



النظم السياسية



جامعة دمشق

مركز التعليم المفتوح

الدراسات القانونية

النظم السياسية

الدكتور

فهم الأحمدي

مدرس القانون العام

الدكتور

أحمد اسماعيل

أستاذ القانون العام المساعد

الدكتور

محمد الحلاق

أستاذ القانون العام المساعد

العام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤



المقدمة

يقصد بالنظم السياسية، أو بأنظمة الحكم: "مجموع المؤسسات السياسية المتعلقة بتنظيم السلطة وممارستها وانتقالها، والمتعلقة كذلك بالقيود المحددة لسلطانها على الأفراد وعلى المؤسسات. وهي تشكل الموضوع الرئيس للقانون الدستوري".
وقد تعددت تقسيمات، أو تصنيفات أنظمة الحكم باختلاف المعايير التي انطلق منها الفقهاء والمفكرون السياسيون في دراستهم لأنظمة الحكم. فالنظم محد ذاتها ليست إلا محصلة تاريخية لعوامل عديدة ومتعددة: سياسية، اقتصادية، واجتماعية. وكلها تسهم في صلب المؤسسات والنظم على نحو معين.

من جهة ثانية، فإنه غالباً ما يلجأ الشراح إلى التزام منهج أو مذهب معين، ويعتونه أساساً لتصنيف بقية النظم. مع ذلك يمكن القول بأن الأنظمة تتقارب وتنشأ، ويمكن اقتباسها وتقليدها عن وعي وتصميم، وأحياناً بصورة لا إرادية. وعلى الرغم من تعدد المعايير في تصنيف هذه الأنظمة، يمكن القول بأنه ليس هناك من تصنيف مرضٍ للنظم السياسية.^١

^١ - انظر في هذا الموضوع: د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري" - دار الجامعة - بيروت - ١٩٩١. د. حسن صعب: "علم السياسة" - دار العلم للملايين - بيروت ١٩٦٦. د. كمال غالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية" - مطبعة جامعة دمشق - ١٩٩٢. د. زهير شكر: "الوسيط في القانون الدستوري" - دار المصطفى - ١٩٧٨. د. أدمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري العام" - دار العلم للملايين - بيروت - ١٩٦٥. د. ثروت بدوي: "النظم السياسية" - ١ - ١٩٧٠. د. فؤاد العطار: "النظم السياسية" - ١٩٦٨. د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية" - ١٩٦٩. د. أحمد أمين ومحمود سعيد، عمران ومحمد علي الفوزي: "النظم السياسية عبر العصور" - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٩. د. أحمد سرحال: "النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية كافة" - دار الفكر العربي - بيروت - ١٩٩٠. د. أبو اليزيد علي التلي: "النظم السياسية والحريات العامة" - ١٩٨٩.

وفي اللغة الفرنسية:

ومن المعايير المتعددة نشير إلى المعايير التالية:

١- معيار العلاقة بين السلطات:

وفيه نميز بين:

- الفصل الجامد بين السلطات أو النظام الرئاسي.
 - التعاون بين السلطات، أو النظام البرلماني.
 - نظام دمج السلطات، أو النظام المجلسي.
- ٢- من حيث النظام القانوني للملكية وسائل الإنتاج، وفيه نميز بين النظم الرأسمالية- وتكون ديمقراطية- والنظم الاشتراكية، التي تسرفض التعددية السياسية، وتطرح دكتاتورية البروليتاريا.

٣- من حيث معيار النظام الحزبي:

وفيه نميز بين:

- نظم التعددية الحزبية: وفي هذه نميز بين نظم الثنائية الحزبية: الثنائية الحزبية الجامدة كما في بريطانيا، والثنائية الحزبية المرنة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والتعددية الحزبية كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا.
- نظم الوحداية الحزبية: وهذه يمكن أن تكون دكتاتورية رأسمالية، ملكية استبدادية، نظم فاشية، أو دكتاتورية اشتراكية.

٤- حسب معيار مصدر السيادة أو صاحبها الفعلي:

- ويمكن تقسيم الحكومات على ضوء هذا المعيار إلى حكومات فردية، حكومات أقلية، وحكومات ديمقراطية. وفي هذه الأخيرة يكون صاحب السيادة الفعلي هو الشعب. والحكم الديمقراطي إنما يعني نظام حكم الأغلبية.
- والديمقراطية كلمة مشتقة بالأصل من اللغة اليونانية القديمة، وهي مركبة مسن لفظتين *Demos* ومعناها الشعب، و *Krates* ومعناها سلطة. وعليه يكون المعنى اللغوي للديمقراطية: "سلطة الشعب".

والنظام الديمقراطي يكون هو النظام الذي تعبر فيه السلطة عن إرادة الشعب، وتنبثق منه، وتعمل لصالحه.

وأشكال الحكومة الديمقراطية تكون على شكلين:

١- من حيث النظر إلى طبيعة علاقة الشعب "هيئة الناخبين" بالمجلس النيابي "أي

السلطة التشريعية"، وفيه يمكن تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى:

أ- الحكومة الديمقراطية المباشرة.

ب- الديمقراطية النيابية.

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

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

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

١- الحكومة الرئاسية، أو النظام الرئاسي.

٢- الحكومة البرلمانية، أو النظام البرلماني.

٣- النظام المختلط، أو شبه الرئاسي.

٤- حكومة الجمعية، أو نظام الجمعية.

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

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

ولما كان هذا النموذج الأخير يبدو لنا منطقياً، ويمكن التوسع فيه كثيراً من
زاوية القانون الدستوري وعلم السياسة، إلا أننا نرى أن معظم النظم الدستورية القائمة
في العالم حالياً مستوحاة بشكل أو بآخر من أحد النماذج الرئيسة الدستورية التالية:
النظام الرئاسي، البرلماني، والنظام السياسي الفرنسي (كنظام شبه رئاسي قائم على
التعددية الحزبية)...

فإننا سنستعرض هذه النظم على التوالي في دراستنا، ثم نفرد فصلاً خاصاً
لدراسة النظام السياسي الدستوري السوري.

وللأمانة العلمية نشير إلى أن الدكتور أحمد إسماعيل قام بكتابة الفصلين
الأول والثاني، بينما تولى الدكتور محمد الحلاق والدكتور نجم الأحمد كتابة الفصلين
الثالث والرابع بالمشاركة، وبالنتيجة فإن هذا العمل هو ثمرة تعاون مشترك لمؤلفيه،
وقد بذل كل منهم ما بوسعه لأن يظهر هذا الكتاب بالصورة الحسنة التي تحقق
الغرض المرجو منه.

والله ولي التوفيق.

الفصل الأول

النظام الرئاسي

(الولايات المتحدة الأمريكية)





المبحث الأول

الأصول التأسيسية

لتنظيم الدستوري الأمريكي

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

أولاً - المرحلة الأولى: ابتدأت بإعلان الاستقلال عن بريطانيا في

١٧٧٦/٧/٤

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

١ - حول النظام السياسي الأمريكي انظر: دافيد كوتشان كويل: "النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية". ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الخاني والمثني - القاهرة - ١٩٥٥. جيروم بارون وتوماس دينيس: "الوجيز في القسانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي". ترجمة د. محمد مصطفى غنيم - الجمعية المصرية لشعر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة - ١٩٩٨. ريتشارد شرويدر: "موجز نظام الحكم الأمريكي". واشنطن ١٩٩٠. أندريه نونك - الولايات المتحدة - باللغة الفرنسية، انظر: LGDJ.1973.

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

الداعلية، إلا أن التعامل مع بريطانيا كان يقوم على النظام التمثيلي والحكم الذاتي مع الولاء للتاج البريطاني.

عنى أن هذا الاستقلال الذاتي للمستعمرات الأمريكية تجاه التاج البريطاني لم يمنعها من التمرد عليه وإعلان رغبتها في الاستقلال عنه. وكان أصل هذا التمرد يعود إلى النزاع الذي نشب مع بريطانيا عام ١٧٥٦، وكان لأسباب سياسية آنية في حينها، ومن ثم اقتصادية أساسية.

فالأسباب السياسية تمثلت في أن المستعمرات الأمريكية لم يكن لها ممثلون في البرلمان الإنكليزي، وفرض الضرائب والقوانين على هذه المستعمرات يسم دون أن يكون لها ممثلون في البرلمان، فهل تقبل هذه المستعمرات الخضوع للضرائب والقوانين المالية دون أن يكون لها ممثلون فيه. وبما زاد الأمر سوءاً بالنسبة لها هو الأسباب الاقتصادية، حيث حرصت بريطانيا على تشديد العبء الضريبي على المستعمرات، وتقييد حريتها التجارية، لتجعل منها سوقاً للمنتوجات المصنعة في إنكلترا، وذلك بعد شراء المسود الأولية اللازمة لهذه الصناعات بسعر بخس من المستعمرات وإعادة تصنيعها إليها. وقد منعت المستعمرات من حقها في أن تتاجر مع غير بريطانيا، بفرضها مسوقاً خاصة، ونظماً اقتصادياً استعمارياً.

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

وبدأ هذا التناقض الاقتصادي يأخذ طابعاً حاداً بدءاً من عام ١٧٦٤، بإصدار البرلمان البريطاني قانون السكر، ثم قانون الطوابع، وقد فرضت بموجبهما ضرائب جديدة على المستعمرات.

ثم ازداد التوتر بإصدار قانون الملاحة وغيره من القوانين عام ١٧٧٤، لتحرم على المستعمرات الاتجار مع غير بريطانيا. وأدت معارضة هذه القوانين إلى الثورة

المسلحة. كما أن سكان المستعمرات كانوا قد آمنوا في تلك الفترة من تاريخهم بضرورة الدفاع عن بعض الحقوق.^١

وبعد فترة من التمرد المسلح، اجتمع في مدينة فيلادلفيا بمقاطعة "بنسلفانيا" ممثلو (١٣) مقاطعة، وأعلنوا في ١٧٧٦/٧/٤ استقلال المستعمرات عن بريطانيا، لتصبح كل مستعمرة دولة حرة ومستقلة.

على أن إعلان المستعمرات الأمريكية استقلالها في ١٧٧٦/٧/٤ استتبعه حشرب الاستقلال التي امتدت بضع سنوات، حتى انتهت عملياً عام ١٨٧١. ولكن لمتابعة الحرب ضد بريطانيا تحالفت المستعمرات فيما بينها في "اتحاد تعاهدي" *Confederation*، وأعلن مؤتمر الدول المستقلة في تشرين الأول ١٧٧٧ قيام الاتحاد التعاهدي "اتحاد دولي" بقصد تنسيق جهود المستعمرات على الصعيد العسكري والسياسي والاقتصادي.

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

١- ومن هذه الحقوق: حق إصدار القوانين من أجل المصلحة العامة، حق التمثيل في البرلمان، حق التشريعات اللازمة لتوطين الأجانب، حق إيجاد سلطة قضائية، حق تشجيع التجارة مع جميع أنحاء العالم، حق حماية الغرائب، موافقة الشعب فقط، وحتى المحاكمة بواسطة هيئة محلفين.

ثانياً – المرحلة الثانية: قيام الدولة الاتحادية:

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

واجتمع الاتحاديون في قاعة الاستقلال في "فيلادلفيا" في ١٤/٥/١٧٨٧، وخلف أبواب موصدة قرروا وضع دستور جديد. ونرأس الاجتماعات "جورج واشنطن" وكان من بين المشتركين حاكم ولاية "بنسلفانيا"، الذي كانت مهمته صياغة الدستور، و"بنيامين فرانكلين" الذي ساهم في التوجيه، و"جيمس ماديسون" و"هامفنون" اللذين أفتعا الأعضاء بوجوب البقاء حتى إنجاز العمل، وإقناع مندوبي الدول بإيجاد نظام جديد يختلف تمام الاختلاف عن النظام الكونغرالي السابق. وقد تجلّى هذا النظام الجديد باعتماد الدستور الاتحادي الذي أقره مؤتمر "فيلادلفيا" في عمام ١٧٨٧، ومصادقة الدول الأعضاء عليه في الأول من كانون الأول عام ١٧٨٩، وعده نافذاً من ذلك التاريخ.

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

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

وهذه التعديلات العشرة هي:

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

كما أنه أدخلت تعديلات أخرى بلغت (٢٧) تعديلاً منذ وضع الدستور وحسب ١٩٧١، وذلك استجابة لاعتبارات عديدة تتعلق بتأكيد الديمقراطية، إلغاء الرق، إقرار مبدأ المساواة في الانتخابات بين البيض والملونين، المساواة أمام القانون، منع تجديد انتخاب الرئيس أكثر من مرة واحدة (حيث ينتخب لمرتين متتاليتين مدة كسل منهما أربع سنوات، وقد كان هذا بموجب التعديل الثاني والعشرين لعام ١٩٥١)، والتعديل

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

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

والجدير بالذكر أن الكثيرين ممن اجتمعوا لوضع الدستور الأمريكي طيلة الشهور الأربعة من أيار إلى أيلول ١٧٨٧ - لم يعتقدوا أن الدستور يمكن أن يكتب له البقاء، وكانوا يشكّون في إمكان بقاء الولايات الثلاث عشرة التي اتحدت بموجبه، وهذا دعا بعضهم إلى الامتناع عن توقيع الدستور. فمن خمسة وخمسين مندوباً الذين حضروا المؤتمر لم يوقع سوى ثمانية وثلاثون منهم. أما الاسم التاسع والثلاثون فأضيف نيابة من أحد الأعضاء الذي لم يتمكن من حضور الجلسة الأخيرة. وهذا ما دعا "بنجامين فرانكلين" إلى القول بعد توقيع الدستور: "لقد بذلنا جهدنا، ولشرك الدستور بحرب حظّه".^١

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

١ - المواطن الصالح - المرجع السابق - ص ٢٥٥ .

المبحث الثاني

الميكانيكية الدستورية والإيديولوجية للنظام السياسي والدستوري الأمريكي

أولاً- إيديولوجية النظام السياسي:

جاء الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ بنظام سياسي متميز وأصيل في العلوم السياسية المعاصرة، ففكرة تقسيم الحكم إلى أقسام ثلاثة - كما هو الحال في بريطانيا (ملك، برلمان، ومحاكم) - لم تكن جديدة. ولكن الجديد والأصيل لدى الأمريكيين في هذه الأقسام هو العلاقة الجديدة التي أوجدوها بين الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث تدقق كل هيئة أعمال الهيئتين الأخريين، وتقوم بإسداء العون لهما. وهذا التوصيف للعلاقة ما بين السلطات العامة - وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية - هو الذي أدى لوصف هذا النظام الجديد بالنظام الرئاسي. والأصالة تجلّت كذلك في العبارة التي تحملها قطعة نقود أمريكية من فئة العشرة سنتات، التي تحمل على أحد وجهيها عبارة "الحرية"، وعلى الوجه الآخر عبارة "القسوة في الوحدة". وهاتان العبارةان أو الشعاران شكلا المثل الأصيل للدستور الأمريكي بتبنيه المبدأ أو الفكرة الاتحادية كأساس لبناء الدولة.

ثانياً - خصائص الدستور الأمريكي :

يقوم الدستور الأمريكي على أساس:

- المبدأ الاتحادي.

- الفكرة الديمقراطية.

- تقييد عمل السلطة لصالح الحقوق والحريات الفردية.

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

سياسيين كبيرين هما: الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي.

١- المبدأ الاتحادي:

يقوم النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس المبدأ الاتحادي "الفدرالي". ويتجلى هذا المبدأ في التوفيق بين نزعتين متعارضتين: النزعة الاتحادية "المركزية" للاتحاد، والتي تتجسد فيها وحدة الشعب والدولة، ونزعة الاستقلال "الإقليمية" التي تتجلى من خلال تأمين الحكم الذاتي للولايات الأعضاء. ومن هاتين النزعتين جاءت الفكرة الاتحادية في دستور ١٧٨٧ لتمثل في الحرية وفي القوة في الوحدة، وتولد دولة اتحادية جديدة .

٢- مميزات النظام الاتحادي الأمريكي:

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

وفي اجتماع "فيلادلفيا" لعام ١٧٨٧ ظهر المبدأ الاتحادي كتجديد لصيغة الكونفدرالية في التوفيق بين دولة قوية واحدة، وبين رغبات الدول المستقلة حديثاً في الحفاظ على استقلالها وشخصيتها المتميزة.

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

ولكن على الرغم من الصيغة التوفيقية للاتحاد الفيدرالي التي ظهرت بمزلة حل وسط أثناء مناقشة الدستور ووضعها، فإن النظام الاتحادي الفيدرالي قد تطوّر كما سنرى نحو تعزيز السلطة المركزية للاتحاد.

لهذا نظم الدستور الصلاحيات المحددة لكل من الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء. فهناك الدستور الاتحادي، وهناك دساتير الولايات (أو الدويلات) الداخلة في الاتحاد، والتي بلغ مجموعها في عام ١٩٥٩ خمسين ولاية أو دولة.

أما المساواة بين الدول فقد تجلّت من خلال التمثيل في مجلس الشيوخ، حيث تمثّل كل دولة - مهما كان حجمها، أو عدد سكانها - بشيخين اثنين. وهذه المساواة تعدّ إحدى الضمانات الرئيسة بالنسبة للدويلات الصغيرة. كما أن من ضمانات مبدأ الاتحاد عدم إمكان الدويلات الانسحاب من الاتحاد.

المبحث الثالث

المؤسسات الدستورية الأمريكية

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

المطلب الأول

السلطة التنفيذية

أولاً - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية:

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

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

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

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

أ- انتخاب الرئيس؛^١

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

١- الترشيح :

يشترط فيمن يرشح لرئاسة الولايات المتحدة الأمريكية بعض الشروط أهمها:

- * أن يحمل الجنسية الأمريكية بالولادة.
- * أن لا تقل سنه عن خمسة وثلاثين سنة.
- * أن لا تقل إقامته في الولايات المتحدة عن أربعة عشر عاماً.

١ . انظر: نلسون ولسي وأرون ولدانسكي: "انتخابات الرئاسة في أمريكا"، ترجمة أحمد حمودة . مطبعة المعرفة القاهرة.

أما شروط من يمارس حق الاقتراع فهي:

١- أن يكون الناخب "المقترح" من مواطني الولايات المتحدة. وقد تضمن التعديل الخامس عشر على أنه لا يحق للولايات أن تحرم المواطنين من حق التصويت بسبب العرق، أو اللون، أو بسبب وضع عبودية سابق. أما التعديل التاسع عشر فيقتضي بأنه لا يحق للولايات أن تحرم المواطنين حقهم في الاقتراع بسبب الجنس، وبموجب هذا التعديل أعطيت النساء حق التصويت في عام ١٩٢٠.

٢- أن يكون سنه (٢١) سنة على الأقل، ماعدا ولاية جورجيا التي حددت هذه السن بـ (١٨) سنة. وبموجب التعديل السادس والعشرين الذي تم بتاريخ ١٩٢٦/٧/٥، تم خفض السن الانتخابي إلى (١٨) سنة.

٣- أن يكون من سكان الولاية التي يريد الاقتراع فيها. ومدة الإقامة - وإن كانت تختلف من ولاية إلى أخرى- فهي على العموم تتراوح ما بين ستة أشهر وستين. والمهدف من شرط الإقامة هو إعطاء الناخبين فرصة التعرف على أوضاع الولاية ومؤهلات المرشحين. ومن الناحية العملية، فإن انتخاب رئيس الولايات المتحدة ونائبه يتم بالاقتراع العام من قبل الشعب. ولكن الانتخاب يتم وفقساً لأسلوب معقد، يشمل ثلاث مراحل لم ينص الدستور إلا على اثنتين منها.

٢- مراحل الانتخاب :

تتمثل هذه المراحل في تعيين المرشحين للرئاسة، اختيار الناخبين الرئيسيين، انتخاب الرئيس .

المرحلة الأولى- مرحلة تعيين المرشحين:

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

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

وهذه المرحلة -التي يجري خلالها انتقاء كل حزب لمرشحه لمنصب الرئاسة- تشتمل بدورها على طورين أو عمليتين:

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

وهؤلاء المندوبون يمثلون مختلف الفعاليات في الولاية (الزراعة، التجارة، المصارف، أصحاب البنوك، دور النشر، المعلمون، والمحامون...) وهذه المجالس المصغرة للمجالس (الأحياء) تسمى *Caucus* ، ويكون عددهم عادة ضعف عدد نواب وشيوخ الولاية "في واشنطن". ومهمة هؤلاء المندوبين هي تسمية مرشح الرئاسة وإعلان تأييدهم للمرشح الذي يفضلون أن يكون مرشح الحزب لمنصب الرئاسة مسن بين المرشحين المتنافسين على منصب الرئاسة. وعملياً إذا كان هناك أكثر من مرشح، فتجري " وراء الكواليس" مفاوضات تقضي لكسب التأييد لأحدهم، وتعين المرشح أو المرشحين الرسميين لكل حزب للرئاسة ونيابته.

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

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

وفي هذا الدور قد ينتخب المرشح من أولى اقتراعات، ويمكن أن يجري أكثر من اقتراع، فقد انتخب "فرانكلين روزفلت" في عام ١٩٣٢ كمرشح في الاقتراع الرابع، و"ولسون" في الاقتراع السادس والأربعين.

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

المرحلة الثانية - الحملة الانتخابية:

بعد انتهاء المؤتمر الوطني للحزب الذي يتم عادة في شهر حزيران، تبدأ حملة الدعاية، حيث يقوم المرشحون -ومن ينوب عنهم- بالجولة في مختلف أنحاء البلاد -وخاصة في الولايات أو المناطق التي يشعر الحزب فيها بضعفه- حيث هناك من الولايات ما هي معقل للحزب الديمقراطي، وأخرى معقل الحزب الجمهوري. وعادة ما يركز المرشحون جولاتهم وحملاتهم على المناطق التي تكون فيها الأصوات متعادلة.

ونظراً لأن الحملات الانتخابية تحتاج إلى أموال طائلة، فقد سنّ الكونغرس الأمريكي في عام ١٩٧٠ تشريعاً عرف باسم قانون "هاتشن" حدد بموجبه ما يمكن أن تنفقه الأحزاب على الحملات الانتخابية بثلاثة ملايين دولار. وفي عام ١٩٧٤، وعلى إثر انتخابات ١٩٧١، وما رافقها من اتهامات حول مصادر تمويل الحملات الانتخابية، صدر تشريع يقضي بتغطية الخزينة للنفقات الانتخابية لمرشحين على أن لا يتجاوز ذلك عشرين مليون دولار.

ويمكن القول بأن الشركات الكبرى غالباً ما تشارك النفقات الانتخابية من خلال تمويل النفقات الانتخابية على الرغم من أن القانون يحظر ذلك.
ومع أن القانون يميز لغير الحزبيين أن يرشحوا أنفسهم لرئاسة الدولة، إلا أنه لم يفز أي مرشح حيادي منذ بداية الاستقلال في هذا المنصب.
المرحلة الثالثة:

بعد الحملات الانتخابية التي أشبه ما تكون بكونفالات حزبية، تأتي المرحلة الثانية التي حددها الدستور، وهي اختيار الناخبين الرئيسيين، حيث يقوم فيها الشعب بانتخاب أحد المرشحين وعلى خطوتين فقي الثلاثاء الذي يلي أول اثنين من شهر تشرين الثاني، يختار الناخبون الأمريكيون على أساس نظام القائمة -وفي كل دولة- الناخبين الرئيسيين، حيث يبلغ عددهم عدد الممثلين والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية في الكونغرس، شرط أن لا يكون هؤلاء الناخبون أعضاء في البرلمان الأمريكي.
ويتم الاختيار على مستوى الدولة (الولاية) وفقاً لأسلوب الاقتراع الأكثري ذي الدورة الواحدة، وعلى أساس اللائحة المغلقة. وفي هذا الطور من شهر تشرين الثاني تتنافس لانتخابات أمام المواطنين في كل ولاية، إحداها تمثل الحزب الجمهوري، والأخرى الحزب الديمقراطي، و يفوز بالانتخاب جميع أعضاء القائمة التي حصلت على أكبر عدد من أصوات الناخبين. وعملياً تعدّ هذه المرحلة هي المرحلة الحاسمة في اختيار رئيس الولايات المتحدة، لأن الشعب عندما يقترح على اختيار الناخبين الرئيسيين، أو كبار الناخبين، إنما يختار في الواقع رئيس الدولة ونائبه، ذلك إن الناخبين لرئيسيين يلتزمون التصويت لمرشح حزبي، وهم ملزمون التقيد بتعليمات ناخبهم في قوانين ست ولايات، أو على الأقل هم يعلنون بشكل مسبق التزامهم بتأييد أحد المرشحين.

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

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

ولكن هذا النص لم يعمل به إطلاقاً، وقد أصبح انتخاب الرئيس انتخاباً شعبياً مباشراً ولو بوساطة الناخبين الرئاسيين، بعد أن كان انتخاباً غير مباشر.

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

وفي العشرين من كانون الثاني يتولى الرئيس الجديد مهماته، بعد أن يدلي أمام رئيس المحكمة الدستورية العليا القسم الدستوري التالي: "أقسم جازماً أنسي سأنفذ بإخلاص تبعات منصب رئيس الولايات المتحدة، وسأعمل غاية جهدي لأصون دستور الولايات المتحدة، وأحميه، وأدود عنه".

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

الملاحظات :

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

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

٣- من جهة أخرى نلاحظ أن النظام الانتخابي قد يسمح لمرشح الرئاسة أن يحصل على أغلبية أصوات الناخبين الرئيسيين دون أن يحصل على أغلبية أصوات الشعب.^١

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

ب- مدة ولاية الرئيس:

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

١- وقد حدثت هذه الحالة مرتين، ففي سنة ١٨٧٦ بين المرشحين "روفر هاوز" الذي نال أكثرية أصوات الناخبين الرئيسيين، ومنافسه المرشح "سامويل تيلدن" الذي حصل على ٥٠,٩ من مجموع الأصوات. وكذلك في سنة ١٨٨٨ حيث حصل مرشح الحزب الديمقراطي "كلفلاند" على ١٦٨ صوتاً من أصوات الناخبين الرئيسيين، و ٥٤٠,٠٠٠ من أصوات الشعب، بينما حصل مرشح الحزب الجمهوري "هاريسون" على ٢٣٣,٠٠٠ صوتاً من أصوات الناخبين الرئيسيين و ٤٤٤,٣٣٧ صوتاً شعبياً. وقد انتخب "هاريسون" رئيساً مع أن أغلبية الشعب كانت تميل لمنافسه "كلفلاند".

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

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

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

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

يوجه رسالة إلى رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس مجلس النواب، يبين فيها عدم قدرته على ممارسة مهامه كحالة المرض مثلاً^١. وقد تعود مبادرة تنظيم نخلو المنصب *Interime* إلى نائب الرئيس، أو إلى أعضاء المكتب "أكثريه الوزراء"، أو إلى أغلبية أعضاء الكونغرس، فيوجهون إعلاناً مكتوباً إلى رئيسي المجلسين يعلنوا فيه عجز الرئيس، ويمارس نائب الرئيس مهامه. ولكن إذا قدر الرئيس أن النيابة غير مناسبة، أو غير صالحة، أي في حال عدم موافقة الرئيس على هذه المبادرة، ففي هذه الحالة يمكن العودة إلى الكونغرس الذي يفصل في الأمر بأغلبية الثلثين في كسل مجلس على حدة.

ثانياً - تنظيم الرئاسة:

يمارس الرئيس الأمريكي صلاحياته الدستورية عن طريق عدد من الهيئات الاستشارية الملحقه به. ومن أهم هذه الهيئات: الوزارة، و مكتب الرئيس .

أ- الوزارة:

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

وتقوم هذه الإدارات بتنفيذ العمل الحكومي والإداري، وإسداء النصيح للرئيس. وعدد هذه الإدارات كان أربع في عهد "جورج واشنطن" وهي: الخارجية، الحرية، المالية، ومدع عام كان مجرد مستشار قضائي للرئيس، وهو اليوم يترأس إدارة

١- مرض الرئيس "ايڤهاور" في عام ١٩٥٥، "ليندن جونسون" ١٩٦٥-١٩٦٦، "جورج بوش" ١٩٩١، و هنا يودع الرئيس سلطاته بصورة مؤقتة إلى نائبه.

"وزارة العدل، ثم أضاف الرؤساء دوائر أخرى، سبع منها في عهد لنكولن، وأضيفت وزارة جديدة في عهد جورج بوش الابن في عام ٢٠٠٢، وهي وزارة الأمن الداخلي.^١ والوزراء (أو أمناء سر الدولة) يجري تعيينهم من قبل الرئيس، مع تصديق مجلس الشيوخ على هذا التعيين. ومجلس الشيوخ نادراً ما يعترض على اختيار الرئيس. وللرئيس الحرية في اختيار وزرائه وتسميتهم دون أن يتقيد بالأغلبية النيابية في مجلس النواب. على أن اختيار الرئيس لوزرائه لا يكون من أعضاء الكونغرس. والوزراء أو أمناء سر الدولة يرتبطون بالرئيس، وهم مسؤولون سياسياً أمامه فقط، حيث يملك إقالتهم عندما يريد. وليس للكونغرس حجب الثقة عن الوزراء ولا بحق للوزراء الحضور في الكونغرس، وإن كان يدعوهم للمحتول أمام لجانه أسوة بسائر المواطنين.

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

^١ - ومن هذه الإدارات: الخارجية، المالية، الدفاع، ولكل فرع من فروع القوات المسلحة البرية، البحرية، الجوية، وزير أمن عارحي يعمل تحت إدارة وزير الدفاع، ووزير الدفاع رئيس البنساون الأمريكى، ويستخدم نحو ١,٢٠٠,٠٠٠ موظف اشغادي، أي نحو ٤٠% من العاملين في الدولة، ويلعب دوراً داخلياً وخارجياً مهماً، وهناك المدعي العام "وزير العدل"، والمدعي العام للتريد، العمل، التجارة، الزراعة، الصناعة، الصحة، التعليم، والشؤون الاجتماعية...

ولكن ليس للوزراء سياسة خاصة بهم، ودورهم يتلخص في مساعدة الرئيس الذي تعود إليه صلاحية القرار، حتى ولو انفرد بالرأي عن مجموع وزرائه. وهذا ما عبر عنه الرئيس لنكولن بقوله في وزارته المؤلفة من سبعة وزراء: "سبعة أصوات تقول (لا) ، وصوت واحد (نعم) ، لكن نعم هي التي غلبت".^١

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

بمكتب الرئيس:

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

sept non ,un oui, les ouis l'emportent

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

يشكل مكتب البيت الأبيض هيئة الخبراء الخاصة للرئيس حيث يختارهم الرئيس بصفة شخصية، ويرتبط مصيرهم بمصيره، ويضم نحو (٥٠٠) من المستشارين الشخصيين للرئيس^١. وبصفتهم رجالاً للرئيس فهم يملكون سلطات مهمة جداً، ويمارسونها أحياناً على حساب الأمناء العامين. ويقوم المكتب بمهمة المراقبة، والإشراف، والتنسيق داخل السلطة التنفيذية، وبخاصة ما يخص علاقاتها بالكونغرس، كما يقوم بتحضير مشاريع القرارات والبرامج التي تقع على عاتق الرئيس، كرئيس للسلطة التنفيذية.

٢- المجالس:

هذه المجالس ملحقة بالرئاسة، ومنها بصورة خاصة:

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

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

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

انظر:

D.Turpin, Droit constitutionnel, PUF, 1994.

و يمكن حسب الطلبـــــــــــــــ وارئ، أو التعبئة المسبقة
Office of Emergency Preparedness O.E.P ، وينهض مهمة
حشد تعبئة الأمة في حالة الظروف الخطرة.

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

وهناك مجلس السياسة الاقتصادية، بمجلس البيعة، بمجلس إدارة "سياسة" الاقتصاد الدولي، بمجلس الشؤون الداخلية، المجلس الوطني للنزلاء والطلبة، بمجلس العلوم والتكنولوجيا، بمجلس إدارة الاتصالات، بمجلس النشاط الخاص لمكافحة المخدرات ومنعها، مكتب التمثيل الخاص للمفاوضات التجارية، وفي عام ٢٠٠٢ تم إنشاء مكتب خاص لمكافحة الإرهاب.

٣- الوكالات المستقلة: *Les Agences Independants*

أُنشئت هذه الوكالات الحكومية المستقلة للولايات المتحدة بصورة تدريجية لتخفيف العبء عن الإدارات الوزارية للقيام بالمهام المستعجلة والعاجلة، ولتبعدها عن الضغوطات السياسية. وبعدها اليوم نحو خمسين وكالة أو مكتب، منها على سبيل المثال: بنك الاستيراد والتصدير للولايات المتحدة ، الوكالة الوطنية لإدارة الفضاء والطيران *National Aeronautics and space Administration* (NAS)، إدارة التجارة الصغيرة، مكتب رقابة النشاطات المدنية، مكتب المعلومات للولايات المتحدة، مكتب البريد، مكتب إدارة الخرابين المقدماء...

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

وفي الواقع ، إن وجود المجالس، وتعدد المكاتب، والأجهزة، والوكالات الملحققة برئاسة الدولة، خلق نزاعاً من الازدواجية في الاختصاص، ومن ثم الصراع بين المجالس وبين الوزارات، إذ غالباً ما تنتهي الصراعات باستقالة الوزير من منصبه.^١ ولا غرابة في الأمر، لأن كل هذه التنظيمات هي تحت تصرف الرئيس، وهو يستشيرها عندما يريد، ويتبع رأيها عندما يبدو له ذلك مناسباً، خاصة وأن التوجه العام يميل نحو زيادة دورها، لاسيما عندما يشعر الرئيس أنه في وضع قوي، فيعود إليها أكثر مما يعود إلى الإدارات أو الكونغرس، كالرئيس "روزفلت" مثلاً، ولكن بالمقابل، فإن العكس صحيح أيضاً، أي عندما يكون الرئيس ضعيفاً وتكون سلطات البيض الأبيض اسمية فقط.

ثالثاً - صلاحيات الرئيس:

يملك رئيس الولايات المتحدة صلاحيات واسعة ومهمة جداً، جعلت منه أقوى رئيس سلطة تنفيذية في العالم.

فهو يتمتع وفق أحكام الدستور بالسلطات التالية:

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

١ - كاستغالة السيد "ماريوس هانسن" من منصبه كوزير للتجارة الخارجية في عهد الرئيس "كارتر".

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

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

٨- للرئيس في الظروف الاستثنائية أن يدعو الكونغرس إلى دورات استثنائية لجلسة، أو لجلسات.

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

١٠- للرئيس حق النقض بالنسبة للإجراءات التي يوافق عليها الكونغرس.

ومن خلال هذه الصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور للرئيس يتبين لنا كيف أن الدستور الأمريكي كرس تفوق السلطة التنفيذية عبر هذه الصلاحيات الواسعة، يخضع لضوابط تشكل في حد ذاتها الحارس للديمقراطية الأمريكية. ودراسة هذه الضوابط التي تحول دون استغلال الرئيس لسلطانه تصب في إطار العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس. لذلك سنتعرض أولاً للوظائف الرئيسة التي بيد الرئيس، ثم للضوابط التي تحسول دون استغلال الرئيس لصلاحياته في إطار العلاقة مع الكونغرس.

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

١- ممارسة السلطة التنظيمية:

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

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

وضمن هذه الفئة من الاختصاصات يمكن أن نضيف السلطة التي يتمتع بها الرئيس في حالة مخالفة القوانين الاتحادية، مثال ذلك العفو الذي منحه الرئيس "فورد" للسيد "نيكسون" في عام ١٩٧٤. ومثل هذه السلطة تعادل في الأنظمة البرلمانية حق العفو.

كذلك- وضمن شروط معينة- يمكن للرئيس أن يتلقى تفويضاً تشريعياً مسبقاً قبل الكونغرس. في الأوقات العادية يمكن للرئيس أن يمنع مثل هذه السلطة بشرط أن لا تكون توسيعاً لاختصاصاته، ولا تنازلاً أو تركاً من قبل الكونغرس لامتيازاته. أما في أوقات الأزمات فيمكن للرئيس أن يصدر "تشريع الطوارئ" *Legislation of Emergenc*. ودستورية هذه التفويضات قبلت بها المحكمة العليا من حيث الشكل في وقت الأزمات، بشرط أن تحاط ببعض الضمانات

١ - المادة (٣/٢) من الدستور.

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

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

٢. قيادة الإدارة الاتحادية:

عوجب هذا الاختصاص يراقب الرئيس سير الإدارات العامة الاتحادية، حيث يعدّ رأس الهرم في الإدارة الاتحادية. وهو بهذه الصفة يعين الموظفين الاتحاديين، بعد أخذ رأي مجلس الشيوخ، وموافقة بالأغلبية العادية. وهذه الموافقة تتم عادة بالنسبة لكبار الموظفين: أمناء، مستشارين، سفراء، وعدد من رؤساء الإدارات المهمة.

أما بالنسبة لصغار الموظفين، فإن مجلس الشيوخ يفوض عادة الرئيس - أو حتى أمناء الدولة - صلاحية تعيينهم. وهو نادراً ما يعترض على التعيينات التي يجريها الرئيس.^١

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

ولكن على الرغم من توسع الضمانات الممنوحة للموظفين، والحلول التدريجية لنظام الكفاية *Merit system* (قانون بتدلتون عام ١٨٨٧) وقانون الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨، فإن الإدارة الأمريكية تظل ذات صبغة سياسية أكثر من الإدارتين الفرنسية والإنكليزية.^٢

^١ - فضلاً عن أصل ٦٢٣, ٧٢٠ اقتراح تعيين تمت من قبل كل من "ترومان" و"إيزنهاور" و"كيندي"، لم يكن هناك سوى (٦) اقتراحات أو رفض.

^٢ - نظام الغنائم يقضي بحل المراكز الإدارية تابعة للرئيس، يعين فيها بعض مناصريه وأعضاء حزبه مكافأة لهم على إسهامهم في نجاح معركته الانتخابية.

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

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

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

^٢ ... حيث عدم الأمان في المدارس، زيادة وسائل الإحرام، انتشار المحاربات، محاولات الاغتيال، الاقتتالات العنصرية، أعمال العنف التي ظهرت مؤخراً ...

٣- الرئيس وقيادة السياسة الخارجية للاتحاد:

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

وبعض هذه السلطات (التعيين، وعقد المعاهدات) يمارسها الرئيس بعد أخذ رأي مجلس الشيوخ وموافقته. أما عملية رسم وتنفيذ السياسة الخارجية فإنها لا تراقب من قبل مجلس الشيوخ، فالنشاط الدولي من إخضاعه للرقابة البرلمانية كونه سري في معظم الحالات. من جهة أخرى، ونظراً لأهمية الدور الذي ظهر لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية على الصعيد الدولي، والتي لم يكن ليخطر ببال من وضعوا الدستور تعاضله على النحو الحالي، فقد عمد الرؤساء- الأمريكيون في محاولة منهم لتجنب معارضة مجلس الشيوخ على عقد المعاهدات^١ - إلى ابتكار طريقة "الاتفاقيات التنفيذية" *Executive agreements* التي لم ينص عليها الدستور، والتي لا تحتاج إلى موافقة مجلس الشيوخ.^٢

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

^١ - حيث يتطلب الدستور في المادة (٣/٢) م ٢م قسم ٢ ف ٢، موافقة مجلس الشيوخ على تصديقها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وهذه أغلبية مهمة، الأمر الذي قد يؤدي إلى عرقلة العمل الدبلوماسي، كما حصل في معارضة مجلس الشيوخ لعقد معاهدة "فرساي" عام ١٩١٩.

^٢ ومنذ هذه الاتفاقيات التي تم بشكل مبسط لم تحظ بإجماع فقهاء القانون الدستوري حول نطاقها ومضمونها، حيث لا تختلف كثيراً من الناحية العملية عن المعاهدات، إلا تفردها من كل شكاية إجرائية. وتلتزم الدول المتعاقدة بمقتضاها كما تلتزم بالمعاهدات، ولكنها لا تخضع لموافقة مجلس الشيوخ. تكون أحكامها ملزمة وفقاً على طريقة الاتفاقيات التنفيذية القوة التي للمعاهدات نفسها، اعترفت بدسوريتها.

"روزفلت" اتفاقيات طهران وباتسدام خلال الحرب العالمية الثانية، وكذلك انضمت الولايات المتحدة بمقتضى مثل هذه المعاهدات إلى بعض المنظمات الدولية، كهيئة الأمم المتحدة، وكالاتها المتخصصة.

٤- في مجال الصلاحيات العسكرية:

نظراً لأن الحرب ليست سوى استمرارية للعمل الدبلوماسي - ولكن بوسائل أخرى - فإنه -وفي مجال الصلاحيات العسكرية- يعدّ الرئيس الأمريكي القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، وهو الذي يملك الإدارة العليا للعمليات العسكرية، ويتخذ القرارات المهمة في هذا السياق.^١ يستثنى من ذلك قرار إعلان الحرب الذي يعود نظرياً إلى الكونغرس.

إلا أن القانون الصادر في ١٩٧٣/١١/٧ قد حدّد تدخل الرئيس في العمليات العسكرية بدون ترخيص من الكونغرس بمدة لا تزيد على (٦٠) يوماً. وفي ١٩٩١/١/١٢ حصل الرئيس "جورج بوش" بصعوبة على قرار من الكونغرس بإعلان الحرب على العراق. بينما لم يلقَ ابنه الرئيس "جورج بوش الابن" صسعوبة في عمام ٢٠٠٣ في الحصول على هذا الإذن ضد العراق ثانية. وكما ذكرنا فإن سلطات الرئيس تتعاظم في أوقات الأزمات والحروب، بصورة تجعل منه "دكتاتوراً" بالمعنى الروماني. ولكن هل حقاً أن تركيز الصلاحيات بين يدي الرئيس يجعل منه دكتاتوراً؟

٢ - من ذلك أن الرئيس هو الذي أمر بمنع القنبلة الذرية والهدروجنية . وأن الرئيس ترومان هو الذي أعطى الأمر بإرسال القوات المسلحة إلى كوريا عام ١٩٥٠ . والرئيس جون كينيدي هو الذي أمر بعرض اقتدار على كوبا في تشرين الأول عام ١٩٦٢، على إثر قضية الصواريخ السوفيتية . والرئيس جونسون هو الذي أمر بإرسال قوات إلى سان دومينغ في عام ١٩٦٥ ، وكذلك تصدق المدن الفيتنامية ما بين الفترة ١٩٦٥-١٩٦٨ . والرئيس بوش الابن كذلك اتخذ قرار الحرب ضد العراق في عام ٢٠٠٣ دون سند شرعي.

٣ - د. زهر شكري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ص ٣٨١.

٤ - د. مصطفى البارودي - الوميز في الحنفية، الدسورية، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٦٠، ص ٢٤٢.

في الواقع ، مهما كانت درجة تركيز الصلاحيات في أيدي الرئيس، فإن الواقع يظهر أن المجتمع الأمريكي في تمسكه بالأيديولوجية الليبرالية السياسية والاقتصادية مستعد دوماً لمقاومة أي محاولة للاستبداد. وإذا كانت الأزمات تجعل من الرئيس دكتاتوراً، فإنه يكون دكتاتوراً مشروعاً-- إن صح التعبير -- ونضيف من جانبنا يكون مشروعاً على النمط الأمريكي على الأقل.

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

لذلك، ولعرفة طبيعة العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس يجب علينا دراسة الكونغرس، تركيبه، اختصاصاته، العلاقات المتبادلة مع الرئيس، ووسائل التأثير المتبادلة بينهما.

المطلب الثاني

الكونغرس

يطلق اسم الكونغرس على البرلمان الأمريكي عندما يجتمع في مجلسيه، مجلس النواب "ممثل الشعب" ومجلس الشيوخ "ممثل الولايات". ويجتمع أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في العاصمة واشنطن.^١

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

أولاً - تكوين الكونغرس:

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

أ. مجلس النواب:

يتألف مجلس النواب (أو مجلس الممثلين) *Chambre des représentants* ، من (٤٣٥) عضواً يمثلون الشعب الأمريكي بفرضه كياناً واحداً، وعلى أساس ممثل واحد لكل (٤١٠,٠٠٠) ناخب.^٢ وينتخب النواب في كل ولاية لمدة سنتين بالاقتراع العام المباشر، على أساس الاقتراع الفردي الأكثرى *scrutin uninominal majoritaire*، بدورة واحدة، مع نسبية غيساب ملحوظة بشكل ظاهر. ويتحدد المجلس بكامله كل سنتين.

١ - التي وضع مخططها في عهد الرئيس "جورج واشنطن" المهندس الفرنسي "يير شارلي لانفان". وفي بناء الكونغرس الذي رأى المهندس المذكور أن يكون على هيئة تشكل مركز دائرة وتفرع من هذا المركز الشوارع نحو المحيط، وأعضاء الكونغرس يجتمعون في مبنى "الكابيتول" الذي يتألف من جناحين تتوسطهما قبة شاهقة. وقد خصص لكل مجلس جناح. وصممت قاعتان لكل من المجلسين على شكل نصف دائرة.

٢ - انظر:

وشروط الانتخاب تختلف بين ولاية وأخرى حسب القوانين الانتخابية فيها.

لكن الدستور الاتحادي اشترط في الترشيح لمجلس النواب:

١- أن يبلغ المرشح سن الخامسة والعشرين.

٢- أن يكون أمريكياً منذ سبع سنوات على الأقل إذا كان متجنساً.

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

والانتخابات التي تجري كل سنتين إما أن تترافق مع الانتخابات الرئاسية، وقد تقع أحياناً في منتصف فترة الولاية الرئاسية، وفي الحالة الأخيرة غالباً ما يفقد الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس عدداً من الأصوات، وتظهر بذلك ضرورة "التعايش المشترك" على النمط الأمريكي.^١

وقد تحصل الانتخابات أثناء فترة تحديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ، عيسى أن فترة الولاية في مجلس النواب لمدة سنتين هي فترة قصيرة جداً. والنواب حسب العسارة الشهيرة في أميركا "في سنة ينسون وعودهم، وفي الأخرى يصيغون غيرها"، والجموع مبالغ مالية باهظة (٤) مليون دولار في المتوسط لمقعد في مجلس الشيوخ، و(٣٦٠٠٠٠) دولار لمقعد في مجلس النواب. لذلك فقد اقترح الرئيس "جونسون" منذ عام ١٩٦٦ تعديل الدستور وجعل المدة (٤) سنوات تترافق أو تتوافق مع انتخابات الرئيس، ويستبعد بذلك عخطر التعايش المشترك. وقد تجدد الاقتراح في عام ١٩٧٣ من قبل الرئيس "نيكسون" وفي عام ١٩٨٩ من قبل الرئيس "جورج بوش"، مع مشروع لتعديل تمويل الحملات الانتخابية، ولكن دون جدوى.

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

بـ مجلس الشيوخ: *Le Senat*

يتألف مجلس الشيوخ من (١٠٠) عضو بمعدل عضوين "شيخين" لكل ولاية، بصرف النظر عن عدد سكانها واتساع رقعتها.^١ وينتخب أعضاء المجلس -منذ التعديل السابع عشر لعام ١٩١٣- بالاقتراع العام المباشر، وباقتراع الأغلبية بحولة واحدة، حيث يفوز في الانتخاب من يحرز أكثر الأصوات، ولا يلتفت إلى الأصوات الباقية. ومدة المجلس ست سنوات، يتجدد ثلث أعضائه كل سنتين، في الوقت نفسه الذي يجري فيه انتخاب النواب، ومرة من الثنتين من الانتخابات الرئيس.

ويشترط فيمن يرشح لمجلس الشيوخ:

- أن يكون قد أتم الثلاثين من العمر.
- أن يكون أمريكياً منذ تسع سنوات على الأقل.
- أن يكون مقيماً أثناء الانتخابات في الولاية التي يريد أن يرشح نفسه فيها.

والمنازعات الانتخابية للأعضاء هي من اختصاص كل مجلس، وليس من اختصاص المحكمة العليا. ولكن من المؤكد أن هذه التقنية السياسية للنظر في صحة انتخاب الأعضاء من قبل أعضاء المجلس تحمل في بواطنها وطياتها بعض التعسف. ولكن المحكمة العليا أظهرت إرادتها بتأمين رقابتها حول هذه النقطة، حيث حكمت في عام ١٩٦٩ بأن عدم التصديق في عام ١٩٦٧ لانتخاب السيد "باويل" المنتخب في مقاطعة "هاربو" في عام ١٩٦٦، لم يكن دستورياً.^٢

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

^١ نيويورك (٢٥) مليون، الاسكا نصف مليون، نيفادا (٢٠٠,٠٠٠) مواطن.

^٢ - أنظر:

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

كما يتمتع أعضاء الكونغرس بحصانة برلمانية تقليدية أثناء حضورهم اجتماعات المجلس، وفي الذهاب إلى المجلس والعودة منه. كذلك فهم لا يسألون عن خطبهم، ومناقشتهم، وآرائهم التي يبدونها في أي من المجلسين.

هذا وإن كان لكل مجلس رئيسه، فإن نائب رئيس الولايات المتحدة هو رئيس مجلس الشيوخ، ولكن لا صوت له في المجلس، إلا إذا تعادلت كفتا المقترعين. كما أن مجلس الشيوخ يختار رئيساً وقتياً يخلف نائب الرئيس في منصبه عند غيابيه، أو عند مباشرته لمهام رئيس الولايات المتحدة (المادة ٣/١ من الدستور).

ثانياً - سير عمل المجالس:

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

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

كما أنه أثناء انعقاد دورة الكونغرس لا يملك أي مجلس أن يؤجل جلساته بدون موافقة المجلس الآخر ما يزيد على ثلاثة أيام، أو الانتقال إلى مكان عسدا السذي يلتزم فيه المجلسان، وذلك بهدف منع أي منهما تعطيل دور الآخر.

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

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

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

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

ورئيس مجلس النواب يشارك في التصويت في التوجه الذي يراه، بعكس رئيس مجلس الشيوخ الذي لا صوت له إلا إذا تعادلت كفتا المقترعين.

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

١- القواعد المشتركة في سير عمل المجالس:

تعرضنا فيما سبق للقواعد المتعلقة بمسألة الانتخاب، ووضع الأعضاء، وتناول فيما يلي السير الداخلي للمجالس:

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

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

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

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

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

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

ولللجان حق تعديل مشروعات القوانين التي غالباً ما تقر في المجلس كما أحييت
إليه من اللجان. وإقرار مشروع أي قانون من الكونغرس لا بد من التصويت عليه
بالموافقة في كلا المجلسين، وفي حال الخلاف بين المجلسين، يتم تشكيل لجنة "توفيق أو
مصالحة" *Conference Committee* أو "لجنة مشتركة" *Joint Committee*
، بغية إيجاد تفاهم بين المجلسين حول المسألة المختلف عليها. ولا
يصدق المشروع إلا إذا وافق المجلسان على نفس النص.

ثم يصدر القانون ويصدق من رئيس الجمهورية، ولرئيس إن شاء - أن
يرفض التصديق باستعمال حق الفيتو.

هذا ويمنع على الكونغرس أن يفوض التشريع إلى السلطة التنفيذية على شكل مراسيم تشريعية، وذلك منذ حكم المحكمة العليا في عام ١٩٣٧ حصول السياسة الاقتصادية الجديدة أو الصفقة الجديدة *New Deal* .

– **لجان التحقيق: *commission d'enquete -- Investigation Committee***

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

وقد استطاع الكونغرس من خلال هذه اللجان أن يفرض نوعاً من الرقابة والنقد على السلطتين التنفيذية والقضائية، وذلك خلافاً لأحكام الدستور ولبدأ الفصل بين السلطات، مفترضاً أن هذه اللجان هي إحدى الوسائل المهمة في استعادة سلطاته^١. ولكن رغم افتراض هذه اللجان من إحدى عوامل الديمقراطية، فقد تعرضت لانتقادات حادة تلخص في أنها تتخذ صفة قضائية أكثر فأكثر، بل وبوليسية، ودون أن تقدم الضمانات الجدية، أو النزاهة في التحقيق. وهذا يعود على ما يبدو إلى رغبتها في اكتشاف الفضائح، والتسيس الكبير لأعضائها، وغياب المناقشات الجدية داخل هذه اللجان.

^١.. مثال ذلك، اللجنة التي شكلت في الخمسينات حول النشاطات المزعومة لأمريكا "الشيوعية" وترأسها "جوزيف ماكارتي"، اللجنة المشكلة في عام ١٩٧٣ حول نشاط الشركات المتعددة الجنسيات الأمريكية في الخارج، اللجنة المشكلة حول نشاط الاستخبارات الأمريكية في عام ١٩٧٥، ولجنة "أروين" *Erwin* حول فضيحة "ووترغيت".

ثالثاً - سلطات "ملاحيات" الكونغرس:

يتولى الكونغرس بموجب الدستور المصلاحيات التشريعية والمالية، إضافة إلى عدد من المصلاحيات الأخرى.

وقد وردت هذه المصلاحيات في الدستور بطريق الحصر، وشملت:

١- حق اقتراح القانون:

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

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

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

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

٢- الصلاحيات المالية:

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

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

ومن هذه الصلاحيات المالية الأساسية يستطيع الكونغرس أن يؤثر على السلطة التنفيذية، برفضه أو بقبوله للموازنة، وبخاصة منذ عام ١٩٧٤ غير قانون "ضبط الموازنة" استطاع الكونغرس أن يتغلب بهذا القانون على ممارسة الرئيس بعدم صرف النفقات المخصصة، أو التي يرى الكونغرس بأنه قد صرت عليها دون اعتبار لتعادل الموازنة. وهذا صحيح في الواقع حتى عام ١٩٧٤، حيث كانت كل لجنة تجتمع على حسنة وتقترح نفقات جديدة بدون أن تهتم بإيجاد الإيرادات المطابقة لها. ولكن منذ عام ١٩٧٤ أخذ الكونغرس - نتيجة جهد الرئيس - يبحث أعضاءه للتصويت على بعض النفقات، أو ثيهم من التصويت على بعضها الآخر، كما هو الحال في الدول الأخرى. كما أخذ الكونغرس كذلك يهتم بمناقشة الموازنة وتعادلها، مستعيناً في ذلك بجهاز مؤتمر الموازنة C.B.O.، حيث يجمع (٧٥) خبيراً يكلفون بدراسة الموازنة المعروضة من الرئيس، ويدققوا تقدير النفقات والإيرادات، وتنوير المجلس حول آثارها الحقيقية على الموازنة.

٣- الصلاحيات الأخرى للكونغرس:

إضافة لصلاحياته التشريعية والمالية يتمتع الكونغرس بصلاحيات واختصاصات أخرى ذات أهمية، منها:

* ممارسة صلاحية السلطة التأسيسية:

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

* ممارسة سلطة انتخابية استثنائية:

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

* للكونغرس سلطة رقابة وإشراف على المصالح العامة:

فالكونغرس هو الذي يقرر إحداث المرافق والمصالح العامة، ويحدد هيئاتها امتيازاتها، سيرها، ومراقبة إدارتها المالية.

* الكونغرس كسلطة قضائية:

يمارس الكونغرس نوعاً من السلطة القضائية لمحاكمة كبار مسؤولي الدولة الاتحادية بما فيهم الأمناء، وذلك من خلال الطريقة التقليدية المعروفة بـ "الامبيشمنت" *Impeachment*، أو الاتهام، المأخوذة عن الأعراف الدستورية البريطانية، ولكن في تبعاتها الجزائية لا السياسية "مسؤولية جزائية شخصية". فيموجب الدستور للكونغرس الحق في محاكمة رجال السلطة التنفيذية من موظفين وأمناء، وكذلك حق محاكمة الرئيس بتهمة الخيانة العظمى، الفساد، الرشوة، أو أي جريمة أخرى مهمة ومرتكبة ضد الدولة، كتحلف بيمين كاذبة مثلاً. وقد نظم الدستور أصول الاتهام والمحاكمة، فأعطى لمجلس النواب حق الاتهام بعد سماع تقرير لجنة تحقيق خاصة بولائها، وأعطى لمجلس الشيوخ حق المحاكمة، وينظر في القضية بجلسات سرية. وفي حال الحكم يتخذ المجلس قراره بتسريح الموظف أو عزله، ويشترط أن يتقرر ذلك بأكثرية الثلثين. ويذكر أن الرئيس "نيكسون" كان قد استقال قبل مباشرة الكونغرس هذه الطريقة ضده على إثر فضيحة "ووتر غيت".

* حق إعلان الحرب:

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

* صلاحيات خاصة بمجلس الشيوخ دون مجلس النواب:

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

شؤون التعيين:

يمارس مجلس الشيوخ منفرداً صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين، بما فيهم الوزراء والسفراء، حيث يترتب على رئيس الدولة أن يحصل على موافقة مجلس الشيوخ عند تعيين: الوزراء، القناصل، أعضاء المحكمة العليا، والموظفين الاقتصاديين... أي حوالي (٦٠,٠٠٠) شخص حالياً. ويمنح المجلس موافقته في العادة، ولكن ليس بصورة آلية في كافة الحالات، فغالباً ما تقوم لجان المجلس باستدعاء المرشحين للوظائف والاستماع إليهم، وإجراء التحقيقات اللازمة حولهم...

في شؤون السياسة الخارجية:

يتمتع مجلس الشيوخ حسب الدستور بصلاحيات التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يوقعها الرئيس. ولا تعدّ هذه الاتفاقيات نافذة إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ وتصديقها من قبله بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين. وقد رأينا كيف حاول رؤساء الولايات المتحدة النهرب من هذه الصلاحيات لمجلس الشيوخ عن طريق ما سمي "الاتفاقيات التنفيذية"، إلا أن المحكمة العليا رتبت على هذه الاتفاقيات القوة التي تقتضي بالمعاهدات نفسها. ولكن نظراً لأن هذه الاتفاقيات ليس لها قوة أعلى من القانون، فإن الرئيس يجب عليه أن يعلم الكونغرس بكافة الاتفاقيات المعقودة بالشكل المبسط الذي وقعه، وتخضع بهذا الشكل لتصديق الكونغرس بالأغلبية البسيطة.

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

الولايات المتحدة وأي دولة أخرى (ويبدو أن الدرس من فيتنام قد استفيد منه)^١ .
ونجاح مجلس الشيوخ الأمريكي -رغم قلة عدد أعضائه- يعود إلى كونه يجسد
العقلية السياسية الأمريكية من جهة، وإلى طبيعة تنظيمه التي تجعل المناقشات داخل
المجلس أكثر موضوعية وعقلانية من جهة أخرى، وإلى طول مدة ولايته التي تعطي
أعضاؤه استقلالاً أكثر عن الرأي العام، وعن جماعات الضغط. وهذا بخلاف مجالس
الشيوخ في دول أوروبا الغربية التي أضحت بفعل التطور الديمقراطي مجالس شكلية،
دون سلطات فعلية.^٢

رابعاً - العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس:

يقوم النظام الدستوري الأمريكي على مبدأ الفصل بين السلطات، فلا
الكونغرس يستطيع حمل الرئيس على الاستقالة، ولا الرئيس يملك حق حل الكونغرس.
ولكن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل هو في
الواقع فصل نسبي، حيث نجد بعض وسائل التأثير والتدخل ما بين الرئيس والكونغرس.
وهذه الوسائل منها ما نص عليها الدستور، ومنها ما وجد نتيجة الضرورات
العملية، وحسن سير المؤسسات الدستورية التي فرضت ضرورة التعاون فيما بينها أكثر
مما يوحي الفصل بينها. وهذا ما جاء في قرار المحكمة العليا لعام ١٩٧٤ بقولها:
"إذا فرق الدستور السلطة ليضمن الحرية، فإنه يريد أيضاً بأن تكون السلطات
المنفصلة - في الواقع متكاملة - لتؤمن حكومة فعالة. وهو يريد أن تكون القسورع

^١ - رغم أن (٢٠) معاهدة فقط دخلت من قبل مجلس الشيوخ من أصل (١٤٠٠) صدقت. منذ عام ١٧٨٩، فإن
الرئيس لم يعرض على المجلس سوى (٤١) من أصل (٧٠٠٠) اتفاق، وقع من عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٧١. انظر:
D.Turpin.e.c.p765.note28.

^٢ - جورج بورديو - القانون الدستوري - المرجع السابق - ص ٢٥٥.

المختلفة منفصلة ولكن متداخلة، ليكون لها الاستقلالية ، ولكن أيضاً المشاركة التبادلية المتبادلة".^١

فكل من الرئيس والكونغرس يملك وسائل تأثير تمكنه من التأثير على الآخر:

أ- وسائل تأثير الرئيس على الكونغرس:

جاء النص على بعض هذه الوسائل في الدستور، والبعض الآخر أوجده التطبيق

العملي:

١- الوسائل التي نص عليها الدستور:

- حق الاعتراض "الفيتو" على القوانين الاتحادية .

- حق توجيه خطاب إلى الكونغرس .

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

حسب نص الدستور الأمريكي (المادة ٧/١) ، لا يصبح القانون نافذاً إلا بعد

تصديقه من الرئيس، أي توقيعه ثمهيداً لنشره ودخوله حيز التنفيذ. على أن للرئيس حق

الاعتراض *Le droit de veto* على القانون، بالامتناع عن توقيعه، وإعادة تسه إلى

الكونغرس مع بيان اعتراضاته عليه، وذلك في مهلة عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليه،

باستثناء أيام الأحد. وفي هذا الحال يقتضي لكي يصبح القانون نافذاً إقراره مجدداً في

كل من مجلسي النواب والشيوخ بأكثرية الثلثين. وتدرج أسماء المؤيدين والمعارضين

للمشروع في مضابط (محاضر) كل من المجلسين على حدة.

^١ - Cour supreme, juillet 1974, United states Versus Richard Nixon, in
Debbasch, Pontier, Ricci, Bourdon, o.c.p.229 .

وحق الاعتراض لم يستعمل بادئ الأمر إلا نادراً، فمنذ سنة ١٧٨٩، وحسب سنة ١٨٢٩، استعمل (١٠) مرات فقط، وفي الحالات التي كان فيها القسانون يسدو مخالفاً للدستور، إلا أن هذا الحق أصبح - فيما بعد - سلاحاً فعالاً بيد الرئيس للتأثير على الكونغرس، بحيث نادراً ما يهمل الكونغرس دراسة الأسباب الموجبة للرد.^١

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

* حق توجيه خطاب للكونغرس عن حالة الاتحاد:

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

^١ - فالرئيس "روزفلت" استخدم حق النقض (٦٣١) مرة خلال اثني عشر عاماً، ولم يفتب الكونغرس إلا على عشرة منها بأغلبية الثلثين. ثم استخدم (٢٥٠) مرة الرئيس "ترومان"، (١٨١) من الرئيس "ايڤنهاور"، أقل من ذلك فيما بعد (٢١) مرة من الرئيس "كندي"، (٣٠) مرة من الرئيس "جونسون"، (٤٢) من الرئيس "نيكسون"، (٧٢) من الرئيس "فورد"، (٣١) من الرئيس "كارتر"، وتم التغلب على اثنين فقط. و (٧٨) مرة من الرئيس "ريغان" حيث واجه أغلبية الديمقراطيين في الكونغرس، و (٣٦) مرة من الرئيس "جورج بوش".

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

٢- الوسائل التي أوجدها التطبيق:

- حق المبادرة التشريعية.

- تحضير الموازنة.

* حق المبادرة التشريعية:

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

وفوق ذلك ، يتابع الرئيس أعمال الكونغرس شخصياً، فهو يجتمع كل أسبوع مع قادة حزبه "وأحياناً مع قادة الحزب المعارض"، ليشرح لهم أمنيته ووجهة نظره، لتكون بدورها محل مبادرة تشريعية. والدعوة إلى اللقاء مع الرئيس تعدّ مطعماً كبيراً لعضو الكونغرس، وكذلك تعدّ بالنسبة للكونغرس مكسباً جدياً، ليكسب دعم الإدارة حول مشروع يهم مقاطعته الانتخابية، أو ليستطيع التدخل في الحصول على منصب إداري شاغر لناخبيه.

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

* تحضير الموازنة والتنسيق الدائم:

حتى عام ١٩٢١ كانت الموازنة -وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات- تحضّر من قبل لجنّتين منتخبين من الكونغرس.

ولكن نظراً لمساوئ هذه الطريقة التي ظهرت خلال حرب ١٩١٤-١٩١٨، فقد تم إعطاء صلاحية تحضير الموازنة إلى السلطة التنفيذية عن طريق مكتب الموازنة *Office Management and Budget*. وبعد مشروع الموازنة الاتحادية من الوثائق ذات الأهمية التي ترفع إلى الكونغرس بشكلٍ ثنائي للنظر في إقراره. ولهذا لا عجب أن يكون التنسيق في مسائل التشريع والموازنة ما بين الرئيس والكونغرس ضرورة أساسية، حتى يستطيع الرئيس أن يترجم سياسته بالنصوص القانونية والمالية. ولا عجب كذلك أن نشهد استمرار العرف المتبع منذ عهد الرئيس "روزفلت" في عمام ١٩٣٦، واللقاء في اجتماعات نظامية في البيت الأبيض ما بين الأربعة الكبار (نائب الرئيس،

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

ب- وسائل تأثير الكونغرس على الرئيس:

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

١- إقالة الرئيس بطريق الاتهام Impeachment :

وهذه الصلاحية نص عليها الدستور في المادة (٤/٢)، وتعلق بعزل الرئيس ونائب الرئيس، وجميع الموظفين المدنيين من مناصبهم عند اتهامهم وادانتهم بعدم الولاء، أو الخيانة، أو الرشوة، أو سواها من الجنايات والجناح الخطيرة. ويعود لمجلس النواب حق اتهام الرئيس بالأغلبية البسيطة، وبناءً على توصية من اللجنة القضائية. وحق المحاكمة يعود لمجلس الشيوخ الذي يصدر حكمه بأغلبية الثلثين. يرأس المحاكمة رئيس المحكمة العليا. ولا يكون من نتيجة لقرار المحاكمة إلا إقالة الرئيس وحرمانه من أي وظيفة رسمية في المستقبل.

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

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

٢- السلطة التشريعية والمالية للكونغرس:

وهذه أيضاً من الصلاحيات المهمة التي يستطيع الكونغرس فيها رفض المشاريع التي يتقدم بها الرئيس، إما مباشرة من خلال التمنيات، أو بصورة غير مباشرة بوساطة أحد أعضاء الكونغرس. ومع السلطة المالية التي يقر فيها اعتمادات الموازنة، يستطيع الكونغرس ممارسة ضغط مباشر على الرئيس وعلى الإدارة العامة. ويزداد تأثير الكونغرس على الرئيس عبر هذه الوسيلة كذلك، إذا علمنا أن نظام الحزبين ليس من شأنه أن يقيد حرية النائب في التصويت، وأن وضع التعايش المشترك بأغلبية يختلف عن حزب الرئيس يزيد تعقد المشكلة.

وهكذا نجد في كل عام أن على البيت الأبيض أن يفاوض -وعلى قدم المساواة- الأغلبية في الكونغرس، كنما أراد تخفيض النفقات العسكرية وزيادة النفقات الاجتماعية أثناء التصويت على الموازنة الاتحادية. فوق ذلك، حتى مع قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٦/٢٣، والذي عدّ مثل هذا الإجراء أو التصرف غير دستوري، فإن الكونغرس يمارس منذ أكثر من نصف قرن ما يسمى "حق الفيتو التشريعي" على التشريع المفوض، حيث يترخص بهذه الطريقة لأن يتصدى أو يوقف كل القرارات الرئاسية التي يعدّها مخالفة للتفويض.

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

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

٣- سلطة لجان التحقيق وتعزيز الرقابة على السياسة الخارجية والعسكرية:

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

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

^١ - أنظر:

مكتبه. وبصورة عامة -وعلى إثر قضية "ووترغيسيت"- تم التصويت على قسانون الإشراف على الأنباء، وعلى قلم أو إدارة الاستعلامات، بإلزام رئيسه -الذي كان حتى هذا التاريخ يفعل ما يريد- إعلام لجنيتين من الكونغرس، مؤلفة من عدد متساوٍ من النواب لكلا الحزبين، قبل المباشرة في كل عملية سرية، باستثناء الظروف الاستثنائية التي قد تمس المصالح الحيوية للولايات المتحدة، ومن ثم إعلام الكونغرس فقط، في الوقت المناسب، لا أن ينتظر إحدى عشر شهراً مثلاً بعد بيع الأسلحة لإيران. ومنذ وصول السيد "ريغان" إلى البيت الأبيض حاول أن يستعيد السلطة الرئاسية، وأكد رغبته في استعادة الامتيازات المفقودة في السياسة الخارجية منذ حرب فيتنام، ولكنه عانى في هذا المجال بفضيحة "إيران -غيت"، فلجنة تحقيق مشتركة للكونغرس (١١ شيوخاً و ١٥ نائبا)، انتقدته بعدم احترام مبدأ المسؤولية، وأنه خصص إلى أبعد الحدود السياسة الخارجية (الاستخبارات العامة ومجلس الأمن القومي). فالسياسة الخارجية الأمريكية - حتى باسم المصالح العليا للدولة، أو بدواعي المصلحة العامة - لا يمكن أن تكون محسلاً محفوظاً للرئيس، ولكن يجب أن تصدق وتراقب من أعضاء الكونغرس، لأنه كما أشار أحد الشيوخ إلى الكولونيل "نورث" لدى استجوابه: "الشعب الأمريكي له الحق الدستوري في أن يشك".

المطلب الثالث

السلطة القضائية

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

أولاً - تشكيل المحكمة العليا:

تتألف المحكمة العليا من رئيس هو القاضي الأعلى *Chief Justice*، ومن ثمانية قضاة يعينهم الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ مدى الحياة، وذلك كضمانة لعدم خضوعهم، أو التأثير عليهم من جانب السلطة التنفيذية.^١ ومقر المحكمة في العاصمة "واشنطن". ويحق للعضو أن يطلب إحالته على التقاعد براتب كامل في سن السبعين، وينصف راتب في سن الخامسة والستين. لكن الأعضاء نادراً ما يقدمون على ذلك. وهذا ما يعكس وضع قضاة المحكمة حسب المثل الشعبي الأمريكي بأن: "قضاة المحكمة قلما يموتون، ولا يستقيلون أبداً، ما دام سلوكهم محموداً".

^١ - انظر حول المحكمة العليا بيار فيال: "المحكمة العليا والتتمثيل السياسي في الولايات المتحدة". في اللغة الفرنسية "الكتبة العامة للقانون والفقه"، عام ١٩٧٠.

وترتدي التعيينات في المحكمة طابعاً سياسياً، فغالباً ما يتقيد الرؤساء ببعض التقاليد المتبعة في تعيين القضاة من حيث التوازن السياسي بين الجمهوريين والديمقراطيين، والتوازن الطائفي، حيث يوجد في المحكمة قاضٍ كاثوليكي، وآخر يهودي. وفي عام ١٩٦٧ عيِّن للمرة الأولى قاضٍ من السود. على أن اختيار الرئيس لقضاة المحكمة ليس من الضروري أن ينصب على القضاة المحترفين، فهو - وإن كان يختارهم من رجال القانون والفقهاء - غالباً ما يعول على أصدقائه السياسيين، وهذه إحدى مساوئ هذه الطريقة السياسية للتعيين. وهو نادراً ما يسند مثل هذا المنصب إلى خصومه السياسيين. وأعضاء المحكمة يتقاضون رواتب أعلى بـ ٤٠% من رواتب أعضاء الكونغرس.

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

* يتولى رئاسة مجلس الشيوخ عندما يقوم بمحاكمة رئيس الدولة نتيجة تحريك الاتهام ضده.

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

ثانياً - صلاحيات المحكمة العليا:

تعّد المحكمة العليا أعلى مرجع قضائي في الولايات المتحدة الأمريكية. وهي تنظر في القضايا التي تمس الدستور أو القوانين الاتحادية. وغالبية القضايا التي ترفع إلى المحكمة العليا تكون عادة قد قدمت إلى محاكم أدنى، ولم يقتنع أو يرضى الأطراف بقرارات هذه المحاكم، فيسألفون الأحكام إلى المحكمة العليا للحصول على حكم نهائي.

وللمحكمة الحق في أن تنظر في أساس الدعوى، أي أن تعيد النظر في جميع الحجج والبيانات والأدلة المتعلقة بموضوع الدعوى، فنقول كلمتها الأخيرة فيها. وفي هذا تتمتع المحكمة العليا بصلاحيات أوسع من محاكم النقض في فرنسا، وهذا يعود إلى سببين:

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

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

على أن هناك من القضايا التي لا تعدّ استئنافية، ويرجع أصل النظر فيها إلى المحكمة نفسها. وهذه القضايا هي التي تتعلق ببعض أنواع الدعاوى التي يكون فيها أحد السفراء، أو القناصل، أو الوزراء، أو ولاية عضواً طرفاً فيها. وفي المنازعات التي تنشأ بين ولايتين أو أكثر، وبين ولاية ومواطني ولاية أخرى، وبين مواطنين لولايات مختلفة، وبين مواطنين في الولاية نفسها يدّعون ملكية أراضٍ بموجب منح من ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنيها ودول أجنبية أو مواطنين أجانب أو رعايات أجنبية (مادة ٣ / ٢ من الدستور).

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

ثالثاً - الرقابة على دستورية القوانين:

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

وقد تطورت الرقابة على دستورية القوانين لتشمل:

١- رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية للقوانين الصادرة عن سلطاتها التشريعية المحلية بالنسبة لدستور الولاية.

٢- رقابة المحكمة العليا على قوانين الولايات بالنسبة للدستور الاتحادي.

٣- رقابة المحكمة العليا للقوانين الاتحادية بالنسبة للدستور الاتحادي.

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

كما أن المجموعات التشريعية تمتنع من جانبها عن إعادة نشر القانون ، رغم أن المشرع لم يتخذ التدابير الأصولية الخاصة بإلغائه. وللمشرع أيضاً عندما يصدر قانوناً جديداً أن يستبعد منه النصوص التي سببت الحكم بعدم دستورية القانون السابق. أما إذا أصر المشرع على القانون السابق فإنه لا بد له من أن يعمل على تعديل الدستور أولاً،^١ هذا إذا كان الحكم صادراً عن المحكمة العليا، أما إذا لم يكن الحكم صادراً عن هذه المحكمة، فإن هذا يعني أن للمحاكم الأخرى إذا كانت بمثابة لدرجة المحكمة الدستورية أصدرت القرار، أو أعلى درجة منها الحرية في تبني اجتهادها أو رفضه.

من جهة أخرى، ونظراً لأن طريقة الدفع تقتض وجود دعوى عادية بالأساس، فإن التعامل القضائي قد أوجد تجنباً لطريقة الدفع - لأن الدعوى الأصلية يجد ذاتها غير جائزة بنظر اجتهاد المحكمة العليا في مجال عدم الدستورية^٢ - طريقتان تمكنتان من يريد اتباعها إقامة الدعوى مباشرة بغية استحصال حكم بإعلان عدم دستورية قانون معين: الطريقة الأولى هي "طريقة النهي" *Injunction* ، وتتلخص الدعوى في الطلب إلى المحكمة إصدار حكم ينهي المدعى عليه عن إجراء عمل معين، بسبب عدم دستورية القانون الذي يستند إليه في إجرائه لهذا العمل. والطريقة الثانية هي عكس الطريقة الأولى، إنها "طريقة الأمر" *Mandamus* ، وفيها يطلب المدعي استحصال حكم بالزام المدعى عليه القيام بعمل معين، رغم وجود قانون يحول دون قيامه بهذا العمل، لأن هذا القانون يخالف للدستور.

^١ - د. مصطفى البارودي - المرجع السابق - ص ١٢٧ - عن السيد: Lafferrier, p316-318.

^٢ - د. زهير شكر - المرجع السابق - ص ٣٨٩، عن د. آدمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري" ص ١ - ص ٥٢٨.

والمحكمة العليا مثقلة بالقضايا، وغالباً ما يحاول قضاؤها أن يخففوا عن كاهلهم بأن يميلوا إلى مساعدتهم تصنيف الأضابير، وتقريباً (٩٥) % من أصل (٥٠٠٠) طعن تستبعد، و سنوياً تتخذ المحكمة حوالي (١٠٠) أو (٢٠٠) حكم تقريباً.^١ وتعتقد المحكمة جلساتها من تشرين أول إلى أيار، كل الأسبوع، والمرافعة أمامها محددة بساعة معينة، وغالباً ما يتدخل القضاة لتوجيه الأسئلة. والتصويت يتم غالباً يوم السبت "بالأغلبية" ورئيس المحكمة ليس له ميزة خاصة، والحكم يكون الاثنان اللاحق، وغالباً ما يكون الحكم طويلاً... حيث أن بعض القرارات احتاجت أحياناً مئات الصفحات، على الأقل بالنسبة للاعتبارات والتعليقات. ويدون كل قاضٍ من جانبه رأيه الرسمي بالموافقة أو بالمعارضة.

وفي شباط ١٩٨٣ اقترح رئيس المحكمة السيد *Warren Burger* تدعيم المحكمة العليا بمحكمة استئناف اتحادية جديدة، تتكون من سبعة قضاة لتخفيف العبء عن كاهل المحكمة العليا، ولكن الاقتراح لم يجد تطبيقاً له حتى الآن. مهما يكن من أمر، فإن الشعور العام الذي يسود في الولايات المتحدة هو الصدى الكبير الذي تمثله المحكمة في النفوس، بكونها حارس الدستور، والمحافظة على حقوق المواطنين والدويلات.

رابعاً - الدور السياسي للمحكمة العليا وحكومة القضاة:

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

^١ د. نورين - المرح السابق - ص ٦١١.

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

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

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

ولكن منذ عدة سنوات -ومع تعيين كل من الرئيسين "نيكسون" و"ريغان" لبعض القضاة، ووصول السيد *W.Rehnquist* إلى رئاسة المحكمة، فإننا نلاحظ اتجاهًا محافظًا جديدًا، فتجد بأن المحكمة قد حكمت في ١٩٨٤/٦/٢٢ ضد حماية الأقلية السود أثناء التسريع من العمل، كذلك في ١٩٨٧/٦/٢٦ وفي إطار قضية طالبت أحد أعضاء المافيا - كسرت حكماً لمحكمة الاستئناف بمنحها إعسلاء السبيل بكفالة، وسمحت بذلك تطبيق التوقيف الاحتياطي بصورة موسعة. والقضايا كثيرة أيضاً منها ما يتعلق بإعادة عقوبة الإعدام، حيث لم تبطلها المحكمة إلا عندما تنص على طرق تنفيذ غير إنسانية وظالمة. ومن ذلك موقفها في مسألة الإجهاض الإرادي للنحمل، وفي مسألة منع الحمل.

اتجاه محافظ أو اتجاه تقدمي، فإن المحكمة -وكما يظهر- قادرة في كافة الأحوال انطلاقاً من أفكار القضية التي ينطلقون فيها من مواقع ومن نظريات اقتصادية، اجتماعية، وفلسفية خاصة، على أن تظهر استغلالية كبرى إزاء السلطات العامة.

ولكن دون الخوض في هذا المقام في اجتهادات المحكمة بالتفصيل نتساءل إلى

ماذا يعزى هذا الدور السياسي للمحكمة ؟

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

وبصورة عامة، إذا كان اتجاه المحكمة في مجمله اتجاه تحرري ديمقراطي، خاصة فيما يتعلق بمواقفها من قضايا الدفاع عن الحريات العامة، والحقوق الشخصية للأفراد، وإدانة التمييز العنصري... ولكن مهما يكن من أمر، فإن الخلاف السياسي - الفقهي لا يزال يثور حول مدى المهام الممنوحة للمحكمة، أي كما أشار السيد *H.Brok* إلى "النوايا الأساسية"، أو السيد *H.Trib* إلى النص والروح".^١

ففيما يتعلق بالاتجاه الأول، كلنا نعلم أن الآباء الدستوريين لم يكتبوا كل ما يريدون في الدستور، مما يجعلنا نقبل أن الدستور قابل للتفسير بطريق الاستنتاج أو التأويل. وفي هذا التصور الوصفي لتفسير الدستور الاجتهادي تدرج كلمة "الحكمة" *prudence*. وكما قال السيد "بروكت": "كل ما يطلب هو النص، التركيب، وتاريخ الدستور، بأن تقدم للقاضي ليس حل القضية التي تعرض له، وإنما بوادر الاستنتاج التي تسمح له بأن يقود إلى الحاتمة".

^١ - د. تورين - المرجع السابق - ص ٦١٥.

فليس على القضاة أن يدعوا إلا إذا كانوا متأكدين من ترجمة الشعور العام. وهذا الفقه كما ختم السيد "بروك" يقيد سلطة القضاة في المجالات التي خصصهم لها الدستور، ويترك للمؤسسات الديمقراطية العناية في ممارسة الامتيازات التي تعود لها، وذلك حتى لا يكون هؤلاء القضاة المحافظون خاصة أن يستغلوا حق الشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها "مباشرة أو بالنيابة".

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

فالآباء الدستوريين صاغوا في الحقيقة نصاً مرناً، قابلاً للتكيف، وقابلًا حسب صيغة القاضي "مارشال": "لأن ينفذ إلى العصور القادمة... لأن يتأقلم مع تغيرات الأمور الإنسانية". وبناءً على ذلك، فإن دور القاضي هو تفسير الخطوط الكبرى، وليس التنبؤ بما كان محرري الدستور قد فكروا به، فيما إذا كنا قد طرحنا عليهم المشاكل التي تواجهنا اليوم...

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

المبحث الرابع

المؤسسات السياسية الإقليمية للدويلات الأعضاء

تتألف الولايات المتحدة من خمسين ولاية، لكل منها دستورها الخاص بها، تضعه وتعطله بحرية ضمن القواعد المقررة في الدستور الاتحادي. وبعض دساتير الولايات يشبه الدستور الاتحادي، وبعضها الآخر ينفرد بنظم دستورية يعود تاريخها إلى عهد الاستعمار البريطاني، كولاية "رود آيلاند" و"كونكتيكت".

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

أولاً- السلطة التشريعية الإقليمية:

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

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

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

لذلك يوجد في كثير من الولايات مجالس استشارية تساعد النواب والشيوخ في ممارسة صلاحياتهم التشريعية. وفي البعض الآخر توجد هيئات -تضم خبراء- تقسم بإعداد البحوث اللازمة، ومشروعات القوانين، وصياغتها بشكل قانوني سليم، ثم تقديمها إلى مقترحيها من النواب أو الشيوخ، لعرضها على المجلس.

ثانياً - السلطة التنفيذية (حاكم الولاية):

تمارس السلطة التنفيذية الإقليمية من قبل حاكم الولاية، الذي يعدّ رئيساً لها. وغالباً ما يكون من الإداريين الأكفاء، ينتخب في معظم الولايات بالاقتراع العام الشعبي المباشر، وفي بعضها ينتخب بشكل غير مباشر على درجتين، باختيار مندوبين يوكل إليهم أمر اختيار الحاكم. وينتخب لمدة سنتين أو أربع سنوات، وينتخب معه في معظم الولايات نائب الحاكم. وبعض الولايات تسمح له أن يعين مساعدين في الإدارة، بينما في بعضها الآخر يتم انتخاب هؤلاء المساعدين. وصلاحيات الحكم ودورهم تتفاوت من حيث السعة، وإن كانت الوظائف والمشاكل متشابهة.

ويتمتع الحاكم بحاه المجالس بصلاحيات واسعة، وله تأثير كبير في التشريع: (رد القوانين، حتى نقض القوانين التي يستنها المجلس أو جزءاً منها، اقتراح القوانين من خلال الرسائل، تحضير الموازنة، دعوة المجالس إلى دورات خاصة استثنائية...).

ثالثاً - مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة:

من مظاهر الأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة في الولايات المتحدة مشاركة المواطنين في بعض الولايات في عملية التشريع. ففي عشرين ولاية يؤخذ بحق الاقتراح الشعبي، أي حق المواطنين في تقديم عرائض تحمل توقيعهم يطلبون فيها إعداد تشريع ما، وتعرض هذه الاقتراحات على التصويت في الانتخابات العامة (تبلغ نسبة الناخبين المطلوبة ١٠% تقريباً)، فإذا ما نالت أغلبية الأصوات المطلوبة، أصبحت نافذة المفعول، كغيرها من القوانين التي تسنها المجالس. وقد يعرض الموضوع على الاستفتاء الشعبي، وقد يكون عاماً فيعرض على البرلمان لصياغته وإقراره. وفي حال رفض البرلمان للاقتراح، فإن المشروع غالباً ما يعرض على الاستفتاء الشعبي.

وهناك بعض الولايات التي تأخذ بحق الاستفتاء الشعبي، حيث يحق للمواطنين فيها أن يطلبوا إحالة قانون سته المجلس على الاستفتاء العام قبل أن يصبح نافذ المفعول. وهذه الطريقة يستطيع المواطنون أن يبينوا رأيهم في القوانين التي يصدرها ممثلوهم، ويضعون حداً لتلك التي يرونها مجحفة.

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

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



المبحث الخامس

الأحزاب السياسية

يتميز النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية بالثنائية الحزبية المرنة، حيث يتصارع هناك حزبان كبيران هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي. وقد نشأ هذان الحزبان منذ عام ١٧٩١، وتميَّزا بميزات خاصة جعلت من النظام الحزبي الأمريكي نظاماً فريداً في بنيانه، ودوره، ودلالته في الحياة السياسية الأمريكية.

أولاً - نشأة الأحزاب في الولايات المتحدة وتطورها :

تعود الأصول الحزبية في الولايات المتحدة إلى نشوء الدولة الاتحادية، وانقسام الرأي العام في حينها حول قضايا أساسية كان من أهمها قضية العلاقة بين السلطة المركزية والدول الأعضاء. وكان التناقض موجوداً ما بين الجناح الاتحادي الذي تزعمه "جورج واشنطن"، والجناح المعتدل الذي كان يدافع عن حقوق الدول الأعضاء والأفراد في وجه السلطة المركزية وتزعمه "جيفرسون". ومن هاتين النزعتين، أسس "جيفرسون" الحزب الديمقراطي الجمهوري كمدافع عن حقوق الأفراد والدول الأعضاء ضد تقوية السلطة المركزية وسياستها الجمركية. أما أنصار الاتجاه الاتحادي فلم ينظموا أنفسهم في البداية في حزب سياسي. ولكن في عام ١٨٢٤ حصل انقسام داخل الحزب الجمهوري الديمقراطي، فأنشأ "جاكسون" الحزب الديمقراطي، و"كلاي" الحزب الجمهوري الوطني، أو المنشقين الأحرار، الذين أرادوا التشبه بمؤيدي الملك المحافظين كما هو الحال في إنكلترا *Tory-Tories*.

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

ومنذ ذلك التاريخ توسعت صلاحيات الرئيس في أوقات الأزمات، وفي الأوقات العادية. ومنذ ذلك التاريخ أيضاً تولى الحزب الجمهوري السلطة حتى عام ١٩٣٢.^١

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

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

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

^١ ما عدا فترة ولاية الديمقراطيين في عام ١٨٨٠ "كليفلاند"، و"بلسون" من عام ١٩١٣ حتى ١٩٢١، ثم فوز المرشح الديمقراطي "فرانكلين روزفلت" بمنصب الرئاسة في عام ١٩٣٢ إثر اندلاع الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى.

ثانياً - الإيديولوجية الحزبية:

تتميز الأحزاب الأمريكية بالثنائية الحزبية، وبكونها ثنائية مرنة. وهذه المرونة مردها ضعف الدور الإيديولوجي في النظام الحزبي الأمريكي، الذي لا يتميز بذهب عقائدي معين، ولا ببنیان اجتماعي يقوم عليه.

فإذا كان صحيحاً أن الحزب الجمهوري يعد أكثر محافظة من الحزب الديمقراطي، وأشد تمسكاً بالليبرالية الاقتصادية، وأقوى تعصباً للاعتبارات القومية في السياسة الخارجية، إلا أن هذه الفروق غالباً ما تكون أكثر ظهوراً وأشد قسوة داخل الحزب منه بين الحزبين. فأنصار الحزب الديمقراطي في الجنوب هم أكثر محافظة وأشد رجعية من الجمهوريين في الشمال. وعدم وجود حزب اشتراكي في البلاد يجعل طابع الصراع السياسي والحزبي ضعيفاً. ومرد ذلك هو حظر نشاط الأحزاب الشيوعية أو الاشتراكية منذ عام ١٩٥٤ التي تبني شعار "رويسبير" الفرنسي: "لا حربة لأعداء الشعب". وكما تبني الأمريكيون الشعار نفسه ضمناً بحظرهم نشاط مثل هذه الأحزاب.

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

يصوتون بشكل موحد.

ومرد ذلك أن النظام الأمريكي لا يعرف مبدأ المسؤولية الوزارية أمام الكونغرس، وأن تصويت أعضاء من الحزب ضد أغلبية حزبه في المجلس لا يخطر منس، وهذا التصويت المخالف لا يعدّ تحرراً من وصاية الحزب، أو خروجاً عليه، بل هو يكشف مدى تبعية النائب للمنظمة الحزبية على مستوى الدولة أو على المستوى المحلي.

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

^١ - من ذلك أن الرئيس "ايڤاوار" الذي ينتمي إلى الحزب الجمهوري قد استند في الفترة الواقعة ما بين ١٩٥٤ - ١٩٦٠ على دعم تحالف نيابي في الكونغرس من الجناح الليبرالي لكل من الحزبين الجمهوري والديمقراطي. ومن ذلك أيضاً التعايش ما بين "نيكسون"، "ريغان"، "بوش" وهم جمهوريون، حيث استطاعوا التعايش مع كسونغرس ديمقراطي.

^٢ مثلاً بانتخاب "ريغان" كان القصد إظهار تجاوز الصدمة تجاه إيران. وكذلك بعد الإخفاق في فيتنام التي لا يشكون أنفسهم بها، وضمن نفس الأسباب أيضاً ولموقف الرئيس "جورج بوش" من حرب الخليج الثانية لعام ١٩٩٠.

الولايات المتحدة منظوية على نفسها أحياناً، وعندما تسوء الأحوال من جديد من جانب الجمهوريين.^١

وبصورة مناقضة أو عكسية فإن الإدارة الديمقراطية الجديدة تفضل على ما يبدو في حينه معالجة المسائل الداخلية أكثر من السياسة الخارجية. لهذا فإن الصفات التقليدية هذين الحزبين تبدو متضاربة من لحظة إلى أخرى، وإن كان يبدو مجدداً أن الحزب الجمهوري يكون له الحظ الأوفر عندما تسوء الأحوال في الخارج، ويريد تكريس سياسة القطب الواحد بعد حرب الخليج الثالثة لعسك ٢٠٠٣، والتدخل في الشؤون الداخلية للدول بصورة مشروعة أم غير مشروعة، وإن كانت هذه السياسة تشكل بدورها ظاهرة مشتركة بين الحزبين، وقد تجد صداها لدى الناصحين الأمريكيين.

^١ - مثلاً نتيجة سياسة التعامل مع الاتحاد السوفياتي سابقاً، أو الازدهار الاقتصادي في فترة ١٩٨٠-١٩٨٨، ومن ١٩٨٨ - ١٩٩٢ مع "ريغان" و"بوش"، فإن هذا يعني أن النصر سيكون حليف مرشح الحزب الديمقراطي كما حصل مع السيد "كليتون" عام ١٩٩٢.

فمع الديمقراطيين يتجاوز الأمريكيون الصعاب، "وبنسون" أثناء حرب ١٩١٤-١٩١٨، و"روزفلت" انتخب ثلاث مرات نتيجة الأزمة الاقتصادية لعام ١٩٢٩، ومن ثم هذبة ١٩٤٥، "كلندي" عام ١٩٦٠ نتيجة السواد والاكتهاب الذي أحاط بأمريكا في الستينات. "كارتر" ليعطي حساً معنوياً للرئاسة، أو مع ترشح النخس الديمقراطي "جاكسون" في عام ١٩٨٤ وفي عام ١٩٨٨، ليأخذ في الاعتبار تطلعات الأقليات العرقية. ففي هذا الإطار يكون الديمقراطيون أكثر تدحلاً، وهذا ما يفهم خارج أمريكا باليسارية. ومع مساعدة المعوزين مثلاً التي يتم تمويلها بضغط ضريبي قومي، يلاقون قاعدتهم الانتخابية في المدن الكبرى ولدى العمال والنقابات. ففي تشرين الأول عام ١٩٩٠ انتصر "كليتون" على منافسه "بوش"، لأنه عرف كيف يطور الأفكار التقليدية لحزبه، بينما أبعد السيد على حين غرة من اليمين المتطرف.

ثالثاً - تنظيم الأحزاب:

ليس للأحزاب في الولايات المتحدة الأمريكية أنصار ولا منتسبين نظاميين خارج نطاق بعض اللجان المحلية التي تشكل في إطار كل دائرة انتخابية، وتضم شخصيات ذات نفوذ من الوجهاء. وعليه، فهي "أحزاب نخبة" *Partis de cadre*، وليست "أحزاب جماهير" *Partis de masse*. كما أنها أحزاب غير مركزية، فليس هناك من سلطة مركزية للأحزاب، ولا سلطة حقيقية للأجهزة المركزية على اللجان المحلية. واللجنة القومية *Comite national* التي توجد لدى كل حزب على المستوى الاتحادي لا تمارس أي صلاحيات، ولا تتمتع بأي سلطات فعلية، عدا جمع الأموال للحملات الانتخابية الرئاسية. ورئيس الولايات المتحدة وحده الذي يعدّ زعيماً لحزب الأغلبية، وغالباً ما يكون بدون سلطة حقيقية على أعضاء الحزب.

لذلك، ونتيجة لهذه اللامركزية المفرطة في التنظيم الحزبي، قال البعض بوجود (١٠٠) حزب في الولايات المتحدة، لوجود خمسين حزباً ديمقراطياً، ومثلهم من الجمهوريين، وكل واحد منهما في كل ولاية، وبشكل مستقل تمام الاستقلال.

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

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

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

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

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

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

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

رابعاً - الدور الانتخابي للأحزاب:

يتضح مما سبق أن الأحزاب الأمريكية تلعب دوراً مهماً ورسمياً على صعيد الحياة السياسية الأمريكية، ولا سيما على الصعيد الانتخابي، فالقيادات الحزبية تنشط بشكل ملحوظ للاتصال بالمواطنين وتوجيههم، وتقديم وتحديد المرشحين، العمل على تأمين فوزهم، وتغطية النفقات اللازمة لحملاتهم الانتخابية. مع ذلك، فالترشيح للانتخابات ليس حراً، وفي غالبية الولايات ينحصر حق تعيين المرشحين للانتخابات بالأحزاب المسجلة رسمياً والمرخص لها وفقاً لقواعد القوانين الانتخابية. والترشيح الفردي الحر لا يسمح به قانوناً، وهو مستحيل عملياً بسبب نفقاته المادية الباهظة، وصعوبة تأمين الفوز فيه.

وعلى هذا فإن دور الأحزاب في اختيار المرشحين قد مر بمراحل ثلاثة:

المرحلة الأولى: كانت لجان الأحزاب المحلية تحدد المرشحين، وهو ما أطلق عليه نظام *Caucus*، أي الترشيح من بين الوجهاء المحليين وذوي النفوذ. ولكن في مرحلة ثانية، وبغية إضعاف نفوذ الوجهاء، رُوي أن يتم الترشيح في مؤتمر يضم مندوبي الحزب في المدن والأقاليم في كل دائرة انتخابية. وهذه الطريقة عدت بذاتها غير كافية أيضاً، لأنها لم تقض على نفوذ اللجان التي فرضت نفسها عن طريق التأثير في اختيار المندوبين إلى المؤتمر.

لهذا حل محلها نظام الانتخابات الأولية بالنسبة للانتخابات الرئاسية. والانتخابات الأولية تعني أن يجري تحديد المرشحين من جميع الناخبين بالاقتراع المباشر. وهي أيضاً انتخابات منظمة رسمياً، وتلقى تطبيقات ثلاثة متنوعة: مغلقة، مفتوحة، وغير حزبية.

ففي النظام المغلق يُلزم الناخبون بإعلان انتمائهم الحزبي، وذلك بأن يصوّروا رسمياً عن الحزب الذي ينتمون إليه. ثم يحصل كل ناخب على ورقة اقتراع من الحزب الذي أعلن انتماءه إليه، وقد أثبت فيها أسماء المقترح ترشيحهم لكل وظيفة شاغرة.

فيؤشر الناخب على من يود ترشيحه عن الحزب في الانتخاب القادم (الذي يجسري في وقت لاحق).

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

وفي النظام غير الحزبي أو المحايد (وهو مطبق في ولايتي مينوزيتا ونبراسكا)، يختار الناخب ممثليه من قائمة واحدة تحمل أسماء كل المرشحين من الحزبين دون إشارة إلى الحزب الذي ينتمون إليه. وفي هذا النظام يخفي دور الأحزاب، وإن كان تأثيرها يمارس في الخفاء، ويشبه نظام الانتخاب في هولتين.

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

من جهة أخرى نلاحظ أن للوظيفة الانتخابية للأحزاب بعداً مهماً في نظام رئاسي يطبق نظام "اقتسام الغنائم" أو "الأسلاب". ففي الولايات المتحدة عدد كبير من الوظائف العامة - لا سيما في الولايات والبلديات - لا يجري إشغالها على أساس الكفاءة، بل تمنح مكافأة للأصدقاء السياسيين. ولهذا يفترون تحول الأغلبية في الولايات المتحدة من حزب إلى آخر بانقلاب في الإدارة، لتصبح أكثر تسييساً جراء نظام "الغنائم" أو "الأسلاب". في الحقيقة هذا النظام لا يلعب دوراً سوى بخصوص (٣٠٠٠) من كبار الموظفين الاتحاديين، من أصل (٢,٨٠,٠٠٠) موظف اتحاديين.

وبصدور قانون الخدمة المدنية في عام ١٩٧٨ فقد حمى هؤلاء الموظفين ضد كل تعسف، وفسح المجال نحو أسلوب الاستحقاق. ولكن أمام تأثير الحزب الفاتر يبدو أن هذا لا يزال مهماً، ومما يبرهن على ذلك هو أن عدداً كبيراً من الوظائف على مستوى الولايات تسند بالانتخاب، وتلعب الأحزاب السياسية فيها دوراً كبيراً.

المبحث السادس

جماعات الضغط واللوبي الأمريكي

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

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

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

ومن الجماعات الضاغطة ذات الأهداف سياسية أهمها: جمعية الاقتصاد الحر، مجموعات قدماء المحاربين، مجموعات الشبيبة الوطنية، وهذه جماعات يمينية متطرفة. ومن هذه الجماعات أيضاً أصحاب المهن الحرة: كالأطباء، والمهندسون، والحقوقيون السذي ينتظمون في مجموعات تعاونية للدفاع عن مصالحهم، وعن بعض المساهمين السياسية والاجتماعية.

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

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

* وسائل عمل جماعات الضغط:

تستخدم جماعات الضغط كافة وسائل التأثير المتاحة لها بقصد التأثير في الأحزاب، والحكّام، والرأي العام. وهي في سبيل ذلك لا تتوان عن صرف الأموال الضخمة، واستخدام أحدث وسائل الدعاية، وعلى كافة المستويات: الشعبية، الحزبية والرسمية. ففي نشاطها باتجاه الرأي العام تلجأ جماعات الضغط إلى وسائل الإعلام، الإذاعة، التلفزيون، السينما، الندوات، والبيانات... وتلجأ كذلك إلى سبب أغوار الرأي العام، ورصد اتجاهاته، عبر أدوات الاستقصاء، والتحقيق، والاستفتاء.

وفي نشاطها تجاه الأحزاب تركز على جهة التمويل سواء بصرف الأموال عبر لجان النشاط السياسي، أو باللجوء إلى اللوبي التي تعني في المعنى اللغوي: "الداخل السّيّ تحيط بالجنائس التمثيلية". وفي المعنى السياسي تعني: "نوع من المنظمات المختصة في الضغط والتأثير عبر الاتصال برجال السياسة والإدارة والمؤسسات".

وفي إطار تأثير اللوبي على الحكّام فإنها قد تستخدم وسائل بشعة لا تتصف بالزاهة، ولا تخلو من الفساد، هذه الوسائل منها ما هو سري ومنها ما هو علني.

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

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

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

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

الفصل الثاني

النظم النيابية متعددة الأحزاب (النظام السياسي الفرنسي)





توبيد:

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

وعلى هذا لا بد لنا قبل التعرض لدراسة المؤسسات السياسية والدستورية الحالية للجمهورية الخامسة من التعرض إلى دراسة التطور التاريخي الدستوري الفرنسي منذ الثورة الفرنسية حتى اليوم.^١ والسبب في ذلك، هو أنه من الصعب فهم المؤسسات الحالية دون الإحاطة بتطور هذه المؤسسات للمختبر الفرنسي، والذي يعدّ بحق تحيراً دستورياً فريداً.

^١ -- حول الثورة الفرنسية راجع : "عصر الثورة الفرنسية" -- تأليف جورج ليفير، ترجمة د. جلال يحيى - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٧٩.

- Chevallier , Histoire des institutions et des regimes politiques de la France de 1789 a nous jours ,Dalloz 7ed ,1986 .

المبحث الأول

التطور التاريخي

النظام السياسي والدستوري الفرنسي

منذ عهد الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩

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

وكان لكل طبقة نظامها القانوني الخاص. وكانت الطبقتان الأولى والثانية تتمتعان بسلسلة من الامتيازات الملكية المادية والمعنوية. أما الطبقة الثالثة الأكثر عدداً، فكانت عملياً محرومة من أية امتيازات. ووعلى الرغم من أن هذا الحرمان كان أحد أسباب اندلاع الثورة، فإن الثورة قد قامت نتيجة "سوء تفاهم" ^١، كانت الملكية ضحيته، حيث أن مجالس الطبقات العامة التي لم تدع إلى الاجتماع منذ ١٦١٤، لم تكن تفكر بانقلاب عام.

مع ذلك، فالملكية الفرنسية على الرغم من أنها احتفظت لطبقة الأرسقراطية بامتيازاتها، فقد تركت في الوقت نفسه من يحصلون على ألقاب النبلاء يزيدون في العدد. كما تركت البرجوازية تنمو ويزداد دورها. وكانت هذه الطبقة تعد قانوناً - في ذلك الوقت - من

^١ - جاك امتيف: "موجز الحقوق الدستورية" - تعريب د. أحمد السمان. مطبعة الجامعة السورية ١٩٣٩.

طبقة عامة الشعب. وحيث إن الغنى أضحى في الوقت نفسه علامة مميزة للرجل الفرنسي،^١ فقد كانت طبقة النبلاء معفاة من الأعباء الضريبية، ومن تكاليف النفقات العسكرية، التي كانت تتحملها الطبقة المتوسطة، وطبقة عامة الشعب. وقد كان إعفاء طبقة النبلاء من الأعباء المالية يعدّ أحد الامتيازات الأساسية التي منحت مقابل عدم إخلالهم بالأمن والنظام في المملكة.

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

ويبدو أن العضلة الأساسية لم تكن تتوقف على الطريق البرلماني في مجرد حل وسط بين الملك والنبلاء، بل كانت في وجود حل آخر هو بين النبلاء والبرجوازيين. غير أن الأرستقراطية الفرنسية لم تكن لترضى بمثل هذا الوفاق.^١

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

^١ - Michel Stewart, Modern forms of government ترجمة أحمد كامل ومراجعة د. سليمان

الطماوي ١٩٦٢ - ص ٢٢٥ ... عن د. خليل هيكل: "القانون الدستوري والأنظمة السياسية" ١٩٨٤ - ص ٤١٠.

وأمام هذه التناقضات الطبقيّة والاجتماعيّة، واستفحال الأزمة الاقتصاديّة^١، قام الملك بإقالة حكومة "كالون" *Calonne* في ١٨/٤/١٧٨٧، وظهر محله "لومييني دي بريين" ولكن هذا الأخير لم يوفّق كسابقه في التعامل مع الأزمة الاقتصاديّة، إذ لجأ إلى زيادة الضرائب بدلاً من العمل على المساواة في توزيع الضرائب^٢.

وكانت نقطة الانطلاق بأن الأعيان أجابوه أن سلطتهم لم تكن تسمح لهم أن يوافقوا على الضرائب، وأشاروا بذلك إلى مجلس طبقات الأمة. وانفض الاجتماع في ٢٥/٥/١٧٨٧. وكان من الضروري على "بريين" أن يحصل على موافقة البرلمان على مسألة القرض فيما بعد^٣، ومما زاد في حدة التناقضات الاقتصاديّة أن طبقة النبلاء -بعقليتها العسكريّة والإقطاعيّة- انغلقت أكثر فأكثر على نفسها، واحتفظت لنفسها بكل الوظائف التي تتمشى مع كرامتها، وزادت عدد المدارس الخاصّة لأبنائها. كما أن البرلمان كانت ترفض قبول غير النبلاء.

والملك بصفته السيد الأول في البلاد كان يحترم وجهات النظر هذه... ولهذا كانت مواقف البرجوازية في ظل هذه التناقضات الاقتصاديّة والقانونيّة معلنة في أن تصرّ على المساواة في الحقوق، ولكن نظراً لتأكيد الملك من أن مشروع "بريين" على الفرض لن يحصل على أغلبية الأصوات، قدّم المشروع بسرعة في ١٨/١١/١٧٨٧، وفي جلسة ملكيّة، أي دون اتخاذ الإجراءات الشكليّة التقليديّة الخاصّة بالدعوة لمثل هذا الاجتماع.

عندها احتج "دوق أورليان" وأعلن الأعضاء بطلان قيد المشروع، فقسم "لومييني" السادس عشر "بنفي" "أورليان" واثنين من المستشارين معه، فما كان من البرلمان إلا أن دافع عنهم، وهاجم الخطابات المفتوحة، وطالب بالحرية الفرديّة لرعايا الملك، ونشسر البرلمان في ٣/٥/١٧٨٨ إعلاناً عن القوانين الأساسيّة للمملكة...

١- حيث قدرت نبوّات العجز في ميزانية النظام القديم في حدود ١٢٦ مليون أي ما يعادل ٢٢% من ميزانية عام ١٧٨٨.

٢- وكانت بعض البرلمان قد وافقت على مناقشة المشروع، ولكن بشرط أن تعد الحكومة بدعوة مجلس طبقات الأمة إلى

الاتحاد. وكان مجلس طبقات الأمة سيجتمع في ١٧٩٢.

لكن الحكومة استخدمت القوة، وقام الملك بتسجيل ستة مراسيم كان حامل الأختام الملكية قد أعدّها،^١ وقام أيضاً بإدخال تعديل على النظام القضائي في غير صالح البرلمان، فما كان من هذه إلا أن احتجت بشدة على هذه الإجراءات، وظهرت حالات تمرد في باريس وفي غيرها من المدن الفرنسية.^٢

وقد تطورت الأمور بصورة متلاحقة من بيان الأرسقراطية في ١٢/١٢/١٧٨٨ إلى اشتباكات وحرب أهلية في إقليم "بريتاني" و"روان" في أواخر كانون الثاني ١٧٨٩. وعبر "سيس" في مقاله الشهير عن "ماهية الطبقة الثالثة" عن الحقد الموحش لدى النبلاء، وأن هذه الطبقة كانت يبطالتها وكسلها غريبة عن الأمة. وامتح "ميرابو ماريوس" لأنه قام في روما بالقضاء على أرسقراطية النبلاء، وكان هذا نذيراً لحرب أهلية. وقد عبر النبلاء والبرجوازية فيما بعد عن تمسكهم بالنظام الملكي، واتفقوا على أن يتدلوا بالسلطة المطلقة حكم ملك يوافق عليه ممثلو الأمة، وعلى ضمان الحرية الفردية ضد تحكم الشرطة والقضاء، والتقليل من شدة المركزية، ووضع حد للطغيان الوزاري ... وكانت طبقة الدين من جانبها تعبر عن وجهات نظرها بطريقة تتوافق مع طريقة النبلاء والبرجوازية، عدا أن تتمكن الصحافة من نقد نظريات الدين، وكانت الحرية في مفهومها العام أملاً قومياً.

^١ - الثورة الفرنسية - المرجع السابق - ص ١٢٣.

^٢ - فقد طالبت عدة مقاطعات ضرورة دعوة مجلس طبقات الأمة القديم الذي لسه حق الموافقة على الضرائب. واتحد النبلاء مع البرجوازية في "دوفيه"، وطالبوا باجتماع مجلس طبقات الأمة بالقوة، مما اضطر "برين" إلى التراجع في ٢١/٥/١٧٨٨، ثم استقال في ٢٤/٨/١٧٨٨ فاستدعي الملك "نيكر" من جديد. وأول ما قام به "نيكر" هو إعادة البرلمان، مؤكداً أن مجلس طبقات الأمة سيكون كما كان عليه الحال في عام ١٦١٤، من جماعات ثلاثة، لكل منها عدد متساوٍ من الممثلين، وأن كل جماعة ستأخذ قراراتها بمفردها، ويكون لها حق الاعتراض على قرارات الآخرين. وكان البرلمان يسيطر عليه النبلاء ورجسال الدين، وكان هذا إيلاناً بالنسبة "لنيكر" بانتصار الأرسقراطية.

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

- انتصار البرجوازية:

مع مسألة فحص نيابة الأعضاء التي بقيت معلقة، تم تأجيل افتتاح مجلس طبقات الأمة الذي تحدد له من ١٧٨٩/٤/٢٧ إلى ١٧٨٩/٥/٥. ودعا الملك "لويس السادس عشر" الهيئات العمومية إلى الاجتماع في "فرساي" في ١٧٨٩/٥/٥، وأرنكب البلاط الخطيئة بفرضه كسوة خاصة لمثلي كل طبقة، وتضاعف عدد الهيئات العمومية في الاجتماع نتيجة لمضاعفة عددها في التعديل الانتخابي الذي جرى بواسطة الرسالة الملكية المؤرخة بتاريخ ١٧٨٥/٢/٢٤، على الرغم من أن هذه الهيئات لم تكن لتدعى لذلك لأول مرة منذ سنة ١٦١٤.

وفي ١٧٨٩/٥/٦ قام النبلاء ورجال الدين بفحص نيابة أعضائهم، كل طبقة على حدة، وامتنع ممثلو الطبقة الثالثة، فأصبح مجلس طبقات الأمة مشلولاً. ورفض ممثلو الطبقة الثالثة -وهم مساوون عدداً لمجموع الطبقتين الأولى- الاجتماع على حدة، وكان مثل هذا الموقف يحمل معنى الاعتداء على الشرعية، ومنحت هذه الهيئة نفسها اسم "العموم"، وكان عزيمهم ظاهراً على التخلص من إظهار أنهم لن يعترفوا بالطبقة الاجتماعية التي تضعهم في المرتبة الثالثة. وطبقاً لاقتراح "سيس" قام ممثلو الطبقة الثالثة بدعوة أصحاب الامتيازات إلى الانضمام إليهم، وإلا فإنهم لن يعترفوا بصحة تمثيل من لا يحضر. وقد أعطى ممثلو الطبقة الثالثة في ١٧٨٩/٧/١٧ لمثلي الجماعات الثلاث الذين اجتمعوا سوياً، اسم "المجلس الوطني" (جمعية وطنية)، وقامت الجمعية بالموافقة على الضرائب الموجودة بشكل مؤقت، وأعطوا أنفسهم حق الموافقة على فرض الضرائب.

ومن الحدير بالذكر أن الملك "لويس السادس عشر" أمر بقراءة بلاغسين مهمين في ١٧٨٩/٦/٢٣ ألقى فيهما الضوء على حقيقة الصدام، ونصح الملك ممثلي الطبقات أن ينفصلوا عن بعضهم، وأنه سيفض المجلس إذا لم يتحضروا. وكان هذا هو الموقف الصعب للمثلي الطبقة الثالثة. إلا أن رد "بايي" كان من القوة حيث قال: "لا يمكن للأمة مجتمعة أن تصدر إليها أوامر"، وأعلنوا أن الجلسة برئاسة الملك كانت باطلة. وقال "ميرابو": "لن نترك أمانتنا إلا بقوة الخراب".

وبلغ الهيجان درجة الخطورة، ووجد البلاط نفسه أنه غير قادر على القضاء عليه، وبدأ أن الثورة البرجوازية قد نجحت في ١٧٨٩/٧/٧، حيث اختار المجلس الوطني لجنة للدستور، وقدم "مونية" أول تقاريرها منذ ١٧٨٩/٧/٩، وأصبحت منذ التاريخ كما أسمت نفسها "جمعية تأسيسية" أو "المجلس التأسيسي" *Assemblée constituante*.^١

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

وأحدثت هذه التغييرات الاجتماعية والسياسية القانونية هزة عميقة في ضمير الشعب الفرنسي الذي كان يعيش على قيم النظام القديم، وانقسم الشعب عندها بين مؤيد لنظام القيم القديم ومناصر لنظام القيم الجديد.^٢

١- قدم "نيكر" في ١٧٨٩/٧/٤ مشروعاً يقضي بأن تقوم كل مجموعة بالتحقق من صحة نيابة أعضائها، وتبلغ النتائج للمجموعتين الأخرتين، وفحص اعتراضاتهما، وإذا لم يصلوا إلى اتفاق فإن الملك يقرر الأمر. عن: "عصر الثورة الفرنسية" - مرجع سابق - ص ١٣.

٢- د. محمد عرب صاصيلا: "الموجز في القانون الدستوري" - ١٩٨١ - ص ١٩٩.

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

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

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

١- الفترة الثورية.

٢- الملكية العائدة.

٣- مرحلة الاستقرار.

ومرت هذه الفترات بمراحل دستورية على التفصيل الآتي:

المطلب الأول

المرحلة الدستورية الأولى

"الفترة الثورية ١٧٨٩-١٨١٥"

أولاً - مرحلة الملكية المقيدة ١٧٨٩-١٧٩٢:

بدأت هذه المرحلة منذ عهد الثورة وإلى عام ١٧٩١، وتميّزت بتقييد سلطات الملك وتحديداتها، وذلك عن طريق تثبيت وتوسيع صلاحيات "الجمعية الوطنية التأسيسية"، وهو الاسم الذي اتخذته طبقة مجلس ممثلي عامة الشعب في ١١/٧/١٧٨٩، بفرضها تمثيل أغلبية الشعب الفرنسي. وقد منحت الجمعية نفسها صلاحيات دستورية، وعدّت أن جلسة البرلمان برئاسة الملك كانت باطلة، وأنه لا يمكن أن تصدر للأمة -وهي مجتمعة- أية أوامر. وقامت الجمعية بالإعداد لمشروع دستور جديد للبلاد، وقامت بإصدار عدد من القوانين ألغت بموجبها الامتيازات الإقطاعية، وقررت أن للجمعية حق إقرار الضرائب. وقدم "لافايت" مشروعه الخاص بإعلان حقوق الإنسان القائم على مبدأ الحرية والمساواة.

-دستور ١٧٩١/٩/٣:

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

الملكية المقيدة:

أصبح الملك يستمد سلطاته من الأمة. وهو ملك الفرنسيين وليس ملك فرنسا. وباتت سلطته في التعيينات محدودة، وليس له حق العفو، وإنما يملك حق الاعتراض التشريعي المحدد في الوقت لست سنوات. ومع مبدأ الفصل بين السلطات قضى الدستور بحصر السلطة التشريعية بيد "الجمعية الوطنية". وأسند السلطة التنفيذية للملك على أن يمارسها بوساطة وزرائه. وهؤلاء لا يمكن اختيارهم من داخل الجمعية التشريعية، حتى لا يؤدي ذلك إلى إفساد ممثلي الشعب، ومسايرة الملك من أجل الحصول على منصب وزاري. ومواجهة الملك تقوم جمعية وطنية تشريعية من مجلس واحد، مؤلف من ٧٤٥ عضواً، ويتحدد بالكامل لمدة سنتين. وكان رفض التناحية المجلسية بسبب التخوف من تشكيل طبقة من الأرستقراطيين، ومن الذكريات السيئة لمجلس ممثلي الطبقات السابقة.

ويتم اختيار الأعضاء بوساطة نظام انتخابي مقيد لم يسمح فيه بالاقتراع إلا للمواطنين الفاعلون *Actifs*، أي الذين يدفعون قديراً من الضرائب (وقد قدر عددهم بـ ٤٣٠٠ من أصل ٢٤ مليون) وذلك لعدم إغراق الجمعية التشريعية بممثلين عن الجماهير الشعبية.

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

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

ثانياً - مرحلة الجمهورية الأولى: ١٧٩٢-١٧٩٩

كما عرفت هذه المرحلة بأسم "الديكتاتورية الثورية" أو "النظام الرفاعي" *Regime conventionnel* ، فبعد الإطاحة بالملك وإعدامه، قامت "الجمعية الوطنية" بتعيين مجلس تنفيذي مؤقت للقيام بمهام السلطة التنفيذية. ودعت الشعب إلى انتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد. وبعد إجراء الانتخابات، اجتمعت الجمعية التأسيسية التي سميت بـ "جمعية الوفاق الوطني" في ١٧٩٢/٩/٢٠، وأعلنت في اليوم التالي إلغاء الملكية في فرنسا، واعتماد التاريخ أساساً لعمر الثورة وقيام النظام الجمهوري. وفي ٢٥ من أيلول أعلنت أن: "الجمهورية الفرنسية هي واحدة غير قابلة للتجزئة".

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

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

فقد استمر نظام "جمعية الوفاق الوطني" في الحكم دون دستور حتى ١٧٩٣/٦/٤٢. ويمكن أن نميز في هذه المرحلة ثلاثة اتجاهات في الحكم:

- الوفاق الجيروندي: حيث كان حزب "الجيرونديين" يملك الأغلبية البرلمانية. وكانت جمعية الرفاق تضطلع بالسلطات كافة، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فقد استفحلت الفوضى في الداخل، و تنالت المزايم في الخارج أمام الجيوش الأجنبية ... وأمام هذا الوضع الذي تكرر فيه حكم "الجمعية الوطنية، كان لا بد من وضع حدٍ للفوضى الداخلية، فظهر الاتجاه اليقروبي.

- مرحلة الوفاق اليقوي:

بانقلاب شعبي مدعوم من بلدية باريس أطاح حزب "اليقوية" بالجيرونديين وأبعدهم عن السلطة. وقد أوقف بعضهم وأعدم بعضهم الآخر. وتركزت السلطة التنفيذية فيما بعد في يد لجنة سميت بـ "لجنة السلام الوطني" *Comité de Salut public*، تساعدها "لجنة الأمن العام".

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

ولكن بعد إنقاذ البلاد، وزوال الخطر الخارجي، ظهر أن الرعب والإرهاب لا يمكن تحملهما. وقد "روبيسير" دعم بلدية باريس، فقرر "المجلس الوطني" خلعه، وقد أرسل إلى المقصلة في ٢٧/٧/١٧٩٤، ومن ثم مارس المجلس الوطني السلطة مباشرة، فأغلقت النوادي اليقوية، وألغيت بلدية باريس، وأضعف دور لجنة السلام الوطني، وعاد دور جمعية الوفاق من جديد، الذي استمر حتى انقلاب بوناپرت.

أما الدساتير التي ظهرت خلال هذه الفترة فهي:

١- دستور ١٧٩٣/٦/٢٤:

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

مضمون الدستور:

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

كما أخذ الدستور أيضاً ببعض أشكال الديمقراطية شبه المباشرة، وبمشاركة المواطنين المباشرة في القرارات. كما أنه قضى بأن القوانين المهمة التي يصوت عليها لا تدخل في التنفيذ قبل (٤٠) يوماً. ويكفي خلال هذه الفترة أن يتقدم عُشر المجالس الأولية باعترض عليها، حيث ينظم عندها استفتاء شعبي.

العلاقة بين السلطات:

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

أما السلطة التنفيذية فقد أُنِيطت بمجلس تنفيذي مكون من (٢٤) عضواً ينتخبهم "الجمعية التشريعية" من بين عدد من الأعضاء يُنتارهم الشعب بمعدل ممثل واحد عن كل مقاطعة من المقاطعات الفرنسية، ومن خلال قائمة تضم (٨٤) اسماً، وهذا يجعل الشعب مشاركاً في تعيينهم، ويجعلهم أقل خضوعاً "للجمعية التشريعية".

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

٢- دستور نظام المديرين: ١٧٩٥ - ١٧٩٩

بعد نفي "روبسيير" وإعدامه في ١٧٩٥/٨/٢٢ سارعت "جمعية الوفاق" لإصدار دستور جديد للبلاد. وقد عُرف هذا الدستور الذي صدر في ١٧٩٥/٨/٢٢ باسم "دستور المديرين"، نسبة لمجلس المديرين الذي أسندت له مهمات السلطة التنفيذية. وقد تميّز هذا الدستور عن سابقه بتراجع كبير في الحقوق لصالح الطبقات الفقيرة، فقد أخذ بنظام الانتخاب المقيّد، وحصر حق المشاركة في الانتخابات والترشيح بدافعي الضريبة. كما ألغى حق الاستفتاء الشعبي فيما عدا المسائل الدستورية. وفي مجال تنظيم السلطات أخذ الدستور بنظام الفصل الجامد بين السلطات.

السلطة التشريعية:

أسندت السلطة التشريعية -وللمرة الأولى- إلى مجلسين يعبّان بالانتخاب: مجلس القدماء، ويتكون من (٢٥٠) عضواً، ويشترط في عضو المجلس أن يكون قد بلغ الأربعين من العمر. ومجلس الخمسمائة، يتكون من (٥٠٠) عضوٍ منتخبين، ويشترط في عضو هذا المجلس ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة. ومدة العضوية في المجلس ثلاث سنوات، يحدد تثنهما كل سنة، وهذا المجلس يملك حق المبادرة التشريعية.

أما مجلس القدماء فيملك حق قبول أو رفض مقررات مجلس الخمسمائة جملة واحدة. وهذا الإجراء جعل من مجلس الخمسمائة حسب تعبير السيد Boissy يمثل تصور الجمهورية، ومجلس القدماء يمثل "العقل أو حكمة الجمهورية".^١ السلطة التنفيذية:

أنيطت السلطة التنفيذية بمجلس مؤلف من خمسة أعضاء أطلق عليهم اسم "مجلس المديرين" *Directoire*. ويعين المجلس على أساس لائحة من عشرة أسماء يتقدم بها مجلس الخمسمائة، فيختار مجلس القدماء خمسة من بينهم. العلاقة بين السلطات:

أخذ الدستور بمبدأ عدم مسؤولية المديرين والوزراء سياسياً أمام السلطة التشريعية، فهي لا تستطيع عزلهم، وهم لا يسألون أمامها إلا جزائياً، حيث تستطيع إحالتهم إلى المحكمة العليا، كما أنها لا تستطيع استجوابهم.

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

ونظراً لمثل هذا التصور لفصل السلطات الجامد، إضافة إلى المناخ السياسي العام، فقد تميز عهد المديرين - الذي استمر حتى عام ١٧٩٩ - بزراع مستمر، وبخلاف قوي بين السلطة التشريعية ومجلس المديرين، مما خلق جواً من الفوضى، استغلّه الجنرال "نابليون بونابرت" الذي أطاح بنظام المديرين في ١٧٩٩/١٠/٩.

^١ - أنظر:

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

على أن سبب الفشل لا يعود كما يقول السيد "ديفرجيه" إلى الفصل الجاهل بين السلطات، بقدر ما يعود إلى المناخ السياسي العام، أي أكثر مما هو إخفاق تقني دستوري، لأن نظام الفصل مطبق أيضاً -- كما نعلم -- في الولايات المتحدة الأمريكية، فالدستور إنما قام على أساس تسوية بين العناصر المعتدلة المعتدية للملكية، وبين مؤيدي الاتجاه "اليقوي".^١

ثالثاً - مرحلة الإمبراطورية الأولى ١٧٩٩ - ١٨١٥:

بعد الإطاحة بنظام المديرين في ٩/١٠/١٧٩٩، قام "نابليون بونابرت" بحل مجالس السلطين التشريعية والتنفيذية، وشكل مجلساً قنصياً مؤقتاً من ثلاثة أعضاء، وعهد له بمهمة وضع دستور جديد. وفي ١٥/١٢/١٧٩٩ وُضع الدستور الجديد، فجاء وفقاً لطموحات الجنرال، حيث أراد فيه إضعاف السلطة التشريعية، وتقوية السلطة التنفيذية الممثلة عملياً بالقنص الأول، أي بالجنرال "بونابرت". وكرّس الدستور مفهوم الديمقراطية القيصرية المتمثلة وفقاً لتعبير "بورديو": "مبايعات شعبية وحكم فردي".

أ- نظام الانتخاب:

كرّس دستور "نابليون" حق الانتخاب لجميع المواطنين، إذ تقرر هذا الحق لكل من بلغ الحادية والعشرين من العمر، وكان مقيماً لمدة سنة فأكثر على الأراضي الفرنسية، ودون قيد دفع الضرائب. أما طريقة الانتخابات فقد أقامها على أساس "هرمي" وفقاً للطريقة التي ابتدعها "سيس"، من لوائح البلديات، لوائح المقاطعات، وحتى اللائحة الوطنية. أما طريقة "المبايعات الشعبية" فقد كرّسها الدستور في المادة (٩٥)، حيث يدعى الشعب إلى التصويت على الثقة أو عدم الثقة بالحاكم "أي بشخص"، أكثر مما يدعى إلى التعبير عن رأيه في المؤسسات، أو المشاريع المطروحة. وبالمبايعات يعطي الشعب ثقته، ولا يساهم في إدارة الشؤون العامة.

^١ - انظر:

ب - تنظيم السلطات:

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

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

١ - السلطة التشريعية:

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

- مجلس محامي الشعب *Le Tribunal*: ويتكون من (١٠٠) عضو، يجدد انتخاب خمسهم كل سنة. وهذا المجلس لا يملك في المجال التشريعي سوى حق التمتي الذي لا يلزم أية سلطة أخرى، لهذا من الصعب القول أنه يشكل جهازاً تشريعياً حقيقياً، لأنه يناقش ولا يقر:

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

— مجلس الشيوخ: لم يذكره الدستور تحت أي اسم مخصص للسلطة التشريعية. وفي الواقع هو ليس مجلساً تشريعياً بمعنى الكلمة، مهمته المحافظة على الدستور، دون أن تتناط به أية صلاحيات تشريعية. فقد كان يقوم بمهمة مراقبة مدى موافقة القوانين لنصوص الدستور. وهو يتكون من (١٠٠) عضواً يعينون مدى الحياة، وهم يختارون زملاءهم للمقاعد التي تشغر، أي أنه يعين أعضائه من نفسه تعييناً بطريق *cooptation*، وكم كان هذا المجلس أداة مطواعة بيد نابليون.

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

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

المطلب الثاني

عودة الملكية

- مع الملكية العائدة -التي بدأت منذ ١٨١٥ حتى ١٨٤٨، ثم من ١٨٥١ حتى ١٨٧٠- يمكن أن نميز المراحل التالية:
- الملكية البوربونية ١٨١٤ - ١٨٣٠.
 - الملكية الأورليانية ١٨٣٠ - ١٨٤٨.
 - الجمهورية الثانية ١٨٤٨ - ١٨٥١.
 - الامبراطورية الثانية ١٨٥١ - ١٨٧٠.

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

أولاً- عهد الملكية "البوربونية" وميثاق ١٨١٤/٦/٤:

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

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

أ- تنظيم السلطات:

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

١- الملك: وقد تولى السلطة التنفيذية بصلاحياتها كافة، فله سلطة التنظيم، وإعلان الحرب، وعقد المعاهدات، وله وحده حق المبادرة التشريعية. ويعاون الملك في القيام بمهام السلطة التنفيذية عدد من الوزراء.

البرلمان: ويتكون من مجلسين:

٢- مجلس النواب *Chambre des députés*: وينتخب أعضاؤه من الشعب على أساس نظام انتخابي مقيد، اعتمد فيه مبدأ الاقتراع المحصور بدائمي الضريبة، ومجلس النواب صلاحية التصويت على القوانين وإقرار الضرائب، ويعقد المجلس اجتماعاته بناءً على دعوة من الملك. وللملك أن يحل المجلس، ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد في مهلة ثلاثة أشهر.

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

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

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

وإزاء هذه الصلاحيات - إذ كنّا نحظي الوزير بثقة البرلمان ورضاه استمر، وإذا فقدناها انسحب - كان التوجه يشير نحو إقرار مسؤولية الوزراء السياسية أمام البرلمان.

ولكن بعد رحيل الملك "لويس الثامن عشر" خلفه أخوه الملك "شارل العاشر". وكان هذا مصيراً من جانبه على ضرورة العودة إلى أسس الملكية السابقة على الثورة. وإزاء هذا الإصرار قامت الخلافات وتكرّست بين حكومته والبرلمان. وقد انتهت هذه الخلافات إلى حدوث تمرد شعبي في تموز ١٨٣٠، اضطر الملك على أثره إلى لتخلي عن العرش. وعلى إثر ذلك قامت حكومة مؤقتة عرضت منح العرش على فرع آخر من السلالة "البوربونيه" هو فرع "أورليان"، ولكن على أساس شرعة دستورية يصدرها مجلس النواب. فوافق "دوق أورليان" على ذلك، وتولى العرش باسم الملك "لويس فيليب"، وسمي هذا العهد بملكية تموز.^١

١- طبق ميثاق ١٨١٤/٦/٤ حتى الإطاحة بالملك "شارل العاشر" ووضع ميثاق ١٨٣٠/٨/١٤، ماعدا فترة ثلاثة يوم التي حكم فيها "نابليون" وعُطل العمل بميثاق ١٨١٤ وإصداره الملحق الإضافي في ١٨١٥/٤/٢٢ حتى ١٨١٥/٨/٤. فعيناق ١٨١٤ - رغم كونه في حينها أكثر ملائمة لحاجة العصر - لم يرضي الملك الذي كان يرى ويرغب أن يكون أساس السلطة هو الحق الإلهي والملكية الوراثية، ولم يرضي الشعب كذلك ولا نابليون الذي هرب من جزيرة "الآلب" حيث كان قد نفي هناك. وبعد هروبه نزل في خليج "حوان" في ١٨١٥/٣/١، وتابع طريقه في منطقة الألب التي حملت اسمه، وعاد منها إلى باريس كالثقور، بينما كان الملك يهجم بالمحروب عن طريق الحديقة الملكية. وبعودة نابليون صاغ "بنجامين كوتسنتات" الملحق الإضافي في دستور الإمبراطور الذي لم يرغب العودة إلى دستور السنة الثامنة. وقد استوحى هذا الدستور من الدساتير

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

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

أما تنظيم السلطات العامة فقد بقي بشكل عام كما كان عليه الحال في ميثاق ١٨١٤، ولكن مع تعديل جديد للعلاقات القائمة بين السلطات، مما دعا "إسمان" إلى القول، بأن: "الوثيقة الدستورية الجديدة لم تأتِ بجديد، بل اكتفت بنقل الأولى، وبتغيير بعض نواحيها". فمن جهة أولى، لم يعد باستطاعة الملك تعيين أعضاء "مجلس الأقران" على أساس وراثي، بل فقط يعينهم مدى الحياة. ومن جهة ثانية، فإن صلاحيات البرلمان قد تعززت ومنح حق المبادرة التشريعية إلى جانب الملك، وأصبح البرلمان كذلك يصوّت على الموازنة فصلاً فصلاً، مما مكّنه من مراقبة دقيقة لأوجه الصرف العام وللسلطة التنفيذية.

البابلية، وسمى كذلك دستور "بجامين"، وهو بابلية أيضاً، حيث صادق عليه الشعب في ١٨١٥/٦/١. على أن هذا الملحق الإضافي لم يطبق سوى ثلاثة أسابيع حين هزمت نابليون في معركة "واترلو" ١٨١٥/٦/١٨، ومن ثم النفي النهائي "لنابليون" في ١٨١٥/٦/٢٢، ثم عودة "لويس الثامن عشر"، وإعلان عودة العمل بشرعة ١٨١٤/٨/١٤. وطبقت هذه الشرعة كما ذكرنا حتى ١٨٣٠/٨/١٤.

ومع هذه التقاليد البرلمانية ظهرت المقولة الشهيرة على النمط الإنكليزي بأن الملك "يسيطر ولا يحكم"، فالحكومة أضحيت في يد وزراء يثق بهم البرلمان ، وهذا الأخير يملك حق استجواب الحكومة. كما أن مسؤولية الوزراء السياسية تركزت أمام البرلمان على الرغم من بقائهم بحاجة إلى ثقة الملك. وهذه الثقة المزدوجة للوزراء أمام البرلمان وأمام الملك هي التي حدثت بتسمية هذا النظام بالنظام الثنائي *Dualiste*، أو النظام "الأورلياني".

ولكن على الرغم من أن النظام "الأورلياني" قد حظي بتأييد شعبي مهم، فإن نقطة ضعفه كانت ضيق البيئة الانتخابية التي كانت تقتصر على الطبقة البرجوازية.^١ وعندما ارتفعت الأصوات مطالبة بقبول شرط الكفاءة إلى جانب شرط المال، حتى أصرت الحكومة على موقفها في التمسك بمبدأ الاقتراع المقيد. وعندها استفحل الخلاف باندلاع ثورة ١٨٤٨ التي أطاحت بالنظام الملكي، وكان ذلك نتيجة لسوء الفهم في أن البرلمان إنما يمثل الديمقراطية في ميزان التوازن الدستوري. وهكذا جاء النظام الجمهوري ثانية.

١... وما شعار "اغتنوا" الذي أطلقه "غيزو" عام ١٨٤٥ إلا ردة فعل البرجوازية على مطالب الجماهير الشعبية والطبقة العاملة التي طالبت بمزيد من الحريات العامة، وإقرار مبدأ الانتخاب العام الشامل.

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

المطلب الثالث

الجمهورية الثانية ١٨٤٨-١٨٥١

ودستور ١٨٤٨/١١/٤

يسقط الملكية أعلن الأخذ بالنظام الجمهوري مع تبني مبدأ الانتخاب العام الشامل والسري، والاعتراف بمزيد من الحريات، حرية الصحافة، الاجتماع، والتجمع... وبيعض الحقوق الاجتماعية لصالح الفقراء، وذلك انسجاماً مع مبدأ الأخوة الذي طرحته الجمعية إلى جانب مبدأي المساواة والحرية. وأصبح الشعار المطروح منذ ذلك الوقت يتمثل في الثلاثي الفرنسي المقدس: الحرية، المساواة، والإخاء *L. E. F.*

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

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

ويتميز هذا الدستور -وللمرة الأولى- بإقامة نظام رئاسي على النسخ الأمريكي، ففيه ينتخب رئيس الجمهورية بالانتخاب العام المباشر، وهو يعين الوزراء ويعزلهم، وهم ليسوا مسؤولين سياسياً أمام المجلس، ولم ينص الدستور إلا على المسؤولية الجنائية. أما البرلمان فيتألف من مجلس واحد مكون من (٧٥٠) عضواً، وينتخب من الشعب بالتصويت العام المباشر لمدة ثلاثة سنوات.

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

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

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

وبهذه السلطة التأسيسية للأمير "بونابرت" أعد الدستور الجديد في ١٨٥٢/١/١٤، ووافق عليه الشعب باستفتاء شعبي أي بمبايعة. وقد حافظ الأمير - الرئيس في هذا الدستور على المظهر الجمهوري الديمقراطي، لولا أن تعديلاً دستورياً صدر في ١٨٥٢/١١/٧، بعد موافقة الشعب عليه باستفتاء، غيّر فيه النظام الجمهوري إلى نظام إمبراطوري للمرة الثانية.

ولكن ما ميز دستور ١٨٥٢/١/١٤ هو التشابه الذي وُجد بينه وبين دستور الإمبراطورية الأولى: "سيادة شعبية مقرونة بحكم فردي، الاقتراع العام والشامل، الاستفتاءات والمبايعات".

على أن الانتخابات التي كانت تجري إنما كانت تجري في جو تمارس فيه الضغوط الإدارية، بحيث إن حرية الناخبين كانت وهمية، وأن الحكومة كانت تستطيع أن تدعم بصورة علنية المرشحين المؤيدين للنظام.

كما أن سلطات المجلس كانت محدودة، ولم يكن يملك حق اقتراح القوانين، وكانت مقرراته تُرد بمجرد اعتراض الأمير-الرئيس. أما مجلس الشيوخ فكان أعضاؤه معينين لمُدَى الحياة، وكان بمنزلة الحارس النظري للدستور، وكانت السلطة والسيطرة للإمبراطور-الرئيس.

المطالب الرابع

عهد الإمبراطورية الثانية

١٨٥٣ - ١٨٧٠

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

الجسم التشريعي:

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

وتوسّعت كذلك صلاحيات مجلس الشيوخ، وخوّله قانون ١٨٦٧/٣/٤ حق الرّفض المؤقت للقوانين التي يتم التصويت عليها في الجهاز التشريعي. وفي عام ١٨٦٩ خوّل إمكانية إعادة مشروعات القوانين إلى الجهاز التشريعي مع اقتراحه التعديلات عليها.

كما أدخل النظام كذلك المزيد من الحريات، واستجاب الإمبراطور لرغبات الشعب والبرلمان، وتوجّحت هذه الرغبات بالإعلان الدستوري الذي صدر في عام ١٨٧٠، وأعاد التوازن للحياة السياسية، وجعل الوزراء مسؤولين سياسياً أمام البرلمان. وقد كان من المقدر لهذا الإعلان أن يطور نظام الإمبراطورية نحو مزيد من البرلمانية والديمقراطية لولا الهزيمة العسكرية التي مُنيت بها جيوش الإمبراطور أمام الجيوش الألمانية بقيادة "بسمارك"، ومن ثم احتلالها لفرنسا عام ١٨٧٠، ولتتول بذلك الإمبراطورية بثورة ١٨٧٠/٩/٤، وتخلّي مكانها لنظام الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥، والذي سبقته فترة انتقالية استمرت خمس سنوات.^١

^١ - على أثر هزيمة الإمبراطور "نابليون الثالث"، مرت فرنسا بطوف حرجة تمثلت بالاحتلال الألماني ثم بثورة "كُمونة" باريس ١٨٧٠/٩/٤، التي أعلنت للنظام الجمهوري، واستبدلت بالحكومة الإمبراطورية حكومة مؤقتة "حكومة فعالية" سميت بحكومة الدفاع الوطني، ومارست السلطة ريثما يتم انتخاب مجلس وطني جديد يتولى عقد الصلح مع ألمان، ووضع دستور جديد للبلاد. وجرّت الانتخابات في ١٨٧١/٢/٨، واجتمع المجلس في ١٢-١٧/٢/١٨٧١، وانتخب السيد "فريس" Thiers رئيساً للسلطة التنفيذية، وتم بذلك حكم فرنسا خلالاً من قبل الجمعية الوطنية والحكومة.

على أن الجمعية الوطنية كانت تضم أغلبية من ذوي الميول الملكية، ورأت أن الفرصة مناسبة لإعادة النظام الملكي إلى فرنسا. ولكن هذه الأغلبية الملكية لم تكن متفقة بدورها على شخص واحد، بل انقسمت قسمين: فريق يتمسك بسلالة "شارل العاشر" (الأسرة البوربونيه)، وفريق يتمسك بأعقاب "لويس ... فيليب" من الأسرة "الأورليانية". ولكن الظروف لم تكن مواتية للاتفاق بينهما، فميزت الفترة عندها بالانتظار، انتظار أن تحل مشكلة العرش من جهة، وانتظار تغير الظروف بعد الاحتلال.

وعلى هذا عندما قدم "فريس" في الجمعية الوطنية مشروع دستور جمهوري، رفضته الجمعية. فتقدم "فريس" باستقالته في ١٨٧٣/٨/٢٤. وقامت الجمعية عند ذلك بتعيين المارشال "مكماهون"، وبتفاهق ضمني بين الملكيين والليبراليين على إعادة الملكية بعد حل أزمة العرش. وقد بات أمر عودة الملكية على هذا النحو وشيكاً، لولا رفض مرشح الملكية الشرعية البوربونيه الكونت "كو شامبور" حفيد "لويس الثامن" عشر تسلّم العرش من أيدي الجمعية الوطنية، وعلى أساس دستور من طرفها. كما رفض كذلك أن يحكم في ظل علم الثورة، وأصر على التمسك بالعظم الملكي. وإزاء هذا الرفض ما كان من الجمعية الوطنية إلا أن قامت -وبتأييد من الجمهوريين والملكيين المعتدلين- بإصدار قانون ١٨٧٣/١١/٢٠ المسمى بقانون *Septennat*، وتقليد المارشال السلطة التنفيذية "لثمسة الجمهورية لسبع سنوات" وبأكثريّة صوت واحد على

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

- قانون ١٨٧٥/٢/٢٤ ويتعلق بتنظيم مجلس الشيوخ.
 - قانون ١٨٧٥/٢/٢٥ ويتعلق بتنظيم السلطات العامة.
 - قانون ١٨٧٥/٧/١٦ ويتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطات العامة.
- وقد شكلت هذه القوانين الثلاثة دستور الجمهورية الثالثة.

اقتراح Wallon الذي كان يقضي باحتفاظ رئيس الدولة بلقب رئيس الجمهورية. وتم تأليف لجنة خاصة من ثلاثين عضواً لوضع اقتراحات مشروع دستور جديد.

المطلب الخامس

مرحلة الاستقرار الدستوري

وعهد الجمهوريات

أولاً - نظام الجمهورية الثالثة : ١٨٧٥-١٩٤٠

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

السلطات العامة:

١- السلطة التشريعية:

تكونت من مجلسين:

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

* **مجلس الشيوخ:** ويتراوح عدد أعضائه بين (٣٠٠) و (٣١٤) عضواً، وينتخب لمدة تسع سنوات بالاقتراع العام غير المباشر من قبل النواب، ومستشاري المجالس العمومية، وممثلي أعضاء المجالس البلدية.

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

٢- السلطة التنفيذية: وركيزتها رئيس الجمهورية والحكومة:

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

على أن رئيس الجمهورية كان يملك خصائص "ملك برلماني"، فمجلس الوزراء الذي يساعده هو المسؤول سياسياً أمام البرلمان. ولكن إذا مارس رئيس الجمهورية الحكم فعلاً - وكما يتبين من منطلق النصوص الدستورية في حينها- فإنه يتحمل المسؤولية التي قد تدفع به إلى الاستقالة. وهذا ما فعله مجلس النواب حين قرر إسقاط كل وزارة يؤلفها رئيس الجمهورية القائم، فمن هذه الوسيلة اضطر الرئيس "حريفي" إلى الاستقالة عام ١٨٨٧، والرئيس

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

أما الصلاحيات التي كان يتمتع بها الرئيس فهي بحمل الصلاحيات التقليدية التي ينص عليها عادة من اختيار رئيس مجلس الوزراء، تعيين الوزراء، رئاسة القوات المسلحة، توقيع المعاهدات، تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، توقيع القوانين تمهيداً لنشرها ووضعها موضع التنفيذ، إصدار المراسيم والقوانين التنظيمية، والمبادرة لاقتراح القوانين. وللرئيس مخاطبة البرلمان برسائل، ودعوته لعقد دورات استثنائية، وله أن يطلب منه قراءة ثانية للقوانين، وله حل مجلس النواب بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ.

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

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

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

والبرلمان من جانبه يملك -عدا الإجراءات التقليدية لرعاية السلطة التنفيذية من أسئلة واستجواب- حق سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها.

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

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

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

ولكن على الرغم من هذه الشوائب التي التصقت بنظام الجمهورية الثالثة، فقد كان مقدراً لهذا النظام أن يدوم أكثر، لولا الهزيمة التي منيت بها الجيوش الفرنسية أمام الألمان في ١٦/٦/١٩٤٠، والتي أدت إلى سقوط باريس واختيار النظام القائم فيها.

^١ -د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والتنظيم السياسية". مطبعة جامعة دمشق-١٩٩٢- ص ٣٨٣.

ثانياً - نهاية الجمهورية الثالثة والفترة الانتقالية إلى الجمهورية

الرابعة ١٩٤٠-١٩٤٦: "حكومة المارشال بيتان"

بعد الهزيمة التي منيت بها فرنسا في ١٦/٦/١٩٤٠ عاشت فرنسا فترة انتقالية امتدت نحو ست سنوات، فمن نمط حكم خاص من عام ١٩٤٠ حتى تحريرها من الألمان في ٢١/٤/١٩٤٤، ومن ذاك التاريخ بنظام مؤقت "حكومة الجمعية المؤقتة" حتى وضع دستور جديد لها في ٢٧/١١/١٩٤٦ هو دستور الجمهورية الرابعة.

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

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

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

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

ثالثاً - دستور الجمهورية الرابعة:

أهم ما تميز به دستور الجمهورية الرابعة هو مقدمته الخاصة بالحقوق والحريات التي تضمنها إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩، إضافة إلى نوع جديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي عدت ضرورية لوقتنا الحاضر: كحق العمل، الحصول على موارد كافية للعيش عن طريق ضمان الفرد والعائلة، ضمانات الطفولة والأمومة والشيخوخة، لتأمين عيش كريم، الاستفادة من أوقات الفراغ، إضافة إلى مجانية التعليم والتأهيل المهني. وفي مجال السلطات العامة تميز الدستور أيضاً بتقليص دور رئيس الجمهورية، وتضييق اختصاصاته، وتقليص دور مجلس الشيوخ، وتعزيز دور الجمعية الوطنية. وتتميز كذلك بنظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي.

أ.. البرلمان:

يتكون من مجلسين: الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية:

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

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

٢- مجلس الجمهورية:

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

وصلاحيات مجلس الشيوخ كانت في الأعم الغالب صلاحيات وسلطات استشارية، وصلاحياته الفعلية كانت تقتصر على المشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية، وتعيين أعضاء بعض الهيئات العليا كاللجنة الدستورية، جمعية الاتحاد الفرنسي، والمجلس الأعلى للقضاء.

وفي العملية التشريعية كان دوره كما وصفه "ليون بلوم": "مخفس تفكير". على أن تغديلاً دستورياً صدر في ١٩٥٤/١٢/٧ أعاد لمجلس الجمهورية دوره التشريعي كاملاً، واتبع في مناقشة مشروعات القوانين ما بين الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية الذي سمي بمجلس الشيوخ، أسلوب طريقة المكوك *La navette*.

ب- السلطة التنفيذية:

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

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

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

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

٢- الحكومة:

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

والوزارة كانت مسؤولة مسؤولية فردية وتضامنية أمام الجمعية الوطنية.

أما اللجنة الدستورية التي أنشأت لرقابة دستورية القوانين، فإنها لم تنعقد سوى مرة واحدة.

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

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

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

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

* الأزمات والحروب التي أثرت في الوضع السياسي في فرنسا، وعلى الأخص منها أزمات وحروب التحرير التي شنتها المستعمرات على فرنسا، وخاصة منها ثورة الجزائر وحروب جنوب شرقي آسيا، وحملة السويس لعام ١٩٥٦.

فبسبب وتضافر هذه العوامل سقط نظام الجمهورية الرابعة في أيار ١٩٥٨، وحل محله نظام الجمهورية الخامسة الحالي.

المبحث الثاني

نظام الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨

المطلب الأول

قيام الجمهورية الخامسة ودستور ١٩٥٨

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

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

^١ - من الجدير بالذكر أن الجنرال "ديغول" كان في حديث له أجراه في Bayeux عام ١٩٤٦ قد أوضح تصوره لإصلاح نظام الحكم في فرنسا، وكانت عظمه في هذا الإصلاح تتمثل في النقاط التالية:

• الفصل الواضح بين السلطات مع حفظ التوازن بينهما.

• حكم قومي يقوم فوق الأحداث السياسية.

• مجلس أو جمعية منتخبة بالاقتراع العام المباشر، يعهد إليها مهمة إقرار القوانين والموازنة.

١- أن يكون مبدأ الاقتراع العام والشامل مصدر السلطة، وعلى أساس هذا المبدأ تبتق السلطان التشريعية والتنفيذية.

٢- أن تكون السلطان التشريعية والتنفيذية منفصلتين عن بعضهما بشكل يسمح كل من الحكومة والبرلمان ممارسة صلاحياتهما كافة.

٣- أن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان.

٤- أن تبقى السلطة القضائية مستقلة، كي تتمكن من ضمان الحريات الأساسية كما هي محددة في مقدمة دستور ١٩٤٦، وفي إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي تعود إليه تلك المقدمة.

٥- أن يسمح الدستور بتنظيم العلاقات ما بين الجمهورية والشعوب المشتركة معها. أما الإجراءات فقد أوجب القانون ضرورة أخذ الحكومة لرأي اللجنة الدستورية الاستشارية المؤلفة من أعضاء البرلمان في مشروع الدستور، ومن ثم عرضه على الشعب لاستفتاء فيه.

وفعلاً وفي ١٩٥٨/٩/٢٨ عرض مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي، فوافق عليه الشعب بأكثرية ساحقة (٨٠% من الأصوات). وفي ١٩٥٨/١٠/٤ نشر رئيس الجمهورية الدستور الجديد للجمهورية الخامسة.^١

* وجود مجلس آخر منتخب بطريقة تغاير انتخاب المجلس الأول، وتكون اختصاصاته مراجعة القرارات التي يقرها المجلس الأول، كما تكون له سلطة اقتراح التعديلات ومشروعات القوانين .

* ألا تبتق السلطة التنفيذية عن البرلمان ، لأن الحكومة ستأثر في حال ابتناها عن البرلمان ، وبالتالي لن يتحقق التوازن بين البرلمان والحكومة ، وسيكون أعضاء الحكومة مجرد وكلاء للأحزاب السياسية .

٤ أن يكون رئيس الدولة فوق الأحزاب السياسية ، ولا أن يكون انتخابه عن طريق البرلمان فقط، وأن تكون سلطانه قوية ويكون حق كل الأحزاب.

١ .حول الوثائقي والخصوص الدستورية انظر:

Duverger, Constitutions et documents politiques, PUF, 1986.

D.Mais, Textes et documents politiques de la VR, 1982. -

أولاً - خصائص الدستور:

تميز دستور ١٩٥٨/١٠/٤ الذي اعتدنا أن نطلق عليه دستور الجمهورية الخامسة، بثلاث خصائص رئيسية:

خاصتين منهما قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢، وهما :

١- تقوية السلطة التنفيذية.

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

٣- والخاصية الثالثة بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ تتمثل في إحياء رئاسة الجمهورية.^١ ولكن من هذه الخصائص الرئيسة تتنوع خصائص أخرى عديدة وجوهرية أيضاً، وتتضافر مع بعضها لتجعل دراسة النظام الدستوري للجمهورية الخامسة تكتسي أهمية خاصة، سواء على الصعيد السياسي، أم على الصعيد التقني القانوني. كما تبرز أهمية هذه الدراسة أيضاً على الصعيدين السياسي والقانوني بسبب التطور الذي أصاب دستور ١٩٥٨ في تطبيقاته العملية من جهة، وبسبب أن الدراسة السياسية يخشى معها عدم إيفاء بعض المسائل الدستورية حقها من التحليل، كنظام انتخاب رئيس الجمهورية، وضع أعضاء البرلمان وطريقة سير عمل المجالس البرلمانية، مسألة التسلسلية في الضوابط القانونية، وكذلك مقدمة الدستور نفسها التي تعدّ بحد ذاتها "دستوراً اجتماعياً".^٢

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

^١ - انظر من مؤلفات القانون الدستوري والنظم السياسية أو المؤسسات السياسية باللغة الفرنسية :

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

B.Chantebout, Science politique et droit constitutionnel, A.colin, 1982.

^٢ - انظر :

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

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

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

ثانياً - مضمون الدستور:

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

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

١ - العلاقات ما بين البرلمان والحكومة.

٢ - المعاهدات والاتفاقات الدولية.

٣ - المجلس الدستوري.

٤ - السلطة القضائية.

٥ - المحكمة العليا للعدالة.

٦ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٧ - الوحدات الإقليمية.

٨ - الرابطة مع فرنسا "المستعمرات".

٩- اتفاق المشاركة.

١٠- التعديل.

١١- أحكام انتقالية.

وتجدر الإشارة إلى أن مقدمة الدستور التي وردت في المادة الأولى لها القيمة الدستورية نفسها التي لباقي أحكام الدستور .

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

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والوزارة. وقد أخذ دستور الجمهورية الخامسة بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية — رئيس الجمهورية والحكومة — غير أن هذه الثنائية غير متساوية، إذ الرجحان فيها لرئيس الجمهورية.^١

أولاً - رئيس الجمهورية:

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

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

^١ انظر:

Duverger Breviaire de la cohabitation, 1986.

أ- انتخاب رئيس الجمهورية:

١- انتخاب الرئيس والتعديل الدستوري لعام ١٩٦٢:

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

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

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

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

^١ - انظر:

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

ليصبح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام الشامل والمباشر من الشعب. وهذه الطريقة أصبح رئيس الجمهورية الممثل الأسمى الذي تتجسد فيه الإرادة الشعبية، و"تلتف حوله الأكثرية الشعبية والبرلمانية".^١ وعلى هذا فإن مركز الرئيس يكون قد توطد وتقوى تجاه كل من البرلمان والحكومة على السواء.

٢- طريقة الانتخاب:

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

أما إذا لم يحصل أحد من المرشحين على هذه النسبة، فتجري الدورة الثانية بعد خمسة عشر يوماً، ويشارك فيها فقط المرشحان اللذان نالا أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى. وإذا حصل وانسحب أحدهما، فيحل محله المرشح الثالث في عدد الأصوات. ويعد فائزاً في الدورة الثانية من يحصل منهما على الأكثرية النسبية من أصوات المقترعين. ولكن نظراً لاقتراب الانتخاب على مرشحين اثنين في الدورة الثانية، فهذا يعني أنه لا يفوز أحدهما في الانتخابات ما لم يحصل على الأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين. وهكذا يتبين لنا أنه لا بد من أن يحصل أحد المرشحين على أكثر من النصف، والثاني على أقل من النصف.

٣- مهلة الانتخاب:

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

^١ - د. محمد طي: "القانون الدستوري والولايات السيادية" - ١٩٩٤.

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

٤- شروط الترشيح :

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

على أن المجلس الدستوري قد أعلن أن من هم في الخدمة الإلزامية يستطيعون الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية (وهذا بعكس الترشيح لانتخابات المجالس البرلمانية)، وأن يدفع المرشح الرسم المفروض المقدّر بعشرة آلاف فرنك، ويعاد إلى المرشح إذا حصل على نسبة ٥٥% فما فوق من الأصوات.^١ ويدفع للمرشح سلفة لتفقات الدعاية الانتخابية. وأن يتبنى المرشح عدد من الشخصيات التمثيلية: برلمانيين، مستشارين عامين، رؤساء بلديات.^٢

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

وتجدر الملاحظة إلى أن أي من الشخصيات التي تتبنى المرشح للرئاسة، لا تستطيع أن تتبنى بتوقيعها إلا مرشحاً واحداً. ففي عام ١٩٨٠، ومن أصل (١٦,٤٣٣) متبني أي ٣/١ تقريباً من المجموع العام للمتبنيين، قدموا مرشحهم، وبعد التدقيق في (٢١٩) منهم، استبعد المجلس الدستوري (١٧٥) توقيعاً منازعاً بصحتها، ووضع قائمة المرشحين العشرة

^١ وقد ألغي هذا الشرط بقانون ١٩٩٠/٥/١٠.

^٢ - ومع القانون النظامي ل ١٩٨٨/١/١٣ أضيف (١٨٠٠) من المستشارين الإقليميين، منتخبين حالياً بالاقتراع العام المباشر. وقد قضى القانون المذكور على أن لا يقل عدد هذه الشخصيات التي تتبنى مرشح الرئاسة عن (٥٠٠)، موزعين على (٣٠) مقاطعة أو أقاليم ما وراء البحار، وشرط ألا يزيد عدد متبني الترشيح في أي مقاطعة على العشر من العدد الكلي، أي أن لا يزيد على (٥٠٠) متبني.

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

٥-الدعاية الانتخابية:

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

٦-مدة الولاية الرئاسية :

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

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

كما أن هذا الإصلاح من شأنه أن يفقد حق الحل كل تأثير، مما يقود الرئيس لأن يضع ولايته في المحك، وهذا يحول بالتالي نموذج هذا النظام إلى نموذج رئاسي. وفي هذا النموذج الأخير نذكر لماذا أن عدم مسؤولية الرئيس أمام الكونغرس يقابلها قصر مدة الرئاسة.

٧- انتهاء الولاية وشغور المنصب:

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

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

وفي حال عدم قدرة رئيس مجلس الشيوخ تولي مهمات منصب الرئاسة بالوكالة لأي سبب كان، تتولى الحكومة عندها مهمات المنصب بشكل جماعي.

ب- سلطات رئيس الجمهورية:

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

١ - وفاة جورج بومبيدو مثلاً في ١٩٧٤/٤/٢.

٢ - تناقصة الجنرال "ديغول" في ١٩٦٩/٤/٢٧.

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

فالمادة (١٩) من الدستور ميّزت بين هذين النوعين من الاختصاصات بقولها: أعمال رئيس الجمهورية غير تلك المنصوص عليها في المواد (١/٨ - ١١ - ١٢ - ١٦ - ١٨ - ٥٤ - ٥٦ - ٦١) تمارس بالتوقيع عليها من قبل الوزير الأول، وعند الاقتضاء من الوزراء المسؤولين. ولكن على الرغم من أن التمييز القانوني في ممارسة الصلاحيات لا يتطابق مع الواقع السياسي، لأن الجديد في دستور ١٩٥٨ - من الناحية القانونية - هو تكرسه لهذه الصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها الرئيس دون مشاركة أحد في التوقيع معه، وأن المادة (٥) منه قد نصّت على أن يتولى رئيس الجمهورية السهر على احترام الدستور، وهو يؤمن بصفته التحكيمية السير المنتظم للسلطات العامة، وديمومة الدولة، وهو الضامن للاستقلال القومي لكيان الإقليم...

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

١- سلطات الرئيس وصلاحياته حيال الحكومة:

« تعيين الوزير الأول:

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

سواء من الشخصيات البرلمانية أو من خارج البرلمان. ومثل هذا الاختيار القانوني لا يثير صعوبات عندما تكون الأغلبية البرلمانية ملتفة حول رئيس الجمهورية. أما في حالة التعايش المشترك *Cohabitation* ، فإن حرية الرئيس من الناحية السياسية غير مطلقة، فالحكومة كما نعلم بحاجة إلى ثقة الجمعية الوطنية لضمان استمرارها في الحكم. ومسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان تفرض على رئيس الجمهورية اختيار الوزير الأول من أعضاء الأغلبية البرلمانية، كما جرى العمل بذلك في مثل هذه الحالات منذ أعوام ١٩٨٦ - ١٩٨٨ - ١٩٩٣. وعليه، إذا كان رئيس الجمهورية من الناحية القانونية مطلق الحرية في اختيار من يشاء لمنصب الوزير الأول، فإن التجربة دلت من الناحية السياسية على أن الرئيس عليه أن يأخذ بالحسبان التركيبة السياسية للأغلبية البرلمانية، ففي عام ١٩٧٤ مثلاً، كان من الصعب على رئيس الجمهورية أن يختار شخصية غير تلك التي كانت تشكل الأغلبية الرئاسية. على أن رئيس الجمهورية لا يعطي أي تسويات في اختيار شخص الوزير الأول، وإن كان الاختيار في معظم الحالات يعود لعوامل سياسية، وتارة لعوامل تقنية.

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

* الصلاحيات المشتركة مع الحكومة:

- رئاسة مجلس الوزراء:

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

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

- رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني:

وهو يرأسها بصفته القائد الأعلى للجيش. على أن هذا لا يعني أن يقود شخصياً الجيوش، بل هو يترك عناية قيادة كل جيش إلى ضابط يعينه الرئيس، ومن ثم يقود القوات حسب التوجيهات والأهداف التي يحددها الرئيس.^١

- رئاسة المجالس "شبه الوازرية" والمجالس الصغيرة:

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

^١ ... وهذا الخصوص فإن مرسوم ١٤/٣/١٩٦٤ قد منح الرئيس سلطة استخدام قوات الهجوم النووية.

* سلطة التعيين:

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

* صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية مع الحكومة:

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

٢- سلطة رئيس الجمهورية حيال البرلمان:

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

^٢ ومنها على سبيل المثال: أعضاء مجلس الدولة - مستشاري الدولة - أساتذة التعليم العالي...

* السلطات الخاصة دون حاجة لتوقيع إضافي:

— حق المخاطبة: *Le droit de message*

وهذا الحق منصوص عليه في المادة (١٨) من الدستور، وهو يعني حق الرئيس في توجيه رسائل إلى البرلمان لإطلاعه حول مايرتأيه الرئيس من أمور وقضايا مهمة.^١ وفيها أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يحضر إلى المجلس، وعملياً يعني، أنه ليس للرئيس المشاركة في جلسة الجالس البرلمانية.

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

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

— حق الحل:

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

^١... والتي أقامها دستور *Rivet* أو قانون ١٨٧١/٨/١٣، وقانون الثلاثين ل ١٨٧٣/٣/١٣.

أما القيود التي ترد على حق الحل فهي:

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

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

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

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

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

*السلطات المشتركة مع الحكومة حيال البرلمان:

— نشر القوانين وإعادتها إلى البرلمان لدراستها ثانية:

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

... حق دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية:

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

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

٣- العلاقة مع الأمة "في المجال التأسيسي":

تحتل الأمة مكاناً مهماً في الفلسفة "الديغولية"، والعلاقات المميزة ما بين الرئيس والأمة ترتدي طابعين:

...إعلام الرأي العام، أو توجيه رسائل إلى الأمة.

— اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي *Le referendum*.

* الخطابات إلى الأمة:

وهذه الخطابات على نوعين: خطابات تتم استناداً إلى نص المادة (١٦) من الدستور في ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية، وضرورة توجيه خطاب إلى الأمة لإعلامها بخطورة المسألة، والأسباب التي دفعته اللجوء إلى استخدام المادة المذكورة. والخطابات الأخرى هي المداخلات العامة لرئيس الجمهورية من لقاءات تلفزيونية، خطابات عامة في بعض التظاهرات السياسية، زيارات، مقابلات، إحياء ذكريات أو لقاءات مع الصحافة...

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

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

وقد استخدم الجنرال "ديغول" صلاحيات هذه المادة مرتين لتعديل الدستور في عام ١٩٦٢ (حول تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية)، وفي عام ١٩٦٩ (حول إعادة تنظيم مجلس الشيوخ). وقد لجأ الجنرال إلى هذه المادة على الرغم من معارضة المجلس الدستوري ومجلس النواب الذين كانت وجهة نظرهم ضرورة اللجوء إلى المادة (٨٩) بدلاً من المادة (١١). ولكن الجنرال تدرّج - كما نعلم - بأن موضوع الاستفتاء يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وذلك على الرغم من النقد الذي وجه إلى الرئيس باعتصاب الدستور.

٤- العلاقة مع القضاء:

نميز هنا ثلاثة أنواع من الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية :

* الصلاحيات حيال المجلس الدستوري:

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

* الصلاحيات حيال القضاء:

يعدّ رئيس الجمهورية الضامن لاستقلال القضاء^١ وهو يعين كل أعضاء مجلس القضاء الأعلى التسعة، وله رئاسة هذا المجلس. وحقّ التعيين مقيد بالتوقيع الوزاري.

* حق العفو الخاص:

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

٥- السلطات الدبلوماسية:

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

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

١ المادة (٦٤) من الدستور.

٢ - Saidj, Le Parlement et les traites, L.g.D.J. 1979.

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

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

فال المادة المذكورة تقضي بأنه: "عندما تصبح مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو وحدة إقليمها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بصورة خطيرة وفورية، وعندما ينقطع سير العمل المنتظم للسلطات العامة الدستورية، فإن رئيس الجمهورية يتخذ التدابير التي تستوجبها هذه الظروف، وذلك بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين التشريعيين، والمجلس الدستوري، استشارة رسمية. ويحيط الأمة علماً بذلك لإعلامها بالأمر. ويقتضي أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإرادة بتأمين الوسائل الضرورية، التي تمكن السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها، بأقصر المهل، على أن يستشار المجلس الدستوري بشأنها. وينعقد عندئذ البرلمان حكماً. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

* شروط اللجوء إلى تطبيق المادة (١٦):

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

- الشروط الموضوعية: وتتمثل في:

- أن يكون التهديد خطيراً وفورياً "خطر جدي ومباشر".
- أن يهدد هذا الخطر مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو وحدة أراضيها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية.
- أن يتوقف سير العمل المنتظم للمؤسسات العامة الدستورية. وهذا الشرط لا يتحقق إلا في حالات نادرة كالحروب، الثورات الأهلية، الانقلاب.

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

هذه الشروط؟

في الواقع، ومن قراءة نص المادة (١٦) يتبين أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات شخصية في تقدير الشروط الواجب توافرها في تطبيق المادة (١٦). ولكن إذا كانت مظاهر هذا التقدير مقيدة بالشروط الموضوعية السابقة، ضمن هدف بقاء المحافظة على استمرارية عمل المؤسسات العامة وبقاء الدولة، فهو بالمقابل مقيد بالشروط الشكلية.

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

- استشارة كل من الوزير الأول، ورئيسي مجلسي البرلمان، والمجلس الدستوري. على أن الرئيس غير ملزم بفحوى هذه المشورة .

- إعلام الأمة بالأمر. ولكن ليس من الضروري حسب النص أن يكون إعلام الأمة قبل مباشرة هذه الصلاحيات الاستثنائية.

* **حدود الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية:**

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

^١ - د. محمد طي - المرجع السابق - ص ٢٥٢.

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

نظراً لأن الرئيس يحل حلاً مؤقتاً مكان السلطة التشريعية والحكومة، ويمارس "دكتاتورية مؤقتة"، فإن نص المادة (١٦) قد فرض عليه بعض أنواع الرقابة التي تتمثل في:

- رقابة المجلس الدستوري: حيث يجب على الرئيس استشارته في كل التدابير التي يتخذها، ولكن دون أن تلزمه هذه المشورة بشيء.
- وهناك رقابة البرلمان الذي يستطيع - إذا ما قدر أن الرئيس أساء استخدام سلطاته الاستثنائية - اتهامه بالخيانة العظمى ومحاكمته.
- وهناك رقابة القضاء العادي والإداري. فقد عدّ مجلس الدولة في عام ١٩٦٢،^١ أن قرار اللجوء إلى المادة (١٦٩) هو من أعمال الحكومة، ولا يعود للمجلس رقابة شرعية، ولا مدة تطبيقها.

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

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

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

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

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

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

ج- قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية:

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

ثانياً - الحكومة:

أ- تكوين الحكومة ووضعها الدستوري:

تتكون الحكومة من الوزير الأول (رئيس الوزراء)، والوزراء، ونوابهم. ويرأس الحكومة الوزير الأول، وهو يعين من قبل رئيس الجمهورية. والوزير الأول خلاف ما كان عليه العمل في الجمهوريات السابقة يرتبط بكل من رئيس الجمهورية والبرلمان. ففي النظام البرلماني التقليدي تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. أما في نظام الجمهورية الخامسة - ونظراً للمركز المتفوق الذي يلعبه رئيس الجمهورية - فالوزارة تكون مسؤولة مسؤولية مزدوجة: أمام الرئيس، وأمام البرلمان. وهي بهذه الصفة تلعب دور الوسيط ما بين الرئيس والجمعية الوطنية، "بفرضهما سلطتين عامتين تنبثقان عن الشعب بالاقتراع العام والمباشر، وتجسّدان الإرادة الشعبية".^٢

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

٢- صاصيلا - المرجع السابق - ص ٢٣٠.

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

فمن جهة التعيين رأينا أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول، ثم بناءً على اقتراح هذا يعين الوزراء. وهذا يقتضي عملياً ضرورة الاتفاق ما بين الرئيس والوزير الأول حول اختيار الوزراء. من جهة ثانية، إذا افترضنا أن تعيين الحكومة وفق الأصول الدستورية للجمهورية الخامسة لا يلزمها الحصول على ثقة الجمعية الوطنية - كما كان الأمر في السابق- لأنها تعدّ مشكلة بمجرد إصدار الرئيس مرسوم تأليفها، إلا أن استمرار الحكومة في الحكم بحاجة إلى ثقة البرلمان (الجمعية الوطنية)، وهذا يقتضي أيضاً أن يتم اختيار وزراء قادرين على الحصول على ثقة البرلمان . ومثل هذه الصورة لثنائية السلطة التنفيذية، لم تطرح مشكلات دستورية ما بين الرئيس والوزير الأول في حالات الانسحاب التام ما بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية ، فإن الوضع في حال التعايش المشترك قد يميل إلى تقوية دور الوزير الأول ودور الحكومة، ومن ثم يسمح مثل هذا الوضع بالعودة إلى تطبيق أحكام المادة (٢٠) من الدستور وفق المنطق الدستوري لممارسة المهمات المنوطة بالحكومة دستورياً. وهذا قد يجعل دور الرئيس أكثر تواضعاً في الحياة السياسية في حال التعارض أو التناقض ما بين الاتجاه السياسي للتيار الذي يتبناه الرئيس، والتيار السياسي الذي تنتمي إليه الأغلبية البرلمانية. وعندها ستحد الحكومة نفسها مضطرة لممارسة الدور الطبيعي المحدد لها دستورياً، باعتمادها على ثقة أغليتها البرلمانية ، ومن ثم تجاهل دور الرئيس . ومثل هذا التصور الدستوري للنظام السياسي من شأنه أن يؤدي في حال حصوله إلى أزمة عميقة في مؤسسات الجمهورية .

وعلى الرغم من أن هذا الوضع لم يحصل في حالات التعايش المشترك التي شهدتها فرنسا منذ عام ١٩٨٦ وما بعدها، بسبب التفاهم أو الاتفاق التام ما بين الرئيس والوزير الأول، فإن هذا يؤكد مجدداً ضرورة التعاون وأهميته ما بين الرئيس والوزير الأول، من أجل بقاء النظام السياسي للجمهورية الخامسة واستمراره.

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

١ - تقدم الحكومة بطلب الثقة إلى الجمعية الوطنية:

على الرغم من أن الحكومة تعدّ بمحرد صدور مرسوم تشكيلها، مكونة فعلاً، إلا أن الوزير الأول يتقدم إلى الجمعية الوطنية بطلب الثقة على وزارته على أساس بيان وزاري يلقيه. ولكن من قراءة الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من الدستور يبدو لنا أن الوزير الأول غير ملزم بالحصول فوراً على ثقة الجمعية الوطنية بحكومته، إلا أن عليه أن يعرض فيما بعد - وفي وقت مناسب بقرره بعد التداول في مجلس الوزراء - برنامج حكومته على الجمعية الوطنية، ويمكنه أن يطلب على أساس ذلك تصويتاً بالثقة. وعلى الرغم من أن المسألة تبدو في أنها قلب لعبه الإثبات، فإن الحكومات قد تركت للنواب منذ عام ١٩٦٦، طرح الثقة بها في أي وقت من الأوقات. وعملياً تمت الملاحظة بأن (٨) حكومات من أصل (١٧) طبقت الفقرة الأولى من المادة (٤٩)، حيث طرحت الثقة بها أمام الجمعية الوطنية خلال خمسة عشر يوماً، أو شهراً من تاريخ تعيينها.^١ ولكن مع الفارق الكلي في الاختيار ما بين برنامج الحكومة أو إعلان سياستها العامة، فإن كل الحكومات التي تعاقبت قد قُدرت أنه من الضروري أن يظهر النواب ثقتهم

^١ - انظر:

Turpin, o.c. - Debabasch, et les autres.

بالحكومة، وبمحسن سير عمل المؤسسات. ولكن جوهر المسألة في طرح الثقة بالحكومة هو الأغلبية المطلوبة، هل الأكثرية المطلقة في حال حجب الثقة عن الحكومة بناء على اقتراح النواب، أم الأكثرية النسبية في حال طرحت الحكومة الثقة بنفسها؟^١

إن الأمر المنطقي كما يرى "هوريو" هو إلزام الوزير الأول طرح الثقة بالحكومة، ومن ثم عدد الأكثرية النسبية هي المطلوبة في هذه الحالة (أي أكثرية النواب المشتركين في التصويت)، لأن اشتراط الأكثرية المطلقة في الاقتراح البرلماني أمر لا مسوغ له.

٢ - إقالة الحكومة:

تنتهي ولاية الحكومة إما بالاستقالة الطوعية، أو بناءً على خذلان البرلمان لها بحجب الثقة، وعندها على الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. وهنا يستطيع رئيس الجمهورية أن يقبلها ويسمي وزيراً أول جديداً لتشكيل حكومة جديدة، أو يلجأ إلى حل الجمعية الوطنية.

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

٣- تركيب الوزارة:

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

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

^١ - د. زهير شكر: "الوسيط في القانون الدستوري" - ج ١ - دار المصطفى - ١٩٨٠ - ص ٢٨٣.

فالوزير الأول هو الذي يدير عمل الحكومة. ووزراء الدولة هم شخصيات سياسية ينضمون للحكومة لاعتبارات سياسية، وتأييداً لها بسبب رصيدهم السياسي أحياناً. أما الوزراء العاديون فإنهم أعضاء الحكومة، ويكلفون بمقائب وزارية، وهم مسؤولون عن إدارتها سياسياً وإدارياً. أما أمناء الدولة (سكرتيري الدولة) فإنهم يكلفون بالإشراف على مرافق معينة، أو قطاعات إدارية متخصصة، أو فروع من القطاعات الوزارية الواسعة داخل الوزارات، والتي يكون من الصعب على الوزير العادي الإحاطة بمجوانبها المختلفة. وبعض هؤلاء الأمناء قد يكونون أمناء دولة مستقلين، وهم بهذه الصفة لا يحضرون اجتماعات مجلس الوزراء، بل يحضرون عندما تكون شؤون القطاع الذي يديرونه، وارداً على جدول الأعمال^١. وقد يكون في بعض الوزارات سكرتيريون ثانويون أو أدنى.

٤- عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان:

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

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

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

الحل؟

^١ - التسمية التي نلاحظها عادة في تشكيل الحكومة هي:

Ministres d'Etat – Ministres – Ministres délégués – sous-sécretsaires d'Etat.

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

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

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

والجدير بالذكر أخيراً أن الوزير الأول والوزراء لا يتمتعون بالحصانات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية. وهم يخضعون للقانون - كباقي المواطنين - وتخوز ملاحقتهم أمام المحاكم العادية.

ب - صلاحيات الحكومة:

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

١- الصلاحيات الجماعية للحكومة:

* تحديد سياسة الأمة وقيادتها:

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

على أن نص المادة (٢٠) يجب أن يفهم على ضوء المادة (٥) من الدستور، لأن التناسق بين هاتين المادتين ضروري في فهم سلطات الحكومة، فالحكومة تحدد سياسة الأمة وتقودها في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، والذي يعدّ الضامن لاحترام الدستور، والحكم لسير عمل السلطات العامة ولاستمرارية الدولة... وفي أبعاد هذه المهمة فإن الدستور يكون قد منح الحكومة سلطات تمارس إما من الوزير الأول، أو من قبل أعضاء الحكومة.

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

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

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

وعلى ما يبدو فإن نص المادة (٢٠) يجب أن يقرأ على الشكل التالي:
"الحكومة التي يرأسها رئيس الدولة، تحدد سياسة الأمة وتقودها".
* صلاحية الحكومة في مجال العلاقة مع البرلمان:

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

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

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

٣- كما للحكومة أن تتدخل أيضاً من خلال مجلس الوزراء في تحديد جدول أعمال البرلمان.

٤- ولها أيضاً أن تقرر من خلال مجلس الوزراء إعطاء صفة الاستعجال للتصويت لبعض مشروعات القوانين.

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

* دور الوزير الأول وسلطته في مجال العلاقة مع البرلمان:

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

* الصلاحيات الأخرى للحكومة "في مجلس الوزراء":

تتجلى هذه الصلاحيات في الصلاحيات الاستثنائية بإعلان حالة الحصار "الطوارئ"، لمدة (١٢) يوماً على الأكثر، وأكثر من هذه المدة يحتاج إلى موافقة البرلمان. وفي حالة الطوارئ تتسع صلاحيات القضاء العسكري ليشمل المدنيين، ويحد فيها من الحقوق الفردية والحريات العامة.

* للحكومة إعلان التعبئة العامة:

ولكن ليس لها إعلان الحرب، لأن إعلان الحرب من صلاحيات البرلمان. وفي حال إعلان التعبئة العامة تتمتع الحكومة بصلاحيات واسعة تمكنها من مصادرة الأشخاص والأموال والمصالح المختلفة، ودعوة القوات الاحتياطية للخدمة العسكرية.^١

٢- صلاحيات الوزير الأول:

وردت صلاحيات الوزير الأول في المادة (٢١) من الدستور التي تنص على أن: "الوزير الأول يدير عمل الحكومة، وهو مسؤول عن الدفاع الوطني، يؤمن تنفيذ القوانين. ومع مراعاة المادة (١٣) يمارس السلطة التنظيمية، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية. وله أن يفوض بعض سلطاته إلى الوزراء. وهو يحل عند الضرورة محل رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس والمجلس المنصوص عليها في المادة (١٥). ويستطيع بصورة استثنائية - وبموجب تفويض صريح، ولمرة واحدة، وللحصول أعمال محددة- أن يحل محل رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء".

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

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

^١ - من الصلاحيات الأخرى: تستطيع الحكومة أن تقترح على رئيس الجمهورية أن يدعو إلى الاستفتاء في أثناء انعقاد دورات البرلمان. وللحكومة أن تحيل إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أي مشروع أو اقتراح قانون. ولها أن تستغفر في أي موضوع اقتصادي وعرضاً في مشروع الخطة.

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

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

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

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

٣- ومن الصلاحيات الأخرى للوزير الأول: الصلاحيات الاستشارية لرئيس الجمهورية حول المادة (١٢) المتعلقة بمحل الجمعية الوطنية، وحول المادة (١٦) المتعلقة بالسلطات الاستثنائية.

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

فالوزير الأول في فرنسا - وإن لم يكن كنظيره الإنكليزي من حيث السلطات - يشكل ركناً من أركان الاستقرار السياسي في حال التعايش المشترك.

المطلب الثالث

السلطة التشريعية " البرلمان "

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

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

أولاً - تكوين البرلمان:

يتكون البرلمان كما قلنا من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ:

أ- الجمعية الوطنية: (مجلس النواب)

تنتخب الجمعية الوطنية بالاقتراع العام الشامل والمباشر لكل من بلغ الثامنة عشرة من العمر لمدة خمس سنوات، وتتكون من (٤٩١) عضواً، منهم (١٧) لمقاطعات ما وراء البحار. وتجري انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية في دوائر فردية وعلى أساس قاعدة الانتخاب الفردي الأكثرية ذي الدوريتين.

وبعد فائزاً في الدورة الأولى من يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، على أن لا تقل عن (٢٥%) من عدد الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية (أي من اقترح ومن لم يقترح، وأصحاب الأوراق البيضاء واللاغية). وإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية، فتجري انتخابات الدورة الثانية التي لا يشترك فيها إلا من كان قد حصل على (١٠%) من أصوات الناخبين المسجلين في الدورة الأولى. وفي الدورة الثانية بعد فائزاً المرشح الذي يحصل على الأغلبية النسبية.

ب- مجلس الشيوخ:

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

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

ج - الشروط الخاصة للترشيح والعضوية:

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

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

ومن القيود الشكلية لحق الترشيح "وجوب الإعلان" ليتعرف الناخبون على من ينتخبون. إضافة إلى الضمانة المالية التي تعاد إلى المرشح إذا حصل على (١٢,٥) % من الأصوات فما فوق.

د- الوضع القانوني لأعضاء البرلمان:

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

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

ومن محظورات العضوية أيضاً أن يذكر العضو اسمه الشخصي مقروناً بصفته في أي إعلان خاص بمؤسسة تجارية أو صناعية أو مالية.

هـ- الحصانة البرلمانية:

وهي تهدف إلى حماية العضو ممثل الأمة من تسلط الحكومة. وهي تعني اللامسؤولية القضائية والحصانة، وذلك بالنسبة للآراء التي يبديها العضو أو المواقف التي يتخذها وتكون متعلقة بمجال عمله البرلماني.

ولكن هذه "اللامسؤولية" لا تشمل العضو إذا نشر خارج ممارسة وظائفه مقالات صحفية، أو ألقى خطابات في اجتماعات عامة، أو في اجتماعات تترى الدولة عدم ضرورة لعقدها أو الحث على عقدها.

والحصانة البرلمانية تحمي عضو البرلمان من الملاحقة أو الاعتقال أثناء انعقاد دورات البرلمان، ما عدا حالة الجرم المشهود. وبمقتضى هذه الحصانة لا يجوز ملاحقة العضو أو إيقافه إلا بعد رفع الحصانة عنه من قبل المجلس الذي ينتمي إليه، أي بترخيص من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ. أما خارج أدوار الانعقاد فترفع الحصانة.

ثانياً - تنظيم البرلمان وأعماله:

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

أ- التنظيم الداخلي: ينصرف التنظيم الداخلي للبرلمان إلى:

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

٢- مؤتمر الرؤساء: ويتكون من رئيسي مجلسي البرلمان، ونوابهما، ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية، إضافة إلى المقرر العام للموازنة. وتمثل الحكومة فيه بأحد أعضائها، وعند الضرورة يحضر الوزير الأول اجتماع المؤتمر. ويتولى المؤتمر وضع جدول أعمال المجلس بالاتفاق مع الحكومة.

٣- المجموعات البرلمانية: ويتمثل فيها النواب الذين ينتمون إلى الأحزاب نفسها، أو الاتجاهات السياسية القائمة، والتي اعترف بها الدستور في المادة الرابعة.

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

ب- الدورات:

ينعقد البرلمان في دورات عادية، وفي دورات استثنائية:

١- الدورات العادية:

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

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

٢- الدورات الاستثنائية:

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

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

ج- جدول الأعمال:

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

ثالثاً - صلاحيات البرلمان:

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

أ- الصلاحية التشريعية:

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

- ١- صلاحية رئيس الجمهورية في إحالة مشروعات القوانين على الاستفتاء الشعبي.
 - ٢- رقابة المجلس الدستوري لدستورية القوانين.
 - ٣- إمكانية إقرار القوانين دون التصويت عليها في الجمعية الوطنية، وذلك في حال تمسك الحكومة بها، وطرح الثقة بنفسها على أساسها.
 - ٤- اعتماد معايير محددة في توزيع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والحكومة.
- وتبقى هذه القاعدة الأخيرة بمرتبة القاعدة التي أحدثت ثورة في عالم التشريع، من حيث توزيعها اختصاص التشريع بين البرلمان والحكومة.

١- توزيع الاختصاصات التشريعية:

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

ولأجل ضمان هذا التوزيع في الاختصاصات ذهب الدستور إلى القول إن البرلمان إذا حاول الافتئات على مجال صلاحيات الحكومة، فللحكومة أن تطلب من المجلس الدستوري إلغاء ما قام به. ولكن على الرغم من هذه القواعد المحددة للعمل البرلماني، فإن التطبيق العملي قد أظهر حنكة برلمانية تجعل في أن البرلمان يستطيع أن يتخلى بشكل مؤقت للحكومة عن بعض صلاحياته، وتصدر الحكومة مراسيم تشريعية في المجالات المحددة للقانون، وأن يكلف البرلمان الحكومة بأن تتخذ تنظيمات لتطبيق القانون، فيحرم البرلمان نفسه من إمكانية تعديلها ما دامت غير مخالفة للقانون المعني. وبالرجوع إلى المادة (٣٤) من الدستور نجد أن صلاحيات البرلمان التشريعية قد تحدت في المجالات الآتية:

١- الحقوق المدنية، والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة. وكذلك الضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين.

٢- القيود والالتزامات التي وضعت على المواطنين لصالح الدفاع الوطني في أشخاصهم وأموالهم.

٣- الجنسية، والحالة المدنية للأشخاص، وأهليتهم، والأنظمة المتعلقة بالزواج، والتركات، والحيات.

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

٥- ما يتعلق بالضرائب: وعائها، نسبتها، طرائق جبايتها.

٦... نظام إصدار العملة.

٧... النظام الانتخابي للبرلمان وللمجالس المحلية.

٨- إحداث فئات جديدة من المؤسسات العامة.

٩- تأميم المشاريع وانتقال الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

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

وإضافة إلى ذلك توضح المادة (٣٤) بأن القوانين المالية تُحدد موارد الدولة ونفقاتها وفقاً للشروط والأحكام المنصوص عليها بموجب قانون أساسي. أما قوانين البرامج فتحدد الأهداف الرئيسة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

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

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

٢- دور كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في العملية التشريعية:

على خلاف ما كان عليه الحال في الجمهوريات السابقة، يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات متساوية في المجال التشريعي مع الجمعية الوطنية، إلا في حالتين:

* حالة القوانين المالية التي يجب أن تعرض وتناقش أولاً في الجمعية الوطنية، ثم تعرض بعدها على مجلس الشيوخ.

* في حال تدخل الحكومة في الإجراءات التشريعية، إذ يفقد عندها مجلس الشيوخ سلطة القرار الحقيقية.

ففي حال عدم تدخل الحكومة -وباستثناء القوانين المالية- فإن أي مشروع قانون لا يصبح نهائياً إلا بعد أن يصوت عليه المجلسان. وإذا لم يتفق المجلسان على النص، يلجأ عندها إلى أسلوب الذهاب والإياب من هذا المجلس إلى ذاك *La navette*، إلى أن يتم الاتفاق على المشروع أو يسقط.

أما في حال تدخل الحكومة، وعند استمرار الخلاف بين المجلسين حول مشروع قانون أو اقتراح بقانون، عندها يمكن للحكومة أن تحسم الخلاف بطرح المشروع أو الاقتراح على التصويت (القراءة) مرتين في كل من المجلسين. أو مرة واحدة بالنسبة للمشاريع التي تقرر لها الحكومة صفة المحلة. ويعطي الدستور للوزير الأول سلطة تقرير اللجوء إلى تشكيل "لجنة توفيقية مشتركة" من المجلسين *Commission mixte paritaire*، مكونة من سبعة نواب وسبعة شيوخ لحل الخلاف، فإذا توصلت اللجنة إلى حل الخلاف باعتمادها نص مشترك فإنه يعرض على المجلسين لإقراره بعد موافقة الحكومة. أما إذا لم تتوصل اللجنة إلى اتفاق مشترك، أو إذا رفض البرلمان النص المقترح، فللحكومة عندئذٍ بعد قراءة ثانية للمشروع في كل من المجلسين أن تطلب إلى الجمعية الوطنية البت في الموضوع بمفردها. وهنا -وفي هذه الحالة فقط- لا يكون لمجلس الشيوخ أي دور. وتكون الجمعية الوطنية هي التي حسمت الأمر بناء على طلب الحكومة.

٣- فيما يتعلق بالقوانين الأساسية:

هذه القوانين هي التي تَسَنّ تطبيقاً للدستور في مجال تنظيم السلطات العامة. ونظراً لأنها تقع في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون العادي، فإنها تخضع في طريقة إقرارها لأصول خاصة تختلف عن إقرار القوانين العادية، وتتجلى هذه الأصول بما يلي:

١- مرور مهلة (١٥) يوماً على طرحها على أحد المجلسين قبل البدء بمناقشتها.

٢- حق مجلس الشيوخ التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة به.

٣- إذا لجأت الحكومة إلى استخدام طريقة اللجنة المشتركة للتوفيقية، فإن النص لا يمكن اعتماده إلا بعد توافر أغلبية مطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية.

٤- وجوب رقابة دستوريته من قبل المجلس الدستوري.

٤- الصلاحيات المالية:

وتتجلى في الدور الأساسي للبرلمان في التصويت على القانون المالي الأساسي (قانون الموازنة). وهذا الدور إنما كان نتيجة المبدأ الذي ناضلت الشعوب من أجله، والذي يقضي بعدم فرض أعباء ضريبية مالية على الشعب بدون موافقته من خلال ممثليه. ولكن مع "البرلمانية العقلانية للجمهورية الخامسة" فقد قيّدت سلطات البرلمان ببعض القيود في هذا المجال منها:

١- الجهة المبادرة: إذ ليس لأعضاء البرلمان الحق في اقتراح زيادة في النفقات العامة، أو أحداث نفقة جديدة، وليس لهم كذلك الحق في تخفيض الإيرادات. والهدف من وراء هذا الحظر هو منع النواب من مساهمة الناخبين في التصويت على قوانين ترضي المواطنين على حساب الموازنة، سواء بإنقاص ما يدفعه المكلف من ضرائب، أو بزيادة ما يناله من خدمات أو منافع.

٢- الجهة التصويت على الموازنة: وذلك من اعتماد القانون المالي الأساسي الصادر في ١٩٥٩/١/٢ التصويت على الموازنة على الأبواب دون الفصول، حيث هذا يعطي الحكومة الحرية في التحويل ضمن الباب الواحد من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند.

٣- الجهة المهلة الممنوحة للبرلمان للتصويت على الموازنة: حيث منح الدستور البرلمان مهلة (٧٠) يوماً كحد أقصى لدراسة مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه من تاريخ إحالته من

الحكومة. فإذا موت هذه المدة، ولم يبت البرلمان في المشروع، جاز للحكومة أن تصدر مشروع قانون الموازنة بمرسوم تشريعي. وهذه الإجازة الممنوحة للحكومة تكون عندما لا يبت البرلمان في المشروع، وليس عند رفضه الموافقة عليه. هذا وقد نظم الدستور أصول مناقشة مشروع القانون المالي في المادة (٤٧) منه، وفي المادة (٣٩) من القانون المالي الأساسي لعام ١٩٥٩، وذلك بإعطائه الأولوية للجمعية الوطنية لمناقشة المشروع خلال أربعين يوماً، بحيث إذا لم تصوت الجمعية خلال هذه المهلة، تحيل الحكومة المشروع إلى مجلس الشيوخ الذي عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يتفق المجلسان تؤلف لجنة مشتركة توفيقية. وإذا لم يتم الاتفاق خلال مهلة السبعين يوماً جاز للحكومة - كما ذكرنا - إصدار المشروع بمرسوم.

٥- الصلاحية التأسيسية (تعديل الدستور):

تعود هذه الصلاحية إلى كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. والمبادرة باقتراح تعديل الدستور يمكن أن تصدر عن النواب أو الشيوخ. كما أنها تعود إلى رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول. وقد نصّ الدستور على أن المبادرة باقتراح التعديل (مشروع أو اقتراح) يجب أن تعرض على كل من مجلسي البرلمان. وإذا تعلق الأمر باقتراح برلماني، يجب أن يعرض هذا الاقتراح على كل من مجلسي البرلمان، ليقرّه كل منهما بصورة منفردة، وبالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وذلك قبل عرضه حتماً على الاستفتاء الشعبي لإقراره بصفة نهائية.

أما إذا تعلق الأمر بمشروع قانون تعديل صادر عن رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول، فإن كلا من المجلسين يحق له أن يصوت على المشروع بالأغلبية المطلقة للأصوات.

وبعد التصويت على المشروع أو الاقتراح، يكون أمام رئيس الجمهورية موافق ثلاثة، حسب التطبيق العملي لا حسب ما نص عليه الدستور: فإما أن يهمل الرئيس المشروع أو الاقتراح.^١ أو أن يقرر الرئيس طرح المشروع على الاستفتاء الشعبي، أو يتخذ الوقف الثالث وهو بدلاً من عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، فإن الرئيس يلجأ إلى دعوة كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ للاجتماع في جلسة مشتركة (كونغرس)، للبت في التعديل. وهنا لا بد لإقرار التعديل من موافقة الكونغرس عليه بأكثرية ٥/٣ الأصوات المعبر عنها أي المدلى بها *suffrages exprimees*.^٢

على أن حق الرئيس في دعوة البرلمان للاجتماع على هيئة كونغرس (مؤتمر) محصور بالنسبة للمشاريع المقترحة من الحكومة. أما الاقتراحات البرلمانية فهذه لا بد من عرضها على الاستفتاء الشعبي.

مع ذلك فقد رأينا كيف أن الجنرال "ديغول" قد لجأ إلى المادة (١١) من الدستور لتعديله في عام ١٩٦٢، وذلك فيما يتعلق بانتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر، وكيف كرر هذه المحاولة عام ١٩٦٩ بالنسبة للاستفتاء المتعلق بمجلس الشيوخ.^٣

٦- الصلاحية القضائية للبرلمان:

على الرغم من أن الصلاحية القضائية تعود أساساً للمحاكم، إلا أن هناك بعض الصلاحيات ذات السمة القضائية يمارسها البرلمان في هذا المجال منها: إصدار العفو العام عن المحكومين، حق البرلمان انتخاب عدد منساق من النواب والشيوخ في محكمة العدل العليا *Haute Cours de Justice* ويعود للبرلمان بمجلسيه -وبالأغلبية المطلقة- حق إحالة

^١ - وهذا ما لم ينص الدستور عليه، لأن المادة (٨٩) تلزم الرئيس استخدام الوقفين الآخرين، وعلى الرغم من ذلك هذا هو الموقف الذي اتخذه بعض الرؤساء، كالموقف حول تعديل ولاية الرئيس مثلاً.

^٢ - وهذه الأكثرية تمنح أي من الطرفين إقرار التعديل لوصلته، إذ لا بد من الحصول على ٥/٣ من مجموع أصوات المجلسين.

^٣ - إلا أن فقهاء القانون الدستوري يشكون في دستورية هذه الطريقة التي لجأ إليها الرئيس "ديغول"، ويعيدونها مخالفة للدستور.

رئيس الجمهورية، وأعضاء الحكومة، والمشاركين معهم.. إلى محكمة العدل العليا، وذلك في حال التأمر على أمن الدولة (المادة ٦٨ من الدستور).

٦- الصلاحيات السياسية الأخرى:

للبرلمان حق التصديق على بعض المعاهدات الدولية، وخاصة تلك التي لها نتائج مالية على الدولة (المادة ٥٣ من الدستور). وللبرلمان حق الإذن للحكومة بإعلان حالة الحرب (المادة ٣٥ من الدستور). وله أيضاً الحق في تمديد حالة الطوارئ بعد إعلانها من جانب الحكومة لمدة لا تزيد على اثني عشر يوماً.

ومن الصلاحيات المهمة والأساسية للبرلمان صلاحية مراقبة أعمال الحكومة، وتحلّي هذه الصلاحية في الرقابة السياسية للبرلمان على الحكومة، لذلك سنتناول دراستها في إطار العلاقة ما بين البرلمان والحكومة.

المطلب الرابع

العلاقة ما بين البرلمان والحكومة

تتجلى العلاقة بين البرلمان والحكومة عبر وسائل التأثير المتبادلة بينهما:

أولاً - وسائل الحكومة ضد البرلمان:

إضافة إلى وسائل "عقلنة العمل البرلماني" التي ذكرناها، تملك الحكومة وسيلة مهمة ضد البرلمان تتجلى في "حق الحل"، وهذا الحق ينصرف إلى الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ.

وقد ورد النص على هذا الحق في المادة (١٢) من الدستور، والتي قضت بأن لرئيس الجمهورية -بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي مجلسي البرلمان- حل الجمعية الوطنية. وتجري الانتخابات العامة خلال (٢٠) يوماً و(٤٠) يوماً كحد أقصى من تاريخ الحل. وتجتمع الجمعية الوطنية حكماً الخميس الثاني من انتخابها. وإذا وقع الحل خارج انعقاد الدورة العادية للجمعية الوطنية فتفتتح جلسة لمدة (١٥) يوماً.

هذا ولا يجوز حل في السنة التي تلي هذه الانتخابات. كما لا يجوز حل الجمعية الوطنية في حال تطبيق المادة (١٦) من الدستور، ولا في حال إشغال منصب الرئاسة بالوكالة.

ثانياً - وسائل البرلمان ضد الحكومة:

تدرج هذه الوسائل من الأسئلة البرلمانية الشفهية والخطية، الشفهية بنقاش وبدون نقاش، إلى الأسئلة المغرلة، فالأسئلة الراحنة، إلى الأسئلة المتعلقة بوزارة معينة، ومن الأسئلة إلى لجان التحقيق. وهذه الوسائل ليس من شأنها أن تطرح مسؤولية الحكومة مباشرة. والوسيلة الأكثر أهمية هي المسؤولية الحكومية.

أهمية المسؤولية الحكومية:

ورد النص عليها في المادة (٤٩) من الدستور، وهي تنحصر أمام الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ. تقضي هذه المسؤولية - مع البرلمانية العقلانية - أن يظهر النواب بصورة صريحة إرادتهم ورغبتهم في طرح الثقة بالحكومة. وطرح الثقة يتخذ صورتين: إما بسحب الثقة من الحكومة *motion de censure*، أو طرح الثقة بمبادرة من الحكومة.

١- اقتراح سحب الثقة:

يتم سحب أو سحب الثقة بطلب يوقعه ١٠/١ (أي ١٠٪) من أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل. ويخضع الاقتراح بسحب الثقة لإجراءات خاصة نظمها الدستور من حيث: * عدم إمكانية التصويت على سحب الثقة إلا بعد مرور (٤٨) ساعة على طرح الاقتراح. * لا تعد الحكومة ملزمة بالاستقالة إذا لم ينل اقتراح سحب الثقة الأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء الجمعية الوطنية، والتغيب عن الجلسة، أو الامتناع عن التصويت يكون لصالح الحكومة. والأكثرية المطلقة المطلوبة لسحب الثقة هي الأغلبية المطلقة من أصل (٤٩١) عضواً (٢٤٥+١=٢٤٦ عضواً).

* وفي حال عدم نيل الاقتراح الأغلبية المطلوبة، فإنه يمتنع على الذين وقعوا اقتراح سحب الثقة التقدم باقتراح جديد لسحب الثقة في الدورة نفسها، إلا إذا طرحت الحكومة مسؤوليتها السياسية أمام الجمعية الوطنية.

* وفي حال نجاح الاقتراح يتقدم الوزير الأول باستقالته واستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

* ونشير إلى أنه لا يجوز طرح سحب الثقة عن الحكومة في حال تطبيق أحكام المادة (١٦) من الدستور.

٢- طرح الثقة بالحكومة:

وطرح الثقة هنا *question de confiance* يتم بمبادرة من الوزير الأول بعد التداول بشأنه في مجلس الوزراء.

ويطلب الوزير الأول طرح الثقة بحكومته إما على أساس برنامج الحكومة، أو بيان السياسة العامة، أو على أساس نص قانوني أو مشروع قانون، وفي هذه الحالة الأخيرة ل طرح الثقة على أساس نص معين لا يمكن سحب الثقة عن الحكومة إلا بالأكثرية المطلقة من أعضاء الجمعية الوطنية.

أما في الحالة الأولى ل طرح الحكومة الثقة بنفسها على أساس السياسة العامة أو برنامجها لم يشترط الدستور أغلبية خاصة، وتسقط الحكومة إذا سحب عنها الثقة بأكثرية النسبية للأصوات المقترعة، أي أكثرية النواب المشتركين في التصويت. والسبب في اشتراط الأغلبية المطلقة في حال الاقتراح بحجب الثقة هو الحد من احتمالات وضع الحكومة في موضع صعب يلزمها على الاستقالة.

المطلب الخامس

الأجهزة القضائية والاستشارية

نصّ الدستور على إنشاء بعض الأجهزة المنحصصة حيث بعضها ذو طابع قضائي (المجلس الدستوري، ومحكمة العدل العليا)، وبعضها الآخر ذو طابع استشاري (المجلس الاقتصادي والاجتماعي).

وهذه الأجهزة -على الرغم من أنها لا تملك سلطة قرار سياسي- تلعب دوراً مهماً في الحياة الدستورية والسياسية للجمهورية:

أولاً - الأجهزة القضائية:

أ- المجلس الدستوري: Le Conseil constitutionnel

يتألف المجلس الدستوري من فئتين من الأعضاء حسب نص المادة (٥٦) من الدستور: أعضاء حكميين (وهم رؤساء الجمهورية السابقين الذين ما زالوا على قيد الحياة)، وأعضاء معينين عددهم تسعة أعضاء، يعينهم كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، على أساس ثلاثة أعضاء لكل منهم، ويسمى رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية.

ومدة ولاية المجلس تسع سنوات. ويجدد تعيين ثلث أعضاء المجلس المعينين كل ثلاث سنوات. ولا يجوز الجمع بين عضويتهم في المجلس وعضوية الحكومة، أو البرلمان، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو مزاولة أي وظيفة عامة أو خاصة.

ويمنع على أعضاء المجلس أن يفشوا أسرار المداولات أو إعطاء استشارات حول المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس.

* صلاحيات المجلس:

يمارس المجلس عدداً من الصلاحيات أهمها :

١- مراقبة دستورية القوانين: وهي رقابة سابقة تتناول القانون قبلي إصداره. وتشمل هذه الرقابة رقابة دستورية القوانين العادية والتنظيمية ورقابة النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ورقابة المعاهدات الدولية، ورقابة المجلس في هذا النوع من الاختصاص تقسم إلى قسمين:

- رقابة إلزامية: وذلك بالنسبة للقوانين الأساسية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وبالنسبة للنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان.

- اختيارية: بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات الدولية.

أما القوانين الاستثنائية -التي تقر بالاستفتاء الشعبي- فلا تخضع لرقابة المجلس لأنها تعدّ تعبيراً مباشراً عن السيادة الشعبية.

وينظر المجلس في دستورية هذه القواعد القانونية بناء على طلب رسمي، إما من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو (٦٠) نائباً أو (٦٠) شيخاً. هذا ولا يحق للأفراد الاعتراض على القوانين والظعن بدستوريتها.

٢- يراقب صحة اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، والتي ترى الحكومة معارضتها لمخالفتها الدستور.

٣- يسهر على احترام قواعد الصلاحية التشريعية ضمن الاختصاصات التي حددها الدستور في إصدار القواعد القانونية تطبيقاً للمادتين (٣٤) و(٣٧) من الدستور، فيؤكد من عدم تجاوز الحكومة في ممارستها لسلطانها التنظيمية على النطاق الخاص بالقانون العائد لاختصاص البرلمان.

وفي حالات رقابة الدستورية يصدر المجلس قراره في المسألة المعروضة عليه في مهلة شهر، وفي حالات العجلة إذا طلبت الحكومة الاستعجال في مهلة ثمانية أيام.

وتعدّ قرارات المجلس مبرمة، وغير خاضعة لأي طريقة من طرائق المراجعة، وتلزم السلطات العامة كافة.

٤- يشرف على الانتخابات الرئاسية، والتأكد من صحتها وإعلان النتائج.

٥- ينظر في الطعون التي تتعلق بالانتخابات الرئاسية والبرلمانية، أي تلك التي يرفعها المتضررون ضد منافسيهم ومن قبل المواطنين.

٦- يستشار من قبل رئيس الجمهورية في حال اللجوء إلى المادة (١٦) من الدستور.

٧- يعلن حالة المنع التي يكون فيها رئيس الجمهورية غير قادر على القيام بمهامه الدستورية.

٨- يشرف على الاستفتاء، ويتأكد من قانونية إعلان النتائج. أما قوانين الاستفتاء فلا تخضع لرقابة المجلس كما ذكرنا.

ب- محكمة العدل العليا:

ورد النص على محكمة العدل العليا في المادتين (٦٧) و(٦٨) من الدستور، حيث تعدّ المحكمة هيئة قضائية تتكون من (٢٤) عضواً أصيلاً، و(١٢) عضواً رديفاً. وتقوم الجمعية الوطنية بانتخاب نصف هؤلاء، أي (١٢) أصيلاً و (٦) رديفاً، وكذلك ينتخب مجلس الشيوخ العدد نفسه من أعضائه. ويعيّن النواب من أعضاء المحكمة طيلة فترة ولاية الجمعية الوطنية. أما الشيوخ فيعاد انتخابهم مع كل تجديد يجري كل ثلاث سنوات. وينتخب الأعضاء من بينهم رئيساً للمحكمة ونائبين للرئيس. وتتكون لجنة التحقيق التابعة للمحكمة من خمسة قضاة أصليين وقاضيين احتياطيين يعينهم مكتب محكمة النقض كل سنة. ويقوم بمهمة الادعاء العام أمام المحكمة مدعي عام من محكمة النقض، يعاونه المحامي العام الأول، ومحاميان عامان آخران لدى النقض.

* صلاحيات المحكمة:

تتولى المحكمة محاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بارتكاب الخيانة العظمى، وذلك بعد صدور قرار الاتهام من كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ كل على حدة، وبالأغلبية المطلقة لأعضاء كل منهما باقتراح علي.

وتتولى المحكمة كذلك محاكمة أعضاء الحكومة عن الجرائم التي يرتكبوها أثناء ممارستهم لوظائفهم، ومحاكمة المواطنين المتهمين في الاشتراك معهم في حال ارتكاب جرائم مخلة بأمن الدولة.

على أن أعضاء الحكومة يمكن أن يحاكموا أمام المحاكم العادية في الجرائم والجنح التي يرتكبوها أثناء ممارسة وظيفتهم. وصلاحيات المحكمة في محاكمة أعضاء الحكومة أوسع بكثير من صلاحياتها في محاكمة رئيس الجمهورية.

والمحكمة ملزمة في حال محاكمة الوزراء التقيد بالقوانين الجزائية النافذة المحددة للجرائم والجنح والعقوبات المطبقة عليها في وقت ارتكاب الجرم.

ثانياً - الأجهزة الاستشارية: (المجلس الاقتصادي والاجتماعي)

هو عبارة عن مجلس استشاري يقدم الاستشارة للحكومة والبرلمان في المسائل ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، حيث يتمثل في المجلس مختلف الفئات المهنية، وخاصة النقابات.

يتألف المجلس من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون من المنظمات المهنية، وعددهم (٢٠٠) عضو، تختارهم المنظمات المهنية بالانتخاب لمدة خمس سنوات، ويمثلون الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة في البلاد. وأعضاء معينون، تعينهم الحكومة لمدة خمس سنوات بسبب كفاءاتهم الخاصة وعددهم (٧٠) عضواً.

* مهمات المجلس:

- ١- تشجيع التعاون بين مختلف الفئات المهنية، وتأمين مشاركة هذه الفعاليات في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.
- ٢- يقوم المجلس بدراسة اقتراح التعديلات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية بسبب التقدم العلمي. على أن المجلس ليست له سلطة تقريرية، فهو يقدم الاستشارة بناء على طلب الوزير الأول، أو بناء على مبادرة خاصة من المجلس نفسه الذي له الحق في تنبيه الحكومة إلى الإصلاحات الضرورية التي يرتأها.
- ٣- وتكون الحكومة ملزمة بطلب استشارة المجلس بخصوص القوانين المتعلقة بالبرامج أو الخطط الاقتصادية والاجتماعية، باستثناء القوانين المالية. أما فيما عدا ذلك، فاستشارة المجلس اختيارية من قبل الحكومة. كما يمكن للحكومة أن تطلب أخذ رأي المجلس، أو تطلب منه القيام بدراسات خاصة. ولكن في كلتا الحالتين تبقى الحكومة حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بمضمون المشورة.
- ٤- كما يمكن للمجلس أن يلفت انتباه الحكومة من تلقاء نفسه إلى الإصلاحات التي يراها ضرورية وتساعد في تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها.
- ٥- كما يمكن للمجلس أن يعين أحد أعضائه ليشرح أمام مجلسي البرلمان وجهة نظره حول النصوص التي عرضت عليه، وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية.



الفصل الثالث

النظام السياسي البرلماني (النظام البريطاني)

Damascus University



تمهيد وتقسيم:

تعدّ الحكومة البرلمانية تجسيدا صحيحاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الفصل الذي يقوم على أساس التعاون المتبادل بين هذه السلطات، إضافة إلى الرقابة التي تنشأ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بوجه خاص، وهي رقابة متبادلة تمارسها كل من هاتين السلطتين على الأخرى. ومن شأن هذه الرقابة ضمان التعادل والتوازن بين هاتين السلطتين، لهذا ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن: "النظام البرلماني هو نظام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"^١.

لقد تكوّنت قواعد النظام البرلماني عبر تطور تاريخي طويل، وقد لعب العرف دوراً مهماً في هذا التطور، وذلك إلى أن تبلورت أسس هذا النظام، وتحددت على النحو الذي نراه اليوم في الدول التي يسود فيها هذا النظام، والذي تعدّ إنكثرتا نموذجاً بارزاً له.

وإذا كانت التفاصيل التطبيقية لهذا النظام تختلف من دولة لأخرى، إلا أن جوهر هذا النظام يعد واحداً في مختلف الدول التي يسود فيها.

وفي هذا الفصل سنبين كيفية نشأة النظام البرلماني، والسطور الذي يمارسه البرلمان. كما أننا سنلقي الضوء على دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولنا وقفة خاصة عند الوزارة، والدور الذي تؤديه في النظام السياسي البرلماني.

وبناء عليه فإن الفصل ينقسم إلى المباحث التالية:

البحث الأول: نشأة النظام البرلماني.

البحث الثاني: دور البرلمان في النظام البرلماني.

البحث الثالث: رئيس الدولة في النظام البرلماني.

البحث الرابع: الوزارة في النظام البرلماني.

^١ - Le régime parlementaire se caractérise par l'équilibre entre parlement et le pouvoir exécutif. Redsolbe : Le régime parlementaire. Paris. 1924. p. 1.

البحث الأول

نشأة النظام البرلماني

تعدّ إنكلترا مهد النظام البرلماني، إذ نشأ فيها وتطوّر، إلى أن بدا بالصورة التي نشاهدها اليوم في الدول التي يسود فيها هذا النظام.

ففي العصور الوسطى كان يسود إنكلترا نظام "الملكية المطلقة"، الذي بمقتضاه كانت السلطات جميعها تتركز في يد الملك، فهو الذي يمثل جميع السلطات، من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية. كما أنه هو الذي يفصل في القضايا المهمة.

وفي القرن الثالث عشر ظهر ما يسمى بنظام "الملكية المقيدة"، وأصبح البرلمان المكوّن من الأساقفة والأشراف، يتمتع ببعض الاختصاصات - خصوصاً ذات الطابع التشريعي - والتي أخذت تتسع شيئاً فشيئاً على حساب سلطات الملك، الذي أصبح لا يستطيع إصدار أي قانون دون عرضه على البرلمان. وقد ثبتت هذه الاختصاصات بمقتضى أحكام "العصبة الأعظم" *Magna carta* الذي صدر سنة ١٢١٥.^٢

وعن إنكلترا أخذت العديد من دول العالم النظام البرلماني، لما لهذا النظام من مزايا عديدة، مع وجود اختلافات بسيطة في التطبيق من دولة لأخرى. ومن أمثلة السدول ذات النظم الملكية التي يسود فيها هذا النظام اليوم نذكر: إنكلترا، والدانمرك، وبلجيكا، وأسبانيا (دستور ٢٩ ديسمبر لسنة ١٩٧٨)، والسويد، وهولندا،

^٢ لمزيد من التفاصيل انظر مثلاً: د. جورج تيفيق ساري: "الأسس والمبادئ العامة لتنظيم السياسية" - الكتاب الأول - أركان التنظيم السياسي" - ط١ - مكتبة العالمية - مصر - المنشورة - عام ١٩٨٨ - ص ٣٣٦.

والنمسا... ومن الدول ذات النظم الجمهورية نذكر: إيطاليا، وكندا، والهند... وهناك دول تأخذ ببعض مزايا النظام البرلماني منها: فرنسا، ومصر، وسورية.^٢

أولاً- خصائص النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على ركيزتين أساسيتين هما :

أ - المسؤولية الوزارية: فالوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، فلا يظل الوزير في الحكم إلا إذا كان متمتعاً بثقة البرلمان، فإن فقد هذه الثقة تعينت عليه الاستقالة. والوزارة بوصفها كتلة واحدة متضامنة يتحتم عليها الاستقالة إذا صوت البرلمان على عدم الثقة، وانتهى إلى سحبها منها.

ب - حق الحل: ف رئيس الدولة له الحق في حل البرلمان، أو "المجلس الشعبي" على الأقل (بمجلس النواب) إذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين. فإذا حدث خلاف بين الوزارة والبرلمان في مسألة ما، بحيث لم يعد ممكناً الوصول إلى حل يرضيه الطرفان، ولجأ البرلمان من جانبه إلى محاولة سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، فإن الوزارة تستطيع في هذه الحالة اللجوء إلى رئيس الدولة، كي تطلب منه الموافقة على حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وذلك للتعرف على رأي "هيئة الناخبين"، وفيما إذا كانت تؤيد وجهة نظر البرلمان الذي يعبر عن إرادتها، أم أنها تخالفه في موقفه، وتؤيد وجهة نظر الوزارة. وهكذا فإن الرأي الذي تبديه هيئة الناخبين هو الذي يحدد مجرى الأمور.^٤

^٢ - من مظاهر النظام البرلماني في الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ نذكر: ثنائية السلطة التنفيذية، وذلك بوجود رئيس الجمهورية والحكومة، وتمتع الحكومة باختصاصات مهمة، وتوازن السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتعاون القائم بين هاتين السلطتين، والرقابة المتبادلة بينهما. وعلى رئيس الجمهورية تبليغ الملاحظات التي يرميها إلى مجلس الشعب. وعلى الحكومة أن تعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب لإقراره والموافقة عليه... وغير ذلك من الأمور التي ستعرض لها في الفصل التالي من هذا الكتاب.

^٣ - د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية... الدولة والحكومة". دار الفكر العربي - عام ١٩٧١ - ص ٥٩٧-٥٩٨.

ومن الملاحظ أن حق الحل الذي يقابل المسؤولية الوزارية ذو أهمية كبيرة في النظام البرلماني، لأن من شأنه إحداث التوازن في هذا النظام بين الحكومة والبرلمان. ويتبع آخر، فإن من شأنه إحداث التعادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهكذا لا ينحرف النظام البرلماني إلى نظام آخر تغلب فيه إحدى السلطتين على الأخرى.

ثانياً - ارتباط النظام البرلماني بتطور تاريخ الوزارة:

نشأ النظام البرلماني - كما ذكرنا - في إنكلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وقد تبدلت معالمه إثر انتقال السلطة من يد الملك غير المسؤول إلى يد الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.

وتاريخ الوزارة في إنكلترا بدأ يظهر "المجلس الخاص للملك" و "الجنسة الدولة".^٥

أ - المجلس الخاص للملك:

كان ملوك إنكلترا هم الذين يسيرون دفة الأمور في الدولة مباشرة، بمعاونتهم في أداء هذه المهمة عدد من الموظفين، وعدد من المجالس المختلفة، وظل الوضع على هذا النحو عدة قرون.

كانت المجالس التي تعاون الملك في مهمة الحكم أربعة مجالس هي:

١- المجلس العام، وكان يسمى أيضاً "محكمة البرلمان".

٢- المجلس الكبير، وهو النواة التي تشكل منها مجلس اللوردات .

٣- المجلس الخاص، أو مجلس القضاء.

٤- مجلس القانون، وكان أعضاؤه من القضاة.

والذي يعيننا في هذا المقام هو المجلس الخاص *the privy council*، وقد

كان يطلق عليه في بداية نشأته اسم المجلس الدائم *Permanent council*، لأنه

كان في حالة انعقاد شبه دائمة. وفي عهد الملك "هنري السادس" أخذ اسم

"المجلس الخاص"

٥ - المرجع نفسه، ص ٥٩٩.

انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر إلى قسمين:

* المجلس العادي، الذي كان يختص ببعض المسائل القضائية.

* أما المجلس الثاني فقد حافظ على اسم "المجلس الخاص" وكان الملك هو الذي يرأسه شخصياً. وقد انبثق عن هذا المجلس عدة لجان كان كل منها يختص بالإشراف على مصلحة معينة من مصالح الدولة، ومراقبة تنفيذها لأعمالها. ومن بين اللجان التي ضمها هذا المجلس لجنة أطلق عليها اسم "لجنة الدولة" *The Commit of State*.

ب- لجنة الدولة:

وهي التي تُعرض عليها أعمال الدولة، الأمر الذي جعلها اللجنة الأولى في المجلس الخاص. وتعدّ هذه اللجنة الأصل التاريخي للوزارة في النظام البرلماني. وقد تشعبت أعمال هذه اللجنة، وازداد نفوذها، وانتقلت إليها أهم اختصاصات المجلس الخاص. ومما ساعد على ذلك قلة عدد أعضائها، وقدرتها على مناقشة المسائل والبت فيها بسرعة. ومع مرور الوقت اكتسبت هذه اللجنة صفة قانونية، بعد أن كانت في أصل نشأتها لا تعتمد على أي أساس قانوني.

أطلق على أعضاء هذه اللجنة اسم "مستشاري التاج" وكان الملك يستأثر باختيار جميع أعضاء هذه اللجنة، كما هو الحال بالنسبة لباقي أعضاء المجلس الخاص. لم تكن للبرلمان أية رقابة على أعضاء المجلس الخاص، وإنما كانت الرقابة حقاً مطلقاً للملك، ولا يستطيع البرلمان إلزام الملك باختيار وزرائه، كما أنه لا يستطيع أن يجبره على عزل مستشاريه الذين وضع ثقته فيهم.

ثالثاً. الاتهام الجنائي والمسؤولية الجنائية السياسية:

أ- الاتهام الجنائي:

استطاع مجلس العموم - خلال القرن الرابع عشر - أن ينشئ لنفسه حقاً مؤاده اتهام رجال الملك، أي ووزرائه ومستشاريه، إلا أنه كان يتعين أن ينصب الاتهام على وجوب إسناده جريمة معينة للوزير، بمعنى أنه من اللازم اتهمه جنائماً وليس سياسياً. وكان الاتهام الجنائي ذا صبغة فردية، ويحاط بعدد من الإجراءات المعقّدة والصعبة،

وكثيراً ما تم الانحراف بهذا الاتهام عن الغاية المبتغاة منه، إذ إنه كان وسيلة للتهديد والتنكيل، وكان الملك يعمل أحياناً على إحباط الاتهام، وذلك بإصداره عفواً عن الوزير المتهم.

ب - المسؤولية الجنائية - السياسية:

استمر الوضع السابق حتى القرن السابع عشر، فمنذ هذا التاريخ أخذت مسؤولية الوزراء تتخذ سمة جديدة، فباتت مسؤولية جنائية - سياسية، ذلك أن مجلس العموم لم يعد يقصر الاتهام على المسائل الجنائية البحتة، وإنما استخدمه أيضاً في حالة ارتكاب الوزراء لأخطار جسيمة، أو عند تصرفهم على نحو لا يتفق مع مصلحة الدولة، كأن يشير أحد الوزراء على الملك بعقد معاهدة تضر بمصلحة البلاد.

وقد استطاع مجلس العموم أن يتخذ من طريقة الاتهام وسيلة لوقف الملك عند حده، ومحاربة إرادته ونزعاته في المسائل ذات الأهمية الكبرى. وقد كان الاتهام يتم بوساطة مجلس العموم، وتجري المحاكمة أمام مجلس اللوردات، وكانت لهذا المجلس سلطة مطلقة في تكليف الجريمة وتحديد العقوبة.

رابعاً. تبلور معالم الوزارة:

بدأ المجلس الخاص بالاندثار، إذ حلت محله لجنة الدولة، التي أطلق عليها فيما بعد اسم "الوزارة". كانت مهمة الوزارة هي العمل على تنفيذ سياسية معينة تحظى بتأييد أغلبية مجلس العموم، وكانت الوزارة تظل في ممارسة عملها ومباشرة وظيفتها مادامت تحوز على ثقة البرلمان والرأي العام.

ويلاحظ أن الوزارة لم يكن لها رئيس بالمعنى المعروف اليوم، وإنما كان يرأسها أحد الوزراء الذين لهم مكانة خاصة عند الملك. وكانت المسائل ذات الأهمية الخاصة، أو التي تتطلب السرية والكتمان لا تعرض على الوزارة، وإنما تعرض على ما يسمى "الهيئة الداخلية"، والتي كانت تضم عدداً محدوداً من كبار موظفي الملك الحائزين على ثقته، وكانت الهيئة الداخلية جزءاً من الوزارة.

وفي عهد الملك "آن" ١٧٠٢-١٧١٤ وضع مركز الوزارة بعض الشيء، لكنها كانت مع ذلك هيئة غير متماسكة. كما أن آراء الوزارة كانت متعارضة في المسائل السياسية. لكننا نلاحظ في هذه الفترة ازدياد التقارب بين الوزارة والبرلمان، وأصبح من المتفق عليه أن دور الوزارة ينحصر في المصالح العامة للدولة، وذلك تحت إشراف البرلمان.

خامساً. تطور المسؤولية الوزارية:

نشأت المسؤولية الوزارية بعد زمن طويل، ففي بادئ الأمر كان كل وزير مسؤول عن تصرفاته بشكل فردي، فكانت هذه المسؤولية فردية. قد بدأ هذا التطور بشكل جلي منذ عهد وزارة *Robert Walpole*، والذي يكاد يجمع فيه القانون الدستوري على أنه أول رئيس للوزارة بالمعنى الفني الحديث في تاريخ إنكلترا.^٦ وفي سنة ١٧٤١ حدث خلاف بين *Walpole* ومجلس العموم، فطالب النواب بإقالته من الوزارة، فاعترض على ذلك محاولاً تسوية موقفه، لكنه اضطر في نهاية الأمر إلى الاستقالة، وذلك عندما أدرك نية المجلس ورغبته في توجيه تم جنائية إليه. وحينما تولى *Lord North* الوزارة لم يكن البرلمان راضياً بحسن سياسته، فحدث صراع بينهما انتهى إلى انتصار البرلمان، مما اضطر *North* إلى تقديم الاستقالة سنة ١٧٨٢، التي كانت استقالة تضامنية. وبدءاً من هذا التاريخ أخذ مبدأ "المسؤولية السياسية التضامنية" طريقه إلى الاستقرار. كما تأكدت قاعدة تولي زعيم المعارضة المنتصرة لرئاسة الوزارة.

٦- استمر *Robert Walpole* في الوزارة من سنة ١٧٢١ إلى سنة ١٧٤٢.

سادساً . التطور الدستوري خلال القرن الثامن عشر:

الحقيقة أن السلطة السياسية في إنكلترا كان يتنازعها حزبان قويان نحسلا لل القرن الثامن عشر هما حزبا "Tories" و "Whigs" وقد تحولاً في القرن التاسع عشر إلى حزب المحافظين *Conservative* الذي حل محل الحزب الأول، وحزب الأحرار *Liberals* الذي حل محل الحزب الثاني. وكانت الوزارة تتشكل من أحسد الحزبين الفائز بأغلبية مقاعد مجلس العموم.^٧

وفي أواخر القرن الثامن عشر اتضحت أسس النظام البرلماني واستقرت قواعده، فتأكد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة، بمعنى أن الوزراء مسؤولون بالتضامن بوصفهم كتلة واحدة. كما أن الوزارة لا تستطيع تنفيذ برامجها وسياساتها وأصبح اختيار الوزراء يتم بين زعماء الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في مجلس العموم. ومما ساعد على ذلك، وجود حزبين كبيرين منظمين هما حزبا المحافظين والأحرار. وكان الحزب الذي ينتصر في الانتخابات، ويحز أغلبية مقاعد البرلمان هو الذي يعهد الملك إلى زعمائه بتشكيل الوزارة.

كما شهدت الوزارة استقلالها عن الملك، ولأنها المسؤولة أمام البرلمان فقد انتقلت السلطة الفعلية إليها، وذلك عملاً بمبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية". أما الملك فهو غير مسؤول، وذاته مصونة لا تمس، لذلك كان من الواجب أن يتخلى عن السلطة الفعلية للوزارة. وكان يتولى منصب رئيس الوزارة زعيم الأغلبية البرلمانية، والذي يقوم باختيار أعوانه ملء الخائب الوزارية.^٨

٧ - بعد الحرب العالمية الثانية ازدادت قوة حزب العمال على حساب قوة حزب الأحرار، وقد تشكلت منه أول حكومة عمالية سنة ١٩٤٢ برئاسة *Ramsay Mac Donald*. ومن بعدها صار حزب العمال حزباً منافساً لحزب المحافظين، بينما أصبح حزب الأحرار حزب أقلية محدود. انظر: د. سعد عصفور: "المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية"، منشأة المعارف الإسكندرية عام ١٩٨٠، ص ٢٥٦.

٨ - د. محمد كامل ليلة المرجع السابق - ص ٦١٠ - ٦١١.

المبحث الثاني

دور البرلمان

يستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من قبل الشعب. ويعتد وجود البرلمان أمراً بديهياً، ولا يقتصر على النظام البرلماني، إنما يشمل كذلك الأنظمة المتفرغة عن الديمقراطية النيابية، أي النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية. وقد يتكوّن البرلمان من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي الحالة الأخيرة يجب أن يكون أحد هذين المجلسين على الأقل منتخباً من قبل الشعب، أما الوزارة فإنها مسؤولة بشكل دائم أمام المجلس الممثل للشعب. وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة مجلسي اللوردات والعموم، ووظائف البرلمان، إضافة إلى الرقابة البرلمانية، ورقابة السلطة التنفيذية على البرلمان.

المطلب الأول

مجلسا اللوردات والعموم

لا يمكن أن نحدد بدقة تاريخ ظهور البرلمان في إنكلترا. وقد وردت هذه الكلمة لأول مرة سنة ١٢٥٤، بمناسبة دعوة الملك لأعضاء مجلسه. ولا يمكننا أيضاً تحديد تاريخ ظهور الثنائية (أي وجود مجلسين) في هذا البرلمان، إلا أنه يمكن القول إن هذه الثنائية أصبحت موجودة فعلاً منذ القرن الرابع عشر.

يتألف البرلمان الإنكليزي اليوم من مجلسين هما:

* مجلس اللوردات *Chamber des Lords*.

* ومجلس العموم *Chamber Communes*.

والحقيقة أن دراسة البرلمان الإنكليزي تتطلب منا العودة إلى القرن الحادي عشر، وذلك عندما حمل الفتح "النورمندي" إلى إنكلترا عام ١٠٦٦ ملكية أجنبية، وطبقة أرستقراطية تعيش على أنقاض الإقطاع.

لم يكن اختيار أعضاء المجلس الكبير، الذي يعدّ الأصل التاريخي للبرلمان البريطاني، يتم على أسس محددة. فمنذ سنة ١٢١٣ بدأ الملك "جون بسدون أرض" يطلب من سادة المقاطعات إرسال أربعة فرسان عن كل مقاطعة، كي يناقشوه في أمور المملكة. توسّعت هذه القاعدة سنة ١٢٦٥، وذلك عندما طلب الملك "سيمون دو مونفور" من كل مقاطعة أن تنتخب اثنين من الأعضاء لتمثيل المدن والبلدات في المجلس الكبير. وكان الأعضاء جميعاً يعقدون جلسة عامة مع الملك. ومنذ ذلك التاريخ أخذت المصالح تجمع بين كبار النبلاء في مقابل مصالح صغار النبلاء والبرجوازيين، الأمر الذي أدى مع مرور الوقت إلى تكوين مجلسين منفصلين هما مجلسا اللوردات والعموم.

وفي القرن الثاني عشر أخذ المثلث يجمع حوله رجال الدين والبارونات كلما دعت الحاجة إلى إصدار تشريع جديد. وفي القرن الثالث عشر أخذ البرلمان يجتمع بشكل شبه دوري. ولما جاء العهد الأعظم *Magna Charta* سنة ١٢١٥، الذي أقر فيه الملك للبارونات بعض الامتيازات.^٩ وفي هذه الفترة نشأ المجلس المسمى *Magnum Concilium*، وهو أصل البرلمان في إنكلترا، وسيكون مجلس اللوردات مستقبلاً.

لكن رجال الدين الممثلين للطبقة الكنسية قد تخلّوا عن حقهم في تمثيل البرلمان الذي غدا مؤلفاً من رؤساء الدين والبارونات (وهم أصل المجلس)، وقصد أصبحوا يشكّلون مجلس اللوردات، ومن طبقة ممثلي المدن والقرى الممتازة الذين أصبحوا يشكلون مجلس العموم.^{١٠}

أولاً. تكوين مجلس اللوردات:

لا تقوم العضوية في مجلس اللوردات على أساس الانتخاب، وإنما هي ذات أصل أرستقراطي، وتقوم في أغلب الأحيان على الإرث. إلا أنه من الممكن تعيين أعضاء جدد لهم مكانه في الحياة السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية في البلاد، ويتم تعيينهم نظرياً من قبل الملك، أما فعلياً فيتم من قبل رئيس الوزراء. وهكذا فإن هيئة الناخبين تمارس هذا التعيين بصورة غير مباشرة عن طريق ممثليها في مجلس العموم.^{١١}

وهناك صعوبة في تحديد عدد أعضاء مجلس اللوردات بدقة، خاصة وأن الملك يمنح عادة في كل سنة في شهري كانون الثاني وحزيران لقب "السورد" لعدد من المواطنين الذين أدّوا خدمات للأمة. كما أن هناك أعداداً من اللوردات الوارثين لهذا اللقب، وهم يرفضون ممارسة حقهم كأعضاء في مجلس اللوردات. وهناك مقاعد تخلو بموت أصحابها لعدم وجود ورثة لهم يحملون اللقب، لذلك فإن عدد أعضاء هذا

٩ - منها أن لا يسجن الأحرار، ولا يعذبوا، إلا على أيدي رجال معينين...

١٠ - د. مصطفى البارودي: "الحقوق الدستورية"، ج ١- مطبعة الجامعة السورية- عام ١٩٥٧ - ص ٣٢٦.

١١ - المرجع نفسه ص ٣٦٠.

المجلس غير ثابت، ويقدر العدد في (١٢٠٠) عضو تقريباً، أما من الناحية العملية فإن عدد الذين يشاركون في جلسات المجلس فإن عددهم يتراوح بين (٢٠٠ - ٤٠٠) عضواً. يرأس هذا المجلس شخصاً يسمى "اللورد المستشار" الذي يعدّ في الوقت نفسه وزيراً للعدل.

وفيما يتعلق بصلاحيات مجلس اللوردات يمكن القول بأنه كان يتمتع في أصل نشأته بصلاحيات تشريعية ومالية مساوية لصلاحيات مجلس العموم. ولكن ومع مرور الوقت انتهت الصلاحيات المالية لمجلس اللوردات، كما تقلّصت صلاحياته التشريعية التي اقتصرت على حقّه في الاعتراض على القوانين لمدة سنة، إلا أنه -وعلى الرغم من فقدان مجلس اللوردات لصلاحياته- فإنه لا يزال يلعب دوراً مهماً في الحياة السياسية. فلا زالت المناقشات السياسية المعمّقة تتم في هذا المجلس. كما حرت العادة على أن تحال النصوص المعقّدة والصعبة إلى هذا المجلس بادئ ذي بدء. يضاف إلى ما تقدم أن تعلّق الشعب البريطاني بالتقاليد يجعل الكثير منهم يعتقد بأن وجود مجلس اللوردات - وإن كان غير أساسي - يظل مفيداً.^{١٢}

ثانياً. تكوين مجلس العموم و انعقاده:

كان النبلاء والبرجوازيون يسيطرون على مجلس العموم، وقد استمر هذا الوضع حتى بداية القرن العشرين، ولاسيما أن النائب لم يكن يتقاضى أي تعويض مالي عن عمله النيابي، مما جعل المجلس مقفلاً عملياً أمام الفئات الشعبية غير الميسورة مالياً. ومنذ سنة ١٩١١ صدر في بريطانيا قانون يحدد تعويضاً سنوياً للنائب.

١٢ د. عسان باقر، د. علي عواضة: "المؤسسات الأساسية والقانون الدستوري" بيروت... دار الحقيقة- عام

٢٠٠٠ ص ٢٤٨.

أصبح عدد النواب في مجلس العموم البريطاني (٦٥٩) نائباً منذ سنة ١٩٩٧، ويرأس هذا المجلس شخص يسمى " الخطيب " *Speaker*.^{١٣}

تجري الانتخابات البريطانية على دورة واحدة، حسب النظام الأغلي، وضمن دوائر فردية. ونظراً للانقسام الحزبي في بريطانيا، وبالتالي التفاف الرأي العام حول هذه الأحزاب (وخاصة الحزبين الرئيسيين العمال والمحافظين) فإن الترشيح يصبح ترشيحاً حزبياً. لكن القانون لا ينص على حصر الترشيح بالأحزاب السياسية، إلا أنه في وضع كوضع بريطانيا تصبح الترشيحات الفردية -والأمل بالفوز على هذا الأساس- أمراً صعباً، بل مستحيلاً.

وفي الواقع فإن الناخب البريطاني عندما يبدل بصوته لا يختار ممثله فقط، بل إنه يقترح لصالح برنامج سياسي ولصالح رئيس للوزراء.

يلعب قانون الانتخاب المطبق في بريطانيا دوراً أساسياً في تكريس الثنائية الحزبية كونه يعمل لصالح الأحزاب الكبرى.^{١٤} ومن الممكن أن يؤدي النظام الانتخابي -في بعض المرات- إلى حصول أغلبية في المقاعد دون الحصول على أغلبية الأصوات.

يعمل المجلس من خلال عدد من النجان. ولتسهيل عمله أنشأ عبدة أنواع منها: انطلاقاً من تعلق البريطانيين بوحدة البرلمان، فإهم يرفضون أن يحتكر جزء من النواب النظر في مواضيع محددة، لذلك لا توجد في بريطانيا لجان دائمة. وتاريخياً، كان المجلس يشكل بأكمله لجنة لدراسة مشروعات واقتراحات القوانين. وعندما يتحول المجلس إلى لجنة يرأسه أحد النواب يسمى *CHAIRMAN*. ولكن نظراً لعدم عملية التشريع وصعوبته في لجنة كهذه، اضطر البريطانيون إلى إنشاء لجان شبه دائمة،

١٣ سبب هذه النسبة أن يمثل البرلمان كان يخطب أمام الملك. ولا يزال رئيس مجلس العموم يحتفظ بهذا الاسم. ويمكن القول إن الخطيب ينسج باحترام كبير في إنكلترا، نظراً لأنه شخص محايد، فهو لا يعين -في الغالب- عن طريق الانتخاب، وله على أساس توافق الحزبين الأساسيين سلطة مائة ولاية المجلس.

١٤ ففي عام ١٩٨٣ حصل المحافظون على (٤٢,٤) % من أصوات الناخبين والعمال (٣٩,٧) مقعداً يساوي عدد العمال على (٢٧,٦) % من الأصوات والعمال (٢٠,٩) مقعداً. في حين أن الحزب الليبرالي المتحالف مع الحزب الاجتماعي الديمقراطي *S.D.P* حصل على (٢٣) مقعداً مع أنه نال (٢٥,٤) % من الأصوات.

لكنها لا تتكون من أعضاء ثابتين، كما أنها غير متخصصة في مواضيع معينة. وهذه اللجان (التي بدأت بالظهور في أواخر القرن التاسع عشر) تتمثل فيها الأحزاب كل منها تبعاً لنسبة عدد مقاعدها داخل مجلس العموم. وغالباً ما تعهد رئاسة اللجان إلى الأكثرية. ويجوز للبرلمان البريطاني حالياً عشر لججان. وإلى جانب اللجان العشر التشريعية ظهرت - منذ عام ١٩٢٩ - أربع عشرة لجنة للرقابة على مختلف الوزارات، تتكون بطريقة اللجان التشريعية نفسها، إلا أن عدد أعضائها أقل بكثير، إذ يتراوح بين (٩-١٣) عضواً. ويمكن أن يعهد برئاستها إلى أعضاء من المعارضة. ودور هذه اللجان هو مراقبة إتفاق الوزارات وسياساتها.

ينعقد مجلس العموم في دورة سنوية واحدة مدتها (١٦٠) يوماً. أما جدول الأعمال فيتم إعداده من قبل وزير مكلف بالعلاقة مع البرلمان. في حين يتم التصويت عن طريق الوقوف والجلوس، وفي حالة الشك عن طريق مغادرة القاعة، إذ يغادر النواب المعارضون من الجهة اليسرى، بينما يغادر النواب الموافقون من الجهة اليمنى. أما التصويت بالوكالة فإنه ممنوع في مجلس العموم.^{١٥}

ينتخب نواب مجلس العموم - فيما عدا دوائر الجامعات - على أساس الدائرة الفردية، وقاعدة الأكثرية، والاقتراع في دورة واحدة. مدة المجلس خمس سنوات، ومن الممكن تمديدتها في حالة الحرب.^{١٦}

١٥ - د. غسان بدر الدين د. علي عواضة: "المرجع السابق" - ص ٢٥٢-٢٥٣.

١٦ - د. مصطفى البارودي: "المرجع السابق" - ص ٣٦١.

المطلب الثاني

وظائف البرلمان

تشعب وظائف البرلمان في النظام البرلماني، فبعضها منها طبيعة تشريعية، وبعضها الآخر ذو طبيعة مالية:

أولاً - الوظيفة التشريعية:

يقوم البرلمان بسنّ القوانين اللازمة للدولة، فهو الذي يقترح القوانين ويقرها. وتشاركه السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين، وبعبارة أخرى، من الممكن أن يكون الاقتراح من جانب البرلمان، أو من جانب السلطة التنفيذية. لكن عملية التصويت على مشروع القانون لإقراره تدخل في اختصاص البرلمان وحده دون أن تشاركه في ذلك أية سلطة أخرى. وبعد الموافقة على مشروع القانون تقوم السلطة التنفيذية بالتصديق عليه، وإصداره، ونشره.^{١٧}

ثانياً - الوظيفة المالية:

وهي وظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات نشأت في البداية للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، ولما توطدت دعائم البرلمانات بسطت سلطاتها على كامل المالية العامة للدولة. ولم يعد الأمر مقصوراً على الموافقة على فرض الضرائب، إذ أصبح للبرلمان الحق في الرقابة التامة على الشؤون المالية للدولة. ومن أهم المسائل المالية التي يتولاها البرلمان هي الموافقة على الموازنة العامة للدولة، ولا يقتصر دور البرلمان هنا على اعتماد الموازنة فقط، وإنما يدخل في اختصاصه

١٧ - يلاحظ في الواقع العملي أن السلطة التنفيذية تقوم بوضع غالبية مشروعات القوانين، ومرد ذلك أنها هي التي تقيّم على إدارة شؤون الدولة كافة، وهي على علم بحاجة الشعب ومتطلباته، لأنها الأقرب إليه، لذلك فإنها تراعي في مشروعات القوانين مقتضيات المصلحة العامة، والعمل على تحقيق هذه المصلحة.

كذلك الموافقة على الاعتمادات الإضافية. لذلك نجد أن الدساتير تنص عادة على وجوب أخذ إذن البرلمان بشأن المصروفات التي لم ترد في الموازنة، أو التي تزيد على التقديرات الواردة بها. كما يقع على عاتق الحكومة وجوب تقديم الحساب السنوي الختامي للإدارة المالية إلى البرلمان في بداية كل دور انعقاد عادي يعتمده البرلمان.

ومما تجب ملاحظته هنا أن البرلمان - ونظراً لضيق الوقت - قد لا يسوي مسألة الحساب الختامي الأهمية اللازمة، لذلك لجأت بعض الدول إلى إنشاء هيئات خاصة لمراجعة الحساب الختامي للدولة، وذلك كمحكمة "الحسابات الفرنسية" *Cour des comptes* ، وديوان المحاسبات في مصر.

والبرلمان هو السلطة المختصة بالموافقة على الضرائب، وكذلك الموافقة على القروض العامة التي تنجح الدولة إلى طلبها. كما تجب موافقة البرلمان على التعهدات المالية التي يترتب عليها إتفاق مبالغ من خزينة الدولة في سنة، أو سنوات مقبلة.^{١٨}

١٨. د. أسيد خليل هكالي: "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري"، منشورات جامعة أمروط - عام

١٩٩٢. ص ١٧٧.

المطلب الثالث

الرقابة البرلمانية

يقصد بالرقابة البرلمانية دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة، فالبرلمان هو الذي يحاسب السلطة التنفيذية إزاء ممارستها لمختلف أعمالها، وهو الذي يناقشها في السياسية العامة التي رسمتها لنفسها. والمهدف من هذه الرقابة هو تمكين البرلمان من التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، والقصد منها في نهاية المطاف إيجاد نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك كله بغية تحقيق الصالح العام للدولة.^{١٩}

فما هي الوسائل التي يلجأ إليها البرلمان لممارسة هذه الرقابة ؟

أولاً - السؤال: *La Question*

ظهر السؤال - كوسيلة من وسائل الرقابة - لأول مرة في إنكلترا سنة ١٨٥٣، واستمر العمل به منذ ذلك التاريخ إلى يومنا هذا. وفي فرنسا نص الدستور الصادر سنة ١٩٥٨ على تخصيص جلسة في كل أسبوع للإجابة عن الأسئلة الشفهية.^{٢٠} ويراد بالسؤال لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، فحينما يوجهه عضو البرلمان السؤال إلى أحد الوزراء فإنه يتعين أن يكون المهدف من ذلك هو معرفة حقيقة التصرفات التي قام بها الوزير.

١٩ - د. محمد كامل ليلة المرجع السابق - ص ٦١٨.

٢٠ - DUVERGER, Institutions politiques et droit constitutionnel. 16e. édition P.U.F. Paris. 1980. p. 162.

يمكن القول إن دائرة السؤال - كوسيلة رقابية - لا تتعدى الوزير المسؤول والعضو السائل. ولا يحق لشخص ثالث التدخل في الموضوع، لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني.^{٢١}

وهكذا فإن السؤال لا تترتب عليه مناقشة واسعة الأطراف. كما لا يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، فهو مجرد استفهام عن أمر معين بغية التثبت منه. وإذا أحاط الوزير بمعلومات فيها شيء من الغموض، فإن للعضو السائل وحسده الحق في طلب توضيح ما أغمض عليه، ولا يحق للعضو السائل الاسترسال في الرد على الوزير، أو التعقيب عليه. وقد يطلب البرلمان الرد على السؤال كتابة، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة مكتوبة إلى السائل عن طريق البرلمان.

ويستطيع العضو السائل أن يتنازل عن سؤاله، لأن السؤال يعد حقاً شخصياً له. وبالنظر لعدم خطورة السؤال على مركز الوزارة فإنه لا يخاط بإجراءات طويلة ومعقدة.^{٢٢}

وإذا أغفل الدستور النص صراحة على الحق في السؤال فليس هذا معناه عدم جواز اللجوء إلى هذه الوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، لأن السؤال من الحقوق الأساسية للنائب، فكيف يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها دون أن يكون لأعضاء البرلمان الحق في سؤالها؟ وإذا كان البرلمان يملك الأكثر - أي مساءلة الحكومة - أفلا يملك الأقل، أي الحق في السؤال؟^{٢٣}

٢١ - إلا إذا قرر العضو السائل نفسه إزاء عدم اقتناعه بإجابة الوزير تحويل السؤال إلى استجواب. انظر: د. رمزي

الشاعر: "النظرية العامة للقانون الدستوري"، ط ٣ - القاهرة - عام ١٩٨٣ - ص ٣٥٦.

٢٢ - د. جورج شفيق ساري. المرجع السابق - ص ٣٤٧.

٢٣ - د. رمضان محمد بطيخ: "النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقها في مصر". دار النهضة العربية - عام

١٩٩٩ - ص ٢٧١.

ثانياً. الاستجواب: *Interpellation*

وهو من وسائل الرقابة البرلمانية الخطيرة بالنسبة إلى مركز الوزارة. ويراد بها محاسبة الوزارة -أو أحد الوزراء- عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، من خلال توجيه النقد أو اللوم إلى الوزارة، أو إلى وزير معين. وقد يطلق على الاستجواب مصطلح "السؤال الكبير".^{٢٤}

ولا تنحصر العلاقة هنا بين عضو البرلمان والوزير، لأن الاستجواب يؤدي إلى مناقشات عامة قد تنتهي إلى اتخاذ قرار في موضوع الاستجواب، هذا القرار قد يكون في صالح الوزارة، وقد لا يكون في صالحها. ولذلك فإن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة، وبالتالي سحبها منها، والإطاحة بها. ولهذا السبب فإن الاستجواب يحاط بضمانات كثيرة، وإجراءات محددة، حتى يسير في الاتجاه السليم، دون انحراف عن الهدف المراد منه. وهكذا يتعين إتاحة الفرصة للوزير الذي وجه إليه الاستجواب، كي يكون مستعداً للمناقشة، وذلك بمنحه الوقت اللازم للاستعداد والرد.^{٢٥}

والاستجواب ليس حقاً شخصياً للمستجوب، وإنما تترتب عليه إثارة مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان والوزراء. وإذا تنازل مقدم الاستجواب عنه فإن الأمر لا ينتهي بهذا التنازل، وإنما يحقّ لغيره من الأعضاء الحلول محله، وتبني الاستجواب، والدفاع عنه، والسير في إجراءاته.

٢٤- على الرغم من أن إنكلترا تعد مهد النظام البرلماني، إلا أنها لا تعرف "الاستجواب" كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، خلافاً للعديد من دوال العالم التي تأخذ اليوم بالنظام البرلماني.

٢٥- في إنكلترا لا يحق للحكومة حل مجلس اللوردات، وليس لهذا الأخير -في المقابل- الحق في سحب الثقة من الحكومة. وهذا هو القبح في فرنسا فيما يتعلق بمجلس الشيوخ.

لعضو البرلمان المستجوب، ولغيره من أعضاء البرلمان، إذا لم يقنع بإجابة الوزير، وبالبيانات والمستندات التي قدمها، الحق في طرح الثقة بالوزارة. وتتم عملية التصويت على هذا الموضوع، وهذه العملية قد تسفر عن سحب الثقة عن الوزارة، مما يضطرها إلى الاستقالة.^{٢٦}

ثالثاً. التحقيق البرلماني: *Enquête parlementaire*

وذلك أن يشكل البرلمان "لجنة خاصة" من بين أعضائه، كي تجري التحقيقات اللازمة في المسائل التي تدخل في اختصاصه، فيكون على نية من الأمر عندما يتخذ قراراً ما، فبغير التحقيق لا يستطيع البرلمان أن يقف على عيوب الجهاز الحكومي في النواحي الإدارية، والمالية، والسياسية. وتعتبر آخر، فإن التحقيق الذي يجريه البرلمان يساعده على التعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية. وفي هذه الحالة يستطيع البرلمان تحديد الوسائل التي تساعد في القضاء على السلبيات التي يكشف عنها التحقيق.

وتعد سلطة البرلمان في التحقيق سلطة متعددة الجوانب: فمن حقسه إجراء التحقيق في أي موضوع يتعلق بأي من الوزارات، وكذلك عندما يتم اقام أحد الوزراء، أو عند فحص الطعون المتعلقة بصحة نيابة أعضائه.^{٢٧}

ولا يمارس البرلمان سلطته في التحقيق بكامل هيئته، وإنما يعهد عادة إلى إحدى لجانه للقيام بهذه المهمة، وقد يشكل لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين وتقديم تقرير عنه، وفي هذه الحالة تنتهي مهمة هذه اللجنة بانتهاء التحقيق المكلفة به. وعندما تمارس اللجنة مهماتها فإن لها بعض سلطات قضاة التحقيق والحكم، ولا سيما ما يتعلق بسماع الشهود، والخبراء، وأدائهم لليمين القانونية. ومن يمتنع عن أداء الشهادة، أو يتخلف عن الحضور، فإن لما الحق في إيقاع عقوبة جزائية عليه. كما أن شهادة

٢٦- د. محمد كامل لياة- المرجع السابق- ص ٦١٩.

د. جورجى شفيق ساري- المرجع السابق- ص ٣٤٧.

د. السيد خليل هبلى- المرجع السابق- ص ١٧٨.

٢٧- د. محمد كامل لياة- المرجع السابق- ص ٦٤٧.

الزور أمام البرلمان أو لجانه إنما يعاقب عليها كما لو أنها وقعت أمام المحاكم. إلا أن تطبيق هذه القواعد يستلزم وجود نصوص قانونية صريحة تمنح المجلس أو لجانه تلك السلطات.

فإذا كانت هذه هي أهم وسائل الرقابة البرلمانية، فهل تملك السلطة التنفيذية حق الرقابة على البرلمان؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المطلب التالي.

المطلب الرابع

رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان

في مقابل الرقابة البرلمانية -بوسائلها المتعددة- توجد رقابة مقررة للسلطة التنفيذية على البرلمان، تستطيع بموجبها التأثير فيه، والتحكم أحياناً بأعماله. هذه الرقابة تتخذ الصور التالية:^{٢٨}

١- للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد: ودعوة البرلمان إلى الانعقاد تشمل حقاً دستورياً للسلطة التنفيذية، ومعنى أدق لرئيس الدولة. إلا أن هذا الحق مقيد بضرورة استعماله خلال فترة زمنية معينة، وإلا انعقد البرلمان بقوة القانون. هذا يعني أنه إذا تقاعس رئيس الدولة عن دعوة البرلمان خلال المدة المحددة دستورياً لدعوة البرلمان الجديد لدور الانعقاد الأول، فإن البرلمان يتعقد فوراً عند انتهاء هذه المدة بقوة القانون، وبنون حاجة إلى مثل تلك الدعوة.^{٢٩}

٢٨- د. محمد كامل ليلة- المرجع السابق- ص ٦٤٧.

٢٩- د. رمضان محمد بطيخ- المرجع السابق- ص ٢٦٣.

كما أن السلطة التنفيذية هي التي تفضّ انعقاد البرلمان. ولها الحق في تأجيل انعقاده. مع ملاحظة أن السلطة التنفيذية لا تستطيع اللجوء إلى مثل هذا الإجراء -حتى ولو قبل به البرلمان- دون وجود نص دستوري يجيزه. كما أن هناك العديد من القيود التي يجب مراعاتها، لكي لا يساء استخدام هذا الحق، فالتأجيل يجب أن لا يطول لفترة زمنية بعيدة، لكي لا تتعطل الحياة النيابية في المجتمع. يضاف إلى ذلك أن الدساتير تحدد عدد المرات التي يجوز فيها تأجيل انعقاد البرلمان.^{٣٠}

وتتولى السلطة التنفيذية دعوة "هيئة الناخبين" لقيام بعملية انتخاب أعضاء البرلمان. فمن المعروف أن لكل برلمان دوراً تشريعياً، أي مدة محددة، وبنهاية هذه المدة ينتهي تمثيل البرلمان للشعب، لذا يلزم في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتكوين برلمان جديد. تمثل هذه الإجراءات بتنظيم الدوائر الانتخابية وتحديداتها، وفسرز الأوضاع، وإعلان النتائج... وهذا كله يعني أن السلطة التنفيذية تساهم في إخراج السلطة التشريعية إلى حيّز الوجود.

٢- يجب على السلطة التنفيذية الاتصال بالبرلمان، وحضور جلساته، وتقديم التوجيه إليه، لكي تحقق أعماله المصلحة العامة. هذا الاتصال من شأنه تمكين السلطة التنفيذية من مراقبة تصرفات البرلمان، ومنعه من الخروج عن حدود اختصاصاته المقررة دستورياً.

٣- وللسلطة التنفيذية حق تحطير "حق الحل"، الذي يقابل حق البرلمان في مسألة طرح الثقة في الوزارة. ولعل هذا الحق هو الذي يحقق التعادل والتوازن في النظام البرلماني بين السلطين التشريعية والتنفيذية. هذا الحل قد يكون حلاً رئاسياً، ومن الممكن أن يكون حلاً وزارياً.^{٣١}

٣٠ المرجع نفسه - ٢٦٤.

٣١- يلاحظ أن الحل الوزاري هو المتبع في إنكلترا، فأخل الملكي تحول إلى حلّ وزاري، وأصبح من حق رئيس الوزراء وحده أن يطلب به الملك. وبعد هذا الحق وسيلة لاستفتاء الشعب في أمر من الأمور المهمة. وهذا ما دفع بعض الفقهاء -ومنهم الدكتور محمد كامل ليلة- إلى القول إن النظام النيابي في إنكلترا قد تحول إلى نظام شبه نيابي يتزج بالديمقراطية شبه المباشرة، وذلك بسبب اتباع منهج الاستفتاء الشعبي. ومن جانبنا نرى أن إتباع منهج

المطلب الخامس

المسؤولية السياسية

Responsabilité politique

تؤدي المسؤولية السياسية في النظام البرلماني إلى سحب الثقة إما من السوزارة كلها ، أو من أحد الوزراء، مما يعني وجوب استقالة الوزارة -أو الوزير- كنتيجة منطقية لذلك. والمسؤولية السياسية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، وتعدّ ركناً أساسياً من أركانه، فإن تخلفت لا يمكننا القول بأننا إزاء نظام برلماني.^{٣٢}

أولاً. أنواع المسؤولية السياسية:

أ. المسؤولية التضامنية:

يتطلب مبدأ التضامن الوزاري أن مسؤولية الوزراء مسؤولية جماعية، أي أن الوزراء مجتمعين يشكلون هيئة واحدة لها كيانها الدستوري المستقل، ولها إدارتها المستقلة، ومؤدي المسؤولية التضامنية أيضاً أنه في حال سحب الثقة عن الوزارة فإن هذا يؤدي إلى استقالة الوزارة بكامل هيئتها.^{٣٣}

ومن المتفق عليه أن المسؤولية التضامنية للوزارة إنما تنعقد أمام البرلمان، وفي هذه الحالة لا تنور أية مشكلة إذا كان البرلمان مكوّناً من مجلس واحد *monocaméralisme* ، إذ تنعقد المسؤولية التضامنية للبرلمان أمام هذا المجلس.

الاستفتاء الشعبي لم يغير في وضع النظام النيابي في إكثرتنا، لأن مثل هذا اللجوء إنما هو لجوء استثنائي، ولا يكون إلا بخصوص مسائل على درجة كبيرة من الأهمية. ولعلّ هذا ما يفسر لنا قلة اللجوء إليه.

٣٢- د. محمد كامل ليلة- المرجع السابق- ص ٦٢٣.

د. جورجى شفيق ماري- المرجع السابق- ص ٣٤.

٣٣- تقررت المسؤولية التضامنية في مصر بموجب أحكام المادة (١٢٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

لكن المشكلة تثار في الحالة التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين *bicaméralisme* إذ نتساءل هنا عن المجلس الذي يمكن أن تتعقد المسؤولية التضامنية أمامه؟

للإجابة عن هذا السؤال يجب التمييز فيما إذا كان مجلسي البرلمان في مركز قانوني متساو، أم أن أحدهما يعلو على الآخر. ففي الحالة الأولى تتعقد المسؤولية التضامنية أمام المجلسين معاً. أما في الحالة الثانية فإن المسؤولية التضامنية لا تتعقد إلا أمام المجلس المنتخب من قبل الشعب، لأنه في هذه الحالة يتمتع بالسلطات التي يتمتع بها المجلس الآخر.^{٣٤}

ب - المسؤولية الفردية:

وهي مسؤولية كل وزير على حده. حيث تنشأ هذه المسؤولية نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء، وذلك في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته. ويترتب عليها تنحسي الوزير الذي سحبت الثقة منه عن الحكم، دون أن يبطال ذلك بقية الوزراء.^{٣٥} ويشترط لإثارة المسؤولية الفردية صدور التصرف عن الوزير بوصفه الرئيس الأعلى في وزارته، أو أن يصدر هذا التصرف عن أحد الموظفين التابعين له. ولذلك يجب أن يكون التصرف متعلقاً بالسياسة العامة هيئة الوزارة ككل. مثال ذلك، تعيين الموظفين، وإبرام العقود، وإصدار تعليمات تتعلق بالسياسة العامة، وتلك التي تصدر عنه بصفة شخصية... لذلك نخلص جانب من فقه القانون الدستوري إلى القول إن هذا التمييز هو مسألة تقديرية متروكة للحكومة والبرلمان معاً.^{٣٦}

٣٤ - د. مصطفى البارودي - المرجع السابق - ص ١٨١.

٣٥ - نصت المادة (١٢٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على أن: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، ولكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته".

٣٦ - د. رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ٢٧٨.

ثانياً - الالتزامات الناجمة عن التضامن الوزاري:

١ - وجوب الدفاع عن سياسية الوزارة كهيئة واحدة: فإن لم يكن الوزير راضياً عن سياسية الوزارة تعينت عليه الاستقالة، وإلا فإنه يكون مسؤولاً عن تصرفاتها.^{٣٧} فالوزير لا يحق له أن يتعرض في أقواله، وتصرفاته، وتصريحاته، إلى مناقشة المسائل السياسية العليا، أو المسائل الدقيقة والحساسة، التي من شأنها إخراج الوزارة. أما فيما عدا ذلك فإن الوزير حرّ في أقواله، وتصرفاته، وتصريحاته.

٢ - وجوب التصويت: فالتزام الوزير لا يقتصر على عدم معارضة سياسة الوزارة، وإنما يجب عليه أيضاً أن يؤيد مجلس الوزراء في القرارات التي يتخذها هذا المجلس.

٣ - قاعدة سرية الوزارة: تنشأ هذه القاعدة نتيجة ليمين القانونية التي يؤديها الوزير عند توليه منصبه، إذ يتعهد بعدم إفشاء أية معلومات، أو بيانات تتعلق بسياسة الوزارة. إذا ما أراد هذا الوزير الاستقالة لخلاف في الرأي بينه وبين زملائه في المجلس، فإنه لكي يسوّ تصرفه أمام الرأي العام والبرلمان، فإن عليه الحصول على موافقة التاج، عن طريق رئيس مجلس الوزراء، إذا كان ما يريد الوزير الإفشاء عنه متعلقاً بمناقشات جرت في مجلس الوزراء.

٣٧ - قد تضيع الوزارة قضية معينة لبدأ "الأسئلة المفتوحة" *open questions*. ومؤدى هذا المبدأ أنه يحق لكل وزير إبداء رأيه - كما يريد - دون التقيد بمبدأ التضامن الوزاري، وهذا قد يؤدي إلى عدم الاستحسان بالنسبة لهذه القضية.

المطلب السادس

الثنائية الحزبية

وتطور البرلمانية البريطانية

تتميز الحياة السياسية البريطانية بسيطرة الثنائية الحزبية فيها. وهذه الثنائية لم تتكرس إلا في العقد الأخير. وقبل هذا التاريخ لا يمكن أن نتكلم عن انقسام حزبي بشكل واضح، فمع بداية القرن العشرين أصبحت الأحزاب السياسية هي المحرك الأساسي للحياة السياسية البريطانية، وسيطرت الثنائية الحزبية على هذه الحياة. ومما ساعد على تكريس تلك الثنائية قانون الانتخاب البريطاني القائم على مبدأ الأغلبية في دورة واحدة. إلا أن القول بسيطرة الثنائية الحزبية لا يعني مطلقاً عدم وجود أحزاب فاعلة أخرى، قد تلعب أدواراً مهمة في بعض الفترات. لذلك سوف نتعرض لنشأة الأحزاب السياسية البريطانية، وسيطرة الثنائية الحزبية، ثم نتطرق بعد ذلك إلى الحياة السياسية البريطانية الموسومة بتلك الثنائية:

أولاً - نشأة الثنائية الحزبية وتطورها:

يعود تاريخ نشأة الأحزاب السياسية في بريطانيا إلى بدايات القرن التاسع عشر. وقد ساعد على تلك النشأة توسع حق الاقتراع في عام ١٨٣٢. وبسبب ذلك أول ثنائية حزبية تتطور بالانقسام بين المحافظين والأحرار. ومع بدايات القرن العشرين تحولت تلك الثنائية إلى ثنائية المحافظين والعمال. إلا أن البداية الحقيقية يمكن أن تعود إلى ظهور وتطور الثورة الصناعية والانقسامات الطبقية. وقد أدى ذلك في القرون

التاسع عشر إلى تبلور تيارين أساسيين: التيار المحافظ، والذي عبّر عن نفسه بإنشاء حزب المحافظين، والتيار الليبرالي الذي كوّن حزب "whigs".^{٣٨}

لكن تجسيد الثنائية الحزبية وامتدادها لم يتم إلا بعد توسّع حق الاقتراع الذي بدأ عام ١٨٣٢، ثم تلتها الإصلاحات الانتخابية في أعوام ١٨٧٦، ١٨٨٤، ١٩١٨، ١٩٢٨، تلك الإصلاحات أدت إلى ولادة لجان تدعو وتشجع الناخبين إلى الانتخاب للوائح التي تمثل التيارين السياسيين الأساسيين. وتنظيم الأحزاب السياسية البريطانية الحديثة ابتدأ مع هذه اللجان، بالإضافة إلى ذلك ظهرت النوادي السياسية، ثم أخذت الصحافة تلعب دوراً أساسياً في تكريس الانقسام الثنائي في بريطانيا. ونتيجة لهذه العوامل مجتمعة أصبح الاهتمام بالشأن السياسي لا يعود للنخبة فقط، بل عمّ جميع فئات الشعب.

ظهرت أول لجنة انتخابية عام ١٨٦٧ لحث المواطنين على الاقتراع لحزب معين، ولتقيام بالدعاية السياسية لبرنامج ذلك الحزب، وكانت تلك اللجنة تنظم عملية الانتخاب.

وإذا كان صحيحاً أن هذه الأحزاب ظهرت في هذه الفترة، إلا أنها لم تكن أحزاباً بالمعنى الحديث للكلمة، فقد كانت تلك الأحزاب هي تجمّعات هبّها الأساسي ربح المعركة الانتخابية، ولم يكن لها في ذلك الوقت برامج سياسية واضحة، ولا تنظيمات بالمعنى الدقيق. فخلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت الانتخابات تجري حول شخصية زعيم الحزب أكثر منها حول برنامج سياسي محدد، ولكن بعد أن خسّر الأحرار بزعامة Gladstone الانتخابات في وجه زعيم المحافظين Disraeli، أخذ الأحرار يخوضون الانتخابات على أساس برنامج سياسي محدد.

٣٨- يعود خلاف المحافظين والليبراليين إلى القرن السابع عشر، وكان محور هذا الصراع الموقف من صلاحيات الملك، فالمحافظون كانوا يدافعون عن السلطة الملكية المطلقة، وكذلك عن الكنيسة الإنكليزية. في حين أن الليبراليين كانوا يدافعون عن حق البرلمان.

ومنذ تلك الحقبة حلت الأفكار والمبادئ مكان الأشخاص في العمل السياسي، ولكن دون أن ينتهي الدور الشخصي للزعماء، فقد أصبح في المرتبة الثانية بعد الأفكار والمبادئ. هذا ويعزو الباحثون تراجع حزب الأحرار إلى عاملين أساسيين: العامل الأول يعود إلى انقسام هذا الحزب على ذاته، أما السبب الثاني فيعود إلى نظام الانتخاب المطبق في بريطانيا، والذي ساعد على تكريس الثنائية الحزبية، من خلال تحجيم تمثيله الحزب الثالث.

ثانياً - الأحزاب السياسية البريطانية:

يوجد في بريطانيا اليوم حزبان رئيسان كبيران هما: حزب العمال، وحزب المحافظين، وحزب ثالث هو الحزب الليبرالي الديمقراطي، بالإضافة إلى عدد كبير من الأحزاب الصغيرة.

أ- حزب المحافظين:

تعود أصول حزب المحافظين إلى "التوريز" *Torys*، وهو الاسم الذي كان يطلق على مجموعة النواب التي تدافع بشراسة عن الملك وصلاحياته، وكذلك عن امتيازات النبلاء والإقطاعيين. وبعد الإصلاح الانتخابي لعام ١٩٨٢ وجد "التوريز" نفسه مجبراً على الاتصال بالناخبين الجدد للتصويت لصالحه، مما دفعه إلى تنظيم لحسان على صعيد الدوائر المحلية، ثم عمل على جمع تلك اللجان بواسطة اتحاد وطني يشمل جميع الأراضي البريطانية. وبذلك ولد حزب المحافظين، الذي يعدّ - منذ ذلك الحين وإلى اليوم - أكبر الأحزاب البريطانية، والمؤهل باستمرار لاستلام السلطة.

١- تنظيم حزب المحافظين:

يشكل حزب المحافظين نوعاً من "أحزاب النخبة". وكانت نشاطاته الجماهيرية تنحصر في أيام الانتخابات. هذا وتشكل بنية الحزب اليوم على الشكل التالي:

* الاتحاد الوطني:

الذي يعقد مؤتمراً سنوياً يضم -إلى جانب أعضاء المجلس المركزي- ممثلين عن جميع الدوائر الانتخابية، بالإضافة إلى وكلاء الحزب. ويتراوح عدد المشاركين في المؤتمر ما بين (٣٠٠٠) و (٥٦٠٠) عضواً.

* المجلس المركزي:

يتألف من رئيس الحزب، وأعضاء المكتب المركزي، وبعض القيادات الحزبية، ونواب الحزب، وكذلك مرشحيه للنيابة، وأعضاء اللجنة التنفيذية، وأعضاء مكتب الاتحاد الوطني، وممثلي اللجان الاستشارية، وأربعة ممثلين عن الجمعيات الانتخابية في الدوائر. يجتمع هذا المجلس مرة في السنة على الأقل، ويناقش تقارير اللجنة التنفيذية، كما أنه ينتخب رئيسين للاتحاد الوطني أحدهما رئيس فخري وكذلك ثلاثة نواب للرئيس.

* اللجنة التنفيذية:

وهي التي تقوم فعلياً بإدارة الحزب، وتجتمع مرة على الأقل كل شهرين. وتضم (١٥٠) عضواً بينهم رئيس الحزب وقادته الرئيسيين، إلى جانب مدير المكتب المركزي وممثلي مجالس المقاطعات الريفية. ومن مهمات هذه اللجنة تسمية المرشحين لمكتب الاتحاد الوطني، وتعيين الأمين العام لهذا الاتحاد.

* المكتب المركزي:

تم إنشاء هذا المكتب عام ١٨٦٨، ويضم عدداً من الموظفين المخترفين. ينقسم هذا المكتب إلى هيئتين: الأولى هي هيئة الدراسات التي تقوم بإعداد مشروعات القوانين والدراسات الحزبية، والثانية مهمتها القيام بالدعاية السياسية للحزب. ويتبع المكتب مباشرة لرئيس الحزب، ويعدّ هذا المكتب العصب الأساسي لحزب المحافظين، ففيه تعدّ سياسة الحزب، وعنه ينبثق التطبيق.

* الرئيس:

حتى عام ١٩٦٥ كان الرئيس يظهر من داخل الحزب من خلال شخصيته ولكن منذ هذا التاريخ أصبح الرئيس ينتخب من قبل أعضاء البرلمان المنتمين للحزب. وتتم عملية الانتخاب بشكل معقد نسبياً، إذ أن النجاح في الدورة الأولى يفترض الحصول على الأغلبية المطلقة من الجسم الانتخابي، وأن يكون الفرق مع الذي يليه (١٥) % من الأصوات. وإذا فلا بد من دورة ثانية يفتح فيها باب الترشيح من جديد، أي أن شخصاً جديداً يمكن أن يُرشحوا لهذا المنصب. ويعدّ فائزاً في الدورة الثانية المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الجسم الانتخابي. وفي حال عدم تمكن أي من المرشحين الفوز يعمد إلى انتخاب ثالث. ويحق في هذه الدورة فقط لثلاثة الأول في الدورة الثانية بالتنافس. ويصوّت كل برلماني لمرشحين: "خيار أول" و "خيار ثان". والمرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من أصوات "الخيار الأول" يصبح عملياً هو الفائز. والرئيس الفائز يخضع لإعادة انتخاب بعد كل انتخابات نيابية عامة.

يتمتع رئيس الحزب بصلاحيات واسعة جداً، خاصة عندما يكون حزبه هو الحزب الفائز، فهو الوزير الأول، ويسمى بحرية أعضاء حكومته.

وإذا كان حزب الرئيس في المعارضة فهو من يسمي أعضاء حكومة الظل، وهو كذلك رئيس المجموعة البرلمانية التابعة لحزبه، وهو الذي يسمي أيضاً كبار مسؤولي الحزب، بمن فيهم رئيس المؤتمر الوطني. وبشكل عملي يحتكر الرئيس جميع صلاحيات الحزب ولجانه. لذلك يمكن القول إن الرئيس هو الذي يختصصه حزب المحافظين، فسياسته هي سياسة الحزب، ومواقفه هي مواقف الحزب. وإذا كان الحزب موافقاً على سياسة زعيمه فما عليه إلا أن يغيره عن طريق الانتخاب، كما حصل عام ١٩٢٢، وعام ١٩٩٠ عندما هُزمت "مارغريت تاتشر" وفاز "جسون ميچر".

٢- إيديولوجية حزب المحافظين:

يستمد حزب المحافظين أصوله الأيديولوجية من القيم التي قامت عليها مجموعة "التوريّز"، والتي تتمحور حول قيم الأرستقراطية والمذكية.^{٣٩} غير أن حزب المحافظين عرف نوعاً من التطور الأيديولوجي خاصة بإدخاله بعض القيم الليبرالية إلى مبادئه، كالليبرالية الاقتصادية، وبذلك فإنه يختلف عن الأحزاب المحافظة الأخرى في أوروبا. ويختلف أيضاً عن الأحزاب المحافظة بمسألتين: بعده عن الكنيسة الكاثوليكية، وعدم اعتماده - بشكل أساسي - على ناخبي الأرياف.^{٤٠}

ويمكن اختصار القيم الحالية لحزب المحافظين بالإيمان بالفرد، عظمة بريطانيا الكبرى، وضرورة القيم الأخلاقية.

٣٩- وقد خص "بنجامين دزرائلي" أفكارهم في خطابه الشهير عام ١٨٧٢ بالأهداف الثلاثة للحزب: المحافظة والدفاع عن المؤسسات، والهدف الثالث أي تحسين الظروف المعيشية للشعب. استنار حزب الأحرار آنذاك بالدفاع عن المصالح الشعبية. وتعدّ هذه المبادئ الثلاثة أسس الأيديولوجية المحافظة في كل أوروبا.

٤٠- لذلك يرى بعض الفقهاء أنه لا يمكن تصنيف حزب المحافظين من بين الأحزاب الرجعية، لأنه يؤمن بالتطور التدريجي، بهدف الحفاظ على المؤسسات وعلى تقاليد الماضي، ويبحث عن طريق وسط يؤدي إلى التغيير دون المرور بالثورة. وبفضل هذه السباسة لم تعرف بريطانيا - كما عرفت بقية الدول الأوروبية - ثورات اجتماعية دموية.

ب- حزب العمال:

١- نشأة حزب العمل:

في عام ١٨٩٩ شكّل مؤتمر النقابات العمالية، بالاشتراك مع ثلاثة تنظيمات اشتراكية هي: حزب العمال المستقل، والفيدرالية الديمقراطية والاجتماعية، والجمعية "الفايية"، شكّل لجنة تمثيل العمال بهدف دعم المرشحين الذين يؤيدون الطبقة العاملة، لدخول البرلمان البريطاني. غير أن الفيدرالية الديمقراطية والاجتماعية انسحبت من هذه اللجنة بسبب عدم قبول هذه الأخيرة مبدأ الصراع الطبقي. وفي عام ١٩٠٦، وعلى أثر الانتخابات التشريعية، التي استطاعت اللجنة أن توصل إلى مجلس العموم (٢٩) من أصل (٣٩) مرشحاً، مما دفعها إلى تغيير اسمها ليصبح "حزب العمال". وحتى عام ١٩١٨ كان الانتساب لهذا الحزب يتم بشكل جماعي (نقابات، جمعيات، تعاونيات...) ومنذ هذا التاريخ أصبح بإمكان الأفراد الانتساب للحزب إلى جانب الانتساب الجماعي.

كان لانفتاح الحزب على الطبقات الوسطى، وتبني الفكر الاشتراكي أثره الكبير في تطوره، وترجم ذلك بنتائج انتخابات ١٩٢٤، عندما حصل لأول مرة على عدد من الأصوات تفوق تلك التي حصل عليها حزب الأحرار. واستطاع أن يشكّل حكومة تحالفية مع هذا الأخير. ثم عاد حزب العمال إلى الحكم أيضاً عام ١٩٢٩ متحالفاً مع حزب الأحرار. أما في أعوام ١٩٤٠ - ١٩٤٥ فقد تحالف حزب العمال مع حزب المحافظين في وزارة "ونستون تشرشل". ومع نهاية الحرب العالمية الثانية حصل الحزب بمفرده على الأغلبية داخل مجلس العموم، فشكّل الحكومة لوحده. ومنذ هذا التاريخ يتناوب على السلطة مع حزب المحافظين.

٢- تنظيم الحزب:

يعدّ مؤتمر الحزب الجهاز الأساسي الذي يقود ويراقب هيئات الحزب. وينعقد المؤتمر في دورة عادية سنوية في شهر تشرين الأول من كل عام، ويضم فئتين من المندوبين: الأولى منتخبة من قبل مختلف التنظيمات المتحدة في الحزب، بمعدل مندوب لكل خمسة آلاف منتسب. أما أعضاء الفئة الثانية، والذين يعدّون حكماً مندوبين في المؤتمر، تتألف من النواب، وأعضاء اللجنة التنفيذية الوطنية، ومرشحي الحزب. ولكن إذا كان المؤتمر يملك نظرياً السلطة العليا للحزب، إلا أنه من الناحية العملية فإن سلطة الحزب موزعة بين قادة النقابات، وقادة الحزب، وأعضاء البرلمان المنتسبين إليه.

ينتخب المؤتمر "اللجنة التنفيذية الوطنية" التي تنفذ سياسة الحزب، وتقوده بين مؤتمرات. وتتألف هذه اللجنة من (٢٩) عضواً.

تتمتع اللجنة التنفيذية بسلطات واسعة، فهي تقوم بتطبيق القرارات والتوجيهات الصادرة عن المؤتمر، وتتولى تنظيم اللجان المحلية والإقليمية، وتقسّم بالشؤون المالية، ومراقبة الموظفين في الحزب. ومقر اللجنة هو المقر الرسمي للحزب. ويقسم عملها إلى خمس لجان: لجنة الحزب التنظيمية، ولجنة الصصحافة والدعاية، واللجنة الدولية، لجنة الأبحاث، واللجنة المالية. وتوضع جميع هذه اللجان تحت مسؤولية الأمين العام للحزب. تجتمع هذه اللجان دورياً بنواب الحزب لبحث المسائل المهمة.

* رئيس الحزب:

منذ تأسيس الحزب وحتى عام ١٩٨١ كان الرئيس ينتخب بالأغلبية المطلقة من قبل برلماني الحزب. إلا أن هذا النظام عدل في مؤتمر الحزب المنعقد في عسّام ١٩٨١، حيث أصبح انتخاب رئيس الحزب يتم من قبل ثلاث مجموعات: ممثلي النقابات المنتمية للحزب والجمعيات الاشتراكية (٤٠% من الأصوات) نواب الحزب في مجلس العموم ونوابه في المجلس الأوربي (٣٠%) وأخيراً ممثلي الدوائر الانتخابية

(٣٠ ٪). غير أن هذا النظام عدّل مرة جديدة عام ١٩٩٣، حيث أصبح لكل مجموعة من المجموعات السابقة نسبة ثلث عدد الأصوات. ويمكن في بعض الحالات أن يمتلك أحد الأشخاص الحق في الانتخاب ثلاث مرات: مرة لكونه برلمانياً، مرة لكونه يمثل لجان الدوائر الانتخابية، وأخيراً مرة لكونه يمثل النقابات.

يجب على المرشح لرئاسة الحزب أن يكون نائباً في مجلس العموم، وأن يجوز على (١٢,٥) ٪ على الأقل من أصوات نواب الحزبين. وأصبح على المرشح منذ عام ١٩٨٨ الحصول على (٢٠) ٪ على الأقل من أصوات هؤلاء النواب. وبعدّ فائزاً في الدورة الأولى المرشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للمقترعين. وفي حال عدم حصول أيّ من المرشحين على هذه النسبة يعمد إلى دورة ثانية حيث يستبعد المرشحون الذين حصلوا على نسب قليلة. وبعدّ فائزاً من حصل على أكبر عدد من الأصوات.

إن طبيعة تنظيم حزب العمال التي تختلف عن تنظيم حزب المحافظين تنعكس كلياً على صلاحيات الرئيس. لذلك فصلاحيات رئيس حزب العمال أقل بكثير من تلك التي يتمتع بها رئيس حزب المحافظين. والسلطة الحقيقية يتنازعها برلمانيو الحزب ومؤتمره، غير أن صلاحيات الرئيس تصبح أقوى عندما يكون هو الوزير الأول.

٣- أيديولوجية الحزب:

على عكس الأحزاب الاشتراكية في أوروبا، لم تشغل الأيديولوجية الواضحة حزب العمال البريطاني، فقد كان الهدف الأساسي لمؤسسه هو إيصال عدد من النواب إلى مجلس العموم، كي يدافعوا عن مصالح العمال. لذلك رفض هذا الحزب منذ البداية مقولة الصراع الطبقي، ولم يكن هدفه الوصول إلى السلطة عن طريق الثورة. لكن النقاش حول الاشتراكية داخل حزب العمال عسّاد لينسار خصوصاً في التسعينات. وفي عام ١٩٩٥ عقد الحزب مؤتمراً استثنائياً لمناقشة الاشتراكية، وتوصل بعد تصويت بأكثرية (٦٥) ٪ إلى إلغاء كلمة "اشتراكية"

وعُدَّ نفسه: "حزباً اجتماعياً ديمقراطياً يعمل من أجل اقتصاد ديناميكي وبمخمس أكثر عدالة، وديمقراطية مفتوحة، وبيئة سليمة".

ج- حزب الأحرار والأحزاب الأخرى:

تعود أصول حزب الأحرار إلى "الويغز" *whigs*، وقد اتخذ اسمه عام ١٨٤٧. وكان يضم جميع المناهضين لشرعية سلطة الملكية، الذين يطالبون بسلطة تنشق من الشعب. لعب هذا الحزب دوراً مهماً في القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، وتناوب على السلطة في هذه الفترة مع حزب المحافظين. إلا أن صعود حزب العمال أدى إلى تراجع كبير لهذا الحزب، وأصبح حزباً ثانوياً رغم صعوده النسبي بين أعوام ١٩٢٥ - ١٩٣٥. واستطاع أن يعود إلى الحكم متحالفاً مع حزب العمال. وفي الخمسينات انحصر تأثير هذا الحزب كثيراً، ولكنه عاد إلى الظهور من جديد في السبعينات، إذ حصل عام ١٩٧٤ على (١٩,٣) % من أصوات البريطانيين، لكنه لم يحصل سوى على (١٤) مقعداً، بسبب نظام الانتخاب الأغلي على دورة واحدة المطبق في بريطانيا. وفي عامي ١٩٧٧ - ١٩٧٨ تحول إلى حزب داعم لحزب العمال، ثم انقسم على نفسه، وشكّل فريق منه مع فريق منشق عن حزب العمال حزباً جديداً هو "الحزب الليبرالي الديمقراطي" عام ١٩٨١. واستطاع هذا الحزب الجديد أن يحصل في انتخابات ١٩٩٢ على (١٧,٨) % من الأصوات مقابل (٢٠) مقعداً. مقابل (٢٧٠) مقعداً للعمال و (٣٣٦) مقعداً للمحافظين.

إلى جانب هذا الحزب يوجد في بريطانيا العديد من الأحزاب الصغيرة. فعلى الصعيد الوطني يمكن ذكر "حزب الخضر"، الذي لم يحصل في انتخابات ١٩٩٢ سوى على (١,٣) % من الأصوات. و"الحزب الشيوعي البريطاني" الذي لم يستطع مطلقاً أن يتمثل في مجلس العموم البريطاني. أما على الصعيد المحلي فهناك أحزاب قومية محلية أهمها: "الحزب الوطني الاسكتلندي"، وينحصر تأثيره في

اسكتلندا، وحصل في انتخابات ١٩٩٢ على ثلاثة مقاعد. و"الحزب السويطي
الغالي"، الذي حصل على أربعة مقاعد في آخر انتخابات.

المبحث الثالث

ونئيس الدولة

Chef de L'Etat

رئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية.
وإلى جانبه رئيس الحكومة *Chef de government* (رئيس مجلس الوزراء)
ويكون الأخير مسؤولاً عنه، إذ أنه يخضع لإرشاداته وتوجيهاته. ورئيس الدولة هو الملك
في الحكومات الملكية، ورئيس الجمهورية في الحكومات الجمهورية.

المطلب الأول

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

المبدأ السائد في النظم السياسية البرلمانية هو "عدم مسؤولية رئيس الدولة".
وقد نشأ هذا المبدأ في إنكلترا على أساس فكرة مؤداها أن "الملك لا يخطئ"، ومصادم
الملك لا يخطئ فإنه غير مسؤول. وهذه القاعدة هي من القواعد المستلم بها في القانون
العام الإنكليزي. وإذا كان الملك غير مسؤول فإنه يتعين أن تكون هناك هيئة أخرى
تحمل المسؤولية. هذه الهيئة هي الوزارة التي يقع عاتقها عبء المسؤولية عن الأعمال

التي تصدر باسم رئيس الدولة. ومبدأ عدم مسؤولية الملك ليس مقصوراً على المسائل الجنائية، وإنما يمتد كذلك ليشمل تصرفاته السياسية، "فذاً الملك مصونة لا تمس".

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

تترتب على مبدأ "عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني" نتائج مهمة يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً. الملك يسود ولا يحكم: الأمر الذي يعني انتقال اختصاصات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة، فـرئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني لا يستطيع التصرف بنفسه، إذ إن له سلطات اسمية فقط، والسلطة لا تكون إلا إذا كانت هنالك مسؤولية، وهو مسؤول يُعبر عنه عن نفسه بمبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية"، وبناء عليه فإن رئيس الدولة لا يقوم بوضع السياسة العامة للدولة بنفسه، ولا يضع مشروعات القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يت في أمر من الأمور وفقاً لميوله وسياسته الخاصة، فهذه الأمور جميعها متركبة للوزارة المسؤولة أمام البرلمان.^{٤١}

٤١ - وقد بالغ البعض في مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولم يقصروا الأمر على عدم المسؤولية السياسية، وإنما القول أيضاً بعدم المسؤولية الجنائية. فإذا فشل الملك أحد الوزراء فإن رئيس الوزراء يسأل عنه، أما إذا فشل رئيس الوزراء فلا أحد يسأل عنه؟ وما لا شك فيه أن هذه العبارة قد قيلت للتدليل على مدى عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولا يراد بها معناها الحقيقي، لأنها تتعارض مع المبادئ القانونية، ولا سيما مبدأ "المسؤولية الشخصية".

ثانياً. لا يستطيع رئيس الدولة العمل منفرداً:

وهي نتيجة تترتب على عدم تمتع رئيس الدولة باختصاصات فعلية، وإنما مجرد اختصاصات "اسمية" يمارسها بوساطة وزرائه. وهكذا فإن توقيع رئيس الدولة على أي تصرف يتعلق بشؤون الدولة لا يكون ملزماً من الناحية القانونية، إلا إذا تأيّد ذلك بتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص.

المطلب الثالث

الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

مؤدى الوضع الدستوري في النظام السياسي البرلماني أن اختصاصات رئيس الدولة هي مجرد اختصاصات "اسمية" أما التصرف الفعلي فإنه من حسق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. إلا أنه من المتفق عليه أن رئيس الدولة في النظام البرلماني إنما يتمتع بحقين على جانب كبير من الأهمية يمارسهما بنفسه، ومن شأنهما تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية التي يرأسها، والسلطة التشريعية التي يتولاها البرلمان. هذان الحقان هما: تعيين الوزراء وعزلهم، وحل البرلمان، يضاف إليهما حق ثالث هو حق رئيس الدولة في تصديق القوانين:

أولاً. تعيين الوزراء وعزلهم:

يقتصر هذا الحق عملياً على اختيار رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة، إذ يتولى الأخير بعد ذلك مهمة اختيار الوزراء الذين يعرض أسمائهم على رئيس الدولة، ليقرّ هذا الاختيار، ويوافق على تشكيل الوزارة مصدراً لأوامره بذلك. لكن حرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزارة ليست حرية مطلقة، ذلك أنها مقيدة بالأغلبية البرلمانية، إذ يتعين عليه أن يدعو أحد زعماء الأغلبية لتولي رئاسة الوزارة، ومباشرة شؤون الحكم، ذلك أن بقاء الوزارة في الحكم إنما يتوقف على مدى تمتعها بثقة البرلمان، واستمرار هذه الثقة، ولذلك تقتضي الحكمة أن يكون رئيس الوزارة زعيم الأغلبية البرلمانية، لأن الأغلبية تستطيع أن تحمي زعيمها من التيارات المعادية، وأن تؤيد سياسته، وتقف إلى جانبه، وأن تحبط مناورات المعارضة التي تسعى دائماً إلى إخراج مركز الوزارة لتسحبها عن الحكم والحلول محلها.

يترتب على ما تقدم أن رئيس الوزارة يكون شبه مفروض على رئيس الدولة. لكن رئيس الدولة يكون حراً في تصرفه -إلى درجة ما- عندما لا تكون في البرلمان أغلبية قوية، يحصل ذلك حينما تكون المقاعد البرلمانية موزعة بين أحزاب متقاربة في القوة. ففي هذه الحالة يستطيع رئيس الدولة اختيار رئيس الوزارة من أي حزب، ويكون أساس الاختيار هو التقدير الشخصي لرئيس الدولة في كفاءة من يختاره لرئاسة الوزارة.

كما يحق لرئيس الدولة عزل الوزارة، إلا أن هذا الحق -كحق التعيين- مقيد بموقف الأحزاب في البرلمان. وبعبارة أخرى، لا يواجه رئيس الدولة بصعوبة فيما لو أقال وزارة غير مؤيدة من قبل البرلمان، إنما تنفق الإقالة في هذه الحالة مع رأي البرلمان. أما في الحالات التي تكون فيها الوزارة مؤيدة من قبل البرلمان فإن أقدم رئيس الدولة على

إفالتها يعدّ خطأ منه. وهذا الخطأ يؤدي إلى وضعه في موقف حرج، لأنه هذا التصرف يعارض سيادة الأمة، ولا يحترم إدارة ممثليها في البرلمان.^{٤٢}

ثانياً. حل البرلمان : *Dissolution Présidentielle*

إذا أقدم رئيس الدولة على إقالة الوزارة المؤيدة من قبل البرلمان، وتعيين وزارة الأقلية كبديل لها، فإنه يتبع ذلك حل البرلمان. والسبب في ذلك هو طرح الموضوع على الشعب لاستفتاءه واستطلاع رأيه في تصرف رئيس الدولة. ويسمى حل البرلمان في هذه الحالة "حلاً رئاسياً". هذا الحل هو ثاني الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني،^{٤٣} فإن أسفرت نتائج الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة من حزب الأقلية، فإن هذا يعني أن تصرف رئيس الدولة كان سليماً، وإن لم تكن نتيجة الانتخابات كذلك، فإن هذا يدل على عدم صحة تصرف رئيس الدولة، مما يعني وجوب استقالة الوزارة الجديدة من حزب الأقلية، وتعيين وزارة جديدة من الحزب المنتصر في الانتخابات.^{٤٤}

٤٢- في الحالة التي يقوم فيها رئيس الدولة بإقالة وزارة مؤيدة من أغلبية البرلمان، وتعيين وزارة جديدة من حزب الأقلية، فإنه يتعين عليه التوجه إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وذلك لاستفتاء الشعب في التصرف الذي أتمه. فإن أسفرت الانتخابات عن فوز حزب الوزارة المقالة فإنه يتعين في هذه الحالة تشكيل الوزارة من هذا الحزب، وهذا يعني أن موقف رئيس الدولة لم يكن مؤيداً من قبل الشعب، الأمر الذي قد يجعل رئيس الدولة في موقف محرج للغاية.

٤٣- يختلف الحل الرئاسي عن الحل الوزاري من حيث صاحب الحق في استخدام كل منهما. فالحل الرئاسي يمارس من قبل رئيس الدولة أما الحل الوزاري *Dissolution ministérielle* فإنه يمارس من قبل الوزارة عند حدوث نزاع بينها وبين البرلمان، وذلك لتحكيم هيئة الناخبين (الشعب) في موضوع هذا النزاع، وفيما إذا كانت تؤيد البرلمان (فوز الأغلبية البرلمانية) أم الوزارة (فوز المعارضة).

٤٤- ومن الأمثلة التي توضح هذه الحالة ما حدث في فرنسا سنة ١٨٧٧ عندما أقال الرئيس "مكماهون" وزارة Jules Simon المؤيدة من أغلبية أعضاء مجلس النواب الفرنسي. وقد قام "مكماهون" بتعيين وزارة من الأقلية برئاسة Broglie Fourtou. عمد "مكماهون" إلى حل مجلس النواب بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ (وفقاً للإجراءات الدستورية المتبعة في ذلك الوقت). أسفرت نتائج الانتخابات عن انتصار الأغلبية القديمة، الأمر الذي اضطر وزارة Broglie إلى الاستقالة، وتولّى حزب الأغلبية الحكم برئاسة Roche bout، وبعثاً لذلك أصبح رئيس الدولة في موقف محرج، مما اضطره إلى الاستقالة بعد فترة قصيرة. ولم يقدم أحد من رؤساء

ويذهب العميد "هوريو" إلى القول إن حق الحل في النظام البرلماني ليس مسن شأنه تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط، وإنما من شأنه تحقيق التوازن بين ثلاث سلطات طالما أن سلطة "هيئة الناخبين" تقوم بدور الحكم لحل النزاع القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.^{٤٥}

ومما تجب الإشارة إليه أخيراً، أن حل البرلمان -سواء كان حلاً رئاسياً أم برلمانياً- إنما يحاط في أغلب الأحيان بضمانات دستورية تكفل عدم إساءة استعماله، من هذه الضمانات:^{٤٦}

- ١- يجب أن يشمل مرسوم الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية محددة.
- ٢- يجب أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي دعت إلى حل البرلمان.
- ٣- وجوب استقالة الوزارة التي وقّعت مرسوم الحل، وتعيين وزارة جديدة تقسم بالإشراف على الانتخابات.
- ٤- دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع بعد إتمام إجراءات الانتخابات.
- ٥- عدم حل المجلس الجديد للأسباب التي حل المجلس القديم من أجلها

الجمهوريات الفرنسية بعد هذا التاريخ إلى الفجوة لاستخدام حق الحل، خشية من تكرار ما جرى مع الرئيس "مكماهون".

ومع ذلك فقد حدث في مصر أن قامت وزارة "زبور باشا" بحل البرلمان، لكن الانتخابات الجديدة جاءت بالوجه نفسه تقريباً. فلما جاء رئيس الوزارة لحضور جلسة افتتاح البرلمان، قام بإعلان حل المجلس المنتخب من جديد -رغم المنع الدستوري- وأمر الجنود بإخلاء مبنى البرلمان من النواب وإغلاقه، الأمر الذي حدا بالنواب إلى عقد اجتماعهم في أحد الفنادق الكبرى، متمسكين بعدم دستورية قرار الحل، مقررين سحب الثقة من الحكومة. ولعل إساءة استعمال حق الحل من قبل الحكومات المختلفة في مصر، حيث لم يكمل برلمان واحد مدته القانونية من سنة ١٩٢٣ إلى سنة ١٩٧١، هو الذي حل واضعي دستور ١٩٧١، إلى تضييق الدستور نصاً بعدم جواز حل البرلمان إلا بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. انظر: د. محمد مرعني حوري - المرجع السابق - ص ٢٠٠.

٤٥- l'existence du droit de dissolution prouve que le jeu du gouvernement parlementaire n'est pas seulement un équilibre à deux pouvoirs : exécutif et la législatif, mais qu'en réalité il est un équilibre à trois puisque le pouvoir de suffrage, peut être ainsi appelé à trancher un conflit. Précis de droit Constitutionnel , 1929 . p. 367.

٤٦- د. رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ٢٦٨.

ثالثاً. التصديق على القوانين: *Droit de sanction*

تقرر دساتير غالبية الدول التي تنهج النهج البرلماني في سياستها، حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين. تبعاً لذلك يكون لرئيس الدولة حق الموافقة على القانون الذي سنّه البرلمان، أو عدم الموافقة عليه. فإن رفض التصديق انعدام وحسود القانون.

يعد "حق التصديق" مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية المقررة أساساً للبرلمان.^{٤٧}

ويذهب بعض الفقهاء إلى القول بتعارض "حق التصديق" مع المبادئ الديمقراطية التي تؤكد بأن الأمة هي مصدر السلطات، فالبرلمان يمثل الأمة، ويجب أن لا يكون هناك أي معقب على تصرفاته من قبل أية هيئة أخرى. ولعلّ هذا ما يفسر لنا تعطل استخدام هذا الحق - عملياً - من قبل رؤساء الدول ذات النظم البرلمانية، ففي إنكلترا لم يستعمل هذا الحق منذ سنة ١٧٠٧، وفي بلجيكا لا يلجأ الملك إلى استخدام هذا الحق إلا في حالات نادرة جداً.^{٤٨}

نخلص مما تقدم إلى أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو مجرد "رمز" يجسد الدولة، دون أن يكون له دور فعلي في الحياة السياسية. ومع ذلك فإنه يتمتع بنفوذ أدبي ومعنوي. وقد يتمتع ببعض النفوذ السياسي في النظم الجمهورية، وذلك فيما يتعلق بشؤون الحكم والسياسة العامة. وهذا مرده قوة شخصية رئيس الدولة، ومدى خبرته السياسية.^{٤٩} وبعبارة أخرى، قد يكون لرئيس الدولة دور حيوي في بعض الأحيان، ولا سيما في الحالات التي يكون فيها هذا الرئيس منتخبا، أو عندما يكون

٤٧- يختلف حق التصديق عن حق الاعتراض *droit de veto* الذي قد يتقرر أحياناً لرئيس الدولة، إذ لا يترتب على حق الاعتراض إلا مجرد وقف نفاذ القانون لمدة معينة، وللغلب على حق الاعتراض يستطيع الرئيس إعادة إقرار القانون مرة ثانية بأغلبية خاصة تنص عليها الدساتير عادة. ولا يعد حق الاعتراض عملاً تشريعياً بل تعبيراً عن رأي.

٤٨- د. محمد كامل ليلة- المرجع السابق- ص ٦٤٢.

٤٩- د. جورج شفيق ساري- المرجع السابق- ص ٢٢٥.

البرلمان ضعيفاً بسبب الانقسامات، وعدم وجود حزب يتمتع بأغلبية مؤثرة. وفي دول العالم الثالث يتمتع رؤساء الدول -ملوكاً كانوا أم رؤساء جمهوريات- بمسلطات قوية إن لم تكن مطلقة، حتى وإن وصفوا نظمهم بأنها نظم برلمانية.



المبحث الرابع

الوزارة

انبثقت الوزارة -تاريخياً- عن مجلس الملك الخاص. فمنذ القرن السابع عشر كان الملك يحيط نفسه بعدد محدود من المستشارين الخاصين، وتاريخياً... وككل المؤسسات البريطانية التي لم تنشأ بقانون، أو بتاريخ محدد... أخذ قسم من هذا المجلس يختص بمناقشة الأمور الأساسية، ثم استقل عن الملك، وبدأ يأخذ قراراته بدون وجوده، وانتهى بأن يشكل فريق عمل مسؤولاً أمام البرلمان، وهو ما شكّل الحكومة. والسبب في استقلالية هذا الفريق -أو ما أصبح يسمى بالحكومة- يعود إلى عدم مسؤولية الملك كونه لا يخطئ. ومنذ القرن الثامن عشر، ظهر تقليداً مفاده ضرورة أن تكون السلطة أو الحكومة مسؤولة انطلاقاً من مبدأ "تلازم المسؤولية حيث تكون السلطة"، وذلك هو المبدأ الأساسي للنظام البرلماني.

وتتكون الوزارة في بريطانيا اليوم من عدد كبير من الوزراء، قد يزيد عن المئة، كما هو الحال مع وزارة "جون ميجر" لعام ١٩٩٠، إلا أن جميع هؤلاء الوزراء غير منساويين، فتشكل الوزارة معقداً بشكل كبير على نحو ما سنرى.

وعلى وجه العموم يمكن القول إن الوزارة في مختلف النظم البرلمانية إنما تتكون من زعماء حزب الأغلبية، أو على الأقل تكون مؤيدة من أغلبية أعضاء البرلمان. وتقوم هذه الوزارة بتصرف شؤون الدولة على النحو الذي يرتضيه البرلمان، أو أغلبية أعضائه، لكي تحوز بشكل دائم على ثقته. والوزارة في النظام البرلماني هي حجر الزاوية فيه، فهي تمثل البرلمان لدى رئيس الدولة، كما أنها تخيمن على تصرف جميع

شؤون الدولة، فجميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة إنما تمارس فعلياً من قبل الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.^{٥٠}

المطلب الأول

خصائص الوزارة في النظام البرلماني

أولاً. اختيار الوزارة من حزب الأغلبية:

وإذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين فإن الاختيار يكون من حزب الأغلبية في مجلس النواب. ويفضل أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان - وإن لم يكن هذا الأمر حتمياً - فالملحوظ علمياً أن الوزراء يكونون في أغلب الأحيان أعضاء في البرلمان. هذه القاعدة مستقرة في النظم البرلمانية حتى في حال عدم وجود نصوص دستورية صريحة تقررها، إذ إن العرف قد جرى على اتباعها.^{٥١}

وينشأ عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة حدوث تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يكون للوزراء - بحكم عضويتهم في البرلمان - حق حضور جلسات البرلمان، والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، والدفاع عن سياسة الحكومة. كما أن لهم حق التصويت عند أخذ الآراء في المسائل المطروحة للمناقشة.

٥٠ - من أمثلة هذه السلطات: تعيين الموظفين وعزلهم، وتصديق المعاهدات، وحل البرلمان وتأجيله، والعفو عن المحكوم عليهم، وقيادة الجيش...

٥١ - خلافاً لما هو عليه الحال في النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات.

ثانياً. تكوين وحدة:

يشكل الوزراء مجلساً يطلق عليه اسم "مجلس الوزراء" يرأسه شخص يدعى "رئيس الوزراء" أو "الوزير الأول".^{٥٢} هذا المجلس يشكل وحدة قائمة بسذاها لإدارة شؤون الدولة، ورسم السياسة العامة لها، وإصدار القرارات المهمة، والعمل على تحقيق الانسجام بين الوزارات المختلفة. وهذا هو الذي تقع على كاهله المسؤولية التضامنية، لأنه يضم أعضاء لوزارة ويجعل منهم عضواً لا يتجزأ.^{٥٣}

ثالثاً. وجود تجانس بين أعضاء الوزارة:

من الضروري أن يكون هناك تجانس بين أعضاء الوزارة، لكي تسهل مهمتها، وتتمكن من أداء أعمالها بيسر. هذا التجانس يتحقق بقيام رئيس الوزارة باختيار وزرائه من رجال حزبه الذين يثق بهم، والذين تكون لديهم رغبة صادقة في التعاون معه. ومما تجب الإشارة إليه أن مبدأ "التجانس" قد يختفي، وبالتالي نكون أمام وزارة غير متجانسة.^{٥٤}

٥٢- لا وجود لمجلس الوزراء في النظام الرئاسي، وبالتالي لا يوجد رئيس للوزارة مستقل عن رئيس الجمهورية. وبعبارة أخرى، يمارس رئيس الدولة الوظيفتين معاً، فالسلطة مركزة تماماً في يده.

٥٣- إذا حضر رئيس الدولة اجتماع مجلس الوزراء فإن المجلس يطلق عليه اسم "مجلس الوزراء" وإن لم يحضر سمي "مجلس الوزارة". وفي حال حضور رئيس الدولة للاجتماع فإنه يرأس الجلسة، ويوجه الاجتماع، ويدي رأيه في المسائل المطروحة. فإذا تمت عملية التصويت فإن رئيس الدولة يتمتع عن إعطاء صوته، وإن كان الواقع العملي يؤكد في هذه الحالات أن قرارات المجلس تتأثر بوجهة نظر رئيس الدولة، لما له من نفوذ أخلاقي كبير.

٥٤- من أمثلة الوزارات غير المتجانسة:

* الوزارة الإدارية أو وزارة الأعمال: *Cabinet de d'affaires* وهذه الوزارة تتكون من وزراء غير متحابين في مبادئهم. وتولي الوزارة إدارة شؤون الحكم لفترة قصيرة، وذلك إلى أن تعود الأمور إلى مجراها الطبيعي، فتسلم مقاليد الحكم وزارة من حزب الأغلبية.

* وزارة التآزر كبير *Cabinet de concertation* وتآلف هذه الوزارة من أحزاب متقاربة في مبادئها السياسية، ومتشابهة في وجهات النظر.

* وزارة الاتحاد المقدس: *Cabinet sacrée d'union* وتتكون هذه الوزارة من أعضاء ينتمون لأحزاب مختلفة، ويناط بهذه الوزارة عادة القيام بمهمة وطنية كبيرة، كمواجهة أزمة مالية أو حالة حرب.

رابعاً - مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان:

يمكن للنواب أن يُرغموا الوزارة على الاستقالة عن طريق التصويت على سحب الثقة، فالمسؤولية السياسية للوزارة هي " قدرة البرلمان على عزل أعضاء الوزارة". يتم تحريك المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان تبعاً لطريقتين: إما أن تكون المبادرة من الحكومة نفسها، أي أن تطرح الثقة بنفسها بناءً على سياساتها العامة، أو على نص قانوني معين عن طريق ما يسمى بـ "سؤال الثقة"، وإما أن يأخذ البرلمان المبادرة، وتسمى عندها "عريضة سحب الثقة". والمسؤولية السياسية للوزارة هي مسؤولية جماعية، بمعنى أن التصويت السلي للبرلمان يصيب الحكومة بأكملها، ويُجبرها على الاستقالة. والوزارة متضامنة، فإذا تعرض أحد الوزراء للنقصد، فعلى الوزارة بأكملها أن تتضامن معه. على أنه يمكن لرئيس الوزارة أن يتخلى عن وزير يعارضه البرلمان بسبب فعل شخصي. ويتم تحريك المسؤولية أمام مجلس واحد، هو المجلس الذي يتم انتخابه بالاقتراع الشعبي المباشر، كونه الممثل للشعب الذي تكمن فيه سيادة الدولة.

هذه المسؤولية هي أهم ما يميز النظام السياسي البرلماني عن غيره من أنظمة الحكم، فالمسؤولية السياسية، وحق الحل، هما أساس النظام البرلماني، وبمعنى آخر، لا وجود للنظام البرلماني دونهما. وإلى جانب المسؤولية السياسية للوزارة هناك ما يسمى بـ "المسؤولية المدنية" التي يلتزم على أساسها الوزير بتعويض الضرر الذي قد ينجم عن تصرفاته. يضاف إلى ما تقدم "المسؤولية الجزائية"، والتي توجب مساءلة الوزراء عن الجرائم المقررة من قبلهم، ومعاقبتهم عليها، سواء كانت هذه الجرائم متعلقة بسأدانهم لوظائفهم، أو أنها كانت من قبيل الجرائم العادية التي يعاقب عليها القانون بمقتضى أحكام النصوص الجزائية.

خامساً - المجلس الملكي الخاص:

يوجد في بريطانيا مؤسسة متميزة عن الوزارة، لكنها لا تتمتع بالاستقلال الكامل عنها هي "المجلس الملكي الخاص" الذي يفترض به إعطاء الاستشارات للملك. ويتألف هذا المجلس من عدد كبير من الأعضاء (٤٠٠ تقريباً) يعينون لمدة الحياة من قبل الوزارة وهم: الوزراء والوزراء القدامى، كبار رجال الكنيسة، الشخصيات السياسية والإدارية، القضاة، رجال الأعمال، وبعض شخصيات الكومنولث.

لعب هذا المجلس دوراً مهماً في الماضي، وكان يتألف في البداية من مستشاري الملك، حتى إن الحكومة المصغرة كانت في بادئ الأمر إحدى شعب (غرف) المجلس الخاص، يجمع الأعضاء الأكثر نفوذاً في المجلس. ويجتمع المجلس برئاسة لورد يسمى "اللورد رئيس المجلس". وكانت له صلاحيات كبيرة ومتشعبة، فعلى الصعيد السياسي تتخذ في هذا المجلس الإعلانات الكلية الخاصة مثلاً بدعوة البرلمان إلى الانعقاد أو حله. كما تُقر فيه الأنظمة التي تشبه "المراسيم التشريعية". أما على الصعيد الإداري، فسلطان تعيين كبار الموظفين إنما يتم بداخله. وفي الواقع فإن الصلاحيات السياسية والإدارية للمجلس تُمارس من قبل أعضاء الحكومة "حصرياً"، أما بقية الأعضاء فإنهم يوافقون دون أي نقاش. ويكفي أن يحضر ثلاثة أعضاء لتكون الجلسة قانونية. ويوقع الملك هذه القرارات. بالإضافة إلى ذلك هناك صلاحيات قضائية. ومنذ عام ١٨٤٣، أنشأت داخله "لجنة قضائية" تعد أعلى غرفة في التنظيم القضائي، تتشكل من أعلى القضاة، كانت "المحكمة الاستئنافية العليا بالنسبة للمستعمرات"، ولكن بعد فقدان بريطانيا لمستعمراتها، تقلص دور هذه الغرفة بشكل كبير.

وعلى وجه العموم، فإن المجلس الخاص للملك قد فقد صلاحياته تدريجياً، هذه الصلاحيات التي تحولت للحكومة المصغرة. ويقتصر عملياً دور هذا المجلس الآن على وظيفتين أساسيتين: فهو يجتمع في جلسة عامة للموافقة على زواج الملك، ولسماع خطاب اعتلاء العرش.

المطلب الثاني

صلاحيات الوزراء في المملكة المتحدة

تجب الإشارة ابتداءً إلى أن النظام البرلماني إنما يقوم على "ثنائية السلطة التنفيذية"، أي وجود رأسين فيها: رأس يمثل رئيس الدولة (ملكاً كان أم رئيساً)، ورأس تمثل الوزارة التي تتكوّن من رئيس الحكومة ووزرائه. لكس ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الكلاسيكي هي شكلية، لأن دور رئيس الدولة في هذا النظام هو دور فخري، إنه يجسّد الأمة، ويصدر القوانين، ويوقع على المراسيم، ويقترّ المعاهدات، ويعين رئيس الوزارة و الوزراء، ويمكنه أن يحلّ البرلمان. على أنه لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بشكل رمزي، فإتخاذ القرارات يتم من قبل الحكومة، وما على الرئيس إلا الخضوع لها، وتوقيع قراراتها.

إذاً لا يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني الكلاسيكي أية صلاحيات مهمة بشكل مباشر، بل بوساطة الوزارة، من خلال توقيع الوزارة الإضافي على قرارات الرئيس، وبالمقابل فـرئيس الدولة يعدّ غير مسؤول سياسياً عن أعماله أمام البرلمان، إنّه رمز استمرارية الدولة.

أولاً - الوزير الأول:

تاريخياً كان على الوزير الأول وحكومته التمتع بثقة مزدوجة من الملك ومسن البرلمان، فالوزارة كانت في بداية الأمر مجرد جهاز استشاري للملك يسميها ويعزلها كما يشاء.

الوزير الأول هو الذي ينأس الحكومة، وقد أخذ هذه الوظيفة بشكل تقليدي. ويعتقد الفقهاء أنها ابتدأت مع *WALPOLE* (١٧٢٤ - ١٧٤٢)، ولكنها تأكدت وأصبحت رسمية عام ١٩٠٥.

يُعين الوزير الأول من قبل الملك، ومنذ عام ١٨٩٤ أصبح الملك ملزماً بتعيين زعيم حزب الأغلبية. لذلك يمكن القول إن الوزير الأول يختار عملياً من قبل الناحيين، وليس من قبل الملك، فالناخب البريطاني لا ينتخب في الانتخابات النيابية فقط، بل أولاً - وقبل كل شيء - حزبه ورئيس حزبه الذي سيصبح رئيساً للوزراء.

وإلى جانب كونه وزيراً أولاً، من الممكن أن تسند إليه حقائب أخرى، مثل "تشرشل" الذي تسلم وزارة الدفاع، بالإضافة إلى منصبه كوزير أول. و"مكدونالد" الذي تسلم وزارة الخارجية. أما "ويلسون" فقد تسلم أيضاً وزارة الاقتصاد. على أن تسلم الوزير الأول لوزارات أخرى تبقى حالات نادرة في التاريخ البريطاني. في المقابل، فالوزير الأول هو حكماً اللورد الأول للخزينة، أي وزير المالية. ولكن هذا التقليد انقطع سنة ١٩٠٢ مع اللورد "سالمسوري" عندما عُيّن مساعداً لوزير المالية، ثم أصبح الوزير الفعلي لتلك الوزارة. نشير أخيراً إلى أن السوزير الأول هسو الرئيس الإداري الأعلى في النظام البرلماني.

نظرياً - وكما تشير تسميته - ليس إلا الأول بين متساوين، لكنه عملياً هو الرئيس الحقيقي للحكومة، لأن الانتخابات تتم باسمه، أي أن المواطنين يختارون بين هذا الرعيم أو ذاك كونه زعيم الحزب. يعين الوزراء بعد الموافقة الشسكية للملك، ويمكنه استحداث وزارات جديدة. وإلى جانب رئاسته للحكومة، فإنه يحدد جدول الأعمال، ويوجه المناقشات، ويراقب تطبيق سياسة الحكومة، وهو في الوقت نفسه قائداً للجيش، والمسؤول فعلياً عن السياسة الخارجية. أخيراً هو الذي يعين جميع كبار الموظفين، ويحل مجلس العموم، والمجالس البلدية. ويمكن القول إن الحكومة - بكامل أعضائها - متحصلة بالوزير الأول، لأنه يشرف على السياسة العامة للحكومة وعلى سياسة وزرائه، بوصفه المسؤول السياسي الأول أمام البرلمان، لأنه زعيم حزب الأغلبية. ومما ساهم في تكريس زعامة الوزير الأول هو الانضباطية الشديدة التي تتمتع بها الأحزاب البريطانية.

ثانياً - الوزراء وأمناء الدولة:

يشكل الوزراء وأمناء الدولة النواة الأساسية للحكومة. ويوجد نوعان من الألقاب: الوزراء بالمفهوم الضيق (الذين يرأسون وزارات معينة)، وأمناء الدولة الذين يرأسون "مصالح عامة" office. هذا التمييز في الألقاب يعود إلى تساريخ إنشاء الوزارات أو المصالح. فالمصالح وجدت تاريخياً قبل الوزارات. ففي بريطانيا كانت الوزارات المهمة والقديمة تسمى جميعها باسم "مصالح". وتم تسمية السوزراء وأمناء الدولة، من قبل الوزير الأول، من بين أعضاء الحزب الذي ينتمي إليه.

في البداية كان أعضاء الحكومة يُسمون من خارج البرلمان، كي لا يؤثر الملك في السلطة التشريعية. ولكن في أواخر القرن السابع عشر، ولكي يتصالح الملك مع البرلمان أصبح يختار أعضاء الحكومة من داخله، وبذلك أصبح جميع الوزراء الفعليين مختارين من بين النواب. إلا أنه في عام ١٩٣٧ صدر قانون يجبر الوزير الأول على اختيار ثلاثة وزراء على الأقل من بين اللوردات. ووزير العدل هو لورد حكماً، وهو في الوقت نفسه رئيس لمجلس اللوردات. وتقدر الإشارة إلى أن نكل وزير - أو أمين

دولة - مساعد يسمى "مساعداً برلمانياً"، يقوم بدور صلة وصل بين الوزارة، التي يعين فيها وبين البرلمان. يحضر هذا المساعد جلسات البرلمان، ويجيب عن الأسئلة الشفهية التي تتعلق بوزارته. كما أن هذا المساعد قد يشرف على بعض شؤون الوزارة بناء على تفويض من الوزير المختص.

كان الدافع إلى إنشاء منصب مساعد وزير للشؤون البرلمانية هو أنه لا يحق للوزير الدفاع عن سياسة حكومته، أو إدارة وزارته، إلا أمام المجلس الذي ينتمي إليه، وذلك بحسب التقاليد البرلمانية البريطانية. فالوزير، إذا كان نائباً، يجب أن يكون مساعده لورد، والعكس بالعكس. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يسمح للوردات بالترشح لمقاعد مجلس العموم، وكذلك الحال بالنسبة للوزير الأول، الذي يجب أن يكون حكماً من مجلس العموم. لذلك اضطر "دوغلاس هيوم" للاستقالة عام ١٩٦٣ من مجلس اللوردات لكي ينتخب عضواً في مجلس العموم، في انتخابات فرعية، كي يتمكن من ممارسة مهماته كوزير أول.

ثالثاً - الوزراء الفخريون:

يعزى وجود هذا النوع من الوزراء إما إلى التقاليد، حيث إن عدد الوزارات لم يعد لها وجود، إلا أن التقاليد البريطانية مازالت تسمى لتلك الوزارات وزراء، وإما إلى تطور الحياة البرلمانية. والوزراء هم نوعان: الوزراء الذين يمارسون وظائف فخرية، كالثورد حامل الخاتم الخاص، واللورد مستشار "دوقيه مانشستر"، والثورد رئيس المجلس الخاص... والأعضاء البرلمانيون *Junior Ministers*، وهم يساعدون الوزراء في قسم من مهماتهم، وعادة يكون هؤلاء من النواب الشباب، الذين يتدربون على إدارة شؤون الحكم. غير أن هذا النوع من الوزراء الفخريين لا يحضرون جميع جلسات الحكومة. ولو أضفنا هؤلاء إلى عدد أعضاء الحكومة الفعلية لبلغ العدد ١٥٠ عضواً تقريباً.

رابعاً - الحكومة المصغرة:

إن العدد الكبير لأعضاء الحكومة يجعل عملها غير فعال، لذلك نجد أن الحكومة العاملة، والتي تمثل السلطة الحكومية، هي مصغرة جداً، وقد لا يتجاوز عدد أعضائها العشرين عضواً، ويقتصر هذا العدد في الأزمات إلى أقل من ذلك بكثير، يطلق على هذه الحكومة المصغرة اسم السـ "كابينت". في عام ١٩١٤ كان عدد أعضاء هذه الحكومة خمسة فقط، وهم وزراء: الخارجية، والدفاع، والاقتصاد، والتسوين، والمواصلات. وأثناء الحرب العالمية الثانية تراوح عدد أعضاء هذه الحكومة بين (٥) و(٨) وزراء.

و الوزارة المصغرة منبثقة عن الحكومة، وتضم الوزارات السياسية، ويستـم اختيار أعضاء هذه الوزارة وإقالتهم من قبل الوزير الأول. وإذا كانت الوزارات الأساسية موجودة داخل هذه الوزارة، فإن الوزارات التي تتشكل منها هذه الحكومة المصغرة تختلف بين وزارة وأخرى. فمثلاً قد تكون وزارة العمل أو المواصلات مسـن الوزارات الداخلة في الحكومة المصغرة في هذه الوزارة، ثم من الممكن أن تصبح خارجها في وزارة لاحقة. إلا أن هناك عدداً من الوزارات الأساسية ثابتة مثل وزارة المالية، الخارجية، الداخلية، والدفاع. وجرى العادة في بريطانيا أن تحوي الحكومة المصغرة ممثلي التيارات داخل الحزب الحاكم.

إن الحكومة المصغرة هي مركز التنظيم والقرار الحكوميين، وهي جهاز جماعي توضع تحت سلطة الوزير الأول، وأعضاؤها متضامنون، وقراراتها المتخذة بعد المداولة تلزم الجميع. لذلك، فمسؤوليتها مسؤولية جماعية. وهذه المسؤولية تمتد إلى جميع الوزراء أعضاء الحكومة ممن لا يشاركون في اتخاذ القرارات. على أنه، لا يسـد من التذكير أن المسؤولية السياسية لهذه الحكومة تبقى مسؤولية شكلية أمام البرلمان بسبب تمتعها بالأغلبية داخل مجلس العموم. لذلك، فالمسؤولية تكون أكثر أهمية أمام الناخبين، لأن هؤلاء هم الذين يحق لهم سحب الثقة أثناء الانتخابات.

تجتمع الحكومة دورياً مرة كل أسبوع في مقر الوزير الأول، وغالباً ما يستمر عملها من خلال اللجان الوزارية الدائمة التي تضم عدداً من الوزراء. مثل لجنة الدفاع المدني، لجنة السياسة الاقتصادية، لجنة الإنتاج ولجنة التشريع. وهذه اللجان تلعب دوراً مهماً بالنسبة للقرارات الحكومية، وخاصة لجنة التشريع التي تختص بتحضير مشروعات القوانين.

ويتمتع الوزير الأول والحكومة المصغرة بجميع الصلاحيات التي يمتلكها الملك في بدايات النظام البرلماني، ولا تعود هذه الصلاحية لإرادة المسك أو البرلمان أو الأحزاب، بل إن السلطة الواسعة التي تتمتع بها الحكومة المصغرة تعود بصورة أساسية إلى الشعب عن طريق الانتخاب، فالشعب هو من يختار الوزير الأول وبالتالي الوزراء. ويمكن أن نميز بين نوعين من الصلاحيات التي تمارسها الحكومة المصغرة، الصلاحيات الإجرائية، والصلاحيات التشريعية.

* الصلاحيات الإجرائية: تعود للحكومة المصغرة جميع الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية، فإلى جانب رسم السياسة العامة للدولة، واتخاذ الإجراءات لتنفيذها، فهي المسؤولة عن الإدارة العامة التي تسمح لها بتعيين كبار الموظفين وتوجيه عملهم الإداري، ومراقبته. وتملك الحكومة المصغرة السلطة التنظيمية، والحق حل مجلس العموم، إلا أن هذا الحق يعود إلى الوزير الأول فقط.

* الصلاحيات التشريعية: تملك الحكومة المصغرة المبادرة التشريعية، التي أصبحت شبه محتكرة لها بعد سيطرة الشائبة الحزبية، ونادراً ما يُرد مشروع قانون. وأصبح البرلمان يقوم بدور شكلي بموافقته على المشروعات التي تعدها الحكومة المصغرة. والمبادرة التشريعية للحكومة المصغرة تبرز بشكل أساسي في ميدان الموازنة المالية، فمشروع الموازنة يعدّ من قبل وزارة المالية، ووجدها الحكومة المصغرة من يحق لها زيادة النفقات والواردات أو إنقاصها، فمناقشة الموازنة تتم خلال فترة قصيرة جداً، لا تتعدى الخمسة وعشرين يوماً، داخل مجلس العموم وحده، بعد أن فقد مجلس اللوردات كل صلاحياته المالية. وعملياً، يوافق النواب على الموازنة بدون نقاش، عدا بعض الإجراءات السي

تعارض عليها المعارضة. وتمتع الحكومة المصغرة أيضاً بسلطة تشريع القوانين مباشرة، وذلك عن طريق تفويض البرلمان لها بجزء من سلطته التشريعية. إذ إن البرلمان يستطيع -عن طريق قانون خاص- منح الحكومة المصغرة حق ممارسة التشريع بالإنابة عنه. وغالباً ما يُمارس هذا التفويض التشريعي في بريطانيا ذات الشائبة الحزبية، مما أدى إلى تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الحكومة المصغرة، الممثلة للأغلبية البرلمانية.





الفصل الرابع

النظام السياسي السوري





تمهيد وتقسيم:

أردنا في هذا الفصل أن نتطرق لدراسة النظام السياسي السوري، لما لهذه الدراسة من أهمية خاصة، من حيث وجوب التعرف على طبيعة هذا النظام، وآلية عمل المؤسسات الدستورية والسياسية لدينا، والحدود القانونية المرسومة لهذه السلطات وهي في خضم تأديتها للرسالة التي أوكلها الشعب السوري إليها.

ولما كانت سورية، ولفترة زمنية طويلة، كجزء لا يتجزأ من الدولة العربية الإسلامية، التي دامت زهاء أربعة عشر قرناً، فإنه من الطبيعي أن تبدأ دراستنا للنظام السياسي السوري منذ هذا التاريخ على الأقل، ومن اللازم أيضاً أن نتذكر بأن سورية لم تعيش في ظل نظام سياسي له طبيعة واحدة حتى في ظل التطور الدستوري الحديث، وإنما يتم الأخذ أحياناً بمزايا النظام البرلماني، وفي أغلب الأحيان بمزايا النظام الرئاسي. كما أن سورية لم تشهد استقراراً سياسياً إلا منذ عام ١٩٧١، وإنما كانت دائماً مسرحاً للصراعات السياسية المتناقضة، مما يوجب علينا أن نأخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار.

وبناءً عليه فإن هذا الفصل ينقسم إلى المباحث التالية:

المبحث الأول : سورية كجزء من الدولة العربية الإسلامية.

المبحث الثاني : التطور الدستوري الحديث.

المبحث الثالث: ماهية الدستور الدائم لعام ١٩٧٣.

المبحث الرابع : السلطات العامة.

المبحث الأول

سورية كجزء من الدولة العربية الإسلامية

في القرن السابع للميلاد تجاوز العرب تنظيمهم القبلي بإنشائهم دولة متسعة الأرجاء، ساهمت في بناء الحضارة الإنسانية، كما أنها ساهمت في تبديل وجه الشرق ووجه العالم المتمتدين. وفي عام ٦٤٠م فتح العرب المسلمون سورية، وكان ذلك في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وقد عُيِّن معاوية بن أبي سفيان والياً عليها.

وفي العهد الأموي أصبحت دمشق عاصمة للدولة الإسلامية، ثم انتقل الحكم إلى العباسيين، فأصبحت بغداد هي العاصمة. إلا أن الدولة المترامية الأطراف بدأت بالانهيار، وقد ساعد على ذلك نمو الخلافات الدينية والسياسية، ونمو الشعور الإقليمي والقبلي، وفقدان الأمن، وتعدد الحكام.

ولما جاءت الحروب الصليبية (٩٠٦ - ١٢٧٠م) زادت في تفكك الدولة العربية، لكن شمل البلاد كان قد التأم من جديد في ظل الحكم العثماني الذي دام أربعة قرون. وقد استمر هذا الوضع حتى قيام الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨، التي ما إن انتهت حتى تكرر وجود الاستعمار الغربي في الوطن العربي.

وفيما يلي سنتعرض بإيجاز إلى الخصائص التي يتسم بها نظام الحكم الإسلامي، وإلى المراحل التي مر بها هذا النظام منذ العهد النبوي وحتى مجيء الاستعمار الغربي، الذي انتهت بحجبه الدولة الإسلامية، وذلك من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: خصائص نظام الحكم الإسلامي.

المطلب الثاني: مراحل نظام الحكم الإسلامي .

المطلب الأول

خصائص نظام الحكم الإسلامي

يتسم نظام الحكم في الإسلام بالخصائص التالية:

أولاً- الوحدة الدينية أساس الدولة:

تقوم الدولة الإسلامية على الجماعة، أو ما يسمى "الأمة الإسلامية". قال تعالى: "وإن هذه أمتكم أمة واحدة".^١ ووحدة العقيدة الإسلامية هي أساس النظام الاجتماعي، والخليفة يجمع في يديه سلطتي الدين والدنيا.

ثانياً- السيادة لله عز وجل:

فهي ليست للحاكم أو الشعب. قال تعالى: "قل اللهم مالك الملك تولي المسك من تشاء، وتنزع الملك ممن تشاء، وتعز من تشاء، وتنزل من تشاء، بيدك الخير، إنك على كل شيء قدير". لكن هذا لا يعني أن الحكم في الإسلام إنما هو "تيوقراطي"، إذ لا وجود للكهنة في الإسلام، وما الحاكم إلا بشر كغيره من البشر، فهو لا يتمتع بأي امتياز ديني.

١ سورة المؤمنین - الآية ٥٢.

ثالثاً - الحكم واجب في الإسلام:

قال تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير، ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر". وقال تعالى: "وأطيعوا الله، وأطيعوا الرسول، وأولي الأمر منكم".

وقد عبّر عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن ذلك بقوله: "لا إسلام إلا بجماعة، ولا جماعة إلا بإمرة، ولا إمارة إلا بطاعة".

رابعاً - الحكم في الإسلام حكم مقيد:

فالقرآن الكريم هو الناظم للمجتمع الإسلامي ومؤسساته، ولا يملك الحكام أو المحكومون تغييره أو تعديل أحكامه التي تتسم بالخلود^٢. وقد بين القرآن الكريم المسائل والمبادئ العامة دون الدخول في تفاصيل الأمور^٣.

ويعتمد التشريع على السنة النبوية إلى جانب القرآن الكريم، والسنة الشريفة هي المفصلة للقواعد الكلية التي يتضمنها القرآن الكريم. قال تعالى: "وأطيعوا الله، وأطيعوا الرسول، وأولي الأمر منكم". وقال تعالى: "وما آتاكم الرسول فخذوه، وما نهاكم عنه فانتهوا"^٤.

٢ - لما يذهب بعض الفقهاء إلى عدم جواز تشبيه القواعد التي أتى على ذكرها القرآن الكريم بالقواعد الدستورية في الدول المعاصرة، لأنه من المسلّم به في هذه الدول أن الشعب مصدر السيادة، مما يعني أن له الحق في إلغاء القواعد الدستورية أو تعديلها. د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية"، منشورات جامعة دمشق - عام ٢٠٠٣ - ص ٥١١.

٣ - لا تزيد آيات التشريع الإسلامي في القرآن الكريم على (٢٠٠) آية، ولا يزيد عدد الآيات المتعلقة بشؤون الحكم على (١٠) آيات، أما الباقي فمنها (٧٥) تتعلق بأمر الحرب والمعاهدات، و(٣٠) بالتشريع الجزائي. وسبعون بالمعاملات والتشريع المدني، وسبعون بأحكام الأسرة، انظر د. عبد الرحمن الغصانوي: "المدخل لدراسة التشريع الإسلامي" - ج ١ - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٩ - ص ٤٣.

٤ - سورة الحشر الآية (٧).

خامساً - لا يعد شكل الحكم في الإسلام من الأمور الدينية:

لم يحدد القرآن الكريم، أو السنة النبوية الشريفة، شكلاً محدداً لنظام الحكم الإسلامي. فإذا رجعنا إلى القرآن الكريم نجد قوله تعالى: "وأمرهم شورى بينهم".^٥ وقوله تعالى: "وشاورهم في الأمر".^٦

وذلك دون تحديد الأشخاص الذين يؤخذ رأيهم، أو الكيفية التي يؤخذ من خلالها هذا الرأي.

ولعل الحكمة من ذلك هي ترك هذه الأمور للظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية ... التي تتغير بتغير الأزمان.

٥ - سورة آل عمران - الآية ٣٨ .

٦ - سورة آل عمران - الآية ١٥٩ .

المطلب الثاني

مراحل نظام الحكم الإسلامي

سنوجز فيما يلي أهم المراحل التي مرّ بها نظام الحكم الإسلامي:

أولاً- العهد النبوي:

شهد العهد النبوي نظام اندماج السلطات. فقد جمع رسول الله صلى الله عليه وسلم بين يديه السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية. وقد كانت حكومته حكومة دينية في جميع مظاهرها. فرسول الله عليه الصلاة والسلام لا ينطق عن الهوى، إلا أنه ظل حريصاً على مشاورة المسلمين في جميع أعماله. وقد توفي رسول الله صلى الله عليه وسلم دون أن يبين للمسلمين شكلاً معيناً لنظام الحكم الذي يتعين عليهم اتباعه مسن بعده.

ثانياً- العهد الراشدي: (٦٣٢ - ٦٦١ م)

تميز هذا العهد بوحدة الخلافة والدولة. كما ظهر مصطلح "الخلافة" إثر اجتماع السقيفة،^٧ ثم ظهر لقب "أمير المؤمنين"، وكان أول من لُقّب به سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه. كما أطلق فقهاء الشيعة على سيدنا علي بن أبي طالب كرم الله

٧- بعد وفاة رسول الله صلى الله عليه وسلم اجتمع كبار الصحابة في السقيفة اجتماعهم المشهور. وبعد أن تباحثوا في الأمر انتهوا إلى وجوب إقامة خليفة لرسول الله صلى الله عليه وسلم ليكون عيسى رأس الدولة الإسلامية.

وجهه لقب "الإمام" وهذه التسمية أقرب في دلالتها إلى المعاني الدينية منها إلى السلطات الدنيوية، وإن كانت في جوهرها تشتمل على المعنيين معاً.

ومن المفترض أن يباشر الخليفة سلطاته بنفسه، إلا أنه -وبسبب ضخامة الأعباء الملقاة عليه- يلجأ إلى الاستعانة ببعض الأشخاص، لمعاونته في أداء الأعمال المكلف بها.

وهناك بعض القيود التي ترد على الخليفة منها:

١- وجوب التقيد بأحكام التشريع الإسلامي.

٢- أن لا تأخذه في الحق لومة لائم. قال أبو بكر رضي الله عنه: "أيها الناس إن أحسنت فأعيتوني، وإن صدقت فقوموني، الضعيف فيكم قوي حتى تأخذ له حقه، والقوي فيكم ضعيف حتى تأخذ الحق منه... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله".

٣- الشورى: قال تعالى: "وأمرهم شورى بينهم". وقال تعالى: "وشاورهم في الأمر".

٤- العدل: قال تعالى: "إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها، وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل".^٨

٥- المساواة: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "الناس سواسية كأسنان المشط، لا فضل لعربي على أعجمي، ولا لأبيض على أسود إلا بتقوى أو بعملٍ صالح".

٨ - سورة النساء - الآية (٥٨).

ثالثاً - العهد الأموي: (٦٦١ - ٧٥٠ م)

بلغت الدولة العربية الإسلامية في هذا العهد أقصى اتساع لها، وقد تجسدت في هذا العهد وحدة الخليفة والخلافة. لكن مرحلة "اختيار" الخليفة من قبل المسلمين قد اندثرت عندما هيأ معاوية بن أبي سفيان لأبنة الأمور ليكون خليفة من بعده، آخذاً له البيعة في حياته، ليكون هذا تقليداً متبعاً فيما بعد. وبناء عليه حلت "الوصية" محل ترشيح أهل الحل والعقد، وحلت "الوراثة" محل الاختيار، فأفرغت البيعة من مضمونها، وباتت تؤخذ بالترغيب والإكراه، والضغط والإغراء.

وفي هذا العهد نُقلت عاصمة الخلافة من المدينة المنورة إلى دمشق . وكانت سلطات الخليفة سلطات مطلقة، وكثرت العطاءات، والإقطاعيات، والهبات، لمؤيدي الخليفة وشعرائه.^٩

وفي أواخر العهد الأموي اتجهت الإدارة نحو التركيز، وبدأ الخليفة يتخذ لنفسه "كتاباً" هم في حقيقة الأمر بمقالة الوزراء.

رابعاً - العهد العباسي: (٧٤٠ - ١٢٥٨ م)

في هذا العهد بسط الخلفاء سلطتهم السياسية والدينية على كامل أرجاء الدولة (فيما عدا الأندلس) . واستمر نظام توارث الخلافة.^{١٠} كما ظهر في هذا العهد منصب "الوزير" ونما دور الفرس في الحياة السياسية والدينية للدولة. وقد كانت سلطات الوزراء واسعة لا يجد منها سوى قوة الخليفة، وقد ظهر نوعان للوزارة هما وزارتا

٩ - يستثنى من ذلك الخليفة عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه، والذي لقب بخامس الخلفاء الراشدين .

١٠ - لا بد أن إنه تم العهد إلى أشخاص لم يبلغوا سن الرشد. فقد عهد الرشيد إلى ابنه الأمين وكان عمره خمس سنوات، وإلى ابنه المأمون الذي لم يكن عمره يزيد على ثلاثة عشر عاماً.

التفويض والتنفيذ.^{١١} وقد أدت استعانة العباسيين بعناصر غير عربية إلى تدهور الخلافة، إذ راح المتسلطون يتدخلون في شؤون الحكم، لا بل إنهم أخذوا يتدخلون حتى في اختيار الخليفة وعزله.^{١٢}

وقد تميّز هذا العهد بظهور فكرة "تعدد الخلافة"، إذ بسطاً الأُمسراء يستقلون بالسلطة، الأمر الذي أدى إلى تعدد الخلافات في أجزاء مختلفة من الدولة العربية الإسلامية.^{١٣} وقد ظلّ هذا العهد قائماً من الناحية النظرية على الأقل - حتى سنة ١٥١٦م.

خامساً - العهد العثماني:

بعد انتصار العثمانيين على المماليك ألحقت مصر بالولايات العثمانية، فسأراد "السلطان سليم" تأكيد سيطرته السياسية والدينية معاً، فألزم "المتموكل على الله" الخليفة العباسي الثامن عشر بالتنازل عن الخلافة، فانتقلت الخلافة بذلك إلى العثمانيين. وقد ظهر اللقب رسمياً في الدستور الذي صدر في عهد "مدحت باشا" سنة ١٨٧٦، إذ جاء النص على أن السلطة العثمانية العظمى التي آلت إليها الخلافة الإسلامية ستؤول إلى

١١- كان وزير التفويض مقوضاً في تدبير الأمور برأيه ومضائها على اجتهاده، لذا كانت تشتط فيه شروط الإمامة عدا النسب، أما وزير التنفيذ فمؤوره يقتصر على تنفيذ أوامر الخليفة، لذا جاز أن يكون من أهل الذمة.

١٢- ومن هذه العناصر غير العربية: المماليك الأتراك (٣٣٢ - ٣٣٤ هـ) والبرهمنون (٣٣٤ - ٣٣٧ هـ) والسلاجقة (٤٤٧ ... ٩٥٠ هـ).

١٣- فقد استقل الأمويون في الأندلس سنة ١٣٨ هـ، والأدارسة في المغرب سنة ١٧٢ هـ، والأغلبية في تونس سنة ١٨٤ هـ، وقامت الدولة الفاطمية في بلاد المغرب ثم في مصر (٢٩٧ - ٥٦٧ هـ).

أبناء البيت المالك. كما جاء النص على أن صاحب العظمة السلطان، وبوصفه خليفة للمسلمين، فإنه حامي همى الدين.^{١٤}

المبحث الثاني

التطور الدستوري الحديث

أعلن الشريف حسين الثورة على العثمانيين في العاشر من حزيران سنة ١٩١٦، وذلك بعد المراسلات المعروفة باسم "مراسلات حسين- مكماهون" التي اعترفت فيها بريطانيا باستقلال العرب، مما دفعهم إلى الوقوف إلى جانب الحلفاء في الحرب. وهكذا تحررت سورية، ودخلت القوات العربية دمشق بتاريخ ١٩١٨/٩/٣٠، فحررتها وأعلنت قيام الحكم العربي فيها. وفي هذه الأثناء كان الساسة الغربيون يتفقدسون فيما بينهم على تقسيم البلاد العربية، فظهرت اتفاقية "سايكس- بيكو" المعروفة.^{١٥}

وفي مؤتمر "سان ريمو" مُنحت إنكلترا الانتداب على العراق وفلسطين، ومُنحت فرنسا الانتداب على سورية ولبنان. وقد حاول العرب وضع الحلفاء أمام الأمر الواقع، فحينما انعقد المؤتمر السوري في دمشق بتاريخ ١٩٢٠/٣/٧ أعلن استقلال سورية

١٤- يرى بعض الفقهاء أن الحكم الإسلامي قد انتهى باختيار الخلافة العباسية في مصر سنة ١٥١٦ م، وأن خلافة العثمانيين لم تكن أكثر من حكم مطلق د. كمال الغالي- المرجع السابق- ص ٥٠٣. ونحن لا نؤيد هذا الاتجاه على إطلاقه. صحيح أن هذا العهد قد شهد نوعاً من القسوة في الحكم، إلا أن هذا لا يعني عدم قيام الدولة العثمانية على أسس إسلامية. كما أن بعض الحكام كان موجوداً في ظل العهدين الأموي والعباسي، وهذا ليس معياراً كافياً للقول بعدم إسلامية الدولة.

١٥- كما أصدرت إنكلترا وعد "بلفور" الذي تعهد فيه بإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.

ك الدولة ملكية دستورية على رأسها الأمير فيصل بن الحسين.^{١٦} لكن فرنسا احتلت سورية بالقوة العسكرية، الأمر الذي أدى إلى اختيار الدولة العربية عقب معركة "ميسلون". وهكذا دخلت القوات الفرنسية دمشق بتاريخ ٢٤/٧/١٩٢٠، لتعمل على تحقيق الرقي والتقدم للشعب السوري، هذا التقدم الذي لم يتحقق على أرض الواقع، وإنما الذي حدث هو إغراق البلاد في بحرٍ من القوضى والتخلف وسفك الدماء.

وستتناول فيما يلي تبايناً مراحل التطور الدستوري الحديث في سورية، وذلك منذ مشروع الدستور الملكي وحتى قيام الدستور الحالي النافذ.

المطلب الأول

الوضع الدستوري قبل الاستقلال

أولاً - مشروع الدستور الملكي:

أعلن العرب في مؤتمرهم الذي عقدوه في دمشق في آذار من سنة ١٩٢٠ سورية دولة ملكية دستورية، على رأسها الأمير "فيصل بن الحسين". كان هذا المؤتمر قد قرر -بناءً على طلب الأمير فيصل- شكل الدولة، كما أنه وضع دستور للبلاد. وقد شكّلت لجنة من عشرين عضواً برئاسة "هاشم الأتاسي" لوضع الدستور. وبالفعل وضعت هذه اللجنة مشروعاً لدستور يتكوّن من (١٤٧) مادة. ثم عرض المشروع على المؤتمر في الثالث عشر من تموز فوافق على المواد السبع الأولى منه، لكن المؤتمر لم يتمكن

١٦- وكانت تضم سورية الحالية، ولبنان، وفلسطين، والأردن.

من متابعة مهمته، إذ دخل الجيش الفرنسي دمشق في الرابع والعشرين من تموز، لينتهي بذلك عهد الحكم العربي، ويغادر الملك "فصل" البلاد .

وسنوجز فيما يلي خصائص مشروع الدستور الملكي، وأهم المؤسسات الدستورية التي كان من المزمع إقامتها استناداً إليه.

أ- خصائص الدستور:

أخذ الدستور بالشكل الاتحادي للدولة، وبالنظام الملكي البرلماني.^{١٧} أما انتقاس الحكم فإنه يكون إلى الأكبر من أبناء الملك.^{١٨} وتتكون المملكة من مقاطعات ذات وحدة سياسية لا تنجزاً.^{١٩} أما العاصمة فهي دمشق.^{٢٠} واللغة الرسمية هي اللغة العربية.^{٢١} ويكفل الدستوري الحريات المدنية والدينية والشخصية.^{٢٢} أما التعليم فإنه مجاني وإلزامي في المرحلة الابتدائية.^{٢٣}

١٧- المادة الأولى من مشروع الدستور .

١٨- المادة الرابعة من مشروع الدستور.

١٩- المادة الثانية من مشروع الدستور.

٢٠- المادة الأولى من مشروع الدستور.

٢١- المادة الثالثة من مشروع الدستور.

٢٢- الفصل الثالث من مشروع الدستور.

٢٣- المادة (٢١) من مشروع الدستور .

١- الملك:

دينه الإسلام،^{٢٤} وذاته مصونة لا تُمس،^{٢٥} ومن صلاحياته:^{٢٦}

* الملك هو القائد العام، وله الحق في إعلان الحرب، وعقد الصلح.

* يعقد المعاهدات على أن تعرض على المؤتمر لتصديقها.

* يعلن العفو العام بعد موافقة المؤتمر.

* يعين رئيس الوزراء، ويصادق على تشكيل الوزارة، وقبل استقالتها.

* يقوم بإرسال السفراء، كما أنه يعتمد سفراء الدول الأجنبية.

* يصادق على القوانين والأنظمة، وله حق الاعتراض عليها مرة واحدة.

* يُصدر العفو الخاص.

* يملك دعوة المؤتمر للانعقاد، كما أنه يملك حلّه.

٢٤- المادة الأولى من مشروع الدستور.

٢٥- المادة السابعة من مشروع الدستور.

٢٦- المادتان (٨) و(٦٣) من مشروع الدستور.

٢- الوزارة:

وقد أطلق عليها اسم "الحكومة العامة للمقاطعات السورية". تعدّ الوزارة مسؤولة أمام المجلس النيابي العام.^{٢٧} ويقوم الملك باختيار رئيس الوزارة، بينما يتولّى الأخير مهمة اختيار الوزراء، وعرض أسمائهم على الملك.^{٢٨} وكل وزير مسؤول عن وزارته أمام المجلس النيابي.^{٢٩} ويؤدي حجب الثقة عن رئيس الوزارة إلى إسقاطها.^{٣٠} ولأي من الوزراء الحق في حضور جلسات المؤتمر بمجلسيه.^{٣١}

٣- المؤتمر:

ويتألف من مجلسي الشيوخ والنواب.^{٣٢} ويتمتع أعضاؤه بالحصانات البرلمانية.^{٣٣} هذا ويمتلك المؤتمر حق اقتراح القوانين على أن تنظر أولاً في مجلس النواب.^{٣٤} يراقب كل من المجلسين صحة انتخاب أعضائه. مدة ولاية مجلس النواب أربع سنوات، ويشترط في النائب أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره،^{٣٥} ولا يجوز الجمع بين النيابة والوظيفة العامة.^{٣٦}

٢٧- المادة (٢٧) من مشروع الدستور

٢٨- المادة (٢٨) من مشروع الدستور

٢٩- المادة (٣٠) من مشروع الدستور

٣٠- المادتان (٤٤) و (٩٣) من مشروع الدستور .

٣١- المادة (٤١) من مشروع الدستور

٣٢- المادة (٤٧) من مشروع الدستور .

٣٣- المادة (٥٩) من مشروع الدستور .

٣٤- المادتان (٧٥) و (٩٤) من مشروع الدستور .

٣٥- المادة (٧٩) من مشروع الدستور .

٣٦- المادة (٨٣) من مشروع الدستور .

أما مدة ولاية مجلس الشيوخ فهي تسع سنوات، يتحدد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات.

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل أعضاء المجلس النيابي المحلي في كل مقاطعة بنسبة ربع نواب المقاطعة في المجلس النيابي العام، ويعين الثلث عسداً مساوياً لنصف الأعضاء المنتخبين.^{٣٧} يشترط في عضو مجلس الشيوخ إتمامه الأربعين من العمر، وأن يكون ممن سبق لهم الخدمة في الوظائف العامة، وممن اشتهروا بسعة العلم والفضيلة.^{٣٨}

٤- المحكمة العليا:

تتألف عند الحاجة لمحكمة الوزراء وفقاً لإجراءات خاصة. تضم ستة عشر عضواً بأمر ملكي، نصفهم من الشيوخ والنصف الآخر من محكمة التمييز، ويتم اختيار هؤلاء الأعضاء بالقرعة من الهيئة التي يتمون إليها.^{٣٩}

٥- المقاطعات:

تدار البلاد على أساس الحكم الذاتي، فلكل مقاطعة حاكم عام، ولها مجلس نيابي محلي، وحكومة محلية. يتم تعيين حاكم المقاطعة من قبل الملك، ويُشترط فيه ما يُشترط في أعضاء مجلس الشيوخ. تقسم المقاطعة إلى متصرفات ومديريات.^{٤٠} أما المجلس المحلي

٣٧- المادة (٧١) من مشروع الدستور .

٣٨- المادة (٧١) من مشروع الدستور.

٣٩- المادة (٩٦) من مشروع الدستور .

٤٠- المادة (١٤٤) من مشروع الدستور.

فمدته سنتان.^{٤١} وإذا حصل خلاف بين الحاكم والمجلس المحلي فإنه يحال إلى مجلس الشيوخ ليحكم فيه برأي حاسم.^{٤٢}

ثانياً - الوضع الدستوري في فترة الانتداب،

لم تعترف سورية بشرعية الانتداب الذي راح يعمق في تجزئة البلاد وإغراقها في بحر من الدماء.^{٤٣} وظلّت البلاد خاضعة لنظام "المفوض السامي العسكري" إلى أن تفجّرت ثورة ١٩٢٥ التي عمّت البلاد، وجعلت سلطة الاحتلال تُقدم على تعديل سياستها، ليبدأ ما يسمى "عهد المفوض السامي السياسي".^{٤٤}

وقد تمّت الانتخابات لتشكيل "جمعية تأسيسية" فأُسفرت النتائج عن فوز مرشحي الكتلة الوطنية في أكثر الدوائر الانتخابية، وقد ضمت الجمعية في عضويتها (٦٧) عضواً.

اجتمعت اللجنة المنتقاة عن الجمعية، والمكلفة بوضع دستور للبلاد، بتاريخ ١٩٢٨/٦/٩.

وقد أُنجزت المهمة الموكولة إليها بوضعها مشروع دستور مكسّون مسن (١١٥) مادة. لكن المفوض السامي الفرنسي رفض هذا المشروع، بحجة أنه يحرم فرنسا من الوسائل التي تساعد على إنجاز الالتزامات الملقاة على عاتقها، فأعلنت الجمعية

٤١- المادة (١٢٩) من مشروع الدستور.

٤٢- المادتان (١٣١) و (٣٢) من مشروع الدستور.

٤٣- لقد ألغيت "سورية العربية" من الخارطة. فقد احتلت إنكلترا فلسطين والأردن، وما تبقى من سورية قسم إلى أربع دول مستقلة هي: دولة دمشق - وحلب - ولبنان - والعقيرين. وفي عام ١٩٢٦ أحدثت دولسة جبل الدروز

٤٤- د، كمال الغالي - المرجع السابق - ص ٥٣٢.

التأسيسية رفضها للموقف الفرنسي، وقد انتهى الأمر بصدر قرار عن سلطة الاحتلال حُلّت بموجبه هذه الجمعية.

وفي ١٤/٥/١٩٣٠ أصدر المفوض السامي الفرنسي -- بإرادته المنفردة - الدستور السوري.^{٤٥} وكان أبرز ما جاء فيه هو نص المادة (١١٦) التي جاء فيها:

"ما من حكم من أحكام الدستور يعارض، ولا يجوز أن يعارض الالتزامات التي قطعتها فرنسا على نفسها فيما يختص بسورية، ولا سيما ما يتعلق بعصبة الأمم..."

كما أصدر المفوض السامي قراراً بتاريخ ٢٩/١١/١٩٣١ لإجراء انتخابات نيابية، وقد تمت هذه الانتخابات بتاريخ ٦/٤/١٩٣٢. عقد المجلس النيابي جلسته الأولى بتاريخ ٧/٦/١٩٣٢، لكن أعضائه لم يقسموا يمين الإخلاص للدستور بسبب نص المادة (١١٦) المشار إليها سابقاً.^{٤٦}

وقد جرت مفاوضات بين سورية وفرنسا لعقد معاهدة تُنتهي حالة الانتداب القائمة، وقد توصلت حكومة "حقي العظم" مع المندوب السامي الفرنسي "دومارتيل" إلى مشروع معاهدة هذا الخصوص. لكن هذا المشروع رُفض من قبل المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٣٣، بسبب عدم توافقها مع آماني الشعب السوري. وهذا ما جعل المندوب السامي على إصدار قرار عطل فيه المجلس لأجل غير مسمى.

٤٥ - كما أصدر المفوض السامي في الوقت نفسه ثلاثة دساتير فرعية هي: النظام الأساسي للسواء إسكندر ون، والقانون الأساسي لحكومة اللاذقية، والقانون الأساسي لحكومة جبل الدروز.

٤٦ - انتخب المجلس النيابي "صبيحى بركات الخالدي" رئيساً له. وبتاريخ ١١/٦/١٩٣٣ انتخب هذا المجلس بالاتفاق مع فرنسا "محمد علي العابد" أول رئيس للجمهورية العربية السورية، وبدوره قام "العابد" بتكليف "حقي العظم" بتشكيل الوزارة.

وبتاريخ ١٧/٣/١٩٣٤ استقالت وزارة "حفي العظم"، وعُين الشيخ "تاج الدين الحسيني" رئيساً للوزارة". وبسبب شدة المقاومة الشعبية دعا المفوض السامي الفرنسي "دومارتيل" إلى عقد معاهدة تنهي الانتداب بعد ثلاث سنوات. وقد جرت انتخابات جديدة، واجتمع المجلس المنتخب عنها بتاريخ ٢١/١٢/١٩٣٦، وتم انتخاب "فارس الخوري" رئيساً للمجلس. وفي الجلسة التي عقدت في اليوم التالي قبل المجلس استقالة رئيس الجمهورية "محمد علي العابد"، وانتخب "هاشم الأتاسي" بدلاً عنه. وقد كُلِّف هذا الأخير "جميل مردم بك" بتشكيل الوزارة.

عرض مشروع المعاهدة على المجلس النيابي لتصديقها، وقد صادق عليها بالفعل، في حين رفض البرلمان الفرنسي هذا التصديق. وفي هذه الفترة سُلِّح لواء إسكندرون من الوطن الأم سورية ليضم إلى تركيا، وازداد تدخل المفوض السامي في شؤون السيلاد، وأصدر قراراً بحل المجلس النيابي، وهذا ما دفع رئيس الجمهورية إلى الاستقالة.

ثالثاً - العهد الوطني:

تحت ضغط الخلفاء، والظروف الناجمة عن الحرب، عرضت فرنسا في شباط من سنة ١٩٤٣ على رئيس الجمهورية المستقل إلغاء قرارات المفوض السامي المنضمة تعديل الدستور، والعودة بالبلاد إلى الوضع الذي كان قائماً قبل الثامن من تموز سنة ١٩٣٩، مع احترام استقلال سورية وسيادتها. لكن رئيس الجمهورية رفض العودة ما لم تتم دعوة الشعب إلى انتخاب مجلس جديد، ليكون الرجوع بإرادته. وبالفعل تمست الانتخابات، واجتمع المجلس الجديد في ٢٧/١١/١٩٤٣، وقد قرّر المجلس النيابي بالإجماع إلغاء المادة (١١٦) سالفة الذكر وعدّها كأن لم تكن.

أ- خصائص الدستور:

١- دستور جامد: لأنه يستلزم لتعديله أن يقدم اقتراح التعديل من قبل ثلث أعضاء مجلس النواب، أو يطلب من رئيس الجمهورية بالاتفاق مع مجلس الوزراء. وأن يوافق المجلس على مبدأ التعديل بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.^{٤٧}

٢- يقيم الدستور دولة بسيطة ذات نظام جمهوري نيابي.^{٤٨}

٣- دين رئيس الدولة الإسلام.^{٤٩}

٤- سورية وحدة لا تتجزأ.^{٥٠}

٥- الأمة مصدر جميع السلطات.^{٥١}

٦- يكفل الدستور حقوق الإنسان والمواطن، وحقوق الطوائف الدينية المختلفة.^{٥٢}

٤٧- المادة (١٠٨) من الدستور .

٤٨- المادة الثالثة من الدستور .

٤٩- المادة الثانية من الدستور .

٥٠- المادة (٢٩) من الدستور.

٥١- المادة (٢٨) من الدستور .

٥٢- المادة (٢٨) من الدستور .

ب- المؤسسات السياسية:

١- مجلس النواب:

تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس النواب، والذي كان ينتخب بالاقتراع السري العام.^{٥٣} وحتى سنة ١٩٤٧ كان يؤخذ بنظام الانتخاب غير المباشر، أي الانتخاب على درجتين.^{٥٤} وقد كان حق الانتخاب مقصوراً على الذكور.

يشترط في الناخب الأول إتمامه العشرين من العمر،^{٥٥} أما الناخب الثاني فيشترط إتمامه الثلاثين من العمر.

مدة ولاية المجلس أربع سنوات، ويتمتع أعضاؤه بالحصانات البرلمانية التقليدية. يعود للمجلس صلاحية الفصل في صحة انتخاب أعضائه،^{٥٦} وهو الذي ينتخب رئيس الجمهورية. كما يملك المجلس سحب الثقة عن الوزارة بأكثرية مجموع أعضائه، وذلك بناء على طلب من عشرة نواب على الأقل.^{٥٧}

٥٣- المادة (٣٧) من الدستور

٥٤- إذ يولف الناخبون جميعاً في الدائرة الانتخابية هيئة موحدة ويصوتون للمرشحين في الدائرة كافة.

٥٥- المادة (٣٦) من الدستور ، وفيما يخص الناخب الثانوي فإنه يشترط إتمامه الخامسة والعشرين من العمر .

٥٦- المادة (٤٧) من الدستور .

٥٧- المادة (٥٣) من الدستور .

٢- رئيس الجمهورية :

يشترط إتمامه الخامسة والثلاثين من العمر، ويختب من مجلس النواب بالاقتراع السري.^{٥٨} مدة ولايته خمس سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد انقضاء خمس سنوات على رئاسته.^{٥٩} ولا يجوز الجمع بين رئاسة الجمهورية والنيابة.^{٦٠} والرئيس غير مسؤول إلا في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى.^{٦١}

يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ويعين الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويقبل استقالتهم. كما أنه يعقد المعاهدات ويوقع عليها.^{٦٢} ويملك حق العفو، والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وقبول الممثلين الدبلوماسيين، ونشر القوانين،^{٦٣} كما يملك حق حل مجلس النواب، ولكن لا يحق له حله مرتين للسبب نفسه.

٥٨- المادة (٦٨) من الدستور.

٥٩- ألغي هذا القيد سنة ١٩٤٨، فأصبح ممكناً تجديد انتخاب الرئيس مرة واحدة.

٦٠- المادة (٦٩) من الدستور.

٦١- المادة (٨٢) من الدستور.

٦٢- (إلا إذا تعلقت المعاهدة بسلامة الدولة، أو مآليتها، والمعاهدات التجارية، وسائر المعاهدات التي لا يجسوز فسخها عند انتهاء كل سنة. فهذه المعاهدات لا تعد نافذة إلا إذا أقرها مجلس النواب.

٦٣- كما أن له الحق في إعادة القانون إلى المجلس ثانية لمناقشته، فإذا أصر عليه المجلس بأغلبية الثلثين أصبح نافذاً وتعين نشره.

٣- مجلس الوزراء :

يهيمن مجلس الوزراء على جميع دوائر الدولة،^{٦٤} يتولى رئيس الجمهورية مهمة اختيار رئيس المجلس، ويقترح الأخير عليه أسماء الوزراء . ولنوزراء الحق في حضور جلسات المجلس النيابي والتحدث فيها.^{٦٥} والوزارة مسؤولة بالتضامن أمام مجلس النواب فيما يتعلق بالسياسة العامة، وكل وزير مسؤول بشكل فردي عن المسائل المتعلقة بوزارته.^{٦٦}

٤- المحكمة العليا :

تتألف من خمسة عشر عضواً، ثمانية منهم يختارهم مجلس النواب من النواب في بداية كل سنة، وسبعة تعينهم محكمة التمييز هيئتها العامة في كل سنة ممن شغلوا أعلى المناصب القضائية. تختص هذه المحكمة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى، كما تختص بمحاكمته في حال ارتكابه جريمة عادية. وفي غير الجرائم العادية يجب أن يصدر قرا الإتهام من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء.^{٦٧}

٦٤- المادة (٨٨) من الدستور.

٦٥- المادة (٩١) من الدستور.

٦٦- المادة (٩٠) من الدستور.

٦٧- المادتين (٨٢) و (٩٧) من الدستور.

المطلب الثاني

الوضع الدستوري بعد الاستقلال

تعرض في هذا المطلب إلى الوضع الدستوري بعد الاستقلال بدءاً بمشروع "حسني الزعيم" لسنة ١٩٥٠، وانتهاءً بالدستور المؤقت لسنة ١٩٧١ الذي مهد لقيام الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣.

أولاً - مشروع دستور "حسني الزعيم" لسنة ١٩٤٩:

بتاريخ ١٩٤٩/٣/٣٠ وقع انقلاب عسكري قام به رئيسس هيئة الأركان العامة "الزعيم حسني الزعيم"، الذي توكّى ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي تاريخ ١٩٤٩/٦/٤، أصدر "الزعيم" مرسوماً يتضمن إجراء استفتاء شعبي لتنصيب رئيس الجمهورية، وتحويل هذا الرئيس وضع دستور جديد للبلاد. وقد تم الاستفتاء بتاريخ السابع والعشرين من حزيران، لكن مشروع الدستور لم يجد طريقه إلى التنفيذ، لأنه جاء خلافاً لرغبة الزعيم في إقامة نظام رئاسي كما قام "سامي الخاوي" بانقلاب عسكري أطاح بموجهه بحكم حسني الزعيم.

أ- خصائص مشروع الدستور :

يتكون مشروع الدستور من (١٦٠) مادة، ويتسم بالخصائص التالية:

- ١- دستور جامد، إذ إنه يشترط لتعديله أن يصوت مجلس النواب على اقتراح الحكومة، أو النواب بعد شهر من توزيع التعديل على النواب. ويعد التعديل مقبولاً إذا وافق عليه المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويصبح نافذاً بعد تصديقه بالاستفتاء الشعبي.
- ٢- يأخذ مشروع الدستوري بالنظام البرلماني.^{٦٨}
- ٣- عدم الإشارة في مشروع الدستور إلى دين رئيس الجمهورية.
- ٤- يتكرر في مشروع الدستور تعبيراً "الأمة"، و "الأمة السورية".^{٦٩}
- ٥- يقوم مشروع الدستور على أساس المساواة، والعدالة الاجتماعية.
- ٦- عدم الأخذ بالمنهج الطائفي.
- ٧- الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

٦٨- ومع ذلك يمكن القول إن الأخذ بالنظام البرلماني كان من الناحية الشكلية فقط، وذلك بسبب طغيان السلطة التنفيذية. ممثلة برئيس الجمهورية- على السلطة التشريعية.

٦٩- لكن مشروع الدستور يشير في الوقت نفسه إلى أن سورية "جمهورية عربية"، وذلك في مادته الأولى.

ب- السلطة التشريعية :

تمارس من قبل مجلس النواب الذي ينتخب من الشعب مباشرة. مدة ولاية هذا المجلس خمس سنوات يتولّى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات. يشترط في الناخب أن يكون قد أتم العشرين من عمره ^{٧٠}. أما النائب فيشترط فيه إتمام الثلاثين. ^{٧١}

يملك المجلس سحب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، وذلك وفقاً لإجراءات خاصة نص عليها مشروع الدستور. ^{٧٢}

ج- رئيس الجمهورية :

إنه رئيس الدولة، وفيه تتجلى شخصية الأمة. ^{٧٣} يتم انتخابه من قبل مجلس النواب بأكثرية أعضائه المطلقة، وفي الجولة الثانية بالأكثرية البسيطة. ^{٧٤} ولا يجوز الجمع بين رئاسة الجمهورية والنيابة. ^{٧٥} أما مدة ولاية الرئيس فإنها سبع سنوات. ^{٧٦} وتصدر أعماله بمراسيم تحمل توقيع رئيس الوزارة والوزير المختص. أما المراسيم التشريعية فإنها تصدر بتوقيع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وجميع الوزراء. ولا يعدّ الرئيس مسؤولاً إلا في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى. ^{٧٧}

٧٠ - المادة (٤٠) من مشروع الدستور.

٧١ - المادة (٤١) من مشروع الدستور.

٧٢ - المواد (٧٤) و (٧٥) و (٧٦) من مشروع الدستور.

٧٣ - المادة (٧٧) من مشروع الدستور.

٧٤ - المادة (٧٨) من مشروع الدستور.

٧٥ - المادة (٨١) من مشروع الدستور.

٧٦ - المادة (٨٠) من مشروع الدستور.

٧٧ - المادة (٨٤) من الدستور.

ويتولّى رئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس مجلس الوزراء وينحيه عن منصبه .
وعين الوزراء وينحيهم بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ... كما أنه يباشر سائر
الاختصاصات التقليدية لرؤساء الدول.^{٧٨}

د- الحكومة :

تتألف من رئيس الوزارة والوزراء. ويتولّى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس
ولا سيما عند بحث المراسيم الذي ينص القانون على إصدارها في مجلس الوزراء.^{٧٩}

والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب فيما يتعلق بالسياسة العامة
للوزارة . كما أن كلاً منهم مسؤول بشكل فردي عمّا يخص وزارته.^{٨٠} ولا يبحث
موضوع طرح الثقة إلا بعد ثلاثة أيام من طرحها ، ولا تحجب إلا بالأكثرية المطلقة.^{٨١}

ثانياً - دستور سنة ١٩٥٠ :

في ١٤/٨/١٩٤٩ وقع انقلاب عسكري قام به "سامي الحناوي"، وفي اليوم
نفسه ألغت حكومة مؤقتة وضعت قانوناً جديداً للانتخاب، ودعت إلى انتخاب جمعية
تأسيسية تضع دستوراً للبلاد. وقد تمت الانتخابات بتاريخ ١٥/١١/١٩٤٩. وقد
تابعت الجمعية عملها على الرغم من وقوع الانقلاب العسكري الذي قام به "أديب
الشيخسكلي" بتاريخ ١٩/١٢/١٩٤٩، ثم صدر الدستور الجديد بتاريخ
١٩٥٠/١١/٢٩.

٧٨ - المادة (٩٢) من الدستور.

٧٩ - المادة (١٠٩) من الدستور.

٨٠ - المادة (١١١) من الدستور.

٨١ - المادة (١١٢) من الدستور.

أ- خصائص الدستور:

- ١- دستور جامد، إذ لا يجوز تعديله قبل مرور سنتين على نفاذه.^{٨٢}
- ٢- يقيم الدستور نظاماً جمهورياً نيابياً.^{٨٣}
- ٣- الاتجاه القومي، وذلك باستخدام الدستور لتعبير "الشعب"، و "سورية جمهورية عربية"،^{٨٤} كما أن الشعب السوري جزء من الأمة العربية.^{٨٥}
- ٤- الطابع الديني: فدين رئيس الجمهورية هو الإسلام، والفقہ الإسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع.^{٨٦}
- ٥- الاتجاه الاشتراكي: من خلال الأخذ بمفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وحق الدولة في تأمين كل مشروع يتعلق بالمصلحة العامة مقابل تعويض عادل.
- ٦- منح السلطة التشريعية مركزاً متفوقاً على السلطة التنفيذية.
- ٧- الأخذ بنظام الرقابة على دستورية القوانين.
- ٨- الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية.
- ٩- منح المرأة حق الانتخاب.

٨٢ .. المادة (١٥٥) من الدستور.

٨٣ - المادة الأولى من الدستور.

٨٤ - المادة الثالثة من الدستور.

٨٥ .. المادة الأولى من الدستور.

٨٦ - المادة الثالثة من الدستور.

١٠ - تخفيض سن الرشد السياسي إلى (١٨) عاماً.

ب- السلطة التشريعية:

يمثلها مجلس النواب الذي ينتخب لولاية مدتها أربع سنوات، وذلك بالاقتراع السري والمباشر. يتولى مجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية، كما أن له سلطة رقابية على الحكومة. ويملك المجلس حجب الثقة عن الوزارة -أو وزير معين- بأكثرية أعضائه المطلقة، على أن يتقدم بطلب حجب الثقة خمسة عشر نائباً على الأقل.

ج- رئيس الجمهورية:

ينتخب من قبل مجلس النواب لولاية مدتها خمس سنوات، يشترط في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون مسلماً. ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة في النظم النيابية.

د- الوزارة:

يُسمّى رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية، كما أن الأخير يتولى تسمية الوزراء، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. يتولى هذا المجلس إدارة السياسة العامة للدولة، وينعقد برئاسة رئيس المجلس.

هـ- المحكمة العليا:

تتألف من سبعة أعضاء، ينتخبهم مجلس النواب لمدة خمس سنوات، ليتخبروا بدورهم رئيساً للمحكمة.

تنظر المحكمة في دستورية القوانين، وتتولى محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، كما تتولى النظر في الطعون الانتخابية، وفي إبطال القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أو لمبدأ "المشروعية الإدارية".

ثالثاً - دستور "الشيشكلي" لسنة ١٩٥٣:

قام أديب "الشيشكلي" بتاريخ ١٩٥١/١/٢٩ بالانقلاب الثاني له ، الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية "هاشم الأتاسي" إلى الاستقالة ليتولّى "الشيشكلي" مهمات رئيس الدولة. وكان "الشيشكلي" قد كلف "فوزي سلو" بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومهمات رئيس الجمهورية.

وضع أديب الشيشكلي مشروع الدستور، وكلف رئيس الدولة ومجلس الوزراء باستفتاء الشعب فيه. وفي الحادي والعشرين من حزيران صدر مرسوم تشريعي يقضي باستفتاء الشعب في مشروع الدستور، والدعوة إلى انتخاب رئيس الجمهورية في العاشر من تموز سنة ١٩٥٣. وبنتيجة الاستفتاء تمت الموافقة على الدستور، وتنصيب "الشيشكلي" رئيساً للجمهورية.

وقد استقى الدستور الكثير من أحكامه من دستور سنة ١٩٥٠. ولعلّ أبرز ما جاء في هذا الدستور هو الأخذ بالنظام الرئاسي .

استمر حكم "الشيشكلي" حتى تاريخ ١٩٥٤/٢/٢٤، حيث غادر البلاد إثر اشتداد المقاومة الشعبية ضده، وحدث انقسام داخل الجيش. بعد هذا التاريخ تسلم "هاشم الأتاسي" رئاسة الدولة، وتمّ استئناف العمل بدستور سنة ١٩٥٠.

رابعاً - دستور الوحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨:

ازداد التقارب بين مصر وسورية ليتأكد بوحدة البلدين في ١٩٥٨/٢/٢١، إذ وقعت الحكومتان المصرية والسورية اتفاقاً ينضمّن أسس الوحدة المنشودة . وقد أقرّ هذا الاتفاق من قبل السلطة التشريعية في كل من البلدين . وبتاريخ ١٩٥٨/٢/٢١ جرى استفتاء شعبي في القطرين أقرّ الشعب بموجبه قيام الوحدة، وتم تنصيب "جمال عبد

الناصر" رئيساً للدولة التي أطلق عليها اسم "الجمهورية العربية المتحدة". ويتاريخ
١٩٥٨/٣/٥، تم وضع دستور مؤقت للدولة، ليتأكد من خلاله سقوط دستور سنة
١٩٥٠ في سورية، والدستور المصري لسنة ١٩٥٦.

أ- خصائص الدستور:

- ١- أقام الدستور نظاماً رئاسياً، مع الأخذ ببعض مظاهر النظام النيابي.
- ٢- الطابع القومي، إذ نص الدستور على أن "الشعب" في الدولة هو جزء من
الأمة العربية.
- ٣- نص الدستور على أن المجتمع يقوم على التضامن الاجتماعي، والعدالة
الاجتماعية، وأن الدولة تتبنى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي.
- ٤- استبعاد "الأمم المتحدة" فالدولة بشكولون "اتحاداً قومياً".

ب- مجلس الأمة:

يتولى هذا المجلس السلطة التشريعية. يحدّد عدد أعضائه، ويتم اختيارهم،
بقرار من رئيس الجمهورية،^{٨٧} على أن يكون نصفهم على الأقل من أعضاء مجلس
النواب السوري السابق، ومجلس الأمة السابق في مصر. ولا يجتمع هذا المجلس إلاّ بدعوة
من رئيس الجمهورية.

٨٧ - أصدر رئيس الجمهورية قراراً يقضي بتعيين أعضاء مجلس الأمة المكون من (٤٠٠) عضو عن الإقليم
الجنوبي، و(٢٠٠) عضو عن الإقليم الشمالي. وقد دعي المجلس للانعقاد بتاريخ ١٩٦٠/٧/٢٦، وقد انتخب
في هذه الجلسة "أنور السادات" رئيساً له.

ج - رئيس الجمهورية:

يُباشِر رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، وله الحق في تعيين نائب له أو أكثر، وإقالته من منصبه. كما أنه يعين الوزراء ويَقيلهم، ويضع السياسة العامة للدولة التي يتولّى تنفيذها الوزراء. ويملك رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالة الضرورة.

د - المجلس التنفيذي:

تتكوّن الدولة من إقليمين هما الإقليم الشمالي (سورية)، والإقليم الجنوبي (مصر). وعلى رأس كل إقليم مجلس تنفيذي، يرأسه وزير من الحكومة المركزية، يعيّن بقرار من رئيس الجمهورية. يختص المجلس التنفيذي بدراسة الموضوعات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للإقليم.

لكن الوحدة التي قامت بين سورية ومصر لم يكتب لها البقاء، إذ هارت اثر الانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ ٢٨/٩/١٩٦١. لتعيش البلاد فترة مسن الاضطراب وعدم الاستقرار.^{٨٨}

٨٨ ... أعلن إثر الانفصال اقليم الجمهورية العربية المتحدة، وزال اسم الإقليم الشمالي عن سورية. وفي ١٥/١٠/١٩٦١ أعلن الانفصاليون عن دستور مؤقت، أقرّ بالاستفتاء الذي جرى بتاريخ ١/١١/١٩٦١، ويعد هذا الدستور موجزاً لدستور سنة ١٩٥٠. كما تم انتخاب مجلس نيابي مكون من (١٧٢) عضواً، عقد أول جلسة له بتاريخ ١٢/١٢/١٩٦١، وقد انتخب "مأمون الكزبري" رئيساً للمجلس النيابي، و"ناظم القدسي" رئيساً للجمهورية.

خامساً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤:

في الثامن من آذار سنة ١٩٦٣ قام حزب البعث العربي الاشتراكي بانقلاب تولّى بموجبه السلطة السياسية في سورية حتى هذا التاريخ. وقد تمخض هذا الانقلاب عن ثورة شاملة عمّت أرجاء البلاد، كرد فعل على الحكومة الانفصالية التي أطاحت بالوحدة. وقد تولّى حزب البعث العربي الاشتراكي تشكيل "مجلس وطني لقيادة الثورة"، وقد كُلف هذا المجلس -الذي تولّى السلطة التشريعية- مهمة وضع دستور جديد للبلاد.^{٨٩}

أُعلن الدستور المؤقت بتاريخ ١٩٦٤/٤/٢٥. وبموجب ما تضمنه من أحكام، فإن السلطة السياسية ينهض بها "المجلس الوطني لقيادة الثورة" الذي يعد بممثّلة البرلمان، وكذلك "مجلس الرئاسة" المنبثق عنه.^{٩٠} أما السلطة التنفيذية فإنها تمارس من قبل مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء.

وفيما يلي أهم خصائص الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤:

- ١- الطابع القومي: فقد جاء النص على أن سورية جزء لا يتجزأ من الأمة العربية.
- ٢- الطابع الاشتراكي: فسورية جمهورية ديمقراطية اشتراكية.
- ٣- مبدأ الحزب الواحد، ممثلاً بحزب البعث العربي الاشتراكي.

٨٩- المرسوم رقم (٦٨) تاريخ ١٩٦٣/٦/٩.

٩٠- عُيّن اللواء "أمين الحافظ" في ١٩٦٤/٥/١٤ رئيساً لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء. وفي ١٩٦٥/٨/٢٣ تم تشكيل "المجلس الوطني لقيادة الثورة"، وعقد هذا المجلس أول جلسة له بتاريخ ١٩٦٥/٩/١، وقد انتخب "منصور الأطرش" رئيساً لمكتبه.

٤- مبدأ القيادة الجماعية في الحزب والدولة.

٥- التمييز بين الوظيفتين السياسية والإدارية: فالوظيفية السياسية تمارس من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة، والمجلس الرئاسي المنبثق عنه. كما يمارس المجلس الرئاسي -مع مجلس الوزراء- السلطة التنفيذية. أما الوظيفة الإدارية فيتولاها مجلس الوزراء.

والوزارة مسؤولة بالتضامن أمام المجلس الوطني فيما يتعلق بتنفيذ السياسة العامة. كما أن كل وزير مسؤول -بشكل فردي- عن وزارته. والوزارة مسؤولة أمام مجلس الرئاسة الذي يملك تعيينها، وإقالتها، وتوجيهها.

لكن الخلافات أخذت تدبّ بين تيارات حزب البعث، الأمر الذي أدى إلى وقوع انقلاب عسكري أطلق عليه اسم "حركة ٢٣ شباط لسنة ١٩٦٦". مما أدى إلى سقوط الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤، وحل "المجلس الوطني للثورة". وقد نظمت الحياة السياسية في سورية خلال هذه الفترة بموجب القرار رقم ٢/ الصادر عن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي بتاريخ ١٩٦٦/٢/٢٥. وذلك إلى أن يتم وضع دستور جديد للبلاد. وقد عين في هذه الفترة "نور الدين الأتاسي" رئيساً للدولة، و"يوسف زعين" رئيساً للحكومة.

سادساً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٩:

أدت نكسة الخامس حزيران سنة ١٩٦٧ إلى وقوع البلاد في حالة الفوضى وعدم الاستقرار السياسي، كما أنها أدت إلى قيام عزلة شبه تامة بين الحزب والشعب. وفي ١٩٦٩/٥/١ صدر الدستور المؤقت تنفيذاً لمقررات المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي، والذي نظم العلاقات بين مختلف سلطات الدولة ومؤسساتها.

وتمقتضى أحكام الدستور جاء التأكيد أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد للمجتمع والدولة ، وأن سورية جمهورية ديمقراطية شعبية اشتراكية، وهي جزء لا يتجزأ من الوطن العربي. والشعب فيها جزء من الأمة العربية.

أما المؤسسات السياسية فهي تضم مجلس الشعب، الذي يعد أعلى سلطة سياسية في الدولة. ومدة ولايته سنتان، ويتولى مهمة وضع دستور للبلاد، وانتخاب رئيس الجمهورية. أما السلطة التنفيذية، فإنها تمارس من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء.

وفي ١٦/١٠/١٩٧٠ قام انقلاب عسكري هادئ، لم يرافقه عنف، تولاه وزير الدفاع "حافظ الأسد"، الذي قاد تياراً أخذ يتعاظم شعبياً، فكان هذا الانقلاب ثمهيداً لحركة تصحيحية، أريد بها تصحيح الأوضاع الخاطئة، والانحرافات الواقعة.

سابعاً - الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١:

من أهم الخصائص التي تضمنها هذا الدستور:

١- القطر العربي السوري دولة ديمقراطية شعبية اشتراكية ذات سيادة، وهو جزء من الوطن العربي.^{٩١}

٢- الشعب العربي جزء من الأمة العربية.^{٩٢}

٣- نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري.^{٩٣}

٩١- المادة الأولى من الدستور.

٩٢- المادة الثانية من الدستور .

٩٣- المادة الثانية من الدستور .

٤- السيادة للشعب ممارستها على النحو المبين في الدستور.^{٩٤}

٥- الفقه الإسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع.

٦- حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد للمجتمع والدولة.

وفي هذه الفترة تم تعيين "أحمد الخطيب" رئيساً للجمهورية. وتسوَّى الفريق "حافظ الأسد" رئاسة الوزراء. وقد أُنيط بمجلس الشعب مهمة وضع دستور دائم للبلاد.^{٩٥}

٩٤- المادة السادسة من الدستور.

٩٥- تبنَّى هذا المجلس من (١٧٣) عضواً بموجب المرسوم التشريعي رقم (٤٦٦) تاريخ ١٦/٢/١٩٧١. وقد عقد هذا المجلس أول جلسة له بتاريخ ١٩٧١/٢/٢٢، وقد قبل فيها استقالة رئيس الجمهورية "أحمد الخطيب" من منصبه، وقد انتخب "الخطيب" في الجلسة نفسها رئيساً للمجلس. وفي اليوم نفسه أُنشئ المدير "حافظ الأسد" بياناً حدد فيه استراتيجية العمل في المرحلة المقبلة.

المبحث الثالث

الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣

اختير الفريق "حافظ الأسد" رئيساً للجمهورية العربية السورية بموجب الاستفتاء الشعبي الذي جرى بتاريخ ١٢/٣/١٩٧١. وبعد أدائه القسم الدستوري، قام بتكليف اللواء "عبد الرحمن خليفأوي" بتشكيل الوزارة. كما تم انتخاب مجلس الشعب، لولاية مدتها أربع سنوات، وقد ضم المجلس في عضويته (١٨٦) عضواً. أقرّ مجلس الشعب بتاريخ ٢٠/٢/١٩٧٣ مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية، وعُرض المشروع على الشعب لاستفتاءه فيه بتاريخ ١٢/٣/١٩٧٣، وقد تمّت الموافقة عليه بأغلبية ساحقة. وفي ١٣/٣/١٩٧٣، صدر الدستور بموجب المرسوم رقم (٢٠٨).

المطلب الأول

أقسام الدستور ومنطلقاته الرئيسية

أولاً- أقسام الدستور:

جاء الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في مقدمة، وأربعة أبواب، مشتملاً على (١٥٦) مادة.

يتضمن الباب الأول أربعة فصول: ^{٩٦} يتعلق الأول منها بالمبادئ السياسية، ^{٩٧} والثاني بالمبادئ الاقتصادية، ^{٩٨} فيما يخص الثالث للمبادئ التعليمية والثقافية. ^{٩٩} أما الرابع فإنه يتعلق بالحريات، والحقوق، والواجبات العامة. ^{١٠٠}

أما الباب الثاني فقد اشتمل على ثلاثة فصول: ^{١٠١} الأول منها يتعلق بالسلطة التشريعية، ^{١٠٢} والثاني بالسلطة التنفيذية، ^{١٠٣} والثالث بالسلطة القضائية. ^{١٠٤}

٩٦- المواد من ٤٩-٤١ من الدستور.

٩٧- المواد من ١-١٢ من الدستور.

٩٨- المواد من ١٣-٢٠ من الدستور.

٩٩- المواد من ٢١-٢٤ من الدستور.

١٠٠- المواد من ٢٥-٤٩ من الدستور.

١٠١- المواد من ٥٠-١٤٨ من الدستور.

١٠٢- المواد من ٥١-٨٢ من الدستور.

١٠٣- المواد من ٨٣-١٣٠ من الدستور.

١٠٤- المواد من ١٣١-١٤٨ من الدستور.

فيما خصص الباب الثالث للأحكام المتعلقة بكيفية تعديل الدستور،^{١٠٥} أما الباب الرابع فقد تضمن الأحكام العامة والانتقالية.^{١٠٦}

وتعدّ مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ منه،^{١٠٧} وقد تناولت الحديث عن نضال الأمة العربية، ودورها العظيم في بناء الحضارة الإنسانية، وكفاح الشعب العربي لنيل الاستقلال.^{١٠٨}

ثانياً - المنطلقات الرئيسية للدستور:

يستند الدستور (وفقاً لما جاء في المقدمة) إلى المنطلقات الرئيسية التالية:

* ضرورة استمرار الثورة العربية الشاملة، لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.

* ضرورة قيام الوحدة العربية على أساس أن جميع الإنجازات التي حققها -أو يمكن أن يحققها- أي قطر في ظل التجربة، تظلّ قاصرة عن بلوغ كامل أبعادها، ومعرضة للتشويه والانتكاس، ما لم تعزز وتسان بالوحدة العربية.

* السير باتجاه نظام اشتراكي، كضرورة مبنية من حاجات المجتمع العربي، وكضرورة لتجميع طاقات الجماهير العربية.

* الحرية حق مقدس، والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطن ممارسة حريته التي تجعل منه إنساناً كريماً قادراً على العطاء والبناء.
* تعد حركة التحرر العربي جزءاً أساسياً من حركة التحرر العالمي.

١٠٥- المادة (٤٩) من الدستور.

١٠٦- المواد من ١٥٠-١٥٦ من الدستور.

١٠٧- المادة (٥٠) من الدستور.

١٠٨- كما أنّما تتحدث عن نضال الشعب العربي السوري بعد الاستقلال، الذي تكفل بتحرير ثورة الثامن من آذار سنة ١٩٦٣... ومن خلال مسيرة الحزب النضالية جاءت الحركة التصحيحية، فحققت خطوة مهمة على طريق تعزيز الوحدة الوطنية... فقامت بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي جبهة وطنية تقدمية متطورة الصيغ.

المطلب الثاني

خصائص الدستور

يمكننا أن نحدد أهم الخصائص التي يتسم بها الدستور السوري الدائم لسنة ١٩٧٣ في النقاط التالية:^{١٠٩}

أولاً- الاتجاه القومي:

فالدولة هي "الجمهورية العربية السورية". والقطر العربي السوري هو "جزء من الوطن العربي. كما أن الشعب في القطر العربي السوري هو "جزء من الأمة العربية يعمل ويناضل لتحقيق وحدتها الشاملة".^{١١٠} أما اللغة العربية فإنها اللغة الرسمية للبلاد.^{١١١} ومن يُقسم على الدستور عليه أن يتعهد بالعمل على تحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.^{١١٢}

١٠٩- لمزيد من التفصيل انظر: د. سام دلة: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية". منشورات جامعة حلب... عام ٢٠٠٢- ص ٧١٥ وما يليها.

١١٠- المادة الأولى من الدستور.

١١١- المادة الرابعة من الدستور.

١١٢- المادة السابعة من الدستور.

ثانياً - الطابع الديمقراطي:

الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية. كما أن السيادة للشعب، يمارسها على الوجه المبين في الدستور.^{١١٣} أما مجالس الشعب فإنها مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع.^{١١٤}

ويعتبر على الدستور الأخذ بالديمقراطية التمثيلية، فيما عدا المادة (١١٢) منه، والتي كرّست مبدأ "الديمقراطية شبه المباشرة"، عندما خوّلت رئيس الجمهورية سلطة استفتاء الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

ثالثاً - النظام الاشتراكي:

فقد جاء النص في الدستور على أن الدولة "شعبية واشتراكية".^{١١٥} كما أن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط، يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال. ويحدد الدستور حقوق المواطنين وواجباتهم، والمنظمات الشعبية، والجمعيات التعاونية.^{١١٦}

١١٣- المادة الأولى من الدستور.

١١٤- المادة العاشرة من الدستور.

١١٥- المادة الأولى من الدستور.

١١٦- تنص الصيغة الاشتراكية في الدستور من خلال أحكام الفصلين الثاني والثالث، واللذين من خلالها حدد الدستور المبادئ الاقتصادية والتعليمية والثقافية. كذلك الحقوق والحريات العامة. والفصل الثالث ينص على جانب حقوق الإنسان التقليدية، النص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يمتنع عنها التطور السياسي الحديث في العالم.

رابعاً - الأخذ بمبدأ "الحزب القائد"،

أقام الدستور نظاماً سياسياً مفاده أن حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات الجماهير، ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية. وقبل قيام الحركة التصحيحية كان الحكم قائماً على أساس "الحزب الواحد". أما بعد قيامها، فقد أنشئت الجبهة الوطنية التقدمية، التي تعمل مسن أجل رسم السياسة العامة للدولة على الصعيدين القومي والدولي، وكذلك رسم هذه السياسة على الصعيد الداخلي.^{١١٧}

خامساً - التمييز بين الوظيفتين السياسية والإدارية:

يتولى حزب البعث العربي الاشتراكي، ومجلس الشعب، ورئيس الجمهورية، مهمات الوظيفة السياسية.^{١١٨} أما الوظيفة الإدارية فيتولاها مجلس الوزراء، والوزراء.^{١١٩}

سادساً - الجانب الإسلامي:

دين رئيسي الدولة هو الإسلام.^{١٢٠} كما أن الفقه الإسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع.^{١٢١}

١١٧- المادة الثامنة من الدستور.

١١٨- المواد ٨-٥-٩٣-٩٤-١١-١١٧ من الدستور.

١١٩- المواد (١١٥) و(١١٩) من الدستور.

١٢٠- المادة الثالثة من الدستور. ومما تجب الإشارة إليه هنا، أن مشروع الدستور لم يكن يتضمن نصاً يتعلق بدين رئيس الدولة، إلا أن الرئيس الراحل "حافظ الأسد" رحمه الله كان قد وجه رسالة إلى مجلس الشعب بتاريخ ١٩٧٣/٢/٢٠ طلب فيها إدراج نص يتعلق بدين رئيس الدولة، ووجوب أن يكون هذا الدين هو "الإسلام". والسبب في ذلك أن غالبية سكان الجمهورية العربية السورية ممن يعتقدون الدين الإسلامي. وقد استجاب مجلس الشعب لهذا الطلب.

١٢١- المادة الثالثة من الدستور.

المطلب الثالث

تعديل الدستور

تضمن الدستور نصاً يتعلق بعدم جواز تعديله خلال فترة زمنية معينة. فقد نصت المادة (١٥١) من الدستور على أنه: "لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على تاريخ نفاذه". والحكمة من ذلك هي تأمين الاستقرار اللازم لتصوص الدستور، ولا سيما إذا أخذنا بالحسبان أن الدستور الدائم قد جاء بعد فترة طويلة من عدم الاستقرار السياسي والدستوري.

ومع ذلك فقد راعى التائمون على وضع الدستور أن أحكامه إنما هي أحكام وضعية، أي أنها يجب أن تكون موائمة للظروف والمتغيرات السياسية، كي لا تتصف بالجمود، ومن ثم تؤدي إلى عرقلة الحياة السياسية. وبناءً عليه فإن إمكانية تعديل بعض النصوص تظل قائمة تحقيقاً للأسباب المتقدمة.

وهكذا فقد حددت المادة (١٤٩) من الدستور الأحكام الميَّنة لكيفية تعديله. وفيما يلي سنبين الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور، والتعديلات التي طرأت على الدستور منذ دخوله حيز النفاذ وحتى تاريخه:

أولاً- الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور:

جاء النص في المادة (١٤٩) على أنه:

- ١- لرئيس الجمهورية، كما لثلث أعضاء مجلس الشعب، حق اقتراح تعديل الدستور.
 - ٢- يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك.
 - ٣- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه.
 - ٤- يناقش المجلس التعديل، فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه اعتبر التعديل هائياً شريطة إقراره بموافقة رئيس الجمهورية وأدخل في صلب الدستور.
- وبناءً عليه، نجد أن الدستور قد منح رئيس الجمهورية الحق في التقدم باقتراح لتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. كما أنه منح هذا الحق لثلث أعضاء مجلس الشعب كحد أدنى. ويقدم الاقتراح إلى رئيس مجلس الشعب.^{١٢٢} وإذا كان مقدماً مسبقاً قبل أعضاء مجلس الشعب، فإنه يبلغ فور وروده إلى رئيس الجمهورية،^{١٢٣} الذي يملك الحق في إرسال من يمثله لبحث الاقتراح في اللجنة الخاصة.^{١٢٤}
- بعد ورود اقتراح التعديل إلى مجلس الشعب، وتسجيله في جدول أعماله، يقوم المجلس في أول جلسة له بعد ورود اقتراح التعديل إليه بتشكيل لجنة خاصة لبحث اقتراح التعديل، ويراعى الاختصاص في تشكيل هذه اللجنة.^{١٢٥}

١٢٢- المادة (١٨٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٣- المادة (١٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٤- المادة (١٨٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٥- المادة (١٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

تقوم اللجنة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل بتقديم تقريرها المتعلق بالموضوع خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الاقتراح إليها. وللجنة الحق في طلب تمديد هذه المدة خمسة أيام أخرى.^{١٢٦}

يناقش مجلس الشعب -بعد أن تقدم اللجنة تقريرها- موضوع الاقتراح، ثم يعرض على المجلس للتصويت. وللموافقة عليه فإنه يحتاج إلى تأييد ثلاثة أرباع أعضاء المجلس. أما إذا رفض المجلس اقتراح التعديل، فإنه لا يجوز إعادة عرضه ثانية قبل مرور سنة على الأقل من تاريخ تقديمه.^{١٢٧} وإذا انتهت دورة المجلس ولم يقرن اقتراح التعديل بتيهجة، فإن الدورة تمديد بقرار من رئيس المجلس لبحث موضوع اقتراح التعديل فقط.^{١٢٨}

إلا أنه وعلى الرغم من إقرار التعديل بالأغلبية المطلوبة في مجلس الشعب، فإن هذا التعديل لا يعد نهائياً إلا إذا اقترن بموافقة رئيس الجمهورية.^{١٢٩}

١٢٦ - المادة (١٨٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٧ - المادة (١٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٨ - المادة (١٩٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٢٩ - المادة (١٤٩) من الدستور، والمادة (١٩٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

ثانياً - التعديلات التي طرأت على الدستور:

تم تعديل الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣، منذ صدوره وحتى سنة ٢٠٠٠، ثلاث مرات:

الأولى - سنة ١٩٨٠، وقد تعلق التعديل بالمادة السادسة من الدستور. كانت هذه المادة تنص على أن: "علم الدولة وشعارها ونشيدها هو علم اتحاد الجمهوريات العربية وشعارها ونشيدها". وأصبح النص بعد التعديل كما يلي: "يبين القانون علم الدولة وشعارها ونشيدها والأحكام الخاصة بكل منها".

الثانية - سنة ١٩٩١، وقد تناول التعديل الفقرة الثالثة من المادة (٨٤) من الدستور، والتي تتعلق بالفترة الواجب خلالها انتخاب رئيس جديد للجمهورية. فقد كان النص الأساسي لهذه الفقرة هو: "يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً". وأصبح نصها بعد التعديل كما يلي: "يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد ولا تزيد عن ستة أشهر". وقد أقر مجلس الشعب هذا التعديل بمجلسه المتعقده بتاريخ ١٩٩١/٧/١، واقرن بموافقة رئيس الجمهورية بإصداره القانون رقم (١٨) تساريخ ١٩٩١/٧/٣.

الثالثة - جرى تعديل الدستور للمرة الثالثة في حزيران من سنة ٢٠٠٠، إثر وفاة الرئيس "حافظ الأسد" رحمه الله. وقد تناول التعديل الفقرة الأخيرة من المادة (٨٣) من الدستور، والمتعلقة بالسن الواجب توافرها في المرشح لتولي رئاسة الجمهورية. فقد كان النص الأساسي لهذه المادة هو أنه: "يشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكسب عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متماً الأربعين من العمر". وعمقتني التعديل خفضت سن المرشح إلى الرابعة والثلاثين.

المبحث الرابع

السلطات العامة

ستعرض في هذا المبحث لتنظيم السلطات العامة في الجمهورية العربية السورية، وفقاً لأحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٣، ووفقاً لأحكام القوانين، والأنظمة النافذة. ونعني بهذه السلطات كل من السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب، ورئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء. كما أننا سنتعرض إلى المحكمة الدستورية العليا:

المطلب الأول

السلطة التشريعية

منح حق التشريع لمجلس الشعب،^{١٣٠} هذا الحق التي يمارس كذلك من قبل رئيس الجمهورية.^{١٣١} وفي هذا المطلب سنتبين أهم الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب، وأهم الاختصاصات المنوطة به.

أولاً- الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب:

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشعب انتخاباً عاماً، وسرياً، ومباشراً، ومتساوياً، وفقاً لأحكام قانون الانتخاب.^{١٣٢} ويجري انتخاب أعضاء مجلس الشعب على أساس الدائرة الانتخابية، وتنتخب كل دائرة عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد

١٣٠- المواد ٥٠-٨٢ من الدستور.

١٣١- المادة (١١١) من الدستور.

١٣٢- المادة (٥٠) من الدستور.

المخصصة لها.^{١٣٣} وتعد كل محافظة دائرة انتخابية، عدا محافظة حلب التي تقسم إلى دائرتين انتخابيتين هما دائرة مدينة حلب، ودائرة مناطق محافظة حلب.^{١٣٤} ويعد المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصوات، وفقاً للعدد المخصص لكل دائرة هم الفائزين. وإذا نضمت ورقة الاقتراع التي أدلى بها الناخب على عدد من أسماء المرشحين يفوق العدد المخصص للدائرة الانتخابية، فإن الأسماء الأخيرة الزائدة تشطب.^{١٣٥} هذا ويحدد المرسوم الذي يصدر عن السيد رئيس الجمهورية، والمتضمن الدعوة لانتخاب مجلس الشعب، عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة.

مدة ولاية مجلس الشعب أربع سنوات تبدأ من أول اجتماع له. وهذه المدة غير قابلة للتמיד إلا في حالة الحرب.^{١٣٦} ومن الممكن أن يحل مجلس الشعب قبل انتهاء ولايته بمرسوم من رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة تتم الانتخابات الجديدة لمجلس الشعب خلال (٩٠) يوماً من تاريخ الحل.^{١٣٧}

٩ - حق الانتخاب:

الناخبون هم المواطنون الذين أمموا الثامنة عشرة من عمرهم، والمسجلون في سجل الأحوال المدنية، طالما توافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في قوانين الانتخابات.^{١٣٨}

١٣٣ - المادة (١٢) من قانون الانتخابات.

١٣٤ - المادة (١٣) من قانون الانتخابات.

١٣٥ - المادة (٣٨) من قانون الانتخابات.

١٣٦ - المادة (٥١) من الدستور.

١٣٧ - المادة (١٠٧) من الدستور.

١٣٨ - المادة (٥٤) من الدستور.

وقد علق قانون الانتخابات حق بعض المواطنين في الانتخاب خلال فترة زمنية معينة، وهم عسكريو الجيش، ورجال الشرطة، وذلك طيلة وجوده في الخدمة، وذلك باستثناء من قبل ترشيحه منهم وفقاً لقانون الانتخابات العامة.^{١٣٩}

كما أن قانون الانتخابات حرم بعض المواطنين من ممارسة حقهم الانتخابي وهم: المحجور عليهم (طيلة مدة الحجر) ومن حكم عليهم بموجب المواد (٦٣-٦٥-٦٦) من قانون العقوبات، وكذلك من حكم عليهم بحرم شائن. كما يحرم من هذا الحق المصابون بأمراض عقلية طيلة مدة مرضهم.^{١٤٠}

يتكوّن مجلس الشعب من (٢٥٠) عضواً في الدور التشريعي الثامن، ومن اللازم وفقاً لأحكام الدستور... أن يتكوّن هذا المجلس من ممثلين عن قطاعين الأول منهما يمثل العمال والفلاحين، والثاني باقي فئات الشعب. وأن لا تقل نسبة العمال والفلاحين عن (٥٠) % من مجموع أعضاء المجلس.^{١٤١} ويتمتع أعضاء المجلس بالحصانات البرلمانية التقليدية.^{١٤٢}

١٣٩- المادة الخامسة من قانون الانتخابات.

١٤٠- المادة الرابعة من قانون الانتخابات.

١٤١- المادة (٥٣) من الدستور.

١٤٢- لا يسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يدورونها، أو التصويت في الجلسات العنية، أو السرية، وفي أعمال اللجان (المادة ٦٦ من الدستور، والمادة ٢٠ من النظام الداخلي لمجلس الشعب). ويتمتع أعضاء المجلس بمجلس الشعب بإحصانة طيلة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود التمسك أية إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم إلا بإذن سابق من المجلس. وفي غير أدوار الانعقاد يتعين أخذ إذن من رئيس المجلس، الذي عليه أن يبلغ المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء (المادة ٦٧ من الدستور).

يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب أن يكون متمتعاً بالجنسية السورية منذ خمس سنوات على الأقل بتاريخ تقديم الطلب. وباعتقادنا أنه كان يفضل النص على أن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية السورية منذ الولادة، وله إقامة في القطر لا تقل عن عشر سنوات متصلة أو منفصلة، ليس هذا فحسب بل إننا نفضل أن يكون المرشح لأبوين سوريين. والسبب في ذلك هو أن مجلس الشعب يمثل السلطة التشريعية العليا في البلاد، وليس من المنطقي أن نعدّ الوصول إلى قبة البرلمان أمراً كشأن تولي الوظائف العامة العادية. كما يفضل أن لا يكون المرشح مزدوج الجنسية، أي يجب أن يكون متمتعاً بالجنسية السورية وحدها، لأن الجنسية هي رابطة ولاء، ولا يجوز أن يتسولّى سلطة التشريع شخص يدين بالولاء -أو يجرء منه- لدولة أخرى غير سورية.

كما يشترط أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب.

وقد أحيى للوزراء ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مسع استمرارهم في مناصبهم،^{١٤٣} وهذا مظهر من مظاهر النظام البرلماني في الدستور السوري.

وقد وضع قانون الانتخابات قيداً على ترشيح المحافظين، وضباط الشرطة، فإذا رشّحوا أنفسهم في غير الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها، فسأهم يمتحسون -كبقية العاملين في الدولة- إجازة خاصة بلا راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العملية الانتخابية. أما إذا رشّحوا أنفسهم في الدائرة الانتخابية التي يعملون فيها فلأهم يعدون بمنزلة المستقيلين حكماً، ويعودون إلى وظائفهم في حال عدم نجاحهم.^{١٤٤}

١٤٣ - المادة (١٨) من قانون الانتخابات.

١٤٤ - المادة (١٨) من قانون الانتخابات.

وعلى من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس الشعب أن يقدم طلباً خطياً إلى المحافظ في الدائرة الانتخابية التي يقدم ترشيحه فيها، وذلك خلال سبعة أيام من اليوم الذي يلي تاريخ نشر مرسوم تحديد موعد الانتخاب.^{١٤٥} يحيل المحافظ طلبات الترشيح المقدمة إلى لجنة الترشيح،^{١٤٦} وذلك خلال (٢٤) ساعة من تاريخ تسجيلها في ديوان المحافظة.^{١٤٧}

٣- عملية الاقتراع:^{١٤٨}

يمارس الناخب حقسه في الاقتراع في أي دائرة أو مركز انتخابي. وبعد قيامه بوضع المغلف في صندوق الاقتراع أمام لجنة الانتخاب،^{١٤٩}

١٤٥ - المادة (١٩) من قانون الانتخابات.

١٤٦ - تشكل لجنة الترشيح في كل دائرة انتخابية بقرار من وزير الداخلية، وتضم في عضويتها المحافظ (رئيساً)، وقاضياً بسميه وزير العدل، وممثلاً عن قطاع العمال والفلاحين، وتتولى هذه اللجنة دراسة قانونية طلب الترشيح، وتحديد القطاع الذي ينتمى إليه المرشح، والبت في صحة طلب الترشيح وقبوله خلال خمسة أيام من تاريخ تسجيله، فإذا رفض طلب الترشيح فإن لطلابه الحق في الاعتراض على قرار اللجنة خلال يومين من تاريخ إبلاغه القرار، أو من تاريخ انتهاء المادة المحددة للبت في طلبات الترشيح. وعلى المحكمة أن تبث في الموضوع بقرار مرم خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه. انظر المادتين (٢٠) و(٢١) من قانون الانتخابات.

١٤٧ - المادة (٢٠) من قانون الانتخابات.

١٤٨ - تبدأ عملية الاقتراع في كل مركز انتخابي من الساعة السابعة صباحاً حتى الساعة (٢٠) مساءً في اليوم الأول للانتخاب. وتستأنف عملية الاقتراع في الساعة السابعة من صباح اليوم التالي بعد نزع الأختام بمحضور بخسة الانتخاب، وممثلي المرشحين، وتستمر عملية الانتخاب حتى الساعة الرابعة عشرة من اليوم نفسه. المادة (٣١) من قانون الانتخابات.

١٤٩ - تشكل لجنة الانتخاب من رئيس، وعضوين من بين العاملين في الدولة في كل مركز انتخابي. تؤدي هذه اللجنة الممين القانونية، وتتولى مهمة الإشراف على حسن سير عملية الاقتراع في المركز، ويتمتع رئيس اللجنة ضمن مركزه بصفة الضابطة القضائية، وذلك بهدف حفظ الأمن في المركز، وضمان حرية الناخبين في ممارسة حقهم. وترئيس لجنة الانتخاب الحق في الاستعانة بقوى الأمن عند الضرورة. ولكل مرشح أو من يمثله الحق في أن يحضر، ويراقب عملية الاقتراع وفوز الأصوات، وذلك بموجب أمر خطي مصدق من المحافظ. انظر المواد: ٢٨ - ٢٩ من قانون الانتخابات.

تقوم هذه اللجنة بتدوين اسم فاسي الجسدول الذي لديها.^{١٥٠}

وبعد انتهاء المدة المحددة للاقتراع، تقوم لجنة الانتخاب بفتح الصندوق الانتخابي بشكل علني، وتعدّ المغلفات التي يحتويها الصندوق، فإن كانت هناك مغلفات غير محتومة يختم اللجنة فإنها تعدّ باطلة.^{١٥١} ثم تنظم لجنة الانتخاب محضراً يتضمن أسماء المرشحين، وعدد الأصوات التي نالها كل منهم، لترفع هذا المحضر بعد ذلك إلى اللجنة المركزية في الدائرة الانتخابية.^{١٥٢} تقوم اللجنة المركزية -بعد تسلمها جميع المحاضر من مختلف المراكز في الدائرة الانتخابية بحساب أصوات المرشحين، وتنظيم محضر عام يتضمن أسماء المرشحين في الدائرة، وعدد الأصوات التي نالها كل منهم، ثم ترفع هذا المحضر إلى وزير الداخلية.^{١٥٣}

ثانياً - اختصاصات مجلس الشعب:

١- الاختصاص التشريعي:

لرئيس الجمهورية الحق في إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر فيها وإقرارها.^{١٥٤} وفي هذه الحالة تسمى مبادرة رئيس الجمهورية "مشروع قانون". كما أنه يحق لأعضاء مجلس الشعب اقتراح القوانين.^{١٥٥} وتسمى المبادرة

١٥٠ - المادة (٣٣) من قانون الانتخابات.

١٥١ - إذا تبين بأن عدد المغلفات، يزيد أو ينقص عن عدد الذين اقترحوا بأكثر من (٥) % فإنه يتلف من مغلفات الصندوق بنسبة الزيادة، أما حالة النقص فإنها لا تؤخذ بالحسبان.

١٥٢ - المادة (٤٠) من قانون الانتخابات.

١٥٣ - المادة (٤٢) من قانون الانتخابات.

١٥٤ - المادة (١١٠) من الدستور. وما يجب الإشارة إليه هنا، أن بعض مشروعات القوانين تعدّ في مجلس الوزراء، ثم ترفع إلى رئيس الجمهورية، الذي إن وافق عليها أحالها إلى مجلس الشعب (المادة ١٢٧) من الدستور.

١٥٥ - المادة (٧٠) من الدستور.

التشريعية من قبل أعضاء مجلس الشعب "اقتراح قانون"، أو "الاقتراح بقانون". وقد اشترطت المادة (٩٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب أن يُقدّم الاقتراح بقانون مسن قبل (١٠) من أعضاء مجلس الشعب على الأقل.^{١٥٦} وإذا سحب مقدمو الاقتراح - كلهم أو بعضهم - اقتراحهم بشكل يفقد معه النصاب الخاص بتقدمه، يطوى الاقتراح، إلا إذا تبناه العدد الكافي من الأعضاء.^{١٥٧}

كما يتولى مجلس الشعب إقرار الموازنة العامة للدولة، وفقاً لإجراءات خاصة، تضمنها الدستور، والنظام الداخلي لمجلس الشعب.^{١٥٨}

٢- الرقابة السياسية:

يملك مجلس الشعب السوري سلطة الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، وهذه الرقابة يمارسها من خلال الوسائل التالية:^{١٥٩}

- ١- السؤال: ويقصد به استفسار أحد أعضاء المجلس عن أمر ما، أو التأكد من واقعة معينة. قد يكون السؤال خطياً، وفي هذه الحالة يتعين على السلطة التنفيذية الإجابة عليه فور تلاوته في الجلسة، أو خلال شهر من تسريح إحالته إليها.^{١٦٠} أما السؤال الشفهي فيوجهه العضو إلى السلطة التنفيذية في جلسة مجلس الشعب، ويمكن للعضو السائل - إذا لم يكتفِ بالجواب - أن

١٥٦- لمعرفة الإجراءات المتعلقة بمناقشة مشروعات القوانين وإقرارها انظر المادة (٩٨) من الدستور، والمواد ٩٨-٩٩-١٠٠-١٠١-١٠٢-١٠٣-١٠٤-١٠٥-١٠٨-١١٠-١١١-١١٢-١١٣-١٣٤-١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٥٧- المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٥٨- انظر بخصوص الإجراءات المتعلقة بإقرار الموازنة العامة للدولة المواد (٧٨) و(٧٩) و(٨٢) من الدستور، والمواد (١١٧-١١٨-١١٩-١٢٠-١٢٦-١٢٧-١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

١٥٩- انظر المواد (٧٠) و(٧١) من الدستور.

١٦٠- المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

يتقدم بسؤال خطي تجيب عليه السلطة التنفيذية مباشرة، أو في الجلسة التالية.

٢. طلب المناقشة: لإحدى لجان مجلس الشعب، أو عشرة من أعضائه على الأقل، الحق في طلب طرح موضوع عام للمناقشة، وذلك لاستيضاح سياسة الحكومة في أمر من الأمور، وتبادل الرأي حول هذا الأمر. يُقدّم الطلب كتابةً، ويبلغ إلى السلطة التنفيذية، وإلى رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع النقاش، ثم يدرج على جدول أعمال أقرب جلسة، ومن الممكن أن تتم المناقشة فوراً إذا وافقت الحكومة، ومن الممكن أيضاً استبعاد الموضوع إذا لم يكن صالحاً للمناقشة.

٣- بحث العرائض: للمواطنين الحق في إحالة العرائض المتضمنة شكاواهم إلى ديوان مجلس الشعب الذي يحيلها إلى "لجنة العرائض والشكاوى"، أو إلى اللجان المختصة. تدرس اللجنة المختصة العريضة، ثم تحيلها إلى المجلس. وإن أحيلت إلى السلطة التنفيذية فإنه يتعين عليها أن تقدم جواباً بالنسبة لما تضمنته العريضة من شكوى في غضون شهر على الأكثر. وعلى اللجنة إبلاغ مقدّم العريضة بنتيجة شكواه. ومن الممكن -في حال عدم الاقتناع بالجواب من جانب اللجنة- إحالة الموضوع إلى "الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش".

٤- الاستجواب: ويعني مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر من الأمور أو الغاية منه. يُقدّم الاستجواب بشكل خطي، ويلسغ إلى السلطة التنفيذية، ويُدْرَج في أول جلسة للمجلس تلي تاريخ التبليغ، ويحدد موعد لمناقشته بعد خمسة أيام، ما لم تقرر السلطة التنفيذية الإجابة

فوراً، وإذا لم يقتنع المستجوب بالجواب، وأصرّ على عدم الاكتفاء
بالمناقشة، كان له الحق في اللجوء إلى طلب سحب الثقة.

٥- سحب الثقة: لا يمكن سحب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، إلا
بعد الاستجواب. ويشترط أن يقدم الطلب من خمس أعضاء مجلس
الشعب على الأقل.^{١٦١} يبلغ رئيس مجلس الشعب موضوع سحب الثقة إلى
رئيس الوزراء، أو الوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقد
بعد يومين من تقديمه. وللوزارة، أو الوزير المعني، طلب تأجيل مناقشة
سحب الثقة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.^{١٦٢} ولا بد من موافقة الأغلبية
المطلقة لأعضاء مجلس الشعب على قرار سحب الثقة. فإن تحققت هذه
الأغلبية فإنه يتعين على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالته إلى رئيس
الجمهورية. أما إذا تعلّق سحب الثقة بأحد الوزراء، فإنه يتعين على هذا
الوزير - وحده - تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية.

١٦١- المادة (٧٢) من الدستور.

١٦٢- المادة (١٥٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب.

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية

أولاً- رئيس الجمهورية:

١- الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية:^{١٦٣}

يشترط في المرشح لتولي رئاسة الجمهورية العربية السورية أن يكون عربياً سورياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، متماً الرابعة والثلاثين من العمر.^{١٦٤} يصدر الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه، وبعد المرشح ناجحاً بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين. أما مدة ولاية رئيس الجمهورية فإذا سبعة أعوام قابلة للتجديد.^{١٦٥} وإذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية مهامه فإنه ينوب عنه نائب رئيس الجمهورية.^{١٦٦} ويمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يسميه، صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها. وإذا كانت الموانع دائمة، وفي حالتي الوفاة والاستقالة، يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من

^{١٦٣}- أطلق على رئيس السلطة التنفيذية، بعد ثورة الثامن من آذار لسنة ١٩٦٣، اسم "رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة". وبعد حركة شباط لعام ١٩٦٦، أطلق عليه اسم "رئيس الدولة". وبعد صدور الدستور الدائم لعام ١٩٧٣، أصبح للدولة شكل، ومهام ثابتة ومحددة. انظر: د. عباد الله طلبة: "مبادئ القانون الإداري"، ج ١- منشورات جامعة دمشق- عام ٢٠٠٣- ص ١٥١.

^{١٦٤}- المادة (٨٣) من الدستور.

^{١٦٥}- أنظر المادتين (٨٤) و(٨٥) من الدستور.

^{١٦٦}- المادة (٨٦) من الدستور.

الدستور، وذلك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً. وإذا كان مجلس الشعب منحلّاً، أو بقي على انتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً، فإن النائب الأول يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية حين اجتماع المجلس الجديد.^{١٦٧} أما إذا شغل منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، فإن رئيس مجلس الوزراء يتولّى جميع صلاحياته وسلطاته إلى أن يتم الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية خلال تسعين يوماً.^{١٦٨}

٢- صلاحيات رئيس الجمهورية:

فيما يلي أهم الاختصاصات المنوطة برئيس الجمهورية العربية السورية:

- يسهّر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن السير المنتظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة.^{١٦٩}
- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، وذلك ضمن الحدود المنصوص عنها في الدستور.^{١٧٠}
- يتولّى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية السوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم.^{١٧١}
- لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسة، وله الحق في طلب تقارير من الوزراء.^{١٧٢}

١٦٧ - المادة (٨٨) من الدستور.

١٦٨ - المادة (٨٩) من الدستور.

١٦٩ - المادة (٩٣) من الدستور.

١٧٠ - المادة (٩٣) من الدستور.

١٧١ - المادة (٩٥) من الدستور.

١٧٢ - المادة (٩٦) من الدستور.

• يضع رئيس الجمهورية... بالتشاور مع مجلس الوزراء- السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.^{١٧٣}

• يعين رئيس الجمهورية كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وينهي خدماتهم وفقاً لأحكام القانون.^{١٧٤}

• يصدر رئيس الجمهورية المراسيم، والقرارات، والأوامر، وفقاً للتشريعات النافذة.^{١٧٥}

• يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع من خلال إصداره "المراسيم التشريعية"^{١٧٦} وذلك خارج انعقاد دورات مجلس الشعب،^{١٧٧} أو إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو بمقتضيات الأمن القومي.^{١٧٨} كما يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في الفترة الفاصلة بين ولايتي مجلسين.^{١٧٩}

١٧٣- المادة (٩٤) من الدستور.

١٧٤- المادة (١٠٩) من الدستور.

١٧٥- المادة (٩٩) من الدستور.

١٧٦- المادة (١١١) من الدستور.

١٧٧- على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دور انعقاد له.

١٧٨- وفي هاتين الحالتين يقر المجلس الشعب بإلغاء التشريعات الصادرة عنه وذلك بأغلبية ثلثي أعضائه المجلس المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا يقل العدد عن الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ولا يكون هذا الإلغاء، أو التعديل أثر رجعي.

١٧٩- لكن هذه التشريعات، لا تعرض على مجلس الشعب، وإنما يكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة.

● لرئيس الجمهورية أن يستقّي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.^{١٨٠}

● يملك رئيس الجمهورية الحق في إصدار العفو الخاص ورد الاعتبار.^{١٨١}

● إذا قام خطر جسيم وحال، من شأنه تهديد الوحدة الوطنية، واستقلال الوطن، أو إعاقة مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، فسيان لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.^{١٨٢}

● لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ، وإلغاؤها، وفقاً لأحكام قانون الطوارئ.^{١٨٣}

ثانياً - مجلس الوزراء:

١ - الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء:

يتكوّن مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء.^{١٨٤} ويتولّى رئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، كما أنه يقبل

١٨٠ - المادة (١١٢) من الدستور.

١٨١ - المادة (١٠٥) من الدستور.

١٨٢ - المادة (١١٣) من الدستور.

١٨٣ - المادة (١٠١) من الدستور.

١٨٤ - المادة (١١٥) من الدستور.

استقالتهم، ويعقبتهم من مناصبتهم بمرسوم.^{١٨٥} ويتألف هذا المجلس من جميع أعضاء الوزارة.^{١٨٦}

٢- اختصاصات مجلس الوزراء:

حددت المادة (١٢٧) اختصاصات مجلس الوزراء بما يلي:

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة وتنفيذها، هذه المشاركة يجب فهمها في ضوء المادة (٩٤) من الدستور، التي نصّت على أن يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء، أي أن سلطة البيت النهائي تكون من حق رئيس الجمهورية.
- توجيهه، وتنسيق، ومتابعة أعمال الوزارات، وجميع الإدارات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة.
- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.
- إعداد مشروعات القوانين.

١٨٥- المادة (٩٥) من الدستور.

١٨٦- بلغ عدد أعضاء الوزارة بموجب المرسوم رقم (٦٢٢) الصادر بتاريخ ١٣/١٢/٢٠٠١، المتضمن تشكيل الوزارة برئاسة "محمد مصطفى مبرو" (٣٤) عضواً. وفي عام ٢٠٠٣، كُتف المهندس "ناجي عطري بتشكيل الوزارة، وبناءً عليه أصدر رئيس الجمهورية الدكتور "بشار الأسد" المرسوم رقم (٣٤٩) المتضمن تشكيل الوزارة الجديدة، والتي ضمت كلاً من: رئيس مجلس الوزراء، وزارة الدفاع، وزارة الخارجية، وزارة المالية، وزارة الصناعة، وزارة الصحة، وزارة الكهرباء، وزارة الأوقاف، وزارة الثقافة، وزارة النقل، وزارة الداخلية، وزارة التجارة، وزارة النفط، وزارة الاتصالات والثقافة، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، وزارة السياحة، وزارة الإسكان والتعمير، وزارة شؤون رئاسة الجمهورية، وزارة التعليم العالي، وزارة الإعلام، وزارة المتربين، وزارة العدل، وزارة التربية، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وأربع وزراء دولة.

• إعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات القومية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل القومي.

• عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

• عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور:

• ملاحقة تنفيذ القوانين، والحفاظ على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

• إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة، ومراقبة تنفيذها.

ثالثاً - رئيس مجلس الوزراء:

١- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء:

يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. ويعدّ رئيس مجلس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الشعب. ويتولّى رئيس مجلس الوزراء مهمة الإشراف على أعمال الوزراء، وفقاً لأحكام المادة (٢/١١٥) من الدستور.

٢- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:

جاء النص في المادة (١٢٨) من الدستور على أنه: "إضافة إلى صلاحيات مجلس الوزراء يمارس رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور".

وبناءً عليه تحددت هذه الصلاحيات في المرسومين التشريعيين رقم (١٤٧) و(١٤٨) الصادرين بتاريخ ٢٣/١٠/١٩٦٧:

فقد حدد المرسوم التشريعي رقم (١٤٧) اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في المادة الثالثة منه كما يلي:

• إدارة جلسات مجلس الوزراء، وعند الحاجة إدارة جلسات اللجان الدائمة واللجان الأخرى. ويدعو إلى جلسات المجلس العادية والاستثنائية، ويضع جدول الأعمال، ويعمم خطة عمل المجلس المقبلة.

• يعمل على أن يؤدي المجلس واللجان الدائمة كامل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها.

• يولي إنجاز المهام الرئيسية للمجلس في شتى المجالات عنايته الكاملة، وخاصة القضايا التي تؤدي إلى تطوير الاقتصاد الوطني.

• طرح القضايا التي يراها ضرورية في اجتماع مجلس الوزراء، ولم ترد في جدول الأعمال. كما يحق له السماح لغير أعضاء المجلس في حضور جلساته.

• يصدر التعليمات اللازمة والملزمة ضمن أحكام هذا المرسوم التشريعي، وحدود القوانين والأنظمة النافذة، لكل أعضاء المجلس، واللجان الدائمة، ومندري الأجهزة التابعة للمجلس، والمحافظين، وجميع أجهزة الدولة الإدارية، من أجل تحقيق سياسة الدولة وخططها.

• يقر خطة عمل اللجان الدائمة، واللجان الأخرى المنبثقة عن المجلس، ويصدر قرارات هذه اللجان ضمن اختصاصه، أو يعيدها إليها، أو يحيلها إلى المجلس حسب الاختصاص.

● يدعو رؤساء اللجان الدائمة للاجتماع بهم - كلما دعت الحاجة - من أجل التشاور في بعض الأمور العائدة للجان، وتنسيق الأعمال بينها ضمن سياسة واحدة موحدة.

● يشرف على المكاتب، والهيئات التابعة لرئاسة مجلس الوزراء (المجلس الأعلى للتخطيط - الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - مكتب شؤون مجلس الوزراء،) ويمارس إزاءها الصلاحيات الممنوحة بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

● له أن يشكل اللجان المؤقتة لبحث موضوع معين، وتقديم الاقتراح أو الاقتراحات اللازمة بشأنه إليه، ويقرر صلاحيات وطريقة عمل هذه اللجان.

● يتولى المهمات الموكلة إليه حسب القوانين والأنظمة النافذة، والتي لا تتعارض مع نصوص هذا المرسوم.

في حين نصّ المرسوم التشريعي رقم (١٤٨) في المادة الأولى منه على أن:

"القضايا التي تنص التشريعات النافذة على إصدارها بمرسوم تنظيمي، أو بمرسوم في مجلس الوزراء، تصدر اعتباراً من تاريخ هذا المرسوم التشريعي بمرسوم عادي بناءً على اقتراح الوزير المختص".

بينما نصت المادة الثانية على أن:

"القضايا التي تنص التشريعات النافذة على إصدارها بقرار من مجلس الوزراء، تصدر اعتباراً من تاريخ هذا المرسوم التشريعي، بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بعد دراستها في اللجنة الوزارية الدائمة المختصة، وبناءً على اقتراحها".

هناك اختصاصات أخرى لرئيس مجلس الوزراء جاء ذكرها في المراسيم التشريعية النافذة. فوفقاً لأحكام المادة (٧١) من قانون الإدارة المحلية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٥) لسنة ١٩٧١، يخضع قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية في المحافظات، ومدن مراكز المحافظات، لتصديق رئيس مجلس الوزراء. كما أننا نجسد أن المرسوم التشريعي رقم (٧٣) الصادر بتاريخ ١٤/١٠/١٩٧٣، قد أعطى رئيس مجلس الوزراء الحق في عقد نفقات لم تلحظ اعتماداتها في الميزانية العامة أو الإنمائية.

رابعاً - الوزراء:

١ - الأحكام المتعلقة بالوزراء:

يعين الوزراء من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء. يعد الوزير مسؤول سياسياً أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.

ويمنع على الوزراء في أثناء توليهم لمهامهم أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يشتركوا في أي عمل صناعي، أو مزاولة أية مهنة حرة. وليس لهم أن يدخلوا في التعهدات أو المناقصات أو المزايدات التي تنفذها وزارات أو إدارات أو مؤسسات الدولة وشركات القطاع العام، وذلك بشكل مباشر أو بالوساطة.^{١٨٧}

^{١٨٧} - المادة (١٢٠) من الدستور.

يعد الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص هذه الوزارة.^{١٨٨} ومن أجل تحقيق هذا الهدف فإن الوزير يتمتع بعدد من الاختصاصات التي تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة.^{١٨٩} كما أنه يتمتع بسلطة رئاسية بالنسبة للعاملين في وزارته والأجهزة التابعة لها بوصفه يشغل قمة التنظيم الإداري في الوزارة. كما أنه يتمتع بسلطة التقرير في نطاق وزارته، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة.

خامساً - نواب (معاونو) الوزراء:

كان يطلق على نائب (معاون) الوزير اسم "الأمين العام". يتولى نائب الوزير مساعدة الوزير في القيام بأعماله. يسمى نائب الوزير من قبل رئيس الجمهورية، ويعد مسؤولاً أمام الوزير من الناحيتين الإدارية والفنية عن سير جهاز الوزارة وأهليته والمؤسسات التابعة لها.

يعدّ معاون الوزير من الرؤساء المهنيين، ذلك أن عمله يتطلب منه خبرة عالية في دقائق الإدارة العامة، وحسبته من الخبرة والكفاءة والمعلومات الإدارية المتعلقة بدقائق الإدارة الحكومية. كما يتعين عليه المحافظة على سير الأعمال المتعلقة بالوزارة بأكثر فاعلية ممكنة، والمحافظة على سير الأعمال الإدارية بغض النظر عن الوضع السياسي.^{١٩٠}

١٨٨- المادة (١١٩) من الدستور.

١٨٩- المادة (١٢٨) من الدستور.

١٩٠- د. عبد الله طينة: "مبادئ القانون الإداري"، ج ١- منشورات جامعة حلب- عام ٢٠٠٣- ص ١٨٩.

يتمتع معاون الوزير بسلطة تعيين الموظفين الذين يتبعون الإدارة المركزية، وذلك في وظائف الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.^{١٩١} كما أنه يقوم بالتوقيع على المعاملات إلا ما تعلق منها بالشؤون التوجيهية والتنظيمية. وبإمكان الوزير التفسير بجزء من اختصاصاته إلى نوابه. وأخيراً يمكن القول إن الأحكام المتعلقة بالوزراء تسري على نوابهم.

المطلب الثالث

المحكمة الدستورية العليا

أولاً - الأحكام المتعلقة بالمحكمة الدستورية العليا؛

تتكون المحكمة الدستورية العليا من رئيس وأربعة أعضاء يسمون من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ووفقاً لأحكام المادة العاشرة من قانون المحكمة الدستورية العليا^{١٩٢} لا تنتهي العضوية إلا بانتهاء المدة المقررة، أو بطلب الاستقالة، أو بطلب الإحالة على التقاعد. وفي هذه الحالة يسمي رئيس الجمهورية بدلاً عن العضو المستقيل، أو الحال على التقاعد، لمدة لا تتجاوز المدة الباقية للأصيل.^{١٩٣}

١٩١ - المادة (١٥) من النظام الأساسي الموحد للعاملين بالدولة، الصادر بالقانون رقم (١)، تاريخ ١٩٨٥/١/٢.

١٩٢ - القانون رقم (٩) الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٦/٢٧.

١٩٣ - المادة (١١) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

وقد حددت المادة الثانية من قانون المحكمة الدستورية العليا الشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهي:

أ- الجنسية: يشترط في العضو أن يكون سوري الجنسية، ومتمتعاً بشروط التوظيف العامة.

ب- السن: وذلك بإتمام الأربعين من العمر، وعدم تجاوز الخامسة والستين عند التعيين.

ت- المؤهلات: بأن يكون حاصلاً على الإجازة في الحقوق...أو ما يعادلها- من إحدى الجامعات السورية.

ث- يشترط أخيراً في عضو المحكمة أن يكون قد مارس القضاء، أو المحاماة، أو التدريس في الجامعة، أو أكثر من واحدة منها، مدة لا تقل عن (١٥) سنة على الأقل، أو مارس وظائف في الدولة مدة لا تقل عن (٢٠) سنة بعد حصوله على إجازة الحقوق.

ولا يجوز الجمع بين رئاسة المحكمة أو عضويتها وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب.^{١٩٤} كما لا يجوز الجمع مع أية مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة.^{١٩٥} وينطبق على رئيس المحكمة وأعضائها ما ينطبق على القضاة في نظامهم الوظيفي.

١٩٤- المادة (١٤٠) من الدستور.

١٩٥- المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية العليا.

ثانياً - اختصاصات المحكمة الدستورية العليا:

- ١- التحقيق في الطعون المتعلقة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، ثم تحيل المحكمة تقريرها إلى مجلس الشعب للبت في الموضوع على ضوءه.^{١٩٦}
- ٢- النظر في دستورية القوانين قبل إصدارها،^{١٩٧} وذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب. وفي هذه الحالة يوقف إصدار القانون إلى أن تبت فيه المحكمة خلال (١٥) يوماً من تاريخ تسحيل الاعتراض لديها. وإذا كان للقانون صفة الاستعجال فإن المحكمة تبت فيه خلال سبعة أيام.
- ٣- النظر في دستورية المراسيم التشريعية، بناءً على طلب ربع أعضاء مجلس الشعب. ويشترط أن يتقدم النواب بهذا الطلب خلال (١٥) يوماً مسبقاً من تاريخ انعقاد دورة مجلس الشعب، ويجب على المحكمة أن تبت فيه خلال (١٥) يوماً من تاريخ تسحيل الاعتراض لديها.^{١٩٨}
- ٤- النظر في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية بناءً على طلب رئيس الجمهورية.^{١٩٩}
- ٥- النظر في قانونية مشروعات المراسيم بناءً على طلب رئيس الجمهورية.

١٩٦- المادة (٦٢) من الدستور.

١٩٧- المادة (١٤٥) من الدستور.

١٩٨- في هذه الحالة -والحالة التي سبقتها- يعد القانون أو المرسوم التشريعي إذا ما قررت المحكمة الدستورية أنه مخالف للقانون لاغياً، معمول رجلي، ولا يرتب عليه أي أثر.

١٩٩- المادة (١٤٧) من الدستور.

٦- محاكمة رئيس الجمهورية،^{٢٠٠} علماً بأن الرئيس غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى. ويكون طلب اتهامه بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب يكون التصويت فيه علنياً، وأغلبية ثلثي أعضاء المجلس في جلسة خاصة سرية. أما المحاكمة فإنها تتم أمام المحكمة الدستورية العليا.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع العربية:

- د. أبو اليزيد علي المنيث: "النظم السياسية والحريات العامة" - ١٩٨٩.
- د. أحمد أمين ومحمود سعيد عمران ومحمد علي الفوزي: "النظم السياسية عبر العصور" - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٩٩.
- د. أحمد مرسال: "النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية" - دار الفكر العربي - بيروت - ١٩٩٠.
- د. أدمون رباط: "الوسيط في القانون الدستوري العام" - دار العلم للملايين - بيروت - ١٩٦٥.
- د. السيد خليل هيكل: "الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري". منشورات جامعة أسوط - عام ١٩٩٢.
- د. ثروت بدوي: "النظم السياسية" - ج ١ - ١٩٧٠.
- جاءك استيف: "موجز الحقوق الدستورية" - نعيم د. أحمد السمان - مطبعة الجامعة السورية - ١٩٣٩.
- جورج ليفير: "عصر الثورة الفرنسية" - ترجمة د. جلال يحيى - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ١٩٧٩.
- د. جورج شفيق ساري: "الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية" - الكتاب الأول - أركان التنظيم السياسي" - ط ١ - مكتبة العالمية - مصر - المنصورة - عام ١٩٨٨ - ص ٣٣٦.
- جيروم بارون وتوماس دينيس: "الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي" - ترجمة د. محمد مصطفى غنيم - الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية - القاهرة - ١٩٩٨.

- د. حسن صعب: "علم السياسة" - دار النظم للملايين - بيروت ١٩٦٦.
- د. حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري" - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩١.
- دافيد كوتمان كويل: "النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية" - ترجمة توفيق حبيب - مكتبة الخفاني والمثنى - القاهرة ١٩٥٥.
- د. زهير شكور: "الوسيط في القانون الدستوري" - دار المصطفى - ١٩٧٨.
- د. سام دلة: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشورات جامعة حلب - عام ٢٠٠٢.
- د. سعد عصفور: "المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشأة المعارف - الإسكندرية - عام ١٩٨٠.
- د. عبد الرحمن الصابوني: "المدخل لدراسة التشريع الإسلامي - ج ١ - منشورات جامعة دمشق - عام ١٩٩٩.
- د. عبد الله طليعة: "مبادئ القانون الإداري" - ج ١ - منشورات جامعة حلب - عام ٢٠٠٣.
- د. غسان بدر، د. علي عواضة: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري" - بيروت - دار الحقيقة - عام ٢٠٠٠.
- د. فؤاد العطار: النظم السياسية - ١٩٦٨ .
- د. كمال الغالي: "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية" - منشورات جامعة دمشق - عام ٢٠٠٣.
- د. محمد طي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" - ١٩٩٤.
- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ، ١٩٦٩ .
- د. محمد كامل ليلة: "النظم السياسية - الدولة والحكومة" - دار الفكر العربي - عام ١٩٧١.

د. مصطفى البارودي: التوجيه في الحقوق الدستورية - مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٠.

د. مصطفى البارودي: "الحقوق الدستورية". ج ١ - مطبعة الجامعة السورية. عام ١٩٥٧.

نلسون ولسمي وآرون ولدافسكي: "انتخابات الرئاسة في أمريكا" - ترجمة أحمد حمودة مطبعة المعرفة - القاهرة.



ثانياً - المراجع الفرنسية:

- * Chantebout, Science politique et droit constitutionnel, A. Colin, 1982.
- * Debbasch, Ricci, Pontier, Bourdon, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1984.
- * Debbasch, J-M Ppntier, J, Ricci, J-C Bourdon, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, 1989.
- * D. Maus, Textes et documents politiques de la VR , 1982.
- * DUVERGER. Institutions politiques et droit constitutionnel, 16e. édition P.U.F. Paris. 1980. p.
- * Duverger , Institutions politiques et droit constitutionnel, 2t, Puf, 1978.
- * Duverger , Constitutions et documents politiques, PUF, 1986.
- * Turpin, droit constitutionnel, PUF, 1994.

الفهرس

الفصل الأول	النظام الرئاسي	٥
المبحث الأول	(الولايات المتحدة الأمريكية) الأصول التاريخية للتنظيم الدستوري الأمريكي	٧
	أولاً المرحلة الأولى: ابتدأت بإعلان الاستقلال عن بريطانيا في ١٧٧٦/٧/٤	٧
	ثانياً المرحلة الثانية: قيام الدولة الاتحادية	١٠
المبحث الثاني	الهيكلية الدستورية والإيديولوجية للنظام السياسي والدستوري الأمريكي	١٣
	أولاً ايدولوجية النظام السياسي	١٣
	ثانياً خصائص الدستور الأمريكي	١٦
المبحث الثالث	المؤسسات الدستورية الأمريكية السلطة التنفيذية	١٦
المطلب الأول	رئيس الولايات المتحدة الأمريكية	١٦
	ثانياً تنظيم الرئاسة	٢٦
	ثالثاً صلاحيات الرئيس	٣١
المطلب الثاني	الكونغرس	٣٩
	أولاً تكوين الكونغرس	٣٩
	ثانياً سير عمل المجالس	٤٢
	ثالثاً سلطات (صلاحيات) الرئيس	٤٦
المطلب الثالث	العلاقة ما بين الرئيس والكونغرس السلطة القضائية	٥١
	أولاً تشكيل المحكمة العليا	٦٠
	ثانياً صلاحيات المحكمة العليا	٦١
	ثالثاً الرقابة على دستورية القوانين	٦٣
	رابعاً الدور السياسي للمحكمة العليا وحكومة القضاة	٦٥

المبحث الرابع	المؤسسات السياسية الإقليمية	
	للدويلات الأعضاء	٦٩
	السلطة التشريعية الإقليمية	٦٩
	السلطة التنفيذية (حاكم الولاية)	٧٠
	مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة	٧١
المبحث الخامس	الأحزاب السياسية	٧٣
	نشأة الأحزاب في الولايات المتحدة	أولاً
	وتطورها	٧٣
	الإنديولوجية الحزبية	ثانياً
	تنظيم الأحزاب	ثالثاً
	الدور الانتخابي للأحزاب	رابعاً
المبحث السادس	جماعات الضغط واللوبي الأمريكي	٨٣
الفصل الثاني	النظام النيابية متعددة الأحزاب	
	(النظام السياسي الفرنسي)	٨٧
المبحث الأول	التطور التاريخي للنظام السياسي	
	والدستوري الفرنسي منذ عهد	
	الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩	٩٠
	المرحلة الدستورية الأولى "الفترة	
	الثورية ١٧٨٩-١٨١٥"	٩٧
	الملكية المقيدة ١٧٨٩-١٧٩٣	أولاً
	مرحلة الجمهورية الأولى ١٧٩٣-	ثانياً
	١٧٩٩	٩٩
	مرحلة الإمبراطورية الأولى	ثالثاً
	١٧٩٩-١٨١٥	١٠٤
	عودة الملكية	١٠٧
	عهد الملكية "البورونية" وميثاق	أولاً
	١٨١٤/٦/٤	١٠٧
	ملكية تموز وثيقة ١٨٣٠/٨/١٤	ثانياً
	أو الملكية "الأورليانية"	
	الجمهورية الثالثة ١٨٤٨-١٨٥١	المطلب الثالث
	ودستور ١٨٤٨/١١/٤	
	عهد الإمبراطورية الثانية ١٨٥٣-	المطلب الرابع
	١٨٧٠	١١٥

١١٨	مرحلة الاستقرار الدستوري وعهد الجمهوريات	المطلب الخامس
١١٨	أولاً نظام الجمهورية الثالثة ١٨٧٥-١٩٤٠	
١١٨	ثانياً نظام الجمهورية الثالثة والفترة الانتقالية إلى الجمهورية الرابعة ١٩٤٠-١٩٤٦ "حكومة المارشال بيتان"	
١٢٢	ثالثاً دستور الجمهورية الرابعة	
١٢٣	نظام الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨	المبحث الثاني
١٢٧	قيام الجمهورية الخامسة ودستور ١٩٥٨	المطلب الأول
١٢٧	أولاً خصائص الدستور	
١٢٩	ثانياً مضمون الدستور	
١٣٠	السلطة التنفيذية	المطلب الثاني
١٣٢	أولاً رئيس الجمهورية	
١٣٤	ثانياً تكوين الحكومة	
١٥٠	السلطة التشريعية "البرلمان"	المطلب الثالث
١٦٢	أولاً تكوين البرلمان	
١٦٣	ثانياً تنظيم البرلمان وأعماله	
١٦٥	ثالثاً صلاحيات البرلمان	
١٦٨	العلاقة ما بين البرلمان والحكومة	المطلب الرابع
١٧٦	أولاً وسائل الحكومة ضد البرلمان	
١٧٦	ثانياً وسائل البرلمان ضد الحكومة	
١٧٧	المطلب الخامس	
١٧٩	الأجهزة القضائية والاستشارية	
١٧٩	أولاً الأجهزة القضائية	
١٧٩	ثانياً الأجهزة الاستشارية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي)	
١٨٢	النظام السياسي البرلماني	الفصل الثالث
١٨٥	(النظام البرلماني)	
١٨٨	نشأة النظام البرلماني	المبحث الأول
١٨٩	أولاً خصائص النظام البرلماني	
١٨٩	ثانياً ارتباط النظام البرلماني بتطور تاريخ الوزارة	
١٩٠		

١٩١	ثالثاً	اللائهام الجنائي والمسؤولية الجنائية السياسية
١٩٢	رابعاً	تباور معالم الوزارة
١٩٣	خامساً	تطور المسؤولية الوزارية
١٩٤	سادساً	التطور الدستوري خلال القرن الثامن عشر
١٩٥		تور البرلمان
١٩٦	المطلب الأول	مجلس اللوردات والعموم
١٩٧	أولاً	تكوين مجلس اللوردات
١٩٨	ثانياً	تكوين مجلس العموم واتحاده
٢٠١	المطلب الثاني	وظائف البرلمان
٢٠١	أولاً	الوظيفة التشريعية
٢٠١	ثانياً	الوظيفة المالية
٢٠٣	المطلب الثالث	الرقابة البرلمانية
٢٠٣	أولاً	المسؤول
٢٠٥	ثانياً	الاستجواب
٢٠٦	ثالثاً	التحقيق البرلماني
٢٠٧	المطلب الرابع	رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان
٢٠٩	المطلب الخامس	المسؤولية السياسية
٢٠٩	أولاً	أنواع المسؤولية السياسية
٢١١	ثانياً	الالتزامات الناجمة عن التضامن الوزاري
٢١٢	المطلب السادس	الثقافة الحزبية وتطور البرلمانية البريطانية
٢١٢	أولاً	نشأة الثانية الحزبية وتطورها
٢١٤	ثانياً	الأحزاب السياسية البريطانية
٢٢٢		رئيس الدولة
٢٢٢	المطلب الأول	مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة
٢٢٣	المطلب الثاني	النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة
٢٢٣	أولاً	الملك يسود ولا يحكم
٢٢٤	ثانياً	لا يمتنع رئيس الدولة العمل منفرداً
٢٢٤	المطلب الثالث	الحقوق المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

٢٢٥	تعيين الوزراء وعزلهم	أولاً	
٢٢٦	حل البرلمان	ثانياً	
٢٢٨	التصديق على القوانين	ثالثاً	
٢٢٣	الوزارة		المبحث الرابع
	خصائص الوزارة في النظام	المطلب الأول	
٢٣١	البرلماني		
٢٣١	اختيار الوزراء من حزب الأغلبية	أولاً	
٢٣٢	تكوين وحدة	ثانياً	
٢٣٢	وجود تناسل بين أعضاء الوزارة	ثالثاً	
	مسؤولية الوزارة سياسياً أمام	رابعاً	
٢٣٣	البرلمان		
٢٣٤	المجلس الملكي الخاص	خامساً	
	صلاحية الوزراء في المملكة	المطلب الثاني	
٢٣٥	المتحدة		
٢٣٦	الوزير الأول	أولاً	
٢٣٧	الوزراء وأمناء الدولة	ثانياً	
٢٣٨	الوزراء الفخريون	ثالثاً	
٢٣٩	الحكومة المصغرة	رابعاً	
٢٤٣	النظام السياسي السوري		الفصل الرابع
	سورية كجزء من الدولة العربية		المبحث الأول
٢٤٦	الإسلامية		
٢٤٧	خصائص نظام الحكم الإسلامي	المطلب الأول	
٢٤٧	الوحدة الدينية أساس الدولة	أولاً	
٢٤٧	السيادة لله عز وجل	ثانياً	
٢٤٨	الحكم واجب في الإسلام	ثالثاً	
٢٤٨	الحكم في الإسلام حكم مقيد	رابعاً	
	لا يعد شكل الحكم في الإسلام من	خامساً	
٢٤٩	الأمر الدينية		
٢٥٠	مراحل نظام الحكم الإسلامي	المطلب الثاني	
٢٥٠	العهد النبوي	أولاً	
٢٥٠	العهد الراشدي (٦٣٢-٦٦١ م)	ثانياً	
٢٥٢	العهد الأموي (٦٦١-٧٥٠ م)	ثالثاً	
٢٥٢	العهد العباسي (٧٥٠-١٢٥٨ م)	رابعاً	
٢٥٣	العهد العثماني	خامساً	

٢٥٤	التطور الدستوري الحديث		المبحث الثاني
٢٥٥	الوضع الدستوري قبل الاستقلال	المطلب الأول	
٢٥٥	مشروع الدستور الملكي	أولاً	
٢٦٠	الوضع الدستوري في فترة الانتداب	ثانياً	
٢٦٢	العهد الوطني	ثالثاً	
٢٦٧	الوضع الدستوري بعد الاستقلال	المطلب الثاني	
	مشروع دستور "حسني الزعيم"	أولاً	
٢٦٧	لسنة ١٩٤٩		
٢٧٠	دستور ١٩٥٠	ثانياً	
٢٧٣	دستور "الشيشكلي" لسنة ١٩٥٣	ثالثاً	
٢٧٣	دستور الوحدة المؤقت لسنة ١٩٥٨	رابعاً	
٢٧٦	الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤	خامساً	
٢٧٧	الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٩	سادساً	
٢٧٨	الدستور المؤقت لسنة ١٩٧١	سابعاً	
٢٨٠	الدستور الدائم لسنة ١٩٧٣		المبحث الثالث
٢٨١	أقسام الدستور ومنطلقاته الرئيسية	المطلب الأول	
٢٨١	أقسام الدستور	أولاً	
٢٨٢	المنطلقات الرئيسية للدستور	ثانياً	
٢٨٣	خصائص الدستور	المطلب الثاني	
٢٨٣	الاتجاه القومي	أولاً	
٢٨٤	الطابع الديمقراطي	ثانياً	
٢٨٤	النظام الإشتراكي	ثالثاً	
٢٨٥	الأخذ بمبدأ الحزب القائد	رابعاً	
	للتمييز بين الوظائف السياسية والإدارية	خامساً	
٢٨٥	الجانب الإسلامي	سادساً	
٢٨٦	تعديل الدستور	المطلب الثالث	
٢٨٧	الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور	أولاً	
	التعديلات التي طرأت على الدستور	ثانياً	
٢٨٩	المبحث الرابع		
٢٩٠	المطلب الأول		
٢٩٠	المطلب الثاني		
٢٩٥	المطلب الثالث		
٢٩٩	المطلب الرابع		
٢٩٩	المطلب الخامس		
٣٠٢	المطلب السادس		

٣٠٤	رئيس مجلس الوزراء	ثالثا
٣٠٧	الوزراء	رابعا
٣٠٨	نواب (معاونو) الوزراء	خامسا
٣٠٩	المحكمة الدستورية العليا	المطلب الثالث
	الأحكام المتعلقة بالمحكمة	أولا
٣٠٩	الدستورية العليا	ثانيا
	اختصاصات المحكمة الدستورية	
٣١١	العليا	
٣١٣		قائمة المراجع
٣١٧		الفهرس

