



النظم السياسية



جامعة دمشق

مركز التعليم المفتوح

الدراسات القانونية

# النظم السياسية

الدكتور

الدكتور

الدكتور

فتحي الأحمد

أحمد اسماعيل

محمد العلاق

مدرس القانون العام

أستاذ القانون العام المساعد

أستاذ القانون للعلم المساعد

العام الدراسي ٢٠٠٤ - ٢٠٠٣



## المقدمة

يقصد بالنظم السياسية، أو بأنظمة الحكم: "مجموع المؤسسات السياسية المتعلقة بتنظيم السلطة ومارستها وانتهاها، والمتعلقة كذلك بالقيود المحددة لسلطتها على الأفراد وعلى المؤسسات. وهي تشكل الموضوع الرئيس للقانون الدستوري".

وقد تعددت تسميات، أو تصنيفات أنظمة الحكم باختلاف المعاير التي اطلق منها الفقهاء والمفكرون السياسيون في دراستهم لأنظمة الحكم. فالنظم محمد ذاتها ليست إلا محصلة تاريخية لعوامل عديدة ومتنوعة: سياسية، اقتصادية، واجتماعية. وكلها تسهم في صب المؤسسات والنظم على نحو معين.

من جهة ثانية، فإنه غالباً ما يلحّ الشرح إلى التزام منهج أو مذهب معين، ويعطونه أساساً لتصنيف بقية النظم. مع ذلك يمكن القول بأن الأنظمة تتقارب وتتشابه، ويمكن اقتباسها وتقليلها عن وعي وتصميم، وأحياناً بصورة لا إرادية. وعلى الرغم من تعدد المعاير في تصنيف هذه الأنظمة، يمكن القول بأنه ليس هناك من تصنيف مرضٍ للنظم السياسية.<sup>١</sup>

<sup>١</sup>- انظر في هذا الموضوع: د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري" - الدار الجامعية.. بيروت - ١٩٩١. د. حسين صعب: "علم السياسة" - دار العلم للملائين - بيروت - ١٩٦٦. د. كمال غالى: "مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسية" - مطبعة جامعة دمشق - ١٩٩٢. د. زهر شكر: "الوسسيط في القانون الدستوري" - دار المصطفى - ١٩٧٨. د. أدونون رياط: "الوسسيط في القانون الدستوري العام" - دار العلم للملائين - بيروت - ١٩٦٥. د. فؤاد فؤاد: "النظم السياسية" - ج ١ - ١٩٧٠. د. فؤاد الطهار: "النظم السياسية" - ١٩٦٨. د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية" - ١٩٩٩. د. أحمد أمين ومحمد سعيد عمران و محمد علي الفوزي: "النظم السياسية عبر العصور" - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٩. د. أحمد سرحان: "النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية كافة" - دار الفكر العربي - بيروت - ١٩٩٠. د. أbeer اليزيد على المكتب: "النظم السياسية والدستورات العامة" - ١٩٨٩. وفي اللغة الفرنسية:

G.Burdeau,Traité de science politique,Paris,8t,J.GDJ,1978.

ومن المعايير المعددة تشير إلى المعايير التالية:

#### ١- معيار العلاقة بين السلطات:

وفيه تميز بين:

- الفصل الجامد بين السلطات، أو النظام الرئاسي.
- التعاون بين السلطات، أو النظام البرلماني.
- نظام دمج السلطات، أو النظام المخلси.

٢- من حيث النظام القانوني للملكية وسائل الاتصال، وفيه تميز بين النظم الرأسمالية- وتكون ديمقراطية- والنظم الاشتراكية، التي ترفض التعددية السياسية، وتطرح دكتاتورية البروليتاريا.

#### ٣- من حيث معيار النظام الحزبي:

وفيه تميز بين:

- نظم التعددية الحزبية: وفي هذه تميز بين نظم الثنائية الحزبية: الثنائية الحزبية الجامدة كما في بريطانيا، والثنائية الحزبية المترنة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والتعددية الحزبية كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا.

- نظم الوحدانية الحزبية: وهذه يمكن أن تكون دكتاتورية رأسالية، ملكية استبدادية، نظم فاشية، أو دكتاتورية اشتراكية.

#### ٤- حسب معيار مصدر السيادة أو صاحبها الفعلي:

ويمكن تقسيم الحكومات على ضوء هذا المعيار إلى حكومات فردية، حكومات أهلية، وحكومات ديمقراطية. وفي هذه الأخيرة يكون صاحب السيادة الفعلي هو الشعب، والحكم الديمقراطي إنما يعني نظام حكم الأغلبية.

والديمقراطية كلمة مشتقة بالأصل من اللغة اليونانية القديمة، وهي مركبة من لفظين *Demos* ومعناها الشعب، و *Krates* و معناها سلطة. وعليه يكون المعنى اللغوي للديمقراطية: "سلطة الشعب".

والنظام الديمقراطي يكون هو النظام الذي تغير فيه السلطة عن إراده الشعب، وتنشق منه، وتعمل لصالحه.

وأشكال الحكومة الديمقراطية تكون على شكلين:

- ١- من حيث النظر إلى طبيعة علاقة الشعب "هيئة الناخبين" بـ"المجلس السياسي" أي السلطة التشريعية، وفيه يمكن تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى:
  - آ- الحكومة الديمقراطية المباشرة.
  - بـ- الديمقراطية النيابية.

جـ- الديمقراطية شبه المباشرة، وفي هذه الأخيرة لا يكتفي الشعب بانتخاب مجلس نيابي، بل إنه يشارك هذا المجلس في مباشرة مظاهر الحكم، ومظاهر مشاركة الشعب في الشؤون العامة عديدة منها: الاستفتاء الشعبي، الاعتراض الشعبي، الاقتراح الشعبي، ومنها كذلك: إقالة الناخبين لنوابهم في البرلمان، الغل الشعبي للبرلمان، وعزل رئيس الجمهورية.

هذه هي أهم مظاهر تقسيم الحكومات من حيث طبيعة العلاقة ما بين الشعب والسلطة التشريعية.

أما إذا نظرنا إلى طبيعة العلاقة بين الشعب والسلطة التنفيذية ، فيمكن تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى الأقسام التالية:

- ١- الحكومة الرئاسية، أو النظام الرئاسي.
- ٢- الحكومة البرلمانية، أو النظام البرلماني.
- ٣- النظام المختلط، أو شبه الرئاسي .
- ٤- حكومة الجمعية، أو نظام الجمعية.

ونظراً لتعدد المعايير في تصنيف الأنظمة وتقسيم أشكال الحكومات نشير أيضاً إلى معيار طريقة اختيار رئيس الدولة: وفيه يكون شكل الحكم إما جمهورياً وإما ملكياً. ومن زاوية خضوع الحكومة للقانون، تقسم إلى حكومة استبدادية وحكومة قانونية.

ومن زاوية تركيز السلطة أو توزيعها، يكون لدينا حكومة مطلقة وحكومة مقيدة.  
ومن حيث مصدر السيادة - كما ذكرنا - نقسم إلى حكومة فردية، حكومة أهلية،  
وحكومة ديمقراطية.

ولما كان هذا التمثيل الأخير يبدو لنا منطقياً، يمكن التوسع فيه كثيراً من  
زاوية القانون الدستوري وعلم السياسة، إلا أننا نرى أن معظم النظم الدستورية المعاصرة  
في العالم حالياً مستوحاة بشكل أو باخر من أحد النماذج الرئيسية الدستورية التالية:  
النظام الرئاسي، البرلماني، والنظام السياسي الفرنسي (نظام شبه رئاسي قائم على  
التمددية المزدوجة) ..

فإننا سنتعرض هذه النظم على التوالي في دراستنا، ثم نفرد فصلاً خاصاً  
لدراسة النظام السياسي الدستوري السوري.  
وللأمانة العلمية نشير إلى أن الدكتور أحمد اساعيل قام بكتابة الفصلين  
الأول والثاني، بينما تولى الدكتور محمد الحلاق والدكتور نجم الأحمد كتابة الفصلين  
الثالث والرابع بالمشاركة، وبالتالي فإن هذا العمل هو ثمرة تعاون مشترك لمؤلفيه،  
وقد بذلك كلٌ منهم ما بوسعه لأن يظهر هذا الكتاب بالصورة الحسنة التي تحقق  
الغرض المرجو منه.

والله ولي التوفيق.

**الفصل الأول**

**النظام الرئاسي**

**(الولايات المتحدة الأمريكية)**



# **المبحث الأول**

## **الأصول التأسيسية للتنظيم الدستوري الأمريكي**

تمثل نشأة النظام السياسي الأمريكي في المراحل التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية إثر إعلان استقلالها عن المملكة البريطانية، ومن ثم إعلان قيام الاتحاد فيما بينها، وإصدار الدستور الاتحادي عام ١٧٨٩<sup>١</sup>.  
ونغير في هذه النشأة المراحل التالية:

### **أولاً - المرحلة الأولى: ابتدأته بإعلان الاستقلال عن بريطانيا في ٤/٧/١٧٧٦:**

فالاستعمار الإنكليزي لأمريكا الشمالية بدأ - كما هو معلوم - في نهاية القرن السادس عشر، والولايات المتحدة كانت في ذلك الوقت "قبل الاستقلال" تتألف من ثلاث عشرة مستعمرة إنكليزية، وكانت هذه المستعمرات تخضع في جميع شرؤوها إلى العهود المكتوبة *Charte* الصادرة عن الملك البريطاني، والتي تحدد نظام المستعمرات بجهاه الشاج. ولكن كانت هذه المستعمرات تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي في أمورها

١- حول النظام السياسي الأمريكي انظر: دافيد كوغان كوبن: "النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية". ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الحاخا والمعنى القاهرة - ١٩٥٥ . جبروم بارون وتوماس دينيس: "التحول في القوانين الدستوري - الهادي الأساسي للدستور الأمريكي". ترجمة د. محمد مصطفى غنيم - الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة - ١٩٩٨ . ريتشارد شرويدر: "موجز نظام الحكم الأمريكي". واشنطن ١٩٩٠ ، ألمانيه نورث - الولايات المتحدة - باللغة الفرنسية ، انظر: LGDJ.1973 .

A.Mathiot,La vie politique aux Etats-Unis,1977. -

الداخلية، إلا أن التعامل مع بريطانيا كان يقوم على النظام التمييزي والحكم الذاتي مع الولاء للنظام البريطاني.

على أن هذا الاستقلال الذي للمستعمرات الأمريكية تجاه الناج البريطاني لم يمنعها من التمرد عليه وإعلان رغبتها في الاستقلال عنه. وكان أصل هذا التمرد يعود إلى الزراعي الذي نشب مع بريطانيا عام 1756، وكان لأسباب سياسية آتية في حينها، ومن ثم اقتصادية أساسية.

فالأسباب السياسية ظهرت في أن المستعمرات الأمريكية لم يكن لها ممثلون في البرلمان الإنكليزي، وفرض الضرائب والقوانين على هذه المستعمرات يتم دون أن يكون لها ممثلون في البرلمان، فهل تقبل هذه المستعمرات الخضوع للضرائب والقوانين المالية دون أن يكون لها ممثلون فيه. وما زاد الأمر سوءاً بالنسبة لها هو الأسباب الاقتصادية، حيث حرصت بريطانيا على تشديد العبء الضريبي على المستعمرات، وتقيد حريتها التجارية، لتجعل منها سوقاً للموتجات المصنعة في إنكلترا، وذلك بعد شراء المسود الأولية اللازمة لهذه الصناعات بسعر بخس من المستعمرات وإعادتها مصنعة إليها. وقد منعت المستعمرات من حقها في أن تناجر مع غير بريطانيا، بفرضها سوقاً خاصاً، ونظماماً اقتصادياً استعمارياً.

ولكن الواقع كان أكبر من تصورات إنكلترا التي أحاطت في التقسيم، فالمستعمرات الأمريكية كانت تستشعر قوتها الاقتصادية، وتسعى إلى الخروج عن حالة التبعية الاقتصادية مع إنكلترا، والدخول في مرحلة المجتمع الصناعي.

وبناءً على هذا التناقض الاقتصادي يأخذ طابعاً حاداً بدءاً منذ عام 1764، بإصدار البرلمان البريطاني قانون السكر، ثم قانون الطوابع، وقد فرضت بموجبهما ضرائب جديدة على المستعمرات.

ثم إزداد التوتر بإصدار قانون الملاحة وغيره من القوانين عام 1774، لحرّم على المستعمرات التجار مع غير بريطانيا. وأدت معارضة هذه القوانين إلى الشورة

المسلحة، كما أن سكان المستعمرات كانوا قد آمنوا في تلك الفترة من تاريخهم بضرورة الدفاع عن بعض الحقوق.<sup>١</sup>

وبعد فترة من التمرد المستمتع، اجتمع في مدينة فيلادلفيا مقاطعة "بنسلفانيا" ممثلة (١٢) مقاطعة، وأعلنوا في ٤/٧/١٧٧٦ استقلال المستعمرات عن بريطانيا، ليصبح كل مستعمرة دولة حرة ومستقلة.

على أن بإعلان المستعمرات الأمريكية استقلالها في ٤/٧/١٧٧٦ استتبعه حرب الاستقلال التي امتدت بضع سنوات، حتى انتهت عملياً عام ١٨٧١. ولكن لتابعة الحرب ضد بريطانيا تحالفت المستعمرات فيما بينها في "اتحاد تعااهدي" *Confederation*، وأعلن مؤتمر الدول المستقلة في تشرين الأول ١٧٧٧ الاتحاد التعااهدي "الاتحاد الدولي" بقصد تنسيق جهود المستعمرات على الصعيد العسكري والسياسي والاقتصادي.

وقام هذا الاتحاد بين الدول الثلاث عشرة على أساس الإقرار بمبدأ السيادة والمساواة بين الدول. وصادقت معايدة هذا الاتحاد آخر دولة عام ١٧٨١ وأصبح نافذاً. وقد أنشأت المعايدة هيئة سياسية مشتركة سميت المؤتمر *Congres* ، وتتمثل فيها الدول بمعدل من (٢ - ٧) أعضاء، ويكون لكل دولة صوت واحد، على أن يتم الخلاف القرارات المهمة بالإجماع. ومن هذه القرارات ما تعلق بتعديل نصوص المعايدة، بإعلان الحرب والسلام، عقد المعاهدات، القضايا المالية والنقدية، إنشاء الجيوش، القضايا العسكرية، وقبول أعضاء جديد في الاتحاد.

١ - ومن هذه الحقوق: حق إصدار القوانين من أجل المصلحة العامة، حق التمثيل في البرلمان، حق التشريعات الازمة لتوطين الأجانب، حق إجاد سلطة قضائية، حق تشجيع التجارة مع جميع أنحاء العالم، حق جباية الغرائب بموافقة الشعب فقط، وحتى المحاكمة برأيصة هبة مخلفين.

## **ثانياً - المرحلة الثانية: قيام الدولة الاتحادية:**

بعد انتضاء أقل من عشر سنوات على نظام الاتحاد الدولي، تبين لقادة الاتحاد عجز هذا النظام عن تلبية متطلبات الاستقلال القومي، وبقاء الأمة الأمريكية، وبماجنة الانبعاث الخارجية، والتحديات الداخلية. وكانت المصالح الاقتصادية أهم العوامل التي دفعت في هذا الاتحاد الجديد، حيث تحالفت الولايات الأمريكية فيما بينها في عام ١٧٨٧ في مؤتمر حض مندوبي من مختلف دول الاتحاد، واشترك فيه خمسة وخمسون شخصاً، بقصد دراسة نظام الاتحاد، وتعديل الدستور الكونفدرالي "التعاهدي".

واجتمع الاتحاديون في قاعة الاستقلال في "فيلاسلفيا" في ٥/١٤/١٧٨٧، وخلف أبواب موصدة قرروا وضع دستور جديد. ونراس الاجتماعات "جورج واشنطن" وكان من بين المشرعين حاكم ولاية "بنسلفانيا"، الذي كانت مهمته صياغة الدستور، و"بنجامين فرانكلين" الذي ساهم في التوجيه، و"جيمس ماديسون" و"هامilton" اللذين أفضا الأعضاء بمحب البقاء حتى إنجاز العمل، وإقامة مندوبية الدول بإيجاد نظام جديد يختلف تمام الاختلاف عن النظام الكونفدرالي السابق. وقد تجلّى هذا النظام الجديد باعتماد الدستور الاتحادي الذي آقره مؤتمر "فيلاسلفيا" في عام ١٧٨٧، ومصادقة الدول الأعضاء عليه في الأول من كانون الأول عام ١٧٨٩، وعدده نافذاً من ذلك التاريخ.

وفي نيسان ١٧٨٩ انتخب "جورج واشنطن" أول رئيس للولايات المتحدة، وتم مولد حكومة وطنية جديدة لدولة اتحادية جديدة باسم الولايات المتحدة الأمريكية، وبعده الدستور الأمريكي الذي تعيش في ظله حتى الآن الولايات المتحدة أقدم دستور مدون في العصر الحديث .

كما أن هذا الدستور الذي عد نافذاً منذ عام ١٧٨٩، أدخل عليه عشرة تعديلات في عام ١٧٩١، وهذه التعديلات العشرة تم قبولها استجابة لرغبات حكومات الدول الأعضاء التي نالت الوعود بالحصول على هذه التعديلات أثناء تصديقها الدستور الاتحادي. وتعلق هذه التعديلات بضمانة الحقوق والحريات الشخصية، وكذلك في ضمانات الملكية الفردية، وحماية الحكم الذاتي للدوليات الأعضاء.

وهذه التعديلات العشرة هي:

- ١ - حق الانتساب إلى أي طائفة دينية أو عدمه.
- ٢ - حرية الكلام والصحافة.
- ٣ - حق التجمع بشكل سلمي.
- ٤ - حق تقديم الشكوى للحكومة من أجل تصحیح ظلامة ما.
- ٥ - حق الناس في التمتع بالطمأنينة لأشخاصهم ومتارضهم، وأوراقهم الخاصة، وأثاثهم، ضد التفتيش والمصادرة غير المعقولين. وهذا يعني أن موظفي الحكومة المختصين لا يستطيعون عرق منزل وتفتيشه دون وثيقة رسمية تسمح بذلك.
- ٦ - تضمنت التعديلات الخامسة والسادسة والسابعة والثامنة حقوق المواطن المتسهم بحروف، وتتضمن له أيضاً حق المحاكمة من قبل هيئة المخلفين، وتخفيه من الغرامات والعقوبات غير المعقولة.
- ٧ - ينص التعديلان التاسع والعشر على حماية الأفراد والولايات من حرمانهم من الحقوق التي لا ينص عليها الدستور صراحة.

كما أنه أدخلت تعديلات أخرى بلغت (٢٧) تعديلاً منذ وضع الدستور وحسن ١٩٧١، وذلك استجابة لاعتبارات عديدة تتعلق بتوسيع الديمقراطية، إلغاء البرق، إقرار مبدأ المساواة في الانتخابات بين البيض والملونين، المساواة أمام القانون، منع تحديد انتخاب الرئيس أكثر من مرة واحدة (حيث ينتخب لرئيس متاليتين مدة كل منها أربع سنوات، وقد كان هذا بموجب التعديل الثاني والعشرين لعام ١٩٥١)، والتعديل

الخامس والعشرين في ٢/١١/١٩٦٧، الذي نظم إشغال منصب الرئاسة في حال قيام مانع يحول من الرئيس وبين متابعة مهامه، كما ينظم تأمين نيابة الرئيس في حال شغور منصب نائب الرئيس. والتعديل السادس والعشرين ٥/٧/١٩٧١، الذي حفظ سن الانتخاب من (٢١) إلى (١٨) سنة. أما التعديل الثامن عشر لعام ١٩١٩ فقد حرم الكحول، لكن التعديل الحادي والعشرين عاد وأباحها.

ومع كثرة هذه التعديلات، فإنه يمطر التشويه في هذه المقدمة إلى أن الدستور الأمريكي يعدّ من الدساتير الجامدة التي تتطلب إجراءات خاصة ومعقدة لتعديلها. ويتم التعديل بعد أن يوافق الكونغرس بغالبية ثلثي أعضائه على التعديل، يرسل بعد ذلك إلى حكام الولايات لعرضه على مجالس هذه الولايات، فإذا أقرت ثلاثة أرباع هذه المجالس التعديل أصبح نافذ المفعول.

والجدير بالذكر أن الكثرين من اجتمعوا لوضع الدستور الأمريكي طيلة الشهور الأربعة -من أيار إلى أيلول ١٧٨٧- لم يعتقدوا أن الدستور يمكن أن يكتب له البقاء، وكانوا يشكّون في إمكانبقاء الولايات الثلاث عشرة التي اتحدت بموجبه، وهذا دعا بعضهم إلى الامتناع عن توقيع الدستور. فمن خمسة وخمسين متذوّباً الذين حضروا المؤتمر لم يوقع سوى ثمانية وثلاثون منهم. أما الاسم التاسع والثلاثون فأضيف نيابة من أحد الأعضاء الذي لم يسكن من حضور الجلسة الأخيرة. وهذا ما دعا "بسهامين فرانكلين" إلى القول بعد توقيعه الدستور: "لقد بذلتنا جهودنا، ولترك الدستور يحربه خطأ".<sup>١</sup>

أما "جورج واشنطن" فقد كتب إلى صديق له في بريطانيا يقول: "بعد أن أخذنا جميع الظروف بالحسبان، كنّت معتقداً بأن هذا الدستور أقرب مما يمكن إلى الكمال من أي دستور آخر..." .

١ - مواطن الصالح - المرجع السابق - ص ٢٥٥ .

## المبحث الثاني

### الميكانيكا الدستورية والإيديولوجية للنظام السياسي والدستوري الأمريكي

#### أولاً- إيديولوجية النظام السياسي:

جاء الدستور الأمريكي لعام 1787 بنظام سياسي متميز وأصيل في العلوم السياسية المعاصرة، ففكرة تقسيم الحكم إلى أقسام ثلاثة - كما هو الحال في بريطانيا (ملك، برلمان، ومحاكم) - لم تكن جديدة. ولكن الجديد والأصيل لدى الأمريكيين في هذه الأقسام هو العلاقة الجديدة التي أو حدوها بين الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث تدقق كل هيئة أعمال الآخرين، وتقوم بإصداء العون لها. وهذا التوصيف للعلاقة ما بين السلطات العامة - وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية - هو الذي أدى لوصف هذا النظام الجديد بالنظام الرئاسي.

والأصلية تحملت كذلك في العبارة التي تحملها قطعة نقود أمريكية من فئة العشرة سنتات، التي تحمل على أحد وجهيها عبارة "الحرية" ، وعلى الوجه الآخر عبارة "القسوة في الوحدة". وهاتان العبارتان أو الشعاران شكلا المثل الأصيل للدستور الأمريكي ببنية المبدأ أو الفكرة الإتحادية كأساس لبناء الدولة.

## **ثانياً - فضائل الدستور الأمريكي:**

يقوم الدستور الأمريكي على أساس:

- المبدأ الاتحادي.

- الفكرة الديمقراطية.

- تقييد عمل السلطة لصانع الحقوق والحريات الفردية.

- ونضيف إلى هذه الأسس ما يميز الحياة السياسية الأمريكية بوجود حسرين

سياسيين كبارين هما: الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي.

### **١- المبدأ الاتحادي:**

يقوم النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس المبدأ الاتحادي "الفدرالي". وتحلّي هذا المبدأ في التوفيق بين ترعتين متعارضتين: الترعة الاتحادية "المركزية" للاتحاد، والتي تتجسد فيها وحدة الشعب والدولة، ونزعة الاستقلال "الإقليمية" التي تحلى من خلال تأمين الحكم الذاتي للولايات الأعضاء.

ومن هاتين الترعتين جاءت الفكرة الاتحادية في دستور 1787 لتمثل في الحرية وفي القوة في الوحدة، ولتولد دولة اتحادية جديدة.

### **٢- ميزات النظام الاتحادي الأمريكي:**

يرتكز النظام الاتحادي الذي أتى به الأمريكيون على بعض المبادئ الدستورية المستوحاة من نصوص الدستور، ومن اجتهادات المحكمة العليا. وتقوم هذه المبادئ الاتحادية على قاعدتين أساستين: الاستقلال *Autonomie*، والمشاركة *Participation*.

وفي اجتماع "فلافليفيا" لعام 1787 ظهر المبدأ الاتحادي كتجزير له صيغة الكونفدرالية في التوفيق بين دولة قوية واحدة، وبين رغبات التوقيع المستقلة حديثاً في الحفاظ على استقلالها وشخصيتها المتميزة.

وكان "جورج واشنطن" عماد الحركة الاتحادية التي نادت بتنظيم التحادي قوي مشترك. أما الدول الصغرى فكانت تحثيتها أن يضعها النظام الاتحادي في مرتبة أدنى، أو في وضع أقل من غيرها من الدول، إما بسبب قلة سكانها، وإما بسبب ضعفها الاقتصادي. على أن الحركة الاتحادية كانت من القوة بحيث تجلّت في معادلة اتحادية جديدة قوامها في الفكر الدستوري الاتحادي الأمريكي: اتحاد الدول المستقلة في شخصية دولية جديدة دون أن تفقد الولايات المتحدة شخصيتها ووجودها وصلاحياتها الأساسية، بحيث يتنظم الدستور الاتحادي العلاقة ما بين الدولة الاتحادية الأم، والدول الأعضاء في الاتحاد، ويضمن مساهمة هذه الدوليات في الاتحاد إنشاءً واستمراراً ومشاركةً.

ولكن على الرغم من الصيغة التوفيقية للاتحاد الفيدرالي التي ظهرت بمذكرة حل وسط أثناء مناقشة الدستور ووضعه، فإن النظام الاتحادي الفيدرالي قد تصور كما سترى نحو تعزيز السلطة المركزية للاتحاد.

هذا نظم الدستور الصالحيات المحددة لكل من الدولة الاتحادية والدوليات الأعضاء. فهناك الدستور الاتحادي، وهناك دساتير الولايات (أو الدوليات) الدائمة في الاتحاد، والتي بلغت مجموعها في عام ١٩٥٩ خمسين ولاية أو دولة.

أما المساواة بين الدول فقد تجلّت من خلال التمثيل في مجلس الشيوخ، حيث تمثل كل دولة -مهما كان حجمها، أو عدد سكانها- بـشقيقين اثنين. وهذه المساواة تعدّ إحدى الضمانات الرئيسية بالنسبة لدوليات الصغيرة، كما أن من ضمانات المبدأ الاتحادي عدم إمكان الدوليات الانسحاب من الاتحاد.

## **المبحث الثالث**

### **المؤسسات الدستورية الأمريكية**

تميز في المؤسسات السياسية والدستورية للولايات المتحدة الأمريكية ثلاثة سلطات دستورية: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وعادة في القانون الدستوري لا يتعرض إلى تركيب السلطة القضائية في الدولة بصورة مفصلة، ولكن في الولايات المتحدة يجب الترويج عن هذه القاعدة بسبب الدور المهم الذي تلعبه المحكمة الدستورية العليا في الحياة السياسية، ولا سيما من خلال رقابتها الدستورية للقوانين.

#### **المطلب الأول**

#### **السلطة التنفيذية**

##### **أولاً - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية:**

تميّز الولايات المتحدة الأمريكية بأحادية السلطة التنفيذية، التي تعود إلى رئيس الولايات المتحدة ، هذا اللقب ، والسلطات التي يمتلكها الرئيس، تفسر لنا كيف أن المركز الفريد للرئيس في النظام الرئاسي الأمريكي يعد من أقوى المراكز التنفيذية في العالم.

كما أن هذا المركب الفريد الذي يحتله رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو الذي يميز النظام السياسي الأمريكي عن الأنظمة الديمقراطيّة الغربية، حيث يطلق عليه تبعاً لذلك اسم "النظام الرئاسي".

ويُنتخب الرئيس لمدة أربع سنوات وفق نظام انتخابي معقد، والرئيس يجمع في شخصه صفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة، لأنّه في الحقيقة لا يوجد في الولايات المتحدة حكومة و مجلس وزراء بالمعنى المألوف، لذلك -ولعدم وجود ثانية في السلطة التنفيذية- فإن الرئيس يتمتع بصلاحيات تنفيذية واسعة، جعلت منه إحدى السلطات السياسية في العالم وأهمها.

على هذا سُوف نتناول أولاً انتخاب الرئيس ، ثم تنظيم الرئاسة، والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس.

### **١- انتخاب الرئيس:**

الوصول إلى البيت الأبيض يتم على مراحل، ووفقاً لأسلوب معقد بالاقتراع العام:

#### **٩- الترشيح :**

يشترط فيمن يرشح لرئاسة الولايات المتحدة الأمريكية بعض الشروط أهمها:

\* أن يحمل الجنسية الأمريكية بالولادة.

\* أن لا تقل سنه عن خمسة وثلاثين سنة.

\* أن لا تقل إقامته في الولايات المتحدة عن أربعة عشر عاماً.

١- انظر: نيلسون ولسي وآرون ولدافسكي: "الانتخابات الرئاسية في أمريكا"، ترجمة أحمد حمودة . مطبعة المعرفة . القاهرة.

### أما شروط من يمارس حق الاقتراع فهي:

- ١- أن يكون الناخب "المقترع" من مواطني الولايات المتحدة. وقد تضمن التعديل الخامس عشر على أنه لا يحق للولايات أن تحرم المواطنين من حق التصويت بسبب العرق، أو اللون، أو بسبب وضع عبودية سابق. أما التعديل التاسع عشر فيقضي بأنه لا يحق للولايات أن تحرم المواطنين حقهم في الاقتراع بسبب الجنس، وبموجب هذا التعديل أعطيت النساء حق التصويت في عام ١٩٢٠.
- ٢- أن يكون سنة (٢١) سنة على الأقل، ماعدا ولاية جورجيا التي حددت هذه السن بـ (١٨) سنة . وبموجب التعديل السادس والعشرين الذي تم بتاريخ ٥/٧/١٩٢٦، تم خفض السن الانتخابي إلى (١٨) سنة.
- ٣- أن يكون من سكان الولاية التي يرشد الاقتراع فيها. ومدة الإقامة - وإن كانت تختلف من ولاية إلى أخرى - فهي على العموم تتراوح ما بين ستة أشهر وستين. والمحدد من شرط الإقامة هو إعطاء الناخبين فرصة التعرف على أوضاع الولاية ومؤهلات المرشحين. ومن الناحية العملية، فإن انتخاب رئيس الولايات المتحدة ونائبه يتم بالاقتراع العام من قبل الشعب. ولكن الانتخاب يتم وفقاً لأسلوب معقد، يشمل ثلاث مراحل لم ينص الدستور إلا علىتين منها.

### ٤- مراحل الانتخاب :

تتمثل هذه المراحل في تعين المرشحين لكرسيه، اختيار الناخبين الرئاسيين، انتخاب الرئيس .

#### **المرحلة الأولى - مرحلة تعين المرشحين:**

وهذه المرحلة لم ينص عليها الدستور، وإنما استقر عليها العرف السياسي نتيجة أهمية الدور الذي يقوم به كل من الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي في عملية الانتخاب. فالإيديولوجية الأمريكية تقوم على أن نظامحزبيين الكبارين يعطي الفرصة للتفضيل بين المرشحين للرئاسة. أما نظام الحزب الواحد فلا يحقق عندهم هذه الميزة في

المفاضلة، إذ إن المترشح إما يوافق على مرشح أو مرشحي الحزب أو لا يوافق، وهذا ليس من جوهر الديمقراطية التي تعتمد على حق الشعب في الاختيار.

وهذه المرحلة -التي يجري خلالها انتقاء كل حزب لمرشحه لمنصب الرئاسة-

تشتمل بدورها على طورين أو عمليتين:

الأولى: يتم فيها عقد مؤتمرات الأحزاب لتسمية مرشحيها، حيث يقوم الناخبون المؤيدون لكل حزب في كل ولاية باختيار المتذوقيين (مندوبي الولايات) إلى المؤتمر الوطني للحزب، ولكل من الحزبين الجمهوري والديمقراطي.

وهؤلاء المتذوقيون يمثلون مختلف الفعاليات في الولاية (الزراعة، التجارة، المصادر، أصحاب المبتوك، دور النشر، المعلمين، والخامون...) وهذه المجالس المصغرة للمجالس (الأحياء) تسمى *Caucus* ، ويكون عددهم عادة ضعف عدد نواب وشيوخ الولاية "في واشنطن". ومهمة هؤلاء المتذوقيين هي تسمية مرشح الرئاسة، وإعلان تأييدهم للمرشح الذي يفضلون أن يكون مرشح الحزب لمنصب الرئاسة من بين المرشحين للمترشحين على منصب الرئاسة. عملياً إذا كان هناك أكثر من مرشح، فتتجري "وراء الكواليس" مفاوضات تفضي لكسب التأييد لأحد هؤلاء، وتعيين المرشح أو المرشحين الرسميين لكل حزب للرئاسة ونيابتها.

وتحري هذه العملية عادة بين شهري آذار وحزيران من العام الذي تتم فيه الانتخابات، وبأساليب متعددة، منها: أسلوب الجمعيات الأولية (الابتدائية)، أو اللجان الحزبية المحلية، أو من الناخبين مباشرة لانتخاب مندوبي الولاية للمؤتمر الوطني للحزب، الثانية: وهؤلاء المتذوقيون يجتمعون في هيئة مؤتمر أو جمعية عامة للحزب لتعيين مرشح الرئاسة، حيث تبدأ عندها الخطوة الثانية أو (التطور الثاني). وغالباً ما ينعقد المؤتمر في شيكاغو.

وفي هذه الخطوة يقوم رؤساء الوفود الذين يجتمعون في المؤتمر الوطني للحزب، ومهما كانت طريقة اختيارهم - بإلقاء كلماتهم وتأييد مرشح ما، ثم الاقتراع الذي يجري بأن يطلب رئيس المؤتمر من رئيس وفد كل ولاية أن يدل بصوت ولايته، وينتزع المندوبون رؤساء الوفود عملياً بحرية التصويت لصالح ثالث مرشح، وبغض النظر عن آرائهم وموافقتهم المؤيدة لهذا المرشح أو ذلك.

وفي هذا الدور قد يتخطب المرشح من أول اقتراع، ويمكن أن يجري أكثر من اقتراع، فقد انتخب "فرانكلين روزفلت" في عام ١٩٣٤ كمرشح في الاقتراع الرابع، و"لسون" في الاقتراع السادس والأربعين.

وبعد انتخاب المرشح تبدأ الحملة الانتخابية له على النطاق الوطني، وفيها يكن اختيار مرشح الرئاسة ونائبه.

#### المرحلة الثانية - الحملة الانتخابية:

بعد انتهاء المؤتمر الوطني للحزب الذي يتم عادة في شهر حزيران، تبدأ حملة الدعاية، حيث يقوم المرشحون - ومن ينوب عنهم - بالجولة في مختلف أنحاء البلاد - وخاصة في الولايات أو المناطق التي يشعر الحزب فيها بضعفه - حيث هناك من الولايات ما هي معقل للحزب الديمقراطي، وأخرى معقل الحزب الجمهوري، وعادةً ما يركّز المرشحون جولاً لهم وحملاتهم على المناطق التي تكون فيها الأصوات متعدلة، ونظراً لأن الحملات الانتخابية تحتاج إلى أموال طائلة، فقد سن الكونغرس الأمريكي في عام ١٩٧٠ تشريعاً عرف باسم قانون "هاتشين" حدد بموجبه ما يمكن أن تتفق الأحزاب على الحملات الانتخابية بثلاثة ملايين دولار، وفي عام ١٩٧٤، وعلى إثر انتخابات ١٩٧١، وما رافقها من اتفاقيات حول مصادر تمويل الحملات الانتخابية، صدر تشريع يقضي بتغطية الخزينة للنفقات الانتخابية للمرشحين على أن لا يتجاوز ذلك عشرين مليون دولار.

ويمكن القول بأن الشركات الكبرى غالباً ما تشارك الفضلات الانتخابية من خلال تمويل الفضلات الانتخابية على الرغم من أن القانون يحظر ذلك. ومع أن القانون يجيز لغير الناخبين أن يرشحوا أنفسهم لرئاسة الدولة، إلا أنه لم يفر أي مرشح حيادي منذ بداية الاستقلال في هذا المنصب.

#### المرحلة الثالثة:

بعد الحملات الانتخابية التي أشهدها ما تكون يكرنفالات حزبية، تأتي المرحلة الثانية التي حددتها الدستور، وهي اختيار الناخبين الرئاسيين، حيث يقوم فيها الشعب بانتخاب أحد المرشحين وعلى خطوتين ففي الثلاثاء الذي يلي أول اثنين من شهر تشرين الثاني، يختار الناخبون الأمريكيون على أساس نظام القائمة -وفي كل دولة- الناخبين الرئاسيين، حيث يصلح عددهم عدد الممثلين والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية في الكونغرس، شرط أن لا يكون هؤلاء الناخبون أعضاء في البرلمان الأمريكي.

ويتم اختيار على مستوى الدولة (الولاية) وفقاً لأسلوب الاقتراع الأكثري ذي الدورة الواحدة، وعلى أساس اللائحة المغلقة. وفي هذا التطور من شهر تشرين الثاني تتنافس لانتخاب أمم المواطنين في كل ولاية، إحداها تمثل الحزب الجمهوري، والأخرى الحزب الديمقراطي، ويفوز بالانتخاب جميع أعضاء القائمة التي حصلت على أكبر عدد من أصوات الناخبين. وعملياً تعدّ هذه المرحلة هي المرحلة الخامسة في اختيار رئيس الولايات المتحدة، لأن الشعب عندما يقترع على اختيار الناخبين الرئاسيين، أو كبار الناخبين، إنما يختار في الواقع رئيس الدولة ونائبه، ذلك إن الناخبين الرئاسيين يتزرون التصويت لمرشح حزبي، وهم ملزمون التقيد بتعليمات ناخبيهم في قوانين ست ولايات، أو على الأقل هم يعلنون بشكل مسبق التزامهم بتأييد أحد المرشحين.

وفي يوم الاثنين الذي يلي ثالثي أربعة من كانون الأول يقوم الناخبون الرئاسيون (الذين يبلغ عددهم ٥٣٨ ناخباً - عدد أعضاء مجلس الممثلين ٤٣٥ + ٣ عن مقاطعة كولومبيا، إضافة إلى ١٠٠ عدد أعضاء مجلس الشيوخ) في عاصمة الولايات التي انتخبوها عنها بتوجيه رسائل إلى رئيس مجلس الشيوخ يعلون فيها اسم المرشح الذي يصونون لصالحه . ثم تجري بعد ذلك عملية فرز الأصوات والتحقق من صحتها من قبل رئيس مجلس الشيوخ في مقر مجلس الممثلين، وفي حضور ممثلين عن المرشحين. وبعد المرشح الذي يحال أكبر عدد من الأصوات فائزًا شريطة أن لا يقل هذا العدد عن نصف مجموع الناخبين الرئاسيين. أما إذا لم يحصل أحد المرشحين على الأكثرية المطلقة، فإنه يعود لرئيس مجلس النواب أن ينظم عملية اختيار الرئيس بالاقتراع السري، على أن توحذ الأصوات بحسب الولايات، وعلى أن يكون لكل ولاية صوت واحد. ويتألف النصاب القانوني اللازم لهذا الغرض من عضو أو من أعضاء عن كل الولايات، وأغلبية جميع الولايات ضرورية للاختيار.

وبعد اختيار الرئيس يصبح الشخص الذي يظفر بأكبر عدد من أصوات الناخبين نائباً للرئيس. أما إذا أصبح لاثنين أو أكثر عدد متساوي من الأصوات فإنه يتعين على مجلس الشيوخ أن يختار من بينهم نائب الرئيس بالاقتراع السري وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور.

ولكن هذه النص لم يعمل به إطلاقاً، وقد أصبح انتخاب الرئيس انتخاباً شعبياً مباشرةً ولو بواسطة الناخبين الرئاسيين، بعد أن كان انتخاباً غير مباشر.

هذا ويقوم رئيس مجلس الشيوخ بإعلان نتيجة التصويت لانتخاب الرئيس ونائبه في السادس من شهر كانون الثاني، حيث يتم عد الأصوات في جلسة مشتركة يعقدها الكونغرس، ويترأسها نائب الرئيس الذي توشك ولايته على الانتهاء، وذلسك بصفته رئيساً مجلس الشيوخ.

وفي العشرين من كانون الثاني يتولى الرئيس الجديد مهماته، بعد أن يدلي أمام رئيس المحكمة الدستورية العليا المقسم الدستوري التالي: "أقسم جازماً أنسني سائداً بالخلاص تبعات منصب رئيس الولايات المتحدة، وسأعمل غاية جهدي لأصون دستور الولايات المتحدة، وأحبيه، وأذود عنه".

هذا وتحدر الإشارة في معرض النظام الانتخابي لرئيس الولايات المتحدة إلى بعض

الملحوظات :

١- لقد تطور نظام انتخاب الرئيس منذ وضع الدستور، حيث كانت بمحال كل ولاية تنتهي عدداً من الناخبين الثانويين (يساوي عددهم عدد ما للولاية من نواب وشيوخ في الكونغرس) وهو لاء الناخبون الثانويون كانوا ينتخبون الرئيس، ولكن بتطور نظام الانتخاب -مع نشوء الأحزاب السياسية- تبين أن انتخاب السرئيس أصبح انتخاباً شعبياً مباشراً بعد أن كان انتخاباً غير مباشر (من المجلس لا من الشعب، وإن كانت الأكثريية في الولايات المتحدة تفضل الانتخاب المباشر على أساس الأصوات الشعبية). وما يؤكد هذا التوجه للانتخابات المباشرة هو أن انتخابات تشرين الثاني أصبحت حاسمة في معرفة نتائج الانتخابات الرئاسية. فمع نظام المتربيين، ومع الالتزام الواقعي بالتصويت لصالح مرشح الحزب، أصبح من الممكن معرفة نتيجة الانتخابات منذ شهر تشرين الثاني، الأمر الذي يسودي إلى إمكانية القول بأن مرشح الرئاسة في الولايات المتحدة أصبح ينتخب عملياً من الشعب مباشرة.

٢- أضف إلى ذلك أن مرشح الرئاسة هو الذي يختار نائبه بنفسه أئماء الحملات الانتخابية، ليخوض الانتخابات الانتخابية بصورة مشتركة، بحيث يؤدي فوز أحد المرشحين لفوز نائبه معه حتماً.

٣- من جهة أخرى نلاحظ أن النظام الانتخابي قد يسمح المرشح الرئاسة أن يحصل على أغلبية أصوات الناخبين الرئاسيين دون أن يحصل على أغلبية أصوات الشعب.<sup>١</sup>

ونتيجة لانعداد نظام الانتخاب على دورتين، فقد جرت عدة محاولات للأأخذ بنظام الانتخاب الشعبي المباشر، إلا أن مجلس الشيوخ لم يوفق على هذه المحاولات لأنها لا تناسب مع مصالح الدول الصغيرة، لذلك ليس من المستغرب أن نسمع القول من قبل بعضهم في الولايات المتحدة "أن كل مرشح يجب أن يحصل على عدد من أصوات الناخبين الرئاسيين يتناسب مع ما يحصل عليه من أصوات الشعب".

#### **بـ- مدة ولاية الرئيس:**

مدة الولاية الدستورية لرئيس الولايات المتحدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. وقد قصر التعديل الثاني والعشرون لعام ١٩٤٧ إعادة الانتخاب لمرة واحدة فقط، وذلك كردة فعل على عدم تقيد الرئيس روزفلت بهذه القاعدة، حيث أعيد انتخابه ثلاث مرات كان آخرها عام ١٩٤٤، على أنه في الفترة التي تمت ما بين انتخاب الرئيس وتسليم مهماته الدستورية -والتي تقدر بنحو الشهرين- فإن السلطة تبقى بيد الرئيس السابق الذي يسيطر الأمور بشكل تقليدي، دون اتخاذ قرارات حاسمة. وفي هذه الفترة أيضاً يتم التحضير لانتقال السلطة إلى الرئيس الجديد وإدارته الجديدة، ودون أن يثير ذلك المشكلات أو الخلافات.

١- وقد حدثت هذه الحالة مرتين، ففي سنة ١٨٧٦ بين المرشحين "روز فورد هارز" الذي نال أكثرية أصوات الناخبين الرئاسيين، ومنافسه المرشح "صموئيل تيلدن" الذي حصل على ٥٠,٩٪ من مجموع الأصوات. وكانت في سنة ١٨٨٨ حيث حصل مرشح الحزب الديمقراطي "كليلاند" على ١٦٨ صوتاً من أصوات الناخبين الرئاسيين، و٥٤,٥٪ من أصوات الشعب، بينما حصل مرشح الحزب الجمهوري "هاريسون" على ٢٣٣ صوتاً من أصوات الناخبين الرئاسيين و٥٤,٣٪ من صوت الشعب. وقد انتخب "هاريسون" رئيساً مع أن أغلبية الشعب كانت تحضله منافسه "كليلاند".

و قبل تولي الرئيس الجديد مهامه الدستورية يؤدي اليمين الدستورية - كما ذكرنا - أما رئيس المحكمة العليا، بحضور رجال الدين لمختلف الطوائف والسيارات (بروتستانت، كاثوليك، يهود) ثم يلقي الرئيس خطاب القسم، و ينتقل بعدها إلى مقر الرئاسة في البيت الأبيض.

هذا وقد نظم الدستور وتعديلاته - وخاصة التعديل الخامس والعشرون لعام ١٩٦٧ - حالة شغور المنصب بالوفاة، أو الاستقالة، أو العجز، أو الإقالة، أو لأي سبب آخر، ففي مثل هذه الأحوال يتولى منصب الرئاسة نائب الرئيس، ويمارس مهامات الرئاسة للمدة المتبقية من انتهاء ولاية الرئيس السابق. ولكن إذا كانت هذه المدة تتجاوز العامين، فإن نائب الرئيس الذي أصبح الرئيس الجديد لا يحق له أن يتسلّب حين انتهائها لمنصب الرئاسة إلا مرة واحدة، ومثال ذلك "جونسون" الذي خلف "كيندي" في ٢٢/١١/١٩٦٣، إذ فضل عدم الترشح في عام ١٩٦٨.

أما إذا شغر منصب نائب الرئيس لأي سبب من الأسباب، فيعود إلى الرئيس حق تعيين من يخلفه، على أن يخضع قرار التعيين إلى مصادقة الكونغرس. ونائب الرئيس - كما نعلم - هو رئيس مجلس الشيوخ ، إلا أنه لا يشارك في التصويت إلا في حال تساوي الأصوات. وما يحصل هو أن نائب الرئيس - الذي هو رئيس مجلس الشيوخ - يعلن رسمياً انتخاب الرئيس الجديد الذي قد يكون هو نفسه أحياناً، كما حصل في حالة "جورج بوش" في عام ١٩٨٨.

أما في حال شغور منصب الرئيس ونائبه في الوقت نفسه، فإن النظام الذي سيطبق هو النظام الذي أوجده التعديل الخامس والعشرون في عام ١٩٦٧ ، والذي عزز استمرارية الوظيفة الرئاسية، حيث سمح للرئيس الجديد أن يعين نائب الرئيس بالاتفاق مع أغلبية الكونغرس. وهذا ما حصل بعد استقالة "نيكسون" في عام ١٩٧٤ ، حيث عين "جورج فورد" السيد "روكفلر" نائباً للرئيس. وموعد هذا التعديل تحددت كذلك شروط النيابة وشغور المنصب مؤقتاً، فالرئيس هو الذي ينظم حالة النيابة، بشأن

يوجه رسالة إلى رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس مجلس النواب، يبين فيها عدم قدرته على ممارسة مهامه كحال المرض مثلاً.<sup>١</sup> وقد تعود مبادرة تنظيم حلسو **المنصب Interime** إلى نائب الرئيس، أو إلى أعضاء المكتب "أكترية الوزراء"، أو إلى أغلبية أعضاء الكونغرس، فهو جهون إعلاناً مكتوباً إلى رئيس مجلسين يعلنوا فيه عجز الرئيس، وليمارس نائب الرئيس مهامه. ولكن إذا قاتر الرئيس أن البابا غير مناسبة، أو غير صائحة، أي في حال عدم موافقة الرئيس على هذه المبادرة، ففي هذه الحالة يمكن العودة إلى الكونغرس الذي يفصل في الأمر بأغلبية الثلثين في كل مجلس على حدة.

### **ثانياً - تنظيم الرئاسة:**

يمارس الرئيس الأميركي صلاحياته الدستورية عن طريق عدد من الميدلات الاستشارية الملحقة به. ومن أهم هذه الميدلات: الوزارة، و مكتب الرئيس .

#### **أ- الوزارة:**

يجمع الرئيس في الحقيقة ما بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الوزراء، على الرغم من عدم وجود حكومة و مجلس وزراء بالمعنى المألوف. والوزراء الذين يطلق عليهم اسم أمناء سر الدولة *Secretaire*، هم الذين يديرون شؤون الإدارة التي تتكون من الإدارات *Departements* التي يترأسها هؤلاء الأمناء (الوزراء).

وتقوم هذه الإدارات بتنفيذ العمل المحسومي والإداري، وإسداد النصائح للرئيس. وعدد هذه الإدارات كان أربع في عهد "جورج واشنطن" وهي: الخارجية، الحرية، المالية، ومدعى عام كان مجرد مستشار قضائي للرئيس، وهو اليوم يترأس إدارة

---

١- مرض الرئيس "إيزغافور" في عام ١٩٥٣ ، "ليندن جونسون" ١٩٦٥-١٩٦٦ ، "جورج بوش ١٩٩١" ، و هنا يوضع الرئيس سلطاته بصورة مؤقتة إلى نائب.

"وزارة" العدل، ثم أضاف الرؤساء دوائر أخرى؛ سبع منها في عهد نوكولن، وأضيفت وزارة جديدة في عهد جورج بوش الابن في عام ٢٠٠٢، وهي وزارة الأمن الداخلي.<sup>١</sup> والوزراء (أو أمناء سر الدولة) يجري تعيينهم من قبل الرئيس، مع تصديق مجلس الشيوخ على هذا التعيين. ومجلس الشيوخ نادراً ما يعتراض على اختيار الرئيس، وللرئيس الحرية في اختيار وزرائه وتنسيتهم دون أن يتقييد بالأغلبية النياية في مجلس النواب. على أن اختيار الرئيس لوزرائه لا يكون من أعضاء الكونغرس، والوزراء أو أمناء سر الدولة يرتبطون بالرئيس، وهم مسؤولون سياسياً أمامه فقط، حيث يملك إقالتهم عندما يريد. وليس للكونغرس سحب الثقة عن الوزراء ولا يحق للوزراء الحضور في الكونغرس، وإن كان يدعوه لممثل أمام بحثه أسوة بسائر المواطنين.

ومهمة الوزراء مهمة مزدوجة، فهم من جهة مستشارو الرئيس الذين يجتمع معهم أسبوعياً للإطلاع منهم على أوضاع إدارتهم، ولوضع البرنامج الجديد في مختلف الحالات التي هم إدارتهم. وهم في الوقت ذاته رؤساء الأقسام التنفيذية (أو الدوائر التنفيذية) التي تقوم بتنفيذ العمل الحكومي والإداري، فوزير الخارجية مثلاً يلعب دوراً مهماً في المسائل الخارجية، لكن دوره على الصعيد الدولي قد يتقاطع مع الدور الذي ينهض به أحد أعضاء "هيئة خبراء الرئيس" *Brain-Trust Presidentiel*.

<sup>١</sup> - ومن هذه الإدارات: الخارجية، المالية، الدفاع، وكل فرع من فروع القوات المسلحة (الجوية، البحرية، الجوية)، وزير أمن خارجي يعمل تحت إدارة وزير الدفاع، ووزير الدفاع رئيس البنتاغون الأمريكي، ويستخدم نحو ١,٤٠٠,٠٠٠ موظف إداري، أي نحو ٦٤٪ من العاملين في الدولة، ويلعب دوراً داخلياً وخارجياً مهماً، وهناك المدعي العام "وزير العدل"، والمدعي العام للبريد، العمل، التجارة، الزراعة، الصناعة، الصحة، التعليم، والشؤون الاجتماعية....

ولكن ليس للوزراء سياسة خاصة بهم، ودورهم يتلخص في مساعدة الرئيس الذي تعود إليه صلاحية القرار، حتى ولو انفرد بالرأي عن مجموع وزرائه. وهذا ما عبر عنه الرئيس لنكولن بقوله في وزارته المؤلفة من سبعة وزراء: "سبعة أصوات تقول (لا) ، وصوت واحد (نعم) ، لكن نعم هي التي غلبت".<sup>1</sup>

وهذا يعني أن الوزراء لا يشكلون هيئة جماعة لها سلطنة البت والتخاذل المفرسر، فالرئيس غالباً ما يتخذ القرارات المهمة بعد استشارة الوزراء المختصين دونما حاجة لأن يدعوا الوزراء كافة إلى الاجتماع معه. وهذا فإن رئيس الولايات المتحدة غالباً ما يختار وزرائه من الفنيين لا من السياسيين. ولكن رغم الدور الاستشاري للوزراء ، فإن الواقع لم يمنع من ظهور وزراء أقوباء استطاعوا أن يفرضوا سياستهم وأفكارهم على الرئيس، أمثال "جون فوستر دالاس" في عهد الرئيس "إيزهاور" و"هنري كيسنجر" في عهد الرئيس "نيكسون".

#### بـ مكتب الرئيس:

أثنىء المكتب *L'executive Office of the President* في عهد الرئيس "روزفلت" في عام ١٩٣٩، وتطوره من عهده خلفائه لا سيما الرئيس "ترومان" ، ويضم حالياً نحو (٧,٠٠٠) شخص، وله دور مهم في تحضير القرارات المهمة للرئيس، حيث أن الوزراء "الأمناء" ليسوا سوى أجهزة تنفيذية. ويتالف المكتب من: مكتب البيت الأبيض *The White House Office* ، وبعض الأجهزة "ال المجالس" *Conseils* الملحقة بالرئاسة.

## ١- مكتب البيت الأبيض: *W.H.O ou Brain-Trust*

يشكل مكتب البيت الأبيض هيئة الخبراء الخاصة للرئيس حيث يختارهم الرئيس بصفة شخصية، ويرتبط مصيرهم بمصيره، ويضم نحو (٥٠) من المستشارين الشخصيين للرئيس<sup>١</sup>. وبصفتهم رجالاً للرئيس فهم يملكون سلطات مهمة جداً، ويتارسونها أحياناً على حساب الأمناء العامين. ويقوم المكتب بمهمة المراقبة، والإشراف، والتنسيق داخل السلطة التنفيذية، وخاصة ما يخص علاقتها بالكونغرس، كما يقوم بتحضير مشاريع القرارات والبرامج التي تقع على عاتق الرئيس، كرئيس للسلطة التنفيذية.

### ٢- الجمالس :

هذه الجمالس ملحقة بالرئاسة، ومنها بصورة خاصة:

- **مكتب الموارنة:** *Office of Management and budget*, أنشئ هذا المكتب في عام ١٩٢١، وينهض بمساعدة الرئيس في تحضير السياسة المالية والمصرية.

- **المجلس الاقتصادي:** *Council of Economics Advisers* ويكلف بالسهر على الوضع الاقتصادي للاتحاد، ويتألف من ثلاثة مستشارين لمساعدة الرئيس في تحضير التقرير الاقتصادي الفصلي الذي يقدمه إلى الكونغرس، وفي تحضير الجزء الاقتصادي من تقرير الرئيس نصف السنوي عن حالة الاتحاد.

- يلحق كذلك بمكتب الرئيس **مجلس الأمن القومي** *National Council of security* ، حيث يكلف بمسائل الدفاع الوطني، والأمن والسياسة الخارجية. وهو يهتم بصورة خاصة بتنسيق المسائل التي تهم النظام العام الداخلي أو الدولي. ومهمته واسعة جداً، هذا فنجد أحق به: مكتب

<sup>١</sup> انظر:

المخابرات المركزي *Central Intelligence Agency C.I.A* ومكتب مكتب الطوارئ، أو التعبئة المسبقة *Office of Emergency Preparedness O.E.P* حشد تعبئة الأمة في حالة الظروف الخطرة.

ومن المكاتب كذلك مكتب الموظفين الذي يختص بشؤون الموظفين. ومكتب أمن الطاقة *Energy Security Office* الذي استحدثه الرئيس "كارتر" في عام ١٩٧٩ لمواجحة أزمة الطاقة.

وهناك مجلس السياسة الاقتصادية، مجلس البيئة، مجلس إدارة "سياسة الاقتصاد الدولي"، مجلس الشؤون الداخلية، مجلس الوطني للتنمية والطيران، مجلس العلوم والتكنولوجيا، مجلس إدارة الاتصالات، مجلس الشراط الخاص لمكافحة المخدرات ومنها، مكتب التمثيل الخاص للمفاوضات التجارية، وفي عام ٢٠٠٢ تم إنشاء مكتب خاص لمكافحة الإرهاب.

### ٣- الوكالات المستقلة: *Les Agences Independants*

أُنشئت هذه الوكالات الحكومية المستقلة للولايات المتحدة بصورة تدريجية لتحقيق العبء عن الإدارات الوزارية ل القيام بالمهام المستعجلة والعاجلة، ولبعدها عن الضغوطات السياسية. ونعددها اليوم نحو خمسين وكالة أو مكتب، منها على سبيل المثال: بنك الاستيراد والتصدير للولايات المتحدة ، الوكالة الوطنية لإدارة الفضاء والطيران *National Aeronautics and space Administration*، إدارة التجارة الصغيرة، مكتب رقابة الشهادات الخدامة، مكتب المعلومات للولايات المتحدة، مكتب البريد، مكتب إدارة المغاربين المقدماء... .

وقد منحت بعض هذه الوكالات سلطات تنظيمية أو قضائية (كلجنة الخدمة المدنية، التجارة الالكترونية، لجنة التجارة بين الدول، لجنة الحقوق المدنية، ولجنة الطاقة المذرية).

وفي الواقع ، إن وجود المجالس، وتعدد المكاتب، والأجهزة، والوكالات الملحقة برئاسة الدولة، على نزاعاً من الأزدواجية في الاختصاص، ومن ثم الصراع بين المجالس وبين الوزارات، إذ غالباً ما تنتهي المصراعات باستقالة الوزير من منصبه.<sup>١</sup>

ولا غرابة في الأمر، لأن كل هذه التنظيمات هي تحت تصرف الرئيس، وهو يستشيرها عندما يريد، ويتبع رأيها عندما ييدو له ذلك مناسباً، خاصة وأن التوجه العام يميل نحو زيادة دورها، لاسيما عندما يشعر الرئيس أنه في وضع قوي، فيعود إليها أكثر مما يعود إلى الإدارات أو الكونغرس، كالرئيس "روزفلت" مثلاً، ولكن بالمقابل، فإن العكس صحيح أيضاً، أي عندما يكون الرئيس ضعيفاً وتكون سلطاته البيضاء أحياناً فقط.

### **ثالثاً - صلاحيات الرئيس:**

يمتلك رئيس الولايات المتحدة صلاحيات واسعة و مهمة جداً، جعلت منه أقوى رئيس سلطة تنفيذية في العالم.

فهذا يمتنع وفق أحکام الدستور بالسلطات التالية:

- ١- الرئيس هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة.
- ٢- يعقد المعاهدات مع الدول الأخرى، وهذه المعاهدات خاضعة لمشورة مجلس الشيوخ و موافقته.
- ٣- يعين المسفراء، والوزراء، وقضاة المحكمة العليا.
- ٤- للرئيس سلطة إصدار العفو عن الجرائم المترتبة في حق الولايات المتحدة، إلا في حالة الالئام بعدم الولاء.
- ٥- للرئيس حق الغزو الخاص بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الفيدرالية.

<sup>١</sup> كما استقال السيد "تشارلز مانس" من منصبه كوزير للمحارة للتاريخية في عهد الرئيس "كارتر".

٦- للرئيس حق ملء الشواغر في الدولة دون موافقة الكونغرس، أما بالنسبة للوظائف المهمة فيجب أن يقترب تعينهم بموافقة مجلس الشيوخ.

٧- للرئيس أن يعلم الكونغرس عن أوضاع الاتحاد، ويوصي باتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة.

٨- للرئيس في المظروف الاستثنائي أن يدعو الكونغرس إلى دورات استثنائية لجلسة، أو جلسات.

٩- للرئيس - بوصفه مكتلاً بتنفيذ القوانين - السلطة التنظيمية التي يمارسها بإصدار أوامر وقرارات تنفيذية، وللوزراء وبعض المكاتب مثل هذه السلطة، إنما في حدود ضيقية بشكل أنظمة وبلاغات.

١٠- للرئيس حق النقض بالنسبة للإجراءات التي يوافق عليها الكونغرس، ومن خلال هذه الصالحيات الواسعة التي منحها الدستور للرئيس يتبيّن لنا كيف أن الدستور الأمريكي يكرس تفوق السلطة التنفيذية بتوسيعه صالحيات وسلطات الرئيس، ولكن تفوق السلطة التنفيذية عبر هذه الصالحيات الواسعة، يكضب لضوابط تشكل في حد ذاتها الحارس للديمقراطية الأمريكية. ودراسة هذه الضوابط التي تحول دون استغلال الرئيس لسلطاته تصب في إطار العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس. لذلك سنعرض أولاً للموظفين الرئيسيين التي يهدى الرئيس، ثم للضوابط التي تحول دون استغلال الرئيس لصالحياته في إطار العلاقة مع الكونغرس.

تضم الوظائف الرئيسية التي وضعت بيد الرئيس أربعة اختصاصات أساسية: السلطة التنظيمية، قيادة الإدارة الاتحادية، إدارة العلاقات الدولية، إدارة الصالحيات العسكرية:

## ١- ممارسة السلطة التنظيمية:

تعود السلطة التنظيمية إلى الرئيس، وتدرج في إطار واجباته المكلف فيها بالسهر على تنفيذ القوانين بعد إصدارها.<sup>١</sup> وذلك حتى تكون القوانين الصادرة عن الكونغرس قابلة للتنفيذ. ومثل هذا النص يوحى من حيث المبدأ أنه يجعل من الرئيس متقدماً لإرادة الكونغرس. ولكن رغم هذا التحفظ الدستوري، فإن التطبيق العملي لم يمنع الرئيس أن يصبح مشرعاً، ويظهر حرية كبيرة في تفسير القوانين وتطبيقها، على الرغم من أن السلطة التنظيمية تعد التحسيد الطبيعي لاختصاص السهر على تنفيذ القوانين.

هذا المخصوص وفي ممارسة السلطة التنظيمية يصدر الرئيس أوامر تنفيذية *executive orders*، إما تنفيذاً لحكم تشريعي، أو بوصفه رئيساً للإدارة الاتحادية.

و ضمن هذه الفتنة من الاختصاصات يمكن أن نضيف السلطة التي يتمتع بها الرئيس في حالة خالفة القوانين الاتحادية، مثل ذلك العفو الذي منحه الرئيس "فورد" للسيد "نيكسون" في عام ١٩٧٤. ومثل هذه السلطة تعامل في الأنظمة البرلمانية حق العفو.

كذلك - و ضمن شروط معينة - يمكن للرئيس أن يتلقى تقوياً تشريعياً من قبل الكونغرس. في الأوقات العادية يمكن للرئيس أن يمْنَع مثل هذه السلطة بشرط أن لا تكون توسيعاً لاختصاصاته، ولا تزالاً أو تركاً من قبل الكونغرس لامتيازاته. أما في أوقات الأزمات فيمكن للرئيس أن يصدر "تشريع الطوارئ" *Legislation of Emergency*. و دستورية هذه التقويضاً قبلتها المحكمة العليا من حيث الشكل في وقت الأزمات، بشرط أن تخاطب بعض الضمانات

١ - المادة (٣/٢) من الدستور.

أو القيود، وهذا يعني أن قبول دستورية هذه التفويضات في حالة الحرب يكون أكثر سهولة.

ولكن هذا لا يعني أن الرقابة التي تمارسها المحكمة العليا هي مجرد رقابة نظامية regularity، فقد عدّت بعض التفويضات غير دستورية، إما بسبب مداها (نطاقها)، وإما بسبب عدم ملاءمتها للوضع الذي وجدت معالجته.

## ٢. قيادة الإدارة الاتحادية:

يعجب هذا الانحصار يراقب الرئيس سير الإدارات العامة الاتحادية، حيث يعد رئيس المهرم في الإدارة الاتحادية. وهو بهذه الصفة يعين الموظفين الاتحاديين، بعدأخذ رأي مجلس الشيوخ، وموافقته بالأغلبية العادلة.

وهذه الموافقة تتم عادة بالنسبة لكتاب الموظفين: أمناء، مستشارين، سفراء، وعدد من رؤساء الإدارات المهمة.

أما بالنسبة لصغار الموظفين، فإن مجلس الشيوخ يفوض عادة الرئيس - أو حتى أمناء الدولة - صلاحية تعينهم. وهو نادراً ما يتعرض على التعيينات التي يجريها الرئيس.<sup>١</sup>

والرئيس يملك كذلك عزل الموظفين دون استشارة مجلس الشيوخ، ولكن ضمن الحدود القانونية المقررة في قانون الخدمة المدنية.

ولكن على الرغم من توسيع الضمانات الممنوعة للموظفين، والحلول التدرجية لظام الكافية Merit system (قانون بندتون عام ١٨٨٧) وقانون الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨، فإن الإدارة الأمريكية تظل ذات صبغة سياسية أكثر من الإدارتين الفرنسية والإنجليزية.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> - غالباً من أصل ٦٢٣,٦٢٠,٧٢٠ الموارج تعين تحت من قبل كل من "ترومان" و"إيزاخار" و"كيندي"، لم يكن هناك سوى (٦) انتدابات أو رفض.

<sup>٢</sup> - نظام المفاضلة يقضي بجعل المراكز الإدارية تابعة للرئيس، يعين فيها بعض مناصبه وأعضاء جزء منه مكافأة لهم على إسهامهم في نجاح مركبة الادارية.

ورئيس الولايات المتحدة الأمريكية - بصفته رئيس الإدارة العامة للولايات المتحدة - مكلف بصورة خاصة بالحفاظ على النظام العام، وهذه المهمة على الرغم من أنها ذات أهمية كبيرة في الدولة البسيطة منها إلى الدولة الاتحادية، إلا أنها تظل مع ذلك ذات أهمية خاصة في فترة الأضطراب، كما حصل ذلك في الولايات المتحدة منذ عدة سنوات.<sup>١</sup>

ففي هذه الظروف تُمنح سلطة المخالفة على النظام العام للرئيس الذي يحق له أن يتدخل في أقاليم الولايات الأعضاء حتى بدون رضاها، أو حتى على الرغم من معارضتها الشككية، وتوسيع صلاحيات الرئيس لتشمل إصدار القرارات، ومحاسن الأشخاص والأموال لخاجات الدفاع الوطني. ويستطيع الرئيس كذلك اتخاذ قرارات هي في الأصل من اختصاصات الكونغرس، ولكن يجب عليه في هذه الحالة أن يعرض هذه القرارات - وعندما تسمح الظروف بذلك - على الكونغرس للمصادقة عليها، ومثل هذه الصلاحيات الاستثنائية لم ينص عليها الدستور، ولكن بعض الرؤساء أكسوها عن طريق الاختهاد، متعلقين في ذلك من أن واجبهم الاتحادي يملي عليهم في أوقات الأزمة اتخاذ التدابير كافة التي من شأنها حماية الاتحاد وسلامته.

وخارج هذا الاختصاص العام للمحافظة على النظام العام، هناك عدد من النصوص التشريعية، والتي هي في ازدياد، يقتضاها تم منح الرئيس سلطات خاصة، ومثلاً البارز قانون ١٩٤٧ *Taft-Harthy*، الذي منح الرئيس صلاحية تعطيل كل إضراب من شأنه أن يمس الحياة العادلة للأمة، وقد استخدمت هذه الصلاحية (٣٠) مرة في (٣٠) عاماً.

<sup>١</sup> .. حيث عدم الامان في المأتمس، زيادة وسائل الاجرام، انتشار العجراءات، تحاولات الاغتيال، الاقتحامات العصرية، أعمال العنف التي ظهرت مؤخراً ...

### **٣- الرئيس وقيادة السياسة الخارجية للاتحاد:**

يتولى الرئيس رسم وتنفيذ السياسة الخارجية للولايات المتحدة، ويتمتع في سبيل ذلك بصلاحيات واسعة جداً، لذلك يجده يشرف على العلاقات الدبلوماسية وبيوجهها، كما أنه يعين السفراء والقناصل في الدول الأجنبية، يتلقى أوراق اعتماد السفراء الأجانب في بلاده، يقرر الاعتراف بالدول، ويعقد المعاهدات.

وبعض هذه السلطات (التعيين، وعقد المعاهدات) يمارسها الرئيس بعد أخذ رأي مجلس الشيوخ وموافقته، أما عملية رسم وتنفيذ السياسة الخارجية فإنها لا ترافق من قبل مجلس الشيوخ، فالنشاط الدولي من إخضاعه للرقابة البرلمانية كونه سوري في معظم الحالات، من جهة أخرى، ونظراً لأهمية الدور الذي ظهر لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية على الصعيد الدولي، والتي لم يكن ليحضر مجال من وضعوا الدستور تعاظمه على النحو المتأخر، فقد عمل الرئيس الأمريكيون في محاولة منهم لتجنب معارضة مجلس الشيوخ على عقد المعاهدات<sup>١</sup> - إلى ابتكار طريقة "الاتفاقات التنفيذية" *Executive agreements* التي لم ينص عليها الدستور، والتي لا تحتاج إلى موافقة مجلس الشيوخ.

ولكن ليس لهذه الاتفاقيات قوة فوق القانون، حيث يمكن للرئيس أن يعرضها على الكونغرس للموافقة عليها بأغلبية بسيطة، واستناداً إلى هذه الطريقة رفع الرئيس

<sup>١</sup> - حيث يتطلب الدستور في المادة (٣/٢) مـ ٢ فـ ٢ موافقة مجلس الشيوخ على تصديقها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وهذه أغلبية مهمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى عرقلة العمل الدستوري؛ كما حصل في معارضة مجلس الشيوخ لعقد معاهدة "فرنساي" عام ١٩١٩.

ومن هذه الاتفاقيات، التي تم بشكل مبسط لم يخط بها على قبهما "القانون الدستوري" حول نطاقها ومضمونها، حيث لا تكتفى كثيرة من تأدية العملية عن المعاهدات، إلا بتجريدها من كل شكلية إجرائية، وتلزم الدول العازفة تفاصيلها كأنها معاهدة، ولكنها لا تخضع لموافقة مجلس الشيوخ، لكن المحكمة العليا رأت، على عرقلة.. الاتفاقيات التنفيذية القررة التي تسمى معايير نفسها، وإنترنت بدمستوريتها.

"روزفلت" اتفاقيات طهران وبالطا وبوتسدام خلال الحرب العالمية الثانية، وكذلك اضمنت الولايات المتحدة بمقتضى مثل هذه المعاهدات إلى بعض المنظمات الدولية، كهيئة الأمم المتحدة، وكانتاها المتخصصة.

#### **٤- في مجال الصالحيات العسكرية:**

نظراً لأن الحرب ليست سوى استمرارية للمعمل الدبلوماسي - ولكن بوسائل أخرى - فإنه - وفي مجال الصالحيات العسكرية - يعُد الرئيس الأميركي القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، وهو الذي يملك الإدارة العليا للمعاملات العسكرية، ويتحدد القرارات المهمة في هذا السياق.<sup>١</sup> يستثنى من ذلك قرار إعلان الحرب الذي يعود نظرياً إلى الكونغرس.

إلا أن القانون الصادر في ١١/٧/١٩٧٣ قد حدد تدخل الرئيس في العمليات العسكرية بدون ترخيص من الكونغرس لمدة لا تزيد على (٦٠) يوماً. وفي ١٢/١١/١٩٩١ حصل الرئيس "جورج بوش" بصうوية على قرار من الكونغرس بإعلان الحرب على العراق. بينما لم يلق ابنه الرئيس "جورج بوش الابن" تصうوية في عسام ٢٠٠٣ في الحصول على هذا الإذن ضد العراق ثانية.

وكمما ذكرنا فإن سلطات الرئيس تتواطئ في أوقات الأزمات والمحرووب، بصورة تجعل منه "دكتاتوراً" بالمعنى الروماني. ولكن هل حقاً أن تركيز الصالحيات بين يدي الرئيس يجعل منه دكتاتوراً؟

<sup>١</sup> - من ذلك أن الرئيس هو الذي أمر بفتح القبة الشرقية والذيروحنة . وكل الرئيس ترماد هو الذي أعطى الأمر بإرسال القوات المسلحة إلى كوريا عام ١٩٥٠ ، والرئيس جون كينيدي هو الذي أمر بفرض الحصار على كوبا في تشرين الأول عام ١٩٦٢ على (ترخيص الصواريخ السوفيتية) . والرئيس جوسيفون هو الذي أمر بإرسال قوات إلى ساد دومنغ في عام ١٩٦٥ ، وكذلك قصف الذين الشابة ما بين الفترة ١٩٦٨-١٩٦٥ . والرئيس بوش الابن كذلك أخذ قرار الحرب ضد العراق في عام ٢٠٠٣ دون سند شرعي.

<sup>٢</sup> - م. زهير شيكو، القانون الاستوري والمؤسسات السياسية ، ص ٣٨١.

<sup>٣</sup> - د. مصطفى طارودي ، الرؤساء في الحقوق الدستورية ، مطبعة جامعة دمشق ، ١٩٦٠ ، ص ٢٤٢.

في الواقع ، مهما كانت درجة تركيز الصالحيات في أيدي الرئيس ، فإن الواقع يظهر أن المجتمع الأمريكي في تمسكه بالإيديولوجية الليبرالية السياسية والاقتصادية مستعد دوماً لمقاومة أي محاولة للاستبداد . وإذا كانت الأزمات تحصل من الرئيس دكتاتوراً ، فإنه يكون دكتاتوراً مشرعًا . إن صحة التعبير . ونضيف من جانبنا يكون مشرعًا على النمط الأمريكي على الأقل .

أضاف إلى ذلك ، أن النظام الدستوري الأمريكي - الذي يقوم من حيث المبدأ على الفصل بين السلطات - تبين فيه أن الضرورات العملية ، وحسن سير المؤسسات الدستورية .. قد فرضت ضرورة التعاون ما بين الرئيس والمكونغرس ، فالكونغرس لا يستطيع تحمل الرئيس على الاستقالة ، ولا الرئيس يملك حل الكونغرس .

لذلك ، ولمعرفة طبيعة العلاقة ما بين الرئيس والمكونغرس يجب علينا دراسة الكونغرس ، تركيه ، اختصاصاته ، العلاقات المتبادلة مع الرئيس ، ووسائل التأثير المتبادلة بينهما .

## المطلب الثاني

### الكونغرس

يطلق اسم الكونغرس على البرلمان الأمريكي عندما يجتمع في مجلسه، مجلس النواب "ممثل الشعب" و مجلس الشيوخ "ممثل الولايات". ويجتمع أعضاء مجلس الشيوخ والنواب في العاصمة واشنطن.<sup>١</sup>

ويتولى الكونغرس ممارسة الوظيفة التشريعية إضافة إلى بعض الصالحيات الأخرى التي سترعرض لها، بعد أن نبدأ بتكوينه ونظامه الداخلي .

#### أولاً - تكوين الكونغرس:

يتتألف الكونغرس كما ذكرنا من مجلسين: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ.

##### أ. مجلس النواب:

يتتألف مجلس النواب (أو مجلس الممثلين) *Chambre des représentants* ، من (٤٣٥) عضواً يمثلون الشعب الأمريكي بفرضه كياناً واحداً، وعلى أساس ممثل واحد لكل (٤١٠,٠٠٠) ناخب.<sup>٢</sup> وي منتخب النواب في كل ولاية لمدة ستين بالاقتراع العام المباشر، على أساس الاقتراع الفردي الأكثري ملحوظة بشكل ظاهر. ويتجدد المجلس بكل ستين.

١- التي وضع عقدها في عهد الرئيس "جورج واشنطن" المهندس الفرنسي "بيير شارلي لافران". وفي هذه الكونغرس الذي رأى المهننس المذكور أن يكون على هضبة تشكل مرکز دائرة وخلفه من هذا المركز الشوارع نحو المحطة، وأعضاء الكونغرس يتمسكون في مبنى "الكابيتول" الذي يتألف من جناحين توسطهما قبة شاسعة، وقد خصص لكل مجلس حجاج، وصممت فاعلان لكل من المجلسين على شكل نصف دائرة.

٢- انظر:

وشروط الانتخاب تختلف بين ولاية وأخرى حسب القوانين الانتخابية فيها.

لكن الدستور الاتحادي اشترط في الترشيح مجلس النواب:

١- أن يبلغ المرشح سن الخامسة والعشرين.

٢- أن يكون أمريكيًّا منذ سبع سنوات على الأقل إذا كان متجلسًا.

٣- أن يكون مقيدًا أثناء الانتخاب في الولاية التي يريد أن يرشح نفسه فيها.

والانتخابات التي تجري كل ستين إما أن تتفق مع الانتخابات الرئاسية، وقد

تقع أحيانًا في منتصف فترة الولاية الرئاسية، وفي الحالة الأخيرة غالباً ما يفقد الحزب

الذي يتبعه إليه الرئيس عدداً من الأصوات، وظهور بذلك ضرورة "التعايش المشترك"

على النمط الأمريكي.<sup>١</sup>

وقد تحصل الانتخابات أثناء فترة تجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ، على أن

فترة الولاية في مجلس النواب لمدة ستين هي فترة قصيرة جدًا، والنواب حسب العبرارة

الشهيرة في أميركا "في سنة ينسون وعودهم، وفي الأخرى يصيغون غيرها"، والمجموع

مبالغ مالية باهظة (٤) مليون دولار في المتوسط لمقعد في مجلس الشيوخ، و(٣٦٠٠٠)

دولار لمقعد في مجلس النواب، لذلك فقد اقترح الرئيس "جونسون" منذ عام ١٩٦٦

تعديل الدستور يجعل المدة (٤) سنوات تتفق أو تتوافق مع انتخابات الرئيس،

ويستبعد بذلك خطر التعايش المشترك، وقد تحدّى الاقتراح في عام ١٩٧٣ من قبل

الرئيس "نيكسون" وفي عام ١٩٨٩ من قبل الرئيس "جورج بوش"، مع مشروع

لتعديل تمويل الحملات الانتخابية، ولكن دون جدوى.

<sup>١</sup>- من ذلك في ١١/٦/١٩٩٠ فقد الجمهوريون تسعة مقاعد، ولم يحصلوا على علني (١٦٦) مقابل (٢٦٩) للديمقراطيين. وفي عام ١٩٩٢ حصل الديمقراطيون على (٢٥٩) مقابل (١٧٥) للجمهوريين، وواحد مستقل، وبقي الرئيس مع ذلك من الديمقراطيين.

## بـ مجلس الشيوخ: *Le Senat*

يتالف مجلس الشيوخ من (١٠٠) عضو بمعدل عضويين "شيفرين" لكل ولاية، بصرف النظر عن عدد سكانها واتساع رقعتها.<sup>١</sup> وي منتخب أعضاء المجلس -منذ التعديل السابع عشر لعام ١٩١٣- بالاقتراع العام المباشر، وباقتراع الأغلبية بجولة واحدة، حيث يفوز في الانتخاب من يحرز أكثر الأصوات، ولا ينتخب إلى الأصوات المباقية. ومدة المجلس ست سنوات، يتحدد ثلث أعضائه كل ستين، في الوقت نفسه الذي يجري فيه انتخاب النواب، ومرة من التسعين من انتخابات الرئيس.

ويشترط فيمن يرشح مجلس الشيوخ:

- أن يكون قد أتم الثلاثين من العمر.

- أن يكون أمريكيًّا منذ تسع سنوات على الأقل.

- أن يكون مقيماً أثناء الانتخابات في الولاية التي يريد أن يرشح نفسه فيها.

ولمنازعات الانتخابية للأعضاء هي من اختصاص كل مجلس، وليس من اختصاص المحكمة العليا. ولكن من المؤكد أن هذه التقنية السياسية للنظر في صحة انتخاب الأعضاء من قبل أعضاء المجالس تحمل في بواعتها وطريقها بعض العسف. ولكن المحكمة العليا أظهرت إرادتها بتأمين رقابتها حول هذه النقطة، حيث حكمت في عام ١٩٦٩ بأن عدم التصديق في عام ١٩٦٧ لانتخاب السيد "باوليل" المنصب في مقاطعة "هاربو" في عام ١٩٦٦، لم يكن دستورياً.<sup>٢</sup>

هذا ويتقاضى النواب والشيوخ طيلة مدة تمثيلهم تعويضات مرتفعة جدًا، حيث يبلغ ما يتلقاه العضو (٥٧,٠٠٠) دولار في عام ١٩٨٠، ويضاف إليها (٣٠٠,٠٠٠) دولار نفقات انتقال ونفقات شخصية، إضافة إلى المزايا الصحية والاجتماعية. كما يتمتعون بأجواء وظروف عمل مرموقه ، فمن حيث الوسائل

<sup>١</sup> نيويورك (٢٥) مليون، الأسكندرية (٢٠٠,٠٠٠) مليون، زغبادا (٢٠٠,٠٠٠) مواطن.

<sup>٢</sup> - انظر:

الموضوعة تحت تصرف الأعضاء في مجلس الشيوخ مثلاً في عام ١٩٧٨ بحمد (٦٤١٢) مساعد تحت تصرف المجلس، والممثل له مكتب، وعشرة أشخاص مساعدين، وبعشر الشيوخ تحت تصرفهم حوالي (٥٠) مساعدًا.

كما يمتع أعضاء الكونغرس بمحاصنة برلمانية تقليدية أثناء حضورهم اجتماعات المجلس، وفي الذهاب إلى المجلس والعودة منه. كذلك فهم لا يسألون عن خطبهم، ومناقشتهم، وآرائهم التي يبدوونها في أي من الجلسات.

هذا وإن كان لكل بخطب رئيسه، فإن نائب رئيس الولايات المتحدة هو رئيس مجلس الشيوخ، ولكن لا صوت له في المجلس، إلا إذا تعادلت كفتا المترعين، كما أن مجلس الشيوخ يختار رئيساً وقتياً يخلف نائب الرئيس في منصبه عند غيابه، أو عند مباشرة مهام رئيس الولايات المتحدة (المادة ٣١ من الدستور).

## **ثانياً - سبب عمل المجالس:**

يعقد الكونغرس دورة عادية لممارسة صلاحياته التشريعية والمالية. وتبدأ الدورة في الثالث من كانون الثاني حتى آخر شهر تموز، باستثناء حالة الحرب، أو إعلان الرئيس حالة الطوارئ، أو قرار مختلف يتخذه الكونغرس نفسه.

ويجتمع كل مجلس على حدة، إلا في بعض الحالات وعلى الأخص تلك المتعلقة بفرز أصوات الناخبين الرئاسيين لرئيس الولايات المتحدة، أو الاستماع إلى رسالة الرئيس السنوية عن حالة الاتحاد.

كما أنه أثناء انعقاد دورة الكونغرس لا يدخل أي مجلس أن يؤجل جلسته بدون موافقة المجلس الآخر ما يزيد على ثلاثة أيام، أو الانتقال إلى مكان عسى السدي يلتئم فيه الجلسات، وذلك بمدفوعة أي منهما تعطيل دور الآخر.

وبحسب الدستور فإن النصاب القانوني الذي يخول المجلس من مباشرة عمله هو الأغلبية في كل من المجلسين (٥١ في مجلس الشيوخ) و (٢١٨ في مجلس النواب). إلا أن الواقع العملي يتجاوز هذا الشرط القانوني، وتأكيد يتم في كل مرة تطلب فيها

الأغلبية؛ والأغلبية المطلوبة لاعتماد نص ما هي الأغلبية البسيطة، أما التعديل الدستوري فيتطلب أغلبية الثلثين. وهناك حالات للأغلبية المشددة، كتصديق المعاهدات، تعين كبار الموظفين، الاعتراض على فيتو الرئيس.

هذا ويعد لكل مجلس أن يقرر لائحة إجراءاته (جدول أعماله). وهذا طبيعي في النظام الرئاسي، نموذج الفصل بين السلطات واستبعاد تدخل أي جهاز على الآخر في ممارسة سلطاته الأساسية.

ورئيس المجلس *Le Speaker* ينظم ويدبر المناقشات بالاتفاق مع رؤساء المجموعات *floor leaders* ، واللجان واللجنة القانونية *Committee* التي غالباً ما تحدد جدول أعمال مجلس النواب.

ورئيس مجلس النواب يشارك في التصويت في التوجيه الذي يراه، بعكس رئيس مجلس الشيوخ الذي لا صوت له إلا إذا تعادلت كفالت المترعين.

هذا ويعود رئيس مجلس النواب هو الشخصية الثالثة في الدولة بعد الرئيس ونائبه. ودوره يكمن في تأمين أو تنفيذ مصالح الحزب الذي يتميّز إليه. وتجدر الملاحظة إلى أن الديمقراطيين يشكلون الأغلبية في مجلس النواب دون انقطاع منذ عام ١٩٥٤...

## ١- القواعد المشتركة في سير عمل المجالس:

نعرضنا فيما سبق للقواعد المتعلقة بمسألة الانتخاب، ووضع الأعضاء، وتناولنا فيما يلي السير الداخلي للمجالس:

يجتمع الكونغرس بصورة شبه دائمة، فهو لا يعرف نظام الجلسات، وهو في اجتماع شبه دائم، ففي عام ١٩٤٠ دامت الدورة (٣٦٦) يوماً، والمدة بمجموعها تفوق دائماً (٣٠٠) يوماً.

رئيس لأي من المجلسين أن يؤجل اجتماعاته بدون موافقة مجلس الآخر أكثر من ثلاثة أيام، حتى لا يعيق العمل البرلماني في الكونغرس.

وفي إطار السير الداخلي فإن الكونغرس يعمل وداعل كل مجلس من خلال اللجان  
النية الدائمة والمتخصصة، وكذلك اللجان المؤقتة.

- **اللجان الدائمة: Standing Committee** ويبلغ عددها (١٨) في مجلس الشيوخ، ويتراوح عدد أعضاؤها بين (٧) و(٢٧) شخصاً. وفي مجلس النواب يتضمن عددها (٢٠٣)، يتراوح عدد أعضاؤها بين (٩) و (٥٠) نائباً، وليس للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنة. وهناك حوالي (١٣٥) لجنة صغيرة. وهذه اللجان هي لجان دائمة ومتخصصة في النشاطات المهمة للسلطات العامة: مالية، المسؤولون الخارجيين، الثقافة والتعليم... .

كما أن للكونغرس حق تشكيل (لجنة مؤقتة) لدراسة مشروعات قانونية ذات أهمية خاصة. ورئيسة اللجان تعود في الغالب إلى حزب الأغلبية، أي الذي له مقاعد أكثر في المجلس.

ودراسة مشروعات القوانين تبدأ عادة في اللجان، وعدها الأمور المالية التي تعود أولويتها إلى مجلس النواب، فإن سلطة التشريع تعود إلى المجلسين على قدم المساواة، وإن كانت المبادرة غالباً ما تأتي من مجلس النواب.

وللجان حق تعديل مشروعات القوانين التي غالباً ما تقر في المجلس كما أحيلت إليه من اللجان. ولإقرار مشروع أي قانون من الكونغرس لا بد من التصويت عليه بالموافقة في كلا المجلسين، وفي حال الخلاف بين المجلسين، يتم تشكيل لجنة "توفيق أو مصالحة" Conference Committee أو "لجنة مشتركة" Joint Committee، بغية إيجاد تفاهم بين المجلسين حول المسألة المختلف عليها. ولا يصدق المشروع إلا إذا وافق المجلسان على نفس النص.  
ثم يصدر القانون ويصدق من رئيس الجمهورية، ولرئيس إن شاء - أن يرفض التصديق باستعمال حق الفيتو.

هذا ويعن على الكونغرس أن يفوض التشريع إلى السلطة التنفيذية على شكل مراسم تشريعية، وذلك منذ حكم المحكمة العليا في عام ١٩٣٧ حسول السياسة الاقتصادية الجديدة أو الصيغة الجديدة .

### - لجان التحقيق - *commission d'enquête - Investigation Committee*

للكونغرس أن يشكل لجان تحقيق بهدف تزويره وتزويده بكل ما يحتاجه من معلومات لسير التحقيق. وهذه اللجان أن تأمر أيّاً كان بالمثل أمامها للإدلاء بمعلوماته التي تثير المجلس، وليس لأي شخص - باستثناء رئيس الدولة ونائبه - الامتناع عن المضور أمام اللجان للإدلاء بشهادته أو معلوماته، وفي حال الرفض يمكنها أن تأمر بتوقيفه، وإحضاره رغم إرادته، وفرض عقوبات عليه.

وقد استطاع الكونغرس من خلال هذه اللجان أن يفرض نوعاً من الرقابة والتقد على السلطات التنفيذية والقضائية، وذلك خلافاً لأحكام الدستور ولیندا الفصل بين السلطات، مفترضاً أن هذه اللجان هي إحدى الوسائل المهمة في استعادة سلطاته.<sup>١</sup> ولكن رغم افتراض هذه اللجان من إحدى عوامل الديمقراطية، فقد تعرضت لانتقادات حادة تتلخص في أنها تتحدى صفة قضائية أكثر فأكثر، بل وليسية، ودون أن تقدم الضمانات الجديدة، أو الزاهدة في التحقيق. وهذا يعود على ما يبدو إلى رغبتها في اكتشاف الفضائح، والتسيس الكبير لأعضائها، وغياب المناوشات الجدية داخل هذه اللجان.

<sup>١</sup> ..مثال ذلك، اللجنة التي شكلت في الخمسينيات حول النشاطات المعاذية لأمريكا "الستيورن" وترأسها "جوزيف ماكارني"، اللجنة المشكلة في عام ١٩٧٣ حول نشاط الشركات المتعددة الجنسيات الأمريكية في الخارج، اللجنة المشكلة حول نشاط الاستخبارات الأمريكية في عام ١٩٧٥، ولجنة "أروين Erwin" حول فضحة "ووترغيت".

### **ثالثاً - سلطات "اللهيابه" الكونغرس:**

يتولى الكونغرس، بحسب الدستور الصلاحيات التشريعية والمالية، إضافة إلى عدد من الصلاحيات الأخرى.

وقد وردت هذه الصلاحيات في الدستور بطريق التصرير، وشملت:

#### **١- حق اقتراح القانون:**

حيث يعود إلى أعضاء الكونغرس وحدهم -حسب الدستور- حق اقتراح القوانين. ولا يملك الرئيس سوى لفت انتباه الكونغرس إلى الأمور الضرورية، وبما يرسّ الجلسات هذه الصلاحية بصورة مشتركة، وعلى قدم المساواة، أما المسائل المالية فبيان الأولوية فيها -كما ذكرنا- تعود إلى مجلس النواب. ومن ممارسة هذه الصلاحية التشريعية في النظام الرئاسي يتبيّن أن مجال القانون غير محدد، وأن الكونغرس لا يعرف أي قيود في ممارسة هذه الصلاحية، فهو يتمتع بحرية كبيرة في ممارستها، ولا يحد منها سوى الدستور، والمواد المتعلقة بالحقوق الفردية والحرفيات العامة، وحقوق الدوليات الأعضاء. وقد منع قرار المحكمة العليا الصادر عام ١٩٣٧، في قضية السياسة الاقتصادية الجديدة للرئيس "روزفلت"، الكونغرس أن يفوض السلطة التشريعية إلى المسألة التنفيذية لتمارسها على صورة مراسيم تشريعية.

ومنذ هذا التاريخ كل تفويض يعد خالفاً للدستور، وبالتالي ليس للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم تشريعية.

وقد استطاع الكونغرس بفضل اجتهاد المحكمة العليا والضرورة العملية أن يوسع نطاق سلطاته التشريعية لتشمل: التواهي الاقتصادية، والاجتماعية، والمالية، والدفاعية، وقد تم له ذلك بفضل نظرية الصلاحيات الضمنية *Implied powers* ، التي تقول بأن: "سلطات كل هيئة تتبع عن المسؤولية التي تنهض بها، وذلك حتى تستطيع الهيئة أو السلطة ممارسة اختصاصاتها الدستورية كاملة". وقد استفاد

الكونغرس من هذه النظرية لاتخاذ القوانين الضرورية لتأمين وضع سلطات الحكومة موضع التطبيق، وليوسع صلاحياته على حساب الدوليات الأعضاء.

## ٢- الصلاحيات المالية:

وتشمل: حق فرض الضرائب، عقد القروض، صك التقادم، تحديد المعايير والأوزان والمقاييس ، تنظيم التجارة الداخلية والخارجية، تحديد شروط الجنسية واكتساحها، تنظيم قضایا الدفاع الوطني ومسائل الحرب والسلام، تحديد الشروط لقبول أعضاء جديد في الاتحاد، التشريع في قضایا الإفلاس، الملكية الأدبية والفنية، وإقامة مكاتب البريد وطرق المواصلات .

وسلطة الكونغرس في المسائل المالية لا تعرف بدورها أي قيود، سواء من حيث المبادرة أم التصويت على النفقات والإيرادات. ويقتصر دور السلطة التنفيذية على عرض مشروع الميزانية فقط على الكونغرس "مجلس النواب أولًا".

ومن هذه الصلاحية المالية الأساسية يستطيع الكونغرس أن يؤثر على السلطة التنفيذية ، برفضه أو بقبوله للميزانية، وخاصة منذ عام ١٩٧٤ عبر قانون "ضبط الميزانية" استطاع الكونغرس أن يتغلب بهذا القانون على ممارسة الرئيس بعدم صرف النفقات المخصصة، أو التي يرى الكونغرس بأنه قد صورت عليها دون اعتبار لتعادل الميزانية. وهذا صحيح في الواقع حتى عام ١٩٧٤ ، حيث كانت كل لجنة تجتمع على حدة وتقترح نفقات جديدة بدون أن تقسم بالتجادل الإيرادات المطابقة لها. ولكن منذ عام ١٩٧٤ أخذ الكونغرس - نتيجة جهد الرئيس - بحيث أعضائه للتصويت على بعض النفقات، أو تبيئهم من التصويت على بعضها الآخر، كما هو الحال في الدول الأخرى. كما أخذ الكونغرس كذلك يهتم بمناقشة الميزانية وتعادلها، مستعيناً في ذلك بجهاز مؤتمر الميزانية *C.B.O.* ، حيث يجتمع (٧٥) عبيراً يكلفون بدراسة الميزانية المعروضة من الرئيس، ويدققون تقدير النفقات والإيرادات، وتنوير المجلس حول آثارها الحقيقة على الميزانية.

### **٣- الصلاحيات الأخرى للكونغرس:**

إضافة لصلاحياته التشريعية والمالية يتمتع الكونغرس بصلاحيات واحصاصات

أخرى ذات أهمية، منها:

#### **\* ممارسة صلاحية السلطة التأسيسية:**

للكونغرس حق تعديل الدستور بعد أن يوافق أغلبية ثلثي أعضائه على هذا التعديل، كما أن التعديل لا يصبح نافذاً إلا إذا أقرته ثلاثة أرباع المحاسن التشريعية للدوليات الأعضاء، ومن جهة أخرى تحد الإشارة إلى أن الدوليات الأعضاء لا تستطيع أن تتحدد المبادرة بتعديل الدستور الاتحادي، ولكن مشروع التعديل لا يعرض على الكونغرس لدراسته وإقراره إلا بعد موافقة السلطات المختصة في ثلثي الدوليات الأعضاء عليه.

#### **\* ممارسة سلطة انتخابية استثنائية:**

ذكرنا أنه عندما لا يحصل أي من المرشحين للرئاسة على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين الرئاسيين، يعود ب مجلس النواب "الممثلين" صلاحية انتخاب الرئيس، أما مجلس الشيوخ فيتتسبخ نائب الرئيس، ولكن هذه السلطة المنصوص عليها في المادة (١/٢) من الدستور، لم تمارس إطلاقاً، وهذا نتيجة لنظام الثنائية الحزبية المطبق في الولايات المتحدة.

#### **\* للكونغرس سلطة رقابة وإشراف على المصالح العامة:**

فالكونغرس هو الذي يقرر إحداث المرافق والمحفظات العامة، ويحدد هيئات امتيازاتها، سيرها، ومراقبة إدارتها المالية.

## \* الكونغرس كسلطة قضائية:

يمارس الكونغرس نوعاً من السلطة القضائية لمحاكمة كبار موظفي الدولة الاتحادية بما فيهم الأئماء، وذلك من خلال الطريقة التقليدية المعروفة بـ "الإمبيشمنت" *Impeachment*، أو الأئماء، المأمورة عن الأعراف الدستورية البريطانية، ولكن في تبعتها الجزائية لا السياسية "مسؤولية جزائية شخصية". فيمحب الدستور للكونغرس الحق في محاكمة رجال السلطة التنفيذية من موظفين وأئماء، وكذلك حق محاكمة الرئيس بتهمة الخيانة العظمى، الفساد، الرشوة، أو أي حرية أخرى مهمة ومرتكبة ضد الدولة، كحلف يمين كاذبة مثلاً. وقد نظم الدستور أصول الأئماء والمحاكمة، فأعطي مجلس النواب حق الأئماء بعد سماع تقرير لجنة تحقيق خاصة يولفها، وأعطي مجلس الشيوخ حق المحاكمة، وينظر في القضية بمجلسات سرية. وفي حال الحكم بتجدد المجلس فراره بتسريح الموظف أو عزله، ويشرط أن يتقرر ذلك بأكثرية الثلثين. ويدرك أن الرئيس "نيكسون" كان قد استقال قبل مباشرة الكونغرس هذه الطريقة ضده على إثر فضيحة "واترغيت".

## \* حق إعلان الحرب:

ذكرنا سابقاً أن صلاحية إعلان الحرب تعود إلى الكونغرس. وذكرنا أيضاً أنه مع ظروف الحرب الحديثة والسلاح النووي والتدخل السريع للقوات، غالباً ما قد يتورط الرئيس في أعمال عسكرية في الخارج دون الحصول على الموافقة المسماة من الكونغرس. لهذا فقد سن الكونغرس في ١١/٧ ١٩٧٣ قانون "سلطات الحرب" *War power Act*؛ منع موجبه على الرئيس إرسال قوات أميركية إلى خارج الولايات المتحدة للمحاربة لمدة تتجاوز الستين يوماً دون موافقته. وبموجب هذا القانون فقد طلب الرئيس "ريغان" موافقة الكونغرس في عام ١٩٨٢ لوضع القوات في بيروت، والرئيس "جورج بوشن" كذلك حصل بصعوبة على قرار ترجيح إعلان الحرب ضد العراق في ١٢/١ ١٩٩١.

## \* صلاحيات خاصة مجلس الشيوخ دون مجلس النواب:

يملك مجلس الشيوخ لوحده صلاحيات مهمة في شؤون التعيين والسياسة الخارجية:

### شئون التعيين:

يمارس مجلس الشيوخ منفرداً صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين، عسا  
فهم الوزراء والسفراء، حيث يترتب على رئيس الدولة أن يحصل على موافقة مجلس  
الشيوخ عند تعيين: الوزراء، القنصل، أعضاء المحكمة العليا، والموظفين الاتحاديين...  
أي حوالي (٦٠،٠٠) شخص حالياً. وينبع المجلس موافقته في العادة، ولكن ليس  
بصورة آلية في كافة الحالات، فغالباً ما تقوم لجان المجلس باستدعاء المرشحين للوظائف  
والاستماع إليهم، وإجراء التحقيقات اللازمة حولهم...

### في شئون السياسة الخارجية:

يتمتع مجلس الشيوخ حسب الدستور بصلاحية التصديق على الاتفاقيات  
والمعاهدات الدولية التي يوقعها الرئيس. ولا تعد هذه الاتفاقيات نافذة إلا بعد موافقة  
مجلس الشيوخ وتصديقها من قبله بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين.  
وقد رأينا كيف حاول رؤساء الولايات المتحدة التهرب من هذه الصلاحية  
ل مجلس الشيوخ عن طريق ما يسمى "الاتفاقيات التنفيذية"، إلا أن المحكمة العليا رتبت على  
هذه الاتفاقيات القوة التي تفترض بالمعاهدات نفسها. ولكن نظراً لأن هذه الاتفاقيات ليس  
لها قوة أعلى من القانون، فإن الرئيس يجب عليه أن يعلم الكونغرس بكل اتفاقية  
المعقودة بالشكل البسيط الذي وقعه، وتتخضع لهذا الشكل لتصديق الكونغرس بالأغلبية  
البسيطة.

وهذا بدوره يمنع المجلس إضافة إلى السلطات المائية "مناقشة المساعدات المائية  
والعسكرية للولايات المتحدة"، سلطة مهمة في مراقبة السياسة الخارجية، خلافاً لمبدأ  
التفصل بين السلطات. وقد تعززت هذه السلطة أيضاً بقرار مجلس الشيوخ في  
١٩٧٩/٦/٨ الذي يفرض موافقته حول قطع الرئيس كل اتفاق للدفاع المشترك ما بين

الولايات المتحدة وأي دولة أخرى ( ويبدو أن الدرس من فيتنام قد استفاد منه ).<sup>١</sup>

ونجاح مجلس الشيوخ الأمريكي -رغم قلة عدد أعضائه- يعود إلى كونه يجسد العقلية السياسية الأمريكية من جهة، وإلى طبيعة تنظيمه التي تجعل المناقشات داخل المجلس أكثر موضوعية وعقلانية من جهة أخرى، وإلى طول مدة ولايته التي تعطي أعضائه استقلالاً أكثر عن الرأي العام، وعن جماعات الضغط. وهذا بخلاف مجلس الشيوخ في دول أوروبا الغربية التي أصبحت بفعل التطور الديمقراطي مجالس شكلية، دون سلطات فعلية.<sup>٢</sup>

## رابعاً- العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس:

يقوم النظام الدستوري الأمريكي على مبدأ الفصل بين السلطات، فلا الكونغرس يستطيع حمل الرئيس على الاستقالة، ولا الرئيس يملك حق حل الكونغرس. ولكن الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل هو في الواقع فصل نسيبي، حيث تجد بعض وسائل التأثير والتداخل ما بين الرئيس والكونغرس. وهذه للوسائل منها ما نص عليها الدستور، ومنها ما وجد نتيجة الضرورات العملية، وحسن سير المؤسسات الدستورية التي فرضت ضرورة التعاون فيما بينها أكثر مما يوحى الفصل بينها. وهذا ما جاء في قرار المحكمة العليا لعام ١٩٧٤ بقرارها:

"إذا هرر الدستور السلطة ليضمن الحرية، فإنه يريد أيضاً بأن تكون السلطات المفصلة - في الواقع متكمالة - لتؤمن حكومة فعالة. وهو يريد أن تكون الفروع

<sup>١</sup> وثمن آن (٢٠) معاهدة فقط وفكت من قبل مجلس الشيوخ من أول (١٤٠٠) صدقت منذ عام ١٩٨٩، فإن الرئيس لم يعرض على مجلس صوت (٤١) من أول (٧٠٠٠) انتقام، وفقط من عام ١٩٤٦ من عام ١٩٧١، (ظرف: D.Turpin,c.c,p765) note28.

<sup>٢</sup> - حورج بوردو - القانون الدستوري - المراجع السادس - ص ٢٥٥.

المختلفة منفصلة ولكن متداخلة، ليكون لها الاستقلالية ، ولكن أيضاً المشاركة التقابلية  
المتبادلة".<sup>١</sup>

فكلا من الرئيس والكونغرس يملك وسائل تأثير تكفله من التأثير على الآخر:  
**أ- وسائل تأثير الرئيس على الكونغرس:**

جاء البعض على بعض هذه الوسائل في الدستور، والبعض الآخر أوجده التطبيق العملي:

١- الوسائل التي نص عليها الدستور:

- حق الاعتراض "الفيتو" على القوانين الاتحادية .
- حق توجيه خطاب إلى الكونغرس .

\* حق الاعتراض "الفيتو" على القوانين التي يصوت عليها الكونغرس:

حسب نص الدستور الأمريكي (المادة ١/٧) ، لا يصبح القانون نافذاً إلا بعد تصديقه من الرئيس، أي توقيعه ثمهدأ لنشره ودخوله حيز التنفيذ. على أن للرئيس حق الاعتراض *Le droit de veto* على القانون، بالامتناع عن توقيعه، وإعادته إلى الكونغرس مع بيان اعتراضاته عليه، وذلك في مهلة عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليه، باستثناء أيام الأحد. وفي هذا الحال يقتضي لكي يصبح القانون نافذاً إقراره بجدل في كل من مجلسي النواب والشيوخ بأكثريتين اللتين. وتدرج أسماء المؤيدتين والمعارضين للمشروع في مصايبط (معاضر) كل من المجلسين على حدة.

Cour supreme juillet 1974,United states Versus Richard Nixon,in  
Debbasch,Pontier,Ricci,Bourdon.o.c,p229 .

وحق الاعتراض لم يستعمل بادي الأمر إلا نادراً، فمنذ سنة ١٧٨٩، وحسنة سنة ١٨٢٩، استعمل (١٠) مرات فقط، وفي الحالات التي كان فيها القانون يمسدو مخالفًا للدستور، إلا أن هذا الحق أضحي -فيما بعد- سلحةً فعالةً بيد الرئيس للتأثير على الكونغرس، بحيث نادرًا ما يهمل الكونغرس دراسة الأسباب الموجبة للرد.<sup>١</sup>

وبخدر الإشارة إلى أنه رغم الطلبات المتكررة من رؤساء عديدين من "غرانت" حتى "بوش" ١٩٩٠، فإن رئيس السلطة التنفيذية لا يملك أن يعرض على مشروع قانون بصورة اختيارية، أي حول بعض الأحكام المنفصلة فقط، لأن الكونغرس يرفض باستمرار أن ينفع الرئيس تعزيز سلطاته بطل هذه الصلاحية. بالمقابل، هناك ما يسمى "اعتراض الجيب" *Pocket veto ,veto de poche* ، الذي يسمح للرئيس بعدم إصدار القانون في نهاية الدورة البرلمانية، وعندها لا يكون الكونغرس متقدماً، ويكون مضطراً لأن يعيد كامل الإجراءات التشريعية للدورة القادمة.

#### \* حق توجيه خطاب للكونغرس عن حالة الاتحاد:

وقد نص الدستور على هذا الحق في المادة (٣/٢)، حيث يتضمن خطاب الرئيس الذي يلقى عادة في مستهل كل عام أمام الكونغرس تقريباً لأوضاع البلاد وخططها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، ومعالجة مختلف القضايا التي تواجهها، هذا الخطاب الذي يشبه خطاب العرش الإنكليزي *discours du trone* ، يلعب دوراً كبيراً في توجيه الكونغرس لإصدار القوانين التي يوحى بها الرئيس، أو يشير إلى ضرورة اتخاذها في خطابه الذي أضحي أشبه ما يكون ببرنامج تشريعي تحت رقابة

<sup>١</sup> - غالباً "روزفلت" استخدم حق النقض (٦٣١) مرة خلال انتي عشر عاماً، ولم ينتبه الكونغرس إلا على عشرة منها بأغلبية الثلثين، ثم استخدم (٢٥٠) مرة الرئيس "ترومان"، (١٨١) من الرئيس "إيسنهاور" أقل من ذلك فيما بعد (٢١) مرة من الرئيس "كينيدي" ، (٣٠) مرة من الرئيس "جونسون" ، (٤٢) من الرئيس "نيكسون" ، (٧٢) من الرئيس "غوردون" ، (٣١) من الرئيس "كارتر" ، وتم التغلب على اثنين فقط، و (٧٨) مرة من الرئيس "ريغان" حيث واجه أغلبية الديمقراطيين في الكونغرس، و(٣٦) مرة من الرئيس "جورج بوش".

رأي العام. على أن الرئيس يستطيع أن يذهب أكثر من ذلك باستعمال حق المبادرة التشريعية.

## ٤- الوسائل التي أوجدها التطبيق:

- حق المبادرة التشريعية.

- تحضير الموازنة.

### \* حق المبادرة التشريعية:

فالرئيس - وإن كان يشارك في اقتراح القوانين - إلا أنه لا يعارض هذا الحق بصورة مباشرة، ذلك لأن حق المبادرة التشريعية في الولايات المتحدة يعود إلى الكونغرس بموجب مبدأ الفصل بين السلطات، رغم أن أي حكم دستوري لا يمنع الرئيس صراحة من التدخل في هذا المجال. وقد جرت العادة منذ بداية نشوء الاتحاد على أن يتقدم الرئيس بمشروعات قوانين دون أن يكون ذلك حقاً دستورياً له، لكن النفور أو العرف كان ياتحه الحد من حق الرئيس في المبادرة التشريعية بصورة مباشرة. على أن هذا التطور أو العرف لم يكن من القوة بالدرجة المطلوبة، حيث نشهد إحياءً لحق المبادرة التشريعية بصورة غير مباشرة، سواء عبر رسالة الرئيس عن حالة الاتحاد التي أضحت بمثابة برنامج حقيقي للعمل التشريعي يوجه نشاط الكونغرس، أو من خلال أصدقائه في الكونغرس أو من خلال رؤساء الكتل الخزبية واللجان البرلمانية في المجلسين . وهذا ما يفسر وجود وظائف اتحادية عالية المستوى شاغرة، يحاول الرئيس من خلالها أن يحصل على مساندة أعضاء الكونغرس الذين يتمسونها لأصدقائهم الناخبين ... فمن خلال هؤلاء النواب يستطيع الرئيس أن يتقدم بمشروعات قوانين. وفي البيت الأبيض يوجد "مساعد شخصي" للرئيس مكلف بالعلاقات مع الكونغرس، وينتسب نشاط مختلف الموظفين الذين يحاولون أمام اللجان، أو كوايس الكونغرس، إقناع أعضاء الكونغرس بضجة طلبات الرئيس. وفي حال الخلاف لا يألو الرئيس جهداً من التدخل لدى رؤساء اللجان الدائمة.

وفوق ذلك ، يتبع الرئيس أعمال الكونغرس شخصياً، فهو يجتمع كل أسبوع مع قادة حزبه "وأحياناً مع قادة الحزب المعارض" ، ليشرح لهم أمنياته ووجهة نظره، لتكون بدورها محل مبادرة تشريعية. والدعوة إلى اللقاء مع الرئيس تعدّ مطمعاً كبيراً لعضو الكونغرس، وكذلك تعدّ بالنسبة للكونغرس مكسباً جديداً، ليكسب دعم الإدارة حول مشروع يهم مقاطعه الانتخابية، أو ل يستطيع التدخل في الحصول على منصب إداري شاغر لانتخابيه.

ولا يفقد الرئيس كذلك إمكانية مساندة ودعم التوابل بصورة شخصية أو غير مباشرة أثناء حملتهم الانتخابية، أو قد يحمل ضدهم، خاصة وأنه يتمتع باحترام وتقدير كبار في لدى الشعب الأمريكي، ويمكنه بالفعل كسب تأييد الرأي العام لوجهة نظره، والضغط على الكونغرس بصورة غير مباشرة، فتأييد الرأي العام في الولايات المتحدة يعدّ أحد أهم العناصر الأساسية للسلطة الرئاسية. ويفضل هذا التأييد العام الذي يستمدّ الرئيس من سلطاته المباشرة... فقد أصبحت السلطة الفاعلة في الدولة.

#### \* تحضير الميزانية والتنسيق الدائم:

حتى عام ١٩٢١ كانت الميزانية -وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات- تحضر من قبل مجلسين منتخبين من الكونغرس.

ولكن نظراً لساوي هذه الطريقة التي ظهرت خلال حرب ١٩١٨-١٩١٤ فقد تم إعطاء صلاحية تحضير الميزانية إلى السلطة التنفيذية عن طريق مكتب الميزانية *Office Management and Budget* . وبعد مشروع الميزانية الاتحادية من الوثائق ذات الأهمية التي ترفع إلى الكونغرس بشكل ثابت للنظر في إقرارهـا. وهذا لا عجب أن يكون التنسيق في مسائل التشريع والميزانية ما بين الرئيس والكونغرس ضرورة أساسية، حتى يستطيع الرئيس أن يترجم سياساته بالتصوّص القانونية والماليـة. ولا عجب كذلك أن نشهد استمرار العرف المتبع منذ عهد الرئيس "روزفلت" في عام ١٩٣٦، وللقاء في اجتماعات نظامية في البيت الأبيض ما بين الأربعة الكبار (نائب الرئيس،

رئيس مجلس النواب، رئيس الأغلبية، ورئيس المعارضة)، وكذلك لبعض الأجهزة الرئاسية التي تعنى بتقديم خدمات لأعضاء الكونغرس، وكذلك تخصيص بعض الوظائف الاتحادية مقابل كسب أصواته.

### **بـ- وسائل تأثير الكونغرس على الرئيس:**

يمارس الكونغرس بالمقابل عدة وسائل للتأثير على الرئيس منها: تصديق المعاهدات، والموافقة على تعيين الموظفين الاتحاديين من قبل مجلس الشيوخ. وقد استعرضنا سابقاً هذه الصلاحية لمجلس الشيوخ، ومن الوسائل الأخرى:

#### **١- إقالة الرئيس بطريق الاتهام : *Impeachment***

وهذه الصلاحية نص عليها الدستور في المادة (٤/٢)، وتعلق بعزل الرئيس ونائب الرئيس، وجميع الموظفين المدنيين من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء، أو الخيانة، أو الرشوة، أو سواها من الجنايات والجح الخطيرة.

ويعود مجلس النواب حق الاتهام الرئيس بالأغلبية البسيطة، وبناءً على توصية من اللجنة القضائية. وحق المحاكمة يعود لمجلس الشيوخ الذي يصدر حكمه بأغلبية الثلثين. يترأس المحاكمة رئيس المحكمة العليا. ولا يكون من نتيجة لقرار المحاكمة إلا إقالة الرئيس وحرمانه من أي وظيفة رسمية في المستقبل.

وهذا يعني أن طريقة الاتهام لم تتطور ... كما هو الحال في إنكلترا - لتشمل المسئولية السياسية للحكومة، بل حافظت هذه الطريقة على أصولها القضائية بطابعها الجرائي، ولم يستطع الكونغرس الوصول بها إلى الطابع السياسي، وجعل الوزراء رهن شفقة الكونغرس. وقد استخدم الكونغرس هذا الحق في عام ١٨٦٨ في محاولة فاشلة لإبعاد الرئيس "جونسون"، حيث رفض الاتهام بأغلبية صوت واحد، رغم أخذ عشر أهاماً. ثم عاد الكونغرس ولوّح في عام ١٩٧٣ باستخدام هذا الحق لإبعاد الرئيس "نيكسون" على الاستقالة، إثر فضيحة "وترغيت". ولكن الاتصالات الخفية بين كبار المسؤولين الأمريكيين أدت لوضع حد لهذه القضية، عن طريق تقديم الرئيس لاستقالته

من منصبه في ٨ آب ١٩٧٤. وفي ٨ أيلول ١٩٧٤ أصدر الرئيس "فورد" عفواً عنه، ووضع حداً للملاحقات القضائية ضد الرئيس المستقيل. وهكذا يتبيّن أنه لم يكن بوسع الرئيس نيكسون تقديم استقالته إلا لقناعته ب مدى أثر وفعالية هذه السلطة التي يتمتع بها الكونغرس.

## ٢- السلطة التشريعية والمالية للكونغرس:

وهذه أيضاً من الصلاحيات المهمة التي يستطيع الكونغرس فيها رفض المشروعات التي يتقىًد بها الرئيس، إما مباشرة من خلال التمكينات، أو بصورة غير مباشرة بوساطة أحد أعضاء الكونغرس. ومع السلطة المالية التي يقرر فيها اعتمادات الموازنة، يستطيع الكونغرس ممارسة ضغط مباشر على الرئيس وعلى الإدارة العامة. ويزداد تأثير الكونغرس على الرئيس عبر هذه الوسيلة كذلك، فإذا علمنا أن نظام الحزبين ليس من شأنه أن يقيّد حرية النائب في التصويت، وأن وضع التعايش المشترك يُغلقية تختلف عن حزب الرئيس يزيد تعقد المشكلة.

وهكذا نجد في كل عام أن على البيت الأبيض أن يقاوض - وعلى قدم المساواة - الأغلبية في الكونغرس، كلما أراد تحفيض النفقات العسكرية وزيادة النفقات الاجتماعية أثناء التصويت على الموازنة الاتحادية. فوق ذلك، حتى مع قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ ٦/٢٣/١٩٨٣، والذي عدّ مثل هذا الإجراء أو التصرف غير دستوري، فإن الكونغرس يمارس منذ أكثر من نصف قرن ما يسمى "حق الفيتو التشريعي" على التشريع المفوّض، حيث يترخص هذه الطريقة لأن يتصدى لها بوقف كل القرارات الرئاسية التي يعدها خالفة للتقويض.

كذلك - وبمعنى نفسه - يمكن ذكر قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ ٧/٧/١٩٨٦، حيث أعلنت المحكمة أن نصاً من قانون *Gramm-Rudman* غير دستوري، لأنه يرمي إلى تحفيض العجز في الموازنة، وإلى تحفيض النفقات الاتحادية، وذلك بالسماح للعمراقب العام المسمى من الرئيس - ولكن القابل للعزل من

الكونغرس، أي أنه يتبع السلطة التشريعية - أن يجري مناقلات آلية في الموازنة عندما يتجاوز العجز سقفاً معيناً<sup>١</sup>.

### ٣- سلطة لجان التحقيق وتغيير الرقابة على السياسة الخارجية والعسكرية:

يستطيع الكونغرس عن طريق لجان التحقيق الشهيرة أن يراقب عن كثب قيام السلطة التنفيذية بمهامها ضمن نطاق القانون. ولما يزيد من أهمية هذه اللجان اهتمام وسائل الإعلام بمناقشتها ودورها الرفقي.

ففي مجال السياسة الخارجية -عدها الاتفاقيات التنفيذية التي حاول بها بعض الرؤساء التغلب على موافقة مجلس الشيوخ في تصديق المعاهدات- فإن قرار قضية Zablocki-Act لعام ١٩٧٢ ألزم البيت الأبيض بإعلام الكونغرس بكل الاتفاقيات المعقودة... وكذلك في تذكير مجلس الشيوخ في عام ١٩٦٩ بالتقليد الدستوري لمشاركة في قيادة المسائل الخارجية خارج نطاق الامتيازات المواردة في نصوص الدستور الاتحادي (وذلك كردة فعل على سياسة الرئيس "جونسون" المنفردة في فيتنام)، وفي اعتماد مجلس الشيوخ في ٦/٨/١٩٧٩ مبدأ ضرورة الحصول على موافقته لترخيص الرئيس في إيهام أي اتفاق للدفاع المشترك ما بين الولايات المتحدة ودولة أخرى، كل هذا يشكل دليلاً على أهمية دور المتزايد للجان التحقيق في الكونغرس، وتشير كذلك إلى تصدّي لجان مجلس الشيوخ والتواب في عام ١٩٧٥ للاحقة السيد "هنري كيسنجر" أمين الدولة بتهمة تجاهله "احتقار" الكونغرس بعد رفضه اطلاع الكونغرس على بعض الوثائق الدبلوماسية. وفي عام ١٩٧٩ أمرت لجنة أخرى التحقيق مع السيد "كارتر" نفسه على إثر استقالة جورية لأحد أصدقائه "مدير الميزانية". وفي عام ١٩٧٧ أدانت السيد "ريتشارد هيلمس" مدير الاستخبارات العامة CIA بالسجن مع وقف التنفيذ، لأنه أخفى وثائق عن لجنة مجلس الشيوخ تتعلق بنشاط

<sup>١</sup> - انظر:

مكتبه، وبصورة عامة - وعلى إثر قضية "وترغيبت" - تم التصويت على قانون الإشراف على الأباء، وعلى قلم أو إدارة الاستعلامات، بالرغم رئيسه - الذي كان حتى هذا التاريخ يفعل ما يريد - إعلام جلترين من الكونغرس، مؤلفة من عدد متساوٍ من النواب لكلا المزبين، قبل المباشرة في كل عملية سورية، باستثناء الغزو الاستثنائية التي قد تمس المصالح الحيوية للولايات المتحدة، ومن ثم بإعلام الكونغرس فقط، في الوقت المناسب، لأن يتضرر إحدى عشر شهراً مثلاً بعد بيع الأسلحة لإيران. ومنذ وصول السيد "ريغان" إلى البيت الأبيض حاول أن يستعيد السلطة الرئاسية، وأكده رغبته في استعادة الامتيازات المفقودة في السياسة الخارجية منذ حرب فيتنام، ولكنه عانى في هذا المجال بقضية "إيران - غيت" ، فلجمته تحقيق مشتركة للكونغرس (١١ شيخاً و ١٥ نائباً)، انتقدته بعدم� احترام مبدأ المسؤولية، وأنه خصخص إلى أبعد الحدود السياسة الخارجية (الاستخبارات العامة و مجلس الأمن القومي). فالسياسة الخارجية الأمريكية - حتى باسم المصالح العليا للدولة، أو بدوعامي المصلحة العامة - لا يمكن أن تكون مجالاً محفوظاً للرئيس، ولكن يجب أن تصدق و ترافق من أعضاء الكونغرس، لأنه كما أشار أحد الشيوخ إلى الكولونييل "تورث" لدى استحواذه: "الشعب الأمريكي له الحق الدستوري في أن يشك".

## **المطلب الثالث**

### **السلطة القضائية**

ينصرف مفهوم السلطة القضائية - في المعنى الدستوري - إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة، وذلك كأعلى مرجع قضائي في القضايا التي تمس الدستور أو القوانين الاتحادية. أما التنظيم القضائي للدول الأعضاء فهو من الاختصاص التشريعى المختلى:

#### **أولاً- تشكييل المحكمة العليا:**

تتألف المحكمة العليا من رئيس هو القاضي الأعلى *Chief Justice*، ومن ثانية قضاة يعينهم الرئيس بمعرفة مجلس الشيوخ مدى الحياة، وذلك كضمانة لعدم محضوعهم، أو التأثير عليهم من جانب السلطة التنفيذية.<sup>١</sup>

ومقر المحكمة في العاصمة "واشنطن". وبحق تلعيضه أن يطلب إحالته على التقاعد براتب كامل في سن السبعين، وبنصف راتب في سن الخامسة والستين. لكن الأعضاء نادراً ما يقدمون على ذلك. وهذا ما يعكس وضع قضاة المحكمة حسب المثل الشعبي الأمريكي بيان: "قضاة المحكمة قلما يموتون، ولا يستقيلون أبداً، ما دام سلوكهم محموداً".

<sup>١</sup>- انظر حول المحكمة العليا بيار قبالي، "المحكمة العليا والتسلسل السياسي في الولايات المتحدة". في اللغة الفرنسية "المكتبة العامة للقانون والفقه". عام ١٩٧٦.

وترتدي التعيينات في المحكمة طابعاً سياسياً، فغالباً ما يتقدّم الرؤساء ببعض التقاليد المتّبعة في تعيين القضاة من حيث التوازن السياسي بين الجمهوريين والديمقراطيين، والتوازن العائلي، حيث يوجد في المحكمة قاضٍ كاثوليكي، وأخر يهودي. وفي عام ١٩٦٧ عيّن للمرة الأولى قاضٍ من السود. على أن اختيار الرئيس لقضاة المحكمة ليس من الضروري أن ينصب على القضاة المُخربين، فهو - وإن كان يختارهم من رجال القانون والفقهاء - غالباً ما ينبع على أصدقائه السياسيين، وهذه إحدى مساوئ هذه الطريقة السياسية للتعيين. وهو نادراً ما يستند مثل هذا المنصب إلى خصوصاته السياسية. وأعضاء المحكمة يتقاضون رواتب أعلى بـ ٥٤٪ من رواتب أعضاء الكونغرس.

ورئيس المحكمة ذو شخصية مرموقة، فهو بعد الشخص الثاني في الدولة بعد الرئيس، وقبل نائب الرئيس. وهو يمارس إضافة إلى رئاسة وإدارة جلسات المحكمة، صلاحيتين أساسيتين:

\* ينوب رئاسة مجلس الشيوخ عندما يقوم بمحاكمة رئيس الدولة نتيجة تحريك الأقفال ضده.

\* كما أن الرئيس الولايات المتحدة يؤدي أمامه اليمين الدستورية قبل توليه مهامه الدستورية.

### **ثانياً - صلاحيات المحكمة العليا:**

تعد المحكمة العليا أعلى مرجع قضائي في الولايات المتحدة الأمريكية. وهي تتّبع في القضايا التي تمس الدستور أو القوانين الاتحادية. وغالبية القضايا التي ترفع إلى المحكمة العليا تكون عادة قد قدمت إلى محاكم أدرين، ولم يفتح أو يرضى الأطراف بقرارات هذه المحاكم، فيستأنفون الأحكام إلى المحكمة العليا، للحصول على حكم نهائي.

وللمحكمة الحق في أن تنظر في أساس الدعوى، أي أن تبعد النظر في جميسع  
الحجج والبيانات والأدلة المتعلقة ب موضوع الدعوى، فنقول كل منها الأخيرة فيها. وفي  
هذا تنتع المحكمة العليا بصلاحيات أوسع من محاكم النقض في فرنسا، وهذا يعود إلى  
سبعين:

الأول: عدم وجود قضاء إداري مستقل في الولايات المتحدة، حيث تعود الصلاحية  
الإدارية للمحكمة العليا.

الثاني: السلطة التقديرية الواسعة للمحكمة العليا، إذ لا يقتصر دورها على مراقبة تطبيق  
القانون فقط، فهي محكمة قانون وواقع في أن معاً.

على أن هناك من القضايا التي لا تعد استئنافية، ويرجع أصل النظر فيها إلى  
المحكمة نفسها. وهذه القضايا هي التي تتعلق بعض أنواع الدعاوى التي يكون فيها  
أحد السفراء، أو القنصلين، أو الوزراء، أو ولاية عضواً طرفاً فيها. وفي المنازعات التي  
تشتب بين ولايتين أو أكثر، وبين ولاية وموظفي ولاية أخرى، وبين مواطنين لولايات  
مختلفة، وبين مواطنين في الولاية نفسها يدعون ملكية أراضٍ بحجب منح من ولايات  
مختلفة، وبين ولاية أو مواطنها ودول أجنبية أو مواطنين أحذن أو رعويات أجنبية  
(مادة ٣ / ٢ من الدستور).

وفي جميع هذه الحالات يكون للمحكمة العليا صلاحية مباشرة للنظر فيها.  
وهناك اختصاص آخر للمحكمة بعد أحد ابتكاراتها الأساسية في تفسيرها للدستور، إنما  
المراقبة على دستورية القوانين.

### **ثالثاً- الرقابة على دستورية القوانين:**

لم ينص الدستور بشكل صريح على حق المحكمة في رقابة دستورية القوانين، ولكن المحكمة انتزعت هذه الصلاحية من خلال تفسيرها للدستور، وذلك في القضية المشهورة بين "ماربوري" و "ماديسون" لعام ١٨٠٣، حيث استند رئيس المحكمة القاضي "مارشال" إلى فكرة تازع القوانين، ليدعم اجتهاده الخاص باختصاص المحكمة العليا في ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين. وتعني هذه الرقابة أن يتحقق القاضي في كل تزاع يعرض عليه مما إذا كان القانون المقابل أو المطلوب تطبيقه غير مخالف للدستور، فإذا كان هذا القانون مخالفًا للدستور -الذي يعد القانون الأسمى في البلاد- يجب على القاضي أن يحترم القانون الأسمى، فيبتعد بذلك تطبيق القانون العادي.

وقد تطورت الرقابة على دستورية القوانين لتشمل:

- ١- رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية للقوانين الصادرة عن سلطاتها التشريعية الخيلية بالنسبة للدستور الولاية.
- ٢- رقابة المحكمة العليا على قوانين الولايات بالنسبة للدستور الاتحادي.
- ٣- رقابة المحكمة العليا للقوانين الاتحادية بالنسبة للدستور الاتحادي.

وتتبع المحاكم الأمريكية في رقابتها على دستورية القوانين الطريقة المعروفة بـ "الدفع"، وهي تقوم على بناء مطالبة أحد المتقاضين للمحكمة النظر التي تنظر في الزراع عدم تطبيق القانون الذي ينفع به خصمه، أو يكون قد طالب بتطبيقه، وذلك بمحنة أنه مخالف للدستور، فإذا صدر حكم من المحكمة العليا بعدم دستورية هذا القانون، فإن هذا يؤدي إلى استبعاد القانون من القضية وعدم تطبيقه. ويعدّ حكم المحكمة العليا ملزاً في المستقبل لجميع المحاكم الأخرى الأدنى درجة في الولايات المتحدة، وهذا يعني أيضاً أن لقرار المحكمة العليا مفعول الإلغاء، لأن سائر المحاكم تكون ملزمة بتطبيقاً لمبدأ إلزامية السوابق القضائية ذات القوة الإلزامية، بالتقيد بالمبادئ والاجتهادات التي أعلنتها المحكمة العليا.

كما أن المجموعات التشريعية تكتنف من جانبها عن إعادة نشر القانون ، رغم أن المشروع لم يتخذ التدابير الأصولية الخاصة بالغائه. وللمشرع أيضاً عندما يصدر قانوناً جديداً أن يستبعد منه النصوص التي سبق الحكم بعده دستورية القانون السابق. أما إذا أصر المشرع على القانون السابق فإنه لا بد له من أن يعمل على تعديل الدستور أولاً،<sup>١</sup> هذا إذا كان الحكم صادراً عن المحكمة العليا، أما إذا لم يكن الحكم صادراً عن هذه المحكمة، فإن هذا يعني أن للمحاكم الأخرى إذا كانت متأثرة لدرجة المحكمة السنية أصدرت القرار، أو أخلت درجة منها الحرية في تبني اجتهادها أو رفضه.

من جهة أخرى، ونظرًا لأن طريقة الدفع تفترض وجود دعوى عاديّة بالأساس، فإن التعامل القضائي قد أوجد بحسبًا لطريقة الدفع - لأن الدعوى الأصولية بعد ذاكها غير جائزه بنظر اجتهاد المحكمة العليا في مجال عدم الدستورية<sup>٢</sup> طریقتان تمکنتان من يريد اتباعهما إقامة الدعوى مباشرة بغية استحصلال على حكم بإعلان عدم دستورية قانون معين: الطريقة الأولى هي "طريقة النهي" *Injunction* ، وتتلخص الدعوى في الطلب إلى المحكمة إصدار حكم ينهي المدعى عليه عن إجراء عمل معين، بسبب عدم دستورية القانون الذي يستند إليه في إجرائه هذا العمل. والطريقة الثانية هي عكس الطريقة الأولى، إنها "طريقة الأمر" *Mandamus* ، وفيها يطلب المدعى استحصلال حكم بالزمام المدعى عليه القيام بعمل معين، رغم وجود قانون يحول دون قيامه بهذا العمل، لأن هذا القانون مخالف للدستور.

<sup>١</sup> د. مصطفى البارودي - المرجع السابق - ص ١٢٧ - عن السيد: Lafferrier,p316-318.

<sup>٢</sup> د. زهر شكر - المرجع السابق - ص ٣٨٦، عن د.أدونيس رباط : "الم وسيط في القانون الدستوري " - ص ٥٢٨.

والمحكمة العليا مثقلة بالقضايا، وغالباً ما يحاول قضاها أن يخففوا عن كاهلهم لأن يحيطوا إلى مساعدتهم تصنيف الأضابير، وتقريراً (٩٥) % من أصل (٥٠٠) طعن تستبعد، وسنويًا تتحذن المحكمة حوالي (١٠٠) أو (٢٠٠) حكم تقريراً.<sup>١</sup> وتعقد المحكمة جلساتها من تشرين أول إلى أيار، كل أسبوع، والمرافعة أمامها متعددة بساعة معينة، وغالباً ما يتدخل القضاة لتوجيه الأسئلة. والتصويت يتم غالباً يوم السبت " بالأغلبية" ورئيس المحكمة ليس له ميزة خاصة، والحكم يكون الاثنين اللاحق، وغالباً ما يكون الحكم طويلاً... حيث أن بعض القرارات احتاجت أحياناً مئات الصفحات، على الأقل بالنسبة للاعتبارات والتعليلات. ويدون كل قاضٍ من جانبه رأيه الرسمي بالموافقة أو بالمعارضة.

وفي شباط ١٩٨٣ اقترح رئيس المحكمة السيد *Warren Burger* تدريم المحكمة العليا بمحكمة استئناف اتحادية جديدة، تكون من سبعة قضاة لتبسيط العباء عن كاهل المحكمة العليا، ولكن الاقتراح لم يجد تطبيقاً له حتى الآن.

مهما يكن من أمر، فإن الشعور العام الذي يسود في الولايات المتحدة هو الصدى الكبير الذي تمثله المحكمة في التفاصيل، بكل لها حارسة الدستور، والحافظة على حقوق المواطنين والدوليات.

#### **رابعاً - الدور السياسي للمحكمة العليا وحكومة القضاة:**

نظراً للصلاحيات الكبرى التي تتمتع بها المحكمة العليا في رقابة دستورية القوانين، والصلاحيات الأخرى التي تمارسها، فقد لعبت دوراً أساسياً بارزاً في تطور الحياة والمؤسسات الأمريكية. ويرز هذا الدور من خلال اجتهاداتها التفسيرية لنصوص وروح الدستور في هذا الإتجاه أو ذاك، والذي يوجه السياسة الاتحادية. وعبر "حكومة القضاة" الذي أطلقه الفقيه الفرنسي "إدوار لا مير" في عام ١٩٢١ تعبراً عن هذه الحالة السياسية والدستورية الخاصة للولايات المتحدة، جعلت مسن المحكمة المكرم

<sup>١</sup> د. نورين - المرجع السابق - ص ٦٦١.

الأساسي في الحياة السياسية والدستورية الأمريكية، حيث لا تقل سلطتها أهمية عن سلطة الرئيس أو الكونغرس في الأمور العامة.

وبصورة عامة يتسم الدور السياسي للمحكمة العليا بالاتجاه المحافظ، أو بالاتجاه التحرري الليبرالي. اتجاه محافظ أولاً امتد من ١٨٠٣ حتى ١٩٣٧، بعد أن تحكمت من تكريس الرقابة على دستورية القوانين: في مسائل المرق ١٨٥٧، التمييز العنصري ١٨٩٦ حيث قبلت مبدأ الفصل ولكن بالتساوي، التدخل الاقتصادي، مقاومة تطور حق العمل، ثم في مقاومة السياسة التدخلية الجديدة للرئيس "روزفلت" عام ١٩٣٧. ثم من عام ١٩٣٧ اتجاه تقدمي يبرز نتيجة الصراع العنف بينها وبين الرئيس "روزفلت".

وظهر هذا الاتجاه التقدمي تحت تأثير رئيس القاضي *Earl Warren* ثم *Warren Burger* حيث قاوم الاثنان كافة أشكال التمييز العنصري بالاستناد إلى شرط منفصلة ولكن متساوية، وحيث مقاومة كافة أشكال التمييز السياسي في تقسيم المدارك الانتخابية بشكل يؤدي إلى إضعاف دور السود.

ولكن منذ عدة سنوات -ومع تعيين كل من الرؤساء "نيكسون" و"ريغان" البعض للقضاء، ووصول السيد *W.Rehnquist* إلى رئاسة المحكمة، فإننا نلاحظ اتجاهًا محافظًا جديداً، فنجد بأن المحكمة قد حكمت في ١٩٨٤/٦/٢٢ ضد حماية الأقلية السود أثناء التسرير من العمل، كذلك في ١٩٨٧/٦/٢٦ . وفي إطار قضية طالت أحد أعضاء المافيا - كسرت حكماً لمحكمة الاستئناف بحقها إخلاء سبيل بكفالة، وساحت بذلك تطبيق التوقيف الاحتياطي بصورة موسعة. والقضايا كثيرة أيضًا منها ما يتعلق بإعادة عقوبة الإعدام، حيث لم تبطلها المحكمة إلا عندما تصر على طرق تنفيذ غير إنسانية وظالمة. ومن ذلك موقفها في مسألة الإجهاظ الإرادى للحمل، وفي مسألة منع الحمل.

اتجاه محافظ أو اتجاه تقدمي، فإن المحكمة -وكما يظهر- قادرة في كافة الأحوال المطلقة من أفكار القضية التي ينطليون فيها من موقع ومن نظريات اقتصادية، اجتماعية، وفلسفية خاصة، على أن تظهر استقلالية كبرى إزاء السلطات العامة. ولكن دون الخوض في هذا المقام في اتجهادات المحكمة بالتفصيل نتساءل إلى

#### ماذا يعزى هذا الدور السياسي للمحكمة؟

من المؤكد أن المحكمة تفرض احترام الدستور الذي تفسره، سواء على المشرع الاتحادي أم المشرع المحلي، أم بالنسبة للهيئات الإدارية المحلية والوطنية. من ذلك مثلاً، حكمها في قضية "ووترغيت" في قرار لعام ١٩٧٤، أو في قرار صدر عنها عام ١٩٨١، أكدت فيه حق المواطنين بالتعويض نتيجة التنصت المأثم غسر المشروع في قضية *البنتاغون السرية*.

وبصورة عامة، إذا كان اتجاه المحكمة في بحثه اتجاه تحرري ديمقراطي، خاصة فيما يتعلق بموافقها من قضايا الدفاع عن الحريات العامة، والحقوق الشخصية للأفراد، وإدانة التمييز العنصري... ولكن مهما يكن من أمر، فإن الخلاف السياسي – الفقهي لا يزال يدور حول مدى المهام الممنوحة للمحكمة، أي كما أشار السيد *H.Brok* إلى "النوايا الأساسية"، أو السيد *H.Trib* إلى "الصل والروح".<sup>١</sup>

ففيما يتعلق بالاتجاه الأول، كلنا يعلم أن الآباء الدستوريين لم يكتبوا كل ما يريدون في الدستور، مما يجعلنا نقبل أن الدستور قابل للتفسير بطرائق الاستنتاج أو التأويل. وفي هذا التصور الوصفي لتفسير الدستور الاتجاهي تدرج كلمة "الميطة" *prudence*. وكما قال السيد "بروثر": "كل ما يتطلب هو السنن، التركيب، وتاريخ الدستور، بأن تقدم للقاضي ليس حل القضية التي تعرض له، وإنما بواحد الاستنتاج التي تسمح له بأن يقود إلى المخاتلة".

<sup>١</sup> - د.دورين - المرجع السابق - ص ٦٩٥.

فليس على القضاة أن يدعوا إلا إذا كانوا متأكدين من ترجمة الشعور العام. وهذا الفقه كما حتم السيد "بروك" يقيّد سلطة القضاة في الحالات التي يخصّهم هم الدستور، ويترك للمؤسسات الديمقراطيّة العناية في ممارسة الامتيازات التي تعود لها، وذلك حتى لا يكون هؤلاء القضاة المحافظون خاصية أن يستغلوا حق الشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها "مباشرة أو بالنيابة".

أما أصحاب الاتجاه الثاني لفقه التحول الاجتماعي، الأكثر تقدمية، فيرى أن الاتحاد السابق هو الوجه الحسن للتاريخ، إلا أنه مخالف لطبيعة الدستور ذاته، حيث أن بعض الأحكام يشوهها "غموض مزعج".

فالآباء الدستوريين صاغوا في الحقيقة نصاً مرنّاً، قابلًا للتكييف، وقابلًا حسب صيغة القاضي "مارشال": "لأن ينفذ إلى العصور القادمة... لأن يتأقلم مع تغيرات الأمور الإنسانية". وبناءً على ذلك، فإن دور القاضي هو تفسير الخطوط الكسرى، وليس التئُّب بما كان محوري الدستور قد فكروا به، فيما إذا كنا قد طرحتا عليهم المشاكل التي تواجهنا اليوم...

ولكن في نهاية المطاف، قانون الولايات المتحدة هو الدستور الذي تفسّره المحكمة العليا اليوم، وذلك كما لاحظ رئيسها القاضي *Hugues* في عام ١٩٠٨.

## **المبحث الرابع**

### **المؤسسات السياسية الإقليمية للدوليات الأعضاء**

تتألف الولايات المتحدة من خمسين ولاية، لكل منها دستورها الخاص بها، تضعه وتعده بحرية ضمن القواعد المقررة في الدستور الاتحادي. وبعضاً من دساتير الولايات يشبه الدستور الاتحادي، وبعضاً آخر ينفرد بنظم دستورية يعود تاريخها إلى عهد الاستعمار البريطاني، كولاية "رود إيلاند" و"كونتيكت".

والتنظيم الدستوري الإقليمي يشبه التنظيم الدستوري الاتحادي، حيث لكل ولاية سلطاتها التشريعية، التنفيذية، والقضائية، المستوحة كثيراً من النظم الدستوري الاتحادي.

#### **أولاً - السلطة التشريعية الإقليمية:**

تتألف السلطة التشريعية الإقليمية في كل الولايات (باستثناء واحدة منها هي ولاية نبراسكا) من مجلسين: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ. ويتراوح عدد الشيوخ في كل ولاية ما بين (١٧) و(٦٧) شيخاً، أما عدد النواب فهو (٣٥) في أصغر ولاية، و(٣٩٩) في أكبر ولاية. ولاحظ بعض فقهاء القانون الدستوري أن لا مقرر في الولايات المتحدة للأحد بنظام المجلسين، وأن البعض يطالب بالغاء مجلس الشيوخ، والنظام الانتخابي المحلي يشبه النظام الاتحادي، حيث غالباً ما تتم الانتخابات الاتحادية والمحليّة في اليوم نفسه، إضافة إلى الاقتراح على عدد من الموظفين الذين يعينون بالانتخاب.

وتجد بعض التفاوت في النظام الانتخابي في الولايات ما بين الريف والمدينة، حيث تعطى بعض الامتيازات الانتخابية للريف على حساب المدن.

ويبلغ عدد المشرعين في مختلف الولايات حوالي سبعة آلاف وخمسة مائة شخص ينتون آلاف القراءين التي تتعلق بولاياتهم، وذلك في جميع الحالات: (تعليم، صحة، دفاع، إصلاحات تنمية، تحصيله الموارد الطبيعية، والعلاقات الصناعية...). ويجتمعون في عواصم ولاياتهم في بداية كل عام، وتكون مدة الدورات العادية ستين يوماً على الأقل. ولكن غالباً ما يصل إلى مجالس الولايات أشخاص حديثي العهد في أصول التشريع، مما يجعل مستوى المناقشات البرلمانية ضعيف.

لذلك يوجد في كثير من الولايات مجالس استشارية تساعد النواب والشيخ في ممارسة صلاحياتهم التشريعية. وفي البعض الآخر توجد هيئات - تضم مخبراء - تقسم بحسب قانون سليم، ثم تقدمها إلى مقررتها من النواب أو الشيخ، لعرضها على المجلس.

### **ثانياً - السلطة التنفيذية (حاكم الولاية):**

تحارس السلطة التنفيذية الإقليمية من قبل حاكم الولاية، الذي يعاد رئاسته، وغالباً ما يكون من الإداريين الأكفاء، منتخب في معظم الولايات بالاقتراع العام الشعري المباشر، وفي بعضها ينتخب بشكل غير مباشر على درجتين، باختيار مندوبي يوكل إليهم أمر اختيار الحاكم. ويُنتخب لمدة سنتين أو أربع سنوات، ويُنتخب معه في معظم الولايات نائب الحاكم. وبعض الولايات تسمح له أن يعين مساعدين في الإدارة، بينما في بعضها الآخر يتم انتخاب هؤلاء المساعدين. وصلاحيات الحكام ودورهم تتضمن من حيث السعة، وإن كانت الوظائف والمشاكل متباينة.

ويتمتع الحاكم بتجاه المجالس بصلاحيات واسعة، ولها تأثير كبير في التشريع: (رد القراءين، حق نقض القراءين التي ينتهاها المجلس أو جزءاً منها، المقترن القراءين من خلال الرسائل، تحضير الميزانية، دعوة المجالس إلى دورات خاصة استثنائية...).

### **ثالثاً - مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة:**

من مظاهر الأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة في الولايات المتحدة مشاركة المواطنين في بعض الولايات في عملية التشريع. ففي عشرين ولاية يوجد حق الاقتراح الشعبي، أي حق المواطنين في تقديم عرائض تحمل توقيعهم يطلوبون فيها إعداد تشريع ما، وعرض هذه الاقتراحات على التصويت في الانتخابات العامة (تبلغ نسبة الناخرين المطلوبة ٦١٪ تقريباً)، فإذا ما نالت أغلبية الأصوات المطلوبة، أصبحت نافذة المفعول، كغيرها من القوانين التي تستهان بها المجالس. وقد يعرض الموضوع على الاستفتاء الشعبي، وقد يكون عاماً فيعرض على البرلمان لصياغته وإقراره. وفي حال رفض البرلمان للاقتراح، فإن المشروع غالباً ما يعرض على الاستفتاء الشعبي.

وهناك بعض الولايات التي تأخذ حق الاستفتاء الشعبي، حيث يحق للمواطنين فيها أن يطلبوا إحالة قانون سنته المجلس على الاستفتاء العام قبل أن يصبح نافذ المفعول. وبهذه الطريقة يستطيع المواطنون أن يبيّنوا رأيهم في القوانين التي يصدرها ممثلوهم، ويضعون حداً لتلك التي يرونها مخحفة.

ومن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أيضاً الأخذ بطريقة "الاسترجاع" *Recall*، حيث يعبر فيها الشعب عن رأيه في بعض النواب، أو الموظفين المنتخبين، فيقدمون عريضة يطلوبون فيها إقالة الموظف، ويطلبون إجراء انتخابات جديدة. وتعرض هذه العرائض على التصويت، فإذا نالت أغلبية الأصوات بفصل الموظف، ويتم بحسب حلفائهم، في الوقت نفسه الذي يجري فيه التصويت على العريضة. ولا يجوز تطبيق نظام الإقالة أكثر من مرة ضد الموظف، على أن هذه الحق قلماً يمارس.

كذلك إذا ما أراد شعب إحدى الولايات أن يقوم بإجراء مخالف لدستور الولاية، يحاول المجلس التشريعي للولاية أن يعدل الدستور، ويطرح التعديل على التصويت العام. ومثل هذه التعديلات تتعلق بتنظيم الحكم في الولاية: جباية الضرائب، إنفاق الأموال... وإجراء التعديل فإن ثلاثة أرباع الولايات لا تتطلب سوىأغلبية نسبية.

## المبحث الخامس

### الأحزاب السياسية

يتميز النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية بالشائبة الحزبية المرنة، حيث يتصارع هناك حربان كبيران هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي. وقد نشأ هذان الحربان منذ عام 1791، وتميزا بميزات خاصة جعلت من النظام الحزبي الأمريكي نظاماً فريداً في بنائه، ودوره، ودلالة في الحياة السياسية الأمريكية.

#### أولاً-نشأة الأحزاب في الولايات المتحدة وتطورها :

تعود الأصول الحزبية في الولايات المتحدة إلى نشوء الدولة الاتحادية، وانقسام الرأي العام في حينها حول قضايا أساسية كان من أهمها قضية العلاقة بين السلطة المركزية والدول الأعضاء. وكان التناقض موجوداً ما بين الجناح الاتحادي الذي ترجمه "جورج واشنطن"، والجناح المعتمد الذي كان يدافع عن حقوق الدول الأعضاء والأفراد في وجه السلطة المركزية وتزعمه "جيفرسون". ومن هاتين التزعتين، أسس "جيفرسون" الحزب الديمقراطي الجمهوري كمدافع عن حقوق الأفراد والدول الأعضاء ضد تقوية السلطة المركزية وسياساتها الحصرية. أما أنصار الاتجاه الاتحادي فلم ينضموا أنفسهم في البداية في حزب سياسي. ولكن في عام 1824 حصل انقسام داخل الحزب الجمهوري الديمقراطي، فأنشأ "حاكسون" الحزب الديمقراطي، وـ"كسلاي" الحزب الجمهوري الوطني، أو المشقين الأحرار، الذين أرادوا التشبه بمويدي الملك المحافظين كما هو الحال في إنكلترا *Tory-Tories*.

ومن عام ١٨٣٠ حتى ١٨٥٠ بقي الديمقراطيون في السلطة، وغالب المنشقون الأحرار عن الساحة، وبعضاً منهم عاد للديمقراطين، والبعض الآخر ساهم في عام ١٨٥٤ بتشكيل حركة جديدة سميت الحزب الجمهوري، وذلك إثر انقسام الرأي العام بجدلًا حول قضيّاً سياسية أساسية كان في مقدمتها استمرار نظام الرقيق، وأن الوقت قد حان لإلغاء الرق، وإعطاء المزيد من القوة للسلطة المركزية في الدول الأعضاء، وترأس هذا الاتّحاد "إبراهام نوكولن" الذي أسس الحزب الجمهوري في عام ١٨٥٤، ورفع راية التضليل ضدّ نظام الرقيق. ودعا كذلك إلى تقوية السلطة الاتحادية ودعم السياسة الاتحادية في مجال الحماية الجمركية للصناعة الوطنية، والانعزال عن العالم الخارجي، والاهتمام بقضايا البناء الداخلي. على إن انتصار الجمهوري "نوكولن"، المنادي بإبطال نظام الرق، على منافسيه المرشحين للرئاسة في عام ١٨٦٠ (ثلاثة من الديموقراطيين المنفصلين) أثار بدوره الحرب الأهلية، أو حرب الانفصال في عام ١٨٦١ حتى ١٨٦٥، وما ولدته من خلافات بين الولايات الشمال والجنوب، وإعلان بعض الولايات الجنوب انفصالها عن الاتحاد، والدعوة لقيام اتحاد تعاهدي كونفدرالي يضمها. وعلى إثر قرار الانفصال اندلعت الحرب بين السلطة الاتحادية ومعها الولايات الشمالية من جهة، وبين الولايات الجنوبية من جهة ثانية. واستمرت الحرب حتى عام ١٨٦٥ حيث انتهت بانتصار الشمال على الجنوب، ودعم السلطة المركزية على حساب الدول الأعضاء، ومن ثم فرضت أفكارها في المساواة في الحقوق بين كافة المواطنين (التعديل الثامن لعام ١٨٦٥) وحماية القانون للجميع بالتساوي (التعديل الرابع عشر ١٨٦٨).

ومنذ ذلك التاريخ توسيع صلاحيات الرئيس في أوقات الأزمات، وفي الأوقات العادية. ومنذ ذلك التاريخ أيضاً تولى الحزب الجمهوري السلطة حتى عام ١٩٣٢<sup>١</sup>.

وقد أدت هذه الأزمة على النطاف الإيديولوجي إلى إحداث تغير جذري في مواقع الحزبين الرئيسيين، حيث تحول الحزب الديمقراطي من موقع الدفاع عن حقوق الدول الأعضاء تجاه السلطة المركزية إلى موقع الدفاع عن حقوق الأفراد، وإلى تدخل السلطة المركزية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

وأدى هذا التحول في موقف الحزب إلى اقترابه أكثر فأكثر من صفوف العمال وأبناء الطبقات المسوقة جراء الأزمة الاقتصادية، وتقربه من أبناء الأقلية السود الذين تضرروا بدورهم أكثر من غيرهم. كما أدى هذا التحول إلى التمازن المثقفين حول الحزب أيضاً. أما الحزب الجمهوري الذي كان يؤكد تقليدياً - دعم وتنمية السلطة المركزية على حساب الدول الأعضاء، فقد تحول منذ تسلم "روزفلت" لمنصب الرئاسة إلى معارض قوي لسياسة تدخل السلطة الاتحادية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأنه كان يرى في هذه السياسة التدخلية هدفياً لصالح المستحبين، وأرباب العمل، والبرجوازيين، الذين كانوا يشكلون مصدر قوته وقادته الانتخابية.

وعبر هذا التحول تبادل الحزبان منذ عهد الرئيس "روزفلت" الحكم بصورة تبادلية شبه نظامية حسب فوزهما في الانتخابات.

<sup>١</sup> - بعد فترة ولادة الديمقراطين في عام ١٨٨٠ "كليفلاند"، و"ولسون" من عام ١٩١٣ حتى ١٩٢١، تم فوز المرشح الديمقراطي "فرانكلين روزفلت" بمنصب الرئاسة في عام ١٩٣٢ إثر الدلاع الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى.

## **ثانياً - الإيديولوجية الحزبية:**

تشير الأحزاب الأمريكية بالثانية الحزبية، وبكونها ثنائية مرنة، وهذه المرونة مردها ضعف النور الإيديولوجي في النظام الحزبي الأمريكي، وهي لا يتميز بمذهب عقائدي معين، ولا ببنية اجتماعية يقوم عليه.

فيما كان صحيحاً أن الحزب الجمهوري يعد أكثر محافظة من الحزب الديمقراطي، وأشد تمسكاً بالليبرالية الاقتصادية، وأقوى تعصباً للاعتبارات القومية في السياسة الخارجية، إلا أن هذه الفروق غالباً ما تكون أكثر ظهوراً وأشد قسوة داخل حزب منه بين الحزبين. فأنصار الحزب الديمقراطي في الجنوب هم أكثر محافظة وأشد رجعية من الجمهوريين في الشمال. وعدم وجود حزب اشتراكي في البلاد يجعل طابع الصراع السياسي والحزبي ضعيفاً. ومرد ذلك هو حظر نشاط الأحزاب الشيوعية أو الاشتراكية منذ عام 1954 التي تبني شعار "روبيسيير" الفرنسي: "لا حرية لأعداء الشعب". وكما يتبنى الأميركيون الشعار نفسه ضمناً بمحظتهم نشاط مثل هذه الأحزاب.

ومرونة الأحزاب الأمريكية تظهر كذلك بغياب القواعد، أو عدم التقييد بقواعد الانضباط الحزبي. فلو كانت مثلاً على درجة الانضباط التي تتمتع بها الأحزاب البريطانية، لأدى ذلك إلى أن يحصل اندماج بين السلطات عندما يكون الرئيس وأغلبية الكونغرس من حزب واحد. أما إذا كان كل منهما من حزب غير حزب الآخر (فصل جامد) وغالباً ما يتحقق ذلك بسبب تفاوت المدد المحددة لكل من الرئيس (أربع سنوات)، مجلس الشيوخ (ست سنوات يتجدد ثلثة كل ستين)، مجلس النواب (ستين)، فإن فصل السلطات يصبح جاماً، وقد يشل عمل المؤسسات، ويعرقل سير الحكم. لذلك فالمرونة الحزبية غير غياب الانضباط الحزبي من شأنه أن يغيّر الموقف تماماً، ويؤدي من الناحية العملية إلى عدم وجود معارضه لا دائمة ولا منتظمة، ففي القرارات والمقضايا المهمة والخطيرة لا يتلزم أعضاء الكونغرس بتعليمات حزبية، ولا

يصوتون بشكل موحد.

ومرة ذلك أن النظام الأمريكي لا يعرف مبدأ المسؤولية الوزارية أبداً الكونغرس، وأن تصويت أعضاء من الحزب ضد أغلبية جزءهم في المجلس لا يحظر منه، وهذا التصويت المخالف لا يعد تحرراً من وصاية الحزب، أو بخروجاً عليه، بل هو يكشف مدى تبعية النائب للمنظمة الحزبية على مستوى الدولة أو على المستوى المحلي.

وعلى هذا فالنتيجة في حرية التصويت تكون مماثلة لحالة تعدد الأحزاب، وأن الرئيس قد يعتمد على تحالف برلماني أكثر من اعتماده على حزبه.<sup>١</sup> وعملياً يفسر الأمريكيون هذه المرونة بأنه عندما تكون الأحوال جيدة، فهم يصوتون نحو الحزب الجمهوري، أي نحو تمثيل قومي للدولة. أما في حال الأزمات - كأزمة ١٩٢٩ - فكان النساء للديمقراطين "روزفلت"، وأنه بالعكس بعد ما شهدت الولايات المتحدة تقلصاً في دورها، وأصاها النذر نتيجة سياسة أحد الديمقراطيين أو موقفه من بعض القضايا الدولية - ك موقف كارتر من إيران - فإنهم يصوتون لصالح أحد الجمهوريين.<sup>٢</sup> فالجمهوريون يجربون دائماً حظهم في القضايا الداخلية الخاصة... عندما تكون

<sup>١</sup> - من ذلك أن الرئيس "إيزغاور" الذي ينتمي إلى الحزب الجمهوري قد استند في الفترة الواقعة ما بين ١٩٥٤ - ١٩٦٠ على دعم تحالف ثيلي في الكونغرس من الحزب الديمقراطي لكل من المقربين الجمهوري والمسيحي. ومن ذلك أيضاً التعايش ما بين "نيكسون"، "ريغان"، "بوش" وهم جمهوريون، حيث استطاعوا التعايش مع كيسنغر ديمقراطي.

<sup>٢</sup> - مثلاً بانتخاب "ريغان" كان المقصد إظهار تمكّن الصدمة تجاه إيران، وكذلك بعد الانفصال في فبراير التي لا يشكرون أنفسهم بها، وضمن نفس الأسباب أيضاً ولوقف الرئيس "جورج بوش" من حرب الخليج الثانية لعام ١٩٩٠.

الولايات المتحدة منظوية على نفسها أحياناً، وعندما تسوء الأحوال من جديد من جانب الجمهوريين.<sup>١</sup>

وبصورة منافضة أو عكسية فإن الإدارة الديمقراطي الجديدة تفضل على ما يدو في حينه معالجة المسائل الداخلية أكثر من السياسة الخارجية. لهذا فإن الصفات التقليدية لذين الحزبين تبدو متضاربة من لحظة إلى أخرى، وإن كان يبدو مجدداً أن الحزب الجمهوري يكون له الخطأ الأولي عندما تسوء الأحوال في الخارج، ويريد تكرار سياسة القطب الواحد بعد حرب الخليج الثالثة لعام ٢٠٠٣، والتدخل في الشؤون الداخلية للدول بصورة مشروعة أم غير مشروعة، وإن كانت هذه السياسة تشكل بدورها ظاهرة مشتركة بين الحزبين، وقد تجد صداقاً لدى الناخبين الأميركيين.

<sup>١</sup> - مثلاً نتيجة سياسة التعامل مع الاتحاد السوفيتي سابقاً، أو الإزدهار الاقتصادي في فترة ١٩٨٠ - ١٩٨٨، ومن ١٩٨٨ - ١٩٩٢ مع "ريبان" و"بوش"، فإن هذا يعني أن النصر سيكون حليف مرشح الحزب الديمقراطي كما حصل مع السيد "كلينتون" عام ١٩٩٢.

فمع الديمقراطيين يحصلون الأميركيون الصغار، "بوتسود" أثناء حرب ١٩١٤ - ١٩١٨، و"روزفلت" انتخب ثلاث مرات نتيجة الأزمة الاقتصادية لعام ١٩٢٩، ومن ثم هدنة ١٩٤٥ "كليني" عام ١٩٦٠ نتيجة السود والأكتاب الذي أحاط بأميريكا في السبعينات. "كارتر" ليعطي حسناً معنوياً للرئاسة، أو مع ترشيح المفاسد الديمقراطي "حاكمسو" في عام ١٩٨٤ وفي عام ١٩٨٦، ليأخذ في الاختارات تهانيات الأقليات العرقية. ففي هذا الإطار يكون الديمقراطيون أكثر تدخلًا، وهذا ما يفهمه خارج أميريكا بالبسارمة. ومع مساعدة المعوزين مثلاً التي يتم عمريها بضغط ضربي قومي، يلقون قاعديهم الانتخابية في المدن الكبرى ولدى العمال والتقنيات. ففي تشرين الأول عام ١٩٩٠ انتصر "كلينتون" على منافسه "بوش"، لأنه عرف كيف يطور الأفكار التقليدية لحزبه، بينما أخذ السيد على حين غرة من البيزن المنظر.

### **ثالثاً -تنظيم الأحزاب:**

ليس للأحزاب في الولايات المتحدة الأمريكية أنصار ولا منتسبي نظماءين خارج نطاق بعض اللجان المحلية التي تشكل في إطار كل دائرة انتخابية، وتضم شخصيات ذات نفوذ من الوجاهة. وعليه ، فهي "أحزاب خبطة" *Partis de cadre*، وليس "أحزاب جماهير" *Partis de masse*. كما أنها أحزاب غير مركبة، فليس هناك من سلطة مركبة للأحزاب، ولا سلطة حقيقة للأجهزة المركبة على اللجان المحلية. واللجنة القومية *Comite national* التي توحد لدى كل حزب على المستوى الاتحادي لا تمارس أي صلاحيات، ولا تتمتع بأي سلطات فعلية، عدا جمع الأموال للحملات الانتخابية الرئاسية. ورئيس الولايات المتحدة وحده الذي يعده زعيماً لحزب الأغلبية، وغالباً ما يكون بدون سلطة حقيقة على أعضاء الحزب.

لذلك، ونتيجة لهذه الامرkarية المفرطة في التنظيم الحزبي، قال البعض بوجود (١٠٠) حزب في الولايات المتحدة، لوجود حسين حزباً ديمقراطياً، ومثلهم من الجمهوريين، وكل واحد منهمما في كل ولاية، وبشكل مستقل تماماً الاستقلال.

مع ذلك، ورغم هذه الامرkarية في التنظيم الحزبي، فإن البناء التنظيمي - وإن كان ضعيفاً على مستوى الولايات نفسها- فهو منظم تماماً دقيقاً وقوياً على مستوى القاعدة، التي غالباً ما تظهر في إطار المدن والمراكز الريفية.

ففي كل دائرة انتخابية أو مكتب انتخابي يسمى *Precinct* (ويضم ٣٠٠ إلى ٤٠٠ ناخب)، يوجد قائد حزبي يسمى *Captain ou Precinct*، وهو إما القادة المحليين (أو ما يسمون كذلك بالمعنى الشائع *Bosses*) إما منتخبين، أو معينين من قادة الحزب، حسب الأحزاب، وحسب الولايات. وعلى هؤلاء القادة تتوقف مهمة الاتصال المستمر مع الناخبين، وتقديم الخدمات لهم، من نقل الناخبين إلى صناديق الاقتراع أيام الانتخابات، وتوزيع الطرود على المعوزين... ويوجد تقريباً حوالي (١٠٠,٠٠٠) قائد حزبي على مستوى الولايات المتحدة، وتنسوز كل

حزب رهن بعده هؤلاء القادة على ناخبيهم، ومدى ولائهم للحزب. وعلى المستوى الأعلى (المدن الكبرى، الأحياء)، يجتمع القادة المحليين في شكل لجان حزبية على رأسها أيضاً قائد يسمى *Chairman ou word leader*، وهو إما منتخب من ناخبي المقاطعة، أو يعين من الم هيئات القيادية للحزب، أو يعين بالخلافة من بين القادة المحليين للمكتب الانتخابي أو الدوائر الانتخابية.

والقائد الحزبي على مستوى اللجان بعد ذو شخصية مهمة جداً، ومن المقسام الأول، سواء على مستوى اختيار المرشحين، أو التعليمات الانتخابية، وأحياناً هو عضو في المجالس التشريعية للولاية. يجتمع هؤلاء القادة على مستوى المقاطعة أو الدوائر الانتخابية، حيث يتم انتخاب المثليين والشيخ، وكذلك بعض الموظفين.

وفي مستوى أعلى توجد لجنة الحزب في الولاية، وعلى رأسها قائد الولاية الحزبية، وهي أهم التركيبات الحزبية. وهذه اللجنة تتمتع باستقلال إزاء الم هيئات الوطنية للحزب، وتقوم بالتحضير الشامل للانتخابات الرئاسية الأولى، والانتخابات الأخرى (اختيار مرشحي الحزب في الولاية، ومتذوي الحزب للمؤتمر المكلفين باختيار المرشح للرئاسة). وعدد أعضاء هذه اللجنة يتراوح ما بين عشرة وعشرة مئات حسب الولايات. كذلك فإن كل لجنة حزبية على مستوى الولاية تنظم بقوانين الولايات التي تختلف من ولاية إلى أخرى.

ومن الناحية النظرية، يتوسط على قمة هذا التنظيم أو البناء الحزبي، لجنة قومية للحزب، تتربع لمدة أربع سنوات من مؤتمر الحزب، وعلى رأسها رئيس اللجنة، وهو مكلف بمهام مادية فقط: تنظيم الحملات الانتخابية خصوصاً الرئاسية، جمع التبرعات، حملات الدعاية الانتخابية. وتشهي وظائفه عادة بإعلاننتائج الانتخابات الرئاسية.

ثم تعاود اللجان الحزبية على مستوى الولايات استقلالها الكامل: الإيديولوجي، التنظيمي، السياسي . وهذا يعني في الواقع تنظيماً مناً و "فضفاضاً".

## **رابعاً - الدور الانتخابي للأحزاب:**

يتضح مما سبق أن الأحزاب الأمريكية تلعب دوراً مهماً ورسمياً على صعيد الحياة السياسية الأمريكية، ولا سيما على الصعيد الانتخابي، فالقيادات الحزبية تنشط بشكل ملحوظ للاتصال بالمواطنين وتوجهيهم، تقديم تحديد المرشحين، العمل على تأمين فوزهم، وتنظيم النفقات اللازمـة لحملـتهم الانتخابـية. مع ذلك، فالترشـح للانتخابـات ليس حرـاً، وفي غالـية الولايات ينحصر حق تعيـين المرشـحين للانتخابـات بالأحزـاب المسـجلـة رسمـياً والـمرخصـ لها وفقـاً لـقواعدـ القـوـانـينـ الـانتـخـابـيـةـ. والـترـشـحـ الفـرـديـ الحرـ لا يـسـمـحـ بهـ قـانـونـاً، وـهـوـ مـسـتـحـيلـ عـمـلـياً بـسـبـبـ نـفـاقـاتـ الـلـادـيـةـ الـبـاهـظـةـ، وـصـعـورـيـةـ تـأـمـينـ الفـوزـ فـيـهـ.

وعلى هذا فإن دور الأحزاب في اختيار المرشحين قد مر بمراحل ثلاثة:  
في المرحلة الأولى: كانت جان الأحزاب المحلية تحدد المرشحين، وهو ما أطلق عليه نظام Caucus، أي الترشـحـ منـ بينـ الـوجهـاءـ الـمحـلينـ وـذـويـ النـفوـذـ. ولكن في مرحلة ثانية، وبـغـيةـ إـضـعـافـ نـفوـذـ الـوـجـهـاءـ، رـؤـيـ أنـ يتمـ التـرـشـحـ فيـ مؤـتمرـ يـضمـ منـدـوبـيـ الـحزـبـ فيـ المـدنـ وـالـأـقـالـيمـ فيـ كـلـ دـائـرةـ اـنتـخـابـيـةـ. وـهـذهـ الـطـرـيـقـةـ عـدـتـ بـذـاكـهاـ غـيرـ كـافـيـةـ، لأنـهاـ لمـ تـقـضـ عـلـىـ نـفوـذـ اللـاحـانـ الـتـيـ فـرـضـتـ نـفـسـهـاـ عـنـ طـرـيقـ التـأـثـيرـ فيـ اـختـيـارـ الـمـندـوبـينـ إـلـىـ المؤـتمرـ.

لهـذاـ حلـ محلـهاـ نـظامـ الـاـنتـخـابـاتـ الـأـولـيـةـ بـالـنـسـبةـ لـلـاـنتـخـابـاتـ الرـئـاسـيـةـ، وـالـاـنتـخـابـاتـ الـأـولـيـةـ تعـنيـ أنـ يـجـريـ تـحـدـيدـ الـمـرـشـحـينـ منـ جـمـيعـ النـاخـيـنـ بـالـاقـتـرـاعـ الـمـباـشـرـ. وـهـيـ أـيـضاـ اـنتـخـابـاتـ مـنظـمةـ رـسـميـاً، وـتـلـقـىـ تـطـبـيقـاتـ ثـلـاثـةـ مـتـوـعـدةـ: مـغـلـقـةـ، مـفـتوـحةـ، وـغـيرـ حـزـبيـةـ.

فـيـ النـظـامـ المـغلـقـ يـلـزمـ النـاخـيـنـ بـاعـلـانـ اـنـتمـائـهـمـ الـحزـبيـ، وـذـلـكـ بـأنـ يـصـسـرـ حـواـرـيـةـ عنـ الـحزـبـ الـذـيـ يـنـتمـونـ إـلـيـهـ. ثـمـ يـحـصـلـ كـلـ نـاخـيـ بـعـلـانـ وـرـقـةـ اـقـتـرـاعـ منـ الـحزـبـ الـذـيـ أـعـلـنـ اـنـتمـاؤـهـ إـلـيـهـ، وـقـدـ أـثـبـتـ فـيـهـ أـسـماءـ الـمـقـرـبـ تـرـشـيـحـهـمـ لـكـلـ وـظـيـفـةـ شـاغـرـةـ.

فيوش الناخب على من يود ترشيحه عن المزب في الانتخاب الفاقد (الذى يجرى في وقت لاحق).

أما النظام المفتوح فهو عندما لا يطلب إلى الناخب أن يبين اتجاهه الحزبي، ويكون له الحق في اختيار أي من المرشحين دون أن يعلن ذلك مسبقاً. وعملياً ترسل إلى كل ناخب بطاقات، واحدة للحزب الجمهوري، وأخرى للديمقراطى، فيستخدم الناخب البطاقة التي يختارها.

وفي النظام غير الحزب أو الحايد (وهو مطبق في ولايتي مينوزيتا ونيبراسكا)، يختار الناخب مثليه من قائمة واحدة تحمل أسماء كل المرشحين من المزبين دون إشارة إلى الحزب الذي يتضمن إليه. وفي هذا النظام يختفي دور الأحزاب، وإن كان تأثيرها يمارس في المقام، وبشه نظام الانتخاب في جولتين.

ومن الناحية العملية يتبين أن هذا النظام لم يحقق الغاية المرجوة منه، وأن اللجان الانتخابية الحزبية لا تزال تلعب الدور الفعال في تحديد المرشحين واتخاهم.

من جهة أخرى نلاحظ أن للوظيفة الانتخابية للأحزاب بعداً مهمـاً في نظام رئاسي يطبق نظام "اقتسام الغائم" أو "الأسلاب". ففي الولايات المتحدة عدد كبير من الوظائف العامة - لا سيما في الولايات والبلديات - لا يجري إشغالها على أساس الكفاءة، بل تمنح مكافأة للأصدقاء السياسيين. ولهذا يقترب تحول الأغلبية في الولايات المتحدة من حزب إلى آخر بانقلاب في الإدارة، لتتصبح أكثر تسييساً جراء نظام "الغائم" أو "الأسلاب". في الحقيقة هذا النظام لا يلعب دوراً سوى مخصوص (٣٠٠) من كبار الموظفين الاتحاديين، من أصل (٢,٨٠,٠٠٠) موظف اتحادي.

وبصائر قانون الخدمة المدنية في عام ١٩٧٨ فقد حمى هؤلاء الموظفين ضد كل تعسف، وفسح المجال نحو أسلوب الاستحقاق. ولكن أمام تأثير الحزب الفائز يبدو أن هذا لا يزال وهماً، وما يرهن على ذلك هو أن عدداً كبيراً من الموظفين على مستوى الولايات تستند بالانتخاب، وتلعب الأحزاب السياسية فيها دوراً كبيراً.

## **المبحث السادس**

### **جماعات الضغط واللوبى الأمريكى**

إن أهم ما يميز الحياة السياسية الأمريكية هو العلاقة المجدية ما بين الأحزاب السياسية وجماعات الضغط (اللوبى) التي تؤثر إلى درجة كسيرة في الحياة السياسية الأمريكية، فالأحزاب السياسية من جهتها وإن كانت تهدف إلى الاستيلاء على السلطة وممارسة الحكم - فإن جماعات الضغط لا تشارك في تقلد السلطة، ولا تمارسها بصورة مباشرة، وإنما تؤثر في السلطة بشكل مباشر أو غير مباشر، فتوجهها وهى خارجة عنها.

وجماعات الضغط - وإن كانت موجودة في كل المجتمعات، وفي جميع أنظمة الحكم - إلا أنها في الولايات المتحدة الأمريكية تلعب دوراً كبيراً نظراً لكثرتها من جهة، وللحالف ما بين رأس المال والصناعة، ومعهما تحالف السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية، إضافة للسلطة العسكرية، ومن خلال ما أسماه الرئيس "إيزنهاور": "المركب الصناعي العسكري" *Complexe militaro-industriel* ، فهذه الجماعات تحاول في الحفاظ توجيه السياسة الأمريكية... وخاصة في مجال بيع الأسلحة.

على أن العلاقة تندأ أيضاً إلى الأحزاب السياسية، حيث تساهمن جماعات الضغط في تحويل أحد المزرين على مستوى الولايات، أو على المستوى الاتحادي، وذلك مقابل تبني الحزب لبرنامج سياسي يحقق أو يحمي مصالحها الاقتصادية. وهذه الجماعات تنتشر في كافة أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية - سواء على الصعيد الاتحادي، أم على الصعيد الإقليمي - وأهم هذه المجموعات هي: المجموعات المهنية، غرف التجارة والصناعة، اتحادات الصلب والسيارات، المصارف، والتأمين والبنوك. ثم يأتي ذلك المجموعات التعاونية، فالعملية.

ومن الجماعات الضاغطة ذات الأهداف سياسية أهمها: جمعية الاقتصاد الحسر، مجموعات قدماء المحاربين، مجموعات الشبيبة الوطنية، وهذه جماعات بعينها متطرفة. ومن هذه الجماعات أيضاً أصحاب المهن الحرة: كالأطباء، والمهندسون، والمحقوقيون الذي يتظمنون في مجموعات تعاونية للدفاع عن مصالحهم، وعن بعض المساهمين السياسية والاجتماعية.

كما أن هناك الأقليات الدينية أو العرقية التي تدافع عن مصالحها من خلال جماعات الضغط، وأهمها الموري اليهودي *Lobies Juif*. وبعض هذه الجماعات متخصص في الدفاع عن مصلحة، وبعضها متعدد الأقطاب في الدفاع عن المصالح السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والمهنية.

وهناك جماعات ضغط عامة *Lobies publics* كثالث الموجودة في البيت الأبيض، أو الوزارات المختلفة، والتي رغم الفصل الشديد للسلطات تستخدم هنات الموظفين بقصد إقامة علاقات حسنة مع أعضاء الكونغرس، لا سيما الشيوخ منهم. وحالياً يوجد في الولايات المتحدة حوالي (٢٠,٠٠٠) من جماعات الضغط المهنية التي تعمل في وضع النهار، وفي كواليس الكونغرس، مقابل (٢٥٠٠) منها قبل عشرة سنوات.

## \* وسائل عمل جماعات الضغط:

تستخدم جماعات الضغط كافة وسائل التأثير المتاحة لها بقصد التأثير في الأحزاب، والمحاكم، والرأي العام. وهي في سهل ذلك لا تتوان عن صرف الأموال الضخمة، واستخدام أحدث وسائل الدعاية، وعلى كافة المستويات: الشعبية، المزيفة والرسمية. ففي نشاطها باتجاه الرأي العام تلجم جماعات الضغط إلى وسائل الإعلام، الإذاعة، التلفزيون، السينما، التدوين، والبيانات... وتلجم كذلك إلى سر أغوار الرأي العام، ورصد اتجاهاته، عمر أدوات الاستقصاء، والتحقيق، والاستفهام.

وفي نشاطها باتجاه الأحزاب ترکز على جهة التمويل سواء بصرف الأموال عبر لجان النشاط السياسي، أو بالتجوء إلى اللوبي الذي تعني في المعنى اللغوي: "المداخل التي تحيط بال المجالس التمثيلية". وفي المعنى السياسي تعني: "نوع من المنظمات المختصة في الضغط والتأثير غير الاتصال برجال السياسة والإدارة والمؤسسات".

وفي إطار تأثير اللوبي على المحكما فلما قد تستخدم وسائل بشعة لا تتصف بالزاهدة، ولا تخلي من القساد، هذه الوسائل منها ما هو سري ومنها ما هو علني.

ونشاط اللوبي مزداد بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، حيث أصبحت متخصصة في الضغط والتأثير عبر مكاتبها المنتشرة في كافة الولايات، وعبر تأجير خدماتها لمن يطلبها بأجر . فموقعه اللغوي عادة ما يقومون بتحضير مشروعات القوانين والتعديلات، ودفعها إلى النواب لاعتمادها، لقاء رشوة مالية تدفعها بصورة سرية.

وتأثيرها على المجالس التشريعية المحلية أقوى منه على الكونغرس، وإن كان هذا الأخير قد قام منذ الخمسينيات بتشكيل لجان تحقيق منه (كلجنة كوفر)، وتتكليفها بجمع المعلومات اللازمة عن جماعات الضغط، ودورها، وكيفية عملها، وعن كيفية ضرورة تنظيمها من جديد على أسس سليمة، إلا أن ذلك كله لم يصل إلى حد التأثير عليهما، أو كبح جماع نشاطها. وقد قامت أكثر من (٣٥) ولاية بتنظيم نشاطها، ولكن هذا التنظيم يقى عاماً وغامضاً.

وعلى الصعيد الاتحادي فإن قانون ١٩٤٦ يلزم الوسي الإعلان عن أسماء موظفيه، وعن المالك التي يحصل عليها، والمالك التي يتفقها، ولكن رغم ذلك فإن هذا التشريع لم يستطع أن يؤثر على نشاطات الوسي، ففي عام ١٩٨٠ مثلاً أعلن عن (٤,٠٠٠) جماعة ضغط فقط من أصل (٢٠,٠٠٠).

وقد حاول الرئيس كارتر أن يعزز إجراءات تنظيمها، والرقابة على نشاطها، إلا أنه لم يستطع التغلب على مقاومة مجلس الشيوخ في ذلك.

**الفصل الثاني**

**النظم النيابية متعددة الأحزاب  
(النظام السياسي الفرنسي)**



## نـمـيـدـة:

تفرد دراسة النظام السياسي الفرنسي بأهمية كبرى، لأن فرنسا تعدّ الدولة التي عرفت وجرت كل أنواع الأنظمة السياسية، فمن الملكية المطلقة (قبل ثورة ١٧٨٩) إلى الملكية الدستورية، فالجمهورية البرلمانية والرئاسية، فالإمبراطورية، إلى أن استقر النظام البرلماني فيها منذ ١٨٧٥، ثم استمر مع الجمهورية الرابعة، وشهد تحولات مهمة في ظل الجمهورية الخامسة. فنظام فرنسا السياسي والدستوري في ظل الجمهورية الخامسة يتميز بنظام مختلط يجمع خصائص النظمتين البرلمانية والرئاسية، وهو ما اصطلاح على تسميته بالنظام شبه الرئاسي أو نصف الرئاسي.

وعلى هذا لا بد لنا قبل التعرض لدراسة المؤسسات السياسية والدستورية الحالية للجمهورية الخامسة من التعرض إلى دراسة التطور التاريخي الدستوري الفرنسي منذ الشورة الفرنسية حتى اليوم.<sup>١</sup> وللسبب في ذلك، هو أنه من الصعب فهم المؤسسات الحالية دون الإحاطة بتطور هذه المؤسسات للمختير الفرنسي، والذي يعدّ بحق مخراً دستورياً فريداً.

<sup>١</sup> -- حول الثورة الفرنسية راجع : "عصر الثورة الفرنسية"-- تأليف جورج ليفير، ترجمة د. جلال عبي - الهيئة المصرية العامة للكتاب- ١٩٧٩.

- Chevallier , Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours , Dalloz 7ed , 1986 .

## المبحث الأول

### التطور التاريخي للنظام السياسي والدستوري الفرنسي منذ عهد الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩

كانت فرنسا قبل ثورة ١٧٨٩ تعيش في ظل حكم ملكي مطلق، يرکز الملك فيه يده كل السلطات، ويستأثر بكل امتيازات الملكية المطلقة، مستنداً في ذلك إلى مبدأ "الحق الإلهي في الحكم"، وإلى مبدأ "الشرعية الملكية بالوراثة".  
وكان المجتمع الفرنسي يقسم حينها إلى ثلاث طبقات: طبقة رجال الدين، طبقة النبلاء، وطبقة عامة الشعب.

وكان لكل طبقة نظامها القانوني المخاص. وكانت الطبقتان الأولى والثانية تتمتعان بسلسلة من الامتيازات الملكية المادية والمعنوية، أما الطبقة الثالثة الأكثر عدداً، فكانت عملياً محرومة من أيّة امتيازات. ووعلى الرغم من أن هذا الخرمان كان أحد أسباب اندلاع الثورة، فإن الثورة قد قالت نتيجة "سواء تفاهتم" ،<sup>١</sup> كانت الملكية ضحيتها، حيث أن جماليات الطبقات العامة التي لم تدع إلى الاجتماع منذ ١٦١٤، لم تكن تفكّر بانقلاب عام.

مع ذلك، فالملكية الفرنسية على الرغم من أنها احتفظت لطبيعة الأستقراراطية بامتيازاتها، فقد تركت في الوقت نفسه من يحصلون على ألقاب البلاط يزيدون في العدد. كما تركت البرجوازية تنمو ويزداد دورها، وكانت هذه الطبقة تعدّ قانوناً - في ذلك الوقت - من

<sup>١</sup> - جاك استيف، "موجز الحقوق الدستورية" - تعرّيف د. أحمد السمان، طبعة الجامعة السورية ١٩٣٩.

طبقة عامة الشعب. وحيث إن الغنى أضحي في الوقت نفسه علامة محيرة للرجل الفرنسي، فقد كانت طبقة النبلاء معفاة من الأعباء الضريبية، ومن تكاليف النفقات العسكرية، التي كانت تحملها الطبقة المتوسطة، وطبقة عامة الشعب. وقد كان إعفاء طبقة النبلاء من الأعباء المالية بعد أحد الامتيازات الأساسية التي منحت مقابل عدم احتجاجهم بالأمن والنظام في المملكة.

مع ذلك، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت من داخل النظام الملكي، كمحاورة *Turgot, Maupeau, Mavhaut* بقصد الاستجابة لمطالب الطبقة البرجوازية، فإن التضحيات الضريبية التي افترضت على أصحاب الامتيازات كانت متواضعة. وقد فشلت هذه المحاولات أمام مقاومة رجال الأристقراطية، والبرلمانات، ورجال الدين... علاوة على أن الملكية وإن كانت قد احتفظت بمحبتها - فإن الملك "لويس السادس عشر" لم تكن له وقتها تلك المحبة.

ويبدو أن المعضلة الأساسية لم تكن توقف على الطريق البرلماني في مجرد حل وسط بين الملك والنبلاء، بل كانت في وجود حل آخر هو بين النبلاء والبرجوازيين. غير أن الأристقراطية الفرنسية لم تكن ترضى بمثل هذا الوفاق.<sup>1</sup>

كما أن البرلمانات التي لم تكون تسميتها تدل على أنها مؤسسات تمثل الشعب، بل كانت هيئات قضائية لتدعين الإرادات الملكية، والتحقق من انسجامها مع القوانين الأساسية. وهذا الأمر جعل لها سلطة كبيرة تسمع لها بأن تعلق بشكل مؤقت نفاذ أي قانون يصدره الملك، عدا تلك التي يستطيع فيها الملك فرض الشروط على البرلمان من دون مناقشة في كرسى العدالة *Lit de justice*.

<sup>1</sup> Michel stewart , Modern forms of government ترجمة أحمد كامل ومرأحة د. ماليمان الطماوى ١٩٦٢ - ص ٢٢٥ ... عن د. خليل هيكل: "القانون المعماري والأنظمة السياسية" - ١٩٨٤ - ص ٤١٠.

وأمام هذه التناقضات الطبقية والاجتماعية، واستفحال الأزمة الاقتصادية،<sup>١</sup> قام الملك بإقالة حكومة "كالون" *Calonne* في ٤/٨/١٧٨٧، وظهر محله "لوسيني دي بريين" ولكن هذا الأخير لم يوفق كسابقه في التعامل مع الأزمة الاقتصادية، إذ جلأ إلى زيادة الضرائب بدلاً من العمل على المساواة في توزيع الضرائب.<sup>٢</sup>

وكانت نقطة الانطلاق بأن الأعيان أحابوه أن سلطتهم لم تكون تسمح لهم أن يوافقوا على الضرائب، وأشاروا بذلك إلى مجلس طبقات الأمة، والنفع الاجتماعي في ٥/٢٥/١٧٨٧. وكان من الضروري على "برين" أن يحصل على موافقة البرلمانات على مسألة الفرض فيما بعد.<sup>٣</sup> وما زاد في حدة التناقضات الاقتصادية أن طبقة البلاط - بعقليتها العسكرية والإقطاعية - انغلقت أكثر فأكثر على نفسها، واحتفظت لنفسها بكل الوظائف التي تسمى مع كرامتها، وزادت عدد المدارس الخاصة لأبنائها، كما أن البرلمانات كانت ترفض قبول غير البلاط.

والملك بصفته السيد الأول في البلاد كان يختم وجهات النظر هذه... ولهذا كانت مواقف البرجوازية في ظل هذه التناقضات الاقتصادية والقانونية معلنة في أن تصر على المساواة في الحقوق، ولكن نظراً لتأكد الملك من أن مشروع "برين" على الفرض لن يحصل على أغلبية الأصوات، قدم المشروع بسرعة في ١٨/١١/١٧٨٧، وفي جلسة ملكية، أي دون المصادقة الإجراءات الشكلية التقليدية الخاصة بالدعوة مثل هذا الاجتماع.

عندما احتاج "دوق أورليان" وأعلن الأعضاء بطلان قيد المشروع، فقسم "لويس السادس عشر" بتفويت "أورليان" وأثنين من المستشارين معه، فيما كان من البرلمان إلا أن دافع عنهم، وهاجم الخطابات المفتوحة، وطالب بالحرية الفردية لرعايا الملك، ونشر البرلمان في ٣/٥/١٧٨٨ إعلاناً عن القوانين الأساسية للمملكة... .

١- حيث قدرت ثروات العجز في ميزانية النظام القديم في حدود ١٣٦ مليون أي ما يعادل ٩٦٪ من ميزانية عام ١٧٨٨.

٢- وكانت بعض البرلمانات قد رافقت على مناقشة المشروع، ولكن بشرط أن تعدد الحكومة بدعة مجلس طبقات الأمة إلى الانعقاد، وكان مجلس طبقات الأمة سيعجّل في ١٧٩٢.

ل لكن الحكومة استخدمت القوة، وقام الملك بتسجيل ستة مرسومات كان حاملاً للأختام الملكية قد أعدّها،<sup>١</sup> وقام أيضاً بإدخال تعديل على النظام القضائي في غير صالح البرلمانات، فما كان من هذه إلا أن احتجت بشدة على هذه الإجراءات، وظهرت حالات تمرد في باريس وفي غيرها من المدن الفرنسية.<sup>٢</sup>

وقد تطورت الأمور بصورة متلاحقة من بيان الأستقراطية في ١٢/١٢/١٧٨٨ إلى اشتباكات وحرب أهلية في إقليم "بريتاني" و"روان" في أواخر كانون الثاني ١٧٩٠، وعبر "سيس" في مقاله الشهير عن "ماهية الطبقة الثالثة" عن الحقد الموجس لدى النبلاء، وأن هذه الطبقة كانت يبطئها وكسلها غريبة عن الأمة. وأمتدح "ميرابيو ماريوبوس" لأنه قام في روما بالقضاء على أستقراطية النبلاء، وكان هذا ذريعاً لحرب أهلية. وقد عبر النبلاء والرجوازية فيما بعد عن تمكّنهم بالتنظيم الملكي، واتفقوا على أن يتولوا بالسلطة المطلقة حكم ملك يوافق عليه ممثلو الأمة، وعلى ضمان الحرية الفردية ضد تحكم الشرطة والقضاء، والتقليل من شدة المركبة، ووضع حد للطغيان الوزاري ... وكانت طبقة الدين من جانبها تعبّر عن وجهات نظرها بطريقة توافق مع طريقة النبلاء والرجوازية، عدا أن تتمكن الصحافة من نقد نظريات الدين، وكانت الحرية في مفهومها العام أملاً قومياً.

<sup>١</sup> - الثورة الفرنسية - المراجع السابق - ص ١٢٣.

<sup>٢</sup> - فقد طالبت عدة مقاطعات ضرورة دعوة مجلس طبقات الأمة القديم الذي لسه حق الموافقة على العرش. واتخذ النبلاء مع البرجوازية في "دولبيه"، وطالبوها باجتماع مجلس طبقات الأمة بالفرن، ١٤ اغسطس "بوربون" إلى التراجع في ١٧٨٨/٥/٢١، ثم استقال في ٤ ١٧٨٨/٨/٤ فاستدعى الملك "نيكولا" من جديد . وأول ما قام به "نيكولا" هو إعادة البرجواز، وكذلك أن مجلس طبقات الأمة سينكون كما كان عليه الحال في عام ١٦١٤، من جماعات ثلاثة، لكل منها عدّه متساوٍ من الممثلين، وأن كل جماعة ستأخذ قراراً لها بمفردها، ويكون لها حق الاعتراض على قرارات الآخرين. وكان الولمان يسيطر عليه النبلاء ورجسال الدين، وكان هذا إيناناً بالنسبة "نيكولا" بانتصار الأستقراطية.

أما بالنسبة للطبيقة الثالثة فإن المساواة في الحقوق كانت مسألة لا يمكن فصلها عن الحرية. وأشخاص النظام الحاكم لم يكونوا بالقدر الذي يمكنهم من الأخذ بزمام الأمور، فتركوا الأمة تسير نفسها بنفسها.

#### - انتصار البرجوازية:

مع مسألة فحص نياية الأعضاء التي بقيت معلقة، تم تأجيل افتتاح مجلس طبقات الأمة الذي تحدد له من ٢٧/٤/١٧٨٩ إلى ٥/٥/١٧٨٩. ودعا الملك "الرسويس السادس عشر" الميلاد العوممية إلى الاجتماع في "فرساي" في ٥/٥/١٧٨٩، وارتكب البلاط الخطيرة بفرضه كسوة خاصة لمثلي كل طبقة، وتضاعف عدد الميلاد العوممية في الاجتماع نتيجة لتضاعفة عددها في التعديل الاتخالي الذي حضرى بوساطة الرسالة الملكية المؤرخة بتاريخ ٢٤/٢/١٧٨٥، على الرغم من أن هذه الميلاد لم تكن تدعى لذلك لأول مرة منذ سنة ١٦٦٤.

وفي ٦/٥/١٧٨٩ قام البلاط ورجال الدين بفحص نياية أعضائهم، كل طبقة على حدة، وامتنع ممثلو الطبيقة الثالثة، فأصبح مجلس طبقات الأمة مثلاً.

ورفض ممثلو الطبيقة الثالثة -وهم مساوروون عدداً جموع الطبقتين الأوليتين- الاجتماع على حدة ، وكان مثل هذا الموقف يجعل معنى الاعتداء على الشرعية، ومنحت هذه الميلاد نفسها اسم "العموم" ، وكان عزمهن ظاهراً على التخلص من إظهار أنفسهم لن يعترفوا بالطبيقة الاجتماعية التي تضعهم في المرتبة الثالثة. وطبقاً لاقتراح "سيس" قام ممثلو الطبيقة الثالثة بدعوة أصحاب الامتيازات إلى الانضمام إليهم، وإلا فإنهم لن يعترفوا بصحة تمثيل من لا يحضر. وقد أعطى ممثلو الطبيقة الثالثة في ٧/٧/١٧٨٩ لمثلي الجماعات الثلاث الذين اجتمعوا سوية، اسم "المجلس الوطني" (جمعية وطنية)، وقادت الجمعية بالموافقة على الضرائب الموجودة بشكل مؤقت، وأعطوا أنفسهم حق الموافقة على فرض الضرائب.

ومن الجدير بالذكر أن الملك "لويس السادس عشر" أمر بقراءة يلاغيين مهمين في ١٧٨٩/٦/٢٣ ألقى فيهما الضوء على حقيقة الصدام، ونصح الملك مثلي الطبقات أن يتخلصوا عن بعضهم، وأنه سيفضي المجلس إذا لم يخضعوا. وكان هذا هو الموقف الصعب لمثلثي الطبقة الثالثة، إلا أن رد "بابي" كان من القوة حيث قال: "لا يمكن للأمة مجتمعة أن تصدر إلينها أوامر"، وأعلنوا أن الجلسة برئاسة الملك كانت باطلة. وقال "ميرابيو": "لن ترك أماكننا إلا بقوة المطراب".

وبلغ الهيحان درجة الخطورة، ووجد البلاط نفسه أنه غير قادر على القضاء عليه، وبذا أن الثورة البرجوازية قد نجحت في ١٧٨٩/٧/٧، حيث اختار المجلس الوطني لتنمية للدستور، وقدم "مونيه" أول تقاريرها منذ ١٧٨٩/٧/٩، وأصبحت منذ التاريخ كما أسمت نفسها "جمعية تأسيسية" أو "المجلس التأسيسي" *Assemblee constituant*.

وفي ١٧٨٩/٧/١١ قدم "الافايليت" مشروعه الخاص بإعلان حقوق الإنسان. وقبل بلورة الدستور استباقت "الجمعية التأسيسية" الأمور وأقرت بعض الإصلاحات، منها ما هو ذو طابع دستوري، ومنها ما هو ذو طابع تشريعي، دونأخذ رأي الملك ووزرائه. ومن هذه الإصلاحات المهمة إعلان حقوق الإنسان والمواطن بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦، وإلغاء الامتيازات الإقطاعية، وإلغاء الطوائف التقافية والحرفية، سواء منها الخاصة بالإقطاعيين أو بالعمال.

وأحدثت هذه التغيرات الاجتماعية والسياسية القانونية هزة عميقة في ضمير الشعب الفرنسي الذي كان يعيش على قيم النظام القديم، وانقسم الشعب عندها بين مؤيد لنظام القيم القديم ومناصر لنظام القيم الجديد.<sup>١</sup>

١ - قدم "نيك" في ١٧٨٩/٧/٤ مشروعًا يقضي بأن تقوم كل مجموعة بالتحقق من صحة نياته أعضائها، وتبلغ النتائج للمجموعتين الآخرين، وتفحص اعتراضاتها، وإذا لم يصلوا إلى اتفاق فإن الملك يقرر الأمر. عن: "عصر الثورة الفرنسية" - مرجع سابق - ص ١٣.

٢ - د. محمد عبد صاحبلا: "الموجز في القانون الدستوري" - ١٩٨١ - ص ١٩٩.

لكن الثورة بإعلانها لمبادئ الحرية والمساواة في الحقوق، وأن الأمة هي المصدر الحقيقي لكل السلطات، جذبت إليها أنصار الثورة. والثورة وإن قامت نتيجة "سوء تفاهم"، فهي قد وضعت إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، وكان من آثارها أن وضع أول دستور في فرنسا في ١٧٩١/٩/٣.

ولكن نتيجة الانقسامات الحادة التي عاشتها فرنسا خلال فترة السنوات التي تلت الثورة، فقد شهدت فرنسا تاريخاً متميزاً بـعدم الاستقرار السياسي في أساليب الحكم، وتناوب الكثير فيها من أشكال أنظمة الحكم.

فالتأريخ السياسي والدستوري الفرنسي منذ عهد الثورة يقسم إلى ثلاث فترات تبعاً لنوع نظام الحكم الذي كان قائماً في خلال كل فترة، وهذه الفترات هي:

- ١- الفترة الثورية.
- ٢- الملكية العائدية.
- ٣- مرحلة الاستقرار.

ومؤشر هذه الفترات براجل دستورية على التفصيل الآتي:

## المطلب الأول

### المرحلة الدستورية الأولى الفترة الثورية ١٧٨٩-١٨١٥"

#### أولاً- مرحلة الملكية المقيدة ١٧٩٢-١٧٨٩:

بدأت هذه المرحلة منذ عهد الثورة وإلى عام ١٧٩١، وتميزت بقيود سلطات الملك وتحديدها، وذلك عن طريق تثبيت وتوسيع صلاحيات "الجمعية الوطنية التأسيسية"، وهى الاسم الذى اتخذته طبقة مجلس ممثل الشعب فى ١١/٧/١٧٨٩، بفرضها تمثل أغلبية الشعب الفرنسي. وقد منحت الجمعية نفسها صلاحيات دستورية، وعدت أن جلسة البرلمان برئاسة الملك كانت باطلة، وأنه لا يمكن أن تصدر للأمة - وهي مجتمعة - أية أوامر. وقامت الجمعية بالإعداد لمشروع دستور جديد للبلاد، وقامت بإصدار عدد من القوانين الغلت بوجبهما الاميتارات الإقطاعية، وقررت أن للجمعية حق إقرار الضرائب. وقدم "لافاييت" مشروعه الخاص بإعلان حقوق الإنسان القائم على مبدأ الحرية والمساواة.

#### -دستور ١٧٩١/٩:

بعد هذا الدستور أول دستور مكتوب في فرنسا. وقد تضمن في مقدمته إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، وأقام نظاماً ملكياً مقيداً، أخذ فيه بمبدأ الفصل بين السلطات، وأرسى حق الانتخاب المقيد.

## الملكية المقيدة:

أصبح الملك يستمد سلطاته من الأمة، وهو ملك الفرنسيين وليس ملك فرنسا. وباتت سلطته في التعيينات محدودة، وليس له حق العفو، وإنما يملك حق الاعتراض التشريعي المحدد في الوقت لست سنوات. ومع مبدأ الفصل بين السلطات قضى الدستور بمحض السلطة التشريعية بيد "الجمعية الوطنية". وأسند السلطة التنفيذية للملك على أن يمارسها بوساطة وزرائه. وهو لا يمكن اختيارهم من داخل الجمعية التشريعية ، حق لا يؤدي ذلك إلى إفساد مثلي الشعب، ومسايرة الملك من أجل الحصول على منصب وزاري.

ومواجهة الملك تقوم جمعية وطنية تشريعية من مجلس واحد، مؤلف من 745 عضواً، ويتحدد بالكامل لمدة ستين. وكان رفض الثانية المجلسية بسبب التحروف من تشكيل طبقة من الأرستقراطيين، ومن الذكريات السيئة ب مجلس مثلي الطبقات السابقة.

و يتم اختيار الأعضاء بواسطة نظام انتخابي مقيد لم يسمح فيه بالاقتراع إلا للمواطنون الفاعلون *Actifs* ، أي الذين يدفعون قدرًا من الضرائب (وقد قدر عددهم بـ 4300 من أصل 24 مليون) وذلك لعدم إغراق الجمعية التشريعية بممثلين عن الجماهير الشعبية.

ومن منطلق مبدأ الفصل بين السلطات الذي أقامه الدستور، حرّم على الملك حل "الجمعية الوطنية". وحرّم بالمقابل على الجمعية إقالة الملك، أو إجبار وزرائه على الاستقالة. ولا تحكم الجمعية حياهم سوى المسائلة الجزائية. والملك من جانبها لا يملك تجاهها سوى حق الرفض المؤقت لقوانينها *Veto suspensif*.

ولكن نظام الفصل الحامد بين السلطات قد ثبت فشله، على الرغم من تحول مسؤولية الوزراء الحنائية إلى مسؤولية سياسية، وقد قامت عدة أزمات بين الملك والجمعية الوطنية. وحيث إن الملك لم يكن مخلصاً للدستور، وكان يتآمر لإعادة الملكية، والشعب يعرف ذلك، فقد انتهى الأمر بسقوط النظام والإطاحة بالملك وإعدامه، نتيجة تعاونه مع السدول الأخرى ضد فرنسا لاستعادة الملكية. وهكذا تم الانتقال إلى مرحلة جديدة .

## ثانياً - مرحلة الجمهورية الأولى: ١٧٩٩-١٧٩٣

كما عرفت هذه المرحلة باسم "الديكتاتورية الثورية" أو "النظام الوفاقية" "Regime conventionnel" ، وبعد الإطاحة بالملك وإعدامه، قامت "الجمعية الوطنية" بتعيين مجلس تنفيذي مؤقت للقيام بمهام السلطة التنفيذية. ودعت الشعب إلى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد. وبعد إجراء الانتخابات، اجتمعت الجمعية التأسيسية التي سميت بـ "جمعية الوفاق الوطني" في ١٧٩٢/٩/٢٠، وأعلنت في اليوم التالي إلغاء الملكية في فرنسا، واعتماد التاريخ أساساً لعمر الثورة وقيام النظام الجمهوري. وفي ٤٥ من أيلول أعلنت أن: "الجمهورية الفرنسية هي واحدة غير قابلة للتجزئة".

واستمر النظام الجمهوري حتى السنة الثامنة، أي حتى ١٧٩٩/١١/٧ تاريخ الانقلاب العسكري لتابليون بونابرت.

لكن تطبيق النظام الجمهوري لم يكن على نمط واحد في خلال السنوات السبع، بل اتخذ أشكالاً مختلفة:

فقد استمر نظام "جمعية الوفاق الوطني" في الحكم دون دستور حتى ٦/٤/٩٣،  
ويمكن أن نميز في هذه المرحلة ثلاثة اتجاهات في الحكم:

- الوفاق الجيروندية: حيث كان حزب "الجيرونديين" يملك الأغلبية البرلمانية. وكانت جمعية الوفاق تتسلط بالسلطات كافة، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فقد استغلت الفوضى في الداخل، وثالث المزاج في الخارج أمام الجيوش الأجنبية... وأمام هذا الوضع الذي تكرس فيه حكم "الجمعية الوطنية"، كان لا بد من وضع حد للفوضى الداخلية، فظهر الاتجاهيعقوبي.

## - مرحلة الوفاق العقوري:

باتقلاب شعبي مدحوم من بلدية باريس أطاح حزب "اليعاقبة" بالجبر ونديين وأبعدهم عن السلطة. وقد أوقف بعضهم وأعدم بعضهم الآخر. وتركت السلطة التنفيذية فيما بعد في يد لجنة سميت بـ "لجنة السلام الوطني *Comité de Salut public*"، تساعدتها "لجنة الأمن العام".

وكانت اللجنة الأولى منتخب كل شهر من قبل "جمعية الوفاق"، وعملياً كان الأشخاص أنفسهم يعودون بعد كل انتخابات، مما جعل دور "جمعية الوفاق" يتحول إلى مجرد التصديق على قرارات لجنة السلام الوطني". أما لجنة "الأمن العام" فكان دورها ضعيفاً. وقد عرفت البلاد في ظل حكم "لجنة السلام الوطني" التي ترأسها "روبيسيير" عهداً من الرعب والإرهاب. وعلى الرغم من أن "روبيسيير" كان يتمتع برصيد كبير في "النواحي العقورية التي انتشرت في جميع أنحاء فرنسا، وكانت تدعمه بلدية باريس والحرس الوطني، فإن صورة الحكم التي مارسها كانت دكتاتورية شخصية أكثر منها حكومة حزب. وقد استطاع فرض الانضباط في الداخل، الأمر الذي مكّن فرنسا من هزيمة الجيوش الأجنبية، ولكن الخوف الذي كان أحد وسائل الحكومة يقصد فرض الانضباط في الداخل، ودحر قوات الغزو الأجنبي، جعل منه نظاماً قاسياً، على الرغم من بمحاجة في الحفاظ على الثورة، وإنقاذ فرنسا من الاحتلال.

ولكن بعد إنقاذ البلاد، وزوال الخطر المخارجي، ظهر أن الرعب والإرهاب لا يمكن تحملهما. وقد "روبيسيير" دعم بلدية باريس، فقرر "المجلس الوطني" حلّه، وقد أُرسل إلى المقصلة في ٢٧/٧/١٧٩٤، ومن ثم مارس المجلس الوطني السلطة مباشرة، فأغلقت النواحي العقورية، وألغت بلدية باريس، وأضعف دور لجنة السلام الوطني، وعاد دور جمعية الوفاق من جديد، الذي استمر حتى انقلاب بونابرت.

أما الدساتير التي ظهرت خلال هذه الفترة فهي:

#### ٤ - دستور ١٧٩٣/٦/٢٤

خلال حكم الجيرونديين، تم إعداد مشروع دستور لا مركزي، ولكنه لم يعتمد أبداً، ولم ير النور. ثم خلال المرحلة التي تلت، أعد "اليعاقبة" دستوراً تبنته "جمعية الوفاق" هو دستور ١٧٩٣/٦/٢٤.

#### **مضمون الدستور:**

غير دستور ١٧٩٣ ياعلاته النظام الجمهوري، واستناده إلى مبدأ السيادة الشعبية. كما أخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبي، وقد تبنى للمرة الأولى نظام الانتخاب العام والشامل. إلا أنه جعله علنياً على أساس جماعات أولية تضم ما بين (٢٠٠) و (٦٠٠) عضو لاختيار النواب. ولكن بسبب كون التصويت علنياً، فإن الغياب كان يقدر بخمسة ملايين من أصل سبعة ملايين من الناخبين.

كما أخذ الدستور أيضاً بعض أشكال الديمقراطية شبه المباشرة، وبمشاركة المواطنين المباشرة في القرارات. كما أنه قضى بأن الفوائض المهمة التي يصوت عليها لا تتدخل في التنفيذ قبل (٤٠) يوماً. ويكتفي خلال هذه الفترة أن يتقدم عشر المجالس الأولية باعتراض عليهما، حيث ينظم عندها استفتاء شعبي.

#### **العلاقة بين السلطات:**

فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات، يمكن القول بأن الدستور قد تخلّى عن مبدأ الفصل بين السلطات، وأخذ بعدها تركيز السلطات في يد جمعية واحدة أطلقوا عليها "الجسم التشريعي" *Corps législatif*.

أما السلطة التنفيذية فقد أنيطت مجلس تنفيذي مكون من (٢٤) عضواً، ينتخبهم "الجسم التشريعي" من بين عدد من الأعضاء يختارهم الشعب بمعدل مثل واحد عن كل مقاطعة من المقاطعات الفرنسية، ومن خلال قائمة تضم (٨٤) اسماء، وهذا يجعل الشعب مشاركاً في تعينهم، ويجعلهم أقل حضوراً "للحجسم التشريعي".

هذا وقد احتوى الدستور على إعلان جديد لحقوق الإنسان، تضمن إضافة للحقوق التي أُعلن عنها في عام ١٧٨٩، مجموعة من الحقوق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي كحق العمل، التعليم، والمساعدة العامة. كما اعترف الإعلان بحق وواجب كل إنسان ومواطن بالثورة على الاضطهاد والظلم، على الرغم من أن دستور ١٧٩٣/٦/٢٤ لم يطبق أبداً إلا إنه يمثل علامة بارزة في التاريخ الدستوري الفرنسي، وباهم الحركات التقدمية فيما احتوى عليه من افراctions مثالية للثورة الفرنسية ولماكاسب الجماهير الشعبية.

#### ٤- دستور نظام المديرين: ١٧٩٥ - ١٧٩٩

بعد نفي "روسيبر" وإعدامه في ١٧٩٥/٨/٢٢ سارعت "جمعية الوفاق" لإصدار دستور جديد للبلاد. وقد عُرف هذا الدستور الذي صدر في ١٧٩٥/٨/٢٢ باسم "دستور المديرين"، نسبة مجلس المديرين الذي أسندت له مهمات السلطة التنفيذية.

وقد تميز هذا الدستور عن سابقه ببرامج كبير في الحقوق لصالح الطبقات الفقيرة، فقد ألغى نظام الانتخاب المقيد، وحصر حق المشاركة في الانتخابات والترشح بدافعي الضريبة. كما ألغى حق الاستئناء الشعبي فيما عدا المسائل الدستورية. وفي مجال تنظيم السلطات أخذ الدستور بنظام الفصل الجامد بين السلطات.

#### **السلطة التشريعية:**

أسندت السلطة التشريعية - ولنمرة الأولى - إلى مجلسين يعينان بالانتخاب: مجلس القياداء، ويكون من (٤٥٠) عضواً، ويشترط في عضو المجلس أن يكون قد بلغ الأربعين من العمر . و مجلس الخمسينات، يتكون من (٥٠٠) عضو منتخبين، ويشترط في عضو هذا المجلس ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة. ومدة العضوية في المجلس ثلاث سنوات، يجدها كلها كل سنه، وهذا المجلس يملك حق المبادرة التشريعية.

أما مجلس الcedemاء فيملك حق قبول أو رفض مقررات مجلس الخمسة جملة واحدة، وهذا الإجراء جعل من مجلس الخمسة حسب تعبير السيد Boissy يمثل تصور الجمهورية، ومجلس الcedemاء يمثل "العقل أو حكمة الجمهورية".<sup>١</sup>

السلطة التنفيذية:

أنيطت السلطة التنفيذية بمجلس مؤلف من خمسة أعضاء أطلق عليهم اسم "مجلس المديرين" *Directoire*. ويعين الجنس على أساس لائحة من عشرة أسماء يتقدم بها مجلس الخمسة، فيختار مجلس الcedemاء خمسة من بينهم.

العلاقة بين السلطات:

أحد الدستور يبدأ عدم مسؤولية المديرين والوزراء سياسياً أمام السلطة التشريعية، فهي لا تستطيع عرطم، وهم لا يسألون أمامها إلا جزائياً، حيث تستطيع إحالتهم إلى المحكمة العليا، كما أنها لا تستطيع استحواهم.

وبالمقابل لا يملك "مجلس المديرين" أي صلاحية تجاه السلطة التشريعية، فلا يتمتعون بحق المبادرة التشريعية، ولا بحق رفض القوانين، ولا بحق الحل، كما أنه لا يجوز اختيارهم من بين أعضاء السلطة التشريعية.

ونظراً لمثل هذا التصور لفصل السلطات الجامد، إضافة إلى المناخ السياسي العام، فقد تميز عهد المديرين - الذي استمر حتى عام 1799 - بزراع مستمر، وبخلاف قوي بين السلطة التشريعية ومجلس المديرين، مما خلق جواً من الفوضى، استغله الجنرال "نابليون بوناپرت" الذي أطاح بنظام المديرين في 10/9/1799.

<sup>١</sup> - انظر:

M.Duverger,Institutions politiques et droit constitutionnel,2t,Puf,1978.

على أن سبب الفشل لا يعود كما يقول السيد "ديفرجيه" إلى الفصل الجامد بين السلطات، بقدر ما يعود إلى المأذن السياسي العام، أي أكثر مما هو إخفاق تقني دستوري، لأن نظام الفصل مطبق أيضاً - كما نعلم في الولايات المتحدة الأمريكية، فالدستور إنما قام على أساس تسوية بين العناصر المعتدلة المعادية للملكية، وبين مؤيدن للاتحاد "اليعقوبي".<sup>١</sup>

### **ثالثاً - مرحلة الإمبراطورية الأولى ١٧٩٩ - ١٨١٥:**

بعد الإطاحة بنظام الملوك في ١٧٩٩/١٠/٩، قام "نابليون بونابرت" بحل مجالس السلطتين التشريعية والتنفيذية، وشكل مجلساً فصيناً مؤقتاً من ثلاثة أعضاء، وعهد له مهمة وضع دستور جديد. وفي ١٧٩٩/١٢/١٥ وضع الدستور الجديد، فحاء وفقاً لطموحات المخترال، حيث أراد فيه إضعاف السلطة التشريعية، وتقوية السلطة التنفيذية الممثلة بالقouncil الأول، أي بالخواص "بونابرت". وكرس الدستور مفهوم الديموقراطية القبضية المتمثلة وفقاً لتعبير "بوردو": "المبادرات شعبية وحكم فردي".

#### **أ- نظام الانتخاب:**

كرس دستور "نابليون" حق الانتخاب لجميع المواطنين، إذ تقرر هذا الحق لكل من بلغ الحادية والعشرين من العمر، وكان مقيداً لمدة سنة فأكثر على الأراضي الفرنسية، ودون قيد دفع الضرائب. أما طريقة الانتخابات فقد أتتها على أساس "هرمي" وفقاً للطريقة التي ابتدعها "سيس"، من لواحة البلديات، لواحة المقاطعات، وحتى اللائحة الوطنية.

أما طريقة "المبادرات الشعبية" فقد كرسها الدستور في المادة (٩٥)، حيث يدعى الشعب إلى التصويت على الثقة أو عدم الثقة بالمحاكم "أي بشخص"، أكثر مما يدعى إلى التعبير عن رأيه في المؤسسات، أو المشاريع المطروحة. وبالمبادرة يعطي الشعب ثقته، ولا يساهم في إدارة الشؤون العامة.

<sup>١</sup> - انظر:

## **ب - تنظيم السلطات:**

أُستبدت السلطة التنفيذية إلى ثلاثة فئات من يسمون لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد، لكن مشاركة هؤلاء الفئات مع نوابليون لم تكن إلا استشارية، فالسلطة الفعلية كانت بيد القنصل الأول أي "نابليون". وقد كانت صلاحياته واسعة، يمارسها بمفرده، وهي تذهب من إصدار القرارات، إلى تعين وعزل أعضاء مجلس الدولة، الوزراء، والموظفين... وكذلك ممارسة كل ما يتعلق بامتيازات السلطة التنفيذية. وللحكومة حق المبادرة التشريعية، ولها حق السلطة التنظيمية، فتسهر على السلامة الداخلية، وتهتم بالشؤون الدبلوماسية، وبمهامات القوات المسلحة. وفي سبيل تفزيذ هذه المهامات يعاون القنصل الأول (أي نابليون) وزراء يعينون بإشرافه وتوجيهاته.

أما مجلس الدولة فكانت مهمته صياغة مشروعات القوانين وأنظمة الإدارة العامة.

### **- ١ - السلطة التشريعية:**

وَرَّع الدستور السلطة التشريعية بين عدة مجالس بهدف إضعافها، بحيث أن البرلمان الذي أسسه لم يكن سوى "شعب" برلمان، والمجالس هي:

- مجلس محامي الشعب *Le Tribunat*: ويكون من (١٠٠) عضو، يجدد انتخاب خمسهم كل سنة. وهذا المجلس لا يملك في الحال التشريعي سوى حق التميي الذي لا يلزم أية سلة أخرى، لهذا من الصعب القول أنه يشكل جهازاً تشريعياً حقيقياً، لأنه يناقش ولا يقرر.

- الجسم التشريعي *Le corps législatif*: يتكون من (٣٠٠) عضو، يجدد انتخاب خمسهم كل سنة. ويعود هذا المجلس صلاحية التصويت على مشروعات الحكومة بالموافقة أو عدم الموافقة. وتشمل مناقشة مشروعات الحكومة أمامه من قبل ثلاثة من "مفوظي الحكومة"، يتم اختيارهم من مجلس الدولة، وثلاثة من أعضاء مجلس محامي الشعب. والمجلس يصوت فقط.

- مجلس الشيوخ: لم يذكره الدستور تحت أي اسم خصص للسلطة التشريعية. وفي الواقع هو ليس بجلساً تشريعياً بمعنى الكلمة، مهمته المحافظة على الدستور، دون أن تناط به أية صلاحيات تشريعية. فقد كان يقوم بمهمة مراقبة مدى موافقة القوانين لنصوص الدستور، وهو يتكون من (١٠٠) عضواً يعينون مدى الحياة، وهم يختارون زملاء لهم للمقاعد التي تشعر، أي أنه يعين أعضاءه من نفسه تعيناً بطرق *cooptation*، وكم كان هذا المجلس آداً مطروحة في يد نابليون.

هذا وقد كان قد صدر تعديل دستوري في عام ١٨٠٢، قضى بتنسمية الجنرال "بونابرت" قنصلاً مدى الحياة، بعد أن كانت القنصلية لعشر سنين. كما قضى بإعطائه الحق بتعيين من يخلفه من بعده.

وأعطي القنصل الأول كذلك حق إبرام معاهدات الصلح والتحالف. كما صدر تعديل دستوري آخر في عام ١٨٠٤، أُعلن بموجبه الأخذ بالتنظيم الإمبراطوري بدلاً من النظام القنصلية، وأصبح بموجبه "نابليون بونابرت" إمبراطوراً مدى الحياة، وتم هذا التعديل بقرار من مجلس الشيوخ، وقد وافق الشعب على التعديل باستفتاء عام، أي ب Majority، لأن نتيجة الاستفتاء كانت معروفة مسبقاً. وقد استمر هذا النظام حتى عام ١٨١٥، تاريخ هزيمة "بونابرت" في معركة "واترلو".

## **المطلب الثاني**

### **عودة الملكية**

مع الملكية العائدة - التي بدأت منذ ١٨١٥ حتى ١٨٤٨، ثم من ١٨٥١ حتى ١٨٧٠ - يمكن أن نميز المراحل التالية:

- الملكية البوربونية ١٨١٤ - ١٨٣٠ .
- الملكية الأورلانية ١٨٣٠ - ١٨٤٨ .
- الجمهورية الثانية ١٨٤٨ - ١٨٥١ .
- الإمبراطورية الثانية ١٨٥١ - ١٨٧٠ .

وعلى هذا فالملكية الدستورية العائدة تقسم إلى عهدين - نسبة لاسم الأسرة المالكة في كل عهد - عهد الأسرة البوربونية (و هذه الأسرة كانت تحكم فرنسا قبل الثورة)، و عهد الأسرة الأورلانية (وفيها انتقل العرش إلى فرع آخر من السلالة البوربونية هو فرع أورليان، وتولى فيها الدوق أورليان حكم فرنسا تحت اسم الملك لويس فيليب)، و تسمى أيضاً "ملكية تموز" *Monarchie de juillet* .

#### **أولاً - عهد الملكية "البوربونية" و مياثاق ١٨١٤/٦/٢ :**

بعد هزيمة "بونابرت" في نيسان عام ١٨١٤، أعلن مجلس الشيوخ تنحيه الإمبراطور، و دعوة الشعب لإقامة ملكية دستورية. و صدرت الدعوة في ١٨١٤/٤/٦، إلى الوريث الشرعي "لويس كرافويه" شقيق الملك السابق "لويس السادس عشر"، وذلك لتتويجه ملكاً تحت اسم "لويس الثامن عشر"، على أساس قبوله بدستور تضعه سلطنة تأسيسية.

لكن هذا الوريث أُعلن في ١٨١٤/٥/٢ أنه لن يتول العرش إلا على أساس "شريعة دستورية" يصدرها هو بنفسه كمنحة منه للشعب، مع المحافظة فيها على المatriات، وقد وافق المجلس على ذلك، وصدر بعدها ميثاق ١٨١٤/٦/٤ على شكل منحة من الملك إلى رعياته، وقد حدد فيها أساس النظام الملكي.

#### أ- تنظيم السلطات:

إن صدور ميثاق ١٨١٤ على شكل منحة من الملك إلى الشعب يعني أن السلطة السياسية إنما تستمد شرعيتها من مبدأ "الشرعية الملكية الوراثية" الذي كان سائداً قبل الثورة، وليس من مبدأ السيادة الشعبية، أو السيادة القومية. مع ذلك، فالمملكة العائدة لم تكن ملكية مطلقة، وإنما كانت مقيدة بالدستور. وقد تأثر هذا الدستور بالظام الإنجليزي، إذ أنه أقام مؤسسات شبيهة بالمؤسسات البرلمانية البريطانية.

٤- الملك: وقد تولى السلطة التنفيذية بصلاحياتها كافية، فله سلطة التنظيم، وإعلان الحرب، وعقد المعاهدات، وله وحده حق المبادرة التشريعية. ويتعاون الملك في القيام بهمata السلطة التنفيذية عدد من الوزراء.

البرلمان: ويتكون من مجلسين:

٤- مجلس النواب: *Chambre des députés*: وي منتخب أعضاؤه من الشعب على أساس نظام انتخابي مقيد، اعتمد فيه مبدأ الاقتراع المخصوص بداعي الضريبة، وبمجلس النواب صلاحية التصويت على القوانين وإقرار المضريات، ويعقد المجلس اجتماعاته بناءً على دعوة من الملك. وللملك أن يحل المجلس، ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد في مهلة ثلاثة أشهر.

- مجلس الشيوخ أو "مجلس الأقران" *Chambre des pairs*: ويعين الملك أعضاءه مدى الحياة، أو على أساس الموراثة. ولم يكن عدد أعضاء هذا المجلس محدداً، بل كان للملك صلاحية زيادة عدد أعضائه، وتعيين أعضاء جدد عندما يشاء. وهذا يجعل من هذا المجلس أداة مطروحة بيد الملك، على الرغم من أن أعضاؤه كانوا غير قابلين للعزل بعد تعينهم.

وصلاحيات "مجلس الأقران" هي صلاحيات مجلس النواب نفسها، عدا ما تعلق منها بالمشاريع المالية التي يجب أن تعرض على مجلس النواب أولاً.

وقد تميز حكم الملك بالاعتدال والحكمة، واكتفى بالإشراف على السلطة التنفيذية، تاركاً لوزرائه سلطة ممارسة مهامات الحكم الفعلية، مما جعل العلاقات بين الفلسطينيين التشريعية والتنفيذية تسير باتجاه النظام البرلماني. وقد تم تبني عدة وسائل في دعم هذا الاتجاه منها: حق جواب مجلس النواب على خطاب العرش، حق التقارير على العرائض التي يرفعها الشعب إلى مجلسي البرلمان، مناقشة مشروع الميزانية، واعتماد مبدأ تحصيص الأهداف لجهة رقابة صرف النفقات.

ولإزاء هذه الصلاحيات -- إذ كثُرَ حظي الوزير بثقة البرلمان ورضاه استمر، وإذا فقدتها انسحب -- كان التوجه يشير نحو إقرار مسؤولية الوزراء السياسية أمام البرلمان .

ولكن بعد رحيل الملك "لويس الثامن عشر" خلفه أخيه الملك "شارل العاشر". وكان هذا مصراً من جانبه على ضرورة العودة إلى أساس الملكية السابقة على الثورة. ولإزاء هذا الإصرار قامت الخلافات وتكررت بين حكومته والبرلمان، وقد انتهت هذه الخلافات إلى حدوث ثورٌ شعبي في تموز ١٨٣٠، اضطر الملك على أثره إلى التخلي عن العرش. وعلى إثر ذلك قامت حكومة مؤقتة عرضت منح العرش على فرع آخر من السلالة "البوربونية" هو فرع "أورييان"، ولكن على أساس شرعة دستورية يصدرها مجلس النواب. فوافق "دوق أورييان" على ذلك، وتولى العرش باسم الملك "لويس فيليب"، وهي هذا العهد بملكية تموز .<sup>١</sup>

١- طبق ميثاق ١٨١٤/٦/٤ حتى الإطاحة بالملك "شارل العاشر" ووضع ميثاق ١٨٣٠/٨/١٤، ماعدا غترة الملكة يوم التي حكم فيها "نابليون" وغفل العمل بميثاق ١٨١٤ وإصداره الملحق الإضافي في ٤/٢٢/١٨١٥ حتى ٤/٤/١٨١٥. ففي ميثاق ١٨١٤ رغم كونه في جوهرها أكثر ملامحه حماقة العصر - لم يرضي الملك الذي كان يرى وغيره أن يكون أساس السلطة هو الحق الإلهي والملكية الوراثية، ولم يرضي الشعب كذلك ولا نابليون الذي هرب من جزيرة "الأكروب" حيث كان قد نفي هناك. وبعد هروبه نزل في حلية "جوان" في ١٨١٥/٣/١، وتبع طريقه في منطقة الألب التي حللت اسمه، وعاد منها إلى باريس كالصقرور، بينما كان الملك بهم بالمرور عن طريق الحدقة الملكية. وبعودة نابليون صاح "بنجامين كوتستان" الملحق الإضافي في دستور الإمبراطور الذي لم يرغب العودة إلى دستور السنة الثامنة. وقد استوحى هذا الدستور من الدستور

## **ثانياً - ملكية تموز ووثيقة ١٤/٨/١٨٣٠ أو الملكية "الأورليانية":**

قام عهد الملكية "الأورليانية" أو "ملكية تموز" على أساس شرعة دستورية جديدة صادرة عن مجلس النواب، رضي لها الملك، وأقسم لها مين الولاء. ورضي أن يلقب "ملك الفرنسيين" بدلًا من لقب "ملك فرنسا". ورضي أن يحكم في ظل عدم الثورة المثلث الألوان بدلًا من العلم الملكي القديم الأبيض اللون. وهذا يعني أن الملكية هذه المرة ملكية جديدة، بعها ملكية "تعاقدية" تكرّس مبدأ السيادة الوطنية لا السيادة القائمة على مبدأ الحق الإلهي. ومع هذا التحول المهم في أساس شرعة الحكم، فإن الجديد الذي أتى به هذا النظام هو توسيع القيود المفروضة على حق الانتخاب المقيد (تحفيض معدل شرط المال الانتخابي) وتوسيع امتيازات البرجوازية نسبياً، الأمر الذي أدى إلى تضاعف عدد الناخبين.

أما تنظيم السلطات العامة فقد بقي بشكل عام كما كان عليه الحال في ميثاق ١٨١٤، ولكن مع تعديل جديد للعلاقات القائمة بين السلطات، مما دعا "إسمان" إلى القول، بأن: "الوظيفة الدستورية الجديدة لم تأتِ بمفاجأة، بل اكتفت بنقل الأولى، وتبديل بعض نوادرتها". فمن جهة أولى، لم يعد باستطاعة الملك تعين أعضاء "مجلس الأقرون" على أساس وراثي، بل فقط يعينهم مدى الحياة. ومن جهة ثانية، فإن صلاحيات البرلمان قد تعززت ومنح حق المبادرة التشريعية إلى جانب الملك، وأصبح البرلمان كذلك يصوت على الميزانية فضلاً مما مكنته من مراقبة دقة لأوجه الصرف العام وللسلطة التنفيذية.

---

النابليونية، وهي كذلك دستور "بنجامين" ، وهو بالطبيعة أليضاً، حيث صادق عليه الشعب في ١/٦/١٨١٥، على أن هذا الملحق الإضافي تم بطيء سري ثلاثة أسابيع حتى هربة نابليون في معركة "وارنلو" ١٨١٥/٦/١٨، ومن ثم التقى النهائي "النابليون" في ٢٢/٦/١٨١٥، تم عودة "لويس الثامن عشر"، وإعلان عودة العمل بشرعه ١٤/٨/١٨١٤. وطبقت هذه الشروط كما ذكرنا حتى ١٤/٨/١٨٣٠.

ومع هذه التقاليد البرلمانية ظهرت المقوله الشهيرة على النمط الإنكليزي بأن الملك "يسقط و لا يحكم" ، فالمحكومة أصبحت في يد وزراء يتقى لهم البرلمان ، وهذا الأخير يملك حق استجواب الحكومة. كما أن مسؤولية الوزراء السياسية تكرست أمام البرلمان على الرغم من بقائهم بمحاجة إلى ثقة الملك. وهذه الثقة المردودة للوزراء أمام البرلمان وأمام الملك هي التي حدثت بتسمية هذا النظام بالنظام الثنائي *Dualiste*، أو النظام "الاورلياني".

ولكن على الرغم من أن النظام "الاورلياني" قد حظي بتأييد شعبي مهم ، فإن نقطة ضعفه كانت ضيق البيئة الانتخابية التي كانت تقتصر على الطبقة البرجوازية.<sup>١</sup>

وعندما ارتفعت الأصوات مطالبة بقبول شرط الكفاءة إلى جانب شرط المال، حتى أصرت الحكومة على موقفها في التمسك بمبدأ الاقتراع المقيد. وعندتها استفحلا الخلاف باندلاع ثورة ١٨٤٨ التي أطاحت بالنظام الملكي، وكان ذلك نتيجة لسوء الفهم في أن البرلمان إنما يمثل الديمقراطية في ميزان التوازن الدستوري. وهكذا جاء النظام الجمهوري ثانية.

١- وما شعار "اختروا" الذي أطلقه "غيفرو" عام ١٨٤٥ إلا ردة فعل البرجوازية على مطالب المساهير الشعبية والطبقة العاملة التي طالبت بحرية من الحريات العامة، ويافقه مبدأ الانتخاب العام الشامل.

-Debbasch,Pontier,Bourdon Ricc,droit constitutionnel et institutions politiques,1984,p381.

## المطلب الثالث

### الجمهورية الثانية ١٨٥١-١٨٤٨ وstitution ١٨٤٨/١١/٢

سقوط الملكية أُعلن الأحد بالنظام الجمهوري مع تبني مبدأ الانتخاب العام الشامل والسرى، والاعتراف بجزء من الحريات، حرية الصحافة، الاجتماع، والتجمع... وببعض الحقوق الاجتماعية لصالح الفقراء، وذلك انسجاماً مع مبدأ الأخوة الذي طرحته الجمعية إلى جانب مبدأ المساواة والحرية. وأصبح الشعار المطروح منذ ذلك الوقت يتمثل في الثلاثي الفرنسي المقدس: الحرية، المساواة، والإباء. *L.E.F.*

كما دعت الحكومة المؤقتة والمؤلفة من الأحرار والديقراطيين والاشتراكيين، إلى انتخاب جمعية تأسيسية وطنية لوضع دستور جديد للبلاد، وعلى أساس مبدأ الانتخاب العام الشامل والسرى، وبعد إلغاء شرط المال الانتخابي، وتخفيف السن الانتخابي إلى (٢١) سنة، وسن الترشيح إلى ٢٥ سنة.

وقد وضع الدستور، ووافق عليه الجمعية التأسيسية بشبه الإجماع (٧٣٩) صوتاً ضد (٣٠) صوتاً، في ١١/٤/١٨٤٨، وقد عمل به في آذار ١٨٤٩.

ويتميز هذا الدستور - وللمرة الأولى - بإقامة نظام رئاسي على النسق الأمريكي، ففيه ينتخب رئيس الجمهورية بالانتخاب العام المباشر، وهو يعين الوزراء ويعظمهم، وهم ليسوا مسؤولين سياسياً أمام المجلس، ولم ينص الدستور إلا على المسؤولية الجنائية.

أما البرلمان فيتألف من مجلس واحد مكون من (٧٥) عضواً، وينتخب من الشعب بالتصويت العام المباشر لمدة ثلاثة سنوات.

على أن رئيس الجمهورية الذي كان الأمير "لويس نابليون"، كان يحمل ذكريات الإمبراطورية الجديدة، وعزز حبيبه هذا النظام الجمهوري إنما قام على توافق ظاهري من جهة، وأن الدستور يمنع تحديد انتخابه إلا بعد مرور أربع سنوات على نهاية ولايته من جهة ثانية، كما أن الانتخابات التشريعية التي جرت في أيار ١٨٤٩ حلت أغلبية من النواب ذات ميول ملκية، وفيما بعد بإصدار قانون جديد للانتخاب في أيار عام ١٨٥٠، وقد أشترط في هذا القانون إقامة الناخب لمدة ثلاثة سنوات في الدائرة المعنية للتتصويت بحق الانتخاب. وهذا الأمر يعني عملياً حرمان عدد كبير من العمال المتنقلين من حق المشاركة في الانتخابات، الأمر الذي مهد للرئيس - الأمير "بونابرت" بتحيز خلافاته مع البرلمان، ومن أن الوسيلة التي تمكنه من الاستمرار في السلطة هي قلب نظام الحكم.

وعلى هذا قام في ليلة ٢/١٢/١٨٥١ بانقلاب عسكري، وأصدر مرسوماً في ذات التاريخ حلّ فيه البرلمان، ودعا إلى إجراء استفتاء يسمح له بوضع دستور جديد، حدد نقاشه الرئيسية بما يلي:

- ١- انتخاب رئيس الدولة لمدة عشر سنوات.
- ٢- للسلطة التنفيذية وحدتها أن تعين الوزراء.
- ٣- إقامة "مجلس دولة" تكون مهمته تحضير القوانين والأنظمة.
- ٤- إقامة جهاز تشريعي بالاقتراع العام الشامل.
- ٥- إقامة مجلس شيوخ محافظ.

و بهذه السلطة التأسيسية للأمير "بونابرت" أعد الدستور الجديد في ١٤/١/١٨٥٢، وافق عليه الشعب باستفتاء شعبي أي بمعايعة. وقد حافظ الأمير - الرئيس في هذا الدستور على المظهر الجمهوري الديمقراطي، لو لا أن تعديلاً دستورياً صدر في ٧/١١/١٨٥٢، بعد موافقة الشعب عليه باستفتاء، غير فيه النظام الجمهوري إلى نظام إمبراطوري للمرة الثانية.

ولكن ما ميز دستور ١٨٥٢/١١٤ هو التشابه الذي وُجد بينه وبين دستور الإمبراطورية الأولى: "سيادة شعبية مقرّونة بمحكم فردي، الاقتراح العام والشامل، الاستفتاءات والمبايعات".

على أن الانتخابات التي كانت تجري إنما كانت تجري في جو ملارس فيه الضغوط الإدارية، بحيث إن حرية الناخبين كانت وهمية، وأن الحكومة كانت تستطيع أن تدعم بصورة عقليّة المرشحين المؤيدّين لتنظيم.

كما أن سلطات المجلس كانت محدودة، ولم يكن يملك حق اقتراح القوانين، وكانت مقرراته تُرد ب مجرد اعتراض الأмир-الرئيس. أما مجلس الشيوخ فكان أعضاؤه معينين لمدى الحياة، وكان بمثابة المغارس النظري للدستور، وكانت السلطة والسيطرة للأمير-الإمبراطور-الرئيس.

# المطالب الرابع

## عهد الإمبراطورية الثانية

١٨٥٣ - ١٨٧٠

هذه السلطة والسيطرة التي كانت للرئيس هيأته ليكون الحاكم الفرد للدولة، وكان يكفي تغيير لقب رئيس الدولة ليقوم نظام جديد. وهذا ما تم فعلاً بالقانون الصادر بتاريخ ١٨٥٢/١١/٧، الذي حول النظام الجمهوري إلى نظام إمبراطوري، وسمى الرئيس إمبراطوراً. وقد أكد التعديل الدستوري المذكور سلطة الإمبراطور على حساب الجهاز التشريعي. فلإمبراطور حق المبادرة لاقتراح القوانين، وله حق نشرها. أما السلطة التشريعية فيشارك في تحمل مسؤولياتها كل من الإمبراطور ومجلس الدولة والمجلس التشريعي. ومجلس الدولة هو هيئة من الموظفين، ومهمته إعداد مشروعات القوانين.

### الجسم التشريعي:

وهو مكون من مجلس واحد منتخب من الشعب، ومهامه تحصر في مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها. ولكن على الرغم من توسيع سلطة الإمبراطور، فإن تزايد قوة البرجوازية لم تكن تسمح القيام بمحكم استبدادي. لهذا اتجه النظام نحو الليبرالية بدءاً من عام ١٨٧٥، وحظي وبالتالي بتأييد شعبي مهم في السنوات العشر الأولى من حياته. وتطورت العلاقات بين الإمبراطور والجهاز التشريعي نحو مزيد من التعاون، واستحدثت مناصب وزارية بدون حقيقة، يتمتع أصحابها بحق حضور جلسات الجهاز التشريعي، واستعاد المجلس بذلك وسيلة مهمة لإيلاغ السلطة التنفيذية رأيه وانتقاداته. وفي عام ١٨٦٠ استعاد صلاحية الرد على خطاب العرش، ثم التصويت على الميزانية فصلاً فصلاً، وما يتبع ذلك من مناقشة لسياسة الحكومة. وفي عام ١٨٦٤ أعيد العمل بالاستجواب، وأعيد للجهاز حق اقتراح التعديل.

وتوسعت كذلك صلاحيات مجلس الشيوخ، وتحوله قانون ١٨٦٧/٤ حق الرفض المؤقت للقوانين التي يتم تصويت عليها في الجهاز التشريعي. وفي عام ١٨٦٩ حول إمكانية إعادة مشروعات القوانين إلى الجهاز التشريعي مع اقتراحه التعديلات عليها.

كما أدخل النظام كذلك المزيد من الحرفيات، واستحباب الإمبراطور لرغبات الشعب والبرلمان، وتوجهت هذه الرغبات بالإعلان الدستوري الذي صدر في عام ١٨٧٠، وأعاد التوازن للحياة السياسية، وجعل الوزراء مسؤولين سياسياً أمام البرلمان. وقد كان من المقدر لهذا الإعلان أن يتطور نظام الإمبراطورية نحو مزيد من البرلمانية والتباكيقراطية لو لا الفزعة العسكرية التي مرت بها جيوش الإمبراطور أمام الجيوش الألمانية بقيادة "بسمارك"، ومن ثم احتلالها لفرنسا عام ١٨٧٠، ولتزول بذلك الإمبراطورية بثورة ١٨٧٠/٩/٤، وتختفي مكانها لنظام الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥، والذي سبقته فترة انتقالية استمرت خمس سنوات.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> - على أثر هزيمة الإمبراطور "نابليون الثالث"، مرت فرنسا بظروف حرجية ثقلت بالاحتلال الألماني ثم بثورة "حكومة" باريس ١٨٧٠/٩/٤، التي أعلنت النظام الجمهوري، واستبدلت بالحكومة الإمبراطورية حكومة مؤقتة "حكومة فلوبية" مسيط بحكومة الدفع الوطني، ومارست السلطة بينما يتم انتخاب مجلس وطني جديد يتولى عقد الصلح مع ألمانيا، ووضع دستور جديد للبلاد. وجرت الانتخابات في ١٨٧١/٢/٨، واجتمع المجلس في ١٢-١٣/٢/١٨٧١، وانتخب السيد "بورس Thiers" رئيساً للسلطة التنفيذية. وتم بذلك حكم فرنسا خالياً من قبل الجمعية الوطنية والحكومة على أن الجمعية الوطنية كانت تضمأغلبية من ذوي الميل اليساري، ورات أن الفرصة مناسبة لإعادة النظام الملكي إلى فرنسا. ولكن هذه الأغلبية الملكية لم تكن متحركة بدورها عن شخص واحد، بل انقسمت قسمين:

فريق ينتمي بصلة "شارل العاشر" (الأسرة البوربونية)، وفريق ينتمي بأعناق "لويس ... فيليب" من الأسرة "الأوروبالية". ولكن الظروف لم تكن مواتية للاتفاق بينهما، فميزت الفترة عددها بالانتظار، انتظار أن تحل مشكلة العرش من جهة، وانتظار تغير الظروف بعد الاحتلال.

وعلى هذا عندما قدم "بورس" في الجمعية الوطنية مشروع دستور جمهوري، رفضته الجمعية، فقدم "بورس" باستفائه في ١٨٧٣/٨/٢٤. وقادت الجمعية عند ذلك بعنوان "المارشال" مكمانرون، وباتفاق ضمئ بين الملكيين والليميين على إعادة الملكية بعد حل أزمة العرش، وقد بات أمر عودة الملكية على هذا النحو وشيكأ، لولا رفض مشروع الملكية الشرعية البوربونية الكوت "دو شامبور" حفيد "لويس الثامن" عشر تسلم العرش من أيدي الجمعية الوطنية، وعلى أساس دستور من طرفها. كما رفض كذلك أن يحكم في ظل علم الثورة، وأصر على التسلك بالعلم الملكي. وإزاء هذا الرفض ما كان من الجمعية الوطنية إلا أن قادت - وبالنسبة - من الجمهوريين والملكيين المعتدلين - بإصدار قانون ١٨٧٣/١١/٢٠ المسمى بقانون *Septennats* ، وتقليل المارشال السلطة التنفيذية "وثامة الجمهورية لسبعين سنوات" وبأكثرية صوت واحد على

وفي عام ١٨٧٥ وافقت الجمعية الوطنية بناء على اقتراح اللجنة الخاصة على ثلاثة قوانين دستورية ضمت (٣٤) مادة، وهذه القوانين هي:

- قانون ٢٤/٢٤ ١٨٧٥ و يتعلق بتنظيم مجلس الشيوخ.
- قانون ٢٥/٢٥ ١٨٧٥ و يتعلق بتنظيم السلطات العامة.
- قانون ٦/٧ ١٨٧٥ و يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطات العامة.

وقد شكلت هذه القوانين الثلاثة دستور الجمهورية الثالثة.

---

اقتراح *Wallon* الذي كان يفضي باحتفاظ رئيس الدولة بلقب رئيس الجمهورية. وفيما تاليف لجنة خاصة من ثلاثة مصوّلوا ليوضع اقتراحات مشروع دستور جديد.

## **المطلب الخامس**

### **مرحلة الاستقرار الدستوري**

#### **ومعهد الجمهوريات**

##### **أولاً - نظام الجمهورية الثالثة: ١٨٧٥-١٩٤٠**

من ميزة القوانين الدستورية الثلاثة لعام ١٨٧٥ أنها كانت قد صدرت بوصفها مؤقتة، لأن عودة النظام الملكي كان مفدياً لها أن تكون فريدة. إلا أن التجربة دلت على أن ما تم إعداده وتحضيره على عجل، شاء له أن يعيش أطول من غيره. على أن الأكثر غرابة من ذلك أيضاً هو أن الأكثريّة الملكيّة التي صوتت لهذا الدستور الجمهوري —على الرغم من تعلقهم بالملكية— جعلت هذا الدستور يعيش أطول من غيره، وذلك بحكم الروح التوفيقية والاختيارية التي شكلت صرح النظريّة الدستوريّة الفرنسية. ومع هذه الروح التوفيقية ترسّخت أسس الحياة البرلمانية في ظل الجمهورية الثالثة التي قامت على أساس الفصل المرن بين السلطات، والتعاون والتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

## السلطات العامة:

### ١- السلطة التشريعية:

تكونت من مجلسين:

\* **مجلس النواب:** ينتخب بالاقتراع العام المباشر من الشعب لمدة أربع سنوات، وعدد النواب كان يتراوح بين (٥٠٠) و (٦٠٠) عضو.

\* **مجلس الشيوخ:** ويتراوح عدد أعضائه بين (٣٠٠) و (٣٤٠) عضواً، ويتخَّب لمدة تسع سنوات بالاقتراع العام غير المباشر من قبل النواب، ومستشاري المجالس العمومية، وممثلِي أعضاء المجالس البلدية.

وكان المجلسان يتمتعان بصلاحيات تشريعية متساوية، ما عدا صلاحية مجلس النواب في المسائل المالية حيث تعرض عليه الميزانية والتواتر المالية أولاً، وختصّصات البرلمان تجلّت في التشريع، ورقابة أعمال الحكومة، وانتخاب رئيس الجمهورية. وقد حظي مجلس الشيوخ بعناية خاصة من واضعي الدستور، فأعضاؤه - (٣٠٠) منهم (٢٥٠) عضواً ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر على عدة درجات...

### ٢- السلطة التنفيذية: ورئيسها رئيس الجمهورية والحكومة:

\* **رئيس الجمهورية:** كان ينتخب لمدة سبع سنوات من البرلمان (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) بمحض同意 في جمعية وطنية، بالأغلبية المطلقة. وكان رئيس الجمهورية لا يتحمل أي مسؤولية سياسية أو جزائية إلا في حالة الخيانة العظمى. ومقابل عدم مسؤولية الرئيس هذه لا يحق للبرلمان دستورياً إقالة الرئيس.

على أن رئيس الجمهورية كان يملك خصائص "ملك برلين"، فمجلس الوزراء الذي يساعدُه هو المسؤول سياسياً أمام البرلمان. ولكن إذا مارس رئيس الجمهورية الحكم فعلاً، - وكما يتبين من منطق التصوّص الدستوري في حينها - فإنه يتحمل المسؤولية التي قد تدفع به إلى الاستقالة. وهذا ما فعله مجلس النواب حين قرر إسقاط كل وزارة يولفها رئيس الجمهورية القائم، فمن هذه الوسيلة اضططر الرئيس "جريفي" إلى الاستقالة عام ١٨٨٧، والرئيس

"ميلان" عام ١٩٢٤. وهكذا يتبين أنه كان على رئيس الجمهورية أن يتخلّى عن ممارسة مهمات الحكم الفعلية للوزراء. وعلى هذا كانت جميع الأعمال القانونية التي تصدر عن الرئيس تحمل توقيعه وتوقيع الوزراء المعينين.

أما الصلاحيات التي كان يتمتع بها الرئيس فهي تحمل الصلاحيات التقليدية التي ينص عليها عادة من اختيارات رئيس مجلس الوزراء، تعين الوزراء، رئاسة القوات المسلحة، توقيع المعاهدات، تعين الموظفين المدنيين والعسكريين، توقيع القوانين تمهدًا لنشرها ووضعها موضع التنفيذ، إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية، والمبادرة لاقتراح القوانين. وللرئيس مخاطبة البرلمان برسائل، ودعوته لعقد دورات استثنائية، وله أن يطلب منه قراءة ثانية لقوانين، وله حل مجلس النواب بعدأخذ موافقة مجلس الشورى.

على أنه من الناحية العملية كانت صلاحيات رئيس الجمهورية شرفية أكثر مما هي فعلية، ولم يكن في الواقع يمارس إلا صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء، وهذه بدورها كانت مشروطة بتأييد الأغلبية البرلمانية. كما أن ممارسة الصلاحيات الأخرى لرئيس الجمهورية كانت تحمل توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المعينين.

ورئيس الجمهورية فوق ذلك لم يكن يتمتع دستورياً بحق إقالة رئيس مجلس الوزراء من أراد، لأن هذا كان مسؤولاً أمام البرلمان، وذلك على الرغم من أن مؤسسة رئاسة الوزراء لم تكن ملحوظة في حينها في الدستور، ولكن نتيجة العرف الذي قضى بإتماء دور رئاسة الجمهورية لصالح بروز دور رئيس الوزراء والحكومة التي تحمل المسؤولية أمام البرلمان. وعلى هذا فالحكومة كانت هي التي تمارس الحكم، ورئيسها هو رئيس تكتل الأغلبية البرلمانية - على النمط الإنكليزي - اليوم - والحكومة كهييئة جماعية متضامنة كانت تمارس فعلاً مهام السلطة التنفيذية. وهي إذا ما فقدت ثقة مجلس النواب كان يجب عليها الاستقالة. وفي مقابل ذلك يحق - إذا وقع خلاف بينها وبين مجلس النواب - أن تطلب حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة، يكون الشعب فيها الحكم بين الحكومة والمجلس، وهذا أيضاً على النمط الإنكليزي

اليوم. غير أن حق الحل هذا سقط في عهد الجمهورية الثالثة بعدم الاستعمال كما يشير المعرف إلى ذلك وقتها.

والبرلمان من جانبها يملك -عدا الإجراءات التقليدية لرقابة السلطة التنفيذية من أسلحة واستجواب- حق سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها.

وإذا علمنا أن هذه الوسائل المتبادلة التي تبنتها الجمهورية الثالثة، وتميزت أيضاً طبيعة هذا النظام الليبرالي الذي تعددت فيه الأحزاب السياسية، وقيام حكومات على أساس تحالفات برلمانية مؤقتة، أدركتنا سبب النتائج التالية للنظام الدستوري للجمهورية الثالثة:

١- عدم الاستقرار الحكومي من جهة، فخلال (٦٥) سنة تعاقب على البلاد نحو مائة حكومة.  
٢- سيطرة الجماليين في الفترة الواقعة من ١٨٧٥ حتى ١٩٣٣، بسبب سقوط حق الحل، وتعدد الأحزاب، حيث تحول الحكم إلى حكم الجماعة الوطنية لا إلى حكم الوزارة كما هو في بريطانيا.

٣- تعزيز السلطة التنفيذية منذ عام ١٩٣٣ حتى ١٩٤٠، بحكم الواقع الذي فرض نفسه عن طريق المراسيم التشريعية التي تصدرها الحكومة بتفويض من البرلمان، ودون سند من الدستور، بسبب عدم وجود رقابة قضائية تكفل رقابة دستورية القوانين.<sup>١</sup> إضافة إلى تضليل عوامل استدعت تعزيز دور السلطة التنفيذية.

ولكن على الرغم من هذه الشوائب التي التصقت بتنظيم الجمهورية الثالثة، فقد كان مقدراً لهذا النظام أن يدوم أكثر، لو لا المجزمة التي منيت بها الجيوش الفرنسية أمام الأئم في ٦/٦/١٩٤٠، والتي أدت إلى سقوط باريس والهيمنة النظام القائم فيها.

<sup>١</sup>- د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية". مطبعة جامعة دمشق - ١٩٩٢ - ص ٣٨٢.

## **ثانياً - نهاية الجمهورية الثالثة والفتورة الانتقالية إلى الجمهورية الرابعة ١٩٤٠-١٩٤٦: "حكومة المارشال بيستان"**

بعد المعركة التي منيت بها فرنسا في ١٩٤٠/٦/١٦ عاشت فرنسا فترة انتقالية امتدت نحو سنتين، فمن نظر حكم خاص من عام ١٩٤٠ حتى تحريرها من الألمان في ٢١/٤/١٩٤٤، ومن ذلك التاريخ بظام مؤقت "حكومة الجمعية المؤقتة" حتى وضع دستور جديد لها في ١١/٦/١٩٤٦ هو دستور الجمهورية الرابعة.

ففي المرحلة الأولى ١٩٤٠-١٩٤٤، وفي ١٠/٧/١٩٤٠ اجتمع البرلمان وأصدر قانوناً منح بمحبته المارشال "بيستان" رئيس الحكومة السلطات الازمة لحكم البلاد، والقيام بإعداد دستور للبلاد على أن يعرض على مجلسى البرلمان للتصديق عليه. على أن المارشال -وموجب هذا القانون- حصر بيده السلطات التأسيسية والتشريعية والتنفيذية كافية، ومن ثم مارس "حكماً دكتاتورياً" تحت إشراف قوات الاحتلال ورقابتها. واستمر في حكمه حتى دخول قوات الحلفاء إلى باريس في ٢١/٤/١٩٤٤ وتحرير فرنسا. وعندها انتقلت السلطة إلى الحكومة المؤقتة للجمهورية التي شكلت في ٣/٧/١٩٤٤ برئاسة الجنرال "ديغول".

ومارست حكومة الجنرال مهمات الحكم مستعينة في ذلك بجمعية استشارية تضم ممثلين عن مجلسى البرلمان السابق، ومن الأحزاب والتنظيمات التي شاركت بالمقاومة، والتي تشكلت في المريدين الشيوعي والاشتراكي، إضافة إلى الشعبة الفرنسية للأممية العالمية SFIO. وفي ٢١/١٠/١٩٤٥ أجرت الحكومة استفتاء طرحت فيه على الشعب سؤالاً شديداً لمعرفة رأيه فيما إذا كان يريد العودة إلى العمل بدستور الجمهورية الثالثة، أم يعد الجمعية التي ستنتخب يوم الاستفتاء "جمعية تأسيسية" مهمتها إعداد مشروع دستور جديد يعرض على الشعب للمصادقة عليه. وقد جاء اختيار الشعب مويداً للحل الثاني بأغلبية ساحقة. وفي هذا الجديد بدأ العمل على بلورة دستور جديد من الجمعية التأسيسية، التي كانت تضم أغلبية مطلقة من الاشتراكيين والشيوعيين.

وشكلت الجمعية التأسيسية على وضع مشروع دستور يعصر السلطة التشريعية في مجلس واحد يطلق عليه اسم "الجمعية الوطنية". وجعل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية المنتخب من الجمعية، الذي يتمتع بمكانة رمزية فقط.

وكذلك رئيس وزراء منتخب من الجمعية، ويعارض مع الوزراء الذين يختارهم بنفسه مهام السلطة التنفيذية الفعلية، ويكونون مسؤولين بصورة متضامنة عن سياستهم أمام الجمعية الوطنية. طرح المشروع على الاستفتاء الذي جرى في ١٩٤٦/٤/١٩ لكنه رفض من قبل الشعب. وقام بعد ذلك باتخاب "جمعية تأسيسية" جديدة لوضع مشروع دستور جديد آخر، وأعادت الجمعية المشروع، وطرحته على الشعب، فوافق عليه باستفتاء ١٩٤٦/١٠/١٣، ثم نشر في ١٩٤٦/١٠/٢٧، وأعلن دستوراً للجمهورية الرابعة.

### **ثالثاً - دستور الجمهورية الواحة:**

أهم ما تغير به دستور الجمهورية الرابعة هو مقدمته الخاصة بالحقوق والحريات التي تضمنها إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، إضافة إلى نوع جديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي عدّت ضرورة لوقتنا الحاضر: كحق العمل، الحصول على موارد كافية للعيش عن طريق ضمان الفرد والعائلة، ضمانات الطفولة والأمومة والشيخوخة، لتأمين عيش كريم، الاستفادة من أوقات الفراغ، إضافة إلى مجانية التعليم والتأهيل المهني.

وفي مجال السلطات العامة تغير الدستور أيضاً بتقليل دور رئيس الجمهورية، وتضييق اختصاصاته، وتقليل دور مجلس الشيوخ، وتعزيز دور الجمعية الوطنية. وتغير كذلك بنظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي.

#### **أ. البرلمان:**

يتكون من مجلسين: الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية:

١- الجمعية الوطنية: تتكون لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام والشامل، للرجال والنساء الذين بلغوا سن (٢١) سنة، وبطريقة التمثيل النسبي، مع توزيع الباقي حسب أكبر المعدلات. وكانت الجمعية تضم (٦٢٧) نائباً.

واشترط في المرشح للعضوية أن يكون قد بلغ (٢٣) عاماً، وقد أدى الخدمة العسكرية، وأن لا يكون أحد أعضاء الأسرة الملكية السابقة، لغير قام بدور بارز في حكومة "فيشي". وتحتاج الجمعية الوطنية بموجب الدستور بصلاحيات تشريع القوانين، حيث كان لها الرأي النهائي في الموافقة على مشروعات القوانين، ولها وحدتها رقابة سياسة الحكومة، وطرح الثقة بها، كما لها حق فحص الميزانية وإقرارها، والتصديق على المعاهدات.

## ٢- مجلس الجمهورية:

وهو ورث مجلس الشيوخ، وعدد أعضائه (٢٣٠) عضواً عام ١٩٤٨، يتخبون من قبل هيئة انتخابية محددة تمثل المحافظات والمخايلات الفرنسية، ومحافظات وأقاليم ما وراء البحار، ويتجدد نصفهم كل ثلاث سنوات.

وصلاحيات مجلس الشيوخ كانت في الأعم الغالب صلاحيات وسلطات استشارية، وصلاحياته الفعلية كانت تقتصر على المشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية، وتعيين أعضاء بعض الهيئات العليا كاللجنة الدستورية، جمعية الاتحاد الفرنسي، والمجلس الأعلى للقضاء. وفي العملية التشريعية كان دوره كما وصفه "ليون بلوم": "مجلس تفكير". على أن تعديلاً دستورياً صدر في ١٢/٧/١٩٥٤ أعاد مجلس الجمهورية دوره التشريعي كاملاً، واتبع في مناقشة مشروعات القوانين ما بين الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية الذي سيـ مجلس الشيوخ، أسلوب طريقة المكوك *La navette*.

## بـ- السلطة التنفيذية:

كانت تقوم أساساً على ثنائية أساسية هي رئيس الجمهورية والحكومة التي يقودها رئيس مجلس الوزراء:

١- رئيس الجمهورية: يتخب لمدة سبع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وكان يتطلب عن طريق البرلمان، شريطة إلا يكون المرشح من أفراد العائلة الملكية السابقة.

ورئيس الجمهورية لم يكن مسؤولاً من الناحية السياسية أو الجزئية عن أعماله التي كان يمارسها بعد مشاركة رئيس الوزراء والوزراء المعينين بالتوقيع عليها. وعليه فهو غير مسؤول إلا في حال الخيانة العظمى، وبمحاكمتها أمام البرلمان.

و اختصاصات الرئيس التي يرى بعضهم بأنها كانت محدودة بالمقارنة مع سلطات الرؤساء في الجمهورية الثالثة - كانت سلطة "شرفية"، حيث إن السلطة الحقيقة لتعيين رئيس الوزراء - عملياً - بيد الجمعية الوطنية وليس بيد الرئيس، فرئيس الجمهورية يقتصر دوره على الترشيح دون التعيين، والحكومة لا تستطيع مباشرة مهامها إلا بعد حصولها على ثقة الجمعية الوطنية.

## ٤- الحكومة:

تتكون من رئيس الوزراء والوزراء، وتتولى قانوناً وفعلياً مهام السلطة التنفيذية، فرئيس مجلس الوزراء كان عملياً هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، لا سيما في مجال عملها السياسي. فهو يختار الوزراء ويطلب إلى رئيس الجمهورية تعيينهم وإقالتهم، وهو الذي يوجه وينسق عمل الوزراء، وهو الذي يتولى صلاحية تنفيذ القوانين عبر السلطة التنظيمية، يعين في الوظائف المدنية والعسكرية، وله أيضاً طلب حل الجمعية الوطنية.

والوزارة كانت مسؤولة مسؤولية فردية وتضامنية أمام الجمعية الوطنية.  
أما المحنة الدستورية التي أنشأت لرقابة دستورية القوانين، فإنها لم تتعقد سوى مرة واحدة.

وعلى الرغم من أن نظام الجمهورية الرابعة حاول أن "يعقلن النظام البرلماني"، ويتلاقي عيوب نظام الجمهورية الثالثة، إلا أن هذا النظام قد أصابه الوهن السياسي، وكان سقوطه نتيجة أزمات سياسية وعوامل متعددة أهمها:

\* الأحزاب السياسية وعدم الاستقرار السياسي: فالأنماط السياسية أدت إلى تقسيم أصوات الناخبين، مما ترتب عليه عدم استطاعة أي حزب من الأحزاب التي كانت موجودة تشكيل الحكومة وحده، فالائتلافات الحكومية شكلت السمة البارزة لتشكيل الحكومات، والائتلاف

كثيراً ما يتصدّع وتطرّح النقّة بالوزارة، لهذا لا عجب أن شهدت الجمهورية الرابعة خلال التي عشر سنة قيام وسقوط (٢٤) حكومة، ولا يخفى ما لعدم الاستقرار الحكومي من آثار سلبية ليس فقط في الحياة السياسية، بل في مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية كافية.

\* عجز البرلمان عن القيام بدوره التشريعي، وتفويضه لهذا الاعتصاص دورياً إلى الحكومة عن طريق المراسيم التشريعية، على الرغم من النص على عدم إمكانية التفويض. ومثل هذا التفويض كان أحد العيوب الرئيسة التي شابت نظام الجمهورية الرابعة.

\* الأزمات والمحروbs التي أثّرت في الوضع السياسي في فرنسا، وعلى الأخص منها أزمات وحروب التحرير التي شتها المستعمرات على فرنسا، وخاصة منها ثورة الجزائر وحروب جنوب شرق آسيا، وحملة السريس لعام ١٩٥٦.

فيسبّب وتضافّر هذه العوامل سقط نظام الجمهورية الرابعة في أيار ١٩٥٨، وحل محله نظام الجمهورية الخامسة الحالي.

## المبحث الثاني

### نظام الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨

#### المطلب الأول

#### قيام الجمهورية الخامسة ودستور ١٩٥٨

إثر حركة التمرد التي قام بها الضباط من الجيش الفرنسي في الجزائر في ١٣/٥/١٩٥٨، واتصالهم بالجزائري "ديغول"، قررت الجمعية الوطنية - تحت ضغط الجيش - توقي الجنرال "ديغول" رئاسة الحكومة، وفوبيته بقانون صدر في ٣/٦/١٩٥٨ صلاحية وضع دستور جديد للبلاد، على أن يعرض على الشعب لاستفتائه فيه.

وقد حدد القانون المذكور المبادئ العامة التي يجب التقيد بها وبراعتها عند وضع الدستور، وكذلك الإجراءات التي يجب على الحكومة اتباعها قبل إصداره. وهذه المبادئ التي نص عليها القانون هي:<sup>١</sup>

<sup>١</sup>- من الجدير بالذكر أن الجنرال "ديغول" كان في حدث له أتجاه في Bayeux عام ١٩٤٦ قد أوضح تصوره لإصلاح نظام الحكم في فرنسا، وكانت عصبة في هذا الإصلاح تتمثل في النقاط التالية:  
\* التخلص الواضح بين السلطات مع حفظ التوازن بينهما.  
\* حكم قومي ينبع فرق الأحداث السياسية.  
\* مجلس أو جمعية منتخبة بالإقتراع العام تباشر، يعهد إليها بحكومة إقرار القوانين والمقررات.

- ١- أن يكون مبدأ الاقتراع العام والشامل مصدر السلطة، وعلى أساس هذه المبدأ تتحقق السلطتان التشريعية والتنفيذية.
- ٢- أن تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية منفصلتين عن بعضهما بشكل يسمح كل من الحكومة والبرلمان ممارسة صلاحياتها كافية.
- ٣- أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان.
- ٤- أن تبقى السلطة القضائية مستقلة، كي تتمكن من ضمان الحريات الأساسية كما هي محددة في مقدمة دستور ١٩٤٦، وفي إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي تعود إليه تلك المقدمة.
- ٥- أن يسمح الدستور بتنظيم العلاقات ما بين الجمهورية والشعب المشتركة معها. أما الإجراءات فقد أوجب القانون ضرورة أنجد الحكومة لرأي التحنة الدستورية الاستشارية المؤلفة من أعضاء البرلمان في مشروع الدستور، ومن ثم عرضه على الشعب لاستفتائه فيه.
- وفعلاً وفي ١٩٥٨/٩/٢٨ عرض مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي، فوافق عليه الشعب بأكثريّة ساحقة (نحو ٦٨٪ من الأصوات). وفي ١٠/٤/١٩٥٨ نشر رئيس الجمهورية الدستور الجديد للجمهورية الخامسة.<sup>١</sup>

\* وجود مجلس آخر منتخب بطريقة تناوب التخاب المجلس الأول، وتكون اختصاصاته مراجعة القرارات التي يقرها المجلس الأول، كما تكون له سلطة انتزاع التعديلات ومشروعات القوانين.

\* لا تتحقق السلطة التنفيذية عن البرلمان ، لأن الحكومة ستلتقي في حال ابتعادها عن البرلمان ، وبالتالي لن يتحقق التوازن بين البرلمان والحكومة ، وسيكون أعضاء الحكومة مجرد وكلاء للأحزاب السياسية.

<sup>٢</sup> أن يكون رئيس الدولة فوق الأحزاب السياسية ، ولا أن يكون انتخابه عن طريق البرلمان فقط، وأن تكون سلطاته قوية ويكون فوق كل الأحزاب.

<sup>١</sup> حول التوانق والخصوص الدستورية انظر:

Duverger ,Constitutions et documents politiques,PUF,1986.  
D.Maus,Textes et documents politiques de la VR ,1982. -

## **أولاً - خصائص الدستور:**

غير دستور ٤/١٠/١٩٥٨ الذي اعتقدنا أن نطلق عليه دستور الجمهورية الخامسة،

بثلاث خصائص رئيسة:

خاصتين منها قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ ، وهما :

١- تقوية السلطة التنفيذية.

٢- كسر القيمة البرلمانية بتبني مفهوم "البرلمانية العقلانية".

٣- والخاصية الثالثة بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ تتمثل في إحياء رئاسة الجمهورية.<sup>١</sup>

ولكن من هذه الخصائص الرئيسة تتبع خصائص أخرى عديدة وجوهرية أيضاً، وتتضاءل مع بعضها لتجعل دراسة النظام الدستوري للجمهورية الخامسة تكتسي أهمية خاصة، سواء على الصعيد السياسي، أم على الصعيد التقني القانوني. كما تبرز أهمية هذه الدراسة أيضاً على الصعيدين السياسي والقانوني بسبب التطور الذي أصاب دستور ١٩٥٨ في تطبيقاته العملية من جهة، وبسبب أن الدراسة السياسية يكتفى بها عدم إيفاء بعض المسائل الدستورية حقها من التحليل، كنظام الانتخاب رئيس الجمهورية، وضع أعضاء البرلمان وطريقة سير عمل المجالس البرلمانية، مسألة التسلسالية في الضوابط القانونية، وكذلك مقدمة الدستور نفسها التي تعدد بحد ذاتها "دستوراً اجتماعياً".<sup>٢</sup>

كما أن الأسباب الأخرى التي تدعو التعرض إلى الإحاطة بنظام الجمهورية الخامسة يتحققها السياسي والقانوني هو أن الدستور الذي ارتبط بشخصية الجنرال "ديغول"، أضحي في قلب المؤسسات، وأن السيد "ميتران" المناهض الأول للمؤسسات الجمهورية أصبح من المدافعين عنها بصرامة في ثلاثة ولايات دستورية، اكتملت منها اثنان قبل وفاته في عام ١٩٩٩.

<sup>١</sup>- انظر من مؤلفات القانون الدستوري والنظم السياسية أو المؤسسات السياسية باللغة الفرنسية :

Duverger ,Institutions politiques et droit constitutionnel,2t,Puf,1978  
B.Chantebout,Science politique et droit constitutionnel,A.colin,1982.

<sup>٢</sup>- انظر :

D.Turpin ,Droit constitutionnel,Puf,1994, p329.

هذه الأسباب ترى أن دراسة النظام الدستوري للجمهورية الخامسة لا تكون مكتملة إلا إذا كانت في شقيها السياسي والقانوني. ولكن نظراً لأن طبيعة المقرر الذي تدرسه لا تسمح لنا بالتوسيع في استعراض التطور السياسي لكل مرحلة من المراحل التي مرت بها رئاسة الجمهورية، فسوف نقتصر في دراستنا هذه على ما هو ضروري للإحاطة بجوهر مؤسسات الجمهورية الخامسة، وطبيعة سير العمل بين السلطات العامة في نظام يتميز بأنه يجمع بين خصائص النظام البرلماني وبعض ميزات النظام الرئاسي، وهو ما أصلح على تسميته بالنظام "شبه الرئاسي" أو "نصف الرئاسي".

ولكن قبل استعراض تنظيم السلطات العامة وسير العمل فيها وطبيعة العلاقات القائمة فيما بينها، لنلقي الضوء على مضمون دستور ١٩٥٨،

## **ثانياً - مضمون الدستور:**

احتوى دستور ١٩٥٨ على (٩٢) مادة مع التعديلات التي جرت في أعوام ١٩٦٢ — ١٩٧٤ — ١٩٩٢.

ويستهل الدستور بمقدمة يحيل فيها إلى إعلانات حقوق الإنسان لعام ١٧٨٩، وإلى مقدمة دستور ١٩٤٦، وتتضمن خمسة عشر فصلاً هي: (السيادة— رئيس الجمهورية— الحكومة— البرلمان).

١— العلاقات ما بين البرلمان والحكومة.

٢— المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

٣— المجلس الدستوري.

٤— السلطة القضائية.

٥— المحكمة العليا للعدالة.

٦— المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٧— الوحدات الإقليمية.

٨— الرابطة مع فرنسا "المستعمرات".

٩ - اتفاق المشاركة.

١٠ - التعديل.

١١ - أحکام انتقالية.

وتجدر الإشارة إلى أن مقدمة الدستور التي وردت في المادة الأولى لها القيمة الدستورية نفسها التي لا ينفي أحکام الدستور .

وعلى ضوء هذا العرض لمضمون الدستور ، يكون فحوى دراستنا منصبًا على: تنظيم السلطات العامة، العلاقة بين السلطات، المجلس الدستوري، الأحزاب السياسية، والمؤسسات الأخرى. هذا ما سنحاول لقاء الضوء عليه في المطالب التالية:

## **المطلب الثاني**

### **السلطة التنفيذية**

تكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والوزارة، وقد أخذ دستور الجمهورية الخامسة بمبدأ ثانية السلطة التنفيذية — رئيس الجمهورية والحكومة — غير أن هذه الثانية غير متساوية، إذ الرجحان فيها لرئيس الجمهورية.<sup>١</sup>

#### **أولاً- رئيس الجمهورية:**

حرص دستور ١٩٥٨ على تقوية مركز رئيس الجمهورية، وتوسيع صلاحياته، بصورة جعلته يقترب من المركز الرئاسي لرئيس الدولة في النظام الرئاسي. وقد دفع هذا الأمر بعض الفقهاء الفرنسيين إلى القول إن الدستور إثما قصد في الواقع شخص الجنرال "ديغول" الذي يستند الدستور إلى فلسنته السياسية التي تمثل في قائد قوي يوحد كلمة فرنسا، يحافظ على الإرث الجمهوري، ويصون الحريات والحقوق الأساسية.

ومثل هذا الوضع المتميز لرئيس الجمهورية في دستور ١٩٥٨، الذي تعزز أكثر مع التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ باتخابه بالاقتراع العام الشامل وال مباشر، من شأنه أن يخل بالتوافق المفترض في النظام البرلماني بين رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. وقد يجيء هذا الوضع المتميز لرئيس الجمهورية من خلال الطريقة التي ينتخب بها، ومن خلال الصلاحيات التي يتمتع بها، حيث أصبح المصدر والحاizer لسلطة الدولة، يصنع السياسة العامة، ويرسم خطوطها الأساسية:

<sup>١</sup> انظر:

Duverger Breviaire de la cohabitation, 1986.

## أ- انتخاب رئيس الجمهورية:

### ١- انتخاب الرئيس والتعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ :

جاء دستور الجمهورية الخامسة بطريقة جديدة لانتخاب رئيس الجمهورية، فيعد أن كان في ظل كل من الجمهوريتين الثالثة والرابعة ينتخب من قبل البرلمان، أضاف دستور الجمهورية الخامسة إلى ذلك هيئة انتخابية خاصة تضم أعضاء ب مجلسى البرلمان، أعضاء مجالس المحافظات "المستشارين العامين"، أعضاء مجالس أقاليم ما وراء البحار، إضافة إلى ممثلي منتخبين من المجالس البلدية بمحدد عددهم وفقاً لعدد سكان البلدية. وقد بلغ عدد أعضاء هذه الهيئة الانتخابية (٨١,٢٩٠) شخصاً في انتخابات عام ١٩٥٨.<sup>١</sup> وحداثة هذه الطريقة التي أتى بها الدستور لا يخفى ما فيها من تقوية ودعم لمركز الرئيس تحاه البرلمان، حيث لم يعد الرئيس ينتخب من قبله فقط.

مع ذلك - وبقصد تحقيق المزيد من الدعم لمركز رئيس الجمهورية - فقد عدلت هذه الطريقة بناءً على رغبة الجنرال "ديغول" التي أعلنتها في ١٩٦٢/٩/٢٠ ، بلجنة تعديل الدستور وانتخاب الرئيس من الشعب مباشرة.

وبناءً على هذه الرغبة جاء تعديل الدستور استناداً إلى المادة (١١) من الدستور، التي تجيز لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة، أن يطرح على الاستفتاء الشعبي مباشرة، أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة.

وكان معنى اللجوء إلى المادة (١١) من قبل الجنرال هو إدراكه إلى أنه قد يصطدم بمعارضة البرلمان في تعديل طريقة انتخاب الرئيس، لذلك عمد إلى استفتاء الشعب حول الموضوع، ملتفاً بذلك على الأصول المتعلقة بتعديل الدستور. وفي ١٩٦٢/١٠/٢٨ طرح مشروع التعديل على الشعب، فوافق عليه بأغلبية نسبية ضئيلة، ونشر في ١٩٦٢/١١/٦، وتم تعديله بذلك المادتان (٦) و(٧) من الدستور، وتعديلت معها طريقة الانتخاب،

<sup>١</sup> -- انظر:

C. Debbasch, J-M Pptier, J.Ricci, J-C Boardon, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 1989, p528.

لتصبح التخاب رئيس الجمهورية بالأقتراع العام الشامل وال مباشر من الشعب. وهذه الطريقة أصبح رئيس الجمهورية الممثل الأسمى الذي تتجسد فيه الإرادة الشعبية، و "تلتئم حوله الأكثرية الشعبية والبرلمانية".<sup>١</sup> وعلى هذا فإن مركز الرئيس يكون قد توطّد وتفوّق تجاه كل من البرلمان والحكومة على السواء.

## ٢- طريقة الانتخاب:

تقوم طريقة الانتخاب المعتمدة لانتخاب رئيس الجمهورية على قاعدة الأكثرية، وعلى دورتين. ففي الدورة الأولى بعد المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات (أي أكثر من نصف الأصوات المدلى بها) فائزًا، شريطة أن لا يقل هذا العدد عن ربع عدد الناخبين المسجلين في الجداول الانتخابية.

أما إذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه النسبة، فتجرى الدورة الثانية بعد خمسة عشر يوماً، وبشرط فيها فقط المرشحان اللذان نالا أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى. وإذا حصل واحداً، فيحصل عليه المرشح الثالث في عدد الأصوات. وبعد فائزًا في الدورة الثانية من يحصل منهما على الأكثرية النسبية من أصوات المقترعين. ولكن نظراً لاقتصر الانتخاب على مرشحين اثنين في الدورة الثانية، فهذا يعني أنه لا يفوز أحدهما في الانتخابات ما لم يحصل على الأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين. وهكذا يتبيّن لنا أنه لا بد من أن يحصل أحد المرشحين على أكثر من النصف، والثاني على أقل من النصف.

## ٣- مهلة الانتخاب:

في حال كون الرئيس الحالي يهي سدة الرئاسة، وبانتظار انتهاء ولايته، فإن الانتخابات تجري في مهلة تتراوح ما بين (٢٠) يوماً كحد أدنى، و(٣٥) يوماً كحد أقصى، قبل نهاية الولاية. أما إذا شغّر منصب الرئيس بالوفاة، أو الاستقالة، أو العذر الذي يتثبت منه المجلس الدستوري بناءً على طلب من الحكومة، فالانتخابات تجري بعد (٢٠) يوماً على الأقل،

<sup>١</sup> - د. محمد طي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" ... ١٩٩٤.

و(٣٥) يوماً على الأكثر. وتستمر المعركة الانتخابية بين المرشحون لمدة (١٥) يوماً لكل من الدورتين، وتنتهي في يوم الجمعة الذي يسبق الانتخابات، وتنتهي الانتخابات يوم أحد.

#### ٤- شروط الترشيح :

لم ينص الدستور على شروط محددة بذلك من أجل الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ولكن بغية تخفيف التضخم في عدد المرشحين، فقد تضمنت بعض التصوصن القانونية والمراسيم بعض الشروط للترشح. من هذه الشروط: أن لا تقل سن المرشح عن (٢٣) سنة، غير محروم من حق الترشح، وأن يكون قد أدى الخدمة الإلزامية.

على أن المجلس الدستوري قد أعلن أن من هم في الخدمة الإلزامية يستطيعون الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية (وهذا يعكس الترشح لانتخابات المجلس البرلماني)، وأن يدفع المرشح الرسم المفروض المقدر بعشرة آلاف فرنك، ويعاد إلى المرشح إذا حصل على نسبة ٥٥% فما فوق من الأصوات.<sup>١</sup> ويدفع للمرشح سلفة ل النفقات الدعاية الانتخابية. وأن يتيح المرشح عدد من الشخصيات التمثيلية: برلمانيين، مستشارين عامتين، رؤساء بلديات.<sup>٢</sup>

ونقدم الترشيحات إلى المجلس الدستوري قبل ثمانية عشر يوماً على الأقل من بدء دورة الاقتراع الأولى ليتأكد من قانونيتها، ولبعض لائحة المرشحين التي تنشرها الحكومة قبل ثمانية عشر يوماً قبل بدء دورة الاقتراع الأولى.

وتحذر الملاحظة إلى أن أي من الشخصيات التي تبني المرشح للرئاسة، لا تستطيع أن تتبع بتوقيعها إلا مرشحاً واحداً. ففي عام ١٩٨٠، ومن أصل (١٦,٤٣٣) متبنٍ أي ٣/١ تقريباً من المجموع العام للمتبنين، قدموا مرشحهم، وبعد التدقيق في (٢١٩) منهم، استبعد المجلس الدستوري (١٧٥) ترقياً منهاً بصفتها، ووضع قائمة المرشحين العشرة

<sup>١</sup> وقد ألغى هذا الشرط بقانون ١٩٩٠/٥/١٠.

<sup>٢</sup>- ومع القانون النظامي لـ ١٩٨٨/١/١٣ أضيف (١٨٠٠) من المستشارين الإقليميين، متتخرين حالياً بالاقتراع الفاسد المباشر. وقد قضى القانون المذكور على أن لا يقل عدد هذه الشخصيات التي تبني مرشح الرئاسة عن (٥٠٠)، موزعين على (٣٠) مقاطعة أو أقاليم من أقاليم ما وراء البحار، وشرط لا يزيد عدد متبنٍ الترشح في أي مقاطعة على العنصر من العدد الكلي، أي أن لا يزيد على (٥٠٠) متبني.

من أصل (٦٤) مرشحاً. وفي عام ١٩٨٨ كان هناك من التوقعات الكافية لتسعة مرشحين فقط. ويدقق المجلس الدستوري كذلك من تقادم المرشح بياناً بوضعه المالي. وقد نص على هذا الشرط القانوني النظامي الصادر في ١١/٣/١٩٨٨ المتعلق بالشفافية المالية للحياة السياسية.

#### ٥-الدعاية الانتخابية:

تدوم الدعاية الانتخابية خمسة عشر يوماً للدورة الأولى، وخمسة عشر يوماً للدورة الثانية. ويستفيد المرشحون أثناء المنافسة والحركة الانتخابية من فرص دعاية متسلسلة: ساعتين في المذيع، وساعتين في التلفاز، وتسجّل اللقاءات التلفزيونية مسبقاً حتى تتمكن "اللجنة الوطنية للرقابة" من ممارسة رقابة وقائية عليها. كما تدفع الدولة لكل مرشح مبلغ (١٠٠,٠٠٠) فرنك كمحاريف دعاية انتخابية، ثم رفع هذا المبلغ في عام ١٩٨٨ إلى (٢٥٠,٠٠٠) فرنك. كما يمكن للمرشح أن يحصل على سلفة مسبقة.

#### ٦-مدة الولاية الرئاسية :

هذه المدة محددة في الدستور بسبع سنوات. ولكن على خلاف دستور الجمهورية الرابعة، فقد سمح دستور ١٩٥٨ إمكانية تجديد هذه الولاية بصورة فورية، ولو لولايات رئاسية غير محدودة. على أن طول مدة الرئاسة المحددة بسبع سنوات عن مدة البرلمان المحددة بأربع سنوات، قد يكون من شائماً أن تزيد في إمكانية الرئيس تجاوز صلاحياته الدستورية عامة، وبخاله البرلمان خاصة. لهذا يرى الكثير من فقهاء القانون الدستوري في فرنسا ضرورة تحفيض مدة الرئاسة إلى أربع أو خمس سنوات على الأكثـر، وأن تتم الانتخابات البرلمانية والرئاسية في وقت واحد، كما هو الحال على الطريقة الأمريكية. ومسألة الولاية بخمس سنوات كانت قد طرحت لأول مرة من قبل الرئيس "بومبيدو" في رسالته إلى البرلمان في ٤/٣/١٩٧٤. ويدو أن المسألة في خصوص هذا الإصلاح غامضة، لأن الأمر يتعلق إما بتعزيز سلطة الرئيس أو بإضعافها. أما حجج تراعن الولاياتين الرئاسية والبرلمانية فهي بدورها غير قاطعة في هذه الخصوص. فالجترال "ديغول" كان قد لاحظ منذ عام ١٩٦٤ أن الرئيس في فرنسا يجب أن لا يكون منتخبـاً مع النواب، لأن هذا يخلط انتخابـه المباشر بالصراع المباشر ما بين الأحزاب.

وفي المصلحة لا شيء يثبت أن الناخبين يختارون بالضرورة أغلبية غير مخلصة للرئيس، إما بسبب تقسيم الدوائر الانتخابية، أو بسبب طريقة الاقتراع، أو نتيجة الإرادة الصريحة والمقصودة التي قد تفرزها الانتخابات، ومن ثم إزام اتحادين سياسيين مستقلين أن يعيشوا في تعايش مشترك، كما حصل في أعوام ١٩٨٦ - ١٩٨٨ - ١٩٩٢.

كما أن هذا الإصلاح من شأنه أن يفقد حق الحل كلتأثير، بما يقود الرئيس لأن يضع ولادته في المحكمة، وهذا يحول بالتالي نموذج هذا النظام إلى نموذج رئاسي. وفي هذا النموذج الأخير ندرك لماذا أن عدم مسؤولية الرئيس أمام الكونغرس يقابلها قصر مدة الرئاسة.

#### ٧- انتهاء الولاية وشغور المنصب:

تنهي ولاية الرئيس نهاية طبيعية بانتهاء مدة رئاسته الدستورية، كما يمكن أن تنتهي ولاية الرئيس بالوفاق<sup>١</sup> أو بالاستقالة<sup>٢</sup>، أو بصدر قرار بالمنع عن المجلس الدستوري بأغلبية أعضائه المطلقة، وبناءً على طلب الحكومة، أو بإقالته بسبب الخيانة العظمى.

\* شغور المنصب: في حال شغور منصب الرئيس لأي سبب كان من الأسباب السابقة، يشغل المنصب رئيس مجلس الشيوخ بالوكالة. وهذا يتولى السلطات الدستورية كافة التي يتمتع بها الرئيس الأصيل عدا: اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، حل الجمعية الوطنية، أو اتخاذ مبادرة لتعديل الدستور.

وفي حال عدم قدرة رئيس مجلس الشيوخ توكي مهامات منصب الرئاسة بالوكالة لأي سبب كان، تولى الحكومة عندها مهامات المنصب بشكل جماعي.

#### ٨- سلطات رئيس الجمهورية:

حدد دستور الجمهورية الخامسة الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الباب الثاني منه، وحدد صلاحيات الحكومة في البابين الثالث والخامس، ومن خلال هذا التحديد للصلاحيات يمكن أن نميز على ضوء المادتين (٥) و(١٩) من الدستور، بين نوعين من

<sup>١</sup> وفاة صورج بومبيدو مثلاً في ٤/٤/١٩٧٤.

<sup>٢</sup> استقالة الجنرال "ديغول" في ٤/٢٧/١٩٦٩.

الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية: الصلاحيات التي يمارسها بنفسه دون حاجة لمشاركة أحد في التوقيع عليها، وتلك التي يمارسها بالمشاركة مع الوزير الأول "رئيس الوزراء"، أو الوزراء المسؤولين عن التنفيذ في التوقيع عليها.

فالمادة (١٩) من الدستور ميرت بين هذين النوعين من الاختصاصات بقولها: أعمال رئيس الجمهورية غير تلك المنصوص عليها في المواد (١٨ - ١٦ - ١١ - ٥٤ - ٥٦ - ٦١) تمارس بالتوقيع عليها من قبل الوزير الأول، وعند الاقتضاء من الوزراء المسؤولين". ولكن على الرغم من أن التمييز المقانوني في ممارسة الصلاحيات لا يتطابق مع الواقع السياسي، لأن الجديد في دستور ١٩٥٨ - من الناحية القانونية - هو تحويله هذه الصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها الرئيس دون مشاركة أحد في التوقيع معد، وأن المادة (٥) منه قد نصت على أن يتولى رئيس الجمهورية السهر على احترام الدستور، وهو يؤمن بصفته التحكيمية السير المنظم للسلطات العامة، وديمومة الدولة، وهو الضامن للاستقلال القومي لكيان الأقبليم...

ومن منطلق المادتين (٥) و(١٩) من الدستور نرى أن تمييز التوقيع في السلطات والصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية من خلال علاقته مع: الحكومة ، الأمة، البرلمان، والجنسن الدستوري. وتحدد في كل منها ما يمارسه فيها بالتوقيع المنفرد، وما يمارسه بتوقيع وزير إضافي، لأن التقىيد جرى على عدّ التوقيع الوزاري الإضافي أمراً شكلياً، وأن المسألة تتطلب في جانبها السياسي والقانوني ضرورة تعاون الحكومة مع الرئيس.

#### ٩- سلطات الرئيس وصلاحياته حيال الحكومة:

##### "تعيين الوزير الأول:

حسب نص المادة (١-٨) من الدستور، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، ويئي خدماته بتقديم الوزير الأول استقالة الحكومة. وتعدّ هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية أحد الامتيازات الرئاسية التي يمارسها على الصعيد القانوني دون التقىيد بأي شرط شكلي أو موضوعي. وهذا يعني من الناحية القانونية صلاحية الرئيس في اختيار من يرغب لهذا المنصب

سواء من الشخصيات البرلمانية أو من خارج البرلمان. ومثل هذا الاختيار القانوني لا يشر صعوبات عندما تكون الأغلبية البرلمانية ملتفة حول رئيس الجمهورية. أما في حالة التعايش المشترك *Cohabitation* ، فإن حرية الرئيس من الناحية السياسية غير مطلقة، فالحكومة كما نعلم بحاجة إلى ثقة الجمعية الوطنية لضمان استمرارها في الحكم. ومسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان تفرض على رئيس الجمهورية اختيار الوزير الأول من أعضاء الأقلية البرلمانية، كما جرى العمل بذلك في مثل هذه الحالات منذ أعوام ١٩٨٨ - ١٩٩٣. وعليه، إذا كان رئيس الجمهورية من الناحية القانونية مطلق الحرية في اختيار من يشاء لمنصب الوزير الأول، فإن التجربة دلت من الناحية السياسية على أن الرئيس عليه أن يأخذ بالحسبان التركيبة السياسية للأغلبية البرلمانية، ففي عام ١٩٧٤ مثلاً، كان من الصعب على رئيس الجمهورية أن يختار شخصية غير تلك التي كانت تشكل الأغلبية الرئاسية. على أن رئيس الجمهورية لا يعطي أي تسويغات في اختيار شخص الوزير الأول، وإن كان الاختيار في معظم الحالات يعود لعوامل سياسية، وتارة لعوامل تقنية.

يصدر مرسوم تعين الوزير الأول يتوقع رئيس الجمهورية فقط. أما تعين أعضاء الحكومة فيكون على أساس لائحة يقدمها الوزير الأول. هذا من جهة، ومن جهة ثانية، تجحب الإشارة إلى أن الدستور قد نصَّ على أن "للرئيس إقالة الوزير الأول بعد تقديم هذا استقالة حكومته"، إلا أن الرئيس يملك في الواقع عدة وسائل للضغط على الوزير الأول ومن ثم إرغامه على تقديم الاستقالة، من ذلك الإيعاز إلى الأغلبية البرلمانية سالبويدة للرئيس طبعاً لا سيما في حالة الانسجام - بالتصويت على ملتمس رقابة ضد الحكومة. ومن ذلك أيضاً رفضه التوقيع على المراسيم الصادرة عن الوزير الأول.

#### \* الصلاحيات المشتركة مع الحكومة:

##### - رئاسة مجلس الوزراء:

رئيس الجمهورية هو الذي يرأس اجتماعات مجلس الوزراء *Conseil des ministre* أو شكلية، بل هي وظيفة جدية بكل معنى الكلمة. إنها وظيفة قيادة وتوجيه حقيقة لأعمال المجلس، فالرئيس هو الذي يحدد جدول أعمال المجلس، بعد استشارة الأمين العام للحكومة، والرئيس يلعب دوراً فعالاً في سير عمل المجلس، فهو الذي يعطي الكلام ويقود المناقشات، يتدخل فيها بفعالية، وهو الذي ينهي الاجتماع. وعملياً لا تظهر في نهاية الاجتماع إلا القرارات التي يكون الرئيس قد أقرّها.

وهذه الأهمية لرئاسة الرئيس لاجتماعات مجلس الوزراء تبدو في حال غياب الرئيس، إذ لا يجوز للوزير الأول أن ينوب عن الرئيس إلا بشكل استثنائي، ويتفوض صريحاً، ولجدول أعمال محدد، وجلسة واحدة، والنيابة عن الرئيس عملياً نادرة جداً.

##### - رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني:

وهو يرأسها بصفته القائد الأعلى للجيش. على أن هذا لا يعني أن يقود شخصياً الجيش، بل هو يترك عنابة قيادة كل جيش إلى ضابط يعينه الرئيس، ومن ثم يقود القوات حسب التوجيهات والأهداف التي يحددها الرئيس.<sup>١</sup>

##### - رئاسة المجالس "شبه الوزارية" والمجالس المصغرة:

واجتماعات هذه المجالس وإن كانت بمواعيد غير منتظمة، فهي من الصلاحيات التي أعطيت لرئيس الجمهورية، وهي تتم في قصر الرئاسة، وتقترح توجيهات عامة في الحالات التي تصيب في اختصاص مجلس الوزراء.

<sup>1</sup> .. ولذا الخصوص فإن مرسوم ١٤/٣/١٩٦٤ قد منع الرئيس سلطنة استخدام قوات المحجوم المزروعة.

#### \* سلطة التعيين:

عدا صلاحية تعيين الوزير الأول وإقالته، يمارس الرئيس مع الوزير الأول صلاحية تعيين أعضاء الحكومة. كما يمارس الرئيس حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية. ولكن عملياً يمارس هذا الحق للوظائف العليا والمهمة.<sup>١</sup> وسلطة التعيين التي يمارسها الرئيس تتم بصورةتين: إما التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، أو التعيينات التي تتم بمرسوم، ولكن لا يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء.

#### \* صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية مع الحكومة:

وفيها صلاحية توقيع المراسيم التشريعية، والتنظيمية، والأوامر التي يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء، وتصدر عن الوزير الأول أو الوزراء المعينين. على أن الرئيس يستطيع أن لا يوقعها إذا أراد، على الرغم من أن نص المادة (١٣) من الدستور قد يغير إشكالية لفعل "يوقع"، وفيما إذا كان مجرد شكلية، أم أن القرار النهائي يعود للرئيس. والأمر في هذه الإشكالية هو أن مجلس الوزراء ليس إلا اجتماع أشخاص قد لا يتفقوا، دون أن يترکوا مع ذلك الحكومة. وهذا على عكس ما تفرضه المادة (٤٩) من الدستور بأن يكون القرار قد اتخذ في شأن طرح مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في مجلس الوزراء، حيث تقول المادة: "للوزير الأول بعد مداولات مجلس الوزراء...", وهذا يعني أن القرار ليس مجرد رأي هنا، وإنما اتفاق أساسي، وهذا منطقي.

#### ٢ - سلطة رئيس الجمهورية حيال البرلمان:

في إطار هذه السلطات التقليدية الخاصة لرئيس الجمهورية تجد: حق المخاطبة، وحق الحل، وهو من السلطات الخاصة التي يمارسها الرئيس دون حاجة لتوقيع إضافي. وهناك أيضاً حق نشر القوانين والاعتراض عليها، وحق دعوة البرلمان إلى دورات اعتماد استثنائية، ويعارض بالمشاركة مع الحكومة، إذ تحتاج إلى توقيع الوزير الأول.

<sup>١</sup>. ومنها على سبيل المثال: أعضاء مجلس الدولة - مستشاري الدولة - أستاذة التعليم العالي...

\* السلطات الخاصة دون حاجة لتوقيع إضافي:

### - حق المخاطبة: *Le droit de message*

وهذا الحق منصوص عليه في المادة (١٨) من الدستور، وهو يعني حق الرئيس في توجيه رسائل إلى البرلمان لإطلاعه حول مسؤولياته الرئيس من أمور وقضايا مهمة.<sup>١</sup> وفيها أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يحضر إلى المجلس، وعسكرياً يعني أنه ليس للرئيس المشاركة في جلسة المجالس البرلمانية.

وتقرأ رسالة الرئيس -التي توجه إلى كل من المحسينين معاً- من قبل الوزير الأول في الجمعية الوطنية، ومن قبل وزير العدل في مجلس الشويخ. ولا تستتبع قراءة الرسالة أي مناقشة من أعضاء البرلمان.

وفي حال رغبة الرئيس مخاطبة البرلمان خارج دورات الانعقاد وجلسة خاصة، فتكون دعوة البرلمان بمرسوم من الرئيس، ويكون هذا المرسوم مفعى من توقيع الوزير الأول. وتنتهي الجلسة بقراءة الرسالة. وهذا على عكس دعوة الرئيس إلى دورة انعقاد استثنائية، حيث يكون المرسوم هنا من الصلاحيات المشتركة بين الرئيس والوزير الأول.

### - حق الحل:

ينصرف هذا الحق إلى حل الجمعية الوطنية فقط، حسب نص المادة (١٢) من الدستور. ويمارس الرئيس هذا الحق دون أن يكون ملزمًا بالحصول على موافقة الحكومة، على الرغم من أن المادة المذكورة قضت بأن الرئيس يستشير الوزير الأول ورئيس مجلسي البرلمان، وهذا يعني أن هذه الاستشارة غير ملزمة للرئيس.

<sup>١</sup> ... وللذي أقامها دستور Rivet لـ ١٣/٨/١٨٧١، وقانون الثالثين لـ ١٨٧٣/٣/٦٣.

### أما الشيود التي ترد على حق المثل فهذا:

- عدم جواز ممارسة هذا الحق أكثر من مرة في السنة، فإذا قام الرئيس بحل البرلمان، فإنه لا يجوز له ممارسة هذا الحق قبل مضي سنة على قرار الحل السابق، لأن حلاً على حل لا يجوز، وحتى لا يكون الحل ذريعة بيد الرئيس في تعطيل عمل البرلمان.

- عدم إمكانية استعمال هذا الحق أثناء ممارسة الرئيس السلطات الاستثنائية لل المادة (١٦) من الدستور.

- لا يجوز استعمال حق الحل في فترة شغور منصب الرئاسة وإشغاله بالوكيل، لأن هذا الحق مقصود على الأصيل دون الوكيل.

في الواقع فإن حق حل الجمعية الوطنية يعد سلاحاً فعالاً بيد رئيس الجمهورية، إذ يمكن اللجوء إليه في حال حدوث خلاف سياسي بينه وبين الأغلبية البرلمانية، أو بين هذه الأخيرة والوزير الأول الذي يدعمه الرئيس. ولكن على خلاف ما كان عليه الحال في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فإن الوزير الأول لا علاقة له بمسألة لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال هذا السلاح، ولا حتى الاقتراح على الرئيس باستعماله. وكل ما هناك هو أن حل الجمعية الوطنية وانتخاب جمعية جديدة، وإن كان يستتبع تقديم الحكومة استقالتها، ومن ثم تشكيل حكومة جديدة، قد تكون كلياً أو جزئياً استمراراً للحكومة السابقة، فإنه في الواقع العملي يعني أكثر من ذلك بكثير، في حال تمسك النواب الجدد بسياسة البرلمان السابقة، إذ يكون عندها على رئيس الجمهورية إما الإذعان لهذه السياسة أو الاستقالة.

كما يملك الرئيس دعوة البرلمان إلى الاجتماع على هيئة كونغرس، وهذه الدعوة تتم من أجل تعديل الدستور وفقاً لنص المادة (٨٩) منه.

## \*السلطات المشتركة مع الحكومة حيال البرلمان:

### - نشر القوانين وإعادتها إلى البرلمان لدراستها ثانية:

يصدر رئيس الجمهورية القانون الذي يصوت عليه البرلمان في مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إليه، ولكن له خلال هذه المدة من تاريخ إحالته إليه أن يعود إلى البرلمان لدراسته ثانية والتصويت عليه. ونلاحظ هنا أن المادة (١٠) التي نصت على القراءة الثانية للقوانين لا تتطلب أكثرية معينة موصوفة لإقرار القانون. ولكن كل ما هناك هو أن المدالة الثانية للقانون لا يمكن أن ترفض، وظاهرياً فإن الأغلبية المطلوبة لتصويت هي الأغلبية المطلوبة عادة لإقرار القانون نفسها. ونشر القوانين يحتاج إلى التوقيع الوزاري الإضافي عليها.

### - حق دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية:

يقوم الرئيس -إما بناء على طلب الوزير الأول، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية- بتوقيع المراسيم الخاصة بافتتاح الدورات الاستثنائية والختامها، والتي يمكن أن يدعى إليها البرلمان من أجل دراسة جدول أعمال محدد، وفتح هذه الدورات والختامها يتم بمراسيم يوقعها الوزير الأول مع رئيس الجمهورية.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الجنرال "ديغول" رفض عام ١٩٦٠ طلب أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية دعوة استثنائية لمناقشة بعض المشاكلات الزراعية، وكانت حجة الجنرال أن التواب في طلبه هذا رضخوا إلى ضغوط المزارعين.

### - العلاقة مع الأمة "في المجال التأسيسي":

تحتل الأمة مكاناً مهماً في الفلسفة "الديغولية"، والعلاقات المميزة ما بين الرئيس والأمة ترتدى طابعها!

- إعلام الرأي العام، أو توجيه رسائل إلى الأمة.

- اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي . *Le referendum*

## \* الخطابات إلى الأمة:

وهذه الخطابات على نوعين: خطابات تم استناداً إلى نص المادة (١٦) من الدستور في ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية، وضرورة توجيه خطاب إلى الأمة لإعلامها بخطورة المسألة، والأسباب التي دفعه للجوء إلى استخدام المادة المذكورة.

والخطابات الأخرى هي المداخلات العامة لرئيس الجمهورية من لقاءات تلفزيونية، خطابات عامة في بعض التظاهرات السياسية، زيارات، مقابلات، إحياء ذكريات أو لقاءات مع الصحافة... .

## \* حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي وفقاً للمادة (١١) من الدستور:

موجب المادة (١١) من الدستور، لرئيس الجمهورية -في فترة انعقاد البرلمان، وبناء على اقتراح تقدمه الحكومة، أو بناءً على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان- أن يعرض على الاستفتاء الشعبي كل مشروع قانون يتناول تنظيم السلطات العامة، أو تصديق اتفاقية خاصة بالجامعة الفرنسية، أو معاهدـة من شأنها أن تؤثر في عمل المؤسسات، شريطة ألا تكون متعارضة مع الدستور.

وقد استخدم الجنرال "ديغول" صلاحيات هذه المادة مرتين لتعديل الدستور في عام ١٩٦٢ (حول تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية)، وفي عام ١٩٧٩ (حول إعادة تنظيم مجلس الشيوخ). وقد جأ الجنرال إلى هذه المادة على الرغم من معارضـة المجلس الدستوري ومجلس النواب الذين كانت وجهـة نظرـهم ضرورة اللجوء إلى المادة (٨٩) بدلاً من المادة (١١). ولكن الجنرال تذرع ... كما نعلم- بأن موضوع الاستفتاء يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وذلك على الرغم من النقد الذي وجهـ إلى الرئيس باختصار الدستور.

#### ٤- العلاقة مع القضاء:

نميز هنا ثلاثة أنواع من الصالحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية :

##### \* الصالحيات حيال المجلس الدستوري:

وفيها لرئيس الجمهورية حق تعين رئيس المجلس الدستوري، وثلاثة من أعضائه التسعة، كما له الحق في إحالة أي اتفاق دولي أو قانون عادي على المجلس للنظر في دستوريته.

##### \* الصالحيات حيال القضاة:

بعد رئيس الجمهورية الضامن لاستقلال القضاء.<sup>١</sup> وهو يعين كل أعضاء مجلس القضاء الأعلى التسعة، وله رئاسة هذا المجلس. وحق التعين مقيد بالتوقيع الوزاري.

##### \* حق العفو الخاص:

لرئيس الجمهورية حق منح العفو الخاص. وهذا الحق على خلاف حق العفو العام لا يلغى الجريمة، بل ينهي العقوبة فقط أو يخففها. ويعارض الرئيس هذا الحق بعد استشارة مجلس القضاء الأعلى، دون أن يكون ملزمًا في التقييد برأيه، وكذلك موافقة كل من الوزير الأول ووزير العدل.

#### ٥- السلطات الدبلوماسية:

في مجال العلاقات الدبلوماسية - وعلى الرغم من أن السياسة الخارجية والدفاع هي من المجالات المحفوظة لرئيس الجمهورية - فإن الرئيس هو الذي يعين السفراء، والمندوبيين الدبلوماسيين الفرنسيين لدى الدول الأجنبية، كما أنه هو الذي يتلقى قبول اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة للدول الأجنبية في فرنسا.

ويتولى الرئيس كذلك مهمة قيادة المفاوضات التي تهدف إلى عقد معاهدات أو اتفاقيات دولية، وتوجيهها. وللرئيس توقيع المعاهدات التي لا يترتب عليها نفقات مالية ملزمة لخزينة الدولة، إلا أن مثل هذه المعاهدات لا يمكن تصديقها إلا بقانون يصدر عن البرلمان.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> المادة (٤٤) من الدستور.

<sup>٢</sup> -

## ٦- الصالحيات الخاصة لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقاً للمادة (١٦) من الدستور: "الدكتاتورية المؤقتة":

تعطى صلاحية اللجوء إلى المادة (١٦) من الدستور من أهم الحقوق وأخطرها التي منحت لرئيس الجمهورية في حال الظروف الاستثنائية، إذ يصبح عندها أشبه "بدكتاتور مطلق الصالحيات" في الحالات التشريعية، التنفيذية، والقضائية.

فالمادة المذكورة تقضي بأنه: "عندما تصبح مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو وحدة إقليمها، أو تغيف تعهداً لها الدولي، مهددة بصورة خطيرة وفورية، وعندها يتقطع سير العمل المنظم للسلطات العامة الدستورية، فإن رئيس الجمهورية يتخذ التدابير التي تستوجبها هذه الظروف، وذلك بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين التشريعيين، والمجلس الدستوري، استشارة رسمية، ويحيط الأمة علماً بذلك لإعلامها بالأمر. ويقتضي أن تكون هذه التدابير مسترحة من الإرادة بتأمين الوسائل الضرورية، التي تمكن السلطات العامة الدستورية من القيام بهما، بأقصر المهل، على أن يستشار المجلس الدستوري بشأنها. ويعتقد عندئذ للبرلمان حكماً، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

### \* شروط اللجوء إلى تطبيق المادة (١٦):

من قراءة نص المادة (١٦)، يبدو أن شروط تطبيقها تمثل في نوعين من الشروط: الشروط الموضوعية، والشروط الشكلية:

#### - الشروط الموضوعية: وتمثل في:

- أن يكون التهديد خطيراً وفوريًا "خطير جدي و مباشر".

- أن يهدد هذا الخطير مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو وحدة أراضيها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية.

- أن يتوقف سير العمل المنظم للمؤسسات العامة الدستورية. وهذا الشرط لا يتحقق إلا في حالات نادرة كالحرب، الثورات الأهلية، الانقلاب.

ولكن السؤال الذي يطرح فيما إذا كانت سلطة الرئيس مطلقة في تحديد موضوعية

### هذه الشروط؟

في الواقع، ومن قراءة نص المادة (١٦) يتبيّن أن رئيس الجمهورية يتعين بصلاحية شخصية في تقدير الشروط الواجب توافرها في تطبيق المادة (١٦). ولكن إذا كانت مظاهر هذا التقدير مقيدة بالشروط الموضوعية السابقة، ضمن هدفبقاء المحافظة على استقرارية عمل المؤسسات العامة وبقاء الدولة، فهو بالمقابل مقيد بالشروط الشكلية.

#### **- الشروط الشكلية: وهذه الشروط الشكلية هي:**

- استشارة كل من الوزير الأول، ورئيس مجلسى البرلمان، والمجلس الدستوري. على أن الرئيس غير ملزم بفحوى هذه المشورة .
- إعلام الأمة بالأمر. ولكن ليس من الضروري حسب النص أن يكون إعلام الأمة قبل مباشرة هذه الصلاحيات الاستثنائية.

#### **\* حدود الصلاحية الاستثنائية لرئيس الجمهورية:**

لرئيس الجمهورية -بعد إعلان حالة الاستثناء- حق التخاذ التدابير التي تتطلبها الظروف، وهذه التدابير تكون هدف دفع الخطر عن البلاد ومؤسساتها من جهة، وهدف تمكينها من القيام بمهامها بأقصر مهلة من جهة أخرى. وحتى لا يكون الرئيس في حل من مراقبة السلطات الأخرى ، فقد فرض الدستور ضرورة انعقاد البرلمان حكماً. وليس للرئيس حل الجمعية الوطنية في هذه الأثناء. وهذا يستتبع منطقاً تعليق حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، لأن الحل والثقة مسألتان متلازمتان في المنطق الدستوري.<sup>١</sup> ولا يناقش البرلمان في اجتماعاته خلال فترة تطبيق المادة (١٦) التدابير التي يتخذها الرئيس، بل يناقش أموراً أخرى، وهذا يفقد اجتماعاته الكثير من الأهمية. وليس للرئيس أيضاً عند استخدامه سلطاته الاستثنائية تعديل الدستور .

<sup>١</sup> - د. محمد طي - المرجع السابق - ص ٢٥٢.

#### \* مدى الرقابة على استعمال الرئيس لسلطاته الاستثنائية:

نظرياً لأن الرئيس يحل حلولاً مؤقتاً مكان السلطة التشريعية والحكومة، وبمارس "دكتاتورية مؤقتة"، فإن نص المادة (١٦) قد فرض عليه بعض أنواع الرقابة التي تمثل في:  
- رقابة المجلس الدستوري: حيث يجب على الرئيس استشارته في كل التدابير التي يتخذها، ولكن دون أن تلزمه هذه المنشورة بشيء.  
- وهناك رقابة البرلمان الذي يستطيع إذا ما قدر أن الرئيس أساء استخدام سلطاته الاستثنائية - المأمه بالخيانة العظمى ومحاكمته.  
- وهناك رقابة القضاء العادي والإداري. فقد عدّ مجلس الدولة في عام ١٩٦٢، أن قرار النحوء إلى المادة (١٦٩) هو من أعمال الحكومة، ولا يعود للمجلس رقابة شرعاً عليها، ولا مدة تطبيقها.

أما الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادة (١٦) وعندما تدخل في المجال التشريعي، فيكون لها صفة العمل التشريعي، وتخرج هذه الصفة عن رقابة القاضي الإداري. أما إذا كانت متخذة في المجال التنظيمي، فيكون لها صفة القرار الإداري، ويمكن الطعن بها عندئذٍ بتجاوز استعمال السلطة.<sup>٢</sup>

#### \* المدة التي تطبق فيها المادة (١٦):

في الواقع تحديد هذه المدة متوكٍ لتقدير رئيس الجمهورية، وإن كان الواجب هو العودة إلى الأوضاع الدستورية العادلة بمجرد انجلاء الخطر عن البلاد، وعودة السير المنظم للسلطات العامة. ولكن القرار في هذا المخصوص يعود أيضاً للرئيس. فعندما أعلن الجنرال "ديغول" حالة الطروف الاستثنائية في ٤/٢٣/١٩٦١ على إثر عصيان مسلح قام به بعض الضباط الفرنسيين في الجزائر في ٢١/٤/١٩٦١، وعلى الرغم من أن هذا العصيان لم يستمر

C.E.Ass ,2-3-1962,Rubin et Serven,R.D.P,1962,p56

C.E.23-10-1964,d'Orano.,

إلا أربعة أيام حتى ١٩٦١/٤/٢٥، فقد استمر تطبيق المادة (١٦) حتى ١٩٦١/٩/٣٠، حين أُعلن الرئيس عن إلغائها بصفة رسمية. وهذا ما أثار نقد الفقهاء.

### **جـ- قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية:**

رغم الصلاحيات الدستورية الواسعة التي أعطيت لرئيس الجمهورية، فقد أبقى الدستور على قاعدة عدم مسؤوليته عن أعماله إلا في حالة الخيانة العظمى . فالمسؤولية إنما تقع على الحكومة من جهة ، والخيانة العظمى إنما هي جريمة سياسية وليس قانونية من جهة أخرى ، وهي غير محددة دستورياً ، وقد ترك أمر تقاديرها إلى اجتهاد مجلس الشيوخ الذي يعده الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية.

### **ثانياً - الحكومة:**

#### **أـ- تكوين الحكومة ووضعها الدستوري:**

تكون الحكومة من الوزير الأول (رئيس الوزراء)، والوزراء، ونوابهم، ويرأس الحكومة الوزير الأول، وهو يعين من قبل رئيس الجمهورية. والوزير الأول خلاف ما كان عليه العمل في الجمهوريات السابقة يرتبط بكل من رئيس الجمهورية والبرلمان. ففي النظام البرلماني التقليدي تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. أما في نظام الجمهورية الخامسة ... ونظراً للمركز المتفوق الذي يلعيه رئيس الجمهورية . فالوزارة تكون مسؤولة مزدوجة: أمام الرئيس، وأمام البرلمان. وهي بهذه الصفة تلعب دور الوسيط ما بين الرئيس والجمعية الوطنية، "بفرضهما سلطتين عامتين تبتثان عن الشعب بالاقراغ العام وال المباشر، وبتحسان الإرادة الشعبية".<sup>٢</sup>

١- ورد النص على الحكومة في الباب الثالث من الدستور -المواز (٢٠) إلى (٢٣).

٢- د. صاصيلا- المرجع السابق- ص ٢٣٠.

لكن الوزير الأول في فرنسا . على عكس قوله الإنكليزي الذي يعدّ زعيم حزب الأغلبية البرلمانية - لا يستمد قوته في الواقع إلا من ثقة الرئيس به ودعمه له . ومثل هذا الوضع الدستوري المتميز لرئيس الجمهورية يقتضي في نظام ثانية السلطة التنفيذية في فرنسا تعاون الوزير تعاوناً مطلقاً مع الرئيس .

فمن جهة التعيين رأينا أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول ، ثم بناءً على اقتراح هذا يعين الوزراء . وهذا يقتضي عملياً ضرورة الاتصال ما بين الرئيس والوزير الأول حول اختيار الوزراء . من جهة ثانية ، إذا افترضنا أن تعين الحكومة وفق الأصول الدستورية للجمهورية الخامسة لا يلزمها الحصول على ثقة الجمعية الوطنية ... كما كان الأمر في السابق - لأنها تعدّ مشكلة بمجرد إصدار الرئيس مرسوم تأييفها ، إلا أن استمرار الحكومة في الحكم بمحاجة إلى ثقة البرلمان (الجمعية الوطنية) ، وهذا يقتضي أيضاً أن يتم اختيار وزراء قادرين على الحصول على ثقة البرلمان . ومثل هذه الصورة لثانية السلطة التنفيذية ، لم تطرح مشكلات دستورية ما بين الرئيس والوزير الأول في حالات الانسجام التام ما بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية ، فإن الوضع في حال التعايش المشترك قد يميل إلى تقوية دور الوزير الأول ودور الحكومة ، ومن ثم يسمح مثل هذا الوضع بالعودة إلى تطبيق أحكام المادة (٢٠) من الدستور وفق المطلب الدستوري لممارسة المهام المنوط بها الحكومة دستورياً . وهذا قد يجعل دور الرئيس أكثر توافضاً في الحياة السياسية في حال التعارض أو التناقض ما بين الاتجاه السياسي للتيار الذي يتبعه الرئيس ، والتيار السياسي الذي تنتهي إليه الأغلبية البرلمانية . وعندها ستتجدد الحكومة نفسها مضططرة لممارسة الدور الطبيعي المحدد لها دستورياً ، باعتمادها على ثقة أغلبيتها البرلمانية ، ومن ثم تتجاهل دور الرئيس . ومثل هذا التصور الدستوري للنظام السياسي من شأنه أن يؤدي في حال حصوله إلى أزمة عميقة في مؤسسات الجمهورية .

وعلى الرغم من أن هذا الوضع لم يحصل في حالات التعايش المشترك التي شهدتها فرنسا منذ عام 1986 وما بعدها، بسبب التفاهم أو الاتفاق الشام ما بين الرئيس والوزير الأول، فإن هذا يؤكد مجدداً ضرورة التعاون وأهميته ما بين الرئيس والوزير الأول، من أجل بقاء النظام السياسي للجمهورية الخامسة واستمراره.

مع ذلك علينا أن نلاحظ أن رئيس الجمهورية لا يستطيع قانونياً أن يقيل الحكومة، فهو بعد تعيين الوزير الأول، ليس له الحق بإقالته إلا بناءً على طلب يتقدم به الوزير الأول متضمناً استقالة الحكومة، أو نتيجة سحب الثقة من الحكومة، وإن كانت هذه مسألة أخرى. ولكن الرئيس مع ذلك لا يفقد الوسائل التي تمكنه من الضغط على الوزير الأول لتقديم طلب الاستقالة، كعدم توقيع الرئيس للرسائل والقرارات التي تخدلها الحكومة مثلاً.

#### ١- تقدم الحكومة بطلب الثقة إلى الجمعية الوطنية:

على الرغم من أن الحكومة تعد بمجرد صدور مرسوم تشكيلاها، مكونة فعلاً، إلا أن الوزير الأول يقدم إلى الجمعية الوطنية بطلب الثقة على وزارته على أساس بيان وزاري يلفيه. ولكن من قراءة الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من الدستور يبدو لنا أن الوزير الأول غير ملوم بالحصول فوراً على ثقة الجمعية الوطنية بحكومته، إلا أن عليه أن يعرض فيما بعد - وفي وقت مناسب - يقرره بعد التداول في مجلس الوزراء - برنامجه حكومته على الجمعية الوطنية، ويعكّنه أن يطلب على أساس ذلك تصويتها بالثقة. وعلى الرغم من أن المسألة تبدو في أنها قلب لعبه الإثبات، فإن الحكومات قد تركت للنواب منذ عام ١٩٦٦، طرح الثقة بها في أي وقت من الأوقات. وعملياً ثبتت الملاحظة بأن (٨) حكومات من أصل (١٧) طبقت الفقرة الأولى من المادة (٤٩)، حيث طرحت الثقة بما أمام الجمعية الوطنية خلال خمسة عشر يوماً، أو شهراً من تاريخ تعينها.<sup>١</sup> ولكن مع الفارق الكلي في الاختيار ما بين برنامجه الحكومة أو إعلان سياستها العامة، فإن كل الحكومات التي تعافت قد قدرت أنه من الضروري أن يظهر النواب ثقتهما

<sup>١</sup> .. اظر:

بالحكومة، ومحسن سير عمل المؤسسات. ولكن جوهر المسألة في طرح الثقة بالحكومة هو الأقلية المطلوبة، هل الأكثريّة المطلقة في حال حجب الثقة عن الحكومة بناء على اقتراح التوابل، أم الأكثريّة النسبية في حال طرحت الحكومة الثقة بنفسها؟<sup>١</sup>

إن الأمر المنطقي كما يرى "هوريو" هو إزام الوزير الأول طرح الثقة بالحكومة، ومن ثم عدم الأكثريّة النسبية هي المطلوبة في هذه الحالة (أي أكثريّة التوابل المشتركون في التصويت)، لأن اشتراط الأكثريّة المطلقة في الاقتراح اليرلاني أمر لا مسوغ له.

## ٢ - إقالة الحكومة:

تنهي ولاية الحكومة إما بالاستقالة الطوعية، أو بناء على مذلان البرلمان لها بمحض الثقة، وعندها على الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. وهنا يستطيع رئيس الجمهورية أن يقبلها ويسمى وزيرًا أولًى جديداً لتشكيل حكومة جديدة، أو يلحدا إلى حل الجمعية الوطنية.

أما أعضاء الحكومة فيمكن أن تنتهي ولادتهم بالوفاة، أو بالاستقالة، أو بحكم من الحكومة العليا بسبب جرم ما. كما يمكن أن تنتهي ولاية هذا الوزير أو ذلك ياقالته من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول. وهذا يؤكد دور الوزير الأول حيال أعضاء الحكومة.

## ٣ - تركيب الوزارة:

تألف الحكومة من الوزير الأول، ومن وزراء الدولة، والوزراء، وأمناء الدولة (سكرتيري الدولة).

وقد جرت العادة على تغيير هذه الفئات الوزارية لأسباب سياسية، على الرغم من أن الدستور لم يلاحظ وجودها.

<sup>١</sup> - د. زهير شكر: "الوسط في القانون الدستوري" - ج ١ - دار المصطفى - ١٩٨ - ص ٢٨٣.

فالوزير الأول هو الذي يدير عمل الحكومة، ووزراء الدولة هم شخصيات سياسية يتضمنون للحكومة لاعتبارات سياسية، وتتأيّداً لها بحسب رصيدهم السياسي أحياناً، أما الوزراء العاديون فإنهم أعضاء الحكومة، ويكلّفون بمكاتب وزراة، وهم مسؤولون عن إدارتها سياسياً وإدارياً. أما أمناء الدولة (سكرتари الدولة) فإنهم يكلّفون بالإشراف على مراقب معينة، أو قطاعات إدارية متخصصة، أو فروع من القطاعات الوزارية الواسعة داخل الوزارات، والتي يكون من الصعب على الوزير العادي الإحاطة بهما وبها المختلفة، وبعض هؤلاء الأمناء قد يكونون أمناء دولة مستقلين، وهم بهذه الصفة لا يحضرون اجتماعات مجلس الوزراء، بل يحضرون عندما تكون شؤون القطاع الذي يديرونه، وارداً على جدول الأعمال.<sup>١</sup> وقد يكون في بعض الوزارات سكرتيرون ثانويون أو أدنى.

#### ٤- عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان:

من التقاليد الدستورية الحديثة في فرنسا قائمة عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة. وتعود هذه القاعدة على الرغم من أنها وردت في دستور ١٧٩١ إلى الجنرال "ديغول" الذي استطاع فرضها بقصد وضع حد لتسابق أعضاء البرلمان في الحصول على عضوية الحكومة، وكذلك لوضع حد لظاهرة عدم الاستقرار الحكومي. وهذا الحكم الذي ورد في المادة (٢٣) من الدستور بعد أحد مبادئ الحكومة الرئاسية.

وقد قضت هذه المادة بأن النائب الذي يعين في البرلمان أمامه مهلة شهر للتفكير في ترك مقعده البرلماني أو عدم قبوله المنصب الوزاري.

وفي حال قبول النائب تعيينه في المنصب الوزاري فإن "رديفه" الذي يتتحبب معه في الوقت نفسه يحل محله في الجمعية الوطنية. ولكن إذا ما انتهت المهمة الوزارية للبرلماني فما هو

الحل؟

<sup>١</sup>- التسمية التي تلاحظها عادة في تشكيل الحكومة هي:

*Ministres d'Etat – Ministres – Ministres délégués – sous-sécrétaires d'Etat .*

في الواقع إن المدف من "الرديف" أو "البديل" *Suppleant* ، هو الحد من إجراء انتخابات فرعية، ولكن في الواقع - نظراً لأن الأصيل لا يستطيع من الناحية القانونية أن يفعل شيئاً تجاه البديل - فقد استخدمت كوسيلة وأصبحت فيما بعد تقليداً يمكن الوزير - النائب في حال استقالة الحكومة، من استعادة مقعده البرلماني بأن يقدم "الرديف" استقالته، ثم تجري انتخابات فرعية يخوضها الأصيل من أجل استعادة مقعده البرلماني.

٥- عدم الجماع بين الوزارة والوظيفة العامة أو ممارسة أي نشاط مهني خاص:

الغاية من هذا النوع هي المحيلولة دون استغلال المنصب الحكومي من أجل تحقيق مصالح خاصة لهم، أو للهيئات التي يمثلونها، أو يعملون لصالحها، كما لا يحق للوزراء بعد تركهم الحكومة تولي بعض الوظائف القيادية في المؤسسات العامة الوطنية والمشاريع الوطنية، إلا بعد مرور ستة أشهر على تركهم منصبيهم الوزاري.

والمثير بالذكر أخيراً أن الوزير الأول والوزراء لا يتمتعون بالخصائص التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وهم يخضعون للقانون - كباقي المواطنين - وتحوز ملحقتهم أمام المحاكم العادلة.

## ب - صلاحيات الحكومة:

غير في صلاحيات الحكومة أو اختصاصاتها بين الوزارة في مجلس الوزراء، كهيئة جماعية متضامنة ومسؤولة أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، وبين اختصاصات الوزير الأول.

### ١- الصلاحيات الجماعية للحكومة:

#### \* تحديد سياسة الأمة وقيادتها:

اختصاصات الحكومة كهيئة جماعية وردت في المادة (٢٠) من الدستور التي تقضي في الفقرة الأولى منها بأن الحكومة "تحدد سياسة الأمة وقودها"، وفي الفقرة الثانية بأنها "تشرف بالإدارة والقوات المسلحة".

على أن نص المادة (٢٠) يجب أن يفهم على ضوء المادة (٥) من الدستور، لأن التناقض بين هاتين المادتين ضروري في فهم سلطات الحكومة، فالحكومة تحمل سياسة الأمة وتقودها في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، والذي يعد الضامن لاحترام الدستور، والحكم ليسير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة... وفي أبعاد هذه المهمة فإن الدستور يكون قد منع الحكومة من تطبيق إما من الوزير الأول، أو من قبل أعضاء الحكومة.

وممارسة الحكومة لاختصاصات المحددة في المادة (٢٠)، وإن كانت تتجاوز بكثير المفهوم التقليدي لاختصاصات الحكومة كمنفذة لسياسة الرئيس التي يضع هو خطوطها وسياقاتها الكبرى... فإن المنطق القانوني يبقى حتى في حالة التعايش المشترك أن ممارسة الحكومة لهذه الاختصاصات إنما يكون على ضوء المادة (٥)، وأن القرارات إنما تتخذ في مجلس الوزراء المعقد برئاسة رئيس الجمهورية، وهذا بدوره يؤكد ثانية ضرورة تعزيز الحكومة مع الرئيس في مجال تحديد سياسة الأمة وقيادتها، أي في الحالات الاقتصادية، الاجتماعية، والإدارية العليا للدولة .

وإذا ما حاول رئيس الوزراء أن يطبق نص المادة (٢٠) على حرفيته، فإن رئيس الجمهورية لا يعد من الناحية العملية الوسائل التي يضغط بها على الحكومة، ويعوق عملها إذا ما عارضته. وعلى هذا فازمة النظام التي يمكن أن تحدث نتيجة وصول رئيس يسارى أو رئيس وزراء يمينى، أو العكس، لا يمكن أن تخل إلا بالتفاهم، لأن اختيار رئيس الجمهورية للوزير الأول من أغلبية ليست من الأغلبية الرئاسية - وإن كان مؤشرًا لسياسة المؤسسات العامة - فإن المؤشر الأسنى هو استمرار سير المؤسسات بشكل حسن... وحسن سير المؤسسات يظهر أكثر في مجال السياسة الخارجية والدفاع، التي تعد من الحالات المحفوظة *Domaine réservé* لرئيس الجمهورية، وأن الوزير الأول يكون مسؤولاً عن وضع هذه الحالات المحفوظة في التنفيذ حسب ما يضعه الرئيس ويقرره. على أن مسألة المجال المحفوظ قد لاقت

صدى في عهد الجنرال "ديغول"، وقد قضى المجلس الدستوري مثلاً في ١٩٩٣/٨/٣ بأن تحديد السياسة المالية إنما يعود للوزير الأول الذي يقود هذا النشاط، وليس من اختصاص الرئيس. ومهما يكن من أمر، فإن تجربة التعايش المشترك قد دلت على أن منصب رئيس الجمهورية لا يمكن أن يكون عرشاً فارغاً *Une Fauteil vide*، حسب تعليم السيد "ميتران".<sup>١</sup>

وعلى ما يبدو فإن نص المادة (٢٠) يجب أن يقرأ على الشكل التالي:

"الحكومة التي يرأسها رئيس الدولة ، تحدد سياسة الأمة وتنفذها."

#### \* صلاحية الحكومة في مجال العلاقة مع البرلمان:

- ١- المشاركة في العمل التشريعي: تساهم الحكومة في العمل التشريعي من خلال حق اقتراح القوانين، حيث يوقع الوزير الأول مشروعات القوانين بعد التداول بشأنها في مجلس الوزراء.
- ٢- وإلى جانب حق اقتراح القوانين، تملك الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية وتنفيذ القوانين، كما تملك سلطة إصدار مرسوم تشريعية. فمن أجل تنفيذ برامجها، تطلب الحكومة من البرلمان تفویلها خلال مدة محددة بإصدار مرسوم تشريعية تسمى *Ordonnances*، تتضمن تدابير تدخل عادة ضمن مجال القانون. وتحتسب هذه المراسيم إلى توقيع رئيس الجمهورية، وله القول الفصل بشأنها.

وعلى الحكومة أن تحيل هذه المراسيم إلى البرلمان للمصادقة عليها، فإذا تمت المصادقة عليها اكتسبت قوة القانون، وإن لم يصادق عليها فإنها تسقط. وعلى البرلمان أن يناقش هذه المراسيم، فإن لم يناقشها فيعد سكوته موافقة ضمنية.

هذا ولا يستطيع البرلمان خلال مدة التفويف أن يشرع في المجال الذي فرض أمر تنظيمه للحكومة. وإذا ما حاول ذلك، جاز للحكومة الدفع بعدم قبول اقتراحات أعضاء البرلمان في هذا الشأن.

٤- كما للحكومة أن تتدخل أيضاً من خلال مجلس الوزراء في تحديد جدول أعمال البرلمان.  
٥- وهذا أيضاً أن تقرر من خلال مجلس الوزراء إعطاء صفة الاستعجال للتصریح لبعض  
مشروعات القوانین.

٦- وفي مجال طرح الثقة بالحكومة من حق مجلس الوزراء -بعد التداول- الموافقة على طلب  
الثقة بالحكومة. والوزير الأول هو الذي يقدم الطلب أمام الجمعية الوطنية، لأن من نتائج  
رفض الثقة لزعامة الحكومة على الاستقالة.

\* دور الوزير الأول وسلطته في مجال العلاقة مع البرلمان:

- ١- تتجلّى سلطة الوزير الأول حيال البرلمان في حق التكلم والتدخل لشرح سياسة الحكومة.
- ٢- وله حق الاقتراح على رئيس الجمهورية دعوة البرلمان لعقد دورة استثنائية.
- ٣- كما له الحق أن يطلب من مجلس الشيوخ إقرار بيان السياسة العامة. أما أمام الجمعية  
الوطنية فهذا الحق مرهون بموافقة الحكومة، لأن طلب إقرار السياسة العامة للحكومة قد يؤدي  
إلى إشغال مسؤوليتها السياسية.
- ٤- ولوزير الأول حق الطلب من المجلس الدستوري النظر في دستورية القوانين أو الالتزامات  
الدولية.

\* الصلاحيات الأخرى للحكومة "في مجلس الوزراء":

تجنّي هذه الصلاحيات في الصلاحيات الاستثنائية بإعلان حالة الخصار "الطوارئ" ،  
لمدة (١٢) يوماً على الأكثـر، وأكثر من هذه المدة يحتاج إلى موافقة البرلمان. وفي حالة الطوارئ  
تنبع صلاحيات القضاء العسكري ليشمل المدنيين، ويحدّ فيها من الحقوق الفردية والحقوق  
العامة.

## \* للحكومة بإعلان التعبئة العامة:

ولكن ليس لها إعلان الحرب، لأن إعلان الحرب من صلاحيات البرلمان. وفي حال بإعلان التعبئة العامة تتمتع الحكومة بصلاحيات واسعة تمكنها من مصادر الأشخاص والأموال والمصالح المختلفة، ودعوة القوات الاحتياطية للمخدمة العسكرية.<sup>١</sup>

### ٤- صلاحيات الوزير الأول:

وردت صلاحيات الوزير الأول في المادة (٢١) من الدستور التي تنص على أن: "الوزير الأول يدير عمل الحكومة، وهو مسؤول عن الدفاع الوطني، يومن تفيد القوانين، ومع مراعاة المادة (١٣) يمارس السلطة التنظيمية، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية، وله أن يفوض بعض سلطاته إلى الوزراء، وهو يحل عند الضرورة محل رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة (١٥)، ويستطيع بصورة استثنائية - وعموماً - تقويض صریح، ولمرة واحدة، وبحدود أعمال محمد - أن يحل محل رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء".

وعلى ضوء هذه المادة نرى أن هذه الصلاحيات مهمة، وهي:

١- إدارة عمل الحكومة: يتولى الوزير الأول إدارة عمل الحكومة نظراً لكونه الأول في الحكومة، والأعلى تسلسلياً من بقية الأعضاء، ولأنه هو الذي يقترح تعيينهم ووضع حد لولايتهم.

<sup>١</sup>- من الصلاحيات الأخرى: تستطيع الحكومة أن تقرض على رئيس الجمهورية أن يدعو إلى الاستفتاء في أجزاء العقد دورات البرلمان. ولتحكيمه أن تحيل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أي مشروع أو اقتراح قانون، ولما أن تتشكل في أي موضوع اقتصادي وخصوصاً في مشروع الخطة.

-٢- وفي ممارسة صلاحية الإدارة هذه يتمتع الوزير الأول بسلطات تمكّنه من إدارة عمل الحكومة، كممارسة السلطة التنظيمية، الطلب إلى رئيس الجمهورية إقالة الوزراء، وتعيين كبار الموظفين الذين لا يعينهم رئيس الجمهورية، أو لا يفرض الدستور والقانون طريقة أخرى لتعيينهم.

٢- السلطة التنظيمية: وتعني السلطة التنظيمية المستقلة *Pouvoir reglementaire autonome* ، التي جاءت في النظام القانوني للجمهورية الخامسة وكأنها على خلاف تقاليد الأنظمة البرلمانية التي تعطي البرلمان صلاحية وضع يده على أي مسألة والتشريع فيها بقانون. أما مع المادتين (٣٤) و(٣٧) من الدستور واللتين وزعنا سلطة التشريع بين البرلمان (قانون)، والحكومة (بنظام)، انتقلت الآية، وأصبح مجال التشريع محدوداً على سبيل المضر، وما خلا هذه الحالات المحددة أصبح من مجال السلطة التنظيمية التي تمارسها الحكومة. وهذه السلطة هي غير سلطة إكمال القوانين بمراسيم تنفيذية، فهي إنما تعني صلاحية الحكومة إصدار مراسيم لها قوة القانون نفسها، وذلك في مختلف الموضوعات التي لم ينص الدستور صراحة على أنها تدخل في نطاق.

ومع السلطة التنظيمية التي تعود إلى الحكومة في مجلس الوزراء وإلى الوزير الأول، فقد أصبح هذا الأخير وكأنه طرف أساسي في التشريع إلى جانب البرلمان. ويستطيع الوزير الأول تنفيذ هذه المهمة باتخاذ مراسيم يوقعها دون حاجة إلى توقيع رئيس الجمهورية. وكنتيجة منطقية لهذه السلطة، فإن الوزير الأول يتمتع كما قلنا بحق إحاله أي قانون قبل إصداره إلى المجلس الدستوري للنظر في دستوريته.

وإذا أضفنا إلى هذه السلطات القانونية للوزير الأول سلطاته السياسية التي يستمدّها من كونه زعيم الأقلية البرلمانية، لتبين لنا أن دوره على قدر كبير من الأهمية الوطنية.

### ٣- و من الصلاحيات الأخرى للوزير الأول: الصلاحيات الاستشارية لرئيس الجمهورية حول

المادة (١٢) المتعلقة بحمل الجمعية الوطنية، وحول المادة (١٦) المتعلقة بالسلطات الاستثنائية.

ومن منظور توزيع الصلاحيات السابقة للحكومة وللوزير الأول يتبيّن لنا أن الحكومة ذات سلطات محدودة ومستقلة عن رئيس الجمهورية من الوجهة القانونية، وأن هذا التوزيع في الصلاحيات يتطابق مع التطور الدستوري الحديث لتقسيم الوظائف الحكومية إلى وظيفة سياسية ينهض بها رئيس الجمهورية والبرلمان، ووظيفة إدارية يتولاها الوزير الأول والوزراء، وعلى الرغم مما في هذا التقسيم من وجاهة نظر تتطابق مع التنظيم الدستوري الحديث، فهو لا ينتقص في الواقع من دور الوزير الأول الذي يبقى ذات أهمية بالغة في قلب المؤسسات الدستورية، وفي ممارسة السلطة التنظيمية من جهة، وفي ضرورة تعاؤن رئيس الجمهورية معه وتعاونه هو أيضاً مع رئيس الجمهورية في حال التعايش المشترك، وذلك حتى لا تفع الجمهورية عندما في أزمة نظام.

فالوزير الأول في فرنسا - وإن لم يكن كنظيره الإنكليزي من حيث السلطات -

يشكل ركيزاً من أركان الاستقرار السياسي في حال التعايش المشترك.

## **المطلب الثالث**

### **السلطة التشريعية "البرلمان"**

ينتَكُونُ برلمان الجمهورية الخامسة من مجلسين: الجمعية الوطنية، و مجلس الشيوخ. وقد ورد مكان البرلمان في الدستور بعد رئيس الجمهورية والحكومة، وإن كان هذا له دلالته الشكلية، فإن برلمان الجمهورية الخامسة قد فقد الكثير من صلاحياته بالمقارنة مع الصلاحيات التي كان يمارسها البرلمان في الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

وإذا كان إضعاف دور البرلمان في فرنسا كما في غيرها من دول الديمقراطيات الغربية يعَد ظاهرة عاملة أملتها ضرورات المجتمع التقني الصناعي الحديث لدساتير ما بعد الحربين العالميتين، فإن الأسباب التي دفعت لإضعاف دور البرلمان في فرنسا لا تقتصر فقط على الأسباب الفنية البحتة، وإنما كذلك بسبب رغبة الخزان "ديغول" في إضعاف دور الأحزاب السياسية التي كانت من وجهة نظره وراء عدم الاستقرار الحكومي، والتي دفعته إلى مغادرة الحكم في عام ١٩٤٦. فحقّ لا تحكم الأحزاب بمصير الجمهورية، يجب أن لا يهيمن البرلمان، لأن البرلمان هو المجال الذي تتنافس فيه الأحزاب، وهو المكان الذي تسقط فيه الحكومات، فلا بد إذن من حصر صلاحياته وتضييقها، أي لا بد من "عقلنته"، وعقلنته إنما تعني عملياً جعله خاضعاً لهيمنة الحكومة، وهذا من شأنه الحد من الأزمات السياسية، وبالتالي تأمين الاستقرار الحكومي المطلوب. وعفنة البرلمان أو "البرلمانية العقلانية" *Parlementarisme Rationalisé* تحملت من خلال تكوين البرلمان، تحديد دوره وصلاحياته.

## **أولاً - تكوين البرلمان:**

يتكون البرلمان كما قلنا من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ:

### **أ- الجمعية الوطنية: (مجلس النواب)**

تنصب الجمعية الوطنية بالاقتراع العام الشامل والماشر لكل من بلغ الثامنة عشرة من العمر لمدة خمس سنوات، وتتكون من (٤٩١) عضواً، منهم (١٧) مقاطعات ما وراء البحار، وتجرى انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية في دوائر فردية وعلى أساس قاعدة الانتخاب الفردي الأكثري ذي الدورتين.

ويعد فائزًا في الدورة الأولى من يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعتبر عنها، على أن لا تقل عن (٢٥٪) من عدد الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية (أي من يقترن ومن لم يقترن، وأصحاب الأوراق البيضاء واللامالية). وإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية، فتجرى انتخابات الدورة الثانية التي لا يشترك فيها إلا من كان قد حصل على (١٠٪) من أصوات الناخبين المسجلين في الدورة الأولى. وفي الدورة الثانية بعد فائزًا المرشح الذي يحصل على الأغلبية النسبية.

### **ب- مجلس الشيوخ:**

ينصب لدة تسع سنوات، ويتكون من (٣٨٣) عضواً من الأعضاء المنتخبين من جسم انتخابي خاص مؤلف من: نواب الجمعية الوطنية، المستشارين العامين، ومندوبي عن المجالس البلدية (ويبلغ عددهم نحو ١٠,٠٠٠ نائب). ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بطريق الانتخاب غير المباشر على أساس المقاطعة.

ومجلس الشيوخ -على عكس الجمعية- الوطنية غير قابل للحل، ويتجدد ثلث أعضائه كل ثلاثة سنوات، حيث يتم تقسيم المقاطعات إلى ثلاثة فئات ليمثل كل منها عدداً متساوياً من الشيوخ، وقد أقر الدستور مبدأ "الزامية الانتخاب" للجسم الانتخابي تحت طائلة الغرامة لمن يخالف عن أداء هذا الواجب.

### **جـ - الشروط الخاصة للترشح والعضوية:**

المرشح لعضوية البرلمان يجب أن يكون فرنسيّاً، وقد أتم الثالثة والعشرين من العمر لعضوية الجمعية الوطنية، والخامسة والثلاثين لعضوية مجلس الشيوخ. أما الحائز على الجنسية فلا يحق له الترشح إلا بعد مرور عشر سنوات على اكتسابه الجنسية الفرنسية. ومن شروط الترشح أداء واجبات الخدمة الإلزامية، والتمنع بالحقوق المدنية.

وفيما يتعلق بفئة من الموظفين هم موظفو السلطة، فهو لا يحق لهم ترشح أنفسهم في المناطق التي يعملون فيها، خوفاً من استخدام صلاحياتهم لأغراض انتخابية، ولا بد لهم من أن يرشحوا أنفسهم في دائرة أخرى.

ومن القيود الشكلية لحق الترشح "وجوب الإعلان" ليتعرّف الناخبون على من ينتخبون، إضافة إلى الضمانة المالية التي تعاد إلى المرشح إذا حصل على (١٢٥)٪ من الأصوات فما فوق.

### **دـ - الوضع القانوني لأعضاء البرلمان:**

نص الدستور على عدم جواز الجمع بين النيابة والوزارة. ونتيجة هذا المعنى أوجد "نظام الرديف" الذي يهدف إلى إيجاد بديل للنائب الذي يختار عضوية الوزارة. وعلى العضو أن يختار خلال مدة شهر لتسوية وضعه، أي بين عضويته، أو المنصب أو المهمة التي كلف بها. كذلك يحظر الجمع بين النيابة ومارسة بعض الوظائف والمهامات الأخرى، وكذلك المهن الحرة التي لها علاقة مالية مع الدولة. وكذلك يحظر ممارسة المحاماة في القضايا التي تكون الدولة أو أي شخص معنوي عام طرفاً فيها، وفي الدعاوى التي تتعلق بالصحافة، والاعتماد والتوفير.

والوظائف التي لا يجوز فيها الجمع مع النيابة هي: الوزارة، عضوية المجلس الدستوري، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس القضاء الأعلى... وبصورة عامة أي وظيفة عامة غير انتخابية. ويستثنى من المعنى: أساتذة التعليم العالي، وأعضاء البرلمان المكلفو من جانب الحكومة بمهام خاصة لمدة لا تتجاوز السنة أشهر.

ومن محظورات العضوية أيضاً أن يذكر العضو اسمه الشخصي مفروضاً بصفته في أي إعلان خاص بمدرسة ث迦ارية أو صناعية أو مالية.

### **هـ-المحصنة البرلمانية:**

وهي تهدف إلى حماية العضو ممثل الأمة من سلط الحكومة. وهي تعني اللامسؤولية القضائية والمحصنة، وذلك بالنسبة للآراء التي يبدى لها العضو أو المواقف التي يتخذها ويكون متعلقة بحال عمله البرلماني.

ولتكن هذه "اللامسؤولية" لا تشمل العضو إذا نشر خارج ممارسة وظائفه مقالات صحافية، أو ألقى خطابات في اجتماعات عامة، أو في اجتماعات قرى الدولة عدم ضرورة لعدتها أو المرت على عقدها.

والمحصنة البرلمانية تحمي عضو البرلمان من الملاحقة أو الاعتقال أثناء انعقاد دورات البرلمان، ما عدا حالة الجرم المشهود. ويعتبرى هذه المحصنة لا تجوز ملاحقة العضو أو إيقافه إلا بعد رفع المحصنة عنه من قبل المجلس الذي يتسمى إليه، أي برئيس من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ. أما خارج أدوار الانعقاد فترفع المحصنة.

### **ثانياً- تنظيم البرلمان وأعماله:**

إذا كان المبدأ العام في التنظيم البرلماني يقضي بأن يكون البرلمان حرّاً في تنظيمه ووضع نظامه الداخلي، فإن الجديد في دستور ١٩٥٨ هو ما قضى به في المادة (٦١) من الدستور من أن النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان يجب أن يحال على المجلس الدستوري قبل تطبيقه، ليتحقق في مدى انطباقه على الدستور، فرقابة النظام الداخلي من قبل المجلس الدستوري إذن هي وقاية إلزامية.

#### **أ- التنظيم الداخلي:** ينصرف التنظيم الداخلي للبرلمان إلى:

١- مكتب المجلس: وهو هيئة إدارية للمجلس، ينول إدارة الحياة الداخلية للمجلس، وتنظيم الجلسات وجدول الأعمال بالاتفاق مع الحكومة. ويكون من: رئيس المجلس، ونوابه، والسكرتارية، والمراقبين الماليين *Questeurs*.

٤- مؤتمر الرؤساء: ويكون من رئيس مجلس البرلمان، ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية، إضافة إلى المقرر العام للموازنة، وممثل الحكومة فيه بأحد أعضائها، وعند الضرورة يحضر الوزير الأول اجتماع المؤتمر. ويتولى المؤتمر وضع جدول أعمال المجلس بالاتفاق مع الحكومة.

٥- المجموعات البرلمانية: ويتمثل فيها النواب الذين يتمون إلى الأحزاب نفسها، أو الاتحادات السياسية القائمة، والتي اعترف بها الدستور في المادة الرابعة.

٦- اللجان البرلمانية: وهي صورة مصغرة لعمل المجلس، وتضم كل لجنة عدداً من أعضاء المجلس المعنى بالتمثيل النسبي، بحيث لا يحق لأي عضو أن يشارك في أكثر من لجتين دائمتين. وللجان على نوعين: لجان دائمة، وتتولى دراسة المشاريع والاقتراحات، ومن ثم عرضها على المجلس للمناقشة. وهناك اللجان الخاصة، وهي تشكل للدراسة مشروع قانون خاص، وعندها لا يعرض القانون على اللجان الدائمة. وقد اعتمد الدستور عند مناقشة مشروع قانون ما البدء بدراسته بنصه المقدم من الحكومة، وليس بنصه المعدل من اللجان البرلمانية. وقد حدد الدستور عدد اللجان الدائمة بست لجان، والمحدد في هذا التحديد أن الدستور منع إقامة لجنة مقابل كل وزارة، حتى لا تضيق الحكومة. ومن اللجان الموقته لجان التحقيق التي تشكل لجمع المعلومات في أمور معينة تحمل في طياتها خلافات إدارية أو مالية أو جرائم، وتحيل هذه اللجان خلاصه أعمالها إلى المجلس الذي شكلها.

## بــ الدورات:

ينعقد البرلمان في دورات عادية، وفي دورات استثنائية:

### **١ـ الدورات العادية:**

حددها الدستور بدورتين عاديتين مدتهما أقل من ستة أشهر، ويبدو أن هذا التحديد ونقصه دورات الانعقاد يعود إلى الرغبة في الحد من امتيازات البرلمان من جهة، والتخلص من مضايقات الحكومة من جهة ثانية، وبهدف هذا التحديد كذلك إلى جعل عمل البرلمان أكثر تقنية وفعالية، لأن فسماً من المواد التشريعية يعود إلى الحكومة التي تنظمها بمراسيم عادية مستقلة أو بمراسيم تشريعية عند الضرورة.

تبدأ الدورة الأولى في الثاني من تشرين الأول من كل سنة، وتستمر (٨٠) يوماً، أما الدورة الثانية فتبدأ في الثاني من شهر نيسان، وتستمر (٩٠) يوماً، ومدة الدورتين معاً هي (١٧٠) يوماً بما يخللها من عطل.

### **٢ـ الدورات الاستثنائية:**

وهي تتم عندما تستدعي الظروف ذلك، وتعقد إما بناءً على طلب من الوزير الأول، أو من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، على أساس جدول أعمال محدد، وتتم الدعوة برسوم يوقعه رئيس الجمهورية.

وهناك اجتماعات تتم بموجب الدستور في الأحوال الآتية: بعد انتخابات برلمانية جديدة نتيجة حل الجمعية الوطنية السابقة، حيث يجتمع البرلمان في يوم الخميس الثاني الذي يلي انتخابه. وإذا صادف هذا الموعد خارج الدورات العادية فتفتح دورة استثنائية لمدة خمسة عشر يوماً، وفي حال استخدام رئيس الجمهورية الصلاحيات الاستثنائية المخصوص عليها في المادة (١٦) من الدستور. ومن أجل الاستنماع إلى رسالة رئيس الجمهورية إذا وجهت خارج فترة الدورات.

## جـ- جدول الأعمال:

الجديد في دستور ١٩٥٨ وفي إطار عقده العمل البرلماني هو ما ورد في المادة (٤٨) من الدستور، والتي تقضي بأن جدول أعمال البرلمان يحوي قبل كل شيء وحسب ما تحدده الحكومة- مناقشات مشروعات القوانين التي تحيلها الحكومة، واقتراحات القوانين التي توافق عليها. وعلى هذا تكون أمام جدول أعمال تفضيلي تحدد بنحوه الحكومة لا البرلمان.

## **ثالثاً- صلاحيات البرلمان:**

على الرغم من تذبذب العمل البرلماني وعقلنته على نحو ما تيز به دستور الجمهورية الخامسة، يهدف وضع حد للصلاحيات المطلقة التي كان يمارسها البرلمان في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فإن برلمان الجمهورية الخامسة لا يزال يتمتع في إطار هذه البرلمانية العقلانية بمحارسة العديد من هذه الصلاحيات في الحالات: التشريعية، المالية، التأسيسية، القضائية، إضافة إلى صلاحية رقابة العمل الحكومي ومحاسبة الحكومة:

### **أ- الصلاحية التشريعية:**

عمد المؤسس الدستوري في دستور ١٩٥٨ إلى الخروج على المفهوم التقليدي لمفهوم الوظيفة التشريعية الذي كان سائداً في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة. وتمثل هذا الخروج بتبني بعض القواعد التي من شأنها تضيق سلطة التشريع، ومن هذه القواعد:

- ١- صلاحية رئيس الجمهورية في إحلال مشروعات القوانين على الاستفتاء الشعبي.
- ٢- رقابة المجلس الدستوري لدستورية القوانين.

٣- إمكانية إقرار القوانين دون التصويت عليها في الجمعية الوطنية، وذلك في حال تمسك الحكومة بها، وطرح الثقة بنفسها على أساسها.

٤- اعتماد معايير محددة في توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والحكومة. وتبقى هذه القاعدة الأخيرة بمثابة القاعدة التي أحدثت ثورة في عالم التشريع، من حيث توزيعها اختصاص التشريع بين البرلمان والحكومة.

## ٩- توزيع الاختصاصات التشريعية:

في حين كان البرلمان يمارس -دون أي قيد- سلطة التشريع، وفي أي مسألة، إذ ينظمها بوساطة القوانين، أصبح الآن يمارس هذه الصلاحية وفق قواعد محددة وبمجالات محددة، فالمادة (٣٤) من الدستور حددت للمرة الأولى المجالات الأساسية التي للبرلمان أن يشرع فيها، في حين أن المادة (٣٧) قررت أن كل المجالات التي لم يدخلها الدستور صراحة ضمن القانون هي من الآن فصاعداً ضمن اختصاص السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول، وهذا يعني أن صلاحية البرلمان -ومعه التشريع البريطاني- أصبحت بموجب هذا التحديد هي الاستثناء، وأصبحت صلاحيات الحكومة -ومعها التشريع الحكومي- هي القاعدة.

ولأجل ضمان هذا التوزيع في الاختصاصات ذهب الدستور إلى القول إن البرلمان إذا حاول الاقتتال على مجال صلاحيات الحكومة، فللحكومة أن تطلب من المجلس الدستوري إلغاء ما قام به، ولكن على الرغم من هذه القواعد المحددة للعمل البرلماني، فإن التطبيق العملي قد أظهر حركة برلمانية تحلى في أن البرلمان يستطيع أن يتخلى بشكل مؤقت للحكومة عن بعض صلاحياته، ولتصدر الحكومة مراسيم تشريعية في المجالات المحددة للقانون، وأن يكلف البرلمان الحكومة بأن تتخذ تعليمات لتطبيق القانون، فيحرم البرلمان نفسه من إمكانية تعديتها ما دامت غير مخالفة للقانون المعنى. وبالرجوع إلى المادة (٣٤) من الدستور يجد أن صلاحيات البرلمان التشريعية قد تحددت في الحالات الآتية:

- ١- الحقوق المدنية، والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة. وكذلك الضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين.
- ٢- القيود والالتزامات التي وضعت على المواطنين لصالح الدفاع الوطني في أشخاصهم وأموالهم.
- ٣- الجنسية، والحملة المدنية للأشخاص، وأهليتهم، والأنظمة المتعلقة بالزواج، والتركات، والهبات.

٤.. تحديد الجرائم، والجنح، والعقوبات المطبقة عليها. وكذلك الأصول الجنائية، والعفو العام وإحداث محاكم جديدة، والنظام الخاص بالقضاء.

٥- ما يتعلق بالضرائب: وعائتها، نسبتها، طائق جبائها.

٦- نظام إصدار العملة.

٧- النظام الانتخابي للبرلمان ولل المجالس المحلية.

٨- إحداث فئات جديدة من المؤسسات العامة.

٩. تأمين المشاريع وانتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

أما المسائل التي يحدد لها القانون المبادئ الأساسية فهي: تلك المتعلقة بالتنظيم العام للفداغ الوطني، لإدارة الميزات المحلية وصلاحياتها ومواردها، للتعليم، نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية، حق العمل، التنظيم النقابي، والضمان الاجتماعي.

وبإضافة إلى ذلك تتوضح المادة (٣٤) بأن القوانين المالية تحدد موارد الدولة ونفقاتها وفقاً للشروط والأحكام المنصوص عليها بموجب قانون أساسي. أما قوانين البرامج فتحدد الأهداف الرئيسية للنشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

وبحدر الإشارة كذلك إلى أن المادة (٣٤) قد أشارت إلى أن موضوعات هذه المادة تحدد وتكميل بـ "قانون أساسي"، وهذا يعني على الرغم من عدم صدور مثل هذا القانون توسيع لصلاحيات البرلمان التشريعية، على أن يكون ذلك خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري.

أضاف إلى ذلك أن هناك صلاحيات تشريعية أخرى للبرلمان وردت في مواد أخرى من الدستور، فالمادة الثالثة تتعلق بالتشريع الانتخابي، المادة (٥٣) المتعلقة بالتصديق على بعض المعاهدات، المادتان (٧٢) و(٧٤) المتعلقة بالوحدات المحلية والحقوق الفردية.

## ٤- دور كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في العملية التشريعية:

على خلاف ما كان عليه الحال في الجمهوريات السابقة، يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات متساوية في المجال التشريعي مع الجمعية الوطنية، إلا في حالتين:  
\* حالة القوانين المالية التي يجب أن تعرض وتناقش أولاً في الجمعية الوطنية، ثم تعرض بعدها على مجلس الشيوخ.

\* في حال تدخل الحكومة في الإجراءات التشريعية، إذ يفقد عندها مجلس الشيوخ سلطة القرار الحقيقة.

ففي حال عدم تدخل الحكومة - وباستثناء القوانين المالية - فإن أي مشروع قانون لا يصبح نهائياً إلا بعد أن يصوّت عليه المجلسان. وإذا لم يتفق المجلسان على النص، بلحاً عندها إلى أسلوب الذهاب والإياب من هذا المجلس إلى ذاك *La navette*، إلى أن يتم الاتفاق على المشروع أو يسقط.

أما في حال تدخل الحكومة، وعند استمرار الخلاف بين المجلسين حول مشروع قانون أو اقتراح بقانون، عندها يمكن للحكومة أن تخسم الخلاف بطرح المشروع أو الاقتراح على التصويت ( القراءة ) مرتين في كل من المجلسين. أو مرة واحدة بالنسبة للمشاريع التي تقرر لها الحكومة صفة العجلة. ويعطي الدستور للوزير الأول سلطة تقرير اللجوء إلى تشكيل "لجنة توافقية مشتركة" من المجلسين *Commission mixte paritaire* ، مكونة من سبعة نواب وسبعة شيوخ حل الخلاف، فإذا توصلت اللجنة إلى حل الخلاف باعتمادها نص مشترك فإنه يعرض على المجلسين لاقراره بعد موافقة الحكومة. أما إذا لم تتوصل اللجنة إلى اتفاق مشترك، أو إذا رفض البرلمان النص المقترن، فللحكومة عندئذٍ بعد قراءة ثانية للمشروع في كل من المجلسين أن تطلب إلى الجمعية الوطنية البت في الموضوع بمفردها. وهنا وفي هذه الحالة فقط - لا يكون مجلس الشيوخ أي دور. وتكون الجمعية الوطنية هي التي حسمت الأمر بناء على طلب الحكومة.

### ٣- فيما يتعلق بالقوانين الأساسية:

هذه القوانين هي التي تسنّ تطبيقاً للدستور في مجال تنظيم السلطات العامة، ونظراً لأنها تقع في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي، فإنما تخضع في طريقة إقرارها لأصول خاصة تختلف عن إقرار القوانين العادية، وتتحلى هذه الأصول بما يلي:

- ١- مرور مهلة (١٥) يوماً على طرحها على أحد المجلسين قبل البدء بمناقشتها.
- ٢- حق مجلس الشيوخ التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة به.

٣- إذا جات الحكومة إلى استخدام طريقة اللجنة المترفقة، فإن النص لا يمكن اعتماده إلا بعد توافر أغذية مطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية.

٤- وجوب رقابة دستوريته من قبل المجلس الدستوري.

### ٤- الصلاحيات المالية:

وتتحلى في الدور الأساسي للبرلمان في التصويت على القانون المالي الأساسي (قانون الميزانية). وهذا الدور إنما كان نتيجة المبدأ الذي ناضلت الشعوب من أجله، والذي يقضي بعدم فرض أعباء ضريبية مالية على الشعب بدون موافقته من خلال تمثيله. ولكن مع "البرلمانية العقلانية للجمهورية الخامسة" فقد قيدت سلطات البرلمان بعض القيود في هذا المجال منها:

- ١- بـلـجـةـةـ المـبـادـرـةـ: إذ ليس لأعضاء البرلمان الحق في اقتراح زيادة في النفقات العامة، أو أحداث نفقة جديدة، وليس لهم كذلك الحق في تحفيض الإيرادات. والهدف من وراء هذا الحظر هو منع النواب من مساعدة الناخبين في التصويت على قوانين ترضي المواطنين على حساب الميزانية، سواء بإيقاص ما يدفعه المكلف من ضرائب، أو بزيادة ما يناله من خدمات أو منافع.
- ٢- بـلـجـةـةـ التـصـوـيـتـ عـلـىـ المـيزـانـةـ: وذلك من اعتماد القانون المالي الأساسي الصادر في ١٩٥٩/١/٢ التصويت على الميزانية على الأبواب دون الفصل، حيث هذا يعطي الحكومة الحرية في التحويل ضمن الباب الواحد من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند.

٣- بـلـجـةـةـ المـهـلـةـ المـتـوـرـجـةـ لـلـبـرـلـمـانـ لـلـتـصـوـيـتـ عـلـىـ المـيزـانـةـ: حيث منح الدستور البرلمان مهلة (٧٠) يوماً كحد أقصى لدراسة مشروع قانون الميزانية والتصويت عليه من تاريخ إحالته من

الحكومة، فإذا مورت هذه المادة، ولم يبيـتـ البرلمان في المـشـروعـ، جـازـ للـحـكـومـةـ أنـ تـصـدرـ مـشـروعـ قـانـونـ الـمواـزـنةـ بـمـرـسـومـ تـشـريـعيـ. وـهـذـهـ الإـجازـةـ المـنـوـحةـ لـلـحـكـومـةـ تـكـوـنـ عـنـدـمـاـ لاـ يـبـيـتـ الـبرـلـانـ فيـ المـشـروعـ، وـلـيـسـ عـنـدـ رـفـضـهـ الـموـافـقـةـ عـلـيـهـ. هـذـاـ وـقـدـ نـظـمـ الـدـسـتـورـ أـصـولـ مـنـاقـشـةـ مـشـروعـ القـانـونـ الـمـالـيـ فـيـ المـادـةـ (٤٧ـ)ـ مـنـهـ، وـفـيـ المـادـةـ (٣٩ـ)ـ مـنـ القـانـونـ الـمـالـيـ الـأـسـاسـيـ لـعـامـ ١٩٥٩ـ، وـذـلـكـ يـاعـطـاهـ الـأـوـلـويـةـ لـلـجـمـعـيـةـ الـوطـنـيـةـ لـمـنـاقـشـةـ الـمـشـرـوعـ خـالـلـ أـرـبعـينـ يـوـمـاـ، بـحـيثـ إـذـاـ لـمـ تـصـوـتـ الـجـمـعـيـةـ خـالـلـ هـذـهـ مـهـلـةـ، تـحـيلـ الـحـكـومـةـ الـمـشـرـوعـ إـلـىـ مـجـلـسـ الشـيـوخـ الـذـيـ عـلـيـهـ أـنـ يـبـيـتـ فـيـ خـالـلـ خـمـسـ عـشـرـ يـوـمـاـ، وـإـذـاـ لـمـ يـتـفـقـ الـمـحـلـسـانـ تـوـلـفـ لـجـنـةـ مـشـترـكـةـ توـفـيقـيـةـ. وـإـذـاـ لـمـ يـسـ الـاتـفاـقـ خـالـلـ مـهـلـةـ السـبـعـينـ يـوـمـاـ جـازـ لـلـحـكـومـةـ -ـ كـمـاـ ذـكـرـنـاـ-ـ إـصـدارـ الـمـشـرـوعـ بـمـرـسـومـ.

#### ٥ـ الصـلاـحـيـةـ التـأـسـيـسيـةـ (تعديلـ الدـسـتـورـ):

تعودـ هـذـهـ الصـلاـحـيـةـ إـلـىـ كـلـ مـنـ الـجـمـعـيـةـ الـوطـنـيـةـ وـمـجـلـسـ الشـيـوخـ. وـالـمـبـادـرـةـ باـقـتـراـجـ تعـديـلـ الدـسـتـورـ يمكنـ أنـ تـصـدرـ عـنـ التـوابـ أوـ الشـيـوخـ. كـمـاـ أـلـهـاـ تـعـودـ إـلـىـ رـئـيسـ الـجـمـهـورـيـةـ بـنـاءـ عـلـىـ اـقـتـراـجـ الـوزـيرـ الـأـوـلـ. وـقـدـ نـصـ الـدـسـتـورـ عـلـىـ أـنـ الـمـبـادـرـةـ باـقـتـراـجـ التعـديـلـ (ـمـشـرـوعـ أوـ اـقـتـراـجـ)ـ يـجـبـ أـنـ تـعـرـضـ عـلـىـ كـلـ مـنـ مـخـلـسـيـ الـبرـلـانـ. وـإـذـاـ تـعـلـقـ الـأـمـرـ باـقـتـراـجـ بـرـلـانـيـ، يـجـبـ أـنـ يـعـرـضـ هـذـاـ اـقـتـراـجـ عـلـىـ كـلـ مـنـ مـخـلـسـيـ الـبرـلـانـ، ليـقـرـهـ كـلـ مـنـهـمـاـ بـصـورـةـ مـنـفـرـدةـ، وـبـالـأـغـلـيـةـ الـمـطلـقـةـ لـلـأـصـوـاتـ الـعـيـرـ عـنـهـاـ، وـذـلـكـ قـبـلـ عـرـضـهـ حـتـمـاـ عـلـىـ الـاستـفـنـاءـ الشـعـيـ لـإـقـرـارـهـ بـصـفـةـ غـائـيـةـ.

أـمـاـ إـذـاـ تـعـلـقـ الـأـمـرـ بـمـشـرـوعـ قـانـونـ تعـديـلـ صـادـرـ عـنـ رـئـيسـ الـجـمـهـورـيـةـ بـنـاءـ عـلـىـ اـقـتـراـجـ الـوزـيرـ الـأـوـلـ، فـإـنـ كـلـاـ مـنـ الـمـخـلـسـيـنـ يـحقـ لـهـ أـنـ يـصـوـتـ عـلـىـ الـمـشـرـوعـ بـالـأـغـلـيـةـ الـمـطلـقـةـ لـلـأـصـوـاتـ.

وبعد التصويت على المشروع أو الاقتراح، يكون أمام رئيس الجمهورية مواقف ثلاثة، حسب التطبيق العملي لا حسب ما نص عليه الدستور: فإما أن يهمل الرئيس المشروع أو الاقتراح.<sup>١</sup> أو أن يقرر الرئيس طرح المشروع على الاستفتاء الشعبي، أو يتخذ الوقف الثالث وهو بدلاً من عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، فإن الرئيس يلجأ إلى دعوة كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ للاجتماع في جلسة مشتركة (كونغرس)، للبت في التعديل، وهذا لا بد لإقرار التعديل من موافقة الكونغرس عليه بأكثريّة ٣/٥ الأصوات المعتبر عنها أي المدى بها *suffrages exprimées*.

على أن حق الرئيس في دعوة البرلمان للاجتماع على هيئة كونغرس (مؤتمراً) محصور بالنسبة للمشاريع المقترحة من الحكومة. أما الاقتراحات البرلمانية فهذه لا بد من عرضها على الاستفتاء الشعبي.

مع ذلك فقد رأينا كيف أن الجنرال "ديغول" قد جلأ إلى المادة (١١) من الدستور لتعديلها في عام ١٩٦٢، وذلك فيما يتعلق بانتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر، وكيف كرر هذه المحاولة عام ١٩٦٩ بالنسبة للاستفتاء المتعلق بمجلس الشيوخ.<sup>٢</sup>

## ٦- الصلاحية القضائية للبرلمان:

على الرغم من أن الصلاحية القضائية تعود أساساً للمحاكم، إلا أن هناك بعض الصلاحيات ذات السمة القضائية يمارسها البرلمان في هذا المجال منها: إصدار العفو العام عن الحكومين، حق البرلمان انتخاب عدد متساوٍ من النواب والشيوخ في محكمة العدل العليا *Haute Cour de Justice* ويعود للبرلمان مجلسيه - وبالأغلبية المطلقة - حق إحالة

<sup>١</sup>- وهذا ما لم ينص الدستور عليه، لأن المادة (٨٩) تلزم الرئيس، استخدام الوقفين الآخرين، وعلى الرغم من ذلك هذا هو الموقف الذي اتفقه بعض الرؤساء، كال موقف حول تعديل ولاية الرئيس مثلاً.

<sup>٢</sup>- وهذه الأكثريّة تمنع أي من المخلصين إقرار التعديل لو سند، إذ لا يجد من يحصل على ٣/٥ من مجموع أصوات المخلصين.

<sup>٣</sup>- إلا أن فقهاء القانون الدستوري يشكرون في دستورية هذه الطريقة التي جنا إليها الرئيس "ديغول"، وبعدو مما مختلفة للدستور.

رئيس الجمهورية، وأعضاء الحكومة، والمشاركين معهم.. إلى محكمة العدل العليا، وذلك في حال التأمر على أمن الدولة (المادة ٦٨ من الدستور).

#### ٦-الصلاحيات السياسية الأخرى:

للبرلمان حق التصديق على بعض المعاهدات الدولية، وخاصة تلك التي لها نتائج مالية على الدولة (المادة ٥٣ من الدستور). وللبرلمان حق الإذن للحكومة بإعلان حالة الحرب (المادة ٣٥ من الدستور). وله أيضاً الحق في تمديد حالة الطوارئ بعد إعلانها من جانب الحكومة لمدة لا تزيد على اثني عشر يوماً.

ومن الصلاحيات المهمة والأساسية للبرلمان صلاحية مراقبة أعمال الحكومة، وتحجلي هذه الصلاحية في الرقابة السياسية للبرلمان على الحكومة، لذلك ستتناول دراستها في إطار العلاقة ما بين البرلمان والحكومة.

## **المطلب الرابع**

### **العلاقة ما بين البرلمان والحكومة**

تتجلى العلاقة بين البرلمان والحكومة عبر وسائل التأثير المتباينة بينهما:

#### **أولاً -وسائل الحكومة ضد البرلمان:**

إضافة إلى وسائل "عقلنة العمل البرلماني" التي ذكرناها، تملك الحكومة وسيلة مهمة ضد البرلمان تتجلى في "حق الحل"، وهذا الحق يتصرف إلى الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ.

وقد ورد النص على هذا الحق في المادة (١٢) من الدستور، والتي قضت بأن رئيس الجمهورية -بعد استشارة الوزير الأول، ورئيس مجلسى البرلمان- حل الجمعية الوطنية، وبمحرى الانتخابات العامة خلال (٢٠) يوماً و(٤٠) يوماً كحد أقصى من تاريخ الحل، وتحتاج الجمعية الوطنية حكماً الخميس الثاني من انتهاها. وإذا وقع الحل خارج اتفاق الدورة العادية للجمعية الوطنية ففتتح جلسة ملحة (١٥) يوماً.

هذا ولا يجوز حل في السنة التي تلي هذه الانتخابات، كما لا يجوز حل الجمعية الوطنية في حال تطبيق المادة (١٦) من الدستور، ولا في حال إشغال منصب الرئاسة بالوكالة.

## **ثانياً - وسائل البرلمان ضد الحكومة:**

تدرج هذه الوسائل من الأسئلة البرلمانية الشفهية والخطية، الشفهية بتفاوت وبدون نقاش، إلى الأسئلة المغربية، فالأسئلة الراهنة، إلى الأسئلة المتعلقة بوزارة معينة، ومن الأسئلة إلى لجان التحقيق. وهذه الوسائل ليس من شأنها أن تطرح مسؤولية الحكومة مباشرة. والوسيلة الأكثر أهمية هي المسئولية الحكومية.

### **المسؤولية الحكومية:**

ورد النص عليها في المادة (٤٩) من الدستور، وهي تحصر أمام الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ. تقضي هذه المسئولية -مع البرلمانية العقلانية- أن يظهر التوابل بصورة صريحة لإرادتهم ورغبتهم في طرح الثقة بالحكومة. وطرح الثقة يتخذ صورتين: إما سحب الثقة من الحكومة *motion de censure* ، أو طرح الثقة عبارة من الحكومة.

#### **١-اقتراح حجب الثقة:**

يتم حجب أو سحب الثقة بطلب يوقعه ١٠١ (أي ٦٠٪) من أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل. ويكتفى الاقتراح بسحب الثقة لإجراءات خاصة نظمها الدستور من حيث:

\* عدم إمكانية التصويت على حجب الثقة إلا بعد مرور (٤٨) ساعة على طرح الاقتراح.

\* لا تعد الحكومة ملزمة بالاستقالة إذا لم ينبلل اقتراح حجب الثقة الأكثري المطلقة لجموع أعضاء الجمعية الوطنية، وللتغيب عن الجلسة، أو الامتناع عن التصويت يكون لصالح الحكومة. والأكثري المطلقة المطلوبة لسحب الثقة هي الأغلبية المطلقة من أصل (٤٩١) عضواً (٢٤٥+١=٢٤٦ عضواً).

\* وفي حال عدم نيل الاقتراح الأغلبية المطلوبة، فإنه يكتفى على الذين وقّعوا اقتراح سحب الثقة التقدم باقتراح جديد لسحب الثقة في الدورة نفسها، إلا إذا طرحت الحكومة مسؤوليتها السياسية أمام الجمعية الوطنية.

\* وفي حال فشل الاقتراح يتقدم الوزير الأول باستقالته واستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

\* ونشير إلى أنه لا يجوز طرح حجب الثقة عن الحكومة في حال تطبيق أحكام المادة (١٦) من الدستور.

## ٢- طرح الثقة بالحكومة:

وطرح الثقة هنا *question de confiance* يتم بمبادرة من الوزير الأول بعد التداول بشأنه في مجلس الوزراء.

ويطلب الوزير الأول طرح الثقة بحكومته إما على أساس برنامج الحكومة، أو بيان السياسة العامة، أو على أساس نص قانوني أو مشروع قانون، وفي هذه الحالة الأخيرة لطرح الثقة على أساس نص معين لا يمكن حجب الثقة عن الحكومة إلا بالأكثرية المطلقة من أعضاء الجمعية الوطنية.

أما في الحالة الأولى لطرح الحكومة الثقة بنفسها على أساس السياسة العامة أو برئاستها لم يشترط الدستور أغلبية خاصة، وتسقط الحكومة إذا حجبت عنها الثقة بالأكثرية النسبية للأصوات المتردة، أي أكثرية النواب المتركون في التصويت، والسبب في اشتراط الأغلبية المطلقة في حال الاقتراح بمحبب الثقة هو الحد من احتمالات وضع الحكومة في موضع صعب يلزمها على الاستقالة.

## **المطلب الخامس**

### **الأجهزة القضائية والاستشارية**

نصّ الدستور على إنشاء بعض الأجهزة المتخصصة حيث بعضها ذو طابع قضائي (المجلس الدستوري، ومحكمة العدل العليا)، وبعضها الآخر ذو طابع استشاري (المجلس الاقتصادي والاجتماعي).

وهذه الأجهزة –على الرغم من أنها لا تملك سلطة قرار سياسي– تلعب دوراً مهماً في الحياة الدستورية والسياسية للجمهورية:

#### **أولاً – الأجهزة القضائية:**

##### **أ- المجلس الدستوري: *Le Conseil constitutionnel***

يتتألف المجلس الدستوري من ثنتين من الأعضاء حسب نص المادة (٥٦) من الدستور: أعضاء حكيمين (وهم رؤساء الجمهورية السابقين الذين ما زالوا على قيد الحياة)، وأعضاء معينين عددهم تسعة أعضاء، يعينهم كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، على أساس ثلاثة أعضاء لكل منهم، ويسمى رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية.

ومنة ولاية المجلس سبع سنوات. ويجدد تعين ثلث أعضاء المجلس المعينين كل ثلاث سنوات. ولا يجوز الجمع بين عضويتهم في المجلس وعضوية الحكومة، أو البرلمان، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو مزاولة أي وظيفة عامة أو خاصة.

ويكتنف على أعضاء المجلس أن يفشووا أسرار المداولات أو إعطاء استشارات حول المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس.

## \* صلاحيات المجلس:

يمارس المجلس عدداً من الصلاحيات أهمها :

١- مراقبة دستورية القوانين: وهي رقابة سابقة تتناول القانون قبل إصداره، وتشمل هذه الرقابة رقابة دستورية القوانين العادلة والتنظيمية ورقابة النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ورقابة المعاهدات الدولية، ورقابة المجلس في هذا النوع من الاختصاص تقسم إلى قسمين:

- رقابة إلزامية: وذلك بالنسبة للقوانين الأساسية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وبالنسبة للنظام الداخلي كل من مجلسى البرلمان.

- اختيارية: بالنسبة للمقونين العادلة والمعاهدات الدولية.

أما القوانين الاستفتائية -التي تقر بالاستفتاء الشعبي- فلا تخضع لرقابة المجلس لأنها تعد تعبيراً مباشراً عن السيادة الشعبية.

وينظر المجلس في دستورية هذه القواعد القانونية بناء على طلب رسمي، إما من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو (٦٠) نائباً أو (٦٠) شيخاً، هذا ولا يحق للأفراد الاعتراض على القوانين والطعن بدستوريتها.

٢- برأقب صحة اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، والتي ترى الحكومة معارضتها لمخالفتها الدستور.

٣- يسهر على احترام قواعد الصلاحية التشريعية ضمن الاختصاصات التي حددها الدستور في إصدار القوانين تطبيقاً للمادتين (٣٤) و(٣٧) من الدستور، فيتاكد من عدم تجاوز الحكومة في ممارستها لسلطتها التنظيمية على النطاق الخاص بالقانون العائد لاختصاص البرلمان.

وفي حالات رقابة الدستورية يصدر المجلس قراره في المسألة المعروضة عليه في مهلة شهر، وفي حالات العجلة إذا طلبت الحكومة الاستعجال في مهلة ثمانية أيام.

وتعد قرارات المجلس مبرمة، وغير خاضعة لأي طريقة من طرائق المراجعة، وتلزم السلطات العامة كافية.

٤- يشرف على الانتخابات الرئاسية، والتتأكد من صحتها وإعلان النتائج.

٥- ينظر في الطعون التي تتعلق بالانتخابات الرئاسية والبرلمانية، أي تلك التي يرفعها المتضررون ضد منافسيهم ومن قبل المواطنين.

٦- يستشار من قبل رئيس الجمهورية في حال اللجوء إلى المادة (٦) من الدستور.

٧- يعلن حالة المنع التي يكون فيها رئيس الجمهورية غير قادر على القيام بمهامه الدستورية.

٨- يشرف على الاستفتاء، ويتأكد من قانونية إعلان النتائج. أما قوانين الاستفتاء فلا تخضع لرقابة المجلس كما ذكرنا.

#### بـ- محكمة العدل العليا:

ورد النص على محكمة العدل العليا في المادتين (٦٧) و(٦٨) من الدستور، حيث تعدد المحكمة هيئة قضائية تتكون من (٢٤) عضواً أصلياً، و(١٢) عضواً رسيفاً. وتقوم الجمعية الوطنية بانتخاب نصف هؤلاء، أي (١٢) أصليل و (٦) رسيف، وكذلك ينتخب مجلس الشيوخ العدد نفسه من أعضائه. ويعين النواب من أعضاء المحكمة طيلة فترة ولاية الجمعية الوطنية. أما الشيوخ فيعاد انتخابهم مع كل تجديد يجري كل ثلاث سنوات. وينتخب الأعضاء من بينهم رئيساً للمحكمة ونائبين للرئيس، وتتكون لجنة التحقيق التابعة للمحكمة من خمسة قضاة أصليين وقاضيين احتياطيين يعينهم مكتب محكمة النقض كل سنة. ويقوم بمهمة الادعاء العام أمام المحكمة مدعى عام من محكمة النقض، يعاونه الحامي العام الأول، ومحاميان عامان آخران لدى القرض.

### \* صلاحيات المحكمة:

تتولى المحكمة محاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بارتكاب الخيانة العظمى، وذلك بعد صدور قرار اقحام من كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ كل على حدة، وبالأغلبية المطلقة لأعضاء كل منها باقتراح علني.

وتتولى المحكمة كذلك محاكمة أعضاء الحكومة عن الجرائم التي يرتكبواها أثناء ممارستهم لوظائفهم، ومحاكمة الموظفين المتهمين في الاشتراك معهم في حال ارتكاب جرائم خلية بأمن الدولة.

على أن أعضاء الحكومة يمكن أن يحاكموا أمام المحاكم العادلة في الجرائم والجنسن التي يرتكبواها أثناء ممارسة وظائفهم. وصلاحيات المحكمة في محاكمة أعضاء الحكومة أوسع بكثير من صلاحياتها في محاكمة رئيس الجمهورية.

والمحكمة ملزمة في حال محاكمة الوزراء التقيد بالقواعد الجزائية النافذة المحددة للجرائم والجنسن وللعقوبات المطبقة عليها في وقت ارتكاب الجرم.

### ثانياً - الأجهزة الاستشارية: (المجلس الاقتصادي والاجتماعي)

هو عبارة عن مجلس استشاري يقدم الاستشارة للحكومة والبرلمان في المسائل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، حيث يتمثل في المجلس مختلف النقاط المهنية، وخاصة النقابات.

يتتألف المجلس من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون من المنظمات المهنية، وعددهم (٢٠٠) عضو؛ فتختارهم المنظمات المهنية بالانتخاب لمدة خمس سنوات، ويمثلون الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة في البلاد. وأعضاء معينون، تعيينهم الحكومة لمدة خمس سنوات بسبب كفاءتهم الخاصة وعددتهم (٧٠) عضواً.

#### \* مهام المجلس:

- ١- تشجيع التعاون بين مختلف الفئات المهنية، وتأمين مشاركة هذه الفعاليات في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.
- ٢- يقوم المجلس بدراسة اقتراح التعديلات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية بسبب التقدم العلمي، على أن المجلس ليست له سلطة تقريرية، فهو يقدم الاستشارة بناء على طلب الوزير الأول، أو بناء على مبادرة خاصة من المجلس نفسه الذي له الحق في تبيه الحكومة إلى الإصلاحات الضرورية التي يرتأيها.
- ٣- وتكون الحكومة ملزمة بطلب استشارة المجلس بخصوص القوانين المتعلقة بالبرامج أو الخطط الاقتصادية والاجتماعية، باستثناء القوانين المالية. أما فيما عدا ذلك، فاستشارة المجلس اختيارية من قبل الحكومة. كما يمكن للحكومة أن تطلبأخذ رأي المجلس، أو تطلب منه القيام بدراسات خاصة، ولكن في كلتا الحالتين تبقى الحكومة حرية في الأخذ أو عدم الأخذ ببعضها المشورة.
- ٤- كما يمكن للمجلس أن يلقي انتباه الحكومة من تلقاء نفسه إلى الإصلاحات التي يرعاها ضرورية وتساعدها في تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها.
- ٥- كما يمكن للمجلس أن يعين أحد أعضائه ليشرح أمام مجلسى البرلمان وجهة نظره حول النصوص التي عرضت عليه، وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية.



### **الفصل الثالث**

**النظام السياسي البرلماني  
(النظام البريطاني)**



## **تمهيد وتقسيمه**

تعدّ الحكومة البرلمانية بحسبه صحيحاً لبداً الفصل بين السلطات، هذـا الفصل الذي يقوم على أساس التعاون المتبادل بين هذه السلطات، إضافة إلى الرقابة التي تنشأ بين السلطات التشريعية والتنفيذية بوجه خاص، وهي رقابة متبادلة تمارسها كل من هاتين السلطات على الأخرى. ومن شأن هذه الرقابة ضمان التعادل والتوازن بين هاتين السلطات، لهذا ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن: "النظام البرلماني هو نظام التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية".<sup>١</sup>

لقد تكونت قواعد النظام البرلماني عبر تطور تاريخي طويل، وقد لعب العرف دوراً مهماً في هذا التطور، وذلك إلى أن تبلورت أساس هذا النظام، وتحددت على التحول الذي نراه اليوم في الدول التي يسود فيها هذا النظام، والذي تعدّ إنكلترا نموذجاً بارزاً له.

وإذا كانت التفاصيل التطبيقية لهذا النظام تختلف من دولة لأخرى، إلا أن جوهر هذا النظام يعد واحداً في مختلف الدول التي يسود فيها.

وفي هذا المفصل سنبين كيفية نشأة النظام البرلماني، والسلور الذي يمارسه البرلمان. كما أنتـا سنلقي الضوء على دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولنا وقفة خاصة عند الوزارة، والمدورة الذي تؤديه في النظام السياسي البرلماني.

وبناء عليه فإن الفصل ينقسم إلى المباحث التالية:

**البحث الأول: نشأة النظام البرلماني.**

**البحث الثاني: دور البرلمان في النظام البرلماني.**

**البحث الثالث: رئيس الدولة في النظام البرلماني.**

**البحث الرابع: الوزارة في النظام البرلماني.**

---

<sup>١</sup> - Le régime parlementaire se caractérise par l'équilibre entre parlement et le pouvoir exécutif. Redsolbe : Le régime parlementaire. Paris. 1924. p. 1.

## البحث الأول

### نشأة النظام البرلماني

تعد إنكلترا مهد النظام البرلماني، إذ نشأ فيها وتطور، إلى أن بدا بالصورة التي نشاهدها اليوم في الدول التي يسود فيها هذا النظام.

ففي العصور الوسطى كان يسود إنكلترا نظام "المملکية المطلقة"، الذي عمقضاه كانت السلطات جميعها تتركز في يد الملك، فهو الذي يمثل جميع السلطات، من تشريعية، وتنفيذية، قضائية، كما أنه هو الذي يغسل في القضايا المهمة.

وفي القرن الثالث عشر ظهر ما يسمى بنظام "المملکية المقيدة"، وأصبح البرلمان المكون من الأساقفة والأشراف، يتمتع بعض الاختصاصات - خصوصاً ذات الطابع التشريعي - والتي أخذت تتسع شيئاً فشيئاً على حساب سلطات الملك، الذي أصبح لا يستطيع إصدار أي قانون دون عرضه على البرلمان. وقد ثبتت هذه الاختصاصات بمقتضى أحكام "الـ *Magna carta* شهد الأعظم" الذي صدر سنة ١٢١٥<sup>٢</sup>.

وعن إنكلترا أخذت العديد من دول العالم النظام البرلماني، لما لهذا النظام من مزايا عديدة، مع وجود اختلافات بسيطة في التطبيق من دولة لأخرى. ومن أمثلة الدول ذات النظم الملكية التي يسود فيها هذا النظام اليوم نذكر: إنكلترا، والدانمرك، وبليزيك، وأسبانيا (دستور ٢٩ ديسمبر لسنة ١٩٧٨)؛ والسويد، وهولندا،

<sup>٢</sup> لمزيد من التفاصيل انظر مثلاً: د. جورجي عفيف ساري: "الأسس والمبادئ العامة لنظام السياسة" الكتاب الأول - "arkan التنظيم السياسي" ط١ - مكتبة العالية مصر .. المنصورة - عام ١٩٨٨ . ص ٣٣٦ .

والنمسا... ومن الدول ذات النظم الجمهورية ذكر: إيطاليا، وكندا، والهند... وهناك دول تأخذ بعض مزايا النظام البرلماني منها: فرنسا، ومصر، وسوريا.<sup>٢</sup>

## أولاً- خصائص النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على ركيزتين أساستين هما :

**أ - المسئولية الوزارية:** فالوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، فلا يظل الوزير في الحكم إلا إذا كان ممتعاً بثقة البرلمان، فإن فقد هذه الثقة تعينت عليه الاستقالة، والوزارة بوصفها كتلة واحدة متضامنة يتحتم عليها الاستقالة إذا صوت البرلمان على عدم الثقة، وانتهت إلى سحبها منها.

**ب - حق الحل:** فرئيس الدولة له الحق في حل البرلمان، أو "المجلس الشعبي" على الأقل (مجلس النواب) إذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين. فإذا حدث خلاف بين الوزارة والبرلمان في مسألة ما، بحيث لم يعد ممكناً الوصول إلى حل برفضه الطرفان، ولما البرلمان من جانبه إلى محاولة سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، فإن الوزارة تستطيع في هذه الحالة اللجوء إلى رئيس الدولة، كي تطلب منه الموافقة على حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وذلك للتعرف على رأي "هيئة الناخبيين"، وفيما إذا كانت تويد وجهة نظر البرلمان الذي يعبر عن إرادتها، أم أنها تختلف في موقفها، وتؤيد وجهة نظر الوزارة، وهكذا فإن الرأي الذي تبديه هيئة الناخبيين هو الذي يحدد مجرى الأمور.<sup>٣</sup>

<sup>٢</sup>- من مظاهر النظام البرلماني في الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ ذكر: ثانية السلطة التنفيذية، وذلك بوجود رئيس الجمهورية والحكومة، وتنبع الحكومة بالشخصيات مهمها، وتوارث المسؤولين التشريعية والتنفيذية، والتعاون القائم بين هاتين السلطات، والرقابة المتبادلة بينهما، وعلى رئيس الجمهورية تبلیغ المعاهدات التي يرميها إلى مجلس الشعب، وعنى الحكومة أن تعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب لإقراره والموافقة عليه... وغير ذلك من الأمور التي مستعرض لها في الفصل الثاني من هذا الكتاب.

<sup>٣</sup>- د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية - الدولة والحكومة". دار الفكر العربي - عام ١٩٧١ - ٥٩٨-٥٩٧.

ومن الملحوظ أن حق الحل الذي يقابل المسؤولية الوزارية ذو أهمية كبيرة في النظام البرلماني، لأن من شأنه إحداث التوازن في هذا النظام بين الحكومة والبرلمان. وبعير آخر، فإن من شأنه إحداث التعادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهكذا لا ينحرف النظام البرلماني إلى نظام آخر تتغلب فيه إحدى السلطات على الأخرى.

### **ثانياً - ارتباط النظام البرلماني بتطور تأسيس الوزارة:**

نشأ النظام البرلماني - كما ذكرنا - في إنكلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وقد تبدّلت معالمه إثر انتقال السلطة من يد الملك غير المسؤول إلى يد الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.

وتاريخ الوزارة في إنكلترا بدأ بظهور "المجلس الخاص للملك" و "الجنسة الدولة".<sup>٥</sup>

#### **أ. المجلس الخاص للملك:**

كان ملوك إنكلترا هم الذين يسيرون دفة الأمور في الدولة مباشرةً، بمساهمة في أداء هذه المهمة عدد من الموظفين، وعدد من المجالس المختلفة، وظل الوضع على هذا النحو عدة قرون.

كانت المجالس التي تعاون الملك في مهمة الحكم أربعة مجالس هي:

١- المجلس العام، وكان يسمى أيضاً "محكمة البرلمان".

٢- المجلس الكبير، وهو النواة التي تشكّل منها مجلس اللوردات .

٣- المجلس الخاص، أو مجلس القضاء.

٤- مجلس القانون، وكان أعضاؤه من القضاة.

والذي يعنينا في هذا المقام هو المجلس الخاص *the privy council* ، وقد كان يطلق عليه في بداية نشأته اسم المجلس الدائم *Permanent council* ، لأنه كان في حالة انعقاد شبه دائمة. وفي عهد الملك "هنري السادس" أخذ اسم "المجلس الخاص".

<sup>٥</sup> - المرجع نفسه ص ٥٩٩.

انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر إلى قسمين:

\* المجلس العادي، الذي كان يختص بعض المسائل القضائية.

\* أما المجلس الثاني فقد حافظ على اسم "المجلس الخاص" وكان الملك هو الذي يرأسه شخصياً. وقد ابتعق عن هذا المجلس عدة لجان كان كل منها يختص بالإشراف على مصلحة معينة من مصالح الدولة، ومراقبة تفويتها لأعمالها. ومن بين اللجان التي ضممتها هذا المجلس لجنة أطريق عليها اسم "لجنة الدولة" *The Committee of State*.

### بـ- لجنة الدولة:

وهي التي تُعرض عليها أعمال الدولة، الأمر الذي جعلها اللجنة الأولى في المجلس الخاص. وتعد هذه اللجنة الأصل التاريخي للوزارة في النظام البرلماني. وقد تشعبت أعمال هذه اللجنة، وازداد تقوتها، وانتقلت إليها أهم اختصاصات المجلس الخاص. ولما ساعد على ذلك قلة عدد أعضائها، وقدرها على مناقشة المسائل والبت فيها بسرعة. ومع مرور الوقت اكتسبت هذه اللجنة صفة قانونية، بعد أن كانت في أصل نشأتها لا تعتمد على أي أساس قانوني.

أطلق على أعضاء هذه اللجنة اسم "مستشاري الناج" وكان الملك يستأثر باختيار جميع أعضاء هذه اللجنة، كما هو الحال بالنسبة لباقي أعضاء المجلس الخاص. لم تكن للبرلمان أية رقابة على أعضاء المجلس الخاص، وإنما كانت الرقابة حقاً مطلقاً للملك، ولا يستطيع البرلمان إلزام الملك باختيار وزرائه، كما أنه لا يستطيع أن يجيره على عزل مستشاريه الذين وضع ثقته فيهم.

### ثالثاً. الاتهام الجنائي والمسؤولية الجنائية السياسية:

#### أـ- الاتهام الجنائي:

استطاع مجلس العموم - خلال القرن الرابع عشر - أن ينشئ لنفسه حقاً مواده اتهام رجال الملك، أي وزرائه ومستشاريه، إلا أنه كان يتبع أن ينصب الاتهام على من وحوب إسناد جريمة معينة للوزير، يعني أنه من اللازم اتهامه جنائياً ولسيس سياسياً، وكان الاتهام الجنائي ذات صبغة فردية، ويحاط بعدد من الإجراءات المعقّدة والمصعّدة،

وكتيراً ما تم الانحراف بهذا الاقام عن الغاية المبتغاة منه، إذ إنه كان وسيلة للتهديد والتشكيك، وكان الملك يعمل أحياناً على إحباط الأقام، وذلك بإصداره عفواً عن الوزير المتهم.

### **بـ المسئولية الجنائيةـ السياسية:**

استمر الوضع السابق حتى القرن السابع عشر، فمنذ هذا التاريخ أخذت مسؤولية الوزراء تتخلل صفة جديدة، هي ثالث مسؤولية جنائيةـ سياسية، ذلك أن مجلس العموم لم يعد يقتصر الاقام على المسائل الجنائية البحتة، وإنما استخدمه أيضاً في حالة ارتكاب الوزراء لأخطر جسيمة، أو عند تصرفهم على نحو لا يتفسق مع مصلحة الدولة، كأن يشير أحد الوزراء على الملك بعقد معاهدة تضر بصفحة البلاد.

وقد استطاع مجلس العموم أن يستخدم من طريقة الاقام وسيلة لوقف الملك عند حده، ومحاربة إرادته وترعاته في المسائل ذات الأهمية الكبرى. وقد كان الاقام يتم بوساطة مجلس العموم، وتحري المحاكمة أمام مجلس اللوردات، وكانت لهذا المجلس سلطة مطلقة في تحكيم الجريمة وتحديد العقوبة.

### **رابعاًـ قبل وصول معلم الوزارة:**

بدأ المجلس الخاص بالاندثار، إذ حللت محله جنة الدولة، التي أطلق عليها فيما بعد اسم "الوزارة". كانت مهمة الوزارة هي العمل على تنفيذ سياسية معينة تحظى بتأييد أغلبية مجلس العموم، وكانت الوزارة تقلل في ممارسة عملها و المباشرة وظيفتها مادامت تحوز على ثقة البرلمان والرأي العام.

ويلاحظ أن الوزارة لم يكن لها رئيس بالمعنى المعروف اليوم، وإنما كان يرأسها أحد الوزراء الذين لهم مكانة خاصة عند الملك. وكانت المسائل ذات الأهمية الخاصة، أو التي تتطلب السرية والكتمان لا تعرض على الوزارة، وإنما تعرض على ما يسمى "المديرية الداخلية"، والتي كانت تضم عدداً محدوداً من كبار موظفي الملك المخازين على ثقته، وكانت المديرية الداخلية جزءاً من الوزارة.

وفي عهد الملك "آن" ١٧١٤-١٧٠٢ وضع مركّز الوزارة بعض الشيء، لكنها كانت مع ذلك هيئة غير متماسكة. كما أن آراء الوزارة كانت متعارضة في المسائل السياسية. لكننا نلاحظ في هذه الفترة ازدياد التقارب بين الوزارة والبرلمان، وأصبح من المتفق عليه أن دور الوزارة ينحصر في المصالح العامة للدولة، وذلك تحت إشراف البرلمان.

#### خامساً . تطور المسؤولية الوزارية:

نشأت المسؤولية الوزارية بعد زمن طويل، ففي بداية الأمر كان كل وزير مسؤول عن تصرّفاته بشكل فردي، فكانت هذه المسؤولية فردية. قد بدأ هذا التطور بشكل جليّ منذ عهد وزارة *Robert Walpole*، والذي يكاد يجمع فيه القانون الدستوري على أنه أول رئيس للوزارة بالمعنى الفني الحديث في تاريخ إنكلترا.<sup>٦</sup>

وفي سنة ١٧٤١ حدث خلاف بين *Walpole* و مجلس العموم، فطالب النواب بمقالته من الوزارة، فاعتراض على ذلك محاولاً توسيع موقفه، لكنه اضطر في نهاية الأمر إلى الاستقالة، وذلك عندما أدرك نية المجلس ورغبة في توجيه تهم جنائية إليه. وحينما تولى *Lord North* الوزارة لم يكن البرلمان راضياً عمن سياساته، فحدث صراع بينهما انتهى إلى انتصار البرلمان، مما اضطر *North* إلى تقديم الاستقالة سنة ١٧٨٢، التي كانت استقالة تضامنية. وبعداً من هذا التاريخ أخذ مبدأ "المسؤولية السياسية التضامنية" طريقه إلى الاستقرار. كما تأكّدت قاعدة تولي زعيم المعارضة المنصورة لرئاسة الوزارة.

٦ - استمر *Robert Walpole* في الوزارة من سنة ١٧٢١ إلى سنة ١٧٤٢.

## **سادساً . التطور الدستوري خلال القرن الثامن عشر:**

الحقيقة أن السلطة السياسية في إنكلترا كان يتنازعها حزبان قويان خسال القرن الثامن عشر هما حربا "Whigs" ، و "Tories" وقد تحولا في القرن التاسع عشر إلى حزب المحافظين *Conservative* الذي حل محل الحزب الأول، وحزب الأحرار *Liberals* الذي حل محل الحزب الثاني. وكانت الوزارة تتشكل من أحد الحزبين الفائزين بأغلبية مقاعد مجلس العموم.<sup>7</sup>

وفي أواخر القرن الثامن عشر اتضحت أساس النظام البرلماني واستقرت قواعده، فتأكد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة، بمعنى أن الوزراء مسؤولون بالتضامن بوصفهم كتلة واحدة. كما أن الوزارة لا تستطيع تنفيذ برامجها وسياساتها، وأصبح اختيار الوزراء يتم بين زعماء الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في مجلس العموم. وما ساعد على ذلك، وجود حزبين كبيرين منظمين هما حربا المحافظين والأحرار، وكان الحزب الذي يتتصر في الانتخابات، ويحرز أغلبية مقاعد البرلمان هو الذي يعهد الملك إلى زعمائه بتشكيل الوزارة.

كما شهدت الوزارة استقلالها عن الملك، ولأنها المسؤولة أمام البرلمان فقد انتقلت السلطة الفعلية إليها، وذلك عملاً بمبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية". أما الملك فهو غير مسؤول، وذاه مصونة لا تمىء، لذلك كان من الواجب أن يتخلى عن السلطة الفعلية للوزارة. وكان يتولى منصب رئيس الوزارة زعيم الأغلبية البرلمانية، والذي يقوم باختيار أعضائه ملء الحقائب الوزارية.<sup>8</sup>

٧ - بعد الحرب العالمية الثانية ازدادت قوّة حزب العمال على حساب قوّة حزب الأحرار، وقد تشكّلت منه أول حكومة عمالية سنة ١٩٤٥ برئاسة *Ramsay Mac Donald*. ومن بعدها صار حزب العمال حزباً منافساً لحزبي المحافظين، بينما أصبح حزب الأحرار حزب ثالثة محروم. انظر: د. سعد عجميغور: "البلدان الإسلامية في القانون الدستوري والنظم السياسية"، مشاركة المعرفة الإسكندرية عام ١٩٨٠، ص ٢٥٦.

٨ - د. محمد كامل ليبله. المرجع السابق. ص ٦١ - ٦٣.

## **المبحث الثاني**

### **دور البرلمان**

يستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من قبل الشعب. وبعده وحسبه  
البرلمان أمرًا بدبيه، ولا يقتصر على النظام البرلماني، إنما يشمل كذلك الأنظمة المترغبة  
عن الديمقراطية التباعية، أي النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية.

وقد يتكون البرلمان من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي الحالة الأخيرة  
يجب أن يكون أحد هذين المجلسين على الأقل منتخبًا من قبل الشعب، أما الوزارة فإنها  
مسؤوله بشكل دائم أمام المجلس الممثل للشعب.

وفي هذا المبحث ستتناول بالدراسة مجلس اللوردات والعموم، ووظائف  
البرلمان، إضافة إلى الرقابة البرلمانية، ورقابة السلطة التنفيذية على البرلمان.

# المطلب الأول

## مجلس اللوردات والعموم

لا يمكن أن نحدد بدقة تاريخ ظهور البرلمان في إنكلترا. وقد وردت هذه الكلمة لأول مرة سنة 1254 بمناسبة دعوة الملك لأعضاء مجلسه. ولا يمكننا أيضاً تحديد تاريخ ظهور الشائبة (أي وجود مجلسين) في هذا البرلمان، إلا أنه يمكن القول إن هذه الشائبة أصبحت موجودة فعلاً منذ القرن الرابع عشر.

يتالف البرلمان الإنكليزي اليوم من مجلسين هما:

- \* مجلس اللوردات *Chamber des Lords*
- \* مجلس العموم *Chamber Communes*

والحقيقة أن دراسة البرلمان الإنكليزي تتطلب منا العودة إلى القرن الحادي عشر، وذلك عندما حمل الفتح "اللورندي" إلى إنكلترا عام 1066 ملكة أجنبية، وطبقة أرستقراطية تعيش على أنقاض الإقطاع.

لم يكن اختيار أعضاء المجلس الكبير، الذي يعد الأصل التاريخي للبرلمان البريطاني، يتم على أساس محددة. فمنذ سنة 1213 بدأ الملك "جون بدون أرض" يتطلب من سادة المقاطعات إرسال أربعة فرسان عن كل مقاطعة، كي يناقشوه في أمور المملكة. توسيع هذه القاعدة سنة 1265، وذلك عندما طلب الملك "سيمون دون مونفور" من كل مقاطعة أن تنتخب اثنين من الأعضاء لتمثيل المدن والبلدات في المجلس الكبير. وكان الأعضاء جميعاً يقددون جلسة عامة مع الملك. ومنذ ذلك التاريخ أخذت المصالح تجتمع بين كبار النبلاء في مقابل مصالح صغار النبلاء والبرجوازيين، الأمر الذي أدى مع مرور الوقت إلى تكوين مجلسين منفصلين هما مجلسا اللوردات والعموم.

وفي القرن الثاني عشر أخذ الملك يجمع حوله رجال الدين والبارونات كلما دعت الحاجة إلى إصدار تشريع جديد. وفي القرن الثالث عشر أخذ البرلمان يتمتع بشكل شبه دوري، ولما جاء العهد الأعظم *Magna Charta* سنة 1215، الذي أقرَّ فيه الملك للبارونات بعض الامتيازات.<sup>٩</sup> وفي هذه الفترة نشأ المجلس المسسي *Magnum Concilium*، وهو أصل البرلمان في إنكلترا، وسيكون مجلس اللوردات مستقبلاً.

لكن رجال الدين الممثلين للطبقة الكنسية قد تخلوا عن حقوقهم في تمثيل البرلمان الذي غالباً من رؤساء الدين والبارونات (وهم أصل المجلس)، وقد أصبحوا يشكلون مجلس اللوردات، ومن طبقة ممثلي المدن والقرى الممتازة الذين أصبحوا يشكلون مجلس العموم.<sup>١٠</sup>

### أولاً. تكوين مجلس اللوردات:

لا تقوم العضوية في مجلس اللوردات على أساس الانتخاب، وإنما هي ذات أصل أرستقراطي، وتقوم في الغالب الأحياناً على الإرث. إلا أنه من الممكن تعين أعضاء جدد لهم مكانة في الحياة السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية في البلاد، ويتم تعينهم نظرياً من قبل الملك، أما فعلياً فيتم من قبل رئيس الوزراء. وهكذا فإن هيئة الناخبيين تمارس هذا التعين بصورة غير مباشرة عن طريق ممثليها في مجلس العموم.<sup>١١</sup>

وهناك صعوبة في تحديد عدد أعضاء مجلس اللوردات بدقة، خاصة وأن الملك يمنح عادة في كل سنة في شهرى كانون الثاني وحزيران لقب "السورد" لفسد من المواطنين الذين أدوا خدمات للأمة. كما أن هناك أعداداً من اللوردات الوراثيين لهذا اللقب، وهو يرفضون ممارسة حقوقهم كأعضاء في مجلس اللوردات. وهناك مقاعد تخلو بمحوت أصحابها لعدم وجود ورثة لهم يحملون اللقب، لذلك فإن عدد أعضاء هذا

٩ - منها أن لا يصحن الأحوار، ولا يعيدي، أو يغافر، إلا على أيدي رجال معين...

١٠ - د. مصطفى البارودي: "الخفرق الدستورية". ج ١- مطبعة الجامعة السورية- عام ١٩٥٧ - ص ٣٢٦.

المجلس غير ثابت، ويقدر العدد في بـ (١٢٠٠) عضو تقريراً، أما من الناحية العملية فإن عدد الذين يشاركون في جلسات المجلس فإن عددهم يتراوح بين (٤٠٠ - ٢٠٠) عضواً. يرأس هذا المجلس شخصاً يسمى "اللورد المستشار" الذي يعد في الوقت نفسه وزيراً للعدل.

وفيما يتعلق بصلاحيات مجلس اللوردات يمكن القول بأنه كان يتمتع في أصل نشأته بصلاحيات تشريعية ومالية مساوية لصلاحيات مجلس العموم. ولكن ومع مرور الوقت انتهت الصلاحيات المالية لمجلس اللوردات، كما تقلصت صلاحياته التشريعية التي اقتصرت على حقه في الاعتراض على القوانين لمدة سنة، إلا أنه - وعلى الرغم من فقدان مجلس اللوردات لصلاحياته - فإنه لا يزال يلعب دوراً مهمًا في الحياة السياسية. فلا زالت المناقشات السياسية المعمقة تتم في هذا المجلس. كما جرت العادة علني أن تحال التصووص المعقدة والصعبة إلى هذا المجلس بدأئ ذي بدء. يضاف إلى ما تقدم أن تعلق الشعب البريطاني بالتقاليد يجعل الكثير منهم يعتقد بأن وجود مجلس اللوردات - وإن كان غير أساسي - يظل مفيداً.<sup>١٦</sup>

### **ثانياً. تكوين مجلس العموم وانعقاده:**

كان النبلاء والبرجوازيون يسيطرون على مجلس العموم، وقد استمر هذا الوضع حتى بداية القرن العشرين، ولاسيما أن النائب لم يكن يتقاضى أي تعويض مالي عن عمله السياسي، مما جعل المجلس مفلاً عملياً أمام الفئات الشعبية غير الميسورة مالياً. ومنذ سنة ١٩١١ صدر في بريطانيا قانون يحدد تعويضاً سنوياً للنواب.

١٦ د. عسان بار، د. علي عواضة: "المجلس الشمالي والقانون الدستوري" - بيروت - دار الحقيقة - عام ٢٠٠٠ ص ٢٤٨.

أصبح عادم النواب في مجلس العموم البريطاني ( ٦٥٩ ) نائباً منذ سنة ١٩٩٧ ، ويرأس هذا المجلس شخص يسمى "المخطيب" *Speaker*<sup>١٣</sup>.

تمري الانتخابات البريطانية على دورة واحدة، حسب النظام الأغلياني، وضمن دوائر فردية. ونظراً للانقسام الحريفي في بريطانيا، وبالتالي التمايز الرأي العام حول هذه الأحزاب (وخاصة الحزبين الرئيسيين العمال والمحافظين) فإن الترشيح يصبح ترشيشاً حريفيّاً. لكن القانون لا ينص على حصر الترشيح بالأحزاب السياسية، إلا أنه في وضع كوضع بريطانيا تصبح الترشيحات الفردية - والأمل بالفوز على هذا الأساس - أمراً صعباً، بل مستحيلاً.

وفي الواقع فإن الناخب البريطاني عندما يدلي بصوته لا يختار ممثله فقط؛ بل إنه يقترب لصالح برنامج سياسي ولصالح رئيس الوزراء.

يلعب قانون الانتخاب المطبق في بريطانيا دوراً أساسياً في تكسريس الثنائية الحريفية كونه يعمل لصالح الأحزاب الكبيرة.<sup>١٤</sup> ومن الممكن أن يؤدي النظام الانتخابي في بعض المرات إلى حصول أغليبية في المقاعد دون الحصول على أغلبية الأصوات.

يعمل المجلس من خلال عدد من النجاح، وتسهيل عمله أنشأ عدة أنواع منها: انطلاقاً من تعلق البريطانيين بوحدة البرلمان، فإنهم يرفضون أن يحتكر جزء من النواب النجاح في مواجهة محددة، لذلك لا توجد في بريطانيا لجان دائمة، وتاريخياً، كان المجلس يشكل بأكمله لجنة لدراسة مشروعات واقتراحات المقاولين. وعندما يتحول المجلس إلى لجنة يترأسه أحد النواب يسمى *CHAIRMAN*. ولكن ظرراً لعدم عملية التشريع وصعوبته في لجنة كهذه، اضطرّ البريطانيون إلى إنشاء لجان شبه دائمة،

<sup>١٣</sup> سبب هذه النسبة أن بين البرلمان كان يخطب أيام الملك، ولا يزال رئيس مجلس العموم يحتفظ بهذا الاسم، ويمكن القول إن الخطيب ينسحب بالحرام كبير في إنكلترا، نظراً لأنه شخص محابٍ، فهو لا يعين في العمال عن طريق الانتخاب، وإنما على أساس توافق الحزبين الأمايين ضلالة مادة ولاية المجلس.

<sup>١٤</sup> في عام ١٩٨٣ حصل المحافظون على (٤٢,٤) % من أصوات الناخبين والنواب (٣٩٧) معدداً بحسب العمال على (٢٧,٦) % من الأصوات وبالتالي (٢٠,٩) مقاعد. في حين أن المقرب للبرلماني للنحوان مع الغرب الاجتماعي الديمقراطي *S.D.P* حصل على (٢٣) معدداً مع أنه ذلك (٢٥,٤) % من الأصوات.

لكنها لا تكون من أعضاء ثابتين، كما أنها غير متخصصة في مواضيع معينة. وهذه اللجان (التي بدأت بالظهور في أواخر القرن التاسع عشر) تمثل فيها الأحزاب كل منها بحسب نسبة عدد مقاعدها داخل مجلس العموم. وغالباً ما تعهد رئاسة اللجان إلى الأكثريّة. ويحوي البرلمان البريطاني حالياً عشر لجان. وإلى جانب اللجان العشر التشريعية ظهرت -منذ عام ١٩٧٩- أربع عشرة لجنة للرقابة على مختلف الوزارات، تتكون بطريقة اللجان التشريعية نفسها، إلا أن عدد أعضائها أقل بكثير، إذ يتراوح بين (٩-١٣) عضواً. ويمكن أن يعهد برئاستها إلى أعضاء من المعارضة. ودور هذه اللجان هو مراقبة إتفاق الوزارات وسياساتها.

ينعقد مجلس العموم في دورة سنوية واحدة مدتها (١٦٠) يوماً. أما جدول الأعمال فيتم إعداده من قبل وزير مكلف بالعلاقة مع البرلمان. في حين يتم التصويت عن طريق الوقوف والجلوس، وفي حالة الشك عن طريق مقادرة القاعة، إذ يغادر النواب المعارضون من الجهة اليسرى، بينما يغادر النواب الموافقون من الجهة اليمنى. أما التصويت بالوکالة فإنه ممنوع في مجلس العموم.<sup>١٥</sup>

يتخّب نواب مجلس العموم - فيما عدا دوائر الجامعات - على أساس الدائرة الفردية، وقاعدة الأكثرية، والاقتراع في دورة واحدة. مدة المجلس خمس سنوات، ومن الممكن تمديدها في حالة الحرب.<sup>١٦</sup>

١٥ - د. محسن بدر الدين د. علي عواضة: "المراجع السادس - ص ٢٥٢-٢٥٣".

١٦ - د. مصطفى الجارودي: "المراجع السادس - ص ٣٦١".

## المطلب الثاني

### وظائف البرلمان

تشعب وظائف البرلمان في النظام البرلماني، فبعضها منها طبيعة تشريعية، وبعضها الآخر ذو طبيعة مالية:

#### أولاً - الوظيفة التشريعية:

يقوم البرلمان بسن القوانين الالازمة للدولة، فهو الذي يقترح القوانين ويقرها، ويشاركه السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين، وبعمر آخر، من الممكن أن يكون الاقتراح من جانب البرلمان، أو من جانب السلطة التنفيذية، لكن عملية التصويت على مشروع القانون لاقراره تدخل في اختصاص البرلمان وحده دون أن تشاركه في ذلك أية سلطة أخرى. وبعد الموافقة على مشروع القانون تقوم السلطة التنفيذية بالتصديق عليه، وإصداره، ونشره.<sup>١٧</sup>

#### ثانياً - الوظيفة المالية:

وهي وظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات نشأت في المبادلة للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكم، ولما توطنـت دعائم البرلمانات بسطت سلطتها على كامل المالية العامة للدولة، ولم يعد الأمر مقصوراً على المراقبة على فرض الضرائب، إذ أصبح للبرلمان الحق في الرقابة التامة على الشؤون المالية للدولة. ومن أهم المسائل المالية التي يتولاها البرلمان هي الموافقة على الموارنة العامة للدولة، ولا يقتصر دور البرلمان هنا على اعتماد الموارنة فقط، وإنما يدخل في اختصاصه

١٧ - يلاحظ في الواقع العملي أن السلطة التنفيذية تقوم بوضع غالبية مشروعـات القوانين، ومرة ذلك أنها هي التي تقدم على إدارة شؤون الدولة كافة، وهي على علم بمـاجـة الشعب ومتطلباته، لأـنـماـ الأـفـرـبـ إـلـيـهـ، لذلك فإنـهاـ تـراـجـعـ فيـ مـشـروـعـاتـ القـوانـينـ مـقـضـيـاتـ المـصـنـحةـ العـامـةـ، وـلـعـلـمـ علىـ تـقـيـقـ هـذـهـ المـصـلـحةـ.

كذلك الموافقة على الاعتمادات الإضافية، لذلك يجد أن الدساتير تنص عادةً علنيًّا وجوبأخذ إذن البرلمان بشأن المصرفوفات التي لم ترد في الموارزنة، أو التي تزيد على التقديرات الواردة بها، كما يقع على عاتق الحكومة وجوب تقديم الحساب السنوي الختامي للإدارة المالية إلى البرلمان في بداية كل دور انعقاد عادي بعتمده البرلمان.

ومما يجب ملاحظته هنا أن البرلمان – ونظرًا لصيغة الورقة – قد لا يسوّي مسألة الحساب الختامي الأهمية الالازمة، لذلك جلّيات بعض الدول إلى إنشاء هيئات خاصة لمراجعة الحساب الختامي للدولة، وذلك كمحكمة "الحسابات الفرنسية" *Cour des comptes*، وديوان المحاسبات في مصر.

والبرلمان هو السلطة المختصة بالموافقة على الضرائب، وكذلك الموافقة على القروض العامة التي تلتحم الدولة إلى طلبها. كما يجب موافقة البرلمان على التعهيدات المالية التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزينة الدولة في سنة، أو سنوات مقبلة.<sup>١٨</sup>

<sup>١٨</sup> د. السيد خليل هبكي: "الوحيز في النظم السياسية والقانون الدستوري"، مسترورات جامعة أسيوط - عام ١٩٩٢، ص ١٧٧.

## **المطلب الثالث**

### **الرقابة البرلمانية**

يقصد بالرقابة البرلمانية دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة، فالبرلمان هو الذي يحاسب السلطة التنفيذية إزاء ممارساتها المختلفة وأعمالها، وهو الذي يناقشها في السياسية العامة التي رسمتها لنفسها، والمدف من هذه الرقابة هو تمكين البرلمان من التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، والقصد منها في نهاية المطاف إيجاد نوع من التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية، وذلك كله بغية تحقيق الصالح العام للدولة.<sup>١٩</sup>

فما هي الوسائل التي يلتجأ إليها البرلمان لممارسة هذه الرقابة ؟

#### **أولاً - السؤال: *La Question***

ظهر السؤال - كرسيلة من وسائل الرقابة - لأول مرة في إنكلترا سنة ١٨٥٣ واستمر العمل به منذ ذلك التاريخ إلى يومنا هذا. وفي فرنسا نص الدستور الصادر سنة ١٩٥٨ على تخصيص جلسة في كل أسبوع للإجابة عن الأسئلة الشفهية.<sup>٢٠</sup> ويراد بالسؤال لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، فحينما يوجهه عضو البرلمان السؤال إلى أحد الوزراء فإنه يتعين أن يكون المدف من ذلك هو معرفة حقيقة التصرفات التي قام بها الوزير.

١٩ - د. محمد كامل ليلة المرجع السابق - ص ٦٦٨.

<sup>20</sup> - DUVERGER. Institutions politiques et droit constitutionnel. 16e. édition P.U.F. Paris. 1980. p. 162.

يمكن القول إن دائرة السؤال - كوسيلة رقابية - لا تتعذر الوزير المسؤول والعضو السائل، ولا يحق لشخص ثالث التدخل في الموضوع، لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني.<sup>٢١</sup>

وهكذا فإن السؤال لا تترتب عليه مناقشة واسعة الأطراف، كما لا يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، فهو مجرد استفهام عن أمر معين بغير الشتت منه، وإذا أحاب الوزير بمحفوظات فيها شيء من الغموض، فإن للعضو السائل وجده الحق في طلب توضيح ما أغمض عليه، ولا يحق للعضو السائل الاسترسال في الرد على الوزير، أو التعقيب عليه. وقد يطلب البرلمان الرد على السؤال كتابة، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة مكتوبة إلى السائل عن طريق البرلمان.

ويستطيع العضو السائل أن يتغزل عن سواله، لأن السؤال يعد حقاً شخصياً له، وبالنظر لعدم خطورة السؤال على مركب الوزارة فإنه لا يخاطر بإجراءات طوبالية ومعقدة.<sup>٢٢</sup>

وإذا أغفل الدستور النص صراحة على الحق في السؤال فليس هذا معناه عدم حواز اللجوء إلى هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، لأن السؤال من الحقوق الأساسية للنواب، فكيف يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها دون أن يكون لأعضاء البرلمان الحق في سوالها؟ وإذا كان البرلمان يملك الأكثـرـ أي مسألة الحكومةـ أفالـ يملك الأقلـ، أي الحقـ فيـ السـؤـالـ؟<sup>٢٣</sup>

٢١ـ إلا إذا غر العضـوـ السـائـلـ نفسهـ إـذـاـ عـدـمـ اـشـاعـهـ بـأـحـاجـيـ الوزـيرـ تحـويلـ السـؤـالـ إـلـىـ اـسـتـحـوـابـ، انـظـرـ دـ.ـ رـمـزيـ،ـ الشـاعـرـ:ـ "ـالـنـظـريـةـ الـعـامـةـ لـلـقـاـنـونـ الدـسـتـورـيـ"ـ،ـ طـ٣ـ،ـ الـقـاهـرـةـ،ـ ١٩٨٣ـ،ـ صـ٣٥٦ـ.

٢٢ـ دـ.ـ مـحـمـودـ شـفـيقـ سـارـيـ،ـ الـرجـعـ السـابـقـ،ـ صـ٣٤٧ـ.

٢٣ـ دـ.ـ رـمـضـانـ مـحـمـدـ يـصـيـخـ:ـ "ـالـنـظـريـةـ الـعـامـةـ لـلـقـاـنـونـ الدـسـتـورـيـ وـتـطـيـقـافـهاـ فـيـ مـصـرـ"ـ،ـ دـارـ النـهـضةـ الـعـربـيـةـ،ـ عـامـ ١٩٩٩ـ،ـ صـ٢٧١ـ.

## **ثانياً. الاستجواب: Interpellation**

وهو من وسائل الرقابة البرلمانية الخطرة بالنسبة إلى مركز الوزارة. ويؤدي بما مخاسبة الوزارة - أو أحد الوزراء - عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، من خلال توجيه النقد أو اللوم إلى الوزارة، أو إلى وزير معين. وقد يطلق على الاستجواب مصطلح "السؤال الكبير".<sup>٤٤</sup>

ولا تحصر العلاقة هنا بين عضو البرلمان والوزير، لأن الاستجواب يؤدي إلى مناقشات عامة قد تنتهي إلى اتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، هذا القرار قد يكون في صالح الوزارة، وقد لا يكون في صالحها . ولذلك فإن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، وبالتالي سحبها منها، والإطاحة بها. وهذا المسبب في الاستجواب يحاط بضمونات كثيرة، وإجراءات متعددة، حتى يسير في الاتجاه السليم، دون انحراف عن المدارف منه. وهكذا يعين إتاحة الفرصة للوزير الذي وجه إليه الاستجواب، كي يكون مستعداً لمناقشته، وذلك ينبعه الوقت اللازم للاستعداد والرد.<sup>٤٥</sup>

والاستجواب ليس حقاً شخصياً للمستجوب، وإنما تترتب عليه إثارة مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان والوزراء. وإذا تنازل مقدم الاستجواب عنه فإن الأمر لا ينتهي بهذا التنازل، وإنما يكتفى بغيره من الأعضاء الحصول مثلاً، وتنبي الاستجواب والدفع عنه، والسير في إجراءاته.

٤٤ - على الرغم من أن إنكلترا تعد مهد النظام البرلماني، إلا أنها لا تعرف "الاستجواب" كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، خلافاً للعديد من دول العالم التي تأخذ اللوم بالنظام البرلماني.

٤٥ - في إنكلترا لا يحق للحكومة حل مجلس اللوردات، وليس لهذا الأخير - في المقام - الحق في سحب الثقة من الحكومة، وهذا هو المطبع في فرنسا فيما يتعلق بمجلس الشيوخ.

لعضو البرلمان المستجوب، ولغيره من أعضاء البرلمان، إذا لم يقنع بمحاجة الوزير، وبالبيانات والمستندات التي قدمها، الحق في طرح الثقة بالوزارة. وتم عملية التصويت على هذا الموضوع، وهذه العملية قد تسفر عن سحب الثقة عن الوزارة، مما يضطرها إلى الاستقالة.<sup>٦٦</sup>

### **ثالثاً. التحقيق البرلماني:** *Enquête parlementaire*

وذلك أن يشكل البرلمان "لجنة خاصة" من بين أعضائه، كي تجري التحقيقات اللازمة في المسائل التي تدخل في اختصاصه، فيكون على بنية من الأمر عندما يتخذ قراراً ما، فيغير التحقيق لا يستطيع البرلمان أن يقف على عيوب الجهاز الحكومي في التواхи الإدارية، والمالية، والسياسية، وبتعبير آخر، فإن التحقيق الذي يجريه البرلمان يساعد على التعرف على المسائل التي تطمرى عليها الإدارة الحكومية. وفي هذه الحالة يستطيع البرلمان تحديد الوسائل التي تساعده في القضاء على السلبيات التي يكشف عنها التحقيق.

وتعد سلطنة البرلمان في التحقيق سلطة متعددة الجوانب: فمن حقسه إجراء التحقيق في أي موضوع يتعلق بأي من الوزارات، وكذلك عندما يتم إقام أحد الوزراء، أو عند فحص المطعون المتعلقة بصحة نيابة أعضائه.<sup>٦٧</sup>

ولا يمارس البرلمان سلطته في التحقيق يكامل هيئته، وإنما يعهد عادة إلى إحدى لجانه للقيام بهذه المهمة، وقد يشكل لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين وتقدم تقرير عنه، وفي هذه الحالة تنتهي مهمة هذه اللجنة بانتهاء التحقيق المكلفة به. وعندما تمارس اللجنة مهمتها فإن لها بعض سلطات قضاة التحقيق والحكم، ولا سيما مَا يتعلق بسماع الشهود، والخبراء، وأدائهم لليمين القانونية. ومن ينتفع عن أداء الشهادة، أو يخالف عن الحضور، فإن لها الحق في إيقاع عقوبة جزائية عليه. كما أن شهادة

٦٦ - د. محمد كامل ليلة. المراجع السابق - ص ٦١٩.

٦٧ - د. جورج شفيق سارى. المراجع السابق - ص ٢٤٧.

د. السيد خليل هبكي - المراجع السابق - ص ١٧٨.

٦٨ - د. محمد كامل ليلة. المراجع السابق - ص ٦٤٧.

الرور أمام البرلمان أو جلاته إنما يعقوب عليها كما لو أنها وقعت أمام المحاكم. إلا أن تطبيق هذه القواعد يستلزم وجود نصوص قانونية صريحة تمنع الجلس أو جلاته تلك السلطات.

فإذا كانت هذه هي أهم وسائل الرقابة البرلمانية، فهل تملك السلطة التنفيذية حق الرقابة على البرلمان؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المطلب التالي.

## المطلب الرابع

### رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان

في مقابل الرقابة البرلمانية -بوسائلها المتعددة- توجد رقابة مقررة للسلطة التنفيذية على البرلمان، تستطيع بوجهها التأثير فيه، والتحكم أحياناً بأعماله. هذه الرقابة تتخذ الصور التالية<sup>٢٨</sup> :

١- لسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد: ودعوة البرلمان إلى الانعقاد تشمل حقاً دستورياً للسلطة التنفيذية، ويعني أدقق لرئيس الدولة. إلا أن هذا الحق مقيد بضرورة استعماله خلال فترة زمنية معينة، وإلا انعقد البرلمان بفورة القانون. هذا يعني أنه إذا تقاعس رئيس الدولة عن دعوة البرلمان خلال المدة المحددة دستورياً لدعوهة البرلمان الجديد للدور الانعقاد الأول، فإن البرلمان ينعقد فوراً عند انتهاء هذه المدة بفورة القانون، وبدون حاجة إلى مثل تلك الدعوة.<sup>٢٩</sup>

٢٨- د. محمد كامل ليلة- المرجع السابق- ص ٦٤٧.

٢٩- د. رمضان محمد بطيخ- المرجع السابق- ص ٢٢٣.

كما أن السلطة التنفيذية هي التي تفرض انعقاد البرلمان، ولها الحق في تأجيل انعقاده، مع ملاحظة أن السلطة التنفيذية لا تستطيع اللجوء إلى مثل هذا الإجراء حتى ولو قبل به البرلمان - دون وجود نص دستوري يحيره. كما أن هناك العديد من القيود التي يجب مراعاتها، لكي لا يساء استخدام هذا الحق، فالتأجيل يجب أن لا يطول لفترة زمنية بعيدة، لكي لا تعطل الحياة النيابية في المجتمع. يضاف إلى ذلك أن الدساتير تحدد عدد المرات التي يجوز فيها تأجيل انعقاد البرلمان<sup>٣٠</sup>.

وتنول السلطة التنفيذية دعوة "هيئة النائبين" للقيام بعملية انتخاب أعضاء البرلمان. فمن المعروف أن لكل برلمان دوراً تشريعياً، أي مدة محددة، وينتهي هذه المدة بـ انتخاب برلمان جديد. يتهمي تمثيل البرلمان للشعب، لهذا يلزم في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتكوين برلمان جديد. تمثل هذه الإجراءات بتنظيم الدوائر الانتخابية وتحديدها، وفرز الأصوات، وإعلان النتائج... وهذا كله يعني أن السلطة التنفيذية تسهم في إخراج السلطة التشريعية إلى حيز الوجود.

٢— يجب على السلطة التنفيذية الاتصال بالبرلمان، وحضور جلساته، وتقدم التوجيه إليه، لكي تتحقق أعماله المصلحة العامة. هذا الاتصال من شأنه تمكين السلطة التنفيذية من مراقبة تصرفات البرلمان، ومنعه من الخروج عن حدود اختصاصاته المقررة دستورياً.

٣— وللسلطة التنفيذية حق خطير "حق الحل"، الذي يقابل حق البرلمان في مسألة طرح الثقة في الوزارة. ولعل هذا الحق هو الذي يحقق التعادل والموازن في النظام البرلماني بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. هذا الحل قد يكون حلّاً رئاسياً، ومن الممكن أن يكون حلّاً وزارياً.<sup>٣١</sup>

٣٠ المرجع نفسه، ٤٦٤.

٣١— يلاحظ أن الحل الوزاري هو المتعي في إنكلترا، فداخل الملكي تحول إلى حل وزاري، وأصبح من حق رئيس الوزراء وحده أن يطلب به ذلك. وبعد هذا الحق وسيلة لاستثناء الشعب في أمر من الأمور المهمة. وهذا ما دفع بعض الفقهاء - منهم الدكتور محمد كامل لينة - إلى القول إن النظام الشمالي في إنكلترا قد تحول إلى نظام شبه يخرج بالذات اطلاع شبه المبشرة، وذلك بسبب اتباع منهجه الاستثناء الشمالي. ومن جانبها نرى أن إتباع منهجه

## المطلب الخامس

### المسؤولية السياسية

#### *Responsabilité politique*

تؤدي المسؤولية السياسية في النظام البرلماني إلى سحب الثقة إما من السوزارة كلها ، أو من أحد الوزراء، مما يعني وجوب استقالة الوزارة -أو الوزير- كثيجة منطقية لذلك. والمسؤولية السياسية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، وتعد ركناً أساسياً من أركانه، فإن تختلف لا يمكن القول بأننا إزاء نظام برلماني.<sup>٣٢</sup>

#### أولاً. أنواع المسؤولية السياسية:

##### أ. المسؤولية التضامنية:

يتطلب مبدأ التضامن الوزاري أن مسؤولية الوزراء مسؤولية جماعية، أي أن الوزراء مجتمعين يشكلون هيئة واحدة لها كيافها الدستوري المستقل، وهما إدارتها المستقلة، و يؤدي المسؤولية التضامنية أيضاً أنه في حال حجب الثقة عن الوزارة فإن هذا يؤدي إلى استقالة الوزارة بكامل هيئتها.<sup>٣٣</sup>

ومن المتفق عليه أن المسؤولية التضامنية للوزارة إنما تتعقد أمام البرلمان، وفي هذه الحالة لا تثور أية مشكلة إذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد، *monocaméralisme*

الاستثناء الشعور تم بغير في وضع النظام السياسي في إنكلترا، لأن مثل هذا اللجوء إنما هو لجوء استثنائي، ولا يكون إلا بخصوص مسائل على درجة كبيرة من الأهمية. وإن هذا ما يفسر لنا قلة اللجوء إليه.

٣٢ - د. نعيم كامل ليلة - المرجع السابق - ص ٦٢٣.

٣٣ - جورجيو شفيق ساري - المرجع السابق - ص ٣.

- تقررت المسؤولية التضامنية في مصر بوجوب أحكام المادة (١٢٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

لكن المشكلة تثور في الحالة التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين *bicamérisme* إذ تسأله هنا عن المجلس الذي يمكن أن تتعقد المسؤولية التضامنية أمامه؟

للإجابة عن هذا السؤال يجب التمييز فيما إذا كان مجلسي البرلمان في مركز قانوني متساوٍ، أم أن أحدهما يعلو على الآخر، ففي الحالة الأولى تعقد المسؤولية التضامنية أمام المجلسين معاً، أما في الحالة الثانية فإن المسؤولية التضامنية لا تعقد إلا أمام المختص المت Tobh من قبل الشعب، لأنه في هذه الحالة يتمتع بالسلطات التي يتمتع بها المجلس الآخر.<sup>٣٤</sup>

### بـ - المسؤولية الفردية:

وهي مسؤولية كل وزير على حده، حيث تنشأ هذه المسؤولية نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء، وذلك في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، وينتسب إليها تمحضي الوزير الذي سحب النقمة منه عن الحكم، دون أن يطال ذلك بقية الوزراء.<sup>٣٥</sup>

ويشترط لإثارة المسؤولية الفردية صدور التصرف عن الوزير بوصفه الرئيس الأعلى في وزارته، أو أن يصدر هذا التصرف عن أحد الموظفين التابعين له. ولذلك يجب أن يكون التصرف متعلقاً بالسياسة العامة هيئة الوزارة ككل،مثال ذلك، تعيين الموظفين، وإبرام العقود، وإصدار تعليمات تتعلق بالسياسة العامة، وتلك التي تتصدر عنه بصفة شخصية... لذلك خلص جانب من فقه القانون الدستوري إلى القنول إن هذا التمييز هو مسألة تقديرية متوقفة للحكومة والبرلمان معاً.<sup>٣٦</sup>

٣٤ - د. مصطفى البارودي - المرجع السابق - ص ١٨١.

٣٥ - نصت المادة (١٢٦) من الدستور المصري سنة ١٩٧١ على أن: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أسئل وزارته".

٣٦ - د. رمضان محمد يطحي - المرجع السابق - ص ٢٧٨.

## **ثانياً - الالتزامات الناجمة عن التضامن الوزاري:**

- ١ — وجوب الدفع عن سياسية الوزارة كهيئة واحدة: فإن لم يكن الوزير راضياً عن سياسية الوزارة تعيّنت عليه الاستقالة، وإلا فإنه يكون مسؤولاً عن تصرّفها.<sup>٣٧</sup> فالوزير لا يحق له أن يتعرّض في أقواله، وتصرّفاته، وتصريحاته، إلى مناقشة المسائل السياسية العليا، أو المسائل الدقيقة والحساسة، التي من شأنها إخراج الوزارة. أما فيما عدا ذلك فإن الوزير حرّ في أقواله، وتصرّفاته، وتصريحاته.
- ٢ — وجوب التصويت: فالالتزام الوزاري لا يقتصر على عدم معارضته سياسية الوزارة وإنما يجب عليه أيضاً أن يؤيد مجلس الوزراء في القرارات التي يتخذها هذا المجلس.
- ٣ — قاعدة سرية الوزارة: تنشأ هذه القاعدة نتيجة لليمين القانوني التي يؤديها الوزير عند توليه منصبه، إذ يتعهد بعدم إفشاء أية معلومات، أو بيانات تتعلق بسياسة الوزارة، إذا ما أراد هذا الوزير الاستقالة خلاف في الرأي بينه وبين زملائه في المجلس، فإنه لكي يسوّ تصرّفه أمام الرأي العام والبرلمان، فإن عليه الحصول على موافقة النّاج عن طريق رئيس مجلس الوزراء، إذا كان ما يريد الوزير الإفصاح عنه متعلقاً بمناقشات جرت في مجلس الوزراء.

<sup>٣٧</sup> - قد تخضع الوزارة قضية معينة لهذا "الأسلمة المفترضة" *open questions*. ومن ذوي هذا المبدأ أنه يحق لكل وزراء إبداء رأيه - كما يريد - دون التقييد بهذا الدليل عن الوزاري، وهذا قد يؤدي إلى عدم الارتجام بالسياسة طلبه القضية.

## **المطلب السادس**

### **الثنائية الحزبية**

#### **وتطور البرلمانية البريطانية**

تتميز الحياة السياسية البريطانية بسيطرة الثنائية الحزبية فيها. وهذه الثنائية لم تتكبر إلا في العقد الأخير. وقبل هذا التاريخ لا يمكن أن تتكلم عن انقسام حزبي بشكل واضح، فمع بداية القرن العشرين أصبحت الأحزاب السياسية هي المرك الأساسي للحياة السياسية البريطانية، وسيطرت الثنائية الحزبية على هذه الحياة، ومسا ساعد على تكريس تلك الثنائية قانون الانتخاب البريطاني القائم على مبدأ الأغلبية في دورة واحدة. إلا أن الفرول بسيطرة الثنائية الحزبية لا يعني مطلقاً عدم وجود أحزاب فاعلة أخرى، قد تلعب أدواراً مهمة في بعض الفترات، لذلك سوف نعرض لنشأة الأحزاب السياسية البريطانية، وسيطرة الثنائية الحزبية، ثم نطرق بعد ذلك إلى الحياة السياسية البريطانية الموسومة بـ تلك الثنائية:

#### **أولاً - نشأة الثنائية الحزبية وتطورها:**

يعود تاريخ نشأة الأحزاب السياسية في بريطانيا إلى بدايات القرن التاسع عشر. وقد ساعد على تلك النشأة توسيع حق الاقتراع في عام 1832. وبدأت أول ثنائية حزبية تبلور بالانقسام بين المحافظين والأحرار. ومع بدايات القرن العشرين تحولت تلك الثنائية إلى ثنائية المحافظين والعمال. إلا أن البداية الحقيقة يمكن أن تعود إلى ظهور وتطور الثورة الصناعية والانقسامات الطبقية. وقد أدى ذلك في القرن

الناسع عشر إلى تبلور تيارين أساسين: التيار المحافظ، والذي عبر عن نفسه بإنشاء حزب المحافظين، والتيار التيرالي الذي كون حزب "whigs"<sup>٣٨</sup>.

لكن تجسيد الثنائيية الحزبية وامتدادها لم يتم إلا بعد توسيع حق الاقتراع الذي بدأ عام ١٨٤٢، ثم تلته الإصلاحات الانتخابية في أعوام ١٩١٨، ١٨٨٤، ١٨٧٦، ١٨٥٠، ١٩٢٨، تلك الإصلاحات أدت إلى ولادة لجان تدعى وتشجع الناخبين إلى الانتخاب للوائح التي تمثل التيارين السياسيين الأساسيين. وتنظيم الأحزاب السياسية البريطانية الحديثة ابتدأ مع هذه اللجان، بالإضافة إلى ذلك ظهرت التوادي السياسية، ثم أخذت الصحافة تلعب دوراً أساسياً في تكريس الانقسام الشائي في بريطانيا. ونتيجة لهذه العوامل مجتمعة أصبح الاهتمام بالشأن السياسي لا يعود للنخبة فقط، بل عمّ جمّع فئات الشعب.

ظهرت أول لجنة انتخابية عام ١٨٦٧ لحت المواطنين على الاقتراع لحزبين معينين، وللقيام بالدعاية السياسية ل برنامجهما ذلك الحزب، وكانت تلك النجنة تنظم عملية الانتخاب.

وإذا كان صحيحاً أن هذه الأحزاب ظهرت في هذه الفترة، إلا أنها لم تكون أحزاباً بالمعنى الحديث للكلمة، فقد كانت تلك الأحزاب هي تجمعات هُبها الأساسي ربع المركبة الانتخابية، ولم يكن لها في ذلك الوقت برامج سياسية واضحة، ولا تنظيمات بالمعنى الدقيق. فخلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت الانتخابات تجري حول شخصية زعيم الحزب أكثر منها حول برنامجه السياسي محدد، ولكن بعد أن خسر الأحرار برعمامة Gladstone الانتخابات في وجه زعيم المحافظين Disraeli، أخذ الأحرار يخوضون الانتخابات على أساس برنامجه السياسي محدد.

٣٨- يعود خلاف المحافظين والتيراليين إلى القرن السابع عشر، وكان ثورر هذا الصراع المؤقت من صلاحيات الملك، فالمحافظون كانوا يدافعون عن السلطة الملكية المطلقة، وكانت عن الكنيسة الإنكليزية، في حين أن التيراليين كانوا يدافعون عن حق البرلمان.

ومنذ تلك الحقبة حلت الأفكار والمبادئ مكان الأشخاص في العمل السياسي، ولكن دون أن يتغير الدور الشخصي للزعماء، فقد أصبح في المرتبة الثانية بعد الأفكار والمبادئ. هذا ويعزو الباحثون تراجع حزب الأحرار إلى عاملين أساسيين: العامل الأول يعود إلى اقسام هذا الحزب على ذاته، أما العامل الثاني فيعود إلى نظام الانتخاب المطبق في بريطانيا، والذي ساعد على تكريس الثنائي الحزبية، من خلال تحجيم تمثيله الحزب الثالث.

## **ثانياً- الأحزاب السياسية البريطانية:**

يوجد في بريطانيا اليوم خربان رئيسان كبيران هما: حزب العمال، وحزب المحافظين، وحزب ثالث هو الحزب الليبرالي الديمقراطي، بالإضافة إلى عدد كبير من الأحزاب الصغيرة.

### **أـ. حزب المحافظين:**

تعود أصول حزب المحافظين إلى "التوريز" *Torys*، وهو الاسم الذي كان يطلق على مجموعة التواب التي تدافع بشراسة عن الملك وصلاحاته، وكذلك عن امتيازات النبلاء والأقطاعيين. وبعد الإصلاح الانتخابي لعام 1982 وجد "التوريز" نفسه مجبراً على الاتصال بالناخبين الجدد للتصويت لصالحه، مما دفعه إلى تنظيم لجان على صعيد الدوائر المحلية، ثم عمل على جمع تلك اللجان بواسطة اتحاد وطني يشمل جميع الأراضي البريطانية. وبذلك ولد حزب المحافظين، الذي يعد -منذ ذلك الحين وإلى اليوم- أكبر الأحزاب البريطانية، والمؤهل باستمرار لاستلام السلطة.

## **١- تنظيم حزب المحافظين:**

يشكل حزب المحافظين نوعاً من "أحزاب النخبة". وكانت نشاطاته الجماهيرية تحصر في أيام الانتخابات. هنا وتشكل بنية الحزب اليوم على الشكل التالي:

### **\* الاتحاد الوطني:**

الذي يعقد مؤتمراً سنوياً يتضمن إلى جانب أعضاء المجلس المركزي - ممثلي عن جميع الدوائر الانتخابية، بالإضافة إلى وكلاء الحزب، ويترأسه عدد المشاركون في المؤتمر ما بين (٣٠٠٠) و (٥٦٠٠) عضواً.

### **\* المجلس المركزي:**

يتتألف من رئيس الحزب، وأعضاء المكتب المركزي، وبعض القيادات الحزبية، ونواب الحزب، وكذلك مرشحيه للنواب، وأعضاء اللجنة التنفيذية، وأعضاء مكتب الاتحاد الوطني، وممثلين للجان الاستشارية، وأربعة ممثلي عن الجمعيات الانتخابية في الدوائر. يجتمع هذا المجلس مرة في السنة على الأقل، ويناقش تقارير اللجنة التنفيذية، كما أنه ينتخب رئيسين للاتحاد الوطني أحد هما رئيس فرعى وكذلك ثلاثة نواب لرئيس.

### **\* اللجنة التنفيذية:**

وهي التي تقوم فعلياً بإدارة الحزب، وتجتمع مرة على الأقل كل شهرين، وتضم (١٥٠) عضواً بينهم رئيس الحزب وقادته الرئيسيين، إلى جانب مدير المكتب المركزي وممثلين ل مجالس المقاطعات الريفية، ومن مهامات هذه اللجنة تسمية المرشحين لمكتب الاتحاد الوطني، وتعيين الأمين العام لهذا الاتحاد.

### **\* المكتب المركزي:**

تم إنشاء هذا المكتب عام ١٩٦٨، ويضم عدداً من الموظفين المحترفين. ينقسم هذا المكتب إلى هذين: الأولى هي هيئة الدراسات التي تقوم بإعداد مشروعات القوانين والدراسات الخزينة، والثانية مهمتها القيام بالدعابة السياسية للحزب. ويتبع المكتب مباشرة لرئيس الحزب، وبعد هذا المكتب العصب الأساسي لحزب المحافظين، ففيه تعلّم سياسة الحزب، وعنه يتبثق التطبيق.

### **\* الرئيس:**

حتى عام ١٩٧٥ كان الرئيس يظهر من داخل الحزب من خلال شخصيته ولكن منذ هذا التاريخ أصبح الرئيس يتتّحد من قبل أعضاء البرلمان المتمم للحزب. وتتم عملية الانتخاب بشكل معقد نسبياً، إذ أن النجاح في الدورة الأولى يتفرض الحصول على الأغلبية المطلقة من الجسم الانتخابي، وأن يكون الفرق مع الذي يليه (١٥) % من الأصوات. وإنّ فلابد من دورة ثانية يفتح فيها باب الترشيح من جديد، أي أنّ أشخاصاً جددًا يمكن أن يُرشحوا لهذا المصب. وبعد فائزًا في الدورة الثانية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الجسم الانتخابي. وفي حال عدم تمكن أي من المرشحين الفوز يعمد إلى انتخاب ثالث. ويتحقق في هذه الدورة فقط لثلاثة الأول في الدورة الثانية بالتنافس. ويصوت كل برلماني لمرشحين: "خيار أول" و"خيار ثان". والمرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من أصوات "الخيار الأول" يصبح عملياً هو الفائز. والرئيس الفائز يخضع لإعادة انتخاب بعد كل انتخابات نيابية عامة.

يتمتع رئيس الحزب بصلاحيات واسعة جداً، خاصة عندما يكون حزبه هو الحزب الفائز، فهو الوزير الأول، ويسمى بجريدة أعضاء حكومته.

وإذا كان حزب الرئيس في المعارضة فهو من يسمى أعضاء حكومة الفعل، وهو كذلك رئيس الجموعة البرلمانية التابعة لحزبه، وهو الذي يسمى أيضاً كبار مسؤولي الحزب، من فيهم رئيس المؤتمر الوطني، وبشكل عملي يحتكر الرئيس جميع صلاحيات الحزب وبجانه. لذلك يمكن القول إن الرئيس هو الذي يختصر بشخصه حزب المحافظين، فسياسته هي سياسة الحزب، وموافقه هي مواقف الحزب. وإذا كان الحزب موافقاً على سياسة زعيمه فما عليه إلا أن يغيره عن طريق الانتخاب، كما حصل عام ١٩٦٢، وعام ١٩٩٠ عندما هزمت "مارغريت تاتشر" وفاز "جسون بيجر".

## ٤- أيديولوجية حزب المحافظين:

يستمد حزب المحافظين أصوله الأيديولوجية من القيم التي قامت عليها جموعة "التوريز"، والتي تمحور حول قيم الأرستقراطية والملكية.<sup>٣٩</sup> غير أن حزب المحافظين عرف نوعاً من التطور الأيديولوجي خاصة يادحالة بعض القيم الليبرالية إلى مبادئه، كالليبرالية الاقتصادية، وبذلك فإنه يختلف عن الأحزاب المحافظة الأخرى في أوروبا، ويختلف أيضاً عن الأحزاب المحافظة بمسالتين: بعده عن الكنيسة الكاثوليكية، وعند اعتماده - بشكل أساسي - على ناحي الأرياف.<sup>٤٠</sup>

ويكفي اختصار القيم الحالية لحزب المحافظين بالإيمان بالفرد، عظمة بريطانيا الكبرى، وضرورة القيم الأخلاقية.

٣٩- وقد لخص "إنجامين دزالي" لفكارهم في خطابه الشهير عام ١٨٧٢ بالأهداف، ثلاثة ل招呼: المحافظة والدفاع عن المؤسسات، والمدافن للذلة التي تخسر المظروف العبقية للشعب. استثار حزب الأحرار في آنذاك بالدفاع عن الصالح الشعبي، وتعد هذه المبادئ الثلاثة أساس الأيديولوجية المحافظة في كل أوروبا.

٤٠- بذلك يرى بعض الفقهاء أنه لا يمكن تعيين حزب المحافظين بين الأحزاب البرجعية، لأنه يؤمن بالتطور التدريجي، يحافظ على المؤسسات وعلى تقاليد الماضي، ويبحث عن طرق ومنطقت يؤدي إلى التغيير دون المرور بالثورة، وبخضاع هذه المبادئ لم تعرف بريطانيا - كما عرفت بعية الدول الأوروبية - ثورات اجتماعية دموية.

## بــ حزب العمال:

### ١ـ نشأة حزب العمل:

في عام ١٨٩٩ شُكِّل مؤتمر النقابات العماليّة، بالاشتراك مع ثلاثة تنظيمات اشتراكية هي: حزب العمال المستقل، والفيدرالية الديمقراطيّة والاجتماعيّة، والجمعية "الفاييـة"، شُكِّل لجنة تمثيل العمال مُدفِّعًا دعم المرشحين الذين يُؤيدون الطبقة العاملة، لدخول البرلمان البريطانيـ. غير أنـ الفيدرالية الديمقراطيـة والاجتماعيـة انسحبـت من هذه اللجنة بسبب عدم قبولـ هذه الأنجـيرـة مبدأ الصـرـاع الطـبـقيـ. وفي عام ١٩٠٦، وعلـى أثرـ الـاـنتـخـابـاتـ التـشـريـعـيـةـ، التيـ استـطـاعـتـ اللـجـنةـ أنـ نـوـصـلـ إـلـىـ بـلـجـسـ العـمـومـ (٢٩ـ)ـ منـ أـصـلـ (٣٩ـ)ـ مـرـشـحـاـ، ماـ دـفـعـهـاـ إـلـىـ تـغـيـرـ اـسـمـهـاـ لـيـصـبـحـ "ـحـزـبـ العـمـالـ". وـحـقـ عـامـ ١٩١٨ـ كـانـ الـاـنـتسـابـ هـذـاـ الحـزـبـ يـتـمـ بـشـكـلـ جـمـاعـيـ (ـنـقـابـاتـ، جـمـعـيـاتـ، تـعـاوـنـيـاتـ...ـ)ـ وـمـنـذـ هـذـاـ التـارـيخـ أـصـبـحـ يـامـكـانـ الـأـفـرـادـ الـاـنـتسـابـ لـلـحـزـبـ إـلـىـ جـانـبـ الـاـنـتسـابـ الجـمـاعـيـ.

كانـ لـانـفـتـاحـ الحـزـبـ عـلـىـ الطـبـقـاتـ الـرـوـسـطـيـ، وـتـبـيـهـ الـفـكـرـ الـاشـتـراكـيـ أـثـرـهـ الكـبـيرـ فيـ تـطـورـهـ، وـتـرـجمـ ذـلـكـ بـتـائـجـ اـنـتـخـابـاتـ ١٩٢٤ـ، عـنـدـمـ حـصـلـ لأـولـ مـرـةـ عـلـىـ عـدـدـ مـنـ الـأـصـوـاتـ تـفـوقـ تـلـكـ الـتـيـ حـصـلـ عـلـيـهـاـ حـزـبـ الـأـحـرـارـ. وـاسـطـاعـ أـنـ يـشـكـلـ حـكـوـمـةـ تـحـالـفـيـةـ معـ هـذـاـ الـأـنجـيرـ. ثـمـ عـادـ حـزـبـ العـمـالـ إـلـىـ الـحـكـمـ أـيـضـاـ عـامـ ١٩٢٩ـ مـتـحـالـفـاـ مـعـ حـزـبـ الـأـحـرـارـ. أـمـاـ فـيـ أـعـوـامـ ١٩٤٠ـ - ١٩٤٥ـ فـقـدـ تـحـالـفـ حـزـبـ العـمـالـ مـعـ حـزـبـ الـمـحـافظـيـنـ فيـ وزـارـةـ "ـوـنـسـتوـنـ تـشـرـشـلـ". وـمـعـ فـاهـيـةـ الـحـربـ الـعـالـمـيـةـ الثـانـيـةـ حـصـلـ حـزـبـ بـمـفـرـدـهـ عـلـىـ الـأـعـلـيـةـ دـاخـلـ بـلـجـسـ العـمـومـ، فـشـكـلـ حـكـوـمـةـ لـوـحـدهـ. وـمـنـذـ هـذـاـ التـارـيخـ يـتـنـاوـبـ عـلـىـ السـلـطـةـ مـعـ حـزـبـ الـمـحـافظـيـنـ.

## ٤- تنظيم الحزب:

بعد مؤتمر الحزب الجهاز الأساسي الذي يقود ويراقب هيئات الحزب، وينعقد المؤتمر في دورة عادية سنوية في شهر تشرين الأول من كل عام، ويضم فنتين من المندوبين: الأولى منتخبة من قبل مختلف التنظيمات المتحدة في الحزب، بمعدل مندوب لكل خمسة آلاف منتس卜. أما أعضاء اللجنة الثانية، والذين يعدون حكماً مندوبين في المؤتمر، تتألف من النواب، وأعضاء النجنة التنفيذية الوطنية، ومرشحي الحزب، ولكن إذا كان المؤتمر يملك نظرياً السلطة العليا للحزب، إلا أنه من الناحية العملية فإن سلطة الحزب موزعة بين قادة النقابات، وقادة الحزب، وأعضاء البرلمان المنتسبين إليه.

يتخذه المؤتمر "اللجنة التنفيذية الوطنية" التي تنفذ سياسة الحزب، وتقوده بين مؤتمرين. وتتألف هذه اللجنة من (٢٩) عضواً.

تتمتع اللجنة التنفيذية بسلطات واسعة، فهي تقوم بتطبيق القرارات والتوجيهات الصادرة عن المؤتمر، وتتولى تنظيم اللجان المحلية والإقليمية، وتحتتم بالشعوب المالية، ومراقبة الموظفين في الحزب. ومقر اللجنة هو المقر الرسمي للحزب، ويقسم عملها إلى خمس لجان: لجنة الحزب التنظيمية، لجنة الصحافة والدعائية، واللجنة الدولية، لجنة الأبحاث، واللجنة المالية. وتوضع جميع هذه اللجان تحت مسؤولية الأمين العام للحزب. تجتمع هذه اللجان دورياً بنواب الحزب ليبحث المسائل المهمة.

### \* رئيس الحزب:

منذ تأسيس الحزب وحتى عام ١٩٨١ كان الرئيس يتっぽب بالأغلبية المطلقة من قبل برلمانيي الحزب. إلا أن هذا النظام عدل في مؤتمر الحزب المنعقد في عام ١٩٨١، حيث أصبح انتخاب رئيس الحزب يتم من قبل ثلاث جموعات: ممثلين النقابات المتنمية للحزب والجمعيات الاشتراكية (٥٤٠٪ من الأصوات) نواب الحزب في مجلس العموم ونوابه في المجلس الأوروبي (٣٠٪) وأخيراً ممثل الدوائر الانتخابية

(٣٠%). غير أن هذا النظام عدل مرة جديدة عام ١٩٩٣، حيث أصبح لكل مجموعة من المجموعات السابقة نسبة ثلث عدد الأصوات. ويمكن في بعض الحالات أن يمتلك أحد الأشخاص الحق في الانتخاب ثلاث مرات: مرة لكونه برلمانيًا،مرة لكونه يمثل مجلس الدوائر الانتخابية، وأخيراً مرة لكونه يمثل النقابات.

يجب على المرشح لرئاسة الحزب أن يكون نائباً في مجلس العموم، وأن يفوز على (١٢,٥٪) على الأقل من أصوات نواب الحزبين، وأصبح على المرشح منذ عام ١٩٨٨ الحصول على (٢٠٪) على الأقل من أصوات هؤلاء النواب. وبعد فائز في الدورة الأولى المرشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للمقترعين. وفي حال عدم حصول أيٍ من المرشحين على هذه النسبة يعمد إلى دورة ثانية حيث يستبعد المرشحون الذين حصلوا على نسب قليلة. وبعد فائزًا من حصل على أكبر عدد من الأصوات.

إن طبيعة تنظيم حزب العمال التي تختلف عن تنظيم حزب المحافظين تعكس كلّياً على صلاحيات الرئيس. لذلك فصلاحيات رئيس حزب العمال أقل بكثير من تلك التي يتمتع بها رئيس حزب المحافظين. والسلطة الحقيقة يتنازعها بولانيو الحزب وموئله، غير أن صلاحيات الرئيس تصبح أقوى عندما يكون هو الوزير الأول.

### ٣- أيدلولوجية الحزب:

على عكس الأحزاب الاشتراكية في أوروبا، لم تشغّل الأيدلولوجية الواضحة حزب العمال البريطاني، فقد كان الهدف الأساسي لمؤسسيه هو إيصال عدد من النواب إلى مجلس العموم، كي يدافعوا عن مصالح العمال. لذلك رفض هذا الحزب منذ البداية مقوله الصراع الطبقي، ولم يكن هدفه الوصول إلى السلطة عن طريق الثورة. لكن النقاش حول الاشتراكية داخل حزب العمال عاد ليشار بخصوصاً في التسعينات. وفي عام ١٩٩٥ عقد الحزب مؤتمراً اشتراكياً لمناقشة الاشتراكية، وتوصل بعد تصويت بأكثرية (٦٥٪) إلى إلغاء كلمة "اشتراكية"

وعدد نفسه: "حزباً اجتماعياً ديمقراطياً يعمل من أجل اقتصاد ديناميكي ومحبّس عالم أكثر عدالة، وديمقراطية مفتوحة، وبيئة سليمة".

### جـ- حزب الأحرار والأحزاب الأخرى:

تعود أصول حزب الأحرار إلى "الويفيرز" Whigs، وقد اتخذ اسمه عام ١٨٤٧. وكان يضم جميع الملايدين لشرعية سلطة الملكية، الذين يطالبون بسلطة ت Blanch من الشعب. لعب هذا الحزب دوراً مهماً في القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، وتناوب على السلطة في هذه الفترة مع حزب المحافظين. إلا أن صعود حزب العمال أدى إلى تراجع كبير لهذا الحزب، وأصبح حزباً ثانوياً رغم صعوده النسبي بين أعوام ١٩٢٥ - ١٩٣٥. واستطاع أن يعود إلى الحكم متحالفاً مع حزب العمال. وفي الخمسينات الخضر تأثر هذا الحزب كثيراً، ولكنه عاد إلى الظهور من جديد في السبعينات، إذ حصل عام ١٩٧٤ على (١٩,٣) % من الأصوات البريطانيين، لكنه لم يحصل سوى على (١٤) مقعداً، بسبب نظام الانتخاب الأغلبي على دورة واحدة المطبق في بريطانيا. وفي عامي ١٩٧٧ - ١٩٧٨ تحول إلى حزب داعم لحزب العمال، ثم انقسم على نفسه، وشكل فريق منه مع فريق منشق عن حزب العمال حزباً جديداً هو "الحزب الليبرالي الديمقراطي" عام ١٩٨١. واستطاع هذا الحزب الجديد أن يحصل في الانتخابات على (١٧,٨) % من الأصوات مقابل (٢٠) مقعداً، مقابل (٢٧٠) مقعداً للعمال و (٣٢٦) مقعداً للمحافظين.

إلى جانب هذا الحزب يوجد في بريطانيا العديد من الأحزاب الصغيرة، فعلى الصعيد الوطني يمكن ذكر "حزب الخضر"، الذي لم يحصل في الانتخابات ١٩٩٢ سوى على (١,٣) % من الأصوات. و"الحزب الشيوعي البريطاني" الذي لم يستطع مطلقاً أن يتمثل في مجلس العموم البريطاني. أما على الصعيد المحلي فيه هناك أحزاب قومية محلية أهمها: "الحزب الوطني الاسكتلندي"، وينحصر تأثيره في

اسكتلندا، وحصل في انتخابات ١٩٩٢ على ثلاثة مقاعد، وـ "الحزب السوطني الغالي"، الذي حصل على أربعة مقاعد في آخر انتخابات.

## المبحث الثالث

### رئيس الدولة

### *Chef de L'Etat*

رئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وإلى جانب رئيس الحكومة *Chef de government* (رئيس مجلس الوزراء) ويكون الأخير مسؤولاً عنه، إذ أنه يخضع لإرشاداته وتحفيزاته، ورئيس الدولة هو الملك في الحكومات الملكية، ورئيس الجمهورية في الحكومات الجمهورية.

## المطلب الأول

### مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

المبدأ السادس، في النظم السياسية البرلمانية هو "عدم مسؤولية رئيس الدولة". وقد نشأ هذا المبدأ في إنكلترا على أساس فكرة مؤداها أن "الملك لا يخطئ" ، وصادم الملك لا يخطئ فإنه غير مسؤول . وهذه القاعدة هي من القواعد المستمدّة في القانون العام الإنكليزي . وإذا كان الملك غير مسؤول فإنه يتبع أن تكون هناك هيئة أخرى تحصل المسؤولية . هذه الهيئة هي الوزارة التي يقع عاتقها عبء المسؤولية عن الأعمال

التي تصدر باسم رئيس الدولة، وبدلًا عدم مسؤولية الملك ليس مقصورًا على المسائل الجنائية، وإنما يمتد كذلك ليشمل تصرفاته السياسية، “قدّات الملك مصوّنة لا عُمس”.

## المطلب الثاني

### النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

ترتكب على مبدأ “عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني” نتائج مهمّة يمكن إيجازها بما يلي:

**أولاً . الملك يسود ولا يحكم:** الأمر الذي يعني انتقال اختصاصات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة، فرئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني لا يستطيع التصرف بنفسه، إذ إن له سلطات اسمية فقط، والسلطة لا تكون إلا إذا كانت هناك مسؤولية، وهو ما يعنى بحسب مبدأ

“الالتزام السلطة والمسؤولية”， وبناء عليه فإن رئيس الدولة لا يقوم بوضع السياسة العامة للدولة بنفسه، ولا يضع مشروعات القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يتّ في أمر من الأمور وفقاً لميره وسياسته الخاصة، فهذه الأمور جميعها متروكة للوزارة المسؤولة أمام البرلمان.<sup>٤١</sup>

٤١ - وقد بالغ البعض في مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولم يقتصروا على الأمر على عدم المسؤولية السياسية، وإنما القول أيضاً بعدم المسؤولية الجنائية، فإذا قتيل الملك أحد الوزراء، فإن رئيس الوزراء يسأل عنه، أما إذا قتيل رئيس الوزراء فلا أحد يسأل عنه؟ وما لا شك فيه أن هذه العبارة قد قيلت لذريعي على سدى عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولا يراد بها معناها الحقيقي، لأنها تعارض مع المبادئ القانونية، ولاسيما مبدأ “المسؤولية الشخصية”.

## **ثانياً. لا يستطيع رئيس الدولة العمل منفرداً:**

وهي نتيجة تترتب على عدم تبع رئيس الدولة باختصاصات فعلية، وإنما مجرد اختصاصات "اسمية" يمارسها بوساطة وزرائه. وهكذا فإن توقيع رئيس الدولة على أي تصرف يتعلق بشئون الدولة لا يكون ملزماً من الناحية القانونية، إلا إذا تأيد ذلك بتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص.

### **المطلب الثالث**

## **الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني**

مؤدي الوضع الدستوري في النظام السياسي البرلناني أن اختصاصات رئيس الدولة هي مجرد اختصاصات "اسمية" أما التصرف الفعلي فإنه من حق الحكومة المسئولة أمام البرلمان. إلا أنه من المتوقع عليه أن رئيس الدولة في النظام البرلماني إنما يتمتع بحقين على جانب كبير من الأهمية يمارساهما بنفسه، ومن شأنهما تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية التي يترأسها، والسلطة التشريعية التي يتولاها البرلمان. هذان الحقان هما: تعيين الوزراء وعزلهم، وحل البرلمان، يضاف إليهما حق ثالث هو حق رئيس الدولة في تصديق القوانين:

## **أولاً. تعيين الوزراء وعزلهم:**

يقتصر هذا الحق عملياً على اختيار رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة، إذ يتولى الأخير بعد ذلك مهمة اختيار الوزراء الذين يعرض أسماؤهم على رئيس الدولة، لقرّ هذا الاختيار، ويوافق على تشكيل الوزارة مصدراً أوامرها بذلك. لكن حرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزارة ليست حرية مطلقة، ذلك أنها مقيدة بالأغلبية البرلمانية، إذ يتعين عليه أن يدعو أحد زعماء الأغلبية لتولي رئاسة الوزارة، وبماشرسة شؤون الحكم، ذلك أنبقاء الوزارة في الحكم إنما يتوقف على مدى قناعتها بثقة البرلمان، واستمرار هذه الثقة، ولذلك تقتضي الحكمة أن يكون رئيس الوزارة زعيم الأغلبية البرلمانية، لأن الأغلبية تستطيع أن تحمي زعيمها من التهارات المعادية، وأن تويد سياسته، وتقف إلى جانبه، وأن تحيط مناورات المعارضة التي تسعى دائماً إلى إجراج مركب الوزارة لتنحيتها عن الحكم والخلو محلها.

يترتب على ما تقدم أن رئيس الوزارة يكون شبه مفروض على رئيس الدولة، لكن رئيس الدولة يكون حراً في تصرفه -إلى درجة ما- عندما لا تكون في البرلمان أغلبية قوية، يحصل ذلك حينما تكون المقاعد البرلمانية موزعة بين أحزاب متقاربة في القوة. ففي هذه الحالة يستطيع رئيس الدولة اختيار رئيس الوزارة من أي حزب، ويكون أساس الاختيار هو التقدير الشخصي لرئيس الدولة في كفاءة من يختاره لرئاسة الوزارة.

كما يحق لرئيس الدولة عزل الوزارة، إلا أن هذا الحق -كحق التعيين- مقيد ب موقف الأحزاب في البرلمان. وبتغيير آخر، لا يواجه رئيس الدولة بصعوبة فيما لو أقال وزارة غير مؤيدة من قبل البرلمان، إنما تتفق الإقالة في هذه الحالة مع رأي البرلمان. أما في الحالات التي تكون فيها الوزارة مؤيدة من قبل البرلمان فإن أقدم رئيس الدولة على

إقالتها بعد خطأ منه، وهذا الخطأ يؤدي إلى وضعه في موقف حرج، لأنه بهذا التصرف يعارض سيادة الأمة، ولا يحترم إدارة ممثلها في البرلمان.<sup>٤٢</sup>

## ثانياً. هل البرلمان : *Dissolution Présidentielle*

إذا أقدم رئيس الدولة على إقالة الوزارة المؤيدة من قبل البرلمان، وتعيين وزارة الأقلية كبديل لها، فإنه يتبع ذلك حل البرلمان، والسبب في ذلك هو طرح الموضوع على الشعب لاستفتائه واستطلاع رأيه في تصرف رئيس الدولة، ويسمى حل البرلمان في هذه الحالة "حلًّا رئاسيًّا". هذا الحل هو ثابي الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني،<sup>٤٣</sup> فإن أسفرت نتائج الانتخابات عن أغلبية برلمانية توَيَّدَ السوزارة الجديدة من حزب الأقلية، فإن هذا يعني أن تصرف رئيس الدولة كان سليمًا، وإن لم تكون نتيجة الانتخابات كذلك، فإن هذا يدل على عدم صحة تصرف رئيس الدولة، مما يعني وجوب استقالة الوزارة الجديدة من حزب الأقلية، وتعيين وزارة جديدة من الحزب المتصرِّ في الانتخابات.<sup>٤٤</sup>

---

٤٢ - في الحالة التي يقوم فيها رئيس الدولة بإقالة وزارة مؤيدة من أغلبية البرلمان، وتعيين وزارة جديدة من حزب الأقلية، فإنه يتوجه عليه التوجه إلى حل البرلمان، وإنما انتخابات جديدة، وذلك لاستفتاء الشعب في التصرف الذي أتاه، فإن أسفرت الانتخابات عن فوز حزب الوزارة المقalleة فإنه يتعين في هذه الحالة تشكيل الوزارة من هذا الحزب، وهذا يعني أن موقف رئيس الدولة لم يكن مؤيدًا من قبل الشعب، الأمر الذي قد يجعل رئيس الدولة في موقف مخرج للغاية.

٤٣ - يختلف الحل الرئاسي عن الحل الوزاري من حيث صاحب الحق في استخدام كل منها، فالحل الرئاسي يمارس من قبل رئيس الدولة، أما الحل الوزاري *Dissolution ministérielle* فإنه يمارس من قبل الوزارة عند حدوث نزاع بينها وبين البرلمان، وذلك لتحكم هيبة الناخبين (الشعب) في موضع هذا الرابع، وفيما إذا كانت تزيد البرلمان (فوز الأغلبية البرلمانية) أم الوزارة (فوز المعارضة).

٤٤ - ومن الأمثلة التي توضح هذه الحالة ما حديث في فرنسا سنة ١٨٧٧ عندما أقال الرئيس "مكمـافون" وزارة *Jules Simon* المكونة من أغلبية أعضاء مجلس التوابل الفرنسي، وقد قام "مكمـافون" بتعيين وزارة من الأقلية برئاسة *Broglie Fourtou*. عمد "مكمـافون" إلى حل مجلس التوابل بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ (وفقاً للإجراءات الدستورية الثبعة في ذلك الوقت). أسفرت نتائج الانتخابات عن انتصار الأقلية القدرية، الأمر الذي اضطر وزارة *Broglie* إلى الاستقالة، وتولى حزب الأغلبية الحكم برئاسة *Roche bout*، وبهذا لذلك أصرّ رئيس الدولة في موقفه، عزّز، مما اضطره إلى الاستقالة بعد فترة قصيرة. ولم يقدم أحد من رؤسائه

ويذهب العميد "هورير" إلى القول إن حق الحل في النظام البرلماني ليس من شأنه تحقيق التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية فقط، وإنما من شأنه تحقيق التوازن بين ثلاثة سلطات طالما أن سلطة "هيئة الناخبين" تقوم بدور الحكم حل الرابع القائم بين السلطات التشريعية والتنفيذية.<sup>٤٥</sup>

ومما يجب الإشارة إليه أخيراً، أن حل البرلمان -سواء كان حلاً رئاسياً أم برلمانياً- إنما يحافظ في أغلب الأحيان بضمانت دستورية تكفل عدم إساءة استعماله من هذه الضمانات:<sup>٤٦</sup>

١- يجب أن يشمل مرسوم الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية محددة.

٢- يجب أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي دعت إلى حل البرلمان.

٣- وجوب استقالة الوزارة التي وقفت مرسوم الحل، وتعيين وزارة جديدة تقسم بالإشراف على الانتخابات.

٤- دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع بعد إتمام إجراءات الانتخابات.

٥- عدم حل المجلس الجديد للأسباب التي حل المجلس القديم من أجلها

---

الجمهوريات الفرنسية بعد هذا التاريخ إلى التحجو، لاستخدام حق الحل، عشية من تكرار ما جرى مع الرئيس "مكماهون".

ومع ذلك فقد حدث في مصر أن فاعت وزارة "زيور باشا" بحل البرلمان، لكن الانتخابات الجديدة جاءت بالتزوجه نفسها تقريباً، فلما جاء رئيس الوزراء لحضور جلسة انتخاب البرلمان، قام بإعلان حل المجلس المنتخب من جديد -رغم المتع الدستوري-. وأمر الجنود بإخلاء مبنى البرلمان من النواب وإغلاقه، الأمر الذي حدا بالنواب إلى عقد اجتماعهم في أحد الصناديق الكبرى، متسلكين بعدم دستورية قرار الحل، مقررين سحب الثقة من الحكومة. ولعل إسامة استعمال حق الحل من قبل الحكومات الخلفية في مصر، حيث لم يكمل برلمان واحد مدته القانونية من سنة ١٩٧١ إلى سنة ١٩٧٢، هو الذي حل واضطجع دستور ١٩٧١ إلى تضييع الدستور نصاً بعدم جواز حل البرلمان إلا بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. انظر: د. محمد مرعي حوري- المرجع السابق.. ص ٢٠٠-<sup>٤٧</sup> ٤٥- L'existence du droit de dissolution prouve que le jeu du gouvernement parlementaire n'est pas seulement un équilibre à deux pouvoirs : exécutif et la législatif, mais qu'en réalité il est un équilibre à trois puisque le pouvoir de suffrage, peut être ainsi appelé à trancher un conflit. Précis de droit Constitutionnel , 1929 . p. 367.

٤٦- د. رمضان محمد، بطيء- الرابع السادس - ص ٢٦٨.

## **ثالثاً. التصديق على القوانين: *Droit de sanction***

تقرر دساتير غالبية الدول التي تهتم بالنهج البرلماني في سياساتها، حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين. بينما بذلك يكون لرئيس الدولة حق المصادقة على القانون الذي سنته البرلمان، أو عدم الموافقة عليه. فإن رفض التصديق انعدم وجسد القانون.

بعد "حق التصديق" مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية المقررة أساساً للبرلمان.<sup>٤٧</sup>

ويذهب بعض الفقهاء إلى القول بتعارض "حق التصديق" مع المبادئ الديمقراطية التي تؤكد بأن الأمة هي مصدر السلطات، فالبرلمان يمثل الأمة، ويجب أن لا يكون هناك أي معقب على تصرفاته من قبل أية هيئة أخرى. ولعل هذا ما يفسر لنا تعطل استخدام هذا الحق -عملياً- من قبل رؤساء الدول ذات النظم البرلمانية، ففي إنكلترا لم يستعمل هذا الحق منذ سنة ١٧٠٧، وفي بلجيكا لا يلتجأ الملك إلى استخدام هذا الحق إلا في حالات نادرة جداً..<sup>٤٨</sup>

خلص مما تقدم إلى أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو مجرد "رمز" يحيط بالدولة، دون أن يكون له دور فعلي في الحياة السياسية. ومع ذلك فإنه يتمتع بنفوذ أديبي ومعنوي. وقد يتمتع بعض النزوف السياسي في النظم الجمهورية، وذلك فيما يتعلق بشؤون الحكم والسياسة العامة. وهذا مرد قوة شخصية رئيس الدولة، ومدى خبرته السياسية.<sup>٤٩</sup> وبتعبير آخر، قد يكون لرئيس الدولة دور حيوي في بعض الأحيان، ولا سيما في الحالات التي يكون فيها هذا الرئيس منتخبأً، أو عندما يكون

٤٧- يختلف حق التصديق عن حق الاعتراض *droit de veto* الذي قد ينثر أحياناً لرئيس الدولة، فإذا برأت على حق الاعتراض لا يجرد وقت تقاد القانون لمدة معينة، وإنما ينبع على رئيس الدولة عادة إقرار القانون مرة ثانية بأغلبية خاصة تنص عليها الدساتير عادة. ولا يهدى حتى الاعتراض عملاً نشريعياً بالمعنى الصحيح، ولا يهدى مشاركة من جانب رئيس الدولة في أدوار الوظيفة التشريعية.

٤٨- د. محمد كامل الجملة- المرجع السابق- ص ٦٢٦.

٤٩- د. جورج شقير ساري- المرجع السابق- ص ٢٢٩.

البرلمان ضعيفاً بسبب الانقسامات، وعدم وجود حزب يتمتع بأغلبية مؤثرة. وفي دول العالم الثالث يتمتع رؤساء الدول - ولو كأنوا أم رؤساء جمهوريات - بسلطات قوية إن لم تكن مطلقة، حتى وإن وصفوا نظمهم بأنها نظام برلمانية.



## المبحث الرابع

### الوزارة

انبثقت الوزارة -تاريخياً- عن مجلس الملك الخاص، فمنذ القرن السابع عشر كان الملك يحيط نفسه بعدد محدود من المستشارين الخاصين، وتدرجياً -وككل المؤسسات البريطانية التي لم تنشأ بقانون، أو بناريج محددة- أخذ قسم من هذا المجلس يختص بمناقشة الأمور الأساسية، ثم استقل عن الملك، وبدأ يأخذ قراراته بدون وجوده، وانتهى بأن يشكل فريق عمل مسؤولأً أمام البرلمان، وهو ما شكل الحكومة. والسبب في استقلالية هذا الفريق -أو ما أصبح يسمى بالحكومة- يعود إلى عدم مسؤولية الملك كونه لا يحظى، ومنذ القرن الثامن عشر، ظهر تدليداً مفاده ضرورة أن تكون السلطة أو الحكومة مسؤولة انتلاقاً من مبدأ "التزام المسؤولية حيث تكون السلطة"، وذلك هو المبدأ الأساسي لتنظيم البرلماني.

وتكون الوزارة في بريطانيا اليوم من عدد كبير من الوزراء، قد يزيد عن المائة، كما هو الحال مع وزارة "جون ميجر" لعام ١٩٩٠، إلا أن جميع هؤلاء الوزراء غير منساوين، فتشكيل الوزارة معدّ بشكل كبير على نحو ما سرى.

وعلى وجه العموم يمكن القول إن الوزارة في مختلف النظم البرلمانية إنما تكون من زعماء حزب الأغلبية، أو على الأقل تكون مؤيدة من غالبية أعضاء البرلمان. وتقوم هذه الوزارة بتعريف شؤون الدولة على النحو الذي يرضيه البرلمان، أو أغلبية أعضائه، لكي تحوز بشكل دائم على ثقته. والوزارة في النظام البرلماني هي حجر الزاوية فيه، فهي تمثل البرلمان لدى رئيس الدولة، كما أنها تخيم على تصريف جميع

شؤون الدولة، فجميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة إنما تمارس فعلياً من قبل الوزارة المسؤولة أمام البرلمان .<sup>٥٠</sup>

## المطلب الأول

### خصائص الوزارة في النظام البرلماني

#### أولاً. اختيارات الوزارة من حزب الأغلبية:

وإذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين فإن الاختيار يكون من حزب الأغلبية في مجلس التواب. ويفضل أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان - وإن لم يكن هذا الأمر حتمياً - فالملاحظ علمناً أن الوزراء يكونون في أغلب الأحيان أعضاء في البرلمان. هذه القاعدة مستقرة في النظم البرلمانية حتى في حال عدم وجود نصوص دستورية صريحة تقررها، إذ إن العرف قد جرى على اتباعها .<sup>٥١</sup>

وينشأ عن الجمجمة بين عضوية البرلمان والوزارة حدوث تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يكون للوزراء... بحكم عضويتهم في البرلمان... حق حضور جلسات البرلمان، والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، والدفاع عن سياسة الحكومة، كما أن لهم حق التصويت عند أحد الأراء في المسائل المطروحة للمناقشة.

-٥٠- من اختيارات هذه السلطات: تعيين الموظفين وعزلهم؛ وتصديق المعايدات؛ وحل البرلمان وتأخذه، والعفو عن الحكم عليهم، وقيادة الجيش ...

-٥١- خلافاً لما هو عليه الحال في النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات.

## **ثانياً. تكوّن وحدة:**

يشكّل الوزراء مجلساً يطلق عليه اسم "مجلس الوزراء" برأسه شخص يدعى "رئيس الوزراء" أو "الوزير الأول".<sup>٤٢</sup> هذا المجلس يشكّل وحدة قائمة بذاتها لإدارة شؤون الدولة، ورسم السياسة العامة لها، وإصدار القرارات المهمة، والعمل على تحقيق الانسجام بين الوزارات المختلفة. وهذا هو الذي تقع على كاهله المسؤولية التضامنية، لأنّه يضمّ أعضاء لوزارة ويجعل منهم عضواً لا يتجزأ.<sup>٤٣</sup>

## **ثالثاً . وجود تجانس بين أعضاء الوزارة:**

من الضروري أن يكون هناك تجانس بين أعضاء الوزارة، لكي تسهل مهمتها، وتتمكن من أداء أعمالها بيسر. هذا التجانس يتحقق بقيام رئيس السوزارة بالتحيّر وزرائه من رجال حزبه الذين يشّقّ لهم، والذين تكون لديهم رغبة صادقة في التعاون معه. وما يجب الإشارة إليه أن مبدأ "التجانس" قد يختفي، وبالتالي تكون أمثل وزارة غير متتجانسة.<sup>٤٤</sup>

٤٢ - لا وجود مجلس الوزراء في النظام الرئاسي، وبالتالي لا يوجد رئيس للوزارة مستقل عن رئيس الجمهورية، وبعبارة أخرى، يمارس رئيس الدولة الوظيفتين معاً، غالباً مركزة تماماً في يده.

٤٣ - إذا حضر رئيس الدولة اجتماع مجلس الوزراء فإن الم eens يطلق عليه اسم "مجلس الوزراء" وإن لم يحضر سمي "مجلس الوزراء". وفي حال حضور رئيس الدولة للاجتماع فإنه يترأس الجلسة، وبوجه الاختصار، وبيني رئيس في أسئلتي المروضة. فإذا ثبتت عملية التصويت فإن رئيس الدولة يتعين عن إعطاء صوته، وإن كان الواقع العملي يؤكد في هذه الحالات أن قرارات المجلس تتأثر بوجهة نظر رئيس الدولة، مما له من نفوذ أكبر.

٤٤ - من أمثلة الوزارات غير التجانس:

\* الوزارة الإدارية أو وزارة الأعمال: *Cabinet de d'affaires* وهذه الوزارة تتكون من وزراء غير متتجابين في مهامهم. وتقول الوزارة إدارة شؤون الحكم لفترة قصيرة، وذلك إلى أن تعود الأمور إلى يدراها الطبيعي، فتسلم مقاليد الحكم وزارة من حزب الأغلبية.

\* وزارة التركيز *Cabinet de concertation* وختلف هذه الوزارة من أسلوب منقاربة في مهامها السياسية، ومتناهية في وجهات النظر.

\* وزارة الاتحاد المقدس: *Cabinet sacrée d'union* وتكون هذه الوزارة من أعضاء يتبعون لاحزاب مختلفة، ويناط بهذه الوزارة عادة القيام بمهمة وطنية كبيرة، كمراجعة أزمة مالية أو حالة حرب.

## **رابعاً . مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان:**

يمكن للنواب أن يُرغموا الوزارة على الاستقالة عن طريق التصويت على حجب الثقة، فالمسؤولية السياسية للوزارة هي "قدرة البرلمان على عزل أعضاء الوزارة". يتم تحريك المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان تبعاً لطريقتين: إما أن تكون المبادرة من الحكومة نفسها، أي أن تطرح الثقة بنفسها بناءً على سياساتها العامة، أو على نص قانوني معين عن طريق ما يسمى بـ"سؤال الثقة"، وإما أن يأخذ البرلمان المبادرة، وتسمى عندها "جريدة حجب الثقة". والمسؤولية السياسية للوزارة هي مسؤولية جماعية، يعني أن التصويت السلي للبرلمان يصيب الحكومة بأكملها، ويُحيّرها على الاستقالة. والوزارة متضامنة، فإذا تعرض أحد الوزراء للنفي، فعلى الوزارة بأكملها أن تتضامن معه. على أنه يمكن لرئيس الوزارة أن يتخلى عن وزير يعارضه البرلمان بسبب فعل شخصي. ويتم تحريك المسؤولية أمام مجلس واحد، هو مجلس الذي يتم انتخابه بالاقتراع الشعبي المباشر، كونه الممثل للشعب الذي تكمن فيه سيادة الدولة.

هذه المسؤولية هي أهم ما يميز النظام السياسي البرلماني عن غيره من أنظمة الحكم، فالمسؤولية السياسية، وحق الخلل، هما أساس النظام البرلماني، ويعني آخر، لا وجود للنظام البرلماني دونهما. وإلى جانب المسؤولية السياسية للوزارة هناك ما يسمى بـ"المسؤولية المدنية" التي يتلزم على أساسها الوزير بتعويض الضرر الذي قد ينجم عن تصرفاته. يضاف إلى ما نقدم "المسؤولية الجزائية"، والتي توجب مساءلة الوزراء عن الجرائم المقرفة من قبلهم، ومعاقبتهم عليها، سواء كانت هذه الجرائم متعلقة بسأدائهم لوطائفهم، أو أنها كانت من قبيل الجرائم العادية التي يعاقب عليها القانون بمقتضى أحكام النصوص الجزائية.

## **خامساً- المجلس الملكي الفاصل:**

يوجد في بريطانيا مؤسسة متميزة عن الوزارة، لكنها لا تتمتع بالاستقلال الكامل عنها هي "المجلس الملكي الخاص" الذي يفترض به إعطاء الاستشارات للملك. ويتألف هذا المجلس من عدد كبير من الأعضاء (٤٠٠ تقريباً) يعيون لدى الحياة من قبل الوزارة وهم: الوزراء والوزراء القدامي، كبار رجال الكنيسة، الشخصيات السياسية والإدارية ، القضاة، رجال الأعمال، وبعض شخصيات الحكومة.

لعب هذا المجلس دوراً مهماً في الماضي، وكان يتتألف في البداية من مستشاري الملك، حتى إن الحكومة المصغرة كانت في بادي الأمر إحدى شعب (غرف) المجلس الخاص، يجمع الأعضاء الأكثر نفوذاً في المجلس. ويجتمع المجلس برئاسة لورد يسمى "اللورد رئيس المجلس". وكانت له صلاحيات كبيرة ومتعددة، فعلى الصعيد السياسي تتخذ في هذا المجلس الإعلانات الكلية الخاصة مثلاً بدعة البرلمان إلى الانعقاد أو حلّه. كما تقرّ فيه الأنظمة التي تشبه "المراسيم التشريعية". أما على الصعيد الإداري، فبيان تعين كبار الموظفين إنما يتم بداخله. وفي الواقع فإن الصلاحيات السياسية والإدارية للمجلس تمارس من قبل أعضاء الحكومة "حصرياً"، أما بقية الأعضاء فإنهم يوافقون دون أي نقاش. ويكتفي أن يحضر ثلاثة أعضاء لتكون الجلسة قانونية. ويرفع الملك هذه القرارات. بالإضافة إلى ذلك هناك صلاحيات قضائية. ومنذ عام ١٨٤٣، أنشئت داخله "لجنة قضائية" تعدّ أعلى غرفة في التنظيم القضائي، تتشكل من أعلى القضاة، كانت "المحكمة الاستئنافية العليا بالنسبة للمستعمرات"، ولكن بعد فقدان بريطانيا لمستعمراتها، تقلص دور هذه الغرفة بشكل كبير.

وعلى وجه العموم، فإن المجلس الخاص للملك قد فقد صلاحياته تدريجياً، هذه الصلاحيات التي تحولت للحكومة المصغرة. ويقتصر عملياً دور هذا المجلس الآن على وظيفتين أساستين: فهو يجتمع في جلسة عامة للموافقة على زواج الملك، ولسماع خطاب اعتلاء العرش.

## المطلب الثاني

### صلاحيات الوزراء في المملكة المتحدة

تحب الإشارة أولاً إلى أن النظام البرلماني إنما يقوم على "ثانية السلطة التنفيذية"، أي وجود رئيس فيها: رئيس مجده رئيس الدولة (منكراً كان أم رئيساً)، ورئيس مثله الوزارة التي تتكون من رئيس الحكومة ووزرائه. لكن ثانية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الكلاسيكي هي شكلية، لأن دور رئيس الدولة في هذا النظام هو دور فوري، إنه يجسد الأمة، ويصدر القوانين، ويوقع على المراسيم، ويقتصر المعاهدات، ويعين رئيس الوزارة و الوزراء، ويكتبه أن يحلَّ البرلمان. على أنه لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بشكل رمزي، فاتخاذ القرارات يتم من قبل الحكومة، وما علني الرئيس إلا الخضوع لها، وتوقيع قرارها.

إذاً لا يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني الكلاسيكي أية صلاحيات مهمة بشكل مباشر، بل بوساطة الوزارة، من خلال توقيع الوزارة الإضافي على قرارات الرئيس، وبالمقابل فرئيس الدولة يعدَّ غير مسؤول سياسياً عن أعماله أمام البرلمان، إنه رمز استمرارية الدولة.

## **أولاً-الوزير الأول:**

تارياً كان على الوزير الأول وحكومته التمتع بشقة مزدوجة من الملك ومسن البرلمان، فالوزارة كانت في بداية الأمر مجرد جهاز استشاري للملك يسمى ويعزفها كما يشاء.

الوزير الأول هو الذي يتأس الحكومة، وقد أخذ هذه الوظيفة بشكل تقليدي، ويعتقد الفقهاء أنها ابتدأت مع *WALPOLE* (١٧٢٤ - ١٧٤٢)، ولكنها تأكّدت وأصبحت رسمية عام ١٩٠٥.

يُعين الوزير الأول من قبل الملك، ومنذ عام ١٨٩٤ أصبح الملك ملزماً بتعيين زعيم حزب الأغلبية. لذلك يمكن القول إن الوزير الأول يختار عملياً من قبل الناخبين، وليس من قبل الملك، فالناخب البريطاني لا ينتخب في الانتخابات النيابية فقط، بل أولاً - وقبل كل شيء - حزبه ورئيس حزبه الذي سيصبح رئيساً للوزراء.

وإلى جانب كونه وزير أولاً، من الممكن أن تسد إليه حقائب أخرى، مثل "تشرشل" الذي قسلم وزارة الدفاع، بالإضافة إلى منصبه كوزير أول، و"مكدونالد" الذي تسلّم وزارة الخارجية. أما "ويلسون" فقد تسلّم أيضاً وزارة الاقتصاد. على أن تسلّم الوزير الأول لوزارات أخرى تبقى حالات نادرة في التاريخ البريطاني. في المقابل، فالوزير الأول هو حكماً اللورد الأول للحربيّة، أي وزير المالية. ولكن هذا التقليد انقطع سنة ١٩٠٢ مع اللورد "سالسيوري" عندما عُيّن مساعدًا لوزير المالية، ثم أصبح الوزير الفعلي لثلك الوزارة. نشير أخيراً إلى أن الوزير الأول هو الرئيس الإداري الأعلى في النظام البريطاني.

نظرياً - وكما تشير تسميتها - ليس إلا الأول بين متساوين، لكنه عملياً هو الرئيس المُحْقِّق للحكومة، لأن الانتخابات تم باسمه، أي أن المواطنين يختارون بين هذا الرعيم أو ذلك كونه زعيم الحزب. يعين الوزراء بعد الموافقة الشكالية للملك، ويمكنه استحداث وزارات جديدة. وإلى جانب رئاسته للحكومة، فإنه يجده حسلاً للأعمال، ويوجه المناقشات، ويراقب تطبيق سياسة الحكومة، وهو في الوقت نفسه قائداً للجيش، والمسؤول فعلياً عن السياسة الخارجية. أخيراً هو الذي يعين جميع كبار الموظفين، ويحمل مجلس العموم، وال المجالس البلدية. ويمكن القول إن الحكومة - بكامل أعضائها - متخصصة بالوزير الأول، لأنه يشرف على السياسة العامة للحكومة وعلى سياسة وزرائه، بوصفه المسؤول السياسي الأول أمام البرلمان، لأنه زعيم حزب الأغلبية. وما ساهم في تكريس زعامة الوزير الأول هو الانضباطية الشديدة التي تتمتع بها الأحزاب البريطانية.

## ثانياً - الوزراء وأمناء الدولة:

يشكل الوزراء وأمناء الدولة النواة الأساسية للحكومة. ويوجد نوعان من الألقاب: الوزراء بالمفهوم الضيق (الذين يتّّسّعون وزارات معينة)، وأمناء الدولة الذين يتّسّعون "مصالح عامة" office. هذا التّمييز في الألقاب يعود إلى تاريخ إنشاء الوزارات أو المصالح. فالمصالح وجدت تاريخياً قبل الوزارات. ففي بريطانيا كانت الوزارات المهمة والقديمة تسمى جميعها باسم "مصلحة". وتتم تسمية المسؤولين وأمناء الدولة، من قبل الوزير الأول، من بين أعضاء الحزب الذي يتّسّم إليه.

في البداية كان أعضاء الحكومة يُسمّون من خارج البرلمان، كي لا يؤثّر الملك في السلطة التشريعية. ولكن في أواخر القرن السابع عشر، ولكي يتصالح الملك مع البرلمان أصبح يختار أعضاء الحكومة من داخله، وبذلك أصبح جميع الوزراء الفعليين منتخبين من بين النواب. إلا أنه في عام 1937 صدر قانون يجرّ الوزير الأول على اختيار ثلاثة وزراء على الأقل من بين اللوردات. ووزير العدل هو لورد حكماً، وهو في الوقت نفسه رئيس مجلس اللوردات. وتحذر الإشارة إلى أن لكل وزير - أو أمين

دولة - مساعد يسمى "مساعد برلمانياً"، يقوم بدور صلة وصل بين الوزارة، التي يعين فيها وبين البرلمان، يحضر هذا المساعد جلسات البرلمان، ويجيب عن الأسئلة الشفهية التي تتعلق بوزارته. كما أن هذا المساعد قد يشرف على بعض شؤون الوزارة بناء على تفويض من الوزير المختص.

كان الدافع إلى إنشاء منصب مساعد وزير للشؤون البرلمانية هو أنه لا يحق للوزير الدفاع عن سياسة حكومته، أو إدارة وزارته، إلا أمام المجلس الذي يتهميه، وذلك بحسب التقاليد البرلمانية البريطانية. فالوزير، إذاً كان نائباً، يجب أن يكون مساعد له، والعكس بالعكس. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يسمح للوردادات بالترشح لمقاعد مجلس العموم، وكذلك الحال بالنسبة للوزير الأول، الذي يجب أن يكون حكماً من مجلس العموم. لذلك اضطرر "دوغلاس هيوم" للاستقالة عام 1963 من مجلس اللوردات لكي ينتخب عضواً في مجلس العموم، في انتخابات فرعية، كي يتمكن من تمارسة مهامه كوزير أول.

### ثالثاً - الوزراء الفقريون:

يعزى وجود هذا النوع من الوزراء إما إلى التقاليد، حيث إن عدد الوزارات لم يعد ذا وجود، إلا أن التقاليد البرلمانية ما زالت تسمى تلك الوزارات وزراء، وإما إلى تطور الحياة البرلمانية، والوزراء هم نوعان: الوزراء الذين يمارسون وظائف فخرية، كاللورد حامل الخاتم الخاص، واللورد مستشار "دوقية مانشستر"، واللورد رئيس مجلس آل خاص... والأمناء البرلمانيون *Junior Ministers*، وهم بمساعدتهم الوزراء في قسم من مهماتهم، وعادة يكون هؤلاء من التواب الشباب، الذين يتدرّبون على إدارة شؤون الحكم. غير أن هذا النوع من الوزراء الفخرية لا يحضرون جميع جلسات الحكومة. ولو أضفنا هؤلاء إلى عدد أعضاء الحكومة الفعلية لبلغ العدد ١٤٠ عضواً تقريباً.

## **وابعاً - الحكومة المصغرة:**

إن العدد الكبير لأعضاء الحكومة يجعل عملها غير فعال، لذلك تجد أن الحكومة العاملة، والتي تملك السلطة الحكومية، هي مصغرة جداً، وقد لا يتجاوز عدد أعضائها العشرين عضواً، ويقتصر هذا العدد في الأرمات إلى أقل من ذلك بكثير، يطلق على هذه الحكومة المصغرة اسم السـ "كابيت". في عام ١٩١٤ كان عدد أعضاء هذه الحكومة خمسة فقط، وهم وزراء: الخارجية، والدفاع، والاقتصاد، والتموين، والمواصلات. وأثناء الحرب العالمية الثانية تراوح عدد أعضاء هذه الحكومة بين (٥) و(٨) وزراء.

و الوزارة المصغرة منبعثة عن الحكومة، وتضم الوزارات السياسية، ويسمى اختيار أعضاء هذه الوزارة وإقالتهم من قبل الوزير الأول. وإذا كانت الوزارات الأساسية موجودة داخل هذه الوزارة، فإن الوزارات التي تتشكل منها هذه الحكومة المصغرة تختلف بين وزارة وأخرى. فمثلاً قد تكون وزارة العمل أو المواصلات مسيرة الوزارات الداخلية في الحكومة المصغرة في هذه الوزارة، ثم من الممكن أن تصبح خارجها في وزارة لاحقة. إلا أن هناك عدداً من الوزارات الأساسية ثانية مثل وزارة المالية، الخارجية، الداخلية، والدفاع. وبحسب العادة في بريطانيا أن تحيي الحكومة المصغرة ممثلي التيارات داخل الحزب الحاكم.

إن الحكومة المصغرة هي مركز التنظيم والقرار الحكوميين، وهي جهاز جماعي توضع تحت سلطة الوزير الأول، وأعضاؤها متضامون، وقراراها المتحدة بعد المداولة تلزم الجميع. لذلك، فمسؤوليتها مسؤولة جماعية. وهذه المسؤولية تمتد إلى جميع الوزراء أعضاء الحكومة من لا يشاركون في اتخاذ القرارات. على أنه، لا يهدى من التذكير أن المسؤولية السياسية لهذه الحكومة تبقى مسؤولة شكلية أمام البرلمان بسبب تبعتها بالأغلبية داخل مجلس العموم. لذلك، فالمسؤولية تكون أكثر أهمية أمام الناخبين، لأن هؤلاء هم الذين يحق لهم سحب الثقة أثناء الانتخابات.

يجتمع الحكومة دورياً مرة كل أسبوع في مقر الوزير الأول، وغالباً ما يتم عملها من خلال اللجان الوزارية الدائمة التي تضم عدداً من الوزراء؛ مثل لجنة الدفاع المدني، لجنة السياسة الاقتصادية، لجنة الإنتاج ولجنة التشريع. وهذه اللجان تلعب دوراً مهمأً بالنسبة للقرارات الحكومية، وخاصة لجنة التشريع التي تختص بتحضير مشروعات القوانين.

ويتمتع الوزير الأول والحكومة المصغرة بجميع الصالحيات التي يمتلكها الملك في بدايات النظام البرماني، ولا تعود هذه الصالحية لإرادة الملك أو البرلمان أو الأحزاب، بل إن السلطة الواسعة التي تتمتع بها الحكومة المصغرة تعود بصورة أساسية إلى الشعب عن طريق الانتخاب، فالشعب هو من يختار الوزير الأول وبالتالي الوزراء. ويمكن أن نميز بين نوعين من الصالحيات التي تمارسها الحكومة المصغرة، الصالحيات الإجرائية، والصالحيات التشريعية.

\* الصالحيات الإجرائية: تعود للحكومة المصغرة جميع الصالحيات التقليدية للسلطة التنفيذية، فعلى جانب رسم السياسة العامة للدولة، والأخذ بالإجراءات لتنفيذها، فهوسي المسؤولة عن الإدارة العامة التي تسمح لها بتعيين كبار الموظفين وتوجيهه عملاً بهم الإداري، ومرفقته. وتملك الحكومة المصغرة السلطة التنظيمية، والحق حل مجلس العموم، إلا أن هذا الحق يعود إلى الوزير الأول فقط.

\* الصالحيات التشريعية: تملك الحكومة المصغرة المبادرة التشريعية، التي أصبحت شبه متحركة لها بعد سيطرة الثانية الحزبية، ونادرًا ما يُرد مشروع قانون. وأصبح للبرلمان يقوم بدور شكلي بموافقتها على المشروعات التي تعددتها الحكومة المصغرة. والمبادرة التشريعية للحكومة المصغرة تبرز بشكل أساسي في ميدان الموارنة المالية، فمشروع الموارنة يعد من قبل وزارة المالية، ووحدتها الحكومة المصغرة من يحقق لها زيادة النفقات والواردات أو إنفاقها، فمناقشة الموارنة تم خلال فترة قصيرة جداً، لا تتعدي الخمسة وعشرين يوماً، داخل مجلس العموم وحده، بعد أن فقد مجلس اللورادات كل صلاحياته المالية. وعملياً، يوافق النواب على الموارنة بدون نقاش، عدا بعض الإجراءات التي

تعتبر علىها المعارضة. وتحتفظ الحكومة المصغرة أيضاً بسلطة تشريع القوانين مباشرة، وذلك عن طريق تقويض البرلمان لها بجزء من سلطته التشريعية. إذ إن البرلمان يستطيع -عن طريق قانون خاص- منح الحكومة المصغرة حق ممارسة التشريع بالإضافة عنده. وغالباً ما يمارس هذا التقويض التشريعي في بريطانيا ذات الشائبة الخرطمية، مما أدى إلى تركيز السلطات التشريعية والتنفيذية بيد الحكومة المصغرة، الممثلة للأغلبية البرلمانية.





**الفصل الرابع**

**النظام السياسي السوري**



## **تمهيد وتقسيم:**

أردنا في هذا الفصل أن نطرق لدراسة النظام السياسي السوري، لما لهذه الدراسة من أهمية خاصة، من حيث وجوب التعرف على طبيعة هذا النظام، وأالية عمل المؤسسات الدستورية والسياسية لدينا، والحدود القانونية المرسومة لهذه السلطات وهي في خضم تأديتها للرسالة التي أوكلها الشعب السوري إليها.

ولما كانت سورية، ولفترة زمنية طويلة، كجزء لا يتجزأ من الدولة العربية الإسلامية، التي دامت زهاء أربعة عشر قرناً، فإنه من الطبيعي أن تبدأ دراستنا للنظام السياسي السوري منذ هذا التاريخ على الأقل، ومن اللازم أيضاً أن نذكر بأن سورية لم تعيش في ظل نظام سياسي له طبيعة واحدة حتى في ظل التطور الدستوري الحديث، وإنما يتم الأخذ أحياناً بزايا النظام البرلماني، وفي أغلب الأحيان بزايا النظام الرئاسي، كما أن سورية لم تشهد استقراراً سياسياً إلا منذ عام ١٩٧١، وإنما كانت دائماً مسرحاً للصراعات السياسية المتناقضة، مما يوجب علينا أن نأخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار.

وبناءً عليه فإن هذا الفصل ينقسم إلى المباحث التالية:

**المبحث الأول :** سورية كجزء من الدولة العربية الإسلامية.

**المبحث الثاني :** التطور الدستوري الحديث.

**المبحث الثالث:** ماهية الدستور الدائم لعام ١٩٧٣.

**المبحث الرابع :** السلطات العامة.

# **المبحث الأول**

## **سورية كجزء من الدولة العربية الإسلامية**

في القرن السابع للميلاد تجاوز العرب تنظيمهم القبلي بإنشائهم دولة متسعة الأرجاء، ساهمت في بناء الحضارة الإنسانية، كما أنها ساهمت في تبديل وجه الشرق ووجه العالم المتصلّك. وفي عام ٦٤٠ فتح العرب المسلمين سوريا، وكان ذلك في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وقد عُين معاوية بن أبي سفيان والياً عليها.

وفي العهد الأموي أصبحت دمشق عاصمة للدولة الإسلامية، ثم انتقل الحكم إلى العباسيين، فأصبحت بغداد هي العاصمة. إلا أن الدولة المترامية الأطراف بدأت بالانهيار، وقد ساعد على ذلك نمو الخلافات الدينية والسياسية، ونمو الشعور الإقليمي والقبلي، وفقدان الأمن، وتعدد الحكام.

ولما جاءت الحروب الصليبية (٩٠٦ - ١٢٧٠) زادت في تفكك الدولة العربية، لكن شمل البلاد كان قد التأم من جديد في ظل الحكم العثماني الذي دام أربعة قرون. وقد استمر هذا الوضع حتى قيام الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨، التي ما إن انتهت حتى تكرّس وجود الاستعمار الغربي في الوطن العربي.

وفيمَا يلي سنتعرض بإيجاز إلى المضائق التي يتسم بها نظام الحكم الإسلامي، وبالماضي التي مرّ بها هذا النظام منذ العهد النبي وحتى ظهور الاستعمار الغربي، الذي انتهت بمحبيه الدولة الإسلامية، وذلك من خلال المطلين التاليين:

**المطلب الأول:** خصائص نظام الحكم الإسلامي.

**المطلب الثاني:** مراحل نظام الحكم الإسلامي .

## **المطلب الأول**

### **خصائص نظام الحكم الإسلامي**

يتسم نظام الحكم في الإسلام بالخصائص التالية:

#### **أولاً- الوحدة الدينية أساس الدولة:**

تقوم الدولة الإسلامية على الجماعة، أو ما يسمى "الأمة الإسلامية". قال تعالى: "وَإِنْ هُنَّ أَمْتَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً".<sup>١</sup> ووحدة العقيدة الإسلامية هي أساس النظام الاجتماعي، والخلفية تجمع في يديه سلطتي الدين والدنيا.

#### **ثانياً- السيادة لله عز وجل:**

فهي ليست للحاكم أو الشعب. قال تعالى: "فَلْ لِلَّهِمَّ مَا لَكُمْ مِنْ مَلِكٍ مِنْ شَاءَ، وَتَرَخُّ الْمَلَكُونَ مِنْ شَاءَ، وَتَعْزِيزُ الْمَلَكُونَ مِنْ شَاءَ، وَتَذْلِيلُ الْمَلَكُونَ مِنْ شَاءَ، يَدِكُ الْخَيْرُ، إِنَّكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ". لكن هذا لا يعني أن الحكم في الإسلام إنما هو "تيرفراطي"، إذ لا وجود للكرهنة في الإسلام، وما المحاكم إلا بشر كفирه من البشر، فهو لا يمتنع بأي اعتياز ديني.

<sup>١</sup> سورة المؤمنين - الآية ٥٢.

### **ثالثاً- الحكم واجب في الإسلام:**

قال تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير، ويأمرون بالمعروف وينهون عن الشكرا". وقال تعالى: "وأطِيعُوا الله، وأطِيعُوا الرَّسُول، وَأُولُي الْأَمْرِ مِنْكُمْ".

وقد عبر عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن ذلك بقوله: "لا إسلام إلا جماعة، ولا جماعة إلا بإماراة، ولا إماراة إلا بطاعة".

### **رابعاً- الحكم في الإسلام حكم مقيد:**

فالقرآن الكريم هو الناظم للمجتمع الإسلامي ومؤسساته، ولا يملك الحكم أو الحكومون تغييره أو تعديل أحکامه التي تسم بالخلود<sup>٢</sup>. وقد يبين القرآن الكريم المسائل والمبادئ العامة دون الدخول في تفاصيل الأمور<sup>٣</sup>.

ويعتمد التشريع على السنة النبوية إلى جانب القرآن الكريم، والسنة الشريفة هي المفصلة للقواعد الكلية التي يتضمنها القرآن الكريم. قال تعالى: "وَاطِّعُوا الله، وأطِيعُوا الرَّسُول، وَأُولُي الْأَمْرِ مِنْكُمْ". وقال تعالى: "وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُول فَخُذُوهُ، وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَاتَّهُوا"<sup>٤</sup>.

<sup>٢</sup> لماذا يذهب بعض الفقهاء إلى عدم جواز تشييف التراعيد التي أتى على ذكرها القرآن الكريم بالقواعد الدستورية في الدول المعاصرة، لأنها من السالم به في هذه الدول أن الشعب مصدر السيادة، مما يعني أن له الحق في إلغاء القواعد الدستورية أو تعديلها. د. كمال الغالي: "مبادئ الفاتحون الدستوري والنظم السياسية"، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٣ - ص ٥١.

<sup>٣</sup> لا تزيد آيات التشريع الإسلامي في القرآن الكريم على (٢٠) آية، ولا يزيد عدد الآيات المتعلقة بشؤون الحكم على (١٠) آيات، أماباقي قسمها (٢٥) تتعلق بأمور اخرب والمعاهدات، و(٣٠) بالتشريع المجزئي. وسيعون بأن العادات والتشريع المدني، وسعون بأحكام الأسرقة، وغيره، عبد الرحمن الصانع: "الدخلن لدراسة التشريع الإسلامي - ج ١ - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٦ - ص ٤٣.

<sup>٤</sup> سورة الحشر الآية (٧).

## **خامساً - لا يبعد شكل الحكم في الإسلام من الأهواء الدينية:**

لم يحدد القرآن الكريم، أو السنة النبوية الشريفة، شكلاً محدداً لنظام الحكم الإسلامي. فإذا رجعنا إلى القرآن الكريم نجد قوله تعالى: "وأمرهم شوري بينهم" .<sup>٥</sup> وقوله تعالى: "وشاورهم في الأمر".<sup>٦</sup>

وذلك دون تحديد الأشخاص الذين يوكلون رأيهم، أو الكيفية التي يوكلون من خلالها هذا الرأي.

ولعل الحكمة من ذلك هي ترك هذه الأمور للظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية ... التي تتغير بغير الأزمان.

٥ - سورة آل عمران - الآية ٣٨ .

٦ - سورة آل عمران - الآية ١٥٩ .

## **المطلب الثاني**

### **مراحل نظام الحكم الإسلامي**

سنوجز فيما يلي أهم المراحل التي مرّ بها نظام الحكم الإسلامي:

#### **أولاً - العهد النبوي:**

شهد العهد النبوي نظام اندماج السلطات، فقد جمع رسول الله صلى الله عليه وسلم بين يديه السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية. وقد كانت حكومته حكومة دينية في جميع مظاهرها، فرسول الله عليه الصلاة والسلام لا ينطق عن الموى، إلا أنه ظلل حريصاً على مشاورة المسلمين في جميع أعماله. وقد توفي رسول الله صلى الله عليه وسلم دون أن يبيّن لل المسلمين شكلًا معيناً لنظام الحكم الذي يتعين عليهم اتباعه مسن بعده.

#### **ثانياً - العهد الراشدي: (٦٣٣ - ٦٦١ م)**

تغير هذا العهد بوحدة الخلافة والدولة. كما ظهر مصطلح "ال الخليفة" إنما اجتمع السفيقة،<sup>٧</sup> ثم ظهر لقب "أمير المؤمنين"؛ وكان أول من لُقب به سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه. كما أطلق فقهاء الشيعة على سيدنا علي بن أبي طالب كرم الله

-<sup>٧</sup> بعد وفاة رسول الله صلى الله عليه وسلم اجتمع كبار الصحابة في السفيقة انتخابهم للشّفاعة، وبعد أن تباينوا في الأمر انتهوا إلى وجود إقامة خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم ليكون عذري رأس الدولة الإسلامية.

ووجهه لقب "الإمام" وهذه التسمية أقرب في دلالتها إلى المعانى الدينية منها إلى السلطات الدينوية، وإن كانت في جوهرها تشمل على المعينين معاً.

ومن المفترض أن يباشر الخليفة سلطاته بنفسه، إلا أنه -وبسب ضخامة الأعباء الملقاة عليه- يلتجأ إلى الاستعانة ببعض الأشخاص، لمعاونته في أداء الأعمال المكلف بها.

وهناك بعض القيود التي ترد على الخليفة منها:

١- وجوب النفي بأحكام التشريع الإسلامي.

٢- أن لا تأخذنه في الحقيقة لومة لائم. قال أبو بكر رضي الله عنه: "أيها الناس إن أحسنت فأعينوني، وإن صدفت فقوموني، الضعيف فيكم قوي حتى آخذ له حقه، والقوى فيكم ضعيف حتى آخذ الحق منه... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله".

٣- الشورى: قال تعالى: "وأمرهم شورى بينهم". وقال تعالى: "وشاورهم في الأمر".

٤- العدل: قال تعالى: "إن الله يأمركم أن تردو الأمانات إلى أهلها، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل".<sup>٨</sup>

٥- المساواة: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "النفس سواسية كأسنان المشط، لا فضل لعربي على أعمامي، ولا لأبيض على أسود إلا بتفوى أو بعمل صالح".

<sup>٨</sup> - سورة النساء - الآية (٥٨).

### **ثالثاً - العهد الأموي: (٦٦١ - ٧٥٠ م)**

بلغت الدولة العربية الإسلامية في هذا العهد أقصى اتساعها، وقد تجسدت في هذا العهد وحدة الخليفة والخلافة. لكن مرحلة "اختيار" الخليفة من قبل المسلمين قد اندرت عندما هياً معاوية بن أبي سفيان لأبيه الأمور ليكون الخليفة من بعده، آخذًا أنه البيعة في حياته، ليكون هذا تقليدًا متبعًا فيما بعد. وبناء عليه حلّت "الوصية" محل ترشيح أهل الخلل والعقد، وحلّت "الوراثة" محل الاختيار، فأفرغت البيعة من مضمونها، وباتت تؤخذ بالرغبة والإكراه، والضغط والإغراء.

وفي هذا العهد نقلت عاصمة الخلافة من المدينة المنورة إلى دمشق . وكانت سلطات الخليفة سلطات مطلقة، وكثرت العطاءات، والإقطاعيات، والهبات، لمؤيدي الخليفة وشراهم.<sup>٩</sup>

وفي أواخر العهد الأموي اتجهت الإدارة نحو التركيز، وبدأ الخليفة يتخذ لنفسه "كتاباً" هم في حقيقة الأمر بمثابة الوزراء.

### **رابعاً - العهد العباسي: (٧٤٠ - ١٣٥٨ م)**

في هذا العهد بسط الخلفاء سلطتهم السياسية والدينية على كامل أرجاء الدولة (فيما عدا الأندلس) . واستمر نظام توارث الخلافة.<sup>١٠</sup> كما ظهر في هذا العهد منصب "الوزير" ونما دور الفرس في الحياة السياسية والدينية للدولة. وقد كانت سلطات الوزراء واسعة لا يجد منها سوى قوة الخليفة، وقد ظهر نوعان للوزارة هما وزارتا

<sup>٩</sup> - يستثنى من ذلك الخليفة عمر بن عبد العزىز رضى الله عنه، والذي لقب بخاتم الخلفاء الراشدين .

<sup>١٠</sup> - لا بل إنه تم العهد إلى شخص لم يبلغوا سن الرشد، فقد عهد الرشيد إلى ابنه الأعمى وكان عمره حينئذ متساوٍ، وإلى ابنه المأمون الذي لم يكن عمره يزيد على ثلاثة عشر عاماً.

التفويض والتنفيذ.<sup>١١</sup> وقد أدت استعانة العباسين بعناصر غير عربية إلى تدهور الخلافة، إذ راح المُسَلَّطُون يتدخلون في شؤون الحكم، لا بل إنهم أنجذبوا بتدخلون حتى في اختيار الخليفة وعزله.<sup>١٢</sup>

وقد تميّز هذا العهد بظهور فكرة "تعدد الخلافة"، إذ بدأ الأُمّاء يستقلون بالسلطة، الأمر الذي أدى إلى تعدد الخلافات في أجزاء مختلفة من الدولة العربية الإسلامية.<sup>١٣</sup> وقد ظلّ هذا العهد قائمًا من الناحية النظرية على الأقل - حتى سنة ١٥١٦ م.

#### خامسًا - العهد العثماني:

بعد انتصار العثمانيين على المماليك ألحقت مصر بالولايات العثمانية، فأسّرداد "السلطان سليم" تأكيد سيطرته السياسية والدينية معاً، فاللزم "المتوكل على الله" الخليفة العباسي الثامن عشر بالتنازل عن الخلافة؛ فانتقلت الخلافة بذلك إلى العثمانيين. وقد ظهر اللقب رسميًا في الدستور الذي صدر في عهد "مدحت باشا" سنة ١٨٧٦، إذ جاء النص على أن السلطة العثمانية العظمى التي آلت إليها الخلافة الإسلامية ستؤول إلى

١١ - كان وزير التفويض مفوّضاً في تدبير الأمور برأسه ونضارتها على اختهاه، لذا كانت تشرط فيه شرط الإمامنة عدا النسب. أما وزير التنفيذ فهو يقتصر على تنفيذ أوامر الخليفة، لذا جاز أن يكون من أمر الذمة.

١٢ - ومن هذه العناصر غير العربية: المسائل الأثراك (٣٢٢ - ٣٢٤ هـ) والبربريون (٣٣٤ - ٣٣٧ هـ) والسلاجقة (٤٤٧ - ٩٥٠ هـ).

١٣ - فقد استقل الأمويون في الأندلس سنة ١٣٨ هـ، والأدارسة في المغرب سنة ١٧٢ هـ، والأغالبة في تونس سنة ١٨٤ هـ، وقامت الدولة الفاطمية في بلاد المغرب ثم في مصر (٢٩٧ - ٥٦٧ هـ).

أبناء البيت المالك. كما جاء النص على أن صاحب العظمة السلطان، وبوصفة خليفة المسلمين، فإنه حامي حمى الدين.<sup>١٤</sup>

## المبحث الثاني

### التطور الدستوري المدحية

أعلن الشريف حسين الثورة على العثمانيين في العاشر من حزيران سنة ١٩١٦، وذلك بعد المراسلات المعروفة باسم "مراسلات حسين - مكمرون" التي اعترفت فيها بريطانيا باستقلال العرب، مما دفعهم إلى الوقوف إلى جانب الخلقاء في الحرب. وهكذا تحررت سوريا، ودخلت القوات العربية دمشق بتاريخ ٢٠/٩/١٩١٨، فتحررها وأعلنت قيام الحكم العربي فيها. وفي هذه الأثناء كان الساسة الغربيون يتৎفسون فيما بينهم على تقسيم البلاد العربية، فظهرت اتفاقية "سايكس - بيكر" المعروفة.<sup>١٥</sup>

وفي مؤتمر "سان ريمو" منحت إنكلترا الانتداب على العراق وفلسطين، ومنحت فرنسا الانتداب على سوريا ولبنان. وقد حاول العرب وضع الخلقاء أمام الأمر الواقع، فجربنما انعقد المؤتمر السوري في دمشق بتاريخ ٧/٣/١٩٢٠ أعلن استقلال سوريا

١٤ - يرى بعض الفقهاء أن الحكم الإسلامي قد انتهى بأختيار الخليفة العباسية في مصر سنة ١٥١٦ م، وأن خلافة العثمانيين لم تكن أكبر من حكم مطلق، كمال الملاي - المراجع السادس - ص ٥٠٣. ونحن لا نؤيد هؤلاء الاتّهاء على إخلاصه. صحيح أن هذا العهد قد شهد نوعاً من القسوة في الحكم، إلا أن هذا لا يعني عدم قيام الدولة العثمانية على أساس إسلامية. كما أن بعض الحكماء كانوا موجوداً في ظل العهدتين الأولى وال Abbasية، وهذا ليس معياراً كافياً للقول بعدم إسلامية الدولة.

١٥ - كما أصدرت إنكلترا وعد "بلفور" الذي تعهد فيه بإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.

كدولة ملوكية دستورية على رأسها الأمير فيصل بن الحسين.<sup>١٦</sup> لكن فرنسا احتلت سوريا بالقوة العسكرية، الأمر الذي أدى إلى انهيار الدولة العربية عقب معركة "ميسلون". وهكذا دخلت القوات الفرنسية دمشق بتاريخ ٢٤/٧/١٩٢٠، لتعمل على تحقيق الرفقي والتقدم للشعب السوري، هذا التقدم الذي لم يتحقق على أرض الواقع وإنما الذي حدث هو إغراق البلاد في بحر من القوضى والتخلف وسفك الدماء.

وستتناول فيما يلي تباعاً مراحل التطور الدستوري الحديث في سوريا، وذلك منذ مشروع الدستور الملكي وحتى قيام الدستور الحالي النافذ.

## المطلب الأول

### الوضع الدستوري قبل الاستقلال

#### أولاً - مشروع الدستور الملكي:

أعلن العرب في مؤتمرهم الذي عقدوه في دمشق في آذار من سنة ١٩٢٠ سوريّة دولة ملوكية دستورية، على رأسها الأمير "فيصل بن الحسين". كان هذا المؤتمر قد فرر "بتنا" على طلب الأمير فيصل - شكل الدولة، كما أنه وضع دستور للبلاد. وقد شكلت لجنة من عشرين عضواً برئاسة "هاشم الأتاسي" لوضع الدستور، وبالفعل وضع هذه اللجنة مشروع دستور يتكون من (٤٧) مادة. ثم عرض المشروع على المؤتمر في الثالث عشر من حوز فوافق على المواد السبع الأولى منه، لكن المؤتمر لم يسكن

١٦ - وكانت نضم سوريا الحالية، ولبنان، وفلسطين، والأردن.

من متابعة مهمته، إذ دخل الجيش الفرنسي دمشق في الرابع والعشرين من تموز، لينهي بذلك عهد الحكم العربي، ويعادر الملك "فيصل" البلاد.

وسنوجز فيما يلي خصائص مشروع الدستور الملكي، وأهم المؤسسات الدستورية التي كان من المزمع إقامتها استناداً إليه.

### آ- خصائص الدستور:

أخذ الدستور بالشكل الاتحادي للدولة، وبالنظام الملكي البرلماني.<sup>١٧</sup> أما التقسيم الحكم فإنه يكون إلى الأكبر من أبناء الملك.<sup>١٨</sup> وتكون الملكة مسند مقاطعات ذات وحدة سياسية لا تتجزأ.<sup>١٩</sup> أما العاصمة فهي دمشق.<sup>٢٠</sup> ولغة الرسمية هي اللغة العربية.<sup>٢١</sup> ويكفل الدستوري الحريات المدنية والدينية والشخصية.<sup>٢٢</sup> أما التعليم فإنه مجاني وإلزامي في المرحلة الابتدائية.<sup>٢٣</sup>

-١٧- المادة الأولى من مشروع الدستور.

-١٨- المادة الرابعة من مشروع الدستور.

-١٩- المادة الثانية من مشروع الدستور.

-٢٠- المادة الأولى من مشروع الدستور.

-٢١- المادة الثالثة من مشروع الدستور.

-٢٢- الفصل الثالث من مشروع الدستور.

-٢٣- المادة (٢١) من مشروع الدستور.

## بـ- المؤسسات الدستورية:

### ١- الملك:

دينه الإسلام،<sup>٢٤</sup> وذاته مصوّنة لا تُمس،<sup>٢٥</sup> ومن صلاحياته:<sup>٢٦</sup>

\* الملك هو القائد العام، وله الحق في إعلان الحرب، وعقد الصلح.

\* يعقد المعاهدات على أن تعرض على المؤتمر لتصديقها.

\* يعلن العفو العام بعد موافقة المؤتمر.

\* يعين رئيس الوزراء، ويصادق على تشكيل الوزارة، وقبول استقالتها.

\* يقوم بإرسال السفراء ، كما أنه يعتمد سفراء الدول الأجنبية .

\* يصادق على القوانين والأنظمة، وله حق الاعتراض عليها لمرة واحدة.

\* يُصدر العفو الخاص.

\* يملك دعوة المؤتمر للانعقاد، كما أنه يملك حلّه.

٢٤ - المادة الأولى من مشروع الدستور.

٢٥ - المادة السابعة من مشروع الدستور.

٢٦ - المادتان (٨) و(٩) من مشروع الدستور.

## ٢- الوزارة:

وقد أطلق عليها اسم "الحكومة العامة للمصالحات السورية". تعدّ الوزارة مسؤولة أمام المجلس التنفيذي العام.<sup>٣٧</sup> ويقوم الملك باختيار رئيس الوزارة، بينما يتولى الأخير مهمة اختيار الوزراء، وعرض أسمائهم على الملك.<sup>٣٨</sup> وكل وزير مسؤول عن وزارته أمام المجلس التنفيذي.<sup>٣٩</sup> ويودي حجب الثقة عن رئيس الوزارة إلى سقوطها.<sup>٤٠</sup> ولأي من الوزراء الحق في حضور جلسات المؤتمر بمجلسه.<sup>٤١</sup>

## ٣- المؤتمر:

ويتألف من مجلسي الشيوخ والنواب.<sup>٤٢</sup> ويتمتع أعضاؤه بالخصائص البرلمانية.<sup>٤٣</sup> هذا ويمتلك المؤتمر حق اقتراح القوانين على أن تنظر أولًا في مجلس النواب.<sup>٤٤</sup> يرافق كل من المجلسين صحة انتخاب أعضائه. مدة ولاية مجلس النواب أربع سنوات، ويشترط في النائب أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره،<sup>٤٥</sup> ولا يجوز الجمع بين النياية والوظيفة العامة.<sup>٤٦</sup>

-٢٧- المادة (٢٧) من مشروع الدستور

-٢٨- المادة (٢٨) من مشروع الدستور

-٢٩- المادة (٣٠) من مشروع الدستور

-٣٠- المادتان (٤٤) و (٩٣) من مشروع الدستور

-٣١- المادة (٤١) من مشروع الدستور

-٣٢- المادة (٤٧) من مشروع الدستور

-٣٣- المادة (٥٩) من مشروع الدستور

-٣٤- المادتان (٧٥) و (٩٤) من مشروع الدستور

-٣٥- المادة (٧٩) من مشروع الدستور

-٣٦- المادة (٨٣) من مشروع الدستور

أما مدة ولاية مجلس الشيوخ فهي تسع سنوات، يتحدد تلك الأعضاء كل ثلاث سنوات.

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل أعضاء المجلس النبالي المحلي في كل مقاطعة بنسبة ربع نواب المقاطعة في المجلس النبالي العام، ويعين الملك عدداً مساوياً لنصف الأعضاء المنتخبين.<sup>٣٧</sup> يشترط في عضو مجلس الشيوخ إقامه الأربعين من العمر، وأن يكون من سبق لهم الخدمة في الوظائف العامة، ومن اشتهروا بسعة العلوم والفضيلة.<sup>٣٨</sup>

#### ٤- المحكمة العليا:

تتألف عند الحاجة لمحاكمة الوزراء وفقاً لإجراءات خاصة. تضم ستة عشر عضواً بأمر ملكي، نصفهم من الشيوخ والنصف الآخر من محكمة التمييز، ويتم اختيار هؤلاء الأعضاء بالقرعة من الهيئة التي يتكونون إليها.<sup>٣٩</sup>

#### ٥- المقاطعات:

تدار البلاد على أساس الحكم الذاتي، فلكل مقاطعة حاكم عام، ولها مجلس نبالي محلي، وحكومة محلية. يتم تعيين حاكم المقاطعة من قبل الملك، ويُشترط فيه ما يُشترط في أعضاء مجلس الشيوخ. تقسم المقاطعة إلى متصرفات ومدierيات.<sup>٤٠</sup> أما المجلس المحلي

-٣٧- المادة (٧٤) من مشروع الدستور.

-٣٨- المادة (٧١) من مشروع الدستور.

-٣٩- المادة (٩٦) من مشروع الدستور.

-٤٠- المادة (١٤٤) من مشروع الدستور.

فمدته ستة سنين.<sup>٤١</sup> وإذا حصل خلاف بين المحاكم والمجلس المحلي فإنه يحال إلى مجلس الشيوخ ليحكم فيه برأي حاسم.<sup>٤٢</sup>

## ثانياً - الوضع الدستوري في فترة الانتداب:

لم تعرف سوريا بشرعية الانتداب الذي راح يمتنع في شعرة البلاد وإغراقها في بحر من الدماء.<sup>٤٣</sup> وظلت البلاد خاضعة لنظام "المفوض السامي العسكري" إلى أن تفجرت ثورة ١٩٢٥ التي عمت البلاد، وجعلت سلطة الاحتلال تقدم على تعديل سياستها، ليبدأ ما يسمى "عهد المفوض السامي السياسي".<sup>٤٤</sup>

وقد ثُمِّت الانتخابات لتشكيل "جمعية تأسيسية" فأسفرت النتائج عن فوز مرشحي الكتلة الوطنية في أكثر الدوائر الانتخابية، وقد ضممت الجمعية في عضويتها (٦٧) عضواً.

اجتمعت اللجنة المنبثقة عن الجمعية، والمكلفة بوضع دستور للبلاد، بتاريخ

. ١٩٢٨/٦/٩

وقد أبْحَرَتْ المهمة الموكولة إليها بوضعها مشروع دستور مكون من (١١٥) مادة. لكن المفوض السامي الفرنسي رفض هذا المشروع، بحجة أنه يجرم فرنسا من الوسائل التي تساعدها على إنجاز الالتزامات الملقاة على عاتقها، فأعلنت الجمعية

٤١ - المادة (١٢٩) من مشروع الدستور.

٤٢ - المادتان (١٣١) و (٣٢) من مشروع الدستور.

٤٣ - لقد ألغت "سوريا العربية" من الخارطة . فقد احتلت إنكشار فلسطين والأردن ، وما تبقى من سوريا قسم إلى أربع دول مستقلة هي : دولة دمشق - وحلب ... ولبنان - والطريقين . وفي عام ١٩٢١ أحدثت دولة

جبل الدروز

٤٤ - د. كمال الغالب - المراجع السابقة . ص ٥٣٢ .

التأسيسية رفضها للموقف الفرنسي، وقد انتهى الأمر بصدور قرار عن سلطة الاحتلال حُلت بموجبه هذه الجمعية.

وفي ١٤/٥/١٩٣٠ أصدر المفوض السامي الفرنسي -بإرادته المنفردة- الدستور السوري.<sup>٤٥</sup> وكان أبرز ما جاء فيه هو نص المادة (١١٦) التي جاء فيها:

"ما من حكم من أحکام الدستور يعارض، ولا يجوز أن يعارض الالتزامات التي قطعتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسوريا، ولا سيما ما يتعلق بعصبة الأمم...".

كما أصدر المفوض السامي قراراً بتاريخ ٢٩/١١/١٩٣١ لاجراء انتخابات نيابية، وقد تمت هذه الانتخابات بتاريخ ٦/٤/١٩٣٢. عقد المجلس الثاني جلساته الأولى بتاريخ ٧/٦/١٩٣٢، لكن أعضاءه لم يقسموا بين الإخلاص للدستور بسبب نص المادة (١١٦) المشار إليها سابقاً.<sup>٤٦</sup>

وقد جرت مفاوضات بين سورية وفرنسا لعقد معاهدة تنهي حالة الانتداب القائمة، وقد توصلت حكومة "حقي العظم" مع المندوب السامي الفرنسي "دومارتيل" إلى مشروع معاهدة لهذا الخصوص. لكن هذا المشروع رُفض من قبل المجلس الثاني في جلساته المنعقدة بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٣٣، بسبب عدم توافقها مع أمني الشعب السوري. وهذا ما حمل المندوب السامي على إصدار قرار عطل فيه المجلس لأجل غزو مصعي،

٤٥ - كما أصدر المفوض السامي في الوقت نفسه ثلاثة دساتير فرعية هي: النظام الأساسي للسواء (سكندرية)، والقانون الأساسي لحكومة اللاذقية، والقانون الأساسي لحكومة حبل الماء.

٤٦ - انتخب المجلس الثاني "صبيحي بر كات الحدادي" رئيساً له، وبتاريخ ١١/٦/١٩٣٢ انتخب هذا المجلس بالاتفاق مع فرنسا "محمد علي العابد" أول رئيس للجمهورية العربية السورية، وبدوره عام "الحادي" يكتفي "حتى العظم" بتشكيل الوزارة.

وبتاريخ ١٧/٣/١٩٣٤ استقالت وزارة "حفي العظم"، وُعِينَ الشِّيخُ "تاجُ الدِّينِ المُخْسِنِي رئِيساً لِلوزَّارَة". ويُسَبِّبُ شَدَّةُ المُقاوِمةِ الشَّعُوبِيَّةُ دُعاً لِمُفْوَضِ السَّامِيِّ الفَرَنْسِيِّ "دو مارتييل" إِلَى عَقْدِ مُعَاهَدَةٍ تَنْهِيُ الْأَنْتَدَابَ بَعْدَ ثَلَاثَ سَنَوَاتٍ، وَقَدْ جَرَتْ اِنتَخَابَاتٌ جَدِيدَةٌ، وَاحْتَمَعَ الْمَجْلِسُ الْمُشَقِّعُ عَنْهَا بِتَارِيخِ ٢١/١٢/١٩٣٦، وَتَمَّ اِنتَخَابُ "فَارَسِ الْخُورَى" رئِيساً لِلْمَجْلِسِ. وَفِي الْجَلْسَةِ الَّتِي عُقِدَتْ فِي الْيَوْمِ التَّالِي قَبْلَ الْمَجْلِسِ اِسْتِقْلَالَةِ رئِيسِ الْجَمْهُورِيَّةِ "مُحَمَّدِ عَلِيِّ الْعَابِدِ"، وَانْتَخَبَ "هَاشِمُ الْأَنَسِيِّ" بِدَلَّاً عَنْهُ، وَقَدْ كَلَّفَ هَذَا الْأَخِيرُ "حَمِيلَ مَرْدَمَ بَكَ" بِتَشْكِيلِ الْوَزَّارَةِ.

عَرَضَ مُشَرَّعُ الْمُعَاهَدَةِ عَلَى الْمَجْلِسِ النَّيَابِيِّ لِتَصْدِيقِهَا، وَقَدْ صَادَقَ عَلَيْهَا بِالْفَعْلِ، فِي حِينِ رَفْضِ الْبَرْلَانَ الْفَرَنْسِيِّ هَذَا التَّصْدِيقِ. وَفِي هَذِهِ الْفَتَرَةِ سَالِخُ لِوَاءِ إِسْكَنْدُورِدَنْ مِنَ الْوَطْنِ الْأَمِّ سُورِيَّةِ لِيُضمِّنَ إِلَى تُرْكِيَا، وَازْدَادَ تَدْخُلُ الْمُفْوَضِ السَّامِيِّ فِي شَوَّافَنَ السِّيَّلَادِ، وَأَصْدَرَ فَرَارَأً بِحلِّ الْمَجْلِسِ النَّيَابِيِّ، وَهَذَا مَا دَفَعَ رَئِيسَ الْجَمْهُورِيَّةِ إِلَى الْإِسْتِقْلَالِ.

### **ثَالِثًاً - الْعَهْدُ الْوَطَنِيُّ:**

تَحْتَ ضَغْطِ الْحَلَفاءِ، وَالْمَطْرُوفِ النَّاجِمَةِ عَنِ الْحَرْبِ، عَرَضَتْ فَرَنْسَا فِي شَبَاطِ مِنْ سَنَةِ ١٩٤٣ عَلَى رَئِيسِ الْجَمْهُورِيَّةِ الْمُسْتَقْبِلِ إِلَغَاءِ قَرَاراتِ الْمُفْوَضِ السَّامِيِّ الْمُتَضَيِّعَةِ تَعْدِيلِ الدَّسْتُورِ، وَالْعُودَةِ بِالْبَلَادِ إِلَى الْوَضْعِ الَّذِي كَانَ قَائِمًا قَبْلَ الثَّامِنِ مِنْ نُوْزُ سَنَةِ ١٩٣٩، مَعَ اسْتِرَامِ اسْتِقْلَالِ سُورِيَّةِ وَسِيَادَتِهَا. لَكِنَّ رَئِيسَ الْجَمْهُورِيَّةِ رَفَضَنَ الْعُودَةَ مَا لَمْ تَكُنْ دُعَوةُ الشَّعْبِ إِلَى اِنْتَخَابِ مَجْلِسٍ جَدِيدٍ، لِيَكُونَ الرَّحْوَ بِإِرَادَتِهِ. وَبِالْفَعْلِ تَمَسَّتْ الْاِنْتَخَابَاتُ، وَاحْتَمَعَ الْمَجْلِسُ الْجَدِيدُ فِي ٢٧/١١/١٩٤٣، وَقَدْ قَسَرَ الْمَجْلِسُ النَّيَابِيُّ بِالْإِجْمَاعِ إِلَغَاءَ المَادَّةِ (١٦٦) سَالِفَةِ الذِّكْرِ وَعَلَيْهَا كَانَ لَمْ تَكُنْ.

## أ- خصائص الدستور:

- ١- دستور حامد: لأنه يستلزم لتعديلاته أن يقدم اقتراح التعديل من قبل ثلاثة أعضاء مجلس النواب، أو يطلب من رئيس الجمهورية بالاتفاق مع مجلس الوزراء، وأن يوافق مجلس على مبدأ التعديل بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.<sup>٤٧</sup>
- ٢- يقيم الدستور دولة بسيطة ذات نظام جمهوري نبالي.<sup>٤٨</sup>
- ٣- دين رئيس الدولة الإسلام.<sup>٤٩</sup>
- ٤- سورية وحدة لا تنجز.<sup>٥٠</sup>
- ٥- الأمة مصدر جميع السلطات.<sup>٥١</sup>
- ٦- يكفل الدستور حقوق الإنسان والمواطن، وحقوق الطوائف الدينية المختلفة.<sup>٥٢</sup>

٤٧- المادة (١٠٨) من الدستور.

٤٨- المادة الثالثة من الدستور.

٤٩- المادة الثانية من الدستور.

٥٠- المادة (٢٩) من الدستور.

٥١- المادة (٢٨) من الدستور.

٥٢- المادة (٤٨) من الدستور.

## **بـ- المؤسسات السياسية:**

### **١- مجلس النواب:**

ت تكون السلطة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس النواب، والذي كان ينتخب بالاقراغ السري العام.<sup>٥٣</sup> وحتى سنة ١٩٤٧ كان يوحد بنظام الانتخاب غير المباشر، أي الانتخاب على درجتين.<sup>٥٤</sup> وقد كان حق الانتخاب مقصوراً على الذكور.

يشترط في الناخب الأول إقامة العشرين من العمر،<sup>٥٥</sup> أما الناخب الثاني فيشترط إقامة الثلاثين من العمر.

مدة ولاية المجلس أربع سنوات، ويتمتع أعضاؤه بالمحاصنات البرلمانية التقليدية. يعود للمجلس صلاحية الفصل في صحة انتخاب أعضائه،<sup>٥٦</sup> وهو الذي ينتخب رئيس الجمهورية، كما يملك المجلس حجب الثقة عن الوزارة بأكثريه بمجموع أعضائه، وذلك بناء على طلب من عشرة نواب على الأقل.<sup>٥٧</sup>

-٥٣- المادة (٣٧) من الدستور

-٥٤- إذ يولى الناخبون جميعاً في الدائرة الانتخابية هيئة موحدة وصوتون للمرشحين في الدائرة كافية.

-٥٥- المادة (٣٦) من الدستور ، و فيما يخص الناخب الثانوي فإنه يشترط إقامة الخامسة والعشرين من العمر .

-٥٦- المادة (٤٧) من الدستور .

-٥٧- المادة (٥٣) من الدستور .

## ٤- رئيس الجمهورية :

يشترط إتمامه الخامسة والثلاثين من العمر، وي منتخب من مجلس النواب بالاقراغ السري.<sup>٦٨</sup> مدة ولايته خمس سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه إلاً بعد انقضائه خمس سنوات على رئاسته.<sup>٦٩</sup> ولا يجوز الجمع بين رئاسة الجمهورية والنيابة.<sup>٧٠</sup> والرئيس غير مسؤول إلا في حال شرق الدستور أو الخيانة العظمى.<sup>٧١</sup>

يمختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء، ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويقبل استقالتهم. كما أنه يعقد المعاهدات ويوقع عليها.<sup>٧٢</sup> ويمتلك حق المغفور، والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وقبول الممثلين الدبلوماسيين، ونشر القوانين،<sup>٧٣</sup> كما يملك حق حل مجلس النواب، ولكن لا يحق له حله مرتين للسبب نفسه.

- ٦٨- المادة (٦٨) من الدستور.

- ٦٩- الذي هذا القيد، سنة ١٩٤٨، فأصبح مكتوباً بموجب تجديد انتخاب الرئيس لمرة واحدة.

- ٧٠- المادة (٦٩) من الدستور.

- ٧١- المادة (٨٢) من الدستور.

- ٧٢- (إلا إذا تعلقت المعاهدة بسلامة الدولة، أو ماليتها، والمعاهدات التجارية، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها عند انتهاء كل ستة، فنهاه المعاهدات لا تحدّ ذاته إلا إذا أفرّها مجلس النواب.

- ٧٣- كما أن له الحق في إعاده القانون إلى المجلس ثانية لمناقشته، فإذا أصرّ عليه المجلس بأغلبية الثلثين أصبح خالداً وتعين نشره.

## ٢- مجلس الوزراء :

يهيمن مجلس الوزراء على جميع دوائر الدولة<sup>٦٤</sup> يتولى رئيس الجمهورية مهمة اختيار رئيس المجلس، ويقتصر الأخير عليه أسماء الوزراء . وللوزراء الحق في حضور جلسات المجلس الثانيي والتحادث فيها<sup>٦٥</sup> والوزارة مسؤولة بالتضامن أمام مجلس النواب فيما يتعلق بالسياسة العامة، وكل وزير مسؤول بشكل فردي عن المسائل المتعلقة بوزارته.<sup>٦٦</sup>

## ٣- المحكمة العليا :

تتألف من خمسة عشر عضواً، ثمانية منهم يختارهم مجلس النواب من السواب في بداية كل سنة، وسبعة تعيينهم محكمة التمييز كيتها العامة في كل سنة من شفطوا أعلى المناصب القضائية. تخص هذه المحكمة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى، كما تخص بمحاكمته في حال ارتكابه لجريمة عادلة. وفي غير الجرائم العادلة يجب أن يصدر قرار الاتهام من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء.<sup>٦٧</sup>

٦٤- المادة (٨٨) من الدستور.

٦٥- المادة (٩١) من الدستور.

٦٦- المادة (٩٠) من الدستور.

٦٧- المادتين (٨٢) و (٩٧) من الدستور.

## **المطلب الثاني**

### **الوضع الدستوري بعد الاستقلال**

نعرض في هذا المطلب إلى الوضع الدستوري بعد الاستقلال بـ١٤ مشروع "حسني الزعيم" لسنة ١٩٥٠، واتهاءً بالدستور المؤقت لسنة ١٩٧١ الذي مهد لقيام الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣.

#### **أولاً - مشروع دستور "حسني الزعيم" لسنة ١٩٤٩:**

بتاريخ ١٩٤٩/٣/٣٠ وقع انقلاب عسكري قام به رئيس هيئة الأركان العامة "الزعيم حسني الزعيم"، الذي توّلى ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي تاريخ ٤/٦/١٩٤٩ ، أصدر "الزعيم" مرسوماً يتضمن إجراء استفتاء شعبي لتصويت رئيس الجمهورية، وتخويف هذا الرئيس وضع دستور جديد للبلاد. وقد تم الاستفتاء بتاريخ السابع والعشرين من حزيران، لكن مشروع الدستور لم يجد طريقه إلى التنفيذ، لأنّه جاء خلافاً لرغبة الزعيم في إقامة نظام رئاسي كما قام "سامي الخساوي" بانقلاب عسكري أطاح بمحبّه بحكم حسني الزعيم.

## أ- خصائص مشروع الدستور:

يتكون مشروع الدستور من ( ١٦٠ ) مادة، ويتسم بالخصائص التالية:

- ١- دستور جامد، إذ إنه يشترط لتعديلها أن يصوت مجلس النواب على اقتراح الحكومة، أو النواب بعد شهر من توزيع التعديل على النواب. وبعد التعديل مقبولًا إذا وافق عليه المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويصبح نافذًا بعد تصديقه بالاستفتاء الشعبي.
- ٢- يأخذ مشروع الدستوري بالنظام البرلماني.<sup>٦٨</sup>
- ٣- عدم الإشارة في مشروع الدستور إلى دين رئيس الجمهورية.
- ٤- يتكرر في مشروع الدستور عبراً "الأمة" ، و "الأمة السورية".<sup>٦٩</sup>
- ٥- يقوم مشروع الدستور على أساس المساواة، والعدالة الاجتماعية.
- ٦- عدم الأخذ بالمنهج الطائفى.
- ٧- الأخذ بنظام الامر كرية الإدارية.

٦٨- ومع ذلك يمكن القول إن الأخذ بالنظام البرلماني كان من الناحية الشكلية فقط، وذلك بسبب طبيعة السلطة التنفيذية، بصفتها برئاسة الجمهورية- على السلطة التشريعية.

٦٩- لكن مشروع الدستور يشير في الوقت نفسه إلى أن سوريا "جمهورية عربية"، وذلك في مادته الأولى.

## بـ- السلطة التشريعية :

تمارس من قبل مجلس النواب الذي ينتخب من الشعب مباشرة. مدة ولاية هذا المجلس خمس سنوات يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات. يشترط في الناخب أن يكون قد أتم العشرين من عمره.<sup>٧٠</sup> أما النائب فيشترط فيه إتمام الثلاثين.<sup>٧١</sup>

يملك المجلس حجب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، وذلك وفقاً لإجراءات خاصة نص عليها مشروع الدستور.<sup>٧٢</sup>

## جـ- رئيس الجمهورية :

إنه رئيس الدولة، وفيه تتجلى شخصية الأمة.<sup>٧٣</sup> يتم انتخابه من قبل مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة، وفي الجولة الثانية بالأكثرية البسيطة.<sup>٧٤</sup> ولا يجوز الجمع بين رئاسة الجمهورية والنيابة.<sup>٧٥</sup> أما مدة ولاية الرئيس فإنها سبع سنوات.<sup>٧٦</sup> وتصدر أعماله بمراسيم تحمل توقيع رئيس الوزارة والوزير المعتمض. أمراً المراسيم التشريعية فإنها تصدر بتوقيع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وجميع الوزراء. ولا يعذر الرئيس مسؤولاً إلا في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى.<sup>٧٧</sup>

٧٠ - المادة (٤٠) من مشروع الدستور.

٧١ - المادة (٤١) من مشروع الدستور.

٧٢ - المواد (٧٤) و (٧٥) و (٧٦) من مشروع الدستور.

٧٣ - المادة (٢٧) من مشروع الدستور.

٧٤ - المادة (٧٨) من مشروع الدستور.

٧٥ - المادة (٨١) من مشروع الدستور.

٧٦ - المادة (٨٠) من مشروع الدستور.

٧٧ - المادة (٨٤) من الدستور.

ويتولى رئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس مجلس الوزراء وينحيه عن منصبه .  
ويعين الوزراء وينحيهم بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ... كما أنه يباشر سائر  
الاعضادات التقليدية لرؤساء الدول.<sup>٧٨</sup>

#### د- الحكومة :

تتألف من رئيس الوزارة والوزراء . ويتولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس  
ولا سيما عند بحث المراسيم الذي ينص القانون على إصدارها في مجلس الوزراء.<sup>٧٩</sup>

والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب فيما يتعلق بالسياسة العامة  
لوزارة . كما أن كلاً منهم مسؤول بشكل فردي عما يخص وزارته.<sup>٨٠</sup> ولا يبحث  
موضوع طرح الثقة إلاّ بعد ثلاثة أيام من طرحها ، ولا تجحب إلاّ بالأكثرية المطلقة.<sup>٨١</sup>

#### **ثانياً - دستور سنة ١٩٥٠ :**

في ١٤/٨/١٩٤٩ وقع انقلاب عسكري قام به "سامي الحناوي" ، وفي اليوم  
نفسه ألغت حكومة مؤقتة وضعت قانوناً جديداً للانتخاب ، ودعت إلى انتخاب جمعية  
تأسيسية تضع دستوراً للبلاد . وقد تمت الانتخابات بتاريخ ١٥/١١/١٩٤٩ . وقد  
تابعت الجمعية عملها على الرغم من وقوع الانقلاب العسكري الذي قام به "أديب  
الشيشكلي" بتاريخ ١٩/١٢/١٩٤٩ ، ثم صدر الدستور الجديد بتاريخ  
٢٩/١١/١٩٥٠ .

٧٨ - المادة (٥٢) من الدستور.

٧٩ - المادة (١٠٩) من الدستور.

٨٠ المادة (١١١) من الدستور.

٨١ - المادة (١١٢) من الدستور.

## أ- خصائص الدستور:

- ١- دستور جامد، إذ لا يجوز تعديله قبل مرور سنتين على نفاده.<sup>٨٢</sup>
- ٢- يقيم الدستور نظاماً جمهورياً نيارياً.<sup>٨٣</sup>
- ٣- الاتجاه القومي، وذلك باستخدام الدستور لتعبير "الشعب"، و "سورية جمهورية عربية"<sup>٨٤</sup>، كما أن الشعب السوري جزء من الأمة العربية.<sup>٨٥</sup>
- ٤- الطابع الديني: فدين رئيس الجمهورية هو الإسلام، والفقه الإسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع.<sup>٨٦</sup>
- ٥- الاتجاه الاشتراكي: من خلال الأأخذ بمقتضى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وحق الدولة في تأميم كل مشروع يتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل.
- ٦- منح السلطة التشريعية مركباً متفرقاً على السلطة التنفيذية.
- ٧- الأخذ بنظام الرقابة على دستورية القوانين.
- ٨- الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية.
- ٩- منح المرأة حق الانتخاب.

٨٢- المادة (١٥٥) من الدستور.

٨٣- المادة الأولى من الدستور.

٨٤- المادة الثالثة من الدستور.

٨٥- المادة الأولى من الدستور.

٨٦- المادة الثالثة من الدستور.

١٠ - تخفيف سن الرشد السياسي إلى (١٨) عاماً.

#### بـ. السلطة التشريعية:

يمثلها مجلس النواب الذي ينتخب لولاية مدتها أربع سنوات، وذلك بالاقتراع السري والماشر. يتولى مجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية، كما أن له سلطة رقابية على الحكومة. ويملك المجلس حجب الثقة عن الوزارة -أو وزير معين- بأكثريه أعضائه المطلقة، على أن يقدم بطلب حجب الثقة خمسة عشر نائباً على الأقل.

#### جـ. رئيس الجمهورية:

يتخذه من قبل مجلس النواب لولاية مدتها خمس سنوات، يشترط في المرشح للنصب رئاسة الجمهورية أن يكون مسلماً. ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة في النظم النيابية.

#### دـ. الوزارة:

يُسمى رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، كما أن الأخير يتولى تسمية الوزراء، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. يتولى هذا المجلس إدارة السياسة العامة للدولة، ويعقد برئاسة رئيس المجلس.

#### هـ. المحكمة العليا:

تتألف من سبعة أعضاء، ينتخبون مجلس النواب لمدة خمس سنوات، ليتّخبوها بدورهم رئيساً للمحكمة.

تنظر المحكمة في دستورية القوانين، وتتولى محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، كما تتولى النظر في الطعون الانتخابية، وفي إبطال القرارات الإدارية المخالفه للقانون، أو لمبدأ "المشروعية الإدارية".

### **ثالثاً - دستور "الشيشكلي" لسنة ١٩٥٣**

قام أديب "الشيشكلي" بتاريخ ١٩٥١/١٢٩ بالانقلاب الثاني له ، الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية "هاشم الأتاسي" إلى الاستقالة ليتولى "الشيشكلي" مهمات رئيس الدولة. وكان "الشيشكلي" قد كلف "فوري سلو" بمحارسة المسلطين التشريعية والتنفيذية، وبمهمات رئيس الجمهورية.

وضع أديب الشيشكلي مشروع الدستور، وكلّف رئيس الدولة و مجلس الوزراء باستفتاء الشعب فيه. وفي الحادي والعشرين من حزيران صدر مرسوم تشريعي يقتضي باستفتاء الشعب في مشروع الدستور، والمدعوة إلى انتخاب رئيس الجمهورية في العاشر من تموز سنة ١٩٥٣ . وبنتيجـة الاستفتاء تمت الموافقة على الدستور، وتنصيب "الشيشكلي" رئيساً للجمهورية.

وقد استقى الدستور الكثير من أحكامه من دستور سنة ١٩٥٠ . ولعلَّ أبرز ما جاء في هذا الدستور هو الأخذ بالنظام الرئاسي .

استمر حكم "الشيشكلي" حتى تاريخ ١٩٥٤/٢٤، حيث غادر البلاد إثر اشتداد المقاومة الشعبية ضده، وحدوث انقسام داخل الجيش. بعد هذا التاريخ تسلّم "هاشم الأتاسي" رئاسة الدولة، وتمَّ استئناف العمل بدستور سنة ١٩٥٠ .

### **رابعاً - دستور الوحدة الواقتـل لسنة ١٩٥٨**

لزيادة التقارب بين مصر وسوريا ليتأكـد بوحدة البلدين في ١٩٥٨/٢/٢١، إذ وقـعت الحكومـتان المصرية والـسورـية اتفاقـاً يتضـمن أسـس الوـحدـة المشـودـة . وقد اقرــ هذا الـاتفاقـ من قبلـ السـلـطةـ التـشـريعـيةـ فيـ كلـ منـ الـبلـدينـ . وـيـتـارـيخـ ١٩٥٨/٢/٢١ـ،ـ جـرىـ اـسـتـفـتـاءـ شـعـبـيـ فيـ القـطـرـيـنـ أـقـرــ الشـعـبـ بـجـرـجـهـ قـيـامـ الوـحدـةـ،ـ وـتـنـصـيبـ "ـجمـالـ عـبدـ"

الناصر" رئيساً للدولة التي أطلق عليها اسم "الجمهورية العربية المتحدة". وبتاريخ ٥/٣/١٩٥٨، تم وضع دستور مؤقت للدولة، ليتأكد من خلاله سقوط دستور سنة ١٩٥٠ في سوريا، والدستور المصري لسنة ١٩٥٦.

### ١- خصائص الدستور:

- ١- أقام الدستور نظاماً رئاسياً، مع الأبعد ببعض مظاهر النظام النيابي.
- ٢- الطابع القومي، إذ نص الدستور على أن "الشعب" في الدولة هو جزء من الأمة العربية.
- ٣- نص الدستور على أن المجتمع يقوم على التضامن الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية، وأن الدولة تبني التخطيط الاقتصادي والاجتماعي.
- ٤- استبعاد تما - الأ. اس، فالماء الطين يشكلون "اتحاداً قومياً".

### بيان مجلس الأمة:

يتولى هذا المجلس السلطة التشريعية. يحدد عدد أعضائه، ويتم اختيارهم، بقرار من رئيس الجمهورية<sup>٨٧</sup> على أن يكون نصفهم على الأقل من أعضاء مجلس النواب السوري السابق، ومجلس الأمة السابق في مصر. ولا يجتمع هذا المجلس إلا بدعوة من رئيس الجمهورية.

٨٧- أصدر رئيس الجمهورية قراراً يقضي بتعيين أعضاء مجلس الأمة المكون من (٤٠٠) عضو عن الأقاليم الخمس، و(٢٠٠) عضو عن الأقاليم الشمالية. وقد دعي المجلس للانعقاد بتاريخ ٢١/٧/١٩٦١، وقد انتخب في هذه الخمسة "أنور السادات" رئيساً له.

## جــ رئيس الجمهورية:

يباشر رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، وله الحق في تعيين نائب له أو أكثر، وإقالته من منصبه، كما أنه يعين الوزراء ويقيّهم، ويضع السياسة العامة للدولة التي يتوّلى تنفيذها الوزراء، وعُملَك رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالة الضرورة.

## دــ المجلس التنفيذي:

تتكوّن الدولة من إقليمين هما الإقليم الشمالي (سوريا)، والإقليم الجنوبي (مصر). وعلى رأس كل إقليم مجلس تنفيذي، يرأسه وزير من الحكومة المركزية، يُعيّن بقرار من رئيس الجمهورية، يختص المجلس التنفيذي بدراسة الموضوعات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للإقليم.

لُكِن الوحدة التي قامَت بين سوريا ومصر لم يكتب لها البقاء، إذ أثارت الثورة الانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ٢٨/٩/١٩٦١، لتعيش البلاد فترة من الاضطراب وعدم الاستقرار.<sup>٨٨</sup>

---

٨٨ - أعلن إثر الانفصال إثباتاً لمصرية الجمهورية العربية المتحدة، وزال اسم الإقليم الشمالي عن سوريا، وفي ١٥/١١/١٩٦١ أعلن الانفصاليون عن دستور مؤقت، أقرّ بالاستئناف الذي جرى بتاريخ ١٩٥١، كما تم انتخاب مجلس نواب مكون من (١٧٢) عضواً عقد أول جلسة له بتاريخ ١٢/١٢/١٩٦١، وقد انتخب "مؤمن الكزبرى" رئيساً للمجلس الشمالي، و"أاظلم القدسي" رئيساً للجمهورية.

## خامساً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤:

في الثامن من آذار سنة ١٩٦٣ قام حزب البعث العربي الاشتراكي بانقلاب تولى بموجبه السلطة السياسية في سوريا حتى هذا التاريخ. وقد تمحض هذا الانقلاب عن ثورة شاملة عممت أرجاء البلاد، كرد فعل على الحكومة الانفصالية التي أطاحت بالوحدة. وقد تولى حزب البعث العربي الاشتراكي تشكيل "مجلس وطني لقيادة الثورة" ، وقد كلف هذا المجلس -الذي تولى السلطة التشريعية- مهمة وضع دستور جديد للبلاد.<sup>٨٩</sup>

أُعلن الدستور المؤقت بتاريخ ٢٥/٤/١٩٦٤. ويعجب ما تضمنه من أحكام، فإن السلطة السياسية ينبع منها "المجلس الوطني لقيادة الثورة" الذي يعد بمثابة البرلمان، وكذلك "مجلس الرئاسة" المنشق عنه.<sup>٩٠</sup> أما السلطة التنفيذية فإليها تمارس من قبل مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء.

وفيما يلي أهم خصائص الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤:

- ١- الطباطع القومي: فقد جاء النص على أن سوريا جزء لا يتجزأ من الأمة العربية.
- ٢- الطباطع الاشتراكي: فسوريا جمهورية ديمقراطية اشتراكية.
- ٣- مبدأ الحزب الواحد: مثلاً بحزب البعث العربي الاشتراكي.

٨٩- ملرموں رقم (١٨٢) تاريخ ١٩٦٣/٦/٩.

٩٠- عين اللواء "أمين المخافظ" في ١٤/٥/١٩٦٤ رئيساً لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، وفي ٢٣/٨/١٩٦٥ تم تشكيل "المجلس الوطني لقيادة الثورة" ، وعقد هذا المجلس أول جلسة له بتاريخ ١/٩/١٩٦٥، وقد انتخب "منصور الأطرش" رئيساً لمكتبه.

#### ٤ - مبدأ القيادة الجماعية في الحزب والدولة.

-٥ التمييز بين الوظيفتين السياسية والإدارية؛ فالوظيفية السياسية تمسار من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة، والمجلس الرئاسي المنشق عنه. كما يمارس المجلس الرئاسي -مع مجلس الوزراء- السلطة التنفيذية، أما الوظيفة الإدارية فيتو لها مجلس الوزراء.

والوزارة مسؤولة بالتضامن أمام المجلس الوطني فيما يتعلق بتنفيذ السياسة العامة. كما أن كل وزير مسؤول -بشكل فردي- عن وزارته. والوزارة مسؤولة أمام مجلس الرئاسة الذي يملك تعينها، و إقالتها، و توجيهها.

لكن الخلافات أخذت تدبّ بين تيارات حزب البعث، الأمر الذي أدى إلى وقوع انقلاب عسكري أطلق عليه اسم "حركة ٢٣ شباط لسنة ١٩٦٦". مما أدى إلى سقوط الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤، وحلّ "المجلس الوطني للثورة". وقد نظمت الحياة السياسية في سوريا خلال هذه الفترة بموجب القرار رقم /٢/ الصادر عن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي بتاريخ ٢٥/٢/١٩٦٦. وذلك إلى أن يتم وضع دستور جديد للبلاد. وقد عين في هذه الفترة "نور الدين الأنساني" رئيساً للدولة، و"يوسف زعین" رئيساً للحكومة.

#### **سادساً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٦:**

أدت نكسة الخامس حزيران سنة ١٩٦٧ إلى وقوع البلاد في حالة الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، كما أنها أدت إلى قيام عزلة شبه تامة بين الحزب والشعب. وفي ١/٥/١٩٦٩ صدر الدستور المؤقت تفيذاً لمقررات المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي، والذي نظم العلاقات بين مختلف سلطات الدولة ومؤسساتها.

ويفتتضى أحکام الدستور جاء التأكيد أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو المقرب القائد للمجتمع والدولة ، وأن سوريا جمهورية ديمقراطية شعبية اشتراكية، وهي جزء لا يتجزأ من الوطن العربي. والشعب فيها جزء من الأمة العربية.

أما المؤسسات السياسية فهي تضم مجلس الشعب، الذي يعٌد أعلى سلطة سياسية في الدولة. وندة ولايته سنتان، ويتولى مهمة وضع دستور للبلاد، وانتخاب رئيس الجمهورية. أما السلطة التنفيذية، فلها ممارس من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء.

وفي ١٦/١٠/١٩٧٠ قام انقلاب عسكري هادئ، لم يرافقه عنف، تولاه وزير الدفاع "حافظ الأسد" ، الذي قاد تياراً أخذ يتعاظم شعبياً، فكان هذا الانقلاب تمهدًا لحركة تصحيحية، أريد لها تصحيح الأوضاع الخاطئة، والانحرافات الواقعة.

## سابعاً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١

من أهم الخصائص التي تضمنها هذا الدستور:

- ١- القطر العربي السوري دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية ذات سلطة واحدة، وهو جزء من الوطن العربي.<sup>٩١</sup>
- ٢- الشعب العربي جزء من الأمة العربية.<sup>٩٢</sup>
- ٣- نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري.<sup>٩٣</sup>

٩١- المادة الأولى من الدستور.

٩٢- المادة الثانية من الدستور .

٩٣- المادة الثالثة من الدستور .

٤- السيادة للشعب بمارسها على النحو المبين في الدستور.<sup>٩٤</sup>

٥- الفقه الإسلامي هو المصدر الرئيسي للمشروع.

٦- حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد للمجتمع والدولة.

وفي هذه الفترة تم تعيين "أحمد الخطيب" رئيساً للجمهورية. وتسوّلَى الفرقـة "حافظ الأسد" رئاسة الوزراء. وقد أنيط بمجلس الشعب مهمة وضع دستور دائم للبلاد.<sup>٩٥</sup>

---

٩٤- المادة انسادـة من الدستور.

٩٥- تشكـل هذا المجلس من (١٧٣) عضواً ينـوبـ عنـ المرسـومـ الشرـاعـيـ رقمـ (٤٦٦) تـارـيـخـ ١٩٧١/٢/١٦ـ .ـ وـقـدـ عـدـ هـذـاـ مـلـكـسـ أـولـ جـلـسـةـ لـهـ بـتـارـيـخـ ١٩٧١/٢/٢٢ـ ،ـ وـفـقـلـ فـيـهاـ اـسـقـافـةـ رـئـيـسـ الـجـمـهـورـيـةـ "ـأـحـدـ الـخطـيبـ"ـ مـنـصـبـهـ،ـ وـقـدـ اـنـتـخـبـ "ـالـخطـيبـ"ـ فـيـ جـلـسـةـ نـعـهاـ رـئـيـسـ الـمـلـكـسـ،ـ وـفـيـ الـوـمـ زـفـرـهـ لـنـيـ الـدـيـنـ "ـحافظـ الـأسـدـ"ـ يـانـاـ حـدـدـ فـيـ اـسـتـاتـيجـةـ الـصـلـلـ فـيـ الـمـرـسـومـ الـلـقـبـلـةـ

## **المبحث الثالث**

### **الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣**

اختير الفريق "حافظ الأسد" رئيساً للجمهورية العربية السورية بمحض الاستفتاء الشعبي الذي جرى بتاريخ ١٢/٣/١٩٧١، وبعد أدائه القسم الدستوري، قام بتكليف اللواء "عبد الرحمن خليفاوي" بتشكيل الوزارة. كما تم انتخاب مجلس الشعب، لولاية مدتها أربع سنوات، وقد ضم المجلس في عضويته (١٨٦) عضواً.

أقرَّ مجلس الشعب بتاريخ ٢٠/٢/١٩٧٣ مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية، وُعرض المشروع على الشعب لاستفتائه فيه بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٣، وقد تمت الموافقة عليه بأغلبية ساحقة. وفي ١٣/٣/١٩٧٣، صدر الدستور بمحض المرسوم رقم (٢٠٨).

# **المطلب الأول**

## **أقسام الدستور ومنطاقاته الرئيسية**

### **أولاً - أقسام الدستور:**

جاء الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في مقدمة، وأربعة أبواب، مشتملاً على (١٥٦) مادة.

يتضمن الباب الأول أربعة فصول:<sup>٩٦</sup> يتعلق الأول منها بالمبادئ السياسية،<sup>٩٧</sup> والثاني بالمبادئ الاقتصادية،<sup>٩٨</sup> فيما يخص الثالث للمبادئ التعليمية والثقافية.<sup>٩٩</sup> أما الرابع فإنه يتعلق بالحربيات، والحقوق، والواجبات العامة.<sup>١٠٠</sup>

أما الباب الثاني فقد اشتمل على ثلاثة فصول:<sup>١٠١</sup> الأول منها يتعلق بالسلطة التشريعية،<sup>١٠٢</sup> والثاني بالسلطة التنفيذية،<sup>١٠٣</sup> والثالث بالسلطة القضائية.<sup>١٠٤</sup>

٩٦ - المورد من ٤١-٤٩ من الدستور.

٩٧ - المورد من ١٢-١١ من الدستور.

٩٨ - المورد من ٢٠-١٣ من الدستور.

٩٩ - المورد من ٢١-٢٤ من الدستور.

١٠٠ - المورد من ٢٥-٤٩ من الدستور.

١٠١ - المورد من ٥٠-٥٠ من الدستور.

١٠٢ - المورد من ٥١-٨٢ من الدستور.

١٠٣ - المورد من ٨٣-٤٣ من الدستور.

١٠٤ - المورد من ١٣١-١٤٨ من الدستور.

فيما حচص الباب الثالث للأحكام المتعلقة بكيفية تعديل الدستور،<sup>١٠٥</sup> أما  
الباب الرابع فقد تضمن الأحكام العامة والانتقالية.<sup>١٠٦</sup>

وتعود مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ منه<sup>١٠٧</sup> وقد تناولت الحديث عن نضال  
الأمة العربية، ودورها العظيم في بناء الحضارة الإنسانية، وكفاح الشعب العربي لنهيل  
الاستقلال.<sup>١٠٨</sup>

### **ثانياً- المطالقات الرئيسية للدستور:**

يستند الدستور (وفقاً لما جاء في المقدمة) إلى المطالقات الرئيسية التالية:  
\* ضرورة استمرار الثورة العربية الشاملة، لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة،  
والحرية والاشتراكية.

\* ضرورة قيام الوحدة العربية على أساس أن جميع الإيجازات التي حققها - أو يمكن  
أن يحققها - أي قطر في ظل التجزئة، تتطلب فاصرة عن بلوخ كاملاً أبعادها، ومعرضة  
للتشوه والاتكال، ما لم تعزز وتصان بالوحدة العربية.

\* للسير باتجاه نظام اشتراكي، كضرورة منبقة من حاجات المجتمع العربي،  
وكضرورة لتحميم طاقات الجماهير العربية.

\* الحرية حق مقدس، والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطنين  
ممارسة حرية التي يجعل منه إنساناً كريماً قادراً على العطاء والبناء.

\* تعد حركة التحرر العربي جزءاً أساسياً من حركة التحرر العالمي.

١٠٥- المادة (٤٩) من الدستور.

١٠٦- المواد من ١٥٦-١٥٠ من الدستور.

١٠٧- المادة (٥٠) من الدستور.

١٠٨- كما أنها تتحدث عن نضال الشعب العربي السوري بعد الاستقلال، الذي تكفل بتحقيق ثورة الثامن من آذار  
سنة ١٩٦٣... ومن خلال مسيرة الحرب التضالية حافت الحركة التصحيحية، فحققت خطوة مهمة على طريقها  
تعزيز الوحدة الوطنية... فقادت بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي جبهة وطنية تقدمية متطرفة الصبغ.

## **المطلب الثاني**

### **خصائص الدستور**

يمكنا أن نحدد أهم الخصائص التي يتصف بها الدستور السوري الدائم لسنة

١٩٧٣ في النقاط التالية:<sup>١٠٩</sup>

#### **أولاً-الاتجاه القومي:**

فالدولة هي "الجمهورية العربية السورية". والقطر العربي السوري هو "جزء من الوطن العربي". كما أن الشعب في القطر العربي السوري هو "جزء من الأمة العربية" يعمل ويناضل لتحقيق وحدتها الشاملة.<sup>١١٠</sup> أما اللغة العربية فإنما اللغة الرسمية للبلاد.<sup>١١١</sup> ومن يُقسم على الدستور عليه أن يتعهد بالعمل على تحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.<sup>١١٢</sup>

١٠٩ - مزيد من التفصيل انظر: د. سام دلة: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية". مشروعات جامعية، حلب - عام ٢٠٠٢ - ص ٧١٥ وما يليها.

١١٠ - المادة الأولى من الدستور.

١١١ - المادة الرابعة من الدستور.

١١٢ - المادة السابعة من الدستور.

## **ثانياً - الطابع الديمقرطي:**

الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية، كما أن السيادة للشعب، يمارسها علىوجه المبين في الدستور.<sup>١١٣</sup> أما مجالس الشعب فإنما ممؤسسات منتخبة انتخابياً ديمقراطياً، يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع.<sup>١١٤</sup>

ويغلب على الدستور الأخذ بالديمقراطية التمثيلية، فيما عدا المادة (١١٢) منه، والتي كرست مبدأ "الديمقراطية شبه المباشرة"، عندما حولت رئيس الجمهورية مسلطة استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمح صالح البلاد العليا.

## **ثالثاً - النظام الاشتراكي:**

فقد جاء النص في الدستور على أن الدولة "شعبية واشتراكية".<sup>١١٥</sup> كما أن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط، يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال. ويحدد الدستور حقوق المواطنين وواجباتهم، والمنظمات الشعبية، والجمعيات التعاونية.<sup>١١٦</sup>

١١٣ - المادة الأولى من الدستور.

١١٤ - المادة العاشرة من الدستور.

١١٥ - المادة الأولى من الدستور.

١١٦ - تضييع الصيغة الاشتراكية في الدستور من خلال تحكّم الفصلين الثاني والثالث، وللذين من خلالهما حدد الدستور الهيادئ الاقتصادية والتعليمية والثقافية، كذلك المترافق والغيرات العامة، والفصل الثالث يتضمّن إلى جانب تحقيق الإنسان التقليدية، النص على المترافق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يخوض عنها التطور السياسي الحديث في العالم.

## **وأيضاً - الأخذ بمبدأ "الحزب القائد":**

أقام الدستور نظاماً سياسياً مفاده أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات الجماهير، ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية. وقبل قيام الحركة التصحيحية كان الحكم قائماً على أساس "الحزب الواحد". أما بعد قيامها، فقد أنشئت الجبهة الوطنية التقدمية، التي تعمل من أجل رسم السياسة العامة للدولة على الصعيدين القومي والدولي، وكذلك رسم هذه السياسة على الصعيد الداخلي.<sup>١١٧</sup>

## **خامساً - التمييز بين الوظيفتين السياسية والإدارية:**

يتولى حزب البعث العربي الاشتراكي، ومجلس الشعب، ورئيس الجمهورية، مهمات الوظيفة السياسية.<sup>١١٨</sup> أما الوظيفة الإدارية فتولتها مجلس الوزراء، والوزراء.<sup>١١٩</sup>

## **سادساً - الجانب الإسلامي:**

دين رئيسي الدولة هو الإسلام.<sup>١٢٠</sup> كما أن الفقه الإسلامي هو المصدر الرئيسي لتشريع.<sup>١٢١</sup>

١١٧ - المادة الثامنة من الدستور.

١١٨ - نموذج -٨ -٥ -٩٣ -٩٤ -١١ -١١٧ من الدستور.

١١٩ - المورد (١١٥) و(١١٩) من الدستور.

١٢٠ - المادة الثالثة من الدستور، وما تجنبه، الإشارة إليه هنا، أن متropع الدستور لم يكن يتضمن نصاً يتعلق بدين رئيس الدولة، إلا أن الرئيس الأجل "حافظ الأسد" رحمة الله كان قد وجه رسالته إلى مجلس الشعب بتاريخ ٢٠/٢/١٩٧٣ طلب فيها إدراج نص يتعلّق بدين رئيس الدولة، ووجوب أن يكون هذا الدين هو "الإسلام". والسبب في ذلك أن غالبية سكان الجمهورية العربية السورية من يعتنقون الدين الإسلامي. وقد استجاء مجلس الشعب لهذا العطلب.

١٢١ - المادة الثالثة من الدستور.

## **المطلب الثالث**

### **تعديل الدستور**

تضمين الدستور نصاً يتعلق بعدم جواز تعديله خلال فترة زمنية معينة، فقد نصت المادة (١٥١) من الدستور على أنه: "لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذة". والحكمة من ذلك هي تأمين الاستقرار اللازم لتصويب الدستور؛ ولا سيما إذا أخذنا بالحسبان أن الدستور الدائم قد جاء بعد فترة طويلة من عدم الاستقرار السياسي والمدني.

ومع ذلك فقد راعى النايمون على وضع الدستور أن أحکامه إنما هي أحکام وضعية، أي أنها يجب أن تكون مواتنة للظروف والمتغيرات السياسية، كي لا تتصف بالجمود، ومن ثم تؤدي إلى عرقلة الحياة السياسية. وبناء عليه فإن إمكانية تعديل بعض التصووص تتطل قاعدة تتحققها للأسباب المقدمة.

وهكذا فقد حددت المادة (١٤٩) من الدستور الأحكام المئنة لكيفية تعديله. وفيما يلي سينين الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور، والتعدلات التي طرأت على الدستور منذ دخوله حيز النفاذ وحتى تاريخه:

## **أولاً- الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور:**

جاء النص في المادة (١٤٩) على آنـه:

- "١- لرئيس الجمهورية، كما لثلاث أعضاء مجلس الشعب، حق اقتراح تعديل الدستور.
- ٢- يتضمن اقتراح التعديل التصوّص المراد تعديلهما والأسباب الموجبة لذلك.
- ٣- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.
- ٤- يناقش المجلس التعديل، فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه اعتبر التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية وأدخل في صلب الدستور".

وبناءً عليه، نجد أن الدستور قد منح رئيس الجمهورية الحق في التقدم باقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. كما أنه منح هذا الحق لثلاث أعضاء مجلس الشعب كحد أدنى. ويقدم الاقتراح إلى رئيس مجلس الشعب.<sup>١٢٢</sup> وإذا كان مقدماً من قبل أعضاء مجلس الشعب، فإنه يبلغ فور وروده إلى رئيس الجمهورية،<sup>١٢٣</sup> الذي يملك الحق في إرسال من يكله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة.<sup>١٢٤</sup>

بعد ورود اقتراح التعديل إلى مجلس الشعب، وتسجيله في جدول أعماله، يقسم المجلس في أول جلسة له بعد ورود اقتراح التعديل إليه بتشكيل لجنة خاصة لبحث اقتراح التعديل، ويراعي الاختصاص في تشكيل هذه اللجنة.<sup>١٢٥</sup>

١٢٢- المادة (١٨٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٣- المادة (١٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٤- المادة (١٨٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٥- المادة (١٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

تقوم اللجنة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل بتقديم تقريرها المتعلّق بالموضوع خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إلىها، ولللجنة الحق في طلب تمديد هذه المدة خمسة أيام أخرى.<sup>١٢٦</sup>

يناقش مجلس الشعب -بعد أن تقدم اللجنة تقريرها- موضوع الاقتراح، ثم يعرض على المجلس لتصويت، وللموافقة عليه فإنه يحتاج إلى تأييد ثلاثة أرباع أعضاء المجلس. أما إذا رفض المجلس اقتراح التعديل، فإنه لا يجوز إعادة عرضه ثانية قبل مرور سنة على الأقل من تاريخ تقديمها.<sup>١٢٧</sup> وإذا انتهت، دورة المجلس ولم يقرّن اقتراح التعديل بنتيجة، فإن الدورة تمدد بقرار من رئيس المجلس لبحث موضوع اقتراح التعديل فقط.<sup>١٢٨</sup>

إلا أنه وعلى الرغم من إقرار التعديل بالأغلبية المطلوبة في مجلس الشعب، فإن هذا التعديل لا يدخل حيز التنفيذ إلا إذا اقرّن بموجتها رئيس الجمهورية.<sup>١٢٩</sup>

١٢٦ - المادة (١٨٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٧ - المادة (١٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٨ - المادة (١٩٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٩ - المادة (٤٩) من الدستور، والمادة (١٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

## **ثانياً - التعديلات التي طوأة على الدستور:**

تم تعديل الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣، منذ صدوره وحتى سنة ٢٠٠٠، ثلاثة

مرات:

**الأولى** - سنة ١٩٨٠، وقد تعلق التعديل بالمادة السادسة من الدستور. كانت هذه المادة تنص على أن: "علم الدولة وشعاراتها ونشيدها هو علم اتحاد الجمهوريات العربية وشعاراتها ونشيدها". وأصبح النص بعد التعديل كما يلي: "يبين القانون علم الدولة وشعاراتها ونشيدها والأحكام الخاصة بكل منها".

**الثانية** - سنة ١٩٩١، وقد تناول التعديل الفقرة الثالثة من المادة (٨٤) من الدستور، والتي تتعلق بالفترة الواجب خلالها انتخاب رئيس جديد للجمهورية. فقد كان النص الأساسي لهذه الفقرة هو: "يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن ثلاثة يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً". وأصبح نصها بعد التعديل كما يلي: "يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد عن ستة أشهر". وقد أقر مجلس الشعب هذا التعديل بمحسنه المتقدمة بتاريخ ١٩٩١/٧/١، وافتقر بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم (١٨) تاريخ ١٩٩١/٧/٣.

**المثالثة** - جرى تعديل الدستور للمرة الثالثة في حزيران من سنة ٢٠٠٠، إثر وفاة الرئيس "حافظ الأسد" رحمه الله. وقد تناول التعديل الفقرة الأخيرة من المادة (٨٣) من الدستور، وال المتعلقة بالسن الواجب توافرها في المرشح لتولي رئاسة الجمهورية. فقد كان النص الأساسي لهذه المادة هو أنه: "يشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متعملاً بحقوقه المدنية والسياسية متماً الأربعين من العمر". وعندتضي التعديل خفضت سن المرشح إلى الرابعة والثلاثين.

## **المبحث الرابع**

### **السلطات العامة**

ستتعرض في هذا المبحث لتنظيم السلطات العامة في الجمهورية العربية السورية، وفقاً لأحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٣، ووفقاً لأحكام القوانين، والأنظمة النافذة، وتعنى هذه السلطات كل من السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب، ورئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء. كما أنها ستتعرض إلى المحكمة الدستورية العليا:

#### **المطلب الأول**

##### **السلطة التشريعية**

منح حق التشريع مجلس الشعب<sup>١٢٠</sup>، هذا الحق التي يمارس كذلك من قبل رئيس الجمهورية<sup>١٢١</sup>. وفي هذا المطلب سنبيان أهم الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب، وأهم الاختصاصات المنوطة به.

###### **أولاً - الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب:**

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشعب انتخاباً عاماً، وسريعاً، ومبشراً، ومتساوياً، وفقاً لأحكام قانون الانتخاب<sup>١٢٢</sup>. ويجري انتخاب أعضاء مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية، وتنتخب كل دائرة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد

١٢٠ - المزاد - ٥٠ - ٨٢ من الدستور.

١٢١ - المادة (١١١) من الدستور.

١٢٢ - المادة (٤٠) من الدستور.

المخصصة لها.<sup>١٣٣</sup> وتعد كل محافظة دائرة انتخابية، عدا محافظة حلب التي تقسم إلى دائرتين انتخابيتين هما دائرة مدينة حلب، ودائرة مناطق محافظة حلب.<sup>١٣٤</sup> وبعد المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصوات، وفقاً للعدد المخصص لكل دائرة هم الفائزون، وإذا نصمت ورقة الاقتراع التي أدلّها الناخب على عدد من أسماء المرشحين يفوق العدد المخصص للدائرة الانتخابية، فإن الأسماء الأخيرة الرايدة تشطب.<sup>١٣٥</sup> هذا ويحدد المرسوم الذي يصدر عن السيد رئيس الجمهورية، والمتضمن الدعوة لانتخاب مجلس الشعب، عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة.

مدة ولاية مجلس الشعب أربع سنوات تبدأ من أول اجتماع له، وهذه المدة غير قابلة للتمديد إلا في حالة الحرب.<sup>١٣٦</sup> ومن الممكن أن يحل مجلس الشعب قبل انتهاء ولايته بمرسوم من رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة تم الانتخابات الجديدة بمجلس الشعب خلال (٩٠) يوماً من تاريخ الحل.<sup>١٣٧</sup>

## ٩ - حق الانتخاب:

الناخبون هم المواطنون الذين أثروا الثامنة عشرة من عمرهم، والمسجلون في سجل الأحوال المدنية، طلما توافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات.<sup>١٣٨</sup>

١٣٣ - المادة (١٢) من قانون الانتخابات.

١٣٤ - المادة (١٣) من قانون الانتخابات.

١٣٥ - المادة (٣٨) من قانون الانتخابات.

١٣٦ - المادة (٥١) من الدستور.

١٣٧ - المادة (١٠٧) من الدستور.

١٣٨ - المادة (٥٤) من الدستور.

وقد علّق قانون الانتخابات حق بعض المواطنين في الانتخاب خلال فترة زمنية معينة، وهم عسكريو الجيش، ورجال الشرطة، وذلك طيلة وجوده في الخدمة، وذلك باستثناء من قبل ترشيحه منهم وفقاً لقانون الانتخابات العامة.<sup>١٣٩</sup>

كما أن قانون الانتخابات حرم بعض المواطنين من ممارسة حقهم الانتخابي وهم: المحجور عليهم (طيلة مدة المحجر) ومن حكم عليهم بمحجب المواد (٦٣-٦٥-٦٦) من قانون العقوبات، وكذلك من حكم عليهم بجرائم شائن، كما يحرم من هذا الحق المصابون بأمراض عقلية طيلة مدة مرضهم.<sup>١٤٠</sup>

ينتَكُونُ مجلس الشعب من (٢٥٠) عضواً في الدور التشريعي الثامن، ومن اللازم -وفقاً لأحكام الدستور- أن ينتَكُونَ هذا المجلس من ممثلين عن قطاعين الأول متمثلاً بالعمال وال فلاحين، والثاني باقي فئات الشعب. وأن لا تقل نسبة العمال والفلاحين عن (٥٠) % من إجمالي أعضاء المجلس.<sup>١٤١</sup> ويتمتع أعضاء المجلس بالخصائص البرلمانية التقليدية.<sup>١٤٢</sup>

١٣٩- المادة الخامسة من قانون الانتخابات.

١٤٠- المادة الرابعة من قانون الانتخابات.

١٤١- المادة (٥٣) من الدستور.

١٤٢- لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جواياً أو مدنبياً بسبب الواقع الذي يدرؤه، أو التصويت في الجلسات العنكبوتية، أو السرقة، وفي أعمال اللجان (المادة ٩٩ من الدستور، والمادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب). ويتعين على أعضاء المجلس مجلس الشعب بالخصوصية طيلة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اختساصه أبداً بجرائم جزائية ضد أي عضو منهم إلا إذا كان سابق من المجلس. وفي غير أدواء الانعقاد يعنى أحد إذن من رئيس المجلس، الذي عليه أن يبلغ المجلس عند أول انعقاد له بما اتفق من جراء (المادة ٦٧ من الدستور).

## ٢ - حق الترشيح:

يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون ممتعاً بالجنسية السورية منذ خمس سنوات على الأقل بتاريخ تقديم الطلب. وباعتقادنا أنه كان يفضل النص على أن يكون المرشح ممتعاً بالجنسية السورية منذ الولادة، ولو إقامة في القطر لا أقل عن عشر سنوات متصلة أو منفصلة، ليس هذا فحسب بل إنما يفضل أن يكون المرشح لأبرين سوريين. والسبب في ذلك هو أن مجلس الشعب يمثل السلطة التشريعية العليا في البلاد، وليس من المنطق أن نعد الوصول إلى قبة البرلمان أمراً كثيراً تولي الوظائف العامة العادلة. كما يفضل أن لا يكون المرشح مزدوج الجنسية، أي يجب أن يكون ممتعاً بالجنسية السورية وحدها، لأن الجنسية هي رابطة ولاء، ولا يجوز أن يتولى سلطة التشريع شخص يدين بالولاء – أو ينزع منه – لدولة أخرى غير سورية.

كما يشترط أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب.

وقد أحير للوزراء ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم في مناصبهم<sup>١٤٣</sup> وهذا مظهر من مظاهر النظام البرلماني في الدستور السوري.

وقد وضع قانون الانتخابات قيداً على ترشيح المحافظين، وضباط الشرطة، فإذا رشحوا أنفسهم في غير الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها، فسيتم بمحاسنون – كافية العاملين في الدولة – إجازة خاصة بلا راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العملية الانتخابية. أما إذا رشحوا أنفسهم في الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها فإنهم يعدون بمثابة المستقيلين حكماً، ويعودون إلى وظائفهم في حال عدم تجاهلهم.

١٤٣ - المادة (١٨) من قانون الانتخابات.

١٤٤ - المادة (١٨) من قانون الانتخابات.

وعلى من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس الشعب أن يقدم طلباً خطياً إلى المحافظ في الدائرة الانتخابية التي يقدم ترشيحه فيها، وذلك خلال سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر مرسوم تحديد موعد الانتخاب.<sup>١٤٥</sup> يحيل المحافظ طلبات الترشيح المقدمة إلى لجنة الترشيح،<sup>١٤٦</sup> وذلك خلال (٢٤) ساعة من تاريخ تسجيلها في ديوان المحافظة.<sup>١٤٧</sup>

### ٣- عملية الاقتراع:<sup>١٤٨</sup>

يمارس الناخب حقه في الاقتراع في أي دائرة أو مركز انتخابي. وبعد قيامه بوضع المغلف في صندوق الاقتراع أمام لجنة الانتخاب،<sup>١٤٩</sup>

١٤٥ - المادة (١٩) من قانون الانتخابات.

١٤٦ - تشكل لجنة الترشيح في كل دائرة انتخابية بقرار من وزير الداخلية، وتضم في عضويتها المحافظ (رئيساً) وقاضياً يسميه وزير العدل، ومثلاً عن قطاع العمال وال فلاحيين. وتتولى هذه اللجنة دراسة فانوبية طلب الترشيع، وتحديد القطاع الذي يتبع إليه المرشح، والبت في صحة طلب الترشيع وقبوله خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيله، فإذا رفض طلب الترشيع فإن طلاب الحق في الاعتراض على قرار اللجنة خلال يومين من تاريخ إبلاغه القرار، أو من تاريخ انتهاء المدة المحددة للبت في طلبات الترشيع. وعلى المحكمة أن تبت في الموضوع بقرار معمم خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمها. انظر المادتين (١) و(٢) من قانون الانتخابات.

١٤٧ - المادة (٢٠) من قانون الانتخابات.

١٤٨ - تبدأ عملية الاقتراع في كل مركز انتخابي من الساعة السابعة صباحاً حتى الساعة (٢٠) مساءً في اليوم الأول للانتخابات، وتستأنف عملية الاقتراع في الساعة السابعة من صباح اليوم الثاني بعد توقيع الأختام بحضور لجنة الانتخاب، ومتلئي المرشحين، وتستمر عملية الانتخاب حتى الساعة الرابعة عشرة من اليوم نفسه، المادة (٣١) من قانون الانتخابات.

١٤٩ - تشكل لجنة الانتخاب من رئيس، وعضوين من بين العاملين في الدولة في كل مركز انتخابي. تؤدي هذه اللجنة اليمين القانونية، وتتولى مهمة الإشراف على حسن سير عملية الاقتراع في المركز، ويتمنع رئيس اللجنة ضمن مركزه بصفة الضابطة القضائية، وذلك هدف حفظ الأمن في المركز، وضمان حرمة الناخبين في ممارسة حقهم. وترئس لجنة الانتخاب الحق في الاستئناف بنحو الأمان عند الضرورة. ولكل مرشح أو من يمثله الحق في أن يحضر، أو يراقب عملية الاقتراع وفرز الأصوات، وذلك بوجوب أمر خطى مصدق من المحافظ. انظر المادتين (٢٨) - (٢٩) من قانون الانتخابات.

تقسم هذه النجدية بتسديسهن أسماء فسي الجسدول الذي  
لديها.<sup>١٥٠</sup>

وبعد انتهاء المدة المحددة للاقتراع، تقوم لجنة الانتخاب بفتح الصندوق الانتخابي  
بشكلٍ علني، وتعدّ المغلفات التي تحتويها الصندوق، فإن كانت هناك مغلفات غير  
محشومة يخاطم للجنة فإذا تعددت باطلة.<sup>١٥١</sup> ثم تنظم لجنة الانتخاب محضرًا يتضمن أسماء  
المرشحين، وعدد الأصوات التي نالها كل منهم، لترفع هذا المحضر بعد ذلك إلى اللجنة  
المركبة في الدائرة الانتخابية.<sup>١٥٢</sup> تقوم اللجنة المركبة -بعد تسليمها جميع الحاضر من  
 مختلف المراکز في الدائرة الانتخابية- بحساب أصوات المرشحين، وتنظيم محضر عسام  
 يتضمن أسماء المرشحين في الدائرة، وعدد الأصوات التي نالها كل منهم، ثم ترفع هذا  
 المحضر إلى وزير الداخلية.<sup>١٥٣</sup>

## ثانياً- اختصاصات مجلس الشعب:

### ١- الاختصاص التشريعي:

رئيس الجمهورية الحق في إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب  
للنظر فيها وإقرارها.<sup>١٥٤</sup> وفي هذه الحالة تسمى مبادرة رئيس الجمهورية "مشروع  
قانون". كما أنه يحق لأعضاء مجلس الشعب اقتراح القوانين.<sup>١٥٥</sup> وتسمى المبادرة

١٥٠- المادة (٣٣) من قانون الانتخابات.

١٥١- إذا زين بأن عدد المغلفات، يزيد أو ينقص عن عدد الذين انتخبوا بأكثر من (٥) % فإنه ينبع من مغلفات  
الصندوق بستة أرباعه، أما حالة انقضى فليخال لا تؤخذ بالحسبان.

١٥٢- المادة (٤٠) من قانون الانتخابات.

١٥٣- المادة (٤٢) من قانون الانتخابات.

١٥٤- المادة (١١٠) من الدستور. وما تجب الإشاراة إليه هنا، أن بعض مشروعات القوانين تقدّم في مجلس الوزراء،  
ثم ترفع إلى رئيس الجمهورية، الذي إن وافق عليها أحالها إلى مجلس الشعب تقدّم في مجلس الوزراء.

١٥٥- المادة (٧٠) من الدستور.

التشريعية من قبل أعضاء مجلس الشعب "اقتراح قانون"، أو "الاقتراح بقانون". وقد اشترطت المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب أن يُقدم الاقتراح بقانون مسن قبل (١٠) من أعضاء مجلس الشعب على الأقل.<sup>١٥٦</sup> وإذا سحب مقدموا الاقتراح – كلهم أو بعضهم – اقتراهم بشكّل يفقد معه النصاب الخاص بتقدّمه، يطوى الاقتراح، إلا إذا تبناه العدد الكافي من الأعضاء.<sup>١٥٧</sup>

كما يتولى مجلس الشعب إقرار الميزانية العامة للدولة، وفقاً لإجراءات خاصة، تضمنها الدستور، والنظام الداخلي لمجلس الشعب.<sup>١٥٨</sup>

#### ٤- الرقابة السياسية:

يملك مجلس الشعب السوري سلطة الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذه الرقابة يمارسها من خلال الوسائل التالية:<sup>١٥٩</sup>

١- **السؤال:** ويقصد به استفسار أحد أعضاء المجلس عن أمر ما، أو التأكيد من واقعة معينة. قد يكون السؤال خطياً، وفي هذه الحالة يتعين على السلطة التنفيذية الإجابة عليه فور تلاوته في الجلسة، أو خلال شهر من تاريخ إحالته إليها.<sup>١٦٠</sup> أما السؤال الشفهي فيوجهه العضو إلى السلطة التنفيذية في جلسة مجلس الشعب، ويمكن للعضو السائل – إذا لم يكتف بالجواب – أن

-١٥٦- لعرفة الإجراءات المتعلقة بمناقشة مشروعات القوانين وإقرارها انظر المادة (٩٨) من الدستور، والمادة (٩٨).

-١٥٧- ٩٩ - ١٠٠ - ١٠٤ - ١٠٥ - ١٠٨ - ١٢٠ - ٤١١ - ٤٣٣ - ١٣٤ - ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

-١٥٨- المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

-١٥٩- انظر بخصوص الإجراءات المتعلقة بإقرار الميزانية العامة لدولة المواد (٧٨) (٧٩) (٨٢) من الدستور، والمادة (١١٧ - ١١٨ - ١١٩ - ١٢٠ - ١٢٢ - ١٢٧ - ١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

-١٦٠- انظر المواد (٧٠) (٧١) من الدستور.

-١٦١- المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

بتقدم بسؤال خططي تجتيب عليه السلطة التنفيذية مباشرةً، أو في الجلسة التالية.

-٢ طلب المناقشة: لإحدى لجان مجلس الشعب، أو لعشرة من أعضائه على الأقل، الحق في طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وذلك لاستيضاح سياسة الحكومة في أمر من الأمور، وتبادل الرأي حول هذا الأمر. يقدم الطلب كتابةً، وينتشر إلى السلطة التنفيذية، وإلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع النقاش، ثم يدرج على جدول أعمال أقرب جلسة، ومن الممكن أن تتم المناقشة فوراً إذا وافقت الحكومة، ومن الممكن أيضاً استبعاد الموضوع إذا لم يكن صالحًا للمناقشة.

-٣ بحث العرائض: للمواطنين الحق في إحالة العرائض المتضمنة شكواهـم إلى ديوان مجلس الشعب الذي يحالها إلى "لجنة العرائض والشكوى"، أو إلى لجان المختصة، تدرس اللجنة المعنية العريضة، ثم تحيلها إلى المجلس. وإن أحيلت إلى السلطة التنفيذية فإنه يتعين عليها أن تقدم جوابها بالنسبة لما تضمنه العريضة من شكوى في غضون شهر على الأكثر. وعلى اللجنة إبلاغ مقدم العريضة بنتيجة شكوكـاهـ. ومن الممكن في حال عدم الاقتناع بالجوابـ من جانبـ اللجنةـ إـحالـةـ المـوـضـوـعـ إـلـىـ "ـالـهـيـةـ الـمـركـبـةـ لـلـرقـابـةـ وـالـنـفـيـشـ".

-٤ الاستجوابـ: ويعني مطالبةـ السلطةـ التنفيـذـيةـ ببيانـ أسبـابـ تـصـرفـهاـ فيـ أمرـ منـ الأمـورـ أوـ الغـایـةـ منهـ. يـقدـمـ الاستـجـوابـ بشـكـلـ خطـطـيـ، وـيـلـسـخـ إلىـ السلطةـ التنفيـذـيةـ، ويـدـرـجـ فيـ أولـ جـلـسـةـ لـمـجـلـسـ تـلـيـ تـارـيخـ التـبـلـيمـ، وـيـحدـدـ موـعـدـ لـمـنـاقـشـتـهـ بـعـدـ خـمـسـةـ أـيـامـ، ماـلـمـ تـقـرـرـ السـلـطـةـ النـفـيـشـ الإـجـابـةـ

فوراً، وإذا لم يقنع المستجوب بالجواب، وأصرَّ على عدم الالتفاء بالمناقشة، كان له الحق في اللجوء إلى طلب حجب الثقة.

-٥- **حجب الثقة:** لا يمكن حجب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، إلا بعد الاستجواب. ويشترط أن يقدم الطلب من خمسة أعضاء مجلس الشعب على الأقل.<sup>١٦١</sup> يبلغ رئيس مجلس الشعب موضوع حجب الثقة إلى رئيس الوزراء، أو الوزير المعين، ويسدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد بعد يومين من تقديمها. ولوزارة، أو الوزير المعين، طلب تأجيل مناقشة حجب الثقة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.<sup>١٦٢</sup> ولا بد من موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشعب على قرار سحب الثقة. فإن تحققت هذه الأغلبية فإنه يتعين على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية. أما إذا تعلق حجب الثقة بأحد الوزراء، فإنه يتعين على هذا الوزير -وحده- تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية.

١٦١ - المادة (٧٢) من الدستور.

١٦٢ - المادة (١٥٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

## المطلب الثاني

### السلطة التنفيذية

#### أولاً - رئيس الجمهورية:

##### ١- الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية:<sup>١٦٣</sup>

يشترط في المرشح لتولي رئاسة الجمهورية العربية السورية أن يكون عربياً سورياً، ممتلاً بحقوقه المدنية والسياسية، متمناً الرابعة والثلاثين من العمر.<sup>١٦٤</sup> يصدر الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، وبعد المرشح تاححاً يحصل له على الأكثريية المطلقة لمجموع أصوات المترشعين. أما مدة ولاية رئيس الجمهورية فليها سبعة أعوام قابلة للتجدد.<sup>١٦٥</sup> وإذا قام مانع مؤقت بحول دون مباشرة رئيس الجمهورية مهاماته فإنه ينوب عنه نائب رئيس الجمهورية.<sup>١٦٦</sup> ويمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يسميه، صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها. وإذا كانت الموانع دائمة، وفي حالتي الوفاة والاستقالة، يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من

١٦٣- أطلق على رئيس السلطة التنفيذية، بعد ثورة الثامن من آذار لسنة ١٩٦٣، اسم "رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة". وبعد حركة شباط لعام ١٩٦٦، أطلق عليه اسم "رئيس الدولة". وبعد صدور الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ أصبح للدولة شكل، ومهامات ثابتة ومحددة. انظر: د. عبد الله طلبة، "مبادئ القانون الداري"، ج ١- منتشرات جامعة دمشق - عام ٢٠١٣ - ٢٠١٥ ص ١٥١.

١٦٤- المادة (٨٣) من الدستور.

١٦٥- انظر للأدتين (٨٤) و(٨٥) من الدستور.

١٦٦- المادة (٨٦) من الدستور.

الدستور، وذلك حلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً، وإذا كان مجلس الشعب متھلاً، أو بقي على انتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً، فإن النائب الأول يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية لحين اجتماع المجلس الجديد.<sup>١٦٧</sup> أما إذا شغّر منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، فإن رئيس مجلس الوزراء يتولى جميع صلاحياته وسلطاته إلى أن يتم الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية خلال تسعين يوماً.<sup>١٦٨</sup>

## ٢- صلاحيات رئيس الجمهورية:

فيما يلي أهم الاختصاصات المنوطة برئيس الجمهورية العربية السورية:

- يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن السير المنظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة.<sup>١٦٩</sup>
- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، وذلك ضمن المحدود المنصوص عليه في الدستور.<sup>١٧٠</sup>
- يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية السوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم.<sup>١٧١</sup>
- لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله الحق في طلب تقارير من الوزراء.<sup>١٧٢</sup>

<sup>١٦٧</sup> المادة (٨٨) من الدستور.

<sup>١٦٨</sup> المادة (٨٩) من الدستور.

<sup>١٦٩</sup> المادة (٩٣) من الدستور.

<sup>١٧٠</sup> المادة (٩٣) من الدستور.

<sup>١٧١</sup> المادة (٩٥) من الدستور.

<sup>١٧٢</sup> المادة (٩٧) من الدستور.

● يضع رئيس الجمهورية ... بالتشاور مع مجلس الوزراء - السياسة العامة للدولة،  
ويشرف على تنفيذها.<sup>١٧٣</sup>

● يعين رئيس الجمهورية كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وينهي خدمتهم وفقاً  
لأحكام القانون.<sup>١٧٤</sup>

● يصدر رئيس الجمهورية المراسيم، والقرارات، والأوامر، وفقاً للتشريعات  
النافذة.<sup>١٧٥</sup>

● يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع من خلال إصداره المراسيم  
التشريعية<sup>١٧٦</sup> وذلك خارج اتفاق دورات مجلس الشعب، أو إذا استدعت  
ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو بمقتضيات الأمانة  
القومي.<sup>١٧٧</sup> كما يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في الفترة الفاصلة بين  
ولاية مجلسين.<sup>١٧٨</sup>

١٧٣ - المادة (٩٤) من الدستور.

١٧٤ - المادة (١٠٩) من الدستور.

١٧٥ - المادة (٩٩) من الدستور.

١٧٦ - المادة (١١١) من الدستور.

١٧٧ - على أن تعرف جميع التشريعات، التي يعتمدتها على انحسار في أول اتفاقاته.

١٧٨ - وفي هاتين الحالين يحق مجلس الشعب، إلغاء التشريعات الصادرة عنه وذلك بتأييد ثلثي أعضاء المجلس  
التسجيلي لحضور الجلسات، على أن لا يقل العدد عن الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسه، ولا يكون فساد الإلغاء، إلا في  
تعديل آخر ويعني.

١٧٩ - لكن هذه التشريعات لا تعرف على مجلس الشعب، وإنما يكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القانون  
النافذ.

• لرئيس الجمهورية أن يستفيق الشعب في القضايا المهمة التي تصل بمصالح البلاد

<sup>١٨٠</sup>  
العليا.

• يملك رئيس الجمهورية الحق في إصدار العفو الخاص ورد الاعتراض<sup>١٨١</sup>

• إذا قام خطير جسيم وحال، من شأنه تهديد الوحدة الوطنية، واستقلال الوطن،

أو إعاقة موسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، فسبان لرئيس

الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة

<sup>١٨٢</sup>  
الخطر.

• لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ، وإلغاؤها، وفقاً لأحكام قانون

<sup>١٨٣</sup>  
الطوارئ.

## ثانياً - مجلس الوزراء:

### ١- الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء:

يتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء.<sup>١٨٤</sup> ويتولى رئيس الجمهورية سلطة تعين رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، كما أنه يقبل

<sup>١٨٠</sup>- المادة (١١٢) من الدستور.

<sup>١٨١</sup>- المادة (٥) من الدستور.

<sup>١٨٢</sup>- المادة (١١٣) من الدستور.

<sup>١٨٣</sup>- المادة (١٠١) من الدستور.

<sup>١٨٤</sup>- المادة (١١٥) من الدستور.

استقالتهم، ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم.<sup>١٨٥</sup> ويتألف هذا المجلس من جميع أعضاء الوزارة.<sup>١٨٦</sup>

## ٤- اختصاصات مجلس الوزراء:

حددت المادة (١٢٧) اختصاصات مجلس الوزراء بما يلي:

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة وتنفيذها، هذه المشاركة يجب فهمها في ضوء المادة (٩٤) من الدستور، التي نصت على أن يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالشراور مع مجلس الوزراء، أي أن سلطنة البيت النهائي تكون من حق رئيس الجمهورية.
- توجيهه، وتنسيق، ومتابعة أعمال الوزارات، وجميع الإدارات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة.
- وضع مشروع الميزانية العامة للدولة.
- إعداد مشروعات القوانين.

١٨٥- المادة (٩٥) من الدستور.

١٨٦- بلغ عدد أعضاء الوزارة بموجب المرسوم رقم (٦٢٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٣، المتضمن تشكيل الوزارة برئاسة "محمد مصطفى مبرو" (٣٤) عضواً. وفي عام ٢٠٠٣، كلف المهندس "ناجي عطري" بتشكيل الوزارة، وبناءً عليه أصدر رئيس الجمهورية الدكتور "بتصر الأسد" المرسوم رقم (٣٤٩) المتضمن تشكيل الوزارة الجديدة، والتي ضمت كلاً من: رئيس مجلس الوزراء، وزارة الدفاع، وزارة الخارجية، وزارة المالية، وزارة الصناعة، وزارة الصحة، وزارة الكهرباء، وزارة الأوقاف، وزارة الثقافة، وزارة التنسيل، وزارة الداخلية، وزارة التجارة، وزارة النفط، وزارة الاتصالات والتقانة، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، وزارة السياحة، وزارة الإسكان والتصميم، وزارة شؤون رئيسة الجمهورية، وزارة التعليم العالي، وزارة الإعلام، وزارة التأمين، وزارة العدل، وزارة التربية، وزارة المسؤول الاجتماعية والعمل، وأربع وزراء دولة.

• إعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات القومية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل القومي.

• عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

• عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور:

• ملاحقة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

• إصدار الفرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة، ومراقبة تنفيذها.

### **ثالثاً - رئيس مجلس الوزراء:**

#### **١- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء:**

يقوم رئيس الجمهورية بالعتبار رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وبعد رئيس مجلس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الشعب. ويتوكل رئيس مجلس الوزراء مهمة الإشراف على أعمال الوزراء، وفقاً لأحكام المادة (٢١٥) من الدستور.

#### **٢- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:**

جاء النص في المادة (١٢٨) من الدستور على أنه: "إضافة إلى صلاحيات مجلس الوزراء يمارس رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور".

وبناءً عليه تحددت هذه الصلاحيات في المرسومين التشريعيين رقم (١٤٧) و(١٤٨) الصادرتين بتاريخ ٢٣/١٠/١٩٦٧:

فقد حدد المرسوم التشريعي رقم (١٤٧) اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في المادة الثالثة منه كما يلي:

- إدارة جلسات مجلس الوزراء، وعند الحاجة إدارة جلسات اللجان الدائمة واللجان الأخرى. ويدعو إلى جلسات المجلس العادية والاستثنائية، ويضمن جدول الأعمال، ويعمم خطة عمل المجلس المقبلة.
- يعمل على أن يؤدي المجلس واللجان الدائمة كامل المهام والمسؤوليات المنقولة على عاتقها.
- يولي إنجاز المهام الرئيسية للمجلس في شتى الحالات عناته الكاملة، وخاصة القضايا التي تؤدي إلى تطوير الاقتصاد الوطني.
- طرح القضايا التي يراها ضرورية في اجتماع مجلس الوزراء، ولم ترد في جدول الأعمال. كما يحق له السماح لغير أعضاء المجلس في حضور جلساته.
- يصدر التعليمات الالزامية وللملزمة ضمن أحكام هذا المرسوم التشريعي، وحابود القوانين والأنظمة النافذة، لكل أعضاء المجلس، واللجان الدائمة، ومدرسي الأجهزة التابعة للمجلس، والمخفظين، وبجميع أجهزة الدولة الإدارية، من أجل تحقيق سياسة الدولة وخططها.
- يقر خطة عمل اللجان الدائمة، واللجان الأخرى المنبثقة عن المجلس، ويصدر قرارات هذه اللجان ضمن اختصاصه، أو يعيدها إليها، أو يحالها إلى المجلس حسب الاختصاص.

● يدعو رؤساء اللجان الدائمة للالجتماع بهم - كلما دعت الحاجة - من أجل التشاور في بعض الأمور العائدة للجان، وتنسيق الأعمال بينها ضمن سياسة واحدة موحدة.

● يشرف على المكاتب، والهيئات التابعة لرئاسة مجلس الوزراء (المجلس الأعلى للتحطيط - الهيئة المركزية للرقابة والتقييم - مكتب شؤون مجلس الوزراء...) ويمارس إزاءها الصلاحيات المنوحة بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

● له أن يشكل اللجان المؤقتة لبحث موضوع معين، وتقديماقتراح أو الاقتراحات اللازمة بشأنه إليه، ويقرر صلاحيات وطريقة عمل هذه اللجان.

● يتوكى المهام الموكلة إليه حسب القوانين والأنظمة النافذة، والتي لا تتعارض مع نصوص هذا المرسوم.

في حين نصّ المرسوم التشريعي رقم (١٤٨) في المادة الأولى منه على أن:

"القضايا التي تنص التشريعات النافذة على إصدارها بمرسوم تنظيمي، أو بمرسوم في مجلس الوزراء، تصدر اعتباراً من تاريخ هذا المرسوم التشريعي بمرسوم عادي بناءً على اقتراح الوزير المختص".

بينما فصّلت المادة الثانية على أن:

"القضايا التي تنص التشريعات النافذة على إصدارها بقرار من مجلس الوزراء، تصدر اعتباراً من تاريخ هذا المرسوم التشريعي، بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بعد دراستها في اللجنة الوزارية الدائمة المختصة، وبناءً على اقتراحتها".

هناك اختصاصات أخرى لرئيس مجلس الوزراء جاء ذكرها في المراسيم التشريعية النافذة، فوفقاً للأحكام المادة (٧١) من قانون الإدارة المحلية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٥) لسنة ١٩٧١، يخضع قرار حجب الثقة عن المكتب التنفيذي في المحافظات، ومدن مراكز المحافظات، لتصديق رئيس مجلس الوزراء، كما أنتا تجده أن المرسوم التشريعي رقم (٧٣) الصادر بتاريخ ١٤/١٠/١٩٧٣، قد أعطى رئيس مجلس الوزراء الحق في عقد نعمات لم تُلحظ اعتمادها في الميزانية العامة أو الإنفاقية.

#### رابعاً - الوزراء:

##### ١- الأحكام المتعلقة بالوزراء:

يعين الوزراء من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء. يعد الوزير مسؤولاً سياسياً أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.

ومنع على الوزراء في أثناء توليهم لمهامهم أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاه عنها، أو أن يشتغلوا في أي عمل صناعي، أو مزاولة أية مهنة حرفة، وليس لهم أن يدخلوا في التعهدات أو الملاقيات أو المزادات التي تنفذها وزارات أو إدارات أو مؤسسات الدولة وشركات القطاع العام، وذلك بشكل مباشر أو بالواسطة.<sup>١٨٧</sup>

١٨٧ - المادة (١٢٠) من الدستور.

## ٢- اختصاصات الوزراء:

بعد الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص هذه الوزارة.<sup>١٨٨</sup> ومن أجل تحقيق هذا المدف فإن الوزير يتمتع بعدد من الاختصاصات التي تخص عليها القوانين والأنظمة النافذة.<sup>١٨٩</sup> كما أنه يتمتع بسلطة رئاسية بالنسبة للعاملين في وزارته والأجهزة التابعة لها بوصفه يشغل قمة التنظيم الإداري في الوزارة. كما أنه يتمتع بسلطة التقرير في نطاق وزارته، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة.

## **٣- نواب (معاونو) الوزراء:**

كان يطلق على نائب (معاون) الوزير اسم "الأمين العام". يتولى نائب الوزير مساعدة الوزير في القيام بأعماله. يسمى نائب الوزير من قبل رئيس الجمهورية، وبعد مسؤولًا أمام الوزير من التحبيتين الإدارية والفنية عن سير جهاز الوزارة وأهليّات المؤسسات التابعة لها.

يعد معاون الوزير من الرؤساء المهمّين، ذلك أن عمله يتطلّب منه خبرة عالية في دقائق الإدارة العامة، ومحصلة من الخبرة والكفاءة والمعلومات الإدارية المتعلقة بدقائق الإدارة الحكومية. كما يتعين عليه المحافظة على سير الأعمال المتعلقة بالوزارة بأكبر فاعلية ممكّنة، والمحافظة على سير الأعمال الإدارية بغض النظر عن الوضع السياسي.<sup>١٩٠</sup>

<sup>١٨٨</sup>- المادة (١١٦) من الدستور.

<sup>١٨٩</sup>- المادة (١٢٨) من الدستور.

<sup>١٩٠</sup>- د. عبد الله طنطاوي، "مبادئ القانون الإداري"، ج-١- مشروعات جامعة حلب - عام ٢٠٠٣ - ص ١٨٩.

يتمتع معاون الوزير بسلطة تعيين الموظفين الذين يتبعون الإدارة المركزية، وذلك في وظائف الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.<sup>١٩١</sup> كما أنه يقوم بالتوقيع على المعاملات إلا ما تعلق منها بالشؤون التوجيهية والتنظيمية. ويامكان الوزير التفسيض بجزء من اختصاصاته إلى نوابه. وأخيراً يمكن القول إن الأحكام المتعلقة بالوزراء تسرى على نوابهم.

## المطلب الثالث

### المحكمة الدستورية العليا

#### أولاً- الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا:

تكون المحكمة الدستورية العليا من رئيس وأربعة أعضاء يسمون من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ووفقاً لأحكام المادة العاشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا<sup>١٩٢</sup> لا تنتهي العضوية إلا بانتهاء المدة المقررة، أو بطلب الاستقالة، أو بطلب الإحالة على التقاعد. وفي هذه الحالة يسمى رئيس الجمهورية بديلاً عن العضو المستقيل، أو الحال على التقاعد، لمدة لا تتجاوز المدة الباقيه للأصليل.<sup>١٩٣</sup>

١٩١- المادة (١٥) من النظام الأساسي الموحد للعاملين بالدولة، الصادر بالقانون رقم (١)، تاريخ ١٩٨٥/١/٢.

١٩٢- القانون رقم (٩) الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٦/٢٧.

١٩٣- المادة (١١) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

وقد حددت المادة الثانية من قانون المحكمة الدستورية العليا الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهي:

- أ- الجنسية: يتشرط في العضو أن يكون سوري الجنسية، ومتعملاً بشروط التوظيف العامة.
- ب- السن: وذلك بإتمام الأربعين من العمر، وعدم تجاوز الخامسة والستين عند التعين.
- ت- المؤهل: بأن يكون حاصلاً على الإجازة في الحقوق ... أو ما يعادلها - من إحدى الجامعات السورية.
- ث- يتشرط أخيراً في عضو المحكمة أن يكون قد مارس القضاء، أو المحاماة، أو التدريس في الجامعة، أو أكثر من واحدة منها، مدة لا تقل عن (١٥) سنة على الأقل، أو مارس وظائف في الدولة مدة لا تقل عن (٢٠) سنة بعد حصوله على إجازة الحقوق.

ولا يجوز الجمع بين رئاسة المحكمة أو عضويتها وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب.<sup>١٩٤</sup> كما لا يجوز الجمع مع آية مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة.<sup>١٩٥</sup> وينطبق على رئيس المحكمة وأعضائها ما ينطبق على القضاة في نظامهم الوظيفي.

١٩٤- المادة (١٤٠) من الدستور.

١٩٥- المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا.

## **ثانياً - اختصاصات المحكمة الدستورية العليا:**

- ١ التحقيق في الطعون المتعلقة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، ثم تحيل المحكمة تقريرها إلى مجلس الشعب للبت في الموضوع على ضوئه.<sup>١٩٦</sup>
- ٢ النظر في دستورية القوانين قبل إصدارها<sup>١٩٧</sup> وذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب. وفي هذه الحالة يوقف إصدار القانون إلى أن تبت فيه المحكمة خلال (١٥) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها. وإذا كان للقانون صفة الاستعجال فإن المحكمة تبت فيه خلال سبعة أيام.
- ٣ النظر في دستورية المراسيم التشريعية، بناءً على طلب ربع أعضاء مجلس الشعب. ويشترط أن يتقدم النزاع بهذا الطلب خلال (١٥) يوماً من تاريخ انعقاد دورة مجلس الشعب، ويجب على المحكمة أن تبت فيه خلال (١٥) يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها.<sup>١٩٨</sup>
- ٤ النظر في دستورية مشروعات القرارات والمراسيم التشريعية بناءً على طلب رئيس الجمهورية.<sup>١٩٩</sup>
- ٥ النظر في قانونية مشروعات المرا咪يم بناء على طلب رئيس الجمهورية.

١٩٦ - المادة (٦٢) من الدستور.

١٩٧ - المادة (١٤٥) من الدستور.

١٩٨ - في هذه الحالة سوالماللة التي سبقتها - بعد القانون أو المرسوم التشريعى إذا ما فررت المحكمة الدستورية أنه مختلف للقانون لأخياباً يعمول رجعي، ولا يترتب عليه أي أمر.

١٩٩ - المادة (١٤٧) من الدستور.

٦- المحاكمة رئيس الجمهورية، .. علماً بأن الرئيس غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى. ويكون طلب إقامته بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب يكون التصويت فيه علنياً، وأغلبية ثلثي أعضاء المجلس في جلسة خاصة سرية. أما المحاكمة فإنها تسم أمام المحكمة الدستورية العليا.

## **قائمة المراجع**

### **أولاً- المراجع العربية:**

- د. أبو البرزيد علي الميت: "النظم السياسية والهيئات العامة" - ١٩٨٩.
- د. أحمد أمين و محمود سعيد شمران و محمد علي الفوزي: "النظم السياسية عبر العصور" - دار النهضة العربية . بيروت - ١٩٩٩.
- د. أحمد سرحال: "النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية" - دار الفكر العربي - بيروت - ١٩٩٠.
- د. أدهون رياط : "الوسط في القانون الدستوري العام" - دار العلم للملايين - بيروت - ١٩٦٥.
- د. السيد خليل هيكل: "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري". منشورات جامعة أسيوط - عام ١٩٩٢.
- د. قروت بدوي: "النظم السياسية" - ج ١ - ١٩٧٠.
- جاك استيف: "موجز الحقوق الدستورية" - ترجمة د. أحمد السمان - مطبعة الجامعة السورية . ١٩٣٩.
- جورج ليفير: "عصر الثورة الفرنسية" - ترجمة د. جلال يحيى - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٧٩.
- د. جورجي شفيق ساري: "الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية" .. الكتاب الأول - أركان التنظيم السياسي" . ط١ - مكتبة العالمية - مصر . المنشورة - عام ١٩٨٨ - ص ٣٣٦.
- جورج بارون و توماس دينيس: "الوجيز في القانون الدستوري . المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي" .. ترجمة د. محمد مصطفى غنيم- الجمعية المصرية لنشر المعرفة والتثقيف العالمية . القاهرة - ١٩٩٨.

- د. حسن صعب: "علم السياسة" - دار العثم للملاتين - بيروت ١٩٦٦.
- د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري" - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩١.
- دافيد كوتمان كوبيل: "النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية" - ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الخان والشيب - القاهرة ١٩٥٥.
- د. زهير شكر: "الوسط في القانون الدستوري" - دار المصطفى - ١٩٧٨.
- د. سام دلة: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشورات جامعة حلب - عام ٢٠٠٢.
- د. سعد عصفور: "المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشأة المعارف - الإسكندرية - عام ١٩٨٠.
- د. عبد الرحمن الصابوني: "المدخل لدراسة التشريع الإسلامي - ج ١" - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٩.
- د. عبد الله طلبة: "مبادئ القانون الإداري" - ج ١ - منشورات جامعة حلب - عام ٢٠٠٣.
- د. خسنان بدر، د. علي عواضة: "ال المؤسسات السياسية والقانون الدستوري" - بيروت - دار المعرفة - عام ٢٠٠٠.
- د. فؤاد العطار: "النظم السياسية" - ١٩٦٨.
- د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشورات جامعة دمشق - عسام ٢٠٠٣.
- د. محمد حلبي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" - ١٩٩٤.
- د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية" - ١٩٦٩.
- د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية - الدولة والحكومة" - دار الفكر العربي - عام ١٩٧١.

- د. مصطفى البارودي: "الوحيز في الحقوق الدستورية" - مطبعة جامعة دمشق، ١٩٦٠.
- د. مصطفى البارودي: "الحقوق الدستورية". ج ١ - مطبعة الجامعة السورية، عام ١٩٥٧.
- للسون ولسي وآرون ولدافسكي: "انتخابات الرئاسة في أمريكا" - ترجمة أحمد حربة - مطبعة المعرفة - القاهرة.

### **ثانياً - المراجع الفرنسية:**

- \* Chantebout, Science politique et droit constitutionnel, A. Colin, 1982.
- \* Debbasch, Ricci, Pontier, Bourdon, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1984.
- \* Debbasch, J.-M. Pontier, J., Ricci, J.-C. Bourdon, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 1989.
- \* D. Maus, Textes et documents politiques de la VR , 1982.
- \* DUVERGER. Institutions politiques et droit constitutionnel, 16e. édition P.U.F. Paris. 1980. p.
- \* Duverger ,Institutions politiques et droit constitutionnel,2t,Puf,1978.
- \* Duverger ,Constitutions et documents politiques,PUF,1986.
- \* Turpin,droit constitutionnel,PUF,1994.

# الفهرس

		الفصل الأول
		المبحث الأول
	<b>النظام الرئاسي</b>	
٥	(الولايات المتحدة الأمريكية)	
	الأصول التاريخية للتنظيم الدستوري	
٧	الأمريكي	
٧	أولاً	
	المرحلة الأولى: ابتدأت بإعلان الاستقلال عن بريطانيا في ١٧٧٦/٧/٤	
١٠	ثانياً	
	المرحلة الثانية: قيام الدولة الاتحادية	
	الهيكلية الدستورية والإيديولوجية للنظام السياسي والدستوري الأمريكي	
١٣		
١٣	أولاً	
	إيديولوجية النظام السياسي خصائص الدستور الأمريكي	
١٦	ثانياً	
	المؤسسات الدستورية الأمريكية	
١٦	السلطة التنفيذية	
١٦	أولاً	
	رئيس الولايات المتحدة الأمريكية	
٢٦	ثانياً	
	تنظيم الرئاسة	
٣١	ثالثاً	
	صلاحيات الرئيس	
٣٩		
٣٩	أولاً	
	الكونغرس	
٤٢	ثانياً	
	تكوين الكونغرس	
٤٦	ثالثاً	
	سير عمل المجالس	
٥١	رابعاً	
	سلطات (صلاحيات) الرئيس	
٦٠		
٦٠	أولاً	
	العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس	
٦٠	ثانياً	
	السلطة القضائية	
٦٠	ثالثاً	
	تشكيل المحكمة العليا	
٦١	رابعاً	
	صلاحيات المحكمة العليا	
٦٣		
	الرقابة على دستورية القوانين	
	دور السياسي للمحكمة العليا	
٦٥		
	وحكومة القضاة	
		المطلب الثاني
		المبحث الثاني
		المطلب الثالث
		المطلب الرابع
		المطلب الخامس
		المطلب السادس

<b>الباحث الرابع</b> ٦٩ المؤسسات السياسية الإقليمية ٦٩ الدوليات الأعضاء ٧٠ السلطة التشريعية الإقليمية ٧١ السلطة التنفيذية (حاكم الولاية) ٧٢ مظاهر الديموقратية شبه المباشرة ٧٣ الأحزاب السياسية ٧٤ نشأة الأحزاب في الولايات المتحدة ٧٥ وتطورها ٧٦ الإيديولوجية الحزبية ٧٩ تنظيم الأحزاب ٨١ الدور الانتخابي للأحزاب ٨٢ جماعات الضغط والتلويهي الأمريكي ٨٣ النظم النيابية متعددة الأحزاب ٨٧ (النظام السياسي الفرنسي)	<b>المبحث الخامس</b> أولاً ثانياً ثالثاً أولاً ثانياً ثالثاً رابعاً
<b>المبحث السادس</b> <b>الفصل الثاني</b>	
<b>المبحث الأول</b> ٩٠ التطور التاريخي للنظام السياسي والدستوري الفرنسي منذ عهد الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩ ٩١ المرحلة الدستورية الأولى "الفترة الثورية" ١٨١٥-١٧٨٩ ٩٩ الملكية المقيدة ١٧٩٣-١٧٨٩ ٩٩ مرحلة الجمهورية الأولى ١٧٩٣-١٧٩٩ ١٠٤ مرحلة الإمبراطورية الأولى ١٨١٥-١٧٩٩ ١٠٧ عودة الملكية ١٠٧ عهد الملكية "البوربونية" ومبثاق ١٨١٤/٦/٤ ١١٠ ملكية تموز ووثيقة ١٨٣٠/٨/١٤ أو الملكية "الأولى باريسية" ١١٢ الجمهورية الثالثة ١٨٥١-١٨٤٨ ١١٥ دستور ١٨٤٨/١١/٤ ١١٥ عهد الإمبراطورية الثانية ١٨٥٣-١٨٧٠	<b>المطلب الأول</b> أولاً ثانياً ثالثاً <b>المطلب الثاني</b> أولاً ثانياً ثالثاً <b>المطلب الثالث</b> <b>المطلب الرابع</b>

			<b>المطلب الخامس</b>
١١٨	مرحلة الاستقرار الدستوري وعهد الجمهوريات	أولاً	
١١٨	نظام الجمهورية الثالثة - ١٨٧٥	ثانياً	
١٢٢	نظام الجمهورية الثالثة والفتررة الانتقالية إلى الجمهورية الرابعة ١٩٤٠-١٩٤٦ "حكومة المارشال بيتان"	ثالثاً	
١٢٣	دستور الجمهورية الرابعة		<b>المبحث الثاني</b>
١٢٧	نظام الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨		
١٢٧	قيام الجمهورية الخامسة ودستور ١٩٥٨		<b>المطلب الأول</b>
١٢٩	خصائص الدستور	أولاً	
١٣٠	مصممون الدستور	ثانياً	
١٣٢	السلطة التنفيذية		<b>المطلب الثاني</b>
١٣٤	رئيس الجمهورية	أولاً	
١٥٠	تكوين الحكومة	ثانياً	
١٦٢	السلطة التشريعية "البرلمان"		<b>المطلب الثالث</b>
١٦٣	تكوين البرلمان	أولاً	
١٦٥	تنظيم البرلمان وأعماله	ثانياً	
١٦٨	صلاحيات البرلمان	ثالثاً	
١٧٦	العلاقة ما بين البرلمان والحكومة		<b>المطلب الرابع</b>
١٧٦	وسائل الحكومة ضد البرلمان	أولاً	
١٧٧	وسائل البرلمان ضد الحكومة	ثانياً	
١٧٩	الأجهزة القضائية والاستشارية		<b>المطلب الخامس</b>
١٧٩	الأجهزة القضائية	أولاً	
١٨٢	الأجهزة الاستشارية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي)	ثانياً	
١٨٥	<b>النظام السياسي البرلماني (النظام البريطاني)</b>		<b>الفصل الثالث</b>
١٨٨	نشأة النظام البرلماني		<b>المبحث الأول</b>
١٨٩	خصائص النظام البرلماني	أولاً	
١٩٠	لرتباط النظام البرلماني بتطور تاريخ الوزارة	ثانياً	

		<b>الاتهام الجنائي والمسؤولية الجنائية</b>	<b>ثالثاً</b>
١٩١		السياسية	
١٩٢		رائعاً تطور معلم الوزارة	
١٩٣		خامساً تطور المسؤولية الوزارية	
		سادساً التطور الدستوري خلال القرن	
١٩٤		الثامن عشر	
١٩٥		<b>دور البرلمان</b>	
١٩٦		مجلس اللوردات والعموم	<b>المطلب الأول</b>
١٩٧		أولاً تكوين مجلس اللوردات	
١٩٨		ثانياً تكوين مجلس العموم وانعقاده	
٢٠١		<b>وظائف البرلمان</b>	<b>المطلب الثاني</b>
٢٠١		أولاً الوظيفة التشريعية	
٢٠١		ثانياً الوظيفة المالية	
٢٠٣		الرقابة البرلمانية	<b>المطلب الثالث</b>
٢٠٣		أولاً السؤال	
٢٠٥		ثانياً الاستجواب	
٢٠٦		التحقيق البرلماني	
٢٠٧		رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان	<b>المطلب الرابع</b>
٢٠٩		<b>المسؤولية السياسية</b>	<b>المطلب الخامس</b>
٢٠٩		أولاً نوع المسؤولية السياسية	
		ثانياً الات光芒ات الناجمة عن التضامن	
٢١١		<b>الوزاري</b>	<b>المطلب السادس</b>
٢١٢		الثانية الحزبية وتطور البرلمانية البريطانية	
٢١٢		أولاً نشأة الثانية الحزبية وتطورها	
٢١٤		ثانياً الأحزاب السياسية البريطانية	
٢٢٢		<b>رئيس الدولة</b>	<b>المبحث الثالث</b>
٢٢٢		مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة	<b>المطلب الأول</b>
		النتائج المترتبة على مبدأ عدم	<b>المطلب الثاني</b>
٢٢٣		مسؤولية رئيس الدولة	
٢٢٣		أولاً الملك يسود ولا يحكم	
٢٢٤		ثانياً لا يستطيع رئيس الدولة العمل منفرداً	
٢٢٤		<b>الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني</b>	<b>المطلب الثالث</b>

**المبحث الرابع**

**المطلب الأول**

- |     |  |         |
|-----|--|---------|
| ٢٢٥ | تعيين الوزراء وعزلهم                       | لولا    |
| ٢٢٦ | حل البرلمان                                | ثانياً  |
| ٢٢٨ | التصديق على القوانين                       | ثالثاً  |
| ٢٢٩ | الوزارة                                    |         |
| ٢٣١ | خصائص الوزارة في النظام<br>البرلماني       |         |
| ٢٣١ | اختيار الوزراء من حزب الأغلبية             | أولاً   |
| ٢٣٢ | تكوين وحدة                                 | ثانياً  |
| ٢٣٢ | وجود تناقض بين أعضاء الوزارة               | ثالثاً  |
| ٢٣٣ | مسؤولية الوزارة مسؤوليتها أمام<br>البرلمان | رباعياً |
| ٢٣٤ | المجلس الملكي الخاص                        | خامساً  |
| ٢٣٥ | صلاحية الوزراء في المملكة                  |         |

**المطلب الثاني**

- |     |                              |        |
|-----|------------------------------|--------|
| ٢٣٥ | المتحدة                      |        |
| ٢٣٦ | الوزير الأول                 | أولاً  |
| ٢٣٧ | الوزراء وأمناء الدولة        | ثانياً |
| ٢٣٨ | الوزراء الفخريون             | ثالثاً |
| ٢٣٩ | الحكومة المصغرة              | رابعاً |
| ٢٤٣ | <b>النظام السياسي السوري</b> |        |

- |     |                                |        |
|-----|--------------------------------|--------|
| ٢٤٦ | سورية كجزء من الدولة العربية   |        |
| ٢٤٧ | الإسلامية                      |        |
| ٢٤٧ | خصائص نظام الحكم الإسلامي      |        |
| ٢٤٧ | الوحدة الدينية أساس الدولة     | أولاً  |
| ٢٤٧ | السيادة شرعاً وحق              | ثانياً |
| ٢٤٨ | الحكم واجب في الإسلام          | ثالثاً |
| ٢٤٨ | الحكم في الإسلام حكم مقيد      | رابعاً |
| ٢٤٩ | لا يعد شكل الحكم في الإسلام من | خامساً |

- |     |                           |        |
|-----|---------------------------|--------|
| ٢٤٩ | الأمور الدينية            |        |
| ٢٥٠ | مراحل نظام الحكم الإسلامي |        |
| ٢٥٠ | العهد النبوي              | أولاً  |
| ٢٥٠ | العهد الراشدي (٦٣٢-٦٦١)   | ثانياً |
| ٢٥٢ | العهد الأموي (٦٦١-٧٥٠)    | ثالثاً |
| ٢٥٢ | العهد العباسي (٧٥٠-١٢٥٨)  | رابعاً |
| ٢٥٣ | العهد العثماني            | خامساً |

**الفصل الرابع**

**المبحث الأول**

**المطلب الأول**

- |     |                          |        |
|-----|--------------------------|--------|
| ٢٥٠ | العهد النبوي             | أولاً  |
| ٢٥٠ | العهد الراشدي (٦٣٢-٦٦١)  | ثانياً |
| ٢٥٢ | العهد الأموي (٦٦١-٧٥٠)   | ثالثاً |
| ٢٥٢ | العهد العباسي (٧٥٠-١٢٥٨) | رابعاً |
| ٢٥٣ | العهد العثماني           | خامساً |

٢٥٤	التطور الدستوري الحديث	المطلب الأول	المبحث الثاني
٢٥٥	الوضع الدستوري قبل الاستقلال		
٢٥٥	مشروع الدستور الملكي	أولاً	
٢٦٠	الوضع الدستوري في فترة الانتداب	ثانياً	
٢٦٢	العهد الوطني	ثالثاً	
٢٦٧	الوضع الدستوري بعد الاستقلال	المطلب الثاني	
٢٦٧	مشروع دستور "حسني الزعيم"	أولاً	
٢٦٧	لسنة ١٩٤٩		
٢٧٠	دستور ١٩٥١	ثانياً	
٢٧٣	دستور "الشيشكلي" لسنة ١٩٥٣	ثالثاً	
٢٧٣	دستور الوحدة المزقت لسنة ١٩٥٨	رابعاً	
٢٧٦	الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤	خامساً	
٢٧٧	الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٩	سادساً	
٢٧٨	الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١	سابعاً	
٢٨٠	الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣	المطلب الثالث	
٢٨١	لقسام الدستور ومنطقاته الرئيسية	المطلب الأول	
٢٨١	لقسم الدستور	أولاً	
٢٨٢	المناطقات الرئيسية للدستور	ثانياً	
٢٨٣	خصائص الدستور	المطلب الثاني	
٢٨٣	الاتجاه القومي	أولاً	
٢٨٤	الطابع الديمقراطي	ثانياً	
٢٨٤	النظام الأشتراكي	ثالثاً	
٢٨٥	الأخذ بمبدأ الحزب القائد	رابعاً	
٢٨٥	التمييز بين الوظيفتين السياسية والإدارية	خامساً	
٢٨٥	الجانب الإسلامي	سادساً	
٢٨٦	تعديل الدستور	المطلب الثالث	
٢٨٧	الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور	أولاً	
٢٨٧	التعديلات التي طرأت على الدستور	ثانياً	
٢٨٩			
٢٩٠	السلطات العامة	المطلب الأول	المبحث الرابع
٢٩٠	المسلطة التشريعية		
٢٩٠	الأحكام المتعلقة ب مجلس الشعب	أولاً	
٢٩٠	اختصاصات مجلس الشعب	ثانياً	
٢٩٩	المسلطة التنفيذية	المطلب الثاني	
٢٩٩	رئيس الجمهورية	أولاً	
٣٠٢	مجلس الوزراء	ثانياً	

**قائمة المراجع  
الفهرس**

٣٠٤	ثالثاً رئيس مجلس الوزراء
٣٠٧	رابعاً الوزراء
٣٠٨	خامساً نواب (ملاونو) الوزراء
٣٠٩	المطلب الثالث المحكمة الدستورية العليا
	لولا الأحكام المتعلقة بالمحكمة
٣١٠	الدستورية العليا
	ثانياً اختصاصات المحكمة الدستورية
٣١١	العليا
٣١٢	
٣١٧	

