلك يمكنهم دخول اجتماعات المجلس بكامل هيئته ومعهم تزكية لا يمكن تحديدها⁽³⁾، وعلى الوزراء الاستجابة لرغبات ومطالب الجماهير التي جاءت بهم إلى السلطة، أما رئيس الوزراء فيتولى مهمة إدارة الحزب كما سبق وتطرقتنا، والعمل على بقاء حزبه أطول فترة ممكنة في السلطة، والإجابة على الأسئلة التي تطرح عليه في البرلمان، ومناقشة السياسات والإشراف على مجلس الوزراء من خلال الاجتماع بأعضائه مرة أو مرتين في الأسبوع⁽⁴⁾، فهو بمثابة حلقة وصل بين الوزراء، وهو الذي يعرف آرائهم ومشاكلهم وينقلها إلى المجلس الوزاري.

(1) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع سابق، ص 143، 144.

(2) - Glaude Journes, *L'Etat Britannique*, Paris: éditions Publisud, 1994, p 227.

(3) - جابريل إيه أوموند وجي بنجهام بابويل الابن، مرجع سابق، ص 253.

(4) - جابر سعيد عوض، مرجع سابق، ص 202.

بالرغم من أن الحكومة هي وارثة سلطات الملك وهو الذي يقوم بتسمية رئيس الوزراء فإن الشعب هو مصدر السلطات التي تتمتع بها لأنه من الناحية الفعلية وفي ظل وجود الثنائية الحزبية وانضباط الناخبين يساعد الشعب في اختيار رئيس الحكومة وبقية أعضائها، أي أن الحكومة البريطانية هي وليدة الانتخابات العامة ولا يزيد دور الملك إلا المصادقة عن الإرادة الشعبية.

3/ المجلس الخاص:

وهو بمثابة هيئة خاصة منفصلة عن مجلس الوزراء وذات صلة به، وكان يضم أصلا المستشارين الشخصيين للملك^(*)، ويضم إلى جانب الوزراء عددا من السياسيين، وكبار الأساقفة ورجال الدين والآداب والعلوم وكبار القضاة، ويتراوح عدد أعضائه ما بين 300 إلى 400 عضوا⁽¹⁾، ويجتمع هذا المجلس كهيئة عامة في حالات استثنائية كالموافقة على زواج الملك، وسماع البيان الذي يلقيه بمناسبة اعتلائه العرش، أما وظيفته الأساسية فسياسية وإدارية وقضائية، فدعوة البرلمان وحله تتم بإرادة ملكية تستند إلى موافقة المجلس الخاص، كما تمارس الحكومة السلطة التنظيمية بأنظمة تتخذ في المجلس الخاص المنعقد برئاسة الملك، ومن الناحية الفعلية يقتصر دور المجلس الخاص على إقرار اقتراحات الوزراء الذين يتحملون مسؤوليتها أمام البرلمان، ويوجد عادة بجانب كل وزير وكيل برلماني مهمته أن يكون همزة وصل بين الوزير والبرلمان، والرد نيابة عنه عن الأسئلة الشفوية التي يطرحها أعضاء مجلس العموم، وكثيرا ما يعهد إليه الوزير ببعض اختصاصاته التنفيذية تكون في حدود ما فوضه له⁽²⁾، وبما أن المجلس الخاص هيئة إدارية، فهو يضم لجانا لا يحضر الملك اجتماعاتها، ويرتبط نشاطها عمليا بمختلف الوزارات، وباعتباره هيئة قضائية تعتبر اللجنة القضائية في هذا المجلس نوعا خاص من محاكم الاستئناف العليا⁽³⁾.

(*)- يعتبر هذا المجلس أصل مجلس الوزراء، وكان من نتيجة انفراد بعض المستشارين الأكثر نفوذا بالاجتماع داخل غرفة صغيرة (Cabinet) فأطلق عليهم هذا الاسم، وبقي يدل على الوزارة بعد بلورتها النهائية.

(1)- كمال الغالي، مرجع سابق، ص 313.

(2)- حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 103.

(3)- كمال الغالي، مرجع سابق، ص 314.

4- المجلس المصغر:

إن المجلس المصغر ليس له وجود قانوني فهو جماعة من بين أعضاء مجلس الوزراء، يتراوح عددهم ما بين ثلاثة إلى أربعة أعضاء، وهم غير مميزين وإنما لهم نفس المركز مع بقية أعضاء مجلس الوزراء، لكنهم مقربون جدا لرئيس الوزراء سياسيا وفكريا، فهو يثق بإمكانياتهم ويعتمد على رأيهم ومشورتهم، وجلسات هذا المجلس المصغر غير رسمية لأن القرارات الكبرى تتخذ من قبل مجلس الوزراء، ولكن قبل اتخاذ القرارات في هذا الأخير يبادر رئيس الوزراء للالتقاء بأعضاء المجلس المصغر لأخذ الرأي والنصيحة بالتشاور معهم، ففي هذا المجلس يتم التخطيط لم يجب اتخاذه من سياسة حكومية، لكن رئيس الوزراء هو الذي يقرر ما يختاره من آراء باعتباره المسؤول الأول أمام البرلمان والشعب⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك توجد هيئة إدارية تسمى مكتب الكابنيت (Cabinet office) مكونة من كبار الموظفين الإداريين، وتعمل تحت إشراف أمين سر دائم يحضر جلسات مجلس الوزراء، ويقوم هذا المكتب بمهمة اعداد جدول أعمال الحكومة بوضع الملفات ودراسة القضايا التي يقرر الوزير الأول إدراجها في جدول أعمال المجلس الوزاري، وهو الذي يضع صياغة القرارات المتخذة، ويحتفظ بالوثائق التي تؤمن استمرارية العمل الحكومي، ويدقق في مدى التزام الوزراء بالقرارات المتخذة، وبإمكان أمين السر الدائم إبلاغ رئيس الوزراء بكل تأخير أو عوائق تعترض سبيل السياسة الحكومية⁽²⁾.

نلاحظ أن هناك تدرج هرمي بين أعضاء الحكومة في بريطانيا، وهذا التسلسل الوزاري عامل فعال لتدعيم وتلاحم الفريق الوزاري، وانصياعه في نفس الوقت للوزير الأول، فجميع الوزراء يقومون بتنفيذ سياسة الحكومة وقرارات المجلس الوزاري وملتزمون بالدفاع عن هذه السياسة، وجميعهم مسؤولون بالتضامن أمام مجلس العموم.

إن التنوع الهيكلي للحكومة والألقاب التي يحملها أفرادها يؤكد مدى صعوبة وتعقد تكوين الحكومة البريطانية، ولكن ذلك كله يعتبر صمام الأمان لوحدة هذه الحكومة

⁽¹⁾ - حافظ علون حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 106.

⁽²⁾ - Glaud Journes, op.cit, p 227.

وديمومتها في السلطة(*)، وتعتبر هذه القضية من قضايا فلسفة النظام السياسي البريطاني ومن خصوصيات الملكية البرلمانية البريطانية.

نستخلص مما سبق أن الملك في بريطانيا يمارس سلطانا ضئيلا نسبيا لأن السلطة التنفيذية كلها بيد الحكومة التي يتمتع فيها رئيس الوزراء بسلطات واسعة، ويمكن إرجاع ذلك إلى النظام الحزبي السائد في بريطانيا باعتباره منشأ الهيئة التنفيذية ذات الازدواجية المظهر.

المطلب الثاني: علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام السياسي البريطاني.

يعتبر النظام السياسي في المملكة المتحدة نظاما برلمانيا يقوم من الناحية النظرية على اساس التعاون والتوازن بين السلطات الا ان الواقع العملي يبين أن السلطتين التنفيذية والتشريعية في قبضة واحدة بيد حزب الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يؤثر سلبا على آليات عمل النظام البرلماني، لأنه يوجد هناك فصل بين السلطتين وإنما تمركزها بيد حزب واحد يحتكر عمليا وإلى حد كبير المبادرة بالتشريع، من خلال مشاريع قوانين التي تأتي من الحكومة، ويضع سياسات هذه الأخيرة وتنفذها.

فالحكومة ومجلس العموم بيدوان كجهازين مهمتهما وضع سياسة الحزب موضع التنفيذ، وبذلك يمكن القول أن السلطتين ليستا منفصلتين عن بعضهما، ومما يدل على ذلك أنه في هذا النظام يمكن الجمع بين صفة الوزير وصفة النائب في البرلمان، ويعطي الحق للوزير لحضور جلسات البرلمان للدفاع عن السياسة العامة للحكومة، وإن كان التقليد قد استقر على أن الوزير الذي يعتبر عضو في مجلس العموم لا يمثل إلا أمام هذا المجلس والوزير الذي ينتمي إلى مجلس اللوردات لا يمثل إلا أمام هذا الأخير للدفاع عن سياسة وزارته.

وتملك الحكومة في ظل هذا النظام حق دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل انعقاده، كما تشارك في اختصاصاته التشريعية عن طريق تقديم مشروعات القوانين، ومن مظاهر

(*)- حسب التنظيم الحزبي في بريطانيا تستند الحكومة طوال الفترة التشريعية الى الأغلبية على مجلس العموم الذي تنبثق عنه، وبالتالي فالهيتان تتولدان عن حزب واحد، وبذلك يفترض التلاحم والتآزر بين الوزراء والنواب، ومن جهة النظر هذه يتوجب على النائب ألا يعارض سياسة الحكومة عن طريق التصويت السلبي، فإن فعلها خلال الأوقات العصبية، أو قام بتصريف خطير ضد الحكومة سوف يتعرض للفصل من الحزب، أنظر: المرجع نفسه، ص 186.

التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو حق الأولى في حل مجلس العموم الذي يقابله تقرير المسؤولية أمام هذا الأخير، فألية الإسقاط بيد مجلس العموم ويقابلها آلية الحل التي بيد الحكومة، وتعد هاتين الآليتين أداتين لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وسنقوم بتوضيح ذلك من خلال.

أولاً. حل البرلمان:

كما سبق وتطرقتنا فإنه يقصد بحل البرلمان إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء العهدة النيابية، وعن طريقه تتمكن الحكومة من الرجوع للهيئة الناخبة، ويعد هذا الحق من أهم الحقوق التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وقد يأخذ الحل نوعين: فإما أن يكون حلاً وزارياً بناءً على طلب الحكومة، وإما يكون حلاً رئاسياً بناءً على طلب رئيس الدولة، وفي كلتا الحالتين يعتبر الحل أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على البرلمان، إذ يعد السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية.

ويمكن إجمال أسباب حل البرلمان فيما يلي⁽¹⁾:

1/ حالة النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان؛

2/ استخدام الحل من طرف رئيس الدولة كوسيلة للدفاع عن حقوقه وآرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيدها؛

3/ في حالة الرغبة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو النظام الانتخابي للدولة؛

4/ لإيجاد أغلبية برلمانية أقوى من الأغلبية الموجودة.

ولم يأخذ حق الحل الشكل الحالي إلا بعد تطور طويل مرت به المملكة المتحدة، ففي بداية الأمر كان الملك يلجأ لطرد النواب إذا أحس بمعارضتهم له خاصة إذا لم يكن بحاجة إلى فرض ضرائب جديدة، وفي حالة احتياجه لفرض ضرائب جديدة يضطر إلى دعوتهم من جديد، أو يأمر بإجراء انتخابات جديدة، وبعد ذلك وحسب قانون الدورات البرلمانية أصبحت مدة الفترة النيابية خمس سنوات، وهذا يعني أنه لا يمكن حل البرلمان قبل انقضاء

(1) - محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، 1996، ص ص

هذه المدة⁽¹⁾، أما بالنسبة لرئيس الوزراء فإنه من الناحية الواقعية لا يمكنه ممارسة هذا الحق دون استشارة زملائه، لأنهم لو أصروا على معارضة الحل الذي صدر فقد يؤدي الأمر إلى استقالتهم، وحينها يضطر رئيس الوزراء إلى البحث عن بدائل لهم في أوقات حرجة لا يمكن أن تبقى فيه البلاد دون حكومة في مثل تلك الفترة، وعلى ضوء ذلك فإن رئيس الوزراء لا يتخذ قرار الحل بمفرده، بل يجب أن يصدر القرار من قبل مجلس الوزراء قبل الإشارة على مجلس العموم، ومن البديهي أن الملك يملك حق رفض طلب الحل الذي تقدم به رئيس الوزراء، لكنه قبل إجراء هذا التصرف يجب عليه التأكد من إمكانية إيجاد رئيس وزراء بديل يستطيع الحصول على ثقة أغلبية مجلس العموم، وفي حال عدم توفر ذلك لا يكون أمامه إلا أن يوافق على طلب رئيس الوزراء⁽²⁾، ولا يمكن للملك حل البرلمان إلا بناء على موافقة الحكومة المسؤولة، وإذا أراد الملك حل البرلمان ولم توافق الحكومة الحالية على الحل، فله أن يطلب منها تقديم الاستقالة، وتأتي حكومة جديدة تقبل مثل هذا الإجراء، ووفقاً لمبدأ عدم مسؤولية الملك انتقلت سلطاته الدستورية إلى الحكومة المسؤولة، وأصبح لا يمكنه أن ممارسة صلاحياته إلا من خلال التوقيع الوزاري المجاور⁽³⁾.

ثانياً. المسؤولية السياسية الوزارية:

تنشأ المسؤولية السياسية عن عدم موافقة البرلمان عن سياسة الحكومة أو الوزير الأمر الذي يجعل المسؤولية السياسية قرينة وقائية تؤدي إلى أبعاد الوزير أو الحكومة عن الحكم، وعليه فإن المسؤولية السياسية تعني حق البرلمان سحب الثقة من الحكومة بأجمعها

⁽¹⁾ - صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية برلمانات العالم-، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص

ص 49، 50.

⁽²⁾ - Gordon Brown and Jack Straw, op.cit, p41.

⁽³⁾ - تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص

ص 22، 23.

أو من أحد الوزراء باعتبار أن كل وزير مسؤول عن الأعمال التي تقوم بها الوزارة التي يرأسها سياسياً⁽¹⁾.

إن تحريك المسؤولية السياسية الوزارية أمام مجلس العموم البريطاني يتم من خلال الإجراء المعروف بالتصويت بالثقة أو التصويت بعدم الثقة، ويعرف أيضاً باقتراح اللوم، ولا توجد أية قواعد قانونية تتعلق باقتراحات الثقة وإجراءاتها سواء في كان في القوانين الصادرة عن البرلمان أو في اللائحة الداخلية لمجلس العموم، ذلك لأنها مبنية أساساً على قواعد العرف والممارسة، وبالتالي فإن إجراءات اقتراحات الثقة بسيطة وخالية من أي تعقيدات، حيث بإمكان طرح الثقة بالحكومة بأغلبية مطلقة لعدد النواب الحاضرين⁽²⁾.

فقد استقال كل أعضاء حكومة لورد نورث (Lourd North) سنة 1782، وذلك عندما تم تقديم اقتراحين ضده في مجلس العموم بعدم الثقة، و في سنة 1940 م تم إثارة مسؤولية الحكومة أمام مجلس العموم فاضطرت حكومة نيفيل تشمبرلين (Chamberlain Neville) إلى الاستقالة نتيجة اعتراض مجموعة من أعضاء حزبه في مجلس العموم على أداء حكومته، وحلت محلها حكومة وطنية ضمت العمال والأحرار والمحافظين برئاسة ونستون تشرشل (Winston Churchill)، وفي عام 1957 سقطت حكومة أنطوني إيدن (Anthony Eden) إثر العدوان البريطاني الفرنسي الإسرائيلي على قناة السويس عام 1956، وفي عام 1979 سقطت الحكومة العمالية برئاسة جيمس كالاغان (James Callaghan) نتيجة الصعوبات التي واجهتها، وقد حجبت الثقة عنها بفارق صوت واحد⁽³⁾.

أما اقتراح منح الثقة فهو اقتراح يقدم من قبل الحكومة إلى مجلس العموم بهدف الحصول على الدعم لها، وقد يتم قبوله أو رفضه بواسطة التصويت البرلماني، وقد تتحرك المسؤولية كذلك عندما يرفض مجلس العموم تبني وجهة نظر الحكومة في قضية تكتسي أهمية خاصة، فهذا يعد سحباً للثقة بطريقة غير مباشرة، أما اقتراح عدم الثقة فإنه يقدم

(1) - أيرك برندت، مدخل للقانون الدستوري، ط1، تر: محمد ثامر، بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2012، ص 260.

(2) - دنا عبد الكريم سعد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص ص 172، 173.

(3) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 102.

عادة من قبل المعارضة بهدف إسقاط الحكومة أو أضعاف مركزها أمام الرأي العام⁽¹⁾، فمارغريت تاتشر (Margret Thatcher) التي تولت رئاسة حكومة المحافظين عام 1979 واجهتها صعوبات كبيرة في المرحلة الأخيرة من حكمها، وتعرضت لانتقادات ليس فقط من قبل المعارضة وإنما من بعض أوساط حزبها أيضاً، وقد نشب خلاف بينها وبين وزير المال والاقتصاد نيجل لاوسن (Nigel Lawson) أدت إلى استقالته عام 1989 مما حملها على تسمية جون ميجور (John Major) خلفاً له، أما الوزير الأول طوني بلير (Tony Blair) فقد اضطر عام 2007 إلى التخلي عن رئاسة الحكومة بعد المعارضة التي واجهها حتى في حزبه، نتيجة انقياده لسياسة الإدارة الأمريكية في عهد الرئيس جورج بوش وتوريط بريطانيا عسكرياً في العراق⁽²⁾.

إن مساءلة الحكومة أمام البرلمان تصبح صورية، أي لا تمارس على وجهها الحقيقي، لأن الحكومة مكونة من نفس الأغلبية الحزبية المسيطرة في مجلس العموم، وبالتالي لا تخشى سحب الثقة منها⁽³⁾، وهذا ما يساعد على إستقرار الحكومة البريطانية، ويرجع ذلك إلى نظام الحزبين، ووجود أغلبية في مجلس العموم تضمن للحكومة هذا الأستقرار.

على ضوء ما سبق يتبين أن النظام السياسي في المملكة المتحدة اتخذ من مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقوم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كأداة للحكم، الأمر الذي يمنح الحق للسلطة التنفيذية في حل مجلس العموم، وبالمقابل يعطى للسلطة التشريعية الحق في مساءلة الحكومة وسحب الثقة منها وإسقاطها.

وتلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً في الحياة السياسية البريطانية، كما أن اعتماد نظام الانتخاب الأكثرية في دوائر فردية، يؤدي بالناخبين إلى عدم التفريط بأصواتهم، والاقتراع لمرشح لا حظ له بالفوز يؤدي إلى إضعاف حظوظ الأحزاب الصغيرة، وحصر التنافس بين الحزبين الكبيرين، كما أن توزيع الناخبين في الدوائر الفردية لا يؤدي إلى

⁽¹⁾ - Christina R. Durano, **Presidents, Prime Ministers and Parliaments: Political**

Leadership in the Western World, London : University of Westminster, 2008, p31.

⁽²⁾ - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص ص 103، 104.

⁽³⁾ - أحمد عبد الحي الخالدي، القانون الدستوري- النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية- دراسة مقارنة- القاهرة: دار

الشتات للنشر والبرمجيات، 2011، ص 137.

حصول الحزب على مقاعد تتناسب مع عدد الأصوات التي فاز بها، مما يضعف تمثيل الأحزاب الصغيرة في مجلس العموم، ويجعل حزب الأكثرية ممثلاً بعدد من المقاعد في مجلس العموم أكبر من نسبة الأصوات التي نالها من مجموع المقترعين^(*)، ويقود هذا النظام عملياً الناخب الانجليزي إلى اعتبار أن صوته في الانتخابات لا يهدف إلى التعريف بوجهه نظره الشخصية للرأي العام، بل يرمي أساساً إلى التأثير على ممارسة السلطة⁽²¹⁾، ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار النظام البرلماني هو وجود حزب في الحكم وحزب آخر في المعارضة، وناخب يحكم بينهما، وتأسيساً على هذا فإن الحزب الثالث شأنه في ذلك شأن الأحزاب الصغيرة الأخرى لا يرى أي جدوى من تقديم مرشحيه في كل الدوائر الانتخابية، ويقتصر حصر منافسته للحزبين الكبارين في بعض الدوائر محدودة أو على التحالف مع أحد الحزبين بمنحه أصواته بهدف المحافظة على حضوره في دوائر قليلة⁽³²⁾.

إن التنافس بين الحزبين الكبارين يجري على أصوات الناخبين غير المنتمين إلى أحزاب، وبما أن كل حزب من هذين الحزبين له وجود تقليدي كبير داخل دوائر انتخابية محددة، والنتيجة محسومة سلفاً للحزب، تصبح المنافسة محصورة في الدوائر غير المقرر مصيرها، ومحاولة كل حزب إقناع الناخبين غير الحزبيين للاقتراع لصالحه، فتحول ضعيف في أصوات الناخبين من اتجاه لآخر على المستوى الوطني قد يؤدي إلى تحول أكبر منه في عدد مقاعد مجلس العموم، وهذا ما يساعد على تحقيق عملية التداول على السلطة، فالحزب المعارض يمكنه أن يأمل دائماً في الحصول على أكثرية المقاعد.

إن الأغلبية التي يظفر بها الحزب الحاكم داخل البرلمان تجعل الحكومة تهيمن وتتحكم كونها الأقوى والأقدر بما تستحوذ عليه من سلطات باعتبارها الهيئة الممثلة للشعب،

(*)- لقد نال مثلاً تحالف الحزبين الليبرالي الاجتماعي الديمقراطي في انتخابات 1997 حوالي 16.75% من المقترعين، ولم ينل سوى 7% من المقاعد، الأمر الذي ساعد على استمرار التمحور حول الحزبين الأساسيين حزب المحافظين وحزب العمال، أنظر: عصام سليمان، الأنظمة السياسية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 114.

(1)- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، عمان: الوراق للنشر والتوزيع، 2009، ص 127.

(2)- الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسية التونسي، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002، ص ص

ويقع على عاقتها مسؤولية تحقيق طموحاته وتطلعاته، مما يؤدي إلى فقدان التوازن بين هاتين السلطتين التي تعتبر أهم ركيزة في النظام السياسي البريطاني⁽¹⁾، فحزب الأغلبية في البرلمان هو الذي يرسم السياسة العامة للدولة، وهو الذي يقرر مصير التشريع تبعاً لحصوله على أغلبية المقاعد في البرلمان، ويهيمن على السلطة التنفيذية، وينتهي الأمر عملاً إلى ديكتاتورية الحزب⁽²⁾.

إن تولي الحزب الحاكم السلطة أصبح لديه الصلاحية التامة في سن أي تشريع يريده، لكنه يمتنع عن القيام بذلك لافتقاره للمعلومات، وبسبب البرامج والضغوط التي ورثها عن سلفه، ونتيجة بعض الحسابات الانتخابية، وبالتالي سيجد الوزراء عند توليهم لمناصبهم أن الكثير لم يتغير، فجميع القوانين التي سنها من سبقهم يجب أن تنفذ، حتى وإن لم تكن الحكومة السابقة نفذتها، وترث الحكومة المنتخبة حديثاً أيضاً العديد من الالتزامات للحكومات الأجنبية، وبنية الموظفون المدنيون عادة إلى أن إجراء تغيير كبير يواجه صعوبات جمة، كما قال وزير سابق من المحافظين عن وزارة العمال التي خلفتهم "إنهم يرثون مشاكلنا وحلونا"⁽³⁾، ويمكن للحزب الحاكم استخدام أغليته في مجلس العموم لفرض تشريعات، وبإمكانه سن قوانين تعكس أوسع موافقة للموظفين المدنيين، وقد أظهرت مراجعة لمشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة لمجلس العموم من عام 1964 إلى 1983 أنه كمعدل عام يقدم الحزب الحاكم ثلاثة مشاريع قوانين مقبولة مقابل مشروع واحد تصوت المعارضة ضده من ناحية مبدئية، ففي حكومة حزب العمال خلال الفترة من 1964 إلى 1970 عرضت ستة من كل سبعة مشاريع قوانين على البرلمان لم يعارضها حزب المحافظين المعارض، رغم أن مجلس العموم يشجع المعارضة على التصويت ضد تشريعات الحكومة⁽⁴⁾.

(1) - مهند صالح الطراونة، مرجع سابق، ص 127.

(2) - Richard Benwell and Oogah Goy, **The Separation of Powers**, U.K , House of Commons Library, p3.

(3) - جابريل إيه آلوموند وجي بنجهام باويل الابن، مرجع سابق، ص 302.

(4) - المرجع نفسه، ص 303، 304.

إن عملية التداول على السلطة لها انعكاسات مباشرة على تصرفات الأحزاب السياسية، فحزب الأغلبية يعرف جيداً أن السلطة يمكن أن تنتقل بعد الانتخابات إلى الحزب المعارض، إذا لم يتمكن من الاستجابة لمطالب الناخبين وتطلعاتهم، لذلك يرى بأنه ملزماً بتنفيذ البرنامج الذي على أساسه وصل إلى الحكم وهو مسؤول عنه أمام الناخبين، وأن الحزب المعارض لكونه يسعى للوصول إلى السلطة فإنه لا يتوقف عن توجيه النقد للحكومة وتقديم برنامج يكون مقبولاً لدى الناخبين وقابلاً للتحقيق، فعملية التداول على السلطة تجعل الحزبين في موقع المتحمل للمسؤولية⁽¹⁾، فالأغلبية البرلمانية في النظام السياسي البريطاني تحترم حقوق المعارضة، ويكون البرلمان منصة توجه من خلالها الانتقادات والمطالب، ففصل السلطات الحقيقي لم يعد بين الحكومة والبرلمان، وإنما بين الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية ويشكل الحكومة، وحزب المعارضة الذي يمارس وظائف المراقبة⁽²⁾، ويعرف باسم معارضة جلاله الملك أو الملكة، وللمعارضة زعيمها، ويشكل مجلس وزراء الظل، بحيث يكون هناك عضو في المعارضة يتابع نشاط وزارة معينة، ويرشح لتولي المنصب في حال سقوط حكومة الأغلبية، وبالتالي يمكن أن نطلق عليها تسمية الحكومة البديلة، لذا تحرص الحكومة دوماً على إبراز الصورة الحسنة أمام ناخبها خوفاً من ترصد الأقلية المعارضة لها على التأثير في الرأي العام الذي هو أساس الوصول للحكم⁽³⁾.

إن واجب المعارضة ليس فقط التربص أو انتظار سقوط حزب الأغلبية للانقراض على البرلمان وتشكيل الحكومة، وإنما من واجبها معارضة الحكومة وانتقادها، فالتقاليد البريطانية تقر بوجود معارضة قوية مسؤولة، لأنها تدرك أنه لو تغيرت الظروف ودعي حزب المعارضة لتشكيل حكومة في المستقبل فإن الوعود والنقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها، لذا فعلى المعارضة أن تفكر جيداً في السياسة التي تتبعها في كشف العيوب، وتسليط الأضواء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء من خلال الأسئلة أو

(1) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 115، 116.

(2) - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعيد، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 132.

(3) - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وآخران، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1974، ص 374.

الاستجابات الموجهة للوزراء، أو عن طريق الرد على خطاب العرش⁽¹⁾، وعليه فإن المكانة المعطاة للمعارضة في بريطانيا جعل التوازن المنظم مسبقا بين الحكومة والبرلمان، يتحول إلى توازن قائم بين الأغلبية والمعارضة.

إن المعارضة في بريطانيا مؤسسة معترف بها رسميا وزعيمها يتقاضى راتبا من ميزانية الدولة، والسبب في إعطاء هذه المكانة للمعارضة يرجع إلى تقاسم الرأي العام بشكل متساو تقريبا بين حزب المحافظين وحزب العمال، وتناوب الحزبين على الحكم، وأن المعارضة تعتبر حكومة الغد⁽²⁾، فوجود هذه المعارضة البرلماني السياسي أعاد للنظام نوعا من التوازن، فسلطة الأغلبية لا يمكن أن تتحول إلى دكتاتورية نتيجة وجود هذه المعارضة، فالتوازن بين الحكومة والبرلمان يتحقق أساسا بفضل الأكثرية والمعارضة.

(1) - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 427.

(2) - أندريه هوريو، مرجع سابق، ص 375.

خلاصة الفصل

يتضح مما سبق البنية الازدواجية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، بسبب التمييز بين وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فلا يمكن الجمع بين مناصبي رئاسة الدولة والحكومة في معاً، وبالتالي وجود فصل عضوي بين مناصبي رئيس الدولة الذي يتمتع بسلطات فخرية، ورئيس الحكومة صاحب السلطات الفعلية، وبالتالي انتقال سلطة البت في شؤون الحكم من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الحكومة المسؤولة، وبذلك لا يكون لرئيس الدولة في النظام البرلماني سياسة خاصة، أو برنامجاً ذاتياً، ولا يمكنه إملاء وجهات نظر لا توافق عليها الحكومة، وبالتالي لا يجوز توجيه أي نقد أو لوم لرئيس الدولة بسبب السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، وبما أن النظام البرلماني يقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الأمر الذي يحقق نوعاً من التوازن والمساواة بينهما، لأن حزب الأغلبية في البرلمان هو الذي يشكل الحكومة، ويمنحها سلطة ممارسة شؤون السلطة التنفيذية التي تسأل عنها أمام البرلمان.

أما فيما يخص مسألة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإنه لم يأت في الواقع نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما فقط، وإنما بفضل اشتراك وتدخل كل منهما في عمل السلطة الأخرى بقدر من التوازن، الأمر الذي يحدث نوعاً من التأثير المتبادل، فتتدخل السلطة الحكومة في تكوين البرلمان من خلال تنظيم كل ما يتعلق بشؤونه ولجانه وأعضائه، وهيئاته وأمانته وموظفيه، وقواعد إجراءات المناقشة والتصويت، ودعوته للانعقاد وتأجيل دوراته، والتدخل في العملية التشريعية باقتراح مشاريع القوانين والتصديق عليها، ولها الحق في حل البرلمان، وإنهاء عهده النيابية، وبذلك تتحكم الحكومة في البرلمان، كما يقر النظام البرلماني عدة وسائل تؤثر من خلالها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، كحق توجيه الأسئلة والاستجابات، وطرح موضوع عام للمناقشة، وحق إجراء التحقيق، وحق سحب الثقة من الحكومة، أو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية، وذلك مقابل حق الحل الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، وبذلك يتحقق التوازن والتعاون بين السلطتين الذي يعد من السمات الأساسية للنظام البرلماني.

يعد النظام السياسي في المملكة المتحدة نموذجاً عن النظام البرلماني الذي يقوم على أساس وجود ثنائية السلطة التنفيذية تتكون من الملك غير مسؤول سياسياً وجنائياً ويتمتع بسلطات فخرية، وحكومة مسؤولة أمام البرلمان تمارس سلطات فعلية، وبما أن النظام البريطاني نظاماً برلمانياً لا يأخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وإنما بقيام علاقة توازن وتعاون بين هاتين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومما يؤكد ذلك جواز أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، وبإمكانهم حضور جلساته والدفاع عن سياسة الحكومة التي تملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل دوراته ومشاركته في اختصاصاته التشريعية بتقديم مشاريع القوانين، وحقها في حل مجلس العموم الذي يقابله تقرير مسؤولية الحكومة أمام هذا المجلس، فسلح إسقاط الحكومة في يد مجلس العموم يقابله سلاح الحل بيد الحكومة، وهما أداتان كفيلتان بتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الفصل الثالث

السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

النظام السياسي الرئاسي هو ذلك النظام الذي يتقرر فيه رجحان كفة رئيس الدولة عن باقي السلطات، لأن الرئيس في هذا النظام يحكم فعلا بخلاف النظام البرلماني الذي ليس فيه لرئيس الدولة سوى اختصاصات اسمية فقط، فكل الصلاحيات ممنوحة للحكومة، وتكون فيه العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية علاقة تعاون ورقابة متبادلة تتسم بالتوازن، في حين أن النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات، حيث تتمتع فيه كل سلطة باستقلالية تامة عن السلطين الأخرين، ويعتبر الدستور الفيصل في تحديد وظائف هذه السلطات، وبالتالي فإن فلسفة هذا النظام تقوم على عدم تمكين أي سلطة من السلطات الثلاث من ممارسة السلطة المطلقة، وسنقوم من خلال هذا الفصل بالتطرق إلى أركان النظام الرئاسي في المبحث الأول، في حين يتناول المبحث الثاني تقييم النظام الرئاسي، أما المبحث فيتعلق بالسلطة التنفيذية في النظام السياسي الأمريكي كنموذج تطبيقي للنظام الرئاسي.

المبحث الأول: أركان النظام الرئاسي.

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: رئيس جمهورية منتخب من قبل الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة، والفصل الجامد بين السلطات، وعلى ذلك فإن ينبغي لتحديد الوضع الخاص للسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي وتبيين ملامحها أن تتعرض الدراسة لهذين الأمرين: فردية السلطة التنفيذية (مطلب أول)، والفصل المطلق بين السلطات (مطلب ثاني)

المطلب الأول: فردية السلطة التنفيذية.

بخلاف النظام البرلماني الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية فإن النظام الرئاسي يقوم على فردية السلطة التنفيذية، بمعنى أن رئيس الدولة هو الذي يتولى ويمارس وحده السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو ورئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت، فلا يوجد رئيس وزراء ولا مجلس وزراء كهيئة جماعية متضامنة المسؤولية كما في النظام البرلماني، فالسلطة التنفيذية مركزة بيد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية الذي يضع السياسة العامة التي يقوم بتنفيذها سكرتيروا الرئيس وهم أشبه بالوزراء في النظام البرلماني، ويشرف كل سكرتير على عدد من الموظفين التابعين له، والذين يعتمد عليهم في تنفيذ سياسة رئيس الدولة كل في حدود سكرتاريتته⁽¹⁾، وسنقوم بتناول ذلك من خلال:

أولاً. رئيس الدولة يمارس مهام السلطة التنفيذية بشكل فعلي:

يعد رئيس الدولة في النظام الرئاسي رئيس السلطة التنفيذية، وبذلك يباشر وظائف السلطة التنفيذية بشكل فعلي، فهو يملك سلطات حقيقية وفعلية واسعة في إدارة شؤون الحكم، فتكون له قيمة عالية أثناء الأزمات والحروب، مما يحقق استقرار سياسياً وإدارياً، لأنه تخلص من التردد وعدم الموافقة اللذان يصحبان عادة الرؤساء التنفيذيين العديدين⁽²⁾.

إن وضع رئيس الدولة في النظام الرئاسي يختلف عنه في النظام البرلماني، فهو في ظل النظام البرلماني لا يملك سلطات فعلية في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية بل تنتقل هذه السلطات للحكومة المسؤولة، ولا يستطيع رئيس الدولة ممارسة سلطاته إلا عن طريق

(1) - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014، ص 258.

(2) - راموند كارفيلد كيتيل، العلوم السياسية، ترجمة: فاضل زكي محمد ومحسن علي الدنون، بغداد: مكتبة النهضة،

وزرائه، لذلك قيل أن رئيس الدولة في هذا النظام يسود ولا يحكم لأنه لا يملك من السلطات إلا جانبها الاسمي، أما رئيس الدولة في النظام الرئاسي فيملك وحده وبشكل حقيقي وفعلي ممارسة جميع مظاهر الحكم في الدولة، والوزراء هم مجرد معاونين أو أمناء للرئيس يعملون على تنفيذ سياسته كما رسمها وحددها⁽¹⁾.

إن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يسود ويحكم في نفس الوقت، فهو لا يحتل مركزا شرفيا كما هو الأمر في النظام البرلماني، بل له سلطات واسعة ومكانة هامة ويحتل مركزا مرموقا في الدولة يستطيع بموجبه اتخاذ القرارات الحيوية مما يجعل لإرادته المكانة العليا في النظام السياسي، فمنصب رئيس الدولة في النظام الرئاسي يمثل محور السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، ومنطلقا لسلطات منظمة تشمل جميع الميادين العسكرية والمدنية على حد سواء.

ثانيا. رئيس الدولة هو رئيس الحكومة:

يعتبر رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو رئيس الحكومة، وبالتالي يوجد رئيسا واحدا للسلطة التنفيذية يجمع بين يديه كافة صلاحيات واختصاصات هذه السلطة، وما يسمى بالوزراء في النظام البرلماني ليسوا إلا مجرد مساعدين له يأترون بأمره وينفذون سياسته بشكل كامل، ولذا فهم سكرتيريون وليسوا وزراء⁽²⁾، وباعتبار رئيس الدولة في هذا النظام رئيسا للحكومة في ذات الوقت، فله استقلالية في تعيين الوزراء وإقالتهم، وتقرير مسؤوليتهم أمامه فقط دون البرلمان، وحصر جميع السلطات التنفيذية في شخصه، باعتباره المحرك الأساسي للسلطة التنفيذية.

ثالثا. حرية رئيس الدولة في تعيين الوزراء وإقالتهم:

سبق وقلنا بأن رئيس الدولة في النظام البرلماني يقوم باختيار رئيس الحكومة من حزب الأغلبية في البرلمان، ثم يقوم هذا الأخير باختيار أعضاء حكومته من بين زعماء حزبه، لأنه لا يمكن للحكومة البقاء في الحكم ما لم تكن حائزة على ثقة تلك الأغلبية البرلمانية، ثم بعرض أسماء من رشحهم لتولي المناصب الوزارية على رئيس الدولة

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 84، 85.

(2) - حسين عبيد، مرجع سابق، ص 46.

لاستصدار قرار بتشكيل الوزارة، فرئيس الدولة في النظام البرلماني وإن كان يملك دستورياً حق تعيين الوزراء، إلا أنه يترك لرئيس الحكومة سلطة اختيار الوزراء من الناحية الفعلية.

أما في النظام الرئاسي فرئيس الدولة هو الذي يقوم باختيار وزرائه بكامل الحرية لا يشاركه غيره في هذه المهمة، ولا يشترط أن يتقيد بأرائهم لأنهم مجرد مستشارين له، فالوزراء في ظل هذا النظام مجرد سكرتاريين ورؤساء للإدارات المختلفة، ولا يمكنهم الجمع بين الوظائف التنفيذية والتشريعية كما هو الحال في النظام البرلماني، وهم غير مجبرين على المثول أمام البرلمان مما يساعدهم على استغلال كل أوقاتهم للشؤون الإدارية⁽¹⁾.

إلا أن الدساتير الحديثة للدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي تتطلب أحياناً موافقة المجلس النيابي على تعيينات الوزراء الذين يختارهم رئيس الدولة، إلا أن هذا المجلس لا يملك - بعد موافقته على التعيين - حق محاسبة الوزراء أو إعفاءهم، فالوزراء في النظام الرئاسي هم مجرد أعوان لرئيس الدولة ينفذون سياسته التي يختارها، ويعملون تحت سلطته دون شريك⁽²⁾، وحينما يقوم رئيس الدولة باختيار الوزراء لا يتقيد بما إذا كان لهم ماضي برلماني أو سياسي، أو بضرورة توافق التجانس بينهم من حيث آرائهم واتجاهاتهم، فهو يتمتع بسلطة تقديرية في اختيارهم، ويقوم بطبيعة الحال باختيارهم من رجال حزبه المخلصين، فهم معاونوه في تنفيذ سياسته⁽³⁾.

رابعاً. عدم وجود مجلس الوزراء:

إذا كان رئيس الدولة في النظام الرئاسي يملك اختصاصات السلطة التنفيذية ويباشرها بشكل فعلي وحقيقي، فإن الوزراء ليست لهم سلطات خاصة وسياسة تتعلق بهم، ولا يشكلون مجلساً خاصاً بهم أو هيئة تجمعها الوحدة والتجانس، فكل منهم يتولى إدارة

(1) - فاروق أبو سراج الذهب، "النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة للنظام الجمهوري- الرئاسي، البرلماني، الفرص والبدائل"، دراسات إستراتيجية، الجزائر: مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، جوان 2006، ص 18.

(2) - محمد حسين دخيل، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015، ص ص 134، 135.

(3) - سعد عصفور، مرجع سابق، ص 227.

شؤون وزارة معينة ولا يكون بنهيم تضامن، لأن كل وزير يعمل منفردا لتنفيذ سياسة وأوامر رئيس الدولة ويسأل أمامه مباشرة عن تنفيذها، لذلك يسمون بالسكريتايرين نظرا لضعف سلطاتهم أمام رئيس الجمهورية، وتبعيتهم الكاملة له⁽¹⁾، فلا يكون لهؤلاء المساعدين علاقة مباشرة مع البرلمان ولا يمكن لهم الجمع بين منصبهم وعضوية البرلمان، كما لا يجوز محاسبتهم عن أعمالهم أمام البرلمان بتوجيه الأسئلة والاستجابات، أو بتقرير مسؤوليتهم السياسية أمامه حيث تنقرر هذه المسؤوليتهم فقط أمام رئيس الدولة وحده الذي يخضعون له خضوعاً تاماً، وينفذون السياسة العامة التي قام بوضعها⁽²⁾، وبالتالي لا يوجد مجلس وزراء ولا رئيس مجلس الوزراء كما هو معمول به في النظام البرلماني.

بالرغم من أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي قد يجتمع مع الوزراء من وقت إلى آخر للتشاور والمناقشة دون أن تصدر عن الاجتماع قرارات، لأن الفصل والتقير من اختصاص رئيس الجمهورية وحده، فرأي أغلبية الوزراء بل اتفاق رأيهم لا يلزم رئيس الجمهورية، فالحكومة الرئاسية لا تعرف مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة، ويتخذ قراراته بالأغلبية⁽³⁾.

فالمناقشات التي تدور في الاجتماعات لا يقصد بها سوى إبداء وجهات النظر فيما يعرضه رئيس الجمهورية من موضوعات وتقديم الاقتراحات بشأنها، وهو غير مقيد بما تسفر عنه هذه المناقشات من توصيات، وإنما هو حر إن شاء أخذ بها وإن شاء أعرض عنها، فهذه الاجتماعات التي يلتقي فيه رئيس الجمهورية بأعوانه لا تعدوا أن تكون وسيلة

(1) - حسني الوحيشي الصادق، النظام الجماهيري ونظم الحكم المعاصرة- دراسة مقارنة، طرابلس: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2003، ص 141.

(2) - علي هادي حميدي الشكراوي، "النظام الرئاسي (الفصل الشديد بين هيئات السلطة)"،

تم تصفح الموقع يوم 02 أبريل 2015، <http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?fid=7&lcid>

(3) - Mostafa Kamel Abdallah Khalil Abou Khalil , "Quelle est la différence entre l'État de résidence pour les État parlementaire" , <http://translate.google.dz/translate?> , 15/05/2015.

مشاركة استشارية، وليست أداة جماعية للحكم كما هو الأمر في النظام البرلماني، ولا يمكن للوزراء في هذه الاجتماعات فرض آرائهم على الرئيس حتى ولو كان ذلك بإجماع الأصوات، وخير مثال على ذلك ما حدث في عهد الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن (1861-1865) حينما دعا وزراءه مرة للاجتماع وكانوا سبعة وأجمعوا على رأي مخالف لرأيه بشأن مسألة معينة فقال لنكولن عبارته المشهورة "سبعة لا واحد نعم، الذين يقولون نعم ينتصرون"⁽¹⁾، وقد حدث هذا الأمر أيضا في عهد الرئيس جيمي كارتر حينما قرر في اجتماعه الأول بوزرائه عام 1977، فقال "أنا أعتقد أن مجلس الوزراء سيدير حكومتنا، ولكن القرار الأساسي سيكون لي باعتباري الرئيس حيث يعطي الدستور الأمريكي هذا الحق ويقرر مسؤوليتي عنه"، فإذا كان للوزراء في النظام الرئاسي ليس لهم وضع مميز كما الحال في النظام البرلماني لأنهم ليسوا سوى أمناء أو سكرتيريين لرئيس الدولة الذي يجتمع بينهم لمجرد التشاور، فليس معنى ذلك التقليل من شأنهم فقد كان لبعضهم من الناحية الفعلية وزن كبير دور لا يستهان به في تسيير سياسة البلاد⁽²⁾.

إن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو صاحب السلطة التنفيذية والمسؤول عن وضع السياسة العامة للدولة، ويحدد مهام كل وزير ونطاق البرنامج الملتمزم بتنفيذه، وليس للوزير في وزارته سياسة مختلفة عن سياسة رئيس الجمهورية، وإنما كل وزير هو أقرب لوظيفة فنية تنفيذية بحتة وهي تنفيذ سياسة الرئيس، ولهذا يسمى مجلس الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية منشأ النظام الرئاسي سكرتيري الدولة، والوزارات تسمى في هذا النظام سكرتيريات للدلالة على عدم استقلالية الوزراء عن شخص رئيس الجمهورية وعدم وجود قرارات جماعية بالتصويت في مجلس الوزراء، ورأي رئيس الجمهورية هو الراجح وحده في السلطة التنفيذية، فما على الوزراء إلا التنفيذ والانصياع لأوامره⁽³⁾.

يتبين من ذلك أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو المهيمن على مقاليد السلطة التنفيذية، يتخذ قراراته بكل حرية وبصفة منفردة دون مشاركة الوزراء الذي يمكنه

(1)- إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، مرجع سابق، ص 422.

(2)- إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسي المعاصرة، مرجع سابق، ص 93، 94.

(3)- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 342، 343.

الاجتماع بهم لمجرد التشاور فقط، وليس لأرائهم أي تأثير عليه فإن شاء اخذ بها وان شاء رفضها دون أن تترتب مسؤولية عن ذلك.

خامسا. انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب:

كما سبق وقلنا أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو رئيس الحكومة، وبذلك يقوم بممارسة السلطة التنفيذية بشكل فعلي، لذا فهو يحتل مكانة رفيعة ومركزا هاما يستمد من طريقة اختياره، فباختياره رئيسا للجمهورية يتم انتخابه من طرف الشعب عن طريق الاقتراع السري العام، سواء كان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وليس من قبل البرلمان، وبالتالي فإن مسؤوليته تعد مسؤولية مباشرة أمام الشعب، والهدف من ذلك أن يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان، وعلى هذا الأساس لا يمكن للبرلمان إرغام رئيس الدولة على الاستقالة، وبذلك يصبح في كفة تعادل كفة البرلمان الذي يستمد هو الآخر مكانته عن طريق الانتخاب من قبل الشعب أيضا⁽¹⁾، إلا أن الرؤساء في أغلب الدول ذات النظام الرئاسي يرون رجحان كفتهم على البرلمان، لكونهم يتم انتخابهم من مجموع الشعب كله، ويتمتعون على الأقل بتأييد الأغلبية على خلاف أعضاء البرلمان الذين يمثل كل واحد منهم سوى أغلبية الناخبين في دائرته الانتخابية⁽²⁾، فرئيس الدولة في النظام الرئاسي يعد في نظر شعبه محطة لآماله وطموحاته، ورمزا لقوته الأمر الذي يزيد من هيئته ويقوي نفوذه، فاستنادا للثقة المطلقة التي أولاها له شعبه فإنه يمثل قوة اجتماعية وسياسية تمكنه من تطبيق سياسته الشخصية دون تأثير أو تدخل من جانب البرلمان⁽³⁾.

فالفوز الكبير الذي يتمتع به مثلا رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية له أثر في كسب تأييد الرأي العام بالنسبة للمسائل التي يولونها اهتماما خاصا، وقد استطاع الرؤساء بفضل هذا التأييد التأثير على الكونغرس للحصول على موافقته على ما يريدونه من مشروعات⁽⁴⁾، كما تلعب شخصية رئيس الدولة دورا في علو مكانته، وازدياد نفوذه خاصة

(1) - André Hauriou, op.cit, p 241.

(2) - George Burdeau, op.cit, p 182

(3) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، مرجع سابق، ص 324.

(4) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 97.

في أوقات الأزمات والحروب التي تتطلب سلطة تنفيذية قوية وخبرة وشجاعة لدى رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الفصل المطلق بين السلطات.

إذا كان النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل المرن والتعاون بين السلطات، وبعد تركيز السلطة بيد واحدة، فإن النظام الرئاسي يقوم على فكرة الفصل المطلق بين السلطات بحيث تختص السلطة التشريعية وحدها بمباشرة الوظيفة التشريعية، وتستأثر السلطة التنفيذية لوحدها بالوظيفة التنفيذية، وكذا السلطة القضائية المختصة بالوظيفة القضائية والفصل في المنازعات التي تكون مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية في كلا النظامين، وبذلك يتحقق لكل سلطة كيانها الخاص واستقلالية تامة عن السلطات الأخرى.

فقيام النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات لا يعطي لرئيس الدولة الحق في حل البرلمان على غرار ما هو معمول به في النظام البرلماني، كما أن هذا المبدأ لا يعطي الحق للبرلمان إسقاط رئيس الدولة، الأمر الذي يتيح لكل منهما تركيز جهوده في مجال اختصاصه، وسيتم التطرق لذلك فيما يلي:

أولاً. مظاهر استقلال السلطة التنفيذية:

يقوم النظام الرئاسي على أساس وحدة السلطة التنفيذية حيث لا يوجد هناك فصل عضوي بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فرئيس الدولة يجمع بين المنصبين في ذات الوقت وبالتالي فإن الحديث عن مظاهر استقلال رئيس الدولة يعني الحديث عن مظاهر استقلال السلطة التنفيذية، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1/ الوزراء يأتون من خارج البرلمان:

إذا كان النظام البرلماني يقوم على أساس وجوب تمتع الحكومة بثقة الأغلبية البرلمانية ويسمح للوزراء بأن يكونوا أعضاء في البرلمان، بل يستحب ذلك حتى تستطيع الحكومة البقاء في الحكم والابتعاد عن احتمال حدوث أزمات وزارية، فإن النظام الرئاسي بعكس ذلك لا يتطلب ثقة البرلمان في أعضاء الحكومة ولا يسمح للوزير أن يكون عضواً في البرلمان، فالوزراء يكتفون بثقة رئيس الدولة التي منحها إياهم للبقاء في مناصبهم

والاحتفاظ بمراكزهم⁽¹⁾، ويترتب على عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة والعضوية في البرلمان أنه إذا تم اختيار احد الوزراء من البرلمان وجب عليه ترك مكانه البرلماني والتنازل عن عضويته فوراً وانتخاب من يحل محله⁽²⁾.

وبالتالي فان هذا النظام لا يعرف الأزمات التي يتعرض لها النظام البرلماني ولا مشكلة الكفاءة لدى الوزراء، لأن هذا النظام يهيئ الفرصة لاختيار الموظفين لترأس الأقسام الإدارية على أساس الكفاءة، بخلاف النظام البرلماني الذي يتم فيه اختيار ورؤساء الأحزاب لرئاسة الحكومة فلا يكون الاختيار موقفاً في بعض الأحيان لأن الروح الحزبية لها تأثير، في حين أن النظام الرئاسي يكون فيه تأثير الروح الحزبية قليل⁽³⁾.

2/ الوزراء لا يدخلون البرلمان بصفقتهم وزراء:

إذا كان النظام الرئاسي لا يسمح بالجمع بين الوزارة والعضوية في البرلمان، وبالتالي لا يجيز أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، فإنه لا يسمح لهم أيضاً بالدخول لحضور جلساته البرلمان بصفقتهم الرسمية، أي باعتبارهم وزراء، بل يستطيعون الدخول باعتبارهم زائرين كالأفراد العاديين، ويجلسون في مقاعد المخصصة الزائرين، دون أن يكون لهم حق المناقشة أو الاشتراك في المداولات التي تجري في البرلمان، وليس لهم حق التصويت على القرارات المتخذة بشأن السائل والقضايا المطروحة للمناقشة⁽⁴⁾.

3/ البرلمان لا يملك حق مراقبة الوزراء:

تتجلى مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية بأنه لا يجوز لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات للوزراء، كما لا يمكنهم انتقاد سياسة الحكومة، أو حتى توجيه الكلام لأحد أعضائها، كما لا يجوز للبرلمان تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة باعتباره رئيس الحكومة أو للوزراء كما هو الحال بالنسبة للنظام البرلماني، فرئيس الجمهورية لا يسأل إلا أمام الشعب الذي قام بانتخابه والوزراء لا يسألون إلا أمامه،

(1) - محمد حسين دخيل، مرجع سابق، ص 135.

(2) - محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011، ص 203.

(3) - عادل ثابت، النظم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2007، ص ص 107، 108.

(4) - إبراهيم درويش، النظام السياسي، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986، ص 168.

فالبرلمان لا يمكنه سحب الثقة من رئيس الدولة أو وزرائه، فالأول يكفيه ثقة أغلبية الشعب التي أولته منصبه، والوزراء يكفيهم ثقة رئيس الجمهورية الذي أولاهم ثقته وأبقاهم في مناصبهم⁽¹⁾.

إن اختيار رئيس الجمهورية من قبل أفراد الشعب يجعله يقف على قدم المساواة مع البرلمان، بحيث يستمد الرئيس سلطاته ونفوذه من الشعب الذي قام بانتخابه، لا من البرلمان الذي ليس له أي دور في توليته لمنصبه، وبالتالي يندم نفوذه ويقف على قدم المساواة معه، بل أن هذا الانتخاب يقوي ويزيد من هبة رئيس الدولة في مواجهة البرلمان الذي يكون كل عضو فيه حاصل على ثقة أغلبية الناخبين في دائرة انتخابية محددة، وبهذا لا يستطيع البرلمان إجبار رئيس الدولة على الاستقالة قبل انتهاء مدة عهده الرئاسية حتى ولو ثبت عدم كفاءته، وظهر أن سياسته لا تنال رضا الشعب وتأييد البرلمان⁽²⁾.

إن استقلال رئيس الدولة في النظام الرئاسي بمباشرة الوظيفة التنفيذية يعني أن البرلمان لا يشاركه في ذلك، فهو مستقل بتعيين وعزل الوزراء وكبار الموظفين ووضع السياسة العامة للدولة، كما يقوم بوضع الخطط السنوية اللازمة في كل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بالإضافة إلى استقلاليته دون البرلمان في مراقبة الأعمال اليومية للجهاز التنفيذي أو لمختلف إدارات الدولة⁽³⁾، وتتنوع الاختصاصات التنفيذية التي يستقل الرئيس بمباشرتها ما بين تنفيذ القوانين وحفظ النظام، وتمثيل البلاد في علاقاتها الخارجية واستقبال الممثلين الدبلوماسيين، والاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، وعقد الاتفاقيات الدولية، ومباشرة سلطاته كقائد أعلى للقوات المسلحة⁽⁴⁾، وكل هذه الاختصاصات التي تدخل في نطاق السلطة التنفيذية، وتؤكد استقلاليته عن باقي السلطات في الدولة.

(1) - سامي جمال الدين، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 312.

(2) - موريس دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ص 135، 136.

(3) - سيعد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2006، ص 333.

(4) - زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت: مطبعة جوزف صيقل، 1956، ص 291.

ثانياً. مظاهر استقلال السلطة التشريعية:

كما سبق ورأينا أن النظام البرلماني يقوم على أساس التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تقوم الحكومة بأعمال خاصة بتكوين البرلمان، ودعوته للانعقاد وتأجيل دورات انعقاده، ومساهمتها في العملية التشريعية كاقترح القوانين والاعتراض عليها، فإن النظام الرئاسي يعتمد على خلاف ذلك، حيث تستقل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بمباشرة وظيفتهما، وتتجلى مظاهر هذا الاستقلال في الآتي:

1/ لا يملك رئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته:

لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في سير العمل البرلماني، فلا يمكن لرئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد أو فض دورات انعقاده، أو تأجيلها فهذه الأعمال من اختصاص البرلمان وحده، وأن رئيس الدولة يمكنه فقط دعوة البرلمان للانعقاد أو تأجيله لأدوار استثنائية لمواجهة ما قد يهدد البلاد من أزمات⁽¹⁾، وبذلك يتضح أن البرلمان حر في سير دورات انعقاده وتأجيلها دون تدخل من السلطة التنفيذية إلا في الحالات الاستثنائية بخلاف النظام البرلماني الذي يكون فيه للحكومة دور هام في ذلك كما سبق وتطرقتنا.

2/ عدم تدخل رئيس الدولة في العملية التشريعية:

يستقل البرلمان في النظام الرئاسي بمباشرة الوظيفة التشريعية دون أي مساهمة من قبل السلطة التنفيذية، فله وحده الحق في اقتراح القوانين وإقرارها، وليس لرئيس الجمهورية أو أحد من وزرائه الحق بالتقدم باقتراح قانون يلتزم البرلمان بمناقشته، فهذا النظام يجهل فكرة الاقتراح الحكومي لمشروعات القوانين، فهو حق قاصر على أعضاء البرلمان دون سواهم، وإن كان يجوز لرئيس الدولة لفت نظر البرلمان إلى موضوع مهم يتطلب التشريع، إلا أن البرلمان له الحرية الكاملة في هذا المجال، فله أن يأخذ بتوصية رئيس الدولة ويناقشها، أو يرجئ النظر فيها إذا قدر أنها لا تنطوي على أمر هام أو عاجل، كما له أن يهملها تماماً⁽²⁾.

(1) - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 332.

(2) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية السياسية في العالم، مرجع سابق، ص 90.

وليس للسلطة التنفيذية كذلك الحق في إعداد مشروع الميزانية رغم خبرتها في هذا الميدان، فالبرلمان هو الذي يعد الميزانية العامة للدولة عن طريق لجانه الفنية، ويقوم بمناقشتها وإقرارها، وكل ما يسمح به للسلطة التنفيذية هو تقديم تقرير سنوي يبين الحالة المالية للدولة ومصروفات الحكومة في السنة المنقضية واحتياجاتها للسنة الجديدة⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية في هذا المجال عكس النظام البرلماني الذي تتدخل فيه الحكومة كثيرا في العملية التشريعية باقتراحها القوانين، وإعدادها للميزانية ومناقشتها من طرف البرلمان.

3/ لا يملك رئيس الدولة حق حل البرلمان:

بما أن البرلمان في ظل النظام الرئاسي لا يمكنه مساءلة رئيس الدولة، وإجباره هو أو أحد وزرائه على تقديم الاستقالة، فإن هذا النظام لم يمنح أيضا لرئيس الدولة حق حل البرلمان⁽²⁾، بخلاف النظام البرلماني الذي يسمح فيه للحكومة بحل البرلمان مقابل حق البرلمان في مساءلتها، وهذا ما يميز النظام الرئاسي عن باقي الأنظمة السياسية بعدم وجود وسائل تؤثر بها كل سلطة عن الأخرى، فلا يملك البرلمان سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها ولا الحكومة تملك حل البرلمان، وبحظر هذين الأمرين يكفل إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

يتبين مما سبق أن النظام الرئاسي على عكس النظام البرلماني يعمل على إقامة الفصل التام أو المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مستهدفا من ذلك تحقيق المساواة الكاملة بين السلطتين واستقلال كل سلطة عن الأخرى بشكل كامل، فلا يجوز لإحداها التدخل في عمل السلطة الأخرى.

المبحث الثاني: تقييم النظام الرئاسي.

للنظام الرئاسي كغيره من الأنظمة السياسية الأخرى مجموعة من المزايا والعيوب يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) - حسين الوحيشي الصادق، مرجع سابق، ص 142.

(2) - مليكة الصروخ، القانون الدستوري، الرباط: مكتبة أكدا، 1998، ص 62.

المطلب الأول: مزايا النظام الرئاسي.

تتمثل أهم مزايا النظام الرئاسي فيما يلي:

1- يضمن النظام الرئاسي الاستقرار السياسي بصورة لا يحققها النظام البرلماني، فـرئيس الدولة ينتخب لمدة أربع سنوات- حسب ما ينص عليه كل دستور-، ولا يمكن إقصائه من السلطة قبل انتهاء فترة رئاسته إلا في ظروف استثنائية نادرة، وبذلك يمكنه أن يعد خطته وينفذ سياسته وبرامجه وهو واثق من أنه سيجد الوقت الكافي الذي يساعده للوصول إلى نتائج إيجابية، كما أن استقلاله عن السلطة التشريعية يجعله ينفذها دون معارضة يمكن أن تشتت جهوده، أو تضعف من حماسه؛

2- أن النظام الرئاسي يبنى على مبدأ استقلال السلطات، مما يتيح لكل منها تركيز جهودها في مجال اختصاصها، وهو ما يجعل الحكومات أكثر كفاءة في أدائها لمهامها⁽¹⁾، وفي المقابل يوفر للمجلس التشريعي حرية الحركة والمناقشة، فلبرلمان مهمة لعلى أبرزها يتركز في المسائل المالية؛

3- يفترض في النظام الرئاسي أن يتمتع رئيس الدولة بشعبية كبيرة، وهيبة لأنه مرشح الأمة، ومنتخب من قبلها بشكل مباشر، وهذا ما يعفيه من الولاءات الضيقة⁽²⁾؛

4- في النظام الرئاسي يكون الوزراء غير مجبرين على المثول أمام البرلمان دوماً، الأمر الذي يساعدهم على استغلال جميع أوقاتهم للشؤون الإدارية، كما أن هذا النظام يهيئ الفرصة لاختيار الموظفين لترأس الأقسام الإدارية، بينما في النظام البرلماني نجد أن اختيار رؤساء الأحزاب لتولي المناصب السياسية لا يكون اختياراً موفقاً لأن للروح الحزبية تأثير على السلطة التشريعية، في حين أن النظام الرئاسي يكون فيه تأثير الروح الحزبية قليل، فيستطيع النواب الإدلاء بأرائهم في القضايا التي تطرح بكل حرية واستقلال؛

5- يضع النظام الرئاسي سلطات واسعة بيد رئيس الدولة، وبالتالي تكون له قيمة عالية في أوقات الأزمات والحروب، مما يحقق استقراراً إدارياً وسياسياً لفترة أطول؛

(1) - محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 278.

(2) - فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 18.

6- النظام الرئاسي نظام نشيط فعال وقوي لأنه تخلص من التردد وعدم الموافقة اللذان يصحبان عادة الرؤساء التنفيذيين العديدين، إذ من الممكن تطبيق سياسة إدارية بكل نشاط ومن دون خسران⁽¹⁾، إلا أنه في بعض الحالات يمكن للجان التشريعية طلب مثول الوزراء والمسؤولين السياسيين للاستفسار وتزويدها بالمعلومات؛

7- يعتبر النظام الرئاسي هو أقدر الأنظمة على مواجهة الأزمات، وقد ثبت ذلك من واقع التجربة الأمريكية أثناء الكساد الاقتصادي في أوائل الثلاثينات، وخلال الحرب العالمية الثانية، لأن تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة تساعده على اتخاذ القرارات الإستراتيجية الهامة دون إبطاء، ثم الانتقال إلى مرحلة التنفيذ القوي الفعال⁽²⁾؛

8- إن النظام الرئاسي ناجح في البلدان ذات التجربة الديمقراطية المتكاملة، والتي يكون فيها مستوى النضج والوعي السياسي عاليا، لأن الديمقراطية لا تكتفي برسم حدودها لما يحق أو لا يحق أن تفعله، ولكنها أيضا تحكم على بعض الأفكار والمعتقدات التي تجد لها مكانا بين بعض أفراد الشعب، بل يجري في بعض الأحيان السماح للعنصرين بالتظاهر، والتعبير ضد الجهة أو تلك التي ترسم الديمقراطية وحرية الفكر، وهذا غير موجود في كثير من دول العالم الأخرى⁽³⁾.

9- إن نجاح هذا النظام في الولايات المتحدة كان بفضل التعاون بين الرئيس والكونغرس ولنظام الحزبين الذي أدى إلى الاستقرار السياسي، ولم يؤد إلى رجحان كفة رئيس الجمهورية نحو الاستبداد والطغيان، كما يرجع ذلك إلى رقي الوعي السياسي وتنامي روح الحرية في نفوس الشعب، وإلى الحكومة التي تحسب لقوة الرأي العام والمعارضة حسابا كبيرا⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: سلبيات النظام الرئاسي.

تتمثل أهم عيوب النظام الرئاسي في النقاط التالية:

(1)- رايموندكار فيلدكيتيل، مرجع سابق، ص ص 296، 297.

(2)- محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 208.

(3)- فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص ص 18، 19.

(4)- محمد عاطف البنا، مرجع سابق، ص 392.

1- نظرا لأهمية مركز رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي فإنه في أيام الانتخابات تؤدي إلى الخلافات السياسية، وقد تتطور هذه الخلافات فتؤدي إلى وقوع ثورة في الأقطار غير المستقرة، وعندما تكون السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أحزاب مختلفة فإن هناك خطرا دائما لوقوع التصادم والاحتكاك، وعند ما يقع الخلاف بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية نجد أن كل منهما يلقي المسؤولية على الآخر، وبالتالي لا يمكن إنجاز أي عمل جديد قبل حلول ميعاد الانتخابات الجديد الذي قد يضع حدا لهذا الخلاف، لكن هذا الموعد قد يكون بعيدا وتحسد كل دائرة الدائرة الأخرى⁽¹⁾؛

2- إن الاستقلال الذي يتمتع به كل من رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية في النظام الرئاسي قد يؤدي إلى وقوف كل منهما على نقيض الآخر فينجم عن هذا الأمر أن يقبل رئيس الدولة الاستسلام للبرلمان ويترك الحكومة بلا قيادة، وإما يتصدى له ويهاجمه حتى يخضعه لإرادته، مما يؤدي لإثارة الفوضى وتقع الحكومة في مشاكل عديدة مع البرلمان؛

3- إن انفصال السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما البعض في النظام الرئاسي ليس بالأمر المرغوب فيه في كل الأحوال، فالتعاون ضروري بينهما لأنه يسهل الوصول إلى النتائج ويعطي للسياسات العامة قوة سياسية أكبر؛

4- إن النظام الرئاسي نظام يلغي مبدأ المسؤولية السياسية مما يعني إمكانية التهرب من المسؤولية وصعوبة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ بخلاف النظام البرلماني الذي تكون فيه الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، وبالتالي لا يمكنها القيام بأي فعل يخرج عن ارادة البرلمان؛

5- على خلاف النظام البرلماني الذي تتولى فيه لجنة واحدة هي مجلس الوزراء مهمة توجيه التشريع، نجد أن الهيئة التشريعية في النظام الرئاسي تتألف من عدة لجان تشريعية مستقل بعضها عن بعض، وبهذه الطريقة تقسم السلطات وتضيع المسؤوليات، كما أن صلاحيات كل من هذه اللجان يتداخل بعضها في بعض، وهي تعمل في ظروف يصبح الرأي العام فيها ذا تأثير ضعيف عليها بالإضافة إلى ذلك أن كل منها غير مسؤول عن القوانين التي يوصي بها، لذا نجد البذخ في الصرف والمحسوبية والإقليمية غالبية الحدوث،

(1) - رايموندكار فيلدكيتيل، مرجع سابق، ص 297.

لذلك كان عدم إعطاء الرئيس ووزرائه حق اقتراح القوانين وتقديمها إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليها، وعدم مسؤوليته من قبل ممثلي هيئة الناخبين من إبراز نقاط ضعف هذا النظام الرئاسي⁽¹⁾؛

6- ان النظام الرئاسي لا يكفل الدرجة المطلوبة من المرونة في عمليات الحكم، فقد تقتضي ضرورات الموقف السياسي وبخاصة في ظروف الطوارئ تغيير الحكومة بأكملها، وهو ما لا يتيسر في النظام الرئاسي، فرئيس الدولة يستمر في مسؤولياته على الرغم من أنه لا يكون مهيباً بشكل كاف لأداء الدور المطلوب منه في مثل تلك الظروف الحرجة، وعليه تجد الدولة نفسها مرغمة على تحمله حتى يحين موعد الانتخابات؛

7- إن منع سحب الثقة في النظام الرئاسي من رئيس الدولة خلال مدة رئاسته يجعله محصناً من التهديد بإسقاطه، وهذه الحصانة تجعله غير مسؤول في الواقع عن تصرفاته الإدارية وغيرها من التصرفات إذ لا يشعر بأن هناك من يقف بالمرصاد ليحاسبه على تصرفاته ويتعقبه ليحصى عليه أخطائه في عمله؛

8- إن النظام الرئاسي لا تتوفر له القدرة على تصحيح عيوبه ومعالجة أخطائه كما يحدث في النظام البرلماني، فالسلطة التنفيذية بحكم ابتعادها عن السلطة التشريعية تكون بعيدة عن انتقادها، وبالتالي فإنها تظل في غيابها دون أن تجد من يردعها عن التماذي في الخطأ أو تحذيرها من عواقبه⁽²⁾؛

9- إن النظام الرئاسي يؤدي إلى تجزئة السيادة باعتبار أن الفصل التام بين السلطات يؤدي إلى هدم وحدة الدولة؛ الأمر الذي ينعكس سلباً على أداء المؤسسات العامة، وخاصة في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية؛

10- إن جمع رئيس الدولة بين يديه للسلطة التنفيذية والاستقلال التام عن السلطة التشريعية يؤدي للديكتاتورية⁽³⁾، وهذا ما حدث في معظم دول أمريكا اللاتينية حيث أدى تطبيق هذا النظام إلى الاضطرابات والانقلابات وتحول إلى نظام ديكتاتوري، لأن النظام الرئاسي يمنح

(1) - المرجع نفسه، ص 298.

(2) - محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 208.

(3) - محمد عاطف البناء، مرجع سابق، ص 394.

لرئيس الدولة سلطات واسعة، بينما تنقص التربية السياسية في دول أمريكا اللاتينية ويغلب على طابع شعوبها التأثير بالأشخاص أكثر من التعلق بالمبادئ والأفكار، ويحتل فيها الجيش مركزا سياسيا هاما، وكل ذلك يحول دون نشأة أحزاب كبيرة راسخة الجذور مما يمهّد السبيل لقيام أنظمة سياسية استبدادية.

وعليه يحذر من التقليد فإذا كان هذا النظام يصلح في بيئة معينة كالولايات المتحدة الأمريكية ولا يصلح في بعض الدول الأخرى كأمریکا اللاتينية، وفي الواقع أن النظام الرئاسي هو نفسه في أي مكان، وإنما المشكل ليس في تطبيقه، وعدم تطبيقه لأن المشكل يكمن في شعوب تلك البلدان التي تتبناه.

المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الأمريكي.

تتميز السلطة التنفيذية في النظام السياسي الرئاسي الأمريكي بمكانة خاصة جعلتها تختلف في عدة عناصر عن نظرياتها في النظم السياسية المعاصرة الأخرى، فإذا كان الآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية قد فهموا نظرية الفصل بين السلطات، فقد رسموا للسلطة التنفيذية من خلال دستور 1787 موقفا يجعلها منفصلة عن الجهاز التشريعي، وفي نفس الوقت فرعا ديناميكيا متوازنا، كفيل بالدفاع عن القضايا القومية، ومصالح الاتحاد وسنقوم بالتطرق لذلك من خلال: انتخاب رئيس الجمهورية (المطلب الأول)، سلطات رئيس الجمهورية (المطلب الثاني)، الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية (المطلب الثالث)

المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى شروط وكيفية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، والحملة الانتخابية للمرشح، وطريقة انتخابه، ومسألة شغور هذا المنصب.

أولا. الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

يبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بعملية اختيار المترشحين في كل حزب من الأحزاب السياسية المتنافسة في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد نصت المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور الأمريكي على ما يلي: " لا يكون أي شخص سوى المواطن بالولادة أو من يكون من مواطني الولايات المتحدة وقت إقرار الدستور مؤهلا لمنصب الرئيس، كما لا يكون

مؤهلا لذلك المنصب أي شخص لم يبلغ سن الخامسة والثلاثين، ولم يكن مقيما بالولايات المتحدة أربعة عشر عاما"، يتضح من خلال هذا النص انه لابد من توفر ثلاث شروط لتولي منصب رئاسة الجمهورية في الولايات الأمريكية، وهي:

1/ الجنسية:

اشتراط الدستور الأمريكي أن يكون المترشح لمنصب رئاسة الجمهورية متمتعا بالجنسية الأصلية بالميلاد، وذلك وفقا لمعيارى الإقليم والنسب، بمعنى أن الأشخاص المولودين على إقليم الولايات المتحدة هم أمريكيون بالميلاد آخذا بالمعيار الإقليم بصرف النظر عن جنسية أبائهم و أمهاتهم، وكذلك يعد الأشخاص المولودين خارج إقليم الولايات المتحدة أمريكيين إذا كان أبائهم وأمهاتهم أمريكيين آخذا بعين بمعيار النسب⁽¹⁾.

2/ السن:

حدد الدستور الأمريكي سن المترشح لمنصب رئيس الجمهورية بـ 35 سنة على الأقل باعتبارها السن المناسبة لتحمل المسؤولية وتجاوز مرحلة التسرع.

3/ الإقامة:

أوجب الدستور الأمريكي أن يكون المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية قد أقام على الأقل أربعة عشر (14) عاما داخل الولايات المتحدة، ولم يشترط أن تكون هذه الإقامة دائمة ومستمرة، فقد تتخللها فترات تغيب خارج الولايات المتحدة غير أنها لا تقطع الإقامة المطلوبة كشرط للترشح لمنصب الرئاسة.

ثانيا. عملية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

تحتكر عملية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية تقريبا على مرشحي الحزبين الديمقراطي أو الجمهوري باعتبارهما الحزبان المسيطران على الساحة السياسية، لأن فرصة الفوز بمنصب رئاسة الجمهورية تكون بين هاذين الحزبين الرئيسيين، مما يجعل المنافسة الانتخابية في حقيقة الأمر حكرا عليهما وحدهما فقط، لأن الحياة السياسية في الولايات المتحدة تركز على وجود هذين الحزبين الذين يسيطران على عملية الفوز بمنصب رئاسة الجمهورية.

(1) - Hugues Partelles, **Droit Constitutionnel**, Paris: DALLOZ , 1998, p58.

لقد تم إعطاء أهمية قصوى للانتخابات التي تجرى للترشح من جانب الحزبين على مستوى الولايات لأن الأحزاب السياسية هي التي تتولى تنظيم نواحي عملة الترشح بالإضافة إلى بعض التشريعات الصادرة عن الولايات، وتتم عملية التحضير للترشح باجتماع اللجان الولائية لكل من الحزبين لاختيار الممثلين الذين سيحضرون المؤتمر القومي للحزب الذي ينعقد مرة واحدة كل أربعة سنوات ليتم فيه اختيار مشرح الحزب لمنصب رئاسة الجمهورية⁽¹⁾، بعدها يقوم كلا الحزبين الديمقراطي والجمهوري على التوالي بعقد مؤتمريهما القومي أيام 26 جوان و19 جويلية ليقرر حسب أغلبية الأصوات مرشحي كل حزب لمنصب رئاسة الجمهورية، ولا تسمح هذه الانتخابات فقط باختيار المرشح عن طريق المنتخبين وإنما تسمح للمرشحين أيضا بقياس شعبيتهم فيما إذا كان في فائدتهم متابعة السباق في المؤتمر أم لا⁽²⁾.

فالمرحلة الأولى للمنافسة الانتخابية تدوم سنة كاملة لاختيار مرشح من كل حزب، وهي عملية صعبة لأن الأحزاب الأمريكية ليست منظمة على الصعيد الوطني بل على مستوى كل ولاية ولا تكون فدرالية إلا عند الانتخابات الرئاسية⁽³⁾، وبصفة عامة فإن الرئيس المنتهية عهده إذا كانت تتوافر فيه الشروط لعهد ثانياً فإنه يتم عادة ترشيحه، ويكون بذلك قد وضع حداً للمنافسة داخل حزبه، وهو ما قام به رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية جورج بوش، وبيل كلينتون، باراك أوباما بترسخهم مرة ثانية

أما بالنسبة لكيفية اختيار مرشح الحزب لمنصب نائب رئيس الجمهورية، فقد جرى العرف على أن يتم اختياره من طرف الشخص المرشح لمنصب الرئاسة بعد مناقشة الأمر مع قادة الحزب، ثم يعلن قرار اختياره لوفود الولايات في المؤتمر القومي للحزب الذين يستجوبون له في النهاية دون تردد كبير وعادة ما تكون وفود الولايات غير مستقرة على مرشح معين لمنصب نائب رئيس الجمهورية، كما أن الراغبين في الترشح يدخلون الانتخابات التمهيدية للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية ولا يهتمون بمنصب نائب رئيس

⁽¹⁾ - محمد مالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى، ط1، مراكش، المملكة المغربية: المطبعة والوراقة الوطنية، 2004، ص 100، 101.

⁽²⁾ - Jean Paul Jaques, op.cit, P 59.

⁽³⁾ - Hugues Partelles, op.cit, P59.

الجمهورية رغم أهمية هذا المنصب، لأن النائب قد يخلف الرئيس في منصب رئاسة الجمهورية⁽¹⁾.

ثالثاً. الحملة الانتخابية للمرشح لرئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

تعد الحملة الانتخابية لمرشح رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية من أكبر الحملات الانتخابية في العالم من حيث ضخامة مبالغ نفقاتها، نتيجة لتضاعف عدد السكان، وارتفاع نفقات الأعمال، وتغير تقنيات المعركة الانتخابية للوصول إلى الجمهور العريض من الناخبين، ومصاريف النشرات البريدية التي تكلف ملايين الدولارات، وشراء أوقات تلفزيونية تكلف أكثر من هذا بكثير⁽²⁾.

رابعاً. عملية انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، ومدة الرئاسة وحالات شغورها:

نظراً لما يتسم به أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية في النظام السياسي الأمريكي من تعقيد من حيث طريقة انتخابه، ومدة شغله لمنصبه، وكيفية خلافته في حالة شغور منصبه، وسيتم توضيح ذلك.

1/ عملية انتخاب رئيس الجمهورية:

ينتخب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بالاقتراع العام غير المباشر، وذلك تحقيقاً للحفاظ على التوازن بين الدولة الاتحادية والولايات الفيدرالية، وتتم عملية انتخابه وفق الإجراءات التالية:

أ- المرحلة الأولى:

يتم في هذه المرحلة اختيار ما يسمى هيئة الناخبين الكبار أو المجمع الانتخابي، ولكل ولاية من الولايات الأمريكية حق تمثيلها في هذه الهيئة عن طريق عدد مساوي من الممثلين في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ويمنع القانون اختيار بعض الأشخاص كأعضاء

(1) - يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993، ص 63، 64.

(2) - ماكس سكيديمور ومارشال كارتر وانك، كيف تحكم أمريكا، ط2، ترجمة: نظمي لوقا، القاهرة: الدار العربية للنشر والتوزيع، 1988، ص 246.

في هيئة الناخبين^(*)، وقد أصدر الكونغرس تطبيقاً لأحكام الدستور قانوناً نص فيه على أن يتم تعيين أعضاء هيئة ناخبي رئيس الجمهورية يوم الثلاثاء التالي لأول يوم اثنين من شهر نوفمبر من العام الرابع الموالي لانتخاب رئيس الجمهورية السابق، على أن يدلي كل ناخب في كل ولاية بصوته لصالح قائمة واحدة فقط من القوائم المطروحة المتضمنة أسماء المرشحين لعضوية هيئة الناخبين، فجميع الولايات الأمريكية تأخذ بنظام القوائم المغلقة- باستثناء نيويورك- الذي يؤدي حتماً إلى فوز مرشحي حزب واحد في كل ولاية بتمثيلها في هيئة ناخبي رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ولهذه الانتخابات- انتخاب الناخبين- أهمية كبرى باعتبارها هي الفاصلة في انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه، وذلك لأن العادة قد استقرت على أن يجري انتخاب الناخبين الرئاسيين على أساس إعلان مرشحهم للرئاسة ونائبه، فإذا تم فوزهم كناخبين رئاسيين كان فوز مرشحهم مضموناً، لذلك أصبح انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه معلوماً عندهم، عندما تتم هذه المرحلة من الانتخابات الرئاسية⁽²⁾، مع أنها لم تكن من الوجهة الدستورية سوى المرحلة الأولى للانتخابات.

ب- المرحلة الثانية:

يجتمع الناخبون لرئيس الجمهورية في كل ولاية في أول يوم اثنين بعد الأربعاء الثاني من شهر ديسمبر للإدلاء بأصواتهم لصالح المرشحين الذين فازوا بأكثرية الأصوات الشعبية بالولاية في الشهر السابق، وقد جرى العمل على أن يدلي كبار الناخبين بأصواتهم لصالح مرشحي الحزب الذي رشحهم بدورهم لعضوية هيئة ناخبي رئيس الجمهورية، غير أن التزامهم هذا هو مجرد التزام أدبي سياسي لا يترتب عليه أي جزاء قانوني لمن خالفه، إذ بإمكانهم التصويت لغير مرشح الحزب للرئاسة، ولا يخالف ذلك أحكام الدستور طالما أن

(*)- هم الأشخاص الذين كانوا أعضاء في البرلمان بمجلسيه، والذين يشغلون وظيفة تدر أرباحاً، أو أي وظيفة انتخابية حفاظاً على استقلالية الشخص المنتخب لمنصب رئاسة الجمهورية ونائبه.

(1) - Stephen E. Frantzich and Howard R. Ernst, **The Political Science Toolbox A Research Companion to American Government**, United States of America , Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2009, p 96.

(2)- آدمون رباط، القانون الدستوري العام (الدول وأنظمتها)، ج1، ط2، بيروت: دار العلم والملايين، (د. س.ن)، ص

المادة 2 من التعديل 12 من الدستور الأمريكي تكفل لهم مطلق الحرية في التصويت، لكن من النادر ألا يصوتوا لصالح المرشح الذي انتخبوا باسمه⁽¹⁾.

لقد تطلب التعديل الدستوري الثاني عشر أن يحدد الناخبون شخصية من يقع عليه اختيارهم الأول كرئيس للجمهورية، وكذا شخصية من يقع عليه اختيارهم الثاني لتولي منصب نائب رئيس الجمهورية حتى لا يكون هناك أي إشكال بشأن أي الأسماء كان المقصود بأن ينتخب لمنصب رئيس الجمهورية، وأيها كان المقصود بانتخابه لمنصب نائب رئيس الجمهورية⁽²⁾، فقبل هذا التعديل كان كبار الناخبين يقومون بالتصويت في اقتراع سري لصالح اثنين من المرشحين دون أن يوضح أيهما الذي يختاره لمنصب رئيس الجمهورية، وأيها يختار لمنصب نائب رئيس الجمهورية.

المرحلة الثالثة:

بعد أن تقوم الهيئة الناخبة في كل ولاية بالاقتراع السري ترسل اللوائح الموقعة بأسماء الأشخاص المرشحين لمنصب لرئيس الجمهورية، وأخرى بأسماء المرشحين لمنصب نائب رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الشيوخ الذي يقوم بفض الأظرفة بحضور أعضاء الكونغرس^(*)، والمرشح الذي يحص على أغلبية أصوات الناخبين يكون رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية⁽³⁾، ويكون المرشح الذي يليه في عدد الأصوات هو الفائز بمنصب نائب رئيس الجمهورية، وفي حالة عدم الحصول أي مترشح على أغلبية مجموع

(1) -Nicholas Namba, **U S A Election in Brief**, U.S.A: Bureau of International Information Programs U.S. Department of State, 2008, p 21.

(2) - هاريسون.س، سياسات وأفكار- دراسة علمية تحليلية لمفهوم النظرية الاجتماعية مع تطبيقاتها على واقع السياسة الأمريكية العامة-، القاهرة: دار الوزان للطباعة والنشر، 1987، ص 196.

(*) - يتألف الكونغرس من مجلسين هما: مجلس النواب الذي ينتخبه الشعب لمدة سنتين، على أساس ممثل لكل 400 ألف ناخب تقريبا، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات على أساس مندوبين لكل ولايات بغض النظر عن عدد السكان، وينتخبون لمدة ست سنوات، ويجري تجديد ثلث أعضائه كل سنتين.

(3) - Denis Roegel, **Some notes on the structure of the US political system (Work in progress)**, U.S.A, Cornell University Press, 2008, pp 8,9.

أصوات الناخبين يقوم مجلس النواب بالاقتراع السري باختياره من بين الأشخاص الحائزين على أكبر عدد من الأصوات على ألا يتجاوز عددهم الثلاثة⁽¹⁾.

وبذلك يعتبر انتخاب الرئيس الأمريكي انتخاباً غير مباشر على درجتين، فالشعب على مستوى الولايات ينتخب المندوبين، ثم يقوم هؤلاء المندوبين بانتخاب رئيس الجمهورية، إلا أن وجود الحزبين الكبيرين- الديمقراطي والجمهوري- عملاً على تغيير وظيفة المندوبين الأصلية إذ أن كل من الحزبين يختار مرشحه للرئاسة، ولأن المندوبين يختارون من قبل الشعب بالنظر إلى صفتهم الحزبية لم تعد لهم حرية الاختيار، وإنما أصبحوا ملزمين بالتصويت لصالح مرشح الحزب لرئاسة الجمهورية ونائبه، ومن ثم أصبح دورهم مجرد تسجيل أسماء مرشحي الحزبين، وبذلك تحول نظام انتخاب الرئيس من الناحية الفعلية إلى نظام انتخاب مباشر في الحقيقة لأنه منذ أن يقوم الناخبون في الولايات بانتخاب المندوبين يمكن تحديد من سيفوز برئاسة الجمهورية ونائبه.

2/ الولاية الرئاسية في النظام السياسي الأمريكي:

لقد نص الدستور الأمريكي على أن تكون ولاية رئيس الجمهورية ونائبه أربع سنوات، وأجاز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد عدد العهد لهذه الولاية، إلا أن التعديل الثاني والعشرين للدستور عام 1951 حظر إعادة انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من مرتين- ولايتين رئاسيتين-، فالرئيس الأول للولايات المتحدة الأمريكية جورج واشنطن هو أول من رفض إعادة انتخابه لولاية ثالثة، فأصبحت هذه الواقعة بمثابة سابقة لا يجوز انتهاكها، إلا أن الرئيس فرانكلين روزفلت قام بمخالفة هذا التقليد ونجح في تجديد مدة رئاسته أربع مرات متتالية (1933- 1945) بسبب دخول الولايات المتحدة الأمريكية في الحرب العالمية الثانية⁽²⁾.

وتبدأ ولاية رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية من تاريخ تسلمه لمنصبه في 20 جانفي الموالي لانتخابه، وإن كانت الوثيقة الدستورية غير متضمنة لأي

(1)- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2004، ص 194.

(2)- مدحت احمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة)، ط1، القاهرة: المصدر القومي للإصدارات القانونية، 2014، ص 109.

نص على من يمارس سلطة رئيس الجمهورية في الفترة الفاصلة بين انتخابات نوفمبر وتنصيب رئيس الجمهورية الجديد، أي في شهر جانفي الموالي له، والجاري العمل به عرفاً أن يستمر الرئيس السابق في أداء مهامه، مع يترتب عن ذلك من صعوبات خاصة إذا كان رئيس الجمهورية المنتخب من غير حزب رئيس الجمهورية المنتهية ولايته⁽¹⁾.

3/ شغور منصب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

لقد نظم الدستور الأمريكي حالات شغور منصب رئاسة الجمهورية وفقاً لطبيعة المانع الذي يصيب رئيس الجمهورية، فقد يكون المانع دائماً أو مؤقتاً، كما حدد الإجراءات الواجب إتباعها في حالات أخرى من الشغور، وسنقوم بشرح ذلك:

أ- المانع الدائم:

نظمت المادة الأولى من الدستور الأمريكي خلافة رئيس الجمهورية في حالة الشغور النهائي لمنصب الرئاسة، التي تتم في الحالات التالية⁽²⁾:

- في حالة وفاة رئيس الجمهورية؛
 - في حالة استقالة رئيس الجمهورية؛
 - في حالة عزل رئيس الجمهورية التي تكون في حالة ما إذا وجه إليه اتهام نيابي، وتحققت إدانته بإحدى التهم المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور.
- وفي جميع هذه الحالات يتولى نائب رئيس الجمهورية تسيير شؤون الحكم وإكمال العهدة ما تبقى من العهدة الرئاسية.

ب- المانع المؤقت:

يتم المانع المؤقت في حالة عجز رئيس الجمهورية عن أداء مهام مؤقتاً، وقد اشترط الدستور عند قيام هذه الحالة أن يتم الإعلان عنها من قبل كل من:

- رئيس الجمهورية بقيامه بإرسال تصريح مكتوب إلى كل من رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس مجلس النواب يوضح فيه بأنه أصبح عاجزاً عن ممارسة وظائفه الدستورية، حينئذ

⁽¹⁾ - أحمد ماليك، القانون الدستور والمؤسسات السياسية، ط1، مراكش، المملكة المغربية: دار وليلي للطباعة والنشر، 1997، ص ص 134، 135.

⁽²⁾ - Philippe Ardant, *Institution Politique et Droit Constitutionnel*, 8^{ème} édition, Paris: Dalloz, 1999, p62.

يقوم نائب رئيس الجمهورية بتولي اختصاصات رئيس الجمهورية مؤقتا حتى يزول المانع المؤقت.

- نائب رئيس الجمهورية وأكثر الموظفين الرئيسيين في الوزارات التنفيذية، أو أعضاء هيئة أخرى يحددها الكونغرس بقانون، وبما أن المانع قابل للزوال في أية لحظة، أو انه لا يحول دون قدرة رئيس الجمهورية على أداء مهامه، لذا حرص الدستور الأمريكي على تنظيم هذه المسألة كما يلي: انه في حالة إرسال رئيس الجمهورية أو غيره من الهيئات التي يحق لها دستوريا بإرسال بيان مكتوب توضح فيه عجز رئيس الجمهورية مؤقتا، أو تصريح مكتوب يوضحون فيه عدم وجود أي مانع يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه، حينئذ يسترد جميع سلطاته واختصاصاته.

وفي حالة وجود تضارب في الآراء بين رئيس الجمهورية والهيئات المذكورة سابقا عند قيام هذه الهيئات أو إحداها بتنفيذ ادعاء رئيس الجمهورية المتعلق بقدرته على أداء مهامه بإرسال بيان مكتوب معاكس لبيان رئيس الجمهورية خلال أربعة أيام توضح فيه عدم قدرته على الاضطلاع بواجباته ووظيفته، أي انه عاجز فعلا ، ويرسل هذا البيان إلى الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب، ويكون الكونغرس ملزما دستوريا بالبت في القضية خلال 48 ساعة في اجتماع إن لم يكن في دورة انعقاد، فان قرر خلال 21 يوما من تسلمه التصريح بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه بأن رئيس الجمهورية عاجز فعلا عن ممارسة مهامه، فان نائب رئيس الجمهورية سيستمر في تولي هذه المهمة كرئيس بالوكالة، أما إذا قرر الكونغرس عكس ذلك، أي عدم وجود مانع ففي هذه الحالة يسترد رئيس الجمهورية مهامه⁽¹⁾.

ج- حالات أخرى من شغور منصب رئيس الجمهورية:

نصت الفقرة السادسة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنه: "... يمكن للكونغرس أن يحدد بقانون أحكام حالات عزل، أو وفاة، أو استقالة، أو عجز الرئيس ونائب الرئيس أو كليهما، معلنا من هو المسؤول الذي يتولى عند ذلك مهام الرئاسة، ويبقى هذا

⁽¹⁾- Paul A. Arnold, **How the United States Is Governed**, Virginia, U.S.A : Braddock Communications, 2004, p16.

المسؤول قائماً بمهام الرئاسة إلى أن تزول حالة العجز أو يتم انتخاب الرئيس⁽¹⁾، فهذه الفقرة أحالت للكونغرس صلاحية تحديد أحكام اقتران شغور منصب الرئاسة بسبب مانع دائم أو مؤقت بشغور منصب نائب رئيس الجمهورية لنفس الأسباب، وتنظيم أحكام الخلافة في مثل هذه الحالات ضماناً لتفادي حدوث فراغ مؤسسي في حالة شغور متزامن لعدة مناصب.

أما الفقرة الثالثة المادة الثانية من نفس الدستور فقد نظمت الحالة التي يتوفى فيها رئيس الجمهورية المنتخب في الموعد المحدد لبدء ولايته، أو حدوث مانع دستوري دون توليه لمنصبه، أو دون اختيار رئيس جمهورية في الموعد المقرر لبدء ولايته، ففي هذه الحالة يتولى نائب الرئيس المنتخب منصب رئيس الجمهورية إلى أن يزول المانع، أما إذا حدث ما يحول دون تولي أي من الرئيس المنتخب أو نائبه منصب الرئاسة، فإن الدستور خول الكونغرس صلاحية تحديد الحالة التي يمكن أن يوجد فيها هذا المانع الدستوري بقانون، مع تعيين الشخص الذي يتولى منصب رئاسة الجمهورية، أو تحديد كيفية اختياره ليزاول مهامه كرئيس حتى يزول المانع.

كما نظم الدستور الأمريكي أيضاً بمقتضى الفقرة الثانية من نفس المادة الأحكام الواجب تطبيقها في حاله شغور منصب نائب رئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية ترشيح نائب جديد، ويعرضه على الكونغرس للموافقة على تعيينه في ذلك المنصب بأغلبية أعضاء مجلسي النواب والشيوخ⁽²⁾.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية

يتمتع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بصلاحيات واسعة، يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً. الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

لم يتضمن الدستور الأمريكي أي نص صريح يمنح أو يمنع الرئيس من ممارسة سلطة تقديم اقتراحات تشريعية، إلا أن التطبيق العملي قد جرى على أنه استناداً إلى نص

(1) - دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة 2، <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/us-con.html>، تصفح

الموقع يوم 16 مارس 2014.

(2) - أمحمد ماليك، مرجع سابق، ص 104.

المادة الثانية في فقرتها الثالثة التي تنص على: "يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد، ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الإجراءات التي يعتقد أنها ضرورية وملائمة".

ويرى جانب من الفقه أن الدستور الأمريكي لم يستلزم شكلا محددًا تصاغ فيه رسائل رئيس الجمهورية، لذلك ليس هناك ما يمنع من وضع التوصية التشريعية في صورة مشروع قانون، فالكثير مما يتناوله الكونغرس من قوانين توضع مشاريعها بمبادرة من الفرع التنفيذي، إذ يمكن في رسالته السنوية للكونغرس أو في رسائله الخاصة إليه أن يقترح أي تشريع يعتبره ضرورياً، وإذا رفع الكونغرس جلساته دون دراسة مقترحات رئيس الجمهورية فإن لهذا الأخير سلطة دعوة الكونغرس إلى عقد دورة استثنائية لدراسة تلك الاقتراحات⁽¹⁾.

لقد استخدم رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية نص المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور بوصفه حق لإقترح القوانين، بمعنى يمكنهم عرض مشروعات قانونية، ومن ذلك ما أعلنه الرئيس واشنطن (Gorge Washington) في أول خطاب سياسي له أمام الكونغرس عام 1789 "إنني سوف أعمل بكل جهدي على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين فأرجو من السادة أعضاء الكونغرس ألا يدفعوني إلى استخدامه خاصة وأنني لا أعتبره مجرد حق للرئيس وإنما واجب عليه"⁽²⁾.

ومنذ ذلك الحين اعتاد رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية على إرفاق اقتراحات القوانين برسائلهم السنوية وغيرها من الرسائل الموجهة للكونغرس، والتي تشمل مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والعسكرية باعتبارها وسيلة لإعلام الكونغرس بمجريات الأمور في الدولة، ووسيلة لرئيس الجمهورية في أداء واجباته

(1) - ريشارد شرودر، موجز نظام الحكم الأمريكي، الولايات المتحدة الأمريكية: وكالة الإعلام الأمريكي، (د.س.ن)، ص

(2) - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، ط1، القاهرة:

الدستورية ودعمها ماليا وتشريعيا⁽¹⁾، وتتميز رسالة رئيس الجمهورية عن غيرها من وسائل التأثير والاتصال بصفقتها الرسمية، لذلك عندما يعلن عن وصول هذه رسالة الرئاسية إلى الكونغرس تعطل الجلسات، ويوقف النظر في جدول الأعمال، ويجتمع الكونغرس بمجلسه في صورة جمعية عامة، وتقرأ رسالة رئيس الجمهورية، مما يزيد من توطيد العلاقة بين رئيس الجمهورية والكونغرس⁽²⁾.

رغم أن أعضاء الكونغرس ينتقدون رئاسة الجمهورية بين الفترة والأخرى لغزوها مجالهم التشريعي، فإن الانطلاقات السياسية الرئيسة غالباً تنتظر مبادرة رئيس الجمهورية، كنقطة بداية، وقد كثرت الاقتراحات التشريعية التي تقدم بها رئيس الجمهورية وأجهزته التنفيذية، وأصبح حوالي 80% من التشريعات التي يصدرها الكونغرس تكون بناء على هذه الاقتراحات⁽³⁾، وبذلك فإن رئيس الجمهورية يتدخل في المجال التشريعي من خلال المعلومات التي يقدمها كل سنة للكونغرس عن حالة الإتحاد وبإمكانه تقديم توصيات لاتخاذ الاجراءات التي يرى أنها ضرورية وملائمة، واستعماله في صنع قوانين هامة.

أما بخصوص حق الاقتراح الرئاسي في المسائل المالية فإذا كانت المادة الأولى الفقرة السابعة من الدستور الأمريكي تفوض للكونغرس السلطة المطلقة في القضايا المالية، حيث منحت لمجلس النواب وحد حق اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب، مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحقه في التعديل بنصها، إلا أن مجموعة من القوى السياسية والبيروقراطية نقلت جزءاً كبيراً من سلطات الميزانية إلى الفرع التنفيذي، نظراً لعجز الكونغرس عن تبني ميزانية تتفق بشكل عملي مع إرادة الفرع التنفيذي دون اللجوء إلى هذا الأخير، ومن هذا المنطلق وباستخدام الكونغرس لحقه في سن جميع القوانين التي يرى أنها ضرورية ومناسبة قام بوضع قانون الميزانية والإنفاق سنة 1921م، الذي منح لرئيس

(1)- *Projet Français d'apui a la facture constitution, " System presidential American", ww ymenintransition.com, 17/05/2015.*

(2)- José D. Villalobos and Justin S. Vaughn and Julia r. Azari, "Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress", *USA : Presidential Studies Quarterly* 42, no 3 September 2012, Center for the Study of the Presidency, p255.

(3)- لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى بين الكونغرس والسلطة التنفيذية، ط3، تر: مازن حماد، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1994، ص 33.

الجمهورية حق الاقتراح في المسائل المالية، إضافة إلى التقرير الاقتصادي الذي يقدمه عقب رسالته في بداية دورة انعقاد الكونغرس⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار قانون الميزانية انه ذو طبيعة تنفيذية من منطلق أن رئيس الجمهورية مسؤول عن التقديرات المقدمة وفقا لقانون الموازنة الذي أسند له مسؤولية إعداد مشروع الميزانية، وذو طبيعة تشريعية من منطلق أن الكونغرس يملك السلطة الكاملة لزيادة أو تخفيض تقديرات رئيس الجمهورية، وبذلك تعد عملية إعداد قانون الميزانية جهد جماعي تشارك فيه كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية.

إذا كان الدستور الأمريكي جاء خاليا من أي نص صريح يشير إلى اقتراح القوانين، ولم يبين من له الحق في ذلك رئيس الجمهورية أم الكونغرس، إلا ان التطبيق العملي جرى على منح رئيس الجمهورية صلاحية المبادرة بالقوانين، بل إن أغلب القوانين التي يتناولها الكونغرس من وضع السلطة التنفيذية.

ثانيا. الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية

إن إصدار اللوائح هو العمل التنفيذي الذي تقوم به الحكومات في مختلف الدول، وتصدر هذه اللوائح عن مجلس الوزراء كسلطة مستقلة، وتحمل توقيع الوزير المختص ورئيس الوزراء أو رئيس الدولة كما هو الحال بالنسبة للأنظمة البرلمانية.

وبما أن الولايات المتحدة الأمريكية تتميز بعدم وجود مجلس للوزراء فإن رئيس الجمهورية هو الذي يصدر هذه اللوائح دون مشاركة من وزرائه، والتي اعتبرها الدستور الأمريكي وظيفة أساسية له باعتباره يسهر على تنفيذ القوانين، والتي لا يتم تنفيذها إلا عن طريق إصدار اللوائح والقرارات، ويطلق على هذه اللوائح التشريعات الفرعية تمييزا عن القوانين الصادرة عن الكونغرس، وهناك عدة انواع من هذه اللوائح، ومنها:

1/ اللوائح التنفيذية:

وهي عبارة عن لوائح مكملة لنصوص القانون وتتناول تفاصيله وكيفية تنفيذه، ويطلق عليها كذلك الأوامر النافذة⁽²⁾، باعتبار ان رئيس الجمهورية ينفذ قوانين الصادرة عن

(1) - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص ص 78، 79.

(2) - إبراهيم أبو خزام، مرجع ساق، ص 334.

الكونغرس بنفسه أو بواسطة معاونيه من الوزراء، ويدخل في نطاق ذلك حفظ النظام العام في الاتحاد، ومن ثم إذا كان الأصل أن رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية ليس من حقه التدخل في تنفيذ القوانين الإقليمية للولايات إلا بناء على طلب سلطات الولايات ذاتها، إلا أنه إذا كانت هناك اضطرابات داخل إحدى الولايات من شأنها إعاقة تنفيذ القوانين الفيدرالية، فلرئيس الجمهورية أن يتدخل مباشرة رغم معارضة سلطة الولاية لغرض مصلحة الاتحاد العليا وقوانينه⁽¹⁾، وهو ما فعله كل من رؤساء الجمهورية إيزنهاور وكينيدي، وجونسون لإرغام بعض الولايات الجنوبية على احترام القوانين المانعة للتمييز العنصري إزاء الزنوج⁽²⁾.

2/ اللوائح التفويضية:

لقد كان مبدأ التفويض التشريعي مستبعدا ومنتقدا لأن واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا بأفكار مونتيسكيو التي تمنع الجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ في يد هيئة واحدة، منعا للاستبداد، لذلك جاء الدستور الأمريكي خاليا من أي نص يشير صراحة أو ضمنا إلى جواز تفويض الكونغرس سلطة التشريع لرئيس الجمهورية، كما أن الأخذ بمبدأ التفويض يتنافى مع مبدأ الشعب صاحب السلطات كلها وهو الذي يوزع الاختصاص بينها، ومن ثم فإن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين ليس اختصاص أصليا بل مفوض إليها من قبل الشعب، وعليه لا يجوز لها أن تعيد تفويضه إلى سواها، وقد أصدرت المحكمة العليا عام 1928م حكما يقضي بأن الدستور الاتحادي يجزئ السلطة العامة ويوزعها بين هيئات ثلاث، ومما يخل بهذا التقسيم ويصادم الدستور أن يتخلى الكونغرس عن إدارة وظيفته التشريعية تاركا إياها لرئيس الجمهورية والسلطة القضائية⁽³⁾.

وبما أن التفسيرات المتشددة للدستور من شأنها عرقلة وشل الحياة العملية لذلك سمحت المحكمة العليا للكونغرس عام 1940 بأن يفوض ممارسة جزء من نشاطه التشريعي للسلطة التنفيذية.

(1) - رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 354.

(2) - أمحمد مالكي، مرجع سابق، ص 110.

(3) - حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي- دراسة مقارنة، القاهرة: دار عطوة للطباعة، 1981، ص 317.

3/ لوائح الضرورة:

يقصد بلوائح الضرورة تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية لمواجهة ظروف طارئة، وينظم بمقتضاها بعض المسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بواسطة الكونغرس دون تفويض سابق من هذا الأخير، لأن مواجهة الظروف الاستثنائية تستلزم توزيعاً جديداً للاختصاصات بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية يختلف عن توزيعها في الظروف العادية، ويقر القضاء الأمريكي هذه اللوائح على أساس أن تصديق الكونغرس عليها لاحقاً يعد من أهم شروط صحتها⁽¹⁾، وبهذا يمكن القول أنه إذا كانت السلطة الرسمية لرئيس الجمهورية في صنع القوانين تتمثل في التوصية بالتشريع والاعتراض على القوانين، فإنه بإمكانه أيضاً سن تشريعات بشكل مستقل عن العملية الرسمية لإصدار القوانين من خلال إصدار أوامر وبيانات تنفيذية.

وهذا ما يبين أن سلطات رئيس الجمهورية غير ثابتة ومتقلبة ويتوقف ذلك على انفصالها أو اتحادها مع تلك الصلاحيات الخاصة بالكونغرس، أي أن رئيس الجمهورية عندما يعمل بتفويض من الكونغرس فتكون سلطته في أعلى حالاتها، وعندما يعمل عكس إرادة الكونغرس فإن سلطته تكون في أدنى حالاتها، وعندما يعتمد رئيس الجمهورية على سلطته الخاصة فإنه يعمل في منطقة غير واضحة المعالم⁽²⁾.

ثالثاً. صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في إدارة السياسة الخارجية:

تنحصر سلطات رئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية في إدارة العلاقات الخارجية والاعتراف بالدول وقيادة العمليات العسكرية، وعقد المعاهدات، وسنقوم بالتطرق لكل ذلك:

1/ صلاحية رئيس الجمهورية في مجال العلاقات الخارجية:

يتولى رئيس الجمهورية استناداً للمادة الثانية من الدستور الأمريكي مسؤولية الشؤون الخارجية، كما أكد هذا قرار المحكمة الفيدرالية عام 1936 م الذي ينص على: "أن

(1) - Paul A. Arnold, op.cit, p15.

(2) - جيروم جارون وتوماس دينيسيس، الوجيز في القانون الدستور والمبادئ العامة للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ص ص 127، 129.

الرئيس الأمريكي هو العنصر الوحيد للأمة في علاقتها الخارجية، وهو الممثل الوحيد في مواجهة الدول الأخرى"، بالإضافة إلى ذلك تعليقات الرؤساء الأمريكيين أنفسهم، فالرئيس نيكسون قال: "إن الرئاسة هي التي تصنع السياسة الخارجية"⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية هو المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية وتنفيذها، بل إن السياسة الخارجية تعد من صنع الرئيس الأمريكي ومن ممارساته، فبدءاً من حرب الفيتنام ولغاية الآن يعتبر رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية⁽²⁾، والواقع أن جزءاً كبيراً من وقته ينصب على العلاقات الدولية.

2/ الاعتراف بالدول والنظم الأجنبية:

بما أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجنبية، فإنه يملك حق عدم قبول ممثلي الدول التي لا يريد أن يعترف بها وبنظم الحكم فيها، أو إنشاء علاقات معها⁽³⁾، وهو ما نصت عليه المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي التي منحت لرئيس الجمهورية صلاحية استقبال السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين دون إشراك الكونغرس، ولا توجد وسيلة يجبر بها الكونغرس رئيس الجمهورية على الاعتراف أو عدم الاعتراف بأي دولة.

3/ تعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين:

إن تعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين تعد من السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية مع مجلس الشيوخ باعتباره المجلس الذي يمثل الولايات، وبالتالي له الحق في الرقابة على تعيين كبار موظفي الدولة الفيدرالية على أساس أن هذه المسألة تتعلق بالسياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية⁽⁴⁾، ورغم ذلك فإن رئيس الجمهورية يسعى دائماً

(1) - عواد ماهر هاشم، دور مؤسسة الرئاسة في صنع الأمريكية الشاملة بعد الحرب الباردة، ط1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص111.

(2) - جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 59.

(3) - فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق: مديرية الكتب والمطبوعات، 2005، ص 531.

(4) - صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد: منشورات جامعة بغداد، 1991، ص 79.

لتفادي المرور على الكونغرس بتحايله على مجلس الشيوخ وإرسال مبعوثين خاصين عوض إرسال السفراء، وقد كرس كعرف وأصبح واقعا عمليا ملموسا⁽¹⁾.

4/ صلاحية رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية:

لم يمنح الدستور الأمريكي هذه السلطة لرئيس الجمهورية وحده، بل يشاركه في ذلك الكونغرس بصفة عامة ومجلس الشيوخ بصفة خاصة طبقا لما نصت عليه المادة الثانية الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي " تكون له السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين..."، كما نصت كذلك المادة الأولى من نفس الدستور في فقرتها التاسعة البند السابع "لا يجوز أن تسحب أموال من الخزينة إلا تبعا لإعتمادات يحددها القانون..."، وبذلك فإن رئيس الجمهورية مقيد في هذا المجال بضرورة موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات الدولية، وبما يقرره الكونغرس من اعتمادات مالية لمباشرة الأنشطة الخارجية بصفة عامة.

وبما أن رئيس الجمهورية يحتاج إلى أموال لتنفيذ برامجه وسياسته داخليا وخارجيا، والذي يقر الميزانية العمومية للدولة هو الكونغرس، ومن ثم يستطيع التأثير على رئيس الجمهورية من خلال رفض اعتماد الميزانية، وواقعا هناك تعاون بين الكونغرس ورئيس الجمهورية هذا المجال⁽²⁾.

وتمر عملية إبرام المعاهدات بعدة مراحل، وهي:

أ- مرحلة المفاوضات:

لقد قضت المحكمة العليا أن رئيس الجمهورية ينفرد وحده بالمفاوضات، ولا يمكن لمجلس الشيوخ أن يقم نفسه فيها، أما في المعاملات التجارية فقد منح الكونغرس لرئيس الجمهورية إجراءات تشريعية ذات مسار سريع لتطبيق الاتفاقيات التجارية مع الدول الأخرى، ثم يتم تقديمها آليا للكونغرس الذي يقوم بإنهاء إجراءاته دون إدخال تعديلات

(1) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في الجزائر (دراسة مقارنة)، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،

2002، ص 379.

(2) - عادل ثابت، النظم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2001، ص 112.

عليها، ومقابل هذا الإجراء السهل يطمئن رئيس الجمهورية أعضاء الكونغرس بأنه يشركهم عن كئيب في هذه الأتفاقيات(*) .

ب- التصديق على المعاهدات الدولية:

إن سلطة التصديق على المعاهدات الدولية تبرز الدور الهام الذي يمارسه رئيس الجمهورية، لأنه بإمكانه أن يقرر عرض معاهدة وقع عليها على مجلس الشيوخ، أو سحبها منه بعد عرضها عليه، وقبل صدور قرار المجلس بالموافقة عليها أو رفضها، بل وحتى إن وافق عليها مجلس الشيوخ بالإجماع، فإنه لا بد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية لكي تدخل حيز التنفيذ⁽¹⁾ .

فرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية يملك وحدة سلطة التصديق على المعاهدات وله سلطة تقديرية مطلقة في ذلك، وبمجرد التصديق تصبح المعاهدات الدولية آليا جزءا من القانون دون الحاجة لأي إجراءات تشريعية سابقة، وقد نص الدستور الأمريكي على ذلك صراحة في المادة السابعة.

ج- إنهاء المعاهدات الدولية:

لا يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية أي نص دستوري يتناول مسألة كيفية إنهاء المعاهدات الدولية، لذلك كانت مسألة ما إذا كان باستطاعة رئيس الجمهورية أن يلغي من جانب واحد معاهدة قائمة موضع جدل⁽²⁾، وعلى العموم فإن إلغائها كان يتم على مر السنين بأساليب مختلفة، فقد يتم إلغائها بإجراء رئاسي دون تخويل مسبق من الكونغرس، أو عن طريق قرار يصدره رئيس الجمهورية بناء على قرار مشترك من الكونغرس بمجلسيه، أو عبر إبرام معاهدات جديدة.

(*)- هذا ما قام به الرئيس جورج بوش عندما طلب عبر الممثلة التجارية للولايات المتحدة كارلا هيلز من لجنة المالية التابعة لمجلس الشيوخ، استعمال المسار السريع لإقرار معاهدة تجارية مع المكسيك عام 1991 م، وقالت هيلز: "إن المسار السريع شراكة حقيقية بين الفرعين، كون الكونغرس يحتفظ بسلطة التصويت ضد مشروع القانون المخصص للتطبيق، وقد أعطى رئيس الجمهورية التزامه الشخصي بالتعاون الوثيق في المفاوضات وما بعدها"، انظر: عواد عامر هاشم، مرجع سابق، ص 117.

(1)- يحي السيد، مرجع سابق، ص 219.

(2)- جيروم بارون وتوماس دينيس، مرجع سابق، ص 139.

وبما أن الدستور الأمريكي يشترط موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه على المعاهدات الدولية قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، لذلك لجأ رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية إلى الاتفاقيات التنفيذية- الاتفاقيات ذات الشكل المبسط- التي ينفرد رئيس الجمهورية بإبرامها دون حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، ولا حاجة فيها للتصديق بل تنفذ مباشرة بعد التوقيع عليها، وتكون لها نفس القوة المترتبة على المعاهدات الدولية⁽¹⁾.

وهناك من يرى أن هذا النوع من الاتفاقيات يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، لأنها تبرم الاتفاقيات الدولية بطريقة براغماتية دون الرجوع إلى طلب موافقة الكونغرس، أو حتى إعلامه بهذا، وهذا ما يؤدي للتقليل من اختصاص الكونغرس في المجال الخارجي، ويقوي سلطة رئيس الجمهورية، وهناك رأي آخر يرى أن الاتفاقيات التنفيذية تعد ضرورية ولازمة وخاصة في المسائل العسكرية والأمور الدولية العاجلة التي تتسم بالسرية والسرعة، ولا تتحمل الإجراءات الشكلية والمراحل المتعددة التي تمر بها المعاهدات الدولية الأخرى، فهذه الاتفاقيات تمكن رئيس الجمهورية من مباشرة مسؤولياته الجسيمة في المجال الدولي بأحداثه المتغيرة بسرعة واستمرار⁽²⁾.

بناء على ما تقدم يتبين أنه من غير الممكن تكوين صورة دقيقة عن عملية صنع السياسة الخارجية بالنظر إلى النصوص الدستورية، لأن رئيس الجمهورية يفلت في الواقع من مراقبة مجلس الشيوخ لقراراته في مجال السياسة الخارجية باللجوء عادة إلى الاتفاق التنفيذي الذي أخذ بمرور السنين يستخدم بتزايد رغم ما بذله الكونغرس من جهود لإعادة سلطته ومهامه في المجال الخارجي.

رابعاً. الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

تنص المادة الثانية الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي "...سيكون الرئيس القائد الأعلى لجيش وأسطول الولايات المتحدة، ولقوات الميليشيا التابعة للولايات المتحدة عندما تستدعى إلى الخدمة الفعلية للولايات المتحدة..."، وبذلك فرئيس الجمهورية يملك صلاحية تحريك القوات المسلحة إلى أية منطقة في العالم، ويتولى قيادة العمليات الحربية، كما يملك

(1) - لويس فيشر، مرجع سابق، ص 201.

(2) - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 224.

صلاحيات استثنائية أثناء إعلان الحرب، وله الحق في إصدار الأوامر باستخدام الأسلحة النووية عند الضرورة، وبوصفه القائد الأعلى للجيش فله أن يرسل القوات المسلحة إلى الصراعات التي قد تقود إلى حروب شاملة⁽¹⁾.

إن هذه السلطة لا تقتصر على السيطرة على القوات المسلحة وحدها، بل إنها تسمح لرئيس الجمهورية بتوجيه موارد الدولة وفق المخطط الاستراتيجي الذي يتبناه، ويأمر بتنفيذه، وإن كان من الناحية الدستورية فالكونغرس هو الذي يعلن الحرب، ويؤلف الجيش ويعبئ موارد الأمة، فلا يستطيع رئيس الجمهورية إعلان الحرب إلا بعد موافقة الكونغرس على الأعمال الحربية، والتي يستطيع أن يمارسها رئيس الجمهورية دون إعلان رسمي للحرب من قبل الكونغرس⁽²⁾، مما أدى بالكونغرس إلى إصدار تشريعا عام 1973 م يعرف بقانون الحرب حاول من خلاله كبح سلطة رئيس الجمهورية في مجال الحرب إذ نص القانون على: "في حالة قيام الرئيس بصرف القوة العسكرية الأمريكية إلى الخارج يجب سحبها بعد 60 يوما إذا لم يعلن الكونغرس حالة الحرب"⁽³⁾.

وبصفة عامة فإن قانون سلطات الحرب يشترط على رئيس الجمهورية ما يلي⁽⁴⁾:

- أن يتشاور رئيس الجمهورية مع الكونغرس قبل قيامه بإرسال القوات المسلحة خارج حدود البلاد، وأن يتشاور معه أيضا في جميع المواقف التي تجعل الولايات المتحدة الأمريكية مهددة بالتورط في أعمال حربية عدائية واضحة؛
- إعلام الكونغرس في غضون 48 ساعة من إرسال القوات المسلحة بالأسباب والملابسات التي تقف وراء مثل هذا القرار؛
- سحب هذه القوات المقاتلة في غضون 60 يوما إذا صوت الكونغرس على ذلك.
- إكمال الانسحاب في غضون 30 يوما أخرى.

(1) - Stephen E. Frantzich and Howard R. Ernst, op.cit, p96.

(2) - Louis Favoreu et autres, **Droit Constitutionnel**, 14^e édition, Paris: DALLOZ, 2011, p 665.

(3) - Jean Giquel, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, 16^e édition, Paris : DELTA , 2000 , p268.

(4) - لاري الوينز، نظام الحكم في الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، القاهرة : الجمعية المصرية لنشر المعرفة الثقافية العالمية، 1996، ص 179.

ومن الأمثلة على ذلك ما قام به الرئيس جورج بوش (George Bush) عندما طلب من الكونغرس في 8 جانفي 1991 م تخويله بخوض العمليات العسكرية ضد العراق فصدر التخويل في 12 جانفي من نفس السنة، وتكرر نفس الأمر مع جورج وولكر بوش (George W. Bush) الذي طلب هو الآخر من الكونغرس التفويض بغزو العراق في مارس 2003⁽¹⁾.

بالرغم أن الكونغرس حاول من خلال قانون سلطات الحرب أن يسترجع بعض صلاحياته في المجال العسكري بإشراكه فعليا في عمليات استخدام القوات العسكرية، وفرض رقابة على استخدام رئيس الجمهورية لها، إلا أن القرار العسكري وما يترتب عليه من عمليات حربية يظل بيد رئيس الجمهورية، ويرجع ذلك لعدة أسباب منها⁽²⁾:

- أن فترة 60 يوما كافية لتنفيذ قرار أو عمل عسكري يكون بالغ التأثير والتدمير بحكم التقدم التكنولوجي الهائل الذي تتميز به القوات المسلحة الأمريكية؛

- أن سلطة رئيس الجمهورية لاستخدام أسلحة جديدة غير مقيدة خاصة أن الاكتشافات في مجال الصناعة الحربية تشهد تقدما حثيثا في المجال النووي؛

- أن لرئيس الجمهورية إمكانيات تقنية وعملية لإقناع الكونغرس بأي قرار عسكري ينوي الإقدام عليه، وهو ما حاول الكونغرس تلافيه بإنشاء لجان متخصصة في مجالي الدفاع والمخابرات لمراقبة ومواكبة التطور التكنولوجي والمعلومات الدقيقة والحساسة التي توفرها أجهزة القرار المتخصصة.

خامسا. صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في حالة الطوارئ:

فيما يخص القواعد المنظمة لحالة الطوارئ وما يترتب عليها من آثار فإن الدستور الأمريكي اقتصر على إدراج النص التالي: "إن امتياز استصدار أمر استحضار أمام القضاء لا يجوز أن يعلق إلا عندما تستدعي سلامة العامة في حالات العصيان أو الغزو"، ويرى جانب من الفقه أن هذا النص يعد الأساس الدستوري لشرعية إعلان حالة الطوارئ، التي تؤدي إلى وقف عمل المحاكم الجنائية المدنية مؤقتا وتحل محلها المحاكم العسكرية، وبأمر

⁽¹⁾- Duncan Watts, **Understanding US/UK government and politics**, New York, USA : Manchester University Press, 2003, pp17-20.

⁽²⁾- منصف السليمي، صناعة القرار السياسي الأمريكي، ط1، باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي، 1997، ص

من رئيس الجمهورية يفرض الحكم العسكري استنادا إلى عمومية هذا النص لأنه لم يصدر إلا بشأن حالة خاصة.

فإن كان الأمر القضائي يقف مفعوله في أهم ما تجب صيانتها وضمانه وهو الحرية الفردية، فإنه يتعين من باب أولى أن يقف فيما دون ذلك حفاظا على سلامة الدولة وأمنها التي تسمو فوق كل شيء⁽¹⁾، كما أن الفقه الأمريكي في تفسيره للفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور التي تنص على أن من مهام رئيس الجمهورية الحرص على تنفيذ القوانين تنفيذا أمنيا.

يفسح هذا النص المجال أمام التفسيرات الإستثنائية لتقدير التدابير الضرورية الواجب اتخاذها لتطبيق القوانين، وهناك مصدر آخر لهذه السلطة منحه إياها الدستور وهي المحافظة على أمن الولايات المتحدة وحمايتها، وإن كان تحديد هذه السلطات بدقة تامة غير ممكن فقد تستخدم في حالات الحرب والتمردات الداخلية، وفي أغلب هذه الحالات يطلب رئيس الجمهورية من الكونغرس اتخاذ التدابير الضرورية، وفي حالة رفضه أو وجود عائق يحول دون مشاركته مع رئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات ينفرد هذا الأخير بالعمل لأنه يملك السلطة الاستثنائية لتقرير حالة الضرورة⁽²⁾، وقد جرت العادة على قيام الكونغرس بإصدار تشريعات لاحقة لتصرف رئيس الجمهورية يقر فيها ما اتخذه من إجراءات بأثر رجعي تقديرا لمقتضيات الضرورة، فإن كان الضرورات هي التي أتاحت للكونغرس حق توسيع مضمون صلاحيته في أوقات الأزمات، فهي أيضا تدفعه إلى إقرار التصرفات الرئاسية الاستثنائية، ولو كانت صادرة دون تفويض.

بناء على ما تقدم يمكن أن نستخلص ما يلي:

- إذا كان واضعوا الدستور الأمريكي قد تجنبوا عمدا الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الغرض الذي كرس هذا المبدأ لم يتحقق، إذ ابتدع الرؤساء الأمريكيين عدة أساليب لتجاوز ما يمكن تسميته بالقيود التي تحول دون استبدادهم وطغيانهم، فعلى سبيل المثال عندما حاول الكونغرس عام 1989 وضع مشروع قانون حول الاعتمادات المالية

(1) - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 156.

(2) - آدمون رباط، مرجع سابق، ص 439.

للمعاملات الخارجية يمنع استخدام الأموال المعتمدة، وإنفاقها للسعي إلى تمويل أي حكومة أجنبية، أو شخص أجنبي عن الولايات المتحدة الأمريكية لتعزيز أي هدف عسكري، أو يتعلق بالسياسة الخارجية، ويتناقض مع قانون الولايات المتحدة الأمريكية، استخدام الرئيس جورج بوش الفيتو ضد مشروع هذا القانون بادعائه أنه يمثل مخاطرة غير مقبولة من شأنها أن تؤدي إلى فتور الأداء السياسي الخارجي للدولة الأمريكية⁽¹⁾، لكن ألا يمكن اعتبار ذلك اعتداء على حقوق الإنسان، وانتهاكاً للشرعية الدولية، أم اداءاً فعالاً للسياسة الخارجية لجورج بوش.

- إذا كان واضعوا الدستور الأمريكي قد تجنبوا الجمع بين صفة رئيس الجمهورية كقائد عام لقوات المسلحة وسلطة الكونغرس في إعلان الحرب، إلا أن سلطة الكونغرس هذه تكاد تكون حبر على ورق، لأن الواقع يثبت أن القوات الأمريكية شاركت في المئات من العمليات العسكرية، وأقم عدة رؤساء أمريكيين الجيش في حروب هجومية بإرادتهم المنفردة، رغم علمهم أن تصرفهم تشوبه شبهات قانونية تحتاج إلى إجازتها من قبل الكونغرس، لأنهم لا يملكون دستورياً الصلاحيات الكاملة للتصرف بهذه الطريقة، ومع ذلك فإن الكونغرس لم يعلن الحرب إلا في خمس مناسبات، وأن عشرات العمليات العسكرية نفذت من طرف السلطة التنفيذية دون إعلان رسمي للحرب⁽²⁾، وهذا ما يؤكد هيمنة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية على مقاليد الحكم.

المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.

يستعين رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في ممارسة صلاحياته المتعددة بمجموعة من المساعدين، وهم:

أولاً. نائب رئيس الجمهورية:

تم إنشاء منصب نائب رئيس الجمهورية لضمان انتقال سلمي منتظم للسلطة في حالة شغور منصب الرئاسة، وقد أشارت المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور الأمريكي أن

(1) - لويس فيشر، ص ص 221، 222.

(2) - ماكس سكيديمور ومارشال كارتر وانك، مرجع سابق، ص 136.

نائب رئيس الجمهورية هو الذي يحصل على أصوات أقل من منافسه الفائز بالرئاسة، ويرشح أغلب هؤلاء النواب بعد انتهاء مدة الرئاسة لمنصب رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

يتولى نائب رئيس الجمهورية وفقا للدستور مهمة رئاسة مجلس الشيوخ، وترجيح إحدى الكفتين عند تساوى الأصوات أثناء طرح القضايا للتصويت في هذا المجلس، ومع ذلك فقد خول بعض رؤساء الجمهورية لنوابهم مسؤوليات هامة، فلقد أطلع جيمي كارتر نائبه والتر مونديل على القرارات الإدارية الهامة وأشركه فيها، وفعل ريجان الشيء نفسه مع جورج بوش، أما جورج بوش فقد أعطى بدوره مسؤوليات هامة لنائبة دان كويل، ويظل نائب الرئيس هو الرجل الذي يعتبر قاب قوسين أو أدنى من السلطة، فضلا عن ذلك فإن ما يكتسبه هذا الأخير من خبرة يمكن أن تؤهله لتولي منصب رئاسة الجمهورية⁽²⁾.

ثانيا. كتاب الدولة:

كتاب الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يعادلون الوزراء في النظام البرلماني، ويعتبرون مساعدون لرئيس الجمهورية، نظرا لعدم وجود حكومة كما هو معمول به في النظام البرلماني، ويتم اختيار هؤلاء الكتاب من قبل رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ، ويختلف عددهم من فترة لأخرى⁽³⁾.

وقد جرت العادة مجاملة مجلس الشيوخ لرئيس الجمهورية، وترك الحرية المطلقة له في اختيار وزرائه دون تدخل منه إلا في استثناءات بسيطة في التاريخ الأمريكي، وفي أغلب الأحيان يقوم رئيس الجمهورية باختيار وزرائه من بين أعضاء حزبه، ولم يستثن من ذلك سوى جورج واشنطن الذي اعتمد في اختياره على الكفاءات الممتازة دون الاعتبارات الحزبية، كما يمكنه الاستعانة ببعض الكفاءات السياسية البارزة من الحزب المعارض، وهو ما قام به الرئيس إيزنهاور بتعيينه الديمقراطي أوفيتا هوبي (Oveta Hobby) وزيرا للتعليم والصحة والرفاهية، وعين الرئيس جون كندي روبرت ماكنمارا (R. Macnamara) وزيرا

(1) - عامر هاشم عواد، مرجع سابق، ص ص118، 199.

(2) - الوتيز لاري، الحكومة والسياسة- أسس نظام الحكم، التجربة الأمريكية، تر: المركز الثقافي للتعريب والترجمة، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2008، ص 191.

(3) - الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام التونسي، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002، ص 132.

للدفاع، ودوجلاس ديبلون (D.Dillon) وزيرا للخزانة وهما من أعضاء الحزب الجمهوري⁽¹⁾.

ويتبع معظم رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية أسلوب تعيين من يظهرون لهم جهودا أدت لانتخابهم، فقد عين الرئيس هاري ترومان السيد افيرل هاريمان (Harriman Avorel) وزيرا للتجارة مكافأة له على المساعدات المالية التي قدمها له في الحملة الانتخابية للرئاسة، وعين جيمي كارتر سنة 1977 م كل من أندرو يانج سفيرا للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، وفيجير بروريسكي مستشارا للرئيس لشؤون الأمن القومي تقديرا لهما على جهودهما خلال الانتخابات الرئاسية.

وينبغي لرئيس الجمهورية أن يعين على الأقل واحد من أعضاء الكونغرس ككاتب للدولة، لأن ذلك يساعده في توطيد علاقاته مع الكونغرس، ويراعى كذلك أثناء الاختيار التوزيع الجغرافي، حيث يحاول الرؤساء إيجاد توازن جغرافي بين الولايات لإرضاء الجميع، وفي الغالب يختار ذوي الشعبية والمواهب، وهناك من الرؤساء من يفضل الأشخاص الذين ليس لهم أي ماض سياسي لكي لا تعرف عيوبهم ويضمن تقدير الناس لاختياره.

ويمكن يكون الاختيار بسبب ديني حتى يحظى رئيس الجمهورية بتأييد المذاهب الدينية المنتشرة في الولايات المتحدة الأمريكية، فمثلا وزراء الرئيس جون كنيدي كانوا يشملون سبعة بروتستانت واثنان يهود، وواحد كاثوليكي، ويمكن أن يختار وزراء من بين أصدقائه كما فعل الرئيس ترومان باختياره صديقه جون سيندر (John Snyder) وزيرا للخزانة بالرغم من أنه شخصية مجهولة تماما، وقد يكون اختيار الوزراء من أبرز ذوي الخبرات المختلفة كأساتذة الجامعات⁽²⁾.

نستخلص من ذلك أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يختار سكرتيريه بكامل الحرية، وهذا يحتاج منه جهدا كبيرا لتقييم قطاعات كثيرة من المواطنين ليختار منهم لتولي هذه المناصب، لأن الوزراء هم واجهته أمام مواطنيه والعالم الخارجي.

(1) - محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، القاهرة: الهيئة المصري العامة للكتاب، 1977، ص 69، 73.

(2) - Jean Giquel, op.cit, p 269.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزراء لا يملكون صلاحيات فعلية يمارسونها، فليس لهم سياسة خاصة يمكنهم فرضها، وإنما تنحصر مهامهم في تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية في الميادين الموكلة لهم، ويجتمع رئيس الجمهورية أسبوعيا بمعاونيه (الوزراء) للاطلاع على سير الأوضاع الإدارية ومن أجل التشاور والمناقشة في السياسة العامة التي ينتهجها، لكنه ينفرد وحده باتخاذ القرارات ولو تعارض رأيه مع آراء جميع وزرائه⁽¹⁾.

ولا تربط هؤلاء الكتاب رابطة الهيئة الجماعية المتضامنة مثل ما هو معمول به في النظام البرلماني، فهم أعضاء مفككون يعمل كل واحد منهم بمعزل عن الآخر، ولا يجتمعون في مجلس يضم كامل الأعضاء على غرار ما هو معمول به في النظام البرلماني، فحسب ما جرى العمل به يجتمع المساعدون المعنيون مباشرة بمناقشة موضوع معين في غياب البقية، وتتغير تركيبة المجالس بتغير المسائل المعروضة للدراسة، وتعد هذه الطريقة مرنة براغماتية تهدف إلى إضفاء النجاعة على عمل مساعدي رئيس الجمهورية⁽²⁾.

ويتولى كل وزير الإشراف على وزارته ومراقبة عملها- استثناء وزارة العدل التي يرأسها النائب العام (المدعي العام)، وقد اختلف عدد الوزراء وصلاحياتهم من رئيس جمهورية لأخر، كما انخفض اعتماد الرئيس على وزرائه في صنع القرار، نظرا لضغوط التعيين التي تفرض في أحيانا توافقات في أسماء الشخصيات التي تتولى المناصب، لهذا يتم في أغلب الأحيان الاعتماد على حلقة صغيرة من المستشارين في المكتب التنفيذي يساعدون رئيس الجمهورية في رسم السياسة الداخلية، والمحافظة على العلاقات مع الكونغرس وجماعات الضغط، والتعامل مع وسائل الإعلام، ويقدمون الخبرات الاقتصادية⁽³⁾.

ثالثا. المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية:

ويتكون من مجموعة من المستشارين موجودون في بناية المكتب التنفيذي المجاورة للبيت الأبيض، وتتمثل مهمته في إعلام رئيس الجمهورية بكامل أمور الدولة، ومساعدته على حل المشاكل الآنية والتخطيط للمستقبل، ويقدم معلومات لرئيس الجمهورية قبل اتخاذ

(1) - فيصل شنتاوي، مرجع سابق، ص ص230، 231.

(2) - Charles Debbasch et autres, **Droit Constitutionnel et Institutionnel Politiques**, 3^e édition, Paris: Economica, p 240

(3) - الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص ص 132، 133.

القرارات ويحافظ على وقت رئيس الجمهورية بإعداد الدراسات، ويعطي الحلول للمشكلات السياسية، ويرفع توصياته لرئيس الجمهورية لاختيار ما يراه مناسباً لحل المشكلات⁽¹⁾، ويضم هذا المكتب هيئات يقوم بتعيينها رئيس الجمهورية وهي:

1/ مكتب البيت الأبيض:

يضم هذا المكتب المساعدين الشخصيين لرئيس الجمهورية ونوابهم ومعاونين إداريين، وكتاب خطب الرئيس، والعلاقات العامة، والمتحدث باسم البيت الأبيض وغيرهم، ويعمل هؤلاء المستشارين مع رئيس الجمهورية مباشرة، وليس لديهم سلطة قانونية ولا يخضعون لتصديق مجلس الشيوخ⁽²⁾.

وبالرغم من أن كل رئيس جمهورية ينظم مكتب الأبيض بطريقة مختلفة إلا أن لهم مثال تنظيمي شبه ثابت يضم رئيس المكتب الذي يقوم بتسهيل إدارة المكتب وتوجيهه، وإحاطة رئيس الجمهورية ولفت انتباهه إلى مختلف الجوانب الإدارية لإدارة شؤون البلاد، أما الأعضاء الآخرون فهم يساعدون رئيس الجمهورية في رسم السياسة الداخلية، والمحافظة على العلاقات مع الكونغرس وجماعات الضغط، والتعامل مع وسائل الإعلام، ويقدمون الخبرات الاقتصادية وغيرها، وتتمثل وظائف مكتب البيت الأبيض الأساسية فيما يلي⁽³⁾:

- إبلاغ رئيس الجمهورية بأنشطة الوزارات والهيئات التنفيذية؛
- العمل كحلقة وصل بين رئيس الجمهورية والكونغرس؛
- تقديم النصيحة لرئيس الجمهورية حول المسائل العسكرية والأمن القومي.
- مراجعة نصائح الخبراء والبيروقراطيين والوزراء ومشاورتهم.

⁽¹⁾ - David M. O'berien and Richard L. Cole, **The Politics of American Government**, U.S.A: Library of Congress, 1995, pp 73, 74.

⁽²⁾- Charles Debbasch et autres, op.cit, p 241.

⁽³⁾- James Q, Wilson and John Dilio, **American government Institution and Policies**, New York: Houghton Mifflin Company, 2004, pp 342, 343.

2/ مكتب الإدارة الميزانية:

أنشئ هذا المكتب بمقتضى قانون الميزانية والحسابات عام 1921، وهو يتكون من مدير ومساعد تنفيذي لمدير المكتب ونائب مدير ومستشار عام، ومدير مساعد للإدارة للاتصال بالكونغرس ومدير مساعد للشؤون العامة، ومدير مساعد للشؤون الإدارية، ومدير مساعد للتنظيم والإدارة ومساعد لإدارة مراجعة الميزانية ومدير مساعد للشؤون الاقتصادية والحكومية، ومدير مساعد للمصادر البشرية وغيرهم من المدراء المساعدين⁽¹⁾، ويقوم هذا المكتب بمساعدة رئيس الجمهورية في إعداد الميزانية والبرامج المالية من خلال مراجعة التقديرات المالية للوزارات والهيئات وإعداد مشروع الميزانية، وتقديم اقتراح مشروعات الأوامر التنفيذية، ويعرض مذكرات إيضاحية على رئيس الجمهورية يصدرها في حالة موافقته، كما يقوم بدارسات في التنظيم والإدارة ومشكلات الموظفين الفدراليين⁽²⁾، وحل المنازعات المتعلقة بالاختصاصات وغيرها من الشؤون التي تمس أكثر من وزارة وإدارة، وعن طريقه ينجز الرئيس الأمريكي سياسته المالية الشاملة⁽³⁾.

3/ مجلس الأمن القومي:

أنشئ هذا المجلس عام 1947 لتقديم النصح لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتكامل السياسات الداخلية والخارجية والعسكرية الخاصة بالأمن القومي، ويضم هذا الكتاب في عضويته رئيس الجمهورية ونائبه، وكاتبى الدولة للخارجية والدفاع، وكذا مدير وكالة المخابرات المركزية، ورئيس هيئة الأركان المشتركة، وقد أصبح مستشار الأمن القومي عضوا مؤثرا في الولايات المتحدة الأمريكية مثل هنري كيسنجر⁽⁴⁾، ويقوم هذا المجلس بوظيفة التنسيق بين سياسات الوزارات في كل ما يتعلق بالأمن القومي، واقتراح السياسات وتحديد أهدافها، وأصبح من التقليد أن يصدر مجلس الأمن القومي دراسات تحت عنوان

(1)- نصر محمد علي الحسيني، " النظام الحزبي وأثره في أداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية "، أطروحة لنيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم السياسية، جامعة النهريين، العراق، 2012، ص 235.

(2)- Peter Woll and Robert Binstock, **American's Political System**, New York: Random House, 1975, p351.

(3)- M.J.C. Vile, **Politics in the USA**, 6th ed, USA: Routledge, 2007, p168.

(4)- الوتيز لاري، الحكومة والسياسة أسس نظام الحكم، التجربة الأمريكية، مرجع سابق، ص 188، 189.

"إستراتيجية الولايات المتحدة" يوضح فيها نظرة الإدارة إلى القضايا الداخلية والدولية المرتبطة بقضايا الأمن القومي، وما يزيد من أهمية هذا المجلس أن القضايا الدولية قد ازدادت تعقيدا، ولم تتمكن وزارة الخارجية بهيكلها البيروقراطي من مواكبتها الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية يعول بشكل كبير على هذا المجلس في تداول المعلومات المهمة واقتراح البدائل⁽¹⁾.

لقد لعب مجلس الأمن القومي دورا كبيرا في أزمة الخليج حيث شكل إطارا محوريا لبلورة البدائل والاختيارات ومتابعة الأزمة يوميا، ويعقد اجتماعين أو ثلاثة في اليوم الواحد، كما ازدادت أهمية هذا المجلس مع تسارع دور الولايات المتحدة في العالم، فقد أصبحت الحالات الداعية لاجتماعات هذا المجلس تتزايد باستمرار خاصة بعد انهيار الاتحاد السوفياتي و بروز بؤر توتر في العالم كالصومال والشرق الأوسط، وأزمة الخليج وليبيا، وأفغانستان وغيرها، كما تطرح التحولات الجارية في العام على مجلس الأمن القومي التفكير في إيجاد خطط واستراتيجيات جديدة لدور الولايات المتحدة في العالم، وتصورات جديدة لقضايا التسلح والتوازن النووي وأنظمة الفضاء، وصيغ حل النزاعات الدولية والأمن في العالم وخصوصا المناطق التي تعتبر مجالا حيويا للأمن القومي الأمريكي⁽²⁾.

يمكن القول أن مفهوم الأمن القومي الذي تركز عليه اتجاهات السياسة الأمريكية في الخارج يتولى مجلس الأمن القومي تجسيده في صيغة خطط إستراتيجية وبرامج ذات المدى القريب والبعيد، ونظرا للدور الذي يلعبه هذا الجهاز في تحديد الاتجاهات السياسية والقرارات الإستراتيجية الأمريكية في الخارج، فقد اقترح الكونغرس سنة 1992 م تغيير بنيته في ضوء المعطيات الجديدة والذي يتضمن تدعيما لمكانة المجلس داخل النظام السياسي.

(1) - عامر هاشم عواد، مرجع سابق، ص ص 125، 126.

(2) - منصف السليمي، مرجع سابق، ص 198.

4/ وكالة المخابرات المركزية:

تعد هذه الوكالة^(*) بأدائها السري الحلقة الأهم في عملية صنع قرارات الإدارة الأمريكية ويأتي تأثيرها من أن اجتماعات مجلس الأمن القومي تبدأ بملخص تقرير الوكالة الاستخباراتي الذي يلقيه رئيسها، كما أن رئيس الجمهورية يبتدئ يومه في الغالب بالاطلاع على تقرير الاستخبارات، والأمر الذي يعطي للوكالة مكانتها كثرة مصادر معلوماتها الداخلية والخارجية، فضلا عن مراكز الأبحاث التابعة لها، وتتلخص وظائف الوكالة في⁽¹⁾:

- تقديم المعلومات في الميادين السياسية والإستراتيجية ما كان منها عسكريا، أو اقتصاديا لدائرة القرار في مجلس الأمن القومي؛
- تقديم التحليلات والتقديرات للأوضاع السياسية في مختلف الدول بناء على طلب دائرة صنع القرار، أو في حالة حصول مستجد يتطلب ذلك؛
- القيام بأعمال سرية في الخارج لتنفيذ أهداف سياسية محددة في إطار سياسة الولايات المتحدة، وبأمر وتفويض من رئيس الجمهورية.

لقد تعرضت هذه الوكالة وأجهزتها لانقادات شديدة لفشلها في توقع أحداث 11 سبتمبر 2001 الأمر الذي أدى بكل من الكونغرس ومؤسسة الرئاسة في بمراجعته نشاطها، وقد أصدرت لجنة المخابرات في مجلس النواب تقريرا في ديسمبر 2001، ذكرت فيه أن هذه الأجهزة غير مؤهلة لاختراق الجماعات الإرهابية الدولية، وأن هنالك حاجة ملحة إلى تغيير تنظيمي كبير داخلها⁽²⁾، كما أوصت لجنة شكلها رئيس الجمهورية بضرورة إصلاح أحوال هذه الأجهزة، وبنقل ثلاثة أجهزة للمخابرات التابعة لوزارة الدفاع، ووضعها تحت إشراف وكالة المخابرات المركزية، وهي وكالة الأمن القومي المسؤول عن عمليات التنصت، ومكتب المراقبة القومي المسؤول عن بناء وتطوير وإدارة أقمار التجسس

^(*) تتألف أجهزة الاستخبارات من وكالات عدة كلها معنية بشؤون جمع وتحليل المعلومات الاستخباراتية مثل: وكالة استخبارات الدفاع، وكالة الأمن القومي، هيئة الاستخبارات العسكرية، ويحددها البعض بـ 13 وكالة تشكل في مجموعها مجمع المخابرات الأمريكية، ترتبط برئيس وكالة المخابرات المركزية.

⁽¹⁾ - عامر هاشم عواد، مرجع سابق، ص ص 126، 127.

⁽²⁾ - خالد حداد، "تقرير حول دوائر المخابرات الأمريكية، تقدير المعلومات المتعلقة بالعراق قبل الحرب"، مجلة الفكر، دمشق العدد 156، أبريل 2004، ص ص 326، 327.

الصناعية، ووكالة الصور والخرائط القومية التي تتولى عملية الصور التجسسية والخرائط، وانتهى الأمر إلى استحداث منصب جديد هو مدير الاستخبارات القومي ليتولى تنسيق ميزانية وكالات الاستخبارات والعمل مع الوكالات المختلفة لتحديد الأولويات⁽¹⁾.

5/ المجلس الاستشاري الاقتصادي:

أنشئ هذا المجلس بمقتضى قانون التشغيل لعام 1964، ويتشكل من رئيس وعضوين، ومساعد شخصي، ويتم اختياره من قبل رئيس الجمهورية بموافقة ومشورة مجلس الشيوخ، ويختص هذا المجلس بمساعدة رئيس الجمهورية في دراسة التطورات والاتجاهات الاقتصادية للولايات المتحدة، واقتراح السياسات التي يرى أنها تحفظ للاقتصاد القومي الأمريكي مركزه وسلامته ونموه⁽²⁾، كما يقوم المجلس بمساعدة رئيس الجمهورية في كتابة تقريره عن حالة الاتحاد واستعراض الخطط اللازمة لإنماء الاقتصاد القومي، والقضاء على مشكل البطالة وتحقيق الرفاهية، ولا يمكن لرئيس الجمهورية به البت في أمر من الأمور الاقتصادية بدون اخذ رأيه ومشورته⁽³⁾.

يتضح مما تقدم أن جميع مؤسسات السلطة التنفيذية، وتلك الملحقة بها تساعد رئيس الجمهورية في أداء مهامه ووظائفه كمسؤول عن السلطة التنفيذية، فالدستور الأمريكي خول السلطة التنفيذية كلها لرئيس الجمهورية، ولم ينص على مشاركة أي شخص له، إلا أن رئيس الجمهورية يلجأ في سبيل مساعدته على الإدارة إلى تعيين وزراء ومستشارين لتسهيل أداء وظائفه.

المبحث الثالث: علاقة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بالكونغرس.

يعد النظام السياسي الأمريكي تطبيقاً عملياً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث جاءت أحكام الدستور لتقيم نظاماً سياسياً متوازناً بين سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبأن تباشر كل منها الوظيفة المسندة إليها باستقلالية تامة وعلى قدم المساواة مع السلطتين الأخرين، وبعدم خضوع أي منهما لأي إجراء تتخذه السلطة الأخرى يكون من

(1) - محمد مصطفى كمال، "أحداث 11 ديسمبر والأمن القومي الأمريكي، مراجعة للأجهزة والسياسات"، السياسة الدولية،

العدد 146، مطابع الأهرام التجارية، مصر، جانفي 2002، ص ص 58، 59.

(2) - M.J.C. Vile, op.cit, p169.

(3) - Peter Woll and Robert Binstock, op.cit, p 352.

شأنه نقض هذا الاستقلال والانتقاص منه، إلا أن الممارسة الفعلية في الولايات المتحدة الأمريكية بينت عكس ذلك، أي وجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبار السلطة القضائية تتمتع بالاستقلالية التامة، وبالتالي فإن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات مبدأ وهمي يتعارض مع طبيعة الأشياء، ولا يتفق مع ما تقتضيه ضرورة سير النظام في الدولة من إحداث التعاون وإنشاء علاقات مع الهيئات العامة في الدولة، لذلك لقي النظام الرئاسي اختلافا في التطبيق أملتته ضرورة التزاوج والتعاون بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وسنقوم بمعالجة ذلك من خلال: وسائل تأثير رئيس الجمهورية على الكونغرس (المطلب الأول)، ووسائل تأثير الكونغرس على رئيس الجمهورية (مطلب الثاني).

المطلب الأول: وسائل تأثير رئيس الجمهورية الأمريكي على الكونغرس.

يقوم رئيس الجمهورية بالتأثير على عمل الكونغرس بعدة وسائل من أهمها:

أولاً/ حق رئيس الجمهورية في توجيه توصيات تشريعية للكونغرس:

إذا كان النظام الرئاسي يقوم على أساس أنه ليس من حق رئيس الدولة اقتراح القوانين لأنه من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، فإن الدستور الأمريكي قد نص على حق رئيس الجمهورية التقدم للكونغرس من حين لآخر بتقارير أو رسائل تتضمن بيان الحالة العامة للاتحاد ولفت نظره لإصدار قانون معين يلزم لتنفيذ سياسته، وإذا كان رئيس الجمهورية الأمريكي لا يستطيع أن يتوجه إلى الكونغرس بصيغة مشروع قانون كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية، فإن هذه الرغبة لا يلتزم بها الكونغرس ولا يتقيد بها، وإنما تتوقف على شخصية رئيس الجمهورية ونفوذه⁽¹⁾، كما يمكن لرئيس الجمهورية التقدم للكونغرس بمشروعات القوانين يرغب في إصدارها عن طريق دفع أحد أصدقائه أو احد أعضاء الكونغرس المنتمين إلى الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية⁽²⁾.

(1) - نصر محمد علي الحسيني، مرجع سابق، ص 240.

(2) - محمد ظريف، القانون الدستوري - مدخل لدراسة النظرية العامة والأنظمة السياسية، ط1، الدار البيضاء، المغرب:

مطبعة النجاح الجديدة، 1998، ص 150.

ثانيا/ حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين التي يقرها الكونغرس

نصت المادة الأولى من الدستور الأمريكي في فقرتها السابعة على "كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل أن يصبح قانونا أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فإذا وافق عليه وقعه، ولكن إذا لم يوافق عليه أعاده مقرونا باعتراضاته إلى المجلس الذي طرح فيه، وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره، ثم يياشر إعادة درس المشروع، فإذا وافق أعضاء ذلك المجلس بعد إعادة مشروع القانون أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر ليعاد درسه كذلك، فإذا أقره ثلثي (3/2) أعضاء ذلك المجلس أصبح قانونا... وإذا لم يعد الرئيس أي مشروع في غضون عشرة أيام تستثنى منها أيام الأحد من تقديمه له أصبح مشروع القانون ذلك قانونا، كما لو أنه وقعه ما لم يصل الكونغرس بسبب رفعه لجلساته دون إعادة المشروع إليه، وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا"⁽¹⁾.

من خلال نص هذه المادة يتضح جليا أن الدستور الأمريكي خول لرئيس الجمهورية سلطة الموافقة أو الاعتراض على جميع مشاريع القوانين، ومختلف أنواع القرارات التي تحضى بموافقة الكونغرس بمجلسيه- النواب والشيوخ- باستثناء ما يتعلق بفض دورات انعقاد هذا الأخير، وإذا كانت المادة الخامسة من الدستور قد خولت للكونغرس صلاحية اقتراح تعديلات للدستور كلما رأى ثلثا أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب ذلك، فإن المحكمة العليا قد استقرت على أن ما يصدر بالاتفاق بين المجلسين من اقتراح بتعديل الدستور لا يخضع لسلطة رئيس الجمهورية في الموافقة والاعتراض⁽²⁾، وموافقة رئيس الجمهورية إما أن تكون صريحة إذا قام بالتوقيع على مشاريع القوانين في خلال الأجل المحدد دستوريا وهو عشرة (10) أيام من تاريخ تقديمها إليه، وإما أن تكون الموافقة ضمنية، وتكون في حالة ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن توقيع المشروع أو رده مع اعتراضاته خلال مهلة العشرة (10) أيام⁽³⁾، وبما أن موافقة رئيس الجمهورية تعد أمرا جوهريا حتى يصبح

(1)- دستور الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، المادة 1، الفقرة 7.

(2)- يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 277.

(3)- عبد الحليم مشري وحسينة شرون، "مظاهر الاستقلال في النظام الرئاسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة

بسكرة، ص 200 .

المشروع القانون قابلا للتنفيذ، لذلك قررت المحكمة العليا على أنه عندما يقوم رئيس الجمهورية بالموافقة على مشروع القانون يمكن اعتباره دون شك انه شارك في إنشاء التشريعات التي يتطلب تنفيذها⁽¹⁾.

إن الرئيس الأمريكي يكون أمام عدة خيارات فيما يتعلق بمشروع القانون المقدم إليه، إما بالموافقة صراحة بالتوقيع عليه، وإما الاعتراض عليه وفي هذه الحالة يعيده إلى المجلس الذي طرح فيه مرفقا بأسباب الاعتراض عليه، فإذا تمت الموافقة على المشروع المعد بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الحاضرين أرسل المشروع مرفقا باعتراض رئيس الجمهورية إلى المجلس الثاني الذي يقوم بإعادة بحث المشروع، فإذا تمت الموافقة عليه كذلك بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء الحاضرين يصبح عندئذ هذا المشروع قانونا رغم عدم موافقة وتوقيع رئيس الجمهورية عليه⁽²⁾.

إن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون لا يعني من الناحية العملية إنهاء القانون، لأنه من النادر أن يتجاوز الكونغرس فيتو رئيس الجمهورية ولا يجبره عن الخضوع، خاصة إذا كان حزب رئيس الجمهورية هو الحائز للأغلبية في الكونغرس، وحتى وإن كان العكس، أي مجرد أقلية من حزب رئيس الجمهورية، لكنها لن تكون أقلية صغيرة جدا تقل عن ثلث الأعضاء الأمر الذي يجعل مسألة تجاوز الفيتو صعبة، فتجاوز هذا الاعتراض لا يحدث إلا إذا كان رئيس الجمهورية معزولا عن حزبه، ولا يحضى بمساندته وهذه حالة يصعب تصورها، ومن حيث الممارسة الواقعية فإنه نادرا ما يمكن للكونغرس تجاوز فيتو رئيس الجمهورية، فقد استعمله الرئيس الأمريكي روزفلت 635 مرة ونجح، ولم يستطع الكونغرس تجاوزه في أي مرة⁽³⁾.

(1) - محمد ظريف، القانون الدستوري- مدخل لدراسة النظرية العامة والأنظمة السياسية-، ط1، الدار البيضاء: المملكة المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، 1998، ص 150.

(2) - Johns D. Less , **The Political System of the United States**, London : Faber and Faber, 1969, pp 338, 339.

(3) - إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري- الدساتير والدولة ونظم الحكم-، طرابلس، ليبيا: دار الكتاب الجديد المتحدة، 2010، ص 339.

كما سبق وتطرقتنا فإن لرئيس الجمهورية الحق في إيقاف القانون الذي وافق عليه الكونغرس، وذلك وفقا للمادة الأولى الفقرة السابعة من الدستور الأمريكي التي تنص على أن كل مشروع قانون يصادق عليه مجلس الكونغرس يجب قبل نفاذه إحالته إلى رئيس الولايات المتحدة الذي إذا أقره أمضاه خلال عشرة أيام من إحالته، وإلا أصبح مشروع القانون المقر من قبل الكونغرس قانونا كما لو أن الرئيس أمضاه، وإذا اعترض عليه يعيده إلى احد مجلسي الكونغرس الذي يرسل إلى المجلس الآخر، فإذا وافق عليه بنفس الأغلبية أصبح قانون⁽¹⁾.

إن حق الفيتو له فائدة كبيرة في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لكن الرؤساء الأمريكيين أصبحوا يستخدمونه بفعالية تامة جعلت منه سلاحا حقيقيا قلب التوازن بين السلطات لصالح رئيس الجمهورية، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي.

يتبين من ذلك أن الرئيس الأمريكي لم يعد فقط محور العمل التنفيذي بل أصبح محور الدولة كلها بما في ذلك دوره التشريعي المتنامي، وهو دور يؤازره حتى القضاء والرأي العام، فالقضاء من خلال إعطاء تفسيرات واسعة لنصوص الدستور الذي يتسم بالغموض في الصياغة الأمر الذي جعل صلاحيات رئيس الجمهورية أكثر ديناميكية ومرونة.

ثالثا/ حق رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح:

طبقا للمادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي فإن رئيس الجمهورية يسهر على تنفيذ القوانين تنفيذا صادقا، وبذلك فهو ينفذ إرادة البرلمان من خلال تطبيق القوانين التي يعدها هذا الأخير، ومع ذلك يستطيع رئيس الجمهورية إصدار أنواع أخرى من اللوائح، كاللوائح المستقلة، ولوائح الضرورة، واللوائح التفويضية مستندا في ذلك إلى نصوص الدستور، وإما لتفويض تشريعي صادر عن الكونغرس يجيز له إصدار ما يسمى باللوائح التفويضية.

(1)- أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري: النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية- دراسة مقارنة، القاهرة: دار شتات للنشر والبرمجيات، 2011، ص 100.

وبما أن هذه اللوائح عبارة عن قرارات إدارية تصدر من السلطة التنفيذية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد لتضمنها قواعد عامة مجردة كالقوانين الصادرة عن الكونغرس تماما، وبهذا يمكن القول أن رئيس الجمهورية يباشر نشاطا تشريعيا يدخل أصلا في دائرة عمل السلطة التشريعية، وهذا يعد مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي.

رابعا. نائب رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الشيوخ:

طبقا للفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي يتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ، ومما لا شك فيه أن وجود نائب رئيس الجمهورية على رأس أحد مجلسي الكونغرس يمثل همزة وصل بين الكونغرس ورئيس الجمهورية، الأمر الذي يساهم في التخفيف من حدة الخلاف الذي قد ينشأ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهو يستطيع من ناحية أن يعبر عن إرادة رئيس الجمهورية ويدافع عنها أمام الكونغرس، ومن ناحية أخرى يقوم بنقل إرادة الكونغرس إلى رئيس الجمهورية.

خامسا. دعوة الكونغرس للانعقاد في دورات غير عادية:

إذا كان النظام الرئاسي يقوم على أساس عدم إمكانية رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية حيث يجتمع البرلمان من تلقاء نفسه، فإن الدستور الأمريكي منح لرئيس الجمهورية حق دعوة الكونغرس للانعقاد في دورات غير عادية في الظروف الاستثنائية، أو في المناسبات الهامة التي تستدعي اجتماع الكونغرس⁽¹⁾.

المطلب الثاني: وسائل تأثير الكونغرس على رئيس الجمهورية الأمريكي.

يشارك الكونغرس مع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الأمريكي في ممارسة بعض اختصاصات السلطة التنفيذية، ومن أهمها إدارة السياسة الخارجية والإشراف عليها، وتعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات وخاصة قضاة المحكمة العليا، وتعيين السفراء والوزراء المفوضين، كما يتطلب الدستور الأمريكي ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية، كما يمكن لمجلس الشيوخ محاكمة رئيس

(1) - محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات - دراسة تحليلية مقارنة، ط1، دبي، الإمارات العربية المتحدة: مطابع البيان التجارية، 1994، ص338.

الجمهورية ونائبه وجميع الموظفين الاتحاديين في حالة اتهامهم من قبل مجلس النواب بارتكاب جرائم الخيانة العظمى أو الرشوة وغيرها من الجرائم الكبرى.

أولا. معارضة الكونغرس لمشاريع القوانين التي يسعى رئيس الجمهورية تمريرها:

إن أول الوسائل التي يستخدمها الكونغرس للتأثير على رئيس الجمهورية تتمثل في النظر في مشاريع القوانين التي يحاول رئيس الجمهورية تمريرها بصفة غير مباشرة عن طريق بعض البرلمانيين، فقد لا يستسيغ الكونغرس مثل هذه المبادرات التي لا تلزمه في شيء، ويؤدي به الأمر إلى حد إقبارها مانعا بذلك رئيس الجمهورية من تجسيد جانب من برنامجه الانتخابي أو السياسة القطاعية التي ينوي تطبيقها، ويحدث ذلك عندما يكون رئيس الجمهورية من حزب وأغلبية أعضاء الكونغرس من حزب آخر، وهو ما حدث بين الرئيس كلينتون المنتمي إلى الحزب الديمقراطي والأغلبية البرلمانية المنتمية إلى الحزب الجمهوري بخصوص مبادرة الرئيس كلينتون المتعلقة بإصلاح نظام الرعاية الصحية الذي اقترحه في خطابه حول حالة الاتحاد سنة 1994، ويحدث أيضا أن تسوء الأوضاع وتتدهور بين رئيس الجمهورية والكونغرس عقب مواجهة بين أغلبية الكونغرس والأغلبية الرئاسية، ومن ذلك برنامج الحزب الجمهوري عقد مع أمريكا الذي زكاه الناخبون خلال الانتخابات التشريعية في نوفمبر 1994م يهدف إلى إقصاء رئيس الجمهورية من المجال التشريعي والدبلوماسي⁽¹⁾.

ثانيا. تصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات رئيس الجمهورية لتعيين كبار الموظفين:

لقد فرق الدستور الأمريكي بين طائفتين من الموظفين، موظفوا الدرجات الدنيا الذين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية وحده، وموظفوا الدرجات العليا التي تطلب الدستور في تعيين أفرادها أن يحصل رئيس الجمهورية على موافقة مجلس الشيوخ^(*)، وتشمل هذه

(1) - الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص 148.

(*) - من الأمثلة على ذلك موافقة مجلس الشيوخ في 29 سبتمبر 2005 على تعيين جون روبرت كرئيس للمحكمة العليا مدى الحياة، واعتراضه سنة 1997 على مقترح تعيين أنثوني لاك في منصب مستشار الأمن القومي من قبل الرئيس كلينتون.

الطائفة الوزراء والسفراء والقناصل والقادة العسكريين الكبار وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذين تنشأ مناصبهم بموجب قانون يصدره الكونغرس⁽¹⁾.

إن تعيينات رئيس الجمهورية لكبار موظفي الدولة لا تكون نافذة إلا بعد تصديق مجلس الشيوخ، فبعد أن يقوم رئيس الجمهورية بترشيح هؤلاء الموظفين يرسل هذه الترشيحات إلى مجلس الشيوخ، فإذا وافق عليها هذا الأخير يقوم بإصدار قرار تعيينهم، ولم يطلب الدستور أغلبية خاصة لموافقة مجلس الشيوخ، ومن ثم يكفي موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهي الأغلبية التي تصدر بها كل قرارات هذا المجلس في الحالات التي لا يتطلب الدستور فيها أغلبية خاصة⁽²⁾.

ورغم اعتبار الوزراء من بين موظفي الدرجات العليا الذين يعينون بواسطة رئيس الجمهورية وبموافقة مجلس الشيوخ، إلا أن هذا الأخير لم يعارض على ترشيح الوزراء مجاملة منه لرئيس الجمهورية حتى أصبحت هذه المجاملة عرفاً دستورياً ثابتاً يقضي بانفراد رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء وحده دون تدخل من مجلس الشيوخ.

إن حق موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الوزراء من قبل رئيس الجمهورية لا زال حقاً قائماً مقرراً بنص الدستور رغم ندرة استعماله، وما يؤكد ذلك ممارسة مجلس الشيوخ لهذا مرات عدة^(*)، بالإضافة إلى ذلك فقد نص الدستور الأمريكي في الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن السبيل الوحيد لتخلي مجلس الشيوخ عن سلطته في الموافقة على بعض التعيينات هو أن يصدر الكونغرس قانوناً ينص على إسناد التعيين في تلك المناصب لرئيس الجمهورية وحده.

أما بالنسبة لترشيحات رئيس الجمهورية لبقية الوظائف الأخرى فقد اعتاد مجلس الشيوخ مناقشتها مناقشة جدية وفعالة، والملاحظ أن هذه الترشيحات يؤثر عليها انتماء أو

(1) - رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، الدار البيضاء، المملكة المغربية: دار بوبقال، 1986، ص 158.

(2) - ألبرت ساي وآخران، أسس الحكم في أمريكا، تر: محمد فرج، القاهرة: دار غريب للطباعة، 1978، ص 205، 206.

(*) - رفض مجلس الشيوخ عام 1989 قرار اصدر عن رئيس الجمهورية جورج بوش بتعيين جون باول وزيراً للدفاع، أنظر: محمد فتوح عثمان، مرجع سابق، ص 70.

عدم انتماء رئيس الجمهورية لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ إذ في الحالة الأولى يضمن رئيس الجمهورية الموافقة على ترشيحاته، بينما في الحالة الثانية يفقد هذه الميزة.

ثالثاً. تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية:

باعتبار إدارة الشؤون الخارجية للدولة من اختصاص السلطة التنفيذية باتفاق معظم فقهاء القانون الدستوري، فمن المفترض أن تتولى إدارتها هذه السلطة منفردة دون مشاركة من قبل الكونغرس طبقاً لأنصار الرأي القائل بوجود فصل مطلق بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن الواقع العملي عكس ذلك، بحيث أشرك واضعوا الدستور الأمريكي مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في إدارة بعض الشؤون كنوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين الكونغرس ورئيس الجمهورية، وقد جعل الدستور الأمريكي عقد معاهدات من المسائل ذات الاختصاص المشترك بين الكونغرس ورئيس الجمهورية، حيث نص في البند الثاني في الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن: "للرئيس بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ عقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين...".

يتضح من خلال هذا النص أن الاختصاص بإبرام المعاهدات وإن كان يدخل في نطاق اختصاص رئيس الجمهورية إلا أنه مقيد بضرورة مشورة وموافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه الحاضرين.

وكما سبق وتطرقتنا فإن المعاهدات تمر بمرحلتين هما: مرحلة المفاوضات والتوقيع ثم مرحلة التصديق، فالمفاوضات من اختصاص رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة مجلس الشيوخ، إلا أن العرف جرى على أن يختار رئيس الجمهورية بعض أعضاء مجلس الشيوخ البارزين للاشتراك في الوفود التي تقوم بإجراء المفاوضات بشأن المعاهدات المختلفة، حتى يضمن موافقته على هذه المعاهدات عند التصديق عليها⁽¹⁾، أما فيما يخص التصديق على المعاهدات فقد نص الدستور صراحة على أنها من اختصاص مجلس الشيوخ، فبعد انتهاء مرحلة المفاوضات بشأن المعاهدة وتحريرها وتوقيعها، يقوم رئيس الجمهورية بعرضها على مجلس الشيوخ لإبداء رأيه حيالها، والموافقة عليها بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء،

(1)- Jeanette Hamster, **President & Congress The Making of the U.S NATO Enlargement Policy, USA : NATO-EAPC Fellowship Programme, 2000,p8.**

والسبب في إعطاء مجلس الشيوخ مثل هذا لاختصاص يعود لكون هذا المجلس يمثل جميع الولايات الأمريكية، ومهمته لا تقتصر على التشريع، وإنما يجب أن تتعدى إلى كل ما يهم هذه الولايات، وخاصة ما يتعلق بالسياسة الخارجية لدولة الأتحاد⁽¹⁾.

إن أغلبية الثلثين التي اشترطها الدستور الأمريكي للمصادقة على إبرام المعاهدات الدولية تلعب دروا مؤثرا في العلاقة بين رئيس الجمهورية والكونغرس وتزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فهي تفسح المجال لأقلية مفروضة في مجلس الشيوخ أن تعطل أي معاهدة لا تروق لها.

لقد رفض مجلس الشيوخ في أكتوبر 1999 المصادقة على معاهدة حضر التجارب النووية رغم إلهاح الرئيس بيل كلينتون الذي نعت سلوك مجلس الشيوخ- الجمهوريين أساسا- بأنه انغزالية جديدة⁽²⁾، ولتفادي مثل هذا الوضع لجأ الرئيس الأمريكي إلى عقد الاتفاقيات التنفيذية^(*) هروبا من هذا المأزق الدستوري.

على كل فإن المعاهدات الدولية لا تكون نافذة إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ عليها، وبالتالي فإن السلطة التشريعية تمارس بذلك الرقابة والإشراف على السياسة الخارجية للدولة التي تدخل في صميم اختصاصات السلطة التنفيذية، مما يعني أن النظام السياسي الأمريكي لم يلتزم بالفصل المطلق بين السلطات.

رابعا. دور الكونغرس في حالة عجز رئيس الجمهورية:

في حالة حدوث مانع نهائي يؤدي إلى توقف رئيس الولايات المتحدة الأمريكية عن أداء مهامه، كمرضه أو وفاته أو تقديم استقالته، فإنه يستبدل بنائب الرئيس الذي يكمل مهامه⁽³⁾، وقد نص التعديل الخامس والعشرون للدستور الأمريكي على أن يعلن رئيس الجمهورية بنفسه وعن طريق نص كتابي عن عجزه ويرسله إلى مجلس الشيوخ، حيث يقوم

(1)- محمود عمران سعيد وآخرون، مرجع سابق، ص ص 373، 374.

(2)- عبد الغني النويضي، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الرباط: منشورات جامعة محمدك الخامس، 2004، ص 64.

(*)- لا تخضع الاتفاقيات التنفيذية لموافقة مجلس الشيوخ حيث تتم هذه الاتفاقيات بمجرد التوقيع عليها، أي أنه يكفي فقط موافقة رئيس الجمهورية عليها.

(3)- André Hauriou et autres, **Droit Constitutionnel et Institutionnel Politiques**, 6^e édition, Paris :LGDG, p 490.

نائب الرئيس بممارسة واجبات الرئيس دون تسلمه منصب الرئاسة، وفي حالة رفض رئيس الجمهورية الإعلان عن عجزه يتم إخطار رئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب بذلك، وتزول حالة العجز بإعلان من رئيس الجمهورية نفسه إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب يوضح فيه قدرته على مباشرة سلطاته، ولكن في هذه الحالة يمكن الاعتراض على إعلان رئيس الجمهورية خلال أربعة أيام من صدوره من قبل نائب الرئيس، أو من قبل الهيئة المكونة من الوزراء والأطباء وعلماء النفس بإعلان مصاد موجه إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب يوضح فيه استمرار عجز رئيس الجمهورية، وتعود الكلمة الأخيرة للكونغرس الذي ينعقد لبحث هذا الأمر خلال 48 ساعة على الأكثر من وقت حدوث الاعتراض، ويصدر قراراً بأغلبية ثلثي الأعضاء لكل من المجلسين خلال 21 يوماً، إما بوجود العجز فيستمر نائب الرئيس في أداء مهام رئيس الجمهورية بصورة مؤقتة، وإما بعدم وجود العجز فيقوم رئيس الجمهورية باسترداد سلطاته⁽¹⁾.

خامساً. تأثير الكونغرس على السلطة التنفيذية عن طريق الميزانية:

للكونغرس سلطة اعتماد الميزانية العامة للولايات المتحدة، وذلك استناداً لسلطته المالية، إذ بمجرد وصول مشروع الميزانية من رئيس الجمهورية إلى الكونغرس فإنه يعرض أولاً على مجلس النواب الذي يقوم بإحالة إلى لجنة الأساليب والوسائل ولجنة الاعتمادات لدراسته، وعند إقراره من قبل هذه اللجان يطرح المشروع على مجلس النواب ليُدخل عليه ما يراه من تعديلات، ثم يجري التصويت لأخذ الموافقة عليه، وإحالته بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ، حيث يمر المشروع بنفس المراحل التي مر بها في مجلس النواب ولجانه، ثم يعقد اجتماع مشترك يضم أعضاء مجلسي الكونغرس لمناقشة ما يكون قد حدث من خلاف في الرأي بين المجلسين بشأن الميزانية، وبانتهاء هذا الاجتماع تنتهي موافقة الكونغرس على مشروع الميزانية⁽²⁾.

(1) - مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، ط1، المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون، 2014، ص ص 26، 27.

(2) - محمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2010، ص 591.

بعد موافقة الكونغرس بمجلسيه على مشروع الميزانية يقوم بإرساله إلى رئيس الجمهورية لإبداء رأيه فيه بالموافقة والتصديق، أو بالاعتراض ورد المشروع إلى الكونغرس شأنه شأن جميع مشروعات القوانين، ولا يملك رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض الجزئي على الميزانية، فإما أن يوافق عليها كلياً أو يعترض عليها كلياً، ويستطيع الكونغرس التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي الأعضاء، ومن النادر أن يستعمل رئيس الجمهورية سلطته في الاعتراض على مشروع قانون الميزانية لكي لا تتعطل أعمال وبرامج الأجهزة التنفيذية التي تحتاج الأموال اللازمة لتشغيلها⁽¹⁾.

وللكونغرس السلطة المطلقة لتعديل مشروع الميزانية دون قيد، أو تدخل من قبل رئيس الجمهورية واكتفائه بالاعتراض التوفيقى على المشروع، وبذلك فإن سلطة الكونغرس على الميزانية العامة لا تماثلها سلطة أي البرلمان على الميزانية في كل الدول الديمقراطية الغربية⁽²⁾، وبالتالي يمثل مشروع المصادقة على الميزانية والنفقات الناجمة عنها وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة مناسبة أخرى يمكن للكونغرس من خلالها كبح جماح رئيس الجمهورية، إما بعدم المصادقة على الاعتمادات المطلوبة أو بالتخفيض منها أو بتعديلها مما يترتب عن ذلك من انعكاسات سلبية على تنفيذ السياسة العامة للدولة.

لقد اعترض الكونغرس في عدة مناسبات على مشاريع اعتمادات مالية سواء كانت ضمن الميزانية العامة السنوية أو كانت اعتمادات طارئة تستوجبها أحداث معينة، ومن بينها اعتراض الكونغرس على منح رئيس الجمهورية الاعتمادات التي تسمح له بالزج بجيش الولايات المتحدة في عمليات تهدف إلى مقاومة بعض الأنظمة السياسية، وإلى مساعدته على مساندة أنظمة أخرى⁽³⁾، ويمثل رئيس الجمهورية أمام الكونغرس سكرتير المالية الذي يرسل إلى الكونغرس تقريراً مالياً يشمل المداخل والنفقات للسنة المقبلة، ويشبه هذا التقرير مشروع قانون المالية في الأنظمة البرلمانية، ولكن يقتصر دور سكرتير المالية على مجرد إرسال التقرير إلى الكونغرس، دون أن يكون له الحق في الحضور أو الدفاع عنه،

(1) - لورانس غراهام وآخرون، السياسة والحكومة، ترجمة: عبد الله بن فهد اللحيدان، بيروت: النشر العلمي والمطابع،

1999، ص 69، 70.

(2) - مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 294.

(3) - المرجع نفسه، ص 149.

وللكونغرس مطلق الحرية في إقرار الميزانية ووضع القانون الخاص بها، وقد يقل مجال تلك الحرية إذا كان لرئيس الجمهورية نفوذ قوي على الأغلبية البرلمانية للتأثير فيها بالشكل الذي يحقق ويدعم سياسته العامة في الدولة⁽¹⁾.

ويلتزم رئيس الجمهورية وأجهزته التنفيذية بالميزانية باعتبارها صادرة بموجب قانون فرعي جمع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها كالضرائب والرسوم وغيرها، كما يلتزم بعدم تجاوز النفقات التي صرح بها الكونغرس، وأنه يوجه هذه النفقات إلى الموضوعات والأهداف التي خصصت لها، وإذا احتاج مزيداً من المال لا بد من استصدار قوانين جديدة من الكونغرس باعتمادات مالية إضافية⁽²⁾.

إن رئيس الجمهورية ملزم كذلك بإخبار الكونغرس بكل قرار يرفض بصرف اعتماد مالي تمت الموافقة عليه حتى يتمكن هذا الأخير من إجراء قراءة ثانية، وإذا اقتضى الأمر حذف المصرف المعتمد، فالكونغرس هو المختص بترخيص صرف الاعتمادات المالية التي وافق عليها، وبالتالي من حقه معرفة ما إذا كانت هذه العملية تحققت بالفعل⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى أن هناك فارقاً جوهرياً بين مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة للبرلمان في النظام البرلماني، ومشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية للكونغرس في الولايات المتحدة، ففي النظام البرلماني يتولى وزير المالية أو الوزير المختص الدفاع عن مشروع الموازنة أمام البرلمان، أما في الولايات المتحدة فيتم إرسال المشروع إلى الكونغرس الذي له مطلق الحرية في إقراره أو تعديله أو رفضه دون أي تدخل من رئيس الجمهورية أو الوزير المختص، فضلاً عن ذلك فبإمكان كلا المجلسين إجراء التعديلات التي يريانها مناسبة دون الرجوع في هذه التعديلات إلى السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

إن السلطة المطلقة للكونغرس بشأن إقرار الصورة النهائية للميزانية العامة للولايات المتحدة تشكل مصدراً لسيطرة الكونغرس وتأثيره على رئيس الجمهورية، ذلك أن مظاهر السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية تحتاج إلى توفير المال للقيام بأعبائها، كما أنه

(1) - مليكة الصروخ، القانون الدستوري، الرباط: مكتبة أكدال، 1998، ص 63.

(2) - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 296، 297.

(3) - يوسف الفاسي الفهري، مرجع سابق، ص 287، 288.

(4) - محمد هلال الرفاعي، مرجع سابق، ص 592.

بحاجة إلى الكثير من الأموال لتنفيذ برامج وسياساته المختلفة في كافة المجالات في الداخل والخارج، وتدبير هذه الأموال يعتمد أساساً على موافقة الكونغرس، وهذا يوضح مدى تأثير الكونغرس على الرئيس الأمريكي وأجهزته التنفيذية من خلال سلطته المطلقة في اعتماد الميزانية.

سادساً. مسؤولية أفراد السلطة التنفيذية جنائياً أمام الكونغرس

لم يتضمن الدستور الأمريكي أي نص يمنح للكونغرس سلطة مساءلة رئيس الجمهورية أو أعضاء الأجهزة التنفيذية، كتوجيه الأسئلة والاستجابات واللوم لأعمال السلطة التنفيذية، كما لم يتم النص على إمكانية الكونغرس تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أو أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية كما هو الحال بالنسبة للنظام البرلماني، ورغم من ذلك فإن الكونغرس يمارس سلطة رقابية ذات فعالية على السلطة التنفيذية عن طريق التحقيق والاستقصاء والمراقبة التي منحت للجان الكونغرس البرلمانية، ويعد هذا انتهاكاً لاستقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، وبالتالي الخروج عن قاعدة الفصل المطلق بين السلطات التي يتبناها النظام السياسي الأمريكي.

إذا كان أعضاء السلطة التنفيذية غير مسؤولين سياسياً أمام الكونغرس، إلا أن الدستور الأمريكي يعطي لمجلس النواب الحق في اتهامهم جنائياً في حالة ارتكابهم جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة وغيرها من والجح الجنائيات، ويتم ذلك بإجراء يطلق عليه الأمبيشمنت⁽¹⁾ الذي به يستطيع مجلس النواب أن يهتّم رئيس الجمهورية والوزراء والموظفين الفدراليين بتهمة الخيانة أو أي جريمة ضد أمن الدولة، فتتشكل لجنة قضائية من بين أعضائه لإعداد تقرير يبين فيه التهم المنسوبة لرئيس الجمهورية أو غيره من أفراد السلطة التنفيذية ويرسله إلى مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه، فإذا تمت الموافقة على ما جاء في هذا التقرير من تهم، ويقوم بعدها بإعداد قرار الاتهام مبيناً للأسباب التي بني عليها، ثم يرسل بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ الذي يتحول إلى محكمة تعقد جلساتها سرا وتصدر أحكامها بأغلبية الثلثين، وإذا ما ثبتت التهمة، تكون العقوبة التي يتخذها العزل من

(1) - Philip Ardant, op.cit, pp 338, 339.

المنصب^(*)، ويصبح شخصا عاديا يمكن ملاحقته جنائيا أمام المحاكم الجنائية إذا كانت التهمة المنسوبة إليه يعاقب عليها قانون العقوبات⁽¹⁾، أما إذا استقال المتهم تتوقف محاكمته. لقد أسفر التطبيق العملي في الولايات المتحدة الأمريكية على خلق نوع من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق اتصال الحكومة باللجان البرلمانية الدائمة استطاعت الحصول على موافقة الكونغرس على ما تريده من القوانين والاعتمادات المالية اللازمة لنشاط السلطة التنفيذية.

كما جرت العادة أن تراعي الحكومة الأمريكية دائما رغبات هذه اللجان وتشعرها بقبول رقابتها على أعمال الإدارة التنفيذية^(**) الأمر الذي يؤدي إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتم ذلك من خلال حضور الوزراء اجتماعات هذه اللجان لمناقشة السياسة العامة حسب اختصاص كل منها، كما تقوم بالرقابة المستمرة على تصرفات الوزراء والمصالح التي يشرفون عليها من خلال دعوتها للوزراء وممثلي السلطة التنفيذية والسؤال عن تصرفاتهم⁽²⁾، كما ساهم النظام الحزبي السائد في الولايات المتحدة الأمريكية على الربط عمليا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فغالبا ما يكون رئيس الجمهورية من أحد زعماء الحزب الذي حصل على الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يعطيه نفوذا كبيرا في توجيه حزب الأغلبية داخل الكونغرس، وبذلك يسهل التفاهم بين السلطتين

^(*) - من بين تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية أمام مجلس الشيوخ محاكمة الرئيس بيل كلينتون (Bill Clinton) في قضية مونيكا لوينسكي (Monica Lewinsky) والتي انتهت في 12 فيفري 1999 ببراءته من التهمة المنسوبة إليه.

⁽¹⁾ - ألبرت ساي وآخران، مرجع سابق، ص ص 211، 212.

^(**) - لم يشر الدستور الأمريكي إطلاقا إلى هذه اللجان، فهي من صنع اللوائح الداخلية التي وضعها مجلس الكونغرس وذلك بغرض تحضير المشروعات التي ستعرض على كل من المجلسين، وبهذا فإن مركز قوة السلطة التشريعية يكمن في هذه اللجان وليس في المجلسين، حيث أنه خلال الدورة التشريعية الواحدة للكونغرس يطرح حوالي 20 ألف من مشروعات القوانين، لذلك استقر الأمر على تقسيم أعضاء كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب إلى مجموعات صغيرة تسمى اللجان الدائمة تختص كل منها ببحث نوعية معينة من الموضوعات التي تحال إليها من قبل المجلس الذي تنفرع منه، مثل لجنة الدفاع القومي ولجنة الشؤون الخارجية ولجنة الشؤون المالية... وغيرها، وتقوم هذه اللجان بدور غرلة مشروعات القوانين المقترحة على المجلس واختيار الصالح منها، أما باقي الاقتراحات فتلغى نهائيا بسبب عدم إدراجها في جدول أعمال اللجنة، أنظر: منصف السليمي، مرجع سابق، ص 177.

⁽²⁾ - سعد عصفور، مرجع سابق، ص 249.

على السياسة العامة للدولة، لأن العمل في نطاق هاتين السلطتين يجري وفقا لبرنامج حزبي واحد متفق عليه من جانب زعماء الحزب في كل منهما⁽¹⁾.

بالرغم من قيام النظام السياسي الأمريكي على أساس الفصل التام بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي قد انتهى إلى صورة مختلفة عن الصورة التي وضع عملها الدستور، فقد تحول الفصل المطلق بين السلطات إلى صلة تعاون ورقابة بين السلطة التنفيذية والكونغرس في نطاق الحزب، وتبعاً لذلك فإن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقترب كثيراً من النظام البرلماني، إلا أنه يخلو من التوازن فيما يتعلق بوسائل الرقابة المتبادلة.

سابعاً. صلاحية الكونغرس في التحقيق:

لم يرد في الدستور الأمريكي نص على مسؤولية أو مساءلة رئيس الجمهورية أو أعضاء الأجهزة التنفيذية أمام الكونغرس، ذلك أن المسؤولية الوزارية من خصائص النظام البرلماني وليست من خصائص النظام الرئاسي، وفي مقابل ذلك يمارس الكونغرس سلطة رقابية فعالة على السلطة التنفيذية عن طريق ممارسة سلطة التحقيق التي أصبح لها أهمية موازية لسلطة التشريع⁽²⁾، والجدير بالذكر انه قد تم تقسيم أعضاء كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب إلى جماعات صغيرة تسمى باللجان الدائمة تختص كل لجنة ببحث موضوع من المواضيع التي تحال إليها من المجلس الذي تنفرع منه مثل لجنة الشؤون الخارجية ولجنة الشؤون المالية والاقتصاد القومي ولجنة التشريع وغيرها، إلا أن اللجان التي يشكلها مجلس الشيوخ تتمتع بأهمية أكبر من اللجان التي يشكلها مجلس النواب، ويرجع ذلك إلى استدامة واستمرارية اللجان الأولى، لأنها لا تجدد إلا بطريقة جزئية كل عامين وتستمر لمدة ست سنوات على الأقل عكس لجان مجلس النواب التي تجدد كل عامين⁽³⁾.

كما يحتوي الكونغرس على لجان مشتركة تتشكل من عدد من أعضاء مجلس الشيوخ وعدد آخر من مجلس النواب لمتابعة المواضيع التي يهتم بمتابعتها كلا المجلسين

(1) - فوزي أبو دياب، مرجع سابق، ص 135.

(2) - Douglas Kriner and Liam Schwartz, **Divided Government and Congressional Investigations**, Cambridge, USA : Department of Government, p298.

(3) - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 147.

في آن واحد، وتتكون هذه اللجان من ثلاثة إلى تسعة أعضاء يختارون بالتساوي من المجلسين تختص بالنظر في المواضيع المعروضة على كل مجلس، وإذا وقع اختلاف بين المجلسين في تفاصيل بعض التشريعات حل هذا الخلاف بتشكيل لجنة تسمى لجنة المؤتمر تتشكل من أعضاء من كلا المجلسين شريطة أن يمثل فيها الحزبان الرئيسيان وتنتهي إلى تقرير في شأن هذا المشروع⁽¹⁾.

وتعد لجان التحقيق في الكونغرس الأمريكي من أقوى لجان التحقيق على مستوى كافة برلمانات العالم، وقد أدت هذه اللجان دورا كبيرا ومفيدا لمساعدة الكونغرس في القيام بمهامه الرقابية، ويرجع السبب في رفعة ومكانة هذه اللجان إلى الصلاحيات والسلطات الممنوحة لها، إذ بإمكانها اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على الوثائق والمستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع التحقيق، ولها الحق استدعاء الشهود وإلزامهم بالمثل أمامها، وفي حالة رفض احد الشهود وامتناعه عن المثل أمامها يعتبر مرتكبا لجريمة جنائية إهانة واحتقار الكونغرس، وهي جريمة يعاقب عليها جنائيا⁽²⁾.

لقد اتسع نطاق تدخل لجان التحقيق، بحيث أصبح يشمل كل الميادين، ويخضع لتحقيقاتها جميع أعضاء السلطة التنفيذية بما فيهم الوزراء ورؤوسا مختلف الأجهزة والمكاتب التنفيذية بل وقيادة الجيش وأفراده، بالإضافة إلى الأفراد العاديين⁽³⁾، ومن بين أهم لجان التحقيق التي شكلها الكونغرس لجنة التحقيق البرلمانية الخاصة المشكلة من أعضاء مجلس الشيوخ التي تولى رئاستها السيناتور ايرفين (Arvin) سنة 1967، والتي أوكل لها مهمة التحقيق في إعادة انتخاب الرئيس ريتشارد نيكسون، وعرفت هذه القضية باسم وترجيت⁽⁴⁾، وكذلك التحقيقات حول بيع الأسلحة لإيران التي عرفت بفضيحة إيران جيت،

(1) - المرجع نفسه، ص 148.

(2) - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص ص 301، 302.

(3) - يوسف الفهري، القانون الدستوري، ط1، فاس، المملكة المغربية: مطبعة انفو برانت، 1997، ص ص 285، 287.

(4) - باكي الحزانة، "قضية إيران كونترا"، <http://avb.s-oman.net/archive/index.php/t-1874358-html>.

تصفح يوم 28/2/2014.

وكذا التحقيقات حول تحرش الرئيس كلينتون جنسياً مع مونیکا لوينسكي في البت الأبيض، إضافة إلى التحقيقات في أسباب زيادة الجريمة في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾. إن الدور الذي تلعبه لجان التحقيق له تأثير مباشر على السلطة التنفيذية، فالتوصيات التي تصدرها هذه اللجان تكشف عن أوجه التقصير أو الخطأ في أعمالها، وكذلك اطلاع الرأي العام الأمريكي على ما يجريه الكونغرس من تحقيقات بمختلف وسائل الإعلام، وبذلك يصل إلى علم الشعب ما قد تكشفه هذه التحقيقات من أوجه الفساد والتقصير من جانب الجهاز التنفيذي الأمر الذي يؤدي برئيس الجمهوري للتدخل، وفصل من تشير إليه هذه التحقيقات من معاونيه أو مستشاريه مما يؤثر على كيفية عمل السلطة التنفيذية⁽²⁾. يتبين ما تقدم مدى تأثير تحقيقات الكونغرس على رئيس الجمهورية وأجهزته التنفيذية، إذ أصبحت تلك اللجان وسيلة هامة لتحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظراً لما تفرضه ضرورات العمل، وحسن سير تنفيذ المشروعات الحكومية، وبالتالي حققت تلك اللجان مهمة التداخل والتعاون فيما بين الكونغرس والسلطة التنفيذية.

(1) - مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 34.

(2) - يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 302، 303.

خلاصة الفصل

نستخلص مما سبق أن النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية التي تتجسد في شخص رئيس الدولة، الذي يتمتع بسلطات فعلية، ويباشر شؤون الحكم بنفسه، ويتولى وضع السياسة العامة للبلاد، باعتبار الوزراء ليس لهم مهام مستقلة، ولا يشكلون مجلساً متضامناً، وإنما هم مجرد معاونين لرئيس الدولة الذي يقوم بتعيينهم وعزلهم ولا يسألون أمام البرلمان، وبما أن رئيس الدولة في هذا النظام ينتخب بشكل مباشر من قبل الشعب، فإنه يكون مسؤول مباشرة أمام ناخبيه، وليس أمام البرلمان.

وبما أن النظام الرئاسي يقوم على فكرة الفصل المطلق بين السلطات، وبالتالي تنعدم وسائل الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كالأسئلة والاستجوابات وسحب الثقة من رئيس الدولة ووزرائه، وبمقابل ذلك لا يمكن لرئيس الدولة حل البرلمان ودعوته للانعقاد، فالبرلمان حر في تنظيم شؤونه وممارسة وظيفته دون تدخل من أي أحد.

ويعد نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية نموذج عن النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس وحدة السلطة التنفيذية التي تناط برئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في آن واحد، ويباشر اختصاصاته بشكل فعلي، فيقوم برسم السياسة العامة ويضع الخطط العامة لتنفيذها، وليس للبرلمان أي دور في ذلك.

وإذا كان النظام الرئاسي يقوم في أصوله النظرية على مبدأ فردية السلطة والفصل المطلق بين السلطتين، فيجعل السلطة التنفيذية بمعزل عن السلطة التشريعية، إلا أن الواقع غير ذلك لأنه باستقراء نصوص الدستور والتطور العملي للحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية يتبين أن هذا المبدأ وهمي لا وجود له من الناحية العملية، لأن هناك علاقة وطيدة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن المظاهر التي نص عليها الدستور الأمريكي حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، وتوجيه توصيات تشريعية والسهر على تنفيذ القوانين التي يشرعها الكونغرس، كما يمكنه دعوة هذا الأخير للانعقاد في دورات غير عادية، ومن جانب السلطة التشريعية فيشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في ممارسة بعض اختصاصاته كإدارة السياسة الخارجية والإشراف عليها، وتعيين موظفي الحكومة الاتحادية، والوزراء والسفراء والمفوضين، والموافقة على المعاهدات الدولية، كما

يمكنه محاكمة رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء وجميع الموظفين الاتحاديين في حالة اتهامهم بالخيانة العظمى أو الرشوة وغيرها من الجرائم الكبرى.

ومن مظاهر التعاون التي أنشأها التطبيق العملي هو اتصال أعضاء السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية الدائمة ذات الأثر الفعال في توجيه الكونغرس، مما يسهل الحصول على الأعمادات المالية في مقابل مراعاة رغبات هذه اللجان وإشعارها بقبول رقابتها على أعمال الإدارات التنفيذية الأمر الذي خلق نوعا من التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما ساعد النظام الحزبي السائد في الولايات المتحدة على الربط عمليا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فغالبا ما يكون رئيس الجمهورية من أحد زعماء الحزب الذي يحصل على الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يعطيه نفوذا كبيرا في توجيه حزبه داخل الكونغرس مما يسهل التفاهم بين السلطتين حول السياسة العامة للدولة، لأن العمل في نطاق هاتين السلطتين يجري وفقا لبرنامج حزبي واحد متفق عليه من جانب زعماء الحزب كل منهما.

الفصل الرابع

رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين
الجزائري واللبناني

لقد كان رئيس الجمهورية الجزائري في ظل الأحادية الحزبية يتمتع بسلطات واسعة جعلت منه محور النظام السياسي، فهو الذي يقرر بمفرده السياسة العامة للبلاد، ويتحكم في كل السلطات العامة في البلاد، وبعد أحداث الخامس اكتوبر 1988 التي أدت إلى تغيير النظام السياسي وصدور دستور 1989 الذي نص على اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية ، وبعد أحداث العنف التي عرفتها الجزائر إثر توقيف المسار الانتخابي سنة 1991، وشغور منصب رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة لتولي مهام رئاسة الدولة، واستمر الوضع إلى غاية صدور أفضية الوفاق الوطني التي على تعيين رئيس دولة لتسيير المرحلة الانتقالية، والتي توجت بإصدار دستور 1996 الذي أعاد تنظيم الحياة السياسية، ليأتي بعد ذلك التعديل الدستوري 2008 الذي قام بإعادة تنظيم السلطة التنفيذية، أما في لبنان فقد كان الوضع السائد قبل اتفاق الطائف يقوم على مركز السلطة التنفيذية بيد رئيس جمهورية يتمتع بسلطات واسعة، جعلته هو وطائفته تهيمن على الحكم دون على حساب الطوائف الأخرى مما أدى الى وقوع أزمة داخلية في البلاد أدت الى قيام حرب أهلية ونزاع بين الطوائف⁽¹⁾ انتهى باتفاق الطائف في 22 أكتوبر 1989 الذي وضع حدا لهذه الحرب، وتمخض عنه دستور 1990 الذي أعاد تنظيم الحياة السياسية في البلاد وقلص من صلاحيات رئيس الجمهورية وأناط بعضها بمجلس الوزراء، والبعض الآخر برئيس الحكومة، وسنقوم في هذا الفصل بمعالجة ذلك من خلال التطرق إسناد رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الأول)، واختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الثاني)، وسلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية والعسكرية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الثالث)، وسلطات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في ظل الظروف غير العادية (المبحث الرابع).

(1) - للتفصيل أكثر حول الحرب الأهلية في لبنان، أنظر: حسين قادري، لبنان الحرب الأهلية والتدخلات الخارجية، ط1، باتنة، الجزائر: دار قانة للنشر والتوزيع، 2008، ص 76 وما يليها.

المبحث الأول: إسناد رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

نتطرق في هذا المبحث إلى شروط الترشح وعملية انتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المطلب الأول)، وإلى ممارسة الوظيفة الرئاسية في كلا النظامين الجزائري والليبي (المطلب الثاني)، وإلى مسؤولية رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في المطلب الثالث.

المطلب الأول: شروط الترشح وانتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

للتعرف على شروط وكيفية الترشح وكيفية تمويلها في كلا النظامين الجزائري والليبي، يتعين تقسيم هذا المطلب إلى الشروط الواجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، ثم نتطرق لعملية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في هاذين النظامين.

أولاً. شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

هناك عدة شروط حددها دستور وقانون الانتخابات في كل من النظام السياسي الجزائري والليبي من اجل الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية.

1/ شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في النظام السياسي الجزائري:

للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الجزائر يشترط دستور 1996 والمعدل في 16 نوفمبر 2008 في المادة 73(*) عددا من الشروط لتولي هذا المنصب وهي:

أ- الجنسية الجزائرية الأصلية:

يتطلب أن يتمتع المترشح لمنصب رئاسة الجمهورية بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وهذا يعني استبعاد مزدوجي الجنسية وكل من يحمل الجنسية الجزائرية المكتسبة من الترشح لهذا المنصب، ويتعين على المجلس الدستوري عند فحص ملفات المترشحين التأكد

(*)- لقد تم تعديل هذه المادة بموجب التعديل الدستوري 2016 بإضافة شرطين هما: أن يكون المترشح لم يتجنس بجنسية أجنبية، وأن يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداء الترشح، أنظر: قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس 2016 الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، رقم 14، مارس 2016، المادة 87.

من وجود وثائق ثبوت الجنسية الجزائرية الأصلية لهؤلاء المترشحين⁽¹⁾، ويهدف المشرع من ذلك حماية مصلحة الأمة وعدم إسناد قيادتها إلى غير المواطنين الأصليين الذين قد يكونون أكثر ارتباطا وتمسكا بالوطن ومصالحه.

ب- السن:

يشترط المشرع الجزائري أن يكون عمر المترشح لرئاسة الجمهورية أربعون سنة كاملة يوم الانتخاب، وهي سن تؤهل لتولي مسؤوليات الرئاسة باعتباره سن العقل والحكمة السياسية⁽²⁾.

ج- الإسلام:

ينص الدستور الجزائري بأن يدين المترشح لرئاسة الجمهورية بالإسلام وهذا منطقي لكون أغلبية الشعب الجزائري مسلم.

د- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية:

يجب أن يتمتع المترشح لرئاسة الجمهورية بكامل الحقوق المدنية والسياسية، لأنه لا يمكن عقد أمر الأمة كلها إلى ناقص أهلية، أو محكوم عليه أو محروم من ممارسة الحقوق السياسية والمدنية.

هـ- إثبات الجنسية الجزائرية لزوج المترشح لرئاسة الجمهورية:

يجب على المترشح لرئاسة الجمهورية أن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته، لأن زوجة رئيس الجمهورية تلعب دورا أساسيا في حياة الشعب الذي يحكمه زوجها.

و- المشاركة في الثورة التحريرية:

يجب على المترشح لرئاسة الجمهورية أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل جوان 1942.

إن هذا الشرط يطرح مسألة المساواة بين المواطنين في حق الترشح، ومقارنة بين هذا النص مع المادة 29 التي تنص كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع

⁽¹⁾ - إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 16، 17.

⁽²⁾ - Khalfa Mamen, *Réflexion sur la Constitution Algérienne*, 2^{ème} édition, Alger : O.P.U, 1983, p 83.

بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي"، وإذا اعتبرنا المشاركة في الثورة بمثابة ظرف شخصي يخص المواطن فإنه يمكن القول أن نص المادة 73 يتناقض مع المادة 29 من الدستور، فهذا الشرط يميز بين المواطنين الثوريين وغير الثوريين، ولا يراعي ظروف بعض الأشخاص الذين لم يشاركوا في الثورة بسبب المرض أو بسبب الدراسة.

وقد أثرت هذه الإشكالية في الانتخابات الرئاسية لعام 1999 عند دراسة ملف المترشح محفوظ تحتاج والذي تقدم بملف يحتوي على شهادة تثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر موقع عليها من طرف بعض الذين شهدوا على ذلك، إلا أن المجلس الدستوري رفض هذه الوثيقة مبررا رأيه بأن إثبات المشاركة في الثورة لا تكون إلا عن طريق تقديم بطاقة العضوية في جيش وجبهة التحرير الوطني⁽¹⁾، وبذلك رفض ملف ترشحه لمنصب رئيس الجمهورية.

ز- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جوان 1942، والهدف من هذا الشرط حرمان من الترشح لمنصب رئيس الجمهورية لمن كان لأبويه سلوكا مخالفا للثورة التحريرية، كالتعامل مع السلطات الاستعمارية، أو ارتكاب أعمال ضد الثورة.

ح- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، ويهدف هذا الشرط إلى إضفاء نوع من الشفافية فيما يخص ممتلكات المترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، وبهدف محاربة استغلال النفوذ بقصد الثراء والكسب غير المشروع.

كما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 73 من الدستور "تحدد شروط أخرى بموجب القانون"، وفي إطار أحكام هذه الفقرة نصت المادة 157 من الأمر 97-07 على شروط لا بد أن تتوفر في المترشح وهي:

- شهادة طبية مسلمة من قبل أطباء محلفين.
- شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية، أو الإعفاء منها.

(1) - إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 23، 24.

كما فرضت المادة 157 من قانون الانتخابات على المترشح لرئاسة الجمهورية أن يجمع عددا معينا من التوقيعات، إما قائمة تتضمن 600 توقيع على الأقل لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية وولائية، أو برلمان وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل، وإما قائمة تتضمن 75000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية، ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، وينبغي ألا تقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع، ولعل الهدف من هذا الشرط هم تقليص عدد المترشحين لتولي هذا المنصب، لأنه من الصعوبة على الكثير من الأشخاص الحصول على مثل هذا التأييد، وهو ما منع الكثير من الذين ابدوا رغبة في الترشح، ورغم توفر كل الشروط إلا أنهم لم يحصلوا على هذه التوقيعات، وهذا ما حصل مثلا في الانتخابات الرئاسية لسنة 2009 و 2014.

2/ شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في النظام السياسي اللبناني:

يشترط الدستور اللبناني المعدل في سنة 1990م في مادته 49 على انه: " لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا على الشروط التي تؤهله للنيابة "، وقد حدد قانون الانتخاب الشروط الواجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية وهي:

أ- أن يكون المترشح متمتعا بالجنسية اللبنانية سواء كان لبنانيا بالولادة، أو لبنانيا بالتجنس على أن يمضي على تجنسه عشر سنوات على الأقل.

ب- أن يكون بالغا من العمر خمس وثلاثون سنة على الأقل.

ج- ألا يكون محروما من الحقوق المدنية والسياسية بمعنى ألا يكون محكوما عليه بالسجن أو معتوها أو محجورا عليه لسفه أو لغفلة.

د- أن لا يكون ينتمي إلى أحد الفئات التالية: القضاة، وموظفي الفئة الأولى أو ما يعادها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة، أو سائر الأشخاص المعنويين في القانون العام مدة قيامهم بوظيفتهم، وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعليا عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم للتقاعد⁽¹⁾.

(1) - وسيم حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،

وبذلك يحق لكل شخص تتوفر فيه شروط الأهلية المطلوبة للرئاسة أن يرشح نفسه، لكن لا بد من الإشارة إلى أن الميثاق الوطني اللبناني قد خص طائفة الموارد فقط بتولي رئاسة الجمهورية، ومعنى هذا انه لا يوجد قيد دستوري يمنع غير الماروني من ترشيح نفسه، لكن يبقى فوزه مستحيلا طالما أن غالبية النواب متمسكين بالميثاق الوطني الذي يحفظ هذا المركز للموارنة دون غيرهم، كما يحفظ بالمقابل رئاسة مجلس النواب للطائفة الشيعية ورئاسة الحكومة للطائفة السنية⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن هناك اختلاف بين النظامين الجزائري واللبناني بخصوص الشروط الواجب توفرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، فإذا كان الدستور الجزائري يشترط في المترشح التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية، فان الدستور اللبناني اكتفى فقط بأن يكون المرشح لبنانيا منذ أكثر من عشر سنوات، ولم ينص على الجنسية الأصلية، بحيث يسمح حتى للمكتسبين للجنسية اللبنانية منذ خمسة عشرة سنة بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

وإذا كان الدستور الجزائري ينص على إثبات الجنسية الجزائرية لزواج المرشح فإن الدستور اللبناني لا يشترط ذلك، أما بالنسبة لشروط السن فقد حدد في الجزائر بأربعين سنة كاملة يوم الاقتراع، في حين حدد في لبنان بخمسة وثلاثين سنة، كما يشترط الدستور الجزائري في المرشح لهذا المنصب أن يكون مسلما، في حين لم ينص الدستور اللبناني على ذلك وهذا نتيجة النظام الطائفي السائد في لبنان، لذلك لم يتم تحديد ديانة المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، لكن العرف السائد يجب أن ينتمي رئيس الجمهورية للطائفة المارونية المسيحية.

وأتفق المشرعان الجزائري واللبناني على أن يتمتع المترشح بكامل حقوقه المدنية والسياسية التي تؤهله لمنصب رئاسة الجمهورية، وأضاف الدستور الجزائري شروطا تتعلق بالموقف والمشاركة في ثورة نوفمبر 1954 فيما يخص المترشح وولداه، وكذا التصريح بممتلكات المرشح، وجمع التوقيعات للمرشح لمنصب رئاسة الجمهورية في حين لم ينص الدستور اللبناني على ذلك.

(1) - هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ط1، لبنان: دار الكتاب العالمي، 1994، ص 239.

وبالتالي فإن الدستور وقانون الانتخابات في الجزائر بالغ في وضع شروط في المترشح لهذا المنصب مقارنة بنظيره اللبناني، ولكن في الجزائر يسمح لكل الجزائريين الذين تتوفر فيهم الشروط الترشح لرئاسة الجمهورية وهذا ما يكرس الديمقراطية في حين جرى العرف في لبنان ان يتولى رئاسة الجمهورية من ينتمي الى الطائفة المسيحية المارونية، لأن المجتمع اللبناني يقوم على الطائفية.

ثانيا. عملية انتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

طبقا للمادة 155 من قانون الانتخابات الجزائري يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري المباشر على اسم واحد في دورتين، ويكون الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، وهذا يعني انه يمكن التصريح بفوز المترشح لمنصب رئيس الجمهورية في حالة حصوله على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها في الدور الأول من الاقتراع، وإذا لم يتم تحقيق ذلك ينظم دور ثاني يشارك فيه فقط المرشحان الحائزان على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول^(*)، ولم يحدث في التجربة الجزائرية أن تم تنظيم دور ثاني للانتخابات الرئاسية.

نلاحظ أن دستور 1996 المعدل في سنة 2008 اشترط أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها بخلاف دستور 1976 الذي اشترط أغلبية مطلقة من الناخبين المسجلين، أي أن دستور مرحلة الأحادية الحزبية كان أكثر تشددا في هذا الأمر، لأنه يصعب الحصول على الأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين في حالة وجود نسبة عالية من المقاطعة للانتخابات⁽¹⁾، ولعل هدف المشرع الجزائري من وراء اعتماد مبدأ الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها إضفاء نوع من الشرعية على منصب رئيس الجمهورية، بخلاف نظام الانتخاب النسبي الذي يقر بتمثيل لا يعبر عن صدق الإرادة العامة، لذلك استبعد هذا

(*)- لقد فاز المترشح عبد العزيز بوتفليقة بالانتخابات الرئاسية التي جرت في أبريل 1999 بحصوله على أغلبية الأصوات المعبر عنها، كما حصل نفس المترشح في الدور الأول من الانتخابات التي جرت في أبريل 2004، وكذلك نفس الأمر بالنسبة للانتخابات التي جرت في أبريل 2009 و 2014 بحصوله على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها في الدور الأول.

(1)- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 193.

الأسلوب من رئاسة الجمهورية لحرص المشرع الجزائري على ضمان تفوق رئيس الجمهورية من حيث تمثيل الأمة على المجلس الوطني الشعبي الذي ينتخب حسب ما يقضي به مبدأ التمثيل النسبي⁽¹⁾.

ويجرى الدور الثاني في اليوم الخامس عشر (15) بعد إعلان المجلس الدستوري عن نتائج الدور الأول على أن لا تتعدى المدة القصوى بين الدورتين ثلاثين يوماً، وللدور الثاني ميزة حيث تتجمع من خلاله الأحزاب السياسية ذات المنحى السياسي الواحد، أو الباحثة عن تولى السلطة في كتلتين وفقاً لمبدأ ثنائية التكتل عكس الدور الأول الذي تكون فيه الأحزاب السياسية متفرقة كل منها يدعم مرشحه، والفائز في هذا الدور يكون رئيساً للجمهورية⁽²⁾.

أما في لبنان فالأمر مختلف حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من مجلس النواب الذي يجتمع^(*) بناءً على دعوة من رئيسه قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية القديم بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر، وإذا لم يوجه رئيس المجلس الدعوة للنواب من أجل الاجتماع لهذا الغرض، فإنهم يجتمعون حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية المنتهية ولايته، وإذا لم تنته بعد مدة ولاية رئيس الجمهورية وخلي المنصب بسبب الاستقالة أو الوفاة أو لأي سبب آخر، فإن المجلس النيابي يجتمع فوراً ويقوم بانتخاب رئيس جمهورية جديد للبلاد، وإذا صادف وجود المجلس النيابي منحلًا وخلو منصب رئاسة الجمهورية يتوجب على الحكومة دعوة الهيئة الانتخابية لتشكيل مجلس جديد، وإثر الانتهاء من العملية الانتخابية يجتمع المجلس المنتخب بحكم القانون للقيام بانتخاب رئيس الجمهورية⁽³⁾، كما نصت المادة 49 من دستور 1990 على أنه ينتخب رئيس

(1) - حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي- دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2004، ص 14.

(2) - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، الجزائر: دار بلقيس، 2010، ص 55، ص 56.

(*) - يجتمع لهذا الغرض كهيئة انتخابية لا تشريعية، ويشرع فوراً في انتخاب رئيس الجمهورية دون مناقشة أي عمل آخر.

(3) - علي مراد، "الدستور اللبناني والسياسيين وعقدة الفراغ السياسي"، <https://ib.boell.org/ar/>، تصفح يوم 17/4

الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي⁽¹⁾.

وإزاء غموض هذا النص ثار الجدل حول المقصود بالأغلبية المطلوبة للانتخاب رئيس الجمهورية، وما إذا كانت غالبية الثلثين (3/2) من مجموع أعضاء المجلس الـ128، أم الأغلبية النسبية من النواب الحاضرين لأن الدستور لم يحدد النصاب المطلوب على غرار ما فعله بخصوص تعديل الدستور حيث اشترطت المادة 79 من الدستور على إلتئام المجلس بأكثر مؤلفيه من ثلث (3/1) الأعضاء الذين يشكلون المجلس ويكون التصويت بالأكثرية نفسها، فرأى فريق أن نصاب الانعقاد والتصويت هو الثلثين (3/2) من الأعضاء الذي يؤلفون المجلس النيابي⁽²⁾.

وقد بني هذا الفريق فكرته على أساس قانوني وهو أن المشرع حدد نصاب الانعقاد بالثلثين (3/2) من الأعضاء الذين يؤلفون المجلس في حالة محددة، وعليه فكل ما دون هذه الحالة تطبق عليه المادة 34 من الدستور^(*)، ويرى فريق آخر أن مسألة انتخاب رئيس الجمهورية بحاجة لهذا التأييد الكبير لمن حوله⁽³⁾، وبالتالي إذا ما تم انتخابه بأكثرية بسيطة سيكون ذلك أضعافاً لدوره السياسي.

مهما تعددت الآراء بشأن تحديد النصاب ومهما اختلفت ما بين غالبية الثلثين (3/2) أو الغالبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب فإن ما تم الأخذ به عملياً هو الاعتماد على نصاب يجمع غالبية ثلثي (3/2) مجموع نواب المجلس، نظراً لما تتسم به مسألة انتخاب رئيس الجمهورية من أهمية، إذ ينبغي حضور جميع النواب من أجل المشاركة في انتخابه نيابة عن الشعب الذي انتخبهم وأوكل لهم مهمة انتخاب رئيس البلاد.

(1) - الجمهورية اللبنانية، الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 مارس 1926 مع جميع التعديلات التي تناولته، بيروت:

منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، المادة 49.

(2) - عمر حوري، القانون الدستوري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص ص 215، 216.

(*) - تنص المادة 34 من الدستور اللبناني 1990 على: "لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات، وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح".

(3) - أميل بجاني، انتخاب رئيس الجمهورية الدعوة والجلسة، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2000، ص 217.

بعد إعلان نتيجة انتخاب رئيس الجمهورية وفي حالة قيام النزاعات حولها يبقى المجلس النيابي مجتمعاً كهيئة انتخابية إلى غاية صدور قرار المجلس الدستوري الذي يتولى البت في هذه النزاعات ويفصل في صحة العملية الانتخابية، ويتم ذلك بناء على طلب مراجعة النتائج يقدمه ثلث (3/1) أعضاء المجلس النيابي على الأقل إلى رئيس المجلس الدستوري خلال الأربع والعشرين ساعة التي تلي إعلان النتائج، ويتوجب على المجلس الدستوري إصدار قراره خلال مهلة أقصاها ثلاثة أيام، فإما أن يقرر صحة الانتخابات أو يعلن عدم صحتها وفي هذه الحالة يقوم المجلس النيابي الذي ما زال مجتمعاً كهيئة انتخابية بإعادة عملية الانتخاب⁽¹⁾، ورغم أن دستور 1990 لم ينص على الطائفة التي ينتمي إليها رئيس الجمهورية إلا أن العرف جرى أن يكون من الطائفة المارونية، ورغم أنه بحاجة لدعم من طائفته، إلا أنه لا بد أن يحض بدعم الطوائف الأخرى ليتمكن من ممارسة الحكم في البلاد المؤلفة من هذه الطوائف، وهذا الدعم لا يتحقق إلا بمشاركة الطوائف في السلطة، بواسطة ممثلين يتمتعون بتأييد طوائفهم⁽²⁾.

ويعرف لبنان صعوبة كبيرة في انتخاب رئيس الجمهورية، قد تؤدي إلى تردي الأوضاع، وهذا ما حدث في سنة 2008 بعد أنتهاء ولاية الرئيس إميل لحود، ففي نهاية مارس 2008 شكّل رئيس مجلس النواب نبيه بري لجنة برلمانية من ثلاثة أشخاص^(*)، فاجتمعت مع قادة سياسيين مسيحيين، والبطريرك الماروني بشارة الراعي وآخرين، بهدف مناقشة الانتخابات الرئاسية القادمة، ولم تناقش اللجنة مباشرة أسماء أي مرشحين محتملين للرئاسة؛ ومع ذلك طرحت تساؤلات بشأن الجولات التصويتية المقبلة، وهل سيأتي أعضاء مجلس النواب إذا عُقدت الجلسة؟، وفي الخامس أفريل 2008 كان سمير جعجع زعيم حزب القوات اللبنانية واحداً من أقوى الشخصيات المسيحية في كتلة 14 آذار التي تحظى بتمثيل قوي وشعبية كبيرة المنافس الوحيد الذي بادر بإعلان ترشحه للانتخابات الرئاسية، ومن جانب آخر يعد العماد ميشال عون أقوى قائد مسيحي، وهو يقود كتلة 8 آذار المتكونة من

(1) - المرجع نفسه، ص ص 245، 246.

(2) - عصام سليمان، واقع النظام البرلماني اللبناني، بيروت: دار النهار للنشر ومؤسسة جوزيف مغزل، 1996، ص

(*) - هم: النائب ميشال موسى، والنائب ياسين جابر، والنائب علي عسيران.

27 نائباً في البرلمان، وفي 2006 وقّعت حركة التيار الوطني الحر بزعامة عون مذكرة تفاهم مع حزب الله، وقد عمّق هذا الاتفاق من الاستقطاب داخل المجتمع المسيحي، وعمل الحزب كقطاع عازل في السياسة على المستوى الوطني، وكوسيط بين القوى الغربية وحزب الله وكستار حاجز يحمي المجتمع المسيحي، ويعتبر هذا الاتفاق جزءاً من استراتيجية محلية معقدة ذات صلات إقليمية ودولية⁽¹⁾.

وفيما بين 2006 و 2008 كانت كتلة 8 آذار تمارس احتجاجها الجماهيري ضد حكومة 14 آذار برئاسة فؤاد السنيورة، حيث حظيت كتلة 8 آذار بأكثر من 40% من مقاعد البرلمان، وكانت تطالب بمشاركتها في حكومة وحدة وطنية، ولكن المعضلة بدأت عندما طالبت هذه الكتلة بأن يكون لها أكثر من ثلث الوزارات، مما سيعطيها حق الفيتو والقدرة على إسقاط الحكومة، ولكن كتلة 14 آذار رفضت هذه الخطوة، ومن ثمّ شرعت كتلة 8 آذار في إعتصامات شعبية في وسط بيروت، وطالبت بإجراء انتخابات تشريعية مبكرة، بهدف إسقاط تحالف 14 آذار، وفي نفس الوقت كانت كتلة 14 آذار تحاول إجراء انتخابات رئاسية مبكرة لاستبعاد العماد إميل لحود الذي كان يُعتبر - داخل البلاد وخارجها- رجل دمشق في لبنان، وظلت البلاد على هذا النحو مدة 18 شهراً حتى وصلت إلى لحظة الانهيار في ماي 2008⁽²⁾، الى ان طرحت الاغلبية النيابية ترشيح قائد الجيش العماد ميشال سليمان، فكان اختيار رئيس الجمهورية قد وضع حداً للامنة التي استمرت 18 شهراً وتشكيل حكومة وحدة وطنية في 15 ماي 2008 بعد ان تمكن وفد من الجامعة العربية من التوصل الى اتفاق ينص على سحب مقاتلي حزب الله وفتح طريق مطار بيروت واستئناف الحوار اللبناني على أساس المبادرة العربية التي تنص على انتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للبلاد، وتشكيل حكومة وحدة وطنية، واعتماد قانون انتخاب جديد، ليفتح ذلك الطريق الى حوار في الدوحة بين اقطاب الموالاة والمعارضة ورئيسي الحكومة والبرلمان وبرعاية عربية بوجود امير الشيخ قطر حمد بن خليفة آل ثاني والأمين العام لجامعة الدول العربية

(1) - كمال ذبيان، "جمهورية لبنان: أزمة رئيس أم نظام"، <http://arabamericannews.com/arabic/news/id->

تصفح يوم 9 / 7 / 2012.

(2) - أسوسيد بريس، "البرلمان اللبناني حلبة التسابق إلى منصب رئاسة الجمهورية"، <http://studies.aljazeera.net>، تصفح

يوم 8 / 7 / 2012،

عمرو موسى ليتم التوصل الى اتفاق الدوحة في 21 ماي 2008، وبالفعل جرت الانتخابات وانتخب مجلس النواب العماد ميشال سليمان رئيسا للبنان بأغلبية 118 صوتا من اصل 128 صوتا حضروا جلسة الانتخاب⁽¹⁾.

ونفس السيناريو يعرفه لبنان بعد نهاية ولاية الرئيس ميشال سليمان، حيث اخفق مجلس النواب اللبناني للمرة 36 في اجتماعه يوم 2 مارس 2016 بعد مرور عام وتسعة أشهر على الفراغ الرئاسي في انتخاب رئيس جديد للبنان خلفا للرئيس المنتهية ولايته في 25 ماي 2014، وقد شهدت هذه الجلسة للمرة الأولى مشاركة زعيم تيار المستقبل سعد الحريري، فيما امتنعت كتل حزب الله والتيار الوطني الحر وتيار المودة (من قوى 8 آذار) عن الحضور، وأعلن بري تأجيل الجلسة الى إلى يوم 23 مارس 2016 لعدم اكتمال النصاب القانوني حيث حضر 72 نائبا بينما النصاب القانوني لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية يتطلب حضور 86 نائبا على الأقل من أصل 128 اجمالي عدد النواب⁽²⁾.

ورغم سعي البرلمان اللبناني لانتخاب رئيس جديد للبلاد، إلا أن هذه المحاولات التي وصل عددها 36 لم تحقق أهدافها بسبب الخلافات السياسية بين مختلف القوى السياسية، وكان سمير ججع رئيس حزب القوات اللبنانية المنضوي في حلف 14 آذار، والنائب هنري الحلو مرشح الوسط المدعم من النائب والزعيم الدرزي وليد جنبلاط المرشحين الرسميين البارزين في السباق الرئاسي، فيما المرشح القوي الآخر غير المعلن رسميا فهو رئيس التيار الحر ميشال عون حليف حزب الله الذي يقود حلف 8 آذار الذي كان قائدا للجيش اللبناني من 1984 إلى 1989، لكن رئيس الحكومة الأسبق سعد الحريري عبر عن دعمه لانتخاب النائب سليمان فرنجية من قوى 8 آذار في مبادرة تهدف الى تأمين انتخاب رئيس البلاد، لكن المبادرة ووجهت برفض ميشال عون وعدم دعم حزب الله، وكان ججع أعلن في 18 جانفي 2016 تبني ترشح خصمه السياسي ميشال عون، ليعلن في نهاية الشهر نفسه الأمين العام لحزب الله دعم حزبه ترشح عون، وتنقسم القوى السياسية في البرلمان

(1) - نادية فاضل عباس فضلي، "التطورات السياسية في لبنان وانعكاساتها على الوحدة الوطنية"، دراسات دولية، العدد 47، بغداد، ص ص120، 121.

(2) - وكالة الأنباء القطرية، "البرلمان اللبناني يفشل للمرة 36 في انتخاب رئيس الجمهورية" <http://www.qna.org.qa>، تم التصفح يوم 9 / 2 / 2016.

بين حليفي 14 آذار و 8 آذار، بالإضافة إلى الوسطيين وعلى رأسهم جنبلاط، وتحمل قوى 14 آذار كل من حزب الله وحليفه ميشال عون مسؤولية تعطيل التكرار لنصاب انتخاب الرئيس داخل مجلس النواب⁽¹⁾، وهذا ما يعبر عن حجم الخلافات والصراعات الداخلية الموجودة في مجلس النواب، وعدم الاتفاق على انتخاب رئيس جديد للبلاد.

كما ان الأحداث التي تعرفها المنطقة صعبت من هذه المهمة انتخاب، فمع انحسار التأثير السوري في الساحة السياسية اللبنانية، انتقلت الأدوار الإقليمية والدولية الرائدة لقوى أخرى، حيث تُعتبر السعودية طرفاً مؤثراً، خاصة بالنسبة للطائفة السنية، وكتلة 14 آذار بصفة خاصة، وتتمتع إيران بنفوذ قوي من خلال علاقتها مع حزب الله، وتظل الولايات المتحدة الأمريكية الطرف الرئيس في المنطقة، بالرغم من تراجعها، إضافة إلى القوى أخرى مهتمة بلبنان كروسيا التي تلعب دوراً استراتيجياً قوياً ومتزايداً في البلاد، وفرنسا التي لها علاقة تاريخية مع لبنان، والاتحاد الأوروبي الذي يعمل على تقوية الآليات المؤسسية من خلال هيئات الأمم المتحدة وقوات اليونيفيل⁽²⁾، وهذه كلها عوامل ساهمت في استمرار الفراغ السياسي الذي قد يؤدي إلى تردي الوضع في لبنان.

بناء على ما تقدم يتضح أن النظامان الجزائري والليبي يختلفان بخصوص عملية انتخاب رئيس الجمهورية، حيث يتم انتخابه بطريقة مباشرة بالاقتراع العام السري من قبل الشعب في الجزائر، بينما يتم في لبنان انتخابه بطريقة غير مباشرة من قبل المجلس النيابي الذي قام الشعب بانتخابه، ويرى المختصون أن الانتخاب المباشر يمكن الطبقة الشعبية العريضة من حقها الانتخابي بطريقة مباشرة دون وساطة، ويقلل من ضغوط الأحزاب السياسية، كما يزيد من اهتمام الناخبين وشعورهم بالمسؤولية، عكس ما يحدث في الانتخابات غير المباشرة.

بعد الانتهاء من العملية الانتخابية وتحديد الفائز في الانتخابات الرئاسية، يتولى هذا الرئيس في الجزائر منصبه بعد أدائه لليمين الدستورية⁽³⁾ في حفل يقام بقصر رئاسة

(1) - أشرف محمد، "فشل انتخاب رئيس لبنان"، <https://telegram.me/mnbra>، تصفح يوم 9 / 3 / 2016.

(2) - أسوسيد بريس، مرجع سابق.

(3) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية العشيبة، دستور 1996، المادة 76.

الجمهورية، والذي يتعهد فيه بالمحافظة على الدين الإسلامي باعتبار الإسلام دين الدولة، وعلى الاستقلال الوطني ودعمه، والمحافظة على الهوية الجزائرية، والوحدة الوطنية ودعمها، ويسهر على حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، ويعمل كذلك على حماية الاقتصاد الوطني من أي أشكال من أشكال التلاعب أو الاختلاس، أو المصادرة غير المشروعة⁽¹⁾.

ونفس الأمر بالنسبة للنظام السياسي اللبناني حيث تنص المادة 50 من الدستور انه يتوجب على رئيس الجمهورية اثر انتخابه وقبل مباشرة مهامه الدستورية أن يحلف هو الآخر اليمين الدستورية، التي يتعهد فيها باحترام الدستور والقوانين، والحفاظ على استقلال لبنان وسلامة أراضيه، وهي مهمة تجعله مسؤولاً وحده تجاه الشعب⁽²⁾، وبذلك فإن كلا رئيسي الجمهورية في الجزائر ولبنان يقومان بحلف اليمين أثناء توليها لمنصبيهما، والذي يختلف في صيغته حسب طبيعة كل نظام والمبادئ والأسس التي يقوم عليها، إلا أنهما يتفقان حول احترام الدستور وسلامة أراضي الدولة، وهذا هو الأهم في كل نظام سياسي.

المطلب الثاني: ممارسة الوظيفة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

نتطرق في هذا المطلب إلى مدة المهمة الرئاسية ونهايتها، وحالات شغور منصب رئيس الجمهورية في كل من الجزائر ولبنان.

أولاً. مدة المهمة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

كان التقليد السائد في الجزائر أن مدة العهدة الرئاسية خمس سنوات باستثناء دستور 1976 الذي نص على ولاية لست سنوات، لكنه عدل في جويلية 1979 وعاد بالمدة الرئاسية إلى خمس سنوات، وهي المدة التي نص عليها دستور 1989 ودستور 1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2008، أما فيما يتعلق بتجديد العهدة الرئاسية فإن التقليد الجزائري أقر على إمكانية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعدد غير محدد من المرات، والاستثناء الوحيد فيما

(1) - بن يونس المرزوقي، "علاقة رؤساء الدول بالمجالس البرلمانية في أقطار المغرب العربية"، أعمال ندوة مراكش 26-28 أكتوبر 1999، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، جامعة القاضي

عياض، مراكش، المغرب: مؤسسة كونراد أديناور، 2000، ص ص 121، 122.

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، ج2، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص ص 683، 684.

يخص هذه المسألة موجود في دستور 1996 الذي نص في المادة 74 على إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة، ثم جاء التعديل الدستوري في 15 نوفمبر 2008 الذي مس هذه حيث أصبحت العهدة الرئاسية مفتوحة بعدما كانت محصورة في عهدتين، وتنص المادة 74 المعدلة على ما يلي: "مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"، وبذلك عاد الدستور الجزائري إلى فتح العهدة الرئاسية، ليسمح بإعادة ترشح وانتخاب رئيس الجمهورية لفترات غير محددة⁽¹⁾، مما سمح لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من الترشح لعهدة رئاسية ثالثة ورابعة، ليعود بعد ذلك الحديث إلى تحديد العهدة الرئاسية في التعديل الدستوري 2016^(*).

أما في لبنان فيتولى رئيس الجمهورية منصبه لمدة ست سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثانية، إلا بعد انقضاء مدة ست سنوات من انتهاء عهده الرئاسية، وهو ما نصت عليه المادة 49 من دستور 1990 "... وتقوم رئاسته ست سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته"، ومعنى ذلك استحالة الترشح بعد انتهاء المدة الرئاسية لفترة أخرى متصلة، إذ لا بد من مرور فترة انقطاع مدتها ست سنوات بعد انتهاء مدة الرئاسة، حتى يتمكن الرئيس إعادة ترشيحه، أي أن كل فترة للرئاسة يعقبها فترة انقطاع تدوم ست سنوات، وهذه الفترة لازمة للبقاء خارج الحكم سواء أمضى رئيس الجمهورية مدة الرئاسة كاملة، أم لم يكملها لأي سبب من الأسباب كالاستقالة مثلا⁽²⁾،

يتضح مما سبق أن هناك اختلاف بين النظامين الجزائري والليبي فيما يخص مدة العهدة الرئاسية التي يحددها الدستور الجزائري بخمس سنوات في حين يحددها الدستور اللبناني بمدة ست سنوات، ويتفق النظامان في إعادة انتخاب رئيس الجمهورية بأكثر من مرة، إلا أن الاختلاف يمكن في أن الدستور الجزائري المعدل في 2008 ترك المدة مفتوحة يمكن من خلالها للرئيس الترشح مرات عدة، وقد فاز الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة

(1) - صلاح سالم زرنوقة، أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي منذ الاستقلال وحتى بداية ربيع الثورات العربية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012، ص 177.

(*) - المادة 88 الفقرة 2 من هذا التعديل التي تنص على: "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"، كما تم التأكيد على عدم تعيل هذه المادة مستقبلا بموجب المادة 212 من هذا التعديل.

(2) - محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، بيروت: الدار الجامعية، 1992، ص 412.

بأربع عهديات رئاسية ابتداء من 1999، بخلاف الدستور اللبناني الذي اشترط بعد انتهاء المدة الرئاسية منع الترشح لمدة ستة سنوات موائية للفترة الرئاسية، بعدها يمكنه الترشح، وهذا ما يكرس مسألة التداول على السلطة التي هي من مقومات الديمقراطية في النظام السياسي اللبناني مقارنة بالنظام السياسي الجزائري الذي يحول دون تحقيق التداول على السلطة.

ثانياً. نهاية المدة الرئاسية، وحالات شغور منصب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

تنتهي مهمة رئيس الجمهورية في الجزائر بنهاية ولايته إذا لم يتم تجديد انتخابه، وتنتهي أيضاً في إحدى حالات الشغور التي حددها الدستور ونظم إجراءاتها، ويمكن التمييز بين الشغور المؤقت والشغور النهائي.

فالشغور المؤقت يكون في حالة المانع المتمثل في إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير الذي يعلنه المجلس الدستوري، ثم يجتمع البرلمان بغرفتيه ويعلن ثبوت المانع، وشغور المنصب بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء، ثم يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة بالنيابة في مدة أقصاها 45 يوماً⁽¹⁾، أما حالة الشغور النهائي فتتسبب إذا استمر المانع المؤقت بعد انتهاء فترة الـ45 يوماً، حيث يعلن في هذه الحالة الشغور النهائي، وقد تكون هذه الحالة أيضاً في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، إذ يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع بغرفتيه وجوبا، ويتولى حينها رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية، وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئيس مجلس الأمة لأي سبب من الأسباب، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وتكون في هذه الحالة أمام شغور مزدوج في منصب

(1) - سعاد بن سعدية، مرجع سابق، ص 62.

رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة⁽¹⁾.

لا يمكن للرئيس بالنيابة سواء كان رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري الترشح لرئاسة الجمهورية، كما أنه لا يمارس جميع سلطات الرئيس العادي، فالكثير من السلطات المخولة للرئيس العادي محظورة عليه بموجب المادة 90 من الدستور، وهي نفس المادة التي ألزمت الوزير الأول بالاستقالة وجوبا إذا ترشح لمنصب رئاسة الجمهورية تاركا رئيس الجمهورية يعين وزيرا أول من بين أعضاء الحكومة⁽²⁾.

إن الهدف من إلزام الرئيس بالنيابة بالاستقالة أثناء ترشحه لمنصب رئاسة الجمهورية هو حرمانه من استغلال منصبه ونفوذه لأغراض انتخابية، والغرض من تقليص سلطات الرئيس بالنيابة وحرمانه من السلطات الأساسية للرئيس العادي هو الحيلولة دون قيامه باتخاذ إجراءات قد تحدث تغييرات كبيرة تؤثر على التوازن بين السلطات الدستورية في الدولة.

كما تطرق الدستور اللبناني هو إلى حالات شغور منصب رئاسة الجمهورية، وهي:
أ- يتوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة مهامه عند اتهامه بخرق الدستور، أو بارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو الجرائم العادية، ويصدر مجلس النواب قرار الاتهام بغالبية ثلثي مجموع عدد أعضائه، ويحاكم رئيس الجمهورية عن هذه الجرائم أمام المجلس الأعلى الذي يتألف من سبعة نواب يقوم مجلس النواب بانتخابهم من بين أعضائه، ومن ثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة، ومنذ صدور قرار الاتهام يبقى منصب رئاسة الدولة خاليا حتى يفصل المجلس الأعلى في هذا الاتهام، ويتولى مجلس الوزراء مهام رئيس الجمهورية بالوكالة، وفقا لما نصت عليه المادة 62 من دستور 1990، وفي حالة براءته فإنه يعود لمباشرة اختصاصاته حتى تاريخ انتهاء مدة رئاسته⁽³⁾.

(1) - أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص 548.

(2) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 195.

(3) - محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ص 413، 414.

ب- تنتهي مهمة رئيس الجمهورية بانتهاء العهدة الرئاسية، ولا بد من انتخاب رئيس آخر قبل انتهاء مدة رئاسة الأول، حتى لا يشغر هذا المنصب، وتعرض البلاد للفراغ الدستوري وما ينتج عنه من أزمات طبقا نصت المادة 73 من دستور 1990 اللبناني.

ج- قد يخلو المنصب بسبب وفاة الرئيس أو استقالته^(*)، أو لأي سبب آخر طبقا للمادة 74 من الدستور اللبناني التي لم تعط تفسيراً للمقصود بعبارة سببا آخر، ولكن يمكن تصور هذه العبارة أنها تعني مثلا إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير يمنعه من مواولة مهامه كرئيس للدولة، وقد قامت المادة 74 بالتطرق إلى هذا كما يلي: "إذا خلت مدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو بسبب آخر، فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فورا بحكم القانون، وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلا، تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية"، ولا ينتخب الخلف لإكمال المدة المتبقية من ولاية سلفه بل لولاية جديدة، أي لمدة ست سنوات جديدة⁽¹⁾.

وقد يفشل مجلس النواب في انتخاب الخلف، وهناك احتمالات لعدم التوصل لانتخاب الخلف، إما بعدم تمكن المجلس من الاجتماع، أو من الاستمرار في الاجتماع لأسباب تتعلق بالأمن أو النصاب أو المزاج، وإما اجتماع المجلس وعدم تمكنه من الاتفاق على انتخاب مرشح معين، أو اجتماع المجلس وإجراء العملية الانتخابية، وعدم تمكن أي مترشح من نيل الأكثرية المطلوبة دستوريا، وهو ما تعرفه لبنان حاليا حيث لم يتم التوصل إلى انتخاب رئيس جمهورية جديد رغم مرور ما يقرب عامين من انتهاء عهدة الرئيس ميشال سليمان. وإن حدث واعتبرت سدة الرئاسة خالية تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء إلى أن يتم انتخاب رئيس جديد لضمان استمرار عمل المؤسسات، وإن

^(*) - بالنسبة لصلاحيات مجلس النواب في قبول أو رفض استقالة رئيس الجمهورية يرجح أن تكون الاستقالة مقبولة بمجرد إحاطة المجلس علما بها، على اعتبار أن رئيس الجمهورية يعتبر طرفا في السلطة التنفيذية المساوية للسلطة التشريعية وفقا للنظام البرلماني، لذلك لا يصح أن تتدخل السلطة التشريعية في مسألة الموافقة على استقالة رئيس الجمهورية، أو رفضها عملا بمبدأ استقلالية السلطات في النظام البرلماني.

⁽¹⁾ - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، ط1، القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2013، ص389.

حدثت وخلت سدة الرئاسة بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية دون أن يتمكن المجلس من انتخاب الخلف وكانت الحكومة القائمة مستقلة ومكلفة بتصريف الأعمال، فإنها تتولى صلاحية رئاسة الجمهورية إلى أن يتمكن المجلس من انتخاب رئيس الجمهورية، وهذا تحاشيا للوقوع في الفراغ الدستوري وحرصا على سلامة الدولة والمؤسسات والإدارات العامة⁽¹⁾، وهو ما تشهده لبنان حاليا.

يتبين مما قيل أن هناك اختلاف في حالات شغور منصب رئيس الجمهورية ففي النظام السياسي الجزائري يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة مؤقتا لمدة خمسة وأربعين يوما بعد أن يثبت البرلمان المجتمع بغرفتيه المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية الثلثين، وفي حالة استمرار هذا المانع يتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة بالنيابة لمدة أقصاها ستون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية لانتخاب رئيس جمهورية جديد، وفي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وكذا رئيس مجلس الأمة فإنه يتولى رئاسة الدولة بالنيابة رئيس المجلس الدستوري إلى حين انتخاب رئيس جمهورية جديد.

في حين أكد الدستور اللبناني على أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب فإنه لا بد أن يجتمع المجلس النيابي من أجل انتخاب رئيسا جديدا، ويتولى في هذه المدة صلاحيات رئيس الجمهورية مجلس الوزراء الذي يعتبر بمثابة حكومة انتقالية تشغل منصب الرئاسة بالوكالة إلى أن يتم انتخاب رئيس جديد للبلاد، وعليها أن تعمل على تحقيق ذلك في أقرب وقت ممكن، إلا الدستور اللبناني لم يحدد الفترة الزمنية لتنظيم عملية انتخاب الرئيس الجديد في حين حدد الدستور الجزائري ذلك بمدة أقصاها ستون يوما.

وبما أن المجلس النيابي في لبنان هو الذي يتولى انتخاب رئيس الجمهورية فإنه في حالة شغور المجلس وخلو سدة الرئاسة، فإنه يتم استدعاء الهيئات الانتخابية دون إبطاء- لم يتم تحديد ذلك زمنيا- من أجل انتخاب مجلس نيابي جديد يتولى انتخاب رئيس جمهورية بمجرد الانتهاء من العملية الانتخابية، في حين أن الدستور الجزائري أكد على تولي رئيس

(1)- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع

سابق، ص 322، 323.

المجلس الدستوري مهام رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس الأمة- الذي يصعب حله أو شغوره- وإجراء انتخابات رئاسية في أجل أقصاه ستون يوماً.

المطلب الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

يجب التفريق هنا بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، وسنقوم بمعالجة ذلك.

أولاً. المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

طبقاً للدستور الجزائري لا يوجد ما يعرف بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام أي جهة من الجهات، وليس هناك إمكانية لحمله على التخلي عن منصبه أثناء ولايته الانتخابية، فهو منتخب لمدة الولاية التي تدوم خمس سنوات، ولا يتخلى عن منصبه هذا إلا في حالة من حالات الشغور السابقة، أو بعد انتهاء مدته إذا لم يتم تجديدها، فمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية تطرح فقط أمام الشعب، الذي يمكنه إعادة انتخابه إذا تقدم للترشح مرة أخرى لتجديد الثقة به من خلال الحكم على أعماله.

وبالتالي يمكن القول أن إعادة انتخابه مناسبة هامة تثار فيها مسألة مسؤوليته السياسية، وذلك من خلال النظر إلى أعماله وانجازاته في العهدة الرئاسية السابقة، وتفحص الايجابيات والسلبيات التي قام بها رئيس الجمهورية، والحكم على سياسته عموماً، فإذا رأى الشعب داع لإعادة انتخابه مرة أخرى فإن ذلك يعني رضا المحكومين على حاكمهم في تسيير شؤون بلادهم، أما إذا رأى الشعب عدم إعادة انتخاب رئيس الجمهورية ثانية كان ذلك حكماً على إساءة رئيس الجمهورية في تسيير شؤون البلاد، بما ينجر عنه مسؤولية سياسية جزاءها عدم انتخابه مرة ثانية⁽¹⁾.

أما أثناء ممارسة العهدة الرئاسية فليس هناك مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية، وحتى عند لجوءه لاستفتاء وأنت نتائج سلبية بالنسبة له، لأن الدستور لا يلزمه بالاستقالة في مثل هذه الحالة، فإذا حدث ذلك كان معناه أن رئيس الجمهورية لا يملك الأغلبية حول

(1) - صالح جابر، مسؤولية رئيس الدولة السياسية والجزائية في القانون الدستوري الجزائري والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة 08 ماي 1945 قلمة، الجزائر، 2006، ص 130،

موضوع الاستفتاء، وهذا يدل عن تراجع شعبيته، بيد أن الدستور لا ينص على استقالة رئيس الجمهورية إذا خسر الاستفتاء.

وينطبق الأمر نفسه على رئيس الجمهورية في لبنان فالبرغم من انتخابه من قبل البرلمان إلا أنه يتمتع بعدم المسؤولية السياسية أمام أي جهة كانت، فهو غير مسؤول سياسيا عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، وذلك طبقا لما يقضي به النظام البرلماني⁽¹⁾، وتطبيقا لما نصت المادة 60 من التعديل الدستوري 1990م "لا تبعة رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته"، ومن نتائج عدم المسؤولية السياسية التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني أن يتحمل الوزير هذه المسؤولية، أو رئيس الحكومة، أو الحكومة كلها من خلال التوقيع الوزاري الإضافي إلى جانب توقيع رئيس الدولة على أي من مقرراته باستثناء تسمية رئيس مجلس الوزراء، أو مرسوم قبول استقالة الحكومة، وهو ما اعتمده النظام السياسي اللبناني.

نستنتج مما سبق أن النظامين السياسيين الجزائري واللبناني يعفيان رئيس الجمهورية من المساءلة السياسية أمام أي جهة إلا في حالة إعادة انتخابه.

ثانيا. المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني:

من الناحية الجنائية فإن رئيس الجمهورية في الجزائر مسؤول عن تصرفه في حالة ارتكابه جناية، وهو ما نصت عنه المادة 158 من الدستور "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجناح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة"⁽²⁾.

إن هذا النص يكتنفه نوع من الغموض، فهو لم يجدد المقصود من الخيانة العظمى ولم يعط تعريفا لها، خاصة وأن قانون العقوبات حدد الحالات التي تشكل جرائم الخيانة في نصوص المواد 61، 62، 63 دون إشارة إلى جريمة الخيانة العظمى، كما أن المادة 158 من الدستور لم توضح الجهة التي يمكن أن توجه الاتهام بالخيانة العظمى لرئيس الجمهورية،

(1) - محمد المجذوب، دراسات في السياسة والأحزاب، ط1، بيروت: منشورات عويدات، 1972، ص 21.

(2) - مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حسب آخر تعديل له نوفمبر 2008، مرجع سابق،

وإذا كان من المفترض أن تتم محاكمته بعد اتهامه أمام المحكمة العليا للدولة، فإن الدستور لم يوضح ما إذا كانت هذه المحكمة تمتلك سلطة تقدير وتكييف الوقائع المنسوبة إلى رئيس الجمهورية، ومدى توافرها على أركان جريمة الخيانة العظمى، كما أن هذه المادة لم توضح مدى صلاحية المحكمة العليا في تقدير العقوبة المناسبة التي توقع على رئيس الجمهورية عند ثبوت إدانته⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم يتبين أنه من الأفضل أن يحدد الدستور تشكيلة المحكمة العليا للدولة، وتنظيم العمل بها وتحديد الحالات التي تنجر عنها مسؤولية رئيس الجمهورية بدقة، لا إحالة ذلك لقانون يصدر عن جهة تابعة لرئاسة الجمهورية، وخاضعة في أي لحظة للحل وفقا لإرادته المنفردة، ولعل عدم تمكن البرلمان من إصداره لهذا القانون يدل على المكانة البارزة التي يحتلها رئيس الجمهورية وسيطرته على سائر أجهزة الحكم، وهذه المكانة التي كرستها النصوص الدستورية ووسعت مداها الممارسة اليومية.

ولكن يبقى أنه في حالة ما إذا حدثت محاكمة رئيس الجمهورية فلن يكون صعبا على المشرع الجزائري المسارعة إلى ضبط الطارئ بقانون خاص، ولكن يجب التنبيه إلى أن المشرع الدستوري ورغم الفراغ الوارد في المادة 158 من الدستور، إلا أنه أحسن صنعا عندما أورد فكرة المحكمة العليا للبلاد، وأبعد البرلمان عن محاكمة رئيس الجمهورية وإلا تسبب ذلك في أزمة سياسية في الدولة تنتج عن: أولا محاكمة رئيس الجمهورية من قبل البرلمان الذي قد يعمد إلى حله قبل أن تتم محاكمته، وبالتالي نجد هيئة محاكمة منحلة لن تمارس صلاحياتها، وثانيا رئيس جمهورية خائن لن يجد من يحاكمه.

في حين نجد أن المادة 60 من الدستور اللبناني تنص على ما يلي: "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرق الدستور، أو في حالة الخيانة العظمى، أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العادية، ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم، أو لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه، ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة 80، ويعهد بوظيفته النيابة العامة لدى هذا المجلس إلى قاضي تعيينه المحكمة العليا

(1) - حنان مفتاح، مرجع سابق، ص ص157، 158.

المؤلفة من جميع غرفها" ، وهذا يدل على تعقيدات هامة في محاكمة رئيس الجمهورية، اذا ثبتت عليه التهم الموجهة له.

يتبين من هذا النص أن الدستور اللبناني وضع إجراءات خاصة لملاحقة رئيس الجمهورية، وأعطى الحق باتهامه إلى مجلس النواب، ولا يمكن للنيابة العامة مهما علا شأنها في السلطة القضائية أن تقيم دعوى بحق رئيس الجمهورية، وتتم محاكمته أمام المجلس الأعلى^(*)، وتبدأ عملية المحاكمة بتوجيه عريضة الاتهام موقعة من قبل خمس (5/1) أعضاء المجلس النيابي^(**)، ثم يبلغ الشخص المتهم- رئيس الجمهورية - لكي يبدي دفاعه في مهلة عشرة أيام، ثم يصوت المجلس النيابي بالأغلبية المطلقة من مجموع أعضائه، إما على رد طلب الاتهام، وإما على إحالة طلب الاتهام إلى لجنة تحقيق التي تتألف من عضو رئيس وعضوين دائمين في المجلس الأعلى، ومن ثلاثة نواب احتياطيين ليسوا أعضاء في المجلس الأعلى، وتملك هذه اللجنة صلاحيات التحقيق القضائي، فتأمر بالاستدعاء والتوقيف الاحتياطي ويحق لها توسيع التحقيق ليشمل غير الأشخاص موضوع الاتهام بعد اقتراح ذلك على مجلس النواب، ويمكنها الاستماع للشهود.

وإثر الانتهاء من التحقيق تضع اللجنة تقريرها المفصل وتقدمه للمجلس النيابي الذي يجتمع بدعوة من رئيسه، وإذا تقرر اتهام رئيس الجمهورية، فإن التصويت يجب أن تتم بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، بعدها يحيل المجلس النيابي القضية إلى المجلس الأعلى الذي لا بد عليه أن يفصل في القضية خلال شهر من تاريخ تبليغه الإحالة، على أن تكون هذه المهلة قابلة للتجديد مرة واحدة، ويعقد هذا المجلس جلساته بقصر العدل في بيروت، ولا

(*) - يتألف المجلس الأعلى حسب المادة 80 من الدستور من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب، وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين حسب درجات التسلسل القضائي أو وفق الأقدمية إذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون برئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة، وتصدر قرارات هذا المجلس بغالبية عشرة أصوات، وتحدد أصول المحاكمة لديه بموجب قانون خاص، وتشكل هيئة المجلس الأعلى في بدء ولاية كل مجلس نيابي.

(**) - هذا ما حصل عندما وقع 28 نائبا بتاريخ 27 ديسمبر 2006 على عريضة اتهام رئيس الجمهورية إميل لحود لعدة خرق الدستور لامتناعه عن توقيع مرسوم دعوة الهيئة الناخبة للانتخاب خلف للنائب بيار الجميل الذي اغتيل في 21 نوفمبر 2006 على الرغم من قرب نهاية المهلة الدستورية (شهرين) لإجراء هذا الانتخابات.

تكون جلساته قانونية إلا بحضور أعضائه الخمسة عشر، وإذا تغيب أحدهم يكلف بديل عنه من الأعضاء الاحتياطيين، وتكون جلساته علنية إلا إذا قرر خلاف ذلك⁽¹⁾.

إن قرار التجريم الصادر عن المجلس الأعلى قرار نهائي لا يخضع لأي طريقة من طرق الاستئناف، والعقوبات الصادرة يمكن أن تكون سياسية كالعزل، أو جنائية وذلك عندما يرى المجلس الأعلى أن عمل رئيس الجمهورية يشكل جريمة⁽²⁾، ويمكن القول أن مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية نسبي في إطاره النظري، وشبه مطلق عمليا نظرا لصعوبة الملاحقة، فالقيمة التي منحها الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية تمنع تناوله حتى في مناقشات مجلس النواب، حتى أنه لا يمكن للحكومة أن تبرر تصرفاتها من خلال القول أن هذا التصرف جاء بناء على رغبة رئيس الجمهورية.

من خلال ما سبق يتضح أن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري جنائيا تكاد تكون مجرد تقرير صوري أكثر منه واقعي بسبب عموم وغموض عبارة الخيانة العظمى، وعدم تحديد الجهة التي يمكنها تحريك هذه المسؤولية، والعقوبة التي يمكن توقيعها مكتفيا فقط بأنه يحاكم أمام المحكمة العليا للبلاد، والتي لم يتم إنشاءها كما سبق وتطرقتنا، في حين نجد أن النظام اللبناني رغم عدم تحديده هو الآخر المقصود بالخيانة العظمى إلا أنه حدد الجهة التي تقوم باتهام رئيس الجمهورية، والمتمثلة في مجلس النواب، والهيئة التي تتولى محاكمته وهي المجلس الأعلى، والعقوبة التي تصدر بشأنه إذا ثبتت إدانته حيث يتم عزله نهائيا وانتخاب رئيس جديد للبلاد.

المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

نتطرق في هذا المبحث إلى اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في علاقتهما مع البرلمان (المطلب الأول)، والى اختصاصات رئيس

(1) - أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة)، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص ص 456-458.

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج1، بيروت: الدار الجامعية، 2006، ص 626.

الجمهورية الجزائرية والليبية في علاقتهما مع الحكومة (المطلب الثاني)، وإلى اختصاصاتهما في ظل الظروف غير العادية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية في علاقته مع البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

يقوم رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي بعدة اختصاصات في علاقتهما مع البرلمان.

أولاً. رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي واختصاص البرلمان:

يعتبر التشريع الاختصاص الأساسي للبرلمان^(*)، إلا أن ذلك لا يعني أن يمارس البرلمان التشريع بمفرده بل هناك دورا بارزا لرئيس الجمهورية في هذا المجال، والذي يتم عن طريق مجموعة من التدخلات في العملية التشريعية، أو من خلال تجاوز البرلمان وإنشاء قوانين عن طريق اللجوء للاستفتاء وسنقوم بمعالجة ذلك من خلال التطرق إلى: إصدار ونشر القوانين، والاعتراض على القوانين، والتشريع بأوامر.

1/ إصدار ونشر القوانين:

إن التدخل الأول لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية يتم عن طريق الإصدار والنشر، فقيام البرلمان بالتصويت على قانون ما، وإقراره لا يعني بأن القانون أصبح نافذا يتم تطبيقه إذ تبقى عمليتا الإصدار والنشر، وهما من اختصاص رئيس الجمهورية،

^(*) - يتشكل البرلمان الجزائري من غرفتين: الغرفة السفلى وتدعى بالمجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من 426 نائبا على أساس مقعد واحد لكل 80 ألف نسمة، يضاف إليه مقعد واحد لكل شريحة متبقية يزيد عددها عن 40 ألف نسمة، ولا يمكن أن يقل عدد المقاعد على أربعة في الولايات التي تبلغ كثافتها السكانية 350 ألف نسمة، ينتخب المجلس لمدة خمس سنوات، والغرفة السفلى وهي مجلس الأمة الذي يتكون من 144 عضوا، تمتد مهمتهم لمدة 6 سنوات، يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء هذا المجلس من بين الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وتنتخب المجالس البلدية وأعضاء المجالس الولائية بقية أعضاء مجلس الأمة وعددهم 96 عضوا على أساس عضوين لكل ولاية، ويتم تجديد عضوية نصف أعضاء مجلس الأمة باستثناء رئيسه كل ثلاث سنوات، أما البرلمان الليبي، فيتكون من مجلس واحد هو مجلس النواب الذي يتكون من 128 نائبا، 64 نائبا مسيحيا، و64 مسلما، ويتوزع المسيحيين بحسب الترتيب التالي: 34 مارونيا، 14 روم أرثوذكس، 8 روم كاثوليك، 5 أرمن أرثوذكس، واحد إنجيلي، واحد أرمن كاثوليك، وواحد أقلية، أما النواب المسلمون يتوزعون على الطوائف الآتية: 27 نائب سني، 27 شيعية، 8 دروز، 2 علويون.

فالإصدار عملية تتم بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، وهو بمثابة اعتراف بوجود هذا القانون الجديد، وإعلان ذلك الاعتراف أمام المواطنين.

أما النشر فهو عبارة عن عملية تتمثل في قيام رئيس الجمهورية بإعطاء أمر نشر القانون في الجريدة الرسمية لتنفيذه من قبل المصالح المعنية، وتكمن أهمية النشر في كونه يحدد تاريخ بداية سريان القانون التي تعتبر مهمة، فقبل نشر هذا القانون ومرور المدة القانونية على وصوله إلى الجهات المختصة لا يعاقب أحد على مخالفته وفقا لقاعدة "لا تكليف إلا بمعلوم"، أما بعد ذلك فهناك جزاء على مخالفته حتى للجاهل لمضمونه طبقا للقاعدة القائلة " لا أحد يعد جاهلا للقانون"⁽¹⁾.

إن توقيع رئيس الجمهورية على القوانين وإصدارها يعد امتداد لصلاحياته في اقتراح مشاريع القوانين وعدم اعتراضه على القوانين المحالة إليه من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، وأمر الجهاز الحكومي بتنفيذه، ذلك لأن التشريع موجود من الناحية القانونية منذ موافقة البرلمان عليه، وزوال حق رئيس الجمهورية في الاعتراض عليه، إما بالتنازل عنه أو بفقدانه بعد انقضاء المهلة المحدد لذلك، أو بعد عودة القانون إلى البرلمان وموافقه عليه مرة ثانية، على أن وجود القانون ليس كافيا للعمل به، وإنما يلزمه توقيع رئيس الجمهورية عليه لإصداره ونشره⁽²⁾.

وقد نصت المادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 2008 على "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه أياه"، وبذلك فإن حق الإصدار في الجزائر جاء لتدعيم مركز رئيس الجمهورية وإحكام سيطرته على البرلمان، لأن حق الإصدار جاء بصيغة مطلقة لا تتضمن أي قيد يجبر رئيس الجمهورية على الإصدار، بل اعتبره بمثابة سلطة تقديرية ينفرد بها وحده، ويستحيل بمقتضاه صدور أي قانون دون موافقه عنه، ولا يوجد أي نص يسمح بتجاوزه في حالة امتناعه عن الإصدار الأمر الذي من شأنه أن يسمح بعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار حتى لا يظل القانون دون نفاذ.

(1) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 203.

(2) - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، بيروت:

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996، ص 334.

كما أن الدستور لم يحدد الجزاء المترتب عن عدم الإصدار، إضافة إلى طول المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين وعدم التمييز بين القوانين العادية والمستعجلة^(*)، وكل ذلك يؤكد مدى تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان في النظام السياسي الجزائري.

أما بالنسبة للبنان فإنه كذلك لا يكفي أن يصوت مجلس النواب على القوانين حتى تصبح نافذة، إذ لا بد من خطوتين إضافيتين تنهي بهما السلطة التنفيذية المسيرة القانونية للتشريع هما الإصدار والنشر، ويعد رئيس الجمهورية هو المخول دستوريا بمهمة الإصدار التي تتم عبر مراحل، تبدأ بإحالة نسختين من القانون موقعتين من رئيس مجلس النواب إلى الأمانة العامة للمجلس، وتضم كل نسخة ورقة تثبت أن الحكومة بلغت بهذا القانون في تاريخ معين لاحتساب مهلة الشهر المنصوص عليه في المادة 56 من الدستور اللبناني، إلا إذا قرر مجلس النواب لدى إقراره للقانون وجوب استعجال النشر، فتكون مهلة النشر خمسة أيام بدل شهر، وبعد تبليغ الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالقانون تحضر المرسوم لتوقيعه من قبل رئيس الجمهورية بعد أن يكون قد وقع عليه رئيس الحكومة، بعدها ترسل نسخة منه للوزارة المختصة لتوقيعه كذلك، وبالتالي فإن الإصدار والنشر يتم وفقا للمادة 51 من الدستور لسنة 1990 بموجب مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين⁽¹⁾.

إن فترة الشهر الممنوحة لرئيس الجمهورية تتيح أمامه عدة خيارات، فإما أن يصادق على القانون فيصدره ويطلب نشره في الجريدة الرسمية، وإما أن يطلب إعادة النظر في القانون ضمن مهلة الشهر، أو يطعن فيه أمام المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ إصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

^(*) - إن تنظيم حق الإصدار في دستور 1963 أفضل مما جاء في بقية الدساتير، لأنه، وإن كان منح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين ونشرها وتنفيذها، إلا أنه نص أيضا على أنه إذا لم يصدر القوانين خلال الأجل المحدد يحق لرئيس المجلس الوطني القيام بإصدارها، وهذا ما يؤكد مكانة البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية، ولو نظريا، انظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، المادتين 51 و 49.

⁽¹⁾ - أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 210.

فعملية الإصدار تفيد بان القانون نال موافقة السلطة التنفيذية بدليل توقيع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء المختصين عليه، وهذا يعني الإعلان الرسمي من جانب السلطة التنفيذية بسن القانون من قبل مجلس النواب، وبالتالي يكون القانون موضع التنفيذ، لكن لا بد من إيصال هذا الأمر إلى المكلفين بتنفيذه، لأنه لا يمكن اعتبار أي تشريع ملزماً للأفراد ما لم يتم إشهاره بينهم، فالإصدار هو الذي يعطي للقانون التاريخ الصحيح لتنفيذه، وهكذا بعد الإصدار يأتي النشر⁽¹⁾.

وقد حرصت المادة 51^(*) من الدستور اللبناني على عدم إدخال أي تعديل على هذا القانون من قبل رئيس الجمهورية، وهذا أمر بديهي لأن السلطة التنفيذية لا تقوم مقام السلطة التشريعية بتعديل القانون، كما لا يمكن للسلطتين إعفاء أي أحد من التقيد بالقانون لمخالفة ذلك لمبدأ عمومية القانون.

إن الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية لا يجعلان القانون نافذاً في اللحظة التي يتم فيها النشر، وإنما يبدأ سريان مفعوله ابتداءً من اليوم الثامن الذي يلي نشره في الجريدة الرسمية⁽²⁾، ويمكن أن تنقضي المهلة التي حددها الدستور للإصدار والنشر دون ممارسة رئيس الجمهورية هذه الصلاحية إلا أن القانون يعتبر نافذاً ووجب نشره، ولم تعد هنالك أي إمكانية لعرقلة تنفيذه، لأن القانون يصبح بقوة الدستور نافذاً وممكن التطبيق، وبالتالي إذا التزم رئيس الجمهورية بأحكام الدستور من خلال إصدار القانون ضمن المهلة الدستورية فإن دوره في عملية التشريع يتوقف عند هذا الحد، لأن الإصدار عملية قانونية هدفها الأساسي إعطاءه الحق بأن يعترض على القانون ضمن مهلة الإصدار، وإذا لم يعترض عليه فإنه يصبح نافذاً بقوة الدستور⁽³⁾.

(1) - مصباح وليد غربي، تطور نظرية الأعمال الحكومية في لبنان وفرنسا، ط1، بيروت: الجامعة اللبنانية، 2013، ص53.

(*) - تنص هذه المادة على: "ليس له أن يدخل تعديل عليها أو أن يعفي أحد من التقيد بأحكامها...".

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2، بيروت: الدار الجامعية، 2006، ص ص 708، 709.

(3) - أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 348.

من خلال ما تقدم يتضح أن حق إصدار القوانين ونشرها يعتبر وفقا للدستور الجزائري شرطا أساسيا حتى تصبح القوانين نافذة، وقد خول حصريا لرئيس الجمهورية الذي بإمكانه أن لا يتوانى عن إصدار القوانين، أو يمتنع عن ذلك دون أن يوقع عليه أي جزاء، مما يحول البرلمان إلى هيئة تشريع دون أن ينفذ تشريعها إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، وذلك خلافا للدستور الليبي الذي أقر أنه إذا لم يقر رئيس الجمهورية بالاعتراض أو الموافقة على القوانين في المدة المحددة بشهر، فإن مشروع القانون يصبح نافذا بقوة الدستور، وبذلك فالنظامان الجزائري والليبي يتفقان حول مدة الشهر لاتخاذ رئيس الجمهورية قراره بالإصدار والنشر، لكن هناك اختلاف بعد انقضاء هذه المهلة.

ويختلف النظامان الجزائري والليبي في طريقة توقيع القانون، ففي الجزائر يكفي توقيع رئيس الجمهورية على قرار إصدار ونشر القانون، في حين يشترط الدستور الليبي أن يوقع إلى جانب رئيس الجمهورية كل من رئيس الحكومة والوزير المختص وهذا وفقا لقواعد النظام البرلماني الذي لا يتحمل فيه رئيس الدولة المسؤولية السياسية، وبذلك هناك تفوق لرئيس الجمهورية على البرلمان في النظام السياسي الجزائري بخلاف النظام السياسي الليبي.

2/ الاعتراض على القوانين:

الاعتراض على القوانين يعني تمكين رئيس الدولة من إيقاف قانون وافق عليه البرلمان، وقد يكون هذا الاعتراض مطلقا يؤدي إلى إنهاء القانون ولا توجد أي وسيلة تمكن البرلمان من تجاوزه، وهذا يتعارض مع مبادئ الديمقراطية لذلك هجرته أغلبية الدول، أو اعتراض نسبي يمكن للبرلمان التغلب عليه بإعادة الموافقة من جديد⁽¹⁾ وفقا لشروط دستور الدولة، وبالتالي فإن حق الاعتراض النسبي يعطي لرئيس الدولة سلطة نسبية في أن يعترض مؤقتا على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

وقد نظمت المادة 127 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية

(1) - عز الدين البغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط1، القاهرة: مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 87.

في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"، وهذا ما أكدته كذلك المادة 1/45 من القانون العضوي 99-02 " يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب إجراء مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة"⁽¹⁾.

يتضح من هاتين المادتين أنه عقب موافقة البرلمان على النص التشريعي ينتقل إلى رئيس الجمهورية(*) الذي له السلطة التقديرية التي تمكنه من تقييم العمل التشريعي، فهو غير مقيد بأي شرط، فله أن يعترض على أي نص، ويعتبر الطلب الذي يتقدم به رئيس الجمهورية إلى البرلمان لإعادة النظر في النص التشريعي بمثابة تصرف يلفت فيه نظر النواب حول ما ورد في النص الموافق عليه من مخالفات الدستور، أو للقوانين المعمول بها، أو تناقض في محتواه، أو تضمينه بنودا يصعب تطبيقها، وقد يعيد رئيس الجمهورية النص للنظر في إضافة ما يراه ضروري ليحقق القانون أهدافه.

كما تلزم المادة 127 السالفة الذكر رئيس الجمهورية بتسليم اعتراضه خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، وإذا انتهت هذه المدة دون أن يقدم اعتراضه للمجلس الشعبي الوطني، يسقط حقه في ذلك، لأن سكوته يعتبر بمثابة موافقة على النص، والهدف من وراء هذا القيد- 30 يوما- هو إصدار القانون في أقرب وقت، وتحسب مدة الثلاثين يوما من تاريخ موافقة مجلس الأمة على القانون، وهو ما أكدته المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 السالف ذكرها، ووفقا لنص المادة 43(**) من نفس القانون فإنها تقلص من مدة الثلاثين يوما عشرة أيام التي تعطى لمجلس الأمة.

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد وينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة، المادة 45.

(*)- لا يقوم رئيس الجمهورية بدراسة النص التشريعي بنفسه، وإنما يتولى ذلك الأمين العام لرئاسة الجمهورية بإحاطته على مجموعة من المختصين في مختلف المجالات، ويعمل هؤلاء المختصين جاهدين في شرح أسباب الاعتراض، بعدها يتم عرض عمل هؤلاء المختصين على رئيس الجمهورية، وله الحرية في إبداء أي سبب يبدو له كافيا في تقديره سواء تعلق الأمر بالموضوع، أو بالشكل على النص كله، أو جزء منه فقط، لأن رأي المختصين لا يعتبر سوى إبداء وجهة نظر في النص المطروح عليهم، ولا تلزم رئيس الجمهورية، أنظر: عز الدين البغدادي، مرجع سابق، ص 93.

(**)- تنص هذه المادة على: "يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال".

وبناء عليه يمكن (3/2) لرئيس مجلس الأمة أن يرسل القانون في اليوم العاشر الموالي لتاريخ التصديق عليه، وبذلك فإن العشرة أيام تحسب ضمن الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة، وفي هذه الحالة لرئيس الجمهورية مدة عشرين يوما فقط، وهذا انتقاص لحق رئيس الجمهورية في المدة التي تلزمه لدراسة النصوص التشريعية لذا يجب إعادة النظر فيما يخص حساب الثلاثين لكي تتاح الفرصة الكاملة أمام رئيس الجمهورية لدراسة النص التشريعي بغض النظر عن تاريخ موافقة مجلس الأمة عليه.

إن عدم موافقة رئيس الجمهورية على قانون أقره البرلمان تعبر عن سلطة مؤقتة غير نهائية حيث يردده إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، وإذا أقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية، وذلك طبقا للمادة 127 الفقرة 2 من الدستور الجزائري التي تنص على: "وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"، وبذلك يمكن لإرادة المجلس الشعبي الوطني التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بإقرار القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، وهو ما عبرت عنه أيضا المادة 45 الفقرة 2 من القانون العضوي 99-02 (*).

إن اشتراط ثلثي (3/2) النواب يزيد من قوة رئيس الجمهورية وتضعف الاختصاص التشريعي للبرلمان وتضيقه، لأن تحقيق هذه الأغلبية المشددة للتخلص من الاعتراض الرئاسي ليس سهلا في ظل برلمان تتعدد فيه الآراء والأحزاب السياسية، لهذا غالبا ما ينتهي الاعتراض إلى تعديل النص وفقا لرغبة رئيس الجمهورية، وهذا ما يضع المجلس الشعبي الوطني في حرج سياسي أمام الرأي العام، ولم يحدث في التجربة الجزائرية ان تغلب المجلس الشعبي الوطني على إعتراض رئيس الجمهورية.

إلا أن الواقع العملي يثبت قلة لجوء رؤساء الجزائر لممارسة هذا الحق (**)، لأن الحكومة تجد أصولها في البرلمان وتشاركه في إعداد مناقشة النصوص قبل التصويت

(*) - تنص هذه المادة على: "في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب يصبح لاغيا".

(**) - منذ الاستقلال لم يتم طلب مداولة ثانية إلا مرتين فقط، وكان ذلك في الجريدة الرسمية رقمي 95 و97 لسنة 1981 و1982 المتعلقة بمخالفة الدستور، والثانية بخصوص قانون الإعلام (الجريدة الرسمية رقمي 123 و 128) لسنة 1989، أنظر: زينب عبد اللاوي، " توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004، ص 75.

عليها، كما أن معظم النصوص التشريعية من أصل حكومي والتي يوافق عليها رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء قبل عرضها على البرلمان.

أما في لبنان فقد نصت المادة 57 من دستور 1990 "لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المعينة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه، وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً، وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون، وإعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره"، ويمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بشكل مرسوم موقع منه ومن رئيس مجلس الوزراء ومن الوزير المختص، إلا أن النص لا يلمح إلى إلزام رئيس الجمهورية بتبيان الأسباب التي تدعوه إلى توجيه هذا الطلب إلى المجلس النيابي، على أنه بإمكانه أن يعرض هذه الأسباب في حيثيات المرسوم (*).

وتجدر الإشارة إلى دور مجلس الوزراء في موضوع إعادة النظر في القانون هو دور محدد لا يصل إلى حد الموافقة، حيث اشترطت المادة 57 من الدستور اللبناني السابقة الذكر إطلاع مجلس الوزراء فقط من قبل رئيس الجمهورية، إلا أن مرسوم إعادة القانون يجب أن يشترك في التوقيع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزير، أو الوزراء المختصين طبقاً لأحكام المادة 54 من الدستور دون أن يكونوا ملزمين دستورياً بالتوقيع على المرسوم، إلا أن العرف قد استقر على توقيعهم من باب الالتزام المعنوي تجاه رئيس الجمهورية على المرسوم.

إذا كان رئيس الجمهورية اللبناني ملزم بالإصدار بعد إقرار القانون مرة ثانية بالأكثرية المطلقة، فإن النص لم يحدد المدة التي يتوجب على رئيس الجمهورية لإصداره، وفي ظل هذا الغياب فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية إصداره فور إرساله إلى الحكومة،

(*)-استقر التقليد في لبنان على أن يوضح رئيس الجمهورية الأسباب التي يراها مبرراً للقانون وأغلبها تكون في أمرين، إما مخالفة للدستور، أو تناقض القانون مع روح وثيقة الطائف، وإما الأعباء المالية الكبيرة التي يمكن أن يرتبها القانون على الخزينة العامة.

باعتبار أن مهلة الشهر التي تعطيها المادة 57 من الدستور لرئيس الجمهورية هي للتفكير في القانون، ودراسته لمعرفة ما إذا كان يستوجب الرد، أما في حالة إعادة دراسة القانون وإقراره بالأكثرية المطلقة لمجلس النواب فلا خيار أمام رئيس الجمهورية سوى إصدار القانون ونشره، وبالتالي لا موجب لإعطائه شهرا آخر، وفي حالة انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر نافذا حكما ووجب نشره، إلا أنه من الناحية العملية لم يؤكد البرلمان على قانون بالأكثرية المطلقة دون مراعاة أسباب الرد من رئيس الجمهورية إلا مرات قليلة جدا^(*)، وهذا راجع إلى أن أسباب الرد تكون مبررة وجدية.

يتبين مما سبق أن الأحكام الدستورية لكلا النظامين الجزائري والليبي اتفقت بصدد المدة التي يقدم فيها رئيس الجمهورية اعتراضه على القوانين، ومدى التزامه بتسبيب هذا الاعتراض، فالمهلة الممنوحة لرئيس الجمهورية الجزائري والليبي هي 30 يوما كاملة من تاريخ تسلمه إياه، ويمكن اعتبار هذه المدة مبالغ فيها وتؤدي إلى عرقلة التشريعات وبطنها، ولم يشترط كلا الدستورين أسباب هذا الاعتراض، إلا أن العرف المستقر عليه في لبنان هو ذكر أسباب الاعتراض، لأن تقديم الاعتراض دون تسبيب يؤدي حتما إلى تغليب إرادة رئيس الجمهورية، والتعسف في استعمال هذا الحق دون أي مبررات جدية، إذ يشير المختصين أن التسبيب يلزم رئيس الجمهورية معنويا وسياسيا بعدم الإقدام على الاعتراض، إلا إذا كانت هناك أسباب معقولة كأن تكون هناك أحكام في النص التشريعي مخالفة للدستور، أو تتضمن بنودا يصعب تنفيذها، أو أنها متناقضة فيما بينها، وهذا من شأنه أن يحافظ على مكانة وسمعة رئيس الجمهورية في نظر السلطة التشريعية وضمان التجانس بين السلطات العامة في الدولة.

3/ التشريع بأوامر:

تنص المادة 124 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ويعرض

^(*) - في عام 1990 وقع خلاف بين رئيس الجمهورية إلياس الهراوي ورئيس المجلس النيابي حسين الحسيني حول قانون المعاش التقاعدي للموظفين، فأدى إلى إزاحة حسين الحسيني من رئاسة مجلس النواب، رغم أن دستور 1990 قلص من صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال، انظر: المرجع نفسه، ص ص 713، 714.

رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دوره لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

طبقا لهذا النص فإن حق المبادرة بالتشريع تعود لرئيس الجمهورية دون اللجوء إلى البرلمان لطلب التفويض منه، فهو إذا حق شخصي يتمتع به دون مشاركة أحد، وبذلك ينافس البرلمان في مجاله التشريعي، وله- رئيس الجمهورية- أن يشرع في مختلف المجالات دون تحديد الموضوعات ما دام لديه رخصة من قبل الدستور لا يقيد شيئا، إلا ما اشترطته المادة أعلاه كضرورة عرض الأوامر على الموافقة اللاحقة للبرلمان، وأيضا اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

إن رئيس الجمهورية الجزائري حر في التشريع موضوعات كما شاء لأنه ممثل للشعب ومنتخب من أغلبيته، ومدعم من طرف أحزاب ذات أغلبية في البرلمان، فحق المبادرة هذه يتمتع بها لوحده ويستأثر بها لنفسه، وله في ذلك المجال الواسع للتشريع دون أن يحدد له الدستور الموضوعات الواجب التطرق إليها⁽¹⁾، ولا يجوز له تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول أو للوزير المختص، كما أنه في حالات شغور منصب رئيس الجمهورية يعلق العمل بأحكام المادة 124 من الدستور، وليس لرئيس الدولة في هذه الحالة أن يصدر أوامر تشريعية، وهذا ما نصت عليه المادة 90 من الدستور.

لقد حرص الدستور الجزائري على تقوية سلطة رئيس الجمهورية وحده في هذا المجال، لأن الدستور خول له سلطة إصدار أوامر تشريعية في حالة غيبة البرلمان بدون أي قيد أو شرط، وترك له سلطة تقدير الحالات الملزمة لاستعمال هذه الرخصة التشريعية الاستثنائية والمؤقتة رغم أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع.

إلا أن هذه الأوامر التشريعية تخضع لرقابة البرلمان في أول دورة له، حيث يقوم بدراسة مضمون هذه الأوامر، والظروف والملابسات التي صدرت بشأنها، لذا تعتبر لاغية

(1) - حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، ط1، الجلفة، الجزائر: مطبعة الفنون البيانية، 2008، ص 70.

الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، ويرى أنها لا تتلاءم مع الظروف التي صدرت بشأنها، أو أنها غير مستعجلة، ويمكن تأجيلها إلى غاية انعقاد البرلمان سواء في دورته العادية أو باستدعائه في دورة غير عادية⁽¹⁾.

من خلال ذلك يتضح بان إصدار الأوامر في غيبة البرلمان تقتضي وجود ضرورة تستدعي ذلك، وإن لم تنص عنها المادة صراحة، إلا أنه من الناحية العملية يعتبر شرطا أساسيا، لأنه يجب أن تكون هناك ضرورة قانونية، أو سياسية لا تقبل التأخير تدعو لتدخل رئيس الجمهورية، وإصدار هذه الأوامر بسرعة، وهذه هي الغاية الأساسية التي قصدها المشرع الجزائري من نص المادة 124 من التعديل الدستوري 2008، لأنه في الحالات العادية والتي لا تستدعي الاستعجال، منح نفس الدستور بموجب المادة 118 للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية في فترة ما بين الدورتين العاديتين⁽²⁾.

إن عمومية نص المادة 124 أعلاه أطلقت يد رئيس الجمهورية في تشريع أي موضوع يريده دون قيود، وقد يؤدي هذا الأمر إلى تشريع أوامر تترتب عليها آثار سلبية تضر بالمؤسسات، وهذه هي إحدى الثغرات الموجودة في الدستور الجزائري، وقد تميز حكم رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة باستخدام مفرط لهذا الحق لوضع النصوص المتعلقة بالملفات الحساسة، نصوص كانت في معظمها تقدم إلى البرلمان ليصادق عليها من دون استثناء، وأحيانا بمعدل ستة أوامر في جلسة واحدة، دون أن يكون في هذه النصوص من ناحية الاستعجال ما يحول دون عرضها في صورة مشاريع قوانين أثناء الدورات العادية للبرلمان⁽³⁾.

وقد تم الدورة الربيعية للبرلمان لسنة 2003 بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية في أسبوع فقط بعد اختتام دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، واعتبر حزب جبهة التحرير الوطني صاحب الأغلبية في البرلمان هذا التصرف يشكل خطرا على المسار الديمقراطي، إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 8 أكتوبر 2003 صادق البرلمان على جميع

(1)- عز الدين البغدادي، مرجع سابق، ص ص 111، 112.

(2)- راجي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط1، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2013، ص46.

(3)- يوسف جحيش، " التطور المؤسساتي للنظام السياسي الجزائري: دراسة للسلطتين التنفيذية والتشريعية "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، مارس 2015، ص239.

الأوامر الرئاسية السبعة خوفا من إقدام الرئيس بوتفليقة على حل البرلمان⁽¹⁾، وبهذا يقع حزب جبهة التحرير الوطني في التناقض، فيرى بأن ذلك يشكل خطورة على المسار الديمقراطي، لكنه لم يعترض بعدم الموافقة على هذا الأوامر الرئاسية رغم انه يملك الأغلبية في البرلمان.

إذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقدير حالات إصدار الأوامر فإن هذا التقدير يمارسه تحت رقابة البرلمان بغرفتيه، وانطلاقا من ذلك فإن للبرلمان الحق في الموافقة على هذه الأوامر أو عدم الموافقة عليها⁽²⁾، بينما الواقع العملي يبين أن البرلمان لا يملك صلاحية رفض، أو عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية، بمعنى أنها تكسب صفة التشريع بمجرد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، لأن البرلمان الجزائري ضعيف لا يمكنه معارضة رئيس الجمهورية، وإن تجرأ على ذلك، فلرئيس الجمهورية وسائل يستخدمها ضده، كالحل أو اللجوء للشعب مباشرة واستفتاءه^(*)، فوفقا للمادة 124 من دستور 2008 فإن كان رئيس الجمهورية لا ينشئ القانون، إلا أنه مع ذلك يتمتع باختصاصات لا تمكنه فقط من إنشاء القانون بل تقريره، والتحكم فيه بشكل منفرد ويكاد يكون مطلقا، ويتضح ذلك من خلال مركزه ومكانته في النظام السياسي الجزائري.

أما في لبنان فلم ينص الدستور على مثل الاختصاص لرئيس الجمهورية، لأن النظام السياسي اللبناني نظام برلماني يتولى فيه البرلمان سلطة التشريع دون مشاركة رئيس الجمهورية.

ثانيا. رئيس الجمهورية وعمل البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

هناك ثلاث اختصاصات يمارسها رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي تتعلق بتدخلهما في عمل البرلمان، وهي: دعوة البرلمان للانعقاد في

(1) - عز الدين بخادي، مرجع سابق، ص ص113، 114.

(2) - محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011، ص ص86، 87.

(*) - هذا ما حدث مع قانون الوثام المدني، حيث انه رغم تصويت البرلمان بغرفتيه لصالح القانون، إلا أن رئيس الجمهورية لم يكتنف بذلك ولجأ إلى الاستفتاء الشعبي في سبتمبر 1999.

دورات غير عادية، وتوجيه خطاب للبرلمان، وحل البرلمان، والحق في الاستفتاء وتعديل الدستور.

1/ دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية:

يستدعي رئيس الجمهورية في كل من الجزائر ولبنان البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية، حيث تنص المادة 118 الدستور الجزائري على "... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من اجله"، فبحكم هذه المادة بوسع رئيس الجمهورية أن يرفض انعقاد البرلمان في دورة غير عادية⁽¹⁾، وهذا ما قام به رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة سنة 2008 من أجل تعديل الدستور، وكذا يوم 30 جانفي 2016 بتوجيهه دعوة لانعقاد البرلمان بغرفتيه يوم 7 فيفري 2016 من أجل تعديل الدستور كذلك.

كما نصت المادة 33 من الدستور اللبناني على "الرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم افتتاحها واختتامها وبرنامجه، وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه"، وبذلك فإنه يحق اكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وأعضاء مجلس النواب دعوة مجلس النواب للانعقاد في دورات استثنائية⁽²⁾.

إذن في كلا النظامين الجزائري واللبناني يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية سواء بمبادرة منه، أو بطلب من الحكومة، أو بطلب من أعضاء البرلمان، ويتولى رئيس الجمهورية في كلا النظامين بالدعوة إلى هذه الدورة عن طريق مرسوم يصدره، ويحدد فيه جدول أعمال الدورة، وتوقيت انعقادها وهو الذي يحدد تاريخ اختتامها، إلا أن الاختلاف يكمن في أن رئيس الجمهورية الجزائري يقوم بتوجيه الدعوة لانعقاد البرلمان بمفرده، في حين يقوم رئيس الجمهورية اللبناني بتوجيه الدعوة

(1) - Fatiha Ben Abbou Kirane , **Droit Parlement Algérien**, Tom1, Alger : O.P.U , 2009, p 62.

(2) - سمير خالد صباغ، النظام السياسي اللبناني: بين الواقع والمرجى، <http://www.tahawolat.com/marssadissue/12.htm>

تم التصفح يوم 2014/10/12.

للانعقاد بعد الاتفاق مع رئيس الحكومة، وهذا ما يبرز المكانة والاستقلالية التي بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظام السياسي اللبناني.

2/ توجيه خطاب للبرلمان:

تنص المادة 128 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 بأنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للبرلمان"، وقد اكتفت هذه المادة بهذه الصيغة من دون تبيان الغرض من ذلك الخطاب، ولا الإجراءات المرتبطة به، إلا أن المعروف في الأنظمة السياسية القائمة على الفصل بين السلطات أن الهدف من الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها، وبما أن التقاليد الدستورية تحظر على رئيس الجمهورية أن يذهب إلى البرلمان^(*)، يرسل بدل ذلك خطابا للبرلمان، كما أعطى أيضا الدستور اللبناني صلاحية توجيه الخطاب لمجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية بنصه في المادة 10/53 "يوجه- رئيس الجمهورية- عندما تقتضي الضرورة رسائل إلى مجلس النواب"، والجدير بالذكر أن رسائل رئيس الجمهورية لا يترتب عليها إلزام لمجلس الوزراء، ولا تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري، لأن الهدف منها هو إطلاع المجلس النيابي على الأمور السياسية الهامة والطارئة.

يتبين مما سبق أنه يحق لرئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي توجيه خطاب إلى البرلمان لإطلاعه على بعض المستجدات المتعلقة بسياسة الدولة، إلا أن الاختلاف يكمن في أن الدستور الجزائري اكتفى بعبارة توجيه خطاب فقط، ولم يحدد مناسبة توجيه الخطاب وهدفه، في حين أكد الدستور اللبناني بتوجيه رسائل لمجلس النواب إذا اقتضت الضرورة ذلك.

3/ حق حل البرلمان:

إن حل البرلمان المقرر في الأنظمة البرلمانية يتم بمقتضاه تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ يخول للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان في مقابل سحب الثقة من الحكومة من قبل البرلمان، وقد اعتمد النظام السياسي الجزائري على هذه الآلية

^(*) - في حين يذهب رئيس الحكومة- الوزير الأول- إلى البرلمان في عدة مناسبات: لتقديم برنامج الحكومة، عرض بيان السياسة العامة، حالات الاستجواب، وغيرها.

بموجب المادة 129 التي تنص " يمكن لرئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر"، وفي مقابل ذلك قرر الدستور مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي يمكنه رفض مخطط الحكومة، أو سحب الثقة منها، وسنقوم بمعالجة ذلك لاحقاً.

إن سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في حل البرلمان ترد عليها قيود قانونية وسياسية، فلا يمكنه ممارسة ذلك إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، وهم الأشخاص المرتبطون عضويًا وقانونيًا ببعضهم البعض، مما يسمح لهم بإبداء آرائهم في هذه المسألة، وإن كانت آرائهم استشارية فقط، ولكن يكون لها أثر كبير على قرار رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير ينبغي عليه باعتباره حامي الدستور وضامن استقرار المؤسسات قبل اتخاذه قراره استنفاد كل الطرق التوفيقية بين البرلمان والحكومة، لأن قراره في ظل تعدد الأحزاب السياسية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب، فيعيد انتخاب نفس الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية في موقف محرج، وهو في غنى عنه⁽¹⁾، ومن هذا المنظور فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى الحل مقيد بمدى إجماع أحزاب الائتلاف حول تفعيل الحل الرئاسي للبرلمان، وبالتالي يعتبر إجراء رئيس الجمهورية لعملية الحل إجراءً سياسياً ملزماً له، أما إذا كان الأمر على العكس، وبدا رأي رئيس الجمهورية المسيطر استناداً إلى ما يقضي به الدستور في هذا الإطار، فإن الحل الرئاسي في هذا المقام تضي عليه صبغة تقديرية⁽²⁾.

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان يمكن أن يتم في حالات عدة، إما لوجود أغلبية معارضة في البرلمان تقوم بعرقلة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة بإيعاز من رئيس الجمهورية، خاصة إذا كان رئيس الحكومة لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان، وإما لوجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة ولرئيس الجمهورية لكنها

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع (د.س.ن)، ص 253، 254.

(2) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2005، ص 251.

ضعيفة، ولا تسمح بمرور المبادرات التي تتطلب أغلبية معينة، وبذلك يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء للحل في كلتا الحالتين للحصول على أغلبية في الحالة الأولى، وعلى أغلبية أوسع ومريحة بالنسبة إليه وللحكومة في الحالة الثانية⁽¹⁾، لذا على رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول مراعاة تجانس هذا الشخص مع الأغلبية البرلمانية، حتى لا يتحول الوزير الأول بدلا من عامل انسجام واستقرار إلى عامل لا استقرار وأزمة، ولم يسبق في ظل التعددية السياسية في الجزائر وان قام رئيس الجمهورية وانحل البرلمان الذي أصبح مجرد تابع للسلطة التنفيذية، ويخضع لإرادتها.

أما بالنسبة للنظام السياسي اللبناني فقدت نصت المادة 55 من الدستور "يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65 و77 من هذا الدستور الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقا لأحكام المادة 25 من الدستور، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، وتستمر هيئة مكتب المجلس القديم في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد، وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في 25 من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلا وكأنه لم يكن، ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لأحكام الدستور"، أما بالنسبة للحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب فيها من مجلس الوزراء حل مجلس النواب كما نصت عليها المادتان 65 و77 من الدستور، فهي:

أ- إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال دورة عادية، أو طوال دورتين استثنائيتين متواليتين لا تقل كل منهما عن الشهر؛

ب- إذا قام المجلس النيابي برد قانون الميزانية بكامله قصد شل الحكومة عن العمل، وقد نصت على هاتين الحالتين الفقرة الرابعة من المادة 65 من الدستور التي تضمنت قيودا على

(1) - فتاح شباح، "مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، مارس 2015، ص 361،362.

حق الحل، وهو عدم جواز ممارسته مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل مجلس النواب في المرة الأولى⁽¹⁾؛

ج- إذا قام مجلس النواب باقتراح إعادة النظر في الدستور بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، فيحال هذا الاقتراح على الحكومة، فإذا وافقت عليه وجب عليها وضع مشروع التعديل في خلال أربعة أشهر، أما إذا لم توافق الحكومة فعليها إعادة القرار للمجلس لدراسته مرة أخرى، فإذا أصر المجلس عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، فلرئيس الجمهورية حينئذ الاستجابة لرغبة المجلس، أو أن يطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثة أشهر⁽²⁾، وفي جميع هذه الحالات يشترط بعد الحل دعوة الهيئة الانتخابية لإجراء انتخابات جديدة من أجل انتخاب مجلس نيابي جديد.

إن ما أقره الدستور اللبناني في المادة 65 جاء ليحد من تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، حيث أصبحت هذه الأخيرة مشلولة بعدم قدرتها على التأثير في السلطة التشريعية في مقابل عدم تقييد حق طرح الثقة وصولاً إلى نزاعها عن الحكومة من قبل المجلس النيابي، وبعد أن حصر المشرع الدستوري اللبناني شروط حل المجلس بالحالات المنصوص عنها في المادة 65 من الدستور يكون قد أضعف موقع الحكومة تجاه البرلمان، وجعل النظام اللبناني أقرب إلى النظام المجلسي⁽³⁾.

إن حق حل مجلس النواب اللبناني يشترك في اتخاذه كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وبغض النظر عن استحالة توافر شروطه المنصوص عليها في المادة 65 من الدستور أعلاه، وبمقارنة ذلك بحق الحل في بريطانيا الذي هو بيد رئيس الحكومة الحائز على الأغلبية البرلمانية، فإنه يمارس هذا الحق كلما رأى أن الظروف مواتية للحفاظ على تأييد هذه الأغلبية، وبالتالي فإن الصراع يكون عملياً بين الحكومة الحائزة على تأييد الأغلبية، وبين الأقلية التي تمثل المعارضة داخل البرلمان وذلك بغية الحصول على دعم

(1) عبد الغني عبد الله بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري الدولة- الحكومة- الحقوق والحريات العامة- المبادئ العامة للقانون الدستوري اللبناني، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1993، ص ص 666، 667.

(2) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، القاهرة: مكتبة الثقافة الدينية، 1999، ص ص 285-287.

(3) سليمان عصام، واقع النظام البرلماني اللبناني، مرجع سابق، ص 131.

الأغلبية واستمرار توليها للسلطة، أما في لبنان فقد أصبح رئيس الجمهورية بعد التعديلات الدستورية لعام 1990م عاجزا عن الفصل في أي نزاع قد يثور بين الحكومة والبرلمان بعدما انتزع منه حق حل البرلمان، وبالتالي إذا نشبت أزمة حادة نتيجة الصراع بين الحكومة والبرلمان فإن رئيس الجمهورية يبقى مكتوف اليدين في حين قد يكون مصير البلاد مهددا ولا يمكنه الدفاع عنها، فالخلل الموجود في هذا النص ولد نوعا من عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى على حساب الثانية، مما يقتضي إلغاء الشروط المنصوص عنها في المادة 65 من الدستور ليصبح حق الحل غير مقيد بأية شروط، كما هو الأمر بالنسبة لحق المجلس النيابي في نزع الثقة من الحكومة لتدارك مسألة عدم التوازن بين السلطات، ولأجل حسن تطبيق مبادئ النظام البرلماني.

إضافة إلى ذلك يجب منح رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة حق الحل بدلا من جعله حقا يقترح اتخاذه، وتقرره الحكومة إذا توافرت أصلا أسبابه المنصوص عنها في الدستور والتي من المستحيل تحققها، وان ما يسوغ رئيس الجمهورية هذا الحق يعود لكونه لا يستطيع أن يلعب دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذا لم يكن قادرا على وضع حد للنزاع الدائر بينهما، وهو الأمر الذي جعل لبنان بدون رئيس لفترة زمنية طويلة لأنه أصبح لا قيمة له، ويمكن تسيير شؤون البلاد دون وجوده ولا يثير أي إشكال.

يتبين مما سبق أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يعطيان الحق لرئيس الجمهورية في حل البرلمان قبل انتهاء عهده النيابية، إلا أن الاختلاف يكمن في أن الرئيس الجزائري قبل قيامه بالحل عليه أن يستشير كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وله سلطة التقديرية في عملية الحل، لأن رأي هؤلاء استشاري وغير ملزم له، في حين أن النظام الليبي يتشترط على رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوزاري حل مجلس النواب، لأن الدستور نص على أنه إذا قرر المجلس الوزراء الحل فإن رئيس الجمهورية يصدر مرسوم هذا الحل، ويرجع ذلك لكون النظام السياسي الليبي نظام برلماني تكون فيه الحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب وبالتالي يكون لها الحق في حله.

ويشترط دستور كلا البلدين الاحتكام للهيئة الناخبة من أجل انتخاب برلمان جديد في مدة ثلاثة أشهر، ويضيف الدستور اللبناني بأنه يستمر مكتب المجلس النيابي القديم في تصريف الأعمال إلى غاية انتخاب مجلس جديد، وانه في حالة عدم إجراء هذه الانتخابات في الأجل المحدد فإن قرار الحل يعتبر باطلا، ويستمر المجلس السابق في ممارسة وظيفته، في حين لم ينص الدستور الجزائري على ذلك، وفي كلا النظامين يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم حل البرلمان.

4/ الحق في الاستفتاء:

الاستفتاء يعني عرض موضوع معين على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وقد يشكل بادرة خطر على المؤسسات الدستورية، والحريات العامة في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، مما أدى ببعض فقهاء قانون الدستوري إلى وضع شروط للحد من مخاطره، وبعدم حصر هيئة طلب استعماله بفرد واحد كرئيس الدولة أو الحكومة، وإنما بالاتفاق مع هيئة جماعية بغية تحقيق التوازن بينهما، وبضرورة استشارة المجالس النيابية حول المسائل المراد عرضها على الاستفتاء، وإقامة حوار بينها وبين الحكومة لاطلاع الرأي العام على تلك المسائل⁽¹⁾.

وفي النظام السياسي الجزائري تنص المادة 177 / 10 من التعديل الدستوري 2008 "يمكنه- رئيس الجمهورية- أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، فمن خلال هذا النص يتضح أن لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بالاستفتاء دون الرجوع إلى أي جهة أخرى ولو على سبيل الاستشارة، وبذلك فقد تم إقصاء كل من الحكومة والبرلمان بغرفتيه من حق المبادرة المقصورة فقط على رئيس الجمهورية التي لا يمكنه تفويضها لغيره، كما لا يمكن ممارستها من قبل رئيس الدولة في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية، أو استقالته أو وفاته⁽²⁾.

يبدو ان النظام السياسي الجزائري يعطي الحرية لرئيس الجمهورية في ممارسته لهذا الحق دون قيد أو شرط، فله أن يستشير الشعب في قضية ذات أهمية وطنية، لكن هذا

(1) - إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 139.

(2) - عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص ص33، 34.

المفهوم غامض وواسع جداً، بحيث أن رئيس الجمهورية وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية، وما لا يكون ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده. ومن هذا المنطلق ليس بالسهولة قبول عدم شمول ما يقضي به الدستور من الرجوع للشعب، ويتم ذلك من الناحية التطبيقية وفق ما يلي:

أ- على سؤال يطرح حول نص محدد، وبالتالي التصويت الشعبي له تأثير مباشر على النص، وليس على شخص رئيس الجمهورية الذي طرح النص على الاستفتاء؛
ب- يعد بمثابة انتخاب ثقة على رئيس الجمهورية الذي يطلب ذلك، فإذا كانت نتيجة التصويت من قبل الشعب لصالح رئيس الجمهورية، فإن ذلك يعني تجديد الثقة به، أما إذا كانت عكس ذلك فإنه يترتب عليه ترك منصبه، وتأسيساً على ما سبق يستوجب عليه عندما يطرح السؤال أن يبين مسبقاً للهيئة الناخبة على أنه ينسحب من السلطة إذا لم ينال المشروع المطروح للاستفتاء ثقة الشعب، ومن هذا المنطلق فإن طلب الثقة من قبل رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر يرجع أمره لسببين :

أ- قياس مدى شعبيته، وبالتالي فإن لم يحصل على ذلك فعليه ترك السلطة، وهذا ما أقره إستفتاء 16 سبتمبر 1999 حول قانون الوئام المدني الذي عرضه الرئيس عبد العزيز بوتفليقة للاستفتاء عليه وقال أنه: " في الحالة التي لم ينال فيها قانون الوئام المدني القبول الشعبي يعود من ثم إلى البيت"، وبهذا ربط الرئيس بوتفليقة بقاءه في الرئاسة بنتيجة الاستفتاء على قانون الوئام المدني فجعل مسألة الثقة مقترنة بها، وقد جاءت النتيجة مؤيدة له بالأغلبية مما أدى إلى تقوية مركزه، وسمح له بإعطائه شرعية تامة باتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحقيقه⁽¹⁾.

ب- عندما يكون رئيس الجمهورية مدركاً أن الهيئة الناخبة لن تخذله، عندئذ يلجأ إلى الاستفتاء لكي يجدد شرعيته الأولى، وبمجرد حصوله على الثقة المنشودة تصاب المعارضة باليأس وبالتالي تجميد خصومه سياسياً⁽²⁾، وهو ما قام به الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في استفتاء 2005 حول المصالحة الوطنية الذي تمت الموافقة عليه في 29 سبتمبر 2005، الأمر

(1) - دلال لوشن ، "الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2011، 2012، ص 107.

(2) - عبد الله بو قفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 46.

الذي سمح له باتخاذ كل الاجراءات اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ووضع تشريعات واسعة ل تنفيذ نص هذا الميثاق(*)، وبما أن الاستفتاء يحظى باهتمام الكثير من رؤساء الجمهورية، والرأي العام، وأن نتائجه ستؤدي إلى بقاء رئيس الجمهورية في السلطة، أو استقالته، ولهذا يفترض أن تجرى هذه الاستفتاءات بطريقة سليمة وموضوعية دون انحرافات، ويجب عدم الإكثار منها حتى لا تفقد قيمتها، ولا يتكون إلا المسائل الوطنية المهمة، أما بالنسبة للنظام السياسي اللبناني فلم ينص على هذه الصلاحية.

5 / تعديل الدستور:

لقد خصص المؤسس الدستوري الجزائري لموضوع تعديل الدستور المواد من 174 إلى 178، وبناء عليه توجد ثلاث طرق لهذا التعديل:

أ- الطريقة الأولى:

تأتي المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية، فبعد أن يصوت البرلمان على مشروع التعديل حسب نفس الإجراءات المتبعة أثناء التصويت على أي نص تشريعي يطرح مشروع التعديل للاستفتاء، فإذا حصل على موافقة الشعب اعتبر محققاً، ويصدره رئيس الجمهورية ويدخل حيز التنفيذ، وفي حالة عدم موافقة الشعب عليه يلغى مشروع التعديل ولا يمكن عرضه مرة ثانية أثناء الفترة التشريعية الجارية، وهو ما نصت عليه المادة 174 من التعديل الدستوري 2008 "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي، يعرض التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب"، وهو ما حدث في ظل دستور 1996 الذي تم عرضه الشعب فوافق عليه.

(*) - للتفصيل أكثر، أنظر: الجريدة الرسمية، رقم 11، المتضمنة الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006، يتضمّن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنيّة.

ب- الطريقة الثانية:

تتميز هذه الطريقة باختصار الطريق والاستغناء عن الاستفتاء الشعبي، والاكتفاء فقط بعرض مشروع التعديل على البرلمان⁽¹⁾، وهو ما نصت عليه المادة 176 من دستور 2008 "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

يتضح من خلال هذه المادة أنها تخول لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور دون عرضه على استفتاء الشعب إذا توافرت فيه الشروط السالفة الذكر، والواضح في ظل أحكام هذه المادة أن نكون أمام فرضيتين.

- رئيس الجمهورية يتمتع بالأغلبية البرلمانية:

في هذه من الممكن أن يحظى مشروع تعديل الدستور على الأغلبية المطلوبة قانوناً، وبالتالي يستطيع رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الشعب، إذا كان لا يمس المبادئ المذكورة في المادة السالفة الذكر، وأصدر المجلس الدستوري قرار معللاً بذلك، لكن ما المانع من عرض التعديل الدستوري على الشعب، خاصة وأن تشكيلة المجلس الدستوري وطريقة عمله تثير شكوكاً كثيرة حول مدى استقلاليتها فعلياً على إرادة رئيس الجمهورية^(*).

- رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية:

نفترض في هذه الحالة أن رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الدستوري على مشروع تعديل الدستور وعرضه على البرلمان ولم يحض بالأغلبية المطلوبة هل معنى هذا

(1) - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص ص 2414، 2415.

(*) - لقد قام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بتعديل الدستور عن طريق البرلمان عندما رفع الأمازيغية الى درجة لغة وطنية في 2002، والثانية في 2008 عندما ألغى ما يمنع الترشح للرئاسة بأكثر من ولايتين فاتحاً بذلك لنفسه مجال الترشح لولايات أخرى، كما أعاد تنظيم السلطة التنفيذية، وهو ما قام به كذلك بخصوص التعديل الدستوري 2016.

أن المشروع التعديل يعد لاغياً؟، فبالرجوع إلى أحكام المادة 176 من دستور 2008 لا نجد ما يمنع رئيس الجمهورية من تمرير مشروع تعديل الدستور مباشرة للشعب واستفتاءه فيه، بل حتى ولو اعترض النواب على مشروع التعديل يمكن لرئيس الجمهورية إصداره إن وافق عليه الشعب، لأنه يستمد هذه الصلاحية من نص المادة 7 من نفس الدستور "...لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وأيضاً نص المادة 77 "... يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء...."، فهاتين المادتين تؤكدان ثقل دور رئيس الجمهورية ومركزه القوي مقارنة بالمؤسسات الأخرى، لأن انتخابه بطريقة مباشرة يحقق له نوع من الاستقلالية تجاه البرلمان، ويجعل منه المعبر عن إرادة الشعب مباشرة، ويمكنه أن يستغني عن البرلمان.

ج- الطريقة الثالثة:

في هذه الحالة تنطلق العملية من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ثم إلى الشعب، وقد نصت المادة 177 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 على: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء، ويصدره في حالة الموافقة عليه"⁽¹⁾، ولم يحدث في التجربة الجزائرية ان قام البرلمان بتعديل الدستور، فكل المبادرات تأتي من رئيس الجمهورية، وهو ما يؤكد تفوقه على البرلمان.

يتبين من هذا النص أنه يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه ان يقدموا اقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية، الذي يمكن أن يعرضه على استفتاء الشعب، لكن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بطرح مبادرة البرلمان على الشعب، ولم يورد جزاءاً عن امتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي يبقى رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور، وبذلك فالمؤسس الدستوري الجزائري سعى إلى إحكام سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة تعديل الدستور.

(1) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار البيضاء، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2007، ص

أما بالنسبة للبنان فقد نصت المادة 76 من دستور 1990 "يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب"، فمن خلال هذا النص يتضح بأنه يحق لرئيس الجمهورية اقتراح التعديلات الدستورية^(*)، إلا انه لا يمارس هذا الحق بصورة تلقائية ومنفردة، لأنه حق للسلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

فالدستور اعطى لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح التعديل، وأعطت نصوص دستورية أخرى صلاحيات استكمال إجراءات هذا الاقتراح لمجلس الوزراء الذي يقوم بتقديم المشروع لمجلس النواب، الذي يملك وحدة صلاحية إقرار المشروع التعديل أو رفضه، وللسلطة التنفيذية حق اقتراح تعديل الدستور في أي وقت تشاء سواء في حالة انعقاد مجلس النواب في الدورات العادية أو في الدورات الاستثنائية⁽¹⁾.

إذن فصلاحيات وضع مشروع تعديل الدستور هو حق تنفرد به السلطة التنفيذية دون غيرها بصرف النظر عن الجهة التي تتقدم بالاقتراح، فإذا كان الاقتراح مقمدا من قبل رئيس الجمهورية تقوم الحكومة بوضعه بصيغة مشروع قانون وتحيله إلى المجلس النيابي، وإذا اقتراح تعديل الدستور من المجلس النيابي فإنه لا بد من استكمال الشروط اللازمة قبل أن يتمكن رئيس المجلس النيابي من إحالة الطلب إلى الحكومة، لوضع مشروع التعديل وفقا للمادة 77 من دستور 1990، وفي حالة استكمال هذه الشروط، فان رئيس المجلس النيابي يبلغ الاقتراح للحكومة طالبا منها أن تضع مشروع قانون بشأنه، إلا أن الحكومة لا تقوم بوضع مشروع تعديل الدستور بناء على اقتراح النواب بطريقة آلية، لأنها تملك أكثر من خيار دستوري في هذا المجال، فلها أن توافق عليه أو ترفضه، فإذا وافقت على اقتراح التعديل وجب عليها وضعه في صيغة مشروع تعديل، وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر.

أما في حالة عدم موافقة الحكومة على الاقتراح فإنه يتعين عليها إعادة القرار إلى مجلس النواب ليدرسه ثانية، فإذا أصر على اقتراحه بالتعديل بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3)

^(*) - أعطى الدستور اللبناني حق تعديل الدستور أيضا لمجلس النواب وفقا للمادة 77 من الدستور المعدل سنة 1990.

⁽¹⁾ - محمد حسين يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، ط1، إربد، الأردن: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، 2004، ص ص 375، 376.

أعضائه فإنه يطلب من الحكومة مجددا وضع مشروع تعديل الدستور، ولا ينتهي الأمر عند هذا الحد، لأن السلطة التنفيذية تملك أكثر من خيار دستوري في هذا الشأن سواء بإجابة المجلس لرغبته، وبالتالي وضع مشروع التعديل وطرحه على المجلس، أو برفض طلب المجلس، وفي هذه الحالة يطلب رئيس الجمهورية من الحكومة حل المجلس النيابي وإجراء انتخابات جديدة في مدة أقصاها ثلاثة أشهر⁽¹⁾، وفي حالة إصرار المجلس الجديد على موقف المجلس السابق بوجوب تعديل الدستور وجب على الحكومة الانصياع، وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر، فتكون السلطة التشريعية في هذه الحالة قد فرضت إرادتها من خلال قرار المجلس النيابي الجديد، بحيث تنصاع الحكومة لقرار المجلس، وتطرح عليه مشروع التعديل لاتخاذ قراره، وإذا لم تقم الحكومة بالانصياع لقرار المجلس النيابي الجديد بوضع مشروع تعديل الدستور بناء على اقتراح المجلس، ورغبت بالتشبت برأيها برفض مشروع التعديل، فإن الخيار أمامها محدود جدا، فإما أن تستجيب لقرار المجلس الجديد، وإما عليها تقديم استقالته، ويستقيل معها أيضا رئيس الجمهورية إن شاء أن يتضامن معها⁽²⁾، وفي حالة إقرار المشروع فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية.

يتضح مما قيل انه يحق لرئيس الجمهورية في كلا النظامين بتعديل، إلا أن الاختلاف يكمن في أن رئيس الجمهورية الجزائري له كامل الحرية في تعديل الدستور، سواء بعرض ذلك على البرلمان إذا كان هذا التعديل لا يتعلق بأسس الدولة، أو بعرض التعديل على البرلمان أولا، ثم عرضه على الشعب لإبداء رأيه باعتبار هذا الأخير مصدر السلطات، كما يمكن لرئيس الجمهورية المرور مباشرة إلى الشعب دون البرلمان للتصويت على مشروع التعديل الدستوري، في حين أن النظام السياسي اللبناني يذكر عبارة إعادة النظر في الدستور، وليس تعديل الدستور التي لا يمكن لرئيس الجمهورية القيام بها بمفرده،

(1) - الجمهورية اللبنانية، الدستور اللبناني، المادة 77.

(2) - محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، ص 377، 379.

وإنما بناء على اقتراح منه تتقدم به الحكومة لمجلس النواب، وهذا ما يؤكد تفوق رئيس الجمهورية الجزائري عن نظيره اللبناني في هذا المجال.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالحكومة في النظامين السياسيين الجزائري واللبناني.

يمارس رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللبناني في علاقته مع الحكومة مجموعة من الاختصاصات يؤثر بها على عملها، وهي:

أولاً. رئاسة مجلس الوزراء:

في الأنظمة البرلمانية يمارس السلطة التنفيذية رئيس الحكومة، بخلاف الأنظمة السياسية الرئاسية التي يتولى فيها رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية بصفة مفردة، وأما في الأنظمة السياسية شبه الرئاسية كالنظام السياسي في الجمهورية الفرنسية الخامسة، فيتقاسم مهام السلطة التنفيذية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وهذا ما أخذ به النظام السياسي الجزائري في ظل دستوري 1989 و1996، حيث تمارس السلطة التنفيذية من طرف كل من رئيس الجمهورية رئيس الحكومة معاً⁽¹⁾، وبذلك فإن رئيس الجمهورية يتولى مهام رئاسة الدولة، ورئيس الحكومة يتولى مهام رئاسة الحكومة، بمعنى أن هناك تقسيم للوظائف لا يمكن لأي جهة أن تتعداه على حساب جهة أخرى، وبالتالي فهناك تمييز على مستوى السلطة التنفيذية بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة من حيث التشكيلة والصلاحيات، والناجم عن ثنائية السلطة التنفيذية.

فمجلس الوزراء يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، في حين يضم مجلس الحكومة أعضاء الحكومة برئاسة رئيسها من دون رئيس الجمهورية، ومن دون وزير الدفاع خاصة إذا كان رئيس الجمهورية نفسه هو صاحب هذا المنصب، ومن حيث الاختصاص يعتبر مجلس الوزراء إطار للتوجيه، والبيت في القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى الحكومة ورئاسة الجمهورية، أما مجلس الحكومة فمهمته تنفيذ

(1) - حميد محيد، مرجع سابق، ص ص 90، 91.

التوجيهات والقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء⁽¹⁾، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 وقام بإلغاء منصب رئيس الحكومة وأنشأ بدله منصب الوزير الأول، فعاد إلى أحادية السلطة التنفيذية التي كانت سائدة في الجزائر قبل التعددية السياسية، كما تم إلغاء مجلس الحكومة والإبقاء على مجلس الوزراء، مع إمكانية ترأسه من طرف الوزير الأول، على أن لا تتجاوز صلاحياته الأحكام المنصوص عليها في المادة 85 من الدستور، والتي تمنعه أن يمارس صلاحيات تعد من المجال الخاص لرئيس الجمهورية والتي لا يمكن تفويضها، ويتعلق الأمر بتعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة، ورؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، وحل البرلمان واللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المتعلقة بالظروف الاستثنائية وغيرها⁽²⁾.

إن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، ويمكن له أن يفوض جزءاً من صلاحيته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور، وهو الذي يحدد جدول الأعمال المجلس ويمنح الكلمة للوزير الأول والوزراء، ويستنتج خلاصة المداولة، ويمكنه أن يحول هذا المجلس إلى هيئة لتسجيل رغباته وقراراته، وبالتالي يمكن القول أن الحكومة محكومة من قبل رئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما في النظام السياسي اللبناني فقبل التعديل الدستوري لعام 1990 لا يوجد نص صريح يسمح لرئيس الجمهورية بترؤس جلسات مجلس الوزراء، لكن العرف استقر على أن يترأس رئيس الجمهورية جلسات مجلس الوزراء التي تعقد في القصر الرئاسي^(*)، إلا

(1) - صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال على اليوم، مرجع سابق، ص ص 196، 197.

(2) - مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، الجزائر: موفم للنشر، 2010، ص ص 244، 245.

(3) - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، مرجع سابق، ص 237.

(*) - استمر الأمر على هذه الممارسة مع حكومة سليم الحص الأولى في عهد رئيس الجمهورية إميل لحود، وإثر عودة رفيق الحريري إلى رئاسة مجلس الوزراء عام 2000، وبسبب وجود حذر بينه وبين الرئيس إميل لحود عمد هذا الأخير إلى ترأس كل جلسات مجلس الوزراء إلا نادراً، الأمر الذي أدى إلى شل مجلس الوزراء، ومع حكومات كل من كرامي وميقاتي وفؤاد السنيورة عاد العمل إلى التداول على رئاسة مجلس الوزراء بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

أن المادة 64 المعدلة بموجب دستوري 1990 أعطت هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء وحده، إلا إذا رغب رئيس الجمهورية في ترؤس الجلسة، وعندها لا يشارك في التصويت. ورغم وضع الشرط للحضور عدم التصويت فإن عدم تحديد حالات الحضور وإبقائها خاضعة لمشيئته، تعني إبقاء مشاركته كاملة في السلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته الفقرات اللاحقة من نفس المادة، فالفقرة 11 تجيز له عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال، الأمر الذي يجعله مشاركا أساسيا في ترتيب الأولويات المطروحة للمناقشة والبت في مجلس الوزراء، إضافة إلى إمكانية طرح من خارج جدول الأعمال، وكونه يرأس اجتماع المجلس، فهو بحكم الضرورة يدير الجلسة، وبالتالي يملك القدرة على الأخذ والرد في المواضيع المطروحة، وبالتالي المساهمة في تعجيل أو تأخير تقريرها على جدول الأعمال، أما الفقرة 12 فتمنح له حق دعوة مجلس الوزراء استثنائيا كلما رأى ذلك ضروريا، ورغم ربط هذا الحق بالاتفاق مع رئيس الحكومة، إلا أن عدم تحديد الحالات الضرورية لهذه الاجتماعات الاستثنائية تعطيه خيارات واسعة في تحديد الضرورات التي توجب الدعوة لانعقاده⁽¹⁾.

إن عدم دعوة رئيس الجمهورية لترأس مجلس الوزراء إلا في بعض الحالات الهامة والقضايا المصيرية، ومنعه من التصويت، وإن كان ظاهريا تكريس لدوره كحكم بين السلطات، إلا أنه في الواقع يؤدي إلى انتقاص من فعاليته، فالحكم ليس الذي لا قرار له ولا رأي مؤثر، وإنما الذي يتمتع بسلطة الفصل في القضايا المعروضة عليه، وأن يكون بمقدوره أن يقول كلمته وينفذها، وإلا بطل دوره في الفصل في أي نزاع أو خلاف أو موضوع مطروح⁽²⁾، ورغم منع رئيس الجمهورية من التصويت، ولكن أعطي له حق

(1) - محسن خليل، "الدستور ونظام الحكم في لبنان"، <http://drkhalilhussein.blogspot.com/>، تم التصفح يوم

2015/10/12.

(2) - جورج أبو صعب، النظام الرئاسي وصلاحيات رئيس الجمهورية (بين يدي الجمهورية الأولى والثاني)، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2000، ص 205.

النقض في خلال مدة خمسة عشر يوماً، وبذلك أصبح رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء رغم أن الجلسات تصبح برئاسة رئيس الجمهورية إذا حضر⁽¹⁾.

نستنتج مما سبق أن كلا نظام البلدين يمنحان لرئيس الجمهورية حق ترأس اجتماع مجلس الوزراء، إلا أن الدستور اللبناني أضاف بأنه يمكن لرئيس الجمهورية ترأس مجلس الوزراء إن شاء، وبذلك فله الحرية في ترأسه أو عدم ترأسه لهذا المجلس، فهذا يخضع لرغبته وتقديره، ولكن يمنع من التصويت باعتبار حكم بين السلطات، وبذلك يكون ترأس رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء يكون شكلياً، ولكن قد يكون له تأثير معني في الاجتماع بخلاف رئيس الجمهورية الجزائري الذي له دور فعال في مجلس الوزراء، وهو ما يجعله اسمى مكانة من رئيس الجمهورية اللبناني.

ثانياً. الاختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية:

طبقاً للمادة 125 من الدستور الجزائري 2008 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، وبذلك فإن سلطة التنظيم يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي فتعود للوزير الأول يمارسها بمراسيم تنفيذية، وسنقوم بالتطرق إلى اللوائح التنظيمية المستقلة المتعلقة برئيس الجمهورية، وسنعالج لاحقاً اللوائح التنفيذية الخاصة بالوزير الأول عند الحديث عن الحكومة.

أما بالنسبة للوائح التنظيمية المستقلة فلا تستند إلى قانون يصدر بتنفيذها، لذا تسمى اللوائح القائمة بذاتها، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدارها بموجب المادة 125 من الدستور، وحتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاصات السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية وضع المشرع الدستوري الجزائري مجالاً خاصاً بالتشريع بموجب المادتين 122 و123 من الدستور، وما يخرج على هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار اللوائح المستقلة، وهي نوعان: لوائح المصالح العامة، ولوائح الضبط الإداري.

(1) - عارف العبد، لبنان والطائف تقاطع تاريخي ومسار غير مكتمل، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص

1/ لوائح المصالح العامة:

هي اللوائح الصادرة لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، وتصدر هذه اللوائح دون حاجة إلى الاستناد لقانون قائم، ويقوم بإصدارها رئيس الجمهورية وحده دون إشراك الوزير الأول، وهو ما تنص عليه المادة 77 البند 8 من الدستور "يوقع - رئيس الجمهورية- المراسيم الرئاسية".

2/ لوائح الضبط الإداري:

بما أن السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في التصدي لتنظيم أمور الضبط العام المستعجلة منعا للفوضى، وحفاظا على سلامة وأمن المجتمع، وبما أن هذه اللوائح مستقلة بذاتها ولا تستند إلى أي قانون، ومن شأنها وضع قيود على حرية الأفراد بغية الحفاظ على النظام العام، لذلك فإن لوائح الضبط الإداري في المجال الوطني تصدر بواسطة مراسيم رئاسية يصدرها رئيس الجمهورية، بالرغم من عدم وجود نص دستوري يخوله ذلك⁽¹⁾، ومن أمثلة هذه اللوائح: لوائح المرور، واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية، واللوائح الخاصة بالمحافظة على الصحة العمومية عند ظهور الأمراض الخطيرة.

في حين لا يتمتع رئيس الجمهورية الليبي بهذا الاختصاص.

ثالثا. سلطة التعيين:

ترتبط صلاحية التعيين بسلطة التنظيم التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، إذ لا يمكنه تنفيذ القوانين وممارسة السلطة التنظيمية إلا إذا منحت له وسائل تمكنه من القيام بذلك، ولقد تم توزيع اختصاص التعيين بين رئيس الجمهورية، والوزير الأول، والقاعدة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة أصلا للوزير الأول لتنفيذ مخططه، إلا ما خولته النصوص الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية⁽²⁾، ووفقا لنص المادة 78 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك

(1) - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الجزائر، باتنة: مطبعة عمار قرفي، 2001، ص156.

(2) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري- عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002،

الجزائر، القضاة، مسؤولوا أجهزة الأمن، الولاة، ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة على الخارج، وينهي مهامهم، ويستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم"، ولرئيس الجمهورية أيضا حق تعيين ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري بما فيهم رئيس المجلس، ويعين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة، وتعيين خمسة عشر (15) عضوا في المجلس الإسلامي الأعلى⁽¹⁾، كما قام المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بتحديد هذه الوظائف التي يقوم رئيس الجمهورية بالتعيين فيها، وهي متعددة ومتنوعة⁽²⁾.

أما بالنسبة للدستور اللبناني فإنه لا ينص على مثل هذه التعيينات، كما يقوم رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللبناني بتعيين رئيس الحكومة أعضائها وإنهاء مهامها، وسيتم التطرق لذلك عند تناول الحكومة.

رابعا. ترؤس الحفلات الرسمية ومنح الأوسمة:

يمثل رئيس الجمهورية في مختلف الأنظمة السياسية الدولة في الداخل والخارج، ويرأس الحفلات الرسمية التي لها صفة وطنية، كعيد الاستقلال والثورة، وغيرها من الأعياد، والغرض من منح رئيس الجمهورية حق رئاسة الحفلات الرسمية هو إظهار المكانة الهامة التي يحتلها رئيس الدولة بالنسبة لباقي سلطات الدولة، وهو السائد كذلك في كل من الجزائر ولبنان.

أما بالنسبة لتشريفات ومنح الأوسمة فتتنص المادة 77 / 12 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 على: "يسلم- رئيس الجمهورية- أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية"، وهو ما نصت عليه كذلك المادة 53 / 8 من الدستور اللبناني " يرأس- رئيس الجمهورية- الحفلات الرسمية، ويمنح أوسمة الدولة بمرسوم"، وقد قسمت المادة 11 من المرسوم 4021 الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 2000 المتعلق بالتشريفات والمراسيم إلى نوعين: وطنية ورسمية، ففي المراسيم الوطنية يحضر رئيس الجمهورية مع رئيس المجلس النواب

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2008، المواد 101، 164، 172.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، رقم 76، المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

ورئيس مجلس الوزراء وسائر أركان الدولة، وهي تشمل عيدي الاستقلال والجيش والمآتم الخاصة برؤساء الجمهورية السابقين وبرؤساء الحكومة الحاليين، أما المراسيم الرسمية فتشمل الاحتفالات ومراسيم الاستقبال، والتوديع بمناسبة الزيارات التي تقوم بها ملوك ورؤساء الدول، وغيرها من المناسبات التي تقررها الحكومة ويحضرها رئيس الجمهورية، وإذا شاء أن ينتدب في الحفلات الرسمية من يمثله⁽¹⁾.

أما منح الأوسمة فهو أيضا صلاحية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 53 من الدستور السابقة لأنه يمثل الدولة، وله حق التقدم على غيره من السلطات، ويمنح هذه الأوسمة لمن أدى خدمات جليلة للدولة اللبنانية، ويتولى مجلس الأوسمة إدارة الأوسمة الوطنية بإشراف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يتبين مما سبق أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يمنحان لرئيس الجمهورية حق ترأس الحفلات الرسمية ومنح أوسمة الدولة، لأنه ممثل الدولة ويتكلم باسمها، وباعتباره الشخصية الأولى في النظامين فله ان يترأس الحفلات الرسمية ويمنح الأوسمة والنياشين والشهادات الشرفية وغيرها.

المطلب الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تتجسد اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في علاقته بالسلطة القضائية فيما يلي:

أولا. حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات:

اختلف الفقهاء بشأن طبيعة المرسوم الرئاسي الذي يتخذه رئيس الدولة بشأن العفو، فالبعض يعتبره عملا إداريا يشبه الإجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية تنفيذا لقانون صادر عن البرلمان، لكن بما أن مرسوم العفو يصدره رئيس الجمهورية بصورة مستقلة مستندا إلى الدستور مباشرة لا إلى قانون صادر عن البرلمان، بالإضافة إلى كون العفو من أعمال السيادة غير قابل للطعن، لذلك لا يمكن اعتباره عملا إداريا يدخل ضمن مجال التنظيم لأن

(1) - انطوان أسعد، مرجع سابق، ص 392.

(2) - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 408.

هذا الأخير لا يستند لقانون صادر عن البرلمان، ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، لذا يعتبره البعض مرسوم العفو الرئاسي^(*) عملاً قضائياً يصدر بهدف مراقبة شرعية الحكم، لكن طرق الطعن في الأحكام محددة ومعروفة ويجب أن تستند إلى مبررات قانونية، بينما مرسوم العفو الرئاسي يدخل في إطار السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، لذا اتجه رأي آخر إلى اعتبار مرسوم العفو الرئاسي عملاً فردياً ذو طبيعة تشريعية لكونه من أعمال السيادة المرتبطة بشخص رئيس الجمهورية يتخذه متى شاء، ويؤدي إلى تخليص المحكوم عليه من العقوبة كلياً أو جزئياً⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن العفو لا يعد حقاً للشخص الذي أدين بعقوبة سالبة للحرية، وليس له حق طلب العفو إن قدمه، أو تلقيه قرار بالموافقة أو الرفض، كما أنه ليس للقضاء حق التدخل من أجل الحصول على العفو، ولا حتى تقدير ملاءمته، أو رقابة إجراءاته، ويبرر تقرير حق العفو الرئاسي بالخير العام، الذي ينبغي أن يكون تحقيقه هو معيار استعماله⁽²⁾، وقد منح لرئيس الجمهورية في الجزائر صلاحية إصدار العفو بصفة مطلقة دون أي قيود تحول دون ممارسته لهذا الحق، وهو ما نصت عليه المادة 77 / 9 التعديل الدستوري 2008 "له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها"، فالعفو تصرف قضائي يصدر من قبل رئيس الجمهورية باعتباره القاضي الأعلى للبلاد، وله السلطة التقديرية في تقرير ذلك دون أن يتقيد بمبررات قانونية، ولكن لا يتخذه رئيس الجمهورية إلا بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء الذي يترأسه هو، ورأي هذا المجلس غير ملزم له، إذ يمكنه الأخذ برأيه أو تركه، إلا أنه إجراء شكلي ضروري الهدف منه إعلام المجلس الأعلى للقضاء بقرار العفو، وهو ما نصت عليه المادة 156 التعديل

^(*) - على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 15- 174 مؤرخ في 13 رمضان 1436 الموافق لـ 30 يونيو 2015، يتضمن إجراء عفو بمناسبة الذكرى الثالثة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 15- 175 مؤرخ في 13 رمضان 1436 الموافق لـ 30 يونيو 2015، يتضمن إجراء عفو بمناسبة الذكرى الثالثة والخمسين لعيد الاستقلال والشباب لفائدة المحبوسين الذين تحصلوا على شهادة في التعليم أو التكوين، أنظر الجريدة الرسمية رقم 37، مرجع سابق.

⁽¹⁾ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 250، 251.

⁽²⁾ - محند أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، تيزي وزو، الجزائر: دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 34.

الدستوري 2008 "بيدي المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو"، ويكون هذا القرار على شكل مرسوم رئاسي يوقع عليه رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة أي سلطة أخرى وفقاً لنص المادة 177 / 8 من الدستور السالفة الذكر.

إن إعطاء سلطة العفو الرئاسي لرئيس الجمهورية وحده من شأنه أن يجعله يقبل طلبات العفو دون دراسة حقيقية، لأن رأي المجلس الأعلى للقضاء ليس ملزماً له، وإن ممارسة هذا الاختصاص لا يثير مسؤولية رئيس الجمهورية، ومن ناحية أخرى في معظم الأحيان يصدر رئيس الجمهورية مراسيم العفو في كل المناسبات لأغراض سياسية، قد يهدف من ورائها تدعيم الشعب صاحب السيادة لسياسته الداخلية، وقد يضع هذا الاختصاص- حق العفو- ضمن برنامج حملته الانتخابية لعهد جديد.

أما في لبنان فتنص المادة 9/53 من دستور 1990 على: "يمنح - رئيس الجمهورية- حق العفو الخاص بمرسوم، أما حق العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون"، وهذه المادة مستوحاة من القوانين الدستورية للجمهورية الفرنسية الثالثة، وهذا العفو نادراً ما يلجأ إلى منحه رئيس الجمهورية في لبنان كونه غالباً ما ينصب على جرائم ذات طابع سياسي، أو يمنح لأغراض إنسانية، وكل هذه الأغراض ذات مساس بالطابع السياسي والديني والمذهبي، وإذا ما استخدم رئيس الجمهورية صلاحيته هذه، فعادة ما تكون بعد التوافق مع الشركاء في العملية السياسية كالحكومة ومجلس النواب ورؤساء الكتل النيابية، والأحزاب المؤثرة في الحياة السياسية اللبنانية⁽¹⁾.

فحق العفو الخاص صلاحية استثنائية، وهو قرار متخذ من قبل رئيس الجمهورية موقع عليه من رئيس الحكومة ووزير العدل، ويؤدي إلى إعفاء المحكوم عليه من كامل العقوبة أو بعضها، ولا يتناول هذا العفو إلا الأحكام النهائية، والمنفذة وفقاً لأحكام المادة

(1) - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 427.

154 من قانون العقوبات اللبناني⁽¹⁾، وينظم القانون اللبناني ممارسة حق العفو الخاص ويضع له شروطاً منها:

- يجب أن يكون الحكم نهائي غير قابل للتعديل؛
- أن تكون العقوبة حقيقية وفقاً لقانون العقوبات اللبناني؛
- يكون بناءً على طلب المحكوم عليه؛
- على أن يتم بعد اخذ رأي لجنة العفو، إذ تقوم هذه اللجنة المؤلفة من قضاة كبار بدراسة ملف المحكوم، وتعطي لرئيس الجمهورية رأيها حول إمكانية منح حق العفو من عدمه، ولرئيس الجمهورية صلاحية رد الملف إلى اللجنة لتوضيح بعض النقاط، وأن رأي اللجنة استشاري لا يلزم رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن العفو الخاص بخلاف العفو العام يؤدي على إلغاء أو تخفيض فترة العقوبة، ولكنه لا يلغي أثارها القانونية، فالعقوبة تبقى مدونة في السجل القضائي، ولا يعفى المحكوم من العقوبات الثانوية أو التكميلية، ما لم ينص مرسوم العفو على ذلك بصورة واضحة⁽³⁾.

يتبين مما سبق أن كلا النظامين الجزائري والليبي منحا لرئيس الجمهورية حق العفو، كما ألزم كلا النظامين ضرورة استشارة هيئة محددة أثناء ممارسة هذا الاختصاص، ألا وهي مجلس الأعلى للقضاء بالنسبة للجزائر، ولجنة خاصة للعفو في لبنان مكونة من كبار القضاة، إلا أن رأي الهيئتين استشارياً فقط، وغير ملزم لرئيسي الدولتين.

ثانياً. رئاسة المجلس الأعلى للقضاء:

يرأس رئيس الجمهورية الجزائري المجلس الأعلى للقضاء، وذلك طبقاً لنص المادة 154 من التعديل الدستوري 2008 "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء"، أما في لبنان وبالعودة إلى نصوص الدستور وتشكيل المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى محاكمة رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عن جريمة الخيانة العظمى

(1) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2، مرجع سابق، ص ص739، 740.

(2) - المرجع نفسه، ص ص740، 741.

(3) - علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص 87.

وخرق الدستور، نجد أن لا يد لرئيس الجمهورية في اختيار أعضائه أو في إصدار مرسوم تعيينهم⁽¹⁾، فهو من اختصاص مجلس النواب الذي يتولى انتخاب المجلس الأعلى للقضاء.

ثالثاً. تعيين القضاة:

إذا كان المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر يقرر تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي، فإن ذلك يكون بقيادة رئيس الجمهورية^(*) صاحب الاختصاص الوحيد في تعيين القضاة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، غير أن هذا التعيين يكون بناء على قرار من المجلس الأعلى للقضاء، وهو ما نصت عليه المادة 155 من دستور 2008 "يقرر المجلس الأعلى للقضاء، طبقاً للشروط التي يحددها القانون، تعيين القضاة ونقلهم، وسير سلمهم الوظيفي..."⁽³⁾، ومن بين الصلاحيات الأساسية والتقليدية للمجلس الأعلى للقضاء انه يبدي كما سبق وتطرقنا رأياً استشارياً قبلياً لرئيس الجمهورية قبل قيامه بممارسة حق العفو.

أما في لبنان فلا يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق، ولا يمكنه التدخل في أعمال السلطة القضائية تماماً، ولم يشر الدستور لا من قريب أو بعيد لصلته بالقضاة على اختلاف درجاتهم، لأن عمل القاضي في لبنان يتأثر هو الآخر بالاعتبار الديني والمذهبي، بل إن الدستور لم يشر حتى إلى مرسوم تعيين القضاة وتوقيعه من قبل رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، وهذا ما يكرس استقلالية القضاء، بخلاف الوضع في الجزائر، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين القضاة، الأمر الذي قد يؤثر عملهم، لكونهم خاضعين لإرادة من عينهم، وهذا ما ينعكس على فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وحيادها.

(1) - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 226، 427.

(*) - المراسيم الرئاسية المؤرخة في 29 جمادى الأولى 1435 الموافق لـ 31 مارس 2014 تتضمن تعيين القضاة، الجريدة الرسمية، رقم 30، الجزائر، 13 ماي 2014.

(3) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 233، 234.

(4) - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 427.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية والعسكرية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

نتطرق في هذا المبحث إلى السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في مجال الشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، وسلطاته العسكرية.

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تعتبر المعاهدات الدولية من أهم مظاهر الممارسة العملية لاختصاص رئيس الجمهورية في المجال الخارجي، إلا أن هناك اختلاف بين الدول بخصوص تحديد الأجهزة المختصة بإبرام هذه المعاهدات، لأن دستور كل دولة هو الذي يحدد تلك الأجهزة، وقد يتم إشراك كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية معا في إبرام المعاهدات، فبعض الدساتير تلزم اشتراك البرلمان في إبرام جميع المعاهدات، والبعض الآخر يحصر مساهمته في إطار عدد محدد من المعاهدات، وسيتم التطرق لذلك.

أولا. رئيس الجمهورية ممثل الدولة في علاقتها الخارجية:

يعد رئيس الجمهورية الجزائري وفقا لأحكام المادة 3/77 من التعديل الدستوري 2008 مجسد الدولة الجزائرية داخل البلاد وخارجها، وهو الوحيد الذي يستطيع إنشاء حقوق والتزامات للدولة، وتمثيلها في جميع الدول والمنظمات الدولية⁽¹⁾.

أما في لبنان فقد نصت المادة 52 دستور 1990 "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تتمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

(1) - وائل أنور بندق، موسوعة الدساتير والأنظمة السياسية العربية (الأردن- تونس- الجزائر- المغرب)، ج2، الإسكندرية، مصر: دار الفكر العربي، (د.س.ن)، ص 271.

إن تكرار كلمة إبرام قد ينطوي على قصد المشرع في حصول نوعين من الإبرام: الأول الذي يتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والتوقيع بالأحرف الأولى، والثاني الذي يمارسه مجلس الوزراء، وبذلك يمكن القول بأن علاقة لبنان بالدولة الأجنبية من اختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء⁽¹⁾، وبذلك فإن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يقران بأن رئيس الجمهورية هو ممثل الدولة أمام الدول والحكومات الأجنبية.

ثانياً. الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية:

يستمد رئيس الجمهورية الجزائري صلاحية الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية ضمناً من نص المادة 78 من الدستور التي خولت له بصفة مطلقة صلاحية استقبال السفراء والمبعوثين الأجانب، كما يمكن استخلاص هذه الصلاحية من نصوص مواد أخرى كالمادتين 70 و77 من الدستور، وهي الصلاحية نفسها التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي اللبناني لكن يشاركه فيها رئيس الحكومة ومجلس الوزراء بخلاف النظام السياسي الجزائري الذي يتولى فيه هذه الصلاحية رئيس الجمهورية منفرداً، وهذا ما يؤكد تفوق رئيس الجمهورية الجزائري على نظيره اللبناني.

ثالثاً. تعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم:

طبقاً للمادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2008 التي تنص على "يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم"، فوفقاً لنص هذه المادة ينفرد رئيس الجمهورية في الجزائر وحده بتعيين وإنهاء مهام السفراء والممثلين الدبلوماسيين دون إشراك للوزير الأول، أو حتى وزير الخارجية، لأن مجال الشؤون الخارجية محتكر من قبل رئيس الجمهورية، ولا يشارك فيه احد.

أما في لبنان فقد نصت المادة 7/53 من الدستور بأن يقوم رئيس الجمهورية باعتماد السفراء اللبنانيين في الخارج وقبول السفراء الأجانب في لبنان، ويخضع اختياره للسفراء

(1) - سمير صباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (د. س. ن)، ص ص 352، 353.

عادة للتوازن الطائفي (مسيحي، شيعي، سني) والحزبي في ذات الطائفة⁽¹⁾، أما بالنسبة لقبوله اعتماد السفراء بالفعل فإنه لا يمكنه عمليا الامتناع عن توقيع مرسوم اعتماد أي سفير بعد وصوله إلى لبنان، لأن ملفه يكون قد أرسل مسبقا إلى المديرية العامة للمراسيم في رئاسة الجمهورية التي تعرضه على رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وبذلك فإن رئيس الجمهورية الجزائري يتمتع بالحرية المطلقة في تعيين من يشاء من السفراء والممثلين الدبلوماسيين، في حين لا يتمتع الرئيس اللبناني بهذا الاختصاص الذي لا بد ان يراعي فيه التوزيع الطائفي الموجود في الدولة.

رابعاً. إبرام المعاهدات الدولية:

تمر عملية إبرام المعاهدات الدولية بالمراحل التالية:

1/ المفاوضات:

تعطي أغلب الدول صلاحية المفاوضات للسلطة التنفيذية، لكون هذه الأخيرة أكثر قدرة على الاحتفاظ بسرية موقفها التفاوضي، وأكثر كفاءة في مجال المفاوضات الدولية⁽³⁾، والقاعدة العامة أن يتولى رئيس الجمهورية إجراء المفاوضات، وهو ما اعتمده الجزائر كون رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة ويمثلها في الخارج، ويمكنه أن يفوض ذلك لوزير الخارجية، أو الوزير الأول، أو رؤساء البعثات الدبلوماسية.

2/ التوقيع:

تعتبر عملية التوقيع على المعاهدات مرحلة ثانية متوجة لمراحل المفاوضات، والأصل العام أن توقيع المعاهدات الدولية باعتبارها عقوداً تلزم الدولة، وتنتج عنها حقوقاً والتزامات ويكون ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية، وله الحق في تفويضها لمن ينوب عنه، وفقاً لما نص عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 في المادة 97 "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها

(1) - علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 406.

(2) - أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 420.

(3) - لويد جنس، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: محمد بن أحمد مفتي ومحمد سليم، الملكة العربية السعودية: عمادة شؤون المكتبات، 1989، ص 129.

صراحة"، وبذلك لا بد على رئيس الجمهورية قبل توقيعه على مختلف المعاهدات الدولية ان يأخذ برأي المجلس الدستوري بعين الاعتبار ويعرضها على البرلمان باعتباره ممثل للشعب صاحب السلطة لإبداء رأيه على ما ينوي رئيس الجمهورية القيام به.

3/ التصديق:

يعد التصديق(*) على المعاهدات الدولية من الأمور الهامة التي تترتب عليها آثارا كبيرة، ويتولى عادة رئيس الجمهورية في الجزائر هذه الصلاحية طبقا لنص المادة 11 /77 من الدستور "يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها". لكن هناك هيئات أخرى منح لها الدستور حق مراجعة ما تم الاتفاق عليه، ولها أن تقبله أو ترفضه، بمعنى أن التصديق صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا يشاركه فيها أحد، ولا يمكن أن يفوضها لغيره، باعتباره من صلاحيات السيادة التي تبقى لصيقة بالمركز القانوني لرئيس الجمهورية، حتى تسهل مساءلته على ما يمكن أن يصدر عنه في إطار إبرام المعاهدات الدولية، لكن تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية مقترن بالموافقة الصريحة المسبقة للبرلمان، فوفقا لنص المادة 131 من التعديل الدستوري 2008 "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

إن اشتراط الحصول على موافقة البرلمان قبل التصديق على بعض المعاهدات لا يعني أن البرلمان يشارك رئيس الجمهورية في عملية التصديق، لأن سلطة البرلمان لا تتعدى مجرد منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، وله أن يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة،

(*) - على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 15- 189 مؤرخ في 4 شوال 1436 الموافق لـ 20 يوليو 2015، يتضمن التصديق على اتفاق التعاون الثقافي بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية كولومبيا، أنظر: الجريدة الرسمية، رقم 40، المؤرخة في 23 يوليو 2015.

وبالتالي يمكنه رفض التصديق عليها دون الحصول على إذن من البرلمان، لكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان⁽¹⁾.

لقد اشترط الدستور الجزائري مساهمة البرلمان في إبرام أصناف محددة المعاهدات الدولية التي يتعلق نطاقها بأمور تدخل في اختصاصاته، والتي لا تحمل الدولة نفقات غير واردة في الميزانية، الهدف منها إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن المؤسس الدستوري لم يوفق في ذلك، وظل ميدان السياسة الخارجية حكرا على رئيس الجمهورية، لأن الدستور جاء خاليا من أي إشارة إلى ضرورة موافقة البرلمان على عدة معاهدات أخرى لا تقل أهمية، كالمعاهدات التي تبرم مع المؤسسات الدولية المالية، والمعاهدات التي تعدل نصوصا ذات طابع تشريعي، فأهمية هذه الأخيرة تكمن في ضمان عدم اعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاص الدستوري الأصيل للبرلمان المتمثل في التشريع، فالبرلمان يمارس اختصاص الموافقة لكي يضيف على المعاهدة الدولية الشرعية فقط، وعندما تعرض عليه المعاهدة فإما أن يوافق عليها، أو يرفضها، وليس بوسعه إدخال أي تعديل عليها، خاصة أن الدستور يكرس الآليات التي من شأنها تمكين رئيس الجمهورية من الحصول على هذه الموافقة كاستخدامه لأسلوب الاستفتاء، واللجوء مباشرة إلى الشعب، أو حل المجلس الشعبي الوطني الرفض للتصديق، وعرض هذه المعاهدات على المجلس الجديد.

أما في لبنان فقد نصت المادة 52 من دستور 1990 بعدم تفرد رئيس الجمهورية بالمفاوضات لأجل عقد وإبرام المعاهدات الدولية، وأخضع حقه في ممارسة هذه الصلاحية بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ومجلس الوزراء، على أن تطلع الحكومة مجلس النواب حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، باستثناء المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب، وقد فسر البعض هذه المادة بشكل خاطئ، فاعتبر أن ما يقوم به رئيس الجمهورية من تفاوض وعقد وإبرام المعاهدات، إنما يقوم به منفردا ودون إطلاع الحكومة على ذلك، طبقا لما جاء في المادة 52 من الدستور حيث ورد

(1) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في الجزائر (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ص 291، 292.

فيها عبارة "يتولى رئيس الجمهورية..."، وذلك على الرغم من أن مقررات رئيس الجمهورية خاضعة للتوقيع الوزاري وفقا لنص المادة 54 من الدستور⁽¹⁾.

إن التخوف من تفرد رئيس الجمهورية بتولي المفاوضات من اجل عقد المعاهدات الدولية كان في محله، لكن الواقع الحالي يبدد هذا التخوف، بحيث تقوم الحكومة بمشاركة فعلية مع رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية⁽²⁾، وهذا يعني أنه باستطاعة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وبموافقة مجلس الوزراء أن يربط لبنان بمعاهدات متنوعة، كالأحلاف العسكرية دون أن يعلم البرلمان بأمرها وأخذ موافقته عليها، ومن الأمثلة على ذلك اتفاق القاهرة بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية^(*) الذي لم يعرض على المجلس النيابي، بل انه لم يعرض حتى على مجلس الوزراء، باعتبار أن هذه الصلاحية في حينها كانت من اختصاص رئيس الجمهورية وحده.

وبناء عليه لم يعد رئيس الجمهورية يتفرد في ظل دستور 1990 بإجراء المفاوضات بغية إبرام المعاهدات الدولية، وإذا ما أقدم على مخالفة الدستور من خلال تجاوزه لصلاحياته بما يقوم به من مفاوضات، أو اتفاقيات تصبح الدولة أمام احتماليين: إما التزام الدولة بالأعمال التي قام بها رئيسها لسبب أنها لم تراقب جيدا تصرفاته، وإما أن أعمال رئيس الجمهورية لا تقيد دولته إلا ضمن الصلاحية المحددة له في الدستور، وبالتالي لا يحق للدولة الالتزام بأي اتفاق يبرم دون مراعاة الأوضاع المقررة في دستورها، لكنه في الوقت الحالي هذا الأمر صعب الحصول، لأن عملية المفاوضات بين الدول يتم التحضير لها مسبقا، وبعد الاطلاع المسبق على الدساتير الدول التي يتم التفاوض بينها، وإذا حصل مثل هذا التجاوز من قبل رئيس الجمهورية، فإنه ينبغي على السلطة الدستورية المخولة في الدولة أن ترتب مسؤوليته لجهة خرق الدستور طبقا لأحكام المادة 60 من الدستور اللبناني، هذا على الصعيد الداخلي، أما على الصعيد الخارجي فإنه ينبغي على الدولة التي تم الاتفاق،

(1) - ربيع مفيد الغضيني وعزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص79.

(2) - جورج أبو صعب، مرجع سابق، 207.

(*) - تم عقد هذه الاتفاقية بالقاهرة في 3 نوفمبر 1969.

أو التفاوض معها من خارج حدود صلاحيات رئيس الجمهورية طلب التعويض من الدولة التي ينتمي إليها رئيس الجمهورية لاسيما إذا لحق ضرر ما نتيجة تصرفه⁽¹⁾.

وانطلاقاً من عبارة "وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة" من المادة 52 من الدستور السابقة الذكر، فإن صلاحية مجلس النواب لا تقتصر على مجرد الاطلاع على المعاهدة فحسب، بل تمتد لتشمل مناقشة المعاهدة، والمصادقة عليها، أو ردها، لأن المجلس النواب يمارس في هذه الحالة صلاحيته السياسية المتمثلة في إجراء الرقابة البرلمانية على سياسة الحكومة في المجال الخارجي⁽²⁾.

أما بالنسبة للمعاهدات التي تخضع لمصادقة مجلس النواب فهي على ثلاثة أنواع: المعاهدات التي لها صلة بمالية الدولة، كاتفاقيات الإقراض والاستقراض، والمساهمة في المنظمات والمشاريع الدولية، والمعاهدات التجارية باختلاف أنواعها، كالاتفاقيات الجمركية والجوية والبريدية وغيرها، والمعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، وهي ليست متعلقة فقط بالمعاهدات المالية والاقتصادية بل السياسية أيضاً مهما بلغت أهميتها إذا كانت معقودة لمدة لا تتجاوز سنة، وهو استثناء ينطوي على تقييد لسلطة رئيس الجمهورية التقديرية بما يتعلق بالمعاهدات التي يمكن إبرامها بدون أن يكون ملزماً بأن يطلع مجلس النواب عليها، إلا إذا كانت مصلحة البلاد وسلامتها تقتضي ذلك⁽³⁾.

وهكذا يتبين لنا أن دور رئيس الجمهورية الفعلي في إجراء المفاوضات تحضيراً لعقد اتفاقيات دولية، وإبرامها يتعلق بمدى القدرة الشخصية لرئيس الجمهورية على عرض وتحقيق أهداف وغايات أي اتفاقية يتفاوض بشأنها، فالخبرة السياسية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تمثل دوراً كبيراً لتقوية دوره في هذا المجال، كما أن علاقاته الدولية ومكانة

(1) - أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 424.

(2) - أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 431.

(3) - سمير صباغ، مرجع سابق، ص 354، 355.

دولته وسمعتها تساعده على تحقيق الغاية من تلك المفاوضات دون أن يطلب منه أحدا أن يفاوض بطريقة معينة، باستثناء ما هو مطلوب منه وفقا للدستور^(*).

أما من الناحية القانونية والعملية فإن المفاوضات تمر على مرحلتين: الأولى تتضمن إجراء محادثات أولية على مستوى وزراء الخارجية والوزير المختص، وتتوج هذه المفاوضات في بعض الأحيان بحضور رئيس الجمهورية إذا رأى أهمية وضرورة لذلك، والثانية تأمين مرحلة تحرير وكتابة الاتفاقية لكي توقع عليها السلطة المختصة.

أما بالنسبة لإمكانية عدم إطلاع البرلمان من قبل الحكومة على بعض الاتفاقيات التي يبرمها رئيس الجمهورية، فإن ذلك ممكن نظرا لخطورة مضمون بعض الاتفاقيات، وهذا ما حصل في لبنان عندما تم التوقيع مع منظمة التحرير الفلسطينية اتفاقية القاهرة، كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية الامتناع عن إصدار الاتفاقية ونشرها، ولكن عليه أن يعلم البرلمان بوجودها من دون أن يطلعها على مضمونها إذا اقتضت مصلحة الدولة ذلك.

المطلب الثاني. الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي:

يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة في الجمهورية الجزائرية، وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني طبقا لما نصت عليه الفقرتان الأولى والثانية من المادة 77 من الدستور "هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني"، فرئيس الجمهورية هو الوحيد المنفرد بشؤون الدفاع والذود عن الدولة، وهو صاحب الاختصاص في مجال إصدار القرارات المتعلقة بالدفاع الوطني، ويتحمل مسؤولية

^(*) - طرحت صلاحية رئيس الجمهورية في مجال تولي المفاوضات في عقد المعاهدات لدى الاتفاق مع الأمم المتحدة على تشكيل المحكمة ذات الطابع الدولي لمحاكمة المتهمين في مقتل سعد الحريري، وبعض السياسيين والإعلاميين الذين توافوا ما بين 14 نوفمبر 2004 و 12 ديسمبر 2005، حيث يمكن لرئيس الجمهورية بماله من صلاحية التفاوض في المرحلة التي تلي مرحلة المحادثات الأولية، وتسبق عرض الاتفاقية على مجلس الوزراء من التأثير في هذه المفاوضات، حيث يمكن له أن يتولاها مباشرة، أو أن يتابع مسارها عن طريق الوزراء المعنيين، لكن المشكلة تظهر إذا ما حاول عرقلة هذه المفاوضات بإبداء ملاحظاته المتكررة على نتائج المفاوضات منعا لعرض الاتفاقية على مجلس الوزراء، وبذلك يكون قد خرج عن دوره الممنوح له دستوريا، أنظر: أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 427.

القيادة العليا للقوات المسلحة⁽¹⁾، وهو الذي يتولى رئاسة المجلس الأعلى للأمن مما يعني تقوية مركزه في المؤسسة العسكرية، ومرد ذلك تجسيد وحدة الأمة المنصوص عنها في المادة 70 من الدستور، ومن أجل ذلك يتطلب بقاء رئيس الجمهورية على رأس القوات المسلحة التي تتولى مهمة الدفاع عن السيادة الوطنية وحماية الاستقلال الوطني، والوحدة الإقليمية والسلامة الترابية للوطن.

لقد أبعد الوزير الأول عن قيادة القوات المسلحة لإبعاد الجيش عن الصراعات الحزبية والسياسية، إلى جانب ذلك فرئيس الجمهورية هو المسؤول عن السياسة الدفاعية، وهو الذي يرسمها ويحدد معالمها وأهدافها، ولا تشاركه الحكومة في ذلك، لأن مجال الدفاع الوطني خاص برئيس الجمهورية، ويمكنه تكليف أحد الضباط الساميين بتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها⁽²⁾، وله صلاحية التعيين في الوظائف العسكرية، ويسمح له أن يحتفظ لنفسه بمنصب وزير الدفاع، وهو ما حدث بانتظام تقريبا منذ دستور 1976 إلى اليوم، حيث نجد رئيس الجمهورية هو نفسه وزير الدفاع، الاستثناء من هذه القاعدة كان في الفترة الأخيرة من عهد الرئيس الشاذلي بن جديد حيث أسند المنصب للعميد خالد نزار.

أما في لبنان فتنص المادة 49 من الدستور على "رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء"، فالشق الثاني من هذا النص غير واضح، ويبدو أن المقصود هو إظهار التوجه في اعتبار رئيس الجمهورية قائدا فخريا للقوات المسلحة، ويعطي الحق لمجلس الوزراء في تسيير شؤونها، والتصرف بها وقت السلم والحرب⁽³⁾، وتجدر الإشارة أن وزير الدفاع هو الذي يتولى رسم السياسة الدفاعية، وإصدار الأوامر والتعليمات إلى القوات المسلحة، بما في ذلك تنظيماتها وتحركاتها على أن تعرض هذه التدابير على مجلس الوزراء للموافقة عليها⁽⁴⁾،

(1) - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي- دراسة قانونية مقارنة، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص ص85، 86.

(2) - عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 39.

(3) - أحمد سعيان، مرجع سابق، ص ص426، 427.

(4) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2، مرجع سابق، ص 746.

ورغم أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة فإن المشرع اللبناني جعلها خاضعة لسلطة مجلس الوزراء.

يتبين مما سبق أن رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يتولى رسم السياسة العامة للدفاع الوطني، ويعين في الوظائف العسكرية، إلا أن الاختلاف يمكن في أن رئيس الجمهورية الجزائري يمارس هذه الصلاحية بصفة منفردة لا تشاركه أي هيئة في ذلك، في حين تخضع القوات المسلحة في لبنان لسلطة مجلس الوزراء الذي قد يرأسه رئيس الجمهورية، وبذلك فرئيس الجمهورية الجزائري يتمتع بسلطات أوسع من رئيس الجمهورية في لبنان الذي يعد رئيس فخريا فقط للحيش، اما السلطة الفعلية فهي لمجلس الوزراء ووزير الدفاع.

المبحث الرابع: سلطات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في ظل الظروف غير العادية.

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيرا عاديا ومنتظما، أو تهديدا يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية، أو أمن البلاد وحرمة التراب الوطني، وبحسب خطورة الظروف غير العادية يمكن لرئيس الجمهورية في كلا النظامين إقرار إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، وهي حالة الطوارئ، أو حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية، أو حالة التعبئة العامة، أو حالة الحرب، وتختلف هذه الحالات فيما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات وتأثيرها على الحريات العامة من جراء قيامها، وطيلة مدة العمل بها، ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها، وسيتم التطرق لذلك.

المطلب الأول. حالي الطوارئ والحصار:

ظهرت حالة الطوارئ كنتيجة لمرحلة كانت تعيشها مؤسسات الدولة الفرنسية من الناحية الأمنية، وعجزها الكلي على مواجهة الثورة الجزائرية، الأمر الذي أدى إلى فرض هذه الحالة على التراب الجزائري من اجل مواجهة الأوضاع السائدة آنذاك، وبالتالي كانت حالة الطوارئ بمثابة نظام استثنائي تمنح فيه السلطات المدنية امتيازات استثنائية غير

عادية، ومن شأن هذه الحالة أيضا أن تقلص من ممارسة الحريات العامة التي لا يسمح المساس بها في الظروف العادية⁽¹⁾.

أما حالة الحصار فهي حق عام معترف به في معظم الأنظمة السياسية، وتتميز بتوسيع السلطات استثنائيا، والتي يمكن في بعض الحالات أن تقلص من الحريات العامة المضمونة في الدستور والتشريعات الأخرى، وهذه الحالة ذات صلة بالإعمال التخريبية، أو الأعمال المسلحة، أو حدوث بعض الكوارث الطبيعية، بينما حالة الطوارئ هي مرحلة تحضيرية وأولية للحالات الاستثنائية⁽²⁾.

وقد نصت المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"، وبما أن حالتنا الطوارئ والحصار^(*) قريبتان من بعضهما البعض، لذا ذكرهما المشرع الجزائري معا في نص واحد، وأخضعهما لنفس القيود الموضوعية والشكلية، فالفارق الأساسي بينهما أن حالة الطوارئ تتميز بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة، لكن الحكم يبقى بأيدي السلطات المدنية، أما حالة الحصار فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش، ويكون هناك تقييد أشد للحريات العامة، وإيقاف العمل السياسي، ونظرا لما تنطوي عليه حالة الطوارئ أو الحصار من خطر بالنسبة للحريات العامة أخضع المشرع الدستوري الجزائري ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية.

(1) - احمد بلونين، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2013، ص 81.

(2) - المرجع نفسه، ص 83.

(*) - تم إعلان حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 196 - 91، ولمدة أربعة أشهر وعلى كامل التراب الوطني، أنظر: الجريدة الرسمية رقم 29، الجزائر، 5 جوان 1991.

أولا. القيود الموضوعية:

وتتجلى هذه القيود في الضرورة الملحة، والتقيد بالمدة الزمنية.

1/ الضرورة الملحة:

وتتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات، والذي من أجله سمح لرئيس الجمهورية باتخاذ بعض التدابير الاستثنائية منها: إعلان حالة الطوارئ، أو حالة الحصار، ويعود لرئيس الجمهورية تقدير هذه الضرورة بعد عقد اجتماعات، والإطلاع على التقارير الأمنية.

2/ تقيد المدة الزمنية:

إذا كان الأصل هو تمتع الأفراد بحرياتهم المنصوص عنها دستوريا، فإن تقيد هذه الحريات في حالتها الطوارئ الحصار يشكل استثناءا يرد على القاعدة، ومن هنا وجب التقيد من حيث المدة⁽¹⁾، وقد تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بتاريخ 9 فيفري 1992 لمدة سنة قابلة للتجديد، وتم اتخاذ عدة تدابير لاستتباب الأمن كحظر التجول ليلا ابتداء من ساعة معينة، ومنع بعض النشاطات السياسية، والعمل بالقرارات الإدارية، وتوقيف كل مشبوه⁽²⁾، وإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تحديد المدة التي يتضمنها المرسوم الرئاسي الذي موضوعه وضع الدولة تحت حالة الطوارئ أو الحصار، فإن تمديد هذه المدة مرهون بموافقة البرلمان بغرفتيه.

ثانيا. القيود الشكلية:

أخضع الدستور الجزائري إعلان حالتها الطوارئ والحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2008، وهي⁽³⁾:

(1)- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص 61.

(2)- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 135.

(3)- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ص 61، 62.

1/ اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

وهو عبارة مؤسسة دستورية(*) تضم قياديين في السلك المدني والعسكري، كالوزير الأول، وزير العدل، وزير الداخلية، وزير الخارجية، وزير المالية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس أركان الجيش الشعبي الوطني، وغيرهم، والغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر، وتحديد الإجراءات اللازمة إتباعها.

2/ استشارة رئيس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

نظرا للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على الصعيد الداخلي، وجب ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان من أجل تقرير هذه الحالة الاستثنائية.

3/ استشارة الوزير الأول:

بما أن الوزير الأول عضو في المجلس الأعلى للأمن، ورغم ذلك ذكره الدستور ضمن الشخصيات الواجب أخذ رأيها قبل إعلان حالة الطوارئ، لأنه مكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

4/ استشارة رئيس المجلس الدستوري:

نظرا للدور الذي يلعبه هذا المجلس في الحفاظ على المبادئ الدستورية، ورعاية الحقوق والحريات العامة وجب سماع رأي رئيسه.

ويتم إعلان حالة الطوارئ، أو حالة الحصار بموجب قانون، طبقا لنص المادة 92 من الدستور بقولها: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"، وقد تقرر إنهاء حالة الحصار المعلنة في مدينة الجزائر العاصمة يوم 5 جوان 1991 في 29 سبتمبر 1991، بموجب المرسوم الرئاسي 91-336، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991⁽¹⁾.

(*)- تنص المادة 173 من التعديل الدستوري 2008 "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، يحدد رئيس الجمهورية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

(1)- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص ص78، 79.

أما بالنسبة للبنان فإن إعلان الطوارئ لا يتحكم فيها رئيس الجمهورية، وإنما تحتاج إلى موافقة ثلثي (3/1) أعضاء مجلس الوزراء، وفقا لما جاء في المادة 65 من دستور اللبناني لسنة 1990.

يتبين مما سبق أن حالة الطوارئ والحصار في الجزائر يقوم بإعلانها رئيس الجمهورية بعد استشارته لهيئات الدولة كما سبق ووضحنا، في حين أن سلطة إعلان حالة الطوارئ في لبنان من اختصاص مجلس الوزراء الذي قد يتولى رئاسته رئيس الجمهورية، وبالتالي تمتع رئيس الجمهورية في الجزائر بصلاحيات اوسع من نظيره اللبناني وهذا ما يفسر بقاء لبنان بدون رئيس مدة طويلة.

المطلب الثاني. الحالة الاستثنائية:

إذ أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار يقوم رئيس الجمهورية في الجزائر بإعلان الحالة الاستثنائية، وهو ما نصت عنه المادة 93 من دستور 2008 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."، وبذلك فإن تقرير الحالة الاستثنائية ترد عليها قيودا موضوعية، وأخرى شكلية مثل تلك المفروضة في حالة الطوارئ وحالة الحصار.

أولا. القيود الموضوعية:

وتتمثل هذه القيود في الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، وبذلك فإن الأمر لم يعد حالة ضرورة كما سبق تبيانه بالنسبة لحالة الطوارئ أو حالة الحصار بل هناك خطر له تأثيرات سلبية على الدولة ومؤسساتها، مما يفرض اتخاذ إجراءات أكثر صرامة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ألا وهو إقرار الحالة الاستثنائية.

ثانيا. القيود الشكلية:

اشترط المشرع الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية كما في حالة الطوارئ، أو حالة الحصار استشارة وسماع بعض الشخصيات والمؤسسات.

1/ استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

باعتبار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة شخصيتان تمثلان البرلمان الذي قام الشعب باختيار نوابه، ونظرا للدور الذي يلعبانه في سياسة الدولة، فقد قرر الدستور ضرورة استشارهما من قبل رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية.

2/ استشارة المجلس الدستوري:

أوجب الدستور الجزائري في حالة الطوارئ أو الحصار استشارة رئيس المجلس الدستوري، أما في الحالة الاستثنائية فقد فرض سماع رأي المجلس الدستوري ككل مما يوسع من دائرة الضمانات المقررة لرعاية الحريات العامة، ويضفي على قرار رئيس الجمهورية شرعية أكثر⁽¹⁾.

3/ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

طلب الدستور الجزائري من رئيس الجمهورية في حالة إقراره للحالة الاستثنائية الاستماع لرأي المجلس الأعلى للأمن، بهدف تشخيص حالة الخطر تشخيصا امنيا، بتحليل مواطنه وأسبابه، وتحديد سبل المقاومة.

4/ الاستماع لمجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو عبارة عن هيئة دستورية يرأسها رئيس الجمهورية، ويتشكل من مجموع الوزراء الذي يتألف منهم الطاقم الحكومي، والغرض من عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسيع دائرة الاستشارة، ويجعل رئيس الجمهورية في وضعية يحاط فيها بجمله من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية.

من النتائج المترتبة على الحالة الاستثنائية أنها تؤدي إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور، وتكون الأوامر المتخذة في هذه الفترة غير خاضعة لشرط الموافقة من قبل

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 204.

البرلمان، تحت طائلة الإلغاء كما هو الأمر بالنسبة إلى الأوامر المتخذة في حالة شغور البرلمان، وفي ما بين الدورات البرلمانية، وهذا منطقي لان الحالة الاستثنائية بحكم خطورتها لا بد أن يكون بمقدور رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لمواجهةها، ومن بينها إصدار أوامر تشريعية من دون قيد الموافقة عليها من البرلمان لاحقاً⁽¹⁾.

ويظل البرلمان مجتمعاً بغرفتيه وجوبا طيلة فترة الحالة الاستثنائية لأسباب بديهية تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تعيشها البلاد في تلك الفترة، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 93/3 من التعديل الدستوري 2008 "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً"، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية في هذه الحال يمكنه اتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة البلاد، ومؤسسات الدولة، ووحدتها الترابية واستقلالها، ولم يحدث ان مرت الجزائر بالحالة الاستثنائية.

أما في لبنان فلم يتم الإشارة إلى هذه الحالة، وبذلك يتمتع رئيس الجمهورية الجزائري بصلاحياتٍ أوسع من نظيره اللبناني في هذا المجال.

المطلب الثالث. حالة الحرب:

الحرب تعني حالة عداة تنشأ بين دولتين أو أكثر، وتنتهي حالة السلام بينهما، وتستخدم فيها القوات المسلحة، وتحاول فيه كل دولة إحراز النصر على أعدائها، ومن ثم تفرض إرادتها عليهم، وإملاء شروطها من اجل إحلال السلام⁽²⁾، وقد نصت المادة 95 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ويجتمع البرلمان وجوباً، ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك".

⁽¹⁾ - Fatiha Ben Abbou- Kirane, **Droit Parlement Algérien**, Tom1, op.cit, pp 204, 205

⁽²⁾ - عز الدين بغداداي، مرجع سابق، ص ص47، 48.

يتضح من نص هذه المادة أن العدوان المقصود هو العدوان الخارجي الذي ينظم إجراءاته وقواعده الموثيق الدولية، فإذا تحقق أو يوشك أن يتحقق فمن صلاحيات رئيس الجمهورية إعلان الحرب⁽¹⁾، وقد استبعد وفق هذا النص المشرع الجزائري القيام بإعلان الحرب الهجومية على دولة أخرى، لأن السياسة الخارجية الجزائرية تقوم على مبادئ وأسس ميثاق الأمم المتحدة، وبعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

لقد قيدت هذه المادة 95 أعلاه سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب الدفاعية بوجود توافر أحد الشرطين: أولهما وقوع عدوان خارجي، أو كونه على وشك الوقوع، والذي يمكن تبيانه من خلال الملابس المادية، كالاغتداء على البلاد، أو انه يصبح حتمياً كالتحضير العسكري والتعبئة على الحدود⁽²⁾، والثاني أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب مقيدة بضرورة إتباع بعض الإجراءات، وإلا اعتبر قراره غير مشروع، وبعض هذه الإجراءات سابقة لإعلان الحرب، وبعضها لاحق لإعلانها، أما بالنسبة لإنهاء الحرب، والموافقة على الهدنة يستلزم كذلك إجراءات خاصة، وسنقوم بتناول ذلك.

أولاً. الإجراءات السابقة لإعلان الحرب:

تتمثل الإجراءات السابقة لإعلان الحرب فيما يلي:

1/ اجتماع مجلس الوزراء:

طبقاً لنص المادة 95 من الدستور السالفة الذكر بأن يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء، ومصطلح اجتماع واسع المفهوم بموجبه ترك لرئيس الجمهورية الحرية داخل هذا الاجتماع في أن يستمع ويستشير ويقرر، ومن ثم فإن تأكيد فعالية الحكومة من عدمه داخل مجلس الوزراء بيد رئيس الجمهورية الذي يتأسس هذا المجلس، وله أن يشرك الحكومة معه في تقرير حالة الحرب ويأخذ مشورتها ورأيها بعين الاعتبار، أو الاكتفاء بإعلامها فقط بإقراره إعلان الحرب، ووفقاً لمصطلح الاستماع يلتزم كل وزير بتحضير دراسة حول إمكانية مواجهة وزارته الوضعية، وبذلك يستطيع الوزير الأول تحضير ملف خاص بدراسة شاملة للوضعية على المستويين الداخلي والخارجي،

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 65، 66.

(2) - عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص 51، 52.

ويعرضه على مجلس الوزراء، فتتم مناقشة وإثرائه بالتعديلات اللازمة، وبهذا يكتمل اختصاص رئيس الجمهورية والحكومة في مواجهة الحرب⁽¹⁾، إلا أن نص المادة 95 من الدستور يحيل الكلمة الأخيرة لرئيس الجمهورية لإعلان الحرب باعتباره رئيس الدولة، ورئيس هذا المجلس المنعقد تحت رئاسته.

2/ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

اشتترطت المادة 95 أعلاه أنه قبل إعلان الحرب الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، الذي بسبب اختصاصه يكون مؤهلاً لتقديم الاستشارة العسكرية، والحربية لرئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة، ورغم ورود هذا الشرط إلا أن رئيس الجمهورية نظراً لكونه رئيساً لهذا المجلس، فهو يتمتع بمطلق الحرية في اتخاذ القرار النهائي بعد الاستماع لأعضاء هذا المجلس، وتبيان وجهات نظره الإستراتيجية والعسكرية والفنية، ومدى ملائمة إعلان الحرب أو تأجيل ذلك⁽²⁾.

3/ استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

يجب على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، لإشراك البرلمان في قرار إعلان الحرب، وبهذا فإن الغرض من هذه الاستشارة هي إبلاغ البرلمان بقرار إعلان الحرب، والآثار المترتبة عنه، وضرورة اجتماع البرلمان بقوة القانون وتوقيف العمل بالدستور، ولرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ القرار المناسب دون التقيد بما يبديه رئيسي غرفتي البرلمان من آراء.

إن اجتماع رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء، والإمام بجميع الجوانب العسكرية، وأهم الإجراءات اللازمة لإعلان الحرب عن طريق التقرير الذي يقدمه المجلس الأعلى للأمن، ومن ثم استشارة البرلمان ليس الغرض منه إبداء الرأي فقط، لأن قرار إعلان الحرب الدفاعية يحتاج إلى سرعة فائقة في العصر الحالي، حيث أصبحت قوة الأسلحة التدميرية قد تحسم في الساعات الأولى من الحرب، ولا تتيح الفرصة لرئيس الجمهورية

(1) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2014، ص 121.

(2) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 279.

للأخذ والرد حول اتخاذ القرار المناسب، ولم يحدث في التجربة الجزائرية في ظل التعددية وان تعرضت للحرب.

ثانيا. الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب:

يجتمع البرلمان وجوبا حسب المادة 95 السالفة الذكر في حالة الحرب، بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات في الدولة، ويلزم الدستور رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة يعلمها فيه بدخول وضعية الحرب، وبوجوب مشاركة كل المواطنين فيه بالتجنيد العسكري للأفراد والأموال والعتاد، ويمكن مصادرة العقارات والمنقولات لأجل الحرب، وتحويل بعض الصناعات للاختصاصات الحربية، وغيرها من القيود التي توضع على حرية الأفراد وممتلكاتهم في إطار التعبئة العامة⁽¹⁾، ويتم إيقاف العمل بالدستور ولا يعني ذلك إلغاء المؤسسات القائمة بموجبه، أو تجميد نشاطها، وإنما يصبح نشاطها متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل السلطات في فترة الحرب، فبإمكانه أن يترك المؤسسات تعمل كما كانت، أو يرسم إطارا وحدودا لعملها، أما بخصوص البرلمان فبما أن الدستور قد نص على اجتماعه وجوبا، ومعنى ذلك أنه سيقوم أثناء مدة الحرب بالعمل بما تقتضيه الظروف التي تمر بها البلاد، وان يكون عمله تحت إشراف رئيس الجمهورية، فلا يمكنه العمل كالعادة لأن الدستور مجمد، وبإمكان رئيس الجمهورية أن يحدد إطار عمله في فترة الحرب، وليس له حق حل المجلس الشعبي الوطني ما دام الدستور ينص على اجتماع البرلمان وجوبا.

ثالثا. إجراءات إنهاء الحرب والموافقة على الهدنة:

إذا كان لرئيس الجمهورية في الجزائر كافة الاختصاصات لإعلان حالة الحرب، فمن البديهي أن تكون له كافة السلطات لإنهاء هذه الحرب والرجوع إلى حالة السلم، وتنظم المادة 97 من الدستور إجراءات العودة إلى حالة السلم "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضهما فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"، وإذا كان من حقه توقيع اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، فهو مقيد في ممارسة هذه السلطة، لأن الدستور

(1) - احسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 91.

ألزمه في الوقت نفسه بتلقي رأي المجلس الدستوري في ذلك، وعرضها فوراً على كل غرفة في البرلمان من أجل الموافقة الصريحة عليها، وهذا ما تم تبيانه سابقاً.

ورغم أن الدستور لم يبين كيفية إنهاء الحرب إلا فيما يخص معاهدات السلم، ولا مصير القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة، لهذا لا يمكن الجزم بتوقف سريانها، فرغم أنها تمثل قانوناً استثنائياً يبتدئ بإعلان الحرب، وينتهي بانتهائها، فإن أثر القوانين يستمر ويحتاج وقفه إلى قرارات إما بتعديلها أو إلغائها، لأنها تتعلق بإنشاء مراكز قانونية وحقوقاً جديدة، لذا يبقى الأمر متعلقاً بإصدار قانون صريح بهذا الشأن، كما يمكن للبرلمان أن يتدخل لإلغائها بشكل غير مباشر عن طريق وضع قوانين تعدل أو تلغي القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية⁽¹⁾، مما يعني أن كل الأعمال المخالفة للدستور يجب أن تبقى سارية المفعول بعد إنهاء الحرب، لأنه بمجرد انتهاءها، تصبح هذه الأعمال المخالفة للدستور غير مشروعة، والطريقة الوحيدة لإلغائها، إما بتدخل البرلمان، أو بتدخل من رئيس الجمهورية بإصدار أوامر تخالف الأحكام الواردة فيها.

أما الدستور الليبي فإنه لم يتعرض لمسألة الحرب، ولم يحدد السلطة المختصة بإعلانها، وقد اجتهد الفقه السياسي والدستوري الليبي في تحديد السلطة المخولة بإعلان حالة الحرب، وقد ميز بين حالتين من الحرب⁽²⁾:

أولاً. الحرب الدفاعية:

يملك رئيس الجمهورية الليبي الحق في إعلان حالة الحرب الدفاعية دون حاجة لموافقة مجلس النواب، إذ لا يمكن في ظل التطورات الحديثة والحروب الخاطفة، موافقة مجلس النواب في حالة الحرب الدفاعية، ولا تقوم الدولة برد العدوان الذي تتعرض له إلا بعد الإذن لها من قبل هذا المجلس.

ثانياً. الحرب الهجومية:

يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب الهجومية بعد موافقة مجلس النواب، وله الحرية المطلقة في تقدير وتقرير إعلان الحرب الهجومية من عدمها، لأن الحرب تسبب

(1) - دلال لوشن، مرجع سابق، ص 241.

(2) - عصام علي الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية السلطة الدستورية الثانية)، مرجع سابق، ص 531.

خسائر بشرية ومادية يمكن تجنبها إن لم تكن هناك ضرورة لإعلانها، ويرى الفقه السياسي والدستوري انه من واجب السلطة التنفيذية أن تباشر الحرب الدفاعية لرد أي اعتداء خارجي على الوطن، واتخاذ التدابير اللازمة لذلك، وإن هذا الواجب يكون طبقاً لليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية أثناء توليه لمنصبه⁽¹⁾، وهو ما نصت عليه المادة 50 من الدستور اللبناني "... ويحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامه أراضيّه".

إن التفرقة بين حالة الحرب الهجومية وحالة الحرب الدفاعية، وضرورة موافقة مجلس النواب على الحالة الأولى دون الحالة الثانية، تستند إلى نظرية الضرورة المعروفة في الفقه السياسي والدستوري، حيث أيدت التفرقة بين هاتين الحربين، فعندما أعلن لبنان الحرب على ألمانيا واليابان خلال الحرب العالمية الثانية عام 1945 بناء على قانون صادر عن مجلس النواب، وما حصل كذلك عام 1948 من اشتراك لبنان في الحرب ضد إسرائيل، كذلك الحرب العربية الإسرائيلية التي اشترك فيها لبنان عام 1967 من خلال تفويض البرلمان للحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة هذه الحرب⁽²⁾، أما بالنسبة لعقد السلم بعد نهاية الحرب، فهو كإعلان الحرب من صلاحيات مجلس النواب، لأن عقد السلم ليس مجرد معاهدة تبرمها السلطة التنفيذية وتطلع البرلمان عليها، نظراً للنتائج الهامة التي تترتب عليها، والتي يستوجب على البرلمان احترامها والعمل بمحتواها، فالحرب والسلم يرتبطان في القانون الدولي بسيادة الدولة، والبرلمان هو المؤسسة الدستورية الأولى في النظم البرلماني.

ومن الطبيعي أن التفاوض لعقد السلم من اختصاص السلطة التنفيذية، وبصورة خاصة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ممثلين بوزير الخارجية، ويبرم مجلس الوزراء هذا العقد على أن لا تنتج فعاليته إلا بعد إقراره من مجلس النواب، وإصداره من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾.

(1) - عمر حوري، مرجع سابق، ص 326.

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2،

مرجع سابق، ص ص704، 705.

(3) - المرجع نفسه، ص 705.

يتضح من ذلك أن المشرع الجزائري تطرق للحرب الدفاعية، ولم يشر للحرب الهجومية، لأن السياسة الخارجية الجزائرية تقوم على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وحدد مسؤولية رئيس الجمهورية في إعلان هذه الحرب للدفاع عن الدولة ضد العدوان الخارجي، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع لرأي المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، في حين لم يتطرق الدستور اللبناني للسلطة المسؤولة عن إعلان حالة الحرب، إلا أن الفقه السياسي والدستوري أشار إلى تحديد نوعين من الحرب، الحرب الدفاعية التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بإعلان الحرب دون الرجوع إلى مجلس النواب، والحرب الهجومية التي تشترط أخذ الموافقة المسبقة من مجلس النواب، باعتبار البرلمان هو الهيئة العليا في النظام البرلماني الذي يقوم على أساسه النظام اللبناني.

خلاصة الفصل

نستنتج مما سبق أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يتمتع بمكانة هامة تجعله يسيطر على دواليب الحكم مقارنة بنظيره اللبناني، فطريقة انتخابه مباشرة من قبل الشعب تجعله على قدم المساواة مع البرلمان، وبالتالي لا يمكنه التأثير عليه، في حين يتم انتخاب رئيس الجمهورية اللبناني من قبل البرلمان الذي قد يؤدي إلى التأثير عليه والتحكم فيه، ويتفق النظامين السياسيين بعدم مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً أمام البرلمان بالرغم أن رئيس الجمهورية اللبناني يتم انتخابه من قبل البرلمان، في حين تتم مساءلتهما من الناحيتين المدنية والجنائية عن الأفعال التي يرتكبها.

أما من حيث الصلاحيات فإن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يتمتع بسلطات واسعة مقارنة بنظيره اللبناني الذي يمارس سلطاته بمشاركة من رئيس الحكومة أو الوزراء المختصين، ففي المجال التشريعي يتسع نشاط رئيس الجمهورية الجزائري لدرجة اعتباره هو المشرع الأصلي، فله الحق التشريع في حالة شغور البرلمان وبين دورتي انعقاده، وفي ظل الظروف الاستثنائية، في حين لا يتمتع رئيس الجمهورية اللبناني بهذا الاختصاص.

ويتولى رئيس الجمهورية في كلا النظامين عملية إصدار القوانين ونشرها، والاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، واستدعائه للانعقاد في دورات غير عادية، وله حق حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية، إلا أن لرئيس الجمهورية الجزائري الحرية المطلقة في ذلك دون مشاركة أي سلطة أخرى إلا على سبيل الاستشارة في حين لا يمارس رئيس الجمهورية اللبناني هذا الاختصاص إلا بعد أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء ذلك، ويمكن لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري اللجوء إلى الاستفتاء واستشارة الشعب وتعديل الدستور دون الرجوع إلى أي جهة أخرى ولو على سبيل الاستشارة، في حين لا يمكن لرئيس الجمهورية اللبناني القيام بذلك سوى إعادة النظر في الدستور، وإذا كان رئيس الجمهورية في الجزائر يتولى رئاسة مجلس الوزراء لأن النظام السياسي يقوم على أساس أحادية السلطة التنفيذية، فإن رئيس الجمهورية اللبناني يتراأس مجلس الوزراء إن شاء.

وينفرد رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بشؤون الدفاع الوطني، وتحمل مسؤولية القيادة العليا للقوات المسلحة، فهو الذي يترأس المجلس الأعلى للأمن، وله صلاحية التعيين في الوظائف العسكرية وتقليد الرتب، أما في لبنان فيعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء، كما يمكن لرئيس الجمهورية في النظامين إصدار العفو وتخفيض العقوبات، إلا أن رئيس الجمهورية اللبناني لا يمارس ذلك بصفة منفردة في حين يمارس رئيس الجمهورية الجزائري ذلك منفرداً، ويحق لهذا الأخير رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، في حين لا يمكن لرئيس الجمهورية اللبناني ممارسة ذلك لأنه من اختصاص مجلس النواب الذي يتولى انتخاب أعضاء هذا المجلس.

أما في مجال الشؤون الخارجية فيقوم رئيس الجمهورية في كلا النظامين الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، وتعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم، وإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، إلا أن رئيس الجمهورية اللبناني لا يمارس ذلك بمفرده بل بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص.

يتولى رئيس الجمهورية الجزائري سلطات واسعة في ظل الظروف غير العادية، فهو الذي يقرر حالي الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية، وإعلان الحرب، ويتولى جميع السلطات، أما في النظام السياسي اللبناني فيتم تقرير الحالة الاستثنائية من قبل مجلس الوزراء بموافقة ثلثي أعضاء الحكومة، ولرئيس الجمهورية في الجزائر كافة الاختصاصات لإنهاء الحرب والعودة إلى حالة السلم، أما في لبنان فيتم التمييز بين حالي الحرب الهجومية التي تخضع لموافقة مجلس النواب والحرب الدفاعية التي يحق لرئيس الجمهورية إعلانها دون الحاجة لموافقة البرلمان، أما بالنسبة لعقد معاهدات السلم وإنهاء الحرب فمن صلاحيات مجلس النواب، وبذلك فمركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري أفضل من مركز رئيس الجمهورية اللبناني الذي لا يمكنه ممارسة الكثير من الوظائف إلا بعد التوقيع عليها من قبل رئيس الحكومة أو الوزير المختص، وهذا ما جعل رئيس الجمهورية في هذا النظام لا أهمية له والدليل على ذلك عدم انتخاب رئيس جمهورية جديد رغم مرور فترة زمنية معتبرة.

الفصل الخامس

الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري

واللبناني

لم تكن الحكومة في الجزائر مؤسسة منفصلة عن رئاسة الجمهورية في ظل كل من دستور 1963 ونظام 19 جوان 1965، لأن النظام السياسي الجزائري أخذ بأحادية السلطة التنفيذية كما هو معمول به في الأنظمة الرئاسية، ثم جاء دستور 1976 الذي نص على أن يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، ومن بينهم وزيراً أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وبذلك يقتصر فقط على مساعدة رئيس الجمهورية وتنسيق النشاط الحكومي، وممارسة ما يفوض إليه من صلاحيات، وعقب أحداث الخامس أكتوبر 1988 جاء التعديل الدستوري في الثالث نوفمبر 1989 الذي قام باستحداث منصب رئيس حكومة ليكون بمثابة المنسق لتنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية، وبذلك أنشأت الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، هما رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، لكل منها اختصاصاته وسلطاته، وبقيت هذه الصيغة قائمة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي ألغى منصب رئيس الحكومة واستبدله بالوزير الأول، ليعود النظام السياسي الجزائري مرة أخرى إلى أحادية السلطة التنفيذية.

أما في لبنان فإن دستور 1943م لم يذكر رئيس الحكومة إلا في قوله إن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمى من بينهم رئيساً، ولا يحق لرئيس الحكومة عرض بيان الحكومة على مجلس النواب، ولم يتضمن الدستور أي إشارة لصلاحيات رئيس الحكومة، وبذلك فالثنائية التنفيذية في لبنان كانت شبه مفقودة بحيث تركزت السلطة التنفيذية في يد شخص رئيس الجمهورية الذي يدير دفة هذه السلطة، ويهيمن عليها، لذلك جاء التعديل الدستوري لسنة 1990 ليحدد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وعلاقته برئيس الجمهورية، وعلاقة الحكومة بمجلس النواب وفقاً لما جاء في وثيقة الوفاق الوطني اللبناني بالطائف الذي نص على إقامة نظام برلماني يقوم أساساً على مبدأ الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وسنقوم بمعالجة كل ما يتعلق بالحكومة ورئيسها في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، حيث نتطرق إلى تعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة، وصلاحياته في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الأول)، وإلى وسائل تأثير الحكومة على البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الثاني)، وإلى تأثير البرلمان على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المبحث الثالث).

المبحث الأول: تعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة، وصلاحياته في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

سنقوم في المبحث بالتطرق تعيين رئيس الحكومة وإلى إنهاء مهام الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي، ثم صلاحيات رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة وأعضائها في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

نتطرق في هذا المطلب إلى كيفية تعيين الوزير الأول، وأعضاء الحكومة في النظام السياسي الجزائري، ثم تعيين رئيس الحكومة وأعضائها في النظام السياسي الليبي.

أولاً. تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة في النظام السياسي الجزائري:

بموجب المادة 5/77 من التعديل الدستوري 2008 يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول^(*) وينهي مهامه، إلا إن الدستور لم يتطرق إلى الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول، لكن بما أن رئيس الجمهورية الحامي والضامن لاستقرار المؤسسات الدستورية، عليه أن يراعي عدة اعتبارات عند اختياره للوزير الأول، رغم عدم وجود نص دستوري يحدد هذه الاعتبارات التي من بينها:

1/ الكفاءة:

إن المجتمعات المتطورة والتي لديها نوع من الوعي السياسي تشترط في الشخص الذي سيسير السياسة العامة للمجتمع، أن تكون لديه عدة مؤهلات علمية وسياسية وقانونية، وتجربة تدل على كفاءة عالية لاعتلاء منصب الوزير الأول، لذا يتعين على رئيس الجمهورية أن يحترم هذا المؤهل، حتى لا يكون محل نقد وتهكم من طرف الشعب.

والكفاءة لا تقتصر فقط على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي هذا المنصب، وإنما تستخلص من خلال الممارسة والتجربة وبعد النظر، ومقدرة الشخص على مواجهة

^(*) - قام التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008 بتغيير تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول، كما تم تحديد صلاحياته في السلطة التنفيذية.

المشاكل، وإيجاد الحلول بأقل تكلفة مادية أو سياسية، وبالتالي على رئيس الجمهورية مراعاة مثل هذا الشرط⁽¹⁾.

2/ السمعة:

هي شرط مكمل للشرط السابق لا يمكن الاستغناء عنها، ويجب توافرها في الشخص المختار كوزير أول، لأنه سيكون في مواجهة المعارضة الحزبية أو الشعبية، ومن هنا يجب التقصي والبحث الجاد قصد العثور على الشخص المناسب الذي يلقي التأييد من قبل أغلبية البرلمان، حتى يضمن نجاح سياسته التي أعدها لسير جهازه الحكومي، أو على الأقل لا يلقي معارضة واسعة، كما أن حسن اختيار الوزير الأول سيدعم ثقة الأغلبية البرلمانية على الأقل في رئيس الجمهورية⁽²⁾.

3/ الانتماء السياسي:

يقصد بذلك أن يتم اختيار الوزير الأول من بين أعضاء الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان أو حصول ائتلاف داخل البرلمان، وهو مبدأ مستوحى من الأنظمة الليبرالية⁽³⁾، ولكن في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 2008 لا يوجد شرطا أن ينتمي الوزير الأول سياسيا للحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان، فقد قام رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بتعيين السيد أحمد أويحيى زعيم حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي يحتل المرتبة الثانية في البرلمان وزيرا أول، كما لا يوجد مانع دستوري أن يكون الوزير الأول شخصية غير حزبية، لأن نص المادة 5/77 من الدستور السالفة الذكر ورد مطلقا، وهو ما قام به رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بتعيينه للسيد عبد المالك سلال وزيرا أول^(*)، وهو لا ينتمي إلى أي حزب سياسي.

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 291.

(2) - المرجع نفسه، ص 292.

(3) - العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، ط1، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 243.

(*) - لقد قام رئس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتعيين السيد عبد المالك سلال وزيرا اول بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12- 325 مؤرخ في 16شوال 1433 الموافق لـ 3 سبتمبر يتضمن تعيين الوزير الأول، أنظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 49.

إن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بحرية كبيرة في هذا المجال، فبإمكانه تعيين الوزير الأول من الأغلبية، أو من الأقلية البرلمانية أو حتى من الأحرار، لكن من البديهي قبل قيامه باختيار الوزير الأول أن يراعي تشكيلة الطيف السياسي في البرلمان، أو على الأقل تعيين شخصية لا تلقى معارضة واسعة من أغلبية النواب، لكي يضمن نوعاً من الاستقرار الوزاري، ويتجنب مشكلة قصر الجهاز الحكومي، لأن الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، إلا أن التعديل الدستوري الذي تم مؤخراً في 6 مارس 2016 عدل المادة 5/77، ونص في المادة 5/91 منه "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه"، وبذلك فرئيس الجمهورية مطلوباً منه قبل تعيينه للوزير الأول أن يستشير الأغلبية في البرلمان، وهذا هو المعمول به في الأنظمة البرلمانية

كما يمكن لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 7/77 من دستور 2008 أن يعين نائباً أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم، وقد تم إلغاء ذلك في التعديل الدستوري 2016، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء وفق ما تنص عليه المادة 1/79 من التعديل الدستوري 2008 "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول"، وبالتالي رئيس الجمهورية مطلق الحرية في تعيين من يشاء وزيراً⁽¹⁾، بشرط أن يستشير الوزير الأول الذي يتولى مهمة الإشراف على الوزراء وتقسيم المهام بينهم.

وقد جرت العادة أن تؤخذ بعين الاعتبار المتغيرات الشخصية والسياسية والجهوية عند تعيين أعضاء الحكومة لتحقيق التوازن في تركيبها بين أهم المناطق بالجزائر- شرق غرب وسط-⁽²⁾.

ثانياً. تعيين رئيس وأعضاء الحكومة في النظام السياسي اللبناني:

إن رئيس مجلس الوزراء هو حكماً بموجب العرف وميثاق 1943 من الطائفة السنية، فالعرف بدأ عملياً عام 1936 منذ تكليف خير الدين الأحذب (السنّي) لرئاسة الوزارة في

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 12- 326 مؤرخ في 17 شوال 1433 الموافق لـ 4 سبتمبر يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، أنظر الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 49.

(2) - نيفين مسعد وآخرون، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، صص 119، 120.

عهد الرئيس الأسبق اميل اده، فتكرست مشاركة المسلمين في السلطة التنفيذية بواسطته، وأدى الى تقوية موقعه وتقليص أهمية صلاحيات رئيس الجمهورية من الناحية العملية، مع العلم اندستور 1926 لم ينص صراحة على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الا للاحية تعيينه فقط، بحيث تقول المادة 53 من هذا الدستور "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيسا"، هذا ما دفع الجهات الاسلامية إلى المطالبة بالتوازن في الحكم للاحية السلطة التنفيذية، ورأت ان الصلاحيات المعطاة لرئيس الجمهورية تشمل كل الحكم، أما رئيس مجلس الوزراء فهو مجرد حامل يذيل توقيعه مقررات الحاكم الفعلي الذي هو رئيس الجمهورية، فالمشكلة مبعثها دستوري أما تفاعلاتها فهي اجتماعية سياسية وطائفية تعدت الحدود، لأن النص الدستوري لم يطبق، بل ما طبق هو ما اقتضى التوازن الطائفي حيث كان رئيس الوزراء المشارك الحقيقي في الحكم، وما فعله التعديل الدستوري 1990 بهذا الشأن ليس سوى تشريع الواقع⁽¹⁾.

أما من الناحية السياسية فمعظم رؤساء الحكومات منذ 1926 ثاروا على رؤساء الجمهورية^(*)، ومع ازدياد وترسخ الطائفية بعد ميثاق 1943 اتخذ الانتفاض على رئيس الدولة الصبغة الطائفية، وجعل من مضاعفاته معضلة سياسية عم خطرهما وانتشر حتى تجاوز الحدود، وأصبحت المطالبة بتعديل الدستور والحد من صلاحيات رئيس الجمهورية امرا حتميا، كما أن فترة الحرب اللبنانية الداخلية 1975-1990، وما تخللها من مطالب متناقضة ومشاريع دساتير وأنظمة لا تحصى من قبل كل الفرقاء والطوائف، لكن كلها توقفت عند الواقع الطائفي اللبناني المتميز⁽²⁾.

لقد كانت الأزمة اللبنانية ذات بعد دستوري بحت اتخذت صبغة طائفية، فاعتبرت الصلاحيات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وكأنها منحت للطائفة المارونية والطائفة السنية بالذات، وأصبحت أزمة طائفية مترامية الأبعاد وضحية التفسير

(1) - ألبير دعبس، مرجع سابق، ص ص 194، 195.

(*) - ففي عهد الرئيس شارل الدباس كان معظم رؤساء الوزراء مسيحيين، وفي عهد الرئيس بشارة الخوري وكميل شمعون كان رؤساء الوزراء مسلمين، وحدث أن ثاروا ضد رؤساء الجمهورية.

(2) - أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط1، بيروت: دار الفكر العربي، 1990، ص204.

المتناقض بين الفريقين، فالنزاع كان قائماً حول تعديل الدستور لإعطاء رئيس الوزراء صلاحيات واسعة، أما الواقع العملي فلم يكن آنذاك كما هو منصوص في الدستور.

قضى العرف بمنح رئيس الوزراء سلطة فعلية مما أدى إلى تقوية صلاحياته وتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية من الناحية العملية، فهو يشارك رئيس الجمهورية بالتوقيع على كافة المراسيم، فلم يعد هناك أي قرار يصدر على مستوى الحكم إلا بموافقة رئيس الوزراء كما سبق توضيحه، أما من ناحية تعيين رئيس مجلس الوزراء، فيقوم رئيس الجمهورية بموجب التعديل الدستوري 1990 بالتشاور مع رئيس مجلس النواب من أجل اختيار رئيس الحكومة، بعدها يجري رئيس مجلس النواب بإجراء استشارات نيابية بشأن هذا الاختيار، ويطلع رئيس الجمهورية على نتائجها، وذلك طبقاً للمادة 2/53 "يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، وبذلك فرئيس الجمهورية اللبناني ملزم من الناحية العملية باختيار رئيس الحكومة الحاصل على أكثر أصوات النواب، ويقصد بذلك الأكثرية التي يتألف منها المجلس وليس أكثرية نسبية أو مطلقة، وهنا تثار إشكالية مدى التزام النائب بالمشاركة في هذه الاستشارات، أو أن الإلزام يقع على عاتق رئيس الجمهورية وحده، إلا أن الواقع يدل على أن هذا جزء من عمل النائب، لأن النواب لا يتأخرون عن المشاركة في هذه الاستشارات⁽¹⁾.

بعدها يصدر رئيس الجمهورية منفرداً مرسوماً بتعيين رئيس الوزراء طبقاً لنص المادة 3/53 من دستور 1990، ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء- بعد تعيينه- بإجراء مشاورات مع الكتل النيابية حول تشكيل الحكومة، واستطلاع رأي المجلس النيابي بشأن تسمية الوزراء، لأن الحكومة قبل أن تبدأ في ممارسة عملها لا بد أن تنال ثقة مجلس النواب، وهو أمر على قدر كبير من الأهمية من الناحية الواقعية، ومن الطبيعي أن يكون لما انتهت إليه المشاورات من أثر في منح الثقة من عدمها.

وبعد إجراء هذه المشاورات يطلع رئيس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية على ما تم اختياره من الوزراء، ويصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الوزراء مرسوم

(1)- عمر حوري، مرجع سابق، ص ص 225، 226.

تشكيل الحكومة، ويحمل هذا المرسوم توقيعاً مزدوجاً من جانب رئيس الجمهورية رئيس الوزراء طبقاً للمادة 2/64 من دستور 1990، وإذا كانت صلاحية تسمية رئيس الحكومة تدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية الشخصية، فإنه يجب أن تبقى هذه الصلاحية له وحده، للإبقاء على نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لكن عليه أن يحترم رأي الأغلبية النيابية، فيسمى من بين هذه الأغلبية رئيساً للحكومة، على أن يكون لهذا الأخير حرية اختيار الوزراء وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

أما بالنسبة لشروط تولى رئاسة مجلس الوزراء، فقد نصت المادة 01/66 من دستور 1990 اللبناني على: "لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة"، وبذلك يشترط أن تتوافر في رئيس مجلس الوزراء نفس الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية مجلس النواب، وبما أن شروط الترشح لعضوية مجلس النواب تميز بين اللبنانيين الأصليين الذين تثبت لهم الجنسية بطريق أصلي، واللبنانيون الذين اكتسبوا هذه الجنسية عن طريق التجنس، إذ يشترط مرور عشر سنوات بعد اكتساب الجنسية اللبنانية، حتى يمكن لهم الترشح لعضوية المجلس النيابي، لذا فإنه يشترط فيمن يتولى الوزارة- رئيساً كان أو وزيراً- أن يكون لبنانياً أصيلاً، أو مضى على اكتسابه الجنسية اللبنانية عشر سنوات على الأقل⁽²⁾، أما بالنسبة للسن الذي يبلغه الوزير فهو أن يكون ذات السن المتطلبة في العضوية في مجلس النواب وهو خمس وعشرون سنة، وكان من الأفضل رفع السن إلى ثلاثون عاماً اتساقاً مع سن المرشح لرئاسة الجمهورية، ذلك أن من يشغل منصباً وزارياً يقوم بمهام على قدر كبير من الجساماة والخطورة، الأمر الذي يتطلب من شاغلها الخبرة والحكمة السياسية التي قلما توجد في سن الخمس والعشرون (25) عاماً، إضافة إلى الشرطين اللذان حددتهما المادة 66 من الدستور أعلاه، فقد جرى العرف على أن يتم اختيار رئيس الحكومة من الطائفة السنية.

(1) - أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 361.

(2) - محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص 419.

المطلب الثاني: إنهاء مهام الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

لقد نظمت قوانين ودستوري كل من الجزائر ولبنان حالات إنهاء مهام الحكومة، وسنقوم بتوضيح ذلك من خلال:

أولاً. إنهاء مهام الحكومة في النظام السياسي الجزائري:

يتم إنهاء مهام الحكومة في الجزائر وفق ثلاث حالات: الاستقالة، الإقالة، الوفاة.

1/ الاستقالة:

لقد نظم الدستور الجزائري حالات الاستقالة، التي منها ما هو وجوبي، وما هو إرادي.

أ- الاستقالة الوجوبية:

تكون الاستقالة الوجوبية في الحالات التالية⁽¹⁾:

- عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها القيام بمهامها دون موافقة البرلمان على مخطط عملها، وفي الحالة العكسية فإنها مجبرة على تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 81 من التعديل الدستوري 2008، ولم يحدث في التجربة الجزائرية وإن رفض البرلمان المصادقة على مخطط الحكومة.

- إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتصقة بالرقابة بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة 137 من الدستور، ولم يحدث في التجربة الجزائرية ذلك.

- الاستقالة بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية، حيث يقدم الوزير الأول استقالته وجوباً إذا ترشح لرئاسة الجمهورية دون استقالة أعضاء الحكومة الآخرين، ويتولى منصبه أحد أعضاء الحكومة الذي يقوم بتعيينه رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 90 من الدستور، وهذا ما تم في الانتخابات الرئاسية لسنة 2014 عندما أقدم الوزير الأول السيد عبد المالك سلال على تقديم استقالته للتفرغ للحملة الانتخابية التي قام بها لصالح المترشح

(1) - زينب عبد اللاوي، "مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، جوان 2015، ص 249.

عبد العزيز بوتفليقة بصفته مديرا لحملة الانتخابية وعين بدله السيد يوسف يوسف بصفة مؤقتة وزيرا أول.

- استقالة الوزير الأول عقب الانتخابات التشريعية والرئاسية، والتي تعطي لرئيس الجمهورية حرية تشكيل حكومة جديدة، وهذا ما تم في الانتخابات التشريعية سنة 2012 حيث استقال الوزير احمد أويحي من منصبه.

ب- الاستقالة الإرادية:

تنص المادة 86 من التعديل الدستوري 2008 "يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية"، وبالتالي تتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول، وتحدث هذه الاستقالة إذا كانت هناك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة تنفيذ مخطط الحكومة، إما لأنه أصبح لا يمثل الأغلبية البرلمانية، وإما أن هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها، أو رفض منح الاعتمادات المالية، وإما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى ومخطط الحكومة، أو إذا تعرض لضغوط وانتقادات من قبل الرأي العام، أو من طرف رئيس الجمهورية.

وقد عرفت حكومة أحمد بن بتور هذه الوضعية، حيث وجه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في عدة مناسبات انتقادات له، واعتبره مجرد سكرتيرا أو وزير مكلف بالسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية دون صلاحيات، والتي أثرت على هيئته أمام الرأي العام وداخل الحكومة، وبالاستناد إلى المادة 86 من الدستور قدم رئيس الحكومة أحمد بن بتور استقالته في رسالة ضمنها رفضه لرؤية رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمهام وصلاحيات رئيس الحكومة، وهي الاستقالة الإرادية الوحيدة في النظام السياسي الجزائري⁽¹⁾، وهناك من يرى أن مصطلح الإقالة قد فرض نفسه في هذه الحالة، وهذا ما ينفي حدوث استقالة حقيقية لرئيس حكومة جزائري، ومبرر هذا الإدعاء يتمحور حول الدافع الحقيقي الذي دفعه لقبول المنصب رغم عدم مشاركته في تعيين أعضاء حكومته،

(1) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص

ولماذا لم يرفض المنصب آنذاك وانتظر فترة زمنية معتبرة لينصب ثم يستقيل، في حين كانت الدافع إلى الرفض قويا يفرض نفسه.

ج- الإقالة:

تنص المادة 5/77 من التعديل الدستوري 2008 أن رئيس الجمهورية "يعين الوزير الأول وينهي مهامه"، فهذا النص منح لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط، وأوضح مثال على ذلك إقالة رئيس الحكومة على بن فليس بتاريخ 05 ماي 2003 من قبل رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، ويعتبر البعض أن هذا القرار عصف بكل الأعراف الدستورية، خاصة تلك التي تقتضي بتعيين رئيس الحكومة (الوزير الأول) من حزب الأغلبية البرلمانية، لكن تم تعيين السيد أحمد أويحي الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي رئيسا للحكومة في حين كانت الأغلبية البرلمانية لصالح حزب جبهة التحرير الوطني⁽¹⁾.

د- الوفاة:

لم يتعرض الدستور لهذه الحالة، ولكن بدهشة إذا توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما بانتهاء مهامه بسبب الوفاة، وتعيين حكومة جديدة، لكن هذا لم يحدث في الجزائر.

ثانيا. إنهاء مهام الحكومة في النظام السياسي اللبناني:

يتم إنهاء مهام الحكومة في لبنان في الحالات التالية:

1/ استقالة الحكومة بأجمعها:

تتم في هذه الحالة برغبة من كامل أعضاء الحكومة في الاستقالة التي يتقدم بها رئيس الوزراء لرئيس الجمهورية، فيصدر هذا الأخير مرسوما موقعا منه وحده بقبول الاستقالة طبقا للمادة 5/53 من دستور 1990 التي قضت بان يصدر رئيس الجمهورية منفردا المراسيم بقبول استقالة الحكومة، أما من حيث الممارسة العملية فلقد جرت العادة على أن تقدم الحكومة استقالتها إذا طلب منها رئيس الجمهورية ذلك، عندما يلاحظ تدمير

(1) - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص ص 126، 127.

عند النواب أو لدى الرأي العام، وأحيانا يقوم رئيس الحكومة بالمبادرة في حالة وجود خلاف بينه وبين رئيس الجمهورية.

2/ اعتبار الحكومة مستقلة:

لقد حددت المادة 69 من دستور 1990 اللبناني الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة وهي:

أ- إذا استقال رئيس الحكومة.

ب- إذا فقدت الحكومة أكثر من ثلث أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

ج- وفاة رئيسها.

د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب.

و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة، وفي هذه الحالات الخمس تعتبر الحكومة مستقلة حكما وبنص الدستور، ويصدر رئيس الجمهورية مرسوم منفردا قاضيا باعتبار الحكومة مستقلة تطبيقا لنص المادة 5/53 من دستور 1990*).

من الناحية القانونية فإن المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة هو الذي ينهي وجودها، وفي هذه الحالة يتم تطبيق المادة 54 من دستور 1990، أي يصدر المرسوم دون توقيع وزاري إضافي، وحتى في حالة فقدان الحكومة لثقة البرلمان فإنه لا ينهي الجود القانوني لها، لأنه لا بد من صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية باعتبارها مستقلة، طبقا لمادة 69 من الدستور السالفة الذكر.

3/ إقالة الوزراء:

نصت المادة 4/53 من دستور 1990، بأنه يحق لرئيس الجمهورية إقالة الوزراء بالاتفاق مع رئيس الوزراء بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة، وتصدر الإقالة بمقتضى

(*)- تنص هذه المادة على: " يصدر- رئيس الجمهورية- منفردا المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة ".

مرسوم موقع من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ولم يسبق لرئيس الجمهورية في لبنان أن استعمل صلاحية الإقالة إلا مرة واحدة في 18 سبتمبر 1952⁽¹⁾.

إذا كانت صلاحية إقالة الوزراء دستوريا من حق رئيس الجمهورية، إلا أنه لا يمارس ذلك بصفة مطلقة، لأنه مرهون بالاتفاق مع رئيس الحكومة وموافقة ثلثي أعضائها، ويلزم أن يصدر بالإقالة مرسوم يحمل توقيعاً مشتركاً من جانب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، في حين أن رئيس الجمهورية في الجزائر له الحرية في إقالة الوزراء، ولا يحتاج إلى موافقة الوزير الأول أو أعضاء الحكومة، لأنه هو الذي يعينهم وينهي مهامهم.

يتضح مما سبق أن النظامين السياسيين الجزائري والليبي يتفقان في حالات استقالة الحكومة، فقد تستقيل باستقالة رئيسها، أو عند حجب الثقة عنها من قبل البرلمان بناءً على طرحها هي للثقة، أو عند عدم الموافقة على برنامجها، كما يتفق النظامان على أن تستقيل كذلك الحكومة إثر بدء ولاية رئيس الجمهورية، أو عند بداية ولاية البرلمان، أو عند وفاة رئيسها، ويختلف النظامان حول إقالة الحكومة إذ بإمكان رئيس الجمهورية الجزائري إقالة وإنهاء مهام الوزير الأول وبالتالي استقالة الحكومة متى شاء، في حين لم ينص الدستور الليبي سوى على إمكانية إقالة رئيس الجمهورية للوزراء بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء وموافقة ثلثي أعضاء الحكومة.

المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

يتمتع كل من الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري ورئيس الحكومة في النظام السياسي الليبي بمجموعة من الصلاحيات، وسنقوم بالتطرق لذلك من خلال:

أولاً. صلاحيات الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري:

طبقاً للمادة 85 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 يمارس الوزير الأول

الصلاحيات التالية:

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري الليبي، مرجع سابق، ص 823.

1/ صلاحية التعيين:

يستمد الوزير الأول سلطته في التعيين من المادة 4/85 من الدستور، غير أن هذه المادة اشترطت موافقة رئيس الجمهورية على هذه التعيينات، مما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين على رئيس الجمهورية، وبما أن الموظفين المرتبطين بمهام الوزير الأول يعينهم وينهي مهامهم رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية، وبالتالي فسيكونون في علاقة تبعية مباشرة لرئيس الجمهورية أكثر من تبعيتهم للوزير الأول مما يؤدي إلى ضعف علاقتهم به فيؤثر على نوعية الأداء الحكومي وعلى سلطة الوزير الأول عليهم⁽¹⁾.

2/ السهر على حسن سير الإدارة العامة:

تنص المادة 5/85 من التعديل الدستوري 2008 على أن يسهر الوزير الأول على حسن السير الإدارة العمومية، وبما أن الإدارة العامة تعمل على توفير الخدمات للمواطنين وممارسة مختلف الأنشطة، فإنها تباشر هذه الوظائف المنوطة بها تحت سلطة الوزير الأول الذي يقوم بتنظيم هذه الإدارة بإصداره لمختلف التعليمات، والقرارات لضمان السير الحسن لها⁽²⁾.

3/ توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

لم يفرض الدستور الجزائري حدا أعلى أو أدنى من الوزارات، وبذلك فإن تنظيم الطاقم الوزاري من صلاحيات الوزير الأول، فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة يتولى الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي رسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي، ويقسم العمل بين هؤلاء الوزراء، ويضبط اختصاصاتهم تفاديا لتنازع الاختصاص بين الوزارات، ويستمد الوزير الأول هذه السلطة من نص المادة 1/85 من التعديل الدستوري 2008 التي تعطيه حق توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام أحكام الدستور.

(1) - زينب عبد اللاوي، "مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008"، مرجع سابق، ص 254.

(2) - فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، ج1، ط1، الوادي، الجزائر: مطبعة سخري، 2011، صص 168، 169.

4/ المبادرة بالقوانين:

يحتاج الوزير الأول إلى نصوص تشريعية من أجل تنفيذ مخططة الحكومي، ولأجل ذلك منحه الدستور سلطة إعداد مشاريع قوانين، وتقديمها إلى البرلمان لمناقشتها مع إمكانية تعديلها، ومن ثم التصويت عليها، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 119 من التعديل الدستوري 2008، إلا أن الوزير الأول لا يمارس هذه الصلاحية بمفرده، لأن مشاريع القوانين لا بد أن يبدي مجلس الدولة رأيا استشاريا بشأنها، ثم تعرض على مجلس الوزراء، بعدها تذهب إلى البرلمان، فإذا صادق عليها هذا الأخير أصبحت قانونا بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

5/ تنفيذ مخطط الحكومة:

ينفذ الوزير الأول مخطط الحكومة بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه طبقا للمادة 83 من التعديل الدستوري 2008، وهذا المخطط مستلهم من برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما أشارت إليه المادة 2/79^(*) من نفس الدستور، وبذلك يعتبر الوزير الأول بعد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية مجرد موظف حكومي، لا يتمتع بمركز قوة داخل هذه الهيئة، إذ تنحصر وظيفته في الإشراف على الطاقم الحكومي، ويسعى جاهدا لتنسيق عمل الجهاز الحكومي وتهيئته لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما يعبر عن امتداد إحكام سيطرة رئيس الجمهورية فيما يتعلق بتعيين الوزير الأول والطاقم الحكومي وعمل الحكومة.

6/ السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات:

باعتبار الوزير الأول الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، فإنه يسهر على تنفيذ القوانين العضوية، والأوامر والمراسيم الرئاسية والتنفيذية، والقرارات الوزارية المشتركة وغيرها من النصوص التنفيذية، وذلك طبقا للمادة 2/85 من التعديل الدستوري 2008 "يسهر- الوزير الأول- على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

(1)- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص225.

(*)- تنص هذه المادة على: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة".

17/ تنظيم الإدارة المركزية والمصالح الخارجية للوزارات:

يتولى الوزير الأول تحت عنوان تنظيم الإدارة المركزية للوزارات ومصالحها الخارجية إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن الإعلان عن الهيكلية الإدارية لكل وزارة، ورسم تقسيماتها الداخلية، وكذا الهيكلية الإدارية لمصالح الوزارات بالولايات، أو على المستوى الجهوي⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن الوزير الأول من الجهات التي يلزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارتها قبل إعلان حالة الطوارئ والحصار، وتقرير الحالة الاستثنائية، أو إعلان الحرب، وقبل إقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني، باعتباره عضواً في مجلس الوزراء الذي لا بد أن يستمع إليه رئيس الجمهورية الذي يبقى له القول الفصل في اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً للوضع، وقد تم توضيح ذلك إثر الحديث عن سلطات رئيس الجمهورية.

ثانياً. صلاحيات رئيس الحكومة في النظام السياسي اللبناني:

وفقاً لنص المادة 64 من الدستور اللبناني 1990 فإن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، وهو يمارس الصلاحيات الآتية:

1/ رئاسة مجلس الوزراء:

يرأس رئيس الحكومة في النظام السياسي اللبناني مجلس الوزراء، ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع؛ وهذه صلاحية مستحدثة حيث كان العرف السائد قبل التعديل الدستوري لسنة 1990 يقضي بأن يرأس رئيس الجمهورية جميع جلسات مجلس الوزراء^(*) الذي يعد رئيس الحكومة أحد أعضائه، إلا أن التعديل الدستوري 1990 وضع حداً للتمييز بين ما يسمى مجلس الوزراء والمجلس الوزاري، لأن رئيس الحكومة هو

(1) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ص 82، 83.

(*) - يسمى مجلس الوزراء عندما ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية، أما إذا انعقد الاجتماع الوزاري في القصر الحكومي بدعوة من رئيس الحكومة وبرئاسته فيسمى هذا الاجتماع بالمجلس الوزاري، ويتميز المجلس الوزاري في كون القرارات التي يتخذها غير نافذة، لأن رئيس الجمهورية غائب عن الاجتماع.

رئيس مجلس الوزراء، وهو الذي يرأس هذا المجلس الذي يجتمع بشكل دوري في مقر خاص⁽¹⁾، وبما أن مجلس الوزراء أصبح مؤسسة دستورية قائمة لها كيان خاص وأصبحت السلطة التنفيذية منوطة به بموجب المادة 17 من دستور 1990، وبالتالي تحويل الثنائية التنفيذية من ثنائية شكلية إلى ثنائية فعلية، إذ أصبحت السلطة التنفيذية (الإجرائية) موزعة بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء.

2/ إجراء الاستشارات النيابية:

يجري رئيس الحكومة في لبنان الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها؛

3/ طرح سياسة الحكومة:

يقوم رئيس الحكومة اللبناني بطرح السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب من أجل منحها ثقته حتى تتمكن من مباشرة عملها؛

4/ توقيع المراسيم:

يوقع رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة، ومرسوم قبول استقالة الحكومة واعتبارها مستقيلة، ويوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورات استثنائية للبرلمان، ومراسيم القوانين وطلب إعادة النظر فيها⁽²⁾.

ويرى البعض أن صلاحية توقيع رئيس الحكومة على المراسيم هي صلاحية مهمة، وليست مجرد إجراء شكلي بل عمل جوهري يعرض المرسوم غير الموقع من طرفه للإبطال أمام القضاء الإداري، فالتوقيع الوزاري الإضافي لا يعني سلطة قرار بل يعني سلطة مشاركة في الموافقة على القرار الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية⁽³⁾، كما أن صلاحية التوقيع تعطي لرئيس الحكومة القدرة على ضبط التنفيذ والتحكم بتوقيته، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص أهمية صلاحيات رئيس الجمهورية من الناحية العملية، إذ لم يعد هناك أي قرار يصدر على مستوى السلطة التنفيذية إلا بموافقة

(1) - محمود عثمان، رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف، ط1، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2001، ص ص 41، 42.

(2) - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص ص 39، 40.

(3) - محمد عثمان، مرجع سابق، ص ص 44، 45.

رئيس الوزراء، وبالتالي بمشاركته فلا عذر له إذا وقع على قرارات لا يرضى عنها، ولا عذر له بقبول قرارات لا يشارك في صنعها⁽¹⁾.

15/ دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد:

يتولى رئيس الحكومة في النظام السياسي اللبناني دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، ويضع جدول أعماله، ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها، وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث⁽²⁾.

16/ متابعة الأعمال:

يتابع رئيس الحكومة في لبنان الأعمال التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة، وينسق بين الوزراء، ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل، ومن أجل تفعيل هذه الصلاحية ووضع موضع التنفيذ صدرت عدة قرارات من طرف رؤساء مجالس الوزراء الذين تعاقبوا على رئاسة الحكومة بعد اتفاق الطائف تتعلق بإيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات الوزارية وقرارات مجالس الإدارة في المؤسسات العامة، ومن بين هذه القرارات القرار رقم 95/14 الصادر بتاريخ 5 جوان 1995 من طرف الرئيس رفيق الحريري إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة بشأن إبلاغ رئاسة مجلس الوزراء بسير المشاريع التي تتولى تنفيذها⁽³⁾.

17/ عقد جلسات العمل:

بما أن رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري 1990 هو الرئيس الفعلي لمجلس الوزراء، فقد كان يعقد جلسات عمل مع المدراء والمسؤولين أحياناً بصحبة الوزراء وأحياناً بدونهم، فيستقبل قائد الجيش دون علم وزير الدفاع، ويستقبل مدير عام الأمن العام ومدير عام قوى الأمن الداخلي بغير علم وزير الداخلية، وهذا ما تم انتقاده تكراراً من طرف رؤساء الحكومة في تلك الفترة، ف جاء التعديل الدستوري لسنة 1990 لينص صراحة أن

(1) - ألبير دعبس رحمة، لبنان وإلغاء الطائفية السياسية والإدارية مسألة الأقليات في العالم، بيروت: شركة شمالي أند شمالي للطباعة، 2003، ص 196.

(2) - محمد درغام، صلاحيات رئيس الحكومة حسب إتفاق الطائف، <http://al-mourabitoun.com/content/view>

تم التصفح يوم 14 /10/ 2014

(3) - محمود عثمان، مرجع سابق، ص ص 46، 48.

رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء، وحظر عليه أن يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة في حال عدم حضور الوزير المختص، فلم يعد من الجائز لرئيس الحكومة أن يستدعي أو يجتمع مع المدراء العاميين أو المدراء، أو القيميين الإداريين دون حضور الوزير المختص، وفي ذلك تدعيماً لمركز هذا الأخير⁽¹⁾، فالغرض من اشتراط حضور الوزير المختص للاجتماعات التي يعقدها رئيس الحكومة مع مختلف الجهات المعنية هو الحيلولة دون تجاوز الوزراء المعنيين أثناء اتصاله بالموظفين التابعين لهم، وبالتالي إشراك الوزير فعلياً في ممارسة السلطة وتحمل المسؤولية.

إن الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء لا يمكن له أن يمارسها بشكل فعال ما لم يعتمد على أغلبية نيابية ثابتة تجعل منه زعيماً لها على غرار ما هو معمول به في مختلف الأنظمة السياسية البرلمانية، وأن منح رئيس الحكومة صلاحية التنسيق بين الوزراء، عوضاً عن التنسيق بين الوزارات، يهدف من ورائها اتفاق الطائف إلى منع هيمنة رئيس الحكومة على صلاحيات الوزراء، لأن الصلاحيات التنفيذية الإجرائية داخل الوزارات بيد الوزراء وليست بيد رئيس الحكومة⁽²⁾.

أما بالنسبة لمجلس الوزراء فقد كان قبل التعديل الدستوري 1990 تمثل فيه الطوائف بصورة عادلة، وبشكل مؤقت من دون أن يؤدي ذلك إلى أضرار بمصلحة الدولة مع الوعد بإلغاء الطائفية السياسية، لكن رغم ذلك بقي التوازن الطائفي معمولاً به كالسابق في تشكيل الحكومة، وبقيت بالإضافة إلى ذلك نيابة رئاسة مجلس الوزراء لطائفة الروم الأرثوذكس كونها الطائفة الرابعة من حيث العدد بين الطوائف، فالطائفية تم العمل بها بدقة وإتقان منذ الاستقلال وتم توزيع الحقائق الوزارية هذه على الطوائف، بل ولم يقف الأمر عند هذه الحد بل تعداه إلى تخصيص الطوائف بالمقاعد الوزارية بحسب رتبها في الهيكل الوطني العام ومركزها في سلم الامتيازات، بمعنى عندما تكون الحكومة مؤلفة من أربعة يتقاسم المقاعد مناصفة الموارد والسنة، وعندما تكون الحكومة من ستة تتوزع المقاعد على الموارد والسنة والشيعية والروم الأرثوذكس والدروز والروم الكاثوليك، وعندما تتسع يدخل

(1) - المرجع نفسه، ص 49.

(2) - أحمد سعيان، مرجع سابق، ص 437.

الأرمن، أما وزارة الخارجية فقد بقيت بيد الطائفتين المارونية والأرثوذكسية بشكل دائم، لكن منذ التعديل الدستوري 1990 لم يبق هذا التخصيص معمولاً به، وبقي توزيع مجلس الوزراء مناصفة بين المسيحيين والمسلمين⁽²⁾، وقد حددت المادة 65 من دستور 1990 اختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء وأناطت السلطة التنفيذية به، واعتبرته السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

1- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنفيذية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها؛

2- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء؛

1- تعيين موظفي الدولة وصرافهم وقبول استقالتهم وفق القانون؛

2- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية؛

5- يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويتراأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر، ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً بأغلبية الحاضرين، فإذا تعذر ذلك فالبتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور، أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، الحرب والسلام، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء، وبذلك يعد مجلس الوزراء هو الهيئة المشرفة على تنظيم وتسيير شؤون الحكم، وصاحب السلطة التنفيذية الفعلية بدل رئيس الجمهورية، وبالتالي يختلف وضع هذه المؤسسة عن نظيرتها في الجزائر.

(2) - ألبير دسيس رحمة، مرجع سابق، ص 198، 199

المبحث الثاني: وسائل تأثير الحكومة على البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تقوم الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي بالتأثير على البرلمان من خلال عدة وسائل، وسنقوم في هذا المبحث بالتطرق إلى تدخل الحكومة في عمل البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المطلب الأول)، وإلى تدخل الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري في العملية التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تدخل الحكومة في عمل البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تتدخل الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في عمل البرلمان من خلال: دعوته للانعقاد، وإعداد جدول أعمال جلساته، وطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولاً. دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية:

تمنح دساتير الدول التي تتبنى النظام البرلماني سواء بشكله الفردي أو بشكله المزدوج عادة لرئيس الدولة التدخل في سير العمل البرلماني، بدعوته للانعقاد في دورات عادية وغير عادية، وتأجيل انعقاده وفض دوراته وفقاً لضوابط نصت عليها هذه الدساتير، وهو ما اعتمده الدستور الجزائري بمنحه هذا الحق لرئيس الجمهورية وللحكومة أيضاً، إذ يمكن الوزير الأول أن يطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية يهدف من وراءها موافقة البرلمان على مشاريع حكومية مستعجلة تخدم سياستها، وله أيضاً الحق أن يطلب من البرلمان عقد جلسات برلمانية لمعالجة بعض المواضيع ذات طابع خاص⁽¹⁾، وبذلك تكون الحكومة قد أثرت على برنامج عمل البرلمان.

كما نصت المادة 33 الفقرة 2 من الدستور اللبناني 1990 "الرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها

⁽¹⁾ - موسى بودهان، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص37.

واختتامها وبرنامجها"، الأمر الذي يعني أحيانا شل قدرة رئيس الجمهورية في التأثير على مسار الحياة العامة في حال عدم موافقة رئيس الحكومة على دعوة المجلس لعقد استثنائي، لإقرار قضايا مصيرية أو وطنية، فطالما أن الاتفاق والانسجام موجود بين رؤس الحكومة ورئيس الجمهورية يكون بالإمكان اللجوء إلى المادة 33 الدستورية للدعوة إلى عقود استثنائية، أما في حالة الخلاف فإن رئيس الجمهورية لم يعد قادرا على استعمال حقه في دعوة المجلس النيابي مما يعني تقييد الصلاحيات الرئاسية في هذا المجال⁽¹⁾، وبذلك فإن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يعطي الحق للحكومة بدعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية كلما رأت ضرورة لذلك.

ثانيا. إعداد جدول أعمال البرلمان:

يعد تحديد جدول أعمال البرلمان إجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي، لأنه مفتاح النشاط البرلماني، وهو يمثل رزمة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية، وترجمة فعلية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه، وضبط جدول الأعمال ضروري سواء بالنسبة للدورة ككل أو لكل جلسة، ويتم إعداد هذا الجدول في الجزائر بالتنسيق بين ممثل الحكومة ومكتبي غرفتي المجلسين الذين يجتمعون بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تقدمه وتحدده الحكومة في مجلس الوزراء⁽²⁾، وبالتالي فالحكومة لها حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال دورات البرلمان الأمر الذي يجعل هذا الأخير في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه، كما يمكن للحكومة أيضا تعديل جدول الأعمال بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها، ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال

(1) - جورج ابو صعب، مرجع سابق، ص 208.

(2) - فتاح شباح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة النظام السياسي الجزائري،- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص 179.

الدورة الجارية، أو بناء على طلبها وموافقة مكثبي الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين⁽¹⁾. كما ينص القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري بعدم إمكانية تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني، ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة (03) أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية دون أن يطبق ذلك على قانون المالية⁽²⁾، أما فيما يتعلق بجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة فيتم ضبطه من قبل مكتب كل غرفة على حدة، بعد استشارة الحكومة طبقاً للمادة 18 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على: "يُضبط مكثبا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً للأولوية التي تحددها الحكومة"، وتتولى الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان مهمة الاتصال قبيل انعقاد دورات البرلمان بالتنسيق مع هيئات الغرفة المعنية⁽³⁾، وبناء على طلب الحكومة يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات أي مشروع أو اقتراح قانون لم تقم اللجنة المحال عليها بدراسته، ولم تعد بشأنه تقريراً بعد شهرين، وذلك بموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁴⁾.

إن أولوية الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان يبين مدى تدخلها في أدق تفاصيل العمل البرلماني، ومن خلال ذلك فإنها تنظم البرلمان بطريقتها مما يفقد هذا الأخير حريته في ممارسة مهامه، كما أن تدخلها قد يؤدي إلى استبعاد مواضيع يرغب البرلمان إدراجها ضمن جدول الأعمال، وهذا ما يؤكد التأثير السلبي على سلطة ممثلي الشعب، ويؤدي إلى إحساس النواب بعدم جدوى الحضور والمنافسة، وهذا ما يبرر المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات.

(1) - القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، الجريدة الرسمية، رقم 15، الجزائر، 09 مارس 1999، المادتين 17، 26.

(2) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 39.

(3) - فوزي أوصديق، فصول دستورية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2012، ص 30.

(4) - عبد العزيز زيارى، مداخلة حول الحكم الراشد، <http://www.merp.goo.dz/ministore-arabe>، تصفح يوم 20/10/2014.

أما في لبنان فتنص المادة 32 من دستور 1990 على: "يجتمع المجلس كل سنة في عقدين عاديين فالعقد الأول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدىء يوم الثلاثاء والذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة".

فلمجلس النواب حسب نص هذه المادة مطلق الحرية في أن يمارس في الدورة العادية الأولى جميع صلاحياته الدستورية دون تدخل من الحكومة في تحديد جدول أعماله، بحيث يقوم في الدورة الأولى بالتشريع ومراقبة عمل الحكومة، أما الدورة الثانية فتخصص لدراسة وإقرار الموازنة، إلا أن هذا لا يمنع المجلس من ممارسة كامل صلاحياته أثناء دراسة لجنة المال والموازنة مشروع الموازنة، خاصة وأنه من النادر جدا أن ينهي المجلس دراسة الموازنة وإقرارها في فترة قصيرة وغالبا ما تستمر دراسته في دورات انعقاد استثنائية، ولا يمكن والحالة هذه تعطيل العمل التشريعي للبرلمان خلال هذه الدورة⁽¹⁾، وبالتالي فإن ادوار الانعقاد العادي محكومة بموجب الدستور مما يتيح للسلطة التشريعية الاستقلالية في عملها، وتحديد جدول أعمال دوراتها، وبذلك يتضح الاختلاف بين النظامين السياسيين الجزائري والليبي بهذا الخصوص، بحيث تتولى الحكومة في الجزائر تحديد جدول أعمال دورات انعقاد البرلمان، في حين لا تقوم بذلك في النظام السياسي اللبناني، وهذا ما يبين استقلالية السلطة التشريعية في مباشرة عملها في هذا النظام الأمر الذي يكرس الفصل بين السلطات الذي يعد من أسس الديمقراطية.

ثالثا. طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

نصت المادة 4/120 من التعديل الدستوري الجزائري 2008 بأن في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتتكون هذه اللجنة

(1) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، ج1، بيروت: الدار الجامعية، 2006، ص ص 522، 521.

من عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة في البرلمان، وتنتخب مكتب لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين⁽¹⁾.

ولقد حدد التعديل الدستوري الجزائري 2008 والقانون العضوي 02-99، والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الإجراءات المتبعة في حالة الخلاف بين المجلسين، وأعطيت السلطة التقديرية للوزير الأول في اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء أو الامتناع عن دعوتها، ويرجع ذلك أساساً إلى طبيعة الخلاف المطروح ما إذا كان جوهرية أو انه مجرد خلاف بسيط يسهل تجاوزه، لأن الأمر لا يتعدى سوى الخلاف حول مسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكام النص من حيث الشكل^(*)، أما الخلاف الجوهرية فهو خلاف شديد يقع بين غرفتي البرلمان أثناء دراسة نص تشريعي معين، وعادة ما يكون عند اختلاف الانتماء السياسي والتوجه الإيديولوجي للأغلبية في كلتا الغرفتين، وقد أظهرت التجربة الجزائرية أن رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا يبادر باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في الحالة التي تكون فيها الخلافات بسيطة، والتي يمكن اللجنة تجاؤها بسهولة، أما في حالة الخلاف الجوهرية فإن رئيس الحكومة غالباً ما يتجاهل استدعاء اللجنة.

إن جعل دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء بيد الحكومة تثير مشكلة أخرى عدم تحديد آجال محددة لدعوتها، رغم لما هذه الآجال من أهمية كبيرة في وخاصة إذا تعلق الأمر بقوانين تخص المجتمع⁽²⁾، والملاحظ أن الحكومة حتى وأن قررت دعوة اللجنة المتساوية

(1) - القانون العضوي رقم 02-99، مصدر سابق، المادتين 88، 90.

(*) - أثبتت التجربة العملية للفترة التشريعية 1997-2002 بأنه ما عدى الخلاف الذي وقع بشأن القانون المتضمن التنظيم القضائي، ارتبطت جميع الخلافات الأخرى المتعلقة بقانون الطيران المدني، وقانون الطاقة والقانون الأساسي لعضو البرلمان بمسائل غير جوهرية، بل تعد مسائل تقنية بسيطة مما أدى إلى تسويتها بسهولة، أنظر: كايس الشريف، " دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر، 2002، ص 65.

(2) - مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته- دراسة مقارنة-، ط1، الإسكندرية، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 256.

الأعضاء فإنها تتباطأ كثيراً^(*)، ومن المفروض أن دور الحكومة ينتهي بمجرد دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع، لأن مهمتها تتمثل في تحريك الآلية وليس المشاركة فيها، ولكنها لا تقف عند هذا الحد بل يمكن لأعضائها حضور أشغال اللجنة الأمر الذي يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف⁽¹⁾، كما أضاف الدستور للحكومة امتيازاً آخر وهو ضرورة موافقتها على أي تعديل لنواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة على الاقتراح الذي قدمته اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما نصت عليه المادة 5/120 من التعديل الدستوري 2008 "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة"، وبالتالي فإن اشتراط موافقة الحكومة على هذه التعديلات يعد قيداً آخر من ضمن القيود العديدة المفروضة على البرلمان في التشريع، فرغم أن التشريع من الاختصاصات الأصلية للبرلمان والخلاف برلماني تام، وحتى اللجنة المكلفة بحل الخلاف هي لجنة برلمانية كذلك، فلا يعقل أن تأتي الحكومة وتتجاوز كل هذا لتفرض إرادتها على ممثلي الشعب، وإفراغ آلية حل النزاع عن طريق اللجنة المشتركة من محتواها، لأنه من المفترض أن البرلمان حر في إعداد القوانين والتصويت عليها، وإدخال التعديلات التي يراها ضرورية في أي مرحلة من مراحل إعداد القانون⁽²⁾.

إن طريقة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، أو مسألة الخلاف بين المجلسين في الجزائر بحاجة إلى إعادة نظر للحد من سيطرة التي تفرضها الحكومة عليها من خلال

(*)- هذا ما حدث بالنسبة للقانون الأساسي للقضاء إذ تم إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف الحكومة في 17 ديسمبر 1997 بالمجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، وتم التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، ثم أحيل إلى مجلس الأمة وصادق عليه في 16 مارس 1999، وتحفظ على خمس مواد من بينها محاكم الأحوال الشخصية التي كان ينوي المجلس الوطني إنشائها، ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقاً إلى غاية 3 سبتمبر 2002 حين أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل الخلاف، وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة بحضور وزير العدل حافظ الأختام، ووزير العلاقات مع البرلمان يوم 11 سبتمبر 2002 لدراسة المواد محل الخلاف، ولكن جهود اللجنة ضاعت سدى إثر نطق المجلس الدستوري بتاريخ 16 نوفمبر 2002 بعدم مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، أنظر: المرجع نفسه، ص257.

(1)- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص50.

(2)- مراد بلقالم، مرجع سابق، ص ص259، 260.

دعوتها، وتشكيلها والتدخل في أعمالها، وضبط الأمور المتعلقة بها عن طريق إصدار قانون يتضمن نظامها الداخلي وطريقة عملها وضبط مواعيدها والإجراءات المتبعة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان بدقة.

أما النظام السياسي اللبناني فلا يتضمن مثل هذه الآلية، لأن البرلمان اللبناني يقوم على أساس وجود مجلس واحد الذي يتولى بمفرده المهمة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: تدخل الحكومة في العملية التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تتدخل الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في العملية التشريعية عن طريق المبادرة بالتشريع، وسحب مشاريع القوانين التي يتم تقديمها للبرلمان.

أولاً. المبادرة بالتشريع:

المبادرة بالتشريع^(*) تعني إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان⁽¹⁾، وقد نصت المادة 119 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة والقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

يتبين من نص هذه المادة أن المبادرة بالتشريع حق دستوري تمارسه الحكومة من خلال الوزير الأول، وكذا نواب المجلس الشعبي الوطني من دون أعضاء مجلس الأمة، وقبل قيام الوزير الأول بإيداع مشروع قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لا بد أن يمر على مجلس الدولة الذي يبدي رأياً استشارياً بشأنه، ثم يعرضه على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يمر مشروع القانون للمناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليه.

^(*) - يطلق على اصطلاح مشروع قانون على الاقتراح المقدم من قبل الحكومة، واقتراح قانون على الاقتراح المقدم من قبل نواب البرلمان.

⁽¹⁾ - Mouris Duverger , op.cit, p139.

وتوجد عدة قيود على المبادرة باقتراح القوانين من بينها: لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات، كما لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهرا⁽¹⁾. وطبقا لأحكام المادة 82 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يحق لثلاث جهات التقدم باقتراح القوانين وتعديل المشاريع، وهي الحكومة واللجنة المختصة وعشرة نواب على الأقل، وتخضع التعديلات لتقدير مكتب المجلس الذي يمكنه عدم قبول التعديل بحجة عدم استيفائه الشروط الشكلية المطلوبة، ويحيل التعديلات المقبولة لديه إلى اللجان المختصة وتبلغ للحكومة، ثم توزع على نواب المجلس، وتعتبر اللجنة المختصة عن موقفها من التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي، ويعود أمر البت في التعديلات إلى نواب المجلس الشعبي الوطني بعد المناقشة العامة التي تتناول النص بكامله، إذا لم يصوت على تأجيل النص ويبدأ التصويت عليه مادة مادة⁽²⁾، ثم يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا النص إلى رئيس مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام طبقا للمادة 42 من القانون العضوي 99-02، والذي يحيله فورا على اللجنة المختصة التي تتولى دراسته وإعداد تقرير بشأنه⁽³⁾، ثم تتم مناقشة النص في المجلس التي تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة، فمقرر اللجنة، ثم المتدخلين من أعضاء المجلس، وبعد الانتهاء من المناقشة العامة يقرر مكتب المجلس إما المصادقة على النص بكامله إذا لم تصدر بشأنه ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشة المواد إذا كان النص محل خلاف وملاحظات، وإثر مناقشة المواد يمكن التصويت على جزء من النص دفعة واحدة إذا كانت المواد الواردة فيه ليست موضع ملاحظات أو توصيات، وفي حالة وجود خلاف تقوم اللجنة المختصة بتبليغ ملاحظاتها وتوصياتها، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول اللجنة المتساوية الأعضاء

(1) - العيد عاشوري، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة، التنظيم، الصلاحيات)، ط4، الجزائر: مطبعة المجلس الشعبي الوطني، 2012، ص 127.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مصدر سابق، المادتين 84، 85.

(3) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون الداخلي لمجلس الأمة، المادة 57.

من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وفي حالة استمرار الخلاف بسحب النص⁽¹⁾.

رغم ما تتمتع بها السلطة التشريعية في الجزائر إلا أنها تبدو سلطة ضعيفة مقارنة بالسلطة التنفيذية لأن المبادرة المستقلة التي يسمح بها لكلا المجلسين محدودة جداً، فأعضاء الحكومة لا يدينون بتعيينهم من قبل البرلمان، كما أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذين يكلفون بحقائب وزارية تشغل مقاعدهم بتسلمهم لتلك الحقائب، وهكذا تبقى قضايا الإصلاح الدستوري حكراً على رئيس الجمهورية، كما لاحظنا ذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008، لذلك تعد السلطة التشريعية على نطاق واسع معبراً للسلطة التنفيذية⁽²⁾، كما أن أعضاء البرلمان لا تتوفر فيهم صفة النواب لأن تعبير النواب يتضمن مغالطة كبرى مفيدة للسلطة الحاكمة، فعندما ننظر إلى ظروف الترشح والانتخاب لكثير من النواب سنكشف العلاقة التي تربطهم بالسلطة التنفيذية من الأعلى وبالمواطنين الناخبين من الأسفل، وبالتالي نجد أنفسنا أمام زبائن وموالين وليس أمام نواب سياسيين، فالترشح للانتخابات التشريعية بالنسبة مثلاً لحزبي التجمع الوطني الديمقراطي وجبهة التحرير الوطني تتم عبر صفقات تبرم بين السلطة التنفيذية وهيئاتها وفروعها المحلية، ومرشحين تتوفر فيهم مواصفات الوكيل الزبوني القادر على ضمان أصوات الناخبين⁽³⁾، كما أن إقرار مشروع القانون الذي يقدمه المجلس الشعبي الوطني يحتاج إلى مصادقة ثلاثة أرباع (4/3) مجلس الأمة- يتم تعيين ثلث أعضائه من قبل رئيس الجمهورية- لكي يصبح قانوناً يؤثر على إقرار المشاريع.

أما في لبنان فقد نصت المادة 18 من دستور 1990 "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب"، فإذا كان حق اقتراح حق مشترك لكل من الحكومة والبرلمان، فإنه لا يجوز استعمال هذا الحق إلا من هاتين الهيئتين، ويتم تقديم اقتراح القوانين في مجلس النواب عن طريق رئيسه مرفقة بمذكرة تتضمن

(1) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 252.

(2) - مصطفى بلعور، "طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية: دراسة في الدستور الجزائري"، مجلة دفاتر السياسة

والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011، ص 188.

(3) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية النائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع،

2006، ص 160.

الأسباب الموجبة، وعلى رئيس المجلس إحالة القوانين المقدمة من قبل النواب إلى اللجنة أو اللجان المختصة، وإيداعها كذلك إلى الحكومة للإطلاع عليها، طبقاً للمادة 110 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽¹⁾، وهناك فرقا واضح بين آليات تقديم مشاريع القوانين لمجلس النواب، وآليات تقديم اقتراحات القوانين، ذلك أن مجلس الوزراء هو الذي يضع مشاريع القوانين ويوافق عليها قبل إحالتها إلى مجلس النواب، في حين أن اقتراح القانون يقدم مباشرة من النائب أو النواب أصحاب الاقتراح إلى رئيس مجلس النواب الذي يحيله مباشرة إلى اللجنة المختصة.

إن الإجراء المتعلق بإعطاء حق اقتراح القوانين للنواب، أو اقتراح القوانين بصورة مشاريع إلى السلطة التنفيذية- الحكومة ورئيس الجمهورية- يؤكد حرص الدستور اللبناني على منح الأفضلية في مجال اقتراح القوانين للنواب، باعتبار التشريع اقتراحاً وإقراراً هو حق أصيل للسلطة التشريعية، إلا أن الممارسة العملية تؤكد عكس ذلك، حيث يشير الفقه اللبناني إلى قلة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب لدرجة أن معظم القوانين التي تصدر من قبل مجلس النواب تكاد تكون من اقتراح الحكومة^(*)، وعلى كل فإن ضعف المبادرة البرلمانية في المجال التشريعي هي ظاهرة عامة في مختلف الأنظمة البرلمانية بصرف النظر عن اختلاف الأسباب.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس شورى الدولة في لبنان يساهم في بعض الأحيان في وضع مشاريع القوانين، ويعطي رأيه في المحالة عليه من قبل مجلس الوزراء، ويمكنه عندما يستشار أن يلعب دوراً هاماً في صياغة النص، ويستطيع إجراء كل التحقيقات الضرورية وأخذ آراء الفنيين والخبراء⁽²⁾.

(1) - عبد الغني عبد الله بسيوني، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، مرجع سابق، ص ص 658، 659.

(*) - لقد أقر مجلس النواب خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى 1996 وجود 68 اقتراح قانون مقابل 358 مشروع قانون، وهذا يعني أن مبادرة النواب اقتصر على حوالي 20% من عدد المشاريع، وهي نسبة متدنية تدل على ضعف المبادرة التشريعية لمجلس النواب اللبناني، أنظر: محمد حسن يعقوب، مرجع سابق، ص ص 370، 371.

(2) - منى حرب، *تحليل السياسات العامة في لبنان: الوضع الحالي*، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،

إن عملية إقرار القوانين في مجلس النواب تعتبر الخطوة الأكثر أهمية في العملية التشريعية، وقد تناول النظام الداخلي للمجلس الآليات والخطوات العملية ذات الصلة بإحالة مشاريع القوانين إلى اللجان المختصة التي تعمل بالتنسيق مع الوزارات المعنية والتي يتعين عليها امدادها بالتقارير والمستندات اللازمة ومناقشتها والتصويت عليها، وتشارك الحكومة في المناقشة وفق الإجراءات التي حددتها المادة 76 من النظام الداخلي للمجلس⁽¹⁾، وتبدأ مناقشة مشروع القانون بتلاوة المشروع المقدم من قبل مجلس الوزراء أو من قبل النواب، ثم تقرير اللجنة المختصة والتعديلات التي اقترحتها، ثم يعطى الكلام للنواب، وبعد الانتهاء من المناقشة ينتقل المجلس إلى البحث في المشروع والتصويت عليه مادة مادة، إلا إذا قدم اقتراح ونال الأغلبية برد المشروع، وللحكومة حق الأولوية في الكلام ويليهما رؤساء اللجان، ثم أصحاب الاقتراح وهي نفس الإجراءات المتبعة في النظام السياسي الجزائري. بعد الانتهاء من المناقشة يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي، ثم يطرح الموضوع بمجمله على التصويت، وللمجلس قبل التصويت على مشروع أو اقتراح قانون أن يقرر إعادته إلى اللجنة أو اللجان لإعادة النظر فيه في ضوء المناقشات التي جرت، ووضع تقرير جديد بشأنه في مدة عشرة أيام على الأكثر، ويتم التصويت على القرارات في المجلس بأكثرية أصوات الحاضرين المشتركين في التصويت، وفي حالة تعادل الأصوات يسقط مشروع القانون⁽²⁾، أما إذا رفض المجلس مشروع قانون تقدمت به الحكومة في دورة معينة، فإنه لا يمكن دراسته مرة أخرى في نفس الدورة، طبقاً لنص المادة 38 من دستور 1990 "كل اقتراح قانون لم ينل موافقة المجلس لا يمكن أن يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه"، وبإمكان مجلس الوزراء سحب مشروع القانون في أي وقت أو تعديله، ويتم ذلك بواسطة مرسوم موقع من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير المختص بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء.

(1) - محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، ص 372.

(2) - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، مرجع سابق، ص ص 289، 290.

يتبين من خلال ذلك انه يحق للحكومة في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي اقتراح مشاريع القوانين، وبالتالي تدخل في العملية التشريعية التي هي من اختصاص البرلمان، مما ينعكس سلبا على السلطة التشريعية.

ثانيا- إمكانية سحب مشاريع القوانين:

بإمكان الحكومة في النظام السياسي الجزائري أن تتراجع عن مشروع قانون أودعته لدى البرلمان قبل المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، كما يمكنها سحب القانون الذي لم تفلح اللجنة المتساوية الأعضاء في إيجاد حل توفيقى له، وبما أن كل نص قانوني لا بد أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أولا، ثم يذهب إلى مجلس الأمة لكي يصادق عليه ثانيا، وإذا وقع خلاف ولم يتوصل إلى حله يسحب النص^(*)، وبذلك يكون مسار العملية في اتجاه واحد، وإذا استمر الخلاف بشأنه فلا ترجح كفة أي منهما بل يسحب النص من قبل الحكومة، وبذلك تتدخل في عمل البرلمان⁽¹⁾، وينطبق الأمر نفسه في النظام السياسي الليبي، حيث يمكن لمجلس الوزراء في أي وقت سحب مشروع القانون، ويتم ذلك بمرسوم موقع من الوزير المختص بناء على قرار مجلس الوزراء⁽²⁾، وبالتالي يمكن للحكومة في كلا النظامين بسحب مشاريع القوانين التي تحيلها على البرلمان.

ثالثا. الجمع بين النيابة والوزارة:

تنص المادة 28 من الدستور اللبناني 1990 على أنه يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزراء، وهذا ما يساعد ويدعم أسس التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في حين

(*)- أنظر: المادة 120 من التعديل الدستوري 2008 التي تنص على: ".في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص.".

(1)- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006، ص 155.

(2)- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2، مرجع سابق، ص907.

يمنع في الجزائر الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى، أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة⁽¹⁾.

المبحث الثالث: تأثير البرلمان على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.
هناك عدة وسائل يؤثر بها البرلمان على الحكومة في كل من النظام السياسي الجزائري والليبي، منها ما تترتب عنه مسؤولية الحكومة وقد تؤدي إلى إسقاطها، ووسائل لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة لكنها قد تؤثر على عملها، وسنقوم بتوضيح ذلك من خلال التطرق إلى الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المطلب الأول)، وإلى الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تتمثل الوسائل الرقابية البرلمانية التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في: مناقشة مخطط (برنامج) الحكومة، عرض بيان السياسة العامة أمام البرلمان، إصدار اللوائح، ملتمس الرقابة، التصويت بالثقة، وسنقوم بتوضيح ذلك.

أولاً. مناقشة برنامج (مخطط) الحكومة:

هناك مجموعة من الآليات تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان، ومن بين هذه الآليات مناقشة برنامج (مخطط) عمل الحكومة، الذي يعد الإطار العام الذي يحدد سياستها العامة وإستراتيجيتها في التخطيط والإنجاز⁽²⁾، ويحدد الغايات المراد تحقيقها والوسائل الضرورية لذلك في زمن محدد ومضبوط، ولا يتوقف الأمر عند رسم المخطط وإنما ينبغي أن تلتزم بتنفيذه بعد موافقة البرلمان عليه، وهذا ما يجعل مصير الحكومة

⁽¹⁾ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12- 01، المادة 2 التي تحدد حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، الجريدة الرسمية، العدد 1، الجزائر، جانفي 2012، ص41.

⁽²⁾ - Fatiha Ben Abbou- Kirane, **Droit Parlement Algérien**, Tom2, Alger : O.P.U , 2009, p208.

مرتبطا بموافقة البرلمان على هذا البرنامج باعتباره الأداة المادية التي تعتمد عليها في مباشرة رقابته على الحكومة⁽¹⁾.

لقد أقر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة وما يترتب عليه من آثار، فبعد قيام رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وأعضاء حكومته، يضبط الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء، ثم يقدمه للمجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه⁽²⁾، وحددت المادة 46 من القانون العضوي 99-02 مهلة الخمس والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة لعرض مخططها على المجلس الشعبي الوطني، ولا تتم مناقشته إلى بعد مرور سبعة أيام من تبليغه إياه⁽³⁾، على أن يتم التصويت عليه خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽⁴⁾، في حين اكتفى الدستور بالنص على تقديم عرض حول مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة^(*)، وهو ما نصت عليه المادة 80 من التعديل الدستوري 2008 "... يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"، كما نصت على ذلك المادة 49 من القانون العضوي 99-02

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006، ص 334، 335.

(2) - المادة 80 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2008 التي تنص على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني الموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

(3) - القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 47 التي تنص " لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج [مخطط] الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب".

(4) - المصدر نفسه، المادة 48 التي تنص على: "يتم التصويت على برنامج [مخطط] الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة".

(*) - لا يقدم الوزير الأول البرنامج مفصلا أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، وإنما يقدمه مكتوبا ومفصلا للنواب مسبقا، وقد أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني إثر تقديم علي بن فليس برنامج حكومته لسنة 2003، بأن رئيس الحكومة سيقدّم الخطوط العريضة لمشروع برنامجه، أنظر: مداوات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 53، الجزائر، 09 جوان 2003.

على انه يتم تقديم مخطط الحكومة إلى مجلس الأمة بعشرة أيام بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، الذي بإمكانه أن يصدر لائحة بشأنه⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن هناك مجموعة ضوابط حددها كل من الدستور والنصوص القانونية لمناقشة مخطط الحكومة في الجزائر وهي:

1- أن مجلس الأمة ليس له الحق في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة باعتباره الغرفة العليا غير القابلة للحل وتنتفي مسؤوليتها أمامه، وإنما تكتفي الحكومة بتقديم عرض عن مخططها أمامه، وقد يترتب عن ذلك إمكانية إصدار لائحة، بينما تسعى الحكومة على كسب تأييد المجلس الشعبي الوطني لمخططها، وإلا تعرضت للسقوط، لأنه بمجرد التصويت منه بالرفض لمخططها يترتب عنه سقوطها دون الحاجة إلى إصدار لائحة من قبل مجلس الأمة.

2- أن التصويت بالموافقة من طرف المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة يؤدي إلى ضرورة التزام الوزير الأول بتنفيذه كما هو مصادق عليه والالتزام بالسهر على متابعة تطبيقه وسن تشريعات اللازمة لهذا التطبيق، وهذا لا يطرح إشكالا، وإنما الإشكال يقوم إذا استلزمت المناقشة تكييف المخطط وتوجيهه على ضوء مناقشة النواب، فالتكييف يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول وهو مقيد باستشارة رئيس الجمهورية، وحتى إذا انصاع الوزير الأول لطلبات النواب فقد يصطدم برفض رئيس الجمهورية مادام ملزما باستشارته، ومادام المخطط هو في حقيقة الأمر مستمد من برنامج برئيس الجمهورية^(*)، مما يجعل وضعية الوزير الأول صعبة جدا.

(1) - القانون العضوي 99-02، المادة 49 التي تنص على ما يلي: " يقدم رئيس الحكومة [الوزير الأول] إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه [مخططه] خلال العشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام 80 من الدستور، يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد 52 على 53 من هذا القانون".

(*) - رد رئيس الحكومة أحمد بن بيتور على تساؤلات النواب إثر مناقشة برنامج الحكومة في الجلسة المنعقدة بتاريخ 24 جانفي 2000 بقوله: "من الطبيعي، بل من الأمانة أن يكون مرجع برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية احتراماً للدستور"، أنظر: عمار عباس، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 266 ، 267.

3- إن عدم الموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة تصطدم بالتزام رئيس الجمهورية بتنفيذ البرنامج الذي انتخب على أساسه من طرف الشعب مباشرة، ومن الصعب عليه مراجعة برنامجه أو التراجع عنه مادام ملزماً سياسياً باحترام هذا البرنامج.

4- إذا كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني رفض المخطط الذي سوف يؤدي إلى السقوط التلقائي للحكومة، فإن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين وزير أول جديد، ولا يوجد ما يمنعه من تعيين الشخص نفسه، وإذا أصر المجلس الشعبي الوطني على الرفض فسيكون مصير الحل مما ينعكس عنه سلباً، مما جعله لا يقدم على مثل هذا الاجراء، ولم يحدث في التجربة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط او برنامج الحكومة.

5- إذا قام المجلس الشعبي برفض مخطط الحكومة، فإن هناك قيوداً عديدة حددتها النصوص القانونية تعترض ممارسته لهذه الآلية، كالقيد الزمني الذي فرضته المادة 47 من القانون العضوي 02/99 التي قيدت أعضاء المجلس الشعبي الوطني بسبعة أيام لدراسة المخطط قبل مناقشته وهي مدة غير كافية لهذه الدراسة، كما أن عدم اختصاص الكثير من النواب بشأن معظم مضامين المخطط لا يتيح لهم كشف الثغرات والنقائص الواردة فيه.

كما قيدت المادة 48 من نفس القانون المجلس الشعبي الوطني بفترة قصيرة لا تتجاوز العشرة أيام على الأكثر لمناقشة المخطط وتقييمه، وهي الأخرى مدة غير كافية لمناقشة مخطط حكومة يتضمن إستراتيجية عملها وأدوات ووسائل تنفيذه ومعايير تقييمه، وهذا ما يبين محدودية سلطة المجلس الشعبي الوطني في إثارة مسؤولية الحكومة، ولم يحدث في التجربة البرلمانية الجزائرية أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج [مخطط] الحكومة، ويرجع سبب ذلك لضعف تأثيره على الحكومة، ومحدودية دوره في ممارسة آلية رفض المصادقة على المخطط، وتحكم رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة ووضع مخطط الحكومة، وكذا هيمنة الأغلبية البرلمانية المساندة لتوجهات الحكومة وبالتالي التأييد اللامشروط لمخططاتها، إضافة إلى التغيير المستمر والسريع للحكومات، ففي الفترة الممتدة ما بين 1999 إلى 2008 تم تعيين عشر حكومات، أي بمعدل حكومة كل سنة مما يصعب على المجلس الشعبي الوطني التحكم في مناقشة برامج هذه

الحكومات ويربك أداءه الرقابي ويخلف الشعور بعدم جدوى هذه المناقشة⁽¹⁾، مادام المصير هو استبدال هذه الحكومة بغيرها، وامتد الأمر إلى حد عزوف بعض رؤساء الحكومة عن تقديم برامجهم أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشتها بحجة أن البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية وان عهده الرئاسية لم تنته بعد، ومن باب أولى الاستمرار في تطبيق هذا البرنامج^(*) من دون التقيد بأحكام المادة 80 من الدستور التي تلزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

لقد قام النواب بمناقشة برنامج الحكومة الذي تقدم به رئيس الحكومة الأسبق أحمد بن بيتور والذي تم التصويت عليه بالأغلبية^(**)، وهذا ما يؤكد توجه النواب إلى الموافقة على البرنامج، فالمناقشة لا تعدو أن تكون إجراء شكلياً، وهذا يعود إلى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان واكتساح الأغلبية المساندة لها لتعطيل آلية رفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

أما بالنسبة للنظام السياسي اللبناني فبعد أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوم تعيين رئيس الوزراء وتشكيل الحكومة تتقدم إلى مجلس النواب طالبة الثقة منه بناء على بيان يتلوه عادة رئيس الوزراء أمام المجلس يتضمن عرض برنامج سياسة الحكومة، وأعمالها التي ينبغي إتباعها من الناحية الداخلية والخارجية، بعدها يبدأ مجلس النواب في مناقشته، ثم التصويت عليه بالموافقة أو الرفض، فإذا تمكنت الحكومة نيل ثقة مجلس النواب تستمر في أداء وظيفتها، أما إذا حجب ثقته عنها بالتصويت بعدم موافقته عن بيانها، تحملت الحكومة جزاء ذلك المسؤولية الوزارية التضامنية⁽²⁾، وذلك طبقاً للمادة 64 / 2 من دستور 1990 "...على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين

(1) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ص 279، 280.

(*) - لم يقدم السيد عبد العزيز بلخادم برنامج عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني إثر تعيينه رئيساً للحكومة في ماي 2006، كما لم يقدم السيد أحمد أويحي برنامج حكومته عند تعيينه في جوان 2008 بحجة الاستمرار في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنته عهده.

(**) - صوت عليه 300 نائب بالتأييد، ومعارضة 24 نائباً، وامتناع نائب واحد عن التصويت، أنظر: الجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية، جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 191، الجزائر، 26 فيفري 2000.

(2) - محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ص 423، 424.

يوما من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال"، فمن خلال النص فهذا تبين أنه يتعين على الحكومة بعد صدور مرسوم تشكيلها أن تتقدم للمجلس النيابي ببيان وزاري يتضمن برنامجها الداخلي والخارجي في مدة ثلاثين يوما من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، وبعد المناقشة من قبل هذا المجلس تطرح الثقة على الحكومة، فإذا صوت المجلس بعدم الثقة فيها تعتبر مستقيلة.

يتضح مما سبق أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يحتم على الحكومة أن تقوم بعرض مخططها، أو بيانها الوزاري على البرلمان لمناقشته والتصويت عليه، فإذا نالت ثقة البرلمان تستمر في عملها وإلا تعتبر مستقيلة، ويجب على رئيس الجمهورية في كلا النظامين تعيين حكومة جديدة خلفا للتي أسقطها البرلمان.

ثانيا. طرح بيان السياسة العامة:

لا تقتصر المسؤولية السياسية للحكومة على مناقشة مخططها والموافقة عليه، وتكييفه بما يتوافق ورؤيتها ونظرة أغلبية البرلمان، وهذا تجنباً لإحداث أي أزمة سياسية، وإنما تمتد هذه المحاسبة إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة استمرارها في الحكم، مما يستوجب عليها الإجابة عن كل الأعمال التي تقوم بها⁽¹⁾، فالمسؤولية السياسية للحكومة تقوم على مبدأ أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة، أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب.

أما بيان السياسة العامة فهو ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها، فتقدم بموجبه عرضاً عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها⁽²⁾، ولكي تستطيع الحكومة في الجزائر الاستمرار في أداء مهامها وتنفيذ المخطط الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يجب أن تقدم بياناً سنوياً عن السياسة العامة، وذلك طبقاً للمادة 1/84 من التعديل الدستوري 2008 "تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة"، لتبين ما تم إنجازه من مخططها خلال السنة الماضية،

(1) - رياض دنش، "الرقابة البرلمانية على الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة المنتدى

القانوني، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ماي 2005، ص 119.

(2) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 261.

وما هو في طور الانجاز، وعرض الصعوبات التي اعترضته والآفاق المستقبلية له، على أن يتبع ذلك مناقشة للبيان من قبل النواب تمكنهم من الإطلاع أكثر على مضمون البيان وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة⁽¹⁾، ويمكن للوزير الأول أن يطلب التصديق والموافقة على بيان السياسة العامة بعد مناقشته من قبل المجلس الشعبي الوطني، والتي تنتهي باقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة من قبل النواب، إلا أن المجلس الشعبي الوطني تكبله محاذير عدة إذا ما لجأ إلى إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة للحكومة، قد تهدد مصيره أكثر ما تهدد بقاء الحكومة، لأن اقتراح اللائحة يصطدم أولاً بالأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، وحتى لو فرضنا تمريرها فإن هذا قد يدفع الحكومة للاستقالة دون أن يطلب منها ذلك، ودون الحاجة لسحب الثقة منها، وهنا يصطدم المجلس الشعبي الوطني أيضاً بإرادة رئيس الجمهورية الذي قد يرفض استقالة الحكومة، ويفضل حل المجلس مادام راضياً على أداء الحكومة⁽²⁾، فكل اعتراض على أداء الحكومة ضمناً هو اعتراض على برنامج رئيس الجمهورية، لذلك فهو يفضل حل المجلس الشعبي الوطني على إقالة الحكومة، وهو الأمر الذي لا يشجع المجلس عن الإقدام لتفعيل هذه الآلية.

أما في لبنان فتنص المادة 3/64 من دستور 1990 بان يقوم رئيس مجلس الوزراء بطرح السياسة العامة أمام مجلس النواب، وتقوم الحكومة باللجوء لهذه الوسيلة عندما تتعرض لسلسلة من الانتقادات النيابية حول سياستها العامة وأدائها، الأمر الذي يؤدي إلى تشكيك البرلمان فيها مدى قدرتها على مواجهة مسؤولياتها وترددها في اتخاذ قرارات تعتبرها هامة⁽³⁾ وتنظم المادتين 137 و138 من النظام الداخلي لمجلس النواب هذا الحق للحكومة التي يمكن أن تطلب من مجلس النواب إجراء جلسة لمناقشة سياستها العامة، والتي تنتهي بطرح الثقة بالحكومة بطلب من احد النواب أو بمبادرة منها، وتهدف من ذلك

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري 2008، المادة 84 الفقرة 2 التي تنص على: "تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة".

(2) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 497.

(3) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج 1، مرجع سابق، ص 612، 611.

استرداد زمام المبادرة باستجماع الكتل البرلمانية المؤيدة لها لإعطائها دفع جديد لها يكون بمثابة تجديد للثقة بها.

يتبين مما سبق أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يعطي الحق للحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة أمام البرلمان طلبا لتجديد الثقة بها لزيادة فعاليتها واستمرارها في عملها، وهي مقتنعة بموافقة الأغلبية البرلمانية على سياستها.

ثالثا. إصدار اللوائح:

تعتبر اللوائح البرلمانية آلية رقابية حديثة الظهور نسبيا في النظام السياسي الجزائري، ويرجع تاريخ استحداثها إلى نوفمبر 1988 اثر التعديل الدستوري الذي طرأ على دستور سنة 1976 قبل أن يعاود النص عليها في دستور 1989، وبعد ذلك في دستور 1996، والتعديل الدستوري 2008، كما نظم القانون العضوي رقم 02-99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة بعض حالات اللجوء إليها وكيفية اقتراحها، وشروط وإجراءات ممارسة هذه الآلية الرقابية.

1/ الشروط الواجب توفرها في اقتراحات اللوائح:

يقدم اقتراح اللائحة إما من أعضاء مجلس الأمة بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها على المجلس، أو بمناسبة المناقشة التي تعقب جواب الحكومة على الأسئلة الشفوية الموجهة إليها، كما قد يقدم من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني عقب اختتام مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، وبذلك تختلف شروط اللائحة باختلاف مضمونها وهدفها.

فالبنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة عقب عرض الحكومة لمخطط عملها، واقتراحات اللوائح المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، فهي محكومة بنفس الشروط تقريبا، ذلك أن المادة 49 القانون العضوي رقم 02-99 المنظمة لاقتراحات اللوائح المقدمة من أعضاء مجلس الأمة تحيل إلى المواد من 52 إلى 55 من نفس القانون المنظمة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وبالرجوع إلى هذه المواد نجدها تنص على جملة من الشروط تتمثل في ضرورة ارتباط اقتراحات اللوائح المقدمة من أعضاء مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة واقتراحات اللوائح المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي

الوطني ببيان السياسة العامة⁽¹⁾، ويجب أن تكون اللائحة موقعة على الأقل من عشرين (20) نائبا المجلس الشعبي الوطني أو عشرين (20) من أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، ولا يجوز للنائب وعضو مجلس الأمة توقيع أكثر من لائحة واحدة، وهنا يقع المشرع الجزائري في نوع من التناقض مع أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، ذلك أن المادة 75 منه تشترط توقيع اقتراح اللائحة من خمسة عشر (15) عضوا فقط، كما تمنع الفقرة الثانية من هذه المادة توقيع نفس عضو المجلس على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع، ما يفيد انه يملك توقيع لائحة أخرى في موضوع مختلف، وأمام هذا التضارب نقول بأن الراجح تطبيق نص المادة 52 من القانون 99-02 أعلاه على اعتبار انه لاحق في الصدور على النظام الداخلي لمجلس الأمة.

علاوة على شرط التوقيع فإن كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة القانون العضوي رقم 99-02 ينصان على ضرورة إيداع اقتراحات اللوائح لدى مكتب الغرفة المعنية خلال اجل محدد يتمثل في ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم الحكومة لمخطط عملها بالنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة، واثنان وسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة بالنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، وبعد إيداع اقتراحات اللوائح يتم عرض المستوفية للشروط المذكورة أعلاه على التصويت مع مرعاه تاريخ الإيداع في حال تعددها، وأثناء المناقشات التي تسبق عملية التصويت فإن التدخل لا يجوز إلا للحكومة بناء على طلبها، ولمندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة بالرغم من صعوبة تحديد النائب المعترض أو المؤيد⁽³⁾، بعدها تعرض اللائحة على التصويت، فإذا حصلت على موافقة الغرفة المعنية تعتبر مصادق عليها، وتبطل اللوائح الأخرى⁽⁴⁾.

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري 2008، المادتين، 80، 84.

(2) - محمد هاملي مرجع سابق، ص ص173، 174.

(3) - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص277.

(4) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص266.

2/ الأثر القانوني المترتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة:

لقد غفل التعديل الدستوري 2008 والقانون العضوي رقم 99-02، والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عن بيان الأثر القانوني للوائح المصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان، والواقع أن اللائحة المصادق عليها قد ينطوي عنها: إما تأييد للحكومة مما يشجعها على المضي قدما في سياستها ما دامت حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية، وإما توجيه لوم أو انتقاد عن كيفية أدائها لعملها، وفي كلتا الحالتين لا يوجد أي جزاء قانوني يمكن أن يترتب عن ذلك مما جعل البعض يصفها باللوائح عديمة الأثر⁽¹⁾، كونها لا تتضمن أية نتيجة في مواجهة الحكومة، وإن كانت تتضمن نوعا من الجزاء الأدبي.

يتضح مما سبق بان اللوائح المصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان لا تكتسي أية قوة إلزامية تجاه الحكومة، ويقتصر أثرها على التنويه أو الإنذار فحسب، وهذا الأخير بدوره قد يكون بلا جدوى في ظل غياب رأي عام فاعل وقوي وتجاهل الحكومة للبرلمان واقتصار دور هذا الأخير على التزكية فقط.

رابعا. ملتمس الرقابة:

ملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة، تختلف إجراءاتها ونتائجها عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة للحكومة، وبالتالي فإنها أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة، وقد تؤدي إلى إسقاطها إذا توافرت الشروط المطلوبة لذلك⁽²⁾، وقد أقرها التعديل الدستوري الجزائري 2008 للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة آلية لإثارة مسؤولية الحكومة في مقابل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽³⁾، ونظرا لخطورة هذا الإجراء والنتائج التي قد تترتب عنه أحاطه

(1) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 194.

(2) - أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، الجزائر:

المؤسسة الجزائرية للطباعة، (د.س.ن)، ص 315.

(3) - عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في

العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص 307.

الدستور الجزائري بشروط وإجراءات مشددة بعضها ورد النص عليه في المواد 135، 136، 137 من الدستور، والبعض فصلته المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي رقم 02-99، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1- ربط اللجوء إلى ملتصم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة طبقا لنص المادة 135 من التعديل الدستوري 2008 "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة..."، وهذا معناه أن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، ورغم معقولية هذا الشرط على اعتبار أنه يقلل من إمكانية حدوث أزمات سياسية، والمحافظة على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري كان بإمكانه الحد من استعمال هذا الإجراء بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتصم رقابة واحد خلال الدورة التشريعية الواحدة(*)؛

2- ضرورة توقيع ملتصم الرقابة من سبع النواب طبقا للمادة 2/135 من التعديل الدستوري لسنة 2008 " ولا يقبل هذا الملتصم إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل"، مما يفيد بأن هذا الإجراء لا يمكن ممارسته بطريقة فردية من النواب، وهذا العدد صعب جمعه بالنظر إلى توافر أغلبية برلمانية مساندة للحكومة⁽¹⁾، إضافة إلى القيد الذي تضمنه المادة 59^(**) من القانون العضوي 02-99، وهو عقبة تحول دون جمع العدد المطلوب من موقعي الاقتراح؛

3- يودع ملتصم الرقابة من قبل المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب، وينشر في الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي

(*)- بما أن المجلس الشعبي الوطني يجتمع في دورتين عاديتين مدة كل دورة أربعة أشهر، فهذا معناه أن النواب لا يمكنهم اللجوء إلى اقتراح ملتصم رقابة أكثر من مرتين في السنة، وقد تم إلغاء اجتماع البرلمان في دورتين بموجب التعديل الدستوري 2016، إذ تنص المادة 135 الفقرة 1 منه على: " يجتمع البرلمان في دورة واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

(1)- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2010، ص ص184، 185.

(**)- تنص هذه المادة على: " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتصم رقابة واحد".

الوطني⁽¹⁾ لتمكين الرأي العام من الإطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة، والتي لا تخرج عن إدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العامة الأمر الذي دفع بنواب المجلس إلى محاولة إبعادها من سدة الحكم؛

4- حددت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتصم الرقابة وقصرتها على عدد محدود من النواب، فلا يمكن تناول الكلمة إلا من قبل الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتصم الرقابة ونائب يرغب في التدخل لمعارضته ونائب مؤيد له، وهذا معناه أن هذه التدخلات رغم قلتها من شأنها التأثير على النواب، خاصة إذا علمنا أن الحكومة تتدخل إن طلبت ذلك للدفاع عن نفسها مما يكسبها بعض الأصوات، كما أن النائب المتدخل معارضا لهذا الملتصم سيدافع هو الآخر عن الحكومة بطريقة غير مباشرة لأنه سوف ينتقد زملائه الموقعين على ملتصم الرقابة⁽²⁾؛

5- التصويت على ملتصم الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه طبقا للمادة 2/136^(*) من التعديل الدستوري 2008، ولهذه المدة دلالتها، فهي تسمح من جهة لنواب المجلس الشعبي الوطني سواء الموقعين على ملتصم الرقابة، أو الذين يرغبون في التصويت لصالح الحكومة بالتفكير في العواقب التي قد تنجر عن إسقاط الحكومة، وتسمح كذلك للنواب المبادرين بملتصم الرقابة من كسب دعم زملائهم لمساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة.

ففي الوقت الذي تسعى فيه الحكومة لإقناع ثلث نواب المجلس الشعبي الوطني زائد واحد يكون المبادرين بملتصم الرقابة في صراع مع الوقت للحصول على مساندة ثلثي أعضاء هذا المجلس لإسقاطها، كما أنه لو تم التصويت مباشرة بعد إيداع ملتصم الرقابة فإن كثيرا من النواب سيصوتون تحت تأثير التعب والإرهاق، ومن جهة أخرى يسمح للحكومة بالعمل في الكواليس لإقناع بعض النواب بمساندتها حتى لا يتمكن المجلس من الحصول

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 46، الجزائر، 30 جوان 2000، المادة 117، وكذا القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 59.

(2) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، صص 273، 274.

(*) - تنص هذه المادة على: " ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة ".

على النصاب المطلوب، كما تسمح هذه المدة بانتظار النواب الغائبين للالتحاق بالجلسة المخصصة للتصويت على ملتمس الرقابة⁽¹⁾، ويواجه مقترحوا ملتمس الرقابة مشكلة كبيرة أثناء عملية التصويت الذي يتوقف تمريره على موافقة ثلثي (3/2) النواب طبقا للمادة 136 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2008، وهو ما أكدته أيضا المادة 61 من القانون العضوي 99-02، والمستبعد في هذا الوضع هو قدرة مودعي ملتمس الرقابة على إقناع ثلثي (3/2) النواب في ظل أغلبية مساندة للحكومة، وهو نصاب مغالي فيه خاصة وأن المجلس الشعبي الوطني يتشكل من أحزاب سياسية متعددة الأمر الذي يجعل من الصعب كسب التأييد، فيما يسهل ذلك لو كان تكوين المجلس قائما على الثنائية الحزبية كما هو معمول به في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

وإذا كان يعسر على موقعي ملتمس الرقابة حشد ثلثي (3/2) النواب فإنه من اليسير على الحكومة جمع ثلث (3/1) النواب زائد واحد لتأييدها في إحباط وإفشال آلية ملتمس الرقابة، وهذا اختلال في طرفي المعادلة وإخلال بمبدأ التوازن الذي يميل لصالح الحكومة وتفوقها وهيمنتها على البرلمان⁽²⁾.

يتضح من خلال هذا أن سلطة المجلس الشعبي الوطني في اتخاذ ملتمس الرقابة ضد الحكومة محصورة وتكاد تكون منعدمة لأن نجاح الملتمس مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس، فإذا كانت الحكومة حائزة الأغلبية فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة تكون عسيرة جدا ومسالة تغيير الحكومة يعد أمرا صعبا، وبالتالي فإن اللجوء لملتمس الرقابة في هذه الحالة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة، لأن هذا غير ممكن بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح عن عدم رضاها على أداء الحكومة، وعن مخططها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي، ومن جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة الذي قد يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ما هي إلا أداة تسيير وتنفيذ بيد رئيس الجمهورية.

(1) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 275.

(2) - ميلود ذبيح، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 280، 281.

ولم يثبت في التجربة الجزائرية وأن أودع ملتزم رقابة لإثارة مسؤولية الحكومة لما لهذا الإقدام على هذه الخطوة من مخاطر تهدد المجلس الشعبي الوطني ذاته، وما يلف توظيف هذه الآلية من قيود وعقبات تجعل من الصعب إثارتها، لذلك فضل المجلس الشعبي الوطني الإحجام عنها، وهذا ما يعكس قوة ومركز السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري وضعف البرلمان وعدم قدرته على إجبار الحكومة على احترام نصوص الدستور، بالرغم من إدراج الدستور الجزائري لآليتي إصدار اللائحة وملتزم الرقابة، إلا أنه من الناحية العملية لم يتم استخدامها، أما النظام السياسي اللبناني فلم يتم فيه النص عن هذه الآلية.

خامساً. التصويت بالثقة:

بما أن الحكومة تكون في أغلب الأحيان منبثقة من الأغلبية البرلمانية، أو من ائتلاف التيارات المشكلة للبرلمان، وبما أنها بحاجة إلى تأييد هذه الأغلبية حتى تمدها بالوسائل القانونية لتنفيذ برنامجها، فهي مدعوة إلى طلب التصويت بالثقة من البرلمان للتحقق من مواصلة مساندة لها في حالة تصويته لصالحها، أو التخلي عنها بسحب الثقة منها⁽¹⁾، لذلك يعتبر التصويت بالثقة سلاحاً قوياً يسمح بالتحقق من مدى الاتفاق بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، كما أنه وسيلة ضغط بيد الحكومة توجهها ضد البرلمان متى رأت الفرصة مناسبة لذا نجد الأنظمة البرلمانية تقوم على مبدأ أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من استمرار مساندة البرلمان لها⁽²⁾، وقد اخذ كل من النظامين السياسيين الجزائري والبناني بهذه الآلية وحددا إجراءاتها وشروطها.

ففي النظام السياسي الجزائري خول التعديل الدستوري 2008 بموجب المادة 5/84 للوزير الأول طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

(1) - إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص169.

(2) - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص129.

نلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري قصر حق التصويت بالثقة على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهذا طبيعي باعتبار أن هذا الأخير غير قابل للحل، وبالتالي لا تمنح له صلاحية إسقاط الحكومة، كما تم ربط هذا الإجراء بمناسبة تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة.

لقد ضبطت المادة 62 من القانون العضوي 99-02 إجراءات طلب التصويت بالثقة، التي تبدأ بالتسجيل التلقائي للطلب من قبل الوزير الأول الذي له وحده السلطة التقديرية في ذلك، فهو ليس بحاجة إلى مجلس الوزراء بشأن المبادرة بطلب التصويت بالثقة، وحددت المادة 63 من نفس القانون المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، إذ يمكن أن تتدخل الحكومة ونائب مؤيد ونائب آخر معارض للتصويت بالثقة، ويتم التصويت بالأغلبية البسيطة طبقاً للمادة 64 من نفس القانون، وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم رئيس الحكومة [الوزير الأول] استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور. يتضح مما سبق أن إجراء التصويت بالثقة سلطة تقديرها توظفها الحكومة من دون شروط وليست بيد المجلس الشعبي الوطني وبالتالي لا حاجة لها بموافقة بإدراج طلبها في جدول أعماله، مما يعني أن البرلمان لا سلطة له في هذه المبادرة، فهو مكره على الموافقة أو عدمها وبالتالي فدوره هامشي وضعيف، كما أن الحكومة إذا ما بادرت بالطلب فلا يعقل أن توظف السلاح لإقالة نفسها ما لم تتقدم بهذا الطلب وهي على يقين من كسب تأييد الأغلبية التي تساندها في المجلس الشعبي الوطني.

وتلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة غير أنه لا يوجد في النصوص ما يمنعها من أن تطلب ذلك بشأن نص قانوني آخر^(*)، أو حين ترى في مواقف المجلس الشعبي الوطني ما يعيق مساعيها لتنفيذ مخطط عملها، وفي كل الأحيان تضع مجلس الشعبي الوطني بين مطرقة مسايرتها والخضوع لها، وبالتالي التصويت بها بالثقة، لكي لا يقال أن المجلس الشعبي الوطني هو السبب في عرقلة تنفيذ مخططها مما يحمله مسؤولية تدهور العلاقة بينه وبين الحكومة، ورئيس الجمهورية الذي قد

(*) - لقد سبق وأن تبنت أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 ربط التصويت بالثقة بمناسبة التصويت على نص من طرف المجلس الوطني الانتقالي، أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 96-304، ندوة الوفاق الوطني، الجزائر، 17 سبتمبر 1996، المادة 19.

لا يقبل استقالة الحكومة إذا صوت المجلس الشعبي الوطني بعدم الثقة بها ويلجأ إلى حل هذا المجلس⁽¹⁾.

إن إجراء التصويت بالثقة نادر جدا في التجربة السياسية الجزائرية مقارنة بأنظمة سياسية برلمانية أخرى باستثناء طلب التصويت بالثقة الذي تقدمت به حكومة مولود حمروش سنة 1990 حينما كان دستور 1989 لا يرتب استقالة الحكومة إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت لها بالثقة^(*)، في حين كان دستور 1996 والتعديل الدستوري 2008 صريحا في ذلك، أي يؤدي التصويت بعدم الثقة إلى إسقاط الحكومة.

أما النظام السياسي اللبناني فتقضي المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه: "يتم تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس"، وتلجأ الحكومة إلى هذه الوسيلة عندما تتعرض لانتقادات النواب حول تسييرها للشؤون العامة، مما يؤدي إلى تشكيل في مدى ثقة البرلمان فيها ومدى مقدرتها على مواجهة مسؤولياتها، وترددها في اتخاذ القرارات الهامة، وهذه الوسيلة تمكن الحكومة استرداد زمام المبادرة باستجماع الكتل البرلمانية المؤيدة لها لتمنحها دفعا جديدا يكون بمثابة تجديد للثقة بها⁽²⁾، ويحق للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بالحكومة بعد انتهاء المناقشة في جلسة المناقشة العامة طبقا لما نصت عليه المادة 146 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

لكن الحديث عن مناقشة السياسة العامة للحكومة في ظل واقع نظام الانتخابات النيابية الذي يعرفه لبنان لا يمكن أن يقتصر على جلسات المجلس التي ينحصر جدول أعماله بالمناقشة العامة فقط، فأي مجلس نواب لا يتشكل من أغلبية حزبية، أو كتل نيابية

(1) - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 286.

(*) - أكد السيد مولود حمروش رئيس الحكومة الأسبق في تدخله لدى التصويت بالثقة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة بقوله: " أنتشرف بأن أقف أمامكم محاولا الإجابة على استفساراتكم وتقديم التوضيحات الضرورية عنها، فإذا كان لابد للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل في الإصلاحات وتكون كلمتكم صريحة، ونرفع كل الحسابات، فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجه لمواصلة السير، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن، انظر: مداوات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 173، الجزائر، 1990، ص 3-10.

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات السياسية، ج1، مرجع سابق، ص ص 611 ، 612.

ملتزمة، أو حتى في حالة تشكل حكومة من أغلبية ائتلافية بين كتلتين أو أكثر لا يمكن أن تكون جلسات المناقشة طريقاً لإسقاط الحكومة من قبل مجلس النواب بحجب الثقة عنها، وبصورة أدق فإن الواقع الذي تتسم به معظم جلسات المناقشة العامة أدى إلى تحويل المناقشة إلى تسجيل مواقف، ورغم ذلك يمكن القول بأن هذه الجلسات استطاعت الإثبات بوجود مجلس يراقب ويحاسب^(*).

إذا كان في النظام السياسي الجزائري تؤدي مناقشة السياسة العامة للحكومة إلى إصدار لائحة، أو ملتصق الرقابة، أو التصويت بالثقة من قبل البرلمان كما هو معمول به في النظام السياسي الفرنسي، فإن النظام السياسي اللبناني اكتفى فقط بطرح الثقة على السياسة العامة للحكومة، طبقاً لنص المادة 37 من الدستور اللبناني لسنة 1990 "حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من إيداعه أمام عمدة المجلس، وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك".

إن عبارة إبلاغ الوزراء المقصودين بذلك التي أوردها نص هذه المادة لا تعني فقط حالة التصويت بالثقة في حالة المسؤولية الفردية، وإنما تعني كذلك حالة المسؤولية الجماعية للحكومة بأكملها، بأن يبلغ طلب عدم الثقة إلى رئيس الوزراء باعتباره رئيساً للحكومة، وبذلك تسري أحكام هذه المادة بإجراءاتها ومواعيدها الواردة بها في حالتها المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية على السواء⁽¹⁾، ويتوجب على الوزير الذي يفقد ثقة المجلس النيابي تقديم استقالته، أما الحكومة فتعتبر مستقيلة في حال حجب الثقة عنها، ولم يحصل في لبنان أن استقالت حكومة بسبب حجب الثقة عنها⁽²⁾، ولم ينص الدستور اللبناني ولا القانون الداخلي لمجلس النواب على الأغلبية التي تقرر عدم الثقة بالحكومة بل ترك تحديد هذه الأغلبية إلى القاعدة العامة في التصويت على المشاريع التي تشترط أغلبية

^(*) - تبيين جلسات المناقشة العامة من حيث الممارسة العملية بأنها وسيلة فعالة من وسائل الرقابة البرلمانية في النظام السياسي اللبناني، فمثلاً المجلس النيابي في الفترة ما بين 1996 إلى 2000 عقد 54 جلسة عامة خصص منها 3 جلسات للمناقشة العامة، أنظر: محمد حسين يعقوب، ص ص 425، 426.

⁽¹⁾ - محسن خليل، *النظم السياسية والدستور اللبناني*، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1979، ص 676.

⁽²⁾ - عمر حوري، مرجع سابق، ص 209.

النواب الذين يؤلفون المجلس بحسب المادة 34 من الدستور "لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع"، كما نصت المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس النواب "لا تفتح جلسة المجلس إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه، ولا يجوز التصويت إلا بحضور هذا النصاب في قاعة المجلس"، فحسب هذه القاعدة يكفي لإسقاط الحكومة ربع النواب زائد واحد، وهذه الطريقة خاطئة وخطيرة لمخالفتها للمنطق وروح النظام البرلماني الذي يقضي بالا تتخلى الحكومة عن مقاعدها إلا إذا فقدت تأييد أغلبية النواب، أما أغلبية الحاضرين فلا تعبر عن حقيقة إرادة المجلس لذا كان لا بد لاشتراط صدور القرار بالثقة أو بعدم الثقة بأغلبية الأعضاء الذين يكونون المجلس لا أغلبية الحاضرين⁽¹⁾.

مما سبق يتضح أن الدستور الجزائري قد أقر للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة جملة من الآليات لإثارة إلى مسؤولية الحكومة، والتي تتمثل في إصدار اللائحة وإيداع ملتمس الرقابة، والتصويت بالثقة على الحكومة، غير أن الآليتين الأوليتين مكبلتان بشروط قاسية حددتها نصوص الدستور والقوانين، وبالتالي عزوف المجلس الشعبي الوطني عن توظيفهما، فيما تصب إجراءات توظيف آلية طلب التصويت بالثقة كلها لصالح الحكومة بدءا من تسجيلها في جدول أعمال المجلس إلى مناقشة اللائحة بتدخل من الحكومة والنائب المؤيد لها، في مقابل تدخل نائب معارض إلى التصويت على اللائحة الذي يكفي فيه أن تحوز اللائحة الأغلبية للبسيطة لأصوات النواب، أي أغلبية الأصوات المعبر عنها، ويقترن توظيف جميع هذه الآليات بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة، والتي تحجم هذه الأخيرة غالبا على تقديمه الأمر الذي يجعل آليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة مغيبة عمليا، ولا تجد مكانها في النظام السياسي الجزائري إلا بصعوبة، ونفس الأمر بالنسبة للنظام السياسي اللبناني الذي لم ينص على آليات الرقابة وملتمس الرقابة، وأقر بطرح الثقة بالحكومة.

⁽¹⁾ - حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، بيروت: دار الحياة للطباعة والنشر، (د.س.ن)، ص ص

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.

تتمثل أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان دون أن تترتب عنها آثارا تؤدي إلى مسؤولية الحكومة في: طرح الأسئلة، والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية، والتصويت على قانون الميزانية، وتسوية الميزانية.

أولا. طرح الأسئلة:

تعد الأسئلة أحد الآليات الرقابية التي يمارسها نواب البرلمان على تصرفات الحكومة، وهي على حد تعبير الفقيه بيردو "التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة"⁽¹⁾، ويعرف السؤال أيضا بأنه: "استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور، وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام"⁽²⁾.

فالهدف من السؤال تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن القضايا التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وقد جاء السؤال نتيجة تطور النظام البرلماني، حتى أصبح بعد صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 من حق كل نائب أن يوجه للوزراء ما يريد من الأسئلة⁽³⁾، فالسؤال هو الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة، ولا يخضع لموافقة البرلمان، وليس مرتبطا بموضوع آخر معروض على البرلمان، ومرد ذلك ان السؤال وسيلة للحوار حول مسألة ما بين عضو البرلمان وعضو الحكومة لا يصل

(1)- Gérard Burdeau, **le Contrôle Parlementaire**, Paris : Documentation d'étude de droit Constitutionnel et Institution Politique, 1970, p 25.

(2)- Patrice Gélard et Jaque Meurier, **Institutions Politique et Droit Constitutionnel**, Paris: Montchrestien, 1995, p310.

(3)- عمار عوادي "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن"، الفكر البرلماني، العدد 1، الجزائر: مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص 64.

الى درجة تحميل العضو أو الحكومة المسؤولية⁽⁴⁾، وتنقسم الأسئلة إلى أسئلة شفوية وأخرى مكتوبة.

وقد اعتمد النظام السياسي الجزائري هذه الآلية بحسب المادة 134^(*) من التعديل الدستوري 2008 التي تنص بحق النواب في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأي عضو في الحكومة، وتم توحيد إجراءات مباشرتها داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء كسبيل يعكس المساواة بينهما دستوريا على صعيد الاستفسار حول السياسة المنتهجة من قبل الحكومة⁽¹⁾، وقد خصص المشرع الجزائري خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة، ويكون طرح السؤال كتابيا^(**) بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في مدة لا تقل عن عشرة أيام قبل الجلسة، وتكون الإجابة شفويا من قبل المسؤول في مدة سبع دقائق، وبإمكان رئيس كل مجلس تمديد الوقت حسب طبيعة السؤال وأهميته، وهذا بعد عرض السائل لسؤاله أمام الحضور في جلسات المجلس شفويا في مدة ثلاث دقائق، ويمكنه بعد

(4)- العيد عاشوري، " رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)"، إقامة الميثاق، الجزائر، 23 أبريل 2006.

(*)- تنص هذه المادة على: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان".

(1)- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية- دراسة مقارنة-، ط1، المنصورة، القاهرة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2011، ص 39.

(**)- على سبيل المثال السؤال الشفوي الذي طرحته النائبة اسمهان مقران حول وضعية محلات الرئيس المخصصة للشباب حيث استفادت كل بلدية من 100 محل من أجل التقليل من نسبة البطالة وتوفير مناصب الشغل إلا أنها تحولت الى أوكار للرذيلة وتعاطي المخدرات والكحول مما اثار حفيظة السكان، وكان نص السؤال، ما هي الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الحكومة لإيجاد حل جذري لهذا المشكل؟ أنظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 78، الجزائر، 31 ديسمبر 2013.

جواب عضو الحكومة التعقيب عن ذلك في مدة دقيقتين، كما يمكن لعضو الحكومة الرد عليه⁽¹⁾.

ويجوز للوزير أن يؤجل الإجابة إذا كان في الرد مساس بأمن الدولة وأسرارها، أو لعدم تناسب الظرف مع مضمون الرد، أو لأن حجم مسؤوليات الوزير لا تسمح له بإعداد الإجابة غير مرضية فإنه يترتب عنها إجراء أشد وهو إجراء مناقشة⁽²⁾، وقد تكون الأسئلة الشفوية التي تعد آلية الرقابية مجالا لاستعراض الوزراء لقدراتهم السياسية^(*)، وبإمكان أعضاء البرلمان بمجلسيه توجيه الأسئلة الكتابية^(**) لأعضاء الحكومة للحصول على معلومات إدارية دقيقة طبقا للمادة 134 من التعديل الدستوري 2008 أعلاه، وإذا لم تجب الحكومة عن السؤال الكتابي فإنه يتحول إلى سؤال شفوي، ويستطيع احد النواب أن ينوب عنه غيره في طرح السؤال، كما لا يمنع ذلك من إمكانية اقتراح مناقشة حول هذا السؤال بناء على اقتراح نائب أو أكثر وموافقة البرلمان⁽²⁾، ويشترط في كل من الأسئلة الشفوية والكتابية أن تتوفر فيها جملة من الشروط حددتها تعليمة المجلس الشعبي الوطني وهي⁽³⁾:

- 1- أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد؛
- 2- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا؛
- 3- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال؛

(2)- Fatiha Ben Abbou- Kirane , **Droit Parlement Algérien**, Tom2, Op. cit , p 163.

(2)- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 107.

(*)- مثال ذلك السؤال الشفوي الموجه من قبل رئيس الكتلة البرلمانية لحزب التجمع الوطني الديمقراطي السيد نور الدين ببحوح إلى رئيس الحكومة حول الوضع الأمني، والذي سمح لهذا الأخير باستعراض المجهودات التي تبذلها الحكومة لمعالجة هذا الوضع، أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، الجزائر، 09 فيفري، 1998.

(**) على سبيل المثال السؤال الكتابي الذي تقدم به النائب عبد الناصر قبيوس للسيد وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية حول التكفل بالطرق البلدية على مستوى ولاية جيجل، وكان نصه: "ما هي الاجراءات التي اتخذتها الوزارة من أجل تمكن البلديات من تعبيد الطرق وصيانتها؟"، أنظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمنقشات، رقم 101، الجزائر، 15 جوان 2014.

(2)- القانون العضوي رقم 99-02، مصدر سابق، المادتين 72، 73..

(3) - Boudehane Moussa, **Le Parlementaire Algérien Lois et Règlements**, Blida, Algérien : Edition Madani, 2005, pp 107, 108

4- أن يحزر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز، وأن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها؛

5- يجب أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور أو متعلقة بقضية شخصية أو فردية أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها، أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

وتعمل وزارة العلاقات مع البرلمان على تسهيل الإجراءات وحث الوزراء المعنيين بالأسئلة الشفوية^(*) والكتابية بالرد عليها، وحضور الجلسات المخصصة للإجابة عنها من خلال تنظيم وترتيب مرور الوزراء كل حسب برنامجهم بعد التشاور مع مكاتبهم غرفتي البرلمان، وإذا تعذر حضور الوزير المعني بالسؤال يمكن أن يمثل من قبل وزير آخر تفاديا لتأجيل جلسات الرد، ورغم أن الأسئلة وسيلة رقابية فعالة إلا أنها تشوبها في الجزائر عوائق كثيرة منها⁽¹⁾:

1- تماطل أعضاء الحكومة في الإجابة عن الأسئلة المطروحة من قبل النواب، مما يفقد السؤال أهميته؛

2- استطراد في نص السؤال وتشعب الأسئلة الفرعية، مما يؤدي بالمسؤول إلى عدم التركيز في السؤال الأصلي؛

3- عدم إقناع أجوبة أعضاء الحكومة للنواب مما يؤدي إلى احتجاج من قبل أعضاء البرلمان؛

4- امتناع أعضاء الحكومة من الرد الفوري على الأسئلة، وتأجيلها للجلسات اللاحقة خاصة فيما يتعلق بالأسئلة ذات الصلة بالقضايا الحيوية للبلاد، وقد يؤدي ذلك إلى تملص أعضاء الحكومة وعدم الإجابة عن الأسئلة مطلقا، ومع ذلك تبقى الأسئلة أداة فعالة تجبر الحكومة

^(*) - تم في الفترة التشريعية من 2007 إلى 2012 طرح 708 سؤالا شفويا، وتمت الإجابة من طرف الحكومة على 471

منها، أنظر: <http://www.elmassar-ar.com/ara/permalink>، تصفح يوم 12 / 5 / 2013.

⁽¹⁾ - كريمة رازق بارة، حدود السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2011، ص 200.

على توضيح وتبرير موقفها وتصرفاتها وقراراتها، وبالمقابل تدرأ الحكومة كل ما يثار حولها من شبهات، وتوحد روابطها بالرأي العام لأن الأسئلة تجعلها على صلة يومية به.

من أجل تفعيل هذه الآلية نص التعديل الدستوري 2016 على أن يعقد المجلس الشعبي

الوطني بالتناوب جلسة أسبوعية لإجابة الحكومة على الأسئلة الشفوية^(*).

كما اعتمد النظام السياسي اللبناني هو الآخر آلية السؤال كوسيلة رقابية للمجلس النيابي على عمل الحكومة، وهو ما عبرت عنه المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب "يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو لأحد الوزراء"، فإذا كان السؤال شفويا وجه في الجلسة المخصصة للأسئلة، وللوزير أو الحكومة أن تجيب على السؤال فوراً، أو أن تطلب تأجيل الجواب إلى الجلسة الثانية، أما السؤال الكتابي فيوجه بواسطة رئيس مجلس النواب^(**) وللحكومة أن تجيب عليه كتابة في مهلة خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها إياه، كما يمكن للحكومة طلب تمديد المهلة إذ تبين لها أن الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق، أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في هذه المهلة، بشرط أن تعلم هيئة مجلس النواب برسالة تطلب فيها إعطاء مهلة إضافية، ولهذه الهيئة أن تمنحها مهلة تعتبرها كافية وفقاً لما نصت عليه المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽¹⁾.

^(*) - تنص المادة 152 الفقرة 4 من التعديل الدستوري 2016 على: " يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة".

^(**) - على سبيل المثال سؤال النائب عاطف مجدلاوي يوم 17 أكتوبر 2012 الموجه للحكومة عبر رئاسة المجلس النيابي تناول موضوع السياسة الخارجية للبنان والمتعلق بقضية الطائرة الإيرانية التي أرسلها حزب الله فوق إسرائيل والموقف الذي أعلنه وزير الخارجية عدنان منصور الذي بدا مغايراً للموقف الذي سبق وإعلنه رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان، واعتبر النائب مجدلاوي ان موضوع الطائرة الإيرانية يشكل خطراً على لبنان ويمس سيادة الدولة، وطالب الحكومة في سؤاله ان توضح اذا ما كانت توافق على اقدام حزب الله على ارسال طائرة إيرانية فوق إسرائيل وإذا ما كانت توافق على ما أعلنه وزير خارجيتها على ان لبنان مستعد لتحمل مسؤولية وتبعات هذا العمل، ودعى الحكومة في حال كانت توافق على تصرف حزب الله ان توضح الاجراءات التي اتخذتها استعداداً لردة الفعل الاسرائيلية، وامهل الحكومة مدة 15 يوماً للرد كتابياً على السؤال محتفظاً بحقه في تحويل السؤال الى استجواب عملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽¹⁾ - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة،

مرجع سابق، ص 413.

إن الحكومة ملزمة بالإجابة على الأسئلة الشفوية والكتابية للنواب، وإذا انقضت المهلة المحددة دون جواب، أو لم يقتنع النائب بالجواب فيحق له أن يحول سؤاله إلى استجواب طبقاً لنص المادتين 135 و137 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽¹⁾، وتدرج الأسئلة وأجوبة الحكومة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات ويوزع جدول أعمال الجلسة مرفقاً بالمستندات قبل موعد الجلسة بثلاثة (3) أيام على الأقل، وبخلاف الاستجواب فإن السؤال حق ذاتي للنائب الهدف الأساسي منه تزويد النائب المعني بالمعلومات التي يود معرفتها من الحكومة أو الوزير المختص، وبالتالي إذا ما أعلن اكتفاءه بجواب الحكومة لا يجوز لأي نائب آخر تبنيه، وينتهي بحث الموضوع.

أما فيما يخص إجراءات توجيه الأسئلة فتتص المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه بعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب إما اكتفائه، فيختم بحث الموضوع أو رغبته في الكلام عندها يعطي له وحده حق الكلام في موضوع السؤال، وللحكومة حق الجواب، وفي حالة عدم وجود جواب يعط للسائل حق الكلام وللحكومة حق الجواب عليه شفويًا، وفي كل الحالات لا تتجاوز مدة الكلام عشر دقائق، وبإمكان رئيس المجلس تمديد مدة الكلام المخصصة للحكومة أو للنائب إذا رأى ضرورة لذلك⁽²⁾، وإذا كانت الأعراف البرلمانية تفرض أن يجيب على السؤال الوزير المختص فإنه لا يوجد مانع من أن تكون الإجابة من قبل وزير آخر، وقد جرت العادة في لبنان أن يتولى رئيس الحكومة شخصياً الإجابة عن الأسئلة الهامة.

إن الصلاحية الممنوحة للنائب اللبناني في توجيه الأسئلة هي أكبر بكثير منها في الدول البرلمانية^(*)، فالنظام الداخلي لمجلس النواب يتيح للنائب طرح كل أنواع الأسئلة، إلا

(1) - محمد حسن يعقوب، مرجع سابق، ص 419.

(2) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات السياسية، ج2، مرجع سابق، ص 607.

(*) - في فرنسا على سبيل المثال تمر الأسئلة الخطية على مؤتمر الرؤساء الذي يضم كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وهيئة مكتب المجلس الذي يستطيع أن يقرر بشأن إحالتها إلى الحكومة وتاريخ الإحالة، وفي بريطانيا فإن الأسئلة المحالة إلى وزير ما يجب أن تتناول الشؤون العامة التي يتحمل مسؤولياتها، أو المناقشات التي تجري في البرلمان أو مسائل ذات طبيعة إدارية يعتبر الوزير مسؤول عنها، ولرئيس مجلس العموم صلاحية تحديد ما إذا كان السؤال يدخل ضمن هذا الإطار، وإلا جاز له عدم إحالته إلى الحكومة، المرجع نفسه، ص 607، 608.

أن لرئيس المجلس النيابي وفقاً للأعراف البرلمانية رد السؤال إلى النائب إذا ما تضمن عبارات تشهير أو قدح أو ذم أو إهانة، ولقد قرر النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني تخصيص جلسة أسبوعية للأسئلة والاستجابات، ولا يمكن تقديم السؤال أو مناقشته في الجلسات التي تناقش فيها اقتراحات أو مشاريع القوانين إلا إذا وافق المجلس على ذلك. ويغتم مجلس النواب فرصة إجابة الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها ليجري مناقشات عامة تتناول السياسة العامة للدولة يشترك فيها جميع النواب، على عكس الأنظمة البرلمانية⁽¹⁾، ومنها النظام السياسي الجزائري الذي يحصر المناقشة بين النائب صاحب السؤال والوزير الذي يتولى الإجابة دون تدخل باقي أعضاء البرلمان، وقد كان لمجلس النواب دوراً متنامياً في مجال الرقابة على أداء السلطة التنفيذية من خلال توجيه الأسئلة إلى الحكومة والوزراء^(*) الأمر الذي يعزز التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي اللبناني.

يتضح من خلال ما تم سياقه أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والبناني قد اعتمد على السؤال كألية لمراقبة عمل الحكومة من قبل البرلمان، مما يساهم في تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين.

ثانياً . الاستجواب:

يعد الاستجواب وسيلة رقابية يتم بموجبها للنواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهو يتضمن اتهاماً للحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجريح سياسته، وهذا ما يميزه عن السؤال، وقد يؤدي إلى إجراء مناقشة عامة يترتب عنها إصدار لائحة قد تصل إلى حد سحب الثقة من الحكومة⁽²⁾، وإذا كان نص المادة 133 من التعديل الدستوري الجزائري

(1) - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 329.

(*) - قال وزير الشؤون السياسية والبرلمانية اللبناني الدكتور خالد الكلالدة إن نسبة إجابة الحكومة على أسئلة أعضاء مجلس النواب زادت على 96.7% منذ بداية انعقاد الدورة غير العادية لمجلس النواب السابع عشر في 10 فيفري 2013، وأضاف أن الحكومة أجابت على 2942 من أصل 3056 سؤالاً وجهت لها؛ مشيراً إلى أن بعض الأسئلة تحتاج إلى مدة زمنية أطول لتحضيرها من قبل الجهات الحكومية المختلفة نظراً لطبيعة هذه الأسئلة، <http://www.roya.tv>، تصفح يوم 18 / 7 / 2014.

(2) - عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2008، ص 60.

2008 قد أقر لأعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة، فإنه جاء عاما ولم يضع أي قيد على هذا الحق، سوى أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة، بينما نص القانون العضوي 99-02 والمادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على عدة شروط يجب توافرها في الاستجواب، وهي:

1- يجب أن يوقع نص الاستجواب على الأقل من طرف ثلاثين (30) نائبا، أو (30) عضوا من مجلس الأمة، وهو عدد مبالغ فيه وتقييد لا مبرر له، كما أن تحقيقه صعب من الناحية العملية، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية خاصة إذا قرناها بدستور 1989 الذي تشترط فيه المادة 124 توقيع نص الاستجواب من طرف خمسة (5) نواب فقط⁽¹⁾.

2- أن يكون الاستجواب حول قضية واحدة من قضايا الساعة، ونظرا لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين، فما على أعضاء البرلمان إلا اختيار أنسبها، الأمر الذي يمكنهم من الضغط على الحكومة، خاصة إذا علمنا أن النواب هم الذين يكشفون المواضيع التي يرغبون استجواب الحكومة بشأنها⁽²⁾.

3- أن يودع الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويتولى رئيس كل غرفة معنية بتبليغه إلى الوزير الأول خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداعه.

4- يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يتم فيها دراسة الاستجواب، وتكون خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من إيداعه⁽³⁾، وقد حدد التعديل الدستوري 2016 أجل أقصاه 30 يوما لجواب الحكومة على الأستجواب^(*).

(1) - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ وديساتير الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية قانونية، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2008، ص 265.

(2) - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 114.

(3) - ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 45.

(*) - تنص المادة 151 الفقرة الثانية من هذا التعديل على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوما".

أما إجراءات المناقشة فتبدأ بتقديم صحيفة الاستجواب إلى رئيس المجلس المعني كتابة يحدد فيها الوقائع التي يتناولها، ثم يدرج الاستجواب في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد مناقشته، بعدها يبلغ الاستجواب للوزير المختص، ثم يتم تحديد موعد المناقشة، بعدها تعقد جلسة المناقشة، ويقوم النائب مقدم الاستجواب بعرضه ويرد عليه الوزير الموجه له الاستجواب^(*)، ثم يفتح باب المناقشة لكل من يريد التدخل، بعدها يصدر القرار الخاص بنتيجة الاستجواب، وإذا لم يقتنع المجلس برد الحكومة فإنه يقوم بتكوين لجنة تحقيق.

لقد أدرج الدستور الجزائري في نصوصه الاستجواب كحق جماعي موجه للحكومة ككل وليس فردياً، طبقاً لما نصت عليه المادة 133 من الدستور السالفة الذكر، ومع ذلك يمكن استجواب وزير معين إذا اقتضى الأمر، وكان من المفروض أن المادة 133 من الدستور أن يشملها التعديل ليصبح الاستجواب حقاً موجهاً أيضاً لرئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير حسب تعديل نوفمبر 2008 أصبح يحمل صفتي رئيسا الدولة والحكومة معاً، وكان من المفروض صياغة نص المادة باستبدال كلمة الحكومة برئيس الجمهورية، إلا أن الواقع العملي لا يزال يشهد توجيه الاستجواب إلى الوزير الأول، وبذلك فبأي صفة يوجه الاستجواب للوزير الأول، بصفته الأولى قبل التعديل الدستوري 2008، أي باعتباره الطرف الثاني في السلطة التنفيذية على الرغم من أنها انتفت الآن، أم بصفته مفوضاً من طرف رئيس الجمهورية لتمثيله، وإذا تم التسليم بهذا الطرح الأخير فإن أي تفويض من رئيس الجمهورية لا بد أن يكون منصوصاً عليه.

يبدو أن المشرع الجزائري أفرغ آلية الاستجواب من محتواه الحقيقي، باعتبار الاستجواب وسيلة ذات طبيعة خاصة من المفروض أن تؤدي وظيفتها الأساسية المتمثلة في محاسبة الحكومة أو الوزير وتحريك الجانب الإتهامي، وهو ما تفاداه المشرع الجزائري مما أفقد الاستجواب فعاليته، وأصبح مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات عن مسألة معينة، في حين في بعض الأنظمة السياسية كالنظام السياسي المصري، والكويتي قد ينتهي

^(*) - أجاب وزير الداخلية على الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزبي الوفاء والجهة الشعبية، إضافة إلى رده على الاستجواب المتعلق بوضعية المفقودين، والذي طلب فيه المستجوبون من رئيس الحكومة توضيح الإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها للكشف عن مصير هؤلاء الجزائريين، أنظر: مداوات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 272، الجزائر، 06 جوان 2001، ص4.

الاستجواب إلى إدانة الحكومة، وطرح مسؤوليتها السياسية التي يمكن أن تؤدي إلى سحب الثقة من الوزير محل الاستجواب أو من الحكومة كاملة⁽¹⁾، في حين لا يؤدي الاستجواب في النظام السياسي الجزائري إلى المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة، بل يبق دون فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون بروز معارضة لها، وبالتالي حتى وإن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الاستجواب، فإن الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة لا تسمح باتخاذ قرار يعكس إرادة هذه الأخيرة⁽²⁾، كما يواجه الاستجواب في الجزائر عائقا آخر يتعلق بإمكانية تأجيله مما قد يؤدي إلى تغير الظروف والأحداث، فتجد الحكومة مسلكا للإفلات من الانتقادات الموجهة لها مما يؤدي لإلغائه، وبذلك ظل استخدام الاستجابات في النظام السياسي الجزائري محتشما، فخلال العهدة البرلمانية الرابعة وصل عدد الاستجابات إلى ستة فقط، ويرجع ذلك إلى الإجراءات المعقدة المتبعة في طرح الاستجواب، وما ينجر عنه من نتائج خاصة في حالة تشكيل لجنة تحقيق، والتي لا يكشف عن نتائجها أمام الرأي العام لتبقى آلية الاستجواب محدودة الفعالية، لأن المشرع الجزائري لم يمنحها قيمتها القانونية كآلية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة⁽³⁾.

إن هدف المشرع الجزائري من إدراج آلية الاستجواب بهذه الطريقة هي لمجرد احتواء النظام لهذه الآلية الرقابية من جهة، ومن جهة أخرى أفقدها فعاليتها لضمان استمرارية الحكومة في السلطة إلى أن يقبلها رئيس الجمهورية، وبذلك فهو يجنبها خطر الاتهام البرلماني.

أما في لبنان فلم ينص الدستور على حق البرلمان في استجواب الحكومة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد تناول هذه الآلية في المواد من 131 إلى 146، فحسب نص

(1) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 149.

(2) - رياض دنش، مرجع سابق، ص ص 125، 126.

(3) - ليلي بن بغيلة، "آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003، ص 52.

المادة 139 يحق لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة(*) بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، ويقدم طلب الاستجواب خطيا إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة، وعلى الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تسلمها إياه، ويمكن للحكومة أن تطلب التمديد إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق، أو طلب معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المحددة.

يُدرج الاستجواب وفق المادة 141 من النظام الداخلي لمجلس النواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجابات حسب تاريخ وروده، ثم تخصص جلسة للمناقشة العامة، تبدأ بتلاوة الاستجواب ثم يعطى الكلام للنائب المستجوب ثم للحكومة، بعدها لمن يشاء التدخل وفق التفصيلات الواردة في نص المادة 143 من نفس النظام، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن رئيس المجلس انتهاء المسألة، إلا إذا تبني أحد النواب موضوع الاستجواب، وبعد انتهاء المناقشات بشأن يحق للحكومة، ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بالحكومة طبقا لنص المادة 146 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽¹⁾.

وهكذا فإن الاستجواب يمثل حوارا ساخنا بين الحكومة والنائب ويفتح باب المناقشة التي قد تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أو بالوزير المستجوب، وبالتالي نزع الثقة من الحكومة أو الوزير أو تجديدها بخلاف النظام السياسي الجزائري الذي لا يترتب على

(*) - على سبيل المثال الاستجواب الذي قدمه النائب جوزف معلوف حول تعيين رئيس المجلس الأعلى للقضاء يوم 9 نوفمبر 2012 بعد انقضاء المهلة القانونية للرد على السؤال الذي وجهه للحكومة في 22 ماي 2012، والذي تمحور حول إحالة رئيس المجلس الأعلى للقضاء غالب غانم على التقاعد وحل مكانه القاضي أكرم بعاصري علما انه يشغل حاليا منصب رئيس هيئة التفتيش، وبناءا عليه كيف يمكن لنفس القاضي ان يبقى رئيسا لهيئة التفتيش ويكون في الوقت نفسه رئيسا للمجلس الأعلى للقضاء بالوكالة؟، مع الاشارة الى أن =المجلس الأعلى للقضاء يبت عادة في استئناف القضايا الصادرة عن هيئة التفتيش، وبالتالي يصبح لزاما على رئيس المجلس الأعلى للقضاء بالوكالة أن ينتحى في مثل هذه الحالات، وهنا نطرح سؤال حول ما الفائدة من تكليف رئيس هيئة التفتيش بمنصب رئاسة المجلس الأعلى للقضاء طالما سوف يكون ملزما بالنتحى في الحالات التي تم ذكرها.

(1) - وسيم حسام الدين الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، (د.س.ن)، ص ص 27، 28.

الاستجابات أي آثار، وتلعب الاستجابات(*) دورا كبيرا في تصويب وتعديل الأداء الحكومي في الكثير من المجالات بما ينسجم مع توجيهات السلطة التشريعية باعتبارها رقبيا ومحاسبا على أعمال السلطة التنفيذية، وبذلك يمثل الاستجابات مظهرا من مظاهر التجاوب والتوازن المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

يتضح مما سبق أن النظامين السياسيين الجزائري والليبي تضمنتا آلية الاستجابات كوسيلة يراقب من خلالها البرلمان عمل الحكومة، إلا أن الاختلاف يكمن في كون الاستجابات في لبنان يؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة بأجمعها أو بأحد أعضائها ويمكن إلى سحب الثقة منها، في حين لا تترتب عنه في الجزائر أية مسؤولية للحكومة مما يفقده قيمته ويقلل من استخدامه.

ثالثا. التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة رقابية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية بنفسه⁽¹⁾.

ويرجع سبب لجوء النظام السياسي الجزائري إلى لجان التحقيق(*) لضعف الوسائل البرلمانية الأخرى، إذ نصت المادة 161 من التعديل الدستوري 2008 " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"، وبذلك فإنه طبقا لأحكام هذه المادة يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات المصلحة العامة، وهو ما أكدته كذلك المادة 76 من

(*) أشار وزير الشؤون السياسية والبرلمانية السيد خالد الكلالدة إلى أن نسبة إجابة الحكومة على الاستجابات زادت على 82.4 % منذ انعقاد مجلس في 10 فيفري 2013؛ حيث وجه للحكومة 75، فأجابت على 61 منها، ويرى كذلك أن بعض الاستجابات تحتاج إلى معلومات كثيرة ومن أكثر من جهة رسمية؛ مما يضطر الحكومة إلى تأخير الإجابة عليها؛ لحين اكتمال هذه المعلومات، <http://www.roya.tv>، تصفح يوم 18 / 7 / 2014.

(1) - ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 47، جامعة المنصورة، مصر، أبريل 2011، ص334.

(*) - على سبيل المثال لجان التحقيق التي تم تشكيلها في 25 جانفي 2004 حول التعدي على حصانة النواب، ولجنة التحقيق حول الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة، أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 150.

القانون العضوي رقم 02-99 "... يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة"، وبذلك يمكن للبرلمان بغرفتيه إنشاء لجان التحقيق.

ويتم إنشاء هذه اللجان بالتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو (20) عشرون عضوا في مجلس الأمة⁽¹⁾، وقد اعتبر البعض أن رفع المبادرين إلى عشرين نائبا الغرض منه منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة، لأنه ليس من المنطق أن تقوم الأغلبية البرلمانية بالتحقيق في ممارسات الحكومة التي زكتها، لذا يجب أن تعطى كل مجموعة برلمانية مرة كل سنة على الأقل في أن تقرر إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده⁽²⁾، ويجب على الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أن تعلم الغرفة الأخرى بذلك، طبقا لنص المادة 78 من القانون العضوي 02-99، ويخضع التحقيق لمجموعة من الشروط يجب توافرها، وهي⁽³⁾:

1- أن ينصب التحقيق على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، وكل ما يدخل في أعمالها.

2- لا يشترط في موضوع التحقيق أن تكون هناك مخالفة للقواعد القانونية السارية في الدولة، كما هو الشأن في التحقيقات القضائية، إنما قد يكون هدفه مد البرلمان بالمعلومات الضرورية حول موضوع التحقيق؛

3- لا يمكن إنشاء لجان تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات لا تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف^(*)؛

(1) - القانون العضوي رقم 02-99 ، مصدر سابق، المادة 77.

(2) - كريمة رازق بارة، مرجع سابق، ص210.

(3) - محمد هامل، مرجع سابق، 160.

(*) - في أحداث بريان التي كانت محل متابعة قضائية انتقد رئيس الكتلة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني السيد العياشي دعوة يوم 27 ماي 2009 مطلب إنشاء لجنة تحقيق برلمانية دعا إليه بعض النواب وقال: "إن المطلب يتناقض مع مضمون المادة 79 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان"، أنظر: www.saut-ahrar.com، تصفح يوم 16 / 7 / 2013.

4- ألا ينصب التحقيق على بعض المواضيع ذات الطابع السري، والتي تعتبر من المجالات الحيوية للدولة؛

5- ألا يكون موضوع التحقيق سبق التحقق فيه.

كما نصت المادة 80 من القانون العضوي 99-02 "تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتמיד ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها"، يبدو أن هذه المادة تفتنت إلى عامل الوقت باعتباره عنصر أساسي يجب أن تأخذه لجنة التحقيق بالحسبان، وبانتهاء المدة الزمنية المحددة قانونا ينتهي العمل المعقود لها، والغريب في الأمر لا تجدد الثقة للجنة التحقيق من أجل استكمال تحقيقها، ولاشك أن معالجة المشرع الجزائري لهذه المشكلة لا تسهم إسهاما كبيرا في منح الوقت الكافي لنتهي لجنة التحقيق عملها على أكمل وجه، حيث حدد المشرع انتهاء مهمتها بمدة ستة أشهر، ولا يسمح أن تأسس لجنة تحقيق جديدة لذات الغرض إلا بعد مرور سنة كاملة⁽¹⁾.

لقد حول المشرع الجزائري للجنة التحقيق للكشف عن الحقيقة استدعاء الشهود والسماع لأقوالهم، واللجوء إلى الخبراء للقيام ببعض الأعمال الفنية، وفي المقابل لا يمكن للجنة إجبار الشهود من المواطنين للحضور والإدلاء بشهادتهم إلا إذا وجد نص قانوني يبيح ذلك⁽²⁾، كما يجب أن تنقيد لجنة التحقيق في عملها بالسرية المطلقة منذ بداية التحريات إلى غاية المناقشة طبقا للمادة 82 من القانون العضوي 99-02 على عكس المعمول به مثلا في فرنسا حيث تعرف السرية في بداية التحريات، أما جلسة المناقشة فتكون علنية⁽³⁾.

بعد أن تنهي لجنة التحقيق أعمالها تسلم التقرير الذي أعدته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، ثم يبلغ التقرير إلى كل من رئيس

(1) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية (دراسة مقارنة)، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، صص 416، 417.

(2) - فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، ج2، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2001، صص 143.

(3) - كريمة رازق بارة، مرجع سابق، صص 213.

الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً، بناءً على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، ويبت المجلس في ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ودون مناقشة بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً⁽¹⁾، كما يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁽²⁾، وتترتب عن التحقيق البرلماني آثار عدة، منها⁽³⁾:

1- قد ينتهي التحقيق البرلماني بإدانة الحكومة أو تجديد الثقة بها، أو لفت انتباهها لمسألة معينة مقصر فيها؛

2- قد ينتهي تحقيق البرلمان بالمطالبة بسد الثغرات الموجودة في القانون، أو الكشف على عدم جدوى القانون المعمول به أصلاً، وضرورة اقتراح مشروع قانون يتلاءم مع الوضع الحالي؛

3- مادامت رقابة البرلمان تكتسي طابعاً سياسياً، فليس له سوى إحالة التقرير، والتوصيات التي يتضمنها على الحكومة حتى تتمكن من اتخاذ تدابير جزائية تأديبية للمخالفين، والمقصرين إذا رأت أن الأمر يستدعي ذلك، ولهذا الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير لجنة التحقيق بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية؛

4- إن المبادرة بلائحة إنشاء لجنة تحقيق مؤداها السعي وراء استيضاح قضية مثارة من قبل الرأي العام أو تكشف عنها برلمانياً، وهي في حد ذاتها تفصح عن إجراء سياسي بقدر

(1) - مراد بلقالم، مرجع سابق، ص 228.

(2) - القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 86.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 140،

ما هو قانوني، لأن الموافقة البرلمانية عن تأسيس لجنة تحقيق يؤثر سياسيا على الحكومة، وبوجه التحديد على الوزارة المعنية⁽¹⁾.

يمكن القول في الأخير بأنه ورغم الدور الكبير الذي تعطيه التشريعات المختلفة للجان التحقيق، وخطورة الآثار الناجمة عنها، خصوصا إذا عرفنا أن اللجوء إليها لا يكون غالبا إلا بعد استنفاد الوسائل الأخرى من سؤال واستجواب، إلا أن لجان التحقيق في الجزائر لا تلعب الدور المرجو منها، فنجد بعض لجان التحقيق لم تظهر نتائجها حتى الآن، والأخرى لم تكمل عملها الذي أسند إليها^(*).

أما في لبنان فلم يتطرق الدستور للتحقيق البرلماني أسوة بالأسئلة والاستجابات، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب افرد لهذا الموضوع المواد من 91 إلى 94، حيث تنص المادة 91 "لمجلس النواب إجراء تحقيق برلماني في شكوى تقدم إليه، أو مشروع يطرح عليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب"، وبذلك يحق لمجلس النواب أن يقرر إجراء تحقيق إذا أراد الوقوف على معرفة حقيقة تصرف إداري معين بناء على شكوى تقدم إليه، أو مشروع يطرح عليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب مقدم إليه، ومن ثم يقرر مجلس النواب إجراء التحقيق البرلماني ويشكل لجنة تقوم بذلك، وله احد أمرين في تشكيل هذه اللجنة، إما أن يقوم مجلس النواب بانتخاب لجنة من بين أعضائه يعهد إليها بالتحقيق في المسألة التي يريد المجلس الوقوف على حقيقتها، وإما أن يحيل مجلس النواب أمر التحقيق على إحدى لجانه البرلمانية التي تقوم حينئذ بالتحقيق⁽²⁾، ويرجع ذلك الى عدم وجود لجنة دائمة للتحقيق تختص بمباشرة ذلك، لذا فإن المجلس نفسه هو الذي يحدد كيفية تشكيل لجنة للتحقيق في كل مرة يرى فيها إجراء تحقيق، سواء بانتخاب لجنة من بين أعضائه، أو إلى لجنة من لجانه البرلمانية وفقا لنص المادتين 91 و 92 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(1) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 422.

(*) - مثال ذلك اللجنة التي شكلها البرلمان الجزائري للتحقيق في تزوير انتخابات عام 1997، لكن إلى يومنا هذا لم يظهر شيء من مضمون التقرير الذي قدمته.

(2) - محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص 667.

بما أن عمل لجنة التحقيق يتصل بأجهزة السلطة التنفيذية سواء الإدارات الحكومية، أو الهيئات الإقليمية اللامركزية أو المؤسسات العامة فلها أن تتصل بهذه الأجهزة، وتطلع على جميع الأوراق والوثائق والمستندات وتستمع للشهود، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق، وبإمكانها التحقيق في مختلف المسائل بما في ذلك الإستراتيجية منه، وبالمقابل فإنه لا يوجد ما يمنع الحكومة من الامتناع عن إعطاء المعلومات ذات الطابع السري في الأمور الخارجية والأمن، بخلاف ما هو معمول به في فرنسا مثلاً إذ لا يجيز الأمر التنظيمي الذي ينظم صلاحيات لجان التحقيق الاطلاع على المعلومات السرية والأوراق، والمستندات المتعلقة بالمسائل الإستراتيجية الخاصة بالدفاع الوطني، والمعاهدات والشؤون الخارجية وأمن الدولة الداخلي والخارجي وأبعادها السياسية والدفاعية⁽¹⁾، ونفس الأمر بالنسبة للنظام السياسي الجزائري.

ويمكن لمجلس النواب اللبناني أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة، وبناء عليه يمكن للجان التحقيق أن تطلب الاستماع إلى أي شخص ترى ضرورة في ذلك تحت طائلة اللجوء إلى القوة المسلحة لإحضاره، كما أن الامتناع عن الحضور وحلف اليمين وإعطاء إفادة كاذبة يعرض الشخص المعني إلى الملاحقة والمحاكمة من قبل القضاء بناء على طلب من لجنة التحقيق، ويتطلب على أعضاء لجان التحقيق المحافظة على سرية العمل والتحقيق⁽²⁾، ولا يمكن إنشاء لجنة للتحقيق في الوقائع المحالة على القضاء إلا عندما ينتهي التحقيق القضائي ويبت في الموضوع قضائياً، لأن ذلك سيؤدي إلى ازدواجية في التحقيق الأمر الذي يؤثر سلباً على القضاء، ويمكن للجنة التحقيق البرلمانية مباشرة مهامها إذا رأى المجلس النيابي ضرورة لاستمرارها في مهامها، ففي فرنسا يعلم وزير العدل بإنشاء لجنة تحقيق وإذا تبين له وجود متابعات قضائية حول الوقائع التي تبرر إنشاء لجنة تحقيق يوقف مؤقتاً إنشاءها، وإذا كانت قد أنشئت فلا تباشر مهامها أو تتوقف عن ممارستها بانتظار انتهاء القضاء من

(1)- أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ص 184، 185.

(2)- محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للسلطات، ج2، ط2، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر،

1967، ص ص 217، 218.

النظر في المسألة المثارة⁽¹⁾، كما لا يمكن لمجلس النواب اللبناني إنشاء لجان التحقيق إلا للتحقيق في وقائع معينة، وأن تستمر صلاحياتها لمدة محددة لا تتجاوز عادة ستة (6) أشهر، ويمكن تجديدها إذا كانت ثمة مبررات كافية، وإذا انتهت لجنة التحقيق من عملها في المدة المحددة واتخذ مجلس النواب القرار في المسألة محل التحقيق فلا مانع وفي ظل غياب النص من إعادة تأليف لجنة تحقيق برلمانية حول نفس الموضوع إذا تبين وجود دلائل أو مستندات أو وقائع جديدة، بخلاف ما هو معمول به فرنسا إذ لا يجيز القانون إعادة تشكيل لجنة تحقيق حول نفس المسألة إلا بعد مرور سنة على الأقل من انتهاء مهمتها السابقة⁽²⁾، وهو ما أقره كذلك النظام السياسي الجزائري أسوة بالنظام السياسي الفرنسي.

أما بخصوص سير عمل لجان التحقيق في لبنان فإنه بعد أن يتم جمع جميع الأوراق والمستندات والملفات وسماع شهادة الشهود اللازمة للتحقيقات يتم بعد ذلك بدراسة موضوع محل التحقيق، ثم يوضع التقرير الذي تعرض فيه المسألة محل التحقيق وما قامت به من دراسة وما استخلصته من نتائج، ثم ترفع تقريرها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على النواب⁽³⁾، بعدها يقوم المجلس بمناقشة هذا التقرير ويمارس اختصاصاته الدستورية المقررة له إزاء الحكومة إذا رأى أنها قد ارتكبت ما يوجب مساءلتها، ويمكن للمجلس ألا يأخذ برأي تقرير لجنة التحقيق ونتيجته بعدم الموافقة عليه، وله الحق أن يباشر أوجه الرقابة السياسية على الحكومة بأن يثير المسؤولية الوزارية الفردية أو التضامنية، وله أن يقترح بعدم الثقة سواء على أحد الوزراء المسؤولين الذي يتحتم عليه اعتزال منصبه الوزاري، أو عن الحكومة بأجمعها التي تسقط بكامل أعضائها، كما يمكن لمجلس النواب إذا ما رأى أن الموضوع محل التحقيق له طابع الجريمة أن يبلغ الجهات القضائية المختصة لتتولى مهمة التحقيق القضائي، وله وحده حق إعلان التقرير إلى الرأي العام للإطلاع عليه⁽⁴⁾.

(1) - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات السياسية، ج1، مرجع سابق، ص 616.

(2) - المرجع نفسه، ص ص 616، 618.

(3) - محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، مرجع سابق، ص ص 217، 218.

(4) - محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع سابق، ص ص 672، 673.

بالرغم من أهمية التحقيق البرلماني إلا أن الممارسة العملية لم تبرهن في لبنان على أنه وسيلة تؤدي إلى نتائج ملموسة فغالبا ما يبدأ التحقيق ومن ثم يطول ويصرف النظر عنه مع تساؤل تأثير القضية على الرأي العام، ولكن بإمكان مجلس النواب عندما تتوافر الإرادة أن يحمل من هذه الوسيلة الرقابية وسيلة فعالة وحاسمة إزاء السلطة التنفيذية^(*).

يتبين مما سبق أن كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي يتضمنان حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق للتقصي على الوقائع، وأعمال الحكومة، إلا أنها لا تؤدي في الجزائر إلى مساءلة الحكومة، في حين يترتب عنها في لبنان مساءلة الحكومة، ويمكن أن تؤدي إلى طرح الثقة بها وإسقاطها إذا أيده النواب، وهذا ما يؤكد فعالية لجان التحقيق في النظام السياسي اللبناني بخلاف النظام السياسي الجزائري.

رابعا. مناقشة قانون المالية:

قانون المالية^(*) عبارة وثيقة تحدد ما تعزم الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، ويتم إعداد قانون الموازنة العامة للدولة بمراعاة القواعد التي يقوم عليها النظام المالي⁽¹⁾، ويتضمن قانون المالية كل من قانون المالية السنوي، وقوانين المالية التكميلية، وقانون ضبط الميزانية، فقانون المالية التكميلي هو المعدل والمتمم لقانون المالية السنوي،

^(*) - لقد اتخذ مجلس النواب اللبناني (1992-1996) قرارا بتشكيل لجنة تحقيق نيابية في جلسته العامة بتاريخ 23 ديسمبر 1992 ذات صلاحيات قضائية في صفقة طوافات البوما (puma) الفرنسية، وكلفها بأن تقوم بالتحقيق مدة أربعة أشهر⁼ وترفع من ثم تقريرا إلى الهيئة العامة للمجلس، وبالفعل ناقش المجلس تقرير اللجنة في جلسته العامة في 1 ديسمبر 1994 واتخذ قرارا تضمن تحميل قائد الجيش العماد إبراهيم طنوس مسؤولية تقصيرية عن الإهمال، وتحميل رئيس الحكومة أمين الجميل والسيد سامي مراون المسؤولية، وإحالة الملف إلى النيابة العامة لاستكمال التحقيقات اللازمة وملاحقة كل من يظهره التحقيق من فاعل أو مشترك أو محرض، انظر: محمد يعقوب حسين، مرجع سابق، ص 424.

^(*) - اختلفت التشريعات بشأن استخدام مصطلح الموازنة والميزانية، فالميزانية (Bilan) تعني: " كشف موجودات ومطلوبات المؤسسة في فترة معينة، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة قيمتها الحالية بقيمتها السابقة"، بينما تعني الموازنة (Budget) " كشف تقديري لنفقات الدولة، وإيراداتها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج لإجازة من البرلمان"، بمعنى أنها بيان شامل عن المالية العامة يشير إلى النفقات والعجز أو الفائض، وبذلك تختلف موازنة الدولة عن ميزانيتها، بحيث أن الموازنة هي كشف تقديري لإيرادات ونفقات الدولة عن سنة مالية معينة، بينما الميزانية هي كشف ما للدولة وما عليها في فترة زمنية معينة، أي في نهاية سنة مالية، انظر: محمد حسن يعقوب، مرجع سابق، ص 383، 384.

(1) - حسين مصطفى حسن، المالية العامة، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 75-80.

وتتم المصادقة عليه بنفس الكيفية التي يصادق بها البرلمان على قانون المالية السنوي، أما قانون ضبط الميزانية فهو الذي يضبط النتائج لكل سنة مالية ويصادق على الفروق والنتائج والتقديرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، وبواسطته يتم استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية والحقيقية⁽¹⁾.

وقد اعتادت الحكومة في الجزائر على تقديم مشروع قانون المالية لكل سنة مدنية ليناقشه البرلمان ويصادق عليه، كما تقوم بتقديم قانون مالية تكميلي في ختام السداسي الأول من كل سنة لإحداث التعديلات الضرورية على قانون المالية السنوي، والاستجابة للتغيرات التي قد تطرأ في الميدان، على أن يتم إقرارها من قبل البرلمان وفقا لنص المادة 120 الفقرة 6 من التعديل الدستوري 2008 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه".

كما أقر الدستور للبرلمان التشريع في المجال المالي وإحداث الضرائب والجباية والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبها بموجب المادة 122 من نفس الدستور، في حين تنص كذلك المادة 131 على ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدات، ومنها المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة⁽²⁾، كما ألزمت المادة 160 من نفس الدستور الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة، والتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان، وفي مقابل ذلك قيد سلطة البرلمان في زيادة النفقات في الميزانية أو التخصيص في المواد بنص المادة 121 من التعديل الدستوري 2008.

كما قيد الدستور البرلمان أيضا بعامل الزمن وإلا أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر طبقا للفقرة السادسة من المادة 120 من التعديل الدستوري 2008 "وفي حالة عدم المصادقة عليه [قانون المالية] في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وهو ما أكدته أيضا المادة 44 من القانون العضوي 99-02 التي

(1) - القانون رقم 84 / 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 1،

الجزائر، 03 جانفي 1990، المادة 05.

(2) - مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حسب آخر تعديل له نوفمبر 2008، مرجع سابق،

ص50.

أضافت تفصيلاً يتعلق بأجال التصويت على قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني بمدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً، ويصادق مجلس الأمة عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً، وفي حالة عدم اتفاق غرفتي البرلمان واختلافهما حول قانون المالية، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في الأحكام محل الخلاف. يتضح مما سبق أن عملية إعداد قانون الميزانية والتصويت عليه في الجزائر يتم عبر عدة مراحل وهي:

1/ مرحلة إعداد القانون:

بدأ بنص المادة 121 من التعديل الدستوري 2008 التي توصي بإمكانية اقتراح المجلس الوطني الشعبي للقانون، والحقيقة غير ذلك لأن رخصة الاقتراح تصطدم بالاشتراط على النواب البحث عن التدابير التي ترفع مداخيل الدولة في مقابل الزيادة في النفقات، وهذا غير متاح للنواب أمام عدم تحكمهم وقلة خبرتهم في المجال المالي، مما يعني أن إعداد المشروع يؤول حتماً إلى الحكومة، وهو ما أكدته المادة 44 من القانون العضوي 99-02 لما سمته مشروع قانون، ولم يرد ذكر كلمة اقتراح في نص هذه المادة، وبالتالي لا يبقى للنواب سوى إمكانية إدخال تعديلات شكلية بسيطة لا تمس بصميم المشروع، وبعد إعداد المشروع من قبل الحكومة تتم المصادقة عليه في مجلس الوزراء، ثم تودعه بعد ذلك لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه الثلاثين سبتمبر من السنة المعنية.

2/ مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه:

بمجرد إيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يحيله بدوره إلى لجنة المالية والميزانية، التي تقوم بدراسة المشروع بعد عرضه من قبل وزير المالية، وبإمكان هذه اللجنة أن تدعو لأجل ذلك بعض أعضاء الحكومة، أو مختصين أكاديميين للاستماع إليهم، وبعدها تتم المصادقة على مشروع التقرير التمهيدي المتضمن قانون المالية، وتقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعقد بدوره جلسات مناقشة المشروع التي تبدأ بعرض عن المشروع يقدمه وزير المالية، ثم يليه تلاوة تقرير اللجنة المالية، ثم يليها تدخلات النواب، وتختتم المناقشة برد ممثل الحكومة.

ويلزم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على القانون في أجل أقصاه سبعة وأربعون (47) يوما، ثم يحال إلى مجلس الأمة للتصويت عليه أيضا في أجل أقصاه عشرون (20) يوما، تضاف إليها ثمانية (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء إذا وقع خلاف بين الغرفتين، وإذا لم يصادق البرلمان على المشروع خلال هذا الأجل يصدر بأمر من رئيس الجمهورية.

3/ تقديم الحكومة عرض استعمال الاعتمادات المالية:

تنص المادة 1/160 من التعديل الدستوري 2008 على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"، وبذلك يقع على عاتق الحكومة تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية، كما نص القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية أعلاه في المادة 04 على: "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"، إلا أنه وسعيا من المشرع لإضفاء نوع من المرونة في التسيير عمد في المواد 32 و33 و36 من نفس القانون الترخيص للحكومة بالخروج عن ذلك المبدأ العام الذي حددته المادة الرابعة السالف ذكرها من خلال تمكينها من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق إجراء نقل الاعتمادات أو تحويلها الأمر الذي قد يمس بمبدأ التخصص في النفقات المعروف في المالية العامة، مما ينعكس سلبا على المصادقة البرلمانية للميزانية⁽¹⁾، ويجرد البرلمان من التأثير على الحكومة وتوجيه سياسة البلاد من خلال قانون المالية ومراقبة أموال الشعب، إذ لا يعلم البرلمان أن قانون المالية يطبق بالشكل الذي صوت عليه أم لا، خاصة وأن الجريدة الرسمية مليئة بأرقام تحويل الاعتمادات المالية من جهة لأخرى⁽²⁾.

4/ تجاهل الحكومة عن إعداد قانون ضبط الميزانية:

بمقتضى المادة 160 من التعديل الدستوري السالفة الذكر يحق للبرلمان مراقبة تطبيق عملية تنفيذ الحكومة لمشروع المالية، لذا لا بد على هذه الأخيرة أن تحصل النفقات والإيرادات المنفذة وتلحق بيانا يتم عرضه على البرلمان للتصويت عليه، وهو ما يعرف

(1) - كريمة رازق بارة، مرجع سابق، ص180.

(2) - الأمين شريط، "مجلس الأمة أعطى وزنا إضافيا وثقلا جديدا للسلطة التشريعية"، مجلة مجلس الأمة، العدد 23، الجزائر، نوفمبر- ديسمبر، 2005، ص29.

بقانون ضبط الميزانية^(*) الذي يعتبر أداة يقوم من خلالها البرلمان بتقويم أداء الحكومة في المجال المالي خلال السنة المنتهية، ومقارنة الأداء بالتقديرات التي أجازها البرلمان للحكومة ضمن قانون المالية، ويستند إليه البرلمان في تقييم نتائج الميزانية السابقة، ويرسي القواعد المحددة لتسيير الأموال العمومية ومعرفة الأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق⁽¹⁾، ونظرا لأهمية هذا القانون فإن تجاهل الحكومة تقديمها لمشروع قانون ضبط الميزانية يحد من دور البرلمان في المجال الرقابي ويؤكد هيمنة الحكومة عليه.

أما في لبنان فاستنادا إلى نص المادة 86 من دستور 1990 فإن للسلطة التنفيذية الحق بوضع موازنة الدولة موضع التنفيذ بمرسوم، وبالتالي فالحكومة هي التي تتولى زمام الأمور المالية كما هو معمول به في الجزائر.

1/ صلاحية الحكومة بوضع مشروع الموازنة السنوية:

باعتبار الموازنة هي تقدير نفقات وواردات الدولة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق فإن إعداد مشروع الموازنة من صلاحيات الحكومة التي تقوم بإدارة المرافق العامة، حيث تنص المادة 83 من الدستور اللبناني لسنة 1990 "كل سنة في بدء عقد تشريع الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا"، يتضح من هذا النص مبدأ سنوية الموازنة في لبنان، بمعنى أن مشروع المالية يتناول سنة مالية كاملة، ويشمل جميع النفقات والواردات الأمر الذي يمنع إنشاء موازنات خاصة مستقلة عن الموازنة العامة، وبالتالي فإن لبنان يأخذ بمبدأ وحدة الموازنة كما هو معمول به في الجزائر.

غير أن لبنان يطبق بعض الاستثناءات في تعدد الموازنة، فهناك موازنات ملحقة تخص بعض الإدارات العامة، وموازنات مستقلة تخص المؤسسات العامة التي تتمتع باستقلالية مالية وشخصية معنوية⁽²⁾.

(*) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري لسنة 2008، المادة 160 الفقرة 2 التي تنص على: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان".

(1) - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 296.

(2) - محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، ص 384.

2/ مناقشة بنود الميزانية والتصويت عليها:

تنص المادة 141 من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "ليس للمجلس أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخلها عليها، أو بطريقة الاقتراح، غير أن المجلس بعد الانتهاء من مناقشة وإقرار المشروع الموازنة أن يقرر مشروع إحداث نفقات جديدة"، وهذا ما نلمسه أيضا في النظام السياسي الجزائري.

قبل البدء بمناقشة مشروع الميزانية في لبنان تجري عملية دراستها من قبل لجنة المال والموازنة التي يبلغ لها مشروع فور وروده إلى مجلس النواب، وبعد انتهاء لجنة المال والموازنة من دراسة هذا المشروع يعرض على الهيئة العامة للمجلس النيابي الذي له صلاحية تخفيض ونقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر، أو من فصل إلى فصل آخر، ثم يتم التصويت على مشروع الموازنة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية⁽¹⁾، وحتى لا يتسرع البرلمان في إقرار الموازنة ألزم الدستور النواب بالتصويت عليها بندا بندا، والهدف من ذلك تقييد استقلالية الحكومة في التصرف غير المحسوب في مخططات الميزانية العامة من جهة، وإلى دقة مجلس النواب في دراسة ومناقشة بنود الموازنة المتعددة قبل إنجازها من جهة أخرى.

3/ منع البرلمان من زيادة الاعتمادات المقترحة:

هذه القاعدة معمول بها في كل الأنظمة الديمقراطية لمنع إرضاء النواب لناخبيهم على حساب خزينة الدولة، وقد عمد كل من المشرع الجزائري والليبي إلى منع البرلمان من اقتراح قوانين ترتب أعباء مالية على الدولة ما لم يتضمن الاقتراح تغطية النفقات بإحداث رسوم أو ضرائب جديدة، ولذلك نصت المادة 84 من دستور 1990 اللبناني على: "لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية، أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة، أو في بقية المشاريع المذكورة سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح، غير أنه يمكنه

⁽¹⁾ - مركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة، "تقرير الموازنة العامة بلبنان"، www. Marc-Ib.org، تصفح يوم 17/

بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة".

14/ فتح الاعتماد الاستثنائي بقانون خاص، وفي الحالات الطارئة بمرسوم:

تنص المادة 85 من الدستور اللبناني لسنة 1990 على: "لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص، أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية، وينقل اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة، على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون المالية، ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك".

يتبين من خلال هذه المادة أنه يمنع فتح اعتمادات استثنائية بدون قانون، وإذا اضطرت الحكومة نتيجة ظروف طارئة لنفقات مستعجلة في ما بين دورات انعقاد مجلس النواب أن تدعوه لعقد دورة استثنائية، إلا أن هذا يؤدي إلى التأخير في فتح الاعتمادات، وبالتالي لا يجوز للحكومة فتح اعتماد استثنائي أو إضافي إلا خارج دورات انعقاد البرلمان، بالرغم أن النص يوصي بغير ذلك، خاصة أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة تنص على وجوب عرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول دورة انعقد فيها بعد ذلك، فلو كان بإمكان الحكومة فتح الاعتماد أثناء انعقاد البرلمان لكان نص على أول اجتماع وليس أول عقد(*) .

15/ صلاحية الحكومة في نشر مشروع الموازنة بمرسوم:

لم يكن الدستور اللبناني قبل تعديله سنة 1990 يجيز للحكومة وضع الموازنة موضع التنفيذ بموجب مرسوم في حالة تأخر مجلس النواب عن إقرارها، مما أدى بالبرلمان إلى التأخر في إقرار الموازنة وبالتالي عرقلة أعمال الحكومة، إلا أن التعديل الدستوري سنة

(*) - لم تعد الحكومة تلجأ إلى هذه الصلاحية، فتقوم بنقل المال من باب الاحتياط من الموازنة إلى باب النفقات العامة بواسطة مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، والمال الذي يرصد في باب الاحتياط يشكل جزءاً كبيراً من الموازنة، وهذا لا يتعارض مع قواعد وأصول وضع موازنة مدروسة، أنظر: المرجع نفسه، ص 593.

1990 وضع وسيلة تمنع عرقلة نشاط الحكومة في حالة تأخر البرلمان عن البت في الميزانية العامة بموجب المادة 86 التي تنص " إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذاً قراراً، ويصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقدة بخمسة عشر يوماً على الأقل".

يطرح نص هذه المادة سؤالاً في حال تأخر الحكومة في إرسال مشروع الموازنة وعدم تقيدها بمضمون المادة، فهل يجوز لها أن تصدر مشروع الموازنة بموجب مرسوم استناداً إلى المادة 85 من الدستور؟ تبدو الإجابة واضحة وهي النفي لأنها تكون بذلك قد خالفت الدستور الذي يشترط شروطاً خاصة بالنسبة للموازنة، ويصبح عملها معرضاً للإبطال من قبل مجلس شورى الدولة، بالإضافة إلى مساءلتها أمام البرلمان، أما إذا كانت الدولة تمر بظروف استثنائية تحول دون انعقاد المجلس، فيجوز للحكومة اللجوء إلى المادة 85 من الدستور بهدف استمرار مرافق الدولة في أداء مهامها.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة اللبنانية نادراً ما تقدم على إصدار الموازنة استناداً إلى المادة 86 من الدستور، بحيث تجدد الدورة الاستثنائية إلى غاية انتهاء المجلس من دراستها وإقرارها، وهذا ما اعتمدته الحكومات المتعاقبة منذ التعديل الدستوري 1990⁽¹⁾.

يتبين مما سبق أن الحكومة في الجزائر هي التي تحتكر مجال قانون المالية بمفردها، فتقوم بتحضير مشروع القانون على مستوى دوائرها الوزارية دون مساهمة من البرلمان، وتضع كل الترتيبات التي تراها مناسبة لتنفيذ مخططها، بينما لا يتعدى دور البرلمان إلا المناقشة والتصويت في أجل محدد، وإلا يتدخل رئيس الجمهورية ويصدر قانون المالية بأمر، مؤكداً بذلك عدم وجود مجال لا تطله السلطة التنفيذية، ونفس الأمر بالنسبة للنظام

(1) - محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، ص 389.

السياسي اللبناني تتولى الحكومة إعداد مشروع الميزانية، ثم تقوم بعرضه على المجلس النيابي لمناقشته والتصويت، ولا يمكنها إصدار قانونية المالية بأمر كما هو معمول به في الجزائر، لأن ذلك سيعرضها إلى مساءلة من قبل مجلس النواب، إلا إذا كانت البلاد تمر بظروف استثنائية فإنها يمكن أن تصدر قانون المالية بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص.

ورغم ان النظام السياسي اللبناني نظام برلماني إلا انه من حيث الممارسة فقد طغت التوازنات الطائفة(*) على الأصول والقواعد البرلمانية، فالاتجاه الذي سلكته المشاركة

(*) - أهم الطوائف في لبنان هي:

- السنة: هم الطائفة الأكثر عددا من بين 18 طائفة دينية معترف بها ويتواجد السنة في شمال لبنان ووسطه ومدن الساحل (بيروت- طرابلس-صيدا)، تعود مرجعيتهم الدينية إلى دار الإفتاء، وعلى رأسها مفتي الجمهورية الشيخ محمد رشيد قباني ويمثل المسلمون السنة عنصر الاعتدال بين الطوائف.

- الشيعة: هم من الجعفرية الإثني عشرية، مرجعيتهم الرسمية حاليا نائب رئيس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى الشيخ عبد الأمير، يتواجد الشيعة في صور والبقاع وبعبك والهمل، كما تزايد وجودهم في الفترات الأخيرة في ضاحية بيروت الجنوبية بفعل الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة في الجنوب.

- الدرروز: تعتبر هذه الطائفة فرعا من الإسماعيلية الفاطمية، وضع نظامها الديني حمزة بن علي الزوزني الإيران، ويسمي الدرروز أنفسهم الموحدين، والعقيدة الدرزية هي من العقائد السرية التي هي وقف على فئة العقال من الطائفة، أما فئة الجهال فهم الأغلبية، ويعترف الدرروز بمحمد بن إسماعيل كإمام سابع، كما يعترفون باله واحد، ويتمركز الدرروز في وادي التيم والشوف وعاليه، مرجعيتهم الروحية اليوم هي مشيخة العقل وعلى رأسها الشيخ نعيم حسن.

- الروم الأرثوذكس والكاثوليك: الروم الأرثوذكس هم مسيحيو الشرق وأكثر المسيحيين تعلقا بالعروبة، كانت تسمى كنيستهم منذ نشأتها بالكنيسة السريانية الملكانية، يكثر تواجدهم في منطقة الكورة شمال لبنان، ومنطقة الأشرية ببيروت، مرجعيتهم بطريرك أنطاكية وسائر المشرق أغناطيوس الرابع هزيم، أما الروم الكاثوليك فيعرفون بالملكيين الذين انفصلوا عن روما ثم عادوا إليها، وهم يختلفون عن الروم الأرثوذكس بكونهم تابعين عقائديا إلى كرسي روما بالفاتيكان، مرجعيتهم بطريرك أنطاكية وسائر المشرق أغناطيوس لحام الذي يتخذ من لبنان مقرا له.

- الأرمن الكاثوليك والأرثوذكس: يتواجدون في برج حمود وساحل المتن وزحلة وعنجر، والأرمن الأرثوذكس هي الطائفة السابعة من حيث العدد، ومرجعيتهم هو الكاثوليكوس آرام الأول، أما مرجعية الأرمن الكاثوليك المحلية هو الكاثوليكوس نرسيس بدروس التاسع عشر.

- السريان الكاثوليك والأرثوذكس: هم أوائل الذين سكنوا لبنان، وهم من الأقليات، مرجعية الكاثوليك منهم البطريرك مار أغناطيوس موسى الأول داود بطريرك أنطاكية وسائر المشرق، والأرثوذكس مرجعيتهم الكاثوليكوس آرام الأول.

- الأقباط الكاثوليك والأرثوذكس: هم الطائفة الثامنة عشرة التي ضمت منذ فترة غير بعيدة إلى قائمة الطوائف المعترف بها رسميا في لبنان، مرجعية الكاثوليك منهم الأب أنطونيوس مقار إبراهيم، أما الأرثوذكس فمرجعيتهم المطران سليم بتران.

الطائفية في السلطة حصر عملية اتخاذ القرار بالرؤساء الثلاثة في إطار ما يسمى الترويكاً، فـرئيس الجمهورية وجد فيها تعويضا لصلاحيات فقدها، ورئيس مجلس النواب وجد فيها ما يمكنه من توظيف نفوذه بحكم موقعه الجديد، ورئيس الحكومة رأى فيها وسيلة لتوفير الاستقرار لحكومته في مجلس ليس فيه كتل نيابية فاعلة يلجأ إليها، ولا أغلبية برلمانية ثابتة ومستقرة دائمة للحكومة⁽¹⁾.

لقد تركت الترويكاً انعكسات مباشرة على مبدأ الفصل بين السلطات من جراء تداخله مع قاعدة المشاركة الطائفية وموقع رئيس السلطة التشريعية منها، كما أخذت تتشابك الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وأضحى رئيس مجلس النواب مشاركا في القرارات التنفيذية الأساسية⁽²⁾، فأثر ذلك سلبا على دور مجلس النواب في مراقبة عمل الحكومة، إذ لا يعقل ان يمارس مجلس رقابة على حكومة يشارك رئيسه في اتخاذ قراراتها، كما أدت الترويكاً من ناحية أخرى إلى مصادرة دور مجلس الوزراء الذي أنيطت به السلطة التنفيذية فيما يتم الاتفاق عليه بين أعضاء الترويكاً توافق عليه الحكوم، وما يختلفون عليه لا يطرح عليها، ومن ناحية ثالثة الى ربط العلاقة

- الإسماعيليون: يعتبرون جماعة منشقة عن الشيعة، لا يعترفون بالإمام موسى الكاظم كإمام سابع، ويعتبر الأغا خان الزعيم الروحي للإسماعيلية، وهم أقلية ولا يتخذون مكانا محددًا لإقامتهم، ومرجعيتهم الدينية خارج لبنان.

- الكلدان: مشرقيون وفدوا من العراق، وطائفهم هي من الأقليات يتواجدون في العاصمة اللبنانية بصورة خاصة، مرجعيتهم البطريرك مار روفائيل الأول بيداويد بغداد، لا يختلف الكلدان عن الآشوريين والبابليين جنسا وثقافة وحضارة، فقد كانوا واحدا في الدين واللغة، وإن رأى بعضهم أنهم قبائل آرامية.

= اللاتين: يعتبرون من المنحدرين عن الصليبيين في لبنان، وهم من أصغر الطوائف الأقلية، ولا يقطنون منطقة معينة، ويتبعون المطران بولس دحدح.

- الإنجلييون: اعتنقوا هذا المذهب على أيدي المرسلين وموجات التبشير البروتستانتية، وهم من سكان لبنان الأصليين، يتواجد أغلبهم في بيروت، في منطقتي رأس بيروت والأشرفية، مرجعيتهم في لبنان هي القس سليم صهيوني.

- العلويون: جاءوا من سوريا واستقروا في جبل بعل محسن وعمار، مرجعيتهم رئيس المجلس الإسلامي العلوي في لبنان.

- الآشوريون: طائفة مسيحية جاءت من بلاد ما بين النهرين، وتوزعوا على بعض مناطق بيروت وجبل لبنان، لمزيد من التفصيل، أنظر: عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسة، ج3، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1979، ص256 وما بعدها، و سلام غسان، المجتمع والدولة في الشرق الأوسط، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1987، ص93 وما يليها.

(1) - عصام سليمان، واقع النظام البرلماني اللبناني، مرجع سابق، ص134.

(2) - نواف سلام، التجربة السياسية اللبنانية الراهنة، ط1، عمان: مؤسسة عبد الحميد شومان، 2001، ص 93.

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالعلاقة بين أعضاء الترويكا، والعلاقات هذه متقلبة تتحكم فيها الأهواء والمصالح الخاصة ولا تقوم على قواعد دستورية ثابتة ومستقرة(*).

ولم يكن الأمر في عمل مجلس الوزراء على أفضل حال، فالفلسفة التي قالت بإنفاذ السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء مجتمعا انما توخت من ذلك حلا منصفا لمسألة المشاركة الطائفية في السلطة، إلا أن الحكومة التي بات يدخلها معظم الوزراء باسم تمثيل مفترض للطوائف، وعلى قاعدة من الفهم بالمشاركة على أنها مقاسمة، فلم يعد ممكنا لحكومة كهذه أن تعمل كفريق عمل متجانس او متضامن إلا إستثناء⁽¹⁾.

لقد عملت الترويكا بتقليص نطاق المشاركة الطائفية في السلطة، وذلك بنقل موقع القرار من مجلس الوزراء الذي يضم الطوائف الكبرى موزعين مناصفة بين المسيحيين والمسلمين الى الترويكا التي تضم أعضاء من طوائف ثلاث، وعلى الصعيد السياسي العام عززت الترويكا الولاءات الطائفية والمذهبية، وفتحت المجال واسعا أمام تسويات تضمن مصالح أعضائها في إطار تقاسم في إطار تقاسم النفوذ باسم الطوائف وعلى حساب المصلحة العامة والمؤسسات الدستورية⁽²⁾.

كان من الفروض أن تنتقل ممارسة السلطة من الرئاسيات الثلاثة الى المؤسسات الدستوريتين: مجلس الوزراء وجلس النواب، اللذين يتألفان من وزراء ونواب من مختلف الطوائف مما يؤدي إلى توسيع نطاق المشاركة الطائفية من جهة، ويحول دون مصادرة دور المجلس والحكومة من قبل الترويكا من جهة ثانية، ويتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيعها وتعاونها، وهو عنصر أساسي في النظم البرلمانية نصت عليه مقدمة الدستور اللبناني من جهة ثالثة، ويجعل الرؤساء الثلاثة ممثلين لمؤسسات وليس لطوائف، فيتحرروا

(*) - مثلا اعتكاف رئيس الحكومة في ربيع 1994، لم ينجم عن عرقلة مشاريع الحكومة في المجلس، إنما عن خلاف داخل الترويكا ومعالجة أسبابه اقتصررت على معالجة العلاقة بين الرؤساء الثلاثة من دون تناول العلاقة بين المجلس والحكومة، كما أن ردود الفعل ضد الحكومة في المجلس ناتجة أيضا عن الأوضاع داخل الترويكا نفسها أكثر مما هي ناتجة عن الرغبة في إقامة معارضة فعلية لها القدرة على عمل ممارسة رقابة فاعلة عليها، وعن ضرورات المحافظة على توازنات سياسية محددة داخل السلطة.

(1) - نواف سلام، مرجع سابق، ص 93.

(2) - عصام سليمان، واقع النظام البرلماني اللبناني، مرجع سابق، ص 135.

من الأعباء الطائفية الملقاة على عاتقهم، ويحرروا منها المؤسسات الدستورية، في حين لا يعرف النظام السياسي الجزائري مثل هذه الممارسات، لأن المجتمع الجزائري غير مبني على الطائفية.

خلاصة الفصل

يتضح مما سبق أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى تعيين رئيس الحكومة والطاقم الحكومي، في كلا النظامين السياسيين الجزائري والليبي، إلا أن الاختلاف يكمن في رئيس الجمهورية في الجزائر له الحرية المطلقة في اختيار من يشاء وزيرا أولا، ثم يقوم بتعيين الطاقم الحكومي بعد استشارة الوزير الأول، وبالتالي لا دخل لهذا الأخير في تعيين أعضاء الحكومة، في حين يجبر النظام السياسي الليباني ضرورة قيام رئيس الجمهورية بمشاورات في المجلس النيابي لاختيار رئيس الحكومة الذي يقوم باختيار أعضاء حكومته، ثم يعرضهم على رئيس الجمهورية، وقد جرت العادة أن يتم اختيار رئيس الحكومة من بين الطائفة السنية، ويتم اختيار الوزراء بمراعاة التوزيع الطائفي في البرلمان.

ويقوم الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بتنفيذ القوانين، والسهر على السير الحسن للإدارة، وتوزيع الصلاحيات بين الوزراء، وتنفيذ مخطط الحكومة المصادق عليه من قبل البرلمان، وهي نفس المهام التي يتولاها رئيس الحكومة في النظام الليباني الذي يترأس مجلس الوزراء، ويجري الاستشارات النيابية لاختيار الوزراء وي طرح السياسة العامة للحكومة، ويتابع أعمال الوزارات وينسق العمل بين الوزراء، ويسهر حسن سير الإدارة، ويوقع معظم المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وبالتالي فهو يتمتع بوضع متميز عن نظيره الجزائري.

أما فيما يخص العلاقة التي تربط بين الحكومة والبرلمان، فهناك عدة وسائل تتدخل بها الحكومة في عمل البرلمان، كدعوته للانعقاد في الدورات العادية والاستثنائية، ووضع جدول أعماله، والمبادرة باقتراح مشاريع القوانين وسحبها من البرلمان في أي وقت، كما يمكن للحكومة في النظام السياسي الجزائري بخلاف النظام السياسي الليباني طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الاختلاف بين غرفتي البرلمان، ويتدخل البرلمان في

كلا النظامين في نشاط الحكومة من خلال مناقشة برنامجها والمصادقة عليه، ولكي تستمر الحكومة في مواصلة عملها يجب أن تقدم كل سنة بياناً عن السياسة العامة للبرلمان لتبين ما تم تطبيقه من برنامجها خلال السنة الماضية والصعوبات التي اعترضه والأفاق المستقبلية، ويمكن للبرلمان في النظام السياسي الجزائري بخلاف النظام السياسي الليبي أن يوجه للحكومة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة ملتمس رقابة قد يؤدي إلى تحريك مسؤولية الحكومة وإسقاطها، كما يحق للبرلمان في كلا النظامين وبمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة طلب التصويت بالثقة الذي قد يؤدي لسقوطها، كما اعتادت الحكومة في كلا النظامين بتقديم قانون المالية لكل سنة ليناقشه البرلمان ويصوت عليه، وبذلك يتدخل البرلمان في عمل الحكومة من خلال إقراره للموارد المالية التي تسهل عمل الحكومة، وللبرلمان في كلا النظامين الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة، مما قد يؤدي إلى اتهام الحكومة بأجمعها أو أحد أعضائها وتجريح سياسته، وللبرلمان أيضاً الحق في إجراء مناقشة تترتب عنها إجراءات يمكن أن تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة، كما يمكنه إنشاء لجان للتقصي عن الحقائق والوقوف عن حقيقتها، وبذلك فإن البرلمان يتدخل في عمل الحكومة من خلال مختلف هذه الآليات التي يسعى من خلالها إلى مراقبة الحكومة، والتحقق من مدى تطبيقها للبرنامج أو المخطط الذي نالت به ثقته.

يبدو أن للحكومة في النظام السياسي الليبي مكانة هامة أفضل مما هو عليه في النظام السياسي الجزائري فقد جعل منها الدستور محور السلطة التنفيذية بدل رئيس الجمهورية بعد أن قلص دستور 1990 من صلاحياته ومنحها للحكومة التي تتدخل في كل المهام التي يقوم بها رئيس الجمهورية إلى جانب المهام الممنوحة لها وتمارسها بمفردها، في حين قلص النظام السياسي الجزائري من صلاحيات الحكومة وجعل رئيس الجمهورية محور السلطة التنفيذية بعد انتهاج النظام السياسي الجزائري لأحادية السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري 2008 وأصبح الوزير الأول مجرد منسق للعمل الحكومي.

الختامة

تتمتع السلطة التنفيذية بمكانة هامة في البنية المؤسساتية لأي دولة، بكونها الفاعل الأساسي في صناعة العملية السياسية، وأي خلل في علاقة هذه السلطة بالسلطات الأخرى وبالأخص السلطة التشريعية يؤدي إلى خلل في النظام السياسي ككل.

تظهر الدراسة البنية الازدواجية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني بسبب التمييز بين رئيس دولة يختص بسلطات رمزية ورئيس الحكومة يمارس سلطات فعلية، وبالتالي وجود فصل عضوي بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وبذلك يكون رئيس الدولة مستقلا عن كل من الحكومة والبرلمان، وليس له سياسة خاصة، أو برنامجا ذاتيا، ولا يمكنه إملاء وجهات نظر لا توافق عليها الحكومة، ويعد مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة من أهم الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني، والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، ففي الأنظمة الملكية يكون هذا المبدأ مطلقا في حين تقتصر المساءلة في الأنظمة الجمهورية على الناحيتين الجنائية والمدنية دون السياسية.

لا يمكن لرئيس الدولة العمل منفردا، لأن جميع المهام المسندة إليه هي في الواقع من اختصاص الحكومة، وبالتالي يجب أن يمارس مهامه بواسطة وزارته عن طريق ما يسمى التوقيع الوزاري المجاور، لأن قراراته لا تكون ملزمة ما لم تكن موقعة من قبل رئيس الحكومة أو الوزير المختص.

كما يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مما يحقق نوعا من التوازن والمساواة بينهما، فحزب الأغلبية في البرلمان هو الذي يشكل الحكومة، ويمنحها سلطة ممارسة شؤون السلطة التنفيذية ورسم السياسة العامة التي تسأل عنها أمامه الأمر الذي يحدث نوعا من التأثير المتبادل بينهما، ويكون تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان أكثر وضوحا عندما تمنحها بعض الدساتير صلاحية تعيين أعضاء البرلمان والدعوة لإنعقاده وفض دوراته وتأجيلها، وتنظيم كل ما يتعلق بشؤونه ولجانه وهيئاته وقواعد إجراءات المناقشة والتصويت، واقتراح مشاريع القوانين والتصديق عليها، وحق حله وإنهاء عهده النيابية، وبذلك تتحكم الحكومة في البرلمان، مقابل ذلك يعطي عدة وسائل للبرلمان يؤثر بها على الحكومة، كحق توجيه الأسئلة والاستجابات وإجراء التحقيق وسحب الثقة من الحكومة، أو من أحد أعضائها.

ويعد النظام السياسي في المملكة المتحدة نموذجاً عن النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من ملك يملك ولا يحكم، وحكومة تمارس سلطات فعلية، وتربطهما علاقة تعاون وتكامل بالبرلمان، بحيث يحق للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان، وحضور جلساته للدفاع عن سياسة الحكومة التي تملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل دوراته، ومشاركته في اختصاصاته التشريعية بتقديم مشاريع القوانين، وحل مجلس العموم الذي يقابله تقرير مسؤوليتها أمامه، وهما أداتان تكفلان تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

كما بينت الدراسة قيام النظام الرئاسي على مبدأ فردية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الدولة بسلطات فعلية، ويتولى وضع السياسة العامة للبلاد، وتعيين الوزراء وعزلهم، لأنهم مجرد معاونين له ويسألون أمامه فقط، كما يركز هذا النظام على الفصل المطلق بين السلطات، بحيث تختص السلطة التشريعية بمباشرة الوظيفة التشريعية بمفردها، والسلطة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية، فلكل سلطة كيان خاص واستقلال ذاتي، وبالتالي انعدام الرقابة والتأثير المتبادل بينها، فلا يمكن الجمع بين مناصبي الحكومة وعضوية البرلمان، ولا توجيه الأسئلة والاستجابات وإجراء التحقيق البرلماني، وسحب الثقة من الحكومة، وليس من حق البرلمان استدعاء الوزراء للحضور أمامه، ولا محاسبتهم أو تقرير مسؤوليتهم نظراً لعدم وجود مجلس وزراء، كما لا يمكنه تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة باعتباره رئيساً للحكومة وإرغامه على الاستقالة، لأنه مسؤول مباشرة أمام الشعب الذي قام بانتخابه، وبالمقابل لا يملك رئيس الدولة حق حل البرلمان، أو دعوته للانعقاد أو تأجيل جلساته، لأن البرلمان حر في تنظيم عمله ولساته دون تدخل من أي جهة كانت، وبالتالي يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مساهمة أو اشتراك من قبل السلطة التنفيذية.

ويعد نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً عن النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس وحدة السلطة التنفيذية التي يتولها رئيس جمهورية يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة ويباشر اختصاصاته بشكل فعلي، فيستقل برسم السياسة العامة ووضع الخطط لتنفيذها، وخضوع الوزراء لأوامره وإرادته، وإذا كان النظام الرئاسي يقوم على مبدأ فردية

السلطة والفصل المطلق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلا أن الواقع يبين عكس ذلك، لأنه باستقراء نصوص الدستور والحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية يتضح أن الفصل المطلق بين السلطات مبدأ وهمي لا وجود له، لأنه توجد مظاهر تبين التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيحق لرئيس الجمهورية توجيه توصيات تشريعية والاعتراض على القوانين، والسهر على تنفيذ القوانين التي يعدها الكونغرس، وحق دعوته للانعقاد في دورات غير عادية، وإصدار اللوائح بتفويض تشريعي، كما يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في ممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية، كإدارة السياسة الخارجية والإشراف عليها، والموافقة على المعاهدات، والمساهمة في تعيين السفراء والوزراء وقضاة المحكمة العليا، ومحاكمة رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء وجميع الموظفين جنائياً في حالة اتهامهم بالخيانة العظمى أو الرشوة وغيرها من الجرائم الكبرى.

كما توصلت الدراسة إلى أن رئيس الجمهورية في الجزائر يحتل مكانة هامة تجعله يتحكم في دواليب النظام السياسي مقارنة بنظيره اللبناني، فطريقة انتخابه مباشرة من قبل الشعب تجعله على قدم المساواة مع البرلمان بل أكثر موقعا منه، لأنه يتم انتخابه من قبل جميع أفراد الشعب في حين يتم انتخاب نواب البرلمان كل حسب دائرته الانتخابية، في حين يتم انتخاب رئيس الجمهورية اللبناني من قبل البرلمان الذي قد يؤدي إلى التأثير والتحكم فيه، كما أن إمكانية إعادة تجديد انتخاب رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2008 لفترات غير محددة تجعله يهيمن على مقاليد الحكم، في حين لا يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية اللبناني إلا بعد مرور ست سنوات على انتهاء عهده الرئاسية، وهذا ما يجعله في موضع أقل مما هو عليه رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، كما بينت الدراسة أنه لا يمكن مساءلة رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللبناني من الناحية السياسية، رغم أن رئيس الجمهورية اللبناني يتم انتخابه من قبل البرلمان، في حين تتم مساءلتهما من الناحيتين المدنية والجنائية عن الأفعال التي يرتكبانها.

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بسلطات واسعة مقارنة بنظيره اللبناني، ففي المجال التشريعي يتسع نشاط رئيس الجمهورية الجزائري لدرجة

اعتباره هو المشرع الأصلي، فله حق التشريع بأوامر في حالة شغور أو بين دورتي البرلمان، وفي ظل الظروف الاستثنائية دون الرجوع إلى البرلمان لطلب التفويض منه، في حين لا يتمتع رئيس الجمهورية اللبناني بهذا الاختصاص، وبإمكان رئيس الجمهورية في كل من النظامين السياسيين الجزائري واللبناني بإصدار ونشر القوانين، التي يتولاها رئيس الجمهورية الجزائري بمفرده دون تدخل من أي جهة، في حين يشترك مع رئيس الجمهورية اللبنانية الوزير المختص، كما يمكن لرئيس الجمهورية في كلا النظامين الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، التي يمارسها الرئيس اللبناني بمشاركة رئيس الحكومة والوزير المختص في حين يمارسها رئيس الجمهورية الجزائري بمفرده، ويستدعي رئيس الجمهورية في النظامين البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية، وبإمكانهما توجيه خطاب إلى البرلمان لإطلاعه على الأمور السياسية الهامة والطارئة.

ويحق أيضا لرئيس الجمهورية في النظامين حل البرلمان والاحتكام إلى الهيئة الناخبة، وبإمكان للرئيس الجزائري اللجوء إلى الاستفتاء واستشارة الشعب دون الرجوع إلى أي جهة أخرى ولو على سبيل الاستشارة، في حين لا يتمتع رئيس الجمهورية اللبنانية بهذا الحق، ولرئيس الجمهورية الجزائري حق تعديل الدستور، في حين ينص الدستور اللبناني على حق رئيس الجمهورية في إعادة النظر في الدستور وليس تعديله، ويتولى رئيس الجمهورية في النظامين رئاسة مجلس الوزراء، وإصدار اللوائح للحفاظ على الأمن والسلام، وينفرد رئيس الجمهورية الجزائري بشؤون الدفاع عن الدولة بإصدار القرارات تحمل مسؤولية القيادة العليا للقوات المسلحة، وترأس المجلس الأعلى للأمن، والتعيين في الوظائف العسكرية وتقليد الرتب، في حين يعتبر الرئيس اللبناني القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.

ويمكن لرئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللبناني إصدار العفو وتخفيض العقوبات، إلا أن رئيس الجمهورية اللبنانية لا يمارس ذلك بصفة مفردة في حين يمارس رئيس الجمهورية الجزائري ذلك منفردا، وبإمكان هذا الأخير تعيين ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء، في حين لا يمكن لرئيس الجمهورية اللبنانية ذلك لأنه من اختصاص مجلس النواب، كما يتمتع رئيس الجمهورية الجزائري بسلطات واسعة في مجال

الشؤون الخارجية، فهو الذي يقوم بتمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية والاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، وتعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم، وإجراء المفاوضات وإبرام المعاهدات والمصادقة عليها، وترأس الحفلات الرسمية، ومنح الأوسمة والشهادات الشرفية، وهي نفس الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية اللبناني التي يمارسها بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص.

كما يتمتع رئيس الجمهورية الجزائري بسلطات واسعة في ظل الظروف غير العادية، فهو الذي يقرر حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية، وإعلان حالة الحرب وتولي جميع السلطات في هكذا حالات، في حين يتم اقرار الحالة الاستثنائية في النظام السياسي اللبناني من قبل مجلس الوزراء، أما الحرب الهجومية فتخضع لموافقة مجلس النواب من أجل إعلانها، والحرب الدفاعية التي يحق لرئيس الجمهورية الإعلان عنها دون الحاجة لموافقة البرلمان، وبذلك فمركز ومكانة رئيس الجمهورية الجزائري أرفع من رئيس الجمهورية اللبناني الذي لا يمكنه ممارسة الكثير من اختصاصاته إلا بمشاركة رئيس الحكومة ومجلس الوزراء، أو الوزير المختص، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية في هذا النظام لا أهمية له، وهذا ما يؤكد عدم انتخاب رئيس جمهورية جديد للبنان رغم مرور فترة زمنية طويلة.

أما بالنسبة للحكومة فتتمتع في النظام السياسي اللبناني بمكانة أفضل مما هي عليه في النظام السياسي الجزائري، فقد جعل منها دستور 1990 محور السلطة التنفيذية بعد أن قلص من صلاحيات رئيس الجمهورية، فتدخل في معظم مهامه إلى جانب المهام التي تمارسها بمفردها، في حين قلص النظام السياسي الجزائري من صلاحيات الوزير الأول وجعل من رئيس الجمهورية محور السلطة التنفيذية بعد انتهاج النظام السياسي الجزائري لأحادية السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري 2008، فأصبح الوزير الأول مجرد منسق للعمل الحكومي.

يقوم رئيس الجمهورية في كلا النظامين السياسيين الجزائري واللبناني بتعيين رئيس الحكومة والطاقم الحكومي، إلا أن الاختلاف يكمن في رئيس الجمهورية الجزائري له الحرية المطلقة في اختيار من يشاء وزيراً أولاً، وهو الذي يتولى تعيين الطاقم الحكومي بعد

استشارة الوزير الأول، في حين يقوم رئيس الجمهورية اللبناني بمشاورات في مجلس النواب لاختيار رئيس الحكومة الذي يقوم باختيار أعضاء حكومته، ويعرضهم على رئيس الجمهورية، وقد جرت العرف أن يتم اختيار رئيس الحكومة من بين الطائفة السنية، ويتم اختيار الوزراء بمراعاة التوزيع الطائفي في البرلمان.

يتولى الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري القيام بعدة وظائف، كتنفيذ القوانين، ومخطط الحكومة المصادق عليه من قبل البرلمان، وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وحق المبادرة باقتراح القوانين، والسهر على حسن سير الإدارة وغيرها، وهي نفس المهام التي يتولاها رئيس الحكومة في النظام السياسي اللبناني الذي يترأس مجلس الوزراء، ويجري الاستشارات النيابية لاختيار الوزراء، وطرح السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب، وينسق العمل بين الوزراء، ويسهر حسن سير الإدارة، ويوقع معظم المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية، فهو الذي يتولى تسيير السلطة التنفيذية التي أحاطها الدستور بمجلس الوزراء بعد تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية بعد اتفاق الطائف، وبالتالي فهو يتمتع بوضع متميز عن نظيره الجزائري.

أما فيما يخص العلاقة التي تربط بين الحكومة والبرلمان، فهناك عدة وسائل يقرها النظامين السياسيين الجزائري واللبناني تتدخل بهما كل سلطة في عمل الأخرى، فتقوم الحكومة بدعوة البرلمان للانعقاد ووضع جدول أعماله، الأمر الذي يجعل هذا الأخير في موقف ضعيف وحالة خضوع تام لها، كما يمكن للحكومة في النظام السياسي الجزائري بخلاف النظام السياسي اللبناني طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الاختلاف بين غرفتي البرلمان، وبإمكان الحكومة في كلا النظامين سحب مشاريع المقدمة للبرلمان، وتشترك الحكومتان في المبادرة باقتراح مشاريع القوانين التي تتم مناقشتها وإقرارها من قبل البرلمان، ويقوم البرلمان في كلا النظامين بمناقشة برنامج (مخطط) الحكومة، لأنه لا يمكن للحكومة مباشرة عملها بمجرد تعيينها من قبل رئيس الجمهورية بل لابد من اخذ موافقة البرلمان على برنامجها أو مخططها بعد عرضه ومناقشته والمصادقة عليه، ويمكن للبرلمان الجزائري بخلاف اللبناني أن يوجه للحكومة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة ملتمس الرقابة الذي قد تؤدي إلى تحريك مسؤوليتها، ومن حق البرلمان في النظامين

بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة طلب التصويت بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة تتعرض الحكومة للسقوط، لأنها فقدت ثقة البرلمان، أما إذا تم تأييدها من قبل أعضاء البرلمان فإنها تستمر في أداء مهامها، لأنها تحظى بثقة البرلمان.

كما تقوم الحكومة في كلا النظامين بتقديم قانون المالية وقانون المالية التكميلي ليناقشه البرلمان ويصوت عليه، وبذلك يتدخل البرلمان في عمل الحكومة من خلال إقراره للموارد المالية التي تسهل عملها، ويحق للبرلمان في كلا النظامين توجيه الأسئلة للحكومة بأجمعها أو لأحد أعضائها، للاستفهام أو التحقق من بعض الوقائع والأمر، ولفت نظر الحكومة إلى مسألة معينة، ورغم أن هذه الأسئلة لا تترتب عنها أثارا تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة، إلا أنها تبقى وسيلة رقابية فعالة تجبر الحكومة على توضيح وتبرير موقفها وقراراتها، ويجوز للبرلمان في النظامين توجيه الاستجواب للحكومة يطالبها بتقديم إيضاحات حول إحدى القضايا، وقد يؤدي إلى اتهام الحكومة بأجمعها، أو أحد أعضائها وتجريح سياسته، وللبرلمان أيضا الحق في إجراء مناقشة تترتب عنها إجراءات قد تؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة وإسقاطها، كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق للتقصي عن الحقائق وبذلك فإن البرلمان يتدخل في عمل الحكومة بمختلف هذه الآليات التي يسعى من خلالها إلى مراقبتها والتحقق من مدى تطبيقها للبرنامج الذي نالت به ثقته.

ويتضح من خلال ذلك أن النظامين السياسيين الجزائري وقد تبنى مبادئ وأسس النظام البرلماني الذي يقوم الرقابة والتعاون المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بهدف تحقيق المساواة بين هاتين السلطتين، لكن الواقع يبين هيمنة السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وتحكمها في دواليب الحكم، وبذلك تحتل هذه السلطة موقفا هاما في النظام السياسي الجزائري واللبناني.

النتائج:

1- إن الأنظمة السياسية ليست في حالة جمود وسكون ترسم وتحدد، بل هي في حالة حركية تتأثر بمؤثرات عدة تنبع من البيئة، ومن داخل النظام نفسه، وتدخل كمدخلات للتأثير في أبنية السلطة التنفيذية، وعلى العلاقة التي تربطها بالسلطات، وخاصة التشريعية، والذي على أساسها يتحدد موقع السلطة التنفيذية ودورها.

2- يقوم النظام السياسي البرلماني على تنائيه رأس السلطة التنفيذية المتكونة من رئيس دولة يتمتع بسلطات فخرية ورئيس حكومة يتولى سلطات فعلية، يرأس حكومة حائزة على أغلبية برلمانية تربطها علاقة تنسيق وتعاون مع السلطة التشريعية.

3- تتميز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بأحادية الرأس المجسد في رئيس جمهورية يتولى رئاسة الدولة والحكومة معا ويتمتع بسلطات حقيقية، ولا تربطه من الناحية النظرية علاقة بالسلطة التشريعية، إلا أنه من الناحية العملية هناك علاقات تأثير متبادلة بينهما.

4- يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بسلطات أوسع، جعلت منه محور النظام السياسي مقارنة بنظيره اللبناني.

5- تعد الحكومة في النظام اللبناني محور النظام السياسي مقارنة بنظيرتها في النظام السياسي الجزائري، وتربطها علاقات تعاون وتوازن مع السلطة التشريعية من خلال وسائل التأثير المتبادلة بينهما، غير انه من الناحية العملية هناك هيمنة من قبل الحكومة على عمل البرلمان وبالأخص في الجزائر.

التوصيات:

بالنسبة للنظام السياسي الجزائري نلاحظ رجحان كفة السلطة التنفيذية، وعليه لضمان القدر الكافي من التعاون والتوازن المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لابد من مراجعة المنظومة القانونية الجزائرية، ونحبذ أن يهجر المؤسس الدستوري الجزائري للنظام السياسي الحالي، والسير قدما نحو تبني النظام البرلماني الذي يحول دون شخصنة السلطة من خلال:

1- تعديل المادة 74 من دستور 2008 والعودة إلى ما نص عليه دستور 1996 الذي يحدد فترة رئاسة الجمهورية بعهدتين فقط لضمان عملية التداول على السلطة.

2- تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية بسحب سلطته في التشريع بأوامر، أو على الأقل منح البرلمان سلطة مناقشة وتعديل مضامين هذه الأوامر وتعزيز الصلاحية التشريعية للبرلمان، بمنح كل عضو فيه سلطة اقتراح القانون بدل منح توقيع الاقتراح من قبل عشرين نائبا، لكي نضمن للأقلية البرلمانية بالمشاركة في العملية التشريعية.

3- ضرورة وضع قيود على سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، ووضع إجراءات شديدة للحد من ذلك، إذ أصبح كل رئيس جمهورية يضع دستور على مقاسه.

4- مراجعة الدستور على النحو الذي يلزم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول من الحزب الحائز بالانتخابات التشريعية، على أن تسحب سلطة الإقالة حتى يبقى الوزير الأول مسؤولاً أمام البرلمان فقط.

5- ضرورة إلغاء مجلس الأمة، أو على الأقل سحب سلطة تعيين ثلث أعضائه من قبل رئيس الجمهورية، ومنح جميع أعضائه حق اقتراح القوانين وتعديلها، وتخفيض النصاب اللازم لإقرار القوانين إلى الثلثين بدل ثلاثة أرباع.

6- مراجعة القانون العضوي 99-02 بإدراج ضوابط موضوعية وشكلية لطرح الأسئلة والاستجابات، وإجازة تحويل الأسئلة إلى استجابات، واختتامها بطرح الثقة بالحكومة، والسماح بإنشاء لجنة تحقيق من قبل كل عضو برلمان على حدة، واستحداث لجنة قضائية خاصة لفحص طلبات الاطلاع على الوثائق السرية.

7- وضع قواعد وآليات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع، بالحسم الواضح في طبيعة العلاقة بين السلطات و ضمانات استقلاليتها، لأن تعمد الغموض والمبالغة في ترجيح كفة السلطة التنفيذية يؤدي إلى زرع الإحباط في جسم السلطتين الأخريين.

8- يجب أن يكون النظام السياسي نابع من بيئة وخصوصية المجتمع الجزائري لأن عوامل نجاح أو فشل النظام السياسي مرتبطة أساساً بالبيئة التي طبق فيها، ومدى مراعاته لخصوصيات تلك البيئة، وكذا الدور الإيجابي لمؤسسات الدولة، ومدى تشبع الشعب بالوعي والثقافة السياسية، والتكامل بين مختلف سلطات الدولة، وكل ذلك يحتاج إلى الفهم الصحيح لدور كل سلطة، ووضع المصلحة العليا للبلاد فوق كل اعتبار.

أما بالنسبة للنظام السياسي اللبناني فنقترح:

- 1- ضرورة تغيير طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، بانتخابه من قبل الشعب مباشرة بالاقتراع السري العام بدل انتخابه من قبل البرلمان، أو على اقل جعل انتخابه مشاركة بين البرلمان ومفوضين ينتخبهم الشعب.
- 2- منح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب بناء على اقتراح يقدم إليه من قبل مجلس الوزراء لاسيما في حالة نشوب صراع حاد بين الحكومة ومجلس النواب، شرط أن ينسجم قراره مع الرأي العام.
- 3- إعطاء الصلاحيات التامة لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية لكي يتمكن منفردا من دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بصورة استثنائية، لأنه وكما هو معمول به بموجب دستور 1990، قد يكون رئيس مجلس الوزراء على اختلاف في الرأي مع رئيس الجمهورية فلا يوافق على هذه الدعوة.
- 4- الدعوة لإلغاء الطائفية والعمل على تحقيق المساواة والتمثيل العادل بين المسلمين والمسيحيين وتأمين المناصفة بينهما، وبذلك يخرج رئيس الجمهورية من التجاذب ليرتفع إلى مستوى الوطن كرئيس راع للدولة لا كطرف في الصراع، ولا بد على من يتولى هذا المنصب أن يتصرف بما يتلاءم مع الدور الدستوري والبرلماني الصحيح لرئيس الجمهورية.
- 5- تفعيل الأحزاب السياسية وإعطائها الدور المنوط بها، وان يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء من الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان، وليس على أساس طائفي كما هو معمول به حاليا، والعمل على تحقيق نظام توافقي بدل النظام الطائفي الذي يؤدي إلى تكريس التفرقة بين الشعب.

قائمة المراجع

أولاً: القوانين والمراسيم.

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 28 نوفمبر 1996.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، التعديل الدستوري 12 نوفمبر 2008.
- 4- الجمهورية اللبنانية، الدستور الصادر بتاريخ 23 أيار سنة 1926 مع جميع التعديلات التي تناولته، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 5- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 1، الجزائر، 03 جانفي 1990.
- 6- الأمر رقم 01-06 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، رقم 11، الجزائر، 2006.
- 7- قانون رقم 16- 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس 2016 الذي يتضمن التعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، رقم 14، مارس 2016.
- 8- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية، العدد 1، الجزائر، 03 جانفي 1990.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 196- 91، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية، رقم 29، الجزائر، 5 جوان 1991.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 96-304، ندوة الوفاق الوطني، الجزائر، 17 سبتمبر 1996.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 99- 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية، رقم 76، الجزائر، 1999.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 12- 325 مؤرخ في 16 شوال 1433 الموافق لـ 3 سبتمبر 2014 يتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية، العدد 49، الجزائر، 2014.

- 13- المرسوم الرئاسي رقم 12- 326 مؤرخ في 17 شوال 1433 الموافق لـ 4 سبتمبر يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 49، الجزائر، 2014.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 15- 190 المؤرخ في 4 شوال 1436 الموافق لـ 20 يوليو 2015، يتضمن التصديق على البروتوكول المالي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية التونسية، الجريدة الرسمية، رقم 40، الجزائر، 23 يوليو 2015.
- 15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون الداخلي لمجلس الأمة.
- 16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 46، الجزائر، 30 جوان 2000.
- 17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 196- 91، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية، رقم 29، الجزائر، 5 جوان 1991.
- 18- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 15- 190 المؤرخ في 4 شوال 1436 الموافق لـ 20 يوليو 2015، يتضمن التصديق على البروتوكول المالي بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية التونسية، الجريدة الرسمية، رقم 40، الجزائر، 23 يوليو 2015.
- 19- الجمهورية اللبنانية، القانون الداخلي لمجلس النواب.
- 20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، الجريدة الرسمية، رقم 15، الجزائر، 09 مارس 1999.
- 21- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12- 01، المادة 2 التي تحدد حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، الجريدة الرسمية، العدد 1، الجزائر، جانفي 2012.

- 22- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مداولات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 173، الجزائر، 1990.
- 23- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 76.
- 24- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، 09 فيفري 1998.
- 25- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 191، الجزائر، 26 فيفري 2000.
- 26- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 191، الجزائر، 26 فيفري 2000.
- 27- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مداولات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 272، الجزائر، 06 جوان 2001.
- 28- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، رقم 107.
- 29- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مداولات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، رقم 53، الجزائر، 09 جوان 2003.
- 30- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 78، الجزائر، 31 ديسمبر 2013.
- 31- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 101، الجزائر، 15 جوان 2014.
- 32- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، رقم 78، الجزائر، 31 ديسمبر 2013.
- ثانيا: الكتب باللغة العربية.
- 1- أبو دياب فوزي، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، 1971.

- 2- أبو زيد فهمي مصطفى، مبادئ الأنظمة السياسية النظام البرلماني: النظام الرئاسي، النظام الإسلامي، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 2009.
- 3- أبو زيد محمد عبد الحميد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، 1996.
- 4- أبو صعب جورج ، النظام الرئاسي وصلاحيات رئيس الجمهورية (بين يدي الجمهورية الأولى والثاني)، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2000، ص 205
- 5- إبراهيم موسى، الفكر السياسي الحديث والمعاصر، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2001.
- 6- أبو خزام إبراهيم، الوسيط في القانون الدستوري-الدساتير والدولة ونظم الحكم-، طرابلس، ليبيا: دار الكتاب الجديد المتحدة، 2010.
- 7- أويحيا العيفا، النظام الدستوري الجزائري، ط1، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 8- أوصديق فوزي ، فصول دستورية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2012.
- 9- أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 10- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 11- أوصديق فوزي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، ج2، الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2001.
- 12- الأحمد وسيم حسام الدين، الاستجاب في النظام البرلماني العربي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، (د.س.ن).
- 13- الأحمد وسيم حسام الدين ، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.

- 14- الأحمد وسيم حسام الدين، **النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 15- الأيوبي عزت وربيع مفيد الغصيني، **الوزير في النظام السياسي**، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- 16- ألموند جابريل وبنجهام باويل الابن، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر**، ترجمة: هشام عبد الله، ط5، لبنان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998.
- 17- ألموند جبرائيل وآخران، **السياسة المقارنة إطار نظري**، ترجمة: محمد زاهي بشير المغربي، ط1، بنغازي، ليبيا: دار الكتب الوطنية، 1996.
- 18- أندرسون جيمس، **صنع السياسات العامة**، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.
- 19- إسماعيل علي سعيد وحسن محمد حسن، **النظريات والمذاهب والنظم**، دراسات في العلوم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2005.
- 20- أسعد أنطوان، **موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة)**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- 21- الأقداحي هشام محمود، **معالم النظم السياسية المعاصرة**، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2009.
- 22- الأقداحي هشام محمود، **علم اجتماع السلطة**، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2010.
- 23- أشتي شوكت، **السياسة تطور المعنى وتنوع المقتربات**، بيروت: دار أبعاد، 2007.
- 23- الباز داود، **النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية**، الإسكندرية، مصر: دار الفكر الجامعي، 2006.
- 24- بجاني أميل ، **انتخاب رئيس الجمهورية الدعوة والجلسة**، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2000.
- 25- بدوي ثروت، **النظم السياسية**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972.

- 26- بدوي ثروت، **النظم السياسية**، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية، 1961.
- 27- بدوي محمد طه، **المنهج في علم السياسة**، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- 28- بدوي محمد طه وليلى امين مرسي، **مبادئ العلوم السياسية**، الاسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 1998.
- 29- بديار حسني، **الوجيز في القانون الدستوري**، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- 30- بوكرا إدريس، **نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- 31- بوبشير محند أمقران، **السلطة القضائية في الجزائر**، تيزي وزو، الجزائر: دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 32- بوعوني الأزهر، **الأنظمة السياسية والنظام السياسية التونسي**، تونس: مركز النشر الجامعي، 2002.
- 33- بوقفة عبد الله، **آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة**، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2005.
- 34- بوقفة عبد الله، **أساليب ممارسة السلطة في الجزائر (دراسة مقارنة)**، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 35- بوقفة عبد الله ، **أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية**، الجزائر: دار هومة للطباعة -
- 36- بوقفة عبد الله، **السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية- قانونية- سياسية**، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2006.
- 37- بوالشعير سعيد، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ج2، ط5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.

- 38- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط9، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 39- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، (د.س.ن).
- 40- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010.
- 41- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 42- بلودنين احمد، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- 43- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 44- بلحاج صالح، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، ط1، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006.
- 45- بلقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، ط1، الإسكندرية، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- 46- البنا محمد عاطف، الوسيط في النظم السياسية، ط2، مصر: دار الفكر العربي، 1994.
- 47- بندق وائل أنور، موسوعة الدساتير والأنظمة السياسية العربية (الأردن- تونس- الجزائر- المغرب)، ج2، الإسكندرية، مصر: دار الفكر العربي، (د.س.ن).
- 48- بن حماد محمد رضا، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس: مركز النشر الجامعي، 2006.
- 49- بن خليف عبد الوهاب، المدخل إلى علم السياسة، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2010.

- 50- بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، الجزائر: دار بلقيس، 2010.
- 51- بسيوني عبد الغني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري الدولة- الحكومة- الحقوق والحريات العامة- المبادئ العامة للقانون الدستوري اللبناني، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1993.
- 52- بسيوني عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، 1993.
- 53- بسيوني عبد الغني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: مطابع السعدني، 2004.
- 54- بسيوني عبد الغني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعي للنشر والنوزيع، 1995.
- 55- برندت أيرك، مدخل للقانون الدستوري، ط1، تر: محمد ثامر، بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2012.
- 56- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري- التنظيم الإداري- عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
- 57- البغدادي عزالدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط1، القاهرة: مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- 58- الجاسور ناظم عبد الواحد، موسوعة علم السياسة، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- 59- جارون جيروم وتوماس دينسيس، الوجيز في القانون الدستور والمبادئ العامة للدستور الأمريكي، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، (د.س.ن).
- 60- جواد الكاظم صالح وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد: منشورات جامعة بغداد، 1991.

- 61- الجوجو عبد الله حسن، الأنظمة السياسية المقارنة دراسة مقارنة، ليبيا: مطبعة الجامعة المفتوحة، 1997
- 62- جورج سعيد، دولة القانون- مفاهيم أساسية-، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2000.
- 63- جمال الدين سامي، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية)، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 2005.
- 64- جمال الدين سامي، النظم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2010.
- 65- الجمل يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، (د. س. ن.).
- 66- الدباس علي محمد صالح وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.
- 67- الدباس علي محمد، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، ط1، عمان: وزارة الثقافة، 2008.
- 68- الدبس عصام علي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014.
- 69- الدبس عصام، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحرريات العامة)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- 70- الدبس عصام، النظم السياسية (السلطة التنفيذية السلطة الدستورية الثانية)، الكتاب الرابع، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 71- دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعيد، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.

- 72- دوفرجيه موريس، **النظم السياسية**، ترجمة: حسيب عبد البديع، القاهرة: دار الفكر العربي، (د.س.ن).
- 73- الدوري عدنان طه، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، طرابلس، ليبيا: الجامعة المفتوحة، (د.س.ط).
- 74- ديدان مولود، **مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية**، الدار البيضاء، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2007.
- 75- ديدان مولود، **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حسب آخر تعديل له نوفمبر 2008**.
- 76- الدليمي حافظ علوان حمادي، **النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية**، ط1، عمان: دائل للطباعة والنشر، 2001.
- 77- دعبس ألبير رحمة، **لبنان وإلغاء الطائفية السياسية والإدارية مسألة الأقليات في العالم**، بيروت: شركة شمالي أند شمالي للطباعة، 2003.
- 78- دخيل محمد حسين، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.
- 79- درويش إبراهيم، **النظام السياسي**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986.
- 80- هاملي محمد، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي**، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2014.
- 81- هاشم عواد ماهر، **دور مؤسسة الرئاسة في صنع الأمريكية الشاملة بعد الحرب الباردة**، ط1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.
- 82- هاريسون.س، **سياسات وأفكار- دراسة علمية تحليلية لمفهوم النظرية الاجتماعية مع تطبيقاتها على واقع السياسة الأمريكية العامة**، القاهرة: دار الوزان للطباعة والنشر،
- 83- هوريو أندريه، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة: علي مقلد وآخران، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1974.

- 84- هلال علي الدين ونيفين مسعد، **النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتعبير**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
- 82- هيكل السيد خليل، **الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي (دراسة لأنظمة الحكم المختلفة مقارنة بالشريعة الإسلامية)**، أسيوط، مصر: مكتبة الآلات الحديثة، 1984.
- 85- الهيبي نعمان عطاء الله، **الدساتير العربية النافذة**، ج2، ط1، دمشق: دار ومؤسسة رسلان، 2007.
- 86- هرميه غي وآخرون، **معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية**، ترجمة: هيثم اللمع، ط1، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005.
- 87- وافي أحمد وبوكرا إدريس، **النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989**، الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة، (د.س.ن).
- 88- ودودة بدران وآخرون، **المدخل إلى العلوم السياسية والاقتصادية والإستراتيجية**، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2003.
- 89- الوحيشي الصادق حسني، **النظام الجماهيري ونظم الحكم المعاصرة- دراسة مقارنة**، طرابلس: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2003.
- 90- الويتز لاري، **الحكومة والسياسة- أسس نظام الحكم، التجربة الأمريكية**، ترجمة: المركز الثقافي للتعريب والترجمة، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2008.
- 91- الويتز لاري، **نظام الحكم في الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية**، ترجمة: جابر سعيد عوض، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة الثقافية العالمية، 1996.
- 92- الزاندي محمد فرج، **مذكرات في النظم السياسية**، طرابلس، ليبيا: منشورات الجامعة المفتوحة، 1997.
- 93- زهدي يكن، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، بيروت: مطبعة جوزف صيقل، 1956.

- 94- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، ج1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2006.
- 95- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، ج2، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2006.
- 96- الزيات السيد وإسماعيل علي سعد، المجتمع والسياسية، الإسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2003
- 97- زروخي إسماعيل، دراسات في الفلسفة السياسية، ط1، لبنان: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001.
- 98- زرنوقة صلاح سالم، أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي منذ الاستقلال وحتى بداية ربيع الثورات العربية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012.
- 99- حوري عمر، القانون الدستوري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- 100- حرب منى ، تحليل السياسات العامة في لبنان: الوضع الحالي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- 101- الحلو ماجد راغب، القانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 2008.
- 102- الحسن حسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، بيروت: دار الحياة للطباعة والنشر، (د.س.ن).
- 103- الحسن حسن، الدولة الحديثة إعلام واستعلام، ط1، بيروت: دار العلم للملايين، 1986.
- 104- حسن حسين مصطفى، المالية العامة، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 105- حسن صعب، علم السياسة، ط8، بيروت: دار العلم للملايين، 1958.

- 106- حسين عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999.
- 107- حرشاو مفتاح، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، ط1، المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون، 2014.
- 108- طارق عبد الحميد الشهاوي، نظرية العقد السياسي دراسة مقارنة بين الأنظمة السياسية المعاصرة والفقہ الإسلامي، الاسكندرية، مصر: دار الفكر العربي، 2009.
- 109- طاشمة بومدين، الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- 110- الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008.
- 111- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة-، ط2، لبنان: دار الفكر العربي، 1973.
- 112- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة نموذج فرنسا، ط1، بن غازي، ليبيا: منشورات جامعة قاز يونس، 2001.
- 113- طربوش قائد محمد، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.
- 108- طربوش قائد محمد، أنظمة الحكم في الدول العربية، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2007.
- 114- الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، عمان: الوراق للنشر والتوزيع، 2009.
- 115- يعقوب محمد حسين، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، ط1، إربد، الأردن: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، 2004.

- 116- الكيالي عبد الوهاب وآخرون، موسوعة السياسة، ج3، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1979.
- 117- كيتيل راموند كارفيلد، العلوم السياسية، ترجمة: فاضل زكي محمد ومحسن علي الدنون، بغداد: مكتبة النهضة، 1993.
- 118- كلثوم فيصل، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق: مديرية الكتب والمطبوعات، 2005.
- 119- كشكاش كريم يوسف، الحريات العامة في الأنظمة السياسية، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1987.
- 120- لايبان جان وليام، السلطة السياسية، ترجمة: الياس حنا، بيروت: منشورات عويدات، 1985.
- 121 - لويد جنس، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: محمد بن أحمد مفتي ومحمد سليم، المملكة العربية السعودية: عمادة شؤون المكتبات ، 1989.
- 122- ليلة محمد كامل، النظم السياسية الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية، 1969.
- 123- ماليك أحمد، القانون الدستور والمؤسسات السياسية، ط1، مراكش، المملكة المغربية: دار ويلي للطباعة والنشر، 1997.
- 124- مالكي محمد، الأنظمة الدستورية الكبرى، ط1، مراكش، المملكة المغربية: المطبعة والوراقة الوطنية، 2004.
- 125- مهنا محمد نصر، النظرية السياسية والسياسة المقارنة دراسة لمجموعة من الدول، الإسكندرية، مصر: مؤسسة شباب الجامعة، (د.س.ن).
- 126- مهنا محمد نصر، النظرية السياسية والعالم الثالث، ط3، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- 127- مهنا محمد نصر، في نظرية الدولة والنظم السياسية، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 1999.

- 128- مهنا محمد نصر، في تاريخ الأفكار السياسية وتنظيم السلطة، الإسكندرية، مصر:المكتب الجامعي الحديث، 1999.
- 129- مهنا محمد نصر، في النظام الدستوري والسياسي - دراسة تطبيقية -، ط1، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2005.
- 130- مهنا محمد نصر، تطور النظريات والمذاهب السياسية، ط1، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2006.
- 131- مهنا محمد نصر، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2006.
- 132- مهنا محمد نصر، في علم السياسة، قراءة في المنهج، الإسكندرية، مصر: مركز الإسكندرية للكتاب، 2007.
- 133- مهنا محمد نصر، الاتجاهات المعاصرة في تنظيم السياسة، ط 1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء لندنيا الطباعة والنشر، 2008.
- 134- مهنا محمد نصر، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011.
- 135- مهنا محمد نصر، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط1، الإسكندرية، مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر، 2011.
- 136- مونتيسكيو، روح الشرائع، المجلد الأول، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة: دار المعارف المصرية، 1933.
- 137- مزياني قصير فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الجزائر، باتنة: مطبعة عمار قرفي، 2001.
- 138- مزياني قصير فريدة، القانون الإداري، ج1، ط1، الوادي، الجزائر: مطبعة سخري، 2011.
- 139- المجذوب محمد، دراسات في السياسة والأحزاب، ط1، بيروت: منشورات عويدات، 1972.

- 140- المجذوب محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 141- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، ط1، الجلفة، الجزائر: مطبعة الفنون البيانية، 2008.
- 142- محمد علي محمد وآخرون، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية، مصر: دار الجامعات المصرية، 1976.
- 143- محمد علي محمد وعبد المعطي محمد، السياسة بين النظرية والتطبيق، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1985.
- 144- محمد علي عبد المعطي، الفكر السياسي الغربي، الاسكندرية، مصر: دار المعرفة الجامعية، (د.س.ن).
- 145- مياي ميشال، دولة القانون- مقدمة في نقد القانون الدستوري-، الجزائر: ديوان المطوعات الجامعية، 1979.
- 146- ملحم حسن، التحليل الاجتماعي للسلطة، الجزائر: منشورات دحلب، 1993.
- 147- منصور مولود، بحوث في القانون الدستوري، الجزائر: موفم للنشر، 2010.
- 148- مسلم خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، القاهرة: مكتبة الثقافة الدينية، 1999.
- 149- مسعد نيفين وآخرون، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.
- 150- المصدق رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، الدار البيضاء، المملكة المغربية: دار بوبقال، 1986.
- 151- مرابط فدوى، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي- دراسة قانونية مقارنة-، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.
- 152- المشهداني محمد كاظم، القانون الدستوري: الدولة- الحكومة- الدستور، الأزاريطة، مصر: مؤسسة الثقافة الجامعية، (د.س.ن).

- 153- متولي ربيع أنور فتح الباب، **النظم السياسية**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 154- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1999.
- 155- ناجي عبد النور، **المدخل إلى علم السياسة**، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007.
- 156- ناجي عبد النور، **النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية**، قلمة، الجزائر: مديرية النشر بجامعة قلمة، 2006.
- 157- ناصف عبد الله إبراهيم ، **مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1981.
- 158- نواف سلام، **التجربة السياسية اللبنانية الراهنة**، ط1، عمان: مؤسسة عبد الحميد شومان، 2001.
- 159- النويضي عبد الغني، **المبادئ العامة للقانون الدستوري**، الرباط: منشورات جامعة محمد الخامس، 2004.
- 160- نصر محمد عبد المعز، **في النظريات والنظم السياسية**، لبنان: دار النهضة العربية، 1981.
- 161- ساي ألبرت وأخران، **أسس الحكم في أمريكا**، ترجمة: محمد فرج، القاهرة: دار غريب للطباعة، 1978.
- 162- الساعدي حميد، **الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي- دراسة مقارنة**، القاهرة: دار عطوة للطباعة، 1981.
- 163- السيد علي سيعد، **المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة**، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2006.
- 164- سكيدمور ماكس ومارشال كارتر وانك، **كيف تحكم أمريكا**، ط2، ترجمة: نظمي لوقا، القاهرة: الدار العربية للنشر والتوزيع، 1988.

- 165- سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983.
- 166- سليمان عصام، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 167- سليمان عصام ، وضع البرلمان في الجمهورية اللبنانية، بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، (د.س.ن).
- 168- سليمان عصام ، واقع النظام البرلماني اللبناني، بيروت: دار النهار للنشر ومؤسسة جوزيف مغيزل، 1996.
- 169- السليمي منصف، صناعة القرار السياسي الأمريكي، ط1، باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي، 1997.
- 170- سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- 171- سرحال أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط1، بيروت: دار الفكر العربي، 1990.
- 172- عارف نصر محمد، ابستومولوجيا السياسة المقارنة النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، القاهرة: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2002.
- 173- عاشور أحمد صقر، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
- 174- عاشوري العيد، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة، التنظيم، الصلاحيات)، ط4، الجزائر: مطبعة المجلس الشعبي الوطني، 2012.
- 175- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006.
- 176- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2010.

- 177- عبد الوهاب محمد رفعت وحسين عثمان محمد عثمان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999.
- 178- عبد الوهاب محمد رفعت، **الأنظمة السياسية**، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- 179- عبد الوهاب محمد رفعت، **مبادئ النظم السياسية**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 180- عبد الوهاب محمد رفعت، **مبادئ النظم السياسية**، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 181- عبد الفتاح إسماعيل ومحمود منصور هيبية، **النظم السياسية وسياسات الإعلام**، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2009.
- 182- عبد الكريم سعد دنا، **دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 183- عبد الحافظ عادل فتحي ثابت، **النظرية السياسية المعاصرة دراسة النماذج والنظريات التي قدمت لفهم وتحليل عالم السياسة**، الإسكندرية، مصر: الدار الجامعية، 2007.
- 184- العبد عارف، **لبنان والطائف تقطع تاريخي ومسار غير مكتمل**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
- 185- عبد الرحمن عبد الله محمد ، **علم الاجتماع السياسي، النشأة التطورية والاتجاهات الحديثة المعاصرة**، بيروت: دار النهضة العربية، 2001.
- 186- عبيد حسين، **الأنظمة السياسية دراسة مقارنة**، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2013.
- 187- عبيد محمد كامل، **نظم الحكم ودستور الإمارات - دراسة تحليلية مقارنة**، ط1، دبي، الإمارات العربية المتحدة: مطابع البيان التجارية، 1994.

- 188- عجيلة عاصم أحمد ومحمد رفعت عبد الوهاب، **النظم السياسية**، القاهرة: دار النهضة العربية، ط5، 1992.
- 189- عوض جابر سعيد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، (د.س.ن).
- 190- عواد تيسير، **محاضرات في النظم السياسية المقارنة**، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993.
- 191- العطار فؤاد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، لبنان: دار الهناء للطباعة، 1973.
- 192- علوان عبد الكريم، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان: مطبعة الأرز، 1999.
- 193- علون عبد الكريم ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- 194- علي يحيى صادق أحمد، **الاستجاب كوسيلة الرقابة البرلمانية من أعمال الحكومة**، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2008.
- 177- العماوي مصطفى صالح ، **التنظيم السياسي والنظام الدستوري** ، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 195- عمران محمود سعيد وآخران، **النظم السياسية عبر العصور**، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1989.
- 196- عصفور سعد وآخران، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، (د.س.ن)
- 197- عصفور سعد، **في النظام الدستوري المصري دستور 1971**، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1980.
- 198- عثمان محمود، **رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف**، ط1، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2001.

- 199- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية، 1980.
- 200- الفهري يوسف الفاسي، القانون الدستوري، ط1، فاس، المملكة المغربية: مطبعة انفو برانت، 1997.
- 201- فوزي صلاح الدين، البرلمان- دراسة مقارنة تحليلية لبرلمان العالم، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- 202- فيشر لويس، سياسات تقاسم القوى بين الكونغرس والسلطة التنفيذية، ط3، ترجمة: مازن حماد، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 1994.
- 203- فكري فتحي، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000.
- 204- فتوح محمد عثمان محمد، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، القاهرة: الهيئة المصري العامة للكتاب، 1977.
- 205- الصباحي يحي السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993.
- 206- صباغ سمير، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبدل، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (د. س. ن).
- 207- صوفي عبد الحي هناء، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ط1، لبنان: دار الكتاب العالمي، 1994.
- 208- الصروخ مليكة، القانون الدستوري، الرباط: مكتبة أكادال، 1998.
- 209- قادري حسين ، لبنان الحرب الأهلية والتدخلات الخارجية، ط1، باتنة، الجزائر: دار فانة للنشر والتوزيع، 2008
- 210- القيسي محي الدين، القانون الإداري العام، ط1، بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

- 211- رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.
- 212- رازق بارة كريمة، حدود السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، المنصورة، مصر: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2011.
- 213- رابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط1، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2013.
- 214- رباط آدمون، القانون الدستوري العام (الدول وأنظمتها)، ج1، ط2، بيروت: دار العلم والملايين، (د. س.ن).
- 215- رباط آدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط2، ج2، بيروت: دار العلم للملايين، 1971.
- 216- رعد نزيه، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2008.
- 217- شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، (د، س، ن).
- 218- شيحا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ الأنظمة السياسية (الدول- الحكومات)، بيروت: الدار الجامعية، 1982.
- 219- شيحا إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 2006.
- 220- شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة، ط1، بغداد: دار دجلة، 2010.
- 221- شطناوي فيصل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، عمان: المكتبة الوطنية، 2005.
- 222- الشكري علي يوسف، الأنظمة السياسية المقارنة، ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2005.
- 223- الشكري علي يوسف، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية دراسة في الدساتير العربية، ط1، القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.

- 224- الشكري علي يوسف، مباحث في الدساتير العربية، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.
- 225- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع، 2004.
- 226- شلبي محمد، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات والأدوات، الجزائر: (ب.د.ن)، 1997.
- 227- شرودر ريشارد، موجز نظام الحكم الأمريكي، الولايات المتحدة الأمريكية: وكالة الإعلام الأمريكي، (د.س.ن).
- 228- الشرقاوي سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: دار النهضة العربية، 1988.
- 229- توشار جان، تاريخ الفكر السياسي ، بيروت: الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، 1983.
- 230- ظريف محمد، القانون الدستوري- مدخل لدراسة النظرية العامة والأنظمة السياسية-، ط1، الدار البيضاء، المغرب: مطبعة النجاح الجديدة، 1998.
- 231- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة)، ط1، عمان: إثراء للنشر والتوزيع، 2009.
- 232- الغالي كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق: مطبعة جامعة دمشق، 1964.
- 233- الغزال إسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، بيروت: مؤسسة عز الدين، 1996.
- 234- غنايم مدحت احمد محمد يوسف، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة)، ط1، القاهرة: المصدر القومي للإصدارات القانونية، 2014.
- 235- غنايم مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة: دار النهضة العربية، 1998.

- 236- غسان بدر الدين وعلي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، بيروت: دار الحقيقة، 1997.
- 237- غسان سلام ، المجتمع والدولة في الشرق الأوسط، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1987.
- 238- الغضيني ربيع مفيد وعزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- 239- غراهام لورانس وآخرون، السياسة والحكومة، ترجمة: عبد الله بن فهد اللحيدان، بيروت: النشر العلمي والمطابع، 1999.
- 240- غربي مصباح وليد ، تطور نظرية الأعمال الحكومية في لبنان وفرنسا، ط1، بيروت: الجامعة اللبنانية، 2013.
- 241- ثابت جودي، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2008.
- 242- ثابت عادل، النظم السياسية، الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2007.
- 243- الخالدي أحمد عبد الحميد، القانون الدستوري، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية- دراسة مقارنة-، القاهرة: دار شتات للنشر والبرمجيات، 2011.
- 244- الخالدي أحمد عبد الحي، القانون الدستوري- النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية- دراسة مقارنة- القاهرة: دار الشتات للنشر والبرمجيات، 2011.
- 245- الخزرجي ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- 246- خطاب سمير، التنشئة السياسية والقيم، ط1، القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2004.
- 247- الخطيب احمد نعمان، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، الأردن: منشورات جامعة مؤتة، 1994.

- 248- الخطيب نعمان أحمد، *الوجيز في النظم السياسية*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 249- الخطيب نعمان أحمد، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
- 250- الخطيب نعمان أحمد، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- 251- خیرجة ميلود، *آليات الرقابة التشريعية- دراسة مقارنة*، ط1، المنصورة، القاهرة: دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2011.
- 252- الخيري دلال غسان، *النظريات السياسية*، ط1، عمان: دار الراجفة للنشر والتوزيع، 2013.
- 253- خليل محسن، *القانون الدستوري والنظام السياسية*، الإسكندرية، مصر منشأة المعارف، 1987.
- 254- خليل محسن، *الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير*، ج2، ط2، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1967.
- 255- خليل محسن، *الطائفية والنظام الدستوري في لبنان*، بيروت: الدار الجامعية، 1992.
- 256- خليل محسن، *النظم السياسية والدستور اللبناني*، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1979.
- 257- خليل محسن، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، ط2، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، 1971.
- 258- خرباشي عقيلة، *العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان*، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 259- ذبيح ميلود، *الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية*، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007.

ثالثا: الكتب باللغة الأجنبية.

أ- باللغة الإنجليزية:

- 1- A.Paul Arnold, **How the United States Is Governed**, Virginia, U.S.A : Braddock Communications, 2004.
- 2- Benwell Richard and Oogah Goy, **The Separation of Powers**, U.K , House of Commons Library.
- 3- Brown Gordon and Jack Straw, **The Governance of Britain**, London : Crow Cpyright, 2007.
- 4- D. Less Johns, **The Political System of the United States**, London : Faber and Faber, 1969.
- 5- E.Stephen Frantzich and Howard R. Ernst, **The Political Science Toolbox A Research Companion to American Government**, United States of America , Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2009.
- 6- Grigsby Ellen , **Analysing Politics an Introduction to Political Science**, Forth Edition, U.S.A, Cengage Learning, 2009.
- 7- Hague Rod and Martin Hanop, **Political Science a comparative Introduction**, 3rd edition, Great Britain :j.w Arowsnith LTD, 20001.
- 8- Hamster Jeanette, **President & Congress The Making of the U.S NATO Enlargement Policy, USA : NATO-EAPC Fellowship Programme**, 2000.
- 9 -James Q, Wilson and John Dilio, **American government Institution and Policies**, New York: Houghton Mifflin Company, 2004.
- 10- Kriner Douglas and Liam Schwartz, **Divided Government and Congressional Investigations**, Cambridge, USA : Department of Government.
- 11- M. O'berien David and Richard L. Cole, **The Politics of American Government**, U.S.A: Library of Congress, 1994.
- 12- M.J.C. Vile, **Politics in the USA**, 6th ed, USA: Routledge, 2007.
- 13- Hamster Jeanette, **President & Congress The Making of the U.S NATO Enlargement Policy, USA : NATO-EAPC Fellowship Programme**, 2000.
- 14- Morton Kaplan, **System and proces in Internationale politics**, New york John Wiley, 1962.
- 15- Namba Nicholas, **U S A Election in Brief**, U.S.A: Bureau of InternationaL Information Programs U.S. Department of State, 2008.

- 16- R. Christina Durano, **Presidents, Prime Ministers and Parliaments: Political Leadership in the Western World**, London : University of Westminster, 2008.
- 17- R. A. W. Rhodes, Sarah a. Binder and Bert a. Rockman, **Political Institutions**, New York, U.S.A :Oxford University Press, 2006.
- 18- Roegel Denis, **Some notes on the structure of the US political system (Work in progress)**, U.S.A, Cornell University Press, 2008.
- 19- Watts Duncan, **Understanding US/UK government and politics**, New York, USA : Manchester University Press, 2003.
- 20 -Woll Peter and Robert Binstock, **American's Political System**, New York: Random House, 1975.

ب- باللغة الفرنسية:

- 1-Ardant Philippe, **Institution Politique et Droit Constitutionnel**, 8^{ème} édition, Paris: Dalloz, 1999.
- 2- Belanger Michel, **Contribution à l'étude de la Responsabilité Politique du Chef de l'Etat**, Paris: R.D.O, 1979.
- 3- Ben Abbou Kirane Fatiha , **Droit Parlement Algérien**, Tom1, Alger : O.P.U , 2009.
- 4- Ben Abbou Kirane Fatiha , **Droit Parlement Algérien**, Tom2, Alger : O.P.U , 2009.
- 5- Birch A.H, **Representative and Responsible Government**, London: Unwin University Books, 1969.
- 6- Bonenfant Jean-Charles, **Les régimes politiques**, Québec, Canada : Les Presse de Université Laval, 1965.
- 7-Boudehane Moussa, **Le Parlementaire Algérien Lois et Règlements**, Blida, Algérien : Edition Madani, 2005.
- 8- Burdeau Georges, **écrits de Droit Constitutionnel et de Science Politique**, Paris: édition Panthéon-Assas, 2011.
- 9-Burdeau Gérard, **le Contrôle Parlementaire**, Paris : Documentation d'étude de droit Constitutionnel et Institution Politique, 1970.
- 10- Cadous Charl, **Droit Constitutionnel et Institution Politique: les Régimes Politique Contemporain**, Paris: Dalloz, 1982.
- 11- Chantebout Bernard , **Droit Constitutionnel et Science Politique**, 16^é édition, Paris, 1999.
- 12- Charlot Monica, **Le système politique britannique**, Paris : Librairie Armond Colin, 1976.
- 13- Duverger Mourice, **Institution Politique et Droit Constitutionnel**, Paris: P.U.F,1975

- 14- Debbasch Charles et autres, **Droit Constitutionnel et Institutionnel Politiques**, 3^e édition, Paris: Economica.
- 15- Favoreu Louis et autres, **Droit Constitutionnel**, 2^e édition, Paris: Dalloz.
- 16- Favoreu Louis et autres, **Droit Constitutionnel**, 14^e édition, Paris: Dalloz, 2011.
- 17- Gélard Patrice et Jaque Meurier, **Institutions Politique et Droit Constitutionnel**, Paris: Montchrestien, 1995.
- 18- Giquel Jean, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, 16^e édition, Paris : Delta , 2000.
19. Giummarra Sandrine, **Droit Constitutionnel**, 7^e édition, Paris : Dalloz , 2011.
- 20- Glaude Journes, **l'Etat Britannique**, Paris: éditions Publisud, 1994.
- 21- Jaque Jean Pool, **Droit constitutionnel et institutions politique**, 3^e édition, Paris: Dalloz, 1998.
- 22- Hauriou André et autres, **Droit Constitutionnel et Institutionnel Politiques**, 6^e édition, Paris :LGDG.
- 23- Mamen Khalfa, **Réflexion sur la Constitution Algérienne**, 2^{eme} édition, Alger : O.P.U, 1983.
- 24- Merel Marcel, **Sociologie des relation Internationales**, Paris : Dalloz, 1974.
- 25- Moière Denis, **Critique épistémologique de l'analyse systématique de David Easton, Essai sur le rapport entre théorie et idéologie**, Ottawa, Canada : Edition de L'université D'ottawa, 1976.
- 26- Partelles Hugues, **Droit Constitutionnel**, Paris: Dalloz , 1998,
- 27- Giquel Jean, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, 16^e édition, Paris : Delta , 2000.
- 28-Hauriou André et Gicquel Jean, **Droit Constitutionnel et Institution Politiques**, Paris : Edition Montchrestien, 1985.
- 29-Hauriou André, **Droit Constitutionnel et Institution Politique**, Paris : Montchrestien, 1975.
- 30- Vintzel Céline, **Les armes Gouvernement dans la procédure Législative**, Paris: Dalloz, 2011.
- 31- Zoller Elisabeth, **Droit Constitutionnel**, 2^e édition, Paris: Universitaires de France, 1998.

رابعاً: المقالات.

- 1- أبو سراج الذهب فاروق، " النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة للنظام الجمهوري الرئاسي والبرلمان، الفرص والبدائل"، دراسات إستراتيجية، العدد 2، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، جوان 2006.
- 2- بودهان موسى، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- 3- بلعور مصطفى، " طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية: دراسة في الدستور الجزائري"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011.
- 4 جحيش يوسف، "التطور المؤسسي للنظام السياسي الجزائري: دراسة للسلطتين التنفيذية والتشريعية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، مارس 2015.
- 5- دلة بسام، " دولة القانون الضرورة والمقدمة للمشروع في التنمية" مجلة التأمين والتنمية، الكويت، العدد 2، نوفمبر 2004.
- 6- دنش رياض، " الرقابة البرلمانية على الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة المنتدى القانوني، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ماي 2005.
- 7- حداد خالد، "تقرير حول دوائر المخابرات الأمريكية، تقدير المعلومات المتعلقة بالعراق قبل الحرب"، مجلة الفكر، دمشق، العدد 156، أبريل 2004.
- 8- حسن البحري، "دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني"، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، دمشق، 2008.
- 9- محمد مصطفى كمال، "أحداث 11 ديسمبر والأمن القومي الأمريكي، مراجعة للأجهزة والسياسات"، السياسة الدولية، العدد 146، جانفي 2002.
- 10- ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 47، جامعة المنصورة، مصر، أبريل 2011.

- 11- مشري عبد الحليم وحسيينة شرون، " مظاهر الاستقلال في النظام الرئاسي "، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، جامعة بسكرة.
- 12- عبد اللاوي زينب ، " مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008"، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، جوان 2015.
- 13- عوابدي عمار "عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن"، الفكر البرلماني، العدد1، الجزائر: مجلس الأمة، ديسمبر 2002.
- 14- فضلي نادية فاضل عباس ،"التطورات السياسية في لبنان وانعكساتها على الوحدة الوطنية"، دراسات دولية، العدد 47، بغداد، (د.س.ن).
- 15- فرحاتي عمر،"العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، 2008.
- 16- شباح فتاح، "مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008" مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، مارس 2015.
- 17- شريط الأمين،"مجلس الأمة أعطى وزنا إضافيا وثقلا جديدا للسلطة التشريعية"، مجلة مجلس الأمة، العدد 23، مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر- ديسمبر، 2005.
- 17- D.José VillaloboS and Justin S. Vaughn and Julia r. Azari," Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress, USA": Presidential Studies Quarterly 42, no 3, Center for the Study of the Presidency, September 2012.

خامسا: الملتقيات.

- 1- كايس الشريف، " دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر، 2002.
- 2- المرزوقي بن يونس، "علاقة رؤساء الدول بالمجالس البرلمانية في أقطار المغرب العربية"، أعمال ندوة مراكش 26- 28 أكتوبر 1999، كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب: مؤسسة كونراد أديناور، 2000.

3- عاشوري العيد ، " رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)"، إقامة الميثاق، الجزائر، 23 أبريل 2006.

سادسا: المذكرات الجامعية.

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- الحسيني نصر محمد علي، النظام الحزبي وأثره في أداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم السياسية، جامعة النهريين، العراق، 2012.

2- لوشن دلال، "الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2011، 2012.

3- الرفاعي محمد هلال، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2010.

4- رسلان أنور، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1971.

5- شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري، جامعة قسنطينة، 1990.

6- الشوان مأمون عارف محمد، دور السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2004.

- 7- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2010.
- 8- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2013.
- ب- مذكرات الماجستير**
- 1- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003.
- 2- جابر صالح، مسؤولية رئيس الدولة السياسية والجزائية في القانون الدستوري الجزائري والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، الجزائر، 2006.
- 3- مفتاح حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي- دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2004.
- 4- عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2004.
- 5- صيد محمد نجيب، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011.
- 6- شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة النظام السياسي الجزائري-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008.

7- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية بين الاستقلال والتعاون والاندماج ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2004.

سابعاً: المواقع الالكترونية.

1- أسوسيد بريس، "البرلمان اللبناني حلبة التسابق إلى منصب رئاسة الجمهورية"، <http://studies.aljazeera.net> ، تصفح يوم 2012 /7/8 .

2- الإتحاد البرلماني العربي، مبدأ الفصل بين السلطات و أثره في ممارسة الديمقراطية في الوطن العربي"، www.arab.ipu.org/publication/cominiqs/multhia، تصفح يوم 2013/10/24.

3- باكي الحزانة، "قضية إيران كونترا"، <http://avb.s-oman.net/archive/index.php/t-1874358->، html، تصفح يوم 2014 /2/28.

4- البحري حسن مصطفى، " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية- دراسة مقارنة-" <http://ar.wikipedia.org/wiki/> ، تصفح يوم 2012/11/15.

5- حاجي نيل فائق، " نظرة موجزة لدور ووظيفة الديمقراطية في أنظمة الحكم"، <http://www.3almami.org>، تصفح يوم 2012/11/20.

6- دهورك ملكوخوشابة عودشيو ، " ضمانات حقوق الإنسان في الدستور العراقي"، www.iraqiadvocacy.org ، تم التصفح يوم 2013/10/05.

7- دستور الولايات المتحدة الأمريكية، <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/us-con.html> ، تصفح يوم 16 مارس 2014.

8- درغام محمد، صلاحيات رئيس الحكومة حسب إتفاق الطائف، <http://al-mourabitoun.com/content/view> ، تم التصفح يوم 14 /10/ 2014.

وكالة الأنباء القطرية، "البرلمان اللبناني يفشل للمرة 36 في انتخاب رئيس الجمهورية" <http://www.qna.org.qa>، تصفح يوم 2016 / 2/ 9.

9- زياري عبد العزيز، مداخلة حول الحكم الراشد، <http://www.merp.goo.dz/ministore-arabe>، تم التصفح يوم 2014 /10/20.

- 10- محمد أشرف ، "فشل انتخاب رئيس لبنان" ، <https://telegram.me/mnbra> ، تصفح يوم 9 /3 /2016 .
- مراد علي، "الدستور اللبناني والسياسيين وعقدة الفراغ السياسي" ، <https://ib.boell.org/ar/> ، تصفح يوم 4 /7 /2014 .
- 11- مركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة، تقرير الموازنة العامة بلبنان، www. Marc- Ib.org ، تصفح يوم 17 /2 /2015 .
- 12- صباغ سمير خالد، النظام السياسي اللبناني بين الواقع والمرتجى، <http://www.tahawolat.com/marssadissue> ، تصفح يوم 12 /10 /2014 .
- 13- عوض جابر سعيد، " تحليل النظم في علم السياسة"، ندوة إقترابات البحث في العلوم الاجتماعية، 1992، <http://www.djazairess.com/elayem/40273> ، تصفح يوم 14 /11 /2015 .
- 14- علاء محمود علوانة، " في الإصلاح الأردني- فصل السلطات" ، <http://alaunch1.maktoblog.com> ، تصفح يوم 05 /11 /2012 .
- 15- رزق بسمة ، " بحث في مبدأ الفصل بين السلطات " <http://www.mn940-net.com/forum> ، تصفح يوم 13 /11 /2014 .
- 16- الشكرابي علي هادي حميدي، النظام الرئاسي (الفصل الشديد بين هيئات السلطة)، <http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture.aspx?> ، تصفح يوم 02 /4 /2015 .
- 15- ذيبان كمال ، "جمهورية لبنان: أزمة رئيس أم نظام" ، <http://arabamericanews.com/arabic/news/id> ، تصفح يوم 9 /7 /2012 .
- 16- الغزي ناجي، "مفهوم التنشئة السياسية" ، <http://www.djazairess.com/elayem/40273> ، تصفح يوم 10 /10 /2015 .
- 17- <http://www.roya.tv> ، تصفح يوم 18 /7 /2014 .
- 18- <http://www.elmassar-ar.com/ara/permalik> ، تصفح يوم 12 /5 /2013 .
- 19- www.saut-ahrar.com ، تصفح يوم 16 /7 /2013 .

20- Abou Khalil Mostafa Kamel Abdallah Khalil , Quelle est la différence entre l'État de résidence et pour les État parlementaire, <http://translate.google.dz/translate?> www.bayt.com, 15/05/2015.

21- Projet Français d'apui a la facture constitution, System presidential American, www.ymenintransition.com, 17/05/2015.

الفهرس

.....	الشكر
.....	الإهداء
.....	أ-ع. مقدمة
.....1	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة
.....3	المبحث الأول: النظام السياسي
.....3	المطلب الأول: مفهوم النظام السياسي
.....3	أولاً: تعريف النظام السياسي، والمفاهيم ذات الصلة
.....9	ثانياً: خصائص النظام السياسي
.....12	المطلب الثاني: حركية النظام السياسي وقدراته
.....12	أولاً: حركية النظام السياسي وتفاعلاته
.....18	ثانياً: قدرات النظام السياسي
.....38	المطلب الثالث: وظائف النظام السياسي
.....22	أولاً: وظائف التحويل
.....24	ثانياً: وظائف الحفاظ على التحول والنمو
.....26	المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات
.....26	المطلب الأول: نشأة ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات
.....26	أولاً: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات
.....29	ثانياً: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات
.....31	المطلب الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات
.....31	أولاً: منع الاستبداد وصيانة الحريات
.....32	ثانياً: تحقيق شرعية الدولة
.....34	ثالثاً: تقسيم العمل وإتقانه
.....35	المطلب الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات
.....35	أولاً: إيجابيات مبدأ الفصل بين السلطات
.....38	ثانياً: سلبيات مبدأ الفصل بين السلطات
.....41	المبحث الثالث: أنواع الحكومات
.....42	المطلب الأول: أنواع الحكومات من حيث خضوعها للقانون
.....42	أولاً: الحكومة الاستبدادية
.....43	ثانياً: الحكومة القانونية
.....44	المطلب الثاني: الحكومة من حيث تركيز السلطة وتوزيعها
.....44	أولاً: الحكومة المطلقة
.....45	ثانياً: الحكومة المقيدة
.....46	المطلب الثالث: الحكومات من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة
.....46	أولاً: الحكومة الملكية
.....47	ثانياً: الحكومة الجمهورية
.....49	المطلب الرابع: الحكومات من حيث مصدر السلطة

49	أولاً: الحكومة الفردية (الحكومة الدكتاتورية).....
52	ثانياً: حكومة الأقلية.....
53	ثانياً: الحكومة الديمقراطية.....
63	الفصل الثاني: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.....
65	المبحث الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.....
65	المطلب الأول: رئيس الدولة.....
67	أولاً: عدم مسؤولية رئيس الدولة.....
70	ثانياً: السلطات المتبقية لرئيس الدولة في النظام البرلماني.....
73	المطلب الثاني: الحكومة في النظام البرلماني.....
73	أولاً: خصائص الحكومة في النظام البرلماني.....
77	ثانياً: المسؤولية الوزارية.....
82	المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في النظام البرلماني.....
83	المطلب الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.....
83	أولاً: دور السلطة التنفيذية في سير وتنظيم البرلمان.....
86	ثانياً: حق الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين والتصديق عليها.....
88	ثالثاً: حل البرلمان.....
95	المطلب الثاني: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.....
95	أولاً: السؤال.....
97	ثانياً: الاستجواب.....
100	ثالثاً: التحقيق البرلماني.....
102	المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة.....
103	المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.....
103	أولاً: التاج (الملك).....
110	ثانياً: الحكومة (الوزارة).....
121	المطلب الثاني: علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام السياسي البريطاني.....
122	أولاً: حل البرلمان.....
123	ثانياً: المسؤولية السياسية الوزارية.....
130	خلاصة الفصل.....
132	الفصل الثالث: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.....
134	المبحث الأول: أركان النظام الرئاسي.....
134	المطلب الأول: فردية السلطة التنفيذية.....
134	أولاً: رئيس الدولة يمارس مهام السلطة التنفيذية بشكل فعلي.....
135	ثانياً: رئيس الدولة هو رئيس الحكومة.....
135	ثالثاً: حرية رئيس الوزراء في تعيين الوزراء وإقالتهم.....
136	رابعاً: عدم وجود مجالس الوزراء.....
139	خامساً: انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب.....

- المطلب الثاني: الفصل المطلق بين السلطات.....140
- أولاً: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية.....140
- ثانياً: مظاهر استقلال السلطة التشريعية.....143
- المبحث الثاني: تقييم النظام الرئاسي.....144
- المطلب الأول: مزايا النظام الرئاسي.....145
- المطلب الثاني: سلبيات النظام الرئاسي.....146
- المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الأمريكي.....149
- المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....149
- أولاً: الشروط اللازم توفرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....149
- ثانياً: عملية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....150
- ثالثاً: الحملة الانتخابية للمرشح لرئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....15
- رابعاً: عملية انتخاب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية ومدة الرئاسة وحالات شغورها.....152
- المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....158
- أولاً: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....158
- ثانياً: السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....161
- ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في لولايات الأمريكية المتحدة في إدارة السياسة الخارجية.....163
- رابعاً: الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....167
- خامساً: صلاحيات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في حالة الطوارئ.....169
- المطلب الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية.....171
- أولاً: نائب رئيس الجمهورية.....171
- ثانياً: كتاب الدولة.....172
- ثالثاً: المكتب التنفيذي لرئيس الجمهورية.....174
- المبحث الثالث: علاقة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بالسلطة التشريعية.....179
- المطلب الأول: وسائل تأثير رئيس الجمهورية الأمريكي على الكونغرس.....180
- أولاً: حق رئيس الجمهورية في توجيه توصيات تشريعية للكونغرس.....180
- ثانياً: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين التي يقرها الكونغرس.....181
- ثالثاً: حق رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح.....183
- رابعاً: نائب رئيس الجمهورية رئيساً للشيوخ.....184
- خامساً: دعوة الكونغرس للانعقاد في دورات غير عادية.....184
- المطلب الثاني: وسائل تأثير الكونغرس على رئيس الجمهورية الأمريكي.....184
- أولاً: معارضة الكونغرس لمشاريع القوانين التي يسعى رئيس الجمهورية تمريرها.....185
- ثانياً: تصديق مجلس الشيوخ على ترشيحات رئيس الجمهورية لتعيين كبار الموظفين.....185
- ثالثاً: تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية.....187
- رابعاً: دور مجلس الكونغرس في حالة عجز رئيس الجمهورية.....188
- خامساً: تأثير الكونغرس على السلطة التنفيذية عن طريق الميزانية.....189

- سادسا: مسؤولية أفراد السلطة التنفيذية جنائيا أمام الكونغرس.....192.
- سابعا: صلاحيات الكونغرس في التحقيق.....213.
- خلاصة الفصل.....197.
- الفصل الرابع: رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....199.
- المبحث الأول: إسناد رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....201.
- المطلب الأول: شروط الترشح وانتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....201.
- أولا: شروط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....201.
- ثانيا: عملية انتخاب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....206.
- المطلب الثاني: ممارسة الوظيفة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....213.
- أولا: مدة المهمة الرئاسية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....213.
- ثانيا: نهاية المدة الرئاسية، وحالات شغور منصب رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....215.
- المطلب الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....219.
- أولا: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....219.
- ثانيا: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....220.
- المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....223.
- المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي في علاقته مع البرلمان.....224.
- أولا: رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي واختصاص البرلمان.....224.
- ثانيا: رئيس الجمهورية وعمل البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....235.
- المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....249.
- أولا: رئاسة مجلس الوزراء.....249.
- ثانيا: الاختصاصات التنظيمية.....252.
- ثالثا: سلطة التعيين.....253.
- رابعا: ترؤس الحفلات الرسمية ومنح الأوسمة.....254.
- المطلب الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....255.
- أولا: حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات.....255.
- ثانيا: رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.....258.
- ثالثا: تعيين القضاة.....259.
- المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية والعسكرية في النظامين السياسيين الجزائري والليبي.....260.

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	260
أولاً: رئيس الجمهورية هو ممثل الدولة في علاقاتها الخارجية.....	260
ثانياً: الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية.....	261
ثالثاً: تعيين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم.....	261
رابعاً: إبرام المعاهدات الدولية.....	262
المطلب الثاني: الصلاحيات العسكرية لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	267
المبحث الرابع: سلطات رئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني في الظروف غير العادية.....	269
المطلب الأول: حالي الطوارئ والحصار.....	269
أولاً: القيود الموضوعية.....	271
ثانياً: القيود الشكلية.....	271
المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية.....	273
أولاً: القيود الموضوعية.....	273
ثالثاً: القيود الشكلية.....	274
المطلب الثالث: حالة الحرب.....	275
أولاً: الإجراءات السابقة لإعلان الحرب.....	276
ثانياً: الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب.....	278
ثالثاً: إجراءات إنهاء الحرب والموافقة على الهدنة.....	278
خلاصة الفصل.....	282
الفصل الخامس: الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	284
المبحث الأول: تعيين وإنهاء مهامه رئيس الحكومة، وصلاحياته في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	286
المطلب الأول: تعيين رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	286
أولاً: تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة في النظام السياسي الجزائري.....	286
ثانياً: تعيين رئيس وأعضاء الحكومة في النظام السياسي الليبي.....	289
المطلب الثاني: إنهاء مهام الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	292
أولاً: إنهاء مهام الحكومة في النظام السياسي الجزائري.....	292
ثانياً: إنهاء مهام الحكومة في النظام السياسي الليبي.....	294
المطلب الثالث: صلاحيات رئيس الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	296
أولاً: صلاحيات الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري.....	296
ثانياً: صلاحيات رئيس الحكومة في النظام السياسي الليبي.....	299
المبحث الثاني: وسائل تأثير الحكومة على البرلمان في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني.....	304
المطلب الأول: تدخل الحكومة في عمل البرلمان.....	304
أولاً: دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية.....	304
ثانياً: إعداد جدول أعمال البرلمان.....	305

307	ثالثا: طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء
المطلب الثاني: تدخل الحكومة في العملية التشريعية في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني	
310	أولا: المبادرة بالتشريع
310	ثانيا: إمكانية سحب مشاريع القوانين
314	ثالثا: الجمع بين النيابة والوزارة
315	المبحث الثالث: وسائل تأثير البرلمان على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني ...
315	المطلب الأول: الرقابة المرتبة للمسؤولية
316	أولا: مناقشة برنامج (مخطط الحكومة)
316	ثانيا: طرح بيان السياسة العامة
321	ثالثا: إصدار اللوائح
322	رابعا: ملتصق الرقابة
325	خامسا: التصويت بالثقة
339	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية عديمة الأثر المباشر على الحكومة في النظامين السياسيين الجزائري والليبياني
334	أولا: طرح الأسئلة
334	ثانيا: الاستجواب
340	ثالثا: التحقيق البرلماني
345	رابعا: مناقشة قانون المالية
352	خلاصة الفصل
363	الخاتمة
365	قائمة المراجع
376	الفهرس
412	