



جامعة دمشق

كلية الحقوق

الدور التشريعي لرئيس الدولة

في النظم السياسية المعاصرة

**Le rôle législatif du président d'Etat dans
Les régimes politiques contemporains**

رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد :

سفيان بن معمر

لجنة المناقشة و الحكم :

د. سام سليمان دّله : الأستاذ بقسم القانون العام كلية الحقوق مشرف

د. جميلة شرجي : المدرسة بقسم القانون العام كلية الحقوق عضو

د. حسن البحري : المدرس بقسم القانون العام كلية الحقوق عضو

الفهرس

الفهرس :

1	المقدمة
15	الفصل الأول: تدهور المعيار التشريعي في النظم السياسية المعاصرة.....
18	المبحث الأول: مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة.....
20	المطلب الأول: مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية..
21	الفرع الأول: التشريع المشترك.....
21	اقتراح القوانين.....
45	احتكار التشريع في الجانب المالي.....
53	التصديق على القوانين.....
71	إصدار ونشر القوانين.....
76	التدخل في سير عمل البرلمان.....
82	الفرع الثاني: التشريع المباشر.....
82	الاستفتاء الشعبي.....
86	مزايا الاستفتاء الشعبي.....
88	عيوب الاستفتاء الشعبي.....
89	اقتراحات لأسلوب التشريع المباشر.....
94	المعاهدات الدولية.....
101	الفرع الثالث: التشريع الموازي.....
103	ضرورة اللائحة إلى حوار القانون.....
105	اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية في الظروف العادية.....
105	اللوائح التنفيذية.....
108	اللوائح المستقلة.....
109	اللوائح التنظيمية.....
109	لوائح الضبط.....
111	حدود العلاقة بين القانون واللائحة.....
111	العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة.....
116	المفهوم الجديد للعلاقة بين القانون واللائحة.....
119	أسباب تطوّر العلاقة بين القانون واللائحة.....

125	المطلب الثاني: مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية
130	الفرع الأول: الدور التشريعي لرئيس الدولة بناء على تفويض من البرلمان..
139	الفرع الثاني: الدور التشريعي لرئيس الدولة في غيبة البرلمان.....
140	الفرع الثالث: الدور التشريعي لرئيس الدولة في أوقات الأزمات الخاصة...
142	الفرع الرابع: الدور التشريعي لرئيس الدولة في ظل حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية.....
149	المبحث الثاني: أسباب تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة.....
151	المطلب الأول: الأسباب السياسية.....
151	الفرع الأول: تطور الدور الوظيفي للدولة الحديثة وأثره على تغيير المفهوم الديمقراطي.....
155	المذهب الفردي أو الليبرالي.....
163	المذهب الاشتراكي.....
169	المذهب الاجتماعي.....
181	الفرع الثاني: تشخيص السلطة.....
181	تأسيس السلطة.....
186	تشخيص السلطة.....
192	الفرع الثالث: سيطرة السلطة التنفيذية على الوسائل الحديثة للتحليل والإعلام والرقابة على الرأي العام.....
200	المطلب الثاني: الأسباب القانونية.....
200	الفرع الأول: اختيار رئيس الدولة بالانتخاب الحر المباشر وتمتعه بالصفة النيابية.....
205	الفرع الثاني: النظريات الحديثة في القانون العام.....
228	الفرع الثالث: التكنوقراطية والطبيعة الفنية للتشريعات الحديثة
233	الفصل الثاني: انعكاس الدور التشريعي لرئيس الدولة على طبيعة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية.....
235	المبحث الأول: اختلال التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية.....
236	المطلب الأول: ضعف الدور الوظيفي للبرلمان.....
236	الفرع الأول: انكماش الأداء الوظيفي للبرلمان.....
253	الفرع الثاني: تأرجح الهيمنة بين البرلمان والحكومة.....

264	الفرع الثالث: تدهور البرلمان من حيث تركيبه وتشكيلته.....
268	الفرع الرابع: غموض وتراجع الدور التمثيلي للنائب.....
277	المطلب الثاني: النظام الحزبي وأثره على تدهور الدور التشريعي للبرلمان....
279	الفرع الأول: مفهوم الحزب السياسي.....
281	الفرع الثاني: تقسيمات الأحزاب السياسية.....
289	الفرع الثالث: مبررات ومثالب نظام الأحزاب السياسية.....
300	الفرع الرابع: مدى اتفاق النظام الحزبي ومبدأ الفصل بين السلطات.....
309	المبحث الثاني: انهيار مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق.....
311	المطلب الأول: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري المعاصر.....
313	الفرع الأول: ماهية الفصل بين السلطات.....
336	الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة.....
350	الفرع الثالث: المبدأ في ميزان الفكر الدستوري والتطبيق العملي.....
374	المطلب الثاني: اتجاه الفكر الدستوري المعاصر إلى نظام تركيز السلطة المعقلن.....
375	الفرع الأول: ماهية تركيز السلطة.....
378	الفرع الثاني: السلطة بين الفصل والتركيز في النظم السياسية المعاصرة.....
380	الفرع الثالث: مبدأ التركيز المعقلن للسلطة وانهيار الفصل بين السلطات...
395	الخاتمة.....
401	المراجع.....
435	الفهرس.....

إهداء

إلى الشموع التي أحرقت نفسها لتنير لي الطريق إلى من شاركني أيام عمري
في ألمي و فرحي إلى من سهر الليالي معي كي أستمّر في العطاء و التفوّق إلى
من تعب لأجل راحتي و سعادتي إلى من أدين لهم بكل ما وصلت إليه من
علم ومعرفة إلى الأرواح الطاهرة التي علّمتني نقاء الحياة إلى رمز الحب والحنان

والديّ العزيزان

إلى عيون ملؤها الأمل و التفاؤل إلى براعم المستقبل التي ستزهر بنجاحاً

لا تحلوا الحياة إلا بكم و لا يطيب اللقاء إلا معكم

إخوتي

إلى كل من بادلني مشاعر الحب و الوفاء و الإخلاص إلى الذين أكنّ لهم

الحبّ والاحترام إلى رفاق دربي ومسيرتي

أصدقائي

إلّكم جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع

راجياً من الله التوفيق و الإخلاص

شكر و تقدير

أتوجه بالشكر لله تعالى الذي يسّر لي سبيل العلم وهياً لي أسبابه وأمدني بالمعونة
لإنجاز هذا العمل كما أسأله سبحانه وتعالى بالإخلاص في القول والعمل

إلى من قيل فيهم : من علمني حرفاً كنت له عبدا
إلى من اقتدوا بنهج المرسلين فكأنوا أساتذة و معلمين
لن نوفي الحق بشكر و تقدير لا يملك الوفاء إلا رب العالمين

إلى الدكاترة الأفاضل في كلية الحقوق و على رأسهم أساتذة القانون العام إلى من أخذوا بيدنا
و منحونا عصارة أفكارهم و نتائج جهدهم فلهم مني كل العرفان و الامتنان و التقدير لما
أحاطونا به من حب و حرص على العمل و التحصيل العلمي و ما بذلوه من جهد في سبيل
غرس حب العلم و المعرفة و بعث روح العمل فينا و على رأسهم الدكتور حسن مصطفى
البحري و الدكتورة جميلة شرجي الذين تفضّلا بقبولهما مناقشة الرسالة
و أخصّ بالشكر الدكتور سام سليمان ذلك الذي تعجز الكلمات عن شكره فقد كان
بإشرافه و ساماً على الصدر و شرفاً يسمو فوق الجبين و معلّم عرفت فيه مدرسة لا تنتهي
مراحل التحصيل فيها فكان ينبوع فكر خلاق و قلب مليء بالمثل العليا إذ كان لتوجيهاته
و إرشاداته وآرائه العلمية و القانونية السديدة أبلغ الأثر في أن يرى بحثي النور

ألف سلام من جزائر العزّة و الكرامة إلى سورية التاريخ و الحضارة

ولو أنّني أوتيت كلّ بلاغة وأفانيت بحر النطق في النظم والنثر

لما كنت بعد القول إلا مقصّراً ومعتزلاً بالعجز عن واجب الشكر

مقدمة :

منذ أن بزغت شمس الحضارة و المدنية تسابقت الأمم و الحكومات إلى الأخذ بأفضل المبادئ و المعايير و أحدث النظم المتمشية مع تطوّرات الحياة ، فقد جرفت الحضارة المدنية بتيارها كل عناصر الحياة بما فيها نظم الحكم ، و أصبح الحكم الديمقراطي La gouvernance démocratique أصلاً من أصول الحكم في النظم السياسية المعاصرة و انتشرت الديمقراطية في عالمنا المعاصر ، و كان ذلك لأسباب عديدة أهمها انتشار المعرفة و تطوّر وسائل الاتصال بين الشعوب و دول العالم ، و كان من أهم مظاهر الديمقراطية تنظيم السلطات القائمة بأمور الدولة و تقسيمها إلى ثلاث هيئات تشريعية و تنفيذية و قضائية ، ولكلّ منها اختصاص معيّن ومجالات محدّدة .

مما تقدّم ، تعتبر الدراسة المقارنة L'étude comparée من أهم المناهج المعتمدة في العلوم القانونية لا سيما في إطار النظم السياسية Régimes politiques ، كونها تمنح القدرة على الفهم و التحليل و التقييم الذي يفضي بدوره إلى اكتساب وجهات نظر جديدة عن المؤسسات الدستورية Les institutions constitutionnelles و آلية عملها و العلاقة القائمة فيما بينها .

و في الواقع إن الأطر الدستورية Les cadres constitutionnels لا تعكس حقيقة النظم السياسية إذا درست في جانبها القانوني فقط ، بحيث يتّضح أن هذه النظم في تطبيقاتها قد أدّت إلى نتائج مغايرة لتلك التي ينتظمها الجانب الدستوري.

فمن المبادئ المستقرّة في فقه القانون الدستوري أن النظم السياسية ليست إلا انعكاساً للأوضاع القانونية و الظروف السياسية و الاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع ، و التي تؤثر و تتحكّم في تشكيل و صياغة هذه النظم و مؤسساتها عضوياً و وظيفياً Organiquement et fonctionnellement .

فالنظام السياسي لا تتحدّد معاملة بدراسة الأطر القانونية وحدها ، بل يجب أن تمتدّ لدراسة المجالات الأخرى التي تؤثر بدورها في التركيب البنوي و في ماهية التوزيع الوظيفي Distribution des pouvoirs بين مؤسسات الدولة .

وإذا كانت نظرية الدولة Théorie de l'Etat تعدّ المنطلق الأساسي لدراسة النظم السياسية ، فإن فكرة السلطة العامة Pouvoir général هي أساس كل هذه الدراسات ، نظراً لكونها العنصر المميّز في الدولة ، و للسلطة العامة معنيان : المعنى العضوي أو التنظيمي ، و يقصد به كيفية تنظيم السلطة و أشكال ممارستها ، و قد يقصد بها نشاط السلطة و أهدافها و العلاقات القائمة بين هياكلها، و هذا هو المعنى الموضوعي الوظيفي ، و الذي أصبح يُستند إليه أكثر من الجانب العضوي .

و على ضوء ما سبق ، نجد أن من أدقّ القضايا المتّصلة بهذه المفاهيم ، العلاقة بين مؤسسات الدولة في إطار مبدأ الفصل بين السلطات Le principe de la séparation des pouvoirs الذي يعتبر أحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها فكرة الدولة القانونية L'Etat de droit ، و حجر الأساس في المذهب الديمقراطي الذي تستند عليه أنظمة دول الديمقراطيات المعاصرة .

فعلى الرغم من قيام هذه النظم على أساس التعدّد العضوي و التوازن الوظيفي Pluralisme organique et l'équilibre fonctionnelle بين مؤسساتها ، فإن توزيع السلطات بين هذه الهيئات لا يتم - نظرياً و واقعياً - بصورة عادلة و متوازنة ، بل يحدث غالباً تمييز السلطة التنفيذية - بقيادة و توجيه رئيس الدولة - بمنحها اختصاصات واسعة و وظائف متعدّدة ، على نحو يجعل منها سلطة تسيطر و تهيمن على ما عداها من السلطات ، و هو الوضع الذي أفرز اتّساع

و طغيان سلطات الرئيس على حساب المؤسسات الأخرى ، و هكذا أصبحت ظاهرة
Phénomène de l'excès des pouvoirs du président
تعاظم سلطات الرئيس و تزايد وظائفه من الظواهر الملموسة في النظم السياسية المعاصرة على
président و تباين طبيعتها ، فقد شهد حقل النظم السياسية تطورات ملحوظة
اختلاف أشكالها و اختلاف طبيعتها ، العلاقات التبادلية بين مؤسساته الدستورية من الناحية
على مستوى طبيعة التفاعلات و العلاقات التبادلية بين مؤسساته الدستورية من الناحية
الوظيفية .

تعاظم نلمسه على وجه الخصوص في الدور التشريعي لرئيس الدولة Le
rôle législatif du président كأحد أهم التحوّلات التي طرأت على
أيدولوجية التوزيع الوظيفي Idéologie de distribution
fonctionnelle في النظام السياسي ، و أبرز المظاهر التي استرعت انتباه
و اهتمام الفكر الدستوري المعاصر ، تطور جعل من رئيس الدولة المحرك الأول
للمعملية التشريعية لحضوره الفعّال في قلب العمل التشريعي ، في حين تراجع دور
و مكانة المؤسسة البرلمانية إلى حدّ بعيد ، إلى درجة اعتبارها هيئة استشارية
و مؤسسة تابعة Organe consultatif لما تملّيه الحكومة .

فهل يمكن اعتبار هذا التطوّر الدستوري في المركز القانوني و السياسي لرئيس
الدولة خلل و تدهور في المعيار التشريعي Détérioration du critère
législatif للنظم السياسية المعاصرة ، بحيث يمكننا القول أن الحكومة هي البرلمان
المستقبلي في هذه النظم ، و أن نتحدّث عن أزمة وظيفية داخل المؤسسة البرلمانية أدّت
إلى تقهقر سلطان التشريع البرلماني Récul de l'autorité législative
parlementaire ، ممّا يعني بحكم اللزوم المنطقي القول أن الوسائل و التقنيات
التقليدية لضبط التوازن بين السلطات غير صالحة لتحقيق ذلك في ظلّ الظروف

الجديدة ، إذ أن التأمّل في النظم السياسية المعاصرة يجدها تتّجه إلى نظام تركيز السلطة concentration du pouvoir ، و هو ما يعني بداية انهيار مبدأ الفصل بين السلطات على الأقل. مفهومه الوظيفي ؟

فما هي مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة ؟ و ما أسباب اتّساع دوره التشريعي ؟ و ما انعكاسات هذا التعاضل على العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية و على الوظيفة البرلمانية ؟

هل يعتبر هذا التحوّل في مسار الوظيفة التشريعية تطوّرًا إيجابيًا و ضروريًا في سبيل السير الحسن لمؤسسات الدولة و تفادي حدوث أزمات تهدّد كيان الدولة في استقرارها و أمنها الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي ؟ أم هناك حاجة إلى ضخ الفاعلية و إصلاح الحياة البرلمانية عبر تفعيل و تطوير الدور الوظيفي للبرلمان و رفع أدائه التشريعي و التمثيلي و الرقابي من جهة ، و ابتكار ضوابط و وسائل من شأنها ترشيد سلطات رئيس الدولة و عقلنة أدائه التشريعي ؟

دراسةٌ تطرح فيها مجموعة من القضايا الجديدة بالاهتمام و التأمّل في سياق إصلاح المنظومة الدستورية ، نثير فيها مسائل متفرّقة يجمعها إشكال ناظم قوامه العوامل المؤثّرة على أداء المؤسسة الدستورية في النظم السياسية المعاصرة ، و كيفية التعاطي معها في سبيل قيام الحكومة الرشيدة المعتدلة Le gouvernement rationnel et modéré.

أهمية الدراسة:

تحتل دراسة "الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة
Le rôle législatif du président dans les régimes politiques
contemporains" بأهمية بالغة في مجال البحوث الدستورية بأبعادها القانونية
و السياسية .

و في الحقيقة لا تعدّ هذه الدراسة بدءاً في بابها ، فهي لا تخرج في تصوّرها
العام عن كثير من أطروحات رجال الفكر الدستوري ، و لكن الإضافة المعرفية الأهم
التي تقدّمها هذه الدراسة تتركز أساساً في تلك الرؤية التأصيلية و النظرة المنهجية
La vision enracinée et la méthodologie mise en
perspective القائمة على النقد و التمحيص و البحث عن أصول جديدة ، و ممّا
يزيد من أهمية الموضوع قلّة الدراسات المتخصّصة التي تناولت الفكرة ، ففي حدود
علم الباحث لا توجد دراسات سابقة اهتمت برصد و تحليل و تأصيل الظاهرة بالمعنى
المشار إليه (المظاهر ، العوامل ، الانعكاسات) ، حيث قام الباحث بإجراء دراسة
مسحية شاملة للدراسات و البحوث السابقة التي تساعد في التعرّف على ما تمّ دراسته
من مشكلات ، و إلقاء الضوء على بعض المشكلات الأخرى و التي تحتاج إلى مزيد
من الدراسة و البحث .

فضلاً عن ندرة الدراسات الإحصائية Statistique القائمة على استخدام
الوسائل الحسابية و الرياضية في تجميع البيانات و المعلومات ، و من ثمّ تنظيمها
و تبويبها و تفسير تلك الأرقام و وصفها ، و استخدام الطرق الرقمية و الرياضية في
معالجة و تحليل البيانات و إعطاء التفسيرات المنطقية المناسبة لها ، إذ أن معظم
الدراسات عبارة عن بحوث مكتوبة تقوم على التحليل الكيفي ، و ليس من شك أن

هذا يمثل حجر عثرة يقتضي إعمال النظر و الفكر وصولاً إلى بلورة رؤية متماسكة و واضحة المعالم حول البناء المؤسسي و الإطار الوظيفي للحكومة المعتدلة Le cadre institutionnel et fonctionnel du gouvernement modéré ، يضاف إلى ذلك كله الصعوبات التي تواجه دراسة الأفكار القانونية التي تستند إلى اعتبارات الشرعية و العدالة لدخولها في إطار فلسفة القانون .

كما فضلنا موضوعاً مرناً ذو طابع شمولي بحيث لو استدعت الدراسة التعرض لتفريعاته و أقسامه لما اعتبر هذا خروجاً عن موضوعه .

و يثير موضوع البحث الكثير من الموضوعات في معرض معالجة الدور التشريعي المتعاضد لرئيس الدولة :

أولاً : السلطة Le pouvoir كمفهوم سياسي قانوني ، إذ يشكل هذا المفهوم النواة المركزية من حيث حدود و تنظيم الدولة و مجالاتها ، لأن السلطة في الدولة القانونية الحديثة لا يمكن أن تكون دون مفاهيم و ضوابط و أطر ، و على هذا الأساس نكشف مواطن الانسجام و التوازن و الاستقلال أو الهيمنة و الضعف و التبعية بين مؤسسات الدولة .

ثانياً : إن رئيس الدولة Chef de l'Etat باعتباره رئيس السلطة التنفيذية هو ربان السفينة بالنسبة للمجتمع ، و بمثابة الروح التي تبعث الحياة و الحركة في المجتمع ، فإذا انحرف عن الأطر و الضوابط المرسومة و الأهداف المنشودة كان وبالاً على الأمة جميعها ، و لهذا السبب نال رئيس الدولة حظاً وافراً في دراسات فقه القانون الدستوري .

ثالثاً : يلقي موضوع البحث الضوء على الاختلاف بين الناحية النظرية Théoriquement و التطبيق العملي L'application pratique في مجال

العلاقة بين البرلمان و رئيس الدولة في معظم النظم السياسية المعاصرة ، فعلى الرغم من تحديد شكل هذه العلاقة في دساتير الدول حسب الفكر السياسي الذي تعتنقه ، فقد اتخذت هذه العلاقة شكلاً مغايراً للتنظيم المنصوص عليه دستورياً في التطبيق العملي، ذلك الشكل الذي يعطي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة مفتاح العمل التشريعي ، مما كان له بالغ الأثر في اختلال علاقة المساواة و التوازن بين مؤسسات الدولة .

رابعا : يلقي الباحث الضوء على أهمية الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات Le principe de la séparation des pouvoirs و جذوره الفكرية و التاريخية و وزنه في الفكر الدستوري المعاصر و جدوى تطبيقه في النظم السياسية المعاصرة ، باعتباره ضمانة للانتصاف من السلطة التنفيذية و آلية لمنع توغلها و سيطرتها على السلطات الأخرى خاصة المؤسسة البرلمانية في المجال التشريعي .

و من جماع ذلك تكمن أهمية البحث لتناوله كل هذه الموضوعات ، إلى جانب افتقار المكتبة القانونية للكثير من المراجع المتخصصة و المتعمقة في هذا الموضوع ، اللهم باستثناء بحثين - في حدود علم الباحث - لكل من الدكتور محمد أيمن شرف و الذي تناول الموضوع بطريقة مباشرة في شكل أطروحة دكتوراه تحت عنوان "الازدواج العضوي و الوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة" ، و الدكتور أيمن طه الشاعر في كتابه القيم "الأيديولوجيات و أثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة" و الدكتور رأفت الدسوقي في كتابه "هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان" بأسلوب غير مباشر .

على ضوء ما سبق ، فقد نهض اختياري للموضوع بسبب خصوبة أرض البحث فيه ، إذ لم تطأه إلا محارث قليلة تناولته من زاوية معينة أو عاجلته جزئيا ، فأغلب الدراسات السابقة عاجلت ما هو كائن و بنظرة سطحية وصفية ضيقة .

لذا كان على الباحث في سبيل استخلاص المادة العلمية المطلوبة الإمام بالعديد من العلوم الإنسانية لفهم الأوضاع السياسية و الاقتصادية و القانونية .
فالبحث العلمي موضوع الدراسة ، حدّدنا له أهداف تتمثل فيما يلي :

وصف الظاهرة : و يعني ذلك جمع المعطيات و المادة العلمية المتعلقة بالدور التشريعي لرئيس الدولة و تصنيفها .

تفسير الظاهرة : و تتضمن اكتشاف الأسباب التي أدّت إلى تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة ، و يعتمد هذا على التحليل و الاستقراء للتوصّل إلى معرفة هذه العوامل .

التنبؤ بالظاهرة : لا يكتفي البحث العلمي بوصف الدور التشريعي لرئيس الدولة و تفسيره ، بل يتجاوز ذلك إلى محاولة التنبؤ بما سيكون عليه في المستقبل ، و ذلك على ضوء التفسيرات و التعميمات التي توصّل إليها .

الضبط و السيطرة على الظاهرة : و يعني التحكم في العوامل التي تحكم الظاهرة و تؤدي إلى وقوعها أو تمنعها من الوقوع .

منهج الدراسة:

ارتكزت الدراسات التقليدية للنظم السياسية المعاصرة على الجانب التنظيمي L'aspect organisationnel دون إعطاء أهمية للجانب الوظيفي L'aspect fonctionnel ، و هو ما أدى إلى فصل النظام القانوني عن المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فاقصر على ما هو محدد في الدستور ، فطغى الجانب الشكلي المظهري على أداء مؤسسات الدولة ، و بمرور الزمن ثبت قصور هذا المنهج، بسبب إهماله للممارسات الواقعية للسلطة و طبيعة التفاعلات بين مؤسساتها السياسية والاقتصادية والإعلامية و الحزبية ، و التي تختلف اختلافاً بيناً عن كثير من النصوص الواردة في الدساتير نتيجة اتساع نشاط الدولة تحت تأثير الثورات الفكرية و الصناعية و التقنية و الاقتصادية و الاجتماعية، و هذا ما يجعل الباحث في حاجة إلى الاستعانة بأكثر من منهج للتوصل إلى فهم أفضل ، و لا شك أن تنوع الأطر المفاهيمية و الأدوات البحثية لكل منهج تشكل مداخل و وسائل فعّالة لبحث الظاهرة موضوع الدراسة .

و ممّا تقدّم ، و حتى أفي بدراسة متكاملة ، سأتناول الموضوع في ظلّ مناخ مقارنة أجمع فيه بين القانون الدستوري Droit constitutionnel و علم السياسة Science politique ، و في الواقع أنني سايرت بهذا التحديد المنهج الفرنسي الذي يضع القانون الدستوري في محيط علم السياسة ، فالقانون الدستوري هو المظهر القانوني Face juridique لمؤسسات الدولة ، أما علم السياسة فهو المظهر السياسي لها Face politique ، و لعلّ ما يحدونا إلى إجراء هذه المقاربة الفكرية أن كلاً من العلمين يهتمان بدراسة الظواهر السياسية و العوامل الثابتة

و المتغيرة التي ترسم بنية النظام السياسي ، و لكن الاختلاف بينهما ينصبّ في المنهجية التي يتناول كلاّ منهما هذه القضايا¹.

فعلم السياسة يتناول الظواهر السياسية دون اهتمام معياري ، فهو علم وصفي Science descriptif يعبر عمّا هو كائن لا عمّا يجب أن يكون ، أما القانون الدستوري فإنه يبحث في الظواهر السياسية بمنهجية نقدية ، فهو علم معياري Science normatif يعبر عمّا يجب أن يكون.

و رغم هذا الاختلاف المنهجي فإن الجمع بينهما يعطينا بعداً أوسع و أعمق لفهم القواعد المتعلقة بالسلطة و كيفية ممارستها و علاقة المؤسسات الدستورية بعضها ببعض .

وسيكون محلاً لدراستنا ثلاثة نظم سياسية غربية عريقة (أمريكا، فرنسا، بريطانيا) و ثلاثة نظم عربية (الجزائر، مصر، سورية) ، حتى أدلّل على أن تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة هو ظاهرة عامة في مختلف النظم السياسية المعاصرة على اختلاف أشكالها و تباين طبيعتها .

¹ ينظر : د./ سام سليمان دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق ، سنة 2002 ، ص 28 .

و تأسيساً على ما سبق ، سأتناول الموضوع من خلال رؤية تكاملية - يقصد بها استخدام عدّة مناهج تحقّق الدراسة الكلّية للموضوع لتأصيل و تحليل هذه الظاهرة من مختلف وجوهها و صورها وأبعادها - تعتمد المناهج التالية :

المنهج التحليلي : و قد ترتّب على اتّباع هذا المنهج الغوص في النظم السياسية المعاصرة من زاوية الدور التشريعي لرئيس الدولة في هذه النظم و ما آلت إليه العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في مجال التطبيق العملي .

المنهج المقارن : و قد آثرنا اتّباع هذا المنهج بطريقة غير مباشرة عند تناول كل نظام سياسي على حدة بالتحليل و التدليل على حقيقة الدور التشريعي لرئيس الدولة ، و اختلاف الأطر النظرية عن مجال التطبيق العملي ، ممّا انعكس على ماهية تنظيم مؤسسات الدولة في هذه النظم .

المنهج التاريخي : و هو الذي يتناول بالعرض و التحليل الوقائع و الأحداث و الاتجاهات السابقة بالنسبة للظاهرة ، و تعقّب خطوط التطوّر في الفكر الدستوري ليكون أساساً لبحث المشكلة في الوقت الراهن و فهم الحاضر بدراسة خلفيته التاريخية.

المنهج الوصفي : و هو الذي يتضمّن دراسة الحقائق الراهنة المتعلقة بطبيعة الظاهرة و خصائصها .

المنهج لتأصيلي : يعتمد على الربط العلمي ، و هي المهارة التي يملكها الباحث القانوني لتجميع نقاط قانونية متباعدة و متناثرة ، و إظهارها بوصفها وحدة واحدة متّصلة مع إظهار عمق الأفكار و أبعادها ، و خلق نوع من التوازن الفكري بين أجزاء البحث .

خطة الدراسة:

يسوغ لي أن أطرّق بالدراسة و التحليل و التأصيل لموضوع "الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة" من خلال فصلين ، أعتمد فيهما على منهج تأصيلي تحليلي قائم على دراسة الحقائق الراهنة المتعلقة بطبيعة الظاهرة و خصائصها مروراً بالعوامل و المتغيّرات التي تتسبّب في وجودها وصولاً إلى انعكاساتها و آثارها و تداعياتها على العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، و ذلك على النحو التالي :

الفصل الأول : تدهور المعيار التشريعي في النظم السياسية المعاصرة

المبحث الأول : مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة

المطلب الأول : مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية

المطلب الثاني : مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

المبحث الثاني : أسباب تعاضد الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة

المطلب الأول : الأسباب القانونية

المطلب الثاني : الأسباب السياسية

الفصل الثاني : انعكاس الدور التشريعي لرئيس الدولة على طبيعة العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية

المبحث الأول : اختلال التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية

المطلب الأول : ضعف الدور الوظيفي للبرلمان

المطلب الثاني : النظام الحزبي وأثره على تدهور الدور التشريعي للبرلمان

المبحث الثاني : انهيار مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية و التطبيق

المطلب الأول : تقدير مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري المعاصر

المطلب الثاني : اتجاه الفكر الدستوري المعاصر إلى نظام تركيز السلطة المعقلن

الخاتمة : النتائج و آفاق البحث .

الفصل الأول - تدهور المعيار التشريعي في النظم السياسية المعاصرة:

شهد القرن الحالي سلسلة من الثورات التي شملت جميع أبعاد الحياة البشرية وجوانبها المختلفة ، إذ أخذت النظم التقليدية تحتاز تحوُّلاً جذرياً تحت ضغط التحدي المستمر للظروف و الأوضاع الجديدة ، ولعلّ من أبرز هذه التحوّلات ما يشهده الفكر الدستوري المعاصر في مجال العلاقة الوظيفية La relation fonctionnelle بين المؤسسة التنفيذية - المتمثلة أساساً في رئيس الدولة - و البرلمان .

فالبرلمان ، وبصفة خاصة بعد الحرب العالمية الأولى ، اتخذ مكان الصدارة استناداً إلى أن أعضاء هذه السلطة يختارون عن طريق الانتخاب الشعبي ممّا يجعله أكثر تمثيلاً للشعب من جهة ، وضعف الجهاز التنفيذي من جهة أخرى بحيث تجرّد رئيس الدولة وحكومته عن كثير من اختصاصاته ، وظلّت السلطة التنفيذية ضعيفة في مواجهة البرلمان الذي هيمن على جميع أنشطة الدولة ، ولم يقتصر دور البرلمان على التشريع بل امتدّ إلى اتخاذ القرارات في كل المجالات التي تحدّد اتجاه الحياة اليومية ، وإذا جاز أن يوجد إلى جوار البرلمان جهة تتولى تنفيذ القوانين فإن ذلك مجرد إجراء يقتضيه تقسيم العمل وضرورة فصل الوظائف على أن تبقى عملية التنفيذ خاضعة خضوعاً كاملاً ومستمرّاً لرقابة المجلس البرلماني ، فتربّع البرلمان على هرم السلطة وطغت سلطته على الهيئة التنفيذية¹ .

وإذا كان البرلمان قد سيطر على السلطة التنفيذية في الوقت الذي احتلّ فيه مكان الصدارة في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، فمن الملاحظ في الوقت الحاضر أن دور

¹ يراجع في هذا المعنى : د./ رمزي طه الشاعر ، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، طبعة 2005 ، دار النهضة العربية ، ص 191.

البرلمان يتضاءل تدريجياً خاصةً في المجال التشريعي مما جعله - من حيث القانون والواقع - في مركز تبعي بالنسبة للسلطة التنفيذية المتمثلة أساساً في رئيس الدولة¹ .

فالتطور الكبير الذي يشهده العالم أعطى رئيس الدولة - بما يملكه من إمكانيات فنية ومادية و بما سخر له من آليات قانونية - مكنة التفوق على البرلمان ، بحيث شهدت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلاً لرئيس الدولة في المجال التشريعي بشكل كبير لدرجة فرض سيطرته وإمساكه بزمام العملية التشريعية ، حتى وصل الأمر في نهاية المطاف - نتيجة أسباب وعوامل متعددة - إلى تقرير ولايته العامة في مجال التشريع La compétence général dans le domaine de la législation ، مما انعكس على تضاؤل دور البرلمان في صميم عمله الأصلي وتحوّل إلى مشرّع استثنائي Excéptionnel législateur ، وهو ما أطلقت عليه تدهور المعيار التشريعي Détérioration de la norme législative ، بحيث اقتصر دوره على الموافقة على ما تعدّه السلطة التنفيذية من تشريعات ، فضلاً عن بروز السلطة اللاتحجية l'autorité de régulation والتي تكاد تستغرق العمل التشريعي ذاته.

¹ أقامت الجمعية الفرنسية للعلوم السياسية ندوة في نوفمبر 1970 حول المركز الذي يشغله البرلمان في الديمقراطية الحديثة ، ولقد أوضحت كلمات المشاركين في الندوة تضاؤل دور البرلمان في الحياة السياسية المعاصرة ، وذلك بنسب متفاوتة تبعاً للأنظمة الدستورية السائدة في كل دولة .
يراجع في هذا الصدد :

Quel est le rôle du Parlement dans les démocraties modernes ?

Duhamel (A) . ، 19 novembre 1970 ، Article Publiée sur le mond.

وبناءً على ما سبق :

ما هي مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة ؟ وما هي العوامل والأسباب التي أدت إلى
تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة واتّساع سلطاته التشريعية على حساب البرلمان ؟

المبحث الأول- مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة :

Les aspects du rôle التشريعي لرئيس الدولة
législatif du chef de l'Etat في النظم السياسية المعاصرة في المشاركة في
Les phases de la promulgation وسن التشريع
de la loi ، الذي يعتبر في الأصل من اختصاص البرلمان ، حيث يمرّ التشريع في إعداده
بعدّة مراحل هي : الاقتراح ، المناقشة ، التصويت ثمّ التصديق عليه وإصداره ونشره ،
ويشارك الرئيس مع البرلمان في بعض المراحل ويستقلّ بالبعد الآخر ، فضلاً عن
مساهمته في سير العمل البرلماني والتدخل في إجراءاته ، كما أصبح له دور فعّال في
Les nécessités pratiques العملية التشريعية نتيجة الضرورات العملية
Les crises économiques et guerres والأزمات الاقتصادية والحروب
التي تتعرّض لها الدولة والتي دفعت الدساتير إلى التخلي عن فكرة قصر مهمّة التشريع
على البرلمان وحده والاعتراف لرئيس الدولة بإصدار اللوائح
Les règlements كقواعد تنظيمية إلى جانب القانون¹.

لقد جرى الرأي على أن مشاركة الرئيس للبرلمان في وضع التشريع هي فكرة
ثابتة في النظام البرلماني وحده Régime parlementaire و أنه إذا كان ثمة
تعاون من جانب السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في الأنظمة النيابية الأخرى فهي
مظاهر للتعاون في مجموعها استثنائية وضئيلة ، والحق أن هذه النظرة أصبحت محلّ شكّ
كبير ، بعد أن صار الفقه يجري على شرح الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة سواءً في

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، رسالة
دكتوراه، جامعة عين شمس ، سنة 1979 ، ص 4 وما بعدها ؛ ولزيد من التفصيل يراجع : د./ محمد
أيمن شرف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية
المعاصرة، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، طبعة 2005 ، دار النهضة العربية ، ص 41 وما بعدها .

الظروف العادية أو الاستثنائية Conditions Regulières et particulières وأحكمت قبضة الرئيس على الاختصاص التشريعي حتى قيل أن "الحكومة هي برلمان المستقبل Gouvernement est le parlement de l'avenir ، وأن الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة هي أهم اختصاصاته على الإطلاق ، وذلك كلّ بصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي المعمول به سواءً كان برلمانياً Parlementaire أم رئاسياً présidentiel أم نظام حكومة الجمعية Le régime d'assemblée .

فظاهرة الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة -وهو رئيس السلطة التنفيذية - ليست كما أراد لها الفقه التقليدي أن تكون غير معروفة في النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية ، بعد أن أصبحت ظاهرة ذات قاعدة عامة في هذين النظامين¹ .

¹ لمزيد من التفصيل يراجع:

د./ أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد ، دور رئيس الدولة في النظم البرلمانية ، دار النهضة العربية ، سنة 1998 .

د./ محمد ربيع موسى ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق القاهرة ، سنة 1995 .

د./ عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ، سنة 1996 .

د./ أحمد شوقي محمود ، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1980 .

وحول نفوذ وسيطرة السلطة التنفيذية - المجلس الفدرالي - على البرلمان (الجمعية الاتحادية) واستنثاره بالحكم في المجال التشريعي في النظام السويسري ، يراجع : د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 114 وما بعدها .

مما تقدّم ، إن دراسة وتحليل مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة لا يمكن إعطاؤها مفهومها الصحيح إلا إذا تطرّقنا لسلطاته في الظروف العادية و في الظروف الاستثنائية .

المطلب الأول : مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية:

حرصت معظم الدساتير على إعطاء رئيس الدولة اختصاصات تشريعية في الظروف العادية La compétence législative dans les circonstances ordinaires لما يتمتّع من مكانة تسمو على كلّ السلطات وتعطيه القدرة على التأثير في توجيه دفّة الأمور، فلم يعد البرلمان يحتكر العمل التشريعي بل تدخل معه رئيس الدولة لاقتسام أغلب المراحل التي يمرّ بها أي مشروع قانون ، حتى أضحى فعّالاً لدرجة تحكّمه الكامل في زمام العملية التشريعية برمتها عن طريق تدخله المباشر أو عن طريق الحكومة ، وفي هذا السياق سأعرّض إلى:

الفرع الأول- التشريع المشترك Législation commune .

الفرع الثاني- التشريع المباشر Législation directe.

الفرع الثالث- التشريع الموازي Législation parallèle

الفرع الأول - التشريع المشترك:

1_ اقتراح القوانين Initiative des lois:

تعتبر مرحلة اقتراح القوانين بمثابة الخطوة الأولى في العملية التشريعية واللجنة الأولى في بناء صرح أي قانون وأولى الإجراءات التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي¹.

ويعرف حق الاقتراح بأنه : " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه " ، فالأقتراح وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته، ويشترط لوجود الاقتراح بقانون توافر عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي² :

العنصر الموضوعي : هو أن يستهدف الاقتراح وضع الأسس الأولى للتشريع ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً للدستور.

العنصر الشخصي : يتعلق بالشخص مقدم الاقتراح ، حيث يجب أن يقدم الاقتراح من الشخص الذي أعطاه الدستور هذا الحق ، يستوي في ذلك أن يكون أحد أعضاء البرلمان أو أحد أعضاء الحكومة .

¹ تتضمن المبادرة إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد المناقشة والتصويت عليه ، غير أن النص المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يعتبر مشروع قانون *Projet de loi* وما يقدم من قبل البرلمان يسمى اقتراح قانون *Proposition de loi*.

² د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين ، دار المطبوعات الجامعية، سنة 1994 ، ص 621 .

و اختلف الفقه الدستوري حول طبيعة وماهية حق الاقتراح وهل يعتبر ركناً من أركان العملية التشريعية أم أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع ؟
وتبعاً لذلك هل يعتبر الاقتراح عملاً إدارياً أم تشريعياً¹ ؟
ذهب جانب من الفقه إلى أن الاقتراح عملية تحضيرية للقانون Procéssus préparatoire de la loi ، فهو عمل تمهيدي وليس اشتراكاً بالمعنى الصحيح في الاختصاص التشريعي ، فالأقتراح وإن كان يحرك القانون لا يعدّ المنشئ له² ، وبالتالي ليس له أثر في إنشاء وتكوين القانون ، كل ما في الأمر أن عملية التشريع تتحرك بهذا الإجراء المحلي فحسب ، وهذا يعني أن فكرة القانون تتولّد بدايةً من الاقتراح ، فلا يستطيع البرلمان أن ينظر مشروع القانون إلا باقتراح ، غير أن قوة القانون الإلزامية والتي فيها صفة الأمر لا تكتمل بهذه المرحلة وإنما تتمّ في مرحلة أخرى تالية ، ومن ثم ينظر هذا الاتجاه إلى الاقتراح المقدّم من رئيس الدولة على أنه عمل إداري Acte Administrative حيث يلزم في التشريع أن تكون له صفة الإلزام لا مجرد تحريك الإجراء التشريعي فحسب³ .

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن الاقتراح يعدّ ركناً أساسياً في التشريع Un élément essentiel de la législation ، فيتمّ إنشاء وميلاد التشريع بدايةً من هذا المرحلة حتى يستطيع البرلمان بعدها فحص مشروع القانون وصولاً إلى

¹ د./ السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة ، دار وهبة ، سنة 1949 ، ص 326 .

² د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، سنة 2003 ، ص 73 .

³ د./ السيد صبري ، نفس المرجع ، ص 326 .

إقراره أو رفضه في النهاية ، ومن ثمّ يكون الاقتراح لدى هذا الاتجاه جزء من العملية التشريعية ¹ Une partie du processus législatif .

أما عن القول بأن صفة الإلزام أو الأمر التي يكتسبها القانون في مرحلة تالية ، فإن هذه المرحلة لا تنشأ إلا نتيجة لعملية الاقتراح ، ولهذا فإن التلازم بين المرحلتين بات حتمياً حتى يتكوّن القانون ، ومن ثمّ يعتبر الاقتراح عملاً تشريعياً لا إدارياً تبدأ به عملية التشريع ² ، ولا يهمّ بعد ذلك القول بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ³ .

ويذهب بعض الفقه إلى أن حق الاقتراح هو العمل الذي يلزم السلطة التشريعية على التصرف ، فلا يمكن أن تعفى من البتّ فيه نفيّاً أو تأكيداً ، وقد حظي هذا التعريف بقبول غالبية الفقه .

إلا أن الأستاذ "عمر حلمي فهمي" يرى أن البعض لم يسلم بهذا الرأي استناداً إلى أن فكرة إلزام البرلمان بمناقشة الاقتراحات المقدّمة إليه وإن كانت ممكنة بالنسبة للمقترحات الحكومية إلا أنها لا تصدق كقاعدة بالنسبة للمقترحات البرلمانية ⁴ .

ففكرة الإلزام بالمناقشة لا تشمل عدداً كبيراً من المقترحات ، كما أن إعطاء الأولوية لعرض المشروعات الحكومية بجانب سلطة الحكومة الواسعة في تحديد جدول الأعمال - وهو ما أخذت به اللوائح الداخلية للبرلمان في النظام الانجليزي والفرنسي

¹ Ardant (Philippe) : Institutions politiques et droit constitutionnel, ¹ 1997, 9 édition ,P67 .

² د./ محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، سنة 1971 ، ص 350 .

³ د./ أحمد سلامة أحمد بدر، مرجع سابق ، ص 74 .

⁴ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 4 وما بعدها .

والجزائري و المصري - يجعل العديد من المقترحات التي يقدمها أعضاء البرلمان لا تجد وقتاً لمناقشتها¹.

ويرى فريق ثالث أن الاقتراح وإن كان لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون، هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته ، لأنه يضع الأسس الأولى في التشريع ويحدد مضمونه وموضوعه وغاياته².

والباحث يرجح الرأي القائل بأن الاقتراح جزء أساسي من العملية التشريعية ، بل هو أحد أهم أسس وأركان التشريع ، لما له من أهمية كبرى في تشييد صرح البناء القانوني للدولة ، وقد ذهب الفقيه كولار إلى القول "من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"³.

ولقد أعطت معظم الدساتير حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية - والمتمثلة أساساً في رئيس الدولة - والبرلمان ، ومن ثم أصبح لرئيس الدولة في أغلب النظم ممارسة هذا الحق بالاشتراك مع البرلمان .

وتثور المفاضلة ، في هذا الشأن ، بين المشروع الحكومي والمقترح البرلماني ، فقد اختلف الفقه بشأن أفضلية كل مبادرة إلى غاية الاتفاق على أن الاقتراح المشترك

¹ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 75 .

² د./فؤاد عبد البر حسن ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه القاهرة، سنة 1995 ، ص 430 .

³ . 72P , op. cit (Philippe) Ardant

Proposition commune ضرورة لا غنى عنها والسبيل الأمثل لتفادي عيوب انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق¹ .

وهكذا فقد نصّت دساتير أغلب الدول على اشتراك البرلمان و السلطة التنفيذية فيما يخصّ المبادرة بالقوانين ، وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المنطق يقتضي ألاّ ينفرد البرلمان بحق الاقتراح حتى في ظلّ مبدأ الفصل التام بين السلطات La séparation rigide entre les pouvoirs ، فالسلطة التنفيذية أثناء قيامها بالتنفيذ اليومي والسهر على إدارة المرافق العامة تصبح أجدر السلطات في الدولة على تفهّم احتياجات المجتمع ، وما يوجد في القوانين المطبّقة من أوجه النقص والقصور² .

إلا أن هناك اتجاه آخر في الفقه ، وإن كان يتّفق مع الاتجاه الأول فيما آل إليه في الشقّ الأول من كون السلطة التنفيذية أجدر السلطات على تفهّم احتياجات المجتمع ، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يؤثر على أحقية البرلمان في ممارسة حقّه التشريعي في اقتراح القوانين ، وإذا ما رغبت السلطة التنفيذية معالجة موضوع ما عن طريق صدور قانون جدير بها أن تبدي رغبتها في ذلك للبرلمان³ ، بالإضافة إلى أن أعضاء البرلمان قد تمّ اختيارهم من قبل الشعب لممارسة الوظيفة التشريعية تنفيذاً لمصالح المواطنين ، ويضيف هذا الاتجاه أن أعضاء البرلمان باعتبارهم نواب الشعب إذا لم يكن لديهم دراية بالواقع اليومي لحياة المواطنين وما تتطلبه من قوانين ، لا يستحقّوا أن يكونوا أعضاء في البرلمان.

¹ مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني الجزائري ، العدد 8، سنة 2008 ، ص 17 ؛ راجع عيوب الاقتراح البرلماني : د./ عمر حلمي فهمي، مرجع سابق ، ص 13 وما بعدها .

² د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 479 .

³ د./ مجدي محمود القاضي ، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، سنة 2000 ، ص 242 .

و في الحقيقة إن السيطرة باتت واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوّقت تدريجياً "نصاً و واقعاً" على مجال المبادرة لدرجة ذبلت فيها الاقتراحات البرلمانية مقابل ازدهار مستمرّ للمبادرات الحكومية ، مع أن هذا التفوّق باتت تبرّره وتفرضه عدّة عوامل كجدية الأفكار المتضمّنة في المبادرات المقدّمة من الحكومة وعمق دراستها وحسن صياغتها وتماشيتها مع السياسة العامة للدولة وانسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانات المالية المتاحة لها ، وذلك بالنظر للجهاز الإداري الذي يعمل لصالحها والذي يوفرّ كافة المعلومات ، ممّا يجعلها على دراية أكبر بمواضيع ومستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من غيرها ¹ .

لذا نجد أن بعض دساتير الدول تميّز مشروعات القوانين التي تقدّم من السلطة التنفيذية ، متمثلة في رئيس الدولة ، عن مشروعات القوانين التي تقدّم من أعضاء البرلمان ، وذلك على أساس أن هذه التفرقة تبرّرها الاعتبارات العملية نظراً لأن السلطة التنفيذية أكثر اتّصالاً بالواقع اليومي ، ومن ثمّ فهي الأجدر على تفهّم مشكلات المجتمع وحاجاته لما تملك من أجهزة فنية ذات خبرة ودراية واسعة حول القوانين اللازمة للمجتمع ² .

¹ أ.أ.ابراهيم قاوي ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، سنة 2002 ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، ص 07 ؛

Jacque Jean_ Paul) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1998, 3 édition , P23.

² د. / محمد جمال عثمان جبريل بالاشتراك مع د. / هشام محمد البدري ، المدخل إلى القانون الدستوري ، بدون جهة نشر ، الطبعة الأولى ، سنة 2006 ، ص 398 .

وترتب على ذلك تناقص دور البرلمان في اقتراح القوانين بصفة عامة ، وزيادة نسبة التشريعات الحكومية بالمقارنة مع التشريعات التي يقترحها أعضاء البرلمان¹ .

فالملاحظ في دول العالم في الوقت الحاضر أن الغالبية العظمى من التشريعات التي تعرض على البرلمان هي ذات مصدر حكومي ، وأن دور البرلمان يقتصر من حيث الواقع على مجرد إقرار المشروعات التي تتقدم بها الحكومة بعد أن يقتنع بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات² ، وبذلك أصبحت سلطة التشريع بيد الحكومة ، لأن البرلمان لا يضع مشروع القانون وإنما يصوّت في عجلة على نصوص وضعتها سلفاً لجان فنية حكومية لديها المعرفة الكافية والتخصّص الفني اللازم لفهم المشكلات المعقّدة التي يثيرها عالم اليوم ، ويهدف القانون إلى وضع الحلول الملائمة لها ، ولقد أكّدت الندوة العلمية للجمعية الفرنسية للعلوم السياسية والتي جرت تحت إشراف العميد "فيدل" في سنة 1960 والتي نشرت أبحاثها في كتاب بعنوان "التسييس أسطورة أم حقيقة La dépolitisation mythe ou réalité" ، أكّدت عدم ثقة الأفراد في قدرة البرلمانات على اتخاذ القرارات السياسية السليمة ، لأن البرلمانات لم تعد مؤهلة في هذا العصر التكنولوجي ، إذ مازالت البرلمانات تضمّ رجالاً لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية والتخصّص الفني اللازم لمواجهة المشكلات الفنية المعقّدة التي يثيرها عالم اليوم³ .

¹ د./ رمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص 216 ؛ Jacques (Jean_Paul) :op. cit, P32.

² د./ سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، سنة 1983 ، ص 179 - 180 .

Jeanneau (Benoit) : Droit constitutionnel et institutions politiques , 1991 ، 8 édition, P45.

³ د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 217 .

وإذا كان هذا التزايد لعدد مشروعات القوانين الحكومية يرجع إلى ما تنسب به المجتمعات المتقدمة من طابع فني معقد ، فإنه مما ساعد على ذلك أيضاً ما يشوب الاقتراح البرلماني للقانون من عيوب ، ومن ذلك شيوع ظاهرة المقترحات الدعائية التي تستهدف مجرد تحقيق مصلحة شخصية للنائب الذي لا يهتم بمدى صلاحية الاقتراح أو جديته بقدر ما يهتم بلفت الأنظار إليه ، واتّصاف كثير من المقترحات البرلمانية بالطابع الإقليمي أو الطائفي وخضوعها لتأثير جماعات الضغط وسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها في مثل هذه الاقتراحات ، والتسرّع فيها والتأثر بانفعال النواب ونزواتهم¹ .

ولم تكتف بعض الدساتير بما فرضه الواقع العملي من تزايد لدور السلطة التنفيذية في مجال اقتراح القوانين - بشكل جعل السلطة الحقيقية في التشريع بين يدي الحكومة - بل حرمت صراحةً البرلمان من حقه الطبيعي في اقتراح القوانين وجعلت هذا الحق منفرداً للحكومة² .

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 13 وما بعدها .

² ومن ذلك دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر في عام 1971 ، حيث قصر دور المجلس الوطني الاتحادي للبرلمان على مناقشة وإقرار مشروعات القوانين التي تقدّم إليه من جانب الحكومة المادة 60 الفقرة 2 و المادة 110 ، و أيضاً دستور جمهورية العراق الصادر في عام 1970 الذي قصر اقتراح القوانين على ربع عدد أعضاء المجلس ، وحرّم الأعضاء فرادى من هذه الحق ، كما استبعد من نطاق حق البرلمان في اقتراح القوانين مشروعات القوانين المتصلة بالأمور العسكرية وشؤون الأمن العام بما تحمله عبارة الأمن العام من مرونة واتساع ، بحيث يمكن للحكومة أن تستند إليها لحرمان البرلمان من حقه في اقتراح القوانين.

يراجع في انتقاد موقف هذا الدستور ومن جرى على منهجه : د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ،

ولعلّ من المستحسن أن نبين قدر توافر عملية الاقتراح الحكومي - المتجسّد أساساً في رئيس الدولة - في النظم السياسية المعاصرة :

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الرئاسي ، لم يعترف الدستور الأمريكي لعام 1787 بحق رئيس الدولة في اقتراح القوانين خوفاً من أن يغرق بعض الرؤساء الكونجرس بطوفان من الاقتراحات التي من شأنها أن تعوّقه عن أداء وظيفته ، أو لعلّهم كانوا مدفوعين في ذلك بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات Le principe du séparation rigide des pouvoirs¹ ، فنصّت المادة الأولى الفقرة الثانية: "إن جميع السلطات التشريعية المقرّرة بموجب هذا الدستور يختصّ بها الكونجرس الأمريكي"، وبالتالي اقتصر هذا الحق على الكونجرس باعتباره صاحب السلطة التشريعية².

وعلى الرغم من ذلك فقد استغلّ الرئيس الأمريكي حقّه الوارد في المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور، وكانت هي المدخل الذي أعطى للرئيس الأمريكي حق اقتراح القوانين³ ، وذلك عن طريق الرسائل والخطابات Létres et discours التي يلقيها أثناء افتتاح أذوار انعقاد الكونجرس أو عن طريق بحثها حضورياً أمام

¹ د./السعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ص 633 .

² د./سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 1980 ، ص 247 .

³ Ardant (Philippe) : op. cit ,P107.

Cadoux (Charles) : Institutions politiques et droit constitutionnel, 1982, P 605 .

الكونجرس، وخاصةً بالنسبة للموضوعات الهامة والمسائل الحساسة التي تهم مصلحة الاتحاد¹.

فلم تعد الرسائل الرئاسية Les lettres présidentielles أشبه بضربة عصا في الماء Un coup de baton dans l' eau أو طلق ناري في الهواء Un coup de pistolet tire en l' air²، ولم يعد خلو الدستور و اللوائح الداخلية لمجلسي الكونجرس - مجلس النواب ، مجلس الشيوخ - حجة تساق للتدليل على الفصل بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ³.

فالواقع العملي يؤكد استخدام رؤساء الدولة المتعددين في الولايات المتحدة لنص المادة الثانية الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي الصادر عام 1787 ، والتي تقضي بأن يقوم رئيس الدولة بموافاة البرلمان من وقت لآخر بأحوال الاتحاد وأن يقدم إليه توصياته بشأن ما يراه ضرورياً من إجراءات ، كسبيل للاقتراح التشريعي يميز عرض مشروعات قانونية متكاملة⁴.

ويضيف البعض ، في هذا الصدد ، بأن هذا النص الدستوري تحول منذ رئاسة "ثيودور روزفلت" للولايات المتحدة الأمريكية إلى مصدر قوي لإقرار

¹ د./ يحيى السيد الصباحي ، النظام الرئاسي والخلافة الإسلامية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة 1991 ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، سنة 1993 ، ص 274 .

² د./ السيد صبري ، مرجع سابق ، ص 180 .

³ د./ عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، دار المعارف بالإسكندرية ، سنة 1963 ، ص 292 .

Burdeau (G) : Droit constitutionnel et institutions politiques
Paris , 1974 , 5 édition, P108.

⁴ يراجع حول هذا الرأي : د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 64 .

سلطة رئيس الدولة في ميدان الاقتراح التشريعي ، فأصبحت تلك الرسائل هي البرنامج التشريعي Le programme législatif الذي ظل الكونجرس في إطارها يمارس وظيفته التشريعية ، بعد أن ساد الاعتقاد لدى أعضاء الكونجرس بأنه لا يستطيع وضع هذا البرنامج بما يعكس الأولويات الخاصة بالدولة ، ولو تولى الدولة شخص لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية فقد شهد الواقع طلب زعماء الأغلبية المنافسة لحزب رئيس الدولة من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية (ترومان ، إيزنهاور ، فورد) أن يتقدموا ببرامجهم التشريعية¹ .

أما عن شكل الرسالة ، فقد سكت الدستور الأمريكي عن بيان الشكل وكيفية توصيلها للكونجرس ، فكان في السابق يذهب الرئيس بنفسه إلى الكونجرس ليلقي رسالته شفاهة كما فعل "واشنطن" و"جون أدامس" ، وفي عهد "جيفرسون" بدأت الرسالة تصب في قالب كتابي *Forme écrite* ، وفسّر مسلكه هذا بأنه يوفر للكونجرس وقته الثمين ويعفيه من الردّ حينما يكون الردّ غير جاهز في تلك اللحظة² .

وقد انقسم الفقه حول مشروعية مشروعات القوانين المقدمة من رئيس الدولة بهذه الصورة³ :

فقد ذهب رأي ينكر اعتبار حق الرسالة *Droit de message* وما يتضمّنه من مشروعات قوانين حق اقتراح تشريعي ، وقد استند هذا الرأي على أن حق الاقتراح

¹ د./ أحمد شوقي محمود ، مرجع سابق ، ص 504 ، P76. Jeanneau (Philippe): op. cit.

² د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 75 وما بعدها .

³ لمزيد من التفصيل يراجع الخلاف الفقهي حول مدى أحقية الرئيس بالاقتراح : د./ نورمان فالخ الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، القاهرة ، سنة 1997 ، ص 133-134.

التشريعي يتطلّب إلزام البرلمان بمناقشته ، بينما يفتقد حق الرسالة لهذا الإلزام نظراً لعدم استطاعة الرئيس إلزام الكونجرس بذلك ، ومن ثمّ - وعلى حدّ تعبير أنصار هذا الرأي - لا يعدّون أن يكون حق الرسالة وما يتضمّنه من مشروعات قوانين بمثابة طلقة في الهواء أو ضربة في الماء لأنها مجردّ تعبير عن رأي أو إعلان لسياسة معيّنة أكثر منها صياغة لمشروع قانون ، كما استدلّ هذا الرأي أيضاً على أن صمت الدستور عن بيان شكل الرسالة لا يعني أن يقوم الرئيس بصياغتها في صورة مشروع قانون لمواد مرقّمة ومحدّدة سلفاً¹ .

إلا أن **غالبية الفقه** قد اعتنق رأياً مناهضاً لهذا الرأي ، يقوم على أن الرئيس - وإن لم ينصّ الدستور صراحةً على حقّه في اقتراح القوانين - يملك هذا الحق استناداً لحقّه الوارد في نصّ الفقرة الثالثة من المادة الثانية والمتعلّق بحق الرسالة - على التفصيل السابق - ومن ثمّ فإذا كان الرئيس لا يمارس حق اقتراح منصوص عليه في الدستور فإنه يمارس **حق اقتراح فعلي** على بساط الواقع ، لأنه ليس هناك ما يمنع من صياغة الرسالة في صورة مشروع قانوني طالما أن الدستور لم يستلزم شكلاً محدّداً لصياغة هذه الرسالة² .

¹ يراجع حول هذا الرأي : د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 74 .

P 84. Ardant (Philippe) : op .cit

² حيث يتقدّم الرئيس ببرنامج تشريعي محدّد يترجم سياسته التي يزعم اتّباعها محاولاً دفع الكونجرس إلى الموافقة عليها لنقلها إلى مجال التطبيق ، لذا فإنه من حقّه أن يحدّد الخطوط العريضة لمشروعاته وأن يتعرّض كذلك لتفصيلاتها مبيناً ذلك في صورة قانونية يعدها مستشاريه ، ينظر: د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق، ص 281 .

Lauvaux (Philippe) : Les grandes démocraties contemporaines,
1990 , 2 édition , P35.

ويرى جانب آخر من الفقه أن مشروعات القوانين التي تتضمنها رسائل الرئيس تعتبر مقترحات قوانين بمعنى الكلمة ، وقد استند هذا الرأي إلى مجموعة من الأسانيد ، يرى من خلالها أن للرئيس حق اقتراح حقيقي في المسائل التشريعية¹ .

وحقيقة الأمر وأياً ما كان أمر الخلاف حول اعتبار حق اقتراح مشروعات القوانين حق دستوري مخوّل للرئيس بناءً على نصّ الدستور أم أنه حق فعلي تبرّره الاعتبارات العملية ، فالفارق بين الأمرين ليس بالعسير ، لأن الذي يعنينا في هذا المقام ، والذي استقرّ عليه الفقه ، هو حق الرئيس في اقتراح مشروعات القوانين يستوي في ذلك أن يكون هذا الحق دستورياً أم فعلياً² .

ومن هذا المنطلق ، وبفضل الأجهزة التنفيذية المساعدة لرئيس الدولة ومناصريه يتدفق سيلٌ من الاقتراحات قدّر بحوالي 80% من إجمالي المبادرات التشريعية³ .

و قد قدّم رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق آلية الرسالة مقترحاتهم التشريعية في كافة المجالات ، ومنها المسائل المالية التي كلّفت الحكومة بإعدادها بمقتضى قانون صدر عام 1921⁴ ، كما يذكر أن الرئيس "واشنطن" تولى تقديم المقترحات التشريعية المختلفة في صورة مواد مرقّمة⁵ .

وفضلاً عن ذلك فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتقدّم للكونجرس بمشروعات قوانين كاملة ، وذلك عن طريق أحد أعضاء الكونجرس سواء المنتخبين لحزبه أو غيرهم

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 281.

² د./محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 282 .

³ د./أحمد شوقي محمود ، مرجع سابق ، ص 505 ؛ د./يحيى السيد الصباحي ، مرجع سابق ، ص333.

⁴ د./عبد الهادي أبو طالب ، النظم السياسية العالمية المعاصرة ، طبعة 1981 ، الدار البيضاء ، ص72.

⁵ د./عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 71 .

من المؤيدين والمناصرين لسياسات الرئيس ، غاية ما في الأمر أن هذه المشروعات تقدّم للكونجرس باسم هؤلاء الأعضاء وليس باسم رئيس الجمهورية¹ .

حاصل القول ، أن زعامة الرئيس لحزبه الذي رشّحه لانتخابات الرئاسة من ناحية ، واستغلاله لسلطاته الدستورية في محاباة أعضاء الكونجرس ، بترغيب وترهيب الأعضاء المنتمين لحزبه واستمالة أعضاء الحزب المعارض ، و تمتّعه بشعبية كبيرة وتأيد الرأي العام من ناحية أخرى ، كل ذلك من شأنه أن يقوي مركز الرئيس الأمريكي ويزيد من تأثيره على الكونجرس ممّا يضمن له في النهاية تحقيق أولوياته وفي مقدّمها الأجندة التشريعية² .

ومن مساق ما سبق ، نستطيع القول أن الرسائل الرئاسية أضحت تلعب دوراً فعّالاً في مجال اقتراح القوانين إلى جانب آلية برلمانية الممرات³ ، لدرجة يمكن القول معها أن الرئيس الأمريكي يعتبر حالياً المحرك الأساسي للعملية التشريعية عن طريق رسالة الاتحاد والتي تشكّل في الواقع برنامجاً تشريعياً⁴ .

وفي بريطانيا مهد النظام البرلماني ، كان حق اقتراح القوانين التشريعية في جذوره الأولى مشتركاً بين الملك والبرلمان ، غير أن حق الملك والبرلمان في اقتراح القوانين قد

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، سنة 2005 ، ص 622- 623 ؛ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 436.

² د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 621 .

³ لمزيد من التفصيل ينظر: د./ محمد أمين شرف ، مرجع سابق ، ص 280 .

⁴ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 436 . والوسائل التي يستخدمها الرئيس ومساعدوه في مجال إقناع أعضاء الكونغرس متنوعة وهي غالباً ما تكون نوعاً من المساومة الفردية مع أعضاء الكونغرس باعتماد وسائل الترهيب و الترغيب .

تأثر إلى حدّ بعيد بوجود مجلس الوزراء و ما ترتّب على ذلك من تركيز السلطات في يد هذا الأخير بوصفه ممثّل حزب الأغلبية في البرلمان ، وهو الأمر الذي يجعلنا نلقي الضوء على دور الملك في اقتراح القوانين على ضوء هذا التطوّر¹.

كان للملك دور فعّال في العملية التشريعية تحت مبدأ " الملك والبرلمان Le roi et le parlement ، وتعني هذه العبارة أن الملك يشارك في سن القوانين مع مجلسي اللوردات والعموم² ، وبعد تطوّر الفكرة الديمقراطية في إنجلترا والتي أدّت إلى تقييد سلطات الملك وجعلها مجرد سلطات نظرية³ ، حرم الملك من كلّ سلطة تشريعية مشابهة لسلطته القديمة (الأوامر الملكية)⁴ ، وبالتالي انتقلت السلطة التشريعية بلا منازع إلى البرلمان وبالذات إلى مجلس العموم وذهبت معظم السلطات الأخرى إلى الوزارة التي أصبحت مسؤولة أمام البرلمان ، ثمّ اتجه النظام الإنجليزي -نتيجة التطوّرات التي شهدها- إلى توزيع السلطة التشريعية بين الحكومة والبرلمان ، بل انتقل حق اقتراح القوانين إلى الوزارة خاصةً وأن أغلب الوزراء هم نواب في البرلمان ، فالوزير الأول والوزراء يجب أن يكونوا من حزب الأغلبية ، إذ تعتبر فكرة الازدواج العضوي مبدأً أساسياً من مبادئ النظام البرلماني⁵.

وإذا ما أردنا تحديد الدور الفعلي للملك فيما يتعلّق بحق اقتراح القوانين ، نجد أن الوزير الأول يلتزم بطلب رأي الملك في مشروعات القوانين وبعض الأمور الهامة قبل

¹ د./نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 109.

² د./محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، سنة 1996 ، ص 581.

³ د./السيد صبري ، حكومة الوزارة ، دار النهضة العربية ، سنة 1953 ، ص 99 .

⁴ د./نورمان فالخ الظفيري ، نفس المرجع ، ص 113 .

⁵ د./محمد ربيع مرسي ، مرجع سابق ، ص 282 .

تنفيذها ، وهذا لا يعني أن دور الملك في هذا الصدد إيجابي بل إن الرأي الأول والأخير هو للوزير الأول الرئيس الفعلي المنتخب¹ ، وليس للملك سوى النصح والإرشاد ، ولأول مرة في تاريخ إنجلترا يتقلص عمل التاج بفضل ذلك الصراع الطويل الذي كان بين الملك والبرلمان والذي انتهى بقانون الحقوق الذي أضعف سلطات الملك² .

وإذا كان الواقع النظري في القانون الانجليزي يشير إلى أن حق الاقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين الملك والوزارة من جهة وبين كل عضو من أعضاء البرلمان بمجلسيه من جهة أخرى ، فإن الواقع العملي قد تطور إلى أبعد من ذلك ، فلم يعد الملك والبرلمان هما صاحبا حق اقتراح القوانين وإنما انتقل ذلك إلى يد الوزارة التي أصبحت هي القائمة بالعملية التشريعية³ ، فلمع نجم الوزارة و آلت إليها المسؤولية عن كل العملية التشريعية⁴ .

وهكذا نجد أن الوزارة يقع عليها مهمة اتخاذ كافة الإجراءات التشريعية و أصبح حق اقتراح القوانين حقاً مقصوراً عليها⁵ ، وإن كان هذا لا يعني أن البرلمان لا يملك حق الاقتراح و إنما مشروعات القوانين الوزارية تمثل الجانب الأكبر في هذا المجال ،

¹ هناك بعض مشروعات القوانين التي يجب أخذ رأي الملك فيها وتحتاج إلى توقيعه مثل تلك المشروعات التي تتضمنها خطبة العرش أو بعض مشروعات القوانين الأخرى التي لها علاقة مباشرة بامتيازات التاج ، ينظر : د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 46-47 .

² د./ محمد ربيع مرسي ، مرجع سابق ، ص 292 .

³ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 138 ؛ د./ محمد ربيع مرسي ، نفس المرجع ،

ص 294 ؛ د./ نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 119 .

⁴ Duverger(Maurice) :Le ministre dans le régime parlementaire , 1976 , P 52.

Monica(Charlot) : Le système politique britannique, 1979,P128.

⁵ د./ السيد صبري ، حكومة الوزارة ، مرجع سابق ، ص 304.

ويُتضح ذلك من خلال الإحصائيات الخاصة بعدد مشروعات القوانين الحكومية والبرلمانية ، فمثلاً في الفترة الممتدة من 1974/10 إلى 1978 /8 بلغت نسبة المشروعات الحكومية الموافق عليها 90% ، بينما لم تتجاوز الاقتراحات البرلمانية الموافق عليها نسبة 10%¹ ، بل بلغت السيطرة على العمل التشريعي أن نسبة تتجاوز 10/9 من القوانين أقرت بناء على مشاريع قدّمت من قبل الحكومة² ، كما أن نسبة الاقتراحات البرلمانية لا تمثّل سوى 15% من مجموع الاقتراحات المعروضة عليه³ .

و تتخذ مشروعات القوانين من حيث التطبيق العملي ثلاث صور⁴ :

أولاً- مشروعات القوانين العامة Public Bills : و هي تشكّل الجزء الرئيسي من العملية التشريعية في البرلمان البريطاني ، و يلاحظ في هذا الصدد أن الغالبية العظمى من مشروعات القوانين العامة تكون مقدّمة بواسطة أحد وزراء التاج بوصفه عضواً في البرلمان ، و تعرف بمشروعات القوانين الحكومية التي تشكّل برنامج الحكومة التشريعي.

ثانياً- مشروعات القوانين المقدّمة من أعضاء البرلمان Private Bill :

و تبلغ نسبة مشروعات القوانين التي يقدّمها أعضاء البرلمان حوالي واحد من بين كلّ

¹ د./أحمد سلامة بدر ، مرجع سابق ، ص 139.

² د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 461 ، وقد جرى العمل في بريطانيا على تخصيص يوم واحد في الأسبوع لمناقشة المشروعات التي يتقدّم بها أعضاء البرلمان ولهذا غالباً ما تتعثر هذه المشروعات لأن يوماً واحداً في الأسبوع لا يغطي إلا جزءاً يسيراً من هذه المشروعات مما يؤدي إلى تأجيل أغلب المشروعات إلى دور الانعقاد القادمة ، ينظر : د./نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 234 .

³ د./إبراهيم حمدان حسين ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1988 ، ص 145 .

⁴ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 343 و ما بعدها .

ثمانية تقدّم إلى البرلمان ، كما أن فرص نجاحها أقلّ بكثير من مشروعات القوانين الحكومية .

ثالثاً- مشروعات القوانين الهجينة **Hybrid Bills** : وهي قوانين تحمل بين طياتها خصائص كل من مشروعات القوانين العامة و مشروعات القوانين الخاصة، و تقدّم هذه المشروعات من قبل الحكومة أو أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية و لكنها نادرة جدا .

وعن اقتراح القوانين في النظام الفرنسي نموذج النظام المختلط ، فقد نصّت المادة 39 من دستور 1958 على أن حق اقتراح القوانين مسند إلى الوزير الأول وأعضاء البرلمان : *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ، ورغم أن دستور 1958 لم يمنح رئيس الجمهورية صراحةً سلطة اقتراح القوانين ، إلا أنه مع ذلك يستطيع أن يمارس دوراً فعالاً وحقيقياً في هذا المجال من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وحقّه في التوقيع على القرارات الصادرة من المجلس ، وغالباً ما يكون الرئيس وراء مشاريع القوانين التي تتقدّم بها الحكومة ¹ .

والحقيقة أنه رغم أن دستور 1958 قد أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك بين الحكومة وأعضاء البرلمان ² ، إلا أن الواقع العملي أثبت أن دور الحكومة في مجال التشريع يفوق

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 21 وما بعدها .

² لمزيد من التفصيل حول الإجراءات التشريعية في فرنسا ينظر :

Joseph (Barthelemy) : *Traité de droit constitutionnel*, 1933, P 732 .

Olivier (Duhamel) : *Le pouvoir politique en France*, 1943, P 260-261.

دور البرلمان ، حيث تعتبر الحكومة بقيادة رئيس الدولة في الوقت الراهن هي المشرع الأساسي وصاحبة الولاية العامة في التشريع ، كما أن عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والتي تم الموافقة عليها تزيد عن اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان لدرجة يمكن معها القول بأن نسبة 90% من مشروعات القوانين ترجع إلى الحكومة¹.

كما أعطى الدستور الفرنسي في المادة 18 منه لرئيس الجمهورية حق مخاطبة البرلمان عن طريق الرسائل ، والتي تكون محل مناقشة أو تقدير البرلمان ، ويحق للرئيس في غير أحوار الانعقاد دعوة البرلمان للانعقاد خصيصاً لهذا الغرض ، ويعتبر حق الرئيس في مخاطبة البرلمان عن طريق الرسائل ضمن إطلاقات رئيس الجمهورية دون أي مشاركة وزارية في هذا الشأن² ، كما ساهمت العقلنة البرلمانية Rationalisme parlementaire التي انتهجها الدستور الفرنسي إلى جعل الحكومة برئاسة رئيس الدولة صاحبة الاختصاص العام في التشريع³.

وإن كنت قد تعرّضت للدور التشريعي في مجال اقتراح القوانين في النظم الغربية فإن الأمر يقتضي مني التعرّض لهذا الدور في الدول العربية .

ففي الجزائر ، و طبقاً لدستور عام 1963 وعام 1976 فإن المبادرة باقتراح القوانين حق مباشر لرئيس الجمهورية مقارنةً بدستور 1989 و 1996 حيث تمّ نقل هذا الحق إلى رئيس الحكومة⁴ ، ومع ذلك فبصمات رئيس الجمهورية حاضرة في كل

Piérre (Avril) : Le régime politique de la 8 république, 1967, P 19--20 .

¹ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 145 .

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 521 .

³ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 574 .

⁴ ينظر المواد : 36 دستور 1963، 148 دستور 1976، 113 دستور 1989، 119 دستور 1996.

مرّة، حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمرّ جميع المشاريع على مجلس الوزراء ، حيث تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس ويديره ويضبط جدول أعماله ، وبالتالي يمكن اعتبار مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ممراً إجبارياً حتى تحوز رضا وموافقة الرئيس الذي له من جهة أخرى رفض كل المشاريع¹ .

فطبقاً للمادة 119 من دستور 1996 يعود حق المبادرة إلى كل من رئيس الحكومة والنواب ، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها 20 نائب وهو ما يشكل عائقاً على نشاطات النواب في المجال التشريعي و مكبحاً حقيقياً للمجلس² .

وتبعاً لما سبق ، فإننا نجد أن رئيس الجمهورية -عن طريق حكومته -يتمتع بحق مبادرة غير مقيّدة مقابل النواب الذين تضائل دورهم التشريعي بفعل الشروط المفروضة على نشاطهم ، وتدلّ الحصيلة الرسمية لأعمال المجلس الوطني خلال عهدة 2002/1997 أن مكتب المجلس أرسل إلى الحكومة 07 اقتراحات قوانين لم ترد الحكومة سوى على أربعة منها في آجال تجاوزت الشهر³ ، بالمقابل تقدّمت الحكومة منذ سنة 1997 إلى نهاية 2000 بـ 47 مشروع قانون صودق على 44 قانون وسحبت الحكومة الثلاث المتبقية ، في حين بلغت اقتراحات النواب في نفس الفترة 17 اقتراح قانون لم يصوّت على أي منها ، وفي الفترة الممتدة من (1977-1981) لم يتقدّم النواب سوى بـ 11 اقتراح صودق على 2 منها فقط ، في حين تقدّمت

¹ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 23 .

² بالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة لهذا الحق نجد أنه محاصر بعدة قيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب للقوانين ، وهو ما سنتعرض له بالتفصيل في الفصل الثاني.

³ وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها خلال مدة شهرين وهي مدة طويلة نسبياً قد تؤدي إلى تأخير دراسات المبادرات بعد تأخر رد الحكومة أو تأخر عرضها على اللجان المختصة وهذا في حال قبولها طبعاً .

الحكومة بـ 64 مشروع صودق على 55 منها ، وهو مؤشّر رقمي واضح على هذه الهيمنة .

هذا وقد أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمراقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة ، فسمح لأعضاء الحكومة أو ممثليها حضور أشغال اللجان الدائمة ، ذلك أن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع و الاقتراحات بعد دراسة معمّقة وهو يتبع عادةً توصيات الحكومة ، لذلك فإن أي تأثير على اللجان يشكّل تأثيراً كبيراً على البرلمان نفسه .

ومعنى ذلك أن الحكومة تكون حاضرة بقوة في قلب العمل التشريعي ، وأقصد بذلك الدراسة المعمّقة التشريعية واقتراح التعديلات المنصّبة على شكل أو مضمون المبادرة¹ .

كما نصّ الدستور الجزائري ، سعياً لتعزيز وتدعيم السلطة التشريعية للرئيس على آلية التشريع بأوامر رئاسية وفق شروط معيّنة نوجزها كما يلي :

1- لا يمكن للرئيس أن يشرّع بأوامر إلا في حالة شغور البرلمان أو وجود هذا الأخير في عطلة - أي بين دورتي البرلمان - أو في الظروف الاستثنائية .

2- أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

3- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها .

واضح جداً أن القيود المنصوص عليها شكلية لا تمسّ بالجانب الموضوعي ، وبالتالي فللرئيس سلطة تقديرية واسعة لاستعمال هذه الوسيلة ، وهذا على خلاف ما

¹ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 25.

هو الحال عليه في فرنسا حيث التشريع عن طريق الأوامر هو تفويض برلماني وهو ما نصّت عليه المادة 38 دستور 1958¹.

صحيح أن عامل الاستعجال هو الذي يفرض على السلطة التنفيذية التدخل السريع للتشريع عن طريق الأوامر ، خاصةً فيما يخصّ بعض الاصلاحات الاقتصادية التي تتطلب السرعة والتي تأخذ وقتاً كبيراً إذا تمّت عن طريق اقتراح قانون ، ولكن عملياً لوحظ لجوء الرئيس إلى التشريع بالأوامر لتفادي المعارضة البرلمانية ، لذلك فأهم القوانين، والتي تعتبر استراتيجية في برنامج الحكومة ، تمرّ عن طريق الأوامر وليس عن طريق مشاريع القوانين ، ذلك أن الحكومة تعلم جيداً أن مشاريع القوانين تخضع للمناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة من طرف نواب البرلمان ، ممّا يؤدي إلى أن تفقد النصوص مضمونها والأهداف التي أرادت الحكومة تحقيقها².

وفي مصر ، فقد تبنت جميع الدساتير اعتباراً من دستور 1923 وحتى الدستور الحالي سنة 1971 مساهمة الرئيس في اقتراح القوانين³ ، فالدستور أعطى للوزارة بالاشتراك مع رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (المادة 109) ، وجرى العمل أن يعدّ المشروع في مجلس الوزراء الذي يرأسه الرئيس ويدرسه دراسة مستفيضة ، ثمّ يعرض على الرئيس ليوقع عليه و له حينئذ تعديل مضمون الاقتراح ، ويقدم في شكل مشروع قانون مكتمل المواد ، فليس هناك ما يدعو إلى الاكتفاء بتقديم موضوع التشريع

¹ أ. /السعيد أوصيف ، تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، الجزائر، سنة 1998 ، ص 139-140 .

² لمزيد من التفصيل ينظر : أ. / محمد محمد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان في دستور 1996 ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، سنة 2002 .

³ د. /سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 179 ؛ وحول التطور التاريخي لاقتراح القوانين في مصر يراجع : د/نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 141 - 145 .

واتجاهاته العامة فحسب ، وبالتالي يكون الدستور قد قضى على الحساسيات التي يمكن أن تنجم عن استعمال حق الاقتراح بشكل صريح والتي ثار مثلها في فترة معينة من تاريخ الدستور الأمريكي¹.

والواقع أن ثمة نقاط تمييز واضحة يقرّها الإطار القانوني الحاكم للنشاط التشريعي لمجلس الشعب كما يرسمه الدستور واللائحة لصالح مشروعات القوانين في مواجهة الاقتراحات² ، حيث يتّضح من نصّ المادة 115 أن المؤسس الدستوري قد أوجب بالنسبة لمشروعات القوانين المقدّمة من الحكومة إحالتها إلى اللجنة المختصة في المجلس مباشرة لفحصها وتقديم تقرير عنها ، أما بالنسبة للمشروعات المقدّمة من أحد أعضاء المجلس فإنها تحال أولاً إلى لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها .

ويكمن سرّ هذه التفرقة في أن الحكومة لديها من الأجهزة الفنية ما يساعدها على إعداد مشروعات القوانين وبحثها قبل تقديمها إلى المجلس في حين أن أعضاء مجلس الشعب ليس لديهم مثل هذه الأجهزة ، هذا فضلاً عن ما كشف عنه العمل من قيام أعضاء المجلس الشعب بتقديم اقتراحات قوانين لا تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو لمخالفتها للأصول المتعارف عليها في مجال القانون.

ويتبيّن من نصّ المادة 111 أن الحكومة إذا تقدّمت بمشروعات قوانين ورفضها المجلس فإن للحكومة أن تعيد دراسة هذه المشروعات ويعاد اقتراحها ثانية على المجلس في نفس دور الانعقاد ، في حين أن ذلك غير مستطاع بالنسبة للاقتراحات البرلمانية ، إذ

¹ د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 115 .

² د./ يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، دار النهضة العربية ، سنة 1974 ، ص 188 ؛ د./ إبراهيم عبد العزيز شبحا بالاشتراك مع د./ محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفتح للطباعة والنشر بالإسكندرية ، سنة 2001 ، ص 609 .

يترتب على رفض المجلس لها عدم جواز تقديمها ثانية في نفس دور الانعقاد وينبغي الانتظار إلى دور انعقاد آخر ، ويمكن سرّ التفرقة بشأن نظر مشروعات القوانين الحكومية وتلك الاقتراحات البرلمانية في أنه ينظر إلى المشروعات التي يقدمها الأعضاء على أنها مشروعات غير مدروسة الدراسة الكافية أو أنها ليست على ذات المستوى الخاص بمشروعات الحكومة .

وفي سورية ، أعطى دستور 1973 لرئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب حق المبادرة التشريعية ، وله أيضاً أن يخاطب مجلس الشعب برسائل وأن يدلي أمامه بيانات (المادة 108/ف1)¹، واشترطت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الشعب أن يقدم الاقتراح بقانون من قبل 10 أعضاء على الأقل ويجب أن يبقى هذا النصاب متوافر حتى نهاية الإجراءات التشريعية².

كما لرئيس الجمهورية ممارسة التشريع طبقاً للمادة 111 من الدستور في ثلاث حالات ، وتسمى التشريعات الصادرة في هذه الحالات -بموجب المادة السابقة- مراسيم تشريعية³ :

1. خارج انعقاد دورات مجلس الشعب ، على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له .

2. أثناء انعقاد دورات المجلس في حالة الضرورة القصوى و الظروف الاستثنائية.

3. في الفترة الفاصلة بين ولايتي مجلسين ، ولا تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب ، ويكون حكمها في التعديل والإلغاء حكم القوانين النافذة .

¹ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 808 - 809 .

² د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 784 .

³ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 809 - 810 .

وَمَا لَا شَكَّ فِيهِ أَنَّ الْأَغْلَبِيَّةَ الَّتِي يَحْظِي بِهَا الْحَزْبُ الْمَوَالِي لِلرَّئِيسِ دَاخِلَ الْبَرْلَمَانِ، وَفِي أَغْلَبِ النُّظُمِ السِّيَاسِيَّةِ ، قَدْ سَمَحَتْ لَهُ بِالتَّحَكُّمِ فِي الْعَمَلِيَّةِ التَّشْرِيعِيَّةِ وَاسْتَسْهَالِهِ عَمَلِيَّةَ اقْتِرَاحِ وَتَمْرِيرِ الْقَوَانِينِ بِسُرْعَةٍ وَبِغَيْرِ مَنَاقِشَةٍ نَقْدِيَّةٍ جَادَةٍ فَضْلًا عَنِ الْإِعْتِرَاضِ عَلَيْهَا، بِمَا تَرْتَّبُ عَلَيْهِ غَلْبَةُ مَشْرُوعَاتِ الْقَوَانِينِ الْمَقْدَّمَةِ مِنَ الْحُكُومَةِ مَقَارَنَةً بِتِلْكَ الْمَقْدَّمَةِ مِنْ قَبْلِ الْأَعْضَاءِ .

مَّا تَقَدَّمَ ، يَتَحَلَّى لَنَا بِوُضُوحِ السَّيْطَرَةِ وَالْهَيْمَنَةِ التَّشْرِيعِيَّةِ لِلرَّئِيسِ فِي مَجَالِ سَنِ الْقَانُونِ بِحَيْثُ لَمَسْنَا حُضُورَهُ الْقَوِي فِي قَلْبِ الْعَمَلِ التَّشْرِيعِيِّ فِيمَا يَخْصُ الْمُبَادَرَةَ بِاقْتِرَاحِ الْقَوَانِينِ مُبَاشَرَةً أَوْ الْمُسَاهِمَةِ بِطَرِيقَةٍ غَيْرِ مُبَاشَرَةٍ عَنْ طَرِيقِ جِهَازِهِ التَّنْفِيزِيِّ .

2- احتكار التشريع في الجانب المالي :

تَعَدُّ الْمَوَازَنَةُ الْعَامَّةُ لِلدَّوْلَةِ مِنْ أَهَمِّ أَدَوَاتِ التَّخْطِيطِ الْمَالِيِّ فِي سَبِيلِ تَحْقِيقِ السِّيَاسَةِ الْعَامَّةِ لِلدَّوْلَةِ ، فَلَا يَخْفَى ، فِي إِطَارِ التَّنْظِيمِ الْمَالِيِّ ، أَنَّ أَعْظَمَ الْمَوَاجِسِ الَّتِي تَسَاوِرُ أَذْهَانَ الْمُهْتَمِينَ بِالْعُلُومِ الْمَالِيَّةِ وَالْمَسْئُولِينَ بِالْقِطَاعِ الْمَالِيِّ هُوَ انْتِهَاجُ سِيَاسَةِ مَالِيَّةٍ رَشِيدَةٍ لِمُضَبْطٍ وَتَوْجِيهِ الْمُجْتَمَعِ وَمُؤَسَّسَاتِ الدَّوْلَةِ مِنْ جَمِيعِ النُّوَاحِي الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالْاجْتِمَاعِيَّةِ وَالثَّقَافِيَّةِ .

وَمِنْ الْمَعْرُوفِ أَنَّ التَّشْرِيعَ فِي الْجَوَانِبِ الْمَالِيَّةِ ظَلَّ رَهِينَةً صَرَاعَاتٍ تَارِيخِيَّةٍ بَيْنَ الْمُلُوكِ الَّذِينَ كَانُوا يَحْتَكِرُونَ هَذَا الْاِخْتِصَاصَ وَبَيْنَ مُمَثِّلِي الشَّعْبِ - خَاصَّةً فِي بَرِيطَانِيَا - وَهُوَ الَّذِي أَفْرَزَ انْتِقَالَ هَذِهِ السُّلْطَةِ الْمَالِيَّةِ إِلَى الْبَرْلَمَانِ مُقَابِلَ تَقْيِيدٍ وَاضِحٍ لِسُلْطَاتِ الْحُكُومَةِ فِي هَذَا الْمَجَالِ ، إِلَّا أَنَّ هَذِهِ النُّقْلَةَ فِي التَّشْرِيعِ الْمَالِيِّ لَمْ تَدَمْ طَوِيلًا وَلَمْ يَكُنْ ذَا فَائِدَةٍ بَعْدَ التَّطَوُّرَاتِ الْحَاصِلَةِ الَّتِي قَلَبَتْ الْمَوَازِينَ بِأَنَّ جَعْلَتِ الْحُكُومَةُ تَسْتَرِدُّ مُبَادَرَتَهَا وَلَوْحَدَهَا هَذِهِ الْمَرَّةَ فِي الْمَجَالِ الْمَالِيِّ¹ .

¹ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 32 .

فقد اتجهت غالبية الدساتير الحديثة إلى قصر إعداد الميزانية والموازنة La préparation du budget على السلطة التنفيذية وقصور دور البرلمان على مجرد إقرارها ، من حيث المبدأ ، دون أن يكون له الحق في تعديلها ، كما قيّدت حق أعضاء البرلمان في تقديم الاقتراحات في المسائل المالية Les Questions financières ، ويرجع ذلك إلى ما لوحظ من اتجاه البرلمان نحو الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية تهرق الميزانية وما صاحب إعداد الميزانية وموازنتها من دقة وتعقيدات في الوقت الحاضر¹ .

ونلاحظ هذا الاتجاه بوضوح في النظام الأمريكي ، إذ يتمتع الرئيس الأمريكي بدور أساسي في اقتراح القوانين فيما يتعلق بالمسائل المالية ، وذلك بموجب القانون الصادر عام 1921 والخاص بحق إعداد وعرض ميزانية الدولة السنوية ، كما أعطاه هذا القانون حق إنشاء مكتب للميزانية لمساعدته في هذا الموضوع² .

وقد مرّ حق الرئيس في اقتراح القوانين في المسائل المالية بتطوّرات عديدة قبل عام 1921 ، اضطرّ فيها الكونجرس إلى إصدار قانون الميزانية والإنفاق سنة 1921 معترفاً للرئيس بسلطات كبيرة و واسعة في المسائل التي تتعلق بإعداد الميزانية³ ، على أن يعاونه في ذلك إدارة تنفيذية تعرف باسم مكتب الإدارة والميزانية

¹ د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 199 .

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 84 .

Tunc(A) : Le système constitutionnel des états unis D'amérique,
3 èdition , 1954 , Paris, P143.

³ د./ نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 135-138 .

The office management and budget الذي يعتبر وسيلة الرئيس للتنسيق بين مختلف الأنشطة الحكومية ، ويقوم هذا المكتب بإعداد المشروع على النحو التالي¹ :

1. إخطار مختلف الحكومات بالخطوط العريضة للسنة المالية .
 2. تلقي تقديرات الأجهزة الحكومية لما تتطلبه من نفقات وأيضاً تلقي تقديرات وزارة الخزانة المتعلقة بالرؤية المستقبلية لها في ضوء ما تحققه موارد الدولة المختلفة من إيرادات خلال العام .
 3. قيام المكتب بعقد اجتماعات اللجان والتي يتم تشكيلها بداخله ، ومن بين أعضائه ومن مندوبي الأجهزة الحكومية ، وذلك لمناقشة طلباتهم المالية والمبررات الداعمة لذلك .
 4. قيام المكتب بوضع المشروع النهائي للميزانية مع عدم التقيّد بطلبات الأجهزة الحكومية ، حيث يتمتع بسلطة تقديرية بشأن هذه الطلبات ، فيجوز له تعديلها بالنقص أو الزيادة .
 5. عقب انتهاء مكتب الإدارة والميزانية من مشروع الميزانية يقوم بعرضه على الرئيس للتوقيع عليه ، ثمّ يقوم بإرساله إلى الكونغرس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الدورة العادية للكونغرس في شهر جانفي من كلّ عام .
- ومّا تقدّم ، يتّضح مدى هيمنة الرئيس على إعداد مشروع قانون الميزانية بما له من سلطة الإشراف والتوجيه على مكتب الميزانية التابع له والخاضع لسلطاته وتوجيهاته،

Débâche et autres : Droit constitutionnel et institutions politiques,¹
4 édition ,P323 .

إذ يوكل أمر تعيين رئيس المكتب وكذلك أعضائه للرئيس ، مما يعكس تعاضماً لدور الرئيس في مجال قانون الميزانية .

وطبقاً لما تنصّ عليه بعض القوانين الفدرالية النافذة فإن الرئيس بعد بضعة أيام فقط من تسليمه رسالة حالة الاتحاد للكونجرس يقوم بتسليم الكونجرس رسالة أخرى يطلق عليها "رسالة الميزانية السنوية The annual budget message" ، تتضمن مقترحات الرئيس بشأن الضرائب والنفقات للسنة المالية القادمة ، أي تفاصيل البرنامج المالي للحكومة ، وهذه الرسالة تجد أصلها في "قانون الميزانية والمحاسبة 1921 budget and accounting act" ، ومنذ صدور "قانون العمل أو الخدمة الكاملة full employment act" لسنة 1946 والرئيس يتقدّم برسالة ثالثة يطلق عليها "الرسالة الاقتصادية السنوية The annual economic message" أو تقرير الرئيس الاقتصادي Economic report of the president ، وهذا التقرير يعدّه مجلس المستشارين الاقتصادي التابع للبيت الأبيض ، ويتضمّن التقييم الرئاسي لحالة الاقتصاد الأمريكي والتفاصيل الدقيقة لتقديرات الرئيس الاقتصادية للسنة المالية القادمة¹.

وفي بريطانيا ، يتمتّع الملك من الناحية الدستورية بسلطات واسعة في مجال اقتراح القوانين المالية ، وقد حاول البرلمان انتزاع هذا الحق منه ولكنه فشل في ذلك ، بسبب القاعدة المستقرّة منذ زمن بعيد أن كل اقتراح يهدف إلى خلق أعباء جديدة أو زيادة الأعباء القائمة يجب أن يصدر عن طريق الملك أو على الأقل يؤخذ رأيه قبل البتّ فيه² ، وعلى ذلك أصدر مجلس العموم الإنجليزي قانون 1706 يمنع أي اقتراح من شأنه أي

¹ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 616- 617 .

² د./نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 119 .

يزيد الأعباء على الخزينة العامة أو يؤثر على الدخل العام للدولة أو يؤدي إلى أي نفقات جديدة ما لم يؤخذ رأي الملك فيها¹ .

وقد ترتب على ذلك من ناحية ، أن الاقتراح أصبح مقصوراً على الحكومة دون أعضاء البرلمان ، ومن ناحية أخرى ، تقييد سلطة البرلمان وعدم استطاعته تقديم أي اقتراح يخصّ الإنفاق ، كما لا يحق له تعديل أي مشروع قانون يتقدم به الملك ويتعلق بالإنفاق مطالباً بالزيادة ، وكل ما للبرلمان في هذا الصدد هو المطالبة بتخفيض قيمة الإنفاق ، كما ليس له حق الموافقة على فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة إلا إذا كانت ضرورية وبعد أخذ موافقة الملك والوزارة.

ومن الناحية الفعلية تبدو هيمنة الحكومة على مشروعات القوانين المالية ، إذ تقدّم الميزانية في صورة مشروع قانون بواسطة وزير المالية ، وتصبح نافذة بعد شهر واحد من إقرارها ، ومن ناحية أخرى لا تتجاوز مناقشات الميزانية 25 يوماً ، فإذا انقضت هذه المدة يكون على المجلس العموم أن يصدّق دون مناقشة على الإعتمادات التي لم تمنح بعد² .

ويلاحظ هذا الاتجاه بوضوح في نصّ المادة 40 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 ، إذ لا تقبل الاقتراحات ولا التعديلات المقدّمة من أعضاء البرلمان إذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيض في الإيرادات العامة أو زيادة في المصروفات العامة³ :

¹ د./السيد صيري ، مرجع سابق ، ص 86 .

² د./نورمان فالخ الظيفري ، مرجع سابق ، ص 121 - 122 ، : op Lauvaux(Philippe) : cit, P 42 .

³ تجدر الإشارة هنا إلى أن القاعدة قبل الدستور الفرنسي لعام 1958 أن الاقتراحات المالية كانت من اختصاص الرئيس والبرلمان ، إلا أن العرف الدستوري استبعد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وقصر هذا

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

ليس هذا فقط ، بل عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد البرلمان بالتصويت على مشروعات القوانين المالية خلال مدّة زمنية معيّنة وهي 40 يوماً حسب المادة 47 :

بالنسبة للجمعية الوطنية ، فإن لم تتخذ قرارها في مدى 40 يوماً من إيداع المشروع أحالته الحكومة على مجلس الشيوخ الذي يجب أن يبتّ فيه خلال 15 يوماً ، وتأكيداً للاتجاه السابق في تقييد البرلمان بمدّة زمنية يتحمّم خلالها التصويت على مشروعات القوانين المالية ، أضافت المادة المشار إليها سلفاً ، أنه إذا لم يتخذ البرلمان قراراً في مدّة 25 يوماً ، فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق صدور أمر بذلك¹.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

=الحق على الحكومة وحدها ، ويرجع الفضل في ظهور هذا العرف الدستوري والدفاع عنه إلى وزير المالية الفرنسي "Leon Say" الذي شرح آراءه في كتاب "Les finances de France".
¹ د./ رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 2006 ، ص 172 – 173 .

وضمن هذا السياق ، يلعب رئيس الجمهورية في الجزائر دوراً مهماً عن طريق الحكومة التي أصبحت المخوّلة بتقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة دون أن يشاركها في ذلك البرلمان ، وباعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية و تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية .

ويتجلى دور رئيس الجمهورية من خلال رئاسة مجلس الوزراء حيث تتم المداولة على النصّ والمصادقة عليه ، أما البرلمان فاختصاصه في هذا الإطار يبقى محصوراً في مناقشة قانون المالية وإمكانية تقديم بعض التعديلات بشأن أحكامه وتدابيره ثمّ التصويت عليه ، وكذلك الرقابة على تنفيذه من قبل الحكومة ، مادام أن المادة 121 من دستور 1996 جعلت الاقتراح البرلماني في المجال المالي مستحيلاً ، كما حدّد الدستور في المادة 120 أجلاً زمنياً لعملية المصادقة وهي مهلة 75 يوماً ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر رئاسي¹.

كما نصّت المادة 121 من دستور 1996 أنه لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها .

و واكب الدستور المصري هذا الاتجاه الدستوري ، وقرّر صدور الميزانية والحساب الختامي بموجب قوانين حكومية وقيّد حق البرلمان في مجال مشروعات القوانين المالية ، فنصّت المادة 115 على أنه لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدّل في مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة² .

¹ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 36.

² د. / رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 175 .

ونصّت المادة 105 على اختصاص الحكومة بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة¹ ، وليس للبرلمان حسب المادة 115 إلا سلطة التصويت المقيّدة² .

ولا يختلف الوضع كثيراً في النظام السوري ، حيث نصّت المادة 127 على اختصاص مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية بوضع مشروع الموازنة العامة للدولة³ ، وليس لمجلس الشعب إلا إبداء ملاحظاته بشكل عام قبل إقرار الموازنة والتصويت عليه ، ولا يستطيع أثناء مناقشة مشروع الموازنة أن يزيد أو ينقص من تقدير مجموع الواردات والنفقات الواردة فيه⁴ .

وتبعاً لذلك أصبحت الحكومة - بإدارة وتوجيه الرئيس - الوحيدة المخوّلة بتقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة دون أن يشاركها في ذلك البرلمان ، بحكم أنّها القادرة فعلياً على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية ، إلى جانب قدرتها الكافية على امتلاك وتجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقّع مبالغ الإيرادات وكذا أوجه النفقات بدقّة متناهية ، وهذا طبيعي نظراً لامتلاكها إمكانيات وأجهزة وخبراء ومستشارين ومحاسبين متخصصين⁵ .

وحيث أن الوظيفة المالية هي السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي وهي أقدم وظائف البرلمان وأسبق من اختصاصه التشريعي ، وحيث تصدر الضرائب والميزانية

¹ د./ابراهيم عبد العزيز شيخا بالاشتراك مع د./محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق ، ص 722 .

² د./ابراهيم عبد العزيز شيخا بالاشتراك مع د./محمد رفعت عبد الوهاب ، نفس المرجع ، ص 612

³ د./أحمد اسماعيل ، محمد الحلاق ، نجم الأحمد ، النظم السياسية ، مركز التعليم المفتوح ، جامعة دمشق، سنة 2003 ، ص 303 ؛ حول إجراءات إقرار الموازنة ينظر: د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق، ص 787.

⁴ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 787 .

⁵ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 39.

والموازنة والحساب الختامي في صورة قوانين ، فقد اعترض البعض على الأوضاع السائدة في المجال المالي ، ورأي أنه من الأجدر أن تختصّ البرلمانات بالمسائل المالية وتصدر بشأنها القوانين ، لا أن تتقهقر أمام السلطة التنفيذية وتترك لها الميادين ميداناً تلو الآخر¹ .

ومما لا شكّ فيه أن الأغلبية التي يحظى بها الحزب الموالي للرئيس داخل البرلمان، وفي أغلب النظم السياسية ، قد سمحت له بالتحكّم في العملية التشريعية المالية واستسهاله عملية اقتراح و تمرير القوانين بسرعة وبغير مناقشة نقدية جادّة فضلاً عن الاعتراض عليها .

3- التصديق على القوانين Ratification des lois :

انتهينا إلى أن حق اقتراح القوانين في النظم السياسية - محلّ المقارنة - مكفول بصفة عامة لأعضاء البرلمان ولرئيس الدولة بالاشتراك مع الوزراء ، وأن هذه الاقتراحات تقدّم للبرلمان الذي يتولى التصويت عليها بالموافقة أو الرفض ، وهنا يثور التساؤل الآتي:

هل تعتبر موافقة البرلمان على الاقتراحات المقدّمة إليه هي الإجراء الوحيد والأخير لميلاد القانون أم أن هناك إجراءات أخرى يتعيّن اتباعها ؟

في الواقع هناك إجراءات تالية لموافقة البرلمان على الاقتراح المقدّم إليه ، وهي وجوب تصديق رئيس الدولة على القوانين المعتمدة ، ولكن ما طبيعة حق التصديق وما هو دوره في العملية التشريعية ؟

ثار الخلاف بين فقهاء القانون العام حول الإجابة عن هذا التساؤل ، وكان الفلاسفة الألمان هم أوّل من اهتمّ بتحديد دور كل من البرلمان والرئيس في صنع القانون.

¹ د./ رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 172 .

فذهب laband إلى التفرقة في صنع القانون بين دورين هامين¹ :

الأول : تحديد محتوى القانون وذلك دور البرلمان ، و هو مجرد نشاط عقلي خالي من قيمة تشريعية حقيقية وتنحصر أهميته في تحديد وتقديم ما يجب أن يحتويه القانون .

الثاني : إصدار القرار الذي يعطي القانون قيمة الأمر و الإجبار، وهذا هو دور الرئيس عند التصديق على القانون .

ويرى صاحب هذا الرأي أن عملية التصديق هي وحدها التي لها قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح في نظر القانون العام ، لأنها تعطي الصفة الإجبارية للقانون ، **فالتصديق عمل تشريعي كامل .**

في حين يذهب Jellink إلى معارضة Laband في اتجاهه ، ويرى أن دور البرلمان في العملية التشريعية لا يقتصر على مجرد تحرير النصوص ، وإنما يتجاوز ذلك بكثير لأن البرلمان يناقش مشروع القانون ويصوّت عليه بالموافقة و يصرح لرئيس الدولة بالتصديق عليه ، ونتيجة لذلك يصبح المشروع قانوناً كاملاً يتضمنّ عنصر الإلزام ، وبالتالي تكون موافقة البرلمان على مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي لا بدّ منها لإمكان تصديق رئيس الدولة عليه ، **فالتصديق عمل تشريعي معلق على شرط هو سبق موافقة البرلمان على المشروع².**

ويرى Carré de melberg أن تصويت البرلمان وتصديق رئيس الدولة على مشروع القانون يكمل كل منهما الآخر، ومن ثمّ يعتبر حق التصديق عملاً تشريعياً **متمماً** ، وبعبارة أخرى فإن سلطة الرئيس في التصديق وسلطة البرلمان في الموافقة على

¹ د./ السيد صبري ، مرجع سابق ، ص 328 .

² د./ محمد كامل ليلة ، مرجع سابق ، ص 185 .

مشروعات القوانين يقعان كلاهما على موضوع واحد ، فلا تكفي إحداهما لإيجاد القانون¹.

وعلى أية حال ، فإن ما انتهى إليه فقهاء القانون هو أن حق التصديق يعتبر جزءاً من العملية التشريعية ، إذ هو العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه ، وبذلك يعتبر التصديق عنصراً أساسياً في العملية التشريعية ، فالتصديق هو حق رئيس الدولة أن يقرّ و يعتمد التشريع فينفذ أو يرفض الموافقة عليه وتنتهي فكرة مشروع القانون ويقرر نهائياً².

ونظراً لتعارض التصديق بهذا المعنى مع الديمقراطية الحقيقية التي تقوم على أساس مبدأ السيادة الشعبية Le principe de la souveraineté populaire ، إذ يستطيع رئيس الدولة رفض إرادة ممثلي الشعب وذلك على اعتبار أن أعضاء البرلمان بمثابة نواب عن الشعب بأسره ، وعمقتضى هذه الطريقة يصبح رأي ممثلي الشعب مجرد رأي استشاري Avis consultatif ، فقد هجرت غالبية الدساتير الحديثة فكرة التصديق على مشروع القانون ، بمعناه السابق ذكره ، وأخذت بما يسمى الاعتراض التوقيفي Veto suspensif.

ويكمن الفارق بين حق التصديق Ratification des lois وحق الاعتراض Droit de sanction على مشروع القانون من قبل رئيس الدولة ، أن الحق الأول يصبح فيه رئيس الدولة في مركز مساوٍ للبرلمان في العملية التشريعية ، فالقانون لا

¹ د/ مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، بدون جهة نشر، سنة 1952، ص432.

² د./محمدي محمود القاضي، مرجع سابق ، ص 242 ؛ د./ محمود حلمي ، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة ، الطبعة 8 ، سنة 1974 ، ص 148 .

يصدر إلا إذا أقرّه البرلمان من جانب و وافق عليه الرئيس الدولة من جانب آخر ، إذ يعتبر تصديق الرئيس في هذه الحالة شرطاً أساسياً لصدور القانون ومن ثمّ يصبح حق التصديق حقاً تشريعياً *Un droit légal* ، يستطيع الرئيس به القضاء نهائياً على القانون نظراً لأن البرلمان لا يستطيع التغلب عليه أبداً¹ ، أما الحق الثاني فيعتبر حقاً تنفيذياً *Un droit d'execution* ، فريس الدولة في حالة قيامه بالاعتراض على مشروع القانون يتم رده إلى البرلمان مرة أخرى خلال مدّة زمنية معيّنة ، ويستطيع البرلمان في هذه الحالة التغلب على هذا الاعتراض بتوافر أغلبية معيّنة توافق على مشروع القانون المعارض عليه من قبل رئيس الدولة ، فهذا الحق لا يؤدي إلى إعدام مشروع القانون ، وإنما إلى تأجيل إصداره إذا ما أكّد المجلس النيابي فيما بعد رغبته الأكيدة في إصدار القانون ، فهو حق فيتو توقيفي ، ويقتصر دور الرئيس في هذا الحق على بيان المصاعب التي يمكن أن تترتب من إجراء تنفيذ هذا القانون².

ويرى "مونتسكيو" أن الفارق بين حق التصديق وحق الاعتراض يكمن في أن التصديق هو حق تقرير وهو بذلك يعدّ سلطة مطلقة أما حق الاعتراض فهو حق منع ذي سلطة محدّدة³.

¹ لمزيد من التفصيل ينظر: د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 641.

² د./مصطفى حمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، بدون ذكر جهة نشر، سنة 1984 ، ص 274 .

³ د./السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 332 .
و قد يكون حق الاعتراض مطلقاً في حالة الانسجام بين الأغلبية البرلمانية والرئيس.

فالتصديق ، بالمعنى السابق ، يعتبر سلطة مطلقة للرئيس على مشروع القانون، أما الاعتراض بمثابة سلطة توقيفية ممنوحة لرئيس الدولة لتوقف القانون مؤقتاً ، إذ يظلّ معلق على شرط نجاح القراءة الثانية¹ .

ومن الجدير بالذكر أن الدساتير عادةً ما تحدّد فترة معيّنة لممارسة هذا الحق من جانب رئيس الدولة ، فإذا انقضت هذه المدّة دون أن يستخدم رئيس الدولة حقّه في الاعتراض على مشروع القانون يعدّ سكوته في هذه الحالة تصديقاً ضمّنياً ، ويلزم إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية² .

ويتّضح من ذلك أن موقف رئيس الدولة تجاه مشروع القانون المقدم إليه لا يخرج عن أحد الفروض الثلاثة التالية³ :

الفرض الأول : حالة الموافقة على مشروع القانون المعروض على رئيس الدولة خلال المدّة الممنوحة له ، ففي هذه الحالة يتم إصدار القانون ويصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية .

الفرض الثاني : حالة اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون خلال المدّة الزمنية المحدّدة في الدستور، ففي هذه الحالة يتم رد مشروع القانون إلى المجلس النيابي مرةً أخرى لإعادة قراءته وفحصه في ضوء ما جاء من مبرّرات حول قيام رئيس الدولة بالاعتراض عليه ، وهنا يقوم البرلمان باتّخاذ أحد الأمرين :

¹ لمزيد من التفصيل حول الفارق يراجع : د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 482 ؛ د./ السعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 634 - 635 .

² د./ محمود حلمي ، نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة ، بدون ذكر جهة نشر ، سنة 1981، ص 266 .

³ يراجع: د./ جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، سنة 1996 ، ص 322 .

الأمر لأول : اعتبار مشروع القانون كأن لم يكن ، وفي هذه الحالة يكون حق الاعتراض التوقيفي من قبل رئيس الدولة ذا أثر إيجابي ، لأنه منع صدور القانون لاعتبارات المصلحة العامة .

الأمر لثاني : إعادة الموافقة على مشروع القانون من قبل الأغلبية التي حدّدها الدستور للتغلب على حق الرئيس في الاعتراض ، ففي هذه الحالة يتم إصدار القانون، حيث لا يملك رئيس الدولة الاعتراض على مشروع القانون بعد ذلك .

الفرض الثالث : حالة انقضاء المدّة الزمنية المحدّدة لرئيس الدولة لاستخدام حقّه في الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون دون إبداء رأيه بالموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون ، هنا يفسّر سكوت رئيس الدولة على أنه موافقة ضمنية على مشروع القانون وتنازل عن حقّه في الاعتراض عليه ومن ثمّ يتعيّن عليه إصداره¹ .

أما أسباب الاعتراض فقد تكون قانونية تتعلق بمدى اتّفاق القانون مع النظام القانوني القائم ، وقد تكون سياسية لعدم ملائمته سياسياً لظروف الأمة² .

وبعد العرض النظري لآلية التصديق يتبادر الإشكال التالي: هل يعتبر تصديق الرئيس خلقاً للقانون ؟ أم أن القانون كان موجوداً قبل التصديق بإرادة البرلمان ؟

يعتقد الباحث أن القانون كان موجوداً من الناحية المادية قبل تصديق رئيس الدولة ، غير أنه لم يكتمل من الناحية القانونية إلا بعد تصديق وموافقة الرئيس على اعتباره جزء من النظام القانوني للدولة .

¹ د./ جابر جاد نصار ، مرجع سابق ، ص 422 .

² د./ السعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، 636 .

وإذا كان هذا هو شأن التصديق والاعتراض فما هو موقف النظم الدستورية المعاصرة¹ ؟

استلزم الدستور الأمريكي ضرورة موافقة الرئيس على مشروع القانون المقدم إليه من الكونجرس قبل أن يصبح قانوناً واجب التطبيق والنفاد ، بشرط أن تتم هذه الموافقة خلال 10 أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه ، فلكي يتحوّل مشروع القانون إلى قانون نافذ في مجال التطبيق العملي يجب موافقة الرئيس عليه ، وتتخذ هذه الموافقة إحدى الصورتين² :
الموافقة الصريحة من جانب الرئيس دون أن تحفظات أو شروط خلال 10 أيام التالية من تقديم المشروع القانوني .

الموافقة الضمنية من جانب الرئيس في حالة عدم قيام الرئيس بالاعتراض على مشروع القانون وإعادته إلى الكونجرس خلال مدّة 10 أيام يصبح قانوناً صالحاً للنفاد دون الحاجة إلى توقيع الرئيس عليه ، كما تعتبر حالة صمت الرئيس عن إبداء رأيه في مشروع القانون قرينة قاطعة الدلالة على الموافقة الضمنية³ .

ويرى البعض أن صمت الرئيس هو مجرد افتراض نظري بعيد عن أرض الواقع، ذلك أن مشروع القانون غالباً ما يقدّم من رئيس الدولة ذاته ، فضلاً عن سيطرة الرئيس على الأغلبية داخل الكونجرس نظراً لزعامته الحزبية إلى جانب نفوذه ومركزه السياسي

¹ ينظر الجدل النظري في مؤتمر فيلادلفيا حول حق الاعتراض : د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق، ص 642 .

² د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 226 .

³ د./ يحيى السيد الصباحي ، مرجع سابق ، ص 278 .

القوي داخل الولايات المتحدة الأمريكية و التي من شأنها الحيلولة دون توافر الأغلبية المعارضة¹ .

ويمارس الرئيس حق الاعتراض بطريقتين ، ويكون لكل طريقة آثار مختلفة عن الأخرى ، وذلك حسب ما إذا تم التحويل في غضون الدور التشريعي للكونجرس أو في نهايته² :

فإذا تم تحويل مشروع القانون المقر من قبل الكونجرس في غضون الدور التشريعي لهذا الأخير ، يمكن للرئيس أن يرفض التوقيع ، ولكن في هذه الحالة عليه إعادة المشروع الحوّل إلى الكونجرس خلال عشرة أيام مع رسالة يشرح فيها الأسباب التي دعت إلى عدم التوقيع ، وفي هذه الحالة يمكن للكونجرس تعطيل الفيتو الرئاسي بإقرار مشروع القانون مجدداً بأغلبية ثلثي أعضاء كل مجلس (وهذا في الواقع شرط من العسير تحقيقه) ، فإن تمّ ذلك امتنع على الرئيس أن يعترض ثانيةً ويجب عليه التوقيع على القانون .

أما إذا تمّ تحويل مشروع القانون المقر من قبل الكونجرس في نهاية الدور التشريعي لهذا الأخير ، ففي هذه الحالة إذا رفض الرئيس توقيعه فلا يكون مجبراً على إعادة المشروع إلى الكونجرس ، كما يملك الامتناع عن التوقيع دون ضرورة ذكر الأسباب التي دعت لذلك ، و لا يمكن للكونجرس تعطيل الفيتو الرئاسي بإقرار مشروع القانون بأغلبية الثلثين لكل من المجلس ، ولكن عليه أن يعود إلى دراسة الاقتراح مجدداً من قبل مجلس الكونجرس ، ومن ثمّ يحوّل هذا المشروع إلى الرئيس في غضون الدور التشريعي المقبل ،

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 288 ؛ حول صعوبة العمل على إفشال الفيتو الرئاسي ينظر : د./نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 185 وما بعدها .

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 425-426 .

ويملك الرئيس في هذه الحالة استخدام حق الفيتو مجدداً ، وهنا يملك الكونغرس تعطيل الفيتو الرئاسي بأغلبية الثلثين لكل من المجلس كما هو الأمر في الحالة الأولى .

أما إذا كان البرلمان في غير حالة الانعقاد - كأن يكون في العطلة البرلمانية - ورفض الرئيس التوقيع على القانون ، يقال في هذه الحالة أن الرئيس قد وضع القانون في حيبه ، ويسمى الاعتراض اعتراض الجيب Véto de poche¹ .

و تحذر الإشارة إلى أن الكونغرس رقم 104 سنّ في 9 أبريل سنة 1996 تشريعاً جديداً أطلق عليه اسم Line Item Veto Act ، و بموجب هذا القانون صار من حق الرئيس أن يستخدم حق الفيتو ضد أحد مواد أو أجزاء مشروع القانون ، و لكن لم يكتب لهذا القانون أن يدوم طويلاً ، حيث ألغته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر عام 1998 في قضية " كلينتون ضد مدينة نيويورك " بحجة عدم الدستورية² .

¹ د./السعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 636 - 635 .

وقد كان بعض واضعي الدستور يتصورون أن الاعتراض لن يكون إلا لأسباب قانونية ، أي أنه لن يستعمل كثيراً ، وقد صحّ هذا التقدير في البداية في عهود الرؤساء لأول ، وعندما تتابعت الأحداث بعد ذلك كان استعمال حق الاعتراض قد بلغ حدّه الأقصى مع ثلاث رؤساء بالذات ، الرئيس كيفلاند الذي كانوا يسمونه "الرئيس فيتو" والرئيس روزفيلت والرئيس ترومان، ففي عهد هؤلاء الثلاثة استعمل الفيتو بما يعادل 3/4 المرات التي استعمل فيها في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية، ينظر د./السعيد بوالشعير، نفس المرجع ، ص 63 . فاستخدام حق الفيتو يتعلق بشخصية كل رئيس (كافلاند استخدمه خلال ولايته التي دامت 8 سنوات 684 مرة ، كذلك روزفيلت الذي استخدمه في ولايته التي دامت 12 سنة 891 مرة ، حيث تمكن الكونغرس من تعطيل 9 منها فقط ، أما الرؤساء الذين لم يستخدموه كثيراً : (كندي 21 مرة، جونسون 30 مرة ، نيكسون 43 مرة ، فورد 66 مرة ، كارتر 31 ، ريغن 78 ، بوش الأب 27) ينظر: د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 426 .

² د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 659 .

ويرى "ولسون" أنه ما من سلطة تعادل سلطة الرئيس الأمريكي في استخدام حق الفيتو، لأنه هو الذي يمنح الرئيس الأمريكي كل نفوذه ، بل إن واضعو الدستور الأمريكي أنفسهم والذين استمدوا استنتاجهم من التاريخ و المنطق يرون أنه في ظل الديمقراطية يميل البرلمان على الاستحواذ على كل السلطات ، ولذلك تم تقسيم البرلمان إلى مجلسين وتحويل السلطة التنفيذية بكل السلطات اللازمة لتنفيذ القوانين و منحها امتياز إمكانية إيقاف الأعمال التشريعية¹ .

لقد استعمل الرؤساء حق الاعتراض بكثرة لدرجة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب به التوازن بين السلطات العامة وكفل لهم السيطرة الفعلية على العمل التشريعي، وإذا كان الحق في الاعتراض قد بدأ كوسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة فإنه قد تحول منذ عهد "جاكسون" ليصبح وسيلة لحلّ الخلافات بين الرئيس والكونجرس وتحقيق التوافق بين ما يريده الكونجرس وما تطلبه الحكومة ، ولقد زاد من فاعلية حق الاعتراض الأغلبية التي تطلبها الدستور للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية ، فهي أغلبية مشددة ليس من السهل جمعها في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين² .

وفي الختام ، أودّ أن أشير إلى أنه على الرغم من ضخامة الأعداد التي قد تبدو عليها اعتراضات بعض الرؤساء - منذ بداية عهد الحكومة الاتحادية في عام 1789 و حتى بدايات العام 2005 مارس 35 رئيس جمهورية من مجموع أولئك الذين تناوبوا على الرئاسة البالغ عددهم 43 حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين 2550 مرة (1483 اعتراض صريح + 1066 اعتراض جيب) ، و قد تحدى الكونجرس اعتراضات الرئيس في عدد من المرات بلغت 313 ، غير أن فرص النجاح في التغلب

¹ د . /نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص187 ؛ حول فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية ينظر: د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 660 .

² د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 660-661-663 .

على هذه الاعتراضات لم تتجاوز الـ 106 مناسبات فقط - فإن المعدّل المعتاد لاعتراض الرؤساء الأمريكيين لا يتجاوز الاعتراض على واحد في المائة فقط من مشروعات القوانين المقدّمة إليه من الكونجرس ، ولعلّ ذلك يرجع إلى أن اقتراح معظم هذه المبادرات يتم عن طريق الرئيس والأجهزة الأخرى التي تشاركه في السلطة التنفيذية ، ذلك بالإضافة إلى أن الرئيس إزاء إطلاعه المستمرّ على ما يجري داخل الكونجرس من خلال لقاءاته الدورية مع زعماء الكونجرس من حزبه فإنه عندما يعلم باتجاه الكونجرس إلى إصدار مشروع قانون يتعارض مع أهدافه وبرامجه يقوم بالإعلان عن عزمه باستخدام سلطته في الاعتراض على هذا المشروع فيما لو قدّم إليه من قبل الكونجرس¹ .

ويدلّنا الفقه على أن الحق في الاعتراض قد استخدم بفعالية واستقلال كامل من جانب رئيس الدولة ، ومدعماً ذلك بالإحصائيات المبيّنة لقدرة وتغلّب حق الاعتراض بالمقارنة بعدد المرات الهزيلة التي تغلّب فيها الكونجرس على الاعتراض الصريح أو الضمني لرئيس الدولة² .

وقد برّر "الكسندر هاملتون" سلطة الاعتراض بأنها تستخدم كذرع لحماية السلطة التنفيذية ومراجعة مفيدة للجهاز التشريعي بهدف حماية الشعب² .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 665-666.

² د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 183 ؛ د./ أحمد عبد اللطيف أحمد السيد ، مرجع سابق ، ص 59 .

² لمزيد من التفصيل يراجع : د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 645 و ما بعدها .

³ د./ نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 180 .

وفي بريطانيا ، يجب أن تخضع التشريعات التي تمت إجازتها في مجلس العموم إلى تصديق الملك ، والذي يملك من حيث المبدأ أن يقرّها أو يرفضها ، ونادراً ما يعترض الملك على التشريعات التي تمّ إقرارها بواسطة مجلس العموم ، فمنذ حكم الملكة "Anne" لم يستعمل حق الاعتراض ، أي أنه منذ ثلاث قرون (1708) لم يرفض الملك أو الملكة تشريعاً تمّ إقراره من البرلمان ، ويرجع تفسير هذه الموافقة المستمرة إلى أن الملك هو رئيس السلطة التنفيذية ، وبالتالي فإن موافقته على التشريع الذي أقرّه البرلمان هو لمصلحة الوزارة ، باعتبار أن القرار في حقيقة الأمر متّخذ بواسطتها ، ومعنى ذلك أن حق الاعتراض هو في النهاية إذعان لرأي وزرائه³ .

وبالرغم من ندرة استخدام حق الاعتراض ، فقد رأى جانب من الفقه أن حق رفض التصديق لابدّ أن يعود و أنه لا يعتدّ بحجّة سقوطه بالتقادم بعد مضي مايقارب قرنين من الزمن (آخر ملك استخدم هذا الحق هو الملك وليام أورانج والملكة آن) ، لأن هذا الحق يمكن أن يستخدمه الملك في أي وقت طالما الملك موجود ، واستند أصحاب هذا الرأي إلى المحاولات الكثيرة من بعض الملوك والتي استهدفت بعث الحياة في هذا الحق ، إلا أن كثيراً من الفقه يرجع عدم استخدام حق رفض التصديق في بريطانيا إلى طبيعة النظام الإنجليزي الذي ينقل اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة ، وقد عبّروا عن ذلك بقولهم أن "الملك يسود ولا يحكم" ، فرئيس الدولة في النظام البرلماني لا يبتّ في أمور الدولة بنفسه لأن التقرير يؤدي إلى المسؤولية إذا ما اتّضح خطؤه ، لذلك قيل "لا سلطة حيث لا مسؤولية" ، ومن ثمّ لا يقوم الملك في بريطانيا بوضع سياسة الدولة بنفسه ولا حتى مشاريع القوانين بحسب رأيه الشخصي ولا يحسم في أمر من الأمور وفقاً لسياسته الخاصة ، بل كلّ ذلك متروك للوزارة المؤيّدة بالبرلمان ، وهذا يتّفق تماماً والمبدأ الديمقراطي ، لأنه مادام صاحب الأمر هو الشعب فلممثليه تصريف الأمور على الوضع الذي يروونه ، ولما كانت الوزارة في هذا النظام تتألّف من زعماء حزب الأغلبية أو على

الأقل مؤيّدة من أغلبية ممثلي الأمة ، فهي التي تصرف شؤون الدولة على الوجه الذي يريده البرلمان¹ .

لذلك فإنه إذا صممت الوزارة أو عارضت أي قانون تؤيّده الأغلبية البرلمانية فعلى الوزارة أن تقدّم استقالتها وتُشكّل حكومة جديدة تمثل الأغلبية ، أو يحلّ البرلمان وتجري انتخابات جديدة يؤخذ فيها رأي الشعب الذي يعتبر رأيه هو الفيصل في ذلك ، فإما أن يأتي بالأغلبية البرلمانية السابقة أو يأتي بأعضاء يشاركون الوزارة الرأي ، أما إذا لم تشر الوزارة على الملك بحلّ البرلمان فمعنى ذلك أنها موافقة على القانون ، ولكن نظراً لكون إنجلترا تمتاز بنظام الحزبين فقد أدى ذلك إلى تركيز الوظيفتين التنفيذية والتشريعية في يد الوزارة ، لكونها الممثل التنفيذي لحزب الأغلبية ، وهذا الذي يجعلنا نستبعد أي خلاف يحدث بين الوزارة والبرلمان وأن أغلبية المشاكل تحلّ عن طريق الاتفاقات الودية ، لذلك يرى غالبية الفقه أن حق رفض التصديق قد أضحى أثراً تزيّن به الحوائط في متحف الآثاريات ، وأن الملكة لم يعد لها أي دور فعّال وهذا ما أكّده "اسكويس" عام 1910 : " لقد مات حق الفيتو ودفن مع الملكة آن"² .

وقد لاحظ "مونتييسكيو" في عصره أن الوظيفة التشريعية يختصّ بها البرلمان وحده ، وأن ملك إنجلترا لا يستعمل مطلقاً حقّه في رفض التصديق ، ممّا دعا الفقه إلى القول بأن "الملكة تكاد تصدّق على القانون الصادر متضمّناً الحكم بإعدامها"³ .

¹ د./حسن سيد أحمد اسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية و إنجلترا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1978 ، ص 80 .

² د./نورمان فالخ الظفيري ، مرجع سابق ، ص 183 ؛ حول التطوّر الدستوري والتاريخي لحق الاعتراض في بريطانيا يراجع : د./أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 192 .

³ د./أنور الأهواني ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ، سنة 1954 ، ص 153 ؛ د./أحمد بدر سلامة بدر ، نفس المرجع ، ص 199 .

ويرجع البعض السبب في ذلك إلى أن معالم النظام البرلماني تؤدي منطقياً إلى هذه النتيجة ، حيث أصبحت الوزارة هي الوريثة الحقيقية لحقوق الملك ، فلها حق الاعتراض على مشاريع القوانين وذلك عن طريق استخدام الأغلبية المؤيدة لها في مجلس العموم ، ويمكنها طلب حلّ البرلمان وتعديل مشروع القانون ممّا لا يدع مجالاً لرفض الملك التصديق عليه ، ولو حدث أن رفض الأخير التصديق على قانون صادر من البرلمان ولم يأخذ بمشورة وزرائه ، في هذه الحالة يستقيل الوزير لأنه لا يستطيع أن يعمل مع ملك لا يضع ثقته فيه ¹ .

وبطبيعة الحال يعهد الملك إلى وزير آخر بتشكيل الوزارة الجديدة ، إلا أن البرلمان أيضاً سيرفض التعاون معها ممّا يؤدي إلى حلّ البرلمان واللجوء إلى انتخابات جديدة قد تأتي بنفس الأعضاء ، ممّا يضع الملك في حرج قد يدفعه إلى التخلي عن العرش ، لذلك لم يستخدم ملوك إنجلترا حق الاعتراض على قانون مطلقاً خشية هذه النتيجة ² .

وفي فرنسا ، بعد إقرار أي قانون من قبل البرلمان يحال إلى رئيس الجمهورية لإصداره ، ويملك فترة 15 يوماً لإصداره ، وفي هذا الفترة يمكنه مراجعة المجلس الدستوري Conseil constitutionnel أو الطلب من البرلمان المناقشة الثانية بإجراء مداولة للقانون بكامله أو جزء منه ، ويحتاج قرار الرئيس في هذا الصدد إلى التوقيع الإضافي للوزير ³ ، وهذا ما تضمّنته المادة 10 من دستور 1958 :

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la

¹ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 194 .

² د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، نفس المرجع ، ص 200 .

³ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 522 .

loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

مع ملاحظة إدخال هذا الدستور تحديد في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ، فلم يعد هذا الحق قاصراً على مشروع القانون كله بل يمكن استخدامه في بعض نصوصه ، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي veto Partial¹ .

كما ألغى دستور 1958 تحديد مدة معينة لاعتراض على قوانين الاستعجال التي ورد النص عليها في الدساتير السابقة ، إلا أنه لم يحدّد الأسباب التي تعطي لرئيس الجمهورية الحق في طلب مداولة جديدة² .

وإذا كان رئيس الجمهورية ملتزماً باحترام الفترة التي يتعيّن خلالها إعادة مشروع القانون للبرلمان مرة أخرى وطلب إجراء مداولة جديدة وهي الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال مشروع القانون إليه ، فإن هذا الالتزام لا يقع على عاتقه في كل الأحوال ، فإذا وجد أن مشروع القانون المعروض عليه يخالف الدستور فإنه يرسله أولاً إلى المجلس الدستوري لإعادة النظر فيه ، وهنا توقف مدة الإصدار طوال مدة فحص المجلس الدستوري وذلك إعمالاً لنص المادة 61 من الدستور ، وإذا انتهى المجلس إلى اعتبار هذا المشروع المحال إليه مخالفاً للدستور يتعيّن على رئيس الجمهورية عدم إصداره³ .

وفي كلّ الأحوال ، إذا طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة جديدة فإنه يلتزم وفقاً للمادة 10 بما تنتهي إليه هذه المداولة ، فإذا وافق البرلمان مرة أخرى على

¹ د./ محمد ربيع موسى ، مرجع سابق ، ص 410 .

² د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 187 .

³ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، نفس المرجع ، ص 188 .

المشروع القانون المعاد إليه في هذه الحالة يتعيّن عليه إصداره ، ولا يشترط في المداولة الجديدة أغلبية معيّنة حيث تكفي الأغلبية العادية (1 + 2/1) .

وفي الواقع أنه رغم وجود حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية منذ دستور الجمهورية الثالثة سنة 1875 فإنه لم يستخدم وظلّ الحال كذلك حتى دستور 1958، واستخدم هذا الحق لأول مرّة بموجب المرسوم الصادر من رئيس الجمهورية في 13 / 06 / 1983 والمتضمّن طلب إجراء مداولة جديدة على القانون المراد إصداره الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام 1989 استناداً لنصّ المادة 10 ، ويرجع السبب في طلب المداولة الجديدة تجنّب الموقف الغريب المتعلّق بإصدار قانون لا يوجد سبب حالي في وجوده ، إلا أن طلب الرئيس لم يقيّد في جدول أعمال البرلمان ، وترتّب على ذلك عدم التفات البرلمان إلى هذا الطلب ممّا أثار المحيطين برئيس الجمهورية و طلبوا منه استخدام فيتو رئاسي تجاه موقف البرلمان¹.

كما استخدم هذا الحق في طلب مداولة جديدة بموجب المرسوم الصادر في 08/09 / 1985 بشأن القانون المتعلّق ببلدة كالدوني الجديدة La nouvelle calédonie ، ويرجع السبب في طلب تلك المداولة إلى أن المجلس الدستوري قضى باعتبار المادة 214 من القانون المذكور غير دستورية².

ولقد أخذ الدستور الجزائري بآلية الاعتراض طبقاً لنصّ المادة 127 من دستور 1996 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تمّ التصويت

¹ د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 188.

² Jean-mary(Auby) : Droit public et droit constitutionnel, 1979,7^e édition, P102.

عليه في غضون الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره ، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

فهذا الاعتراض يستوجب أغلبية خاصة للتغلب عليه وهي نسبة 3/2 أعضائه، وهي نسبة كبيرة لا يمكن أن تتوافر في كل الأحيان ، خاصة إذا كان القانون تم اقتراحه من طرف نواب يشكّلون أقلية في البرلمان ، زيادة على أن المادة المذكورة أعلاه لم توضح نسبة 3/2 ، هل يقصد بها 3/2 الأعضاء المكوّنين للمجلس الشعبي الوطني أو يقصد بها 3/2 من الأعضاء الحاضرين فعلاً أثناء عرض القانون للمداولة الثانية ، وإن كان الباحث يجبّد القراءة الثانية لما لها من مرونة¹.

أما النظام المصري ، فقد استقرّ منذ سنة 1956 على الاعتراف بحق الاعتراض لرئيس الجمهورية ، وجاء الدستور الحالي لعام 1971 فأقرّ هذا الوضع في المادة 113 أنه " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقرّه مجلس الشعب ردّه إليه خلال 30 يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدّم إلى المجلس وأقرّه ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر"² ، و واضح من نصّ المادة :

1. أن الأمر يتعلّق باعترض لا بتصديق ، وأن مجلس الشعب يستطيع التغلّب عليه بأغلبية 3/2 أعضائه .

2. أن الرئيس إذا سكت مدّة ثلاثين يوماً من وصول القانون إليه يعد هذا تنازلاً عن الاعتراض .

¹ أ. /السعيد أوصيف ، مرجع سابق ، ص 136.

² د. /السعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 236 .

ولكن هب أن مجلس الشعب المصري كان في عطلة برلمانية ، فهل يعتبر السكوت هنا تنازلاً عن الاعتراض أم إمعاناً في الاعتراض على أساس أنه لا يوجد مجلس منعقد يردّ القانون إليه ؟ هذا هو اعتراض الجيب الموجود في النظام الأمريكي المادة 1/ ف 2 ، ولا يوجد في الدستور المصري نصّ مقابل ، فعدم الاعتراض في مدّة 30 يوماً يعدّ تنازلاً سواء كان المجلس منعقداً أم غير منعقد .

ووفقاً لنصّ المادة 98 من الدستور السوري ، يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرّها مجلس الشعب ويحقّ له الاعتراض على هذه القوانين بقرار معلّل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية ، فإذا أقرّها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية¹ .

وحول القيمة التشريعية للاعتراض : فقد قيل أنه بالنظر إلى سلبيات الاقتراح البرلماني بدايةً بضعف صياغته وكذلك التناقضات الموجودة فيه نتيجة تسرّع النواب واندفاعهم وتهورهم عند وضع هذه الاقتراحات ، وهو الشيء الذي يؤدي إلى وجود قوانين معيبة ، كان من الواجب وجود طريقة للوقوف أمام فساد القوانين ، وهذه الطريقة كانت ضرورية لإخضاع القوانين البرلمانية لفحص تال من جانب سلطة مستقلة، لذلك فقد طالب البعض بتقوية حق الاعتراض بوصفه الوسيلة الفعّالة لوقف القوانين المعيبة ، فالبرلمان قد يوافق في ظروف معيّنة على بعض القوانين التي تتعارض مع المصلحة العامة أو يشوبها عيب دستوري ، فيمكن تدارك هذا الأمر عن طريق الاعتراض الممنوح لرئيس الدولة ، وقد يحصل أن يقرّ البرلمان بعض القوانين بسرعة خوفاً من انتهاء الموسم التشريعي دون دراسة معمّقة، و بالتالي يكون الاعتراض صمّام الأمان للوقوف في وجه مثل هذه القوانين .

¹ د. /سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 809 .

وعلى الرغم من تسليمي بالدور الذي يلعبه الاعتراض على القوانين ، خاصةً المعيبة منها ، إلا أن الباحث يجد أنه ينقص من القيمة القانونية للقانون ، خاصةً أن الرئيس غالباً ما يعترض على القانون ولو كان غير معيب ، زيادةً على أنه يحطّ من قيمة البرلمان ويشكّك في قدرة النواب على اقتراح القوانين السليمة الصحيحة ، ويعطي للحكومة سلاحاً يكفل لها تنفيذ برامجها التشريعية والمالية .

4- إصدار و نشر القوانين :Promulgation et publication de loi

بعد الاقتراح والتصويت على القانون وعدم الاعتراض عليه من رئيس الدولة أو اعتراضه وإصرار البرلمان ، هناك الإصدار الذي يعتبر بمثابة عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد¹ ، أي أنه شهادة من الرئيس بأن الهيئة النيابية قد أقرّت القانون المطلوب إصداره في حدود الإجراءات التي وضعها الدستور، وكثير من الدساتير تحصر على تحديد مدّة يتمّ خلالها الإصدار حتى لا يتراخى رئيس الدولة كثيراً في إصدار القوانين² .

و يعتبر قيام الرئيس بإصدار القانون بمثابة شهادة تفيد أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان قد اجتمعت فيه كل الشروط التي تطلّبها الدستور في تكوين القانون ، ويؤكد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة و وضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة العامة بتنفيذه باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة³ .

¹ د./السعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 638 .

² د./إسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1993 ، ص 427 ، P67. Gicquel (jean) : op.cit.

³ د./محسن خليل ، مرجع سابق ، ص 404 .

وقد عرّفه جانب من الفقه الفرنسي بأنه يشتمل على جزأين :

الجزء الأول : وهو عبارة عن العمل الذي يقوم به الرئيس ليثبت به الوجود المادي للقانون الذي أقرّه أعضاء البرلمان بعد اكتمال الشروط المنصوص عليها في الدستور .

الجزء الثاني : يتضمّن إعطاء الأمر للسلطات العامة بتنفيذ القانون .

ومّا تقدّم يتّضح أن مرحلة إصدار القانون تتضمّن في حقيقتها ثلاثة أمور¹ :

الأمر لأول : شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقرّ القانون طبقاً للدستور ، ومن ثمّ فإن القانون قد توافرت فيه كل الشروط الدستورية .

الأمر الثاني : تنازل رئيس الدولة عن حقّه في الاعتراض على مشروع القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال المدة المحدّدة له في الدستور لممارسة حقّه في الاعتراض أو اعتراضه عليه ، ولكن وافق عليه البرلمان بالأغلبية المحدّدة لذلك مرةً أخرى .

الأمر الثالث : تحوّل مشروع القانون إلى قانون واجب التنفيذ ، كما يتضمّن أيضاً تكليف جميع أعضاء السلطة العامة بالقيام بتنفيذ القانون .

وجرت معظم الدساتير على تحديد مدّة معينة يلزم أن يتمّ الإصدار خلالها ، بينما لم يحدّد البعض الآخر مدّة معينة للإصدار ، حيث تركت ذلك لتقدير رئيس الدولة .

ومن الجدير بالذكر أن هناك اختلافاً في الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القوانين² : La nature juridique de promulgation des lois

¹ د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 485 ؛ د./ جابر جاد نصار ، مرجع سابق ، ص 395 .

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 209 .

الاتجاه الأول : يرى أنصاره أن الإصدار عمل تشريعي *Acte législatif* ومن ثمّ فإنه يدخل في إطار صناعة القانون حيث لا تكتمل عناصره إلا بعملية الإصدار.

الاتجاه الثاني : يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإصدار عمل تنفيذي *Acte exécutif* ، إذ يعتبر إعلاناً عن وجود القانون وضرورة الالتزام بأحكامه ، كما أن إسناد هذا العمل لرئيس الدولة يعدّ أمراً منطقياً باعتباره ممثّل الأمة ورمزها المنوط به تحقيق سيادة القانون وحماية الدولة ، ومن ثمّ تصبح عملية إصدار القانون بعيدة عن صنع القانون¹.

الاتجاه الثالث : يرون أن للإصدار طبيعة خاصة *Nature spécial* ، فهو عمل قانوني من نوع خاص ، ومن ثمّ لا يعتبر الإصدار وفقاً لهذا الاتجاه عملاً تشريعياً ولا عملاً تنفيذياً².

الاتجاه الرابع : يقرّر هذا الاتجاه أن الإصدار إن لم يكن عملاً تشريعياً خالصاً فهو أقرب إلى هذه الأعمال ، ولا محلّ للاعتراض على ذلك بالقول بأن رئيس الدولة لا يتمتّع بسلطة تقديرية في هذا الشأن ، إذ لا يملك سوى إصدار القانون ، لأن القانون بدون عملية الإصدار يصبح غير مكتمل الوجود القانوني ، واستدلّ هذا الاتجاه في معرض تبرير ما توصّل إليه بعدم جواز الحديث عن أي آثار ملزمة للقانون قبل عملية الإصدار³.

¹ د./مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 485 .

² د./ السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 362-363 ؛ د./ إسماعيل البدوي ، مرجع سابق ، ص 429-430 .

³ د/ فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني- النظام الحزبي ، دار لنهضة العربية ، سنة 2000 ، ص 471 .

واستبعد الدكتور "عمر حلمي فهمي" من الدراسة - عند تناوله الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة - حق الرئيس في إصدار القوانين ، وذهب إلى انعقاد الإجماع على طبيعة الإصدار التنفيذية ، فأصدار القانون هو العمل الذي يؤكّد موافقة البرلمان على القانون وفقاً للإجراءات الدستورية ويصدر به الرئيس أوامره إلى السلطات المعنية بتنفيذ القانون ، فهو شهادة برسمية القانون وأمر بتنفيذه ، أو هو أول عمل في تنفيذ القانون كما رأى بعض الفقهاء على حدّ تعبيره¹.

أما عن الأثر المترتب على عملية إصدار القانون² ، فيرى جانب من الفقه إلى أن الإصدار يعطي القوة التنفيذية للقانون ، بينما ذهب اتجاه آخر إلى أن القانون لا يكتسب القوة التنفيذية من الإصدار وإنما يكتسبها من الإرادة الشعبية التي يعبر عنها البرلمان³.
و عملياً ، يلاحظ في كافة النظم السياسية ، محلّ الدراسة ، اختصاص رئيس الدولة بعملية إصدار القوانين .

أما بالنسبة لعملية نشر القوانين ، يرى البعض أن نشر القوانين لا يعتبر عملاً تشريعياً وإنما هو ملحق بإصدار القانون⁴ ، ولكي يصبح القانون ملزماً للكافة كان من الضروري بدهاء العلم به ، و وسيلة العلم بالقانون هي النشر في الجريدة الرسمية⁵.

¹ د./عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 6 .

² لمزيد من التفصيل حول الخلاف الفقهي للأثر المترتب على عملية الإصدار ينظر: د./ اسماعيل البدوي ، مرجع سابق، ص 430 .

³ Pactet(Pierre) : Institutions politiques et droit constitutionnel, 2000, 19 édition,P473.

⁴ د./ محسن خليل ، مرجع سابق ، ص39.

⁵ د./ محمود حلمي ، مرجع سابق ، ص44.

ومن وجهة نظر الباحث ، إن النشر يعتبر عمل إجرائي تشريعي acte législatif يلعب دور الإصدار ، فالنشر هو شرط لازم لإمكان تنفيذ القانون بعد علم الكافة به ولا يقبل بعد النشر الاحتجاج بجهل القانون بعد فترة من الوقت يتاح فيها لأفراد الشعب الاطلاع على أحكامه من جهة ، ومن جهة أخرى نجد أن هذه القاعدة لا تسري على السلطات العامة للدولة ، إذا تلزم بتطبيق واحترام القانون بمجرد إصداره حتى ولو لم ينشر .

وخلاصة القول ، بأن النشر يعدّ إجراءً مستخدماً لحمل عملية إصدار القانون إلى علم المواطنين ولا يقبل بعد ذلك الاحتجاج بالجهل به ، ومن ثمّ فهو لازم لتنفيذ القانون بعد علم المواطنين به ، وهي مرحلة تلي عملية الإصدار مباشرة حيث يتمّ نشر القانون في الجريدة الرسمية .

5. التدخل في سير عمل البرلمان :

إن المهمّات الكثيرة التي تقوم بها مختلف السلطات والهيئات في الدولة تقتضي وجود تقسيم بين الوظائف وتنظيم لطرق العمل بين هذه المؤسسات ، وتعتبر مهمة التشريع من أهم المهمّات وأصعبها تحكّماً فيما يتعلّق بحسن وتنظيم سير النشاط البرلماني، ذلك أن تزايد عدد المبادرات التشريعية المقدّمة إلى البرلمان سواء من طرف النواب أو الحكومة يستلزم وضع رزنامة عمل Calendrier des travaux لمناقشة هذه المشاريع ومعالجتها حسب نظام الأولويات Ordre des priorités¹ .

¹ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 32 .

وتبعاً لذلك فإن جلسات البرلمان تتمّ حسب جدول الأعمال Ordre du jour الذي يعدّ الإطار القانوني الأمثل المعبر عن مدى تحكّم أعضاء البرلمان في عملهم التشريعي ، مع أن إعداد جدول الأعمال عملية صعبة ودقيقة وتخضع لعدّة اعتبارات فنية وسياسية ، باعتباره يحدّد مصير أي مبادرة قانونية بوضعها في سكة النقاش أو استبعادها بصفة مؤقتة أو بصفة كلية أو قد تتجاوزها الأحداث¹.

ومع التطوّر الذي تشهده الحياة العامة ، لم يعد البرلمان حراً ومستقلاً بدرجة كبيرة في تنظيم وتسيير أعماله بعدما تمّ إقرار عدّة امتيازات للسلطة التنفيذية تسمح لها بالتدخل في وضع وتحديد جدول أعمال البرلمان ، باعتبار أنه لا يستقيم الإقرار لرئيس الدولة والحكومة -التي يديرها- بحق رسم السياسة العامة للدولة مع عدم الاعتراف بالوسائل والإمكانات اللازمة لتحقيق ذلك عن طريق العمل التشريعي ، وهو ما يتيح لها حق التدخل لتوجيه النشاط البرلماني لتحقيق السياسة التي قرّرتها². ولأجل هذه المقتضيات اتّجهت العديد من دساتير الدول إلى الاعتراف للحكومة ببعض السلطات في إعداد جدول الأعمال ، غاية ما في الأمر ، ذلك الاختلاف في مدى التسليم لها بهذا الامتياز ، ذلك أنه توجد دساتير قد منحت الحكومة قيادة العمل التشريعي بصورة شبه كاملة ومنها من أقرّت لها من الامتيازات ما يكفي لتحقيق أهداف سياستها العامة - دون الإخلال بحق البرلمان التشريعي وسيادته على جدول أعماله - وهو ما يعني أن نفوذ الحكومة يمتدّ إلى ضبط جدول أعمال البرلمان وتحديد الصيرورة الزمنية و الموضوعية للنشاط التشريعي. بما يتوافق مع مستجدات الواقع السياسي³.

¹ . Gicquel(jean) : op. cit, P136

² أ. / لين شريط ، خصائص التطوّر الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، ص 444.

³ مجلة النائب ، مرجع سابق ، ص 33.

إن جدول الأعمال يعدّ من أهم نقاط التقاطع بين البرلمان و السلطة التنفيذية باعتباره عامل لتنظيم الوقت وتنظيم الممارسة التشريعية ، خاصةً إذا علمنا أن بعض البرلمانات مقيّدة من الناحية الزمنية ، وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار جملة الإجراءات التي تستغرقها أي مبادرة تشريعية والوظائف السياسية والرقابية التي تقع على عاتق البرلمان فإنه تظهر أهمية وصعوبة التوفيق بين الوقت المحدّد وحجم العمل المبرمج .

وتبعاً لذلك تظهر أهميّة وحساسية عملية إعداد وضبط جدول الأعمال الذي يتضمّن برنامج العمل الخاص بسير العمل التشريعي ، فتحديد جدول الأعمال له أهمية قصوى وهو الذي يقرّر مصير أي مبادرة تشريعية ، إما أن يطرح للمناقشة أو يبعد و يهمل وقد تتجاوزته الأحداث فيندثر ، وبالتالي فمن يقوم بتحديد جدول الأعمال سيؤثّر على النشاط البرلماني و يقيّده بما هو محدّد ، لذا تعتبر مسألة تحديد جدول الأعمال نقطة تفاهم و توازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية أو عامل صراع و تأثير مؤسسة على أخرى ، زيادةً على ما تقتضيه المسألة من مراعاة العديد من العوامل الفنية و السياسية، حيث أن عمل البرلمان تضاعف بكثرة عدد أعضائه وتنوّع المشاكل المطروحة عليه التي يتطلّب ترتيبها وتصنيفها ، كما أن دورة المجلس قد تكون مؤقّته ممّا يستدعي ضرورة إيجاد حلول لكلّ تلك الأعمال ، فضلاً أن هناك أعمال اللجان التي يشارك فيها النواب ويجب أخذها بعين الاعتبار عند تحديد جدول الأعمال ، وأخيراً فإن النائب مرتبط بدائرته الانتخابية ، حيث يقوم بالزيارات والمشاركة في الاحتفالات والمهرجانات الاجتماعية الرسمية والاتصالات بالهيئات الإدارية والسياسية المختلفة على مستوى الدائرة الانتخابية ، كما يجب أن يحتاط النواب عند تحديد جدول الأعمال للحالات الطارئة

كالمؤتمرات الدولية والحالات غير العادية التي يمكن أن تعرفها الدولة داخلياً و دولياً مع ما يترتب على ذلك من تغيير في جدول الأعمال¹ .

ومعلوم أيضاً أن الهيئة المكلفة بتنظيم جدول الأعمال لا تقوم بمجرد عمل فني وإنما تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية ذات التأثير الكبير على تحديد جدول الأعمال، إذ لا يكفي إدراج الاقتراح أو المشروع ضمن جدول الأعمال حتى يصير قانوناً ، بل ذلك لا يعدو أن يكون مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي² ، ذلك أن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناه اختيار إطار سياسي معين وتوجيه النشاط البرلماني سواء تعلّق بالتشريع أو المراقبة³ .

ومن هذه المنطلقات ، سوف أتطرق لجميع المسائل المتعلقة بتحديد جدول الأعمال مع بيان تفوّق وهيمنة الحكومة - بتوجيه وإشراف رئيس الدولة - في هذه العملية .

ففي الجزائر ، يعود اختصاص وضع وتحديد جدول الأعمال ، حسب نصّ المادة 16 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة ، إلى مكّتي غرفتي البرلمان وكذا ممثّل الحكومة المجتمعون في مقرّ المجلس الشعبي الوطني في بداية كلّ دورة البرلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدّده الحكومة .

لكن القراءة الدقيقة لنصّ المادة 16 من القانون العضوي 02 / 99 تؤكّد أن الفصل والكلمة الأخيرة في إعداد جدول أعمال البرلمان تعود للحكومة ، فالبرلمان لا

¹ د./ عادل طبطائي ، جدول أعمال البرلمان ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة العاشرة 1986 العدد الثالث ، ص 12 .

² أ./ إبراهيم قاوي ، مرجع سابق ، ص 30 .

³ د./ ملين شريط ، مرجع سابق ، ص 439 .

يمكنه الشروع في عمله إلا بعد موافقة الحكومة ، ويتم ضبط وترتيب المواضيع المبرمجة في جدول الأعمال بناءً على ترتيب الأولويات الذي تراه الحكومة .

وبهذه الكيفية تستطيع الحكومة أن تبعد نهائياً الاقتراحات بقوانين التي يقدمها النواب أو الموضوعات التي يرغبون في مناقشتها وإصدار قوانين بشأنها ، وتعرض من جهة أخرى مشاريعها أو الموضوعات التي تفضلها ، بل تستطيع الحكومة كذلك حسب المادة 17 من القانون العضوي 99 / 02 أن تبرمج وتفرض مناقشة أي مشروع قانوني تلحّ على استعجاله ولو لم يكن مسجلاً في السابق ¹ .

ويتضمّن جدول الأعمال :

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية .

- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها .

- الأسئلة الشفوية

أي أن الأولوية في ترتيب المواضيع ترجع للمبادرات القانونية المقدمة من الحكومة بالأسبقية تليها بعد ذلك الاقتراحات المقدمة من طرف النواب ، زيادةً على ذلك فللحكومة أن تطلب إدراج وتسجيل أي مشروع أو اقتراح قانون في جدول الأعمال الجلسات في حالة تأخر اللجنة المختصة عن تحضير تقرير بشأنه في الأجل المحدد وهو مهلة الشهرين .

هذا و في حالة انعقاد دورة غير عادية تنفرد السلطة التنفيذية بصلاحيّة تحديد جدول الأعمال عن طريق مرسوم رئاسي ، أي أن البرلمان ينعدم دوره كآلية في وضع

¹ د./السعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1998 ، ص 258 .

جدول الأعمال في الحالات غير العادية بالتوازي مع استئثار رئيس الجمهورية بهذا الامتياز بمفرده ، سواء كان اجتماع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹ .

كما منحت المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للحكومة امتياز آخر يتعلّق باستثناء قانون المالية من إجراءات التسجيل في جدول الأعمال .

وفي فرنسا ، يكون للحكومة اليد الطولى في تحديد جدول أعمال البرلمان² ، بسبب العقلنة المتطرّفة لدور البرلمان في دستور 1958 .

إذ تجري جلسات البرلمان الفرنسي وفقاً لجدول أعمال محدّد سلفاً يتضمّن لائحة المواضيع التي يجب مناقشتها خلال هذه الجلسات ، وينشر جدول الأعمال قبل شهر من تاريخ دورة البرلمان .

وعلى خلاف الوضع الذي كان سائداً في ظلّ الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، حيث كان البرلمان سيّد نفسه في وضع جدول أعماله مع الاحتفاظ للحكومة بحقّها في مواجهة البرلمان ، أصبحت الحكومة في ظلّ الجمهورية الخامسة تلعب دوراً أساسياً في تحديد جدول لأعمال البرلمان ، هذا الأمر يتبيّن من المادة 48 من دستور 1958 التي نصّت بقولها : "يتضمّن جدول أعمال مجلسي البرلمان بصورة خاصة و وفقاً للترتيب التي تحدّده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدّمها الحكومة واقتراحات القوانين المقبولة منها"³ . l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et

¹ أ./لمين شريط ، مرجع سابق ، ص 439 ؛ ينظر: المادة 118 من دستور 1996 والمادة 13 من القانون العضوي 199-02 .

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 541 ، Gicquel (Jean) : op. cit, P142.

³ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 556 .

dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

وفي النظام الإنجليزي ، نجد أن الحكومة هي التي تحدّد جدول أعمال مجلس العموم، لذا فأى اقتراح لا تتبنّاه الحكومة يجد صعوبة في الوصول إلى البرلمان .

و عملياً ، يلاحظ في أغلب النظم السياسية نفوذ الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان بفضل التجانس الحزبي بين الأغلبية البرلمانية و السلطة التنفيذية .

ويتجلى ممّا سبق ، أن البرلمان أصبح مجرد هيئة لتقديم الاستشارة ومؤسسة تابعة لما تملّيه الحكومة وما تبديه من رغبات بعد أن ثبتت سيطرت السلطة التنفيذية على مسألة تحديد جدول الأعمال وتحكّمها الواضح في اختيار المواضيع و ترتيبها وتغييرها حسب برنامجها وحاجياتها ، وهذا يعني أن الحكومة تستطيع إلزام المجلس رغم إرادته أن يناقش مالا يرغب فيه من مشاريع بما يجردّه من صلاحية دراسة المشاريع و الاقتراحات بالكيفية التي ترضيه ، و هو يؤكّد الدور الكبير للرئيس عن طريق حكومته في ضبط جدول أعمال البرلمان .

ومن هنا أنهى إلى أن الرئيس عن طريق حكومته قد أحكم قبضته على مفتاح العمل التشريعي Le clé du travail législatif وأخضع البرلمان له من خلال تفوّقه شبه المطلق في وضع و إعداد جدول الأعمال الذي يتوقّف عليه مصير أي مبادرة في المجال التشريعي مهما كان تصنيفها (مشروع أو اقتراح أو سؤال شفوي أو استجواب ...) ، وعلى هذا نكون أمام جدول أعمال تفضيلي Ordre des priorités تحدّد محتواه وأولوياته الحكومة .

الفرع الثاني- التشريع المباشر *Législation directe*:

1- الاستفتاء الشعبي :

أظهرت تجربة الاعتماد على الهيئات النيابية في موضوع التشريع و إقرار مشاريع السياسات العامة بعض السلبيات التي ظهرت إلى الواقع نتيجة المغالاة ، أحياناً ، في ممارسة السياسات الحزبية الضيقة ، وهو ما يجعل هذه التشريعات و السياسات غير متطابقة في كثير من الأحوال مع ما يعلّقه عليها الشعب من آمال ، ومن هنا تفقد تلك السياسات سندها في التجاوب والتأييد الشعبي¹ .

وعلى ذلك فقد ظهرت الحاجة إلى التخفيف من النتائج السلبية لهذا الوضع ، وبالصورة التي تحفظ للعملية التشريعية قدراً معقولاً من التوازن والموضوعية في مواجهة الضغوط والمناورات الحزبية التي تهيمن عليها روح الانتهازية والأناية أكثر ممّا تحكمها اعتبارات المصلحة العامة ، وقد استقرّ التفكير على بعض الإجراءات التي تكفل للشعب نوعاً من الإسهام المباشر في العملية التشريعية و ذلك على قدر ما تدعو إليه الحاجة ، و من أهم تلك الإجراءات حق الاستفتاء الشعبي *Le référendum* وهو أسلوب يسمح بأخذ رأي الشعب حول موضوع معيّن أو مشروع قانون .

وتعود حق المبادرة في طرح أو اقتراح الاستفتاء الشعبي إلى السلطة التنفيذية أو إلى المواطنين أو إلى البرلمان² :

إلى السلطة التنفيذية : أي إلى رئيس الدولة أو إلى الحكومة ، ففي سورية المادة 112 من الدستور و في مصر المادة 77 و المادة 152 من الدستور ، والمادة 7 من

¹ د./ محمد خيرى إدريس ، الوجيز في النظم السياسية ، 1986 سنة ، ص 95 .

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 263 .

الدستور الجزائري ، أعطت لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة في طرح موضوع الاستفتاء الشعبي ، وفي فرنسا أعطى دستور الجمهورية الخامسة المواد 3،11،89 هذا الحق لرئيس الجمهورية ولكن بناءً على اقتراح من الحكومة أو البرلمان .

إلى المواطنين : أي إلى عدد محدّد من المواطنين الموقعين ، الذين يملكون حق الانتخاب ، على عريضة تدعو للاستفتاء حول موضع معيّن ، ففي سويسرا حدّد دستورها هذا العدد 100000 توقيع بالنسبة للاستفتاء الدستوري بمبادرة شعبية ، وفي إيطاليا حدّد هذا العدد بـ 500000 توقيع .

إلى البرلمان : وهذه الحالة قليلة جداً ، لأن في ذلك انتقاصاً من قيمة البرلمان الذي تعتبر من أهم سلطاته الطبيعية عملية إعداد القوانين وإقرارها ، ولكن هذا الحق في طرح الاستفتاء الشعبي لعدد من أعضاء البرلمان قد يخدم الأقلية التي قد ترغب في العودة إلى الشعب حول أمر معيّن ، ففي الدانمرك مثلاً ، يعطي دستورها الحالي لعام 1953 حق المبادرة في طرح استفتاء على الشعب إلى 1/3 أعضاء المجلس النيابي المسمى folketing (عدد 79 نائباً ينتخبون لمدة 4 سنوات) .

إلا أنه وبالرغم من اشتراك كل من السلطة التنفيذية و البرلمان والمواطنين في عملية طرح الاستفتاء الشعبي وتكريس النظم الدستورية هذه الإجراءات كحق مشترك ، إلا أن المشاهد عملاً هو انفراد السلطة التنفيذية سواء بواسطة رئيس الدولة مباشرة أو عن طريق حكومته في استعمال هذه الآلية ، واستغلالها كأداة و ورقة رابحة لتجسيد السياسة العامة وأداة فعّالة في مواجهة معارضيّه وتجاوز البرلمان حين يتحسّس منه معارضة جدّية .

ونظرياً يمكننا التمييز بين عدّة أنواع من الاستفتاء بحسب وقت إجراءاته أو موضوعه أو غايته ومن حيث إلزامية اللجوء إليه ومن حيث القوة الملزمة لنتائجه¹ :

¹ د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 264 - 265 .

فمن حيث الوقت : يمكننا أن نُميّز بين الاستفتاء السابق والاستفتاء اللاحق ،
فالاستفتاء السابق هو أسلوب تلجأ بمقتضاه السلطة المبادرة إلى عرض مشروع قانون
على الشعب قبل أن يصوّت هو عليه وذلك لأخذ رأي الشعب حوله ، والسلطة
المبادرة بطرح الموضوع على الشعب ليست ملزمة عادةً بنتيجة الاستفتاء الذي أجري ،
وفي الحقيقة هذا النوع من الاستفتاء نادر الحدوث . أما **الاستفتاء اللاحق** فهو أسلوب
تلجأ إليه السلطة المبادرة بمقتضاه إلى عرض قانون كان قد صوّت عليه سابقاً ، على
الشعب ، بحيث لا يصبح هذا القانون نافذاً إلا إذا وافق الشعب عليه .

من حيث الموضوع : يمكننا أن نُميّز بين الاستفتاء الدستوري و الاستفتاء
التشريعي و الاستفتاء السياسي .

فالاستفتاء التشريعي Référendum législatif هو الذي يكون
موضوعه يتعلّق بقوانين عادية كما هو مطبّق في بعض الدول مثل إيطاليا وسويسرا ، أما
الاستفتاء الدستوري Référendum constitutionnel الذي يكون
موضوعه التصديق على دستور جديد أو تعديل دستوري وهذا تأخذ به العديد من
الدول ، أما **الاستفتاء السياسي** Référendum politique يكون موضوعه
يتعلّق بأمر هام من الأمور السياسية العامة للدول ، وفي هذا الإطار تتوجّب الإشارة إلى
وجود نوع آخر من الاستفتاء الشعبي هو **الاستفتاء الشعبي السياسي للمبايعة** Le
plébiscite الذي يكون موضوعه الموافقة أو عدم الموافقة على تبوّء شخص محدّد
لمنصب سياسي كبير عادةً ما يكون رئاسة الدولة ، وهذا الأمر معمول به في عدد من
الدول العربية فيما يتعلّق بالاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية ، كما في سورية
بموجب المادة 84 من الدستور الدائم لعام 1973 ، وفي مصر بموجب المادة 76 من
الدستور الحالي لعام 1971 وذلك قبل التعديل الدستوري الأخير .

ومن حيث غاية الاستفتاء فإنه يمكننا التمييز بين الاستفتاء لتصديقي والاستفتاء لإلغائي ، فالاستفتاء التصديقي - وهو الغالب - يهدف إلى موافقة الشعب على قانون أو موضوع (معاهدة عادة) أقرّه البرلمان سابقاً ، أما الاستفتاء الإلغائي فهو الذي يهدف إلى إلغاء نص معمول به (معاهدة عادة) .

يضاف إلى هذين النوعين من الاستفتاءات من حيث الغاية ، الاستفتاء التحكيمي Le référendum d'arbitrage والتي تكون غايته الاحتكام إلى الشعب ليقول كلمة الفصل حول خلاف سياسي نشب بين سلطات الدولة .

من حيث إلزامية اللجوء إلى الاستفتاء نتميز بين الاستفتاء الوجوبي والاستفتاء الاختياري ، فالاستفتاء الوجوبي أو الإلزامي Référendum obligatoire هو الاستفتاء الذي ينصّ الدستور على وجوب إجرائه في بعض المسائل ، مثل تعديل الدستور ، أما الاستفتاء الاختياري Référendum facultatif فهو الاستفتاء الذي يلجأ إليه بناءً على طلب البرلمان أو الحكومة لاستفتاء الشعب على إحدى المسائل الهامة التي لم ينصّ الدستور على وجوب استفتاء الشعب عليها .

ومن حيث القوة الإلزامية لنتيجة الاستفتاء ، يمكننا التمييز بين استفتاء ملزم واستفتاء استشاري ، فالاستفتاء الملزم Référendum obligatoire هو الذي تقيّد نتيجته البرلمان أو الحكومة ، أما الاستفتاء الاستشاري Référendum consultatif فهو الذي لا تقيّد نتيجته البرلمان أو الحكومة حيث يبقى القرار الأخير لهما ، وفي الحقيقة فإن الاستفتاء الاستشاري هو أمر غير معقول في الأنظمة الديمقراطية.

أ- مزايا وعيوب الاستفتاء الشعبي :

-المزايا¹ :

1- إن التشريع المباشر بوسيلة الاستفتاء الشعبي هو الترجمة الفعلية لمبدأ السيادة الشعبية Le principe de la souveraineté populaire ، وذلك على خلاف ما يحدث في الهيئات النيابية حيث يكون من المتعذر الوصول إلى الآراء والاتجاهات الحقيقية للرأي العام بفعل التشويش الدعائي الذي تمارسه الأحزاب السياسية وأجهزة الصحافة ، فالاستفتاء يهدم هذا الحاجز الذي يحول بين الشعب وبين التعبير عن معتقداته ومصالحه بصورة مباشرة .

2- تكتسب التشريعات التي تصدر بإرادة الشعب و تحت سلطته المباشرة قوة أدبية أكبر من تلك التي تأتي عن غير هذا الطريق ، كما أنها توفرّ درجة أعلى من الاستعداد الشعبي لإطاعتها والتقيّد بها .

3- يعتبر الاستفتاء الشعبي في أمور التشريع بمثابة الفيتو الذي يمارسه الشعب عندما يشعر أن تلك الأحزاب قد تجاوزت بمسلكتها الإطار المناسب في حكمها على تشريعات معيّنة أو سياسات عامة ، و هذا من شأنه تقليل نفوذ الأحزاب السياسية في العملية التشريعية .

4- يهيئ الاستفتاء الفرصة أمام التعبير الحر عن كافة تيارات الرأي والمصالح الكائنة في المجتمع بلا تفرقة من أي نوع ، بما يؤدي إلى الحدّ من تحكّم الأغلبية البرلمانية الذي لا يقيم وزناً للأقليات سواء مثّلت هذه الأقليات بأحزاب في المجلس النيابي أو لم تمثّل .

¹ ينظر : د./ محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، سنة 2006 ، ص 117- 118 .

5- إن التشريع بوسيلة الاستفتاء الشعبي يوفر الوقت الذي يضيع في مناقشات برلمانية مطوّلة والذي قد يتسبّب في أن تخرج التشريعات منه في غير وقتها ، ممّا يفقدها جانباً كبيراً من قيمتها العملية .

6- إن الاستفتاء أداة مهمة من أدوات تعميق شعور الشعب بمسؤوليته إزاء قضايا السياسة العامة ومسائل التشريع ، وعليه فإنه وسيلة فعّالة لإنضاج وعيه السياسي و توسيع مداركه العامة بصورة لا تقدر الديمقراطية النيابية وحدها على تحقيقها .

7- يعدّ الاستفتاء الشعبي الأداة لحلّ الإشكالات التي قد تنشأ بين المجلسين حول مسألة معيّنة من مسائل التشريع ، حيث يستطيع أن يحسم برأيه مثل هذا الخلاف في الاتجاه الذي يراه متفقاً ومصالحه .

- العيوب : أما العيوب التي تنسب إليه فهي تكاد تتركز في الآتي ¹ :

1- إن اشتراك الشعب في أمور التشريع تمسّ هبة المجالس النيابية ويؤثر في مكانتها الأدبية ، كذلك تؤدي إلى توليد الشعور بعدم الاكتراث في أوساط نواب الشعب داخل المجالس بسبب اعتقادهم أن الكلمة الأخيرة في العملية التشريعية لن تكون لهم بل ستكون للرأي العام ، والمحصلة الأخيرة لذلك هي ضعف إحساسهم بالواجب .

2- إن هناك أموراً تشريعية وسياسية من الخطورة أو التعقيد بحيث يشقّ على رجل الشارع بخبرته المحدودة أو بإدراكه البسيط أن يقيّمها ويحكم عليها بالقياس المناسب ، وبالتالي فإنه يصبح من الخطأ الارتكان على هذه الوسيلة من واقع تصوّر مبالغ فيه ، وهو أن الشعب أقدر من هذه الهيئات النيابية على إبداء الرأي أحياناً في مسائل على هذا المستوى من الأهمية .

¹ ينظر : د./محمد نصر منها ، مرجع سابق ، ص 118-119 .

3- إن التشريعات التي تصدر بوسيلة الاستفتاء الشعبي لا تأخذ حقها الواجب من الدراسة والتمحيص ، ولذلك فهي أقرب لأن تكون سطحية ومرتبلة ، وذلك على عكس ما يحدث في المجالس النيابية حيث تطول المناقشات سواء في اللجان الفرعية المتخصصة أو في المجلس ككل .

4- أنه من الخطأ كذلك تصوّر أن الشعب يُقبل دائماً بحماس على تلك الاستفتاءات ، ففي أحيان كثيرة ينظر إليها بعدم اكتراث ، بل وقد تحجم شرائح كبيرة عن المشاركة فيها ، وعليه فإنها لا تعبّر عن آراء الشعب كله ، بل عن آراء فئات محدودة منه .

5- أنه ليس ثمة ما يدعو إلى الاعتقاد بأن الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى تقليل نفوذ الأحزاب السياسية، فالعملية تؤيد عكس ذلك ، ففي ظروف الاستفتاء تنشط الأحزاب السياسية بصورة غير عادية لكي تؤثر في أوساط الرأي العام الشعبي وتجعله أقرب لأن يعتقد اتجاهاتها وموقفها من السياسات أو التشريعات موضوع الاستفتاء .

6- كما لوحظ أن الشعوب ترهق الميزانية عادةً باقتراح قوانين وسياسات تكلف خزانة الدولة مالا تطيقه ، كما أنها قد ترفض قوانين تعود بالخير العميم على الدولة .

- اقتراحات لأسلوب التشريع المباشر :

ليس ثمة من ينكر أن أسلوب التشريع المباشر وإن كان ينطوي في حقيقته على دعم أكيد لروح الديمقراطية السياسية ومبادئها إلا أن هناك العديد من الصعوبات العملية التي تحول دون وضع هذه الوسيلة موضع التنفيذ الناجح الفعّال ، ومن بين الاقتراحات التي تقدّم في مجال تخليص أسلوب التشريع المباشر من بعض عيوبه التي سبقت الإشارة إليها¹ :

¹ د./محمد نصر مهنّا ، مرجع سابق ، ص 120-121 .

1- التثقيف السياسي المستمر للشعب بواسطة الأجهزة الإعلامية التي توجهها الدولة وتبصيره بمختلف الجوانب الإيجابية والسلبية للقضايا القومية التي تشغل باله وتستحوذ على اهتمامه ، وبالشكل الذي يساعده على تكوين رؤية موضوعية وأمنية للمسائل التي تطرح عليه لأخذ رأيه فيها .

2- توعية الشعب بالعواقب الخطيرة التي تترتب على فقدانه لاستقلال رأيه تحت أي تأثير كان ، ومطالبته بأن يكون من الأحزاب السياسية في موقف الموجه والقائد ، وليس في موقف التابع المنقاد الذي لا يملك من إرادته أو من حريته أكثر مما تسمح به هذه الأحزاب ، وذلك هو الفهم الصحيح للديمقراطية والتطبيق العملي لها .

3- قصر تطبيق هذه الوسيلة على الحالات التي تتواجد فيها ضرورة قومية ملحة تحتم أخذ رأي الشعب بشأنها ، وما عدا ذلك يجب أن يبقى عليه ضمن الاختصاص الوظيفي الكامل للسلطات المختصة .

ففي الجزائر ، تنص المادة 7 من دستور 1996 على ما يلي : "السلطة التأسيسية ملك الشعب ، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها ، يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين ، لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة " .

فهذه المادة كرّست الاستفتاء كطريقة من طرق ممارسة الشعب للسيادة ، عن طريق الاحتكام إليه في أمر معين قد يكون مشروع أو اقتراح قانون سواء كان دستور أو قانون عادي أو موضوع يتعلق بسياسة الدولة .

وبالتالي فالاستفتاء قد يكون استفتاءً دستورياً حول دستور ما ، وهو ما نجده في المادة 174 التي تنص : "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها

التي تطبق على نصّ تشريعي ، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً المالية لإقراره ، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب¹.

وبالتالي فإن هذا الاستفتاء هو استفتاء إلزامي لا بدّ لرئيس الجمهورية أن يتّخذه في حالة تعديل الدستور ، وقد مارس الشعب الجزائري هذا الاستفتاء عندما طرح مشروع دستور 1996 للاستفتاء بتاريخ 28/11/1996².

وما نلاحظه هو أن التعديل الدستوري رغم المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يجب عرضه على الشعب للاستفتاء ، وهذا ينقص من قيمة البرلمان الذي انتخبه واختاره الشعب لينوب عنه في التعبير عن إرادته ، فيفترض أنه مادام البرلمان الذي يمثّل الإرادة الشعبية قد صادق على تعديل الدستور ، فإن الشعب موافق على هذا التعديل دون الحاجة إلى اللجوء إلى الاستفتاء ، غير أن الباحث - من الناحية السياسية - يتفهّم المؤسس الدستوري الذي من خلال تكريسه لإلزامية الاستفتاء يحاول أن يعطي مشروعية أكثر للتعديل الدستوري طالما أن الدستور يعتبر الوثيقة الأساسية في الدولة ، و على أساسها يحدّد بناء الدولة ومؤسساتها ، فهذا أمر مهم يحتاج إلى مشاركة

¹ حول موضوع الاستفتاء في الجزائر ينظر: أ. /سلامي ليلي ، الاستفتاء في الجزائر ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، سنة 1998 .

² أ. /السعيد أوصيف ، مرجع سابق ، ص 144 .

فضلاً عن التعديل الذي مسّ مدة الولاية الرئاسية عام 2008 والذي انتهى بالتصويت عليه بالموافقة بالأغلبية الساحقة من النواب الذين ينتمون إلى أحزاب الائتلاف الحكومي الثلاث ، وهي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم ، وأضحت الطريق لتولّي فخامة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة زمام الرئاسة لفترة ثلاثة لمدّة خمس سنوات .

الجميع خاصةً أمام احتمال وجود برلمان يفتقر للتعبير الفعلي للإرادة الشعبية لسبب أو لآخر، خاصة ما شاع عن تزوير الانتخابات التشريعية .

إلا أنه و مهما يكن من أمر ، وبعيداً عن نوايا المؤسس الدستوري فإن عرض تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي بعد مصادقة البرلمان عليه يعتبر مساس خطير بسمعة هذا الأخير وتشكيك في قدرته على تمثيل الشعب ، مما يفسر انعدام الثقة بين الشعب وممثله في البرلمان ، خاصة إذا علمنا أن نصّ المادة 176 من الدستور تسمح لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمنّ التعديل الدستوري مباشرة ، دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، و رأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل الدستوري لا يمسّ البتّة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن ولا يمسّ أيضاً بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية .

وفيما يخصّ الاستفتاء الاختياري ، نجد أن المؤسس الدستوري يترك الأمر لمؤسسات الدولة المختصة كرئيس الدولة أو البرلمان الحرة في اللجوء إلى الاستفتاء ، بعد ما كان قد أقرّ لهم حق اللجوء إليه دستورياً ، ونجد هذا النوع من الاستفتاء قد يلجأ إليه في بعض القوانين العادية أو في مسألة من مسائل السياسة العامة للدولة ، فنجد الفقرة 8 من المادة 77 تسمح لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ، وتنصّ المادة 7 على إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى إرادة الشعب مباشرة¹ .

¹ أ. /السعيد أوصيف، مرجع سابق، ص 143 وما بعدها . وقد استعمل رئيس الجمهورية هذه الآلية عند عرض مشروع المصالحة الوطنية على الشعب الجزائري في 29 سبتمبر 2008 كامتداد لقانون الوثام المدني لمعالجة الأزمة الجزائرية و وافق عليه الشعب بنسبة 97,36 % .

كما يمكن القول أن استعمال الاستفتاء حول نصّ قانوني يعني هشاشة الثقة بين الرئيس ولبرلمان وأن هناك خلاف بينهما ، ففي حالة مصادقة الشعب يصبح وجود البرلمان غير مبرّر إذ أنه برهن على أنه فقد الانسجام مع إرادة الشعب .

كما نجد أن المؤسس الدستوري قد أعطى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء أو عدم اللجوء إلى الاستفتاء دون أن يحدّد له الموضوع أو المدّة .

وفي فرنسا ، يملك رئيس الجمهورية بموجب المادة 11 من الدستور سلطة عرض أمر ما على الاستفتاء ، وذلك بناءً على اقتراح مقدّم له من قبل الحكومة أو بناءً على اقتراح لمجلسي البرلمان منشور في الجريدة الرسمية ، ويجب أن يتعلّق مشروع قانون الاستفتاء بقانون يتناول تنظيم السلطات العامة أو يتضمّن التصديق على معاهدة تتعارض مع الدستور أو تؤثر على المؤسسات ، وتعتبر سلطة عرض هذه الأمور على الاستفتاء من السلطات الخاصة برئيس الجمهورية . يمارسها دون الحاجة للتوقيع الإضافي¹ .

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal Officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

ونصّت المادة 152 من الدستور المصري على أنه " لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا" ، وقد أراد الدستور بهذه المادة أن

¹ د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 519 .

تكون القرارات الهامة التي يصدرها رئيس الجمهورية كذلك التي تتصل بمصالح البلاد العليا متفقة وكلمة الشعب ومعبرة عن أمانيه وأهدافه سواءً كان مرتبطاً بموضوع دستوري أو بموضوع سياسي أو بموضوع تشريعي عادي ، ولرئيس الجمهورية سلطة التقدير في عرض ما يراه من قرارات ، فالاستفتاء هنا ليس إجبارياً وإنما هو اختياري متروك لسلطة الرئيس التقديرية¹ .

والاستفتاء لاختياري المعقود لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 152 سالفه الذكر بشأن المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا لا يمسّ صور **الاستفتاء الوجوبي** الذي نصّ عليه الدستور ، كوجوب إجراء الاستفتاء بشأن ما يتّخذه رئيس الجمهورية من إجراءات سريعة لمواجهة الخطر الداهم وفقاً لنص المادة 74 من الدستور ، وكذلك وجوب عرض المرشح لرئاسة الجمهورية على المواطنين لاستفتائهم فيه وفقاً لنصّ المادة 76 من الدستور (وقد عدّلت المادة كما سنرى لاحقاً) ، و وجوب استفتاء الشعب على التعديل الدستوري وفقاً لنص المادة 189.

وتقتضي المادة 112 من **الدستور السوري** "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة و نافذة من تاريخ نشرها وإعلانها وينشرها رئيس الجمهورية".

2- المعاهدات الدولية :

المعاهدة الدولية *Traité international* هي كل اتفاق يعقد بين أعضاء الأسرة الدولية وفقاً للشكل الرسمي الذي ينصّ عليه دستور الدولة و يهدف إلى إحداث نتائج قانونية معيّنة ، والاتفاق يبرمه رئيس الدولة أو السلطة التي يخوّلها الدستور حق

¹ لمزيد من التفصيل : د./ابراهيم شيحا ، مرجع سابق ، ص 692 .

إبرام المعاهدات ، و تتلخّص الشروط الشكلية للمعاهدة بالمراحل التالية: المفاوضات ، التحرير ، التوقيع ، التصديق ، التسجيل والنشر¹ .

وسنسلط الضوء على أهم المراحل التي تتجلى فيها بصمات رئيس الدولة والتي يتمّ من خلالها إبرام المعاهدات وهي : المفاوضات والتصديق .

تجري المفاوضات Les négociations ما بين أشخاص يطلق عليهم اسم المندوبين أو الممثلين أو المتفاوضين ، وهم يزودون بوثائق تمنحهم الصلاحيات اللازمة، وتسمى وثائق التفويض التي تدبج بطريقة رسمية خاصة ، وهي تحمل طابع الدولة التي يرمز إلى سيادتها واستقلالها وتحمل أيضاً توقيعات رئيس الدولة و رئيس الوزراء و وزير الخارجية .

وتجري المفاوضات إما بالطريق الدبلوماسي العادي ، وقد تتمّ بطريق المؤتمرات الخاصة وقد تتمّ كذلك داخل إطار منظمة دولية معيّنة² ، وانتهاء المفاوضات بنجاح يسفر عن إصدار وثيقة (قد تسمى بياناً مشتركاً) موقّعة من الأطراف ، تتضمن شروط الاتفاق أو البنود الأساسية ، ونلاحظ اليوم أن أسلوب المفاوضات هو الأسلوب المنتشر والمتداول في التعامل الدولي ، وإذا كانت وسائل الإعلام العالمية لا تزودنا بشكل دوري و واسع بأخبار ما يجري من مفاوضات في مختلف أنحاء العالم فالسبب يعود إلى قاعدة السرية أو الرغبة في الكتمان التي تكتنف هذه الأعمال³ .

¹ د./محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الخامسة ، سنة 2004 ، ص 497 .

² د./محمد المجذوب ، نفس المرجع ، ص 498 .

³ د./محمد المجذوب ، نفس المرجع ، ص 503 – 504 .

وبعد المفاوضات ينصرف المتفاوضون إلى وضع وتحرير النص وإفراغ المعاهدة في صيغتها النهائية ، وبعدها يأتي دور التوقيع و موافقة المندوبين على نتيجة المفاوضات وتحديد المكان والتاريخ الذي يبرم فيه المعاهدة .

والمفاوضون المندوبون هم الذين يوقعون ، عادةً ، المعاهدة رغم أن توقيعهم على المعاهدة بشكلها الأولي أو النهائي لا يكفي لالتزام الدول بها ، فهناك إجراء آخر يجب أن يتلو التوقيع ، وهو التصديق على المعاهدة .

والتصديق هو إجراء دبلوماسي يتّخذه المسؤول الأكبر في الدولة ليؤكد به توقيع مندوبه على المعاهدة أو ليقرّ بأن هذا التوقيع قد نال موافقة العضو المسئول ، وبتعبير آخر، التصديق هو قبول المعاهدة بصورة رسمية من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة ، فمن هي السلطة المختصة بالتصديق¹ ؟

في الأنظمة الدستورية نجد ثلاث طرق :

1- اعتبار التصديق من الاختصاص المطلق للسلطة التنفيذية .

2- اعتبار التصديق من الاختصاص المطلق للبرلمان.

3- اعتبار التصديق من الاختصاصات المشتركة بين السلطتين .

طريقة الاختصاص المطلق للسلطة التنفيذية تتلاءم مع النظام الإمبراطوري والملكيات المطلقة وقد طبّقت في فرنسا خلال فترة الإمبراطورية الثانية (نابليون الثالث) وفي اليابان في العام 1946 ، كما ظهرت في العصر الحديث بشكل مؤقت ، ومارستها الأنظمة الدكتاتورية في إيطاليا (1922- 1943) وفي ألمانيا (1933 - 1945) وفي فرنسا في عهد حكومة فيشي (1940 - 1944) ، وفي جميع هذه الأنظمة كان

¹ د./محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص 510 .

رئيس الدولة ، باعتباره رئيس للسلطة التنفيذية ، هو وحده الذي يصدّق على المعاهدات الدولية.

وتعتبر هذه الطريقة أمراً استثنائياً فرضتها ظروف تاريخية معيّنة أو أنظمة سياسية صارمة لا ترغب في إشراك الشعب في أعمالها .

وطريقة الاختصاص المطلق للبرلمان هي من ميزات الدول التي تطبّق أسلوب حكومة المجلس ، فهناك أنظمة سياسية تسود فيها المجالس النيابية أي أنظمة يمنح فيها الدستور البرلمان صلاحيات أوسع من صلاحيات السلطة التنفيذية ، فالدستور التركي لعام 1924 الذي استمرّ حتى العام 1960 كان يمنح المجلس الوطني الكبير (المجلس النيابي) وحده حق التصديق على المعاهدات .

وطريقة تقاسم صلاحيات التصديق بين السلطتين التنفيذية والبرلمان التي تتبّعها غالبية الدول ، إذ تعدّ حلّ وسط بين الطريقتين المذكورتين ، غير أن مسألة التوازن بين صلاحيات السلطتين في هذا الميدان تختلف من دولة إلى دولة ومن دستور إلى دستور .

وينبغي لنا هنا أن نميّز بين الدول في غرب أوروبا التي تطبّق النظام البرلماني وبين الدول الأمريكية التي تأخذ بالنظام الرئاسي ، وعلينا أيضاً أن نطلّع على الأسلوب السويسري الذي حلّ المسألة بطريقة مبتكرة¹ .

فالدول ذات النظام البرلماني Régime parlementaire تتبّع الصيغة الفرنسية البلجيكية التي تعود جذورها إلى الدستور البلجيكي لعام 1831 ، وغالبية الدساتير الغربية تعتبر تدخل البرلمان في عملية التصديق أمراً إلزامياً ، وإذا كان البعض يفرضه بالنسبة لكلّ المعاهدات فإن البعض الآخر يفرضه بالنسبة للمعاهدات التي تعتبر

¹ د./محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص512 .

مهمّة جداً ، والحل الثاني هو المطبق في بريطانيا ، فموافقة البرلمان هناك ضرورية بالنسبة إلى المعاهدات التي يتطلّب تطبيقها تعديلاً في القانون الداخلي وكذلك بالنسبة إلى معاهدات تسليم المجرمين ، والمعاهدات التي تنطوي على التزامات مالية أو على تنازل على أرض ، ومنذ عام 1924 أصبح تدخل البرلمان الإنجليزي عاماً بالنسبة إلى معظم المعاهدات السياسية المهمّة .

وعندما تنتقل إلى النظام الرئاسي Le régime présidentiel لاسيما النظام المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية ، نجد أن هذا النظام يتميّز ، في مجال التصديق ، بمنح الصلاحية للسلطة التنفيذية مع الموافقة الإلزامية لمجلس الشيوخ ، ووجوب الحصول على هذه الموافقة بأغلبية ثلثي الحاضرين وفقاً للمادة 2/ف2 من الدستور الأمريكي ، وهذا يعني أن التصديق يحتاج إلى موافقة رئيس الدولة ومجلس الشيوخ .

وكانت هذه الطريقة سبباً في تعقيد عمليات التصديق وتأخيرها وحاجزاً أمام التصديق على عدد كبير من المعاهدات التي لم توقّع عليها السلطة التنفيذية (معاهدة فرساي ، وإنشاء عصبة الأمم في العام 1919 مثلاً) ، ولهذا يفضل الرئيس الأمريكي ، في بعض الحالات ، إبرام بعض الاتفاقات دون الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، لأن النص الذي يقصر حق التصديق على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ من شأنه أن يعطل الدبلوماسية الأمريكية¹ .

يضاف إلى ذلك طبيعة العلاقات الدولية التي تعتبر المجال الأهم الذي تلعب فيه السرية دوراً كبيراً ، كذلك فإن عدم المشروعية فيه مسموح به تحت اسم المصالح العليا للبلاد ، لذلك فإن أعضاء الكونجرس لديهم الشعور بأنه من أجل المصالح العليا للبلاد

¹ د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 439 .

يجب ترك الحرية الضرورية للرئيس للتحرك في مجال يقيم الكثير من العقوبات الخارجية أمامه لحماية المصالح القومية للولايات المتحدة ، ويكون من الضروري عدم وضع عقوبات داخلية أمامه في هذا المجال .

هذه الأسباب وأسباب أخرى ساعدت الرئيس الأمريكي على مصادرة جزء كبير من دور الكونجرس في مجال العلاقات الدولية خاصة في ما يتعلق بعقد المعاهدات من خلال اللجوء إلى الاتفاقات التنفيذية *Agrément Exécutive*¹ .

والاتفاقات التنفيذية هي نوع من المعاهدات البسيطة من حيث الشكل ، توقع من قبل الرئيس أو ممثله ولا تحتاج لتصديق مجلس الشيوخ ، وقد ظهر هذا النوع من الاتفاقات في التعامل الدستوري الأمريكي منذ القرن التاسع عشر ، وذلك في مجال المعاهدات ذات القيمة البسيطة التي من غير المستحب أن تأخذ شكل المعاهدات الهامة .

ومنذ عام 1972 أصبحت هذه المسألة أكثر جدية بسبب التعدد المتزايد للارتباطات الأمريكية في جميع أنحاء العالم والخوف من حدوث فيتنام جديدة ، حيث حاول الكونجرس إيجاد وسيلة لمراقبة الاتفاقات التنفيذية ، وبناءً على اقتراح السيناتور Case صدر قانون - ليس له قيمة الدستور و ليس تعديلاً دستورياً - يلزم الرئيس بإعلام الكونجرس بوجود الاتفاقات التنفيذية المعقودة مع الأطراف الأجنبية ، وليس من الضروري إعلام الكونجرس بالاحتوى الذي يمكن أن يبقى سارياً ، فالكونجرس لا يصادق على هذه الاتفاقات التنفيذية وإنما يأخذ علماً بها فقط ، ويمكن الاعتراض عليها خلال 60 يوماً من دخولها حيّز التنفيذ² .

¹ د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 439 ؛ Cours de droit : Sots(J) constitutionnel et d'institutions politiques, Paris, P197.

² د./سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 440 - 441 .

أما فرنسا ، فقد مرّت مسألة التصديق بمراحل وتقلّبات ¹ :

قبل الثورة الفرنسية كان الملك يتمتّع باختصاص مطلق في حقل التصديق ، وبعد الثورة انعكست الآيّة فأصبح الاختصاص المطلق للبرلمان ، وتأرجح الوضع بعد ذلك عدّة مرات وشهد في الأنظمة الاستبدادية عودة إلى قاعدة الاختصاص المطلق لرئيس الدولة . ومع قيام الجمهورية الثالثة (1875 - 1946) عرفت فرنسا عودة الاختصاص المشترك للسلطين ، و في العام 1946 قامت الجمهورية الرابعة (1946 - 1958) وتبنى دستورها في المادة 27 القاعدة التي نصّت عليها المادة 8 من القانون الدستوري لعام 1875 مع إدخال بعض التعديلات عليها .

وفي العام 1958 ، قامت الجمهورية الخامسة الحالية ، وتبنى دستورها موقفاً لا يختلف كثيراً عن النظام الذي أقره دستور العام 1875 وكرّسه دستور العام 1946.

ومن الإطّلاع على التطوّر الذي طرأ على مسألة التصديق في الدساتير الفرنسية يمكننا تحديد المغزى القانوني للنظام الفرنسي في هذا المجال بأمرين مهمّين ² :

الأول : هو أن عملية التصديق لا تخضع للقانون العام المتعلّق بالأعمال الإدارية ، فالاجتهاد الفرنسي يعتبر التصديق عملاً من أعمال الحكومة لا يخضع للمنازعات الإدارية .

والثاني : هو أن تدخل البرلمان ليس إلا ترخيصاً ممنوحاً لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاص عهد الدستور به إليه ، فالبرلمان في الحقيقة لا يصدّق وإنما يأذن لرئيس الدولة بالتصديق ، والقانون الفرنسي يستخدم صيغة يؤذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على

¹ د./محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص 514 - 515 .

² Domichel(A) et Demichel(f) : Institution et pouvoir en France , 1975, Paris, P367.

المعاهدة ، وبالتالي فالعمل الذي يطلق عليه اسم قانون التصديق ليس إلا ترخيصاً أو إذنًا بسيطاً يرتدي شكلاً تشريعياً ، هو يختلف كل الاختلاف عن القانون العادي .

والجدة في النظام السويسري ، تكمن أن الشعب يستطيع المشاركة في إبرام المعاهدات الدولية ، فمنذ عام 1921 يمكن إخضاع المعاهدات المبرمة لمدة غير محدودة أو لمدة تتجاوز 15 سنة لاستفتاء شعبي إذا طلب ذلك 30 ألف مواطن أو 8 كانتونات، فالمدة الزمنية هي المعيار الذي يعتمد عليه الدستور السويسري لإخضاع المعاهدات للتصويت الشعبي¹ .

وفي الدستور الجزائري ، نصّت المادة 77 : "يُضطلع رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها " ، ونصّت المادة 104 من الدستور السوري "يرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقات الدولية ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور" ، وإن قرّرت المادة 71 اختصاص مجلس الشعب بإقرار المعاهدات والاتفاقات الدولية و لكن في نطاق ضيق ، وقضت المادة 151 من الدستور المصري : "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويلغيها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان" .

¹ د. / محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص 813 Lavroff(d.g) : Les systéms politiques ، Paris,et droit constitutionnel,Paris, 1968 , P257.

الفرع الثالث - التشريع الموازي - سلطة إصدار اللوائح :

كانت القاعدة المستقرّة ، كما ذكرت ، أن يباشر البرلمان مهمّة التشريع ، وأن تباشر السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة مهمّة تنفيذ التشريع لا تقريره ، وعلى الرغم من ذلك فقد أعطت الدساتير في مختلف النظم السياسية حق التشريع في بعض المسائل للسلطة التنفيذية نتيجة ظهور مجال اللائحة إلى جوار القانون ، وإن بقي هذا المجال يمثّل استثناء من الأصل في أغلب الدساتير ، نظرياً ، ممّا يجعل اللائحة تشريعاً فرعياً

Législation subsidiaire تابع للتشريع الأصلي¹ .

فلقد احتلّت اللائحة جزءاً هاماً وجوهرياً من النظام القانوني للدولة ، باعتبارها تشريعاً فرعياً ومصدراً استثنائياً إلى جانب التشريع الأصلي المتمثّل في القانون² .

واللائحة عمل إداري لها طبيعة تشريعية تشبه القانون ، كما يعتبرها بعض الفقهاء بمثابة تشريع فرعي لصدورها من سلطة لا تملك التشريع³ ، فهي عبارة عن قواعد قانونية عامة مجردة ولكنها في ذات الوقت قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية⁴ ، ومن ثمّ فإن أوجه الاختلاف بين اللائحة والقانون تتمثّل في النواحي الآتية⁵ :

¹ يراجع في هذا المعنى : د./ محسن خليل ، علاقة القانون باللائحة ، دراسة مقارنة ، مجلة الحقوق ،

السنة 14 ، العدد 3 و 4 ، ص 4 ؛ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 313 ؛

Robert(s) : Le pouvoir réglementaire de président, Paris, 1970, P7.

² د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 214 .

³ د./ محسن خليل : القانون الدستوري والدساتير المصرية ، مرجع سابق ، ص 407 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 216 .

⁴ د./ جابر جاد نصار ، مرجع سابق ، ص 477 .

⁵ د./ محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 216 .

1- **الناحية الشكلية :** تصدر اللائحة من السلطة التنفيذية أو إحدى الجهات الإدارية التابعة لها ، أما القانون فيصدر عن البرلمان .

2- **الناحية الموضوعية :** تحتلّ اللائحة مرتبة أدنى من القانون ، ومن ثمّ تكون خاضعة لأحكامه لأن القانون يضع قواعد عامة تسري على السلطات الحكومية ذاتها وتحكم حقّها في إصدار اللوائح ، ونتيجةً لذلك يلزم أن تدور اللائحة في فلك القانون ، كما يستطيع الأخير إلغائها دون قيد أو شرط ، لأن الغاية من صدور اللائحة تكمن في تنفيذها للقانون .

3- **من الناحية الرقابية :** تخضع اللائحة شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية لرقابة السلطة القضائية ، أما عن خضوع القانون لرقابة القضاء فموضع جدل في الفقه والقضاء خاصةً في الدول التي سكنت دساتيرها عن تنظيم رقابة دستورية القوانين .

- ضرورة اللائحة إلى جوار القانون :

ترجع أهمية وجود اللائحة إلى جوار القانون إلى عوامل متعدّدة كان لها أثرها في اعتراف الدساتير بضرورتها¹ :

1- **زيادة أعباء الدولة المعاصرة** Augmentation les charges de l'Etat modern : فلم يعد البرلمان قادراً بمفرده على تنظيم كافة أمور الحياة اليومية المتجدّدة والمتشعّبة بسبب زيادة أعباء الدولة المعاصرة وتعدّد مجالات نشاطها ، ممّا أدى إلى ضرورة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار اللوائح ، حتى يتمكّن البرلمان من

¹ د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 315 - 316 ؛ و في هذا المعنى ينظر: د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 217 وما بعدها ؛ و لمزيد من التفاصيل حول هذه الأسباب يراجع : د./إسماعيل البدوي ، مرجع سابق ، ص 435 - 436 .

القيام بمهامه الأخرى ، خاصة رقابة النشاط الحكومي في كافة صوره وإعطاءه الوقت الكافي لمناقشة الموضوعات التي ينظمها عن طريق القوانين .

2- الضرورات العملية والأزمات Les nécessités pratiques et les crises

: crises : مما يزيد من عبء البرلمان ويحول دون الاستقرار التشريعي وضع شروط التنفيذ بتفصيلاتها في صلب القانون نظراً لما يتطلبه ذلك من تغيير القوانين في فترات متقاربة ، و لذلك فإنه من المستقرّ عليه أن القوانين التي تصدر عن البرلمان تتسم بقدر كبير من العمومية و التجريد ، مما يجعلها غير قابلة للتطبيق بذاتها في معظم الأحيان ، ويرجع ذلك إلى أن القانون يجب أن يستمرّ لمدة طويلة ، بينما قد تتغير شروط تنفيذه من وقت إلى آخر .

كما أن المشرّع حين يضع قاعدة معيّنة فإنه مهما بلغ تدقيقه وإطلاعه لا يمكنه أن يحيط بجميع التفاصيل ، ولا يمكن أن يحصي دقائق الموضوع الذي يشرّع فيه ، ونتيجة لذلك ولكي توضع القوانين موضع التنفيذ ، فإنه ينبغي وجود اللائحة لتضع الأحكام اللازمة لإعمال القوانين وتحدّد الشروط اللازمة لتنفيذها بطريقة يسهل تغييرها كلما دعت الضرورة دون حاجة إلى تغيير القانون ذاته ، ولتنقل أحكام القوانين من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتحديد .

كما أدّت الأزمات التي تعرّضت لها الدول إلى تخلي الدساتير عن قصر مهمّة التشريع على البرلمان وحدها ، والاعتراف بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح كقواعد تنظيمية عامة مجردة إلى جوار القوانين .

3- بطء وتعدّد الإجراءات وتعقّدها La complexité la multiplicité et lenteur des procédures

: et lenteur des procédures : تمرّ التشريعات الصادرة عن البرلمان بعدّة مراحل وإجراءات كثيرة طويلة مما يستلزم بعض الوقت حين نفاذها وصلاحياتها للتطبيق،

الأمر الذي يصعب معه مواكبة ظروف المجتمع المليئة بالأزمات التي تتطلب مواجهة فورية من جانب السلطة التنفيذية عن طريق اللوائح .

4- الخبرة والدراية *Expérience et savoir-faire* : تقتضي سياسة اللامركزية الإدارية أن يعهد إلى الهيئات المحلية بتنظيم بعض المرافق والمصالح الإقليمية عن طريق إصدار اللوائح لأنها تكون أكثر خبرة ودراية باحتياجات هذه المرافق من الهيئة النيابية .

ومما تقدّم ، يتّضح أن سلطة إصدار اللوائح أصبحت من جوهر اختصاصات السلطة التنفيذية في كافة الأنظمة السياسية المعاصرة مهما بلغت فيها درجة الفصل بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، ويستوي في ذلك أن تكون هذه السلطة مستندة على نصّ دستوري أو تقرّرت نتيجة لعرف دستوري ، بالإضافة إلى أهمية وجود اللائحة إلى حوار القانون لما تتميّز به من مرونة و قدرة على مواكبة متطلّبات الحياة الاجتماعية الحديثة و لما تتمتع به السلطة التنفيذية من خبرة ودراية على البرلمان في هذا المجال¹ .

وسوف أستعرض الأنواع المختلفة للوائح الصادرة من السلطة التنفيذية على التفصيل الآتي :

أ. اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية في الظروف العادية :

وهذه اللوائح تنقسم بدورها إلى:

1- اللوائح التنفيذية:

تعتبر اللوائح التنفيذية *Les Réglements exècutifs* الصورة الأصلية للوائح الإدارية ، حيث تكمن في إصدارها الحكمة التي من أجلها تم إعطاء السلطة

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 217 - 218 .

التنفيذية سلطة إصدار اللوائح¹ ، والغرض من هذه اللوائح هو بيان الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين² ، لذا حرصت جميع دساتير الدول على الاعتراف لرئيس الدولة أو من يفوضه بسلطة إصدار هذا النوع من اللوائح³ ، وقد تدعو الهيئة النيابية السلطة التنفيذية لإصدار لائحة تنفيذية لازمة لتنفيذ قانون معين ، هنا تجدر الإشارة إلى أن هذه الدعوة لم تمنح السلطة التنفيذية اختصاصاً جديداً بإصدار هذه اللوائح ، إذ يعدّ هذا الاختصاص من الأمور الثابتة للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور ، غير أن هذه الدعوة من قبل البرلمان يترتب عليها عدّة آثار منها⁴ :

- إذا كانت سلطة إصدار اللوائح تعدّ ، كقاعدة عامة ، من الأمور التي تندرج ضمن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية تمارسها وقتما تشاء ، إلا أنه في حالة توجيه الدعوة لها من جانب البرلمان تصبح هذه السلطة خارجة عن نطاق السلطة التقديرية لها ، إذ يتعيّن في هذه الحالة قيامها بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون في الوقت الذي

¹ د./ مصطفى عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، بدون ذكر جهة النشر، سنة 1984 ، ص 306-307 ؛ د./ يحيى الحمل ، مرجع سابق ، ص 210.

² يراجع حول ماهية اللوائح التنفيذية : د./ مجدي مدحت النهري ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة ، سنة 2003 ، ص 117 وما بعدها .

³ وقد نصّ الدستور المصري الحالي في المادة 114 على حق رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره في إصدارها ، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه ، يراجع نص المادة 144 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر ، الأمانة العامة لمجلس الشعب 2000 ، الباب الخامس ، الفصل الثالث ، ص 47.

⁴ ويجب الملاحظة أن هناك فرق بين هذه الدعوة والتفويض التشريعي ، حيث تستقل السلطة التنفيذية بمقتضى التفويض بالتشريع في مسألة معينة ، أما عن دعوة البرلمان لها بإصدار اللوائح فيقتصر دورها على وضع الشروط اللازمة لتنفيذ قانون قائم بالفعل ، يراجع : د./ إسماعيل البدوي ، مرجع سابق ، ص 439.

يحدّده البرلمان ، وفي حالة تأخرها أو تقاعسها عن إصدار اللوائح المكلفة بها تصبح مسئولة سياسياً أمام البرلمان.

- يترتب على تلك الدعوة وقف تنفيذ القانون لحين صدور اللائحة التنفيذية التي أشار إليها هذا القانون في حالة استحالة تنفيذه بدونها ، مع ملاحظة أن هذا الأثر لا يترتب على مجرد دعوة البرلمان في حدّ ذاتها ، إنما يتوقّف هذا الأثر على مدى ارتباط إمكانية تنفيذ القانون باللائحة (سواء كان هناك دعوة من البرلمان أم لا) ، أما في حالة إمكانية تنفيذ القانون بدون اللائحة فلا يوقف تنفيذه¹ ، اللهم إلا إذا نصّ القانون على ذلك صراحة .

والجدير بالذكر أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية - كأصل عام - استناداً إلى سلطتها في إصدار اللوائح التنفيذية الخروج بمقتضى هذه اللوائح عن المبادئ العامة التي قرّرها القانون الواجب صدور لائحة لتنفيذه ، ومن ثمّ يجب ألا تتضمن اللائحة التنفيذية تعطيلاً أو تعديلاً أو إلغاءً لأحكام هذا القانون² ، حيث يقتصر أثر اللائحة التنفيذية في هذه الحالة على الأثر الكاشف لا المنشئ للقانون ، فلا تضيف إلى نصّ القانون قواعد جديدة وإلا اعتبر ذلك اعتداءً على سلطة التشريع ، وقد ينصّ القانون على الموضوعات التي يجب أن تتناولها اللائحة التنفيذية ، ففي هذه الحالة يتعيّن على السلطة التنفيذية ألا تخرج باللائحة عن الحدود التي رسمها لها القانون ، أما في حالة عدم النصّ على صدور

¹ ولهذا فإن القضاء الفرنسي والمصري مستقر على وقف تنفيذ القانون حتى صدور اللوائح التنفيذية إلا في حالتين :

الحالة الأولى : إذا نص على ذلك في صلب القانون ، ففي هذه الحالة يكون نفاذ القانون مرهوناً بصدر اللائحة التنفيذية ، والحالة الثانية : إذا كان هناك استحالة في تنفيذ القانون إلا بعد صدور اللائحة التنفيذية . يراجع د. / سليمان الطماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 476 وما بعدها .

² د. / محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص 422 .

اللائحة التنفيذية أو النصّ على صدورها دون تحديد الموضوعات التي يجب أن تناوّلها ، فإن هناك اختلافاً بين الدول بصدّد تفسيرها لمعنى التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية¹ . فبعض هذه الدول تعطي للتنفيذ معنىً واسعاً يمتدّ ليشمل تحليل النصوص القانونية وتدعيم القانون ذاته ، فلا يقتصر على التنفيذ المادي للنصوص ، و قد تتضمّن اللائحة أحكاماً جديدة في سبيل تنفيذها للقانون شريطة اتفاق هذه الأحكام صراحةً أو ضمناً مع روح القانون ، ومن ثمّ فإن اللائحة لا تضيف نصوص جديدة إلى نص القانون ، وهذا الاتجاه هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يكفي المشرّع عادةً بالنصّ على المبادئ العامة تاركاً لللائحة مجالاً في غاية الاتّساع² . وهناك بعض الدول - ومنها مصر - من يعطي لمعنى التنفيذ تفسيراً ضيقاً إذ يقتصر دور اللائحة على تنفيذ القوانين دون إضافة أحكام جديدة³ .

2- اللوائح المستقلة:

يقصد بهذه اللوائح تلك التي تستقلّ السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى تشريع قائم ، ولذا سمّيت باللوائح المستقلة Les Règlements Autonomes

¹ د./ السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 462 ؛ د./ يحيى الجمل ، مرجع سابق ، ص 211 .

² Douence J) : Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, thèse, bordeau , 1968, P17.

³ وهذا يتضح جلياً في نص المادة 144 من الدستور الحالي، لمزيد من التفصيل ينظر: د./ بدرية جاسر الصالح ، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، سنة 1979.

أو اللوائح القائمة بذاتها ، فهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه السلطة التنفيذية دون مشاركة من البرلمان¹ .

وتصدر السلطة التنفيذية هذه النوعية من اللوائح في حالتين : حالة ترتيب المصالح أو المرافق العامة وتسمى اللوائح في هذه الحالة " باللوائح التنظيمية " Réglements D'organisations ، وحالة المحافظة على النظام العام وتسمى " لوائح الضبط أو البوليس " Réglements de contrôle ou de la police على التفصيل الآتي :

أ- اللوائح التنظيمية: تصدر هذه اللوائح من قبل السلطة التنفيذية بغرض تنظيم المرافق العامة Les services publics وترتيبها وتنسيق سير العمل في المصالح و الإدارات الحكومية دون اللجوء إلى صدور تشريع من قبل البرلمان² ، وتستمد السلطة التنفيذية اختصاصها بإصدار هذه النوعية من اللوائح من الدستور ، وذلك على أساس أن الاختصاص بتنظيم المصالح والمرافق العامة من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية³ .

ونظراً لما تشكّله هذه النوعية من اللوائح من خروج عن الأصل العام والذي يقتضي بأن يكون إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة بناءً على قانون ، فإن رئيس الدول عند ممارسته لهذه السلطة يتعيّن عليه التقيّد بحدود الاستثناء ، لذا يمتنع عليه تفويض غيره في ممارسة تلك السلطة⁴ .

¹ د./ محمود حلمي ، مرجع سابق ، ص 275.

² د./ سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 489 ؛ د./ مجدي النهري ، مرجع سابق ، ص 120.

³ حيث تجد هذه اللوائح سندها في مقتضيات الإدارة والتنسيق والإشراف والمتابعة لأعمال المرافق القائمة على شئون الخدمات العامة المختلفة بالدولة ، ينظر: د./ مصطفى عفيفي، مرجع سابق ، ص 307.

⁴ يراجع في تفصيل ذلك: د./ سعد عصفور، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، سنة 1980 ،

ب-لوائح الضبط : تعتبر هذه اللوائح أشدّ خطراً من اللوائح التنظيمية لما تنطوي عليه من تقييد لحريات الأفراد بغية المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة¹، كما أنها تتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها ، مثل اللوائح المنظمة للمرور وتلك المتعلقة بالمحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة وأيضاً اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية .. الخ ، ونظراً لأهمية هذا النوع من اللوائح فقد احتدم الخلاف في الفقه حول شرعية إصدارها في حالة عدم وجود نصّ دستوري يعطي للسلطة التنفيذية هذا الحق² :

فذهب غالبية الفقه إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار تلك اللوائح ، وذلك استناداً إلى الضرورات العملية التي تحتاج إلى سرعة المواجهة التي تحقّقها هذه اللوائح وأيضاً إلى العرف الدستوري ، حيث جرى العمل على قيام السلطة التنفيذية بإصدار هذه النوعية من اللوائح ، ومن ثمّ فلوائح الضبط تستمدّ قيمتها القانونية من قاعدة دستورية نشأت بالعرف³ .

=ص 127 .

¹ د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 446 ؛ د./ مجدي مدحت النهري ، مرجع سابق ، ص 120 - 121 ؛ د./ يحيى الجمل ، مرجع سابق ، ص 212 - 213 .

² د./ السيد محمد ابراهيم ، دستورية القوانين وشرعية اللوائح ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 13 ، العدد 3 ، ص 159 .

³ د./ السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 470 ؛ د./ جابر جاد نصار ، مرجع سابق ، ص 480 .

ويرى الدكتور مصطفى عفيفي أن هذه النوعية من اللوائح تجب سندها في طبيعة عمل السلطة التنفيذية باعتبارها المسؤولة عن إحلال الضبط والنظام داخل المجتمع والمحافظة على الحقوق وحرمة الاعتداء عليها أو المساس بها ، د./ مصطفى عفيفي ، مرجع سابق ، ص 308 .

بينما ذهب جانب من الفقه إلى عدم جواز الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار لوائح الضبط استقلاً عن القانون ، وذلك استناداً إلى كفالة الدساتير للحريات الفردية كأصل عام وفقاً لأحكام القانون ، ومن ثمّ يتعيّن عند تنظيم المسائل المتعلقة بهذه الحريات أن يكون ذلك بناءً على قانون ، لذلك لا يجوز استثناء مسائل الحريات المتصلة بالضبط الإداري من بين الحريات الأخرى إلا إذا نصّ الدستور صراحةً على ذلك ، ومن هذا المنطلق يتعيّن ضرورة تدخل البرلمان أولاً في هذا الصدد بإصدار قوانين منظمة لمسائل الضبط الإداري ، حيث تبيح وجود هذه القوانين للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تنفيذاً لها ، ومن ثمّ لا يجوز للسلطة التنفيذية الاستقلال بإصدار لوائح الضبط دون أن يكون هناك قانون ينظّم هذه المسائل ، أما في حالة نصّ الدستور صراحةً على إعطاء السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضبط ففي هذه الحالة لا محلّ للخلاف السابق .

ب. حدود العلاقة بين القانون واللائحة :

بعد أن تناولت ماهية اللوائح في الفكر الدستوري أعرج لبيان حدود العلاقة بين القانون واللائحة *Les limites de la relation entre la loi et la réglementation* ، وفي هذا الإطار ينبغي التفرقة بين مفهومين لتلك العلاقة : المفهوم التقليدي *Le concept traditionnel* لهذه العلاقة قبل صدور الدستور الفرنسي سنة 1958 والمفهوم الجديد *Le nouveau concept* لهذه العلاقة الذي جاء به الدستور الفرنسي سنة 1958 على التفصيل الآتي :

1. العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة :

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات أساس العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة *Le principe de la séparation des pouvoirs est la base de la relation traditionnelle entre la loi et la*

réglementation ، فالمبدأ يقوم على توزيع السلطات على هيئات مختلفة في الدولة حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة ، وإذا كان البرلمان يدخل في اختصاصه - وفقاً لهذا التوزيع - وضع الأسس العامة للتشريع ، فإنه قلماً يتطرق إلى التفاصيل وكيفية تنفيذ هذه الأسس والمبادئ ، مما جعل تنظيم التفاصيل وكيفية التنفيذ من اختصاص السلطة التنفيذية عن طريق اللوائح¹ .

وتتميز العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة بخصائص ثلاث تتمثل: في انطلاق القانون في ميدان التشريع باعتباره صاحب الولاية العامة في هذا الميدان ، وسيادة المعيار الشكلي في التمييز بين القانون واللائحة ، وعلو القانون وسموه على اللائحة² .

- الولاية العامة في ميدان التشريع : فللقانون الحق في تنظيم أي موضوع أو أن يقرّر ما يشاء من القواعد القانونية وأن يلغي من هذه القواعد ما يشاء ، ما دام أن نصوص الدستور لم تقيده في مجال نشاط معين ، وهذا راجع إلى عدم تمتع اللائحة في ظلّ الدساتير التقليدية بنطاق مستقل في ميدان التشريع تنظّمه استقلالاً عن القانون ، وترتب على هذه الخاصية النتائج التالية³ :

1- أن نطاق اللائحة في ميدان التشريع لا يقتصر عليها وحدها ، بل يجوز للقانون أن يتدخل في هذا المجال وينظمه سواءً بتعديل أو إلغاء اللوائح التي نظمته ، أو بوضع حدود معينة يجب على اللائحة أن تلتزم بها في تنظيمها ، حتى ولو كان الأمر

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 316- 317 .

² ينظر : د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 317 .

³ د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 317 .

متعلّقاً بموضوعات نصّ الدستور صراحةً على اختصاص اللائحة بها مثل موضوعات الضبط الإداري وإنشاء المرافق العامة و ترتيبها .

2- أن حجز الدساتير بعض الموضوعات العامة ذات الطبيعة التشريعية للقانون لكي ينظّمها لا يعني قصر اختصاص البرلمان على هذه الموضوعات وحدها دون غيرها من الموضوعات التشريعية الأخرى ، إذ يقصد بحجز هذه الموضوعات للبرلمان منع هذا الأخير من تفويض الحكومة في تنظيمها وضرورة أن يقوم بذاته بهذا التنظيم¹ .

-سيادة المعيار الشكلي : و وفقاً لهذا المعيار يعتبر كلّ ما يصدره البرلمان عملاً تشريعياً وكلّ ما تصدره السلطة التنفيذية عبر مختلف أجهزتها عملاً إدارياً² ، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة ، وعلى خلاف ذلك استقرّ مجلس الدولة ، سواءً في فرنسا أو في مصر ، على عدم قبول دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة

¹ ولذلك يعتبر الفقه الفرنسي صدور قانون 1948/ 8/18 قد أفقد القانون سمته التقليدية وخاصة سمة الولاية العامة في ميدان التشريع والتمتع بنطاق واسع غير محدود في هذا المجال ، فلقد اشتمل هذا القانون على قائمة بالموضوعات ذات الصفة اللائحية بطبيعتها ينظر: د./رمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص 318 ؛ ولمزيد من التفصيل يراجع : Pinto : La loi du 17 aout 1948 tendant au redressement économique et financier, 1948 , P 517 ets .

² وإذا كان المعيار الشكلي وهو المعيار الأساسي للتمييز بين اللائحة والقانون في ظلّ العلاقة التقليدية بينهما، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بالمعيار الموضوعي في بعض الحالات ، فأخذ به عند التمييز بين الأعمال المختلفة التي تصدرها الإدارة في فترات تركيز السلطة في يديها ، وفي تحديد سلطة القضاء عند تفسير اللوائح وتشبيهها بالنصوص التشريعية في هذا المجال ، وفي تطبيق نظام عدم قبول دعوى الإلغاء ضد الأعمال الصادرة من البرلمان . ينظر : د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، 319 - 320 .

ولذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات التي يصدرها رئيس أحد مجلسي البرلمان في شأن موظفي المجلس قرارات إدارية استناداً إلى طبيعتها ، و هو ما سار عليه ، أيضاً، مجلس الدولة المصري . يراجع : د./رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض ، القاهرة ، سنة 1986 ، ص 51 وما بعدها.

بالنسبة لكافة أعمال السلطة التشريعية ، سواءاً كانت هذه الأعمال قوانين من حيث الشكل والموضوع أو كانت قوانين من حيث الشكل فقط ¹ .

- تمتّع القانون بصفة السموّ والعلوّ على اللائحة : و يكمن سرّ هذا التفوّق إلى صدور القانون من السلطة التي خصّها الدستور بالتشريع لتمثيلها الأمة ، وبالتالي تعلق السلطات الأخرى ، في حين توضع إرادة السلطة التنفيذية في مرتبة أدنى ، ويتجلى سمو القانون في حجز الدستور موضوعات معيّنة لا يجوز تنظيمها إلا بواسطته ، ممّا لا يجيز لللائحة أن تتدخل بشأنها على خلاف القانون الذي يجوز له أن ينظّم كافة الموضوعات ذات الطبيعة الإدارية ، وتعتبر بذلك اللائحة تابعة للقانون ، فلا يجوز لها أن تلغي أحكامه أو تعدّلها أو تعطلّها أو تعفى من تنفيذها إلا في الحالات الاستثنائية ، فإذا خرجت اللائحة عن نطاقها وخالفت القانون كان للقاضي أن يلغيها لمخالفتها لمبدأ المشروعية ولقاعدة تدرج القواعد القانونية ² .

ومع التسليم بضرورة حاجة معظم القوانين إلى لوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتضع من خلالها شروط التنفيذ وتفصيلاته الجزئية أو لتواجه ظروفًا معيّنة تتّصف بالاستعجال ، فقد ثار التساؤل في الفقه حول ما إذا كان هناك مجال محدّد لكل من القانون واللائحة ؟ وبمعنى آخر هل هناك موضوعات يلزم لتنظيمها صدور قانون وأخرى يلزم لتنظيمها صدور لوائح ³ ؟ انقسم الفقه للإجابة على هذا التساؤل إلى اتجاهين ⁴ :

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 319 .

² د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 320-321 .

³ Douence(j) : op.cit.P31.

⁴ لمزيد من التفاصيل حول الانقسام الفقهي يراجع : د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 181 - 182 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 227 .

الاتجاه الأول : يرى هذه الاتجاه وضع حدود فاصلة بين مجال كل من اللائحة والقانون *Mettre des démarcations entre le domaine de la réglementation et le droit* الآخر ، وتعتبر الحالة القانونية للأفراد *La situation juridique des particuliers* هي الحدّ الفاصل بين مجال القانون واللائحة ، فكل قاعدة عامة تتضمنّ المساس بحقوق وحريات الأفراد يجب أن يصدر بها قانون على أن يقتصر دور اللائحة على وضع التفاصيل الخاصة بتنفيذ القانون ، ويستند هذا الاتجاه إلى الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات والتي تتمثل في حماية الحقوق والحريات من طغيان الهيئة الحاكمة ، ومن ثمّ فإنّ إقصاء السلطة التنفيذية عن مجال التشريع و تقريره للبرلمان يحقق من وجهة نظر هذا الاتجاه هذه الفلسفة .

ومن مثالب هذا الاتجاه أن هذا التحديد يقيّد السلطة التنفيذية وحدها بحيث يمنع اللائحة من الاعتداء على مجال القانون ولا يمنع القانون من الاعتداء على مجال اللائحة ، بالإضافة إلى أنه من غير المتصور عملاً وجود لائحة لا تمسّ حريات الأفراد مثل لوائح الضبط ، وحتى فيما يتعلّق بالتنظيم الداخلي لبعض الإدارات إذ يتعدى أثره بالضرورة إلى الأفراد الذين يتصلّون بالإدارة ويتعاملون معها¹ .

الاتجاه الثاني : يقف هذا الاتجاه موقف النقيض فيما ذهب إليه الاتجاه الأول،

حيث يذهب إلى هدم كل حدّ فاصل بين مجال القانون و اللائحة *Démolition de toute démarcation entre la loi et la réglementation* لعدم وجود فوارق موضوعية وجوهرية بينهما ، بل يكمن الفارق في القوة فقط ، حيث

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 227 ؛ د./رمزي طه الشاعر ، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 317 .

تحتلّ اللائحة مركزاً تبعياً للقانون وذلك لأن مهمّتهما تنفيذه ، لذا يرى هذا الاتجاه ارتباط وجود اللائحة بالقانون ، كما يصبح سلطان القانون لدى هذا الاتجاه غير محدود ، فليس هناك مجال خاص لللائحة يتمتع القانون تناوله بل يستطيع كل منهما تناول جميع الموضوعات ، فالقانون هو الشرط اللازم لوجود السلطة اللائحية¹ .

ويؤخذ على هذا الاتجاه ، بالرغم من منطقيته إلى حدّ كبير ، قصوره في تفسير وجود اللوائح المستقلة وهي لوائح مبتدأة تتمتع بالاستقلال الذاتي عن القانون² .

2. المفهوم الجديد للعلاقة بين القانون واللائحة :

ساد المفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة في معظم الدساتير لكن ما لبث الوضع أن تغيّر بصدور الدستور الفرنسي سنة 1958 الذي أرسى تنظيمًا فريداً عبر ما استحدثته من تحديدات أفرغت المفهوم التقليدي من كلّ مضمون ، ويتجسّد هذا المفهوم الجديد في إعطاء السلطة التنفيذية الولاية العامة في التشريع وتحديد سلطة البرلمان على سبيل الحصر ، وذلك عندما تخلّى عن معظم خصائص العلاقة التقليدية من جهة ، وإقراره مبادئ جديدة لتنظيم نطاق كلّ من القانون واللائحة والعلاقة بينهما من جهة أخرى ، محدثاً بذلك نقلة نوعية في مجال توزيع الوظيفة التشريعية ، لدرجة أن أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع بينما أضحى البرلمان صاحب ولاية استثنائية ، وبالتالي أصبحت اللائحة هي الأصل والقانون هو الاستثناء في ميدان

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 228 .

² د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 183 .

التشريع Le règlement est l'origine et la loi est l'exception¹ dans le domaine de la législation

بينما اتخذ جانب آخر في الفقه موقفاً مناهضاً من هذه الفكرة و شكك فيما جاء في نصّ المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي والذي من شأنه التضييق من مجال القانون² ، وقد استند هذا الرأي إلى الأسانيد الآتية :

1- يستطيع البرلمان الفرنسي بنفسه أن يعيد توسيع مجاله التشريعي من خلال قانون أساسي ، وهذا المعنى ما نصّت عليه المادة 34 نفسها حيث نصّت في فقرتها الأخيرة أن نصوصها يمكن أن تتحدّد وتستكمل بقانون أساسي ، وهو ما ينعكس بالضرورة على الانتقاص من مجال اللائحة ، ولعلّ ذلك ما دفع البعض إلى تقرير أن ما جاء به الدستور الفرنسي يعتبر في حقيقته إطلاقاً لمجال القانون بصورة قطعية نظراً لإمكانية توسيع هذا المجال وإكماله بقانون عضوي³ .

2- يتّصف التنظيم الوارد في المادة 34 بالاتساع إلى حدّ كبير حيث لا يترك مجالاً كبيراً للسلطة اللائحية المستقلة .

¹ د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 321 - 322 . فقد حدّد الدستور الفرنسي مجالاً محدّداً للقانون وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة ، حيث نصّت المادة 37 على أن جميع الموضوعات التي تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحة : " Les métiers autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire " .

² لمزيد من التفاصيل حول هذا الرأي يراجع: د./ محمد جمال جبريل بالاشتراك مع د./ هشام محمد البدري ، مرجع سابق ، ص 203 وما بعدها .

³ تجدر الإشارة إلى عدم استخدام البرلمان الفرنسي في الواقع العملي هذه الرخصة حتى الآن ، ينظر: د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 230.

3- ليس بالضرورة أن يعتبر تدخل المشرّع في المجال اللائحي أمراً غير دستوري في كلّ الحالات ، إذ أن التمسك بعدم الدستورية في هذه الحالة يكون من اختصاص السلطة التي أصدرت اللائحة ، وهذا المعنى ما أوضحتته المادتين 41 و 37 من الدستور الفرنسي، حيث يمكن أن تتسامح السلطة اللائحية بترك الوظيفة التشريعية تتوغل في المجال اللائحي بسن قوانين متعلّقة بمسائل اعتبرها الدستور ذات طبيعة لائحية ، إذ يفسّر في هذه الحالة عدم وجود رد فعل من جانب السلطة التنفيذية إزاء هذا الاعتداء قبولاً منها له ، وهذا يدلّ على عدم وجود مجال محظور على البرلمان¹.

4- يستند هذا الرأي إلى فكرة التصحيح التشريعي الذي يرى فيها تدعيماً لمجال القانون على حساب المجال اللائحي ، حيث تلجأ السلطة التنفيذية إلى البرلمان طالبةً منه إضفاء الشكل القانوني على عمل لائحي اتخذته ويكون عرضةً للإلغاء ، وفي هذه الحالة يقوم البرلمان بإضفاء صفة القانون على العمل الإداري .

5- كما يرى هذه الاتجاه أن التضييق لا يكون في مجال القانون إلا في حالتين :

الحالة الأولى : حالة التفويض التشريعي **والحالة الثانية :** المتعلقة بتطبيق المادة السادسة من الدستور الفرنسي والخاصة بالظروف الاستثنائية ، وفي هاتين الحالتين تنتقل الحدود

¹ طبقاً لنص المادتين 41 و 37 من الدستور يمكن للحكومة إثارة عدم قبول تلك النصوص أمام البرلمان ، وتحتكم إلى المجلس الدستوري في حالة احتدام الخلاف بينهما ، وذلك أثناء إعداد ومناقشة القانون ، أما بعد صدور القانون فإن لها أن تتقدم للمجلس الدستوري طالبة تقرير الصفة اللائحية للموضوعات التي تناولها ذلك القانون ، فإذا أقر المجلس الدستوري هذا الطلب ، تستعيد السلطة اللائحية تلك المسألة في مجالها اللائحي وتتناولها بالتنظيم أو التعديل بعد أخذ رأي مجلس الدولة . يراجع في تفصيل حماية المجال اللائحي من اعتداء البرلمان :

Moreau (J) : Droit public théoré général de l'Etat et droit constitutionnel, 3 édition, 1995, P208.

الفاصلة بين القانون واللائحة لصالح الأخيرة ، حيث يتنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه لصالح السلطة التنفيذية .

وخلاصة القول ، أن هذا الاتجاه يرى أن الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي سنة 1958 لم ينعكس في حقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللائحة ، حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون ، ومن ثم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة ، و إلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الإداري الفرنسي، كل ما هناك أن الدستور الفرنسي قد حرص على حماية المجال اللائحي فألزم البرلمان بعدم تجاوز حدود اختصاصه ، وذلك بعدم القيام بالتشريع خارج الإطار المحدد للقانون وعلى الجانب الآخر أعطى للسلطة التنفيذية وسائل ثلاث للمحافظة على مجال اللائحة : فلها الدفع بعدم القبول *Irrecevabilité* ، وأيضاً الطعن في دستورية القوانين في غير النطاق المحدد لها أمام المجلس الدستوري ، وأخيراً تعديل القوانين التي لها الصفة اللائحية بواسطة مراسيم تصدرها ، شريطة أن يقرّر المجلس الدستوري لهذه القوانين الصفة اللائحية قبل إجراء التعديل ¹ .

ومن وجهة نظر الباحث أستطيع القول أن الاتجاه الجديد الذي انتهجه الدستور الفرنسي انعكس بالضرورة على تغيير المفهوم التقليدي بين البرلمان و السلطة التنفيذية على نحو أدى ، في المجال النظري و التطبيق العملي ، إلى زيادة نفوذ رئيس الدولة في مواجهة البرلمان ، إذ جعل الولاية العامة في مجال التشريع للسلطة التنفيذية ، برئاسة رئيس الدولة، وأصبح البرلمان صاحب ولاية استثنائية في مجاله الأصلي ، وتبعاً لذلك أعتقد أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين ما أخذ به الدستور الفرنسي الحالي من تنظيم جديد

¹ د./سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص 187 ؛ د./رمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص 337 ؛ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 232 .

للعلاقة بين القانون واللائحة وبين الاتجاه المعاصر نحو تقوية وزيادة نفوذ رئيس الدولة وجهازه التنفيذي ، على نحو أحلّ بالتوازن المفترض بين السلطتين في مختلف النظم السياسية ، فالتطور الذي حدث بين القانون واللائحة هو وليد الرغبة في زيادة نفوذ وسيطرة الرئيس وجهازه التنفيذي¹ .

ج.أسباب تطوّر العلاقة بين القانون واللائحة :

لم يعد القانون هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة لمجموع الأفراد ، بل شاركه في التعبير عنها الإرادة الحكومية² ، وإذا كان تطوّر الأمر بالنسبة لأصحاب السيادة وظهور مبدأ سيادة الشعب بديلاً عن مبدأ سيادة الأمة يعدّ سبباً مباشراً لظهور الدور الهام الذي بدأت تحتله اللائحة إلى جوار القانون ، فإنه لا يعتبر السبب الوحيد لتطور هذه العلاقة ، فلقد كان للظروف التي مرّت بها فرنسا قبل دستور سنة 1958 انعكاس كبير على العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة ، ويمكن إرجاع هذه الظروف إلى أسباب سياسية وقانونية وتاريخية³ .

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 233 ؛ DouenceJ) : op.cit.P86

² كانت الدساتير الفرنسية السابقة على دستور سنة 1958 تأخذ بالإرادة العامة لمجموع الأفراد كأساس للنظام السياسي ، مشايعة في ذلك الأفكار التي قال بها روسو، ولقد ترتب عن ذلك أن أصبح البرلمان في ظلها هو الممثل الوحيد لهذه الإرادة يعبر عنها عن طريق القوانين ، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في =ميدان التشريع دون قيود ترد عليه في حدود ما نصت عليه الدساتير ، واستقر الرأي بين الفقهاء في ذلك الوقت على أنه لا يجوز التعبير عن الإرادة العامة بواسطة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء التشريعي لما يترتب على ذلك من وجود إرادة تختلف عن إرادة البرلمان ، كما لا يجوز التعبير عن هذه الإرادة بواسطة السلطة التنفيذية باعتبارها غير ممثلة للسيادة التي تملكها هذه الإرادة.

راجع في ذلك : د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص322 .

³ د. /رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 323 و ما بعدها ؛ و لمزيد من التفصيل ينظر: د./ عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ، ص 317 وما بعدها .

– الأسباب السياسية Raisons politiques : شهدت النظم الفرنسية

المتعاقبة ضعف الحكومة و عدم استقرارها و ظهورها بمظهر العاجز عن تولي شؤون الحكم ، و ذلك بسبب تعدّد الأحزاب السياسية وتناحرها داخل الجمعية الوطنية وتمتّع كلّ منها بأقلية من النواب لا تسمح لها بالانفراد في تشكيل الحكومة ، ممّا أدى إلى عدم إمكان تشكيل حكومات تتمتّع بالأغلبية البرلمانية¹ .

– الأسباب القانونية Raisons légales : فبالرغم من تدخّل المؤسس

الدستوري الفرنسي في دستور سنة 1946 و حظره للتفويض التشريعي في المادة 13 صراحةً ، إلا أنه نظراً للضرورات العملية التي خلّفتها الحرب العالمية الثانية لجأت الحكومة والبرلمان سوياً لأسلوب المراسيم التشريعية مرةً أخرى وتم التحايل على نصّ المادة 13 عن طريق المسائل اللائحية بطبيعتها وقوانين البرامج والتفويض محدود الاختصاص² ، وهو ما كان له أثره على تنظيم العلاقة بين القانون واللائحة في ظلّ

¹ ترتّب على تعدّد الأحزاب داخل الجمعية الوطنية في ظلّ دستور سنة 1946 واختلافها في التكوين الفكري والايديولوجي تمسك كل حزب بالدفاع عن المصالح المحلية للناخبين الذين يستمد منهم قوته ، حتى وصل الأمر نتيجة للتصلب في الرأي إلى أن أصبحت كل سياسة تستهدف تدعيم الاقتصاد الوطني سياسة غير شعبية وغير مؤيدة من الأغلبية البرلمانية ، فتارة يعارضها أنصار اليمين لما تفرضه من ضرائب على الأغنياء ، وتارة يعارضها اليسار لما تفرضه من تضحيات على الطبقة العاملة ، ولقد كان من ذلك بقاء المشكلات الاقتصادية دون حل لعدم القدرة على وضع سياسة بعيدة المدى لمعالجتها. ينظر: د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، هامش ص323 .

² د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 323-324 .

حدد قانون 17 أوت 1948 في المادة السادسة قائمة بالموضوعات ذات الصلة اللائحية بطبيعتها ، واعتبر تنظيم هذه المسائل عن طريق القوانين من قبل الخطأ في الواقع الذي يجيز للسلطة التنفيذية تعديلها بواسطة مراسيم يصدرها مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة بشأنها ، بشرط أن يكون الغرض من هذه المراسيم إصلاح الحالة المالية والاقتصادية للبلاد ، وذكر هذا القانون أيضاً قائمة بالموضوعات ذات الصلة التشريعية بطبيعتها ومنع الحكومة من تنظيمها عن طريق المراسيم التشريعية وقصر دور الحكومة في

دستور سنة 1958 بما أدى إلى تركيز السلطة في يد الحكومة و انهيار مفهوم التشريع كما حدّته الثورة الفرنسية¹.

– الأسباب التاريخية Raisons historiques : إن عدم قدرة النظم

السياسية العديدة التي عرفتھا فرنسا على تحقيق الاستقرار الذي ناشدته الثورة الفرنسية دفع "شارل ديغول" إلى التفكير في إحداث تغييرات جذرية في النظم الدستورية القائمة تسمح بإقامة مؤسسات سياسية تقوى في ظلّها السلطة التنفيذية على حساب البرلمان بما يحقّق التغلّب على الأزمات السياسية والاضطرابات الوزارية التي تميّز بها النظام الدستوري الفرنسي في الفترة السابقة على الجمهورية الخامسة ، خاصةً خلال الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة².

= هذا الشأن على وضع هذه القوانين موضع التنفيذ ، ويلاحظ أن هذا القانون صدر بالمخالفة لنص المادة 13 من دستور 1946 لم يلزم البرلمان بهذا التحديد مما مهد الطريق أمام التنظيم الجديد للعلاقة بين القانون واللائحة في ظل دستور سنة 1958. و بالنسبة لقوانين البرامج فهي التي يقتصر دور البرلمان فيها على وضع الخطوط الرئيسية أو المبادئ الأساسية لتنظيم موضوع معيّن ، بحيث يترك للحكومة مهمة وضع التفاصيل و الجزئيات اللازمة لوضع هذه الخطوط أو المبادئ موضع التنفيذ في خلال مدّة معيّنة عن طريق المراسيم ، على أن تعرض على البرلمان خلال فترة محدّدة . أما فكرة التفويض المحدّد للاختصاص فإنها ترجع إلى فتوى مجلس الدولة الفرنسي سنة 1953. بمناسبة تفسيره للمادة 13 من دستور 1946 التي نصّت على أن : " تقرر الجمعية الوطنية وحدها القانون و لا يمكنها أن تفوض هذا الحق " . فلقد أعطى المجلس في هذه الفتوى الحق للسلطة التنفيذية في اللجوء إلى المراسيم التشريعية ، بشرط قصر مجالها على الموضوعات اللائحية بطبيعتها ، و على أن يكون هذا التفويض محدّداً و دقيقاً بحيث لا يترتّب عليه تنازل البرلمان عن ممارسة وظيفته الأساسية للحكومة باعتباره صاحب النيابة عن الأمة . ينظر : د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، هامش ص 324 .

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 323 .

² د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 325 ؛ لمزيد من التفصيل راجع :

ولقد عرفت أغلب النظم السياسية السلطة اللائحية ، عملياً ، لدرجة استغراق العمل اللائحي للمجال التشريعي ، وأصبحت السلطة اللائحية في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا الآن أمر مسلم بها ، وذلك على الرغم من عدم تعرض الدستور لها، بل إنها أخذت في التضخم و الاتساع لدرجة أن أضحت صاحبة الإمتياز في البنيان القانوني ، مما دفع بعض الكتّاب إلى التحذير من خطرها على مستقبل الديمقراطية و وصفها بالاستبداد الجديد¹ .

و تجدر الإشارة في هذا الصدد ، أنه ليس في الفقه الأمريكي ما نلمسه في الفقه الفرنسي من تحليل شامل للمسائل المتصلة بنظام الحكم ، و يبدو هذا الاختلاف واضحاً بالنسبة إلى سلطة رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح ، فبينما تعنى المؤلفات الفرنسية بتناول ما يعرف باسم سلطة الرئيس التنظيمية و بيان أصلها التاريخي و تبريرها القانوني و مداها و آثارها ، تخل المؤلفات الأمريكية من تسمية مقابلة و لا تتعرض لسلطة الرئيس

Deberej.l) : Les idées constitutionnels du général de gaulle, =
1974,Paris , P325 .

ولقد انتقل هذا التنظيم إلى عديد من الدساتير التي تأثرت بالتجديدات التي استحدثتها الدستور الفرنسي ، فأخذت به بعض الدساتير العربية كالجائر في دساتيرها المتعاقبة والدستور المغربي 1972 المعدل عام 1996 والدستور الموريتاني 1991 المعدل عام 2006 ، كما أخذت به بعض دساتير الدول الإفريقية كدستور جمهورية النيجر 1960 ودستور ساحل العاج 1960 ودستور الكامرون 1960 . د./رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 326 .

¹ و في ذلك إشارة إلى الكتاب الذي نشره سنة 1929 أحد كبار القضاة في بريطانيا و هو "لورد هيوارت" تحت عنوان " الاستبداد الجديد" . ينظر : د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 357 .

في إصدار اللوائح إلا بقدر ضئيل يقصر عن إيضاح نواحيها المختلفة و يترك الباحث في حيرة من أمرها¹ .

وإذا كان ازدياد الاختصاصات الممنوحة للحاكم ، خاصة في المجال التشريعي ، أصبح من الظواهر الملموسة في الأنظمة المعاصرة في الأوقات العادية ، فإن ظهور نظرية الظروف الاستثنائية *Théorie des circonstances exceptionnelles* قد أسهم بدوره في تعاضد واتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة ، فالرغبة في حماية الدولة والحفاظ على أمنها واستقرارها ضد ما قد تتعرض له من أخطار جسمية ، قد دفع المؤسس الدستوري إلى منح السلطة التنفيذية ، ممثلة في رئيس الدولة ، سلطة إصدار اللوائح اللازمة لمواجهة هذه الأخطار حتى ولو كانت هذه اللوائح مخالفة للقواعد القانونية العادية ، ذلك أن التمسك بمبدأ المشروعية وإلزام الهيئات الحاكمة بالخضوع للقانون بمعناه الواسع (القواعد المكتوبة وغير المكتوبة) قد يؤدي إلى الإضرار بأمن و سلامة الدولة ، وبالتالي استقرّ الفقه والقضاء على أنه إذا تعرضت الدولة لظروف غير عادية من شأنها أن تعرض كيانها للخطر أو تهز أمنها كان للسلطة التنفيذية أن تتحرر مؤقتاً من مبدأ المشروعية العادية وتتخذ ما تراه من إجراءات استثنائية لمواجهة هذه الظروف ، سواءاً بتفويض من جانب البرلمان أو استناداً إلى نصوص دستورية صريحة تخول لها هذا الحق² ، وهو ما سيكون محور دراستنا في المطلب الثاني .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 667 . و في الواقع أخذت السلطة التنظيمية في التضخم حتى صار البنيان القانوني الاتحادي يشكّل في غالبته العظمى من اللوائح الصادرة عن الرئيس والأجهزة التنفيذية . يراجع : د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 666 و ما بعدها .

² د./ محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 9 .

المطلب الثاني : مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية :

يسود الدولة الحديثة مبدأ هام يحكم علاقتها بالأفراد ، ويهدف إلى إقامة التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم وبين ما للدولة من سلطات وقدرات ، هذا المبدأ هو ما يعرف بمبدأ المشروعية Le Principe de légalité¹ .

وفي تقدير الفقه أنه إذا كان يجب على رجال الفقه والقضاء أن يؤكّدوا للحكّام في كلّ مناسبة أن مبدأ المشروعية يجب أن يكون دائماً موضع احترامهم ، وأن نيل الغاية لا يغني عن شرعية الوسيلة وسلامتها من الناحية القانونية ، فإنه يجب من ناحية أخرى التسليم بضرورة ملائمة القانون للواقع حتى لا يتّصف بالجمود وعدم التطوّر .

فالدولة قد تشهد ظروف استثنائية طارئة لا تسعف التشريعات المعدة للظروف العادية في علاجها و مواجهة آثارها ، وعندئذ فإن إلزام الإدارة ، رغم ذلك ، بتطبيق هذه التشريعات من شأنه أن يؤدي إلى تعرّض النظام العام والمرافق الأساسية في الدولة للخطر الشديد .

و في هذا الإطار يمكن رصد اتجاهين لمواجهة هذه الظروف ، أحدهما أساسي (تشريعي) و الآخر تكميلي (قضائي) .

¹ ومقتضى مبدأ المشروعية أنه يجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تتقيّد في تصرفاتها بالقانون ، فلا تكون أفعالها وقراراتها صحيحة وملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها حدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظلّه . وقد ازدادت أهمية مبدأ المشروعية في الوقت الحاضر بسبب ذبوع ظاهرة تدخّل الدولة في مختلف أوجه النشاط الفردي الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة الكثير من السلطات و الاختصاصات التي تتيح لها تقييد حريات الأفراد وحقوقهم في سبيل تحقيق الرخاء للجماعة . ينظر : د. / أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، سنة 1978 ، ص 3 و ما بعدها .

1-الحلول التشريعية للظروف الاستثنائية Les solutions législatives

pour les circonstances exceptionnelles : قد تكون في شكل

نصوص دستورية أو قوانين استثنائية أو كليهما معاً¹ .

بالنسبة للنصوص الدستورية Les articles constitutionnels ،
تحرص العديد من الدول على أن تضمّن دستورها نصاً أو أكثر يخوّل الحكومة في أوقات
الأزمات سلطات استثنائية لا تملكها في الأوقات العادية ، وفي أغلب الأحوال يُخضع
الدستور استخدام السلطات التي يقرّها استثناءً للحكومة - ممثلة في رئيس الدولة - في
أوقات الأزمات لعدّة ضوابط وقيود تكفل حسن استخدام هذه السلطات وعدم تجاوز
الغرض الممنوحة من أجله .

وبالنسبة للقوانين الاستثنائية lois spéciales ، انتهجت بعض الدول إصدار
عدّة قوانين لمواجهة الظروف الاستثنائية ، وذلك سواء تضمّنت دساتير هذه الدول
نصوصاً تمنح الحكومة سلطات استثنائية أم خلت من مثل هذه النصوص ، مثال ذلك
قوانين الأحكام العرفية والطوارئ التي تخوّل الحكومة سلطات و اختصاصات تتيح لها أن
تفرض قيوداً شديدة على ممارسة الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور .

2-الحلول القضائية للظروف الاستثنائية Les solutions judiciaires

pour les circonstances exceptionnelles² : في هذه الحالة يباشر

القضاء الإداري La justice administrative دوراً هاماً لسدّ النقص والقصور

¹ د./ أحمد مدحت علي ، مرجع سابق ، ص 4 .

² د./ أحمد مدحت علي ، نفس المرجع ، ص 4-5 .

الموجود في الحلول التشريعية للظروف الاستثنائية عبر تمكين الإدارة من أن تتخذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو كانت مخالفة للقوانين السارية¹.

ذلك أن الحلول التشريعية للظروف الاستثنائية مهما بلغت من الدقة والإحكام فإنها قد تكون غير كافية ، إذ قد يتوقع المشرع ظرفاً استثنائياً معيناً ، فيضمّن الدستور نصاً أو يصدر قانون معالماً له ثم يطرأ ظرف استثنائي جديد لم يكن في الحسبان ولم يسبق توقعه ، وبالتالي لم يسبق إعداد نص دستوري أو تشريع استثنائي لمواجهة ، كذلك قد يضمّن المؤسس الدستوري نصاً أو يصدر قانون لمعالجة المشاكل التي تنتج عن ظرف استثنائي معين ثم تطرأ مشاكل جديدة لم يتضمن النص الدستوري أو القانون الحلول المناسبة لها .

و أخيراً ، تجدر الإشارة في هذا الصدد ، أن الاختصاصات التشريعية الاستثنائية الممنوحة لرئيس الدولة تعدّ من الموضوعات الدقيقة والخطيرة ، ذلك أن فكرة الظروف الاستثنائية رغم المحاولات الفقهية والقضائية التي بذلت في سبيل تحديدها لا تزال من

¹ ولقد اتّبع القضاء في هذا الصدد أسلوبين :

الأول : أسلوب التفسير الواسع *Interprétation large* لبعض نصوص الدساتير والقوانين الاستثنائية ، واستناداً إلى هذا التفسير الواسع رخص القضاء لإدارة أن تمارس في ظرف الاستثنائية سلطات لا يسعف ولا يسمح بها التفسير الحرفي لهذا النصوص ، أما الأسلوب الثاني : فهو الترخيص للإدارة *Permettre a l' administration* في أن تخالف القوانين السارية وأن تباشر اختصاصات جديدة تتجاوز بمراحل اختصاصاتها العادية ولقد حرص القضاء خلال استخدام هذين الأسلوبين على أن يضمّن أحكامه عدّة مبادئ قانونية هامة *Principes juridiques* بشأن عناصر الظروف الاستثنائية وآثارها والضوابط التي تنقيّد بها الإدارة عند استخدامها للسلطات التي يرخّص بها لها والأساس القانوني *La base juridique* الذي برّر به القضاء ما أصدره من أحكام في الموضوع . ينظر : د. / أحمد مدحت علي ، مرجع سابق ، ص 5.

الأفكار الفضفاضة وغير المنضبطة¹ ، ومن ثمّ فإن هذه الاختصاصات التشريعية الاستثنائية تنطوي على خطورة بالغة بالنسبة للحقوق والحريات العامة وقد تنقلب إلى سلطات استبدادية ما لم توضع لها الضوابط والقيود المعقولة² .

وإزاء هذه الدقّة والخطورة التي يمثّلها موضوع الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة ، فإن هذا الموضوع رغم كثرة الأبحاث والدراسات التي تناولته ، لا يزال يطرح العديد من الاشكاليات والتساؤلات الهامة ، على الأخصّ في مجال القانون الدستوري ، كما أنه يعدّ تجسيداً حياً للصراع الأبدي بين السلطة والحرية³ .

¹ حقيقةً أن الخروج على قواعد المشروعية العادية لم يتقرّر إلا لتحقيق المصلحة العامة L'intérêt du public ولكن هذه الفكرة الأخيرة في حدّ ذاتها هي التي تزيد من خطورة نظرية الظروف الاستثنائية ، ففكرة المصلحة العامة هي بدورها من الأفكار المبهمة ، بل والثابت أنه لا توجد فكرة واحدة للمصلحة العامة ، كما أن هذه المصلحة تتغيّر وتختلف من وقت إلى آخر ومن نظام إلى آخر ، وما قد تراه السلطات الحاكمة محققاً للصالح العام قد يجده الأفراد غير ذلك ، ومن هنا ليس ببعيد أن يساء ، تحت شعار المصلحة العامة ، استخدام الصلاحيات التشريعية الاستثنائية الممنوحة للهيئات الحاكمة ، ممّا يخلّ بالتوازن المطلوب بين الحاكم والمحكوم . ينظر : د. / محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 10.

² د. / محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 9-10 . ومن الملاحظ أن ظاهرة التوسع في اختصاصات رئيس الدولة على حساب السلطات الأخرى ليست من الظواهر الخاصة بالنظم الدكتاتورية فقط ، ولكنها ملموسة كذلك في النظم الديمقراطية ، غاية الأمر يقول الأستاذ ثروت بدوي أن ظاهرة تركيز السلطة الحقيقية يتم لصالح فرد مطلق في النظم الدكتاتورية ولصالح الهيئة أو الحاكم الذي يمثل الشعب في النظم الديمقراطية، وهذه الفكرة الخاصة بتمثيل الحاكم لأفراد الشعب في الأنظمة السياسية المعاصرة هي التي تبرر ، في نظر البعض ، عدم جواز الحد من السلطات والاختصاصات الممنوحة له ، فقد أصبح الشعب يأتمن حكامه ويثق فيهم ، وبدلاً من أن يضع العراقيين في سبيل ممارسة اختصاصاتهم أطلق سلطاتهم حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف الكثيرة التي يسعون إليها . ينظر: د. / ثروت بدوي، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، سنة 1970 ، ص 278 .

³ د. / محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 10 .

وسوف تكون دراستنا للموضوع الذي نحن بصددده في ظلّ مناخ مقارن بين النظم السياسية المعاصرة مع التركيز على الجانب التأصيلي للظاهرة ، متناولين هذه المسألة بمفهوم واسع بحيث تمتدّ دراستنا لتشمل ما يتّخذاه الرئيس :

1- بناءً على تفويض من البرلمان
Sur la base de l'autorisation du
Parlement .

2- في غيبة البرلمان
. En l'absence du parlement

3- في أوقات الأزمات الخاصة
. En temps du crises

4- في ظلّ حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية
Dans un etat
d'urgence ou la loi martiale .

وسأتناول النصوص الدستورية ، ذات الصلة ، دون الخوض في الجدل الفقهي الذي صاحب تطبيق هذه النصوص ، وبعيداً عن تفصيلات وتباينات الفقه الدستوري سننتقي ما يخدم موضوعنا ونحيل إلى الكتب المتخصصة التي تناولت الموضوع بعمق ، فالذي يعيننا في هذه المقام هو أثر تطبيق هذه النصوص على زيادة الدور التشريعي لرئيس الدولة وانعكاسه بصورة واضحة على تقوية و زيادة نفوذ السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان .

وتجدر الإشارة قبل الخوض في الموضوع أنه لا توجد تشريعات استثنائية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا على غرار فرنسا وباقي الدول التي تسبح في فلکها ، فالحلول التشريعية للظروف الاستثنائية في الدول الأنجلوسكسونية تتميز بعدم

الكثرة وبأنها لا توجد في النصوص الدستورية وإنما نجدها في تشريعات متناثرة و قليلة العدد ، صدر كل منها لمواجهة متطلبات ظرف أو ظروف استثنائية معينة¹ .

الفرع الأول- الدور التشريعي لرئيس الدولة بناءً على تفويض من البرلمان:

إن ما يبرّر التفويض التشريعي هو الضرورات و الاعتبارات العملية التي تحتاج إلى حلول سريعة و حاسمة تدفع البرلمان ، صاحب الحق الأصيل في التشريع ، إلى تفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس الدولة ، وعلى ضوء النصوص الدستورية يمكن القول أن الالتجاء إلى إصدار اللوائح التفويضية يستلزم عدّة شروط أهمها² :

1- توافر الظروف الاستثنائية التي تبرّر اللجوء إلى التفويض :

يعدّ مرور الدولة بظروف استثنائية شرطاً جوهرياً لتطبيق مواد اللوائح التفويضية ، و في الحقيقة إن تقرير هذا الشرط تكتنفه بعض الصعوبات ، فمهما تكن الصياغة التي يصاغ بها النصّ الدستوري في تحديد الظروف المبرّرة لقيام رئيس الدولة بإصدار اللوائح التفويضية فإن العبرة هي بمدى حسن النية و حسن التقديرات لدى السلطة التنفيذية ولدى البرلمان في ضوء الحقيقة والواقع ، فلا شكّ أن إيمان رئيس الدولة وهو على قمة السلطة التنفيذية بالمبادئ الديمقراطية والحرص على تطبيقها وإعمال قواعد الدستور يسهّل من مهمّة البرلمان الحريص بدوره على التأكّد من توافر الظروف التي تبرّر التفويض لرئيس الدولة ، فحسن استغلال الإدارة لما سخّر تحت أيديها من وسائل استثنائية يساعد على شعور الأفراد بالأمن والطمأنينة ويزيد من درجة نمو الديمقراطية ، و في هذا المجال تؤدي الرقابة القضائية على قوانين التفويض والتأكّد من توافر الشروط

¹ د./ أحمد مدحت علي ، مرجع سابق ، ص 32 .

² ينظر : د./ محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 75 و ما بعدها .

اللازمة وعلى رأسها الظروف الاستثنائية دوراً كبيراً في إقرار صحة التفويض و سلامته¹.

2- الحصول على إذن البرلمان :

تتميّز اللوائح التفويضية بأنها تصدر في حالة قيام البرلمان صاحب الحق أو الاختصاص الأصلي في سن القوانين ، وبالتالي كان من المنطقي أن يشترط المؤسس الدستوري ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن من البرلمان لإصدار اللوائح ، ومتى تقدّمت السلطة المختصة بطلب التفويض إلى البرلمان فإن هذا الأخير وحده هو الذي يملك سلطة البت النهائي في طلب التفويض ، فيكون له أن يقبل منح التفويض وله أيضاً أن يرفضه ، ولا جدال أن استصدار إذن بالموافقة يصبح أمراً ميسوراً في الحالات التي تكون فيها الحكومة ممثلة لحزب الأغلبية ، فهناك يصير طلب الإذن مجرد مسألة شكلية، وجدير بالذكر أن هناك بعض الدساتير التي فتحت الباب أمام الحكومة للحصول على تفويض تشريعي دون اشتراط إذن البرلمان وذلك عن طريق ما يسمى بالتفويض عن طريق الاستفتاء الشعبي².

3- تحديد موضوعات التفويض :

أجمع الفقه على وجوب قيام البرلمان بتحديد الموضوعات التي يفوض الحكومة في إصدار مراسيم و أوامر بشأنها³.

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : د./محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص75 و ما بعدها .

² ينظر : د./محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 83 وما بعدها .

³ لمزيد من التفصيل يراجع : د./محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 91 .

4- تحديد مدّة التفويض :

حرص المؤسس الدستوري على وضع قيد " التأقيت الزمني للتفويض التشريعي" ، و يقتضي المنطق أن يتم تحديد مدّة التفويض عن طرق وحدة من وحدات الزمن المعروفة ، أي سنة شهر أسبوع ... الخ ، ولكن قد يحدث أن يتمّ هذا التحديد عن طريق ربط التفويض بالظروف والأحداث التي دعت إليه كإزالة آثار العدوان أو خلال الظروف الاستثنائية أو إلى تنتهي الحرب ...¹ ، ويرى البعض ، أنه لا يجوز أن تستغرق مدّة التفويض التي يحددها البرلمان كلّ المدّة الباقية لنيابته ، لأن ذلك يعدّ تخلياً من البرلمان عن وظيفته التشريعية ، ولا يجوز أيضاً أن تزيد مدّة التفويض عن مدّة نيابة البرلمان ، لأن في ذلك اعتداء على سلطات البرلمان الجديد الذي قد تكون له وجهة نظر مغايرة² .

5- العرض للتصديق :

فيجب عرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق عليها في الموعد المحدّد ، فتكون الحكومة قد أدّت التزامها الدستوري و يكون للبرلمان سلطة تقرير مصير هذه اللوائح ، فإذا وافق عليها فإنها تنقلب ، حسب الرأي الراجح ، إلى تشريع عادي وتصبح

¹ في هذا الصدد يرى البعض أن إجازة ربط التفويض بحادث أو ظرف عام من شأنه أن يشكّل تهديداً بالغاً لحقوق وحرّيات الأفراد ، صحيح أنه من الصعب تحديد المدّة التي قد يستغرقها ظرف معيّن كالحرب مثلاً ، ولكن ذلك لا ينهض مبرراً للتخلّص من القيد الزمني للتفويض ، إذ من الممكن في هذه الحالة أن يحدّد التفويض بمدّة سنة مثلاً أو انتهاء الحرب أيهما أقرب فإذا انقضت المدّة مع استمرار قيام الحرب فيستطيع البرلمان ، بناءً على طلب الحكومة ، مدّ العمل بقانون التفويض لفترة أخرى مناسبة ، وهكذا بحيث يكون للبرلمان وحده حق تقرير التفويض لمدة أخرى أو إلغاؤه حسب الأحوال ، وبالطبع لن يتردّد البرلمان في الموافقة على مدّ فترة التفويض متى شعر بحاجة الحكومة إليه لحماية البلاد من أخطار معيّنة لا تزال قائمة . ينظر : د./محمود أبو السعود ، مرجع سابق ، ص 96 .

² ينظر : د./محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 93 و ما بعدها .

جزء من النظام القانوني المعمول به¹ ، أما إذا رفض البرلمان الموافقة فإن ذلك يؤدي إلى زوال ما كان لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط² .

وقبل الانتقال إلى تطبيقات اللوائح التفويضية في النظم السياسية المعاصرة ينبغي الوقوف عند مسألة غاية في الأهمية ، ألا وهي الطبيعة القانونية للوائح التفويضية La nature juridique des règlements délégués .

احتدم الخلاف بين الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية للوائح التفويضية التي يصدرها رئيس الدولة ، فالبعض يرى أن هذه الأوامر والقرارات تعتبر أعمالاً إدارية Actes administratifs تخضع لرقابة القضاء ، والبعض الآخر يرى أنها أعمالاً تشريعية Actes législatifs وتأخذ حكم القوانين ، وفريق ثالث يرى أن هذه الأوامر والقرارات ذات طبيعة مزدوجة double nature فهي قرارات إدارية قبل التصديق عليها من البرلمان ولكنها تنقلب إلى أعمال تشريعية بعد تمام هذا التصديق³ .

وأمام هذا الخلاف الفقهي يتبنى الباحث الاتجاه الغالب في الفقه الفرنسي والمصري الذي يميّز بين مرحلتين من المراحل التي تمرّ بها اللوائح التفويضية ، تتباين خلالها الطبيعة القانونية لهذه اللوائح⁴ :

في المرحلة الأولى ، وهي السابقة على التصديق البرلماني على اللوائح التفويضية، تعتبر هذه اللوائح ، أخذاً بالمعيار الشكلي ، مجرد قرارات إدارية وتخضع بذلك للرقابة

¹ د./سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 257 ؛ د./ محمد كامل ليلة ، مبادئ القانون الإداري ، مطابع منيمنة الحديثة ، سنة 1969 ، ص 322 .

² د./ محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 100 .

³ د./محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 107 .

⁴ Bonnard : Précis de droit administratif, 2 édition, 1943, P294 .

القضائية ، ومع ذلك فإن هذه اللوائح يكون لها قوة القانون وتستطيع بذلك أن تعدّل أو تلغي القوانين المعمول بها . أما في المرحلة الثانية ، وهي التالية لتصديق البرلمان على اللوائح التفويضية ، فإن هذه اللوائح تنقلب وتحوّل إلى قوانين و تكتسب طابعاً تشريعياً وتخرج بذلك من مجال الرقابة القضائية التي تخضع لها القرارات الإدارية¹ . فالمؤسس الدستوري ضمناً رتب أثر إضفاء الطبيعة التشريعية على اللوائح التفويضية فضلاً عن كون التصديق وسيلة من وسائل الرقابة السياسية اللاحقة ، فهو ذو أثر مزدوج .

ومع أن الدساتير الحديثة تعترف بفكرة الظروف الاستثنائية فإنها قد اختلفت في أسلوب مواجهتها ، فبينما يفضل البعض النصّ السابق في تحديد ماهية الظروف الاستثنائية تحديداً دقيقاً في الدستور وبيان كيفية مواجهتها ، يرى البعض في المقابل النظر إلى ذلك برؤية واقعية ، إذ تلجأ الحكومة في حالة الضرورة إلى البرلمان الذي يميز لها اتخاذ إجراءات محدّدة لفترة معيّنة وفي مناطق معيّنة ، وفيما عدا ذلك تظلّ قواعد المشروعية العادية موضع احترام ، ولا شكّ أن الأسلوب الأوّل يتميّز بالسرعة في الاستجابة لضرورة حماية الوطن ويؤخذ عليه أنه قد يؤدي إلى إغراء السلطات الحاكمة إلى استغلال المواقف باعتبارها ضرورة واستخدام قوانينها الاستثنائية ، ممّا يعرّض الأفراد للخطر ، والأسلوب الآخر لا يتلاءم والسرعة التي يتطلّبها ضرورة اتّخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الموقف ولكنه في نفس الوقت يتجنّب ما أخذ على الأسلوب الأوّل .

و الباحث يميل مع أكثر دساتير العالم إلى تنظيم حالة الظروف الاستثنائية بكل دقّة، وأن يكون ذلك بقواعد دستورية تبيّن ماهية هذه الظروف وكيفية مواجهتها بما تقتضيه الحالة وعلاجها .

¹ د./محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 112 – 113 .

فلقد أجمعت معظم الدساتير المعاصرة على الأخذ بظاهرة التفويض التشريعي في صورة اللوائح التفويضية ، سواءاً تم النصّ على هذه الظاهرة في صلب الدستور أم فرضها الواقع العملي في حالة عدم النصّ عليها في الدستور ذاته¹ .

ومن بين الدول التي قامت بتنظيم حالة الظروف الاستثنائية في دستورها ، الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي حسم الخلاف الفقهي المثار حول شرعية التفويض فقرّر في المادة 38 أن : " Le Gouvernement peut , pour l'exécution de son programme , demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi .

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse .

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

يتّضح من النصّ السابق ، أن الدستور الفرنسي قد أخذ بظاهرة التفويض التشريعي لأهميتها في مواجهة الظروف الاستثنائية ، ومع ذلك فقد أحاط هذه الظاهرة - لما تمثّله من اعتداء صريح على سلطة البرلمان - بعدة إجراءات لضمان تحقيق الغرض

¹ Debbasch(c)et autres :Droit constitutionnel et institutions politiques 1998 , P927 .

ولمزيد من التفصيل حول ظاهرة التفويض التشريعي في ظل الدستور الفرنسي لعام 1958 ، يراجع : د./ محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً ، دار النهضة العربية ، سنة 2003، ص 297 وما بعدها .

منها وعدم إطلاق سلطة الحكومة في ممارستها كيفما تشاء ، فقد اشترط الدستور الفرنسي صدور هذه المراسيم من مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الدولة ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ويعمل بها من تاريخ نشرها ، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون بالتصديق عليها لدى البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض ، وبانتهاء هذه المدة فإنه لا يجوز تعديل المراسيم إلا بقانون وذلك إذا كانت متعلقة بالموضوعات الداخلة في النطاق التشريعي¹.

وقد سار الدستور الجزائري لعام 1996 والدستور المصري الحالي سنة 1971 و الدستور السوري لعام 1973 على ذات النهج الذي أخذ به الدستور الفرنسي .

فقد نصّت المادة 93 من الدستور الجزائري لعام 1996 : " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخاطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراها ، ولا يتّخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء " ، و تنصّ الفقرة الأخيرة من المادة 124 من الدستور على ما يلي : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور ، تتّخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .

وهذا يعني أنه في حالة مرور البلاد بظروف استثنائية لرئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات التي يراها مناسبة للمحافظة على مؤسسات الدولة الدستورية واستقلال

¹ Masclat(Jean Claude) et vallette(jean Paul) :Droit constitutionnel et institutions politiques , 2 édition , 1997 , P126 .

البلاد، والملاحظ أن هذه الإجراءات - اللوائح التفويضية - لا تخضع لشرط وجوب عرضها على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليها¹.

كما نصّت المادة 108 من الدستور المصري على أنه "الرئيس الجمهورية عند الضرورة في الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدّدة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو اعترض ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون"².

ومنحت المادة 111 من الدستور السوري لعام 1973 رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس في حالة الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسة له، ويحقّ لمجلس الشعب في الحالتين السابقتين إلغاء التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية أو تعديلها بقانون وذلك بأغلبية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا يقل عن أغلبية أعضائه المطلقة، ولا يكون لهذا الإلغاء أو التعديل أثر رجعي، وإذا لم يبلغها المجلس أو يعدّلها اعتبرت هذه التشريعات مقرّرة حكماً ولا حاجة لإجراء التصويت عليها³.

¹ لمزيد من التفصيل حول نظرية الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري ينظر: أ./أوصيف السعيد، مرجع سابق، ص 97.

² لمزيد من التفصيل حول نظرية الظروف الاستثنائية في الدستور المصري يراجع: د./محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 74 وما بعدها.

³ د./ سام سليمان دله، مرجع سابق، ص 810.

كما عرف النظام الدستوري الإنجليزي أيضاً ظاهرة التفويض التشريعي حيث استقرّ العرف هناك على حق البرلمان في تفويض التاج في إصدار قرارات لها قوة القانون، وقد شهدت هذه الظاهرة في بريطانيا اتساعاً كبيراً في أعقاب الحرب العالمية الأولى حيث امتدّت لتشمل إعطاء الحكومات السلطات اللازمة لمواجهة الحرب في جميع الحالات¹.

فمن المعروف أن الدستور الانجليزي هو دستور غير مكتوب ، لذلك لا يوجد نصّ محدّد يتولى تنظيم اللوائح التفويضية كالوارد في الدستور الفرنسي ، ونمّيز في هذا الصدد بين مرحلتين :

1- اللوائح التفويضية قبل صدور قانون الحقوق سنة 1688 .

2- اللوائح التفويضية بعد قانون الحقوق سنة 1688 .

إذ بعد صدور قانون الحقوق اتّجه النظام الإنجليزي نحو التفويض التشريعي².

وبالرغم من عدم وجود نص صريح في دستور الولايات المتحدة الأمريكية يجيز للكونجرس تفويض الرئيس في ممارسة بعض الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية ، إلا أن الظروف الاستثنائية التي شهدتها أمريكا دفعت الكونجرس إلى تفويض الرئيس ، حتى أصبح التفويض التشريعي بمثابة ظاهرة في النظام الأمريكي ، ولم تقتصر هذه الظاهرة

¹ لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة التفويض التشريعي في إنجلترا يراجع : د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق، ص 415 وما بعدها .

² لمزيد من التفاصيل حول التطور التاريخي للتفويض التشريعي في بريطانيا وحدوده وشروطه ينظر: د/ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 203 وما بعدها .

على فترات الحروب والظروف الاستثنائية بل امتدّت لتشمل كلّ ما هو لازم لتنفيذ البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للرئيس الأمريكي¹.

كما أخذت غالبية دساتير الدول العربية بظاهرة التفويض التشريعي².

وأخلص أخيراً ، أن التفويض التشريعي يعدّ مظهرًا واضحاً لممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة ، ممّا يستدلّ على تزايد الدور التشريعي لرئيس الدولة في العصر الحديث ، هذه الظاهرة التي تعتبر خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات principe du séparation des pouvoirs أحد أهمّ أسس المذهب السياسي التي تقوم عليه الديمقراطية الغربية³.

الفرع ثاني- الدور التشريعي لرئيس الدولة في غيبة البرلمان (لوائح الضرورة):

إذا كانت اللوائح التفويضية لا تصدر إلا بإذن من البرلمان وبالتالي فهي تفترض أن يكون البرلمان موجوداً حتى يمكن الترخيص لرئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون ، فإن تغيب البرلمان عن ممارسة وظيفته التشريعية يبرّر ، من باب أولى ، الخروج على قواعد الاختصاص وتحويل السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح لها قوة القانون لمواجهة الحالات العاجلة التي لا تحتل التأجيل والانتظار لحين انعقاد البرلمان .

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 238 ؛ ولمزيد من التفاصيل حول ظاهرة التفويض التشريعي في النظام الأمريكي يراجع : د./ أحمد شوقي محمود ، مرجع سابق ، ص 536 وما بعدها ؛ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 441 وما بعدها .

² حول انتشار ظاهرة التفويض التشريعي في الدساتير العربية يراجع: د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق، ص 299 .

³ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 409 .

ولقد حرص المؤسس الدستوري المصري على النصّ على هذه السلطات الاستثنائية في المادة 147 من دستور 1971 ، أما في فرنسا فلا يوجد في دستور 1958 نصاً مماثلاً لهذا التطبيق¹ ، وفي بريطانيا تلجأ الحكومة إلى البرلمان وتطلب منه منحها سلطات استثنائية تمكّنها من إصدار ما يعرف بقوانين الظروف² ، وذلك في كلّ حالة على حدة ، ويتولى البرلمان فحص كل حالة ويفوض الحكومة في اتخاذ التدابير الاستثنائية في موضوعات بعينها ، وبذلك يختلف الوضع القائم في إنجلترا بالنسبة للوائح الضرورة عمّا هو موجود في مصر وفرنسا ، وإذا كان القانون الانجليزي خلافاً للدساتير الفرنسية والمصرية لم يتضمّن نصوصاً تنظّم لوائح الضرورة بحيث تضطرّ الحكومة أن تعرض على البرلمان في كل حدة بهدف منحها السلطات الاستثنائية فإن ذلك مشوب بغرقات ، تتمثّل في المناقشات والإجراءات الطويلة التي تتعارض مع حالة الضرورة التي تتسم بالتأقّيت وتستوجب الإسراع في مواجهتها³ .

الفرع الثالث- الدور التشريعي لرئيس الدولة في أوقات الأزمات الخاصة :

بالرغم من أهمية و اتّساع الدور التشريعي الذي يقوم به رئيس الدولة في حالة غياب البرلمان أو بناءً على تفويض منه ، إلا أن المؤسس الدستوري قد آثر أن يضمّن الدستور نصاً يعالج فيه بعض الظروف الاستثنائية الخاصة ، و يعطي لرئيس الدولة سلطات قوية وخطيرة لمواجهة تلك الظروف الجسيمة التي يحتمل أن تمرّ بها البلاد والتي لا يمكن تداركها بالوسائل القانونية⁴ ، ومن الدساتير الحديثة التي سايرت هذا النهج

¹ ينظر د./ سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 63 ؛ د./محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 142 .

² لمزيد من التفصيل ينظر: د./ محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 145 .

³ ينظر: د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 568 .

⁴ ينظر : د./محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 187 .

الدستور الفرنسي في المادة 16 والدستور المصري في المادة 74 والدستور الجزائري في المادة 93 و الدستور السوري المادة 113¹.

فقد نصّت المادة 16 من الدستور الفرنسي على أنه : "إذا ما تعرّضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لتهديد خطر حال وحسيم ، أو إذا ما أعيق السير العادي للسلطات الدستورية العادية ، فإن رئيس الجمهورية يتّخذ من الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرئيس مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ، ويوجّه بذلك بياناً إلى الأمة ويجب أن تستهدف هذه الإجراءات تمكين السلطات الدستورية العادية ، وفي أقصر مدّة ممكنة ، من مباشرة مهامها ، ويستشار المجلس الدستوري فيما يتّصل بموضوع هذه الإجراءات ، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ، ولا يمكن حلّ الجمعية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية" .

Lorsque les institutions de la République l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

¹ د./ محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 187 .

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

وعلى غرار المؤسس الدستوري الفرنسي ، منحت المادة 113 من الدستور السوري رئيس الجمهورية سلطات مماثلة ، فقد نصّت المادة على أن "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر حسيم وحال يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة أو استقلال أرض الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية أن يتّخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

كما نصّت المادة 74 من الدستور المصري على أنه "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدّد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتّخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتّخذه من الإجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

وفي الجزائر نصّت المادة 93 من دستور 1996 "يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ويتّخذ الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوباً ولا تتّخذ مثل هذه الإجراءات إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

الفرع الرابع- الدور التشريعي لرئيس الدولة في ظلّ حالة الطوارئ أو الأحكام

العرفية :

إن أهم ما يميّز القوانين الاستثنائية ، الصادرة لمواجهة بعض الظروف الطارئة وغير العادية التي تهدّد سلامة وأمن واستقرار الوطن ، أنها تحدّد سلفاً نوع التدابير و مجال

الإجراءات التي يجوز للحكومة اتخاذها لمواجهة الخطر ، و من هذه الزاوية يمكن اعتبار هذه التشريعات أكثر ضماناً للحدّ من إساءة استخدام التفويض ، و لكن يلاحظ من زاوية أخرى أنه يكتنفها ثغرات خطيرة أبرزها امتداد العمل بها لفترات طويلة من جهة و تخويل الحكومة بعض السلطات القضائية ، و هو ما يشكّل خطراً بالغاً على الحقوق و الحريات¹ .

ففي فرنسا ، آل إلى رئيس الجمهورية ، في كلّ الأحوال ، الاختصاص بإعلان الأحكام العرفية ، وذلك في أعقاب صدور دستور 1958 ، ويستفاد ذلك ضمناً من المادة 36 من هذا الدستور والتي تقضي بأنه : "تعلن الأحكام العرفية بمرسوم من مجلس الوزراء ولا يجوز أن تمتدّ لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان" ، كذلك استلزم قانون 3 أبريل 1955 إعلان حالة الاستعجال أو الطوارئ بمقتضى مرسوم من مجلس الوزراء على ألاّ يتجاوز تطبيقها اثني عشر يوماً ، فإذا رغبت الحكومة في إطالة المدّة أكثر من ذلك وجب عليها الحصول على إذن من البرلمان"².

وقد حصر قانون 1849 إعلان الأحكام العرفية على حالة الخطر الداهم الناشئ عن حرب خارجية أو اضطرابات مسلّحة ، وتقتضي المادة 7 من قانون 1849 بأنه

¹ تتسم القوانين الاستثنائية التي تصدر في حالة الطوارئ بالدائمة ، بحيث تكون قائمة باستمرار من حيث الوجود المادي لها بين القواعد القانونية ، غير أنها تتّصف بالتأقيت من حيث تطبيقها بفترة زمنية محدّدة . ينظر : د./ محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 275 .

² الظاهر أن النص يتحدّث عن مرسوم صادر عن مجلس الوزراء ، ولكن من المعروف أن المراسيم الصادرة عن المجلس يلزم توقيع رئيس الجمهورية عليها طبقاً للمادة 13 من الدستور ، فضلاً عن قيام رئيس الجمهورية برئاسة مجلس الوزراء بمقتضى المادة 9 من الدستور ، وهو ما يعني أن إعلان الأحكام العرفية أو حالة الاستعجال هو في النهاية من اختصاص رئيس الجمهورية . ينظر : د./ محمود أبو السعود حبيب ، نفس المرجع ، ص 279 .

بمجرد إعلان الأحكام العرفية فإن اختصاصات السلطة المدنية المتعلقة بحفظ الأمن والنظام العام في الدولة تنتقل كليةً إلى السلطة العسكرية¹.

وفي مصر، تنص المادة 148 من الدستور الحالي على أنه: "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه"، وتقتضي المادة 2 من القانون رقم 162 لسنة 1958 بأن يكون إعلان حالة الطوارئ وإنفاؤها بقرار من رئيس الجمهورية".

وعن أسباب ومبررات إعلان حالة الطوارئ تقتضي المادة 8 من القانون رقم 162 لسنة 1958 بأنه: "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرّض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهديد بوقوعها أو حدوثها اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء".

و يتّضح ممّا تقدّم أن المؤسس الدستوري المصري جعل إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية من اختصاص رئيس الجمهورية ابتداءً، وذلك كي لا يتأخر إعلانها إلى ما بعد فوات الأوان، خاصة وأن المجالس النيابية يندر استمرارها على وجه دائم، ونظراً لأن البرلمان هو الجهة المختصة أصلاً بتنظيم الحقوق والحريات العامة فإن المؤسس المصري كان حريصاً على إعطاء البرلمان حق إبداء الرأي، بالموافقة أو الرفض، في شأن إعلان حالة الطوارئ، عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي تبني موقفاً وسطاً بعدم استلزامه أخذ رأي البرلمان إلا إذا امتدّ العمل بالأحكام العرفية أو حالة الاستعجال فترة

¹ د./ محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 288.

تزيد عن اثني عشر يوماً ، أما قبل ذلك فلا يكون للبرلمان أي دور لا بالموافقة أو الرفض¹.

غير أن انتماء الحكومة إلى حزب الأغلبية المسيطرة على الحياة النيابية يجعل من السهل عليها الحصول باستمرار على موافقة البرلمان على مدّ العمل بقانون الطوارئ ، رغم ما ينطوي عليه من تقييد للحريات العامة ، ويشجّع على هذا الوضع الدور الهزيل للمعارضة نظراً لضعف إمكانياتها².

وعلى الرغم من حرص المؤسس المصري على تعداد مصادر الخطر إلا أن الحالات المذكورة يعيها أنها واسعة وغير محدّدة ، ممّا يترك مجالاً للخلاف حول تفسيرها ، عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي حدّد مصادر الخطر في أمرين أساسيين هما الحرب الخارجية والثورة المسلحة³.

ودرج المؤسس الدستوري المصري منذ زمن بعيد على منح السلطة القائمة على تطبيق الأحكام العرفية اختصاصات واسعة وشبه مطلقة ، ويتّضح ذلك من استعراض الأحكام المنظمة لاختصاصات السلطة العسكرية بدايةً من القانون رقم 15 سنة 1923 و حتى القانون الحالي رقم 162 لسنة 1958 المعدّل ، بحيث رخص لها باتخاذ كل ما يقتضيه صون الأمن والنظام العام في كل الجبهات التي أجريت فيها الأحكام العرفية ، وقد حدّدت المادة 3 من القانون رقم 162 لسنة 1958 المعدّل بالقانون رقم 37 لسنة

¹ و هذا راجع إلى اعتقاد المؤسس الدستوري الفرنسي أن تطبيق القانون الاستثنائي لمدة 12 يوماً على الأقل لا يشكّل خطورة كبيرة على حقوق و حريات الأفراد . ينظر : د./ محمود أبو السعود ، مرجع سابق ، ص 281.

² راجع في هذا المعنى ، د./ وحيد رأفت ، الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدستورية في دستور 1971 ، مجلة القانون والاقتصاد ، القاهرة ، عدد خاص سنة 1983 ، ص 572 .

³ د./ سعد عصفور ، مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر ، مجلة المحاماة ، عدد 3 ، ص 134 .

1972 السلطات التي يجوز لرئيس الجمهورية مباشرتها في أوقات الطوارئ وذلك بقولها " لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام"¹.

وبالنسبة لدستور 1996 بالجزائر ، نجد في المادة 91 : "يقرّر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معاً " ، كما يحدّد الرئيس حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي وفقاً لنص المادة 92 من الدستور .

وفي إنجلترا² ، لم تكن الأحكام العرفية منظّمة بتشريع سابق وإنما اقتصر الأمر على معالجتها بقانون لاحق عرف بقانون التضمينات bill of indemnity ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة الدستور الانجليزي فهو كما سبق القول دستور مرن constitution elastic يملك البرلمان تعديله بتشريع عادي .

وظلّ الفكر الانجليزي ميّالاً إلى عدم إصدار قانون سابق ومعد سلفاً لحالة الطوارئ حتى عام 1920 ، حين اتّجه المؤسس إلى الأخذ بالأسلوب الفرنسي في قالب يتناسب والفكر القانوني الانجليزي ، فقام بإصدار قانون الطوارئ Powers Act لعام 1920 والمعدّل في عام 1964 .

¹ د./محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 294 .

² د./ أحمد سلامة أحمد بدر ، مرجع سابق ، ص 596 وما بعدها .

ويرجع السبب في تغيير اتجاه المؤسس الانجليزي بإعداد مشروع سابق ينظم حالة الطوارئ إلى أن حدوث هذه الحالة غالباً ما يكون مفاجئاً وخطيراً بما لا يحتمل معه الانتظار لحين عرض الأمر على البرلمان واستصدار قانون لمواجهة الظروف الطارئة .

فنصّت المادة الأولى من قانون الطوارئ الصادر عام 1920 على بيان الجهة التي تتولى إعلان حالة الطوارئ بقولها : "للملكة إعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفاً من طبيعتها تهديد تأمين توزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الإضاءة أو وسائل القوي المحركة التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء حيوي منه من مواد الحياة الضرورية ، ولا يجوز إنفاذ هذا الإعلان لأكثر من شهر واحد دون المبادرة بإعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة ، وحينما يتم إعلان حالة الطوارئ يجب عرض قرار إعلانها على البرلمان فوراً ، وإذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تأجيلها يجب دعوتهما للانعقاد خلال خمسة أيام" .

يتضح من هذا النص أن المؤسس الانجليزي أسند الاختصاص بإعلان حالة الطوارئ إلى الملكة وحدها ، ولكن ما يحدث عملياً هو أن يتقدم رئيس الوزراء بطلب إلى التاج لإعلان هذا النظام عند حدوث مسيئاته فيصدر التاج إعلاناً به¹ .

وفي سورية ، منحت المادة 101 من الدستور رئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الطوارئ وإلغائها وفقاً لأحكام قانون الطوارئ ، وينظم حالة

¹ د./ حقي اسماعيل بربوتي ، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه، القاهرة ، سنة 1981 ، ص 44 .

الطوارئ في سورية المرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 22 كانون 1962 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 1 تاريخ 9 آذار 1963¹.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية ، نظراً لأن الرئيس في النظام السياسي الأمريكي هو المنوط به المحافظة على الأمن و حماية البلاد من الاضطرابات والكوارث والتخلص من آثارها إذا وقعت ، فله سلطات واسعة كفلها له الدستور ليتمكن من تحقيق ذلك ومنها سلطة إعلان الطوارئ ، حيث اتجهت مختلف التشريعات الصادرة عن الكونجرس والمنظمة لحالة الطوارئ إلى إسناد سلطة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الدولة و ذلك لما تتطلبه هذه الحالة من مواجهة سريعة منعاً لتفاقم الأمور².

وأخلص أخيراً ، أن دور الرئيس في الظروف الاستثنائية يعدّ مظهرًا واضحاً لممارسة الوظيفة التشريعية مما يستدلّ منه على تزايد الدور التشريعي لرئيس الدولة في العصر الحديث واتّساع سلطاته حيث يتم تركيز الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في قبضته، مما يعطيه الحق في اتّخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الظروف والتي وجد فيها مجالاً خصباً لممارسة العملية التشريعية والحلول محلّ البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل .

و بذلك أكون قد استعرضت مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، و تبين لنا سيطرة و هيمنة رئيس الدولة على البرلمان و نفوذه القوي في قلب العمل التشريعي لدرجة إمساكه بزمام العملية التشريعية ، غير أن ذلك سيكون أكثر وضوحاً عند تعرّضنا لأسباب الدور المتعاظم لرئيس الدولة في المجال التشريعي ، و هو ما سيكون محور دراستنا في المبحث الثاني .

¹ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 811 .

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 75 ؛ د./ أحمد مدحت علي ، مرجع سابق ، ص 32 .

المبحث الثاني : أسباب تعاضم الدور التشريعي لرئيس الدولة :

يجمع الفقه الدستوري في العصر الحديث على حقيقة واضحة باتت مستقرّة في معظم النظم السياسية ، ألا وهي تزايد الدور التشريعي لرئيس الدولة على حساب البرلمان ، إذ أصبحت علاقة التوازن والمساواة La Relation de l'équilibre et l'égalité بين السلطتين درباً من دروب الخيال ، فلا تجد هذه العلاقة دعماً لها في مجال التطبيق العملي بل اقتصر وجودها فقط في الكتابات والنظريات الموجودة على أرفف المكتبات القانونية¹ .

فقد تضافرت مجموعة من الأسباب² التي فرضها الواقع بعد الحرب العالمية الأولى وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية أدّت إلى تأصيل هذه النتيجة ، ومن هذه الأسباب التطوّر الذي صاحب الدور الذي تلعبه الدولة في الفكر الحديث Le rôle de L'Etat والذي استلزم ضرورة قيام الدولة بتحقيق الرفاهية للمواطنين ، الأمر الذي انعكس على مفهوم الديمقراطية Le concept de La démocratie ، فأصبحت الديمقراطية لا تعني مجرد ضمانة الحقوق والحريات السياسية لأفراد المجتمع فحسب بل تجاوزت ذلك وأخذت شكلاً جديداً يقوم على توفير الحياة الكريمة للمواطنين .

وقد أدى المفهوم الجديد للديمقراطية إلى زيادة تدخل الجهاز التنفيذي في كافة المجالات إذ أصبح نشاطها ذا طابع فني مغرق في التخصص Un caractère technique spécialisé يصعب على البرلمان القيام به لعدم توافر الإمكانيات لديه والمتاحة للسلطة التنفيذية ، هذا بالإضافة إلى فعالية رئيس الدولة L' Efficacité

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 462 .

² د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 202 ؛ د./محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 462 .

La personnalisation du pouvoir و بروز ظاهرة تشخيص السلطة chef de l'Etat
L'élection directe du ، فضلاً عن انتخابه المباشر du pouvoir
chef de l'Etat من قبل الشعب لممارسة السيادة الوطنية ، مما كان له بالغ الأثر في
تقوية نفوذه في مواجهة البرلمان ، هذا إلى جانب التقليد السائد في معظم الدول
الديمقراطية والذي يجعل منصب رئيس الحكومة من نصيب زعيم الحزب الفائز في
الانتخابات البرلمانية مما يرجح كفة رئيس الدولة ويؤكد سيطرته على الأغلبية البرلمانية
داخل المجلس النيابي ، وبالتالي سيطرته على المجال التشريعي نظراً لإحكام قبضته على
الوظيفتين التنفيذية والتشريعية على حدّ سواء .

هذا بالإضافة إلى قدرة السلطات التنفيذية في رصد اتجاهات الرأي العام
L'opinion publique نظراً لسيطرتها على الوسائل الحديثة للإعلام والرقابة ،
وهو ما لا يتوفر بالقطع لدى البرلمان من جهة وضعف دور المعارضة و الأحزاب
السياسية Le rôle des partis politiques et l'opposition في التأثير
داخل البرلمان من جهة أخرى .

كذلك ساهمت الضغوط العملية Les nécessités pratiques
والأزمات والحروب crises et guerres وما تستلزم من سرعة وحزم لمواجهة
لحماية الدولة والحفاظ على أمنها واستقرارها ضد ما تتعرض له من أخطار جسيمة في
تعاضم واتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة .

كما يجب أن لا ننسى دور النظام القانوني القائم Le système juridique
actuel في تكريس هيمنة رئيس الدولة على المجال التشريعي من خلال ما سخره من
آليات قانونية مهّدت له الطريق للامساك بزمام العملية التشريعية .

مما تقدّم ، سأعرض بالتحليل لأسباب تعاضد الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة على التفصيل الآتي :

المطلب الأول - الأسباب السياسية :

يمكن إجمال الأسباب السياسية لتعاضد الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة فيما يلي :

الفرع الأول - تطوّر الدور الوظيفي للدولة الحديثة وأثره على تغيير المفهوم الديمقراطي :

يخضع النشاط الذي تتولاه سلطات الدولة العامة ، دائماً ومنذ البداية ، لتيار فلسفي معيّن ينطوي على نظرة جوهرية لوظيفة أو دور الدولة ، و ضرورة حصره في ميدانه الطبيعي لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة من جهة وبحقوق وحرّيات الأفراد من جهة ثانية¹ .

إلا أن هذه المسألة فتحت الباب لاجتهادات مختلفة ، لا يتوقّع أن ينتهي الخلاف حولها في الرأي حول حلّ واحد مقبول من الجميع ، وقد كان من الطبيعي ، بسبب الخلاف الدائم في التوجّهات المذهبية ، أن يكون دور الدولة مجالاً للتجارب ، يطرح الكثير من التساؤلات ويقدم قليل من الإجابات .

وإذا كانت هذه القضية ، شأنها شأن معظم القضايا الرئيسية التي طرحت ونوقشت منذ أزمنة بعيدة ، فإنها اليوم تطرح من جديد مع التغيّرات الهائلة التي جرت وتجري حالياً .

¹ Chantebout (B) : Droit constitutionnel et science politique, Paris, 1982, P18.

وتوضيحاً لذلك ، فإن المقصود بوظيفة الدولة هو: "مختلف النشاطات التي تشكّل مظاهر مختلفة للأشكال والأنماط المتنوعة لممارسة السلطة العامة" ، ويصنّف كتاب الفكر الليبرالي هذه النشاطات إلى طائفتين كبيرتين : الوظائف السياسية والوظائف القانونية¹ .

ولاجدال حول وظائف الدولة الأساسية القانونية منها والسياسية² ، إذ تتمثّل **الوظائف القانونية** Fonctions Légales للدولة في الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أما **الوظائف السياسية** Fonctions politiques التي لا خلاف عليها فهي المتعلقة بالأمن الخارجي أو الدفاع عن سلامة إقليم الدولة بواسطة الجيش ، والأمن الداخلي للحفاظ على أرواح وأموال الأفراد المتواجدين على إقليمها بواسطة الشرطة ، وإقامة العدالة بين الأفراد بواسطة القضاء .

هذه الوظائف التقليدية الأساسية الملقاة على عاتق الدولة كدولة حارسة L'Etat gendarme تعدّ من الأمور التي لا يتنازع بشأنها أحدٌ مهما كان المذهب السياسي الذي يعتنقه ، أما الوظائف الأخرى ، أو **الثانوية** Fonctions secondaires كما يسميها البعض ، و المرتبطة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، فقد اختلف فيها الفقه : هل تدخل ضمن وظائف الدولة ؟ أو بالأحرى ما مدى تدخل الدولة في هذا المجالات ؟

تختلف وظيفة الدولة أو مدى تدخلها في هذه المجالات باختلاف المذاهب السياسية التي تعتنقها كل دولة . والمذهب السياسي ، في الحقيقة ، يعكس من الناحية السياسية مجموعة من القيم والأفكار المترابطة و العقائد التي تقدّم تصوّر للوجود ، أي هو

¹ أ. /بلوطي العمري ، أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة ومدى انعكاسها في تحقيق الحقوق والحريات العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق باتنة ، جامعة الجزائر ، سنة 2006 ، ص 1 .

² د. / سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 207 وما بعدها .

برنامج سياسي يحدّد بشكل متكامل جملة من الأيديولوجيات التي ترسم الأهداف و تحدد الوسائل اللازمة لنقلها من المستوى الفكري البحث إلى المستوى القانوني والحركي في إطار الدولة¹.

إن المهمة الأساسية للدولة هي تأمين المصالح العامة أيّا كان شكل الدولة ، وهذه المصلحة هي توفيق بين مختلف المصالح المتناقضة أو على الأقل المختلفة ، توفيق يحدّد مضمونه و توازناته المذهب السياسي أو الإيديولوجيات السياسية المسيطرة ، فمن أجل تأمين المصلحة العامة تقوم الدولة ببعض النشاطات المحدّدة التي يختلف مضمونها ومداها باختلاف المذاهب السياسية السائدة في الدولة .

وفي هذا الإطار - من زاوية تدخّل الدولة في نشاط الأفراد - يمكننا أن نلاحظ وجود ثلاثة مذاهب سياسية سادت أو لا تزال تسود في عالمنا ، حدّدت دور أو وظيفة الدولة وفقا للتصورات المنبثقة عن إيديولوجيات هذه المذاهب² .

¹ اكتسب اصطلاح ideology أهميته خاصة منذ السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية ، حينما بدأ الصراع بين المذاهب السياسية يفرض نفسه على المسرح السياسي للعالم الحديث ، ولكن أهمية هذا الاصطلاح زادت وأصبح متداولاً في أواخر القرن 19 ليعني مجموعة من الأفكار الأساسية المنبثقة عن العقائد والقيم المتصلة بتراث حضاري معين لتصور بصفة شاملة ما هو كائن وما سيكون، ولترسم بذلك إطار لحركة الجماعة السياسية وتحدد معالم أهدافها . ينظر:

د./ نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة ، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، سنة 2008 .

² ولمزيد من التفصيل حول النظرية العامة لتدخل الدولة وفلسفة التدخل ومبرراته ومظاهره وأثره على النظم السياسية ينظر: د./ أحمد عباس عبد البديع ، تدخل الدولة ومدى اتساع مجالات السلطة العامة، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1971 .

فمن ناحية أولى هناك المذهب الفردي Doctrine individuél - أو المذهب الحرّ - وهو أسبق المذاهب جميعاً ، حيث نشأ في أواخر القرن الثامن عشر محدثاً ثورةً عظيمةً في الفكر السياسي الأوربي ، وبفضل مبادئه وتعاليمه تغيّرت النظرة إلى السلطة والحرية ، فكانت هذه الأخيرة هي الغاية والأولى هي الوسيلة ، وتولّدت من رحمته نظم سياسية واقتصادية حكمت الدول الحديثة زمناً ليس بالقليل ، ويطلق على هذه المرحلة "مرحلة الدولة الشرطي L'Etat de la Police".

ومن ناحية ثانية ، وعلى أساس الانتقادات الموجهة لوظيفة الدولة ومفهوم حقوق الإنسان في ظلّ المذهب الفردي ، ظهر المذهب الاشتراكي Doctrine socialiste في مرحلة لاحقة كرد فعل شمولي مضاد للمذهب الفردي ، وقد توسّع هذا المذهب ليكون الإيديولوجية العامة التي استندت إليها الكثير من الأنظمة السياسية في مبادئها ونظرياتها ، والتي عرفت بالديمقراطيات الشعبية قبيل التحولات الواسعة في نظمها السياسية و لاقتصادية مع بداية العقد العاشر من القرن الماضي ، ويطلق على هذه المرحلة "مرحلة الدولة الخدمات L'Etat des services".

وأخيراً هناك المذهب الاجتماعي La doctrine sociale الذي أخذ بحلول وسطية بين المذهبين السالفين حتى يتجنّب مظاهر تطرّف كلّ منهما ، وتأخذ به كثير من الدول الحديثة في الوقت المعاصر في اتجاهات وتطبيقات متنوّعة في درجاتها ، ولكن يجمعها الاعتدال والموقف الوسطي ، وتسمى هذه المرحلة "مرحلة الدولة المسؤولة عن الازدهار الاقتصادي والتقدّم الاجتماعي L'Etat responsable de la prospérité économique et du progrès social".

1. المذهب الفردي أو الليبرالي *L'individualisme* :

في الحقيقة إن دور أو وظيفة الدولة في المذهب الليبرالي طرأ عليه الكثير من التغيير، وذلك منذ نشأة هذا المذهب وتطوره وتطبيقه في العديد من الدول ، في ظلّ الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية التي سادت العالم ، و سوف أقتصر في هذا المجال على ماهية المذهب الفردي و أثره على ممارسة الوظيفة التشريعية¹ .

و يمكننا إيجاد أهم المرتكزات الأساسية لهذا المذهب فيما يلي² :

الفردية *Individuél* : فحسب المذهب الليبرالي ، المجتمع والدولة مستخرّان لخدمة الفرد ، فحقوق الفرد بفكره وعقيدته وماله وحركته في مواجهة السلطة ، بشكل خاص، هي أساس المذهب الليبرالي ، و من هنا فقد جاءت أغلب الدول الأولى التي طبّقت لديها النظام السياسي المنبثق عن هذا المذهب بإعلان لحقوق الإنسان و المواطن خاصة في فرنسا والولايات المتحدة .

الليبرالية السياسية *Libéralisme politique* : وهي المفهوم الذي من خلاله يتم التوفيق بين الحرية والسلطة ، وذلك من خلال الديمقراطية التي هي نظام الحكم المنبثق عن المذهب الليبرالي ، حيث لا تكون السلطة سوى التعبير عن مجموع إرادات الأفراد والقوانين التي تصدر بصورة قواعد مجرّدة تطبّق على جميع الأفراد بالتساوي .

¹ لمزيد من التفصيل حول المفهوم العام لدور أو وظائف الدولة كما صيغت من قبل منظري المذهب

الليبرالي التقليدي . ينظر : د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 209 .

² د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 212- 213 .

أ- تطوّر مفهوم دور الدولة في المذهب الليبرالي¹ :

في الواقع إن أغلب دول الديمقراطيات الغربية التي تتبنى المذهب الليبرالي ، تخلّت إلى حدّ ما عن الفكرة النظرية التي حدّدها هذا المذهب لدور الدولة ، وخاصةً في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، فمنذ الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 أخذت هذه الدول تتدخل في هذين المجالين لتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية La justice sociale .

فالأزمة الاقتصادية La crise économique التي حدثت عام 1929

تعتبر نقطة تحوّل هام في التاريخ المعاصر ، لامتداد أثرها على الكثير من المجالات ، ومن ضمنها المذاهب السياسية - وخاصةً المذهب الليبرالي - والأنظمة المطبّقة لها ، ففي الماضي كان المواطنون في الديمقراطيات الغربية عندما يتجهون إلى الدولة لتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية يتمكّن البرلمان من أخذ المبادرة في هذا المجال معتمداً في ذلك على الإمكانيات المتاحة أمامه ، وقد تمكّن من خلالها من تحقيق ، بشكل فعّال ، إعادة توزيع الثروة من خلال الضرائب والرسوم على الطبقات المسورة ، خاصة ، والإعفاءات الممنوحة للطبقات ذات الدخل المحدود .. الخ .

وعند حدوث أزمة 1929 لجأ المواطنون مجدداً نحو الدولة بحثاً عن حلول لها أو للتخفيف من آثارها السيئة على الطبقات المسورة والفقيرة معاً ، فحتى هذا التاريخ كان المطلب الوحيد من الدولة - السلطات العامة - هو تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الدخل القومي الموجود ، ولكن مع حدوث الأزمة الاقتصادية وما أنتجته من آثار خطيرة ، لم يكن كافياً إعادة توزيع الدخل القومي الموجود لتحقيق العدالة الاجتماعية بل يتوجّب على الدولة العمل أيضاً على نمو الدخل الإجمالي للناتج المحلي .

¹ د. / سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 213 وما بعدها .

هذا الدور الجديد للدولة أدخل تغييراً مهماً في مفهوم الدولة و وظائفها في المذهب الليبرالي القائم على الحرية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي .

إذا فدور الدولة تغير ، فالدولة التي كانت في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تمارس وظيفة المنصف الاجتماعي - حيث كان البرلمان من خلال وسائله القانونية les moyens juridiques يلعب دوراً أساسياً للقيام بهذه الوظيفة - تحولت إلى منسق للنشاط الاقتصادي Cordonateur de l'activité économique من أجل الاستخدام الأفضل للموارد البشرية والمادية ، وأخذ دور البرلمان ينحسر لصالح السلطة التنفيذية التي أخذت تلعب دور المحرك الرئيسي لهذه الوظيفة الجديدة¹ .

ففي القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين كان البرلمان مؤهلاً وقادراً لأداء دور رئيسي في مهمة الدولة كمنصف اجتماعي ، حيث كان يكفي أن يضع النواب أنفسهم تحت تصرف الجماهير من خلال الاستماع إلى الناجحين و التعاطف معهم من أجل إرضائهم وتأمين انتخاب أنفسهم ، وذلك من خلال القوانين المتعلقة بالإيجارات والضرائب وتحديد عدد ساعات العمل ... الخ ، و كان البرلمان قادراً من الناحية الفنية على تحقيقها دون أية صعوبات ، ومع تغير مفهوم الدولة ومهمتها لم يعد كافياً الاستماع إلى طموحات وأمني الجماهير التي أصبحت معروفة : النمو ، ورفع مستوى المعيشة ... الخ ، فمن أجل تحقيق هذه الطموحات والأمني لابد من مراعاة جملة من الاعتبارات² :

¹ د. / سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 405.

² ينظر : د. / سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 406 .

أ- إن جمع و دراسة الإحصاءات والمعطيات الاقتصادية و استخلاص المؤشرات المؤثرة على النشاط الاقتصادي (ركود ، توتر ... الخ) ، هذا العمل في الحقيقة صعب جداً لأنه يتطلب معلومات دائمة ويومية بل أحياناً ساعية ، هذه المعلومات لا يملكها البرلمان بل تملكها الإدارة أي السلطة التنفيذية ، وكما نعلم فإن المعلومة في عصرنا الحالي أضحت العامل الأساسي في تعاضم القوة .

ب- لا يملك البرلمان الوسائل التي تمكنه من معالجة مشاكل اقتصادية ذات معطيات ظرفية متنوعة ، فبواسطة القانون يستطيع البرلمان إنشاء قواعد عامة مجردة و مستمرة ، في حين أن الإجراءات التي يجب اتخاذها لإدارة النشاط الاقتصادي هي إجراءات ذات طابع فردي خاصة بالقطاعات الاقتصادية .

ب- الأسس التي يقوم عليها المذهب الفردي :

تستند فلسفة المذهب الفردي إلى أسس عديدة يمكن تلخيصها فيما يلي¹ :

- يقوم المذهب الفردي من الناحية الفلسفية على أساس أن الفرد هو الحقيقة الأولى السابقة على وجود الدولة ، وكل فرد يتمتع بحقوق طبيعية لصيقة بطبيعته الإنسانية تولد معه وتلتصق به قبل أن تنشأ الدولة والجماعة المنظمة ، ومن ثم تسمح لكل فرد أن يعيش حياته الخاصة بالشكل الذي يراه مناسباً دون أن يكون للدولة حق للتدخل فيها.

- ويستند المذهب الفردي من الناحية الاقتصادية إلى كون النظام الاقتصادي الحر يؤدي إلى كثرة الإنتاج وتحسينه نتيجة للمنافسة التي تحصل بين الأفراد من جهة ، وأنه يحفز الأفراد على الابتكار وبذل الجهد تحقيقاً لمصالحهم الشخصية من جهة أخرى ،

¹ لمزيد من التفصيل ينظر : د./نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص109 وما بعدها ؛ د./بلوطي العمري ، مرجع سابق ، د./ هاني الطعيمات ، حقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، عمان ، دار الشرق ، الطبعة الأولى ، سنة 2001 .

وهذه المزايا لا تتحقق إلا بترك الحرية الكاملة للنشاط الفردي ومنع الدولة من التدخل في مجالاته.

- وأخيراً تستند فلسفة المذهب الفردي من الناحية السياسية على تقييد الدولة وتحييد سلطاتها لمنع اعتداءها على الحقوق والحريات ، فبعد ما أن عانى الأفراد من استبداد الملوك وطغيانهم انصرف اهتمام دعاة المذهب الفردي إلى تقوية الإرادة الشعبية في مواجهة إرادة الدولة .

ج- نقد المذهب الفردي :

- تضيق نشاط الدولة¹ :

أ - تتسع وظائف الدولة كلما تقدّمت المدنية و تعدّدت حاجات الجماعة للرفقي بالمجتمع إلى التقدم و الرفاهية ، في حين ضيق المذهب الفردي دائرة نشاط الدولة Réduire l'activité de l'Etat و ضغط وظائفها في نطاق جد محدود ، فاعتبر أنشطة مثل الصحة و التعليم و الثقافة أنشطة ثانوية و منع الدولة منعاً باتاً من القيام بها، في حين أن هذه الأنشطة تعتبر من ضروريات الجماعة .

ب - يعجز المذهب الفردي عن تحقيق المساواة الفعلية L'égalité de fait و يكتفي بالمساواة القانونية المجردة L'égalité juridique ، فقد ترتّب على تقدّم الصناعة ظهور الشركات الكبرى التي سيطرت على مصادر الإنتاج و الأيدي العاملة من جهة و استغلال طبقات المستهلكين من جهة أخرى ، ممّا أحدث فجوات طبقية كبيرة أدّت إلى سعادة القلة على حساب شقاء و تعاسة الكثرة ، و لا شكّ أن ذلك يستدعي

¹ أ. /بلوطي العمري ، مرجع سابق ، ص 47.

تدخل الدولة لتمنع هذه السيطرة و تعيد التوازن عبر إصدار القوانين المنظمة لعلاقة العامل برب العمل .

- المذهب الفردي يتناقض مع مبدأ الديمقراطية :

إذا كان المذهب الفردي قد جعل من الفرد غاية الجماعة فلا يجوز أن تمسّه من قريب أو بعيد إلا من خلال نظرية التقديس المطلقة التي يتمتع بها ، فإن هذا الاتجاه لن ينسجم مع مفهوم الديمقراطية وخاصةً النيابية منها¹ ، فالحكم الديمقراطي هو الذي قرّر خضوع الشعب إلى إرادة الأغلبية ، وبالتالي فهي تملك إحداث تغييرات كثيرة في المركز القانوني للفرد ، في الوقت الذي يذهب المذهب الفردي إلى عدم إمكان المساس به بأي حال ، ومن هنا يبدو التناقض واضحاً من خلال تعارض المذهب الفردي مع أبسط قواعد الديمقراطية النيابية².

- المذهب الفردي متناقض و خيالي :

فالمذهب الفردي قام على أسس فلسفية و قانونية من نسج الخيال ينقصها التبرير العلمي الصحيح³ ، ومن هذا المنطلق انتقدت الأسس النظرية التي استند إليها المذهب الفردي من نواحي عدّة ، يمكن توضيحها فيما يلي⁴ :

- يقرّ الفقه أن هناك مبادئ عامة يستخلصها المنطق السليم من تقصّي الطبيعة الإنسانية ، وأن لهذه المبادئ قيمة تقتضي من كل فرد مجرد أنه إنسان ومن كلّ مجتمع

¹ د./نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 113 .

² د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 318 .

³ د./ محمد كامل ليلة ، مرجع سابق ، ص 229 .

⁴ أ./ بلوطي العمري ، مرجع سابق ، ص 47 .

باعتباره هيئة من هيئات المجتمع الإنساني الكبير مراعاتها ، ولكن عمومية هذه المبادئ لا تحول دون أن يختصّ بها قانون بالحالة التي هي عليها ، إذ أن كلّ من هذه المبادئ العامة لا يعتبر بذاته ولذاته قواعد قانونية ، ولكنه يضحي كذلك عندما يبدو من خلال تصوّر التنظيم الاجتماعي صالحاً للوفاء بمقتضيات التنظيم ، و بالتالي فإن فكرة القانون الطبيعي ذي المبادئ الأزلية المجردة والطابع المثالي البعيد لا يلامس الحياة الاجتماعية ويتجاهل الحقيقة الواقعية .

- استلهم المذهب الفردي بعض أفكاره من نظرية افتراضية تختلف المفكّرون في تحديد مضمونها و استخلاص نتائجها ، و هي **نظرية العقد الاجتماعي** ، إذ يصعب إثبات هذا العقد ، فهو ليس وثيقة من الوثائق التاريخية المدوّنة ، يمكن الرجوع إليها والتحقق من فحواها ، كما أنه لم يبرم في واقعة مشهورة تواترت الروايات حول صحّة وقوعها وما دار فيها ، وحتى إذا تأملنا فكرة العقد الاجتماعي كفكرة منطقية فإننا لا نقنع بها ، لأن فكرة إبرام عقد لا يمكن لتخطر إلا لأولئك الذين يقيمون فعلاً في مجتمع مؤلّد للروابط العقدية ، أي أن فكرة العقد الاجتماعي منبتها الحياة الاجتماعية وليست هي منبت الحياة الاجتماعية .

- لا يمكن أن نسلّم بفرضية " أن مصلحة المجتمع ليست إلا حصيلة المصالح الفردية" لمجانبتها للمنطق و الواقع العملي ، فمن جهة إذا ترك الفرد شأنه فإنه لا يأبه كثيراً بتحقيق المصالح المشتركة مثل الإنفاق على إقامة مرافق عامة أو معهد من المعاهد يبحث في علم من العلوم ، برغم ما في ذلك من فائدة تعود على البشرية جمعاء إن لم تكن ذات فائدة حالة مباشرة ملموسة ، بل إن الفرد لو ترك لشأنه قد لا يتبيّن مصطلحه الحقّة ، فكلمّا كانت المصلحة أقلّ ذاتية أو كانت غير مباشرة وغير حالة قلّ نفوذها في أذهان الأفراد ، ومن ناحية أخرى حتى لو أدرك الفرد مصالحه حقّ الإدراك فإن إمكانياته

تقصر في أغلب الأحيان عن أن يحققها وينفذها بنفسه ، بعكس الدولة التي تكون أصلح جهة تقوى على توليها بالتحقيق ، سواء بإمساك المرافق العامة المنفذة لتلك المصالح أو ببذل العون اللازم للأفراد على أدائها .

إن الأفراد سعيًا وراء التوفيق بين طموحهم و وسائلهم ليسوا من الكفاية بحيث يحققون وحدهم التقدم ، وحتى لو فرضنا أن الصالح المشترك عبارة عن مجموعة المصالح الخاصة ، فإن الفرد عاجز عن تحقيق الصالح المشترك تحقيقاً كاملاً لأنه عاجز عن تحقيق كامل مصالحه الخاصة ، فالأفراد لا يهتمون إلا بالنتائج الذاتية العاجلة المباشرة ، ولا يعنون كثيراً بتلك المصالح التي هي جوهر التقدم ، فضلاً عن أنهم لا يقدرّون على بلوغ المصالح التي تحتاج إلى بذل جهد جماعي يتجاوز حدود إمكانياتهم القاصرة¹.

– المذهب الفردي عاجز عن حماية حقوق و حريات الأفراد ويؤدي إلى الاحتكارات

الاقتصادية:

إن أكثر ما يحققه المذهب الفردي من الدور السلبي للدولة هي المساواة القانونية التي تصطدم في الواقع مع الحرية الاقتصادية والتي أسهمت في ظهور طبقة برجوازية تحتكر مقاليد السلطة وتسخرها لتحقيق مصالحها على حساب عامة الشعب ، وبالتالي فالحقوق التي تنقَرّ للفرد بمقتضى المذهب الفردي هي حقوق شكلية لا يتمتع بها إلا الطبقات الغنية التي تسيطر على المشروعات الاقتصادية الكبيرة ، لاستئثارها بالسوق ،

¹ د./نعيم عطية ، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار النهضة العربية ، سنة 1989، ص192-193.

تكوّن بها احتكارات ضخمة تتحكّم بالأسعار ، وهذا ، بمجمله ، يعني عجز المذهب الفردي عن توفير الحماية الفعالة لحقوق الأفراد وحرياتهم¹ .

2. المذهب الاشتراكي :

يقوم المذهب الاشتراكي La socialisme على إنكار أغلب الأسس و الوسائل السائدة في الديمقراطية الغربية ويعتبرها غير مجدية في احترام الحريات ، وهو لا يقتصر على مهاجمة هذه الأنظمة والتنكّر لأوضاعها من الناحية النظرية ، والوقوف موقفاً سلبياً اتّجاهها ، بل تحاول الاشتراكية وضع الأصول العامة لنظام سياسي و دستوري متكامل يؤدي إلى تحقيق الحرية وكفالتها حسب ما يراه هذا المذهب ، ليس من الناحية الشكلية والنظرية بل من الناحية الواقعية والتطبيقية² .

وفي الحقيقة ، جاء المذهب الاشتراكي كرد فعل على المذهب الليبرالي ونتائجه، ولذلك فإن كان أنصار المذهب الليبرالي يحصرون نشاط الدولة في نطاق ضيق لا يتعدى وظائفها الأساسية المتمثلة في الأمن الخارجي و الداخلي والعدالة ، ويحظرون عليها التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، فإن أنصار المذهب الاشتراكي يرون بأن على الدولة التدخل في جميع المجالات .

وفي الواقع ، نجم هذا المفهوم المتميز لدور أو وظيفة الدولة لكلا المذهبين من تباين الأسس الفلسفية التي تقوم عليها كلّ منهما . فمنظرو المذهب الفردي يرون في تدخل الدولة تعدياً وانتهاكاً لحريات وحقوق الأفراد ، وبالتالي فإن صيانة حريات

¹ د./ أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص 517 ؛ د./ عبد الحميد متولي ، مبادئ الحكم في الماركسية والديمقراطية الغربية ، مرجع سابق ، ص 197 ؛ د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 114 .
Lavroff(dmitri georges) : Histoire des idées politique, op.cit, p245.

² لمزيد من التفصيل ينظر : د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 128 .

وحقوق الأفراد تتأمن بشكل واسع في ظلّ دولة محدّدة الوظائف أو غير متدخّلة "كثير من الدولة عن ما يلزم وقليل من الدولة ما أمكن"، في حين أن منظرّي المذهب الاشتراكي يرون بأن تدخّل الدولة يعتبر أمراً لا بدّ منه لصيانة حريات وحقوق الأفراد، وبالتالي كلما تدخّلت الدولة وازدادت وظائفها تأمّنت حماية أفضل لهذه الحقوق والحريات "كثير من الدولة ما أمكن وقليل من الدولة عندما يلزم"¹.

أ- أسس المذهب الاشتراكي:

يلاحظ في البداية أن هذه الأسس توجد أساساً في المذهب الماركسي La Doctrine marxiste ، وهو الذي يسمى بالاشتراكية العلمية La Socialisme scientifique ، وهذا المذهب هو المطبّق في الدول المسماة بالديمقراطية الشعبية مع بعض الاختلافات التطبيقية فيما بينها ، ولكن يجمعها أنها تتأسّس على المبادئ الأساسية لهذا المذهب².

وبناءً على ذلك ، سأعرض لأسس المذهب الاشتراكي ، محاولاً تقسيم هذه الأسس وفقاً للخطّة التي اتبعتها في عرض أسس المذهب الفردي .

¹ ولكن أصحاب المذهب الاشتراكي الذين يقولون بضرورة تدخّل الدولة في جميع نشاطات الحياة اختلفوا حول مدى هذا التدخّل ، وفي هذا الإطار يوجد تياران متمايزان : الجماعية Le collectivisme والشيوعية Le communisme . ينظر: د. / سام سليمان دله، مرجع سابق، ص 217 .

² Lavroff(dmitri georges) : Histoire des idées politique ، op.cit ، P251 et suiv .

- الأساس الفلسفي:

يطلق المذهب الاشتراكي العنان لسلطة الدولة لتتدخل في تنظيم جميع جوانب المجتمع في نظام يعلو فيه المجتمع على الفرد ، وبالتالي يجوز للدولة أن تقيّد حقوق وحرّيات الأفراد كيفما تشاء ، لأن هذه الحقوق والحرّيات ليست امتيازات ثابتة وإنما هي حقوق من خلق المجتمع ، تتطوّر بتطوّر وتخضع لتنظيماته .

والسعي لتحقيق تلك الحقوق و الحرّيات يفترض أن يكون في ثلاث مراحل هي ¹ :

- مرحلة دكتاتورية البروليتاريا La dictature du prolétariat ، أو مرحلة الصراع لإقامة النظام الاشتراكي ، وهي مرحلة مؤقتة تنتهي بانتهاء طبقة البرجوازية ، وفي هذه المرحلة لا يمكن التمسك بحقوق الإنسان للحدّ من إعاقه النشاط الثوري ، لأن هذه الحقوق ليست في الواقع إلا امتيازات للطبقة التي يجب القضاء عليها.

- مرحلة الدولة الاشتراكية L' Etat Socialisme ، بمجرد بناء النظام الاشتراكي يتحقّق المجتمع الخالي من الطبقات ومن صراعها ، وعند ذلك تستطيع الدولة أن تعترف للمواطنين بحقوق فعلية وعامة ، لأنهم يستطيعون عند ذلك التمتع بالوسائل التي تمكّنهم من وضع هذه الحقوق موضع التطبيق وذلك بفضل التنظيم الاشتراكي للعمل والإنتاج .

- مرحلة المجتمع الشيوعي Société communiste ، إن وجود الدولة الاشتراكية هو وجود مرحلي ، لأن هدفها النهائي هو بناء مجتمع شيوعي ، وعندها تزول الدولة وتزول أدوات القمع التي تتضمّنّها ، تنتظم بصورة تلقائية التصوّرات الفردية

¹ د./ هاني سليمان الطعيمات ، مرجع سابق ، ص 95 .

باتجاه المصلحة المشتركة مما يسمح بازدهار الحرية واختفاء كل أنواع الخضوع ، وبذلك يمكن للجميع أن يعيشوا حقوق الإنسان بدون أن يكون من الضروري تنظيمها قانونياً.

- الأساس الاقتصادي :

لم يقف الماركسيين عند إرجاع الظواهر الفكرية والروحية إلى الظواهر المادية ، بل ذهبوا إلى أعمق من ذلك وأبعد ، عندما أعزوا هذه الظواهر المادية إلى الاقتصاد ، وفق الإنتاج القائم بين الأفراد ، ومن ثمّ فالتطوّر التاريخي للبشرية ، بصورة عامة ، ليس وليد لقوى فكرية أو روحية ، بقدر ارتباطه بعملية الإنتاج Procésus de production ، وأن أي تغيير أو تطوّر في هذه العملية يؤدي بصورة حتمية ومؤكّدة إلى تغيير في طبيعة ومستوى العلاقات القائمة بين الأفراد ، ومن ضمنها العلاقات السياسية .

فشكل الدولة ووظيفتها وتقرير الحقوق والحريات وإعمال مبدأ الديمقراطية إنما تأتي كنتيجة للنظام الاقتصادي السائد في فترة زمنية معيّنة ، هذا النظام هو الذي يكيّف صورة الحياة الاجتماعية والسياسية والفكرية .

- الأساس السياسي :

يصف دعاة المذهب الاشتراكي الديمقراطية الغربية بديمقراطية الطبقة أو بديمقراطية الأغنياء La démocratie des riches ، وذلك على ضوء حتمية انتصارهم في كفاحهم مع الآراء و الاتجاهات الأخرى ، بسبب التفوّق الاقتصادي الذي تتمتع به هذه الطبقة ، والذي يمكنها من الانتصار والسيطرة على مؤسسات الدولة واستهدافها لمصالحها حفاظاً على مكاسبها .

La Démocratie traditionnelle كانت الديمقراطية التقليدية فإذا كانت الديمقراطية التقليدية

تُعترف بالمعارضة والرأي الآخر ، فإن هذا الاعتراف ما هو إلا دليل حيّ على الصراع الطبقي في المجتمع الرأسمالي ، الذي لا ينتهي إلا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كلّ وسائل الإنتاج لضمان إلغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والتي لا تملك .

وكما مارست البورجوازية دكتاتوريتها من خلال أنظمة الحكم القائمة على مبادئ المذهب الفردي ، فلا بدّ للبروليتاريا أن تمارس ديكتاتورياتها في ظلّ سلطة اشتراكية أيضاً ، وهو ما يعرف بديكتاتورية البروليتاريا ، وكان "ماركس" أول مفكّر اشتراكي أضفى مضموناً شعبياً على مصطلح الدكتاتورية ، حيث جعلها مرادفة للسلطة الشعبية للبروليتاريا التي تمثّل القاعدة العريضة في مقابل دكتاتورية البورجوازية ، ومن ثمّ إعطائها سلطة تسخّرها لخدمة مصالحها ، مثلما حازتها الطبقة البورجوازية وسخّرتها لتحقيق أهدافها ، وإذا كان الماركسيون لا ينكرون الصفة الدكتاتورية لنظام حكمهم كما تدلّ عليه تسميته فإنهم يبرّرونها بأنها لازمة و مؤقتة وعادلة¹ .

¹ فهي لازمة للتخلّص من الاستغلال الطبقي الذي تمارسه الطبقة البرجوازية المسيطرة على السلطة ، مستغلة كافة أجهزة الدولة لخدمتها ولتحقيق مصالحها ، وبالتالي تعتبر دكتاتورية البروليتاريا أداة لضمان وكفالة الحرية في المرحلة الأولى من مراحل تطوّر الدولة طبقاً للإيديولوجية الماركسية . وهي مؤقتة لأن هذه المرحلة التي تقوم فيها دكتاتورية البروليتاريا هي مجرد انتقال تفرض فيه الدكتاتورية النظام الصارم على أعدائها ، ويتمّ فيها أيضاً تدريب هذه الطبقة على القيام بمهام الحكم ، لا تلبث أن تزول بمجرد زوال الطبقات وقيام المجتمع اللاتبقي . وهي عادلة لأنها دكتاتورية الأغلبية تعمل لخيرها ضد الأقلية ، وهذا طبقاً لرأي لينين "حق البروليتاريا التي لها أن تظلم هذه الأقلية الممثّلة في طبقة البورجوازية" . ينظر : د./ هاني سليمان الطعيمات ، مرجع سابق ، ص 124 .

ج- نقد المذهب الاشتراكي :

وجّه الفقه لهذا المذهب عدّة انتقادات يمكن إجمالها فيما يلي¹ :

1- إن هذا المذهب لن يؤدي إلى القضاء على الاستغلال كما تصوّر الاشتراكيون، بل إن الاستغلال سوف يكون موجوداً في النظام الاشتراكي بصورة سافرة و واضحة ، فإذا كان الاستغلال في النظام الفردي مصدره أصحاب رؤوس الأموال ويتمثّل في استغلالها لطبقة العمال ، فإن الاستغلال في النظام الاشتراكي يكون مصدره كبار الحكّام الذين يتولّون إدارة الإنتاج ، ويتمثّل في استغلال هؤلاء لصغار الموظفين ، وعلى هذا النحو تحلّ الطبقة الحاكمة وكبار الموظفين في النظام الاشتراكي محلّ كبار الملاك وأصحاب رؤوس الأموال في النظام الفردي ، ومن ثمّ فإن الاستغلال سوف يكون موجوداً في كلا النظامين وإن اختلف مصدره وصورة في كلّ منهما .

2- يقوم المذهب الاشتراكي على إلغاء الملكية الخاصة ، وهو ما يتعارض والطبيعة البشرية في الإنسان وغرائزه صوب التملّك ، الأمر الذي يؤدي إلى قتل الحافز الفردي للعمل ، ويقعد بالأفراد عن الجدّ والنشاط ويبعث فيهم روح الخمول والاستكانة بدلاً من روح الابتكار والعمل .

3- كما قيل بأن تدخّل الدولة في مجال الأنشطة الفردية ينطوي على انتهاك الحريات والحقوق الفردية ، إذ ليست وظيفة الإنتاج من الوظائف الطبيعية للدولة ، فتدخّل الدولة يجب أن لا يتعدى مراقبة الإنتاج والإشراف عليه دون أن يتجاوز ذلك إلى اعتبار مزاوله هذه الأنشطة حقاً من حقوق الدولة أو بمعنى أدق وظيفة من وظائفها .

¹ د./ ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص 232 .

وعلى الرغم من النجاح الذي حققه هذا المذهب مرحلياً في بعض الدول التي تبنته وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي السابق ، فإن المذهب الاشتراكي لاقى تراجعاً كبيراً منذ نهاية الثمانينات من القرن العشرين بعد الفشل الذي لاقاه على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، مما أدى إلى انهيار أغلب الدول التي تبنته كلياً ، وإلى تخلي الكثير من الأحزاب السياسية في العديد من الدول التي تستند إلى المبادئ الفلسفية للمذهب الاشتراكي عن أغلب هذه المبادئ¹ .

إلا أن هناك من يعتبر أن المذاهب الاشتراكية متعددة ومتنوعة تندرج الماركسية في أقصى اليسار إلى المذهب الاجتماعي في أقصى اليمين² ، وهو ما سنعالجه في المبحث التالي .

3. المذهب الاجتماعي *La doctrine social* :³

كان من نتيجة التطرف الذي تبدى في المذهبين الفردي والاشتراكي أن ظهرت اتجاهات حديثة تحاول الأخذ بحلول وسطى بين المذهبين السالفين حتى تتجنب عيوب كل منهما.

فإن كان المذهب الفردي يحارب فكرة تدخل الدولة في نشاط الأفراد ، ويرى أن غاية الدولة الوحيدة هي الفرد ومصالحه ، ويحدد وظيفة الدولة في مجرد دور سلمي

¹ ففي دول أوروبا الغربية نجد مثلاً في بريطانيا أن حزب العمال تخلى عن مبادئه الراضية للخصخصة ، وكذلك الأمر بالنسبة للحزب الاشتراكي الفرنسي الذي يمكن الاستنتاج من برنامجه الانتخابي في الانتخابات التشريعية الأخيرة أنه قد تحول إلى حزب اجتماعي كما هو الحال بالنسبة لحزب العمال البريطاني ، ينظر: د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 218.

² حول الأسس العامة للماركسية يراجع : د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 128.

³ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 219.

يتوقف على الدولة الحارسة التي تعني فقط بحماية الدولة في الخارج وحماية مصالح الأفراد في الداخل وإقرار العدل بينهم دون أي تدخل في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية ، وهذا ينطوي على تطرف ومغالة لأن هذا الدور السلبي للدولة ضار بالمجتمع ولا يحقق المصلحة العامة ، فإن المذهب الاشتراكي ، وبالذات الاشتراكية الماركسية ، تتطرف في الاتجاه العكسي ، حيث يجعل غاية الدولة الوحيدة هي مصلحة المجتمع فقط دون مراعاة لمصلحة وحرية الفرد ، ويطلق بذلك يد الدولة للتدخل في كل شيء وفي كل مجال .

فتبلورت الانتقادات السابقة وأخرجت في نهاية المطاف مذهباً جديداً هو المذهب الاجتماعي La doctrine social¹ الذي لا يحرم تدخل الدولة ، ولا يحتّم عليها التدخل الكلي في جميع النشاطات ، وإنما يتخذ موقفاً وسطاً بين التحريم والتحریم ، إذ يسمح للدولة بالتدخل بقدر معين لتحقيق مصلحة الجماعة وتحقيق أهدافها ، وهذا الدور يترتب عليه تحوّل في المدلول الفلسفي للحقوق والحريات إلى اتجاه جديد هو حقوق الفرد الاجتماعية ، وما يستتبعه من ضرورة تقييد للحريات الفردية بطريقة تكفل التوافق بين حريات الأفراد جميعاً وبما يضمن عدم الاعتماد على الغير .

وللوقوف على دور المذهب الاجتماعي وأثره في تحديد وظيفة الدولة الحديثة، أتعرض للأسس التي يقوم عليها ، لأصل إلى توضيح وظيفة الدولة الحديثة في ظلّ هذا

¹ ذهب البعض بأن المذهب الاجتماعي لا يعتبر في حقيق الأمر مذهباً حسب المعنى الحقيقي لهذه الكلمة، حيث أنه لا يستقل بقواعد وأصول خاصة به يمكن أن تضيف عليه هذا الوصف، فهو لا يعدو أن يكون مجرد اتجاهات تعمل على الحد من مساوئ المذهبين الفردي والاشتراكي، فهو مجرد الحل الوسط بين هذين المذهبين ودون أن يحمل في الحقيقة أصولاً وقواعد ثابتة ، ينظر: د./ محمد أيمن شرف، مرجع سابق، ص 466 ؛ ويراجع في تفصيل ذلك: د./محسن خليل، مرجع سابق ، ص 360 وما بعدها ؛ د./عاصم عجيلة ود./محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 398 وما بعدها.

المذهب ، ثم توضيح الانعكاسات لهذه الوظيفة على الأداء التشريعي لمؤسسات الدولة ، وأخيراً أتعرض إلى نقد وتقييم المذهب الاجتماعي ، وكل هذا في مباحث متوالية .

أ- أسس المذهب الاجتماعي:

لا يمثل المذهب الاجتماعي فكراً جديداً مستقلاً بأصوله وأسسهِ ، فلا يعدو أن يكون مجموعة رؤى فكرية تدور في فلك الملامح العامة الناتجة عن التوفيق بين المذهب الفردي و المذهب الاشتراكي ، و التي كان لكلّ من "أوغست كونت " و "ليون دوجي " فضل كبير في إيضاحها ، و مع ذلك يمكننا تحديد أهم المبررات التي كانت بمثابة الأسس التي استند إليها دعاة المذهب في تصوّرهم لوظيفة الدولة ، والتي أحاول تقسيمها وفقاً للخطة التي اتبعتها في عرض أسس المذهبين الفردي و الاشتراكي .

- الأساس الفلسفي :

فحوى المذهب الاجتماعي في هذا الإطار ، وكما صاغه الفقيهين "أوغست كونت" و "ليون دوجي" ، هو أن ما انتهت إليه التعاليم التحرّرية من القول بأن للإنسان حقوقاً طبيعية سابقة في وجودها على وجود الجماعة ، وأن هذه الأخيرة ما وجدت إلا من أجل حراستها ، هو قول غير سليم ، بل الصحيح أن تلك الحقوق ذات وظيفة اجتماعية و اقتصادية ، ومن ثمّ فلا يمكن ممارستها إلا في إطار جماعي ، وطالما أنّها بهذا الوصف ، فيكون من حق الجماعة أن تنظّمها وتحفّظها بالقيود التي تراها مناسبة لحفظ توازن حركة الحياة الاجتماعية¹ .

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : أ. /بلوطي العمري ، مرجع سابق ، ص 80 و ما بعدها .

- الأساس الاقتصادي :

يقوم المذهب الاجتماعي من الناحية الاقتصادية على أساس التوازن بين الفرد و المجتمع L'équilibre entre l'individu et la société ، حيث تعتبر الإيديولوجية هنا توفيقية ، فهي محاولة للتوفيق بين الليبرالية و الاجتماعية ، بين الحرية وكفاءة النظام الاقتصادي ، بين ضرورة مراعاة الإعتبارات الاجتماعية والاستفادة من كفاءات الفرد وقدراته وتمايزها وتغايرها ، بين ضرورات التكافل الاجتماعي والرشادة في المنافسة، بين مواجهة الاحتكارات وتصحيح آثار السوق الضارة ، فهي محاولة تهدف إلى تحقيق التوازن بين الفرد والمجتمع دون التضحية بحقوق الفرد من جهة وحفظ حقوق المجتمع من ناحية أخرى¹ .

- الأساس السياسي :

يرى دعاة المذهب الاجتماعي ضرورة تخلي الدولة عن السياسة الليبرالية السابقة، واتباع سياسة تدخّلية تؤدي إلى تطوير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في سبيل التقريب بين الطبقات والتخفيف من التفاوتات إن لم يكن إزالتها ، بعد أن رصدوا مساوئ الديمقراطية السياسية .

و هكذا فإن القبول بمبدأ تدخّل الدولة لتحسين أوضاع الطبقات العاملة لا يحول دون استمرار وتحديد الليبرالية الاقتصادية على أسس مدروسة تجعل منها ليبرالية منظّمة Libéralisme Organisé ، وتحويل الديمقراطية السياسية التقليدية إلى ديمقراطية اجتماعية La social-démocratie ، أي ديمقراطية تتوفّر فيها الضمانات الاجتماعية على اختلاف أنواعها لرفع مستوى الطبقات العاملة وتأمين حياة أفضل لها² .

¹ أ. /بلوطي العمري ، مرجع سابق ، ص 83 .

² أ. /بلوطي العمري ، نفس المرجع ، ص 84 .

د- نقد المذهب الاجتماعي من الناحية العملية¹ :

يرى البعض أن تدخّل الدولة في الحياة الاقتصادية ليس في الواقع سوى إعادة ترتيب للعلاقة بين الدولة والحياة الاقتصادية ، ويصوِّرون الدولة الرأسمالية المعاصرة كدولة احتكارات ، أي كأداة تملكها الأقلية لضرب مصالح الأغلبية ، وأن الدولة ذاتها أصبحت كحزب سياسي رسمي ضخّم يخدم رأس مال الذي يدير وينظم الإدارات والمؤسسات والأجهزة العامة بصورة استبدادية بغية إخضاعها لمتطلّباته .

ويضيف "موريس دوفرجي" أن هذه المرحلة الجديدة من التطوُّر التي تمرّ بها الدولة الليبرالية والتي يسميها "بالتقنوديمقراطية" تقوم على أساس المشاريع و المؤسسات الكبرى ذات الإدارة الجماعية التي تخطّط لنشاطها وتفرض منتوجاتها عن طريق الإشهار و وسائل الإعلام ، ويتطلّب هذا النموذج تدخّل الحكّام لضمان التنظيم العام للإنتاج والاستهلاك والمبادلات بعدّة أساليب وطرق .

ويكون الصراع السياسي بين أحزاب جماهيرية منظمّة ومسيطرة على أعضائها وقادتها وموجّهة لنشاطهم في شكل جماعي ، لكن اتّخاذ القرارات لا يتمّ داخل هذه البنى السلطوية الرسمية وإنما داخل أطر تقنية تتحكّم فيها الأوليغارشيات الاقتصادية بعيداً عن القاعدة الاجتماعية المتمثّلة في الناحيين والمستهلكين ، بعد اتّخاذ القرارات داخل تلك الدوائر يأتي الإعلام والإشهار لإقناع القاعدة بقبول ذلك التوجيه ، فالدولة تصبح معنية ، قبل كلّ شيء ، بإعادة تنظيم رأس المال باتجاه حصره و البحث عن طرق جديدة لتوظيفه .

¹ أ. / ميشال ميّاي ، دولة القانون مقدّمة في نقد القانون الدستوري ، ترجمة د. / سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، سنة 1982 ، ص 117 .

فالدولة تتجلى كمقاول رأسمالي احتكاري Contractant monopole capitaliste ، يتطلب تركيز توظيف رأس المال وحصر السلطة السياسية .

ه- تقدير المذهب الاجتماعي:

وفي الواقع اكتسح هذا المذهب أغلب دول العالم وخاصةً دول أوروبا الغربية ، وعلى وجه التحديد الدول الاسكندنافية ، حيث تلعب الدولة الدور الأساسي في المجال الاجتماعي وخصوصاً في قطاعي الصحة والتعليم ويعتبر الضمان الاجتماعي La solidarité social أحد أهم خصائص هذه الدول .

وبهذا الخصوص هناك من يعتقد بأن المذهب السياسي الإسلامي ينظر لدور و وظائف الدولة نظرة قريية أو مماثلة للمذهب الاجتماعي ، وذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار موقف الإسلام من الفرد والجماعة الذين هما الأساس الفلسفي لتحديد دور الدولة في كل المذاهب .

فالإسلام يقف على مسافة واحدة في نظره للفرد والمجتمع ، فالفرد الذي هو طبعاً أسبق من الجماعة في الوجود مكرم و يتمتع بقيمة رفيعة أمام الله و الجماعة و السلطة ، وهو يتمتع بالحرية الملازمة لمسؤوليته ، فالحرية هي الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الفردية في الإسلام ، فالفرد إذاً حسب المذهب السياسي الإسلامي هو كيان قائم بذاته له قيمته وحرية و حقوقه ، ولكن ليس وحده في الوجود ، فهناك أيضاً المجتمع الذي له قيمته و حقوقه الخاصة به ، وقيمة الفرد و حقوقه و قيمة المجتمع و حقوقه محدّدة

بنصوص الشريعة الإسلامية التي لم يضعها لا الفرد ولا المجتمع و إنما الله خالق الفرد والمجتمع¹.

فالإسلام ينظم كل الأمور والعلاقات المختلفة ، ويضع الأصول والمبادئ العامة التي تقوم عليها التشريعات التي لا بدّ منها لقيام الأمة والدولة على أسس معقولة و مقبولة لتفي بحاجات الناس وتضمن الصلاح و الفلاح للحاكم والمحكوم في كل زمان و مكان² ، و هو دين يتّسع للحركة الفكرية الواسعة العاقلة ، إذ لا يقف في عقائده وأصوله التشريعية على لون واحد من التفكير أو فهم واحد للتشريع³.

فالإسلام كما قال الإمام ابن تيمية "جماع للسياسة العادلة والولاية الصالحة"، و وظائف ومهام الدولة الإسلامية متعدّدة ، والتعدّد مصدره أسس الدولة وعناصرها وأهدافها ، لكن المتّبع لهذه الدراسة يجد أن هناك وظائف أساسية يجب على الدولة الإسلامية أن تؤدّيها وتحرص على ضمان أدائها وهي الأمر بالمعروف والنهي عن

¹ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص220 ؛ لمزيد من التفصيل حول مكانة الفرد في التشريع الإسلامي ينظر: د./ فتحي الدريني ، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم ، مؤسسة الرسالة، بيروت ، سنة 1987.

² د./ نعمان الخطيب ، مرجع سابق ، ص 148.

³ ولئن اتهمه الإعلام وبعض الكتاب بالجمود والتخلف على أساس أن قواعده غير قادرة على ملائمة الظروف الاجتماعية والمادية والاقتصادية المتطورة في كل زمان ومكان ، فإن هذا الاتهام لا يصدر إلا عن غير علم بأحكام الإسلام و قواعده العامة التي تسمو على كل القواعد الوضعية ، والتي هي عنوان الخلود لهذا الدين الحنيف ، ينظر: د./ عبد الحميد متولي ، الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بدون تاريخ ، ص 55؛ د./نعمان الخطيب ، مرجع سابق، ص 169؛ الإمام ابن تيمية، الإمامة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ، دار المعرفة، بيروت ؛ د./ عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية و نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية ، مؤسسة الرسالة، بيروت 1984. ص17.

المنكر(الرقابة) ، والجهد (الذي يحكم السياسة الخارجية ومسائل الحرب والسلام) التعليم والعناية به وإقامة العدل ورد المظالم في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية ، وكلها عمليات مركبة متكاملة .

وإذا كان المذهب الاجتماعي يتفق مع المذهب الاشتراكي في ضرورة تدخل الدولة فإن هناك اختلافاً بين المذهبين فيما يتعلق بمدى هذا التدخل ، فهو يلتقي مع المذهب الاشتراكي في الهجوم على المذهب الغربي والدعوة إلى تدخل الدولة في مجالات خارجة عن نطاق أعمال الدولة الحارسة ، وإن كان هذا التدخل نسبياً ، أي ليس مطلقاً بالصورة والدرجة التي تبناها الفكر الاشتراكي المتطرف¹ .

وقد ترتب على اعتناق المذهب الاجتماعي تغيير المفهوم الديمقراطي أو بالأحرى **تضائل أهمية الجانب السياسي للديمقراطية²** .

فلم يعد المفهوم الديمقراطي مقصوراً على حماية الحريات والحقوق الفردية فحسب، بل تعدى ذلك إلى ضرورة تعديل النظام الاقتصادي في الدولة بما يكفل توفير

¹ د. / ابراهيم عبد العزيز شيجا ، مرجع سابق ، ص 234 .

² ولذلك ذهب البعض إلى أنه على خلاف ما كان يتصور من أن التقدم الصناعي الهائل سيؤدي إلى سعادة الفرد و نمو الديمقراطية، فإن هذا التقدم قد ترتب عليه انحسار الديمقراطية التقليدية التي أصبحت عاجزة من أن تسائر ظروف المجتمعات المتقدمة ، فقد عجزت فكرة التوازن التقليدي بين السلطات في الدولة عن العمل في المراحل التي تسمى "مرحلة ما بعد التقدم" ولم تعد الأمور تسير وفق بيانات قائمة على أيديولوجيات ومبادئ نظرية، وأصبحت تسير وفق أهداف علمية محسوبة حساباً دقيقاً، ولم يعد للصراعات الإيديولوجية والسياسية دور كبير، لأن مجتمعات ما بعد التقدم لا تثير مشكلات سياسية بقدر ما تثير مشكلات فنية معقدة تحتاج لمواجهتها إلى فنيين على درجة عالية من التخصص.، ينظر: د. / رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 806؛ و يراجع في هذا المعنى: د. / عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، سنة 1981، ص 216-217.

مستوى معيشة كريمة للمواطنين ، فأصبح للمدلول الديمقراطي مغزى اقتصادي إلى جوار مدلوله السياسي¹ ، وبالنتيجة لما تقدّم كان لا بدّ أن تستجيب الديمقراطية للظروف المتغيرة التي استوجبت اتباع سياسة التدخّل لتنظيم الحياة الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية ، وهي التي تتمثّل في استهداف الحكومة تحقيق نوع من المساواة المادية أو المساواة في الثروة دون المساواة السياسية وحدها ، وأصبحت غاية النظام السياسي إقامة العدل الشامل بين الناس و تمكين الأفراد من الحياة العزيزة الكريمة وتهيئة أسباب الطمأنينة والرفاهية لهم² .

ويقرّر أنصار الديمقراطية الاجتماعية أن هذا النظام ضروري لتحقيق الديمقراطية السياسية ومكمل لها ، على أساس أن توفير ضروريات الحياة الفرد تمكّنه من ممارسة حقوقه السياسية .

كما أسهم الفكر الاقتصادي المعاصر بصورة فعّالة في إبراز أهمية مبدأ الديمقراطية الاجتماعية ، فقد قضت النظريات الاقتصادية المعاصرة على افتراضات المذهب الحر ، ولم يعد هناك من يعتقد اليوم أن المبادرة الفردية خيرٌ دائماً وأن تدخّل الدولة شرٌّ ، وبناءً على ذلك ، فإن جميع الدول ، وكذلك الدول التي لا تزال متمسّكة بالنظريات الاقتصادية الحرة كالولايات المتحدة الأمريكية ، قد أخذت بتدخّل الهيئات الحاكمة في الحياة الاقتصادية بهدف تحقيق نوع من المساواة الاجتماعية³ .

¹ د./ أنور أحمد رسلان ، مرجع سابق ، ص 157.

² د./ أحمد عباس ، مرجع سابق ، ص 268

³ د./ أحمد عباس ، نفس المرجع ، ص 269-270.

و- أثر المذهب الاجتماعي في ازدياد نفوذ السلطة التنفيذية¹ :

أحدث المذهب الاجتماعي أثراً ملحوظاً في دول العالم المعاصر، إذا انتهجت معظمها سياسة التدخل L'interventionnisme في الكثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية .

فقد أصبحت الدولة الحديثة تمارس وظائف متعدّدة ، اقتصادية واجتماعية، بهدف ضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي وزيادة الدخل القومي وتوجيه الاقتصاد الوطني وفق أسس عملية ، و الحدّ من الفوارق الطبقية بين مختلف الفئات الاجتماعية .

وقد أدى هذا التطوّر في وظيفة الدولة بتدخلها المتزايد في كافة النشاطات الإنسانية إلى استفادة المؤسسة التنفيذية من هذا التحوّل و إحداث تأثير مباشر على تنظيم السلطة في الدولة ككل ، وفي انقلاب العلاقة التي كانت سائدة بين السلطة التنفيذية و البرلمان جذريا ، و تتجلى مصادر هذا التحوّل في الآتي :

1- لم تعد الوظيفة التشريعية المتمثلة في وضع القواعد العامة المجردة مقصورة على البرلمان ، ومن ثمّ فإن الوظيفة الحكومية ليست وظيفة تنفيذية ، بل امتدّت نشاطها إلى المجال التشريعي ، فمهمّة الحكومة ليست فقط التنفيذ ولكن التخطيط و التوقع و الإدارة و الاستخلاص واتّخاذ القرارات في المسائل السياسية و الاقتصادية والاجتماعية ، ولذلك لم يعد يسمح بوصف الحكومة في الدولة الحديثة بأنها مجرد سلطة تنفيذية ، وإنما توصف اليوم بالسلطة الحكومية أو السلطة الحاكمة² .

2- لقد انحصرت مهمة البرلمان مع مرور الزمن ، بحكم العوامل السابقة ، في وضع المبادئ الأساسية والخطوط العريضة ، بينما انتقلت مهمّة التشريع في التفاصيل والجزئيات

¹ أ. /بلوطي العمري ، مرجع سابق ، ص 86 وما بعدها.

² د. /لمين شريط ، مرجع سابق ، ص 28 - 29 .

وفي الأمور المستجدة إلى المؤسسة التنفيذية - بقيادة وتوجيه رئيس الدولة - كما ضاق المجال التشريعي وأصبح في كثير من البلدان مجالاً مقيداً ، في حين اتسع المجال التنظيمي ، بل استقل وأصبح غير مقيد ومن ثم أصبح المرسوم "تقنية للحكم" بعكس ما كان عليه قديماً حيث يفترض مبدأ الفصل بين السلطات principe du séparation des pouvoirs خضوعه للقانون.

3- كما ترتب على هذا التحول في دور الدولة أن اتسم نشاطها بطابع في مغرق في التخصص يتطلب وجود خبراء فنيين ومتخصصين ممن يسمون بالتكنوقراط¹ ، يصعب على البرلمان التصدي له إذ لا يتوافر لأعضائه التخصص الفني اللازم الذي يمكنهم من تفهم المشكلات الفنية المعقدة المرتبطة بالدولة الحديثة ، مما أصاب البرلمان بالشلل وأصبحت جهات استشارية لعجزها عن تفهم الكثير من المشروعات الفنية التي يقوم رئيس الدولة من خلال جهازه التنفيذي بإعدادها ، كما أصبح الجهاز التنفيذي هو الجهة الوحيدة القادرة على مواجهة تلك المشكلات و إيجاد الحلول لها بما يملكه من إمكانيات تؤهله على القيام بذلك ، بالإضافة إلى قدرته على سرعة اتخاذ القرار في المشكلات المعقدة نظراً لدرايته بتفاصيل هذه المشكلات لانعقاده و تواجده الدائم واتصاله المستمر بالمواطنين ، وذلك على نقيض عمل البرلمان الذي لا يتطلب الانعقاد الدائم ، إلى جانب ما يتسم به عمل البرلمان من بطء نظراً لما يثيره الأعضاء من مناقشات نظرية متعددة ، يضاف إلى ذلك عدم إمكانية ملاحقة عضو البرلمان للتطور الذي صاحب دور الدولة لأنه يحتاج إلى قدرات فنية متخصصة لا تتوافر لغالبية أعضاء البرلمان ، وقد ساعد هذا الوضع على تدخل رئيس الدولة بصورة مباشرة أو عن طريق جهازه التنفيذي في المجال التشريعي باقتراح القوانين التي تناسب مع هذا التطور ، واقتصار دور البرلمان على مناقشة الصيغة القانونية لمشروعات القوانين الحكومية فقط،

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 466 ؛ د./ارمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص 866.

لدرجة أن ذهب البعض في فرنسا إلى إطلاق عبارة "آلية الوظيفة التشريعية"، ومفاد ذلك أن يعرض مشروع القانون المقدم من الحكومة على البرلمان الذي لا يملك سوى قبوله كليةً أو رفضه كليةً دون إحداث تعديل فيه¹، ويعدّ هذا الوضع مظهرًا مباشرًا لتزايد الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة².

4- إن إشباع هذه الطلبات الملحة تفرض متابعة الإحصائيات و التكهّات الاقتصادية و مراقبة النشاط الاقتصادي لاستكشاف مواقع الضعف فيه لمواجهةها ، كما تفرض توافر معلومات متجدّدة و بحجم كبير و باستمرار ، و هذه المعلومات هي اليوم بيد الجهاز التنفيذي ، أي الحكومة التي تجمعها بفضل العدد الهائل من الموظفين التابعين لها ، ولذا ازداد عدد الأجهزة التقنية المختصة في كل المجالات لدراسة المشاكل وتقديم الحلول العملية المناسبة .

5- كل هذه التحوّلات أدّت إلى بروز ظاهرة تركيز سلطة الدولة في يد الجهاز التنفيذي وتشخيصها في شخص واحد هو رئيس الدولة ، و لم تعدّ الظاهرة قاصرة على البلدان الاشتراكية أو النامية ، بل عمّت الأنظمة الليبرالية منذ الحرب العالمية الثانية ، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث التالي .

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 466 ؛ ولمزيد من التفصيل ينظر: د./ محمد ماهر أبو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، دار النهضة العربية ، سنة 1987، ص339.

² فالملاحظ أن تزايد تدخل الدولة مرتبط بتزايد التقدم التكنولوجي ، فكلما زاد التقدم الصناعي كلما انعكس ذلك على مدى تدخل الدولة واتساع سلطاتها وازدياد سيطرتها على الأفراد، فلا شك أن السلطة التنفيذية هي الجهة القادرة على إحداث التحول داخل الدولة لصالح تحقيق أهداف الشعوب ، ينظر: د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 206 .

الفرع الثاني - تشخيص السلطة :

L'Etat est L'institution des institutions تعتبر الدولة مؤسسة المؤسسات ، فهي مؤسسة تضمن قيام و استمرار و أداء الهيئات المتفرعة عنها لعملها بكفاءة عبر تطوير النظام الاجتماعي و الاقتصادي للمجتمع ، و هو ما يعرف بتأسيس السلطة L' institutionnalisation du pouvoir والذي لا تصل إليه الدول إلا بعد أن تحرز قدراً كبيراً من التقدّم ، غير أن هناك ظاهرة تكاد تكون عامة في جميع الدول على اختلاف درجة تقدّمها انتشرت في السنوات الأخيرة و هي ظاهرة تشخيص السلطة La personnalisation du pouvoir¹ .

وعلى ذلك فإنني سأتناول الموضوعات التي يتضمنّها هذا البحث المخصّص لتشخيص السلطة كسبب من أسباب تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة .

1- تأسيس السلطة :

L'institutionnalisation du pouvoir تتضمن فكرة تأسيس السلطة مفهومين متكاملين يتجسد الأوّل في نقل سند السلطة من شخص من يتولّاها و إيداعها في هيئة أو مؤسسة مع إخضاعها لنظام معيّن ، و يتجلى الثاني في تعدّد المؤسسات والعمل على تحقيق أهداف المؤسسة لا استغلال المؤسسة لتحقيق مصالح شخصية ، وسأفصّل هذه النقاط التي ينطوي عليها تأسيس السلطة فيما يلي² :

¹ د./ سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ، سنة 1988 ، ص109.

² د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 114 وما بعدها.

1-نقل سند السلطة من الإنسان إلى المؤسسة¹:

يؤكد "بيردو" أن تأسيس السلطة هو خاتمة تطوّر وتكيّف تدريجي من الإطارات القانونية للاستجابة لآمال الجماعة ، يترتب على اكتماله فصل السلطة عن من يمارسوها و ظهور الدولة باعتبارها مؤسسة تمسك بالسلطة السياسية².

¹ د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 114 .

² يرى الأستاذ الدكتور ثروت بدوي أن تأسيس السلطة أي الانتقال من مرحلة السلطة الشخصية التي يتمتع بها الحاكم على أنها ملك له ومرتبطة بشخصه إلى مرحلة السلطة المجردة التي تجد مصدرها في الجماعة لم يتم دفعة واحدة ، ويضيف الأستاذ الدكتور ثروت بدوي أن الحاكم كان كل شيء في الجماعة يمارس عليها سلطة مطلقة يستمدّها من شخصه أو بسبب ماله من قوة مادية أو ما يتمتع به من شجاعة أو حكمة هيأت له الاستيلاء على السلطة، أو إخضاع الأفراد لنفوذه الذي لا حدود له، ولكن ذلك الوضع الذي تميزت به البلاد الأوربية في العصور الوسطى، لم يكن من الممكن أن يستمر، فالسلطة الشخصية التي ترتبط بإنسان معين لا تجد لها من سند ترتكز عليه إلا قوة صاحبها، المادية والمعنوية، الأمر الذي لا يجعل منها سلطة مشروعة، ومن ثم كانت تلك السلطة محلا للزاع، ومحطا للأطماع، وبالتالي كانت تزول بزوال صاحبها أو باهتیار قوته أمام قوة أكبر، ولا شك أن هذا الوضع غير المستقر لم يكن ليرضى الحكام والحكومين على السواء. لذلك فإنه مع تقدم الجماعة السياسية وتشعب حاجاتها وتيقظ ضميرها، استشعر أفرادها ضرورة قيام سلطة لها طابع الدوام والاستقرار سلطة تكون بمنأى عن الهزات والتقلبات والمشاحنات ، وتأخذ بيدها أمور الجماعة وتديرها وفقا لمقتضيات الصالح العام، لا وفقا لمصلحة الحكام الذين يمارسونها، ومنذ ذلك الحين قام الفصل بين السلطة السياسية في الجماعة والفرد أو الأفراد الذين يمارسونها، ولم تعد هذه السلطة مجرد سلطة فعلية تستند إلى القوة ، ولكن أصبحت سلطة قانونية يخضع لها أعضاء الجماعة بدافع الرغبة في إقامة النظام وحماية الحرية. د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، هامش ص 211 ، و لمزيد من التفصيل ينظر: د./ ثروت بدوي: النظم السياسية ، مرجع السابق ، ص 25 - 26.

و أتفق مع الدكتور ثروت بدوي و الدكتورة سعاد الشرقاوي في أن تأسيس السلطة قديم بمظاهره المختلفة في الدول الأوربية بعد تطور طويل من العصور الوسطى إلى العصور الحديثة. و يرى الأستاذة أن تأسيس السلطة لم يتم في دول العالم الثالث كما سنفصل لاحقا .

فتأسيس السلطة ، يضيف بيردو ، هو نتاج تكامل بين الملكات الذهنية للمفكرين الذين يتصوّرون شكلاً سياسياً جديداً تنفصل فيه السلطة عن الحكم لتتجسّد الدولة و بين المحيط الاجتماعي الذي يوفر الظروف المادية و المعنوية الملائمة للانتقال من شخصية السلطة إلى تأسيس السلطة .

و في الحقيقة إن دراسة النصوص الدستورية غير كافية لفهم تأسيس السلطة ، فالمؤسسات لا تحمل في ذاتها مؤهلات نجاحها من الناحية العملية ، وإنما يتوقّف نجاحها على الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تعمل في ظلّها ، ويبدو أن تحديث المجتمعات المتخلّفة يلاقي مقاومة من القوى الاقتصادية والسياسية السائدة في هذه المجتمعات ، لصعوبة إدراكها لفكرة تأسيس السلطة ، وهكذا فشلت فكرة تأسيس السلطة في المجتمعات المتخلّفة لأنها تلقّفتها من الخارج دون أن تكون لها جذور عميقة في المجتمع¹ .

إن تصوّر السلطة على هذا النحو يفسّر لنا ظاهرة عدم اكتمال تأسيس سلطة الدولة في كثير من دول العالم الثالث ، إذ لم تهيأ في هذه الدول الظروف التاريخية والاجتماعية والمعنوية اللازمة لتحوّل سلطة الدولة من سلطة شخصية إلى سلطة مؤسسة² .

¹ ينظر : د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 117 .

² فرغم إجماع الاقتصاديين على أن دور الدولة أساسي لمعالجة مشاكل التخلّف الاقتصادي في دول العالم الثالث ، فإن الفكر السياسي المعاصر يلاحظ أن الدولة كمؤسسة لا وجود لها في هذه الدول ، ويرجع ذلك إلى أن تأسيس السلطة في الدول الأوربية كان نتيجة تطوّر طويل أدى إلى نضج فكرة الدولة ، بينما استوردت دول العالم الثالث فكرة الدولة من الدول المتقدّمة دون أن تكون مهياًة لاستقبالها .

لقد كان تأسيس السلطة في الدول المتقدّمة ثمرة تطوّر تاريخي طويل امتد على مدى قرون تخلّلتها حروب وثورات ، وكان تحديث الحياة السياسية يسير جنباً إلى جنب مع التقدّم الاقتصادي ، فانتشار الدساتير كان ظاهرة مصاحبة للتنمية ، وهكذا فقد ولدت فكرة الدولة وبرز تأسيس السلطة باعتبارهما استجابة لحاجة داخلية دون أن يؤثّر العالم الخارجي على هذا التحوّل الداخلي العميق . أما في دول العالم الثالث فإن الدولة =

2- إخضاع السلطة لنظام قانوني¹ :

إن اصطلاح تأسيس السلطة L'institutionnalisation du pouvoir مشتق من اصطلاح مؤسسة institution الذي ينطوي على معنى الخضوع لنظام معيّن ، ولذلك فإن اصطلاح institution يقابله في اللغة العربية اصطلاحان اصطلاح مؤسسة واصطلاح منظّمة اللذان يعتبران مترادفين .

ويعني إخضاع السلطة لنظام قانوني وضع قواعد تنظّم أهداف المؤسسة وطريقة تولي السلطة و شغل الوظائف و تحديد أسلوب سير العمل بالمؤسسة وكيفية تمويلها و مراقبة وسائل الإنفاق ، كما يعني إرساء قواعد مساءلة العاملين بالمؤسسة سواءاً أكانوا رؤساء أم مرؤوسين .

لهذه الاعتبارات أولى علماء الإدارة العامة عناية خاصة لموضوع التنظيم الإداري و وضعوا نظريات في التنظيم لفهم مشاكل المؤسسات العامة و بلورت القواعد الكفيلة

=وتأسيس السلطة والدستور ليست نتاج تطوّر تاريخي أو ثمرة المحيط الاجتماعي والاقتصادي ، ذلك أن الاستقلال أدى إلى إمساك نخبة مطلّعة على الثقافة الغربية بالسلطة ، بينما تعيش أغلبية الشعب نمطاً من الحياة البدائية التقليدية ، و رأت النخبة الحاكمة في الدول المتخلّفة أن الدولة في العالم المتقدّم تسمح بإقامة حكم قوي و فعّال فاعتقدت أنه من المستحسن نقل هذا النظام إلى بلادها ، وعلى ذلك فقد فكّرت في إمكان استخدام مؤسسة الدولة الحديثة في بلادها وفرضها على مجتمعاتها ، وهو ماحدث في الفترة التالية على سنة 1945 حيث تأسّست دول حديثة و هي تسعى من وراء إقامة هذه الدول الحديثة إلى التغلّب على تخلفها واللاحق بالدول المتقدّمة والدخول في العصر الحديث .

غير أن هذه الرغبة في التحديث المصحوبة باستيراد النظم السائدة في الدول المتقدّمة اصطدمت بعقبات كبيرة ، فالدولة وتأسيس السلطة هي أفكار مستوحاة من الخارج أي أنها مستوردة و ليست نابعة من ظروف دول العالم الثالث التاريخية والاجتماعية . ينظر : د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 117.

¹ د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 117.

برفع كفاءتها ، وأهم النظريات في مجال التنظيم هي: النظرية الكلاسيكية في التنظيم الإداري ، والنظرية السلوكية ، ونظرية الأنظمة¹.

3- تعدد المنظمات *Le pluralisme institutionnel*

يقتضي اكتمال تأسيس السلطة تعدد المؤسسات الحاكمة في الدولة ، وهذه المؤسسات المتعددة تستمد سلطاتها و اختصاصاتها من النصوص الدستورية و القانونية و لا تستمد من إنسان ، ولا يمكن قبل الوصول إلى هذه المرحلة الإدعاء بأن تأسيس السلطة قد اكتمل .

و من الناحية التاريخية ظهر تعدد المؤسسات نتيجة للرغبة في التخلص من الحكم الملكي المطلق ، ثم أصبح تعدد المؤسسات في العصر الحاضر أمراً يتطلبه التخصص وضرورة تقسيم العمل².

¹ النظرية الكلاسيكية في التنظيم الإداري ، وهي نظرية تهتم بدراسة الأنظمة التي يجب ممارستها لبلوغ أهداف المؤسسة وهي تلجأ إلى تقسيم العمل وتحديد التخصصات، والعمل على التنسيق للوصول إلى فاعلية المؤسسة.

النظرية السلوكية في التنظيم الإداري ، وهي تعني بدراسة دوافع السلوك من أجل الوصول إلى تصميم وإقامة تنظيم يحفز أعضاء المؤسسة على التعاون لتحقيق أهداف المنظمة.

نظرية الأنظمة في التنظيم الإداري ، تركز هذه النظرية على القرارات التي تحتاج المؤسسات إلى اتخاذها لتحقيق أهداف المنظمة، وعلى هذا الأساس يتم وضع نظام للمؤسسة من شأنه أن يؤدي إلى تسهيل اتخاذ القرارات. ينظر: د./سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص119.

² د./سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص119 .

4- العمل على تحقيق أهداف المؤسسة وعدم استغلال المؤسسة لتحقيق المصالح

الشخصية:

لعلّ من أهم مظاهر تأسيس السلطة أن يكون عمل القائمين على المؤسسة منصباً على تحقيق أهداف المؤسسة ، فيجب ألا يغيب عن بال من يتولى رئاسة أي مؤسسة أو من يشغل وظيفة فيها أن عمله يجب أن يكون تحقيق هدف المؤسسة ، فرئيس الدولة ، ملكاً كان أم رئيس جمهورية ، يجب أن يعمل من أجل مصلحة الدولة ، و الوزير يجب أن يكرّس جهده لتسيير الوزارة وتحقيق أهدافها ، أما أن يعمل رئيس المؤسسة أو الموظفون فيها على تحقيق مصالحهم الشخصية أو استغلال السلطات التي يخوّلها لهم منصبهم لخدمة أغراضهم الخاصة ، فإن هذا يعني تراجع تأسيس السلطة والعودة إلى السلطة الشخصية ، أي يعني تخلف النظام السياسي وعدم إدراك المجتمع لضرورة وأهمية وفائدة تأسيس السلطة¹ .

ب. تشخيص السلطة La personnalisation du pouvoir :

1- ماهية تشخيص السلطة:

يعني تشخيص السلطة أن يمثّل شخص ، هو عادةً الزعيم ، السلطة ، فالسلطة ليست مجردة ، وإنما لها وجه تظهر من خلاله هو وجه القائد ، وبذا تصبح السلطة مرتبطة بإنسان ومتحركة وحيّة ، وهذا هو المضمون اللغوي لكلمة تشخيص، فالتشخيص يعني لغة : إعطاء وجود لكائن غير حيّ أو لفكرة مجردة² .

¹ د./سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 120 .

² تتنوّع الشخصيات التي تقوم بتمثيل وتجسيد السلطة ، خاصةً في العالم المعاصر حيث تعتبر ظاهرة شائعة ، فقد يقوم الزعيم بتشخيص دور البطل المنقذ مثل "ديجول" و "روزفلت" ، وقد يقوم بدور المواطن العادي مثل "إيزنهاور" و "بومبيدو" ، وقد يلعب دور الشخص الجذّاب المحبوب مثل "كيندي" و "جيسكار ديتان" ، =

ويتبلور تشخيص السلطة في مجموعة من الظواهر أهمها الظواهر الآتية¹ :

- يقترن تشخيص السلطة بقوة الهيئة التنفيذية ، بحيث تؤدي الحكومة دوراً تتزايد أهميته بالنسبة للسلطات الأخرى ، و يتجسّد في المكانة المرموقة التي يحتلّها رئيس الدولة باعتباره رمزاً و تجسيداً لآمال الشعب .
- اختفاء "جماعية ممارسة السلطة" و تركيز الاختصاصات التنفيذية في شخص رئيس الدولة ، بحيث تظهر بصماته في العديد من القرارات ، لدرجة تدخله و سيطرته على كلّ قطاعات الحياة السياسية omnipresence.
- يمثك رئيس السلطة التنفيذية في السلطة مدّة طويلة ممّا يؤدي إلى ثبات واستقرار السلطة stabilité .

هذه هي أهمّ مظاهر تشخيص السلطة ، ولكن هناك مظاهر أخرى تصاحبها وتختلط بها وهي ارتباط السلطة بشخصية إنسان و ذوبان السلطة في الشخص ، وانطباع السلطة بشخصية القائد ، و نجومية الزعيم vedettisation .

2- الفرق بين تشخيص السلطة والسلطة الشخصية:

أحاول إقامة التفرقة ، في هذا الصدد ، بين مفهومين : متداخلين ظاهرياً ، مختلفين وظيفياً ، تشخيص السلطة و السلطة الشخصية .

السلطة الشخصية Pouvoir personnel ، و هي الظاهرة المعروفة بمزج السلطة أو تركيزها في يد شخص واحد يسيطر و يتحكّم في جلّ محرّكات جهاز الدولة، وهو ما يطلق عليه "دي جوفينيل" غرفة العمليات la chambre des

= وأخيراً قد يقوم بدور الأب العطوف مثل "جونسون" و "ريمون بار". ينظر : د./سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق، ص 121 وما بعدها.

¹ د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 122.

machines ، وسادت هذه الظاهرة في العصور القديمة ، والملكية المطلقة التي عرفتها العصور الوسطى ، والدكتاتورية التي شهدتها بعض الدول في العصر الحديث .

أما تشخيص السلطة La personnalisation du pouvoir ، في هذه الحالة نجد شخصاً واحداً يعتبر رمزاً وتجسيدا للأمة تجدد الجماعة نفسها فيه وتتوحد به .

و تذهب الدكتورة سعاد الشرقاوي إلى اعتبار السلطة الشخصية حقيقة تأسيسية بينما يتعلق تشخيص السلطة بالسيكولوجية الاجتماعية¹ .

3- هل تشخيص السلطة ظاهرة طبيعية مشروعة أم بدعة خطيرة؟

اختلف الفكر السياسي المعاصر في نظريته إلى ظاهرة تشخيص السلطة : فيرى فريق من المفكرين أن تشخيص السلطة ظاهرة طبيعية ومشروعة ، بينما يرى فريق آخر أن تشخيص السلطة بدعة خطيرة² .

-الرأي الأول- تشخيص السلطة ظاهرة طبيعية مشروعة :

يتبنى هذا الرأي فكرة مؤداها أن تشخيص السلطة ليس ظاهرة استثنائية أو منحرفة ، وإنما على العكس ظاهرة طبيعية في جميع الأنظمة ، بل وأكثر من هذا يذهب هذا الرأي إلى القول بأن عدم تشخيص السلطة هو الذي يبدو غير طبيعي ، وأن النظم

¹ يمكن أن يوجد تشخيص السلطة دون أن يكون مصحوباً بالسلطة الشخصية و مثاله "تشرشل" و"روزفلت" و"كيندي" ، إذ كان كل من هؤلاء يشخص السلطة مع وجود مؤسسات تتوزع عليها السلطة، كما يمكن أن توجد سلطة شخصية دون تشخيص للسلطة ، ولكن غالباً ما توجد الظاهرتان معاً ، إما لأن الزعيم التاريخي يأتي فيركز كل السلطات ، وإما لأن من قام بالانقلاب سيطر على جهاز الدولة واستطاع على المدى الطويل أن يجسد الجماعة الوطنية ، بحيث أصبحت الجماعة تجدد نفسها فيه. ينظر : د. / سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 122 وما بعدها.

² د. / سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 123 .

السياسة المعاصرة لم تأت بظاهرة جديدة في هذا المجال . و يستند أصحاب هذا الرأي للاعتبارات التالية¹ :

1- إذا كانت الأنظمة الملكية تعتمد على شخصية وريث العرش ، فمن الطبيعي أن يكون صعود الزعماء في الأنظمة الديمقراطية معتمداً على شعبيتهم و على صفاتهم الشخصية و على خصائصهم ، و بالتالي فإن ظاهرة تشخيص السلطة لا تتعارض و لا تتنافى مع الديمقراطية .

2- ساهمت وسائل الإعلام بدور كبير في بلورة الظاهرة عبر اهتمامها بالتعامل مع رؤساء الدول باعتبارهم نجوماً و قهتّم بأخبارهم الخاصة و تبرز حياتهم الشخصية ، حتى أصبح التشخيص منظوراً و محسوساً .

3- إن النظم السياسية تمهد لظاهرة تشخيص السلطة و تؤسس لها عبر آلياتها القانونية و وسائلها الإعلامية .

4- الرأي الثاني- تشخيص السلطة بدعة خطيرة :

يذهب هذا الرأي إلى أن السياسة كانت في القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين في أوروبا قائمة على فكر ، أما السياسة اليوم فإنها تعتمد على الأشخاص .

وقد شنّ فريق من الكتاب هجوماً على هذه الظاهرة مؤكّدين أن تشخيص السلطة و النجومية في مجال السياسة لها مخاطر كثيرة² :

¹ حقاً إن هناك عداء لظاهرة تشخيص السلطة في فرنسا منذ سنة 1875، ولكن هذا العداء غير موجود في الأنظمة الديمقراطية الأخرى ، فالنظام الأمريكي عاش دائماً في ظلّ تشخيص السلطة لأن النظام الرئاسي يؤدي بالضرورة إلى ذلك ، كما أن النظام الإنجليزي يسمح للقادة بلعب دور أساسي في الحياة السياسية بسبب هيكل الأحزاب السياسية . ينظر : د./سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 123- 124 .

² د./سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 124-125.

- 1- في ظلّ تشخيص السلطة يعجز المجتمع عن التحرك أو تحمل مسؤولياته ، نظراً لطبيعة العلاقة القائمة بين الزعيم الذي يشخص السلطة وبين شعبه ، فهي علاقة معلّم يلقّن تلاميذه ولا يقبل المناقشة و ليست علاقة تبادل رأي .
- 2- يترتب على تشخيص السلطة تحكيم العواطف و استبعاد العقل في المسائل القومية بسبب ردود الفعل العاطفية التي يتركها تحرك الزعيم الذي يُشخص السلطة .
- 3- يقلل تشخيص السلطة من فاعلية مؤسسات الدولة و يضعف قدرتها في إيجاد الحلول الملائمة للمشاكل التي تواجه شعبها ، لأن اهتمامها يكون مركّزاً على إبراز شخص الحاكم في الخطب والمقابلات والزيارات الخارجية والمساهمة في المؤتمرات الدولية .

خلاصة:

إذا ما حاولنا تقييم الاتجاهين حول ظاهرة "تشخيص السلطة" يمكننا القول أن كلاّ منهما له اعتبارات و حجج قوية لتبرير أو لفظ هذه الظاهرة ، و بالتالي فلا مناص من الجمع بين الاتجاهين برصد مزايا و مساوئ كلّ منهما .

و في الحقيقة ، سواءً أكانت ظاهرة تشخيص السلطة ظاهرة طبيعية ومشروعة كما يرى البعض أم بدعة خطيرة كما يرى البعض الآخر ، فإنه يمكن الحدّ من مساوئ تشخيص السلطة إذا وجدت مؤسسات قوية ، أي إذا كانت مصحوبة بتأسيس السلطة، كما هو الحال في الولايات المتحدة و فرنسا و إنجلترا ، أما في حالة وجود مؤسسات ضعيفة فلا مناص من القول بأننا بصدد "سلطة شخصية" مما ينعكس سلباً على أداء مؤسسات الدولة بتعثّرها عن أداء واجباتها و عجزها عن المواجهة الفاعلة لمشاكل المجتمع¹ .

¹ د. / سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 125 .

و في الواقع ، إن مسألة تجسيم السلطة من خلال شخص تبدو السمة الطاغية على أغلب دول عالمنا الحالي ، حتى في دول الديمقراطيات الغربية و لكن بدرجة أقلّ لم تصل إلى حدّ عبادة الشخصية ، فشخصية رئيس الدولة أو بالتحديد رئيس السلطة التنفيذية لا تزال تلعب الدور الأهم في حياة هذه الدول .

الفرع الثالث - سيطرة السلطة التنفيذية على الوسائل الحديثة للتحليل والإعلام والرقابة على الرأي العام:

يلعب الرأي العام l'opinion publique في الدول الديمقراطية دوراً هاماً في الحياة السياسية ، فالديمقراطية تعتمد في جوهرها على حرية تكوين الرأي العام و التعبير عنه. بما يحقق في النهاية أداء الرأي العام لدوره الذي يشبه في حدّ ذاته وظيفة الحكم في التأثير على سلوك المحكومين وتصرفات الحكّام¹.

لقد أصبح للرأي العام أهمية بالغة في عالمنا المعاصر ، وتحوّل إلى ركن أساسي من أركان المجتمعات ، فإذا كانت وظيفة الدولة هي إدارة المجتمع وتنظيم شؤونه ، فإن الوقوف على آراء المواطنين وميولهم هي إحدى أبرز الوسائل التي تمكّنها من هذه الوظيفة ، لذلك أصبحت جلّ الدول وأنظمتها السياسية تعطي للرأي العام مكانة خاصة ، وذلك عبر إقامة مراكز متخصصة وفاعلة لدراسة الرأي العام بهدف إدارته والتفاعل معه ، لأن هذا يضمن لها الحفاظ على استقرارها السياسي والاجتماعي والاقتصادي .

¹ ينظر د. / رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 212 ؛ د. / محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 478 ؛ ولزيد من التفصيل حول أثر الرأي العام على ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية يراجع: د. / سعد حامد عبد العزيز قاسم ، أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، سنة 2001 .

ومن هذا المنطلق يلعب الرأي العام دوراً كبيراً في عملية صنع القرارات داخل الدولة ، إلا أن هذا الدور يبقى رهيناً بمدى تمتّع المجتمع بالحريات العامة ، وكذلك بطبيعة النظام السياسي والفلسفة التي تحكم هذا النظام ، فالحريات العامة هي التي تصون وتكفل الرأي العام ، والنظام السياسي هو الذي يحدّد حجمه ومدى تفاعله مع آراء المواطنين وتوجهاتهم .

ولكن إلى أي مدى يمكن للرأي العام أن يؤثر على أداء السلطة التنفيذية ورئيسها عندما تمارس الوظيفة التشريعية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية¹ ؟

في الحقيقة أن الرأي العام في الدول الديمقراطية التي تؤمن بحق الشعوب في ممارسة سيادتها يستطيع أن يضغط على السلطة التنفيذية عند اقتراح قانون معين أو بالعدول عن هذا الاقتراح أو السير فيه أو كذلك في حالة الاعتراض على القوانين ، كما أن الرأي العام في الظروف الاستثنائية هو الذي يراقب التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهو الضمانة الأكيدة في مثل هذه الظروف ، فإذا كان الأمر كذلك ، فإن الرأي العام يستطيع أن يكون أكثر فاعليه وأشدّ أثراً من الناحية القانونية في حالة الاستفتاءات التشريعية عندما يطلب أخذ رأي الشعب في القرارات والتصرفات التي صدرت من الرئيس وحكومته ، فلا يمكن لأي سلطة أن تعمل على خلاف نتيجة الاستفتاءات لإيمانها العميق بحق الشعب في تحقيق إرادته.

ومن خلال هذه المعطيات ، يتبيّن أن الرأي العام يصبّ في صلب اهتمامات القانون الدستوري ، و يشكّل إحدى أهم موضوعاته ، وعلى هذا الأساس سوف أحاول الوقوف عند هذا الموضوع وقفة تأصيلية من خلال الإجابة عن مجموعة من التساؤلات : ما المقصود بالرأي العام ؟ وما هي أهم الخصائص المميّزة له ؟ وكيف

¹ د. / سعد حامد عبد العزيز قاسم ، مرجع سابق ، ص 312 وما بعدها .

نشأ وتطوّر؟ وأين تتجلى أهميته؟ وما هي الصور التي يأخذها؟ وما هي الوظيفة التي يقوم بها؟ وكيف يمكن خلقه وهل يمكن قياسه¹؟

1- مفهوم الرأي العام وخصائصه²:

لقد ظهرت دراسة الرأي العام وقياس اتجاهاته وعوامل تكوينه فقط في عصرنا الحديث ، إلا أن هذا لا يعني أنه لم يكن هناك رأي عام في العصور القديمة ، فالأمم القديمة عرفت الرأي العام وسعت إلى تكوينه بشكل مباشر عن طريق المناقشات والحوارات أو عن طريق الخطب السياسية أو الدينية أو الحربية التي يكون قصدها هو شحذ همم الجنود وتحسيسهم للظفر بقضية قد تتعلق بالعقيدة أو بالوطن ، إلا أن الرأي العام في هذه العصور لم يكن منظماً وموجّهاً وتوجيهاً مبرمجاً.

و تعدّدت تعريفات الرأي العام ، ورغم أن السياق العام لهذه التعريفات يبدو وكأنه ينمّ عن اختلافات معيّنة ، إلا أنها في حقيقة الأمر تظلّ متجانسة ومتّفقة على قواسم مشتركة تكاد تكون تامة ، وما الاختلاف بينها إلا نتيجة أن بعضها يحاول أن يقدم تعريفاً شاملاً و جامعاً للمفهوم ، بينما يكتفي البعض بتقديم العناصر التي تبدو جوهرية فقط ، وفي هذا الإطار هناك من يعتبر الرأي العام بأنه تلك : "الفكرة السائدة بين جمهور من الناس تربطهم مصلحة مشتركة إزاء موقف من المواقف أو تصرّف من التصرّفات أو مسألة من المسائل العامة التي تثير انتباههم أو مصالحهم المشتركة"، في حين ينظر إليه البعض باعتباره: "الشعور الداخلي أو التزوع من قبل عدد من الناس إزاء قضية عامة" ، وعرفه "فلويد أولبورت" في مؤلفه "نحو علم للرأي العام"

¹ أ. /يونس زكور ، الرأي العام وقفة تأصيلية ، مجلة دنيا الرأي ، سنة 2006.

² د. /عصام سليمان موسى ، المدخل إلى الاتصال الجماهيري ، المملكة الأردنية الهاشمية ، مكتبة الكثاني ، سنة 1986 ، ص 173.

opinion Towards a science of public بأنه "تعبير حجم كبير من الأفراد عن آراءهم في موقف معيّن إما من تلقاء أنفسهم أو بناءً على دعوة توجّه إليهم، تعبيراً مؤيِّداً أو معارضاً لمسألة أو شخص معيّن أو اقتراح ذي أهمّية واسعة بحيث تكون نسبة المؤيِّدين أو المعارضين في عدد و درجة اقتناعهم وثباتهم واستمرارهم كافية لاحتمال ممارسة التأثير على اتخاذ إجراء معيّن ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، اتّجاه الموضوع الذي هم بصددّه " ، ونظر إليه الأستاذ "سعد عبد الرحمان" باعتباره: "محصّلة للاتجاهات النفسية الاجتماعية ذات الدرجة العالية سالبةً كانت أو موجبة ، لأفراد جماعة منظّمة ، متمايزة التركيب اتّجاه مشكلة محدّدة ، تمثّل نوعاً من التوتّر وعدم الاتّزان في المجال النفسي و الاجتماعي للجماعة"، وهناك من المفكّرين من نظر إلى الرأي العام نظرة أكثر شمولية و اعتبره : "مجموعة الآراء والأحكام السائدة في المجتمع والتي تكتسب صفة الاستمرار والتي قد تختلف في وضوحها ودلالاتها ، لكنها تصدر عن اتّفاق متبادل وإدراك بين غالبية الأفراد ، ذوي العلاقة ، رغم اختلافهم في فهم أبعادها وإدراك درجة تمثيلها لمصالحهم المشتركة".

و من خضم هذه التعاريف يمكن بلورة أهم الخصائص المميّزة للرأي العام على الشكل التالي¹ :

1- الرأي العام يفترض وجود "جماعة "، قد تكون هذه الجماعة هي كافة أفراد المجتمع فيكون رأياً عاماً للمجتمع ، وقد تكون جماعة جزئية تمثّل قطاعاً محدّداً أو عدّة قطاعات من المواطنين فيكون "رأياً خاصاً" .

¹ د./قحطان أحمد سليمان الحمداني ، الأساس في العلوم السياسية ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، سنة 2004 ، ص 346 .

2- وجود قضية معينة تتطلب إبداء الرأي اتجاهها ، أياً كانت هذه القضية ، عامةً أو خاصة، ليدور الرأي العام حولها ، ولتكون أساس وجوده ، ويشترط في هذه القضية أن تكون موجودة في بيئة الجماعة ومتصلة بمصالحها ، وأن تخلق حالة تأزم فعلية لها .

3- وجود رأي للجماعة اتجاه تلك القضية ، سواء بالقبول أو الرفض ، والذي يفصح عنه شفاهة أو كتابة ، فالرأي العام يفترض عملية تفاعلية شعورية أو لا شعورية (عقلية أو انفعالية) بين أفراد الجماعة المعنيين وبين الموقف أو القضايا المعنية. 4- الرأي العام تعبير عن سلوك موحد لأفراد الجماعة المعنية ، وهو بذلك لا يعبر عن علاقة جمعية لسلوك أفراد الجماعة (مجموع سلوكياته) ، بل هو محصلة تفاعل تلك السلوكيات .

5- الرأي العام في وجوده النهائي (النتيجة المعلنة) ، تعبير عن طاقة عامة تساوي في شدتها وقوتها محصلة طاقات الأفراد المتفاعلين في الموقف المعني ، وقد تكون الطاقة إيجابية مساندة وقد تكون سلبية رافضة .

من خلال هذه الخصائص التي تشكّل مفهوم الرأي العام ، يمكن الخروج بأن المقومات الأساسية التي لا يقوم الرأي العام إلا بتوافرها هي : المجتمع- المشكلة أو القضية- ثم التفاعل الجماعي ، كما يمكننا تعريف الرأي العام بأنه : " المحصلة النهائية الناتجة عن عملية تفاعل شعورية أو لا شعورية ، سلبية أو إيجابية بين أفراد جماعة ما إزاء موقف أو مشكلة أو قضية معينة ، وقعت أو ستقع في بيئتهم ، مسّت أو ستمسّ مصالحهم المشتركة".

والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو أين تتجلى أهمية الرأي العام في عصرنا الحالي؟

2- وظيفة الرأي العام :

- يمكن النظر إلى الوظيفة التي يمكن أن يقدمها الرأي العام من زاويتين هما :
- أ- زاوية تتعلق بالأفراد والجماعات أنفسهم .
- ب- زاوية تتعلق بالنظام السياسي .

أ- فيما يتعلق بالزاوية الأولى ، فإن الرأي العام يأتي كتعبير عن تفاعلات مستمرة بين مختلف التيارات والآراء والاتجاهات المتصارعة في المجتمع ، والذي ينعكس على السلوك الفردي و الجماعي تعديلاً وتغييراً ، وصولاً إلى حالة من الانسجام في البيئة العامة واستجابة لحاجيات المجتمع المختلفة ، وبذلك يتوسّع أفق الأفراد والجماعات ، وتتوضّح الأهداف والمصالح ، وينفتح البعض على البعض الآخر ويتحرّر من الفردية الضيقة ودائرة الانتماء الأصغر ، وصولاً إلى الأهداف العامة ، كما أن هذا التفاعل والانفتاح يوقظ الكثيرين من عدم الاكثرات بالقضايا العامة ، وبذلك تذوب الفوارق العرقية والطائفية والطبقية وتوحّد الصفوف إلى آفاق إنسانية عالية.

ب- أما فيما يتعلق بالزاوية الثانية ، فإن تبلور الرأي العام سيؤدي إلى النتائج التالية:

1 - يعمل الرأي العام عمل الموجّه لحركة النظام السياسي ، فهو يقدم الدعم والتأييد حين تكون تلك الحركة متّسمة بالمشروعية ، كما يعمل عمل المعدّل والمغيّر حين تكون الحركة غير منسجمة مع المصالح العامة .

طبقاً للنتيجة السابقة ، فإن الرأي العام لا يعتبر ضرورياً فقط لبقاء النظام السياسي وتمتّعه بالفعالية ، بل هو أيضاً ضروري لخلق هذا النظام ، وهذا ما ينسجم مع فكرة أن يكون النظام بمثابة التعبير عن الإرادة العامة للمواطنين ، والإرادة العامة ليست إلا صورة من صور الرأي العام الشاملة .

2- رعاية المثل الاجتماعية ودعم القيم الأخلاقية للمجتمع ، فالشعب الذي له جذور قيمية دينية وأخلاقية يرفض الخروج عليها ، لأنها تمثل الفضائل والممارسات الحقّة، ويرفض أية محاولات لانتهاكها بأية وسيلة من الوسائل .

وأخيراً ، كيف يمكن خلق الرأي العام ؟ وهل يمكن قياسه؟

3- كيفية خلق الرأي العام وكيفية قياسه¹ :

هناك عدّة وسائل تساعد على تعبئة الرأي العام و خلقه ، وأهمها الأحزاب السياسية والقوى الضاغطة و السلطة السياسية ، و وسائل الاتصال المختلفة (صحافة، إذاعة، تلفزيون..) وغيرها من الوسائل الأخرى المكتوبة. أما أهمّ هذه الوسائل جميعها فهي وسائل الاتّصال بصورها المختلفة ، فأهم ما تقدّمه وسائل الاتّصال في هذا المجال ، أنها تلعب أهم الأدوار من خلال احتكاكها بمختلف أوساط الرأي العام ، ومن ثمة تقوم هذه الوسائل بالعمل على تعبئة الرأي العام أو تعديله أو تكييفه وتطويعه بما ينسجم مع مصلحة كل وسيلة ومصلحة الاتجاه الذي تدعّمه ، فقد تكون وسائل الإعلام أو الاتصال ذات تبعية تامة للسلطة فيتم تسخيرها للتعامل مع الرأي العام بما يخدم أغراض السلطة ، و قد تكون مستقلّة عن السلطة وتابعة لجهات أخرى متعدّدة ، (أحزاب أو قوى ضاغطة..) ، فنجد اهتماماتها متعدّدة، وبالتالي نجد أن الرأي العام متشكّات بين هذه الاهتمامات المتعدّدة .

أما بخصوص قياس الرأي العام ، فيمكن الإقرار بأنها ليست مهمّة سهلة، وذلك لصعوبة تحقيق ذلك ، ورغم تعدّد المقاييس والمعايير التي يتم استخدامها لهذا الغرض فإنها لم تفلح في حلّ هذه المعضلة ، ويظلّ أسلوب الاستفتاء العام ، رغم ما

¹ د./سعد عبد الرحمن ، السلوك الإنساني ، تحليل وقياس المتغيرات ، مكتبة القاهرة الحديثة ، سنة 1971، ص 475 .

فيه من محاذير ، أفضل هذه الأساليب ، لكنه أسلوب شائك ومكلف ، ومن الصعب اتّباعه في الأمور الهامة جداً والمصيرية ، خاصة في ظلّ تواجد شعوب وحكومات لازالت لم تستبطن قيم الديمقراطية.

وترجع أهمية الرأي العام في النظم السياسية إلى اعتماد السلطات الحاكمة عليه في إحداث التغيرات الكبيرة في المجتمع من خلال الوسائل الحديثة للتحليل والإعلام و الرقابة ، لذا تعمل هذه السلطات دائماً على استقطابه واستماله تجاه سياستها مستخدمةً في ذلك كافة الطرق والوسائل الحديثة للوصول إلى هذا الغرض .

لقد أدى التقدّم التكنولوجي في العصر الحديث إلى تحقيق طفرة في وسائل الإعلام والطرق الحديثة في التحليل والرقابة على الرأي العام ، ممّا يعطي السلطة التي تملك هذه الوسائل القدرة في التأثير على اتجاهات الرأي العام لكي تظفر بمساندة الرأي العام وبالتالي قوة و نفوذ في مواجهة بقية السلطات ، و قد أدى هذا الواقع على قدرة السلطة التنفيذية في السيطرة على هذه الوسائل وتطويرها بما يحقق أهدافها نظراً لقيامها بدور فعال في توجيه وتسيير وسائل النشر والإعلام¹ ، كما أصبحت السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل مادية ومعنوية قادرة على السيطرة على هذه الوسائل بما يتفق وسياساتها نظراً لملكيتها لوسائل الإعلام المقروءة والمسموعة و إجراء الأبحاث الميدانية واستطلاعات الرأي العام ، بالإضافة إلى ملكيتها لبعض الصحف التي تتحدّث باسمها وتعبّر عن اتجاهاتها ، ولعلّ هذا الوضع هو الذي جعل رئيس الدولة متفوّق على البرلمان في معظم النظم السياسية في المجال التشريعي ، فبفضل هذه الإمكانيات المتوفرة لديه أصبح من اليسير عليه معرفة اللحظة السياسية المناسبة والاستفادة منها لاختيار الوقت المناسب لإجراء انتخابات عامة أو طرح موضوع على

¹ د./محمد ماهر أبو العينين ، مرجع سابق ، ص339.

الاستفتاء أو اتخاذ قرار سياسي هام أو صياغة وتحرير مشروع قانون أو الاعتراض عليه و الضغط على البرلمان وإرغامه على الخضوع لاتباعاته و آراءه... الخ ، فيستطيع الحكّام الاستعانة بالرأي العام في حسم كثير من القضايا في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي¹.

المطلب الثاني - الأسباب القانونية :

يمكن إجمال الأسباب القانونية التي أدّت إلى تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة فيما يلي :

الفرع الأول - اختيار رئيس الدولة بالانتخاب الحرّ المباشر وتمتعه بالصفة النيابية:

إن مبدأ مشاركة الشعب participation أو المواطنين في السلطة يعتبر من أهم المبادئ التي تميّز النظام التمثيلي ، هذه المشاركة في السلطة تتمّ من خلال الانتخاب، الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية التمثيلية².

فالانتخاب L'élection هو نمط لأيلولة السلطة يتركز على اختيار يجري بواسطة التصويت أو الاقتراع ، وأصبح الوسيلة الوحيدة لمنح الشرعية للسلطة حتى أضحى عقيدةً للديمقراطية ، وأصبحت الفترة الانتخابية أهم الأوقات في الحياة السياسية للشعوب ، فعلى الرغم من العيوب التي يمكن أن تسند لمبدأ الانتخاب كوسيلة لتعيين الحكّام ، يبقى الوسيلة الأنجع في الطريق نحو الديمقراطية التي تحتاج دول عالمنا³ ، فلقد

¹ د./رمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص214 . ومن ذلك حالة الرئيس البوليفي ايفو موراليس - أول رئيس لبوليفيا من السكان الأصليين - وإضرابه عن الطعام للموافقة على مشروع انتخابي يسمح له بولاية جديدة ، وانتهائه بالإضراب بعد موافقة البرلمان على مشروع قانونه الانتخابي بفعل تأثير الرأي العام .

² د./ سام سليمان دله، مرجع سابق ، ص275 .

³ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص277 .

أصبح الرئيس في ظلّ هذا النوع من الاختيار يستمدّ قوته وشرعيته من الجسم الانتخابي الذي أتى به إلى قمة السلطة ، ومن الواضح أن الجسم الانتخابي الذي أتى بالرئيس إلى السلطة يمثلّ الأمة بأكملها في حين أن أعضاء البرلمان ينتخبون من قبل دوائرهم الانتخابية فقط ، وهذا يعني أن كلّ نائب يمثلّ دائرة صغيرة من دوائر الدولة ، على عكس الرئيس الذي يعتبر رجل الشعب المختار¹ ، فالاقتراع العام المباشر يجعل بالضرورة رئيس الدولة في مصاف البرلمان بجميع أعضائه ، وفضلاً عن ذلك فإن فوز حزب رئيس الدولة بأغلبية المقاعد البرلمانية يجعله يجمع بين يديه ، من الناحية الواقعية ، بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية² .

لقد أدى انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرةً إلى تفعيل دوره باعتباره الممثلّ الأوّل للشعب والمعبّر عن إرادته و القائم على رعاية مصالحهم³ ، لذا اتخذ رؤساء الدول من انتخابهم من قبل الشعب ذريعة لسموّ مركزهم السياسي في مواجهة المؤسسات الدستورية حيث يقف على قمة السلطة واعتبر الموجه الحقيقي لسياسة الدولة.

وقد قرّرت اللجنة التحضيرية لوضع مشروع الدستور المصري سنة 1971 في معرض تقريرها لتبني الدستور لطريقة الانتخاب بقولها : "من المبادئ المقرّرة لدى علماء الفقه الدستوري والأنظمة الدستورية أنه حين يريد واضعو الدستور رئيساً ضعيفاً فإنهم يقرّرون أن تكون طريقة انتخابه بواسطة البرلمان ، أما إذا أرادوه رئيساً قوياً فإنهم يقرّرون انتخابه بواسطة الشعب مباشرة ، وقد أكّدت التجارب الدستورية أن طريقة الانتخاب المباشر للرئيس بواسطة الشعب تعدّ من العوامل التي تسبغ على نظام الحكم

¹ د./رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 208 .

² د./رافت فودة ، مرجع سابق ، ص 163 .

³ د./عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص 288 .

صبغة الدكتاتورية لشعور الرئيس في هذه الحالة أنه يقف على قدم المساواة مع البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب صاحب السيادة ، وقد رأت اللجنة أن تتخذ طريقاً وسطاً بين الطريقتين أو بعبارة أخرى أن تمزج بين الطريقتين ، فرأت أن يكون انتخاب الرئيس عن طريق ترشيح مجلس الشعب على أن يعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه¹ .

ومن الملاحظ أن الانتخاب في اختيار الرئيس قد انتهجته دول كثيرة ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية المثل التقليدي لهذه الطريقة وفق نظام معقد ، إذ يتم انتخاب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية من قبل الشعب ولكن على درجتين²، كما عدلت طريقة اختيار رئيس الجمهورية في فرنسا دستور 1958 ، حيث نصّ تعديل أكتوبر سنة 1962 على أن يصبح الانتخاب على درجة واحدة ومن الشعب مباشرة³ ، بعد أن كان يجري هذا الانتخاب بالطريقة غير المباشرة و على أساس غير متساوي بين المناطق الانتخابية المختلفة⁴ ، وكان لهذا الاتجاه في كيفية اختيار رئيس

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 469.

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 414 وما بعدها.

³ ولقد أوضح الرئيس الفرنسي ديغول أمام الشعب في 1962/9/20 وأمام البرلمان في 1962/9/27 الأسباب التي دعت به إلى المطالبة بهذا التعديل، فقرر أن رئاسة الجمهورية هي حيز الزاوية لكل نظام قائم ، وأن هذه الرئاسة إذا استمر وجودها من الانتخاب عن الطريق غير المباشر فإنها لن تتمتع بالقوة التي هي في أشد الحاجة إليها لكي تقوم بممارسة مسؤولياتها الحسمية. في حين إذا تغير الوضع وأصبح اختيار الرئيس مستندا إلى الشعب بأسره فإنه سيوجد في قاعدته الديمقراطية المباشرة عوامل دستورية ونفسية من شأنها أن تدعم وتؤكد سلطانه. لمزيد من التفصيل راجع :

Debère (J.) : op.cit , P57.

⁴ مرّ مركز رئيس الدولة في فرنسا بمرحلتين في هذا الشأن ، أثناء الجمهوريتين الثالثة والرابعة من جانب ودستور الجمهورية الخامسة من جانب آخر، فقد احتل رئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهوريتين الثالثة والرابعة مركزاً تبعياً بالنسبة للبرلمان وذلك لقيام البرلمان بمجلسيه باختيار رئيس الجمهورية كأحد أهم مظاهر سيطرة البرلمان في هذين الدستورين، وقد اختلف الوضع في ظل دستور الجمهورية الخامسة إذ عمل

الجمهورية في فرنسا أثر في تزايد دور الرئيس وهيمنته ، وفي مصر وبمقتضى التعديل الدستوري للمادة 76 من الدستور والتي تَمَّت الموافقة النهائية عليه بعد الاستفتاء الذي أجري يوم 25 ماي 2005 أصبح انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة الاقتراع السري العام المباشر من قبل الشعب¹ ، أما قبل التعديل فقد انتهج الدستور المصري طريقة مغايرة لطرق انتخاب رئيس الدولة ، فقد نصّت المادة 76 ، قبل التعديل المذكور ، : "يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه"، ويتّضح من نصّ المادة أن عملية اختيار الرئيس يتقاسمها مجلس الشعب و المواطنين ، إذ عهد الدستور لمجلس الشعب مهمة ترشيح رئيس الجمهورية بينما ترك المواطنين مهمة إقرار هذا الترشيح أو عدم إقراره .

و وفقاً لنصّ الفقرة الأولى من المادة 84 من الدستور السوري " يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه".

وفي الجزائر حسب المادة 71 "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري" .

وخلاصة القول ، بأن اختيار رئيس الدولة في معظم النظم السياسية المعاصرة بطريق الانتخاب على اختلاف أشكاله وطرقه من قبل الشعب قد جعل الرئيس في مركز

=الدستور على تقوية مركز رئيس الجمهورية بشكل كبير حيث تم تعديل طريقة انتخابه في 1962/11/7 وأصبح ينتخب من الشعب مباشرة وتحرر من تبعية البرلمان وأضحى يستمد قوته وشعبيته من الشعب الذي جاء به إلى السلطة. ينظر: د. / محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 468.

¹ يراجع القانون رقم 174 لسنة 2005 في شأن تنظيم الانتخابات الرئاسية ينظر: د. / محمد أيمن شرف، نفس المرجع ، ص 471 ؛ لمزيد من التفصيل حول التطور الذي عرفه الدستور المصري في كيفية اختيار الرئيس ينظر: د. / محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 469 وما بعدها .

يعلو عن بقية السلطات ، ممّا انعكس بدوره على تعاظم اختصاصاته في كافة المجالات خاصةً في المجال التشريعي على النحو السابق بيانه ، إلى جانب زعامته للحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية ، وهو الملاحظ في كافة النظم محلّ الدراسة ، والتي أتاحت له السيطرة على الأغلبية البرلمانية في المجلس ممّا يجعله يجمع بين قبضته الوظيفتين التشريعية والتنفيذية .

وقد لاحظ المفكّرون أن هناك تلازماً واضحاً بين ظاهرتي شيوع الانتخاب العام و انتشاره و بين الاتساع الملحوظ لنفوذ وتسلّط رئيس الدولة وحكومته و تراجع دور البرلمان سواً فيما يتعلّق بالعملية التشريعية أو الرقابية¹ .

ولقد سبقت سويسرا غيرها من الدول في إقرار مبدأ الاقتراع العام سنة 1830 ، تلتها فرنسا سنة 1848 وإن كانت قد أقرّته ولم يطبّق في دستور سنة 1793 ، ثمّ ألمانيا وبلجيكا وبريطانيا ومصر عام 1923 .

ومن الجدير بالذكر أن بعض الدساتير مثل الدستور الفرنسي لسنة 1875 و دستور جمهورية النمسا الاتحادية لسنة 1927 ، هي التي مهّدت لهيمنة البرلمانات على السلطة التنفيذية في هذه الحقبة التاريخية ، إذ أعطتها الحق في اختيار رئيس الحكومة وتشكيل الوزارة الأمر الذي ترّتب عليه عدم الاستقرار الوزاري الذي عانت منه هذه الدول ولا زالت إيطاليا تعاني منه حتى الآن² ، كلّ ذلك ، بالإضافة إلى اتجاه البرلمانات إلى اختيار رؤساء ضعاف وحرمانهم من المشاركة في سلطة التشريع ممّا أدى إلى خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان خضوعاً تاماً .

¹ د./ رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 233 .

² د./ رأفت الدسوقي ، نفس المرجع ، ص 228 .

إلا أنه ولما وجدت البرلمانات نفسها أمام استحالة فعلية لتحقيق الإصلاحات التي تحتاجها الدول بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، وظهور الرأسمالية و ما صاحبها من تطور اجتماعي واقتصادي أفرز الكثير من الأزمات الاقتصادية ، الأمر الذي فرض إعطاء الرؤساء كثيراً من الصلاحيات أو تفويض السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات التشريعية بموجب مراسيم دون الاستناد إلى نصّ دستوري .

وفي مرحلة تالية جاء دور الدساتير لتقرّ بتزايد دور السلطة التنفيذية فقرّرت أن يكون اختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخابات الحرة المباشرة ، وأصبح الرئيس يستمدّ قوته وشرعيته من إجماع جماهير الأمة على اختياره مفوضاً عنها في مباشرة كل سلطات الدولة ، فهو رجل الأمة الذي وضعته في هذا المنصب ليكون مسؤولاً عن مصيرها ، فالانتخاب هو الأداة المثلى التي تسمح بإسهام الشعب في صنع القرار السياسي بصورة تتلاءم مع مقتضيات العصر و الوسيلة الأنجع لتحقيق التطابق المفترض بين الحكام والمحكومين ، ويمثّل بذلك صياغة توفيقية بين خضوع الشعب لرؤسائه وسيادتهم عليهم .

وتتعاظم سلطات رئيس الدولة في النظم السياسية التي يجمع فيها بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، فيصبح على رأس الدولة ويرسم السياسة العامة للدولة ، فلا يغيب عن الأذهان مدى ما يتمتّع به رئيس الولايات المتحدة الأمريكية من سلطات قوية .

إن اختيار رئيس الدولة عن طريق الإرادة الشعبية يعتبر أحد عوامل الاستقرار السياسي والدستوري ويحول دون تعريض البلاد للقلق والثورات و الانقلابات .

الفرع الثاني - النظريات الحديثة في القانون العام:

ابتدع الفقه و القضاء الإداري العديد من الأفكار والنظريات التي يستطيع الرئيس و حكومته الاستناد إليها لمباشرة نشاطه الإداري الواسع الذي يتّسم بالطابع الفني المعقّد من جهة ، أو إذا صادفت الدولة ظروف استثنائية لا تتمكّن من مواجهتها بقواعد

المشروعة العادية ، وذلك انطلاقاً من "تطور المفهوم الوظيفي للمؤسسة التنفيذية" وقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" وأن "سلامة الدولة فوق القانون".

1- اللوائح الإدارية:

أ. مدلول اللوائح¹:

يعبر اصطلاح "اللائحة" عن عمل قانوني معين له نظام قانوني محدد ، إلا أن هذا المفهوم لاصطلاح اللائحة لم يتحقق بمجرد ظهور ذلك الاصطلاح في الاستعمال القانوني ، وإنما استغرق الأمر زمناً طويلاً ليكتسب اصطلاح اللائحة مفهومه الحالي.

وقد ورد اصطلاح "اللائحة" في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي خلال عهد الملك "شارل التاسع" ، وذلك في "البراءات الملكية" التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه في 26 نوفمبر عام 1564 .

غير أن هذا الاستخدام لم يكن قائماً في ذلك الحين على تقسيمات محددة للأعمال القانونية ، ولكنه كان مبنياً تبعاً لطرق التعبير عن الإرادة الملكية ، أي تبعاً لاعتبارات شكلية وإجرائية ، ولذلك لم تظهر "اللائحة" ضمن "قوانين الملك" في ذلك العهد .

وقد استمرّ استخدام اصطلاح اللائحة منذ نهاية القرن السادس عشر وحتى عهد "لويس الثالث عشر" ، حيث كانت أغلب الأعمال القانونية التي سميت بلوائح تتمثل في البراءات الملكية ، ثم شاعت وانتشرت استعمالها في نهاية عهد النظم الفرنسية القديمة ،

¹ د./سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 1998 ، ص 15 ؛ د./محسن خليل ، مرجع سابق ، ص 343.

حيث ظهرت عشرة أعمال في أول يناير 1786 في عهد "لويس السادس عشر" وكيّفت بأها "لوائح" ، كما ظهرت في أعوام (1787-1788) عدّة لوائح عسكرية كوسائل لتنفيذ القانون العسكري ، وظهرت أيضاً عدّة لوائح حدّدت بدقّة طرق تطبيق أمر أو منشور يونيو 1787 الذي نشأت بمقتضاه "الجمعيات الإقليمية" ، وكذلك تنفيذ أمر 2 أغسطس 1788 الذي حمل دعوة لانعقاد "مجلس طبقات الأمة".

ومع قيام الثورة الفرنسية عام 1789 بدأ مدلول اللوائح يتحدّد في ضوء ما أرسته هذه الثورة من مبادئ ، التي كان لها أكبر أثر في الفكر القانوني مثل مبدأ سيادة الأمة *La souveraineté de la nation* ومبدأ الفصل بين السلطات *principe de séparation des pouvoirs* ، وما تبع ذلك من ظهور مبدأ المشروعية الذي أدى إلى وضع الضوابط الدقيقة للعلاقة بين الأعمال القانونية الصادرة من السلطات العامة في الدولة ، بالإضافة إلى كفالة عدم الخروج على حدود هذه العلاقة .

فأطلق عليها بعض الفقه "القرارات الإدارية التنظيمية" أو "الأوامر الإدارية التنظيمية" ، وهي اصطلاحات قد تتّسع لتشمل بعض أنواع الأعمال الإدارية التي تختلط باللوائح وتدقّ التفرقة بينهما ، وذلك مثل بعض أنواع الإجراءات التنظيمية الفرعية ، وهي أيضاً اصطلاحات قد تؤدي إلى تضيق لمعنى اللوائح إذا فهمت على أن المقصود بها هي اللوائح التي لها قوة التشريع البرلماني مثل اللوائح التفويضية ، ممّا يؤدي إلى استبعاد اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلّة من المعنى المقصود ، ومن ثمّ نجد أن الفقه يفضّل استعمال اصطلاح "اللوائح" لأنه أدقّ هذه الاصطلاحات ، ولأنه المصطلح الأكثر استعمالاً في الدساتير والنظم القانونية المعاصرة¹.

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 15 .

وكما تعدّدت الاصطلاحات ، تعدّدت تعريفات الفقهاء للوائح ، ومع ذلك فإن الفقه يكاد يجمع على اعتبار اللوائح "قرارات إدارية تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجرّدة وملزمة تنطبق على عدد غير محدّد من الأفراد والحالات" ، ومن دراسة تلك التعريفات يمكننا أن نستخلص العناصر الأساسية التي لا بدّ من توافرها في العمل القانوني حتى يمكن تكييفه بأنه "لائحة" ، وهذه العناصر هي ¹ :

1. أن يكون العمل صادر من سلطة إدارية .

2. أن يتضمّن العمل قواعد عامة ومجرّدة وغير شخصية .

3. أن يكون هذا العمل ملزماً .

على أنه بصدد دراسة اللوائح ، ينبغي أن ينظر إليها النظرة التي تستحقّها ، ليس فحسب بوصفها الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري الواسع ، إنما أيضاً باعتبارها مصدراً إدارياً Source administratif لتكوين القواعد القانونية في مختلف المجالات ، وهي في ذلك تحاول أن تلاحق المجالات التي تنظّمها القوانين العادية ، وإن كانت كقاعدة عامة تلتزم حدود القانون ، إلا أنّها في أحوال معيّنة يمكن أن ترقى إلى مستوى القانون ، فتحدث فيه آثارها إلغاءً أو تعديلاً ، فضلاً عن أن هناك تنظيمات مستحدثة خرجت على القواعد التقليدية في صدد اللوائح ، وأطلقت لها المجال في الوقت الذي حدّدت للقوانين مجالات محصورة .

وما من شك أن ثمة اعتبارات تجعل الالتجاء إلى اللوائح أمراً محتمّاً ، وأهمّها ² :

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 16. لمزيد من التفصيل ينظر :

Georges (cahen) : la loi et le reglement, Paris,1996, P159.

² د./سامي جمال الدين ، نفس المرجع ، ص 8 وما بعدها .

1- اعتبار الملائمة بين عمومية القاعدة و مقتضيات التخصّص : إن الإدارة بحكم اتصالها الواسع بالجمهور تصبح أقدر السلطات على معرفة ما ينبغي وضعه من القواعد التفصيلية التي لا يمكن للبرلمان مهما بلغت دقّته ومعرفته لطبيعة الأمور أن يحصيها ، ومن ناحية أخرى فقد تختلف أقاليم الدولة الواحدة ، الكبرى نسبياً ، في الظروف الاقتصادية والاجتماعية أو المالية ، ممّا يجعل من الصعب وضع القوانين التي تلائم الدولة في مجموعها ، و هذا يقتضي اللجوء إلى أسلوب اللامركزية الذي يتطلّب منح السلطات المحلية حق وضع القواعد التي تلائم الظروف المحلية الخاصة بالإقليم ، ولذلك يكتفي البرلمان بوضع القواعد الإجمالية ، تاركاً للسلطة التنفيذية أو للهيئات المحلية مهمّة وضع تفاصيل هذه الأحكام الإجمالية الواردة في القوانين وذلك عن طريق اللوائح التي من شأنها تجسيد الملائمة بين عمومية القاعدة ومقتضيات التخصّص .

2- اعتبار ثبات و استقرار القوانين : من المسلّم به أن من مقتضيات سلامة النظام القانوني أن يتحقّق للتشريعات القدر الكافي من الثبات و الاستقرار ، ولما كانت الظروف التي توضع فيها القوانين قد تتغيّر من وقت لآخر ، فإنه يستوجب إعادة النظر في شروط و أوضاع تطبيق القانون تماشياً مع تطوّر الظروف ، لذا فمن الأفضل أن تحدّد هذه الشروط بواسطة اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية المنوط بها السهر على تنفيذ القوانين ، وحتى يمكن تغييرها بسهولة دون حاجة إلى تغيير القوانين ذاتها أو تعديلها ، خاصة وأن الإجراءات الواجب اتّباعها في هذا الشأن هي إجراءات طويلة ومعقّدة وبطيئة وتستوجب المناقشات العلنية المطوّلة ، ومن ثمّ فهي لا تتناسب ، و بالتالي فمن الأفضل أن توكل مهمّة مواجعة تلك الظروف والتطوّرات إلى السلطة اللاتحكية ، نظراً لما تتميّز به اللوائح من مرونة وبساطة في إجراءات وضعها وتعديلها وسرية اتخاذها .

3- اعتبار المرونة و البساطة : يلاحظ أن الإجراءات الواجب اتباعها في حالة الرغبة في تعديل أو تغيير القوانين لا تتناسب مع سرعة التطوّرات التي تلحق بالمجتمعات الحديثة ولا تستطيع مواجهة آية ظروف استثنائية أو أزمات تواجه البلاد نظراً لما تتميز به من بطئ و تعقيد و وجوب المناقشات العلنية المطوّلة ، بما يستلزم معه أن توكل مهمة مواجهة تلك الظروف و التطوّرات للسلطة اللائحية التي تمتاز بالمرونة و البساطة .

4- الاعتبار الفني للتشريعات الحديثة : تتّبع معظم الدول المعاصرة منهج التدخل في النشاط الفردي ، بالإضافة إلى ظروف الحرب وتأثير التقدّم العلمي والتكنولوجيا وازدياد السكان وتشعب المسائل المتعلقة بأوضاع الموظفين وتدخل الدولة في قوانين العمل و في مكافحة الأوبئة وفي تشجيع أنظمة التعاون ، فقد تزايدت أعباء الدولة و اتّسع نطاقها بصورة متزايدة ، و ما نلمسه في هذا المجال أن هذه الموضوعات تثير الكثير من المسائل التي تتّسم بالطابع الفني المعقّد ، ممّا يؤهّل السلطة التنفيذية و يعطي لها الأولوية لمعالجة و تنظيم تلك القضايا ، نظراً لما تتطلبه من خبرة فنية لا يمكن أن تتوافر لدى البرلمان الذي غالباً ما يتكوّن من أفراد سياسيين هواة ليس لديهم الخبرة الفنية الكافية .

5- اعتبار الطبيعة الخاصة لنشاط الإدارة : تعتبر المرافق العامة و الضبط الإداري من أهم مجالات نشاط الإدارة ، فمن جهة يتطلّب إنشاء وإدارة المرافق العامة قدراً كبيراً من المرونة والسهولة ، وهو مالا يتوافر إلا باللوائح دون القوانين ، و من جهة أخرى ، ورغم أن المحافظة على النظام العام فيه مساس بالحقوق والحريات العامة ، ممّا يستوجب أن توضع القواعد القانونية المنظّمة لهذا النشاط بواسطة البرلمان ، إلا أن معظم الدساتير تمنح الإدارة حق وضع لوائح الضبط ، وهي من أهم وسائل الإدارة في أدائها لهذا النشاط ، لما تتميز به اللوائح من سهولة في إجراءات وضعها وتعديلها لمواجهة كلّ

الاحتمالات ، بالإضافة إلى ما تتطلبه مهمة الضبط من أن توكل لسلطة تمارس نشاطها بصفة مستمرة مثل الإدارة .

6- اعتبار الضرورة و الاستعجال : قد تطرأ بعض الأحوال التي يكون فيها الخطر على الأمن والنظام العام محدقاً ، بحيث يجب العمل بغاية السرعة لتجنب ذلك الخطر باتخاذ الإجراءات العاجلة ، ولما كان ضمان أمن الدولة وتوفير سلامتها فوق كل اعتبار، فإنه يتعين السماح للإدارة ، بما لديها من إمكانيات وبما عليها من الواجبات التي تحتم عليها أن تسهر على استتباب الأمن و صون الأرواح والأموال ، أن تتولى مواجهة هذه المسؤوليات الخطيرة باتخاذ القواعد القانونية اللازمة لذلك ، دون التقيد بحرفية النصوص القائمة ، وهو ما يتحقق عن طريق لوائح الضرورة التي تصدرها الإدارة استناداً إلى وقوع الظروف الاستثنائية .

لكل ذلك تحرص الدساتير على النصّ على حق الإدارة في إصدار اللوائح المختلفة التي لا غنى عنها ، وقد ترتب على ذلك أن أصبحت اللوائح جزءاً أساسياً في كتلة القواعد القانونية الملزمة والتي تعدّ مخالفتها إهداراً لمبدأ المشروعية¹ .

ب. العلاقة بين القانون واللائحة :

تختلف دساتير النظم السياسية المعاصرة في تناول العلاقة بين القانون و اللائحة حسب الفلسفة السياسية و القانونية التي يعتنقها المؤسس الدستوري في تلك الدول. ولعلّ من أهم جوانب هذه العلاقة هو تحديد مجال كلّ منهما وما يستلزمه من ضرورة الرقابة على عدم تجاوزه ، و فرض احترام اللائحة للقانون نظراً لاختلاف القوة القانونية بينهما ، إذ أن لكلّ منهما مرتبة مختلفة في التدرج الهرمي للأعمال ال قانونية .

¹ د. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية ، بدون ذكر جهة نشر ، سنة 1969 ، ص 16 .

ج. نطاق القانون واللائحة :

منذ وقت بعيد اعتنقت معظم دول العالم بعض المبادئ الأساسية التي تنظم العلاقة بين القانون واللائحة ، وخاصةً فيما يتعلّق بالموضوعات التي يمكن لكلّ منهما أن يتناولها بالتشريع ، إلا أن هذه المبادئ الأساسية ، التي غدت تكوّن العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة ، تعرّضت لتجديدات دستورية جوهرية عام 1958 عندما اعتنق الدستور الفرنسي مبادئ جديدة لتنظيم نطاق القانون واللائحة ، حيث تناول العلاقة بأسلوب مغاير تماماً لما استقرّت عليه العلاقة التقليدية من أسس ، وقد تبعت فرنسا في هذا التجديد بعض الدول الأخرى¹ .

وبناءً على ما تقدّم ، أتناول موضوع نطاق القانون واللائحة كالتالي:

1- نطاق القانون واللائحة في النظم الدستورية التقليدية .

2- نطاق القانون واللائحة طبقاً للتجديدات الحديثة .

1. نطاق القانون واللائحة في النظم الدستورية التقليدية:

من المسلّم به في النظم الديمقراطية التقليدية أن البرلمان هو صاحب السيادة في الدولة باعتباره وليد إرادة الأمة وممثلاً لها .

ففي هذه النظم ، لا يوجد للقانون نطاق محدّد لا يستطيع تجاوزه ، فهو يتمتّع بالحرية الكاملة في تنظيم أي موضوع كقاعدة عامة ، في حين نشهد تمتّع السلطة التنفيذية بسلطة لائحية مقيّدة ضمن نطاق محدّد ، فضلاً عن خضوعها لتدخل البرلمان الذي يستطيع التعرّض لها .

ويترتّب على ذلك أن نطاق القانون يختلف في مدلوله عن نطاق اللائحة اختلافاً جوهرياً ، ولتحديد نطاق كلّ منهما تبلورت عدّة اتجاهات كما حدث بشأن التمييز

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 115 .

بينهما إلى اتجاهين ، يستند أولهما إلى أسس موضوعية وهو المذهب الموضوعي ، ويستند الآخر إلى أسس شكلية و هو المذهب الشكلي¹ .

أ- المذهب الموضوعي :

يعتبر الفقيه "هوريو" على رأس أنصار هذا المذهب ، إذ يرى أن القانون يختلف عن اللائحة من حيث مضمون و موضوع كل منهما ، بحيث توجد موضوعات تتعلق بطبيعتها بالقانون وأخرى يمكن أن تلحق باللائحة .

واعتمد معيارين ، الأول معيار "المركز القانوني للفرد Le statut juridique de l'individu لتحديد نطاق القانون ، مستعيناً بالفقه الألماني الذي يرى أن القانون هو كل ما يمسّ بحقوق الأفراد والتزاماتهم ، ومعيار "الإدارة ونظام التسيير الداخلي لها L'administration et la gestion interne du système" كأساس لتحديد مجال اللائحة .

ويوضّح "هوريو" هذه التفرقة فيقرّر أن موضوعات القانون هي الحقوق الفردية والمدنية les droits individuels et civils ، أما موضوعات اللائحة فهي ، فقط، الحقوق الإدارية les droits d'administrations التي تتعلق بالإدارة من الداخل ، والتي قد تكون بدورها لصالح الأفراد ، وتختلف الحقوق الشخصية المستمدة من اللائحة عن مثيلاتها المستمدة من القانون ، في أن الأولى لا تتمتع بثبات وقوة الثانية لأنها تخضع للتعديل بسهولة ، حيث إنها تنشأ بشأن موضوعات تتعلق بالحريات الإدارية² .

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص117.

² في هذا المعنى راجع : د./ سامي جمال الدين ، نفس المرجع ، ص118 وما بعدها .

-نقد المذهب الموضوعي :

تعرّض هذا المذهب لنقد شديد ، وخاصة من الفقيه "ديجي" ، تمثّل فيما يلي¹ :

- تصدر السلطة التنفيذية طائفة هامة من اللوائح التي تتضمنّ مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم وهي "لوائح الضبط أو البوليس" .

- من الصعب تحديد تلك القواعد التي تتعلّق بالحياة الداخلية للأجهزة الإدارية دون أن تمسّ مراكز الأفراد ، فاللوائح الخاصة بتنظيم وإدارة المرافق العامة تمسّ حقوق الأفراد وحرياتهم و لو بطريقة غير مباشرة ، لأن مجرد تنظيم ساعات إغلاق المصالح والمكاتب الإدارية يتضمّن المساس بمصالح الجمهور المتردّد على هذه المكاتب وتلك المصالح ، بالإضافة إلى أنه سيقصر عمل اللائحة على أمور السكرتارية والمسائل الفنية وهي أمور ضيّقة لا تتماشى مع الواقع .

1- استعان "هوريو" ببعض الضوابط الشكلية لتفسير المذهب الموضوعي ، فاعترف بقدرة اللائحة ، مثلها مثل القانون ، أن تنشئ حقوقاً شخصية لصالح الأفراد ، وبالتالي فهي تحمل تعديلاً في حالتهم القانونية دون أن تفقد هذه اللوائح خصيصتها الإدارية ، وللتفرقة بين هذه الحقوق وتلك التي تنشأ نتيجةً للقانون ، استند "هوريو" إلى ثبات واستقرار هذه الأخيرة ، وبذلك يكون قد استعان بوجهة نظر شكلية ، لأن درجة دوام وثبات الحقوق ترتبط بإجراءات سن وتعديل القوانين واللوائح .

ب- المذهب الشكلي :

يتبنى غالبية الفقه في فرنسا هذا المذهب في تمييز القانون عن اللائحة ، و يعتبر الفقيه "كاريه ديملبرج" على رأس أنصار المذهب الشكلي ، و يمكن تلخيص أسسه في الآتي² :

¹ Duguit : droit constitutionnel , op. cit, P190 .

² د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص120 وما بعدها .

- **سمو القانون عن اللائحة :** لا يسلم هذا المذهب بوجود مسائل قانونية بطبيعتها و أخرى لائحية بطبيعتها ، حيث أن كلّ ما يميّز بينهما هو اختلاف المصدر ، و لما كان البرلمان ، و هو الذي يسنّ القوانين ، أسمى من السلطة التنفيذية التي تضع اللوائح ، فإن هذا السموّ يمتدّ إلى العلاقة بين القانون واللائحة ، فيصير القانون أسمى من اللائحة. و يترتّب على هذا السموّ أن اللائحة لا تستطيع أن تمسّ القانون بالتعديل أو الإلغاء ، و لما كان نطاق القانون غير محدّد ، فإن كلّ موضوع يتناوله البرلمان بالتنظيم بواسطة القانون يصبح محرّماً على اللائحة أن تنظّمه بما يتعارض مع أحكام القانون بحيث يقتصر دور اللائحة على تنفيذه .

- **السيادة التشريعية للبرلمان :** يذهب الفقيه "كاريه دي مليرج" إلى أن البرلمان له الحرية الكاملة في أن يضع بنفسه القواعد المتعلّقة بموضوع معيّن أو أن يسمح للسلطة التنفيذية بوضع هذه القواعد ، فالبرلمان ذو العلاقة الوثيقة بالناخبين والذي يمثّل الأمة ، يتمتّع بالسيادة المطلقة لتقرير ما تريده الأمة.

- **هيمنة القانون على اللائحة :** فنطاق القانون غير محدّد ويمكنه التدخل في كلّ موضوع أيّاً كان مضمونه ومحتواه ، أما اللائحة فليس لها أي نطاق محتجز يستعصي على دخول القانون الذي إما أن يضع بنفسه القواعد المتعلّقة بالموضوع أو أن يكلف السلطة التنفيذية بذلك بإذن خاص منه ، وعليه فإن السلطة اللائحية لا تستطيع من تلقاء نفسها التدخل في أي موضوع دون إذن البرلمان حتى و لو لم يسبق للمشرّع التدخل فيه .

نقد المذهب الشكلي :

تعرّض المذهب الشكلي بدوره للنقد من عدّة نواحي ¹ :

1- عجز هذا المذهب عن تفسير ما جرى عليه العمل من إصدار الإدارة للوائح الضبط والتنظيم استقلاًّ عن أي قانون ، وإذا كان "كاريه دي ملبرج" قد حاول التشكيك في الأساس الشرعي لهذه اللوائح واعتبرها غير مشروعة لمخالفتها الدستور، فإن تلك المحاولة تصطدم باعتراف القضاء الإداري منذ أمد بعيد بتلك السلطة غير الإدارية في نظر "كاريه دي ملبرج" ، حيث داوم القضاء على الاعتراف بمشروعية اللوائح الصادرة عن الإدارة بصفة مستقلة في موضوعي الضبط الإداري وتنظيم المرافق العامة .

2- إن المدلول الواسع الذي يعطيه "كاريه دي ملبرج" لكلمة التنفيذ ، بحيث أن مجرد الحصول على إذن من البرلمان يعطي لللائحة حرية واسعة بالتدخل في الموضوع محلّ الإذن ، يؤدي إلى نتائج خطيرة ، ذلك أنه وفقاً لهذا المدلول فإن اللوائح التفويضية لا تخرج عن كونها لوائح تنفيذية لقانون التفويض ، ومن ثمّ فهي لوائح مشروعة تملك أن تعدّل أو تلغي القوانين القائمة .

3- كما أن التسليم بهذا المدلول الواسع للتنفيذ يثير التساؤل عن مدى إمكانية تخلي البرلمان عن اختصاصاته التشريعية لصالح الحكومة .

ويذهب الدكتور "سامي جمال الدين" ، رغم تأييده وتبنيّه المعيار الشكلي في تمييز القانون عن اللائحة وتسليمه باعتماد نفس المعيار لتحديد نطاق كل من اللائحة

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 121 وما بعدها .

والقانون ، إلى أن المعيار الشكلي و إن كان كافياً لتحديد نطاق اللائحة إلا أنه ليس كذلك لتحديد نطاق القانون ، و ذلك نظراً لما يتميز به نطاق القانون من خصيصتين¹ :
أولهما : أنه نطاق غير محدد champ non-spécifiques ، بمعنى أن
للقانون أن يتناول بالتنظيم أية مسألة بحرية كاملة ما لم يقيد الدستور بشأن بعض
الموضوعات .

ثانيتهما : أنه نطاق محتجز champ détenu ، بمعنى أن هناك بعض
الموضوعات التي لا يجوز لغير القانون أن يتدخل بتنظيمها ، ومن ثم تمثل هذه
الموضوعات نطاقاً محتجزاً للقانون لا تستطيع اللائحة التدخل فيه .

وعلى هذا الأساس ، فإن المعيار الشكلي يكون صالحاً لتحديد نطاق القانون فيما
يتعلق بخصيصته الأولى وهي أنه نطاق غير محدد ، ولكن هذا المعيار يبدو غير صالح
لتحديد نطاق القانون المحتجز ، نظراً لأن هذا النطاق يفترض حتماً أن هناك موضوعات
قانونية بطبيعتها ، و بذلك يصبح ضرورياً الأخذ بضابط موضوعي في هذا الصدد .

2. نطاق القانون واللائحة طبقاً للتجديدات الأخيرة في الدستور الفرنسي لعام

:1958

أحدث الدستور الفرنسي لعام 1958 تغييرات جوهرية في موضوع العلاقة بين
القانون و اللائحة ، بتمّضنه نظاماً قانونياً فريداً في أسلوبه ، فذهب إلى توزيع الوظيفة
التشريعية بين البرلمان و السلطة التنفيذية بشكل جعل هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة
في التشريع بينما تحدّد اختصاص البرلمان في بعض الموضوعات المحددة على سبيل الحصر،
و من ثم غدت اللائحة هي الأصل في التشريع و القانون هو الاستثناء في ميدانه .

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص123.

و يتبين لنا ذلك جلياً من تحليل نصوص الدستور الفرنسي لعام 1958 خاصةً نص الفقرة الأولى من المادة 37 : " الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة اللائحية " ، و يستفاد من النص :

- أن المؤسس الدستوري الفرنسي نفس العلاقة التقليدية التي تقرّ بنطاق محدّد لللائحة .

- أن اللوائح تصدر مستندةً إلى النصوص الدستورية و تتقاسم مع القانون الوظيفة التشريعية .

- لا يستطيع القانون -كقاعدة عامة- التدخل في مجال اللائحة بعكس السلطة التنفيذية التي تستطيع العمل في نطاق القانون المحدّد بواسطة اللوائح التنفيذية .

و قد أغرى هذا التجديد عدداً من الدول العربية من ذلك مثلاً الدستور المغربي لعام 1972 المادة 45 و 46 والدستور الجزائري لعام 1976 المادة 151.

ولقد وجّه الفقه المصري النقد العنيف لهذا المسلك من دول "حديثة العهد بالنظم الدستورية" بالمقارنة مع "دولة عريقة العهد" بتلك النظم والتي مرّت بتجارب وتنوّع في الأنظمة الدستورية قلّ أن تعرفها دولة أخرى ، ولذلك كان من الخطورة أن تبدأ دولة وهي في أول عهدها الدستوري بالتجربة الفرنسية الأخيرة¹ .

¹ د./محسن خليل ، مرجع سابق ، ص79-80.

أ. القوة القانونية للائحة وفقاً للتجديدات الدستورية الواردة في دستور 1958

الفرنسي:

في هذا الصدد يذهب الفقه الدستوري إلى التمييز بين اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة لتحديد أثر هذه التطورات على القوة القانونية للائحة و القانون وفقاً للنظرية التقليدية .

يذهب الفقه الدستوري إلى أن اللوائح التنفيذية تبقى في مرتبة أدنى من القانون ، فتظل خاضعة لها وملتزمة لحدودها لأنها لا تظهر إلا في نطاقها ، وبالتالي فإن سمو القانون عليها يستمر بلا نقاش¹.

فالتجديدات المتعلقة بالعلاقة القائمة بين القانون واللائحة اقتصرت على نوع واحد من اللوائح هي اللوائح المستقلة Les Réglementations Autonomes التي أصبح نطاقها شاملاً لكل الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد ، ولذلك فإن القوة القانونية للوائح الأخرى تبقى على ما كانت عليه في ظل العلاقة التقليدية ، و مع ذلك فقد احتدم الخلاف والجدل بشأن القوة القانونية للوائح المستقلة² ، فقد ثار الشك بعد صدور دستور 1958 حول ما إذا كان القانون قد فقد علوه على اللائحة ، وأن اللائحة قد أصبح لها نفس القوة القانونية التي يتمتع بها القانون ، وأنها تحررت من تبعيتها التقليدية له خاصة وأنه لا يوجد قانون في نطاق تلك اللوائح التي تصدر تبعاً للمادة 37 من الدستور .

و يعارض "فيدل" هذا الرأي و يذهب إلى أن طبيعة اللوائح واحدة أيّاً كان نوعها، فلا يصح القول بأن طبيعة السلطة اللائحية قد تغيرت بشأن اللوائح المستقلة ،

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 187 ؛ Robert (S) : op cit ؛ P 237 .

² لمزيد من التفصيل ينظر : د./محسن خليل ، مرجع سابق ، ص 5 و ما بعدها.

لأن السلطة اللائحية هي : "سلطة واحدة ذات طبيعة واحدة" ، ويذهب الدكتور "سامي جمال الدين" ، ويخالفه الباحث في ذلك ، أن السلطة اللائحية المستندة إلى المادة 37 لم تصبح ، رغم استقلالها عن القانون ، سلطة تشريعية موازية لتلك السلطة التي يمارسها البرلمان ، فاللوائح ستظل كما كانت في الأصل أعمالاً إدارية ، وبالتالي فإن اللوائح المستقلة تظل خاضعة لنفس الرقابة القضائية التي تخضع لها اللوائح الأخرى ، وهو الأمر الذي أكدّه مجلس الدولة الفرنسي بعد صدور دستور 1958¹ .

ب- مرتبة اللوائح المستقلة وأثر اختفاء القانون من ميدانها :

يذهب الفقه الدستوري إلى تقرير أن اللائحة لم ترق إلى مرتبة القانون و لم تكتسب صفاته و مميزاته ، بل لا زالت محتفظة بخصائصها الذاتية و التي تضعها في مرتبة أدنى من القانون .

و في الواقع ، كان تخصيص مجال محتجز لللائحة المستقلة و تأسيسها على الدستور دون وسيط تشريعي يتيح لها الصدور استقلالاً أثر بالغ في إثارة بعض التخوّفات حول مدى خضوعها لمبدأ المشروعية .

و في هذا الصدد ، استقرّ الفقه على الطبيعة الإدارية للوائح المستقلة ، و أخضعها للرقابة القضائية على مشروعيتها ، وذهب إلى أن اختفاء القوانين من نطاق اللوائح المستقلة لا يعني اكتساب هذه الأخيرة لقوة القانون ، بحيث تأخذ مرتبته وقيمتها ، فهما مستقلان و غير متساويين ، والتطوّر الجديد الذي طرأ على وضع اللائحة إنما اقتصر على توسيع نطاقها من جهة و حجزه لها دون مشاركة أي سلطة أخرى من جهة أخرى .

¹ ينظر : د. / سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 188 .

و ذهب البعض إلى أن هذا الرأي يبلور المفهوم الحقيقي لما ورد بالدستور الفرنسي من تحديدات في هذا الشأن ، وهي تحديدات لم تؤثر لا في طبيعة اللوائح ولا في قوّتها القانونية ، مادامت النصوص الدستورية لا تشير صراحةً ولا ضمناً إلى أن اللوائح المستقلة قد ارتفعت في تدرّج القواعد القانونية إلى مصاف القانون ، فإنه ينبغي الرجوع إلى التدرّج التقليدي ، والتسليم بأن اللائحة المستقلة تقع في مرتبة أدنى من القانون ، بحيث تنحصر تلك التحديدات الدستورية في إحداث توزيع جديد للوظيفة التشريعية بين القانون واللائحة المستقلة وتحديد نطاق القانون في موضوعات محدّدة ، دون أن يعني ذلك مطلقاً تشبيه اللائحة بالقانون لا من حيث الطبيعة ولا من حيث القوة القانونية .

3- تقدير التحديدات الوظيفية الواردة في دستور 1958 الفرنسي :

يثور التساؤل حول حكمة التجديد الذي أحدثه دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا بصدد العلاقة بين القانون واللائحة ، وعمّا إذا كانت هذه الحكمة تستوجب ذلك التجديد ؟

حارب الفقه الفرنسي في بداية الأمر هذا التجديد بكل قوّة ، ولكنه بدأ بعد ذلك يبحث الجوانب الإيجابية في هذا النظام ويلتمس ما فيه من المزايا تأييداً لهذا التطوّر بعد فهمه على الوجه الصحيح¹ .

¹ والواقع أن الفقه الفرنسي هاجم هذا التجديد الدستوري خوفاً مما قد يترتب عليه من نتائج بالغة الخطورة نتيجة فهم هذا التجديد على نحو غير صحيح ، لذا عمل على حصر نتائج وآثار هذا التجديد بإبقاء طبيعة كل من القانون واللائحة ومرتبتهما القانونية على ما كانت عليه في ظلّ العلاقة التقليدية بينهما. لمزيد من التفصيل ينظر : د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص208 .

و سرعان ما لبث الفقه الفرنسي أن تفهّم جوهر هذا النظام بفضل موقف **القضاء الفرنسي** ، فقد استطاع هذا القضاء ، ذي التقاليد الراسخة ، أن يستوعب النظام الجديد ، فلم يتأثر بالآراء الفقهية غير الصحيحة و التي رتبت على هذه التعديلات من النتائج مالا يحتمله أو يتطلبه ، وإنما طبّق هذا النظام التطبيق السليم في ضوء المحافظة بكل السبل على حقوق الأفراد وحرّياتهم ، فلم يعامل اللائحة مثل القانون وإنما استمرّ في اعتبارها قرارات إدارية تنظيمية تقع في مرتبة أدنى من القانون و بالتالي تبقى خاضعة للرقابة القضائية .

كما هاجم جانب من **الفقه المصري** هذا التجديد على أساس أنه ليس من المنطق في شيء أن يتحدّد اختصاص الهيئة الأصلية في مجال وظيفتها الطبيعية ثم يطلق اختصاص هيئة أخرى في غير مجال وظيفتها ، هذا علاوة على عدم التناسق الذي يظهر في **علو تشريع استثنائي محدّد "اللائحة" على تشريع عادي مطلق "القانون"** .

وإذا أردنا أن نبحث عن مزايا لهذا النظام الجديد ، فإننا نجد أهمها فيما يلي¹ :

1- عجز النظام التقليدي على مسايرة مظاهر التدخّل : يفتقر النظام التقليدي إلى كثير من الاعتبارات والجوانب العملية رغم ما يبدو عليه من تناسق ومنطقية ، فوظيفة الدولة لم تعد قاصرة على المحافظة على سلامتها في الداخل والخارج وإقامة العدل بين أفراد الشعب ، فقد دخلت معظم الدول في ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية ، أملاً في التقدّم المستمرّ و إزالة جميع آثار التخلّف الاجتماعي والاقتصادي والمهني ، وهو الأمر الذي

¹ د./سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص210 وما بعدها.

يؤدي حتماً إلى زيادة مظاهر التدخّل عن طريق إصدار التشريعات الإدارية التي يزيد اتّساعها بالضرورة كلّما اتّسع مجال التدخّل من جانب الدولة¹.

2- الطابع الفني للتشريعات الحديثة : إن عدم قدرة البرلمانات على مسايرة تضخّم التشريعات الحكومية التي تتّسم بطابع فني معقّد وعجزها عن القيام بواجبها على أكمل وجه ، أدى إلى تجنّب البرلمان مناقشة هذه الاقتراحات والسرعة في إقرارها ، فإذا كان الأمر كذلك ، فلا شكّ أنه من الأفضل أن تترك للحكومات سلطة التشريع في الموضوعات الفنية ذات التفاصيل المعقّدة تخفيفاً للعبء الواقع على كاهل البرلمان ، لا سيما وأن التفصيلات والجزئيات تكون ، عادةً، عرضةً للتغيير . ومن ناحية أخرى ، فإن من شأن تفرّغ البرلمانات ، بتكوينها السياسي ، للمسائل الهامة التي تحوز اهتمام شعوبها وتؤثّر على حقوق الأفراد وحرياتهم ، يتيح لها القيام بوظيفتها الأخرى والتي لا تقل أهمية وخطورةً عن وظيفة التشريع ، ألا وهي وظيفة مراقبة السلطة التنفيذية ، حيث أن انشغال البرلمان بالحجم الهائل من التشريعات المطلوب إقرارها يبعده عن القيام بوظيفة المراقبة على أكمل وجه .

3- الخضوع للرقابة القضائية : يؤدي النظام الدستوري الجديد إلى إخضاع اللوائح الصادرة من الإدارة للرقابة القضائية ، وهي تشريعات تتعلق بموضوعات كان بعضها من اختصاص البرلمان طبقاً للنظام التقليدي ، وبالتالي كانت تفلت من الرقابة القضائية ، وحتى في الدول التي تأخذ بنظام الرقابة على دستورية القوانين ، لأن هذه الرقابة هي في الغالب رقابة امتناع بينما الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح هي رقابة إلغاء وتعويض وبإجراءات سهلة ميسّرة وأمام محاكم متعدّدة الدرجات ، ممّا يجعلها أيسر

¹ د./أحمد عباس عبد البديع ، مرجع سابق ، ص81.

وأفضل من الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ولو كانت عن طريق دعوى أصلية أمام محكمة دستورية عليا .

وفي الحقيقة ، كشف هذا التجديد عن تعبير في مدلول الديمقراطية التقليدية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات principe du séparation des pouvoirs وعلى أن البرلمان لم يعد المؤسسة الوحيدة المعبرة عن إرادة الأمة ، حيث أصبحت السلطة التنفيذية - بقيادة وتوجيه رئيس الدولة - صاحبة الولاية العامة بالنسبة للوظيفة التنفيذية والتشريعية على السواء¹، فبعد أن كانت السلطة اللائحية لا تعرف إلا بتبعيتها للقانون مهما اتسع نطاقها ، عمد دستور 1958 إلى إرساء مبادئ جديدة تهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية عن طريق تعديل العلاقة بين القانون واللائحة .

2- نظرية الضرورة:

تشير السوابق أن الظروف الاستثنائية عادةً ما تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات العامة لمصلحة السلطة التنفيذية التي تتركز في يدها كل السلطات القانونية في الدولة ، فاحترام القواعد الدستورية التي تحدّد الاختصاص يعتبر ضرباً من المحال في حالة الضرورة ، ذلك أن اعتبارات السرعة والفاعلية التي تتوقّف عليها سلامة الدولة وأمنها كثيراً ما تدفع السلطات العامة إلى التضحية بالمبادئ الدستورية والقانونية ، فيقوم رئيس الدولة تحت وطأة الضرورة بالتدخل في المجالات التشريعية سواء تلقائياً أو استناداً إلى تفويض تشريعي يصدر من البرلمان ، وعرفت مؤلّفات القانون الدستوري ما يعرف "بالدكتاتور الواقعي أو الدستوري dictateur Réaliste ou constitutionnel²."

¹ د./محسن خليل ، مرجع سابق ، ص35.

² ينظر: د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص220.

إن فكرة الظروف الاستثنائية ليست من الأفكار الحديثة كما قد يظن البعض، فلقد وجدت لها تطبيقات في المجتمعات والشرائع القديمة ولاسيما في مجال العلاقات الخاصة، وكان يطلق عليها في ذلك الوقت قاعدة "عدم تغيير الظروف" أو "شرط بقاء الشيء على حاله" وهذه القاعدة هي التي تطوّرت فيما بعد إلى أن وصلت إلينا في العصر الحديث تحت تسمية نظرية الظروف الاستثنائية¹، بالإضافة إلى ذلك فإن قاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" كانت من القواعد المسلّم بها في معظم الشرائع والقوانين القديمة ومن أهم الأسس التي اعتنى بها الفقه الإسلامي بإبرازها في هذا المجال، ولقد انحصرت هذه القاعدة في البداية في مجال حماية الإنسان والدفاع عن أمواله ولكن سرعان ما ظهر دور الجماعة و تعاطفت أهميتها ودخلت مصالح البلاد الحيوية والرغبة في حماية إقليم الدولة ضمن المصالح الأساسية التي تحميها حالة الضرورة، ومن هنا دخلت نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية مجال القانون الدولي ومجالات غيره من فروع القانون الأخرى كالقانون العام².

ويعتبر القانون الروماني والشرعية الإسلامية من أهم النظريات القديمة التي وجدت بها بعض التطبيقات لنظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية الحديثة³.

كما لعب القضاء الإداري خاصة القضاء الفرنسي دوراً كبيراً في بلورة نظرية الضرورة وإيضاح معالمها ووضع حدودها من خلال مختلف الأحكام الصادرة عنه،

¹ ينظر د./ محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص13.

² ينظر د./ محمود أبو السعود حبيب، نفس المرجع، ص13 وما بعدها؛ لمزيد من التفصيل يراجع: د./ جعفر عبد السلام، شرط بقاء الشيء على حاله أو نظرية تغيير الظروف في القانون الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، طبعة 1970.

³ د./ محمود أبو السعود حبيب، نفس المرجع، ص 14 وما بعدها.

وذلك حتى لا تستخدم كوسيلة للإطاحة بالحقوق والحريات ، ومن أهم هذه الضوابط¹ :

- قيام حالة شاذة غير مألوفة : إن استخدام الإدارة للسلطات الاستثنائية يستلزم قيام حالة شاذة غير مألوفة ، وإذا كانت الحرب تعدّ المثال الحيّ لهذه الحالة إلا أنها ليست المثال الوحيد ، فقد تنطبق النظرية أيضاً في حالة قيام ثورة أو فيضانات أو اضطرابات أمنية ، كما يستوي أن تكون الحالة عامة بالنسبة لكافة أقاليم الدولة أو تكون خاصة بأحد الأقاليم فقط .

- رقابة القضاء : يقوم القضاء بمراقبة توافر هذه الحالة غير المألوفة والتي تبرّر اللجوء إلى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية .

- تعذرّ أو صعوبة استخدام القوانين العادية : فلا يكفي توافر ظروف غير عادية لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية ، وإنما يلزم فوق ذلك أن يثبت تعذرّ أو صعوبة استخدام الإدارة للقوانين العادية لمواجهة هذه الظروف ، فإذا كان بمقدور جهة الإدارة التصرفّ باستخدام الإجراءات والقواعد التشريعية العادية ثمّ لجأت مع ذلك إلى اتّباع إجراءات استثنائية فإن تصرفها يكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء ، ويترتب على ما تقدّم نتيجة في غاية الأهمية مؤدّاها أن الإدارة ينبغي عليها أن تكفّ عن تطبيق الإجراءات و القرارات الاستثنائية بمجرد زوال الظروف التي أدّت إلى اتّخاذها ، كما يلزم ألاّ تتجاوز هذه الإجراءات ما تقضي به الضرورة إذ أن "الضرورة تقدر بقدرها".

- تعرّض المصلحة العامة لخطر جسيم : يجب أن يترتب على الحالة الشاذة غير المألوفة التي يصعب علاجها بالقواعد العادية تعريض المصلحة العامة لخطر جسيم ، مثال ذلك التهديد لمصالح الدفاع القومي أو الإخلال بالأمن والنظام أو توقّف سير المرافق

¹ د. /محمود أبو السعود حبيب ، مرجع سابق ، ص 22 وما بعدها .

العامة ، ويتحقق القاضي من توافر هذا الخطر المهدد للمصلحة العامة على ضوء الظروف المحيطة بالواقعة المعروضة عليه ، فإذا ثبت للقاضي توافر عنصر الخطر الجسيم المهدد للمصالح العام فإنه يحكم بمشروعية تصرف الإدارة ، أما إذا تبين له على العكس أن مثل هذا الخطر غير متوافر أو أنه موجود ولكنه غير كاف لتبرير تصرفات الإدارة فإنه يقضي بإلغاء هذه التصرفات .

ثم جاء دور الفقه الذي قام بصياغة "نظرية الضرورة" في شكل نصوص قانونية وكرّسها رجال القانون في أغلب دساتير العالم ، وبذلك تخلّت الدساتير عن فكرة قصر مهمّة التشريع على البرلمان وحده واعترف بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح إلى جانب القانون كضرورة في المجتمع المعاصر ، وبذلك احتلت اللائحة جزءاً هاماً وجوهرياً من النظام القانوني في الدولة باعتبارها من الناحية النظرية تشريعاً فرعياً ومصدراً استثنائياً للتشريع إلى جانب القانون التشريع الأصلي و المصدر الأصلي للتشريع في مختلف النظم السياسية المعاصرة .

فلقد دأبت غالبية الدساتير ، على النحو الذي فصلناه سابقاً ، على الاعتراف بحق رئيس الدولة وجهازه التنفيذي في إصدار اللوائح بكافة أنواعها (التفويض ، الضرورة ، الأزمات ، الطوارئ و الأحكام العرفية) .

الفرع الثالث-التكنوقراطية والطبيعة الفنية للتشريعات الحديثة :

La Révolution technologique استطاعت الثورة التكنولوجية

أن تلغي حدود الزمان والمكان وأن تجعل انتقال الإنسان والسلع والآلات والمعرفة واقعاً يومياً لا تحول دونه الحواجز والإجراءات ، كما جعلت من العوامل التقليدية للإنتاج من رأسمال ومواد خام وأرض وأيدي عاملة أموراً دولية أو ذات طبيعة دولية ، وذلّت الطريق لقيام الكيانات الاقتصادية الضخمة متعددة الجنسيات التي يصعب فيها تتّبع مصادر رأس المال الحقيقية .

ليس هذا فقط فقد ساعدت التكنولوجيا في بعض المجالات - خاصةً مجالات البيولوجيا الحيوية والكيمياء الإحصائية والحاسبات والإنسان الآلي والتحكّم عن بعد و تعميم استخدام شبكة الاتصالات الدولية في جميع المجالات الاقتصادية والتجارية والعملية والتسويقية وانتشار قوى السوق وسيادة آلياته التي تأبى القيود - على وجود فجوات مرعبة بين الواقع الذي أفرزته هذه التقنية المتقدّمة وذلك الواقع القانوني الذي كان قاصراً على مجابهة ما قبل هذه المرحلة ، وأصبح مضطّراً للتطوّر لملاحقة هذا الواقع الجديد .

كلّ هذا التطوّر الهائل أدى إلى إضعاف المؤسسات الديمقراطية L'affaiblissement des institutions démocratiques بدءاً من الدولة ومروراً بالسلطات التقليدية ، وإن كان البرلمان أكثر هذه المؤسسات تأثراً بذلك التقدّم ، حيث وجدت البرلمانات بتكوينها الذي تحكمه الاعتبارات الديمقراطية صعوبات كبيرة و عقبات حقيقية على التكيف مع الوضع الجديد ، إذ تكتفي الدساتير بالحدّ الأدنى من العلم و المعرفة شرطاً لعضويتها ، في الوقت الذي أصبحت فيه موضوعات

القوانين تحتاج إلى الخبراء والمتخصصين في كل المجالات لإعدادها وصياغتها لمواجهة هذا التقدم .

لقد أدى هذا التطور من جهة إلى تقليص دور البرلمان الذي اكتفى بدور الموافقة على ما تقدمه الحكومة من مشروعات القوانين التي لا يستطيع أعضاء البرلمان إعدادها واقتراحها أو حتى مجرد فهمها ، ويرى أنه حفاظاً على ماء الوجه يجب الموافقة عليها بالصورة المقدمة إليه ، وإن كان يتشبه بالاعتراض ومناقشة بعض الإجراءات المرتبطة بها من الناحية الإجرائية أو الشكلية¹ ، ومن جهة أخرى أدى إلى بروز وتصدر النخبة التكنوقراطية كقيادة بديلة ذات كفاءة عالية لإدارة شؤون الدولة لإمساكها وتحكمها بناصية المعرفة الممزوجة بالخبرة العملية في الاقتصاد والسياسة والمال والتخطيط والإدارة ، فهي نخبة ذو خلفية علمية معرفية وتجارب مهنية ميدانية² .

فالتكنوقراطية فلسفة مادتها الأساسية ودعامتها الرئيسية القاعدة العلمية وتراكم الخبرات في اتخاذ القرارات والقدرة على التصور والتفكير والتخطيط والإدارة ، إنها حكم الأكفاء ، أي هيمنة مؤسسة العلم وسلطة العلم ، ويمكن ترجمة دور التكنوقراطي بعبارة "الرجل المناسب في المكان المناسب" ، ويعتبر البعض التكنوقراطية ردّة فعل ضد البرلمانية .

وقد احتلت هذه الشريحة مكاناً متميزاً في السلطة التنفيذية و فروعها الإدارية، مما كان له الأثر البالغ في ازدهار المبادرات الحكومية في المجال التشريعي بفضل جدية

¹ د./ رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 201 وما بعدها .

² ظهر المصطلح للمرة الأولى عام 1919 على يد المهندس الأمريكي "دابليواس سميث" وأصبح المصطلح شائعاً بعد أن استخدمه عالم الإدارة "جيمس بورنهام" في كتابه "Managerial révolution".

الأفكار المتضمنة في المبادرة وعمق دراستها وحسن صياغتها وانسجامها مع الإمكانيات المالية للدولة .

إن جميع الأسباب والعوامل السابقة أخذها النظام الدستوري بعين الاعتبار وجسدها في نصوصه ولم يكن بمعزل عنها في صياغة القواعد والميكانيزمات التي تحكم العلاقة بين البرلمان ورئيس الدولة من خلال الوسائل والآليات القانونية التي سخرها لرئيس الدولة لإحكام سيطرته على المجال التشريعي مثل : السلطة اللاحقة وحصر المجال التشريعي وتوسيع المجال التنظيمي ، أولوية وسيادة مشروعات القوانين الحكومية، الاعتراض على القوانين، احتكار القوانين المالية... الخ .

الفصل الثاني- انعكاس الدور التشريعي لرئيس الدولة على طبيعة العلاقة بين

البرلمان و السلطة التنفيذية:

انتشرت النظم الديمقراطية مع بداية القرن العشرين بعد انتصارها الساحق على النظم الدكتاتورية في الحرب العالمية الأولى ، ثم ما لبثت أن فتر حماسها نتيجة صدامها مع النظم الدكتاتورية النازية في ألمانيا و الفاشستية في إيطاليا ، ثم عادت الروح مرة ثانية للنظم الديمقراطية في ثوب جديد ، حيث لم تعد الديمقراطية السياسية كافية لسد رمق الشعوب ، بل استوجبت الظروف قيام الديمقراطية في ثوبها الاجتماعي ، فكانت الديمقراطية الاجتماعية بمثابة أحد أطواق النجاة لانتشال الديمقراطية من أزمتها¹ .

لقد أثبتت التجارب عبر التاريخ السياسي ما ينطوي على تركيز السلطة من خطر داهم على الحقوق و الحريات ، فالدكتاتورية في كافة صورها و تطبيقاتها شر محض و امتهان لكرامة الفرد و الجماعة على حدّ سواء² .

و من هنا ظهرت أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في حماية الحقوق و صيانة الحريات نظراً لقيامه على أساس تقسيم وظائف الدولة و توزيع السلطة بين هيئات حاكمة مختلفة ، مع إعطاء كل هيئة من هذه الهيئات وظيفة رقابية تمارسها على الأخرى لمنعها من الخروج على حدود وظيفتها³ ، و أحد أهم المبادئ في الفكر الدستوري التي من شأنها إيقاف توغل و هيمنة الحكّام على المجال التشريعي ، و إذا كانت هذه هي الفلسفة التي تأسس عليها مبدأ الفصل بين السلطات ، فإن العصر الحديث و ما صاحبه من تغيّرات هائلة أدى إلى تعاظم دور السلطة التنفيذية بقيادة

¹ د./ رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص 66.

² د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 534.

³ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 304.

و توجيه رئيس الدولة ، فلم تقف هذه السلطة عند ممارسة وظيفتها التنفيذية المحددة لها في الدساتير فحسب ، بل تدخلت بشكل كبير و مباشر في الوظيفة التشريعية ، الأمر الذي انعكس بدوره على تقلص دور البرلمان في ممارسة وظيفته الدستورية في مجال التشريع ، و من ثم أصبحت **علاقة التوازن و المساواة** بين السلطتين في معظم النظم السياسية أمراً وهمياً يصعب تحقيقه على بساط الواقع¹ .

و لم يعد **مبدأ الفصل بين السلطات** مبدأ كافياً لتكييف طبيعة العلاقة بين الهيئات التي توزع عليها السلطات ، سواءاً كان فصلاً مطلقاً بينهما أو فصلاً مرناً ، فالمساواة و التوازن بين هذه السلطات ضرب من المستحيل كما دلّت على ذلك التجارب الدستورية ، مما مهد لظهور **مبدأ التركيز المعقلن للسلطة**² ، الذي يعترف ، بلا غضاضة، أن السلطات الدستورية ليست متساوية و لا متوازنة ، بل ترجح إحداها على الأخرى ، و إن كان الأمر لا يسير على وتيرة واحدة في الدولة الواحدة ، فأحياناً تكتب الغلبة للبرلمان ، وأحياناً ترجح كفة السلطة التنفيذية ، إلا أن غالبية الدساتير و النظم قد استقرت في الوقت الراهن على ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان و هيمنتها على عمله الأساسي وهو صناعة القانون .

¹ Paul de mellis : Le principe de la séparation des pouvoirs ,1907, P38 .

² نظراً لعدم شمولية المصطلح الشائع في كتب القانون الدستوري و النظم السياسية "تدرج السلطة" لعدم إحاطته بمهابة النظم السياسية المعاصرة و طبيعة العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية آثرنا اختيار **التركيز المعقلن للسلطة** ، من جهة ، و تمييزاً له عن نظام **تركيز السلطة** الذي ارتبط بالاستبداد و الطغيان في فترة من فترات التاريخ السياسي من جهة أخرى ، فهو تركيز معقلن للسلطة نظراً للتطورات الكبيرة التي عرفتتها الدولة المعاصرة على المستوى و السياسي الاجتماعي و الاقتصادي و الإعلامي و الحزبي .

المبحث الأول - اختلال التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية :

تقوم العلاقة بين البرلمان و الحكومة في النظم السياسية ، رئاسية كانت أم برلمانية، على أساس المساواة و التوازن بينهما ، فقد أشارت التصوّرات النظرية لتلك الأنظمة وجود علاقات تعاون و تداخل في الاختصاصات بين السلطات .

أما في الجانب العملي ، فقد شهد الفكر السياسي في العصر الحديث تضافر مجموعة من العوامل أدّت في مجال التطبيق إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية على البرلمان، بل وصل الأمر إلى زيادة نفوذ السلطة التنفيذية وفرض سيطرتها و إرادتها على البرلمان الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية ، كما أصبح الاتجاه المعاصر يميل نحو ترجيح كفة السلطة التنفيذية في مجال التشريع دون البرلمان .

إن النظم السياسية المعاصرة لم يبق لها من مقوّمات النظام التقليدي إلا القليل، حيث أصاب مبدأ التوازن و المساواة الذي يعتبر جوهر النظم السياسية التقليدية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات الكثير من الاختلال ، إما لصالح البرلمان ، فتركز السلطة الحقيقية في يديه ، و إن كان ذلك أمراً نادر الحدوث في وقتنا المعاصر و بخاصة في دول العالم الثالث ، و قد يكون هذا الاختلال لصالح السلطة التنفيذية ، و ذلك عند تقوية سلطات رئيس الدولة ، و ذلك هو المشاهد عملاً في أغلب النظم السياسية المعاصرة¹ .

¹ د./ علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2004 ، ص 30 .

المطلب الأول - ضعف الدور الوظيفي للبرلمان :

تعتبر ظاهرة ضعف البرلمان ظاهرة عامة في جميع النظم السياسية ، فما زالت البرلمانات تضمّ رجالاً يمكن وصفهم بأنهم سياسيون هواة ، لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية و التخصص الفني اللازم الذي يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقّدة التي يثيرها عالم اليوم و يؤهلهم لوضع الحلول لها .

و إذا كانت الظروف الجديدة التي تمرّ بها المجتمعات المتقدّمة هي التي أدّت إلى ضعف دور البرلمان ، فإن سلوك الحكومات يزيد من حدّة الأزمة التي تمرّ بها برلمانات اليوم .

و نتيجةً لذلك ، لم تعد البرلمانات تمارس وظائفها التقليدية الأساسية و هي وظيفة الرقابة و التمثيل و وظيفة التشريع¹ ، ممّا أصاب البرلمان بالشلل و حوّله إلى جمعية استشارية .

الفرع الأول-انكماش الأداء الوظيفي للبرلمان :

تمارس البرلمانات عدداً من الوظائف ، تتراوح في مجالها و نطاقها من دولة إلى أخرى ، و ذلك حسب الإطار الدستوري السائد و أسلوب توزيعه لاختصاصات الحكومة ، و كذلك تبعاً لمدى التطوّر الديمقراطي و قوّة البرلمان و قدرات أعضائه ، و بوجه عام هناك نوعان من تلك الوظائف ، الأول عام تمارسه البرلمانات كهيئة ممثلة

¹ د./ عبد الله ناصف ، مرجع سابق ، ص 220 و ما بعدها ؛ فمّا لا منازعة فيه أن دور البرلمان في الحياة السياسية قد أصابه فتور و انحسار ، فأسطورة مجد و قوة و تأثير البرلمان يظهر أنّها قد تجسّدت في فترة ما قبل الحرب العالمية الأولى ، ثم جاءت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية لتؤكد أزمة الأنظمة البرلمانية. ينظر : د./حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، سنة 1986 ، ص 266 .

للشعب ، كدورها في صنع السياسات العامة وخطط التنمية ، و الثاني فني ، و هو ما يعرف بالدور التشريعي والمالي و الرقابي الذي يقوم به في مواجهة السلطة التنفيذية .

و فيما يلي نبذة عن كل هذه الوظائف :

أ-البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي :

لقد أصبحت الديمقراطية اليوم من سمات الدولة الحديثة ، كما يعتبر البرلمان من أهم معالم المجتمع الديمقراطي ، لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية و الحرية و المساواة و المشاركة السياسية ، كما تشير فكرة الديمقراطية إلى إشراك الشعب في صياغة نمط حياته من خلال توجيه السياسة و التأثير في عملية الحكم بأوسع معانيها .
و قد أصبحت هذه المشاركة ترتبط بشكل وثيق بتعدد الأحزاب السياسية التي تنافس للوصول إلى السلطة ، من خلال إقناع الناخبين و الحصول على ثقتهم و تأييدهم، فيفوز بعضها بالأغلبية و يمارس الحكم ، و يظل الآخر أقلية يمثل المعارضة و يمارس دور حكومة الظل¹ .

ب-البرلمان مؤسسة تمثيلية شعبية² :

لقد مرّت البرلمانات المعاصرة بالعديد من مراحل التطور ، سواءاً من حيث الشكل و الهيكل المؤسسي أو من حيث قاعدتها الاجتماعية و مدى تمثيلها لمجموع الأفراد .

فمن حيث الشكل أو الهيكل ، انتقل البرلمان من كونه مجرد "منتدى مؤقت" يعينه الملوك و الأمراء وقتما يشاءون و يلغونه في أي وقت ، إلى "مؤسسة دائمة"

¹ د. / علي الصاوي ، مرجع سابق ، ص 56 و ما بعدها .

² د. / علي الصاوي ، نفس المرجع ، ص 58 و ما بعدها .

و ركناً من أركان الدولة الحديثة بصرف النظر عن حجم اختصاصاته القانونية أو تأثيره الفعلي في الحياة السياسية.

و من حيث تشكيل البرلمان ، فقد انتقل من مرحلة "التعيين الكامل" لأعضائه بواسطة الحاكم ، إلى انتخاب البعض بواسطة المواطنين و تعيين البعض الآخر بواسطة الحاكم ، ثم أصبح يتشكّل كلّ "بالانتخاب" في العديد من الدول ، و في معظم الدول التي لا يزال الحاكم فيها يقوم بتعيين عدد من أعضاء البرلمان ، فإن عدد المعيّنين يعتبر محدوداً بالمقارنة مع عدد المنتخبين ، كذلك ، فحتى في هذه الحالة ، فإن اختيار الحاكم لهؤلاء المعيّنين أصبح وسيلة لتحقيق توازنات سياسية عامة ، و ليس مجرد ميزة شخصية للحاكم ، حيث يسعى إلى استخدام سلطته في تعيين بعض أعضاء البرلمان من أجل إتاحة فرصة معقولة لتمثيل بعض الفئات الاجتماعية أو الاستفادة من خدمات بعض الرموز الثقافية و الشخصيات العلمية المتميزة لإثراء العمل البرلماني .

و هناك علاقة واضحة بين طبيعة تشكيل البرلمان من ناحية و اختصاصاته و سلطاته من ناحية أخرى ، حيث يكون البرلمان المنتخب مؤسسة مستقلة و صاحب سلطات حقيقية ، بينما تكون المجالس المعيّنة أقرب للهيئات الاستشارية ، التي يقتصر دورها على مناقشة ما يراه الحاكم و تقديم الآراء إليه ، ليأخذ بها إن شاء أو يتجاهلها تماماً .

و مع التطوّر السابق في تشكيل البرلمان و اختصاصاته ، انتقل البرلمان — من الناحية الاجتماعية — من "مجلس النخبة" إلى "مجلس الجماهير" ، فقد كانت العديد من البرلمانات في بدايتها عبارة عن مجالس قليلة العدد ، تضم مجموعة محدودة من النخبة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية ، و خصوصاً من كبار الملاك و الأعيان و النبلاء ، ثم تطوّرت لتصبح مجالس شعبية مفتوحة أمام كافة المواطنين للانتخاب و الترشيح ، و بالتالي صارت مؤسسات جماهيرية .

و يشير التطوّر التاريخي إلى أن انتقال البرلمان من تمثيل النخبة إلى تمثيل الجماهير قد واجه خمسة مصاعب أو قيود أساسية ، استطاعت البرلمانات المعاصرة اجتياز معظمها، و إن كان بدرجات متفاوتة ، تباينت المجتمعات في طرق حلّها و توقّيت ذلك الحل¹ .

ج-صنع وإقرار السياسة العامة :

جوهر أي نظام حكم يتمثّل في القواعد التي يضعها البرلمان و تنفّذها الحكومة و يطبّقها القضاء للفصل في المنازعات المثارة ، فالوظيفة الحقيقية للبرلمان هي تعبير عن مصالح المجتمع و تمثيلها في عملية صنع سياسات عامة قابلة للتطبيق ، و مع تضخّم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدّم و تزاخم العمل الحكومي أصبحت الإدارات التنفيذية أكثر انشغالاً و تعقيداً في مهام الحياة اليومية و تفصيلات الأداء الإداري ، بصورة يزداد دور البرلمان في تشكيل السياسة العامة و متابعة تنفيذها و ليس مجرد سن القوانين² .

د-التأثير في الرأي العام :

ارتبطت مسيرة التطوّر السياسي و نمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف أنحاء العالم بدور البرلمان ، حيث كان نقطة الانطلاق لأفكار الحرية و المساواة و المشاركة السياسية الشعبية في الحكم ، كذلك ، فإن البرلمانات تساهم في تشكيل الرأي العام و بلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي و أداء أجهزة الدولة ، و لا يقتصر دور البرلمان في الرأي العام على النطاق الداخلي و إنما قد يمتدّ إلى النطاق الخارجي فيما

¹ تتمثل هذه القيود في : المكانة الاجتماعية ، السن ، الجنس ، الانتماء السياسي و المذهبي ، الجنسية،
لمزيد من التفصيل راجع : د./ علي الصاوي ، مرجع سابق ، ص 62 و ما بعدها .

² د./ علي الصاوي ، نفس المرجع ، ص 64 .

يسمى الدبلوماسية الشعبية ، التي أصبحت إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة ، و استطاعت أن تشكّل قنوات تأثير على الرأي العام الدولي¹ .

هـ-الوساطة بين المواطنين و أجهزة السلطة التنفيذية² :

يقوم عضو البرلمان بنوعين من الأدوار النيابية ، الأول هو تمثيل الشعب ، و ذلك من خلال عمل البرلماني في أمور التشريع و الرقابة على الحكومة ، و الثاني تمثيل مصالح الناجحين في دائرته المحلية و العمل على تلبية مطالبهم ، و بعبارة أخرى ، فإن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين دوائريهم الانتخابية من ناحية و الحكومة و الأجهزة الإدارية و الرسمية من ناحية أخرى ، بهذا المعنى الأخير ، فإن النائب وسيط بين الناجحين و بين الحكومة ، فهو يتدخل لدى الإدارة ليلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير العادلة و غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين ، كذلك يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته .

و هناك جدل كبير و مستمر حول هذا النوع من تمثيل المصالح المحلية ، التي تأخذ معنى الوساطة بين المواطنين و أجهزة الدولة ، فالبعض يرى أن النائب قد ينشغل بهذا الدور للحصول على تأييد و رضا ناخبيه المحليين ، و لو كان ذلك على حساب المصالح الوطنية العامة ، أو على حساب شرائح أخرى من المجتمع ليس لها نواب على نفس القدر من المهارة في الحصول على الخدمات لدوائريهم ، و لكن البعض الآخر يرى أن عمل الحكومة في الوقت الراهن أصبح معقداً للغاية ، و أن قدرة المواطن العادي على التأثير في أجهزة الدولة و خصوصاً الأجهزة الخدمية كالمرافق العامة ، محدودة إن لم تكن معدومة ، الأمر الذي يفرض على عضو البرلمان القيام بإيصال مطالب المواطنين إلى أجهزة صنع القرار .

¹ د./ علي الصاوي ، مرجع سابق ، ص 64-65 .

² د./ علي الصاوي ، نفس المرجع ، ص 65 - 66 .

كما جرت جميع الدساتير في مختلف الأنظمة السياسية على إعطاء البرلمان باعتباره الممثل لإرادة الشعب ثلاثة اختصاصات تعدّ بمثابة جوهر عمل البرلمان ، وتمثّل هذه الاختصاصات في :

أ- الاختصاص التشريعي للبرلمان :

تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان ، حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي "السلطة التشريعية" و برغم أن المبادرة بصياغة و اقتراح القوانين يأتي غالباً من السلطة التنفيذية ، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها و تعديلها قبل الموافقة عليها ، فالقانون تعبير عن إرادة المجتمع و أولوياته ، التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد و الجماعات ، فالتشريع يأتي تالياً لوضع الأولويات السياسية و تحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة .

و يعدّ الاختصاص التشريعي من صميم وظيفة البرلمان ، فقد نصّت جميع الدساتير على إعطاء البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية ، تلك الوظيفة التي تتمثّل في سنّ التشريعات و ما يرتبط بها من مراحل إجرائية كاقترح القوانين و إقرارها سواءً كان هذا الاقتراح من البرلمان أو من الحكومة الذي يلزم في هذه الحالة ضرورة موافقة البرلمان على مشروعات القوانين المقدّمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الدولة للتصديق عليها و إصدارها.

بهذا المعنى ، فإن البرلمان مؤسسة سياسية قاعدية ، و ليس مجرد كيان تشريعي ، و يترتّب على ذلك أن حجم الاختصاصات التشريعية للبرلمان ليس وحده الفاصل في الحكم على قوته ، كما أن نوعية العملية التشريعية ليست المعيار الأوحد لتقييم جودته ، و إنما هناك وظيفة التمثيل و النيابة ، و ما يلحق بها من أدوار حيوية مكّمة مثل تنوير

الرأي العام و قيادته ، و بلورة المصالح الاجتماعية ، و تسوية الخلافات السياسية و التناقضات الطبقية .

ب- الاختصاص المالي للبرلمان :

ترجع أهمية الاختصاص المالي البرلماني إلى تاريخ نشأة البرلمانات ، فهناك ارتباط وثيق بين هذا الاختصاص ونشأة البرلمان ، فما من برلمان نشأ إلا وكانت المسائل المالية بصفة عامة ومسألة فرض الضرائب بصفة خاصة الدافع الأول وراء نشأته ، ويتمثل هذا الاختصاص بصفة عامة في تقرير تحصيل موارد الدولة وكيفية التصرف فيها بطريقة رشيدة .

ج - الاختصاص الرقابي للبرلمان :

يعتبر الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان على الحكومة من صميم اختصاصاته في دساتير الدول المعاصرة ، فقد أعطت دساتير هذه الدول للبرلمان مهمة رقابة السلطة التنفيذية كأحد صور التعاون و التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية التي هي أهم دعائم النظام البرلماني ، وتتمثل هذه الرقابة في صورتها القسوى في المسؤولية الوزارية سواء في صورتها الفردية أو التضامنية والتي بمقتضاها يكون للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة ككل في حالة التضامن ، هذا بالإضافة إلى الصور الأخرى للرقابة والتي تتمثل في حق السؤال وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق الاستجواب وأخيراً حق البرلمان في إجراء تحقيق¹ .

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 482.

خلاصة :

وإذا كانت هذه هي الاختصاصات الأصلية للبرلمان في جميع النظم السياسية فإن التطوّرات التي شهدتها الأنظمة السياسية المعاصرة في العصر الحديث قد أدّت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية بزعامة رئيس الدولة ، الأمر الذي ترتّب عليه بشكل مباشر تقلّص دور البرلمان في مجال اختصاصه ، سواء التشريعي أو المالي أو الرقابي ، فقد تغيّرت الصورة التقليدية لوظائف البرلمان لدرجة اقتصار وظيفة البرلمان ، على بساط الواقع ، على عملية إقرار المشروعات بقوانين التي تتقدّم بها الحكومة ومراقبة الأسس التي تقوم عليه هذه المشروعات الحكومية الأولية في المناقشة على حساب المشروعات المقدّمة من أعضاء البرلمان أصحاب سلطة التشريع الحقيقيين ، فلقد أدى تعاظم دور السلطة التنفيذية لما اتّسم به نشاطها من طابع في متخصّص إلى عجز البرلمان في ممارسة وظيفته التقليدية و الأساسية في اقتراح القوانين بصفة عامة ، ممّا أدى إلى زيادة عدد المشروعات بقوانين المقدّمة من الحكومة ، هذا بالإضافة إلى تراجع دور البرلمان في التشريعات المالية إذ أصبح اختصاصه في هذا الشأن قاصراً على مجرد إجراءات شكلية يتعيّن اتّباعها وذلك لاستفاء الشكل الدستوري فقط ، إلى جانب صورية الاختصاص الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية ، فقد نجم عن سيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية إلى تحوّل وسائل الرقابة المنصوص عليها في الدستور لصالح البرلمان إلى وسائل واهية منعدمة التأثير في مجال التطبيق العملي .

فإلى أي مدى انعكس تزايد دور رئيس الدولة في المجال التشريعي على تراجع و تناقص دور البرلمان في الفكر المعاصر ؟

نتناول هذا الانعكاس المباشر في السطور التالية وعلى التفصيل الآتي :

أولاً - انعكاس تزايد دور رئيس الدولة في المجال التشريعي على تقلص دور

البرلمان :

ترتّب على فعالية الدور التشريعي لرئيس الدولة في الوقت الحاضر زيادة عدد مشروعات القوانين التي تعرض على البرلمان ذات المصدر الحكومي على اعتبار الحكومة هي الأجدر على تفهّم طبيعة المشكلات التي يمرّ بها المجتمع ، ومن ثمّ تصبح أجدر السلطات أيضاً على تفهّم طبيعة التشريعات التي يحتاجها المجتمع لمواجهة هذه المشكلات التي تتسم بطابع التشعّب والتعقيد ، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على تزايد عدد مشروعات القوانين الحكومية المقدّمة إلى البرلمان .

فقد أدى هذا الوضع السائد في معظم النظم السياسية إلى تراجع دور البرلمان في ميدان عمله الأصلي نظراً لعجزه عن القيام بوظيفته الدستورية¹ ، ومن ثمّ باتت سلطة التشريع في يد السلطة التنفيذية تمارسها بإطلاق شديد في الأنظمة السياسية ، بينما اقتصر دور البرلمان في الواقع على مجرّد إقرار المشروعات الحكومية بعد التأكّد من استيفائها للأسس التي ينبغي أن تقوم عليها ، وحتى مسألة إقرار هذه المشروعات أو عدم إقرارها ، أصبحت خارجة عن إرادة البرلمان ، إذ أدّت السيطرة الحزبية للحكومة على أغلبية مقاعد البرلمان إلى تأكيد شكلية عمل البرلمان في إقرار هذه المشروعات² .

¹ و قد ذهب الدكتور "مجدي القاضي" إلى أن تعاظم الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في الحياة السياسية قد جعل من البرلمان أداة طيعة لكل ما تقدمه الحكومة من قوانين : د./ مجدي محمود القاضي، مرجع سابق ، ص 319 .

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 485.

فقد انحصرت وظيفة البرلمان في مجال التشريع على التصويت في عجالة على مشروعات القوانين الحكومية التي أعدّها سلفاً لجان فنية حكومية لديها الخبرة والتخصّص الفني اللازمين لتفهّم طبيعة المشكلات المعقّدة في العصر الحديث .

وهناك من يرى أن من ضمن الأسباب التي أدّت إلى تزايد عدد مشروعات القوانين الحكومية على حساب اقتراحات أعضاء البرلمان ما يشوب الاقتراح البرلماني من عيوب ، المتمثلة في شيوع ظاهرة المقترحات الدعائية التي لا تستهدف الصالح العام و عدم تقدير مدى حاجة التشريع بقدر ما تستهدف تحقيق مصلحة شخصية عضو البرلمان ولفت الأنظار إليه ، هذا إلى جانب ما تتّصف به اقتراحات أعضاء البرلمان بالطابع الإقليمي أو الطائفي وخضوعها لتأثير جماعات الضغط ، وسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها و التسرّع فيها و التأثير بانفعال الأعضاء و نزواتهم¹ .

عيوب الاقتراح البرلماني :

يعدّد الفقه عيوب الاقتراح البرلماني و يعتبره أحد الأسباب التي أدّت إلى أزمة التشريع البرلماني و تراجع سلطة القانون بوجه عام² .

1- شيوع ظاهرة المقترحات الدعائية :

يعتبر شيوع ظاهرة المقترحات الدعائية أهم عيوب الاقتراح البرلماني ، فهناك وسائل متعدّدة تتيح للنواب تحقيق الشهرة و الدعاية للموسم الانتخابي القادم ، كمقاطعة الوزراء عند مناقشة مشروع الميزانية ، أو المطالبة باستجواب أحد الوزراء بمناسبة تقصير يعزى إلى موقفه .

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 13.

² د./ السيد صبري ، مرجع سابق ، ص 377 .

إلا أن هذه الوسائل تتطلب خبرة في الصعود إلى المنبر و إدارة المناقشة ، و توافر معلومات واسعة بصدد موضوع المناقشة ، و لذلك ليس أسهل من إيداع مشروع قانون يتعلّق باستغلال موارد طبيعية أو بفتح عدد من المنشآت أو بتوفير ضمانات معيّنة لإحدى الطبقات العريضة في الدولة ، حتى يذكر ذلك في محضر الجلسة و قد يشار إليه في جريدة المقاطعة أو الإقليم ، و قد يتفق ذلك مع مطالب بعض المواطنين ، كما لو تضمّن اقتراحه تخفيض الضرائب أو زيادة الأجور و المعاشات . هذا النوع من الاقتراحات لا يستهدف سوى تحقيق مصلحة شخصية للنائب ، لأنه لا يهتم بمدى صلاحية الاقتراح أو جدّيته و إنما يقصد بإيداعه لفت الأنظار إليه¹ .

و يعزو الفقه هذه الظاهرة إلى نقص التربية السياسية لدى الناهيين ، حيث لا يكفي منح المواطن حقوقه السياسية فحسب ، بل يتعيّن السهر على تثقيفه و صقله حتى لا يقع فريسة للوعود البراقة من جانب النواب .

2- الطابع الإقليمي أو الطائفي و هيمنة جماعات الضغط :

من ناحية أخرى يعيب الاقتراحات البرلمانية أنّصافها بالطابع الإقليمي و الطائفي و خضوعها لتأثير جماعات الضغط ، فيذهب الفقيه "بوسك" إلى أن أروقة الكونجرس عادةً ما تزدهم بكبار المالين و رجال الصناعة الذين يقومون بدور كبير في توجيه العمل التشريعي خاصةً عن طريق حق الاقتراح ، فيكفي أن يلوّح لأحد النواب أو الشيوخ بعطية ضخمة مادية أو معنوية حتى يسارع بوضع مشروع قانون للخدمة إحدى المؤسسات الاقتصادية الكبرى² .

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص13.

² Bosc(H) : Les droits législatives du président des E.U. d'amérique , Paris , P 272 , 1906

3- سوء الصياغة :

كما يتّسم الاقتراح البرلماني بسوء الصياغة و تعارض المعاني و تضاربها ، فصياغة القانون ليست من الأمور السهلة التي يمكن حلّها بالنوايا الحسنة ، فالقانون يتضمّن حلول لمشاكل عميقة ، ولذلك فهو يتطلّب الدراسة الجديّة لكل جوانب الموضوع و علاقته بالموضوعات الأخرى المتشابهة التي يعالجها التشريع القائم و نتائجها المحتملة ، ثمّ تأتي بعد ذلك الصياغة القانونية الدقيقة التي تستهدف إبراز معانيه بوضوح و تحول دون تعارض أحكامه ، و هي مسألة شاقة تتطلّب الدراسة العميقة و الخبرة الواسعة ، و لذلك فإن غالبية المقترحات البرلمانية تعمر بالمتناقضات و يتعارض فيها القديم مع الحديث¹ .

4- التسرّع و الانفعال :

كما يعيب المقترحات البرلمانية أيضاً ظاهرة التسرّع و تأثرها بانفعال النواب و نزواتهم ، فما أن ينشغل الرأي العام بموضوع تعالجه الصحف أو يدرس في المؤتمرات حتى يودع في خلال ساعات قليلة أكثر من مشروع ، و كثيراً ما تعدّ بعض المشروعات البرلمانية تحت ضغط وهم طارئ أو انفعال وقي لمعالجة عيوب تشريع سابق دون دراسة أسباب المشروع و مبرراته² .

و لا شك أن هذه العيوب في جملتها يمكن مواجهتها لو قامت لجان المقترحات بوظيفتها على الوجه الأكمل ، إلا أن الفقه يجمع على أن كثرة المقترحات أمام اللجان

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 14 .

² د./ عمر حلمي فهمي ، نفس المرجع ، ص 14. و يشير " بوسك" إلى أن دور الانعقاد في سنة 1904 في الولايات المتحدة قد أودع فيه ما يقارب من 20000 مشروع ، أمكن للجان تصفيتها إلى 1800 مشروع .

المتخصصة و ضيق الوقت المحدد لدراسة كل مشروع يتسبب في عدم العناية بفحص المقترحات و سرعة الموافقة عليها خوفاً من انتهاء الموسم التشريعي قبل إقرارها و سقوطها بعد ضياع الجهد و الوقت .

و يرجع الفقه أزمة التشريع المعاصر في أحد جوانبها إلى سوء استغلال النواب لحقهم في اقتراح القوانين ، فقد أدى تعدد المقترحات البرلمانية و ضيق وقت اللجان إلى إضعاف الثقة في التشريع البرلماني نتيجة لسوء الصياغة و ضعف الأفكار و تناقضها¹ .

و لذلك فقد اتجه جانب من الفقه إلى المناداة بقصر حق الاقتراح على الحكومة وحدها ، فإلى جانب المزايا المتعددة للاقتراح الحكومي ، تتكون الحكومة ، خاصة في النظام البرلماني ، من زعماء الحزب الغالب في البرلمان ، و لذلك فإن أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى حزب الأغلبية سوف يباشرون حق الاقتراح غير مباشر عن طريق زعماء الحزب ، أما حزب الأقلية فهو ليس بحاجة إلى حق الاقتراح لأن دوره يقتصر على نقد سياسة الحكومة ، و عليه أن يحتفظ بمشروعاته حتى يصل إلى مقاعد الحكم² .

كذلك ذهب فريق آخر من الفقه إلى المطالبة بجعل الاقتراح البرلماني "احتياطياً" لا يجوز استخدامه إلا في حالة إهمال الحكومة و تقصيرها الواضح³ .

و الواقع أن الاتجاهات السابقة لم تلق قبولاً من غالبية الفقه ، و يذهب الأستاذ "عمر حلمي فهمي" أن قصر هذا الحق على الحكومة وحدها يؤدي إلى نتائج وخيمة ، فهو يضع في يدها حق اعتراض مسبق و مطلق على مطالب الأمة ، فيكفي أن تهمل

¹ و يرى بوسك أن من الظواهر الشائعة في الولايات المتحدة ظاهرة القوانين المتعارضة و سوء تصنيف القوانين ، لمزيد من التفصيل أنظر د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 15 .

² Moreau(F) : L'initiative parlementaire , Paris , 1901 , P278

³ د./ عمر حلمي فهمي ، نفس المرجع ، ص 15 .

الحكومة تقدم مشروع قانون يهم الأمة حتى يستحيل تحقيق الإصلاح المطلوب ، وخاصةً أننا نفترض أن البرلمان لا يملك حق الاقتراح ، فلا يتصور مواجهة الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية لأنه إجراء استثنائي لا يمكن استخدامه كسلاح معتاد لإجبار الحكومة على تقديم مشروع قانون في كل حالة يعتقد فيها النواب تقصيرها وإهمالها . و الواقع أن حرمان البرلمان من هذا الحق لا يتعارض فقط و السير الطبيعي للأمور ، و إنما يؤدي إلى عرقلة الإجراءات التشريعية ، لأن البرلمان الذي يحرم من حق الاقتراح سوف يعمل على الحصول عليه بشتى الطرق و لو اضطرّ في سبيل ذلك إلى التشدد أو رفض القوانين الحكومية ، كما تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات عضو البرلمان ، و اقتراح القوانين هو عصبها¹ .

و لذلك يجمع الفقه على أن الاقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها ، فهو يتفادى العيوب التي يمكن أن تترتب على انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق .

حاصل القول ، أن اجتماع هذه الأسباب أدى ، في الواقع ، إلى زيادة مشروعات القوانين الحكومية وبالتبعية قلّت مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ، و أصبحت السلطة التنفيذية الهيئة المختصة بالاقتراح والإعداد لكافة القوانين التي تصدر في الوقت الحاضر ، أما عملية عرضها على البرلمان فهو مجرد إجراء لاستفاء متطلبات الدستور فقط - وإن كان ذلك لا يحصنها من رقابة القضاء الدستوري - كما أن تزايد عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة بالمقارنة بمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان ما هو إلا نتيجة طبيعية ومنطقية لهيمنة السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي الذي يعدّ من صميم عمل البرلمان ، بل و وضعها في مركز تبعي بالنسبة للحكومة ، الأمر الذي يعتبر إهداراً للنظم النيابية القائمة على

¹ د./ عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 15 و ما بعدها .

اعتبار البرلمان هو الممثل للإرادة الشعبية ، و أيضاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف إلى خلق التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية .

ثانيا : انعكاس تزايد الدور التشريعي لرئيس الدولة على تقلص دور البرلمان في المجال

المالي :

عرضت فيما سبق أن الاختصاص المالي للبرلمان قد سبق في الوجود اختصاصه التشريعي ، فهناك ارتباط وثيق بين نشأة البرلمان وهذا الاختصاص بصفة خاصة ، فالوظيفة المالية كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي ، إلا أن الاتجاهات الدستورية المعاصرة ترتب عليها هدم ذلك المفهوم التقليدي لسلطة البرلمان في مجال التشريعات المالية نظراً لإطلاق معظم الدساتير الحديثة العنان للسلطة التنفيذية في هذه التشريعات ، مما انعكس بدوره على تضاؤل دور البرلمان واقتصار دوره على مجرد إقرار هذه التشريعات من حيث المبدأ دون أن يكون له أدنى سلطة في التدخل في تفصيلاتها بالتعديل زيادةً أو نقصان ، بل وصل الأمر إلى حدّ وضع قيود على أعضاء البرلمان فيما يتعلق بالاقتراح في المسائل المالية .

ويعزى السبب في انتشار هذا الاتجاه في الدساتير الحديثة إلى ما أكّده الواقع العلمي من اتجاه البرلمان نحو الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية بالإضافة إلى ما يتّسم به إعداد الميزانية و موازنتها من دقة وتعقيد في الوقت الحاضر .

لذا أجمع الفقه على ضرورة تقييد حق النواب في مجال الاقتراح المالي منعاً للإسراف و التبذير في مالية الدولة ، و خاصةً أن المسائل المالية تتميز بطابعها الفني

الدقيق ، و تعتبر كلاً لا يتجزأ ، و يؤدي المساس بها - دون علم و خبرة - إلى إثارة الخلل و الاضطراب¹ .

فعلى الرغم من أن الاختصاص المالي للبرلمان يمثل أقدم اختصاصاته إلا أن البرلمان في أفضل ظروفه السياسية لم يكن يطالب إلا بحقه في الموافقة على الضرائب و أوجه الإنفاق عموماً و ليس بحقه في اقتراحها ابتداءً .

وخلاصة القول أن التشريعات المالية في معظم النظم السياسية أصبحت في قبضة السلطة التنفيذية نظراً لتعاظم دورها في الحياة السياسية المعاصرة مما أدى إلى انعدام الدور التشريعي للبرلمان في هذا المجال .

ثالثاً - انعكاس تزايد دور رئيس الدولة في المجال التشريعي على الاختصاص

الرقابي للبرلمان :

تمنح دساتير الدول البرلمان ممارسة دور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية بهدف إيجاد نوع من التوازن بين برلمان و السلطة التنفيذية ، إلا أن هذه الرقابة المقررة للبرلمان في مجال التطبيق العملي أصبحت مظهراً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان وذلك نظراً لعدم فاعلية الرقابة في مجال التطبيق .

فقد تحولت نصوص الدستور التي تعطي للبرلمان حق رقابة السلطة التنفيذية إلى نصوص جوفاء لا تحدث الأثر المرجو منها ، فنصوص الدساتير وحدها لا تعطي انطباعاً دقيقاً على حقيقة نظام الحكم ، فإذا كانت المسؤولية السياسية للوزارة هي أقصى ما يملكه البرلمان تجاه السلطة التنفيذية فإن أمر تحقيق هذه الصورة من صور الرقابة على بساط الواقع أصبح غير ممكن بل مستحيل ، فقد أدت سيطرة السلطة

¹ د.د/عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 18 - 19 ؛ و يراجع في أثر المالية العامة على الحياة الاقتصادية في الدولة : د. /زين العابدين ناصر ، علم المالية العامة ، القاهرة ، سنة 1974 .

التنفيذية على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان إلى انعدام فاعلية هذه الآلية ، لأن الدساتير عادةً ما تتطلب توافر أغلبية معينة داخل البرلمان لوضع هذه الرقابة موضع التطبيق ، ونظراً لأن الحكومة تتشكل من أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية فإن توافر هذه الأغلبية أصبح درباً من دروب الخيال في مجال التطبيق العملي ، وخير مثال على ذلك الدول التي اعتنقت النظام البرلماني ، وعلى رأسها إنجلترا ، لم تشهد تقرير المسؤولية الوزارية لأحد الوزراء أو للوزارة مجتمعة منذ سنوات طويلة ، هذا بالإضافة على ما تملكه السلطة التنفيذية من أجهزة رقابية إدارية تجعلها قادرة على الضغط على أعضاء البرلمان من غير المنتمين للحزب الحكومي في حالة إثارة قلق الوزراء باستجابات فعلية .

ومن الأسباب التي أدّت إلى هيمنة السلطة التنفيذية أيضاً تلك السلطات التشريعية الواسعة لرئيس الدولة دون أن تقابلها مسؤولية ، فقد حصّنت التقاليد البرلمانية الرئيس من المسؤولية السياسية على الرغم من اعتناقها لنظام المسؤولية الجنائية سواءً لرئيس الدولة أو الوزراء ، إلا أن هذه المسؤولية بنوعها ، أصبحت غائبة في النظم السياسية المعاصرة .

وخلاصة القول ، أن الاختصاص الرقابي الذي منحه الدساتير للبرلمان تجاه السلطة التنفيذية أصبح خير دليل على هيمنة و زيادة نفوذ السلطة التنفيذية وتضاؤل دور البرلمان ، فقد أفرغت السيطرة الحزبية للحكومة على أعضاء البرلمان هذه الرقابة من كل مضمون بل وحوّلتها إلى رقابة شكلية بحتة لا تضعها الحكومات بين نصب أعينها عند ممارسة اختصاصها .

فمن خلال الدراسة المعمّقة و الفحص الدقيق لمختلف النظم السياسية المعاصرة، يتبيّن أن هذه الدول و إن كانت جميعها تبنت وسائل الرقابة - خاصة في المجال

التشريعي — إلا أن أياً منها لم يحقق من خلال هذه الآليات التوازن المنشود بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، فالمشاهد عملاً أن هناك اختلالاً واضحاً في العلاقة بين هاتين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية¹ .

الفرع الثاني- تأرجح الهيمنة بين البرلمان و الحكومة :

تأرجحت الغلبة و السيطرة في ممارسة السلطة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في معظم النظم السياسية المعاصرة ، فلقد كانت الهيمنة في البداية لصالح البرلمان ثم شهد العصر الحاضر السيطرة من الحكومة و زيادة أهميتها و نفوذها على حساب البرلمان .

أولاً-هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية :

اتخذت هيمنة المجالس النيابية شكلاً مرحلياً ، بدأ بحكومة البرلمان ، حيث تجرّد رئيس الدولة عن كثير من اختصاصاته المقررة له ، ثم تطوّرت حكومة البرلمان إلى حكومة الجمعية ، حيث زالت سلطات رئيس الدولة تماماً ، و بقيت السلطات الوزارية ضعيفة في مواجهة البرلمان ، و تطوّرت حكومة الجمعية إلى قيام الدكتاتورية البرلمانية ، حيث انقضت السلطة الوزارية تماماً بوصفها سلطة تنفيذية مستقلة عن البرلمان² .

ورغم الاتجاه إلى الأخذ بمبدأ الفصل النسبي الذي يقتضي المساواة و التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، فقد أظهر التطبيق الدستوري استحالة تجسيد ذلك ، و أن النظم السياسية تتأرجح بين نظم تتركز فيها السلطة في يد البرلمان و إلى نظم تتركز فيها السلطة بيد السلطة التنفيذية .

فكان تطوّر مبدأ الفصل بين السلطات في بداية الأمر لصالح المجالس النيابية و كان للبرلمان مكان الصدارة في الدول الأوروبية في أعقاب الحرب العالمية الأولى .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 962 .

² د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 191-192 .

و إذا كانت الدساتير هي أحد أسباب رجحان كفة البرلمان ، إلا أنها ليست السبب الرئيسي ، فكثيراً ما تسير الحياة العملية على غير ما ورد بالدساتير ، فقد لعبت الأعراف دوراً بارزاً في هذا المجال ، حين يجري بعدم استعمال حق حلّ البرلمان ، الأمر الذي ينتهي بالوزارة إلى الخضوع التام للبرلمان ، و كذلك يؤدي تعدّد الأحزاب بصورة تحول دون استطاعة أحدها الحصول على الأغلبية المطلقة في الانتخابات إلى ضعف الوزارات و عدم استقرارها لحساب البرلمان ، فمثل هذه الوزارات تجمع أحزاباً شتى في البرامج و المصالح من اليسير سقوطها¹. و تبعاً لذلك قفزت البرلمانات إلى مكان الصدارة، و راحت الدساتير تزيد من امتيازات البرلمان باعتبارها الأكثر و الأصدق تمثيلاً للشعوب و ذلك على حساب إضعاف السلطة التنفيذية .

أ- سيطرة البرلمان في ظلّ النظام الدستوري الفرنسي :

هيمن البرلمان على السلطة التنفيذية في فرنسا قرابة قرن من الزمان شمل الفترة من تاريخ وضع دستور سنة 1875 حتى تاريخ صدور دستور سنة 1958 ، عرفت فرنسا خلالها ظاهرة السقوط السريع للوزارات و عدم الاستقرار الوزاري ، فقد تتابعت على كراسي الحكم تسعة وتسعون وزارة خلال الفترة من سبتمبر 1870 حتى أفريل 1938 ، أي كانت هناك وزارة جديدة تعتلي كراسي الحكم كل ثمانية أشهر تقريباً ، ثمّ زاد معدّل الاضطراب و عدم الاستقرار منذ عام 1920 و حتى سنة 1938 ، إذ لم تكمل أي من الوزارات ثلاث سنوات طيلة عهد الجمهورية الثالثة² .

¹ د./ رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص 117 ؛ Jean william lapierre : Lanalyse des systèmes politiques , Presses universitaires de France , 1973 , P34 .

² د./ عبد الحميد متولي ، مرجع سابق ، ص 119 ؛ د./ رأفت دسوقي ، نفس المرجع ، ص 118-119 .

و قد ظهرت هيمنة البرلمان في دستور سنة 1875 فيما يلي¹ :

1- تعيين رئيس الجمهورية بواسطة مجلسي البرلمان :

نصّت المادة 2 من قانون 25 فيفري 1875 الأساسي على أن يتمّ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الجمعية الوطنية مجتمعة بالأغلبية المطلقة لمجلسي النواب و الشيوخ ، و تتكرّر عملية الانتخاب حتى يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية. و قد ترتّب على هذه الطريقة تبعية رئيس الجمهورية لمجلسي البرلمان و إضعافه في مواجهتهما ، حيث يظلّ مديناً لهما بالتبعية خاصةً و أنه كان يجوز تحديد ولايته بذات الطريقة إلى ما لا نهاية ، فلم يكن الرئيس يملك سوى الخضوع للبرلمان أملاً في تحديد ولايته ، بالإضافة إلى حرص مجلسي البرلمان على اختيار من يمكن السيطرة عليه من بين المرشحين بانتقاء أضعف الشخصيات الموجودة .

و لقد ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين في تعليقه على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية إلى القول : " إن دستور سنة 1875 بطريقة انتخابه الضيقة قد عامل شعب فرنسا معاملة القاصر و منحها نظاماً جمهورياً زائفاً ، لأنه قد اختار من بين كل طرق الانتخاب المعهودة وسيلة القلّة المحتكرة و ليس ديمقراطية يساهم فيها جمهور الشعب".

2- اشتراط موافقة مجلس الشيوخ على قرار رئيس الجمهورية بحلّ مجلس

النواب :

أعطى دستور سنة 1875 لرئيس الجمهورية حق حلّ مجلس النواب بيمينه ، إلا أنه أخذ هذا الحق بشماله حين قرّر موافقة مجلس الشيوخ الذي لا يوافق عادةً على مرسوم الحلّ ، و لم يستعمل هذا الحق إلا مرةً واحدةً حين اضطرّ "مكماهون" إلى إقالة

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : د./ رمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص 192 و ما بعدها ؛ د./ رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص 118 و ما بعدها .

حكومة الأغلبية الجمهورية و تعيين وزارة أقلية من الملكيين لتناقض أفكاره ، و هو من الملكيين ، مع حكومة الأغلبية ، و للاستعانة بها في حلّ مجلس النواب ، إلا أنه بالاحتكام إلى الشعب أعاد اختيار مجلس النواب بذات الأغلبية ، فأقال الرئيس وزارة الأقلية و استقال ، و منذ هذا التاريخ لم يستعمل هذا الحق حتى وقر في الأذهان أن حلّ المجلس النيابي عن طريق رئيس الجمهورية يمثّل اعتداء على ممثلي الأمة ، الأمر الذي أحلّ بالتوازن الذي كان يجب أن يقوم بين البرلمان و الحكومة . و لم يتغير الحال كثيراً في ظلّ دستور سنة 1946 الذي زاد من خضوع الحكومة للبرلمان لاعتناقه فكرة سيادة البرلمان.

3- حظر تفويض السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين :

نصّت المادة 13 من دستور 1946 على عدم جواز تفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم بقوانين ، و إن كان الفقه الفرنسي قد ابتدع حيلة قانونية للاستمرار في إعطاء السلطة التنفيذية بعض الاختصاصات الاستثنائية في حالة الضرورة تحت مسمى المراسيم التنظيمية أو قوانين البرامج ، و ربما ساعد على ذلك عدم قدرة المجالس المفوّضة على النهوض بمهمّة التشريع .

4- ليس للحكومة الحق في دعوة البرلمان للاجتماع أو وقف أو تأجيل جلساته .

5- ضرورة موافقة الجمعية الوطنية على اختيار و تعيين رئيس الوزراء ، و عرض هذا الأخير لبرنامجهم ليحوز ثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة قبل أن يقوم بتعيين الوزراء .

6- عدم جواز حلّ الجمعية الوطنية خلال الشهور الثمانية عشر الأولى من كلّ فصل تشريعي .

كما اعتنقت معظم النظم الغربية فكرة سيادة البرلمان في إطار التنظيم الدستوري لسلطات الدولة ، فظهرت هيمنة البرلمان في دساتير بروسيا سنة 1919 و النمسا سنة

1920 و ليتوانيا و استوانيا سنة 1920 ، و الدستور السويسري لعام 1874 و الدستور التركي سنة 1924¹ .

ثانيا - هيمنة الحكومة على البرلمان :

إذا كان البرلمان قد سيطر على السلطة التنفيذية في الوقت الذي احتلّ فيه مكان الصدارة في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، فمن الملاحظ أن دور البرلمان يتضاءل تدريجياً، ممّا جعله ، من حيث النصّ و الواقع ، في مركز تبعي بالنسبة للسلطة التنفيذية، و يرجع ذلك إلى أسباب متعدّدة فرضتها ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية ، و أصبح لانكماش الدور الذي يقوم به البرلمان مظاهر متعدّدة على التفصيل السابق .

و في هذا الصدد ، سأستعرض لبعض الدراسات الحديثة التي أشارت إلى هذا الوضع، و من بينها الندوة التي نظّمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني ، كأحد الخطوات الهامة على طريق دفع الاهتمام بالدراسات البرلمانية في الوطن العربي² ، ثم أعرج لعرض دراسة فصلّت العقبات التي تحول بين النواب و ممارسة الوظيفة التشريعية في الوطن العربي² .

تناولت الدراسة الأولى موضوع "الوظائف التشريعية للمجالس العربية : دراسة مقارنة" ، و هو موضوع يكتسب البحث فيه أهميته من الندرة النسبية للدراسات المتعلقة به وتبعثها إلى حدّ بعيد ، فالحياة البرلمانية العربية من الموضوعات التي تقلّ فيه الدراسات العلمية بشكل واضح ، فضلاً عن الغيبة شبه الكاملة لمشروعات

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : د./ رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 121 و ما بعدها ؛ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 197 و ما بعدها .

¹ د./ عزّة وهبة ، الأداء التشريعي للمجالس العربية ، دراسة مقارنة ، موقع البرلمانات العربية .

² د./ علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية ، ورشة عمل ضمن إطار برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، بيروت ، سنة 2003 .

بحثة كبرى تتناول هذا الموضوع الذي يمس جانباً رئيسياً من جوانب السياسة العربية التي تحتاج جهوداً من أجل تطويرها إذا كنا نفكر حقاً في أن نبدأ مسيرة القرن الحادي والعشرين بخطى واثقة مستندين إلى أرضية صلبة .

تُرَكِّز هذه الدراسة على تحليل الأداء التشريعي للمجالس التشريعية في كلٍّ من (مصر ، لبنان ، الكويت ، المغرب ، اليمن) خلال عشر سنوات في الفترة من 1990 إلى 2000 . و الواقع أن هذه الفترة قد حفلت بالعديد من التحوّلات على الصعيدين الدولي و الإقليمي كان لها و للتداعيات الناجمة عنها على كافة الأصعدة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية تأثيرات بالغة الخطورة على الواقع العربي ، و على التطوّرات الديمقراطية في هذا الواقع ، و على أداء المجالس التشريعية العربية .

و تحاول الدراسة أن تعرض للوظيفة التشريعية للمجالس العربية التي تناولتها بالتحليل ، من خلال الوثائق الأساسية التي توافرت للباحثين (الدستور و اللائحة الداخلية) و كيف انعكست على طبيعة العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، و هل كانت هناك فجوة بين النصوص الدستورية و القانونية و بين الواقع الفعلي لممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية .

و انطلاقاً من أن المجالس التشريعية ليست إلا منبّئة من الواقع السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي المحيط بها ، فقد حاولت الدراسة أن تلقي الضوء - و لو بإيجاز - على الظروف المجتمعية التي أحاطت بهذه المجالس و التي أثّرت دون شك - سلباً أو إيجاباً- على اضطلاعها بوظائفها التشريعية و الرقابية و التمثيلية .

و انطلاقاً من الحقيقة المستقرّة من أن أداء المجالس التشريعية لوظائفها إنما يتأثّر بتوجّهات و انتماءات القوى السياسية و الاجتماعية التي تضمّها هذه المجالس ، بحيث لا يمكن النظر إليها ككتلة مضمّنة ، فقد حاولت الدراسة بقدر ما توافر لها من بيانات

أن ترصد مواقف هذه القوى إبان اضطلاعها بالوظيفة التشريعية ، و كيف انعكس ذلك على المحصلة التشريعية التي انتهت إليها كما و كيفاً .

إضافة لما سبق فقد حاولت الدراسة أن تعرض للجهود و المحاولات التي تمت في إطار رفع مستوى أداء الوظيفة التشريعية ، فعرضت على سبيل المثال لجهود مجلس النواب اللبناني في مجال عصنة القوانين ، و الذي يواكبه جهود مجالس تشريعية أخرى كمجلس الشعب المصري في جمع و تقنين القوانين ، و من خلال تجميع السوابق البرلمانية .

و يمكن أن نركّز الملاحظات التي توصّلت إليها الدراسة في النقاط التالية :

1- أن دراسة الوثائق الدستورية في الحالات موضع الدراسة تبين أن الإطار الدستوري فيها يكرّس بشكل أو بآخر هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان ، و حتى لو نصّت الوثائق الدستورية على حالة تعاون بين السلطات ، إلا أن استقرار الواقع الفعلي يوضّح هذه الهيمنة ، و قد أرجعت بعض التحليلات حالة الارتباك في العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية إلى الالتباس الذي تضمّنته بعض الدساتير العربية التي جمعت في الواقع بين الصلاحيات القوية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني و الرئاسي و نقاط ضعف البرلمان في هذين النظامين .

2- تتعلّق هذه الملاحظة بافتقاد وضع التوازن السياسي في بعض المجالس التشريعية العربية التي خضعت للدراسة ، والتي تعود بالأساس إلى التركيبة السياسية التي تتّسم بها هذه المجالس ، حيث يكون لحزب الأغلبية الذي يعبر عن الحكومة اليد الطولى في عملية التشريع . و نجد تطبيقاً واضحاً لهذا النموذج في وضع الحزب الوطني في مجلس الشعب المصري و مجلس الشعب الجزائري ، و حزب المؤتمر في مجلس النواب

الحالي في اليمن ، على حين لا تنطبق نفس الملاحظة مثلاً على الوضع في مجلس النواب اللبناني و مجلس الأمة الكويتي .

3 - أن القاعدة التمثيلية التي تأتي منها المجالس التشريعية العربية تعدّ قاصرة في بعض الحالات بسبب القوانين الانتخابية التي تحرم فئات بعينها - مثل المرأة في الحالة الكويتية - من المشاركة في العملية الانتخابية ترشيحاً و انتخاباً ، و إذا كانت بعض الحالات الأخرى في الدراسة لا تتضمن هذه القيود ، إلا أنها موجودة في حالات أخرى غير متضمنة في هذه الدراسة ، يضاف إلى ذلك أن القيود التي تفرضها بعض القوانين على تكوين الأحزاب السياسية قد تفضي إلى نتائج مشابهة .

4- أظهرت الدراسة أنه بالنسبة للأداء التشريعي للمجالس موضع الدراسة، كانت هناك غلبة لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على الاقتراحات بمشروعات قوانين المقدمة من الأعضاء (المبادرة التشريعية) ، و هي ملاحظة - كما أظهرت كثير من التحليلات - لا تقتصر على المجالس التشريعية العربية أو المجالس التشريعية في البلدان النامية ، بل تمتد إلى المجالس التشريعية في البلدان المتقدمة و إن كانت بدرجة أقل ، و يتصل بهذه الحقيقة أن المعارضة في المجالس التشريعية العربية التي تناولتها الدراسة تساهم في كثير من الأحيان مساهمة فعالة في اقتراح مشروعات القوانين ، أو في مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو طلب تعديلات أو حتى الرفض التام لبعض مشروعات القوانين ، إلا أن مواقفها هذه لا تترجم في السلوك التشريعي النهائي للمجالس محل الدراسة بسبب سيطرة حزب الأغلبية ، و من ثم تكون محصّلة هذه العملية في مجملها أن مردود مواقف المعارضة يقتصر على الأثر التنويري الذي تحدثه لدى الرأي العام في التحفظ أو رفض قوانين قد تكون مقيّدة للحريات أو تتسم بشبهة عدم الدستورية ، أو أنها لا تراعي احتياجات القطاعات الأوسع من الجماهير .

و قد خلصت الدراسة في الخاتمة إلى عدد من التوصيات لعلّ من أهمها أن عملية ضخ الفاعلية في أداء المجالس التشريعية العربية و إصلاح الحياة البرلمانية في العالم العربي هي عملية متشابكة و متعدّدة الأبعاد ، ففيها شقّ دستوري ضروري لتحقيق التوازن المفقود بين البرلمان و السلطة و التنفيذية ، و شقّ سياسي يتعلّق بتقوية البنية الحزبية و توفير ضمانات الانتخابات الحرّة و توسيع مشاركة المجتمع المدني ، أي بضمان توافر الممارسة الديمقراطية السليمة بشكل عام ، و شقّ فني يتعلّق بضمان توافر عوامل كفاءة الأداء في المؤسسة النيابية بدايةً من المواصفات في عضو المؤسسة التشريعية و التي تؤهّله للاضطلاع بمهامه الرقابية و التشريعية بكفاءة ، و وجود جهاز إداري فني قويّ و مؤهّل و قادر على تقديم المشورة السليمة لأعضاء البرلمان ، و أخيراً إلى إمكانات تقنية متقدّمة قادرة على رفع كفاءة الأداء البرلماني بشكل دائم ، و على ضمان تبادل الخبرة البرلمانية على أوسع نطاق .

و في دراسة الدكتور علي موسى تبين أن نصيب الأسد من التشريعات العربية تتقدّم به الحكومة ، و أن هناك بالفعل عقبات تحول دون قيام النائب العربي بدوره التشريعي في البرلمان ، و من أهم هذه العقبات ¹ :

1- ضعف اهتمام النائب بتقديم المبادرات التشريعية و انشغاله بطلبات المواطنين بصفة عامة و اهتمامات أهل دائرته خاصة ، باعتبار أن تنفيذه لهذه الطلبات هو مفتاح العبور للنجاح من جديد في البرلمان ، أما مسألة صناعة التشريع فلا تلقى الاهتمام المرجو منه ، و بالتالي طغى الطابع الإقليمي المحلي و انتفت صفة العمومية على المبادرات البرلمانية .

¹ د. /علي موسى ، مرجع سابق ، ص 26 و ما بعدها .

2- عدم توافر الخبرة اللازمة التي تؤهل عضو البرلمان لصياغة القوانين التي تتطلب معرفة أكاديمية و خبرات عملية ، مما يؤدي إلى اقتناع عدد كبير من النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة و الأعضاء ، أو قد يدفعهم إلى التراجع عن المبادرة أصلاً .

3 - تلعب التغطية الإعلامية التي تمارسها الحكومة لمشروعات القوانين المقدمة من جانبها دوراً كبيراً لكسب تأييد المبادرة و حشد الرأي العام ، في حين لا تتوافر هذه التغطية للاقتراحات البرلمانية .

4- توليّ اللجان المتخصصة في البرلمانات العربية لدراسة المشروعات الحكومية الأولوية و الأفضلية على ما عداها من الاقتراحات البرلمانية .

5- استئثار السلطة التنفيذية في الدول العربية بمصادر المعلومات و البيانات و الإحصاءات و التقارير و الدراسات حول المشكلات الطارئة و المستجدة في واقع البيئة المحلية ، و لذلك فإن لها قدرة كبيرة على التنبؤ بالحلول التشريعية و الإسراع في وضعها .

6- تضيق الفرص أمام النواب للتقدم بمبادرات تشريعية نتيجة الإسهال التشريعي للحكومات العربية ، إذ يجد النائب نفسه عاجزاً عن المبادرة في ظلّ تلك الغابة التشريعية المقترحة من الحكومة .

7- إن العملية التشريعية في البرلمانات العربية مدفوعة في توجّهاها و نتائجها بضغط حكومي ، و ليس بفعل عوامل ذاتية في البرلمان .

و تخلص الدراسة إلى أن نجاح العملية التشريعية في البرلمانات العربية في المستقبل سيعتمد على ثلاث مؤشرات أساسية¹ :

أولها : اكتساب المعرفة التشريعية .

ثانيها : التكيف التشريعي مع المجتمع .

ثالثها : تنمية المؤسسات البرلمانية و قدرات الأعضاء التشريعية .

الفرع الثالث - تدهور البرلمان من حيث تركيبته و تشكيلته :

إن المهمة الأولى لعضو البرلمان تتمثل في التشريع و الرقابة و التمثيل ، فالعضو يعبر عن المصالح العامة و يجسدها في شكل سياسات ثم يتابع تطبيقها عن طريق السلطة التنفيذية و يراقبها .

و لا شك أن فاعلية البرلمان تزداد كلما كانت هناك زيادة في نسبة الأعضاء المنتمين لتيارات سياسية متنوعة و انتماءات حزبية متعددة مع تفاوت الخلفيات الاجتماعية و الاقتصادية و العلمية و الثقافية للأعضاء .

فالأحزاب السياسية تحاول جاهدة مساندة و دعم أعضائها داخل البرلمان ، فتقدم لهم الخبرة الفنية و تزودهم بالمعلومات و تمنح لهم الدراسات و البحوث و المشورة قبل طرح أي موضوع للمناقشة ، لما تمكنهم من حسن التفكير و الاختيار بين البدائل المطروحة بشأن القضايا المعروضة للنقاش بما يدعم صدور التشريع ، بحيث

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : د./ علي موسى ، مرجع سابق ، ص 34 و ما بعدها .

لا يصبح دورها مقصوراً على قضايا الالتزام الحزبي لنوابها و سلوكهم لتصويتي و تحفيزهم على استخدام وسائل الرقابة الفعالة¹ .

و فضلاً عن هوية الأعضاء و انتماءاتهم الحزبية و خلفياتهم الاجتماعية و الثقافية و التعليمية فإن هناك عوامل أخرى لا تقل أهمية تؤثر في سير المناقشات البرلمانية مثل نسبة مشاركة المرأة في العمل البرلماني بما يؤدي إلى ترسيخ دعائم المشاركة السياسية بما تثيره من موضوعات و قضايا متعلّقة بشؤون المرأة .

و في الواقع ، كلّما كان العضو ذا مهارات برلمانية و خبرات عملية كانت مناقشاته أكثر أثراً و كانت موضع اهتمام الحكومة و الرأي العام .

فشخصية البرلماني تعدّ من أهم العوامل التي تؤثر في فاعلية البرلمان سواء على المستوى التشريعي أو المستوى الرقابي ، فكلما تمتّع البرلماني بخبرات علمية و عملية و ثقافة واسعة استطاع أن يقنع البرلمان بأهمية القضية التي يطرحها و كان حديثه موضع اهتمام المجلس و الحكومة و الرأي العام على السواء .

و إذا كنا نتحدّث عن توافر مستوى معيّن في الأعضاء فيجب ألا ينظر إلى ذلك بمعزل عن المتغيّرات الدولية التي يمرّ بها العالم المعاصر ، فالتقدّم التكنولوجي الهائل في مجال الاتصالات و المعلومات و الحاسب الآلي و الالكترونيات الدقيقة و الهندسة الوراثية و التكتّلات الاقتصادية الكبرى و قضايا السياسة الخارجية و الأمن و الدفاع القومي ، كلّ ذلك يدعونا إلى اختيار المرشحين ذوي الخبرة القانونية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و العلمية ، و توفير بيئة معلوماتية شفافة متجدّدة .

¹ د. / جلال البندري ، مرجع سابق ، ص 13 ؛ د. / يوسف حاشي ، في النظم الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2009 ، ص 27 .

فلا جدال في أهمية المعلومات و قيمتها في الوقت الحاضر ، فهي أساس أي قرار يتّخذه كل مسئول في موقعه ، و لا يمكن لأحد أن ينكر الدور الذي تلعبه المعلومات في اتخاذ القرار الجيد ، و لذلك يصدق القول بأن من يملك المعلومة يستطيع أن يكون الأقوى و الأقدر على الإقناع¹ .

و حتى يستطيع المجلس النيابي القيام بمهامه التشريعية و الرقابية فلا بدّ أن تتوفّر له و لأجهزته المختلفة معلومات دقيقة و كافية عن الأنشطة المختلفة في الدولة ، و لما كانت السلطة التنفيذية هي التي تملك الكثير من الفنيين و أجهزة جمع المعلومات فإنها غالباً ما تتفوّق على البرلمان الذي لا يتمتّع بهذه الإمكانيات ، حتى البرلماني يجد نفسه اتجاه الحكومة في موقف الهاوي أمام فئة من المحترفين على حدّ تعبير العلامة "هوريو"² .

لذلك بدأ البرلمان في النظم الديمقراطية الحديثة في اعتماد آليات محدّدة لجمع البيانات و تكوين كوادرات بشرية متخصصة في جمع المعلومات ، مع الحرص على الاستحواذ على أجهزة ومعدّات على أعلى مستوى من التقنية المتاحة دون مراعاة التكلفة ، لأنّ العائد منها في شكل القدرة على اتّخاذ القرار السليم في الوقت المناسب همون أمامه أية تكلفة³ .

و من هنا تثور مسألة نوعية الأعضاء و مدى استيعابهم و تمرّسهم على العمل البرلماني ، فالملاحظ في كافة المجالس النيابية في النظم السياسية المعاصرة ضعف المستوى

¹ د./محمد فتحي عبد الهادي ، مقدمة في علم المعلومات ، مكتبة غريب القاهرة ، الطبعة الأولى ، سنة 1984 ، ص 19 .

² A . Hauriou et L . Sfez : Institutions politiques et droit constitutionnel , P544 .

³ د./مدحت حسنين ، منهج إعداد البحوث و المعلومات البرلمانية ، مجلة مجلس الشعب ، العدد 11 سنة 1995 ، ص 24 .

التعليمي والثقافي و ضالة التمرّس التمثيلي للنواب و جهلهم للقضايا السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ، بل القضية أعمق من ذلك بكثير ، و يحق لنا أن نسأل كل مرشح : من أنت ؟ و ما ثقافتك التي تخوّلك أن تضع البرامج في الاقتصاد و الاجتماع و الثقافة و السياسة ؟ من أين تخرّجت ؟ و كم سنة كرّست من حياتك للتخصّص ؟ ما هي أبحاثك التي يحترمها العلم في هذا الميدان ؟

الجواب : لعلّ هذه المهنة هي الوحيدة في العالم التي لا تحتاج إلى شهادة و لا إلى معرفة خاصة أو اختبار - إلا بأساليب الوصول - و ما زاد الأمر تعقيداً ظاهرة عزوف أهل العلم و المعرفة و النخبة المتميّزة الاعتزالية و القادرين على تحمّل المسؤولية عن الترشّح و تمثيل المجتمع على هذا المستوى .

لذلك يؤخذ على الديمقراطية التمثيلية بأنها لا تعني بالتخصّص ، فهي تولي اهتماماً بالاعتبارات السياسية و تحمل الأمور الفنية ، و لذلك قد يصل إلى رأس أغلب مناصب السلطة أناس لا يفهمون من الناحية الفنية ما يدرون أو يرأسون¹ .

و يذكر " برتلمي " - و هو فقيه دستوري و نائب و وزير عدل سابقاً - في كتابه " مشكلة الكفاءة في الديمقراطية " أنه يوجد بين أعضاء البرلمان الفرنسي من لا يصلحون للعمل في أي وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات ، و يضيف أن هذه المظاهر ليست قاصرة على البرلمان الفرنسي بل مشاهدة في أعرق برلمانات العالم . ثم يستطرد قائلاً : " إن ثمة أفراد يقضون حياتهم في دراسة القانون نجدهم يكتشفون في عالم القانون كلّ يوم مساحات جديدة لم تكن قد عرفت من قبل ، و مع ذلك فإنه يكفي أن يفتح باب الانتخاب ليدخله فرد من الأفراد طبيياً كان أم صانعاً أم عاملاً ثم

² د. / سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 274.

حسبه أن يخرج منه فائزاً ، فإذا به يدعى لإبداء رأيه في ذلك القانون الذي هو على جهل منه¹ .

الفرع الرابع - غموض و تراجع الدور التمثيلي للنائب :

إذا كانت الديمقراطية تعطي السيادة للشعب ليمارسها بنفسه ، فقد ظهرت تساؤلات حول علاقة النظام التمثيلي بالديمقراطية ، لأن الذي يمارس السيادة في هذا النظام هو البرلمان نيابة عن الشعب ، لذلك قدّم الفقه الدستوري عدّة نظريات لتبرير علاقة النظام التمثيلي بالديمقراطية أو تكييف علاقة النائب بناخبيه : نظرية النيابة و نظرية العضو و نظرية الوكالة العامة للبرلمان و نظرية الانتخاب مجرد اختيار² .

1-نظرية النيابة أو الوكالة الإلزامية³ :

ذهب الفقه القديم بشأن تكييف علاقة النائب بجمهور ناخبيه إلى الاستناد إلى أحكام عقد الوكالة في القانون المدني .

فهذه النظرية مستقاة من القانون الخاص من فكرة الوكالة أو النيابة ، التي تقتضي بأن البرلماني أو الوكيل يقوم بالتصرفات القانونية بمقتضى الوكالة ، التي تنتج آثارها في ذمة الموكل ، كما لو أن هذه التصرفات كانت صادرة من الموكل مباشرة.

¹ يراجع : د./ عبد الحميد متولي ، أزمة الأنظمة الديمقراطية ، دار المعارف ، الطبعة الثانية ، 1963 ، ص 83-85 .

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 269 ، د./ سامي جمال الدين ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 272.

³ د./ سام سليمان دله ، نفس المرجع ، ص 269 ؛ د./ سامي جمال الدين ، نفس المرجع ، ص 273؛ Pierre Henri : Droit constitutionnel et institutions politiques , 1991, P148.

و بموجب هذه النظرية يعتبر البرلماني نائباً عن الشعب أو الأمة ، يعمل لحسابها و يعبر عن إرادتها ، أي أن الممثلين الذين ينتخبهم الشعب هم بمثابة وكلاء أو نواب عن الأمة ، يتصرفون باسمها و تنصرف آثار تصرفاتهم إلى الأمة .

و قد رتب الفقه على الأخذ بهذا النظر في التكييف النتائج التالية :

1- يكون للناخبين الحق في أن يحدّدوا للنائب منهجاً أو برنامجاً محدّداً يسير عليه فلا

يجيد عنه ، و يكون لهم حق إعطائه تعليمات ملزمة في كيفية تنفيذ هذه الوكالة .

2- ليس للنائب أن يخرج عن حدود الوكالة المعطاة له ، فإذا عرض موضوع

للمناقشة داخل البرلمان و لم تتضمّن الوكالة ، كان عليه الامتناع عن المناقشة و عن إبداء الرأي حتى يعود إلى ناخبه يستطلع رأيهم بشأنه و يتلقّى منهم التعليمات .

3- يكون للناخبين الحق في عزل نائبهم متى شاءوا قبل انتهاء مدّة الوكالة .

4- يكون النائب مسئولاً عن كيفية تنفيذ الوكالة قبل الناخبين ، كما يحقّ لهؤلاء

الآخرين حق مطالبة النائب بالتعويض عن كل خطأ أو تقصير يرتكبه في شأن تنفيذ الوكالة .

5- يكون النائب مكلفاً بتقديم حساب عن عمله بشأن كيفية تنفيذ الوكالة .

6- يتحمّل الناخبون في الدائرة الانتخابية مصاريف الوكالة و أعباء النيابة .

بيد أن هذه النظرية تعرّضت للعديد من الانتقادات لقيامها على خيال محض :

1- فهي تعترف بوجود شخصية قانونية أو معنوية للشعب أو الأمة إلى جانب

الشخصية القانونية أو المعنوية للدولة ، فالأمة كشخص مجرد لا يمكن أن تملك حق النيابة

أو الوكالة ، فليس لها إرادة حقيقية تمكّنها من أن تنيب أحداً في التعبير عن هذه الإرادة ،

و لذلك فإن البرلمان لا يمثّل إرادة الأمة ، و إنما يخلقها ، فإرادة الأمة ليس لها وجود

سابق على البرلمان لتنبئه في التعبير عن هذه الإرادة ، و إنما البرلمان هو الذي يوجد هذه الإرادة ، كذلك فإن عملية الانتخاب ليست توكيلاً للنواب ، و إنما هي مجرد عملية اختيار بين عدّة أشخاص .

2- إن كانت فكرة الوكالة قد لقيت مجالاً لتطبيقها في وقت معيّن في فرنسا و انجلترا حيث كان النواب يعتبرون ممثلون لدوائرهم الانتخابية دون أن يعتبروا ممثلين للأمة بأسرها ، إلا أن هذه النظرية قد تم هجرها ، و ابتدع الفقه نظرية جديدة هي نظرية الوكالة العامة للبرلمان و أضحى النائب تبعاً لها يمثّل الأمة بأسرها .

2-نظرية العضو¹ :

هذه النظرية تقوم أيضاً على فكرة خيالية ، حيث تشبّه الأمة بالإنسان و الهيئات الحاكمة و منها البرلمان بأعضاء الإنسان المعبرة عن إرادته .

و بمقتضى هذه النظرية فإن الأمة شخص معنوي له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن فصله عنه ، أي أن هذا العضو ليس له شخصية مستقلة عن الشخص الجماعي المتمثل بالأمة . فنظرية العضو تستند إلى وجود شخص واحد فقط يمثّل الأمة كجماعة منظمّة له إرادة واحدة ، و بالتالي تجنّب الانتقاد الذي وجّه إلى نظرية النيابة المتمثل بوجود شخصين مختلفين ينفذ أحدهما إرادة الآخر .

بيد أن هذه النظرية يمكن انتقادها أيضاً على أكثر من صعيد : فهي تقوم على محض الخيال ، كما هو حال نظرية النيابة ، بتصورها وجود شخصية معنوية للأمة أو الشعب إلى جانب الشخصية المعنوية للدولة ، كذلك فإن هذه النظرية تؤدي إلى ظهور الحكم الاستبدادي ، لأنها لا تفرّق بين إرادة الحكّام و إرادة المحكومين ، إذ تقوم على

¹ Hugues portelli : Les régimes politiques européens étude comparative , 1994 , P 137 .

اعتبار الجماعة المنظّمة شخصية واحدة ، و بالتالي فإن إرادة الحكّام هي حتماً إرادة المحكومين المتمثلة بإرادة الأمة ، فليس للمحكومين أن يعترضوا على تصرفات الهيئات الحاكمة ، لأنها تمثّل إرادة الأمة ، ممّا قد يؤدي إلى استبداد الحكّام بالمحكومين .

3-نظرية الوكالة العامة للبرلمان :

تفترض هذه النظرية - كنظرية الوكالة الإلزامية - وجود عقد وكالة ، و لكن هذه الوكالة ليست وكالة بين النائب و ناحبيه في دائرته الانتخابية ، و لكنها وكالة عامة للبرلمان عن الأمة بجميع طبقاتها و هيئاتها ، و بذلك يكون البرلمان وكيلاً عن الأمة في مجموعها بوصفها وحدة مجرّدة من الأشخاص المكوّنين لها ، و يصبح النائب تبعاً لذلك وكيلاً و ممثلاً للأمة بأسرها لا عن دائرته الانتخابية¹ .

و يترتّب على الأخذ بهذه النظرية نتائج مغايرة لتلك التي تترتّب على نظرية الوكالة الإلزامية السابق التنويه عنها ، و يمكن إجمال النتائج المترتبة على نظرية الوكالة العامة للبرلمان فيما يلي :

- 1- لا يعتبر النائب في البرلمان ممثلاً لدائرته الانتخابية ، و إنما ممثلاً للأمة جمعاء .
- 2- يكون على النائب أي يراعي الصالح العام لأنه يكون ممثلاً للأمة بأسرها ، و إذا كان عليه أن يراعي المصالح المحلية لدائرته الانتخابية فلا يكون ذلك إلا بالقدر الذي يتحقّق فيه الصالح العام .
- 3- ما دام أن النائب يمثّل الأمة بأسرها فيكون مستقلاً في إبداء رأيه عن آراء ناحبيه، و لا يكون للنوابين حق إعطاء تعليمات أو توجيهات إلزامية للنائب .
- 4- لا يجوز للنوابين عزل النائب طيلة مدّة عضويته في البرلمان ، لأن النائب لا يمثّل النواب في دائرته الانتخابية فقط و إنما يمثّل الأمة بأسرها .

Hugues portelli : op . cit , P145.¹

5- تتحمّل خزانة الدولة ما يتقاضاه النائب من راتب أو مكافأة أو أي مصاريف أخرى يقتضيها القيام بأعباء النيابة .

و قد طبّقت هذه النظرية في فرنسا عقب الثورة نتيجة لذيوع نظرية سيادة الأمة ، و تبعاً لذلك نصّ الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 في مادته الرابعة على أن النواب ليسوا ممثلين للأقاليم التي ينتخبون عنها ، بل هم ممثلون للأمة جميعها ، و لا يمكن بالتالي إعطاؤهم أي وكالة .

و قد حذت الدساتير الفرنسية اللاحقة حذو الدستور السابق فتضمّنت النصّ على أن النواب يمثلون الأمة بأسرها و ليس ناخبي دوائرها .

تقدير نظرية الوكالة العامة للبرلمان :

تميّزت هذه النظرية عن سابقتها في أنها عملت على تحرير النائب من تبعيته لناخبيه، حيث تضمّنت هذه النظرية مبدأ أن النائب يعتبر ممثلاً للأمة بأسرها لا ممثلاً لناخبي دائرته ، غير أن الفقه قد وجّه إلى هذه النظرية عدّة انتقادات يمكن إجمالها فيما يلي¹ :

1- عيب على هذه النظرية ، أنها تقوم على أساس المجاز و الافتراض لا على أساس الحقيقة و الواقع ، و تأسيس ذلك أن البرلمان لا يمثّل في حقيقة الأمر سوى أغلبية الناخبين و ليس الأمة بأسرها ممّا لا يمكن معه اعتبار البرلمان هو الممثل للأمة أو الشعب بأسره .

¹ Paul leroi : Les régimes politiques du monde contemporains , Presses universitaires de grenoble , 1992 , P 169 .

2- عيب أيضاً على هذه النظرية أنها عملت على تحرير النواب من التبعية لناخبيهم، إلا أن الأخذ بها يؤدي إلى أن يكون البرلمان مقيداً برغبات الأمة أو الشعب ، و في كلّ ذلك كما يقول "برتلمي" خطر على الصالح العام في الحالة التي يتبيّن فيها أن رغبات الأمة أو الشعب تتّجه اتجاهاً خاطئاً أو خطراً .

3- فضلاً عمّا سبق ، انتقدت لتعارضها و عدم اتفاقها مع الواقع ، إذ قد يوافق البرلمان في كثير من الحالات على بعض القوانين التي لا تكون موضع رضاء الرأي العام ، و من ثمّ فإن الأخذ بمنطق هذه النظرية يؤدي إلى اعتبار هذه القوانين باطلة لخروجها عن مضمون الوكالة التي منحتها الأمة للبرلمان ، و هذا ما لا يمكن القول به لتعارضه و الواقع العملي .

4-نظرية الانتخاب مجرد اختيار¹ :

يرى أنصار هذه النظرية أنه ليس هناك علاقة وكالة تربط النائب بالناخبين ، كما هو الحال في نظرية الوكالة الإلزامية ، أو بين البرلمان و الأمة كما هو الحال في نظرية الوكالة العامة للبرلمان .

و إنما يرون أن الانتخاب لا يعدو أن يكون مجرد اختيار من جانب الناخبين لأشخاص النواب الذين يجب أن تتوفر فيهم خصائص و سمات معيّنة تمكّنهم من الاضطلاع بمهام الحكم و ممارسة شؤون السلطة .

تقدير نظرية الانتخاب مجرد اختيار :

إذا كانت هذه النظرية قد عملت على تحرير النائب من التبعية لجمهور ناخبيه و على تحرير البرلمان من التبعية لرغبات الأمة و اتجاهاها ، حيث لا يستهدف البرلمان في

¹ د./ سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 277 و ما بعدها .

تشريعاته سوى الصالح العام حتى و لو تعارضت هذه التشريعات مع رغبات الأمة ، إلا أن هذه النظرية لم تخل هي الأخرى من نقد .

فيعيب على هذه النظرية أنها لا تعبّر تعبيراً صحيحاً عن الواقع ، إذ هي تنكر كلّ صلة أو رابطة تقوم بين الناحيين و النواب ، و كل نظرية على حدّ الأستاذ "برتلمي" لا تعمل حساباً للواقع أي لوجود هذه الروابط تكون نظرية غير سليمة ، ففي النظام النيابي تفترض الدساتير عادةً وجود علاقات و روابط مستديمة بين أعضاء البرلمان و جمهور الناحيين ، و يتبدّى ذلك في تضمّن الدساتير لمبدأ دورية تجديد البرلمان و مبدأ حلّ البرلمان لمعرفة رأي الناحيين ، هذا فضلاً عن الإقرار بوجود الصلة الدائمة المستمرة بين النواب و جمهور ناخبهم من الناحية الواقعية لضمان إعادة انتخابهم .

و في رأي الأستاذ "سامي جمال الدين" أن العلاقة التي تربط النائب بناخبيه لا يجب تكييفها على أساس قانوني بحت ، إذ هي علاقة سياسية و ليست بعلاقة قانونية ، و من ثمّ يجب كما يقول الأستاذ "برتلمي" أن لا نلجأ إلى الأنظمة القانونية المعروفة في القانون الخاص لتكييف العلاقة بين النائب و الناخبين.

لذلك قيل أن العلاقة بين النائب و جمهور ناخبيه تعدّ في الحقيقة ضرباً من ضروب الفن السياسي الذي يتحقّق بواسطته التوازن و التعاون بين البرلمان و الشعب . كما أدّت ظهور فكرة التمثيل النسبي و تمثيل المصالح إلى اهتزاز بنية هيكل النظام النيابي في صورته التقليدية ، إذ يقوم نظام التمثيل النسبي على أساس تمثيل الأقليات و يقوم نظام تمثيل المصالح على أساس تمثيل طبقات معينة من المواطنين¹ .

لقد اهتزّت القاعدة الأساسية التي كان يقوم عليها النظام النيابي في بنيانه ، و هي أن النائب يمثّل الأمة بأسرها ، فأضحى النائب يمثّل إلى حدّ كبير مصالح حزبه و لا يعمل لما فيه صالح الجماعة أو الأمة .

¹ د. / سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 279-280.

إن وجود الأحزاب السياسية أصبح ملازماً للديمقراطية التمثيلية ، و هذه الأحزاب بشكلها الحالي تعمل على انحراف الديمقراطية ، فالأحزاب ما هي إلا مؤسسات انتخابية لا تهدف لمناصريها سوى الوصول إلى السلطة ، و لو عن طريق اتخاذ مواقف لا تتفق مع المصلحة العامة ، كذلك فإن هذه الأحزاب مسيطر عليها من قبل زعاماتها ، فلو وصل حزب إلى السلطة فالذي يحكم هو فئة قليلة تمثل زعامات الحزب و بالتالي نصل إلى حكم الأقلية .

فما يلاحظ عملياً هو ابتعاد النائب و انفصاله عن القاعدة الانتخابية التي اخترته ليمثلها ، فنجد النواب ، الذين يفترض فيهم أنهم ممثلين للأمة ، يميلون للخضوع إلى إرادة الحزب و تعليماته و توجيهاته بدلاً من الخضوع إلى الإرادة الشعبية .

ويأتي النظام الحزبي الذي تعتنقه معظم الدول في العصر الحديث في مقدمة هذه العوامل التي ساعدت إلى حد كبير على تركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية ، فقد أدى هذا النظام إلى هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، ومن مظاهر هذه الهيمنة الجمع العضوي بين السلطتين في الأنظمة البرلمانية ، إلى جانب ما يوفره هذا النظام للسلطة التنفيذية من مجال رحب لممارسة الوظيفة التشريعية بإطلاق شديد نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية التي تعتبر من نتائج هذا النظام .

كامل أدى هذا النظام الحزبي أيضاً إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أعمدة الديمقراطية ، الأمر الذي ترتب عليه قصور معيار مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتصنيف الأنظمة السياسية في العصر الحديث ، ولعل ذلك هو السبب الذي دفعني إلى محاولة إيجاد معيار جديد يعكس الصورة الحقيقية لهذا التقسيم .

ولما كانت السلطة هي المراد النهائي لأغلب الأحزاب السياسية في تنافسها فيما بينها ، فإن البرلمان يمثل الخطوة الأولى التي تضع فيه هذه الأحزاب أسهمها من أجل

تحقيق أكبر قدر من النفوذ والسيطرة على رسم السياسة العامة وفق ما تتضمنه برامجها وما تحتاجه أفكار زعمائها وقادتها¹.

وفي نطاق العلاقة بين الحزب و رجال السلطة ، تبرز ظاهرة هامة وملموسة، تبين مدى سيطرة الحزب على رجال السلطة خاصة مع شمولية وعمق المذهب الذي يعتنقه الحزب والذي يجعل من رجل السلطة في النهاية مجرد موظف تابع لزعامه الحزب وقادته.

ومع تطور النظام الحزبي في العالم المعاصر وزيادة انتشار أحزاب الفكر والعقيدة، لم يعد لرجال السلطة ذلك النفوذ الذي عهدته الأحزاب التقليدية ، إنما تحول الثقل والسلطة إلى زعماء وقادة الأحزاب ومديرها ، الأمر الذي بات معه رجل السلطة مجرد مندوب للحزب .

¹ فالأحزاب التقليدية بكامل إمكانياتها وطاقاتها تسعى أولاً وأخيراً للوصول للسلطة ، فالمهم هو الفوز بالسلطة لأن الفشل في الانتخابات معناه خسارة كاملة، فأى عمل يقوم به الحزب يحكم عليه في نهاية الأمر بالنتائج الانتخابية وكما يقول هارولد زينك "لا يوجد شيء يثير الحزن أكثر من الحزب المهزوم لأنه مهما عرض من مبررات وأعذار فلن يعيد له ثقة الجماهير"، كما يصف هذا الحال الفيلسوف السياسي Croker "من يضع أعذار لنفسه يتهم نفسه".

المطلب الثاني - النظام الحزبي وأثره على تدهور الدور التشريعي للبرلمان:

يرتبط النظام الحزبي ارتباطاً كبيراً بالنظام النيابي ، وقد قيل أن النظام النيابي لا يمكن تطبيقه على بساط الواقع بدون أحزاب سياسية¹ .

وتعدّ الظاهرة الحزبية من الظواهر السياسية والدستورية الحديثة والبارزة في هذا العصر باعتبارها ضرورة وركيزة هامة تقوم عليها الأنظمة النيابية وخاصةً البرلمانية منها، بحيث يمكن القوم بأن الأحزاب السياسية بمثابة الأدوات اللازمة للممارسة الديمقراطية وبدونها لا يتصور وجود ديمقراطية² .

وقد أخذت معظم الدول التي تعتنق النظام النيابي بالنظام الحزبي ، فهناك ارتباط وثيق بين ذلك النظام و الديمقراطية والنيابية ، وقد أطلق الفقه الغربي على هذه النظرية التي تربط بين نشأة الأحزاب السياسية وأهميتها بالنظام النيابي بالنظرية التقليدية القائمة في جوهرها على الربط بين نشأة الأحزاب و البرلمان الذي يعتبر عماد الديمقراطية النيابية³ .

¹ إذا يتعين على الناخب عند التوجيه إلى صناديق الاقتراع للإدلاء بصوته لاختيار عضو البرلمان الذي يمثله مراعاة المعتقدات السياسية التي يلتزم بها المرشح عند نجاحه وليس الصفات الشخصية له، ويقصد بالحزب السياسي، جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين ، أنظر: د./سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 627.

² د. /نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 78.

³ ويرجع الفضل في نشأة هذه النظرية إلى الفقه السياسي الفرنسي الذي ربط بين مولد الأحزاب السياسية من جهة وبين الديمقراطية وطريقة الاقتراع العام من جهة أخرى ويراجع حول هذا المعنى:

Baudouin (jean): Introduction à la science politique ,1992 , 3 édition, P71.

² ولمزيد من التفاصيل حول النظرية التقليدية لتفسير نشأة الأحزاب السياسية والانتقادات الموجهة إليها. يراجع : د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 54 وما بعدها .

وقد تعرّضت هذه النظرية للكثير من الانتقادات من جانب الفقه لعجزها عن تفسير وجود الأحزاب السياسية في كثير من الدول واقتصارها على تفسير وجود الأحزاب السياسية في قارة أوروبا فقط ، وإزاء هذا القصور الذي عانت منه النظرية التقليدية في تفسير نشأة الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث اتّجهت المحاولات الفقهية إلى البحث عن نظرية بديلة أكثر شمولاً من النظرية التقليدية ، بحيث تشمل بجانب النشأة البرلمانية تفسيرات أخرى مثل ربط نشأة الأحزاب السياسية بالآزمات التاريخية و التنمية السياسية¹ .

وأياً ما كان أمر الخلاف حول النظريات التي تبحث في أصل نشأة الأحزاب السياسية ، فهناك حقائق تجدر الإشارة إلى ذكرها ، تتلخّص في أن تعدّد هذه النظريات يعتبر في حقيقة الأمر دليلاً دامغاً على اختلاف نشأة الأحزاب السياسية من مجتمع إلى آخر تبعاً لتطوّره السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، هذا إلى جانب تأثير تلك النشأة على فاعلية تلك الأحزاب في المجتمعات المختلفة .

¹ ويعتق هذا الاتجاه الفقه الأمريكي حيث يرى أن هناك نظريات فرعية ثلاث في تفسير نشأة الأحزاب السياسية، يطلق على النظرية الأولى، النظرية المؤسسية وهي التي تركز على الربط بين نشأة الأحزاب وبين تقوية المجلس التشريعي واتساع هيئة الناخبين وتبنى الاقتراع العام، والثانية يطلق عليها نظرية الأزمة التاريخية، وهي تركز على الربط بين نشأة الأحزاب وبين المشكلات التي تواجه النخبة السياسية، والثالثة يطلق عليها ، النظرية التنموية ، وهي التي تربط بين نشأة الأحزاب السياسة واتساع عمليات التحديث والتطور الصناعي، ولزيد من التفاصيل حول هذه النظريات يراجع: د./صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص50 وما بعدها.

والجدير بالذكر أن جميع النظريات التي تناولت أصل نشأة الأحزاب السياسية وإن اختلفت في سبب نشأة تلك الأحزاب ، إلا أنها اتفقت على أمر واحد ألا وهو أن الأحزاب السياسية : "تولد من رحم الأمة وليس من فم الحاكم"¹.

وقبل أن أتعرض إلى حقيقة هذا الدور الفعال الذي يؤدي في حقيقة الأمر إلى سيطرة واضحة للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، ألقى الضوء أولاً على مفهوم الحزب السياسي و تبيان خصائصه و تقسيماته ثم أعرج إلى مبررات النظام الحزبي وكذا الانتقادات التي وجهت إليه ، ثم أتناول الصور المختلفة للنظام الحزبي وذلك لمحاولة الربط بينه و بين زيادة نفوذ السلطة التنفيذية في المجال التشريعي على التفصيل الآتي :

الفرع الأول-مفهوم الحزب السياسي :

في الحقيقة إن وجود الأحزاب السياسية هو سابق لوجود السياسة ، و لكن هذه الأحزاب لم تكن سوى تجمّعات غير منظّمة ، بل كانت عبارة عن تجمّعات عفوية لبعض الشخصيات مدفوعة ببعض المثل العليا ، هدفها البحث و المداولة في مشاكل الساعة المطروحة في الدولة دون محاولة فرض وجهة نظرها من خلال إيجاد الحلّ الذي تراه مناسباً لهذه المشاكل ، فيمكن القول أنها كانت نواد فكرية لا أكثر.

و في الحقيقة إن الانتقال من التجمّعات العفوية إلى المفهوم الحديث للأحزاب السياسية تم بشكل متلاحق و كان أحد أهم نتائج و ضرورات النظام الديمقراطي التمثيلي في وقتنا الحالي².

¹ د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص58.

² د./سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 349 .

و يمكننا تعريف الحزب السياسي بأنه : "مجموعة من الأفراد منظمّة بصورة دائمة على المستوى الوطني ، تسعى إلى الوصول إلى السلطة و ممارستها بالطرق المشروعة ، من أجل تنفيذ سياسة محدّدة".

من هذا التعريف يمكننا استخلاص الخصائص الأساسية للحزب السياسي¹ :

1-ديمومة التجمّع و التنظيم :

الحزب السياسي هو تجمّع له صفة الديمومة و الاستمرارية ، أي أن هذا التجمّع ليس مرحلياً من أجل معالجة مشاكل وجدت في فترة زمنية محدّدة و الانحلال من بعد حلّ هذه المشاكل ، و صفة الديمومة لا تعني البقاء الأبدي و لكن فقط أن لا تكون فكرة التآقيت موجودة بدايةً كأحد أسس التجمّع ، و هذا لا يتنافى مع ظاهرة اختفاء بعض الأحزاب السياسية من الساحة الوطنية أو الانضمام إلى أحزاب أخرى أو تشكيل أحزاب جديدة نتيجة للظروف السياسية .

2- التنظيم على المستوى الوطني :

و يقصد بذلك أن يملك الحزب تنظيماً متكاملاً على المستوى الوطني، أي أن يكون لهذا التجمّع فروع في جميع أو معظم أقاليم الدولة ، و يوجد بذلك علاقات منظمّة بين هذه الفروع و الهيئة المركزية ، أما إذا كان هذا التجمّع محصوراً في إقليم معيّن أو لفئة محدّدة فلا يمكن تسميته حزباً إلا تجاوزاً ، لأن مثل هذا التجمّع يأتي للمناداة و الدفاع عن مصالح إقليمية ضيّقة ، في حين أن الحزب السياسي يجب أن يكون له برنامج وطني متناولاً جميع المسائل المطروحة في الدولة .

¹ د. /سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص351 و ما بعدها .

3-هدف الوصول إلى السلطة :

يعتبر الهدف الأساسي للحزب السياسي العمل للوصول إلى الحكم ، أي يجب أن يكون لهذا التجمّع إرادة معلنة هدفها الوصول إلى مقاليد السلطة ، سواءاً بمفرده أو بالتحالف مع أحزاب أخرى ، أما إذا كان هدفه هو فقط التأثير في الحياة السياسية و التأثير على السلطة فيصنّف هذا التجمّع كقوة ضغط ، و أن يسلك في سبيل الوصول إلى هذا السبيل الطرق المشروعة المقرّرة دستورياً و قانونياً ، و بذلك يختلف عن الجمعيات و التنظيمات السرية أو المسلّحة التي تهدف للوصول إلى الحكم بطرق غير مشروعة .

الفرع الثاني - تقسيمات الأحزاب السياسية :

قسّم الفقه الدستوري و السياسي الأحزاب السياسية تقسيمات عديدة ، وفقاً لطبيعتها أو أشكالها ، و يعدّ "موريس ديفرجيه" من أوائل من قدّم دراسة متكاملة لتقسيم الأحزاب في مؤلّفه "الأحزاب السياسية" الذي صدر عام 1951 ، حيث قدّم ثلاثة تصنيفات في هذا الإطار¹ :

- أحزاب النخبة أو الكوادر و الأحزاب الجماهيرية .
- الأحزاب المباشرة و الأحزاب غير المباشرة .
- أحزاب الأغلبية و الأحزاب الكبيرة و الأحزاب الصغيرة .

¹ لمزيد من التفصيل راجع : د. / سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 354 و ما بعدها .

و في هذا الإطار يمكننا أن نُميّز في النظم السياسية المعاصرة باعتبار العدد بين:

أ-نظام الحزب الواحد "le régime de parti unique":

يقوم هذا النظام على عدم السماح رسمياً بوجود أحزاب أخرى ، إذ يحتكر حزب واحد حق تمثيل الشعب ويملك وحده حق ممارسة النشاط السياسي¹ .

و يقصد بنظام الحزب الواحد أن ليس في الدولة سوى حزب وحيد يحتكر العمل السياسي و يسيطر على مقاليد الحكم ، و قد نشأ هذا النمط بداية في الاتحاد السوفيتي ، قبل أن يعمّ بعض دول الديمقراطيات الشعبية ، و يسود نظام الحزب الواحد في وقتنا الحاضر في الصين الشعبية ، حيث يعتبر الحزب الشيوعي السلطة السياسية العليا في الدولة .

و في هذا الصدد ، فإن أغلب الفقه ينفي عن النظم السياسية التي تأخذ بنظام الحزب الواحد الصفة الديمقراطية ، لأنها تؤدي في الحقيقة إلى إسناد السلطة عن طريق انتخابات غير تنافسية² .

وأخذ هذا النظام في مجال التطبيق الصور الآتية³ :

1- الأحزاب الشيوعية: وهي تلك القائمة على الفلسفة الماركسية وتنظر إلى تعدّد الأحزاب على أنه صدى لانقسام المجتمع البرجوازي إلى طبقات ، فالحزب الشيوعي في الدول التي اعتنقت هذا النظام يطلق عليه "حزب الصفوة" وتحكمه المركزية وله إطار أيديولوجي ويقمع المعارضة ليسيّط على المجتمع⁴ .

¹ د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 536.

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 356 .

³ د./سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 630 .

⁴ د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 127 .

ومن أمثلة هذا النظام الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفيتي سابقاً ، والحزب الشيوعي الصيني حالياً .

2-الأحزاب الفاشية والنازية: ويقوم هذا النظام على إنكار الفكر الديمقراطي تماماً ، حيث يتّجه إلى تقدّيس الزعيم كما أنه يسيطر على كافة مؤسسات الدولة وعلى الأفراد أيضاً ، وهناك إجماع بين دول العالم في الوقت الحاضر أن الفاشية وشيبتها النازية هي بمثابة نظم دكتاتورية أصابت بعض الشعوب في أعقاب الحرب العالمية الأولى لما عانتها من أهوال ولما خلّفته من كوارث جعلت الشعوب تتصرّف تصرّف اليائسين .

3-نظام الحزب الواحد في دول العالم الثالث: يتميّز الحزب في هذه الدول بالجمهورية ولكنه يفتقر إلى أيديولوجية ولا يسمح بالمعارضة ، فهذه الدول على حدّ تعبير جانب من الفقه قد رفعت راية الاشتراكية عقيدة لها باعتبارها الحلّ الوحيد لمواجهة التخلّف الذي فرضه الاستعمار لفترات طويلة على تلك الشعوب ، ولكنها اشتراكية لا تتقيّد بالفلسفة الماركسية بل تضع في اعتبارها الظروف المحلية في كل بلد¹.

ب-نظام الثنائية الحزبية: "le système bipartismes":

يقصد بنظام الثنائية الحزبية وجود حزبين كبيرين يسيطران على الحياة السياسية، بحيث يستقطبان اهتمام الناخبين و يقتصر تداول السلطة فيما بينهما ، أي أن كلاّ منهما يتمكن من الحصول على الأغلبية في البرلمان و تشكيل الحكومة ، و بمقتضى ذلك فإن نظام الثنائية الحزبية لا يعني مطلقاً وجود حزبين فقط في الدولة ، فلا شيء يمنع من وجود حزب ثالث أو أحزاب ، و لكن هذا الحزب أو هذه الأحزاب تبقى قليلة التأثير في الحياة السياسية ، و هذه الظاهرة موجودة في العديد من الدول و على رأسها بريطانيا حيث يوجد حزبان مسيطران هما حزب المحافظين و حزب العمال و إلى جانبهما حزب الأحرار و الحزب الاجتماعي و الديمقراطي ، و الولايات المتحدة الأمريكية حيث

¹ د./ سليمان الطماوي ، نفس المرجع ، ص 631.

الحزبان المسيطران هما الحزب الجمهوري و الحزب الديمقراطي ، إضافةً لوجود أحزاب صغيرة .

فهذا النظام يفترض وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما من أجل الوصول إلى السلطة¹ ، ولكن هذا المعنى لا يحول دون وجود أحزاب أخرى إلى جانب الحزبين الكبيرين ، فهذا النظام ، في الحقيقة ، نوع من تعدد الأحزاب من الناحية النظرية فقط ، إلا أنه ينتهي في مجال التطبيق إلى بلورة القوى السياسية حول حزبين كبيرين يتمتع إحداهما بصفة مستمرة بالقدرة على الاستحواذ على الأغلبية البرلمانية² ، وقد نشأ هذا النظام بين أحضان الدول الأنجلوسكسونية وعلى رأسها إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

و في الأنظمة ذات الشائبة الحزبية يمكن التمييز بين : الشائبة الحزبية الكاملة ، و الشائبة الحزبية الناقصة³ : فالشائبة الحزبية الكاملة تعني وجود حزبين سياسيين يتقاسمان أصوات الناخبين ، بحيث يتمكن أحد الحزبين من الحصول على الأغلبية المطلقة و الحكم بمفرده ، كما هو الحال في بريطانيا حيث يوجد تداول السلطة بين حزبي المحافظين و العمال ، كذلك الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يوجد الحزب الجمهوري و الحزب الديمقراطي يحصل أحدهما دائماً على الأغلبية المطلقة في أحد مجلسي الكونغرس أو كلاهما .

¹ د./صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 119 .

² د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 636 .

³ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 357 .

و في الواقع إن ما يفرز هذه الحالة في كلتا الدولتين هو نظام الانتخاب فيهما القائم على الانتخاب الفردي ذي الأغلبية البسيطة الذي يمكن أحد هذين الحزبين من الحصول على أغلبية مطلقة في البرلمان .

أما **الثنائية الحزبية الناقصة** فتعني وجود حزبين كبيرين يتداولان السلطة و لكن لا يحصل أحدهما وحده على الأغلبية في البرلمان ، فيلجآن لائتلاف معاً أو مع أحد الأحزاب الصغيرة ، و مثال ذلك ما يحصل في ألمانيا ، حيث الحزب الديمقراطي المسيحي و الحزب الاشتراكي الديمقراطي يتداولان السلطة بينهما ، فيشكلان ائتلافاً بينهما (و يسمى الائتلاف الكبير) ، أو يأتلف أحدهما مع أحد الأحزاب الصغيرة كالحزب الليبرالي أو حزب الخضر (و يسمى بالائتلاف الصغير).

ج- نظام تعدّد الأحزاب: "le régime multiples partis":

يتّسم النظام النيابي في هذه الدول بضعف الحكومات وقصر عمرها ، إذ يتعذّر في نظام تعدّد الأحزاب أن يظفر أحد الأحزاب بالأغلبية في البرلمان وبالتالي نكون بصدد حكومة ائتلافية مكوّنة من غالبية الأحزاب رغم تباين اتجاهاتها السياسية ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم انسجام الوزارة ، كما يتّصف نظام التعددية الحزبية بالجمود الذي بمقتضاه تقوم هذه الأحزاب بفرض واجب الطاعة والالتزام على أعضائها بغض النظر عن قناعاتهم الشخصية¹.

كما تعرف المجتمعات نوعين من الأحزاب باعتبار البناء الفكري :
الأحزاب الأيديولوجية و أحزاب البرامج² .

¹ د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 633 .

² د./ نبيلة عبد الحليم كامل ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي ، ص 58 .

- الأحزاب الأيديولوجية : فحيث تتعدّد الأحزاب تكون هناك أحزاب أيديولوجية ، أي أحزاب بأفكار مذهبية و كل منها يسعى إلى إعمال فكره المذهبي، حال دول غرب أوروبا ، حيث توجد أحزاب بأيديولوجيات متعدّدة : حزب اشتراكي، ليبرالي ، مسيحي ...، و هي مجتمعات الثقافة اللاتينية التي تتميز بتعدّد واضح للآراء فتتعدّد الأيديولوجيات .

-أحزاب البرامج : و هي تنتشر في مجتمعات الثقافة الأنجلوسكسونية حال الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا ، ففي هذه الدول لا تتعدّد الأيديولوجيات ، فالفكر واحد ، إذ يأتي حزبان كبيران يحتكران الحياة السياسية ، و هذا لا يمنع من وجود أحزاب صغيرة لكن لا وزن لها في الحياة السياسية ، حيث ترتبط ثنائية الأحزاب بوقوف الأحزاب على الوسائل و السياسات دون الأيديولوجيات .

-المعارضة والتعدّد الحزبي:

تختلف طبيعة المعارضة و دورها في نظام التعدّد الحزبي عنها في نظام الثنائية ، فحيث تتمّ المعارضة في نظام الثنائية الحزبية بالفاعلية والاعتدال ، فإنها تبدو على غير ذلك من نظام الأحزاب المتعدّدة .

وطبيعة المعارضة من حيث القوة والوضوح أو الضعف والتعقيد لا تتأثّر بالنظام الحزبي السائد فحسب ، بل أيضاً بالبعد الأيديولوجي .

فكما تتميز حكومات الحزبية المتعدّدة بضعفها وتفكّكها وعدم تماسكها ، فإن المعارضة أيضاً تتألف من عناصر مختلفة ، بل أحياناً متنافرة لا يجمعها سوى بعدها عن الحكم ومحاولة النيل من الحكومة الائتلافية ، فلا تصل المعارضة في ظلّ نظام التعدّد إلى القوة والانسجام اللتين تتميزّ بهما المعارضة في نظام الثنائية الحزبية ، وذلك بسبب افتقار الأولى لجهاز واحد يقوم بهذه المهمة .

وجانب المقارنة بين المعارضة في نظام الثنائية ونظام التعدّد لا يقتصر على وجه القوة فحسب بل أيضاً يتناول مدى الاعتدال والوضوح في كلا النظامين¹.

فالمعارضة في النظام الحزبي الثنائي وبرغم ضخامة وقوة جهازها في مواجهة الحزب الحاكم ، إلا أنها تتخذ طابع الاعتدال في النقد والاستعداد لتقديم البدائل الواضحة التي ترى أنها قادرة على القيام بتنفيذها على المستقبل فيما لو تسلّمت زمام الحكم .

أما في نظام التعدّد الحزبي فالحال ينعكس تماماً ، حيث لا ترى المعارضة أي حرج أو شعور بالمسؤولية أمام الرأي العام فيما لو قصّرت في تنفيذ الوعود التي قطعتها على مجموع الناخبين أثناء انتقاداتها للحزب أو الأحزاب الحاكمة ، وبالتالي تأتي انتقاداتها حادة وعنيفة ، بالإضافة إلى ما تتّصف به من غموض وعدم وضوح بسبب تعدّد أطرافها من جهة ، وضعف الخط الفاصل بينها وبين الحكومة من جهة أخرى .

تدهور المعارضة :

يستخلص المراقبون من خلال متابعة النشاط السياسي في الدول الغربية أن الحياة السياسية فيها تسير بلا معارضة ، فالملاحظ في الدول الغربية وجود ظاهرتين² :

الظاهرة الأولى : إصابة نظام تعاقب الأغلبية و الأقلية على كراسي الحكم التي كانت تتميز به النظم السياسية التقليدية بالضعف و الوهن ، إذ أصبحت الأغلبية تعمل بكل الوسائل على الاحتفاظ بالسلطة لأطول مدّة ممكنة حتى أنها تأخذ شكل الحزب المسيطر . و مؤدى ذلك أن حكومات الدول الليبرالية تشهد استقراراً ملفتاً

¹ د./ نبيلة عبد الحليم كامل ، مرجع سابق ، ص 472.

² د./ عبد الله ناصف ، مرجع سابق ، ص 224 .

للنظر ، و يقدم "شفارزنبرج" في كتاب وضعه سنة 1971 إحصائية توضّح هذا الاستقرار :

- في السويد 35 سنة حكومة اشتراكية ابتداءً من سنة 1932 .
 - في ألمانيا 17 سنة حكومة ديمقراطية مسيحية (1949-1966).
 - في النرويج 16 سنة حكومة ديمقراطية اشتراكية (1945-1961).
 - في اليابان 36 سنة من الحكم الليبرالي ابتداءً من سنة 1947 .
 - في إيطاليا فترة طويلة من حكومة ديمقراطية مسيحية .
 - في إنجلترا 13 سنة حكومة محافظة (1951-1964).
 - في فرنسا من سنة 1958 حتى أوائل سنة 1981 يحكم اليمين تحت أسماء مختلفة و مع حلفاء مختلفين .
- و بذلك أصبح كرسي الحكم بعيداً عن متناول المعارضة بفعل الأغلبية الحاكمة التي تعيش بمأمن عن الرقابة .
- الظاهرة الثانية : صعوبة ظهور المعارضة على الأغلبية ، و العجز عن تقديم مشروع سياسي بديل ينال رضا الناخبين و يرفعهم إلى السلطة .**
- و يمكن رد هذه الظواهر إلى سببين¹ :

الأول : أن المجتمعات المتقدمة تسير وفق أساليب تقليدية للتوازن ، و لم تستطع هذه الدول إلى الآن العثور على وسائل بديلة لضبط هذا التوازن .

¹ د./ عبد الله ناصف ، مرجع سابق ، ص 225 .

الثاني: أن السياسة في المجتمعات المتقدمة تديرها طبقة التكنوقراط التي تشكّل جهازاً فنياً يجمع طبقة من الإداريين و السياسيين على درجة عالية من التخصص ، يتخذ نفس القرارات أياً كان الحزب الحاكم .

و هكذا لم تعد المعارضة تقوم بدور الناقد و المصحح و الموجه في مواجهة الحكومة ، و إنما جماعات الضغط هي التي أصبحت تقوم بهذا الدور .

الفرع ثالث - مبررات و مثالب نظام الأحزاب السياسية¹ :

أولاً - مبررات النظام الحزبي :

1- الأحزاب السياسية مدارس للشعوب :

تقوم الأحزاب بتوضيح مشاكل الشعوب واقتراح حلّها ودراسة هذه المشكلات ممّا يؤدي ، في الواقع ، إلى تنمية الثقافة السياسية للأفراد التي تمكّنهم من المشاركة في المسائل العامة والحكم عليها وهذا ما يطلق عليه وظيفة " التنشئة السياسية للحزب " ، هذا بالإضافة إلى ما يقدّمه نظام الأحزاب للدولة من نخبة ممتازة يعهد إليها بالحكم في حالة فوز الحزب في الانتخابات البرلمانية² .

¹ وفي هذا المقام رأي الدكتور عبد الحميد متولي في سبيل تبريره لأهمية وجود الأحزاب، أن وجودها ضرورة في المجتمع وينبغي العمل على اتخاذ كل ما يستطاع من الوسائل لدرء ما يستطاع من المساوئ المعروفة عن الأحزاب. يراجع: د./عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية ، مرجع سابق ، ص 110 وما بعدها .

² د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 156 وما بعدها؛ ومن المراجع الفرنسية : Mény (yves): politique comparée :Allmagne, états unis , France , Grande Britannique ,Italie, Montchrestien 5 édition, 1996, P 102 ets .

2- الأحزاب السياسية همزة الوصل بين الحكم والمحكومين:

ويؤدي نظام الأحزاب إلى التقاء الشعب بنوابه مما يتيح الفرصة لمناقشة المسائل العامة ، هذا بالإضافة إلى ما تقدّمه الأحزاب من مرشحين لتولي الوظائف العامة ، فالأحزاب السياسية تلعب دوراً رئيسياً فيما يتعلق بربط الشعب بالحكومة والحكومة بالشعب¹ .

3- الأحزاب السياسية عنصر من عناصر الاستقرار في الحياة السياسية للدولة:

تعمل الأحزاب السياسية باستمرار على تحقيق أهداف يعجز عن تحقيقها جهود فرد أو أفراد معدودين ، فإذا وصل الحزب إلى مقاعد الحكم فإن المسؤولية لا تقع على فرد بعينه بل على الحزب بأسره ، فالأفراد يذهبون ، والحكومات الحديثة قصيرة العمر رغم ضخامة مشروعاتها ، وهما ظاهرتان يصعب التوفيق بينهما إلا في وجود الأحزاب .

4- الأحزاب السياسية أجهزة رقابة على أعمال الحكومة :

يقتضي الأخذ بنظام الأحزاب وجود الرأي والرأي الآخر ، فإذا وجد حزب حاكم يوجد إلى جواره أحزاب معارضة التي تعتبر رقيباً على الحزب الحاكم في حالة انحرافه عن الصالح العام ، فالمعارضة تلعب دوراً كبيراً في كشف الأخطاء التي ترتكب من الحزب الحاكم بل وتقوم بتقديم البدائل التي من شأنها مواجهة المشكلات التي يعجز أو يتقاعس الحزب الحاكم عن حلّها² .

تلك هي المبررات التي قيلت حول أهمية النظام الحزبي ، وعلى الرغم من ذلك لم يسلم هذا النظام من توجيه سهام النقد إليه.

¹ د./ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ،

سنة 2005 ، ص 539 .

² د./ماجد راغب الحلو ، نفس المرجع ، ص 537 .

ثانياً- مثالب النظام الحزبي:

و لكننا ، إذ نتعرّض للعيوب الموجهة إلى النظام الحزبي ، فإننا نركّز أساساً على تلك الانتقادات الموجهة لهذا النظام ، و التي تتّهمه أنه ضدّ الديمقراطية ، فهنا يثور اللبس و يحتدم النقاش ، فالأصل أن الأحزاب عند قيامها ارتبطت بالنظام الديمقراطي و مبادئه ، و ارتبط في الأذهان أن الأحزاب قامت من أجل إشراك الطبقات الشعبية في الحكم ، و تأكيداً لحق هذه الطبقات في الممارسة الديمقراطية ، و لكن التجربة الحزبية بيّنت بعد فترة من الزمن ، عكس ذلك ، لدرجة سمح معها بعض الفقه لنفسه بالكلام عن مخاطر الأحزاب على الديمقراطية و الحرية ، فعلاوةً على ما يوجّه للحزب من نقد ، باعتبار أنه يتحوّل بعد فترة إلى جهاز أوليغارشي بحيث يسيطر عليه مجموعة من الأفراد يمثّلون قيادة الحزب ، و بذلك نكون قد رجعنا في طريق الممارسة السياسية إلى الوراء بدلاً من أن نتقدّم إلى الأمام صوب النظم الديمقراطية¹ .

لقد تعرّض النظام الحزبي للعديد من الانتقادات التي تؤثر في مضمونه لدرجة قيام الكثير من رجال الحكم والسياسة بتحذير شعوبهم من الأحزاب وذلك للأسباب الآتية :

1- الأحزاب السياسية وسيلة من وسائل انشقاق وتفتيت وحدة الأمة :

يقوم نظام الأحزاب في جوهره على وجود تجمّعات بشرية مختلفة تسعى إلى نشر إيديولوجية وتنفيذ برنامجها بشقّ السبل ، وهذا بالقطع يؤدي إلى تحوّل المجتمع إلى حلبة للتنافس والتصارع بدلاً من السلام الاجتماعي ممّا انعكس بدوره على وحدة الأمة ومن ثمّ يؤثّر على اضطراب أداة الحكم في الدولة ، ويبلغ هذا النقد ذروته في الدول النامية حديثة العهد بالديمقراطية إذا غالباً ما يتّخذ التنافس بين الأحزاب السياسية فيها شكل

¹ د./ نبيلة عبد الحليم كامل ، مرجع سابق ، ص 39-40 .

الصراع المسلح ، فهذه الدول لم تصل شعوبها بعد إلى درجة الوعي والنضج السياسي اللازمين لمواجهة الفكر بالفكر بغية الوصول إلى الحقيقة ، إذ كثيراً ما يلجأ فريق معيّن إلى قوة السلاح لفرض وجهة نظره على الفريق الآخر¹.

2- يؤدي النظام الحزبي إلى تغليب الصالح الحزبي على الصالح القومية :

يرتبط هذا النقد بالصراع الدائر بين الأحزاب السياسية في النظام السياسي حيث تميل هذه الأحزاب في سبيل وصولها للسلطة إلى تغليب مصالحها الحزبية على الصالح القومي ، كما تساهم المصالح الاقتصادية لهذه الأحزاب في انحرافها عن الصالح العام لاحتياجها للمال لإدارة أنشطتها ، الأمر الذي يجعلها تلجأ للمؤسسات المالية والتجارية والصناعية ، إذ عادةً ما تقوم هذه المؤسسات بتوفير الدعم المادي للأحزاب التي ترضخ لمطالبها وتتبنى مصالحها ، فالأحزاب تتسابق لإرضاء هذه المؤسسات من خلال الضغط على أجهزة الحكم لتحقيق مصالح تلك المؤسسات بغض النظر عن مدى اتفاق هذه المصالح مع الصالح العام².

3- يؤدي النظام الحزبي إلى آلية الحياة السياسية وإفراغ الفكر من محتواه :

يتوقف نجاح الأحزاب السياسية على مدى اقتناع أعضاء الحزب بالفلسفة القائم عليها من جهة ، وعلى مدى السيطرة على آراء هؤلاء الأعضاء من قبل رئاسة عليها من الجهة الأخرى ، ولذلك تعمل الأحزاب على ترويض أعضائها وتشبعهم بآراء الحزب الذي ينتمي إليه ومن ثمّ يصبح النائب ممثلاً لحزبه فقط ، كما تصبح السلطة الحقيقية

¹ د./ عبد الحميد متولي ، أزمة الأنظمة الديمقراطية ، مرجع سابق ، ص 35-36 .

² د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 79 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 501-502.

مركزة في الهيئات الرئاسية لكل حزب فهي التي تحدّد وترسم الخطة التي ينبغي على النائب السير في هداها وعدم الحياد عنها إلا في حالة اعتزامه الاستقالة من حزبه¹.

4- الأحزاب السياسية وسائل لتزييف وتشويه الرأي العام :

يتّخذ هذا النقد من الفلسفة التي يقوم عليها نظام الأحزاب-باعتبارها مرآة صادقة للرأي العام- وسيلة لتوجيه النقد إليها ، وذلك نظراً لقيام الأحزاب السياسية بحملات واسعة للدعاية وإصدار الصحف الحزبية وكافة الوسائل الممكنة للتأثير على الرأي العام واستمالتها في صفّها ، فالناخب عادةً ما يتأثر بالمعتقدات والأفكار التي تقدّم بواسطة حزبه فقط ، فدرجة تأثير الدعاية الحزبية تقوى وتضعف حسب مدى ارتباط الفرد بمبادئ حزبه ، ومن ثمّ تصبح الأحزاب السياسية غير معبرة عن حقيقة الرأي العام².

5- الأحزاب السياسية تشتت قوى الدولة :

تؤدي الأحزاب السياسية إلى تقسيم الدولة بين قوى مؤيدة وأخرى معارضة ، كما تعمل الأحزاب على تنمية وتدعيم شعور الانتماء للحزب ، وبذلك تصبح غاية كلّ حزب تحقيق المصلحة الخاصة فقط والانتصار على غيره بغض النظر عن أي جانب من جوانب استقرار النظام السياسي ، فيؤدي هذا الصراع إلى تفاقم الخلافات بين الأحزاب ومن ثمّ الفوضى في البلاد³.

6- تؤدي الأحزاب السياسية إلى ضعف وعدم استقرار الإدارة :

يؤدي نظام الأحزاب إلى إحداث تغيّرات مستمرة في الإدارة وذلك تبعاً لتغيّر الحزب الحاكم في الدولة ، فعندما يفوز أحد الأحزاب في الانتخابات يقوم بتوزيع

¹ د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 631 وما بعدها.

² د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 82.

³ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 503.

الوظائف الإدارية العليا على مؤيديه لضمان تنفيذ سياسته من جانب ، ومكافأة لكل من ساهم في فوزه من جانب آخر¹.

وغني عن البيان أن تسييس الإدارة يجعلها غير مستقرة وبصفة خاصة إذ وضع في الاعتبار أن كثيراً من الدول جعلت تقلد الوظائف الإدارية العليا عن طريق الانتخاب أو التعيين ، الأمر الذي أدى قيام الأحزاب بترشيح رجالها لتقلد هذه الوظائف مستغلة في ذلك كل إمكانياتها من أجل احتلال هذه المناصب ، مما يجعل الانتماء الحزبي هو المعيار لتقلد هذه المناصب وليس الكفاءة².

7- الأحزاب تضعف من دور المواطن في الممارسة الديمقراطية :

ترتب على تطور النظام الحزبي أن ذهب البعض للقول بأن الناخب يمارس "اختياراً جماعياً" ، بمعنى أن المواطن الفرد حين يدلي بصوته لا يختار "نائباً بذاته" بقدر ما يقع اختياره على "حزب معين" ، و بذلك غدت الوكالة الصادرة من الأمة "وكالة جماعية للحزب" و ليست "وكالة فردية لكل نائب" على حدة .

و يترتب على ذلك أن اختيار النائب إذ يقع على حزب معين ، فكأنما هو يدلّ على اقتناع الناخب و تأييده "لبرنامج الحزب" الذي يقدم للناخبين ، و لكن الناخب إذ يؤيد برنامج الحزب ، فهو لا يقف عليه في أدق تفاصيله ، بل غالباً ما يقتصر الأمر على الخطوط العامة للبرنامج ، و لذلك فليس ثمة ما يمنع الحزب من تطبيق هذا البرنامج بطريقة تباعد بينه و بين تلك الخطوط العامة التي حازت ثقة الجماهير ، و لكن ذلك ليس وجه الاعتراض الأساسي ، و إنما ينصب النقد بصفة خاصة على

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 503 .

² د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 87-88.

الحالة التي يضطرّ الحزب الحاكم فيها ، تحت ضغط ظروف متغيرة ، إلى تغيير البرنامج أو إلى تعديل بعض خطوطه الرئيسية¹ .

للإجابة على هذه الإشكالية ينبغي أن نحدّد طبيعة النظام الحزبي السائد في الدولة على التفصيل الآتي² :

في الدولة التي يسودها نظام الحزبين : و هي الدول التي يتنافس فيها على الحكم حزبان فقط أو حزبان رئيسيان و أحزاب أخرى ضعيفة لا وزن لها كما هو الحال في أمريكا و إنجلترا ، بحيث يتولى أحدهما السلطة و الآخر المعارضة ، في هذه البلاد و في كل مرة يحتاج الأمر إلى البتّ في قضية عامة لم تكن واردة ببرنامج الحزب أو كانت واردة على نحو مختلف بحيث اضطّرت الحكومة إلى تعديل موقفها من هذه القضية ، بسبب الظروف المتغيرة ، في هذه الأحوال يمكن للحزب الحاكم أن يلجأ لاتخاذ موقف ذي روح ديمقراطية مؤداه اللجوء إلى القاعدة الشعبية لاستطلاع رأيها في القرار أو الموقف الذي تنوي الحكومة اتّخاذه و ذلك عن طريق المواجهة الانتخابية مع الحزب المعارض ، و بحيث تكون نتيجة الانتخاب هي الحكم الفاصل بين الحزبين ، هذا الأسلوب كثيراً ما رأيناه في إنجلترا ، فالتنافس القائم في الحياة السياسية بين حزبي

¹ هنا يثور التساؤل حول معرفة أثر هذا التغيير أو التعديل على علاقة الحزب بناخبيه ، فالنائب يتعيّن عليه تحقيق رغبات ناخبيه ، و من ثمّ يقع على الحزب ، إذ هو تقدّم برنامجه الانتخابي ، أن يسعى إلى تحقيق هذا =البرنامج ، الذي اكتسب أصوات الناخبين على أساسه ، و ما هذا القول إلا تأكيداً لأبسط المبادئ الديمقراطية و التي مؤداهها تولي الشعب للسلطة السياسية و قيام الهيئات الحاكمة و الممثّلة للشعب بتنفيذ رغباته ، فإذا احتير الحزب في ضوء برنامجه ، هل يحقّ له التراجع عن هذا البرنامج أو عن بعض أجزائه أو تعديله ؟ و ما هو الضمان أن التعديل الذي أجراه الحزب يتفق و رغبات المواطنين الذين أولوه ثقتهم ؟

ينظر : د./ نبيلة عبد الحليم كامل ، مرجع سابق ، ص 42 و ما بعدها.

² ينظر : د./نبيلة عبد الحليم كامل ، نفس المرجع ، ص 43 و ما بعدها .

العمال و المحافظين كثيراً ما دعاها عند اتخاذ قرار سياسي هام إلى حلّ البرلمان و إجراء انتخابات برلمانية مسبقة ، و بحيث تكون نتيجة الانتخابات بمثابة قرار صادر من الشعب ، يؤيد به القرار الذي تنوي الحكومة اتخاذه أو يرفض هذا القرار ، و يحجم عن منح الحزب صاحب القرار الثقة ، و يأتي بالحزب المنافس إلى كراسي الحكم .

و لكن اللجوء إلى الانتخابات المسبقة ، على هذا النحو ، قد لا يكون ممكناً حتى في البلاد ذات النظام الحزبي الثنائي ، و ذلك حين لا يكون الاختلاف حول قضية معيّنة ، هو اختلاف بين الحزب الحاكم و الحزب المعارض ، بل يثور الخلاف في داخل صفوف الحزب الواحد نفسه ، و بحيث يكون كل حزب على حدة عاجزاً عن اتخاذ قرار حاسم بشأن قضية معيّنة ، مثال ذلك ، الخلاف الذي دبّ في صفوف حزب العمال و في صفوف حزب المحافظين ، حول القضية الوطنية المصرية ، ألا و هي انضمام إنجلترا إلى السوق الأوروبية المشتركة ، في مثل هذه الحالة ، لم يكن اللجوء إلى الانتخابات المسبقة مجدياً ، لأن أياً من الحزبين ، لم يكن له موقف أجمع عليه قياداته ، بل انقسمت قيادات كل حزب ، بحيث صار من الضروري اللجوء إلى القاعدة الشعبية ، و توجيه السؤال إليها مباشرة في صورة "استفتاء عام" و هو ما حدث بالفعل .

في الدولة التي يسودها نظام تعدّد الأحزاب : يأخذ التباعد- في هذه الدول- بين برنامج الحزب الانتخابي و البرنامج الذي يقوم بتنفيذه وجهها آخر ، يضيق و يتّسع ، بحسب ظروف كل نظام على حدة .

ففي البلاد المتعددة الأحزاب ، غالباً ما يتولى الحكم "ائتلاف حزبي" مكوّن من حزبين أو أكثر ، لكلّ منها برنامجه الانتخابي ، و لكن بعد أن تنقضي الانتخابات

و يتطلب الأمر وضع هذه البرامج موضع التنفيذ ، لا بدّ أن يتّسم التنسيق بين "برامج الأحزاب المؤتلفة و المختلفة" ، أي لا بدّ من تنازل كل حزب عن بعض برنامجه أو قبول تعديل في مضمونه لتوحيد وجهات النظر و إمكان توصّل أعضاء الائتلاف و استقرارهم على برنامج واحد يمكنهم القيام بتنفيذه .

و من الواضح ، في هذه الحالة ، أن "التفويض" الصادر من الناخب للحزب قد انتهى إلى نتائج غير التي ابتغاها ، فهذا الأخير بتأييده للحزب ، كان يرمي إلى توليه السلطة من جهة ، و قيامه بتنفيذ البرنامج الذي وعد به من جهة أخرى ، و لكن الحصلّة النهائية جاءت مختلفة في كلا الأمرين ، فالحزب لم يتول الحكم وحده ، و لا هو استطاع تنفيذ برنامجه ، بل اضطرّ ، تحت ضغط "الاختبارات العملية و السياسية" ، إلى التنازل عن برنامجه أو جزء منه أو إدخال تعديلات ، بحيث يمكن القول أن هناك نوع من "التحايل الانتخابي".

و حتى في البلاد المتعدّدة الأحزاب ، التي يتولى الحكم فيها أحد الأحزاب ، وحده دون الاستعانة بائتلاف ، فإن الحزب الحاكم ، في هذه الحالات ، لا يكون أغلبية برلمانية تضمن له الحكم وحده ، و لكنه غالباً ما يكون "أقلّية" بحاجة إلى مساندة من الأحزاب الأخرى حتى يستمرّ في الحكم ، ممّا يضطرّه إلى تقديم بعض التنازلات للأحزاب المساندة ، و إلى قبول تعديلات في برنامجه تضمن له استمرار مساندة هذه الأحزاب¹.

¹ مثال ذلك الوضع في إيطاليا و الحكومات المتوالية التي شكلت منذ تولي "أنديريوتي" رئاسة الحكم باسم حزب الديمقراطيين المسيحيين عام 1976 ، هذه التجربة تعطينا مثلاً واضحاً لحكومة حزب الأقلية التي تضطر للتضحية ببرنامجه الانتخابي في سبيل إرضاء الحزب الشيوعي الإيطالي ، الذي لا يمكنه الاستمرار في الحكم دون مساندته ، و يبدو الأمر أكثر غرابة حين نعرف أن هذا الحزب الأخير هو أشد المنافسين ضراوة للحزب الديمقراطي المسيحي الحاكم ، فهل يمكن ، في ظل هذه الظروف ، القول بأن المواطن

8- الأحزاب تقيّد النائب وتحدّ من حريته :

ارتبطت الأحزاب في نشأتها بتقرير حق الاقتراع العام ، و قد استطاعت الأحزاب أن تلعب دوراً هاماً في تعبئة الرأي العام و توجيه الناخبين ، و لا شك أن نجاح الحزب كان يتوقّف على مدى تنظيمه ، فمن هذا التنظيم يستمدّ الحزب قدرته على تعبئة الجماهير وراءه و كسب تأييدها و إحراز أصواتها ¹.

و لكن نجاح الحزب في معركته ضد الأحزاب الأخرى لا يتأتّى فحسب بتجميع الأعضاء في نطاق الحزب ، بل و أيضاً بالتزام أعضاء الحزب ، و على الأخصّ أعضاء المجموعة البرلمانية ، بتعليمات الحزب و توجيهاته ، ممّا يقتضي وضع نظام داخلي للحزب ، يتّصف بالصرامة ، يحدّد التزامات الأعضاء و العقوبات الموقّعة إليهم إن هم خالفوا تعليمات الحزب .

فالنائب يظلّ في حالة تبعية لتعليمات و أوامر حزبه ، بغض النظر عن اقتناعه الشخصي ، ممّا دعا البعض للقول بوجود ظاهرة جديدة أسموها الحزبقراطية La docile Serviteur ، و التي تجعل من النائب "نائباً أميناً" لزعيم الحزب أو لقيادة الحزب ، و هو ما يتنافى مع المصلحة العامة من جهة ، و مع كرامة النائب من جهة أخرى ، و لا شك أن هذه النتيجة ، التي بات واضحة أنّها أصبحت القاعدة العامة ، في علاقة النائب بالحزب ، تمثّل قيلاً خطيراً على حرية النائب و على المبادئ الديمقراطية ، تبعاً لذلك ، فحرمان الشعب من كل استقلال و تقييد

=الإيطالي قد أعطى للحزب تفويضاً قائماً على أساس برنامج ، و أنه يساند الحزب من أجل قيامه بتنفيذه ، إن تأكيد هذا القول يتنافى مع الواقع ، و نفس هذا القول يتعارض و أبسط المبادئ الديمقراطية . لمزيد من التفصيل يراجع : د./ نبيلة عبد الحليم كامل ، مرجع سابق ، ص 48 .

¹ , Leslie lipson : La civilisation démocratique , tendance actuelles , 1972 , paris , P 138 .

حريته لمصلحة الحزب ، يتعارض و أبسط قواعد الديمقراطية ، و يؤدي بالنائب إلى أن يتحوّل من ممثّل للأمة إلى ممثّل للحزب ، و بدلاً من أن يكون النائب مفوضاً من الأمة في ممارسة السلطة ، يصبح النائب مفوضاً من الحزب في هذا الخصوص¹ .

9 - النظام الحزبي يؤدي إلى تقلص المكانة التي يحتلّها البرلمان في النظم

الديمقراطية :

إن تطوّر النظام الحزبي و تحوّل النائب من "ممثّل للأمة" إلى "ممثّل للحزب" يعدّ مقدّمة مباشرة لنتيجة مؤدّاها تقلص المكانة التي يحتلّها البرلمان باعتباره "الثقل الأساسي" للحياة السياسية في البلاد الديمقراطية ، فالمواقف التي يتّخذها البرلمان ، سواء فيما يتعلّق بالسياسة التشريعية أو في الرقابة البرلمانية ، لا تنبع من الاقتناع الشخصي للنائب بقدر ما تمثّل انعكاساً لآراء حزب الأغلبية أو أحزاب الأغلبية ، و هذه الآراء بدورها ليست إلا آراء قادة الحزب أو غالباً زعيم الحزب .

هذه الظاهرة يساعد على تأكيدها تلهّف النائب و انشغاله الدائب بفكرة إعادة انتخابه ، و هو الأمر الذي لا يمكن تصوّره إلا إذا تمتّع بثقة الحزب و أعيد اختياره ، و برز اسمه في قوائم الحزب وقت الانتخابات ، لذلك فلا بدّ أن يعمل النائب طوال المدّة البرلمانية على اكتساب ثقة الأجهزة القيادية للحزب ، و في ضوء هذا التطوّر يفقد النائب استقلاله الذي تؤكّده النصوص الدستورية .

وبعد هذا العرض السريع للصور المختلفة للنظام الحزبي أنتقل إلى بيان مدى اتّفاق هذا النظام مع مبدأ الفصل بين السلطات وذلك لتوضيح ما يؤدي إليه النظام الحزبي من زيادة سيطرة وهيمنة رئيس الدولة و جهازه التنفيذي على البرلمان في الحياة السياسية .

¹ . Duverger : op.cit , P 127 .

الفرع الرابع- مدى اتفاق النظام الحزبي ومبدأ الفصل بين السلطات:

تستقرّ في الحياة السياسية قاعدة - باتت تشكّل عرفاً دستورياً- يفرضها النظام الحزبي ، وهي قيام الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة ، وغالباً ما يكون زعيم هذا الحزب ، وفقاً للتقاليد المستقرّة ، هو رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول) ، هذا بالإضافة إلى أن رئاسة الحزب الفائز عادةً ما تكون لرئيس الدولة¹.

وفي هذا المقام نطرح السؤال الآتي: إلى أي مدى يتفق النظام الحزبي مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبره الفقه الغربي أحد أهم الضمانات للحيلولة دون الاستبداد ؟

ومن جانبنا لكي نجيب على هذا التساؤل يتعيّن عليها أولاً أن نفرّق بين صور النظام الحزبي لنوضّح مدى اتفاق هذا النظام في كل صورة على حدة مع ذلك المبدأ على التفصيل الآتي:

1- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام تعدّد الأحزاب:

نشأت الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات بين أحضان نظام تعدّد الأحزاب وعدم استئثار أحد من هذه الأحزاب بالأغلبية البرلمانية ممّا يؤدي إلى عدم تشكيل حكومة متجانسة ، نظراً لتباين الاتجاهات بين أعضائها ، كما يختلف نظام تعدّد الأحزاب في هذه الحالة في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي :

ففي النظام البرلماني ، يصبح رئيس مجلس الوزراء بلا أغلبية برلمانية تؤازره ، الأمر الذي ينعكس على تقوية مركز البرلمان واقتصار دور الحكومة على تنفيذ ما تصل

¹ د./زين بدر فراج ، الانتماء الحزبي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1994 ، ص51.

إليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين ، الأمر الذي يكون له بالغ الأثر على مقتضيات النظام البرلماني في حد ذاته¹ .

أما في النظام الرئاسي ، فإن نظام تعدد الأحزاب يكسب الرئيس نفوذاً قوياً وتأثيراً ضخماً على سير العملية السياسية (خاصة وإن تميّز بقوة الشخصية أكثر من تميّزه بانتمائه الحزبي) ، إذ غالباً ما يتميّز البرلمان في هذه الحالة بالضعف والتفكك بسبب توزيع مقاعد بين عدّة أحزاب إلى جانب عدم تماسكها² .

ويخلص الفقه من ذلك أن نظام التعددية الحزبية يختلف تأثيره في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي :

ففي النظام البرلماني ، ينعكس هذا النظام بصورة واضحة على ضعف الوزارة وعدم استقرارها وعادةً ما تكون الوزارة في ظلّ هذا النظام قصيرة العمر نتيجة للائتلاف الذي تألفت منه هذه الوزارة ممّا يضعف من مركزها السياسي في مجال علاقتها بالبرلمان .

وعلى النقيض من ذلك فإن قيام النظام الرئاسي في جوهره على الفصل الجامد بين السلطات إلى جانب عدم وجود أغلبية برلمانية مهيمنة في البرلمان تقف حائلاً أمام إدارة الرئيس ، فيؤدي ذلك الوضع بلا جدال إلى تقوية مركز الرئيس في مواجهة البرلمان.

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 509 .

² د./ نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 458 .

2- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام الثنائية الحزبية:

يسود هذا النظام - وكما سبق ذكره- في الدول الأنجلوسكسونية (إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية) ، ويقوم على وجود حزبين كبيرين يتنافسان على الوصول إلى السلطة¹ .

ولبيان تأثير هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطات تجدر هنا التفرقة بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني :

ففي النظام الرئاسي ، فإن هناك ارتباطاً وثيقاً بين النظام الحزبي وبين الأغلبية البرلمانية لصالح الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الدولة ، ففي هذه الحالة يهيمن الحزب الحاكم على البرلمان و السلطة التنفيذية ، ومن ثمّ لا مجال للحديث عن الفصل بين هاتين السلطتين حيث تفرض وحدة الحزب الحاكم صورة من صور اندماج السلطتين، ويتشابه الوضع مع نظام حكومة الحزب المعروفة في الأنظمة البرلمانية² .

أما في حالة كون الأغلبية البرلمانية في صالح الحزب المناهض للحزب الذي ينتمي إليه الرئيس فتصبح الثنائية الحزبية متّفقة مع نصوص الدستور ذاته من حيث تحقيق وتدعيم الفصل بين السلطتين كأحد دعائم النظام الرئاسي.

أما عن الوضع في النظام البرلماني ، فإن الثنائية في ذلك النظام تقتضي تشكيل الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية ، ومن ثمّ تتميّز الوزارة في ظلّ هذا النظام بالتجانس بين أعضائها كما تصبح سلطة رئيس الدولة مقيدة في

¹ د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 112 .

² د./ ماهر جبر ، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري ، بدون ذكر جهة النشر، 2001-2002 ، ص 14 .

اختيار زعيم الحزب الفائز رئيساً لمجلس الوزراء (أو الوزير الأول) ، في حين يلعب الحزب الآخر في ظلّ هذا النظام دور المعارضة للحيلولة دون استبداد الحزب الحاكم ، ومن ثمّ فلا مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات في ظلّ هذا النظام¹.

3- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام الحكم الواحد:

يقوم نظام الحزب الواحد على عدم السماح رسمياً بوجود أحزاب أخرى إلى حوار الحزب الحاكم ، إذ يستأثر هذا الحزب بحق تمثيل الشعب وممارسة النشاط السياسي منفرداً ، و تعتبر الفلسفة القائم عليها هذا النظام نوعاً من الدكتاتورية وتركيز السلطة ، فتركيز السلطة والدكتاتورية هما وجهان لعملة واحدة ، فمتى وجد نظام تركيز السلطة وجدت معه الدكتاتورية².

ولا يخفى على بال أحد ، في الفقه السياسي ، مدى تعارض كل من تركيز السلطة والدكتاتورية مع مبدأ الفصل بين السلطات لأتّهما على طرفي نقيض من هذا المبدأ ، ولعلّ ارتباط نشأة هذا المبدأ في أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر كان بهدف مواجهة نظام تركيز السلطة الذي يؤدي حتماً إلى الاستبداد والطغيان.

4- اتفاق النظام الحزبي ومبدأ تركيز السلطة:

بعد العرض السابق لمدى اتفاق النظام الحزبي في صوره الثلاثة ومبدأ الفصل بين السلطات يتّضح بجلاء مدى تعارض هذا النظام مع ذلك المبدأ ، إذ يؤدي النظام الحزبي في التطبيق العملي إلى تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية أياً ما كانت صورته سواء في التعددية أو الثنائية ، وذلك لأن نظام تعدّد الأحزاب — وإن نشأ النظام الحزبي بين

¹ د./ماهر حبر ، مرجع سابق ، ص 16 .

² د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 132 .

أحضانها من الناحية النظرية- إلا أنه عادةً ما يكون بين هذه الأحزاب في الواقع حزب مسيطر يتمتع بمساعدة الأغلبية داخل البرلمان ، ومن ثم يفرض سيطرته على الأحزاب السياسية الأخرى ويسعى بشتى السبل إلى عدم إمكانية وصول هذه الأحزاب إلى كراسي الحكم¹ ، مستنداً في ذلك إلى سند شرعي يتمثل في فوزه في الانتخابات البرلمانية² ، حيث يستأثر هذا الحزب بتشكيل الحكومة إلى جانب فوزه بأغلبية المقاعد في البرلمان ، ومن ثم يتشابه هذا الوضع من الناحية الفعلية مع نظام التنظيم السياسي الواحد³ ، وهنا لا مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات في ظلّ هذا النظام الذي يجرد ذلك المبدأ من مضمونه وفحواه ، بل ويذهب هذا النظام إلى أبعد من ذلك إذ يؤدي في حقيقة الأمر إلى تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية واندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في قبضتها نظراً لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان⁴ .

أما في نظام الشائبة الحزبية فيؤدي في الواقع إلى ذات النتيجة السابقة ، وأشهر مثال على ذلك : النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية (التي تعتنق النظام الرئاسي) و إنجلترا (التي تعتبر مهد النظام البرلماني) .

فقد أدى النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية وذلك نظراً لأن رئيس الدولة والوزراء ، في العادة ، ينتمون إلى

¹ و قد يلجأ هذا الحزب إلى تزوير الانتخابات المحلية و البرلمانية و الرئاسية من أجل استمراره في الحكم و الحيلولة دون وصول بقية الأحزاب الأخرى ، و يساعده في ذلك سيطرته على القيادات المحلية و التي سبق له تعيينها ، و ذلك بالإضافة إلى وضع العراقيل القانونية و العملية أمام الأحزاب الأخرى ، لمزيد من التفصيل راجع : د./صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 134-135.

² د./ صباح مصطفى حسن المصري ، نفس المرجع ، ص 121 .

³ د./نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 360-361 .

⁴ د./ ماهر جبر ، مرجع سابق ، ص 16 .

حزب واحد وهو الحزب الذي يترأسه رئيس الدولة¹ ، ففي هذه الحالة تتوحد منظومة العمل في كل من البرلمان و السلطة التنفيذية تحت راية برنامج حزبي مرسوم يشرف عليه زعماء الحزب الفائز في الانتخابات ، حتى ذهب غالبية الفقه السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية إلى وصف النظام الرئاسي بأنه نظام بناؤه الاستقلال وروحه المشاركة² .

وخلاصة القول ، أن نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية قد هدم نظام الفصل بين السلطتين في صورته الجامدة والذي يعتبر أقصى درجات الفصل بين السلطات الذي تأسس عليه النظام الرئاسي ، أما عن الحالة التي يفوز فيها الحزب المناهض لحزب الرئيس فهي حالة نادرة في التطبيق العملي إذ غالباً ما يفوز حزب رئيس الدولة في الانتخابات البرلمانية والرئاسية .

أما عن النظام البرلماني في إنجلترا ، فإن الوضع يكون أيسر إذ يؤدي نظام الثنائية الحزبية إلى سيطرة الحزب الفائز في الانتخابات على السلطتين البرلمان و السلطة التنفيذية هادماً بذلك المساواة المفروضة بينهما ، فهذا النظام قد أدى في التطبيق العملي إلى قطع أواصر التوازن بين السلطتين حيث دانت السيطرة إلى السلطة التنفيذية نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية وتأليفها للحكومة ، وأصبحنا بصدد نظام تركيز السلطة الذي يشبه إلى حد بعيد نظام الحزب الواحد³ ، وقد أطلق هذا على هذا النظام "نظام الحكومة التشريعي"⁴ .

¹ د. / زين بدر فرج ، مرجع سابق ، ص 30 .

² د. / نعمان أحمد الخطيب ، مرجع سابق ، ص 568 .

³ د. / محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 513 .

⁴ د. / عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 236 .

أما عن الوضع في ظلّ نظام الحزب الواحد وكما سبق أن ذكرنا أن هذا النظام ما هو إلا صورة من صور الدكتاتورية ومن ثمّ فإن تركيز السلطة في ظلّ هذا النظام هي أحد فلسفاته وأهم ركائزه .

وهناك من يرى إمكانية انسجام مبدأ الفصل بين السلطات مع التنظيم السياسي الواحد ، وذلك في حالة تحديد وظائف هذا التنظيم و وضعها في نطاقها الصحيح من حيث وقوفها عند رسم السياسات الكبرى والسهر على منع الانحرافات السياسية في المجتمع¹ .

ومن جانب الباحث فإنه يختلف مع هذا الاتجاه نظراً لأن تركيز السلطة لا يمكن أن يستقيم مع الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات ونظراً لقيام نظام الحزب الواحد في جوهره على تركيز السلطة ، فهذا يؤدي بالقطع إلى استحالة اتفاق هذا النظام ومبدأ الفصل بين السلطات لأتّهما على طرفي نقيض.

وصفوة القول ، أن النظام الحزبي في مختلف صوره قد أدى في التطبيق العملي إلى هدم المساواة بين البرلمان و السلطة التنفيذية التي تقوم عليها الأنظمة الرئاسية والبرلمانية ، فقد أدى إلى سيطرة السلطة التنفيذية بشكل واضح ، بل وجعل البرلمان في مركز التابع بالنسبة لتلك السلطة نظراً لسيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية حتى وصل الأمر في التطبيق إلى اندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية وانصهارها في قبضة الحكومة ، وهذا يؤكّد اتفاق النظام الحزبي مع نظام تركيز السلطة وليس الفصل بين السلطات² .

¹ د. / سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 538 .

² د. / ماهر جبر ، مرجع سابق ، ص 17 .

من كلّ ما تقدّم ، أستطيع أن أخلص ، بعد أن تناولت أثر النظام الحزبي على العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، إلى مجموعة من الحقائق يمكن أن أوجزها في النقاط التالية¹ :

1- يؤدي النظام الحزبي ، على بساط الواقع ، إلى تحقيق الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كافة الأنظمة السياسية المعاصرة ، وذلك على أساس سيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان ممّا يجعل الأخير مجرد تابع للسلطة التنفيذية ، ومن ثمّ فإن السلطات التشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية تأخذ لا محالة مسارها في التطبيق نظراً لكون رئيس الدولة رئيساً للحزب الفائز في الانتخابات² .

2- يؤدي النظام الحزبي في التطبيق العملي إلى تحقيق الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية وذلك نظراً لاعتناق غالبية الدساتير البرلمانية ذلك التقليد البرلماني القاضي بضرورة تشكيل الحكومة من أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية ، حتى أصبح الانتماء الحزبي هو الطريق للوصول إلى منصب وزاري في الحكومة³ ، هذا بالإضافة إلى تقلّد رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول) منصبه نتيجة زعامته الحزبية للحزب الفائز في الانتخابات .

3- تجريد النظام الحزبي لمبدأ الفصل بين السلطات من مضمونه وفحواه لأن في اعتناق الدول للنظام الحزبي - أيّاً ما كانت صورته- يشكل إهداراً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعتبر أحد الضمانات الدستورية ضد الاستبداد ، إذ يتفق النظام الحزبي مع نظام تركيز السلطة وليس الفصل بين السلطات⁴ .

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 514 .

² د./ زين الدين فرج ، مرجع سابق ، ص 51 .

³ د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 226 .

⁴ د./ صباح مصطفى حسن المصري ، مرجع سابق ، ص 131 و ما بعدها .

4- يؤدي النظام الحزبي في التطبيق أيضاً إلى عدم فاعلية دور المعارضة¹ ، ويرجع ذلك إلى سيطرة الحزب الحكومي على الأغلبية البرلمانية اللازمة لتيسير دفعة الحكم داخل البرلمان الأمر الذي ينعدم معه فاعلية تأثير المعارضة ويتحوّل البرلمان إلى مظاهرة سياسية بين أعضاء الحكومة ومعارضيه² ، ومن ثمّ فإنّ ما تقوم به أحزاب المعارضة عند ممارسة حقّها الدستوري في رقابة السلطة التنفيذية ما هو إلا وسيلة للفت الأنظار فحسب ، هذا إلى جانب استقطاب الحكومة لأعضاء هذه الأحزاب عن طريق تلبية مصالحهم الشخصية أو مصالح الأفراد في دوائرهم الانتخابية لاستمرار وجودهم في البرلمان في الانتخابات القادمة³ ، فلا شك أن ذلك يعزّز انعدام تأثير المعارضة.

5- كما يؤدي النظام الحزبي أيضاً إلى عدم فاعلية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية حيث يجعل هذا النظام - نتيجة سيطرة الحكومة على الأغلبية البرلمانية- من نصوص الدستور التي تعطي حق الرقابة للبرلمان على الحكومة نصوصاً جوفاء لا وجود لها على أرض الواقع⁴ .

ونخلص من هذه الحقائق ، إلى أن النظام الحزبي يؤدي ، حتماً ، إلى تركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية حيث أعطاها ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب السماح لأعضائها بعضوية البرلمان ، كما أدى إلى عدم فعالية دور المعارضة وكذا الرقابة البرلمانية ، وكلّها مظاهر يستدلّ منها على اتجاه الفكر المعاصر إلى العودة مرّة أخرى إلى نظام تركيز السلطة ، وهو ما سيكون محور دراستنا في المبحث الثاني .

¹ د./ مصطفى عفيفي ، النظام الانتخابي المصري في الميزان ، مكتبة سعيد رأفت ، سنة 1984 ، ص 596.

² د./ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 226 .

³ د./ عبد الحميد متولي ، مرجع سابق ، ص 99 .

⁴ د./ عبد الله ناصف ، مرجع سابق ، ص 141 .

المبحث الثاني- انهيار مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية و التطبيق :

إن دراسة النظم السياسية ليس في الواقع إلا دراسة لطرائق ممارسة السلطة و غاياتها Méthode et objectifs du pouvoir ، وبهذا الصدد تنور مسألة تنظيم الهيئات الحاكمة وماهية الأطر و حقيقة الآليات التي تحكم علاقاتها و تحدّد اختصاصاتها .

ففي العصور القديمة و الوسطى ساد مبدأ تركيز السلطة Le principe de la concentration du pouvoir في النظم السياسية حيث كانت السلطة شخصية مرتبطة بشخص الحاكم يمارسها بصورة مطلقة باعتباره مصدر لجميع السلطات في الدولة ، فاستأثر بجميع الامتيازات المرتبطة بالسلطة ، و ممّا لا شكّ فيه أن نظام تركيز السلطة الذي عرفه الفكر السياسي في تلك العصور قد أدى إلى الاستبداد وضياع الحقوق و القضاء على الحريات ، و ظهرت الأنظمة الدكتاتورية و الملكيات المطلقة التي تتّسم بالانفراد بالسلطة و تجميع كل سلطات الحكم في قبضة الحاكم ، و حينذاك بدأت أقلام المفكرين السياسيين تنادي بضرورة الحدّ من سلطات الملوك المطلقة عن طريق توزيع السلطة على هيئات مختلفة ، مع جعل كل هيئة رقابية على الهيئة الأخرى منعاً لإساءة

استعمال السلطة ، و من هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات Le principe de la séparation des pouvoirs كأحد أبرز نظريات الفقه الدستوري للحيلولة بين الملوك والاستبداد و كسلاح لضمان الحقوق و الحريات الفردية¹ ، فكان زلزالاً زعزع عروش الاستبداد و الطغيان ، و سلاحاً في يد المتعطّشين للحرية التي لا توجد إلا في ظلّ الحكومة المعتدلة Le gouvernement modérée .

¹ د. / محمد أمين شرف ، مرجع سابق ، ص 1.

فساد مبدأ الفصل بين السلطات منذ منتصف القرن الثامن عشر في التاريخ الدستوري ، حتى أصبح أحد أهم المبادئ في الفكر الدستوري و التي من شأنها إيقاف توغل و هيمنة الحكّام على المجال التشريعي و أحد دعائم الدولة القانونية و حجر أساسي في المذهب الديمقراطي الحديث .

لكن ما لبث أن تعرّض مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر المعاصر — رغم ما لاقاه إبان ظهوره من مجد و تقديس لم يلقيه غيره من المبادئ الدستورية — لهجوم شديد من الفقه الدستوري ، حتى وصل الأمر إلى تقرير البعض أفوله وانهياره في الفكر المعاصر و فشله في تحديد ماهية العلاقة بين السلطات ، و بصفة خاصة بين السلطتين التنفيذية و البرلمان في النظم السياسية المعاصرة ، ممّا كان سبباً في تقرير شيخوخته و قصوره كمعيار لتصنيف النظم السياسية في الوقت الحاضر¹ .

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا المقام ، هل التطوّرات التي طرأت في الفكر الدستوري الحديث و التحوّلات التي شهدتها النظم السياسية المعاصرة في مجال العلاقة بين مؤسسات الدولة — و تحديداً بين رئيس الدولة و البرلمان — أثّرت على مكانة مبدأ الفصل بين السلطات كأحد دعائم دولة القانون و أحد أهم آليات تسيير دواليب أنظمة الحكم ؟ أم لا يزال يؤدي دوره كضمانة قانونية للمحافظة على الحقوق و الحريات و مبدأ من مبادئ التنظيم السياسي التي قدّمت الشعوب و الأمم ثمناً غالياً لتجسّده على أرض الواقع ؟ أم أنه لا يغدو أن يكون مبدأ مثالياً ذاع صيته في أواخر القرن الثامن عشر واعتنقته معظم الدساتير وإعلانات الحقوق في تلك الفترة ليفقد رواجه تدريجياً ويستنفد الغرض الذي وجد من أجله ، ليحلّ محله نظام تركيز السلطة Le principe de la

¹ د. / محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 520 .

concentration du pouvoir ، أم لا زال يحتفظ ببريقه و المكانة اللائقة به في
النظم التي تحترم مبادئها و أعرافها و تقاليدها الدستورية ؟

أمام جلّ هذه التحديات التي يواجهها مبدأ الفصل بين السلطات و في ظلّ
التغيّرات المذهلة التي تشهدها النظم السياسية المعاصرة في مختلف المجالات العلمية
والاقتصادية و السياسية و القانونية ، و أمام الثورة المعلوماتية وسيطرة العولمة على
مقدرات الشعوب و احتزالها المسافات الحضارية و الزمانية و المكانية ، سأتعرّض في هذا
المبحث لتقدير مبدأ الفصل بين السلطات و ماهية الآلية البديلة كإطار لتنظيم العلاقة بين
مؤسسة البرلمان و رئيس الدولة .

المطلب الأول :تقدير مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري المعاصر:

استأثرت إشكالية ممارسة السلطة - من حيث التنظيم و الاختصاص
و العلاقة - باهتمامات الفكر البشري عبر العصور ولا تزال تشغل فكر فقهاء
السياسة و القانون ، و مع تعدّد حلول هذه الإشكالية فإنه يمكننا تحديد معيارين هما :
المعيار العددي (الكمي) و المعيار الوظيفي (الكيفي) ، و انقسم الفقه الدستوري -
استناداً إلى المعايير السابقة - إلى اتجاهين¹ :

اتجاه يرى أنه يكفي أن يتعدّد القائمون على السلطة حتى لا ينجحوا إلى الظلم
والاستبداد ، وهو تصوّر اليوناني لأنواع الحكومات الذي لا يعنيه خضوع الدولة
للقانون ، أو تقيّد الحكّام بدستور مسبق ، بقدر ما يعنيه تعدّد القائمين على السلطة
تفادياً للانفراد بالحكم و الاستئثار به .

¹ د./عادل فتحي ثابت عبد الحافظ ، مرجع سابق ، ص39.

وقد استمرّ هذا المعيار ردحاً من الزمن إلى أن جاء الإسلام بمعيّاره الكيفي الوظيفي على أنقاض المعيار الكمي و يضع - في المقام الأول - اعتبار كيفية ممارسة السلطة بغض النظر عن عدد القائمين على السلطة ، وقد ظلّ الغرب حبيس تصوّر اليوناني ، ولم يخرج عنه إلا عبر كتابات "مونتسكيو" في القرن 18 ، والذي استبدل المعيار القائم على عدد الحكّام و المؤسسات بمعيار آخر أكثر تعقيداً مستمد من طبيعة الحكومات ، و أكّد أنه لا قيمة للعدد قلة أو كثرة ، و أن الذي يضع حداً للاستبداد هو تقييد الحكّام بدستور مسبق يحكم طريقة ممارستهم لمظاهر السلطة ، كما وضع أساساً للالتزام المحكومين بأوامر الحكام ، و يتمثّل في مبدأ الشرف "المحكومين يلتزمون بأوامر الحكّام ليس انطلاقاً من الخوف بل من شرف الالتزام بالقانون " .

فصوّر "مونتسكيو" بذلك مبدأ الشرعية كأحد المبادئ الأساسية للتنظيم السياسي ، و أحد ركائز الدولة الحديثة ، و قدّم الحلّ المثالي لإشكالية ممارسة السلطة وهو فكرته عن توزيع السلطات في الدولة و من ثمّ تشكّلت فكرة الفصل بين السلطات¹ . ففي أي تربة نشأ و ترعرع هذا المبدأ ؟ و ما مفهومه و ما هي مبرراته ؟ و ما هي الانتقادات التي وُجّهت إليه ؟ و ما هي صورته و ما واقع تطبيقاته في مختلف النظم السياسية ؟ هذا ما سأحاول الإجابة عليه من خلال التفصيل التالي :

الفرع الأول : ماهية مبدأ الفصل بين السلطات : النشأة ، المبررات ، المضمون .

الفرع الثاني : تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة .

الفرع الثالث : المبدأ في ميزان الفكر الدستوري و التطبيق العملي .

¹ فرانسوا شافيليا - ايفلين نيريا ، معجم المؤلفات الفلسفية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ص 1087؛ أ. / ذبيح مولود ، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، 2006 سنة، جامعة باتنة الجزائر ، ص 5 .

الفرع الأول - ماهية مبدأ الفصل بين السلطات :

أتعرّض للجذور الفكرية لمبدأ الفصل بين السلطات من حيث نشأته و مبررات ظهوره ثم أعرج لبيان مضمونه وغايته و أهم منطريه في العصر الحديث.

1- نشأة مبدأ الفصل بين السلطات :

نشأ الفصل بين السلطات منذ تاريخ بعيد ، امتد من العصر الإغريقي إلى العصر الحديث ، و ظهر في كتابات الكثير من فلاسفة الفكر السياسي بدايةً بفلاسفة اليونان القديم و انتهاءً بفلاسفة الفكر السياسي المعاصر .

وقد ارتبط هذا المبدأ بالفقيه الفرنسي "مونتسكيو" على الرغم من أن الكثير من الفقهاء و الفلاسفة السياسيين قد سبق لهم التعرّض لهذا المبدأ ، وقد تناول هؤلاء الفلاسفة المبدأ كلٌ حسب مذهبه و رؤيته لوظائف الدولة¹ .

و سأستعرض آراء فلاسفة الفكر السياسي حول نشأة مبدأ الفصل بين السلطات و ذلك على النحو التالي :

أولاً- نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر اليوناني القديم :

لم يكن للفكر السياسي وجود في ظلّ الحضارات القديمة حيث كانت السلطة شخصية و وظائف الدولة محدودة وأهدافها متقاربة ، فجميع سلطات الدولة كانت مركّزة في يد الحاكم يمارسها بصورة مطلقة ، وظلّت ظاهرة التقديس للسلطة قائمة في أذهان الشعوب ، وارتبط الفرد بشخص الحاكم أكثر من ارتباطه بالدولة ، و ساد هذا الفكر في تلك الحضارات حتى مجيء الحضارة اليونانية القديمة والتي يعتبرها البعض الميلاذ الحقيقي للفكر السياسي بفضل رواد تلك الحضارة ، ونذكر من أشهرهم

¹ د./محمد أيمن شرف، مرجع سابق ، ص 2 .

الفيلسوف "أفلاطون" و "أرسطو" الذين كان لهم تأثير كبير في صياغة الأفكار السياسية التي ظلت دائماً و لحقبة طويلة من الزمن النبراس الذي أضاء الطريق لفلاسفة الفكر السياسي و الإنساني ، وسألقي الضوء على خلاصة آراء "أفلاطون" و "أرسطو" حول مبدأ الفصل بين السلطات .

1- أفلاطون ومبدأ الفصل بين السلطات:

لاحظ "أفلاطون" القصور الذي كان يعتري نظام الحكم ، فنادى بضرورة عدم تركيز السلطات في يد سلطة واحدة بل توزيعها على عدّة هيئات ، إذ يكون لكل سلطة اختصاصات محدّدة ، و اهتمّ بنظام فصل الوظائف في الدولة ، وقد شبّه "أفلاطون" الدولة بالكائن الحيّ له قلب (الجند المحاربون) ورغبة (التجار والصناع) وعقل (الفلاسفة والكتاب)¹ ، و نادى في كتاباته بتوزيع وظائف الدولة على هيئات متعدّدة مع إقامة نوع من التوازن بينها تحقيقاً للنفع العام للشعب والحيلولة دون الاستبداد ، وتناول في كتابه "القوانين" مساوئ تركيز السلطة وما يترتّب عليها من فساد و طغيان ، كما أن توزيع السلطة على عامة الشعب بصورة مطلقة يؤدي هو الآخر إلى الفوضى وعدم الاستقرار ، لذا ذهب إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة التي تنقسم من وجهة نظر أفلاطون إلى ثلاث² :

¹ حول الفكر السياسي لأفلاطون يراجع:

lavroff(Dmitri feorges): Histoire des idées politiques, 2 édition, 1994, P.17 ets.

² د./محمد أيمن شرف، مرجع سابق ، ص 4 وما بعدها ؛ د./ طارق فتح الله خضر ، مرجع سابق ، ص 34 .

أ- وظيفة الحكم والشؤون السياسية :

وهي من أخطر الوظائف في الدولة لتوليها شؤون الدولة ، لذا يتعين اختيار الحكّام بعناية فائقة ، واشترط "أفلاطون" في القائمين على هذه الوظيفة التمتع بقدرات خاصة و معارف تؤهلهم للقيام بأعباء الحكم و شؤون السياسة في الدولة وعلى رأس القائمين بهذه الوظيفة الملك الفيلسوف ، حيث نادى "أفلاطون" بضرورة وجود التلازم بين السلطة و المعرفة ، لذا اشترط أن يكون الحاكم فيلسوفاً لتمتّعه بالعلم والحكمة التي تؤهّله للقيام بأعباء وظيفته .

ب - وظيفة الدفاع عن الدولة :

وتقع على عاتق طبقة المحاربين ، و هؤلاء تطلّب فيهم أفلاطون تمتّعهم باليقظة والقوة والشجاعة والقدرات التدريبية الفائقة ، لأن مهنتهم تنحصر في الذود عن المجتمع من أي اعتداء خارجي ليبقى كيان الدولة قائماً .

ج- وظيفة الإنتاج :

وتقع على كاهل الطبقة المنتجة التي تتمثل في أصحاب الحرف والعمال الذين يرجع لهم الفضل في أساس نشأة الدولة لقيامها بإشباع الحاجات في المجتمع وتوفير الضرورات الأساسية من مأكّل ومسكن وملبس لأفراد المجتمع.

وقد كان أساس التقسيم لديه يكمن في مدى التأهيل للقيام بأعباء الوظيفة من ضرورة توافر المعرفة والثقافة ، لذا نادى بضرورة توزيع وظائف الدولة على عدّة هيئات بحيث تؤدي كل هيئة وظيفة معينة دون التدخل في عمل الهيئات الأخرى مع ضرورة وجود المسؤولية لهذه الهيئات.

وهذه الهيئات يمكن تقسيمها من منظور السلطات في الفكر السياسي المعاصر على النحو التالي¹ :

1- السلطة التشريعية : وأعطاهم أفلاطون مكان الصدارة بين السلطات وهي عبارة عن :

أ- المجلس التشريعي : وهو عبارة عن مجلس منتخب من الشعب يتمتع أعضاؤه بالعلم والمعرفة بأصول العمل التشريعي وأطلق عليهم أفلاطون "جمعية الصفوة التشريعية" ، وتنحصر مهمة المجلس في إصدار التشريع في الدولة وهي أصل الأعمال في فكر أفلاطون.

ب- الجمعية الثورية : وتضم هذه الجمعية كبار الحكماء والفلاسفة والذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب وأطلق عليهم أفلاطون "حراس القانون" ، وتختص بالإشراف على حسن تطبيق القانون وحمايته من عبث الحكام تحقيقاً لضمان حرية المواطنين.

2- السلطة الإدارية : تتكوّن من :

أ- مجلس السيادة: وهو أعلى السلطات الإدارية قاطبة في الدولة ويتكوّن من رجال يتمتّعون بقدر كبير من الدراية والخبرة لقيامهم برسم السياسة العامة للدولة ومواجهة المخاطر ، وبعبارة أخرى تصبح لهم الهيمنة والسيطرة على كافة مقاليد الحكم في الدولة .

¹ د./السيد خليل مجاهد ، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي ، مرجع سابق ، ص178 ؛
د./محمد بكر حسن ، مرجع سابق ، ص7 .

ب- الجهاز التنفيذي : وهو المنوط به إدارة كافة المرافق العامة في الدولة كالتعليم وغيره من المرافق الهامة في الدولة.

ج- الجهاز الرقابي : أو "مجلس المراجعين" ويتولى مهمة الدور الرقابي على مختلف أجهزة الدولة الإدارية وموظفيها.

3- السلطة القضائية: وتختصّ هذه السلطة بالفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد داخل المجتمع وهي تتكوّن من المحاكم على درجات مختلفة.

4- السلطة العسكرية: وهي التي تتولى المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي للدولة وتنقسم إلى :

أ- هيئة البوليس : للمحافظة على الأمن والنظام داخل الدولة .

ب - هيئة الجيش : للمحافظة على الأمن الخارجي للدولة والدود عن أراضيها من الاعتداءات.

ومّا تقدّم ، يتّضح أن "أفلاطون" أقام فلسفة على فكرة أساسية - باتت حجر الزاوية فيما بعد لمبدأ الفصل بين السلطات- وهي فكرة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة تختص كل منها بأداء وظيفة معيّنة دون التدخل في عمل الهيئات الأخرى وذلك للحيلولة دون تركيز السلطات في يد هيئة واحدة ، لما يشكّله ذلك من مخاطر تؤدي حتماً إلى الفساد والاستبداد نظراً لحماقة الحكم ، ويرى "أفلاطون" أن تركيز السلطات أيضاً يؤدي في النهاية إلى عدم استقرار الدولة وانحيار مقوماتها وعدم إحكام السيطرة على الحكم¹ . لذا رأى في مؤلفه الشهير "الجمهورية المثالية" وجوب إعادة

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص7 ؛ ولمزيد من التفصيل حول مساوئ تركيز السلطة في فكر أفلاطون، يراجع: د./محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة ، مرجع سابق ، ص262 وما بعدها .

توزيع الوظائف بين الهيئات ، لأن الشخص الذي يجمع في يده كل السلطات ليس له وجود في الجمهورية المثالية¹ .

2 - أرسطو و مبدأ الفصل بين السلطات :

يعتبر الفيلسوف الإغريقي "أرسطو" التلميذ الفذ "أفلاطون" ، ويعدّ أهم الفلاسفة في الفكر اليوناني القديم بالرغم من قيام فلسفته على إعادة صياغة أفكار سابقه من المفكرين أكثر من قيامه على تبني أفكار جديدة ، وإذا كان "أفلاطون" أوّل من ألقى الضوء على مساوئ تركيز السلطة ونادى بضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة مع تقريره لنظام مسؤولية السلطة ، إلا أن التاريخ السياسي خير شاهد على أن الفيلسوف "أرسطو" هو أوّل من نادى بتقسيم سلطات الدولة إلى ثلاث : السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية ، و أوّل من تحدّث عن مبدأ الفصل بين السلطات بإفاضة في مؤلّفه "السياسة"² .

حتى أن البعض من الفقه ذهب إلى تقرير أن الفيلسوف "أرسطو" هو أوّل من تعرّض لمبدأ الفصل بين السلطات وقام بصياغته بصورة محكمة ، وأنه ليس صحيحاً ما يقرّره غالبية الفقه الدستوري من أن المبدأ شهد ميلاده ونشأته وبلوغه درجة الاكتمال على أيدي الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" ، حيث تعرّض الفيلسوف "أرسطو" لهذا المبدأ

¹ حول فكر أفلاطون يراجع :

Prélot (M) : Histoire des idées politiaues ,op.cit , P 49 .

² أ.أحمد لطفي السيد ، "السياسة لأرسطو طاليس" ، الهيئة المصرية للكتاب ، سنة 1979 ، ص 348 و ما بعدها .

قبل الفقيه الفرنسي "مونتسيكو" بواحد و عشرين قرناً من الزمان وفي أحضان الحضارة اليونانية¹ .

ويرى "أرسطو" أنه من الصواب عدم تركيز سلطات الدولة في يد واحدة لأن النفس البشرية دائماً ما تقع فريسة للأهواء والشهوات وأيضاً للحيلولة دون الفساد والاستبداد ، ونادى "أرسطو" في كتاباته بالمخاطر الناجمة عن تركيز السلطات و ضرورة توزيع وظائف الدولة على عدّة هيئات تتعاون فيما بينها وتراقب بعضها البعض ، كما نادى بفكرة التوازن بين مؤسسات الدولة تفادياً لسيطرة سلطة على الأخرى ، ولأن المنبع الحقيقي لكافة السلطات في الدولة هو الشعب الذي تتألف من بين طبقاته هذه السلطات² .

ونجد - في هذا الصدد - توزيع الحكم لدى أرسطو على ثلاث سلطات³ :

1- الجمعية العمومية : وتمثل البرلمان في الفكر السياسي المعاصر ، ولها السيادة و الاختصاص المطلق في عدّة مسائل جوهرية :

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 7 ؛ و لمزيد من التفصيل يراجع : د./ حورية توفيق مجاهد ، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده ، المكتبة الأنجلومصرية ، الطبعة الثانية ، سنة 1992 ، ص 51 و ما بعدها .

² يراجع د./أنور الخطيب ، الدولة و النظام السياسي ، الجزء الأول ، الطبعة 8 ، بيروت 1970 ، ص 324 ؛ د./حورية توفيق مجاهد ، نفس المرجع ، ص99؛ د./ محمد أحمد خفاجة ، مرجع سابق ، ص 306 .

³ د./محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 8 .

أ- الاختصاص التشريعي الكامل في الدولة ، المتمثل في إصدار التشريعات والقوانين المنظمة لمختلف أوجه الحياة في الدولة .

ب- اختصاص ذو صبغة قضائية محدّد على سبيل الحصر ، يتمثل في إصدار أحكام العقوبات محدّدة سلفاً على سبيل الحصر مثل الإعدام ، النفي من المدينة، المصادر .

ج- اختصاص رقابي على السلطة التنفيذية ، يتمثل في رقابة أعضاء السلطة التنفيذية و محاسبة الحكّام .

د- اختصاص سياسي متعلّق بالشؤون الخارجية في الدولة ، متمثل في عقد المعاهدات الدولية والإشراف على تطبيقها داخل حدود الدولة ، كما تختصّ بتقرير حالة السلم والحرب في مواجهة الدول الأخرى .

2- هيئة الحكّام : وتمثّل السلطة التنفيذية في الفكر السياسي المعاصر، وهي عبارة عن إدارات مختلفة لتدبير شؤون الدولة ، وقد نادى "أرسطو" بضرورة تأقيت مدّة ولاية السلطة التنفيذية لقناعته بخطورة تجميع السلطة في يد واحدة لمدى الحياة أو لآجال طويلة ، وأن طبيعة العمل التنفيذي وما يتطلّبه من اتصال مباشر بأفراد الشعب قد يكون في ممارسته إساءة لاستخدام السلطة ، وقد أصبح التأقيت فيما بعد من المبادئ الراسخة في الديمقراطيات الغربية في العصر الحديث .

ونادى "أرسطو" - في سبيل تشكيل السلطة التنفيذية - بضرورة أن توكل أعمال هذه السلطة إلى رجال متميّزين (في الحكومة الأرستقراطية) أو رجال أثرياء (في الحكومة الأوليجارشية) أو رجال أحرار (في الحكومة الديمقراطية)¹ ، مع ضرورة

¹ يراجع:

Zavroff(D.G): Histoire des idées politiques.op.cit. P29 ets .

تناسب حجم هذه السلطة مع حجم الدولة ، بمعنى أنه في حالة زيادة عدد أفراد الشعب يتطلب ذلك كثرة عدد إدارات السلطة التنفيذية وبالتبعية كثرة عدد الموظفين بحيث يكون لكل إدارة من الإدارات اختصاصات إدارية مختلفة في يد إدارة واحدة¹ .

كما يرتبط تعيين أعضاء السلطة التنفيذية في فكر "أرسطو" بالناخبين والمنتخبين وطريقة التعايش ، فقد يساهم من يتمتع بأداء الحق الانتخابي في تعيين أعضاء السلطة التنفيذية ، كما أن طريقة تعيين أعضاء السلطة التنفيذية قد تكون بالانتخاب أو القرعة ، وأيضاً هاتان الطريقتان قائمتان على فرض أهلية طائفة واحدة فقط من أفراد الشعب لممارسة الحق الانتخابي (الحكومات الأوليغارشية و الأرستقراطية)² .

3- الهيئة القضائية : وتعتبر بمثابة السلطة القضائية ، تعرّض لها أرسطو على اختلاف أشكالها من زاويتين³ :

الأولى - طريقة تشكيل الهيئة القضائية :

أتبع أرسطو في طريقة تشكيل الهيئة القضائية نفس المنهج الذي أتبعه في تعيين أعضاء السلطة التنفيذية وذلك بافتراض فرضين :

الفرض الأول: أن يتم تعيين القضاة من بين جميع أفراد الشعب بالانتخاب أو القرعة في حالة أهلية جميع المواطنين لممارسة الوظائف القضائية .

¹ د./محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة ، مرجع سابق ، ص 315؛ د./محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 10 .

² د./محمد بكر حسين ، نفس المرجع ، ص 11.

³ لمزيد من التفاصيل حول نظرة أرسطو للسلطة القضائية ، يراجع د./محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة ، نفس المرجع ، ص 328 وما بعدها ؛ د./ حورية توفيق مجاهد ، مرجع سابق ، ص 11 وما بعدها.

الفرض الثاني: يتعلّق بطائفة المواطنين أصحاب الأهلية لممارسة الوظائف القضائية في بعض القضايا الخاصة ، ففي هذه الحالة يتم تعيين بعض القضاة بالقرعة و البعض الآخر بالانتخاب . أما في حالة كون ممارسة الوظائف القضائية مقصورة على طائفة أقلية من جميع المواطنين فتتعد لهم مهمّة الفصل والحكم في جميع القضايا ويتم تعيينهم إما بالقرعة أو بالانتخاب¹ .

الثانية- أنواع المحاكم:

كان "أرسطو" يرى أن النظام القضائي في الدولة يقوم على نوعين من المحاكم:
النوع الأول : المحاكم العادية ، و النوع الثاني : المحاكم الاستثنائية .
وبصدد تناوله للنوع الأول من المحاكم ومن زاوية الاختصاص يقسم هذا النوع من المحاكم إلى ثمانية² :

- 1- محكمة الفصل في الأضرار الواقعة على الدولة .
- 2- محكمة الفصل في تصفية الحسابات العامة .
- 3- محكمة مختصة في حالات انتهاك الحرمات الدستورية.
- 4- محكمة مختصة بالفصل في طلبات التعويض من الأفراد أو الحكّام.
- 5- محكمة مختصة بالفصل بالقضايا المدنية الهامة.
- 6- محكمة مختصة بالفصل في قضايا القتل .
- 7- محكمة للفصل في منازعات الأجانب .

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 10 .

² أ.أ/أحمد لطفي السيد ، مرجع سابق، ص350 و ما بعدها .

8- محكمة للفصل في جميع القضايا الجزائية التي يكون موضوعها من درهم إلى خمسة دراهم أو أكثر من ذلك قليلاً .

وهكذا تحدّث "أرسطو" في هذا التقسيم عن الاختصاص النوعي وأيضاً الاختصاص الوظيفي للمحاكم .

وخلاصة القول ، بعد أن استعرضنا لفكر الفيلسوف "أرسطو" حول توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات ، يتّضح أن "أرسطو" يعتبر من أوائل المفكرين الذين صاغوا مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المرنة ، وهو أحد المبادئ الدستورية الهامة في الفكر السياسي¹ .

وبعد أن عرضنا لأفكار أهم الفلاسفة في العصر الإغريقي حول نشأة مبدأ الفصل بين السلطات ، وتبيّن أن هذا المبدأ شهد ميلاده الحقيقي ونشأته بين أحضان الحضارة اليونانية القديمة ، سأتناول في المبحث التالي آراء أهم مفكري عصر النهضة حول هذا المبدأ ، وأتناول بإيجاز كل من "جون لوك" في إنجلترا و "مونتسكيو" و "روسو" في فرنسا .

¹ يعتبر أرسطو أول من نادى بفكرة مرونة الفصل بين السلطات، الأمر الذي تطلب وجود قدر من التعاون و التنسيق بين السلطات إبان مباشرتها لوظائفها. يراجع : د./محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة، مرجع سابق ، ص 334 .

ثانيا - نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري الحديث :

1-جون لوك (1632-1704) و مبدأ الفصل بين السلطات :

يعتبر الفيلسوف الانجليزي "جون لوك" أوّل من تناول بالشرح مبدأ الفصل بين السلطات في ظلّ الأنظمة النيابية القائمة على أساس فكرة السيادة الشعبية ، كما أنه أوّل الكتاب المعاصرين الذين لفتوا الأنظار إلى مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه " المدوّنة حول الحكومة المدنية " سنة 1690 ، بعد أن عاصر الصراع بين الملك و البرلمان على السلطة ، و كانت غايته البحث عن أساس شرعي لثورة 1688 و النظام الجديد الذي أتت به .

و يرى "جون لوك" ضرورة تقسيم سلطات الدولة إلى ¹ :

- 1-السلطة التشريعية : و اعتبرها أعلى المؤسسات قاطبة و وضعها في مكانة سامية عن بقية السلطات في الدولة إيماناً من "جون لوك" بمبدأ السيادة الشعبية، على اعتبارها سلطة منتخبة من الشعب ، فهي تمارس حقاً أصيلاً في سن التشريعات.
- 2- السلطة التنفيذية : وهي تأتي في المرتبة الثانية بعد السلطة التشريعية ، و تنحصر مهمّتها في السهر على تنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن الداخلي للدولة، وقصد بها الملك على وجه الخصوص.
- 3- السلطة الاتحادية: وهي الهيئة المختصة بكافة العلاقات الخارجية ، كإعلان الحرب وتقرير حالة السلم وعقد المعاهدات الدولية .
- 4- سلطة التاج: وهي المؤسسة المختصة بكافة الحقوق و الامتيازات الملكية.

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص12.

كما نادى "جون لوك" بضرورة الفصل بين السلطات التشريعية و التنفيذية على أساس أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية تتطلب وجودها الدائم ، في حين أن السلطة التشريعية لا يتوجب دوام تواجدها ، لذا كانت حتمية الفصل بين السلطتين أمراً ضرورياً للحيلولة دون الاستبداد و التعسف و ضماناً لمنع إساءة استخدام السلطة¹.

وهكذا تقوم فلسفة "جون لوك" على²:

1- تقسيم السلطات العامة في الدولة:

ذهب "جون لوك" في مؤلفه عن الحكومة المدنية *Gouvernement civil* إلى أن الفرد في حياة الفطرة السابقة على إبرام العقد الاجتماعي *contrat social* المنشئ للجماعة السياسية ، كان يملك سلطتين :

الأولى هي سلطة اتخاذ الإجراءات التي يراها كفيلة بالمحافظة على نفسه وعلى الآخرين ضمن ما يرخص به قانون الطبيعة ، والثانية هي سلطة توقيع العقاب على الجرائم التي تشكل خرقاً أو انتهاكاً لذلك القانون.

وحين انتقل الفرد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة تنازل عن هاتين السلطتين للجماعة عند إنشائها ، وهكذا نجد أن الجماعة السياسية بوضعها وراثتها للأفراد الطبيعيين تملك سلطتين هما :

1- السلطة التشريعية وبموجبها تتولى وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة و أفرادها .

¹ د./محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 15 و ما بعدها .

² د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 43 ؛ و في هذا المعنى يراجع : د./محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2004 ، ص 185 و ما بعدها .

2- السلطة التنفيذية و تقوم بتنفيذ القوانين الوضعية في الداخل .

2- وجوب الفصل بين البرلمان و السلطة التنفيذية:

ذهب "جون لوك" بخصوص العلاقة بين السلطات المختلفة التي تباشر وظائف الدولة إلى ضرورة الفصل بين السلطة التي تباشر وظيفة التشريع والسلطة التي تباشر وظيفة التنفيذ ونّبه على خطورة الجمع بين الوظيفتين في يد هيئة واحدة وبرّر وجهة نظره باعتبارين¹ :

أ- الاعتبار العملي: فالبرلمان المكلف بمهمة سن القوانين يمكنه أداء هذه الوظيفة في وقت قصير أو على فترات متقطّعة ، عكس السلطة التنفيذية التي يستلزم حضورها بصفة دائمة للسهر على تطبيق القوانين .

ب- الاعتبار النفساني و الفني : إن تركيز سلطة التشريع و التنفيذ بين يدي نفس الأشخاص يؤدي إلى التحكّم و يغري بالاستبداد سواء بإعفاء أنفسهم أو التحلّل من الخضوع للقوانين عند وضعها أو تنفيذها أو جعلها ملائمة لمصلحتهم الذاتية .

3- إعطاء البرلمان مكانة الصدارة بين السلطات :

إيماناً من "جون لوك" بمبدأ السيادة الشعبية Le principe de la souveraineté populaire فقد وضع البرلمان في مكانة سامية ، إلّا أنه لم يطلق العنان له في ممارسة اختصاصه التشريعي بل قيّده بالقيود التالية² :

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 45.

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 14 ؛ د./ صبري محمد السنوسي ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، سنة 2008 ، ص 39.

أ- الالتزام بالقانون الطبيعي ، فعلى المشرّع عند ممارسة اختصاصه التشريعي الدوران في فلك القانون الطبيعي وعدم مخالفة أحكامه التي ينعم بها الإنسان في حالة الفطرة .

ب- حماية القوانين الصادرة من البرلمان لممتلكات الأفراد ، وعدم الاستيلاء عليها مطلقاً بحجة القوانين ، لأن مثل هذا الاستيلاء ، وإن حدث ، يرتبط برضا المواطنين به .

ج- يجب مراعاة العمومية والتجريد في التشريعات الصادرة من البرلمان ، بمعنى تطبيقها على الكافة دون تفرقة ، وأن تتسم بالتجريد والبعد عن الخصوصية ولا فرق في ذلك بين الحكّام والمحكومين .

وهكذا يتّضح أن فلسفة "جون لوك" تقوم على هدم نظام الحكم المطلق وتقديس الحقوق الطبيعية للإنسان التي تدور في رحاب القانون الطبيعي ، لذا نادى في مؤلفاته بمبدأ السيادة الشعبية Le principe de la souveraineté populaire¹ .

وحاصل القول ، أن "جون لوك" في كتابه عن الحكومة المدنية *Gouvernement civil* استطاع أن يبيّن فوائد تقسيم السلطات ولكنه لم يتوصّل إلى تحرير نظرية واضحة المعالم كما فعل من بعده "مونتسكيو" ، ومع ذلك فإنه لا جدال في أن نظرية "جون لوك" في فصل السلطات هي الأساس الذي أقام عليه "مونتسكيو" نظريته الخاصة بهذا المبدأ في كتابه المشهور "روح القوانين" ، إلا أن

¹ لمزيد من التفصيل حول فلسفة جون لوك ومبدأ الفصل بين السلطات راجع :

Prélot : histoire des idées politiques ,op. cit, P 293 ets.

"مونتسكيو" طوّر عناصر نظرية الفيلسوف الإنجليزي وأنشأ منها نظرية متكاملة الأسس ، أو على حدّ تعبير الفقيه إسمان Esmain أوجد من النطفة مخلوقاً كامل النمو تام التكوين¹ .

2- جان جاك روسو ومبدأ الفصل بين السلطات :

يعتبر "جون جاك روسو" من أهم المفكرين السياسيين في العصر الحديث بل اعتبر مفكر الثورة الفرنسية² ، وقد ثار الجدل بين الفقهاء - من مؤيّد ومعارض- حول فكر "روسو" فيما يتعلّق باعتناقه مبدأ الفصل بين السلطات من عدمه .

ويتلخّص فكر الفقيه روسو في النقاط التالية³ :

1- يرى "روسو" ضرورة الفصل بين السلطة التنفيذية و البرلمان لاختلاف طبيعة كل منهما ، وأعطى **السيادة للبرلمان** المنوط به دون غيره ممارسة هذه السيادة لأنها حق أصيل للشعب وبالتالي لا تمارس إلا عن طريقه فقط⁴ .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 46 .

² جون جاك روسو كاتب و فيلسوف ولد في جنيف عام 1712 من أسرة ذات أصل فرنسي ، ومات في فرنسا عام 1778 ، ولم يشهد ميلاد الثورة الفرنسية الكبرى التي مهّد بكتاباتة السبيل إليها ، و أما كتابه الشهير العقد الاجتماعي 1762 فقد كان أقوى مؤلفاته تأثيراً في الثورة الفرنسية حتى أطلق عليه "إنجيل الثورة الفرنسية" ، يولد الإنسان حراً و لكنه اليوم مكبل بالأغلال في كل مكان ، فكيف حدث هذا التحول ؟ هكذا يبدأ روسو كتابه عن العقد الاجتماعي ثم يمضي بعد ذلك شارحاً أسباب هذا التناقض .

³ حول فكر روسو راجع: Lauvaux (ph) : Les grandes démocraties contemporaines , op.ct , P 140 ets .

⁴ أنظر : د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 18 ؛ د./ محمد كامل ليلة ، مرجع سابق ، ص 56 ؛ د./ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 30 .

2- يرى "روسو" استحالة وجود فكرة التمثيل النيابي في السيادة ، وفلسفة "روسو" في ذلك قائمة على أن السيادة نابعة أساساً من الإرادة العامة ، و التي لا يمكن تمثيلها مطلقاً ، ومن ثمّ فإن كل قانون لم يصدّق عليه الشعب بنفسه لا يمكن اعتباره قانوناً ، لذا فإن الديمقراطية الصحيحة من وجهة نظر "روسو" هي الديمقراطية المباشرة فقط¹ .

3- تعتبر السلطة التنفيذية همزة وصل بين البرلمان وأفراد الشعب ، ومن ثمّ فهي ليست سلطة مستقلة بل خادمة وتابعة للشعب الذي من حقّه مراقبتها وإقالتها إذا اقتضى الأمر ، فهي أداة تنفيذ الإرادة العامة التي يوكل إليها السهر على تنفيذ القوانين و حماية الحريات المدنية و السياسية² .

4- يرى "روسو" أن الوضع القانوني لأعضاء السلطة التنفيذية ليس مسألة عقد اجتماعي بل مسألة طاعة واجبة وأداء واجب باعتبارهم موظفين لدى الشعب يستطيع تعيينهم و عزلهم .

5- تتميز السلطة القضائية - من وجهة نظر "روسو" - عن السلطة التنفيذية من حيث استقلالها عن الشعب ، لذا ترك مهمة القضاء في هيئة واحدة وتشابه مع السلطة التنفيذية من حيث خضوع القضاة كغيرهم من موظفي السلطة التنفيذية لنفس القوانين و القواعد العامة التي يقررها البرلمان .

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 19.

² Lavroff : op. cit .P232 .

وقد أثارت أفكار "روسو" الكثير من الجدل بين الفقهاء حول مدى اعتناق "روسو" لمبدأ الفصل بين السلطات وانقسم الفقهاء إلى اتجاهين¹ :

أ.الاتجاه الأول : يذهب هذا الاتجاه إلى أن "روسو" من أنصار مبدأ الفصل بين السلطات ، ولكن أسس و مبررات الفصل بين السلطات تختلف عن تلك التي اعتنقها "مونتسكيو" ، فالفصل بين السلطات عند "روسو" يجد مبرره في فكرته عن السيادة ، بمعنى أن السيادة للشعب يمارسها بنفسه ويعبر عن سيادته فيما يصدره من قوانين بوصفها تعبيراً عن الإرادة العامة ، ولأن الشعب لا يستطيع القيام بتنفيذ القوانين بنفسه لذا تسند هذه المهمة للسلطة التنفيذية التي تقوم بالإشراف على تنفيذ القوانين مع خضوعها الكامل للبرلمان المعبر عن الإرادة العامة للشعب ، وهكذا تبدو ضرورة فصل السلطات إعلاءً لسيادة الشعب .

ب.الاتجاه الثاني : وهو على نقيض الاتجاه الأول ، إذ لا يعتبر "روسو" من أنصار مبدأ الفصل بين السلطات ، ويذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن السيادة عند "روسو" وحدة لا تتجزأ أو غير قابلة للتنازل أو التصرف فيها ، وأن الشعب وحده هو الذي يعبر عن الإرادة العامة في شكل قوانين واجبة التطبيق على كافة ، ولما كانت السلطة التنفيذية مجرد أداة لتنفيذ القوانين ولا تملك أي جزء من السيادة وهي خاضعة وتابعة للبرلمان ، فمن ثم لا مجال للحديث عن المساواة بين السلطتين ، وبالتبعية لا مجال للحديث عن الفصل بينهما .

¹ د./ محمد أمين شرف ، مرجع سابق ، ص 19- 20 ؛ د./ محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 187-188 ؛ و لمزيد من التفصيل يراجع :

Derathé : Jean jaques rousseau et la sience politique de son temps,
1950 .

3- مونتسكيو ومبدأ الفصل بين السلطات :

لقد كان "مونتسكيو" مختلفاً في نشأته ومنهجه عن "جان جاك روسو" ، فهو لم يكن من الطبقة الكادحة ، بل ولد في أسرة من النبلاء في قصر Delabrède ، والبرلمانات في ذلك الوقت كانت مثل محاكم الاستئناف عندنا الآن ، وظلّ فيها لمدة عشر سنوات إلى أن استقال منها ليتفرّغ للكتابة في التاريخ و الأخلاق و السياسة¹ .

وقد ظهرت له في البداية مؤلفات صادفها التوفيق² ، ممّا دفعه إلى مزيد من البحث و الدراسة فسافر إلى ألمانيا و النمسا وإيطاليا و إنجلترا و اتّصل هناك بالعديد من أهل العلم و رجال الأعمال و السياسة ، ثمّ عاد إلى فرنسا عام 1731 و شرع في كتابة المؤلّف الضخم "روح القوانين" L'Esprit des lois الذي استغرق أربعة عشر عاماً في كتابته ، واعتبر المؤلّف كتخفة ، وقيل عن "مونتسكيو" أنه اكتشف قوانين العالم الفكري كما اكتشف نيوتن قوانين العالم الطبيعي .

وقد تناول "مونتسكيو" موضوع مبدأ الفصل بين السلطات في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر ، نظراً لكون مؤلّفه موسوعة قانونية ، وقد سلك "مونتسكيو" المنهج العلمي التجريبي La méthode scientifique expérimentale في التحليل السياسي ليكون رائداً في هذا المجال بعد "ابن خلدون" الذي يعدّ أوّل من نهج في تاريخ الفكر الإنساني منهجاً تجريبياً³ .

¹ د./ مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، مرجع سابق ، ص 96 .

² لمونتسكيو مؤلفات عديدة أهمها :

Lettres persanes 1721 الرسائل الفارسية ، نظرات في أسباب عظمة الرومان و سقوطهم
Considération sur les causes de la grandeur des romains 1734 .

³ فرانسوا شافيليا و ايفلين نيريا ، مرجع سابق ، ص 1080 ؛ د./ عادل فتحي ثابت عبد الحافظ ،
شرعية السلطة في الإسلام، مرجع سابق ، ص 49 .

و انتشر المبدأ و اعتنقه المفكرون و واضعو الدساتير في ذلك العصر ، وأصبح لبنة أساسية في تشكيل النظم الدستورية ، وخصوصاً النظام الدستوري الأمريكي و الفرنسي ، وقد كتب لهذه النظرية التوفيق في عالم السياسة ، ولم ينته القرن 18 حتى تبوّأت منزلة المبدأ المقدس ، الذي لا يسع كل شعب يتوق للحرية إلا أن يكرّسه في دستوره و حياته .

لقد نشأ مبدأ الفصل بين السلطات على يد "مونتسكيو" ، ولكنه لم يكن الرائد في الإبداع بل سبقه إلى ذلك فلاسفة ومفكرون آخرون كما سبق الإشارة إليه¹ ، وفي ظلّمة الاستبداد و إطلاق السلطة بدأ نور تقييد السلطات و تقسيمها يبرز تدريجياً إلى أن اكتمل ، و أودعه "مونتسكيو" كتابه "روح القوانين" ، فما هو مضمون المبدأ ؟ وما هي مبررات ظهوره ؟ و ما هي غاياته ؟

1-مضمون مبدأ الفصل بين السلطات :

تضمّن مبدأ الفصل بين السلطات ضابطين أساسيين هما² :

-**التخصّص** : بحيث يوجد في الدولة ثلاث أنواع من السلطة وهي السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية .

- **الاستقلالية** : بحيث تكون كل مؤسسة مستقلة عن الأخرى في ممارسة مهامها .

وبتعبير آخر فلمبدأ الفصل بين السلطات بعدان : **الأول تنظيمي عضوي** و الثاني **تنظيمي وظيفي** في إطار العلاقة بين سلطة التشريع و سلطة التنفيذ .

¹ لم يكن لمونتسكيو قصب السبق و الريادة في الاهتمام بتقسيم وظائف الدولة و تقسيم السلطات بل يعود ذلك إلى أصول بعيدة جدا في الحضارات القديمة كالحضارة الفرعونية التي عرفت التقسيم الثلاثي للسلطات قبل أرسطو بألّفي عام . أنظر: د./ إدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، ص 570.

² أ./ ذبيح ميلود ، مرجع سابق ، ص 3 .

ويمكن إيجاز خلاصة آراء "مونتسكيو" حول مبدأ الفصل بين السلطات في النقاط التالية¹ :

أ- تناول "مونتسكيو" بالشرح مثالب تركيز السلطة في يد هيئة واحدة وما يترتب عليها حتماً من الاستبداد والتعسف وضياع الحقوق والحريات ، وعلة ذلك عند "مونتسكيو" أن كل إنسان يتمسك بالسلطة يميل إلى إساءة استعمالها ولا يتوقف إلا عندما يجد أمامه حدوداً ، ولمنع إساءة استعمال السلطة يجب ترتيب الأمور بحيث توقف السلطة ، ومن يصدّق أن الفضيلة نفسها تحتاج إلى حدود² ، حتى ولو كانت تلك الهيئة هي مجلس نيابي شعبي ، لذا كان هدف "مونتسكيو" في كتاباته هجر نظام السلطة المطلقة و الأخذ بنظام تقييد السلطة حمايةً للحريات ، و وجد "مونتسكيو" في توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة سبيلاً لتحقيق غايته³ .

ب- نادى "مونتسكيو" بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث : التشريعية و التنفيذية و القضائية ، وكلّ من هذه السلطات الثلاث توكل إليها مهمة محدّدة ،

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص15 و ما بعدها .

² د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 130.

³ د./ محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 15-16 . ويعطي "مونتسكيو" تعليلاً فلسفياً لهذه النتيجة التي توصّل إليها ، يعتمد على أسس تاريخية و بشرية في آن واحد ، إذ يقول : " إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة ، على أنها لا توجد دائماً في تلك الحكومات ، فهي لا تتحقّق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة ، فلقد أثبتت التجارب الأبدية أن كلّ إنسان يتمتّع بسلطة يميل إلى إساءة استعمالها ، ويتمادى في استعمالها حتى يجد حدوداً توقفه ، إنه ليس غريباً - من خلال هذه الحقيقة - أن نقول بأن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود ، ولكي نمنع أو نتفادى إساءة استعمال السلطة فإنه من الضروري أن يكون النظام قائماً على أساس السلطة توقف أو تحدّ السلطة Le pouvoir arête le pouvoir . ينظر : د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 49.

فالسطة التشريعية تختصّ بسن التشريعات المختلفة ، والسطة التنفيذية تختصّ بتنفيذ القوانين ، والسطة القضائية تختصّ بالفصل في المنازعات المختلفة¹ .

ج- ضرورة فصل السلطات أثناء ممارستها لوظائفها دون تدخّل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى و ذلك للاعتبارات التالية² :

1- تجنّب الآثار السلبية الناجمة عن تركيز السلطات في الدولة في يد هيئة واحدة للحيلولة دون الاستبداد ، لأن الإنسان بطبيعته ينجح إلى إساءة استعمال السلطة.

2- يؤدي فصل السلطات إلى ضمانة احترام الحريات و الحقوق السياسية لأفراد المجتمع .

د- لم يتوقّف "مونتسكيو" عند حدّ الفصل بين السلطات العامة في الدولة ، وإنما قال بضرورة رقابة السلطة ، أي أن تقوم السلطة بالحدّ من السلطة ، فنادى بأهمية وجود رقابة بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، بحيث يكون للبرلمان إمكانية قيد السلطة التنفيذية و الحدّ من غلوّها و كبج جماحها ، وأن يكون للسلطة التنفيذية ذات الإمكانية تجاه البرلمان ، وأوضح أنه لا فائدة من فكرة القيد الذاتي للسلطة ، ولذلك ينبغي أن يكون هذا القيد خارجيا عنها³ .

¹ Ardant(ph) : Institutions politiques et droit constitutionnel ,9
édition , 1997 , P 42 ets .

² Jacques jean paul : droit constitutionnel et Institutions politiques,2
édition 1996 , P 36 ets.

³ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 50-51 .

هـ- يرى "مونتسكيو" أن الحرية السياسية التي يجب أن ينعم بها المواطنون لا توجد إلا في ظلّ أنظمة معتدلة ، و الأنظمة السياسية المعتدلة إما أن تكون جمهورية أو ملكية¹ .

وبناءً على ما سبق ، يمكن القول أن محرّك مبدأ الفصل بين السلطات عند "مونتسكيو" كان في الحقيقة ثلاث أفكار مرتبطة² :

- 1- كيف نحمي الحرية ؟ بعدم إساءة استعمال السلطة .
- 2- كيف نمنع إساءة استعمال السلطة ؟ عن طريق إيجاد حكومة معتدلة .
- 3- كيف نتوصّل إلى الحكومة المعتدلة ؟ عن طريق الفصل بين السلطات .

-أثر نظرية مونتسكيو :

أصبح لنظرية "مونتسكيو" صدى كبير في الفكر السياسي لأغلب دساتير العالم و تأثرت بها الثورة الفرنسية التي نقلت مبدأ الفصل بين السلطات من الفكر الفلسفي النظري إلى التطبيقي العملي ، حيث تضمّن "إعلان حقوق الإنسان" الصادر عن الجمعية الوطنية سنة 1789 ضرورة الفصل بين السلطات لضمان احترام حقوق الأفراد .

كما تأثّر بنظرية "مونتسكيو" دستور الولايات الأمريكية سنة 1787 بالرغم من أنه لم ينصّ صراحةً على المبدأ ، وأخذت دساتير الولايات في الاتحاد المركزي بمبدأ الفصل بين السلطات ، بل إن أفكار "مونتسكيو" غزت إنجلترا و فلاسفتها

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 17 ؛ د./ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 20 ؛

د./ حورية توفيق مجاهد ، مرجع سابق ، ص 433.

² د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 320 .

"كبلاكستون" (شروح على القوانين الإنجليزية 1765) و"جان لوي دولوم" (الدستور الإنجليزي 1771) وهي البلد التي أقام فيها فترة زمنية قصيرة وأعجب بنظامها الذي درس واستوحى منه العديد من أفكاره قبل أن يكتب روح القوانين¹ .

الفرع الثاني- تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة:

كان لمبدأ الفصل بين السلطات الدور الرئيسي في تأسيس الأنظمة الدستورية المعروفة ، فما من نظام ظهر في الدول الغربية إلا وقد توخى تنظيم السلطة على هذا المبدأ ، حتى أضحي معياراً لتصنيف النظم السياسية .

فما هو حال مبدأ الفصل بين السلطات في دستور و واقع النظم السياسية المعاصرة باعتباره ضماناً للانتصاف من السلطة التنفيذية و آلية لمنع توغلها و سيطرتها على السلطات الأخرى خاصة المؤسسة البرلمانية ؟

لأجل الإمام بالموضوع سأنتقل من موقف الفقه و تفسيره لمدلول مبدأ الفصل بين السلطات مروراً بتطبيقاته المعاصرة ثم نوضّح التصوّر الصحيح للمبدأ كما صاغه "مونتسكيو" .

أ – فقه القانون العام و مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات :

ثار خلاف بين فقهاء القانون العام حول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات بالرغم من انتشار المبدأ حقبة زمنية طويلة في الفكر السياسي وارتباطه بالديمقراطيات التقليدية ، فانقسم الفقه الدستوري حول تفسير المبدأ و جوهر مدلوله إلى اتجاهين² .

¹ د./ سام سليمان دله ، مرجع سابق ، ص 321.

² د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 23 وما بعدها ؛ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ،

أولاً - التفسير التقليدي لمبدأ افصل بين السلطات (فكرة الفصل المطلق) :

1- مضمون فكرة الفصل المطلق :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى ، فهو يقوم أولاً على قاعدة التخصص الوظيفي La spécialisation fonctionnelle ، فتعد الهيئات العامة بقدر تعدد سلطات الدولة ، و تختص كل منها بأعمال سلطة معينة من هذه السلطات ، ويقوم ثانياً على قاعدة الاستقلال العضوي L'indépendance organique ، فتعد كل هيئة من هذه الهيئات مساوية لغيرها و مستقلة عنها ، و لا يجوز أن تتدخل إحداهما في أعمال الأخرى ، وترتب على ذلك قيام فصل مطلق séparation absolue بين هذه السلطات الثلاث .

وفي الواقع ، سادت هذه الفكرة في الحقبة التي أعقبت الثورة الفرنسية مباشرة، فقد فهم رجال تلك الثورة ومن عاصروهم من الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات -استناداً إلى فكرة استقلال السلطة و تجزأ السيادة - على أنه فصل جامد ومطلق la séparation rigide entre les pouvoirs أي أن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب أن تباشر اختصاصاتها استقلالاً و لا تتدخل في اختصاص السلطات الأخرى¹ .

و الظاهر أن أنصار هذا الاتجاه تصوّروا " آلية إسناد جامدة" بين الأمة و السلطة على المستوى الوظيفي .

=ص 86 و ما بعدها .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 52 - 53 ؛ في هذا المعنى يراجع : د/ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 87 .

2- تطبيقات فكرة الفصل المطلق :

أ- الفصل المطلق في ظلّ دساتير الثورة الفرنسية :

تأثّر أوّل دساتير الثورة الفرنسية لعام 1791 بالتفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات ، فجعل كلّ سلطة في عزلة تامة عن السلطتين الأخريين ، وهو ما سار عليه أيضاً دستور السنة الثالثة ، فلقد جعل دستور سنة 1791 الوظيفة التشريعية للجمعية الوطنية و الوظيفة التنفيذية للملك ، وكان فصل السلطات بينهما فصلاً تاماً و مطلقاً ، فكانت كلّ سلطة من السلطتين مجردة من وسائل التأثير المتبادل ، فلم يكن للملك حق الاشتراك في وضع القوانين ، فلا يجوز له اقتراحها أو استكمالها عن طريق اللوائح التي تحدّد تطبيقها ، ولم يكن له أيضاً حق دعوة الجمعية الوطنية إلى الانعقاد أو تأجيل انعقادها أو حلّها ، كما لم يكن له الحق في اختيار وزرائه من بين أعضاء الجمعية الوطنية ، واقتصر حق الملك في مجرد الاعتراض على القوانين اعتراضاً مؤقتاً لا يسري إلاّ لفصلين تشريعيين على أقصى تقدير ، أي لمدة أربع سنوات ، أما الجمعية الوطنية فلقد حرّمها الدستور من التدخل في عمل السلطة التنفيذية إلا في الحالات النادرة ، كالتمنازل عن جزء من الدومين العام و إعلان الحرب و التصديق على المعاهدات ، وعلى ذلك لم يكن لها حق عزل وزراء الملك ، إذ لم يكن هؤلاء الوزراء مسؤولين إلا أمام الملك وحده¹ .

وكان دستور السنة الثالثة 1795 أكثر تشدّداً في الفصل بين السلطتين التنفيذية و البرلمان ، فلم يكن للحكومة حق اقتراح القوانين ولا حتى الاعتراض عليها ، كما لم يكن لأعضائها الحق في حضور جلسات المجلسين ، ولم يكن للحكومة حق دعوتها إلى الانعقاد أو تأجيل جلساتها أو حلّها . وفي مقابل ذلك لم يكن للمجلس

¹ د. /رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 88.

توجيه الأسئلة لأعضاء السلطة التنفيذية ولا استجوابهم ولا عزلهم عن طريق تحريك المسؤولية السياسية ، وإن كان لهم أن يوجه إليهم الاتهام أمام مجلس القضاء الأعلى في حالة ارتكابهم لجناية أو جنحة أثناء تأدية وظائفهم¹ .

ب- دستور الولايات المتحدة الأمريكية و الفصل بين السلطات :

أخذ دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في سنة 1787 أيضاً بالتفسير السائد لمبدأ الفصل بين السلطات في ذلك الوقت ، فأقام النظام الأمريكي على أساس الفصل المطلق بين السلطات² ، ومن مظاهر الفصل التام التي نصّ عليها الدستور الأمريكي ، جعل اختيار القضاة بالانتخاب تأميناً للسلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية ، وعدم تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا باتباع الإجراءات المقررة لتعديل الدستور ، ومما له دلالة في هذا الصدد أن الرئيس "روزفلت" قد أراد أن يعدّل نظام المحكمة الاتحادية العليا سنة 1930 ، وذلك للتخلّص ممّا أطلق عليه "حكومة القضاء Gouvernment de la magistrature " إلا أنه لم يستطع ذلك لمعارضة مجلس الشيوخ³ .

و تتجلى هذه المظاهر بصورة واضحة في العلاقة بين الكونجرس و السلطة التنفيذية ، ومن ذلك أن الدستور قد حرم السلطة التنفيذية من دعوة البرلمان لدورات الانعقاد العادية أو فض الدورات البرلمانية و الحق في حلّ الكونجرس ، واقترح القوانين. كما أن من مظاهر الفصل عدم جواز عضوية الوزراء في الكونجرس ، بل لا

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 89 .

² Hauriou (A) : op. cit ؛ P 181، Burdeau (G) : op. cit . P 239.

³ tunc (A) : le système constitutionnel des etats unis damérique,
1954 , P54 ets .

يجوز لهم دخول البرلمان إلا في شرفة الزائرين دون الاشتراك في المناقشات ، وإن جاز لهم الاتصال بلجان كل من المجلسين¹ .

أما مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن الكونجرس فتتمثل في عدم مسؤولية رئيس الجمهورية و وزراءه سياسياً أمام الكونجرس ، وعدم جواز توجيه أسئلة أو استجابات إليهم ، وعلى ذلك فإذا أبدى الكونجرس استياءه من تصرف أحد الوزراء فإن مثل هذا الاستياء لا يؤدي إلى إجبار الوزير على الاستقالة ، إذ لا يستطيع الكونجرس أن يسحب الثقة من الوزير ، وكذلك لا يجوز للكونجرس أن يستدعي أحد الوزراء للحضور أمامه لمساءلته² .

و في الواقع ، فقد عدلت الدساتير الفرنسية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات و تطوّر تطبيق الدستور الأمريكي إلى ما يشبه الفصل النسبي ، وهو الاتجاه الذي أخذ به النظام السياسي الإنجليزي ، واعتنقته دساتير البلاد العربية³ ، بانتهاجها التفسير الحقيقي للأفكار التي نادى بها دعاة مبدأ الفصل أمثال "جون لوك" و "مونتسكيو" ، فأخذت بالفصل النسبي المرن الذي يسمح بوجود قدر من التعاون بين الهيئات العامة المختلفة ، دون أن يؤدي ذلك إلى حدّ إلغاء الفواصل بينها أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات وإخضاعها لإرادتها⁴ .

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 91.

² د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 91 .

³ د./ رمزي طه الشاعر ، نفس المرجع ، ص 93-94 .

⁴ و ذلك بعدما تبين أن ذلك الفصل المطلق قد أدى إلى الاستبداد و الطغيان وقمع الحريات و إقامة أبشع صور الإرهاب ، فانفراد كلّ هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات بدون أن تشاركها فيها هيئة أخرى ، ودون أن تكون خاضعة لرقابة أو تدخل غيرها من الهيئات ، يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكّم ، لأنها لن تجد أمامها هيئة أخرى تقف في طريقها أو تحول بينها وبين الطغيان . ينظر :

ثانيا - التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل المرن) :

لم تعمر فكرة الفصل المطلق بين السلطات طويلاً ، وذلك لتعارضها مع وحدة السلطة في الدولة ، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات تتردّ جميعاً إلى أصل واحد ، ومن ثمّ لا يمكن ممارستها بطريقة مستقلة ، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات التي تمارسها علاقات تعاون وتداخل ، تنسّق بينها ، وتوجّه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك ، لذلك كانت النظرية التي سادت إبان الثورة الفرنسية ، والتي نادت بالفصل المطلق ، نظرية قصيرة العمر سرعان ما هجرت واستعيض عنها بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات La séparation souple entre les ¹pouvoirs .

1- مضمون فكرة الفصل المرن :

تنطلق فكرة الفصل النسبي أو المرن من التقسيم التقليدي لوظائف الدولة بين ثلاث هيئات متجانسة و منسجمة على أساس أن سلطة الدولة وحدة لا تتجزأ ، و تقوم على أساس أن هذه السلطات لا يمكن الفصل بينها مطلقاً لسببين ² :

السبب الأول : وجوب قيام تعاون و تنسيق بين مؤسسات الدولة أثناء مباشرتها لاختصاصاتها ، لأنّها جميعها تسعى لتحقيق الصالح العام .

السبب الثاني : ضرورة توافر مستوى معيّن من المشاركة و التداخل أثناء ممارسة الهيئات المختلفة لاختصاصاتها ، بشرط ألا يؤدي ذلك إلى إلغاء الفواصل بينها أو تركيز السلطة بيد واحدة منها .

= د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 54 .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 54 .

² يراجع حول هذا المعنى : حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 55 .

2- تطبيقات فكرة الفصل المرن :

انتهجت النظم السياسية المعاصرة التفسير الصحيح للمبدأ و المتمثل في فكرة الفصل النسبي المرن و عدلت عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات لصعوبة تجسيدها على أرض الواقع .

أ- عدول الدساتير الفرنسية عن الفصل المطلق والأخذ بالفصل النسبي بين السلطات¹ :

عدلت الدساتير الفرنسية عن الفصل المطلق بين السلطات و أتبعت التفسير الحقيقي للأفكار التي نادى بها دعاة مبدأ الفصل بين السلطات ، فأخذت بالفصل النسبي المرن الذي يسمح بوجود بعض التعاون بين الهيئات العامة المختلفة ، دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء الفواصل بينها أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات² .

وإذا كان رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية لا يتولى رئاسة الحكومة ، فإن له نوعاً من التأثير على السلطة التنفيذية ، نتيجة لما له من سلطة شخصية أو تجربة سياسية ، وهو ما سار عليه النظام الدستوري الفرنسي في ظلّ دستوري سنة 1875 وسنة 1946 ، إذ كان تأثير رئيس الجمهورية يظهر عن طريق اختيار رئيس الحكومة وعن طريق رئاسته لمجلس الوزراء ، وحقه في رفض التوقيع على المراسيم التي تقدّمها الحكومة إليه .

أما بالنسبة للحكومة فإنها تمثل الجهاز الرئيسي في الأنظمة البرلمانية ، وصلاحيّة الوزراء في الحكم لا تستمرّ إلا بثقة البرلمان ، فإذا فقدت هذه الثقة اضطرّت إلى الاستقالة،

¹ د./ رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص 94-95 ؛ د./ محمد صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 67 و ما بعدها .

² لمزيد من التفصيل حول طرق وآليات التأثير والتعاون المتبادل بين البرلمان والسلطة التنفيذية يراجع: د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق .

وهذه الصلاحية ناتجة عن أن الوزراء يؤخذون من البرلمان و لهم الحق في حضور الجلسات و أنهم متضامنون في المسؤولية أمام البرلمان عن سياسة الحكومة .

ولقد وجدت قاعدة دخول قاعدة دخول الوزراء إلى البرلمان تطبيقاً كاملاً في ظلّ دستور سنة 1875 ، حيث أعطى للوزراء حق الدخول إلى مجلس النواب و الشيوخ ، و هو ما سار عليه كل من دستور سنة 1946 ودستور سنة 1958.

ب - تطوّر تطبيق الدستور الأمريكي نحو الفصل النسي بين السلطات :

تقوم العلاقة بين الكونجرس و السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي على أساس التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات منذ نشأته ، و الذي تأسّس على فصل السلطات فصلاً تاماً و مطلقاً بحيث تستقلّ كل سلطة عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ، ممّا ينتفي معه وجود أية علاقة تداخل أو مشاركة في الاختصاصات بين سلطات الحكم في الدولة¹.

و يعتبر ذلك الفصل الدعامة الرئيسية في النظام الرئاسي ، حيث يتأسّس هذا النظام على فكرة توازن و استقلال الكونجرس و السلطة التنفيذية عند مباشرة اختصاصاتها، بحيث يستقلّ الكونجرس بوظيفة سنّ القوانين بينما تستقلّ السلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذ القوانين ، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام أي علاقة تعاون بينهما و عدم ممارسة أي وسائل تأثير لإحدهما على الأخرى².

¹ لمزيد من التفصيلراجع : د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص41 ؛ د./ارمزي طه الشاعر، مرجع سابق ، ص86 و ما بعدها ؛ د./أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص 218 و ما بعدها .

² Turpin (D) et Massias (P) : Droit constitutionnel ,1992, P189.

و تتجلى مظاهر استقلال الكونجرس في مواجهة السلطة التنفيذية ، الاستقلال في اختيار أعضاء البرلمان و عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان و المنصب الوزاري ، و عدم تدخّل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني ، و انتفاء حق السلطة التنفيذية في حلّ البرلمان .

و من مظاهر استقلال السلطة التنفيذية ، تمتّع رئيس الدولة بسلطة تعيين الوزراء و عزلهم ، انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان ، و عدم مشاركة البرلمان لرئيس الدولة في مباشرة السلطة التنفيذية ، و انتخاب الرئيس من قبل الشعب .

و قد ذهب جانب من الفقه في تفسيره لمفهوم الفصل التام بين السلطات الذي يعتنقه النظام الرئاسي بأن ذلك الفصل لم يقصد به انعدام وجود تعاون أو رقابة بين السلطتين ، بل المقصود به ألا تكون هذه الرقابة من شأنها النيل من استقلال السلطات .

و إذا كان الدستور الأمريكي قد جرى على الفصل المطلق في تفسيره لمبدأ الفصل بين السلطات ، فإن التطوّر قد أدى إلى الأخذ ببعض مظاهر التعاون بين السلطات العامة ، و أصبح الفصل بين السلطات نتيجةً لذلك مرناً ونسبياً ، فقامت بين السلطتين علاقات تخفّف من الفصل الجامد .

فمن مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على الكونجرس ، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها الكونجرس ، بحيث إذا أراد الكونجرس إصدار القانون رغم الاعتراض ، وجب أن يحوز القانون على أغلبية خاصة هي أغلبية الثلثين ، وكذلك توجيه رئيس الجمهورية رسالته السنوية إلى الكونجرس متضمّنة برنامج النشاط التشريعي الذي يراه ، ويعتبر هذا البرنامج بمثابة رغبة من الرئيس في إصدار قوانين معيّنة استناداً إلى مساندة الرأي العام له نتيجة للدعاية التي تحيط بالرسالة السنوية .

و إذا كان إعداد الميزانية ظلّ مقصوراً حتى سنة 1921 على لجنتي الإيرادات و النفقات بالكونجرس ، فإن تعديل سنة 1921 قد جعل إعداد الميزانية الفدرالية من اختصاص رئيس الجمهورية ، يساعده مكتب الميزانية ، ثمّ يحال مشروع الميزانية بعد ذلك إلى الكونجرس ، كما أن من حق رئيس الجمهورية أن يصدر بعض أنواع اللوائح ، ويطلق على هذا الحق في الولايات المتحدة الأمريكية سلطة التشريع الفرعي ، و هو ما يعتبر مشاركة للكونجرس في اختصاصه ، خاصة بالنسبة للوائح التفويضية التي وافقت المحكمة الاتحادية العليا على دستوريته بعد تردد طويل.

أما مظاهر تأثير الكونجرس على السلطة التنفيذية فتتمثل فيما قرّره الدستور من امتيازات لمجلس الشيوخ تجاه السلطة التنفيذية ، إذ يشترك في تعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات وتعيين السفراء والوزراء المفوضين وغيرهم من المفوضين الذين ينصّ الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم ، كما أن موافقة المجلس على المعاهدات ضرورية لنفاذها ، ويعدّ إجراء العزل الذي يستخدم ضد رئيس الجمهورية من أبرز مظاهر هذا التأثير ، ولقد استخدمه الكونجرس ضد الرئيس السابق "نيكسون" بسبب سلوكه في قضية "ووترجيت" ، و وافق الكونجرس الأمريكي على اتخاذ إجراءات عزله 28 جويلية 1974 ، ولكن الرئيس "نيكسون" فضّل الاستقالة من منصبه في 9 أوت 1974 قبل إتمام إجراءات العزل .

و من الناحية الواقعية فإن النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية قد ربط إلى حدّ كبير بين الكونجرس و السلطة التنفيذية ، لأن رئيس الجمهورية و الوزراء زعماء في الغالب ، وعلى ذلك يسير العمل في نطاق السلطتين وفقاً لإطار حزبي واحد يرسمه زعماء الحزب¹ .

¹ يراجع في هذا المعنى : د. / سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 527 .

كما يلاحظ أن دور الرئيس في الحياة الأمريكية يضيف على الرئاسة قيمة كبيرة بالنسبة لجميع الشؤون ، ومنها العمل التشريعي ، وقد كان الرئيس " روزفلت " يتحدث إلى الشعب حديثاً عائلياً ليوضح له سياسته ، واليوم تسمح وسائل الإعلام للرئيس أن يدخل كل بيت في جميع أنحاء الولايات المتحدة لشرح اقتراحاته والأسباب التي بني عليها قراراته .

و التساؤل الذي يفرض نفسه الآن : ما هي حقيقة نظام الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي ؟ و هل سائر التطبيق العملي النظرية القائمة على الفصل المطلق بين السلطات ؟ أم أنه فصل مرن بين السلطات قائم على وجود مظاهر تعاون وتداخل في الاختصاصات بين السلطات؟

في الحقيقة فقد ذهب جانب كبير من الفقه إلى تقرير اعتناق النظام السياسي الأمريكي لنظام الفصل الجامد بين السلطات استناداً إلى استقلال السلطات عن بعضها، بدايةً بطريقة تشكيل كل سلطة و انفرادها بالوظيفة المكلفة بها دستوريا ، إلى جانب انعدام الرقابة بين السلطات .

إلا أنه بالنظرة المتأنيّة في نصوص الدستور الأمريكي ، و باستقراء التطبيق العملي لبنود هذا الدستور و مع تطوّر الحياة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية يتّضح أن مبدأ الفصل التام بين السلطات بات أمراً وهمياً و نظرياً يصعب تحقيقه على بساط الواقع في الحياة السياسية الأمريكية¹ ، و على الرغم من قيام الدستور الأمريكي على نظام الفصل العضوي بين السلطات و الذي يتطلّب حظر الازدواج العضوي بين السلطات ، إلا أنه انتهج منهجاً يتّسم بالمرونة فيما يتعلّق بالفصل الوظيفي بين السلطات الثلاث

Debbasch(c) et autres : droit constitutionnel et institutions
politiques , op.cit , P187.

وخاصةً فيما يتعلّق بوظائف الكونجرس و السلطة التنفيذية ، حيث أكّدت نصوص الدستور والتطوّر الذي شهدته الحياة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية على وجود مظاهر للتعاون و الرقابة بين السلطات¹ .

ج- النظام الدستوري الانجليزي يأخذ منذ البداية بالفصل النسيبي بين السلطات² :

تعدّ إنجلترا مهد النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التوازن و المساواة بين السلطين ، فكل سلطة لا تستقلّ بوظيفتها استقلالاً كاملاً بل تشاركها السلطة الأخرى في جزء منها .

فالسلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية بإصدار التشريعات الثانوية - اللوائح - و اقتراح القوانين و يشارك أعضاؤها في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان والتصويت عليها باعتبارهم أعضاء في المجلس النيابي .

وبالإضافة إلى ما يفرضه الفصل النسيبي بين السلطات من تعاون ، فإن هذا التعاون لا يكون كاملاً إلا إذا تبعه توازن بين السلطات ، فيكون للبرلمان والحكومة قدر متساوي من الوسائل التي يؤثّر بها على الآخر ، و لذلك كانت الوزارة مسؤولة أمام البرلمان عن جميع أعمالها ، بحيث يمكن لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة والاستجابات بشأن السياسة التي تسير عليها ، و للبرلمان الحق في سحب الثقة من الوزارة و إسقاطها ، و في

¹ للمزيد من التفصيل حول مظاهر التأثير المتبادل بين الكونجرس و السلطة التنفيذية يراجع :

د. / حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 387 و ما بعدها .

² Le mong ngyen : Les systèmes politiques démocratiques , 1987 , P42.

مقابل هذه المسؤولية الوزارية تملك الحكومة حق حلّ البرلمان و ما يترتب على ذلك من إجراء الانتخابات لاختيار برلمان جديد .

ولقد أخذ النظام الدستوري الانجليزي منذ نشأة النظام البرلماني بالمبادئ السابقة ، و إذا كان الملك يسود و لا يحكم في هذا النظام ، فإن الملوك في إنجلترا كان لهم ، في مختلف العصور ، تأثير كبير بحكم مركزهم ، و هو مازال قائما حتى الآن¹ . كما أن النظام الدستوري الانجليزي يقوم على أن الوزراء يجب أن يختاروا من بين أعضاء الحزب الذي حاز الأغلبية البرلمانية ، و إذا كان من حق الوزراء دخول البرلمان في ظلّ الأنظمة البرلمانية ، فإن النظام الدستوري الانجليزي يبيح لهم ذلك بالنسبة لمجلس العموم دون مجلس اللوردات ، كما أنه يحرم على الوزراء غير البرلمانيين دخول البرلمان.

و إذا كان النظام الانجليزي يقوم على رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية ، بما في ذلك حقّه في تقرير مسؤوليتها السياسية ، فإن اللجوء إلى استخدام هذا الحق قد أصبح نادراً في إنجلترا في الوقت الحاضر ، فمنذ سنة 1895 لم يجبر مجلس العموم الحكومة على الاستقالة ، و أصبح بذلك المجال الحقيقي لرقابة مجلس العموم على الحكومة متمثلاً في حق السؤال الذي يبقى سبيل الحوار و التواصل بين البرلمان و الحكومة² .

¹ تعد الملكية العنصر الأقدم في النظام الانجليزي ، فالملكة "إليزابيث الثانية" حفيدة الملك "أجبرت" الذي وحد إنجلترا في عام 892. فالتاج ركن مهم لاستقرار الحياة الوطنية في إنجلترا ولم يبعد العرش عن حياة الأمة الانجليزية و لم يعزل نفسه عن الحكم . فالملك هو التجسيد الحي لمشاعر الولاء و الوطنية لدى الشعب الانجليزي ، كما انه هو الرابط بين البرلمان و الحكومة . راجع في ذلك :

Hauriou (A) , op . cit ,P426 ets .

² د. / رمزي طه الشاعر ، مرجع سابق ، ص103 .

د- المدلول الصحيح لأفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات¹ :

يذهب الفقه الدستوري إلى أن التفسير الجامد أو المطلق بين السلطات هو تفسير جانبه الصواب و يتجاوز نظرية مونتسكيو التي أقامت العلاقة بين مؤسسات الدولة على أساس فصل متوازن قوامه التعاون و التوافق و الانسجام من جهة و ضرورة توافر رقابة متبادلة بين سلطات الدولة من جهة أخرى .

و قد حظي هذا الرأي بتأييد عدد كبير من الفقهاء المعاصرين ، نظراً للحجج القوية التي ساقها أنصاره لتبريره ، و يمكن إجمال تلك الحجج في الآتي² :

1- يؤدي الفصل المطلق بين السلطات إلى العزلة و الاستقلال التام بين مؤسسات الدولة بما يمهّد لإساءة استعمال السلطة و يهيئ الفرصة للتحكّم و الطغيان ، و هو ما يتنافى مع الغاية التي ناشدها "مونتسكيو" من تفادي الاستبداد و حماية حقوق و حريات الافراد . و لعلّ ما وقع من استبداد و قمع للحريات ، و ممارسة أبشع صور الإرهاب في ظلّ دستور 1791 الفرنسي و دستور السنة الثالثة 1795 أوضح دليل على أن الفصل المطلق لا يحقق حريات الأفراد و لا يحميهم من التحكّم و الاستبداد .

2- بدراسة و تحليل طرح و تصوّر "مونتسكيو" لمبدأ الفصل بين السلطات نجد :

- أن "مونتسكيو" درس مبدأ الفصل بين السلطات تحت عنوان "دستور إنجلترا" وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلفه "روح القوانين" ، و من الثابت أن إنجلترا لم تعرف في أي لحظة من لحظات تاريخها السياسي فكرة الفصل المطلق بين

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 55 و ما بعدها .

² د./ حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص 56 و ما بعدها .

السلطات، و معلوم أيضاً أن "مونتسكيو" كان من المعجبين جداً بالدستور الانجليزي والمحبدن للأسس التي قام عليها .

- إذا ما رجعنا إلى الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من مؤلفه "روح القوانين" لوجدنا كثيراً من الفقرات يعترف فيها "مونتسكيو" للسلطة التنفيذية بحق المشاركة أو التدخل في بعض أعمال البرلمان ، ممّا يعني أن "مونتسكيو" لم يذهب إلى حدّ القول بالفصل المطلق بين السلطات بل قدّر دائماً وجود علاقة مستمرة بينها .

الفرع الثالث - المبدأ في ميزان الفكر الدستوري و التطبيق العملي:

بالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم الركائز الأساسية في الأنظمة الديمقراطية ، إلا أنه لم يسلم من توجيه سهام النقد ، لذا سأستعرض أولاً الأسانيد القانونية التي تبرّر أهمية المبدأ ، ثم أتناول الانتقادات التي وجهت إليه .

1- مبررات مبدأ الفصل بين السلطات :

أيّد معظم رجال الفقه مبدأ الفصل بين السلطات و دافعوا عنه بحجّة ، حيث قام هؤلاء بتعزيز دفاع "مونتسكيو" المؤسّس على ضرورة منع الاستبداد و ضمان الحقوق و الحريات و سيادة القانون ، فضلاً عن أنه يحقّق للهيئات المنفصلة أسباب التخصص و الخبرة والإجادة¹.

¹ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 59 ؛ لمزيد من التفصيل يراجع :

Edouard louis Paul et Fuzier Herman : La séparation des pouvoirs
d'après l' histoire et le droit constitutionnel, 1880 , P23 .

و على ذلك ، فإن المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ و تطبيقه تتلخص فيما يلي :

أ. منع الاستبداد و الطغيان و صيانة الحقوق و الحريات¹ :

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات كضمان أساسي لصيانة الحقوق و الحريات و مقيد للسلطة المطلقة للحكام ، لأن إطلاق السلطة و تحقيق الحرية لا يلتقيان .

عبر "ماديسون" عن هذا المفهوم بوضوح في كتاب "الفدراليست" حيث يقول: "إن تجمع السلطات كلها ، التشريعية و التنفيذية و القضائية في يد واحدة ، سواءً كانت تلك اليد هي يد حاكم فرد أو مجموعة من الحكام ، و سواءً وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخابات أو بفرض أنفسهم على المجموع ، هذا التجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد ، بل هو الاستبداد بعينه".

و يقول "اللورد آكتون" أحد كبار الساسة و المؤرخين البريطانيين السالفين بقوله :
"إن كل سلطة مفسدة ، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة".

فالغاية الأساسية التي ناشدها "مونتسكيو" من فصل السلطات هي تفادي إساءة السلطة و حماية حقوق المواطنين و حرياتهم عبر توزيع السلطة و حظر تركيزها في يد واحدة .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 59 ؛ في هذا المعنى يراجع : د./ محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 193-194 ؛ د./ محمد نصر مهنا ، مرجع سابق ، ص 136-137 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 24 .

ب. ضمانة مبدأ المشروعية:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الوسيلة الفعّالة لكفالة احترام القوانين و حسن تطبيقها ، لأن تركيز السلطة في يد واحدة من شأنه أن يخلع عن القانون حيده و عموميته¹.

وبيان ذلك ، أنه إذا جُمع التشريع و التنفيذ بيد واحدة زالت عن القانون صفته الأساسية ، و هي كونه قواعد عامة مجردة توضع للمستقبل دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها و عموميتها ، فتجرح بها إلى الجور أو المحاباة ، هذه الصفة في القانون لا تتحقّق إن كان المنفّذ في نفس الوقت مشرّعاً ، إذ يستطيع أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية التي يحوطها الغرض ، و يخشى بصدها الجور أو المحاباة ، و بهذا تنتفي عن القانون عموميته و حياده ، وتنتفي عن الدولة ، تبعاً لذلك ، صفة حكم القانون بمعناه الصحيح ، ليسودها حكم الجور و الأهواء ، فيضع المشرّع قوانين جائرة ، و ينفّذها هو نفسه — باعتباره سلطة تنفيذية — تنفيذاً جائراً كذلك².

ج. حسن أداء وإتقان وظائف الدولة:

يؤدي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلى إتقان كلّ سلطة من سلطات الدولة لوظائفها، لأن ممارسة السلطة التشريعية للتشريع و السلطة التنفيذية لوظيفة تنفيذ القوانين و حسن أداء السلطة القضائية لمهمّة تطبيق القوانين على المنازعات المطروحة أمامها ، مع استقلال بعضها عن بعض إبان مباشرتها لهذه الوظائف يؤدي حتماً في النهاية إلى تخصّص و إجادّة كلّ سلطة الوظيفة الخاصة بها.

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 25 .

² د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 60 ، و في هذا المعنى يراجع : د./ محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 194-195 ؛ د./ محمد نصر مهنا ، مرجع سابق ، ص 137 .

فمبدأ الفصل بين السلطات يتفق مع مبدأ مهم ، و يعتبر تطبيقاً سليماً له ، ألا وهو "مبدأ التخصص و تقسيم العمل" الذي أصبحت تسير عليه كافة المشروعات الناجحة¹ ، و بالتالي حقق مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى الدستوري ما حققه مبدأ التخصص و تقسيم العمل في مجال الإدارة ، فمع تقدّم المدنية زاد حجم العمل وتفرّع إلى مجالات لم تكن معروفة من قبل .

2- الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات :

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات من الانتقادات ، و تعرّض - رغم ما لاقاه إبان ظهوره من مجد- لهجوم شديد من الفقه الدستوري حتى وصل الأمر إلى تقرير البعض أقوله و أهياره ، و سواء أخذنا بالفهم الجامد أو الفصل المرن لمبدأ الفصل بين السلطات فإن هذه النظرية لم تخل من انتقادات ، في حين ذهب البعض الآخر أنه و إن كان لبعض هذه الانتقادات مبررات مقنعة إلا أنه لا يمكن العدول عن مبدأ الفصل بين السلطات لما له من مزايا و فوائد عديدة .

لذا سأستعرض أولاً الانتقادات التي وجهت للمبدأ بمختلف توجهاتها ثم أعلق عليها وأقيّمها .

¹ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 61 .

أ- انتقادات الفكر الماركسي لمبدأ الفصل بين السلطات :

وجّه الفكر الماركسي لمبدأ الفصل بين السلطات العديد من الانتقادات - بل يمكن القول أنه على طرف نقيض من هذا المبدأ - وهذه الانتقادات تتمثل في الآتي¹ :

1-التعارض مع نظرية سيادة الشعب :

إذا كان حجر الزاوية في مبدأ الفصل بين السلطات يكمن في توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث ، فإن ذلك يتعارض مع فكرة السيادة في الدولة - كما سبق أن ذكرنا- و على النقيض من ذلك يقوم الفكر الماركسي على فكرة تجميع السلطات ، أي أن الفكر الماركسي يقف موقف النقيض من مبدأ الفصل بين السلطات ، فهو فكر شمولي قائم على أساس وحدة السلطة مع الأخذ بفكرة تفويض السلطات لا الفصل بينها².

2-مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ ضار:

ذلك على اعتبار أن هذا المبدأ صدى لانقسام المصالح في المجتمعات الرأسمالية ، فلو أن طبقة البرجوازية كانت يسودها الانسجام لما عرف هذا المبدأ فهو " ترجمة دستورية للخلافات الاقتصادية التي تمزّق البرجوازية"³ .

3-قيام مبدأ الفصل بين السلطات على النفاق:

و ذلك على اعتبار أنه يكفل حرية الطبقة البرجوازية ، لأن السلطة في الدول الرأسمالية تعمل دائماً لصالح الطبقات الرأسمالية فقط .

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 27 .

² د./د.سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 521.

³ د./عبد الحميد متولي ، مرجع سابق ، ص 467.

واضح جداً ، أن انتقادات الفكر الماركسي لمبدأ الفصل بين السلطات مرجعه أساساً لانتقادات الفكر الماركسي للمذهب الرأسمالي في حدّ ذاته و ليس مبدأ الفصل بين السلطات ، و خير دليل على صحة ذلك اعتناق دولة شيوعية مثل الصين لمبدأ الفصل بين السلطات ، و أيضاً عدم اعتناق بعض الدول غير الماركسية لمبدأ الفصل بين السلطات مثل سويسرا .

أضف إلى هذا انهيار الفكر الشيوعي في الوقت الراهن ، و تحوّل الفكر الماركسي إلى فكر نظري بحت ، و من ثمّ تفتقد الانتقادات التي ساقها الفكر الماركسي مضمونها و أساسها لانهيار هذا الفكر .

ب- انتقادات الفكر الغربي :

وجّه الفكر الغربي سهام النقد إلى مبدأ الفصل بين السلطات نجملها في الآتي :

1- تعارض مبدأ الفصل بين السلطات مع فكرة السيادة:

يرى البعض استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات و ذلك لصعوبة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ، فهذا الفكر ينظر إلى سلطات الدولة على أنها أعضاء في جسد واحد تؤدي وظائفها مع بعضها ، كما شبه الدولة بالآلة التي تفترض اتصال جميع أجزائها المختلفة لكي تعمل بانتظام ، كذلك الحال بالنسبة لسلطات الدولة فإن انفصالها عن بعضها يؤدي حتماً إلى ارتباك و تعطيل آلية العمل في الدولة¹.

وانتقد "روسو" مبدأ الفصل بين السلطات بشدّة لتعارضه مع فكرة السيادة La souveraineté de l'Etat و عدم قابليتها للتجزئة ، و من ثمّ فلا يمكن توزيعها على سلطات مختلفة ، نظراً لأن مظهر السيادة الوحيد في الدولة — من وجهة نظر روسو —

¹ د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص26 .

يكن في البرلمان المنبثق من الشعب ، بينما ينحصر دور السلطة التنفيذية في كونها مجرد وسيط بين المواطنين و صاحب السيادة¹ .

فخصائص السيادة كأعضاء الجسم البشري متصلة اتصالاً طبيعياً ، فلا يمكن فصلها و إسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة ، حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة و يؤدي إلى تعطيل أعمالها و تعريضها للخطر ، خصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى و تركيز السلطات ، حتى يمكن التغلب عليها و التخلص منها² .

و ردّ البعض على هذا الانتقاد ، أن أنصار هذا القول اعتقدوا أن المبدأ يقيم سياقاً منيعاً و حواجز صماء بين السلطات العامة في الدولة ، أي أنه يفصل بينها فصلاً مطلقاً ، و يمنع كل اتصال أو تعاون بينها ، و هذا الاعتقاد خاطئ ، لأنه يتجاوز حدود نظرية "مونتسكيو" حول هذا المبدأ ، حيث أن هذا الأخير لم يخطر على ذهنه مطلقاً أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة ، و إنما أقام بينها نوعاً من الاعتدال و الانسجام في الحركة ، أي أنه قدّر دائماً وجود علاقة تعاون مستمرة و رقابة متبادلة فيما بينها ، و يضيف هذا الرأي ، و أمام هذه الحقيقة ، فإن هذا الانتقاد يفقد كل قيمة له ، و يصبح غير ذي جدوى و جدير بالاطراح³ .

2-مبدأ الفصل بين السلطات تقنية ذو اعتبارات تاريخية :

إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن غير ذي موضوع ، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحدّ من سلطانهم المطلق ، أما و قد تحقّق هذا المبدأ ، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي

¹ د./ محمد كامل ليلة ، مرجع سابق ، ص 564 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 27.

² د./ محمد كامل ليلة ، نفس المرجع ، ص 563.

³ د./ حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 62 .

جدوى أو فائدة¹ ، فقد نشأ هذا المبدأ في ظلّ الصراع الدائر بين الملك و البرلمان على السلطة و ظهر كسلاح لانتزاع السلطة من أيدي الملوك و الحيلولة دون الاستبداد² .

ويردّ البعض على ذلك ، أن المبدأ لا يزال له جدواه في العصر الحديث ، فمازال الكثيرون يؤمنون بضرورته و فائدته بغض النظر عن ظهور المبدأ إلى الوجود بدايةً كسلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للملوك ، فالمبدأ يعتبر عماد الديمقراطية التقليدية و صمّام الأمان لحقوق و حريات الأفراد³ .

3. مبدأ الفصل بين السلطات أمر وهمي لا يمكن تطبيقه:

أكدت التجارب الدستورية عبر التاريخ السياسي استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على أساس المساواة و التوازن بين مؤسسات الدولة ، حيث ما تلبث إحدى السلطات أن تقوم بالسيطرة و الهيمنة على بقيّة السلطات ، و من ثمّ يصبح هذا المبدأ ، مبدأً نظرياً بحثاً لا وجود له سوى في المؤلّفات.

و يردّ البعض على ذلك ، بأن رجحان إحدى السلطات و تفوّقها على غيرها من السلطات الأخرى لا يحوّل مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم أو سراب أو حبراً على ورق ، و لا يمكن اعتباره عيباً يوجّه إلى مبدأ الفصل بين السلطات ذاته ، بل يوجّه إلى التطبيق العملي لذلك المبدأ ، و ذلك لأن إحدى السلطات قد تعلو في فترة ما و لظروف معيّنة ، ثمّ لا يلبث الوضع أن يتغيّر بالنسبة إليها ، فتعلو سلطة أخرى مؤقتاً ، أو يعود التوازن من جديد⁴ .

¹ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص63.

² د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص26.

³ د./حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص63.

⁴ د./حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص64.

ويضيف هذا الرأي ، أنه في حالة تجسّد التفوّق و السيطرة في شكل الخلط و الاندماج ، فإننا نخرج عن دائرة فصل السلطات و نكون بصدد تركيز السلطة¹ .

4- مبدأ الفصل بين السلطات يقضي على فكرة المسؤولية:

يؤدي الفصل بين السلطات إلى تعدّد الهيئات تعدّداً يضعف من سلطة كلّ منها ، و هذا على أساس أن توزيع وظائف الدولة على عدّة هيئات يؤدي حتماً إلى توزيع المسؤولية و يساعد كل سلطة من سلطات الدولة على التهرّب منها و إلقاء عبء المسؤولية على السلطات الأخرى ، فتصير عاجزة عن أداء دورها و تشيع المسؤولية بينها على نحو يصعب تحديدها ، و على النقيض فإن تركيز السلطة يؤدي حتماً إلى جعل الهيئات قادرة على تحقيق رسالتها و مسئولة عن مباشرتها ، ممّا يسهّل حصر و تحديد المسؤولية² .

¹ و هذا ما أظهرته التجربة الدستورية في الولايات المتحدة ، حيث تناوبت كل سلطة من السلطات الثلاث التفوّق و رجحان الكفّة في إدارة دفة الحكم في البلاد دونما إهدار للمبدأ ، حتى أصبح من المعروف أن هناك ثلاث نظم مختلفة وجدت في فترات مختلفة :

حكومة الكونجرس: Le gouvernement congressionnel و هي الفترة التي تميّزت بهيمنة الكونجرس الأمريكي و تفوّقه الواضح على سائر السلطات.

حكومة القضاة: Le gouvernement des juges و هي الفترة التي مارست فيها المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية دوراً سياسياً واضحاً ، خاصة في الفترة ما بين الحربين العالميتين .

الحكومة الرئاسية: Le gouvernement présidentiel أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء الرئاسية الإمبراطورية ، و هي الفترة التي تميّزت بتفوّق و نفوذ رئيس الجمهورية و تزايد سلطاته إلى حدّ كبير ، خاصة خلال الحرب العالمية الأولى . ينظر : د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص64-65 .

² د./حسن مصطفى البحري ، نفس المرجع ، ص62 ، حول هذا المعنى يراجع : د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص27 .

و قال البعض بإمكانية تجاوز هذا الانتقاد أو على الأقلّ التقليل من شأنه ، إذا ما قامت الدساتير و التشريعات بتحديد اختصاصات و مسؤوليات و واجبات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديداً واضحاً لا لبس فيه و لا غموض ، و كذلك بتشديد الرقابة على كلّ سلطة بما لا يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها ، و بما يكفل وقوفها عند حدّها فيما لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات ، و عندئذ ينتفي تمزّق المسؤولية أو تجهيلها ، و يكون من السهل حصرها و تحديدها¹ .

5-دعم دور السلطة التنفيذية :

اعتبر اتجاه يقوده "بيار ماري جودمي" و "بيار تروبر" أن تحقيق الفصل بين السلطات يبدو في عصرنا وهمياً لأسباب تتعلق بالتأثيرات العميقة و التغييرات التي عرفها سير المؤسسات الدستورية ، و حتى إذا سلّمنا جدلاً بتحقيقه في وقت معيّن فإنه سرعان ما تستأثر إحدى السلطات بالسيطرة أيّاً كانت درجة إحكام الفصل بينها بالوسائل الدستورية ، و قد أثبتت التجربة منذ بداية هذا القرن أن التزعة تسير في اتجاه دعم دور السلطة التنفيذية تحت تأثير عوامل عدّة منها ما هو مؤسّساتي و منها ما يعود إلى شخصية الحكّام و الممارسة المشخّصة للسلطة و كذلك ما يعتقد أنه حرص على النجاح في العمل السياسي² ، و يعتبر الفقيه الفرنسي "لويس ألتوسار" أن **فصل السلطات وقع سنّه لفض** **مشكل سياسي لا قانوني** ، كما يعتبر أن هذا الفصل يهدف إلى حماية النبلاء من الملك و من الشعب في آن واحد³ .

¹ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص62.

² Gaudemet (p) : Le principe de la séparation des pouvoirs : mythe et réalité . 1961 . P 121.

³ د./الأزهر بوعوني ، الأنظمة السياسية و النظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي تونس ، سنة 2002 ، ص 41 .

6- محدودية الأسلحة المؤسساتية :

إن الأسلحة المؤسساتية المتمثلة في وسائل التأثير الحاسم التي تتمتع بها كل من السلطة التنفيذية والبرلمان ، على أهميتها ، تبقى محدودة الأثر كما هو الشأن بالنسبة إلى القراءة المؤسساتية بصفة عامة ما لم تأخذ بعين الاعتبار التأثيرات الجدية المتولدة عن الوسط الذي ينمو فيه النظام السياسي ، و يعني هذا الوسط ، خاصةً ، نشأة الأحزاب السياسية و تفاوت عددها و تباين تأثيراتها سلباً أو إيجاباً على التطور الذي عرفته هذه النماذج ، إن نظام الفصل بين السلطات مبني أساساً على رؤية مؤسساتية عضوية لا تنفذ إلى واقع الحياة السياسية .

من هذا المنطلق يبدو أن الدور الذي تضطلع به الأحزاب السياسية هام في ممارسة السلطة ، و ينعكس ذلك في الدول التي تجذرت فيها التعددية السياسية على التوازنات الداخلية لكل نظام سياسي .

أ.تنامي دور الأحزاب السياسية :

ذهب البعض ، إلى اعتبار نظرية الفصل بين السلطات وليدة ظرف تاريخي غير الذي نعيشه منذ أحقاب ، فقد نشأت فعلاً في زمن لم تكن فيه الأحزاب السياسية موجودة بعد ، على الأقل في شكلها العصري الذي نعرفه اليوم ، لذلك كانت أهم المشاكل التي تطرحها ممارسة السلطة ذات طابع مؤسسي هم مختلف أجهزة الدولة ، و توزيع الاختصاصات فيما بينها إضافة إلى تنظيم علاقتها ببعضها البعض .

و في عصرنا هذا تلعب الأحزاب السياسية دوراً على غاية من الأهمية في تنشيط الحياة السياسية و تأطير المواطنين ، بينما لا توفر مؤسسات الدولة لهذا الدور إلا إطاراً شكلياً لا يعكس واقع الأمور ، فالفصل اليوم لم يعد بين الحكومة والبرلمان بل أصبح بين أغلبية تحكم و تسيطر على جهاز الدولة متكوّنة من حزب أو أحزاب فائزة في

الانتخابات و مستندة بالتالي إلى مشروعية شعبية و أقلية تنتظر الانتخابات القادمة و تتهياً لها بإعداد العدة لتعزيز مواقعها ، و هذه الأقلية قد تتكوّن بدورها من حزب أو عدة أحزاب ، و يؤثّر عدد الأحزاب و درجة الانضباط داخلها و مرونة مرجعيتها أو صلابتها و مدى تفاعلها مع المجتمع سلباً أو إيجاباً حسب الحال في تحقيق التوازن داخل السلطة أو عدم تحقيقه و حدوث التداول عليها أو عدم حدوثه .

و قد أدى النظام الحزبي إلى إفراغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه ، لأنه ساهم بشكل مباشر في اختلال علاقة التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية و زيادة نفوذها حتى وصل الأمر في النهاية إلى تركيز ممارسة الوظيفتين التشريعية و التنفيذية في قبضة الحكومة¹ .

ب. انعكاساته على التوازنات المؤسساتية :

و قد طرحت هذه التطوّرات مشاكل جديدة لم تكن في الحسبان فيما مضى ، و تنحصر أهم هذه المشاكل في ظاهرتين² :

الأولى ، هي تلك التي تكون فيها الأغلبية البرلمانية في النظام الرئاسي مختلفة عن الرئاسة ، و هو ما يعقّد سير المؤسسات كما كان الشأن في الولايات المتحدة إثر انتخابات نوفمبر 1996 ، و عندئذ يتحوّل الفصل بين السلطات إلى مراقبة هذه الأغلبية للرئاسة ، حيث ينتمي رئيس الدولة إلى الحزب الديمقراطي مثلاً في حين تتكوّن أغلبية الكونجرس من الجمهوريين .

¹ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص460 .

² د./ الأزهر بوعوني ، مرجع سابق ، ص43 - 44.

أما الظاهرة الثانية ، فتكمن في إمكانية التعايش في ظلّ نظام برلماني أو شبه برلماني يحظى فيه رئيس الدولة بمساندة حزب أو تحالف أحزاب سياسية ينتخب تحت راياتها و توازره ، بينما تكون أغلبية البرلمان من لون سياسي آخر ، كما كان الشأن في فرنسا سنة 1988 ثمّ سنة 1993 و مجدّداً عند الانتخابات التشريعية ماي/ جوان 1997 إثر لجوء الرئيس "جاك شيراك" إلى حلّ مجلس النواب في 21 أفريل 1997 .

ومجمل القول ، إن التنظير في عصرنا هذا لمبدأ الفصل بين السلطات بمعزل عن إثراءات التجارب الحزبية و عن مقارنة جدوى هذه التجارب بغية استخلاص تأثيراتها على سير المؤسسات يبدو فهجاً لا يساعد على فهم ما هو قائم ، بل قد يعدّ لدى البعض ضرباً من ضروب الترف الفكري .

و ذهب البعض إلى أن الانتقادات التي وجهها الفكر الغربي إنما ترجع إلى سوء فهم لذلك المبدأ ، فهي لا تنصبّ عليه في ذاته ، و إنما تنصبّ على الإسراف في تطبيقه، فهي تخصّ في الحقيقة بعض النتائج السيئة التي تنجم عن ذلك الإسراف ، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة ، فإنه يجعله بريئاً من معظم ما وجه إليه من انتقادات ، و يظلّ من أنجح الوسائل التي تكفل الحرية ، لأنه يهيئ جواً من الاعتدال في شؤون الحكم ، و هذا الجو هو الذي يمكن أن "تفتّح فيه و تنمو زهرة الحرية"¹ .

و من الفقهاء من سلك منهج النقد الشامل لعقيدة "مونتسكيو" من خلال إبراز أوجه النقص التي شابت أفكار "مونتسكيو" في سبيل صياغة نظريته ، و هو ما سأتناوله في المبحث التالي .

¹ د./حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 66 . حول هذا المعنى يراجع : د./ عبد الحميد متولي ، مرجع سابق ، ص 359 .

ج-نقد شامل لنظرية مونتسكيو¹ :

قلت في مستهلّ هذا البحث أن بعض الفقهاء يرون أن فكرة الفصل المطلق بين السلطات لا تمثّل حقيقة الأفكار التي نادى بها "مونتسكيو" ، ذلك أن "مونتسكيو" لم يدع إلى الفصل المطلق بل دعا إلى الفصل النسبي ، و أن ما نسب إليه من أنه دعا إلى الفصل المطلق إنما كان نتيجة خطأ في تفسير أفكاره وقع فيه رجال الثورة الفرنسية و من عاصريهم من الفقهاء ، فكان ما كان من تبني تلك الفكرة غير الصحيحة في دستور 1791 و دستور السنة الثالثة الفرنسيين ، ثمّ ما ترتّب على ذلك من نتائج غير حميدة تعارض و الأهداف التي كان "مونتسكيو" ينشد تحقيقها ، ممّا أدى في النهاية إلى صرف النظر عن تلك الفكرة و تبني فكرة الفصل النسبي بدلاً منها² .

و مع أن هذا الرأي لم يظهر إلّا بعد الإخفاق الذي منيت به فكرة الفصل المطلق إثر وضعها موضع التطبيق ، إلا أنه يحظى بتأييد عدد كبير من الفقهاء .

-قصور رأي القائلين بالفصل النسبي عن معالجة أوجه النقص في أفكار مونتسكيو :

إذا تأملنا الرأي القائل بأن "مونتسكيو" ناشد الفصل النسبي ، فإننا نجد أنه ينصبّ على جانب واحد من جوانب نظرية "مونتسكيو" ، و هو ذلك المتعلّق بالمدى الذي يجب أن يتّسم به الفصل بين السلطات ، و من ثمّ فهو ينصبّ على ما إذا كان الفصل بين السلطات ينبغي أن يكون مطلقاً أم نسبياً ، و قد أفلح أصحاب هذا الرأي في إيراد العديد

¹ لمزيد من التفصيل أنظر : د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 126 و ما بعدها ؛

Paul de mellis : op.cit P 238 ets .

² د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 324 - 325 ؛ د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 125.

من الحجج المؤيدة لوجهة نظرهم القائلة بأن "مونتسكيو" لم يقصد بنظريته الفصل بين السلطات الفصل المطلق بل الفصل النسبي¹.

غير أن هذا الرأي إذا كان يبرئ نظرية "مونتسكيو" من عيب جسيم علق بها نتيجة خطأ في تفسيرها ، فإنه يقصر عن علاج أوجه النقص الأخرى في النظرية المذكورة، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن تلك النظرية قد انبثقت من فلسفة سياسية معينة كان "مونتسكيو" يعتنقها ، و من ثم فإنها ينبغي أن تقوم ضمن نطاق تلك الفلسفة و في إطارها.

و يمكن إجمال أهم أوجه النقص فيما يلي² :

أولاً- إذا كان أصحاب الرأي القائل بأن "مونتسكيو" نادى بالفصل النسبي بين السلطات قد أوردوا من كتاباته فقرات يقرّ فيها للبرلمان بالحق في بسط رقابته على السلطة التنفيذية و للسلطة التنفيذية بالحق في دعوة البرلمان للانعقاد و فضّ دوراته فضلاً عن قيامه بتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان ، إلا أنهم لم يستطيعوا أن يوردوا من كتاباته ما يدلّ على أنه أقرّ للسلطة التنفيذية بالحق في إصدار اللوائح بأنواعها المختلفة كاللوائح التنفيذية و لوائح المصالح المرافق العامة و لوائح الضبط و لوائح الضرورة و غيرها ، مما يمثل نقصاً في نظريته يتعدّر تداركه .

ثانياً- ذهب "مونتسكيو" في نظريته في الفصل بين السلطات إلى وجوب إعطاء البرلمان مكانة أسمى من مكانة كل من السلطتين التنفيذية و القضائية على أساس أنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب ، غير أنه من ناحية أخرى دعا إلى وجوب أن يتكوّن

¹ د./ سعاد الشرقاوي ، مرجع سابق ، ص 127 .

² د./ سعاد الشرقاوي ، نفس المرجع ، ص 127 و ما بعدها .

البرلمان من مجلسين : مجلس منتخب من قبل الشعب و مجلس غير منتخب من قبله يضم أبناء الطبقة الأرستقراطية ، كما دعا إلى أن يكون اتفاقهما ضرورياً لصدور أي قانون .

و هاتان الفكرتان لا يمكن التوفيق بينهما ، ذلك أن الفكرة الأولى تجعل من الانتخاب أساساً لإعطاء البرلمان مقاماً أسمى من السلطتين الآخرين و ترجيح كفته عليهما، أما الفكرة الثانية فإنها تهدر هذا الأساس أو تطرحه جانباً ، إذ أنها تجعل اتفاق المجلسين ضرورياً لصدور أي قانون ، و من ثم فإنها تسوي بين المجلس المنتخب من قبل الشعب و المجلس غير المنتخب من قبله .

ثالثاً-إضافةً إلى ذلك ، فإن فكرة "مونتسكيو" القائلة بأن البرلمان ينبغي أن يتكوّن من مجلسين أحدهما منتخب من قبل الشعب و آخر ينتقى أعضاؤه من قبل السلطة التنفيذية ، ينتقص من فكرة أخرى من أفكار "مونتسكيو" هي فكرة قيام البرلمان بالحدّ من استبداد السلطة التنفيذية التي كانت في ذلك الحين حكراً على الملوك يمارسونها بواسطة سلطاتهم الشاملة ، ذلك أن البرلمان لن يكون في حالة كهذه في وضع يمكنه من القيام بهذه المهمة ، لأن جزءاً أساسياً منه - وهو المجلس غير المنتخب - ينتقى أعضاؤه من طرف السلطة التنفيذية التي لا بدّ أن تأخذ بنظر الاعتبار عند انتقائها لهم مدى ولائهم لها و تأييدهم لسياستها ، و لأن "مونتسكيو" يعتبر ذلك المجلس غير المنتخب شرطاً ضرورياً لصدور أي قانون من البرلمان .

و هكذا بينما كان "مونتسكيو" يستهدف بنظريته في الفصل بين السلطات الحدّ من سلطات الملوك التي كانوا يمارسونها عن طريق السلطة التنفيذية ، فإن نظام الحكومة المختلطة الذي يقترحه إطاراً لإعمال تلك النظرية يؤدي في الواقع إلى إبقاء السلطة التنفيذية في مركز أقوى من البرلمان ، ممّا يتعدّر معه على السلطة الأخيرة الحدّ من استبداد السلطة التنفيذية أو طغيانها بصورة فعّالة أو مؤثّرة .

رابعاً- أهدر "مونتسكيو" مبدأ المساواة القانونية بين الأفراد في ممارستهم للحريات السياسية ، فقد كان "مونتسكيو" من دعاة التمييز الطبقي و نادى إلى أن تكون للأغنياء أصوات انتخابية تفوق ما للفقراء منها ، كما دعا إلى حرمان الفئة الدنيا من الفقراء من ممارسة الانتخاب ، و قد تأثر نظام الانتخاب الذي صدر في أعقاب الثورة الفرنسية بوجهة نظر "مونتسكيو" هذه ، إذ قصر ممارسة الانتخاب على الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط مالية معيّنة .

و لما كان "مونتسكيو" يرى أن الغاية الأساسية لكل نظام من نظم الحكم هي تحقيق الحرية الفردية فإن السؤال الذي يرد على الأذهان هو : كيف يمكن تحقيق الحرية الفردية من غير إعمال مبدأ المساواة بين الأفراد في ممارسة الحريات السياسية ؟

خامساً - إن التطور الذي طرأ على الواقع السياسي في النظم السياسية لم يكن في حقيقته إلا نتيجةً للتطور الذي طرأ على الواقع الاقتصادي و الاجتماعي في تلك الدول نتيجة تغييرات حاسمة شملت مجالات الحياة المختلفة ، و هذه التغييرات لم يعرها "مونتسكيو" اهتماماً في كتاباته كما لم تحظ بنصيب من أفكاره .

فقد أدى ظهور الصناعة الحديثة و نموها المطرد إلى ظهور طبقة كبيرة من العمال الأجراء الذين شكّلوا الأغلبية العظمى من أبناء المجتمع ، كما أن التقدم العلمي و التكنولوجي و انتشار العلم و زيادة الخدمات الحكومية أدى إلى ظهور طبقة من أصحاب الحرف و المهن و هي طبقة لم يكن لها وجود من قبل .

و بالنظر لأن النظم الانتخابية التي كان معمولاً بها كانت تتسم بالتمييز الطبقي ، فإن التعارض أخذ يظهر بصورة واضحة و جلية بين النظام السياسي القائم و البنين الاجتماعي الجديد ، و لأجل رفع هذا التعارض الذي بات يهدّد الاستقرار الاجتماعي اضطرت الحكومات الغربية إلى توسيع القاعدة الانتخابية حتى تصبح أحسن تمثيلاً للواقع

الاجتماعي و هو ما ترتب عليه في النهاية الإقرار بحق الاقتراع العام للمواطنين كافة ، و قد تحقّق ذلك في فرنسا عام 1848 ، أما في إنجلترا فقد بدأ الاتجاه نحو الإقرار بهذا الحق يظهر منذ عام 1832 ، ثمّ ما لبثت الحكومات الغربية الأخرى أن سارت في هذا السبيل .

و من ناحية أخرى ، فإن إقرار الحكومات الغربية بحق الاقتراع العام للمواطنين ما لبث أن ترتب عليه نتائج أخرى ، فقد أدى الإقرار بهذا الحق إلى أن يلج الحياة السياسية حشود جماهيرية هائلة تضمّ العمال و غيرهم من ذوي الدخل المنخفض ، و ما لبثت هذه الحشود الجماهيرية أن أخذت تضغط بشدّة على الحكومات الغربية لأجل رفع أجورها و تحسين ظروف عملها و توفير الرعاية الصحية و الاجتماعية و الثقافية لها ، ممّا أرغم تلك الحكومات على إصدار العديد من التشريعات الاجتماعية المحقّقة لتلك الأغراض ، ثمّ إنشاء العديد من المؤسسات العامة لكفالة تنفيذ تلك التشريعات ، و هو ما أدى بدوره إلى زيادة دور السلطة التنفيذية في الحياة العامة ، و قد رافق هذا التطوّر تطور آخر بحيث تحوّلت نظرة الجماهير إلى حكّامها من نظرة تطلّ لها الريبة و الحذر إلى نظرة تتسم بالثقة و الاطمئنان ، و من ثمّ فإن تدخل الحكّام في الحياة العامة لم يعد أمراً مستنكراً كما كان من ذي قبل ، بل أمراً مطالباً به من قبل تلك الجماهير ذاتها التي باتت تعوّل عليهم لإشباع حاجاتها التي أخذت تتزايد باطراد كنتيجة للتعدّد المستمر في الحياة الاجتماعية ، كما أصبحت تعوّل عليهم أيضاً لتحقيق ما تصبوا إليه من رفاهية و رخاء ، الأمر الذي أدى إلى امتداد نشاط السلطة التنفيذية إلى جميع مجالات الحياة العامة .

و بالرجوع إلى نظرية "مونتسكيو" في الفصل بين السلطات نجد أنه يقصر مهمّة السلطة التنفيذية على تطبيق القوانين التي يصدرها البرلمان و دعوة البرلمان للانعقاد و فضّ دوراته و الامتناع عن تنفيذ القوانين في حالات خاصة ، ممّا يدلّ على أن "مونتسكيو" لم يستطع التنبؤ بما سيطرأ على الحياة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية من تعقيد و تغيير،

مع أن مقدّمات هذا التغيير و ذلك التعقيد أخذ في الظهور في الفترة التي صاغ نظريته فيها.

سادسا - إن تعاظم دور السلطة التنفيذية في الحياة العامة في النظم السياسية و ما أدى إليه من ازدياد دورها في إصدار القواعد القانونية عن طريق اللوائح ما لبث أن بلغ - بصدور دستور 1958 الفرنسي - مدى تجاوز حتى المدى الذي رسمته فكرة الفصل النسبي بين السلطات في أكثر مدلولاتها مرونةً و اعتدالاً .

و يرى الفقهاء أن هذا التغيير الذي أحدثه دستور 1958 يعتبر تغييراً جذرياً في العلاقة بين القانون واللائحة ، إذ بعد أن كان القانون هو الأصل و اللائحة تمثّل استثناءً عليه ، أصبحت اللائحة هي الأصل و القانون يمثّل استثناءً عليها في مجال التشريع ، ممّا يعني أن اختصاص البرلمان في ممارسة التشريع أصبح اختصاصاً استثنائياً بينما أصبح اختصاص الحكومة في ممارسة التشريع عن طريق اللوائح اختصاصاً عاماً¹ .

و إذا ما رجعنا إلى نظرية "مونتسكيو" في الفصل بين السلطات فإننا نجد أن الجدل ما زال قائماً حول ما إذا كان "مونتسكيو" قد أقرّ للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية أم أنه لم يقرّها بذلك ، و هذا يدلّ على البون الشاسع بين ما رسمته النظرية المذكورة من تصوّر و ما تحقّق على صعيد الواقع .

سابعا - إضافةً إلى ما تقدّم ، فإن تبني النظم السياسية لمبدأ الاقتراع العام ما لبث أن أدى إلى أن تتحوّل الأحزاب السياسية من مجرد تجمّعات غير منظمة تضمّ عدداً محدوداً من الأفراد إلى قوى جماهيرية منظمّة تنظيمياً دقيقاً تضمّ تحت لوائها أعداداً هائلة من الأعضاء ، و لم تكد تمرّ غير فترة وجيزة حتى أصبحت تلك الأحزاب سمة ملازمة للحياة

¹ Walline : Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 , 1959 , P699.

السياسية ، بحيث أصبحت اتجاهات نظم الحكم و الأشخاص الذين يتولّون قيادتها تتحدّد على ضوء اتجاهات القوى الحزبية التي تفوز في الانتخابات العامة و الأشخاص الذين يتولّون قيادتها ، بحيث أصبحت القرارات المتعلقة بالشؤون العامة يجري اتّخاذها من قبل الأجهزة القيادية للأحزاب السياسية الحاكمة قبل اتّخاذها من قبل البرلمان أو السلطة التنفيذية .

و تتجلى هذه الظاهرة أكثر ما تتجلى في الدول التي يتنافس على حيازة السلطة فيها حزبان رئيسيان كإنجلترا ، حيث يتنافس على السلطة فيها حزب المحافظين و حزب العمال ، و كالولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يتنافس على السلطة فيها الحزب الديمقراطي و الحزب الجمهوري .

ففي نظام الحكم البرلماني في إنجلترا تتألّف الوزارة - بحكم الدستور - من أعضاء الحزب الحاصل على الأغلبية المطلقة في البرلمان مع وجوب أن يكون أعضاء الوزارة - كلّهم أو جلّهم - أعضاء في البرلمان ، و هذا يعني أن الحزب الذي يمسك بمقاليد السلطة التنفيذية هو ذاته الذي يمسك بمقاليد السلطة في البرلمان عن طريق الأغلبية المطلقة التي يملكها ، مع ما يترتّب على ذلك من قيام علاقة تعاون وثيق بين السلطتين بدلاً من قيام علاقة توازن بينها ، و هو ما ترتّب عليه تركيز السلطتين - من حيث الواقع - بيد قيادة الحزب الحاكم بدلاً من توزيعها على هئتين مستقلّتين كما يقضي بذلك منطق مبدأ الفصل بين السلطات .

أما في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية فإن الحزب الذي يفوز زعيمه برئاسة الجمهورية غالباً ما يفوز بالأغلبية المطلقة في الكونجرس ، ممّا يعني أيضاً أن الحزب الذي يقبض بزمام السلطة التنفيذية هو الذي يقبض بزمام البرلمان ، على الرغم من

الفصل العضوي بين السلطتين ، مع ما يترتب على ذلك من صيرورة السلطتين متركَزة لدى قيادة الحزب الحاكم من حيث الواقع .

و من ذلك يتضح أن ظاهرة الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية الغربية قد تركت هي الأخرى أثرها على مبدأ الفصل بين السلطات بحيث أصبح الفصل بين السلطات من الناحية الواقعية مختلفاً عما هو عليه من الناحية النظرية ، و هو أمر لم يأخذه "مونتسكيو" في حسبانته عند صياغته لذلك المبدأ .

2- تعدّد قراءات مبدأ الفصل بين السلطات¹ :

بما أن "مونتسكيو" لم يتعرّض للطريقة التي ينبغي توحيها لتوزيع الوظائف بين أجهزة الدولة مكتفياً فقط بما يجب تلافيه لتجنّب تركيز السلطة و الانفراد بها حتى لا يؤول الأمر إلى ملكية مطلقة ، فلا غرابة أن تعدّد القراءات و تتباين التأويلات التي تتعلّق بإدخال مبدأ الفصل بين السلطات حيّز التنفيذ ، ممّا سبّب تحبّطاً- في تفسير و تطبيق المبدأ- ينمّ على ضبابية النظرية التي صاغها "مونتسكيو" .

فهذا المبدأ الأساسي و إن كان مشاعاً بين مختلف الديمقراطيات الغربية إلا أنه لم يجسّد بنفس الطريقة في كل واحدة منها ، و نتج عن ذلك تعدّد التغييرات المؤسساتية حول محور "السلطة توقف السلطة" التي اعتبرت قطب الرّحى في تفكير هذا الفيلسوف .

و تختلف هذه التغيّرات حسب أهمية التحديدات المزمع الأخذ بها و كذلك حسب درجة التوازنات التي يرجى الحصول عليها أو تفاديها ، لكنها مع ذلك تنضوي في مجموعها تحت التسمية نفسها التي أضحت الشغل الشاغل للديمقراطيات المعاصرة رغم التطويع الذي عرفه المبدأ في ظلّ تأثير الانتشار المتزايد له في عديد من أقطار العالم .

¹ د./الأزهر بوعوي ، مرجع سابق ، ص 33 .

1-القراءة الجامدة :

إن اللبس الحاصل في فهم مقاصد واضع مبدأ الفصل بين السلطات ناتج عن عدم تنصيبه صراحةً على المحتوى الذي يعطيه لهذا المبدأ ، و قد يفيد لفت النظر هنا إلى أن عبارة الفصل بين السلطات لم ترد قط صراحةً في كتابات مونتسكيو ، إنما هي استنتاجات مسترسلة وردت تبعاً عند من تولوا التعليق على مؤلفاته¹ .

إن هذه التفسير يفرز قاعدتين يقوم عليها الفصل بين السلطات هما الاستقلال العضوي و الاختصاص الوظيفي .

أ.الاستقلال العضوي :

يعني الاستقلال العضوي عملياً أن الأشخاص الذين تتكوّن منهم كل من السلطتين يجب ألاّ يستمدّوا صفتهم و مشروعيتهم من السلطة الموازية ، كما يجب ألاّ يقع فصلهم أو عزلهم بصفة اعتباطية من قبلها ، و تبعاً لذلك فإنه يحجر العمل بنظام المسؤولية الوزارية جماعية كانت أم فردية أمام البرلمان ، كما يحجر أيضاً حلّ البرلمان من قبل السلطة التنفيذية ، و فضلاً عن ذلك يحجر الجمع بين صفة نائب البرلمان و صفة عضو في السلطة التنفيذية بل و حتى الاتصالات بصفة مباشرة بين المنتخبين لسلطة ما و المنتخبين لسلطة موازية ، و إذا لم تحترم هذه الضوابط فإن الاستقلالية تنعدم² .

ب.الاختصاص الوظيفي:

أما الاختصاص الوظيفي فالقصد منه أن لكل سلطة وظيفة معيّنة عليها أن تقوم بها و أن تتحمّلها برمتها ، كما عليها بالتوازي أن تمتنع عن التدخل بأي شكل من

¹ د./الأزهر بوعوي ، مرجع سابق ، ص34 .

² د./الأزهر بوعوي ، نفس المرجع ، ص35 ؛ د./ محمد صالح الطراونة ، مرجع سابق ، ص 85 .

الأشكال في وظائف السلطات الأخرى ، فالدولة في هذا التصور تمارس ثلاث وظائف رئيسية تتمثل تباعاً في سن التشريعات أو القوانين و تنفيذها و كذلك في فضّ النزاعات التي يمكن أن تقوم بين الأشخاص ، و تتولى كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث ممارسة إحدى هذه الوظائف فلا تتعدّاها إلى ممارسة و وظيفة أخرى ، و يعدّ الاختصاص الوظيفي في حدّ ذاته قاعدة من القواعد التي يتجلى من خلالها الفصل بين السلطات .

2-القراءة المرنة¹ :

على نقيض ذلك كرّس لفيف آخر من فقهاء القانون و رجال السياسة قراءة ثانية لأفكار "مونتسكيو" أقلّ بساطة تقوم على الفصل المرن بين السلطات مستمدة من التجربة الدستورية الانجليزية .

و قد عمل بهذا النظام أيضاً في فرنسا خلال فترات عديدة من تاريخها ، منها الميثاق الدستوري المؤرخ في 4 جوان 1814 الذي قامت بمقتضاه ملكية جويلية و كذلك ميثاق 14 أوت 1830.

أ.إقرار ضرورة التفاعل:

يستند الفصل المرن لسلطات إضافة إلى التفريق العضوي و توزيع الوظائف بين مختلف هياكل الدولة إلى إقرار ضرورة التفاعل بين مؤسسة البرلمان و السلطة التنفيذية ، فالتوازن بين السلطتين من هذا المنطلق لا يعني أن تبقى كل سلطة معزولة تماماً عن الأخرى بل يفترض لا محالة تعاوناً و تعاضداً بما يحقق الانسجام المنشود .

¹ د.الأزهر بوعوني ، مرجع سابق ، ص 37 و ما بعدها ؛ د./ محمد مصطفى ، نظريات الحكم و الدولة ، مركز الحضارة لتنمية الفكر الاسلامي ، الطبعة الثانية ، سنة 2007 ، ص 76 و ما بعدها .

ب.تنوع وسائل التأثير المتبادل:

من جانب آخر فإنه باستطاعة كل سلطة سياسية برلمانية كانت أم حكومية أن تذهب إلى أبعد من ذلك و تضع حداً للوجود القانوني للأخرى .

فالبرلمان قادر على إجبار الحكومة على الاستقالة بسحب الثقة منها بعد المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة و التي تكون ضرورية لتنفيذ سياستها كالمصادقة على الميزانية مثلاً ، و تعدّ ممارسة هذه الصلاحية تجسيماً لمبدأ مسؤولية الحكومة.

و بدورها تستطيع الحكومة أن تلجأ عند الاقتضاء إلى حلّ البرلمان و تنظيم انتخابات تشريعية جديدة سابقة لأوانها ، و يعد حلّ البرلمان سلاحاً موازياً و مضاداً بين أيدي الحكومة حتى لا ينفرد البرلمان بالسلطة ، فالنواب الذين يستمدّون من الدستور حق سحب الثقة من الحكومة مدعوون إلى التفكير ملياً قبل استعمال هذه الصلاحية إذ بإمكان الحكومة أن تفضّل حلّ البرلمان و الاحتكام إلى الشعب على تقديم استقالتها ، و قد تمثّل عودة النواب إلى قواعدهم مجازفة تكلفهم ثمناً باهضاً إذ لا تضمن بالضرورة فوزهم مجدداً بمناصب نيابية في المجتمعات التعدّدية .

المطلب الثاني - اتجاه الفكر الدستوري المعاصر إلى نظام تركيز السلطة العقلان :

نظراً لتباين تفسير مبدأ الفصل بين السلطات بين الفصل التام و الفصل المرن ذهب التقسيم التقليدي للأنظمة السياسية من منظور مبدأ الفصل بين السلطات إلى ثلاثة أنظمة : النظام الرئاسي ، النظام البرلماني ، النظام المجلسي .

إلا أن التطور الحديث للأنظمة النيابية في الفكر السياسي المعاصر وما صاحبه من اختلال التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية كان له بالغ الأثر في زعزعة الثقة بمبدأ الفصل بين السلطات و إصابته بالضعف و الوهن ، بل يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات قد أصابه الوهن والشيخوخة نظراً لأن الفكر المعاصر يقوم على أساس عدم وجود فواصل بين سلطات الدولة عند ممارستها لوظائفها¹ ، و كان اختلال التوازن بين السلطات في الوقت الحاضر سبباً رئيسياً لمناداة بعض الفقهاء بهجر المبدأ و اعتناق مبدأ جديد قائم على التدرج بين السلطات من الناحية العضوية و اندماج نسبي من الناحية الوظيفية - التركيز العقلان للسلطة - لا الفصل بينها ، و قد ساهمت عدّة أسباب في اختلال التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية من جهة و زعزعة الثقة في مبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى .

و في حقيقة الأمر فإن نظام تركيز السلطة العقلان Rationaliser le système de concentration du pouvoir القائم على هيمنة سلطة معينة على غيرها من السلطات في الدولة إنما يعتبر الصورة المعاصرة لتركيز السلطة Forme contemporaine de la concentration du pouvoir ، حيث ارتبط ذلك النظام في الماضي بشخص الحاكم في النظم الدكتاتورية ، أما في الفكر المعاصر فأصبح نظام تركيز السلطة مرتبطاً بإحدى السلطات الحاكمة في النظم الديمقراطية ،

¹ د. /ثروت بدوي ، النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 308 .

و بنظرة متأنية يتّضح أن نظام تركيز السلطة بثوبه الجديد la concentration du pouvoir avec ça nouvelle forme لم يهجر مبدأ الفصل بين السلطات كلية ، بل استنبط منه فكرة تعدّد الهيئات دون أن يقيم المساواة و التوازن فيما بينها ، إذ كرّس سيطرة و هيمنة السلطة التنفيذية على بقية المؤسسات حتى في المجال التشريعي لدرجة أدّت إلى ازدواج ممارسة الوظيفتين التشريعية و التنفيذية في أغلب النظم السياسية المعاصرة .

الفرع الأول - ماهية تركيز السلطة:

تحرص النظم السياسية المعاصرة على التأكيد ألّا توزّع السلطات على هيئات متعدّدة بشكل متوازن و متساو ، و في الواقع إن الحقائق النظرية و العملية تلفظ هذا الطرح و تقرّ أن هذه النظم تأخذ بمبدأ التركيز المعقلن للسلطة ، حيث تكون السلطة الحقيقية في يد هيئة واحدة أو شخص واحد في حين تكون الهيئات الأخرى مجرد هيئات تابعة أو ثانوية و هكذا أصبح لهذا الحاكم أو تلك الهيئة مركز الصدارة على السلم الهرمي للنظام القانوني للدولة¹ .

¹ و هو الرأي الذي يقول به كلّ من الدكتور ثروت بدوي و الدكتورة سعاد الشرفاوي . ويستطرد الدكتور ثروت بدوي قائلاً " إن تفسير ذلك أن توزيع السلطة بقصد الحد منها وجدت في وقت كان الحاكم لا يمثل الشعب و لا ينبثق منه ، و قد وجد دعاة المبادئ الحرة في ذلك الوقت أن الوسيلة إلى منع الحاكم من الاستبداد و الاعتداء على الحريات تكون بتوزيع سلطاته المطلقة بينه و بين ممثلي الشعب ، أما اليوم و قد أصبح الشعب صاحب السلطة الحقيقية بمارسها عن طريق ممثليه ، قامت عقيدة في عدم ضرورة توزيع السلطة بقصد الحد منها ، بل سيكون استخدامهم للسلطة مقصودا به خير الشعب و تحقيق رفاهيته ، لذلك نجد الاتجاه السائد في النظم المعاصرة قد سار نحو تركيز الاختصاصات في الهيئات و الحكام ، و أصبح لهذا الحاكم أو تلك الهيئة مركز الصدارة على السلم الهرمي للنظام القانوني للدولة . ينظر : د. / ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 311-312 .

1- تركيز السلطة في النظم البدائية:

لم تكن فكرة توزيع السلطة لتثور في المجتمعات البدائية نظراً لمحدودية مشاكلها مقارنةً بالمجتمعات المتمدّنة ، و بالتالي لم تقم ضرورة لمعرفة ما إذا كان الأصلح تركيز السلطة أو توزيعها ، فضلاً عن ارتباط السلطة بشخص الحاكم و اعتبارها ملكاً خاصاً به ، و من ثمّ كانت السلطة تتركز في يد ذلك الحاكم وحده يمارس اختصاصاتها بصورة مطلقة¹ .

2- توزيع السلطة في فجر العصور الحديثة:

أكّدت التجارب الدستورية عبر التاريخ البشري وجود ارتباط فعلي بين نظام تركيز السلطة و مظاهر الطغيان و الاستبداد² .

و درءاً لهذا الخطر ، كان لا بدّ من توزيع السلطة مع إقامة نوع من المساواة و الرقابة بين مؤسسات الدولة ، و لهذا الغرض لعبت الدعوة الديمقراطية دوراً كبيراً في تجسيد فكرة توزيع السلطة على أساس التوازن و الاعتراف للشعب بحقه في السلطة مما أدى إلى قيام هيئات متعدّدة تمثّل الشعب وتشارك الملوك في الحكم ، بعد أن كانت

¹ لمزيد من التفصيل يراجع : د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 303 .

² ولا يعني ذلك أن تركيز السلطة مرادف للسلطة المستبدّة ، و ليس ذلك إطلاقاً ، لأنه ليس ثمة مانع منطقي من أن يكون الحاكم الذي يستجمع بين يديه جميع الامتيازات المرتبطة بالسلطة حاكماً صالحاً يستمع إلى مشاكل المحكومين ويستعدي في ممارسته لاختصاصاته بمطالبهم ورغباتهم ويحترم حرياتهم وحقوقهم ، هذا من الناحية النظرية المجردة ، ولكن من الناحية العلمية ، أثبت التاريخ أن تركيز السلطة غالباً ما يعرض حريات المحكومين للخطر وحقوقهم للضياع ، وأن الحاكم الذي يركّز السلطة بين يديه كثيراً ما يستخدمها لتحقيق أغراضه الشخصية و إشباع نزواته الخاصة ، أو على الأقلّ لا يأبه في ممارسته لاختصاصاته برغبات المحكومين ومطالبهم . ينظر : د./ ثروت بدوي ، نفس المرجع ، ص 304 .

السلطة مركّزة في يد شخص الملك . ومن هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات كوسيلة لحماية الحقوق و الحريات و آلية للحيلولة بين الحاكم و الاستبداد¹.

و في الواقع كلّ هذه التطوّرات أدّت إلى اختلاط فكرة توزيع السلطة مع مبدأ الفصل بين السلطات .

3- التمييز بين فكرة توزيع السلطة و مبدأ الفصل بين السلطات :

في الحقيقة ، يمكن أن نقيم التفرقة بين فكرة توزيع السلطة و مبدأ الفصل بين السلطات على ضابطين² :

الضابط التاريخي :

فكرة توزيع السلطة La répartition du pouvoir فكرة حديثة ظهرت بظهور المدنية وتعدّد مشاكل الدولة المتمدّنة وعجز الحكّام عن الانفراد بسلطانهم ، الأمر الذي أدى بمؤلاء الحكّام إلى التزول عن بعض اختصاصاتهم شيئاً فشيئاً ، وإقامة هيئات إلى جانبهم تشاركهم في الحكم .

بينما نشأ مبدأ الفصل بين السلطات بصورته الحديثة منذ القرن السادس عشر بفضل دعوة الكتاب و المفكرين بضرورة الفصل بين السلطات و ضرورة إقامة نوع من الاستقلالية أثناء مباشرتها لوظائفها ، و بفعل ظهور المبدأ الديمقراطي وانتشار الدعوة للحريات والحقوق الفردية ، الذي كان الطابع المميّز للقرن السادس عشر و القرون التالية.

¹ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، 304 .

² لمزيد من التفصيل يراجع : د./ ثروت بدوي ، نفس المرجع ، ص 306 و ما بعدها .

الضابط الوظيفي :

تعني فكرة توزيع السلطة تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع من تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحد ، بيد أن مبدأ الفصل بين السلطات يذهب إلى أبعد من ذلك ، لأنه يفترض سلفاً تعدد الحكام ثم ينظم العلاقة التي تقوم بينهم ، ويجعلها على أساس الفصل أو إقامة الحواجز بينهم .

و تفصيل ذلك ، أن مبدأ الفصل بين السلطات يفترض مسبقاً وجود هيئات حاكمة متعددة ويبحث في تحديد نوع العلاقة التي تقوم بين تلك الهيئات المختلفة ، هل نفصل بينها فصلاً مطلقاً ونجعلها هيئات مستقلة تماماً كل منها عن الأخرى (مبدأ la séparation rigide entre les pouvoirs أم نفصل بينها فصلاً مرناً مشرباً بروح التعاون والمشاركة في ممارسة بعض الاختصاصات مع حفظ مركز التعادل بينها والإبقاء على مبدأ المساواة فيما بينها مبدأ الفصل المرن بين السلطات La séparation souple entre les pouvoirs ، أم نقيم العلاقة بينها على أساس من التدرج الهرمي Hiérarchie de l'autorité للسلطة الذي يجعل إحدى تلك الهيئات في مركز القمة بالنسبة للهيئات الأخرى وهو ما نسميه نظام التركيز المعقلن للسلطة ؟

الفرع الثاني - السلطة بين الفصل والتركيز في النظم السياسية المعاصرة:

على الرغم من إدعاء قيام النظم السياسية المعاصرة على أساس التعدد العضوي و التوازن الوظيفي بين مؤسساتها ، فإن توزيع السلطات بين هذه الهيئات لا يتم - نظرياً و واقعياً - بصورة عادلة و متوازنة ، بل يحدث غالباً تمييز السلطة التنفيذية - بقيادة و توجيه رئيس الدولة - بمنحها اختصاصات واسعة و وظائف متعددة ، على نحو يجعل منها سلطة تسيطر و تهيمن على ما عداها من السلطات ، لذا يلاحظ

أن نظام التركيز المعقلن للسلطة الذي تمين فيه هيئة معيّنة على غيرها من الهيئات في الدولة هو النظام الشائع في معظم النظم السياسية المعاصرة .

و تفصيل ذلك ، يقول الدكتور ثروت بدوي : أن فكرة الحدّ من سلطات الحاكم وحماية المحكومين من طغيانه واستبداده كانت وليدة المبادئ الحرّة و المذهب الفردي ، و قد استعان دعاة هذه المبادئ بفكرة توزيع السلطة لتحقيق غاياتهم في حماية الحريات ومنع الاستبداد فأقاموا توزيعهم للسلطات على أساس المساواة بين الهيئات الحاكمة المختلفة ، وجعلوا كلاً منها بمثابة رادع لغيرها يمنعها من الاستبداد والتحكّم، أما وقد ولّت تعاليم المذهب الفردي ولم تعد حماية الأفراد هي الهدف السامي الذي تسعى إليه الدولة الحديثة ، بل أصبح هدفها حماية الجماعة الحديثة ، لذلك نجد النظم السياسية المعاصرة لم تفسّر مبدأ توزيع السلطة بمعنى الفصل بين السلطات كما كان يفعل دعاة المبادئ الحرّة وإنما تفسّره بمعنى تعدّد الهيئات الحاكمة في الدولة ، دون أن تعني باحترام الفواصل بينها أو بكفالة استقلال كل منها ، بل إن الاتجاه السائد في النظم المعاصرة يكتفي من فكرة توزيع السلطة بالمظهر دون الجوهر ، إذ يجعل السلطة الحقيقية مركّزة في يد هيئة حاكمة واحدة ، ويخضع بقية الهيئات لها ، وقد تحقّقت هذه الظاهرة ، لا في النظم الدكتاتورية فقط ، بل وفي الأنظمة الديمقراطية كذلك ، غاية الأمر أن ظاهرة تركيز السلطة الحقيقية تتم لصالح فرد مطلق يفرض على الشعب في النظم الدكتاتورية ، ولصالح الهيئة أو الحاكم الذي يمثّل الشعب في النظم الديمقراطية¹ .

و يعطي الدكتور ثروت بدوي تفسيراً منطقياً لهذا التحوّل مفاده : أن فكرة توزيع السلطة بقصد الحدّ منها وجدت في وقت كان الحاكم لا يمثّل الشعب ولا ينبثق

¹ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 310 و ما بعدها .

منه ، وقد وجد دعاة المبادئ الحرّة في ذلك الوقت أن الوسيلة إلى منع الحاكم من الاستبداد والاعتداء على الحريات تكون بتوزيع سلطانه المطلق بينه وبين ممثلي الشعب.

يضيف الدكتور ثروت بدوي : أما اليوم وقد أصبح الشعب صاحب السلطة الحقيقية ، لا يشاركه فيها ملك أو أمير ، قامت عقيدة في عدم ضرورة توزيع السلطة بقصد الحدّ منها ، فتوزيع السلطة في الماضي كان الوسيلة إلى الحدّ من سلطات الحاكم الذي لم يكن ممثلاً للشعب ، أما وقد أصبحت السلطة في يد الشعب يمارسها عن طريق ممثليه ، فإن الحدّ من هذه السلطة لم يعد مبرّراً ، لأنه ليس ثمة خطر في أن يستبدّ ممثّلوا الشعب بما في أيديهم ، بل سيكون استخدامهم للسلطة مقصوداً به خير الشعب وتحقيق رفاهيته ، لذلك نجد الاتجاه السائد في النظم المعاصرة قد سار نحو تركيز الاختصاصات الهامة في أيدي الهيئة أو الحاكم الذي يكون أكثر تمثيلاً للشعب بالنسبة إلى غيره من الهيئات والحكّام ، وأصبح لهذا الحاكم أو تلك الهيئة مركز الصدارة في السلم الهرمي للنظام القانوني للدولة¹ .

الفرع الثالث - مبدأ التركيز المعقلن للسلطة وانحياز الفصل بين السلطات:

نشأ مبدأ الفصل بين السلطات بقصد أن تكون كلّ سلطة رقيبّة على أعمال السلطات الأخرى وأن تحول بينها وبين إساءة استعمال اختصاصاتها ، غير أن ذلك الهدف لا يمكن تجسيده ما لم تتحقّق المساواة والتعادل بين مؤسسات الدولة ، فالمؤسسة الدستورية لن يكون في مكنتها أن تحول بين السلطة العليا وبين إساءة استخدامها لاختصاصاتها ، فالرقيب إذا كان في مركز التابع بالنسبة لمن يراقبه ، فإنه لن يستطيع أن يمارس قبله سلطة الرقابة ، وبالتالي فإنه لن يستطيع أن يحول دون استبداد السلطة الأعلى .

¹ ينظر : د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 310 و ما بعدها .

بيد أن الفقه التقليدي يرى أنه لتحقيق الفصل بين السلطات لا يلزم أن تكون الهيئات العامة متساوية أو متعادلة فيما بينها ، وأنه من الممكن أن تسمو إحدى الهيئات على غيرها من الهيئات ، دون أن يعدّ ذلك خروجاً أو إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات¹.

و الباحث يخالف هذا الرأي ، و ينحاز بشدّة لوجهة نظر الدكتور ثروت بدوي ، حقيقةً أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يتنافى مع قيام التعاون والتداخل بين اختصاصات الهيئات المختلفة ، ولكن ذلك مشروط ببقاء المساواة و التوازن قائم بين تلك الهيئات ، وإلا انتفى المقصود من الفصل بين السلطات ، أما وقد استبان من التقسيم السابق أن النظم السياسية المعاصرة لا تقيم المساواة و التوازن بين الهيئات العامة فيها ، وأن التطوّر يسير في اتجاه ترجيح كفة الهيئة الأكثر تمثيلاً للشعب²، فإنه يحقّ لنا أن نقول أن مبدأ الفصل بين السلطات في سبيله إلى الانهيار ، وأن القاعدة في النظم السياسية المعاصرة هي تدرّج السلطات لا المساواة بينها من الناحية العضوية ، و اندماج السلطات لا التوازن بينها من الناحية الوظيفية .

مّا تقدّم ، أضحى من الضروري البحث عن مبدأ جديد يكون معياراً فاصلاً لتصنيف النظم السياسية المعاصرة و أساساً يتجاوب مع التطوّر الفكري والسياسي في الدولة المعاصرة .

¹ لمزيد من التفصيل يراجع بيردو ، العلوم السياسية ، الجزء السابع ، الطبعة الأولى ، ص 219 وما بعدها ؛ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 347 .

² لمزيد من التفصيل يراجع : د./ ثروت بدوي ، نفس المرجع ، ص 347-348 .

1- انهيار معيار تصنيف النظم السياسية في الفكر المعاصر :

ساد الفكر السياسي منذ أواخر القرن الثامن عشر تصنيف تقليدي لوظائف الدولة إلى وظيفة تشريعية و وظيفة تنفيذية و أخرى قضائية ، و ارتبط هذا التقسيم بالفقيه الفرنسي "مونتسكيو" في العصر الحديث ، الذي استهدف به توزيع وظائف الدولة على هيئات متعدّدة و ذلك للحيلولة دون استبداد الحكم من جهة ، و وضع الوظيفة التشريعية في مركز أسمى عن بقية الوظائف الأخرى لما تنطوي عليه من وضع قواعد عامة مجردة تطبق على الجميع دون استثناء من جهة أخرى ، و بمقتضى هذا التقسيم بدأ بزوغ شمس مبدأ الفصل بين السلطات القائم في جوهره على توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات ، تمارس كل سلطة وظيفتها مع إقامة نوع من المساواة و التوازن بينهما ، تلك العلاقة التي تعطي لكل سلطة مجالا لرقابة السلطة الأخرى للحيلولة دون إساءة استعمال السلطة¹.

و قد ساد هذا المبدأ قروناً طويلة و اتخذ كمعيار لتصنيف النظم السياسية ، فأتخذته الفقه كفيصل لتحديد النظام السياسي في كلّ دولة على حدة حسب منظورها و تفسيرها للمبدأ : فيوجد النظام الرئاسي و النظام البرلماني و النظام المجلسي.

أولاً- قصور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد شكل العلاقة بين السلطات في الفكر

السياسي المعاصر :

مع إيماننا العميق بالفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر المعاصر إلا أنه فشل في تحديد شكل العلاقة بين السلطات و بصفة خاصة بين البرلمان

¹ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 315 .

و السلطة التنفيذية ، مما كان له أثراً بالغاً في تقرير شيخوخته و قصوره كمعيار لتصنيف النظم السياسية في الوقت الحاضر¹ .

و قد اتخذ مبدأ الفصل بين السلطات ، كما سبق أن فصلناه ، في مجال التطبيق صورتين :

الفصل المطلق بين السلطات و الفصل المرن للسلطات ، و عند تناولنا بالتحليل للصورتين في العصر الحديث ، يتضح بصورة لا تدع مجالاً للشك ما أصاب هذا المبدأ من ضعف و وهن في الفكر المعاصر ، الأمر الذي انعكس على شكل العلاقة بين السلطتين على التفصيل الآتي² :

1- الفصل المطلق بين السلطات :

اتفق الفقه و التطبيق العملي على حقيقة باتت مستقرّة في الفكر الدستوري و السياسي ألا و هي استحالة تطبيق هذه الصورة على بساط الواقع ، فقد أثبتت التجارب العملية أن أمر تحقيق الفصل المطلق بين السلطات يعدّ أمراً وهمياً يتعدّر تحقيقه لتعارضه مع وحدة السلطة في الدولة ، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتدّ جميعاً إلى أصل واحد³ ، كما يعتبر الفصل المطلق بين السلطات - على فرض إمكانية تحقيقه - بمثابة الطريق إلى الاستبداد و العودة إلى الإطلاق في السلطة⁴ ، فيعتبر الفصل المطلق بين السلطات مرحلة انتقالية بين الدكتاتورية الفردية و الدكتاتورية الجماعية ، إذ يؤدي إلى خلق ثلاث سلطات مستبدّة تنعدم الرقابة بينها ،

¹ د./ أحمد شوقي محمود ، مرجع سابق ، ص 431 ؛ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 520 .

² د./ محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 520-521 .

³ د./ ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 325 .

⁴ د./ محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص 521 .

و متى انعدمت الرقابة ظهر فيروس نشوة السلطة من طور الكمون و استشرى في جسد السلطة و أصابها بالعطب و هذا هو الفساد بعينه¹ .

و أمام تعذر تحقيق الفصل المطلق اعتنقت الدساتير التي تطبّق نظام الفصل الجامد بين السلطات - و في مقدّماتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج للنظام الرئاسي- الفصل المرن بين السلطات القائم على علاقة التعاون و التداخل بينها ، و من ثمّ أصبح النظام الرئاسي بمفهومه النظري نظاماً خيالياً و إن كان منصوص عليه في الدساتير و لكن الواقع يلفظه ، فهناك فارق بين الدستور الأمريكي كنصوص دستورية و ذلك الدستور المطبّق على أرض الواقع² ، و بهذا يكون مبدأ الفصل بين السلطات قد فشل في تحديد العلاقة بين السلطات القائمة على الفصل المطلق بينها و ذلك لإجماع الفقه على استحالة تجسيده³ .

2- الفصل المرن بين السلطات :

يعتبر الفصل المرن بين السلطات هو الصورة الحقيقية التي تغيّها "مونتسكيو" ، ذلك الفصل الذي اعتنقته النظم البرلمانية في أغلب الدول ، و الذي يقوم في جوهره على المساواة و التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، ممّا يعطي لكل من السلطتين ممارسة الدور الرقابي المتبادل .

¹ د./ رأفت فودة ، مرجع سابق ، ص 521.

² وهذا الفارق هو الذي حدا بأحد كبار الفقه الفرنسي "بيردو" إلى القول بأن الدستور الأمريكي لم يعد في الواقع مطبقاً ، فهو الآن موجود كرمز لا كقاعدة ، و ذلك لتغير الاعتبارات و الظروف الاجتماعية و النفسية و التاريخية التي كانت ذات تأثير كبير على واضعي الدستور عام 1787 ، يراجع : د./ عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري و الأنظمة السياسية ، مرجع سابق ، هامش ص 288.

³ د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 521-522.

إلا أن المتأمل في حقيقة العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في تلك النظم يجد أنها اتجهت نحو احتلال هذا التوازن لصالح السلطة التنفيذية و غدت فكرة المساواة و التوازن بين السلطتين في مجال التطبيق أمراً نظرياً محضاً ، فقد تعاظم الدور التشريعي لرئيس الدولة و جهازه التنفيذي ، و في نفس الوقت تقلّص دور البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية في مجال التشريع ، الأمر الذي أدى إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية و زيادة نفوذها .

أما عن الرقابة المنصوص عليها في الدساتير للبرلمان تجاه السلطة التنفيذية فلا وجود لها سوى بين سطور هذه الدساتير فحسب لانعدام وجودها و تأثيرها على أرض الواقع .

و على ضوء ما سبق ، لقد أدى نشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى تباين النظم السياسية كل حسب تفسيره لذلك المبدأ ، فإذا كان هذا المبدأ قد ظهر بقصد الحدّ من سلطات الحكّام و منعهم من الاستبداد لضمان حماية الحريات الفردية ، فإنه من المتعيّن تفسيره في ضوء الغاية التي تغيّاها القائلون به ، فإذا كان مضمون المبدأ يتلخّص في ضرورة توزيع وظائف الدولة على عدّة هيئات منفصلة بحيث تستقلّ كلّ منها عن الأخرى في مباشرة وظائفها ، فقد شهد تفسير مبدأ الفصل بين السلطات ، و بصفة خاصة بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، اختلافاً كبيراً إبان ظهور ذلك المبدأ ، و قد نتج عن هذا الخلاف النظري اختلاف الدساتير في تطبيقها له من الناحية العملية تبعاً لاختلاف رؤية واضعي هذه الدساتير في تفسيرها له : فمن الدساتير التي طبّقت الفصل الجامد أو التام بين السلطات la séparation rigide entre les pouvoirs بحيث تستقلّ كل سلطة استقلالاً تاماً عن السلطة الأخرى أثناء

مباشرتها لوظيفتها¹ ، و يطلق على هذا النظام "النظام الرئاسي Le régime présidentiel ، و من الدساتير التي طبقت الفصل المرن بين السلطات La séparation souple entre les pouvoirs و يقوم هذا الفصل على وجود علاقات تعاون و تداخل بين السلطات ، و يطلق على هذا النظام "النظام البرلماني Le régime parlementaire" ، و نجد من الدساتير التي أخذت -على النقيض من مبدأ الفصل بين السلطات- بفكرة اندماج البرلمان و السلطة التنفيذية في قبضة المجلس النيابي ، الذي يمارس كلتا السلطتين معا ، و يطلق على هذا النظام "نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي Le régime d'assemblée"².

و أمام هذه الحقائق التي باتت مستقرّة لدى غالبية الفقه الدستوري ، ذهب البعض إلى اعتماد شكل السلطة التنفيذية و حقيقة الدور الذي تلعبه في الحياة السياسية كمعيار جديد يقوم عليه تصنيف النظم السياسية ، و أطلق عليه " المعيار الشكلي " لتعذّر تحقيق فكرة الفصل المطلق بين السلطات في مجال التطبيق العملي ، بالإضافة إلى عدم وجود ضوابط أو قيود لفكرة الفصل المرن بين السلطات الأمر الذي أدى إلى إفراغ المبدأ من مضمونه³.

¹ عدلت هذه الدساتير عن فكرة الفصل التام بين السلطات و ذلك نظرا لأن النتائج التي انتهى إليها هذا التفسير لم تؤد إلى النتيجة التي تغياها القائلون بمبدأ الفصل بين السلطات ، بالإضافة إلى الانتقادات العديدة التي وجهت إلى فكرة الفصل التام بين السلطات ، و لمزيد من التفصيل أنظر: د./محمد بكر حسين، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مكتبة السعادة بطنطا ، سنة 1990، ص 38.

² د./محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص39.

³ لمزيد من التفصيل راجع : د./ محمد أيمن شرف ، نفس المرجع ، ص527 و ما بعدها .

ثانيا - ظهور الأحزاب السياسية :

بالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات قد عرف مجدداً لم يلقه أي مبدأ آخر، إلا أنه قد فقد في الوقت الحاضر الكثير من التقديس الذي لازمه حقبة طويلة في الديمقراطيات النيابية ، حيث اهتزت صورته كثيراً في الفترة الأخيرة وبدا واضحاً عدم وجود فواصل بين السلطات ، وأن التداخل بينها أصبح ظاهراً بل يمكن القول إن المبدأ بدأ في الاضمحلال وإنه في سبيله إلى الانهيار¹ .

ويرجع الأمر إلى زعزعة الثقة في مبدأ الفصل بين السلطات وأقول نجمه ، لاختلال التوازن الذي كان ينشده المبدأ بين سلطات الدولة ، حيث انتهى التطور - كما سبق أن ذكرنا - إلى سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية بقيادة وتوجيه رئيس الدولة على بقية السلطات الأخرى في الدولة² .

وتعتبر الأحزاب السياسية ، بما تلعبه من دور على مسرح الحياة السياسية في المجتمعات الديمقراطية على قمة العوامل المؤثرة على مبدأ الفصل بين السلطات ، و في هذا الصدد تتباين الأنظمة الحزبية التي تأخذ بها الدول ما بين أشكال ثلاثة رئيسية وهي: نظام الحزب الواحد ، ونظام الحزبين ، ونظام تعدد الأحزاب³ .

ففي ظلّ نظام الحزب الواحد والذي يتمثل في وجود حزب واحد في الدولة مع حظر قيام أحزاب أخرى ، يقتصر العمل السياسي على أعضاء الحزب وعلى

¹ د./ سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي و الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1999 ، ص 437 .

² د./ سعيد السيد علي، نفس المرجع ، ص 358 و ما بعدها .

³ في تفصيلات الأنظمة الحزبية يراجع: د./ بطرس غالي ود./ محمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، بدون ذكر جهة و سنة النشر ، ص 247 وما بعدها.

مبادئه وأيديولوجياته ، وتتركز السلطة الفعلية في الدولة في يد الحزب ، ولا تشكّل مجموع أجهزة الدولة من الوزراء و رئيس الدولة والبرلمان والإدارة سوى أدوات للعمل المعبر عن إرادة الحزب ، ولا يكون هناك فصل حقيقي بين السلطات بالرغم من كونها موزعة بين هيئات ثلاث من الناحية النظرية حيث تتركز تلك السلطات عملاً في يد رئاسة الحزب التي تتحكم في عمل كل أجهزة الدولة¹ .

و إذا ما ولّينا شطر نظام الحزبين نلاحظ تحوّل الفصل بين السلطات إلى نظام يقترب كثيراً من نظام تركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية ممثلة في حكومة حزب الأغلبية (وحدة الحزب) ، و هذا الوضع أدى إلى إقامة علاقة عميقة - بين البرلمان و الحكومة - تجاوزت حدّ التوازن الذي يكفله مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث تتخذ هذه العلاقة شكل تجميع السلطتين و تركيزها في يد رئيس الوزراء بصفته زعيم الحزب صاحب الأغلبية ممّا يضمن له سيطرته على العملية التشريعية² .

و في الحقيقة ، يمكن أن نفسّر هذا الوضع بالتلازم الحتمي بين نتيجة الانتخابات و تشكيل الحكومة ، حيث يكون الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان الحق في تشكيل الحكومة .

وأخيراً ففي حالة نظام تعدّد الأحزاب ، أي وجود أكثر من حزبين في ميدان العمل السياسي ، فإن الأمر يختلف عما إذا كان هناك حزب مسيطر يحظى بتفوق كبير جداً عن الأحزاب الأخرى أو عدم تمتّع حزب ما بمثل هذه الميزة³ .

¹ د. / سعيد السيد علي ، مرجع سابق ، 441 ؛ د. / صالح جواد الكاظم بالاشتراك مع د. / علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، سنة 1990-1991 ، ص 125 .

² د. / سعيد السيد علي ، نفس المرجع ، ص 442 ؛ د. / صالح جواد الكاظم بالاشتراك مع د. / علي غالب العاني ، نفس المرجع ، 123-124 .

³ ينظر : د. / سعيد السيد علي ، نفس المرجع ، 442-443 .

ففي حالة الحزب المسيطر على الأغلبية في البرلمان ، نلاحظ انهيار مبدأ الفصل بين السلطات ، نتيجة تولي هذا الحزب الحكومة مما يؤدي إلى تركيز كل السلطات في يديه ، ، حيث إن الفصل وما يقتضيه من وقف السلطات لبعضها وقيام الرقابة المتبادلة فيما بينها لا يحدث في الواقع العملي ، نظراً لتركيز السلطات - وخاصةً السلطتين التشريعية والتنفيذية- لدى أعضاء الحزب المسيطر الذين يعملون بناءً على تعليمات و توجيهات قيادة الحزب .

أما في حالة عدم سيطرة حزب على الأغلبية ، فإنه يصعب انفراد أحد الأحزاب بالحكم الأمر الذي يؤدي إلى تشكيل حكومة ائتلافية تعتمد على توافق بين حزين أو أكثر لتكوين الأغلبية اللازمة لتأييدها في البرلمان .

و ما يلاحظ في هذه الحالة أن عدم الاستقرار الوزاري يعدّ إحدى السمات الرئيسية لهذه الحكومة ، نظراً لكون الحكومة الائتلافية غالباً ما تكون ضعيفة و هشة و معرضة للتصدّع و الانهيار نتيجة اختلافها في المبادئ و الاتجاهات السياسية ، كما يتحدّد دورها في أن تصبح مجردّ مندوبة تمارس وظيفة التنفيذ طبقاً لبرنامج مرسوم ومتّفق عليه بين الأحزاب المؤتلفة¹ .

¹ ورغبةً في القضاء على ظاهرة عدم الاستقرار الوزاري التي يتّسم بها نظام الحكومة الائتلافية ، أقدمت حكومات الدول على اتّخاذ بعض الإجراءات التي تهدف إلى تلافي وصول عدد لا محدود من الأحزاب إلى البرلمان ، ممّا يقلّل من احتمال تشكيل حكومات ائتلافية تتّسم بالضعف وعدم الاستقرار وتتمثّل هذه الإجراءات في النصّ على ضرورة حصول الحزب الذي يرغب في التمثيل بالبرلمان على نسبة معيّنة من أصوات الناخبين سواء على مستوى الدولة ككلّ أو على مستوى الدوائر الانتخابية ، بحيث يحرم الحزب من هذا التمثيل في حالة عدم حصوله على هذه النسبة (مثل ألمانيا و مصر).

وقد أدّت هذه الإجراءات إلى استبعاد دخول الأحزاب الصغيرة إلى البرلمان وتفادي تشكيل حكومات ائتلافية ، حيث كان من نتيجتها تكوين أغلبية برلمانية تسمح بتشكيل حكومة قوية متجانسة يصبح لها

و كما تقدّم ، يتضح أن مقوّمات العلاقة بين البرلمان و الجهاز التنفيذي في النظم السياسية قد اُفُتحت تماماً في جوهره القائم على تحقيق المساواة و التوازن بين السلطتين¹ ، أما الحجج و التبريرات التي ساقها أنصار مبدأ الفصل بين السلطات فهي أوهن من بيت العنكبوت ، للأسباب الآتية :

1- معظم الحجج و التبريرات التي ساقها أنصار مبدأ الفصل بين السلطات تدافع عن المبدأ لاعتبارات تاريخية عاطفية لا لاعتبارات تقنية أو آلية تنظيمية .

2- لم يعر أنصار المبدأ اهتماماً للتغيرات العميقة التي عرفها سير المؤسسات الدستورية و التطوّر الكبير في الواقع السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي ، فـنظرية "الفصل بين السلطات" انبثقت من فلسفة سياسية معيّنة كان "مونتسكيو" يعتنقها، و من ثمّ ينبغي أن تقوم ضمن نطاق تلك الفلسفة و في إطارها .

3- كما أعتقد أن تعدّد قراءات النظرية و تباين التأويلات ، فضلاً عن التطبيقات المتأرجحة للمبدأ بين النسبية و الإطلاق و عدم ظهور فكرة الفصل النسبي إلا

=المهيمنة والسيطرة على البرلمان وبالتالي اختلال التوازن المنشود بين السلطتين التنفيذية والبرلمان على النحو السابق بيانه عند تناولنا لنظام الحزبين ونظام الحزب المسيطر . ينظر : د./ سعيد السيد علي ، مرجع سابق، ص 443 .

¹ وحتى النظام المجلسي الذي يعتنق مبدأ الفصل بين السلطات من حيث الشكل فقط و القائم على توزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة ، إلى جانب قيامه على فلسفة الاندماج بين السلطتين في قبضة الجمعية الاتحادية بما يجعل المجلس الفدرالي في مركز تبعية للجمعية، فإن التطبيق العملي قد اتجه اتجاهاً مناهضاً لتلك الفلسفة ، فقد دانت السيطرة للمجلس الفدرالي السويسري في مواجهة الجمعية الاتحادية مما أدى إلى التشكك في حقيقة النظام السويسري من حيث اعتناقه للنظام المجلسي . لمزيد من التفصيل يراجع: د./ محمد أيمن شرف ، مرجع سابق ، ص 93 و ما بعدها .

بعد إحقاق فكرة الفصل المطلق إثر وضعها موضع التطبيق ، دليلٌ على ضبابية أفكار "مونتسكيو" و إشارة واضحة على فضفضة نظريته حول تنظيم السلطة ، فمونتسكيو انطلق من تصوّره للواقع الذي عايشه و لم تكن له نظرة شاملة مؤصّلة ، فلم تتجاوز نظريته حدود الصورة المرسومة على الواقع الذي عايشه ، و لم ترق نظريته إلى مستوى التجريد و العمومية .

4- كما أثبتت التجارب الدستورية أن فكرة التوازن و المساواة بين السلطات ، و هما قوام مبدأ الفصل بين السلطات ، أفكار خيالية مستحيل تجسيدها في الواقع العملي .

5- يدافع أنصار المبدأ عنه انطلاقاً من كونه غاية في حدّ ذاته يجب الذود عنه لا من اعتباره إحدى الوسائل التنظيمية للسلطة ، إن مبدأ الفصل ليس غاية في ذاته و إنما تكمن العلة في الأخذ به بالنتائج المترتبة على تقريره و الهدف من الأخذ به ، فكيف تحمل كافة النظم السياسية لواء المبدأ بينما تتّجه دساتيرها و مؤسساتها صوب تركيز السلطة في قبضة رئيس الدولة وجهازه التنفيذي ؟ فيجب رفع هذا التناقض .

6- أما ادعاؤهم بأن التخلي عن مبدأ الفصل بين السلطات يقود إلى الظلم و الاستبداد و قيام الأنظمة الدكتاتورية فقولٌ غير صحيح ، فنظام التركيز المعقلن للسلطة كفيل بقيام الحكومة المعتدلة و صيانة حقوق و حريات الأفراد ، فبقدر ما تكون الهيئة الحاكمة أكثر تمثيلاً و قرباً للشعب ، تأخذ مكانة أعلى بالنسبة لغيرها من الهيئات وتتسع اختصاصاتها لكي يتسنى لتلك الهيئة الحاكمة العليا القيام بوظائفها وتحقيق برامجها الضخمة

لضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي و الثقافي ، تجسيدا لآمال شعبها في توفير الحياة الكريمة ، و خير دليل على هذا هو واقع النظم السياسية الغربية .

7- ولعلّ من الأسباب التي أدّت إلى نقد مبدأ الفصل بين السلطات بمفاهيمه المتعدّدة ، بشكل أدى إلى إهداره ، يرجع إلى كون هذا المبدأ ليس من المبادئ القانونية بالمعنى الدقيق ، وإنما هو من قواعد فن السياسة أو من القواعد التي تملّحها الحكمة السياسية ، وبذلك يصبح قابلاً لأن يطبق تطبيقات مرنة بشأن القواعد السياسية، لأن النتائج المترتبة عليه تتوقّف على الظروف السياسية القائمة¹.

¹ يقول ديفرجي في هذا الصدد : " إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات ما زال أساساً من أسس القانون العام في الدول الغربية من الناحية النظرية ، إلا أن هذا المبدأ يفقد أهميته تدريجياً من الناحية العملية . ينظر : د./ محمد بن محمد كامل الزين ، نظرية التفويض التشريعي دراسة مقارنة ، رسالة كتورها ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، سنة 2002 ، ص 24 .

النتائج و التوصيات:

بعد أن انتهى الباحث ، بحمد الله تعالى ، من استعراض جوانب البحث ، يسوغ لي أن أنطرق للنتائج المستخلصة التي تمخّضت عنها الدراسة ، و بهذا الصدد نؤثر عدم اتباع السرد الوصفي لفصول و مباحث الرسالة ، كما هو شأن أغلب البحوث القانونية ، إذ أن ذلك لا يخرج عن إطار ما سبق أن تناولناه بالتفصيل من خلال مواضع البحث المختلفة ، و يمكن أن أوجز تلك النتائج - بعد تناول النظم السياسية ، محل الدراسة ، بالتحليل في العصر الحديث ، من زاوية الدور التشريعي لرئيس الدولة - فيما يلي :

1- إذا كانت النظم السياسية المختلفة قائمة من الناحية النظرية على المساواة و التوازن بين السلطات أثناء مباشرة وظائفها ، فإن التطبيق العملي لها و ما صاحبه من متغيّرات و تطوّرات هائلة قد سار في اتجاه مناهض لتلك الأسس النظرية، نظراً لتعاظم الدور الوظيفي لرئيس الدولة و جهازه التنفيذي في معظم النظم السياسية و بصفة خاصة في العملية التشريعية لدرجة إمساكه بزمام المجال التشريعي و هو ما تبيّن جلياً من خلال استعراض مظاهر الدور التشريعي لرئيس الدولة ، ممّا كان له بالغ الأثر في اختلال علاقة التوازن و المساواة بين البرلمان و السلطة التنفيذية ، بشكل أدى إلى ازدواجية ممارسة الوظيفتين التشريعية و التنفيذية من قبل الحكومة.

2- تضافرت مجموعة من العوامل و الأسباب ، التي أفرزها العصر الحديث و ما صاحبه من تقدّم في كافة المجالات ، أدّت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل و إمكانيات مساعدة تضعها في طليعة السلطات تفهماً لطبيعة مشكلات العصر ، الأمر الذي يؤدي إلى أولويتها في العملية التشريعية عن البرلمان، كما اجتمعت أيضاً ذات الأسباب و العوامل السابقة على تقلّص دور البرلمان في ممارسة الوظيفة

التشريعية لدرجة اقتصره على الدور الشكلي في المجال التشريعي . فدراسة المؤسسات و إن كان مجدياً للوقوف على طبيعة النظام السياسي إلا أنه من الأهمية بمكان الوقوف على طبيعة التفاعلات و العلاقات التبادلية بين تلك المؤسسات ، و هذا ما يميّز الدراسة التحليلية السياسية عن الدراسة القانونية ، فالوصول إلى اكتشاف جوهر النظام السياسي يتطلب أن نخطط و نحدّد القوى الفاعلة في النظام سواءاً كانت تتمثّل في الطبقات الاجتماعية أو التغيّر الاقتصادي أو في النخبة السياسية .

3- تكشف لنا من خلال الدراسة أن تعاضم الدور التشريعي لرئيس الدولة وما ترتّب عليه من اختلال التوازن بين البرلمان و السلطة التنفيذية ظاهرة شائعة ، غير أن مدى الاختلال يختلف باختلاف الدول ، فاختلال التوازن في النظم الغربية هو اختلال نسبي جزئي ، أما في الدول العربية فهو اختلال مطلق كلي ، بشكل يحقّ لنا أن نقرّر أن التقدّم الفائق و التخلف الشديد لكلّ منهما أثره على اختلال التوازن .

4- قصور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد شكل العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في العصر الحديث ، ممّا أدّى الفقه الدستوري إلى توجيه سهام النقد إليه ، بل اتّجه الفقه المعاصر إلى البحث عن بدائل لهذا المبدأ لعدم صلاحيته في رسم حدود العلاقة بين السلطتين في معظم النظم السياسية المعاصرة ، إذ تضافرت مجموعة من العوامل أدّت إلى انهيار هذا المبدأ ، و يأتي في مقدّمة هذه العوامل النظام الحزبي و ما ترتّب عليه في التطبيق العملي من إطلاق يد السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية ممّا كان له أثر مباشر و فعّال في هدم كل الحواجز التي أقامها مبدأ الفصل بين السلطات بين الحكومة و البرلمان ، حتى تجاوز الأمر حدود التعاون و المساواة إلى تجسيد التبعية و الهيمنة .

و هنا نتساءل عن مدى صلاحية مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار لتصنيف النظم السياسية المعاصرة و المبدأ نفسه قرب سبيل الأفول و الانهيار؟

5- لم يعد مبدأ الفصل بين السلطات يصلح أساساً لتصنيف النظم السياسية المعاصرة إلى نظم برلمانية و نظم رئاسية و نظام جمعية ، تلك النظم التي سادت في القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين نتيجةً لسيادة المذهب الفردي الحرّ ، بالإضافة إلى ذلك فإن الأمر يحتاج إلى البحث عن أساس جديد لتصنيف النظم السياسية المعاصرة ينسجم مع أهداف الدولة الحديثة ، الأمر الذي حدا بجانب من الفقه إلى النظر إلى مجالات السلطة و أهدافها كمعيار للفصل و التمييز بين النظم السياسية المعاصرة¹ ، و إن كان الباحث يرجّح معيار مستوى الأداء الفعلي للمؤسسة الدستورية .

6- اتّجاه الفكر الدستوري المعاصر نحو العودة إلى نظام تركيز السلطة بثوبه الجديد (المعقلن) في قبضة رئيس الدولة الذي احتلّ مركز الصدارة من بقية السلطات .

و في الختام تطرح الدراسة بعض القضايا و التساؤلات التي تشكّل ملامح لأجندة بحثية في دراسة النظم السياسية في المستقبل المنظور سعياً لبناء إطار نظري و فكر موضوعي للحكومة الرشيدة المعتدلة - الحكومة التي تجيد فن التوفيق بين السلطة و الحرية - :

¹ د. / ثروت بدوي ، مرجع سابق ، ص 348 .

1- لا تزال تسيطر على دراسة النظم السياسية المقاربات القانونية التقليدية التي لا تعير الاهتمام الكافي للبنى الاجتماعية و الاقتصادية و التجارب السياسية التي تلعب دوراً أساسياً في تحديد طبيعة النظام السياسي و رسم مسار تطوّر مؤسساته الدستورية ، فالدستور يرسم الإطار القانوني للعمل الوظيفي و يحدّد آليات عمل مؤسسات الدولة ، بينما القوى السياسية هي التي تعطي العملية السياسية مضمونها و ترسم المسار الذي يسلكه النظام السياسي في الدولة ، فالنظم السياسية لا يمكن دراستها إلا في إطار علاقتها ببيئتها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية ، فهي أنظمة حيّة متفاعلة ، لذا أنحاز بشدّة لدراسة و فحص النظام السياسي كأنه كائن حيّ ، لا كأنه جثة هامدة في قبور نصوص الدستور .

2- إن كان الدستور هو الذي يحدّد آليات عمل المؤسسات الدستورية، فإن السياسة هي التي تؤثر في رسم هذه القواعد و الآليات ، لذلك لا يمكن دراسة النظم السياسية إلا في إطار علاقتها بالحياة السياسية ، لذلك رأيت دراسة الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية و علاقته بالبرلمان ليس كمؤسسات دستورية، و إنما أيضاً من زاوية ترابطها و تفاعلها مع عناصر القوى السياسية .

3- لا شك أن التداخل الذي تميّزت به الدراسة إنما يؤكّد سمة التعقيد التي تتسم به الظاهرة ، حيث يتعدّد فهم الظاهرة بمعزل عن التاريخ و الاجتماع و الاقتصاد و السياسة .

4 - تحطيم دائرة المنهج الفكري و النظري الغربي في دراسة النظم السياسية و السعي لبناء فكر نظري و تصوّر واقعي ذاتي . فقد قام القانون الدستوري الكلاسيكي في ظلّ ظروف و ملابسات كانت تعمل على إحكام طريقة سير النظام سياسياً و تدفعه نحو التوازن ، فنشأ على خاصية التوازن في دول رأسمالية ليبرالية تؤمن بالمذهب الفردي و تجعله هدفاً للسلطة و أساساً للنظام ، هذا من ناحية ، و من ناحية

أخرى فإن هذه الدول كانت تمر ، إبان نشأة القانون الدستوري ، بثورة صناعية ، فضلاً عن الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية السائدة آنذاك و التي تختلف اختلافاً جذرياً عن الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية السائدة اليوم في هذه الدول ، ممّا أثر على طريقة سير النظم السياسية و عجزت الأساليب التقليدية لتحقيق التوازن عن إمكان تحقيقه في عالم اليوم .

5- إن الاختلال الذي يحدث في أيّ مرحلة من المراحل يرجع إلى أن الفكر الدستوري و السياسي ظلّ متمسكاً بأفكار تقليدية لم تتطوّر مع تطوّر المجتمع و مؤسساته ، رغم اختلاف الظروف و الملابسات في كل مرحلة ، و إذا كانت أساليب التوازن - مبدأ الفصل بين السلطات - قد أثبتت نجاحها في مرحلة ما ، و فشلت في تحقيق ذلك في غيرها من المراحل ، فما ذلك إلا دليل على أن كل مرحلة لها ظروفها الخاصة و بالتالي تحتاج إلى أفكار قانونية جديدة قادرة على تحقيق توازن يلاءم هذه المرحلة بظروفها الجديدة .

و أخيراً فيأتي لا أجد بعد إتمامي هذا البحث أحسن من قول العماد الأصفهاني:

"إني رأيت أنه ما كتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده... لو غيرت هذا لكان أحسن ... ولو زيد كذا لكان يستحسن... ولو قدم هذا لكان أفضل... ولو تركت هذا لكان أجمل... ، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

وأفضل منه قوله عز وجلّ: "ولو كان من عند غير الله لوجدوا فيه اختلافاً كثيراً".
وختاماً فيّ لا أعرف لنفسي فضلاً ، ولا أدعي لها جهداً ولا علماً ، وفوق كل ذي علم عليم ، علّم أتوجه إليه أن يتقبل مني هذا العمل ، وأن يتحقق للأمة ما تصبوا إليه من وحدة ورفعة وتقدم ورخاء ، والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات .

و صلى الله و سلم و بارك على نبيّنا محمد و على آله و صحبه تسليماً كثيراً

المراجع

قائمة المراجع :

المؤلفات العامة :

د./ إسماعيل البدوي :

1- النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، سنة 1970 .

د./ إبراهيم عبد العزيز شيحا بالاشتراك مع د./ محمد رفعت عبد الوهاب :

2- النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الفتح للطباعة و النشر و التوزيع
بالإسكندرية ، سنة 2001 .

د./ أحمد إسماعيل ، محمد الحلاق ، نجم الأحمد :

3- النظم السياسية ، مركز التعليم المفتوح ، جامعة دمشق ، سنة 2003 .

د./ أحمد لطفي السيد :

4- السياسة لأرسطو طاليس ، الهيئة المصرية للكتاب ، سنة 1979 .

د./ إدمون رباط :

5- الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الثاني ، بدون ذكر جهة و سنة النشر .

د./ أنور الخطيب :

6- الدولة و النظام السياسي ، الجزء الأول ، الطبعة 8 ، بيروت 1970

الإمام ابن تيمية :

7- الإمامة الشرعية في إصلاح الراعي و الرعية ، دار المعرفة ، بيروت .

د./ السيد صبري :

8- مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة ، سنة 1949 ، الطبعة الرابعة ، دار وهبة .

د./ السعيد بوالشعير :

9- القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .

د./ الأزهر بوعوني :

10- الأنظمة السياسية و النظام السياسي التونسي ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، سنة 2002 .

د./ بطرس غالي بالاشتراك مع د./محمود خيرى عيسى :

11- المدخل في علم السياسة ، بدون ذكر جهة و سنة النشر .

د./ ثروت بدوي :

12- النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، سنة 1970 .

13- أصول الفكر السياسي و النظريات و المذاهب السياسية الكبرى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، طبعة 1967 .

14- تدرج القرارات الإدارية و مبدأ المشروعية ، سنة 1969 ، بدون ذكر جهة النشر .
د./ جابر جاد نصار :

15- الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، سنة 1996 .
د./ حورية توفيق مجاهد :

16- الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده ، المكتبة الأنجلومصرية ، سنة 1992 ،
الطبعة الثانية .

د./ حسن سيد أحمد إسماعيل :

17- النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية و انجلترا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،
الطبعة الأولى ، بدون ذكر سنة النشر .

د./ حسان محمد شفيق العاني :

18- الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، سنة 1986 .
د./ زين العابدين ناصر :

19- علم المالية العامة ، القاهرة ، سنة 1974 .

د./ سعاد الشرقاوي :

20- النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ، سنة 1988 ، الطبعة الثالثة.

د./ سعد عبد الرحمن :

21- السلوك الإنساني تحليل و قياس المتغيرات ، مكتبة القاهرة الحديثة ، سنة 1971 .

22- النظم السياسية ، الجزء الأول ، النظرية العامة للنظم السياسية ، سنة 1975 .

د./ سامي جمال الدين :

23- النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 2005 .

د./ سام سليمان دله :

24- مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية ، مديرية الكتب و المطبوعات الجامعية ، منشورات جامعة حلب ، كلية الحقوق ، سنة 2002 .

د./ سليمان الطماوي :

25- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي ، سنة 1983 .

د./ سعد عصفور :

26- النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 1980 .

27- المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية ، منشأة المعارف
بالإسكندرية ، سنة 1980.

د./ صبري محمد سنوسي :

28- الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، سنة 2008 ، الطبعة الأولى .

د./ طعيمة الجرف :

29- نظرية الدولة و المبادئ العامة للأنظمة السياسية و نظم الحكم ، دراسة مقارنة ،
بدون ذكر جهة و سنة النشر .

د./ طارق فتح الله خضر :

30- النظم السياسية ، القاهرة ، سنة 2008 ، الطبعة الأولى .

د./ عبد الوهاب خلاف :

31- السياسة الشرعية و نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية و الخارجية و المالية
، مؤسسة الرسالة بيروت .

د./ عصام سليمان موسى :

32- المدخل إلى الاتصال الجماهيري ، المملكة الأردنية الهاشمية ، مكتبة الكتاني ، سنة
1986 .

د./ عبد الحميد متولي :

33- القانون الدستوري و الأنظمة السياسية ، دار المعارف بالإسكندرية ، سنة 1963 .

34- الشريعة الإسلامية كمصدر أساسي للدستور ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بدون ذكر تاريخ النشر .

د./ عبد الهادي أبو طالب :

35- النظم السياسية العالمية المعاصرة ، المغرب ، سنة 1981 .

د./ فتحي الدريني :

36- خصائص التشريع الإسلامي في السياسة و الحكم ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، سنة 1987 .

د./ فتحي فكري :

37- القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، النظام الحزبي ، دار النهضة العربية ، سنة 2000 .

أ./ فرانسوا شافيليا و ايفلين نيريا :

38- معجم المؤلفات الفلسفية ، ترجمة : محمد عرب صاصيلا ، بدون ذكر سنة و جهة النشر .

د./ قحطان أحمد سليمان الحمداني :

39- الأساس في العلوم السياسية ، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، سنة 2004 ، الطبعة الأولى .

د./ لمين شريط :

40- خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون ذكر جهة و سنة النشر .

د./ مصطفى أبو زيد فهمي :

41- النظام الدستوري المصري و رقابة دستورية القوانين ، دار المطبوعات الجامعية ، سنة 1944 .

د./ محمد فتحي عبد الهادي :

42- مقدمة في علم المعلومات ، مكتبة غريب ، القاهرة ، سنة 1984 ، الطبعة الأولى .

د./ محمد مصطفوي :

43- نظريات الحكم و الدولة ، مركز الحضارة لتنمية الفكر الإسلامي ، سنة 2007 ، الطبعة الثانية .

د./ محمد كامل ليلة :

44- مبادئ القانون الإداري ، مطابع منيمنة الحديثة ، سنة 1969 .

45- القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، سنة 1971 .

د./ محمد جمال عثمان جبريل بالاشتراك مع د./ هشام محمد البدرى :

46- المدخل إلى القانون الدستوري ، سنة 2006 ، الطبعة الأولى ، بدون ذكر جهة النشر .

د./ محمد رفعت عبد الوهاب :

47- الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2004 .

د./ محسن خليل :

48- القانون الدستوري و الدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، سنة 1996.

د./ محمود حلمي :

49- دستور جمهورية مصر العربية و الدساتير العربية المعاصرة ، سنة 1974 ، الطبعة الأولى .

50- نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة ، سنة 1981 ، بدون ذكر جهة النشر .

د./ مصطفى كامل :

51- شرح القانون الدستوري ، سنة 1952 ، الطبعة الثانية ، بدون ذكر جهة النشر .

د./ محمد المجذوب :

52- القانون الدولي العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2004 ، الطبعة الخامسة .

د./ مجدي مدحت النهري :

53- القرار الإداري بين النظرية و التطبيق ، مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة ، سنة 2003 .

د./ محمد عبد الحميد أبو زيد :

54- مبادئ القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، سنة 1998 .

د./ مصطفى حمود عفيفي :

55- النظام الانتخابي المصري في الميزان ، مكتبة سعيد رأفت ، سنة 1984 .

56- الوجيز في مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، سنة 1984 ، بدون ذكر جهة النشر .

د./ محمد نصر مهنا :

57- تطورات النظريات و المذاهب السياسية ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، سنة 2006 ، الطبعة الأولى .

أ. / ميشال مياي :

58- دولة القانون : مقدمة في نقد القانون الدستوري ، ترجمة : د. / سليم حداد ، المؤسسة الجامعية للدراسة و النشر و التوزيع ، لبنان ، سنة 1982 .

د. / نعمان أحمد الخطيب :

59- الدولة و النظام السياسي ، الجزء الأول ، بيروت ، سنة 1970 ، الطبعة الثامنة .

60- الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة ، سنة 2008 .

د. / نبيلة عبد الحليم كامل :

61- الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي ، سنة 2001 .

د. / نعيم عطية :

62- الفلسفة الدستورية للحريات الفردية ، دار الفكر العربي ، سنة 1989 .

د. / هاني الطعيمات :

63- حقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، عمان ، دار الشرق ، الطبعة الأولى ، بدون ذكر سنة النشر .

د. / يوسف حاشي :

64- في النظم الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2009 .

د./ يحيى الجمل :

65- النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، دار النهضة العربية ، سنة 1974 .

المؤلفات المتخصصة :

د. / إسماعيل البدوي :

1- اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية و النظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1993 .

د. / أحمد سلامة أحمد بدر :

2- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، سنة 2003 .

د. / أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد :

3- دور رئيس الدولة في النظم البرلمانية ، دار النهضة العربية ، سنة 1998 .

د. / السيد صبري :

4- حكومة الوزارة ، دار النهضة العربية ، سنة 1953 .

أ. / بيتر مارتين و هارالد شومان :

5- فخ العولمة : الاعتداء على الديمقراطية و الرفاهية ، ترجمة : د. / عدنان عباس ، منشورات عالم المعرفة ، العدد 238 ، 1998 .

د./ رمزي طه الشاعر :

6- الأيديولوجيات و أثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، سنة 2005 .

7-قضاء التعويض ، جامعة القاهرة ، سنة 1986 .

د./ رأفت الدسوقي :

8- هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 2006 .

د./ سعد حامد عبد العزيز قاسم :

9- أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، سنة 2001 .

د./ سامي جمال الدين :

10- اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة 1998 .

د./ زين بدر فراج :

11- الانتماء الحزبي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1994 .

د./عبد العظيم عبد السلام :

12- الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، دار النهضة العربية ، سنة 1996.

د./ علي موسى :

13- العملية التشريعية في الدول العربية ، ورشة عمل ضمن إطار برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، بيروت، سنة 2002 .

د./ عزّة وهبة :

14- الأداء التشريعي للبرلمانات العربية ، دراسة مقارنة ، موقع البرلمانات العربية .

د./ عبد الغني بسيوني :

15- سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، سنة 1995 .

د./ عبد الحميد متولي :

16- أزمة الأنظمة الديمقراطية ، دار المعارف بالإسكندرية ، سنة 1962 ، الطبعة الثانية.

د./ محمد بكر حسين :

17- الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية دراسة مقارنة ، مكتبة السعادة بطنطا ، سنة 1995 .

د./ محمد صالح الطراونة :

18- العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، سنة 2009 .

د./محمد عبد الحميد أبو زيد :

19- سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا و قانونا ، دار النهضة العربية ، سنة 1944 .

د./ مجدي محمود القاضي :

20- تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، سنة 2000 .

د./ ماهر جبر :

21- مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري ، 2001-2002 ، بدون ذكر جهة النشر .

د./ محمود أبو السعود حبيب :

22- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، جامعة القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، سنة 1990 .

الرسائل الجامعية :

د./ أحمد شوقي محمود :

1- الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، سنة 1980 .

د./ أحمد عباس عبد البديع :

2- تدخل الدولة و مدى اتساع مجالات السلطة العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، سنة 1971 .

د./ أحمد مدحت علي :

3- نظرية الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1978 .

د./ أنور الأهواني :

4- رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1954 .

د./ إبراهيم قاوي :

5- دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، سنة 2002 ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر .

أ. / السعيد أوصيف :

6- تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 1998.

د. / السعيد بوالشعير :

7- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 1998 .

د. / بدرية جاسر الصالح :

8- السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، سنة 1979 .

د. / بلوطي العمري :

9- أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة و مدى انعكاسها في تحقيق الحقوق و الحريات العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق باتنة ، سنة 2006 .

د. / حقي إسماعيل بربوقي :

10- الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1981.

د./ حسن مصطفى البحري :

11- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة 2005 .

د./ سعيد السيد علي :

12- حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي و الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، سنة 1999 .

أ./ سلامني ليلي :

13- الاستفتاء في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، سنة 1998 .

د./ فؤاد عبد البر حسن :

14- رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1995 .

د./ علاء عبد المتعال :

15- حل البرلمان في النظم الدستورية المقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 2004 .

د./ عمر حلمي فهمي :

16- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة 1980 .

د./ عبد الله ناصف :

17- مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1981 .

د./ نورمان فالح الظفيري :

18- الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1997 .

د./ نعمان أحمد الخطيب :

19- الأحزاب السياسية و دورها في أنظمة الحكم المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1983 .

د./ محمد ربيع مرسي :

20- السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1995 .

أ. / محميد محمد :

21- التشريع بالأوامر في دستور 1996 و أثره على استقلالية البرلمان ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، سنة 2002 .

د. / محمد ماهر أبو العينين :

22- الانحراف التشريعي و الرقابة على دستوريته ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 1987 .

د. / محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة :

23- الأساس الفلسفي و التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات ، رسالة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، سنة 1998 .

د. / محمد أيمن شرف :

24- الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، سنة 2005 .

د. / محمد بن محمد كامل الزين :

25- نظرية التفويض التشريعي دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، سنة 2002 .

د./ يحيى السيد الصباحي :

26- النظام الرئاسي و الخلافة الإسلامية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1991
، دار الفكر العربي ، سنة 1993 ، الطبعة الأولى .

المجلات :

1-مجلة العلوم الإدارية :

د./السيد محمد إبراهيم ، دستورية القوانين و شرعية اللوائح ، القاهرة ، السنة 13، العدد 3 .

2- مجلة الحقوق للبحوث القانونية و الاقتصادية :

د./ عاطف البنا ، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، جامعة القاهرة ، سنة 1978 .

3- مجلة المحاماة :

د./ سعد عصفور ، مشكلة الضمانات و الحريات العامة في مصر ، العدد 3 .

4- مجلة الحقوق :

د./ عادل طبطبائي ، جدول أعمال البرلمان ، جامعة الكويت ، 1996 ، السنة العاشرة ، العدد 3 .

5- مجلة الحقوق :

د./ محسن خليل ، علاقة القانون باللائحة ، دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة ، السنة 14 ، العدد 3.

6- مجلة الفكر السياسي :

البروفيسور روبير شارفان ، العولمة : البعد القانوني و السياسي ، ترجمة : د./ قاسم المقدام، دمشق ، 1998-1999 ، السنة 2 ، العدد 4 و 5 .

7- مجلة دنيا الرأي :

أ./ يونس زكور ، الرأي العام وقفة تأصيلية ، سنة 2006 .

8- مجلة مجلس الشعب :

د./ مدحت حسنين ، منهج إعداد البحوث و المعلومات البرلمانية ، العدد 11 ، السنة 13.

9- مجلة النائب :

المجلس الشعبي الوطني الجزائري ، العدد 8 ، سنة 2008 .

10- مجلة القانون و الاقتصاد :

د./وحيد رافت ، الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدستورية في دستور

1971 ، مجلة القانون والاقتصاد ، القاهرة، عدد خاص ، سنة 1983 .