



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

انحسار مبدأ فصل السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة

«دراسة مقارنة»

مرسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

عُمر جهاد شنان

إشراف الدكتور

عصام التكروري

المدرّس في قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة دمشق

1445هـ - 2023م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقَدْ كَرَّمْنَا دَاوُدَ عَلَيْهِ السَّلَامَ
وَجَعَلْنَاهُ نَايِبًا عَلَيْنَا فِي الْأَرْضِ
وَنَزَّلْنَاهُ مَعَهُ الْفُرْقَانَ
وَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ
وَهُوَ الْكَافِي

الإهداء

إلى من أرقته سنوات عجاف .. وأدُمته يد الغدر .. وسَهَرَتْ لَأَنال شرف بلسمة بعضٍ من جراحه ..
ومن صموده أستمَد عزتي وشموخي ..

وطني الغالي

إلى من كلَّله الله بالهبة والوقار .. وعلمني السخاء دونما انتظار ..

والدي المجدد

إلى معنى التفاني والعطاء دون حدود .. وسمعة الحياة وسرّ الوجود ..

أمي الحنونة

إلى رمز الحب والوفاء .. رفيقة دربي وزهرة بيتي .. والتي لم تألُ جهداً لدعمني ولم تدخر وقتاً لمساعدتي ..

زوجتي الحبيبة

شكر وتقدير

لا يسعني بعد إتمام هذا البحث المتواضع إلا أن أشكر الله وأحمده على ما أكرمني به ويسره لي .

وأقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور عصام التكروري، لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما

بذله من جهد في التوجيه والمتابعة، والنصح والإرشاد، لإتمام كافة مراحل هذا البحث، فجزاه الله عني كل خير، وله مني كل

التقدير والمحبة والاحترام .

كما أتقدم بخالص الشكر والعرفان للأستاذين المبجلين عضوي لجنة المناقشة لتكريمهما بمناقشة هذه الرسالة:

الأستاذ في قسم القانون العام

الدكتورة جميلة الشربجي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

الدكتور سنان عمار

وأتمنى لحضرتكما استمرار النجاح والتألق، ودوام الصحة والعافية .

والشكر موصول أيضاً إلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية وكافة العاملين في كلية الحقوق بجامعة دمشق، على الجهود المبذولة من

قبلهم في دعم مسيرة البحث العلمي .

فهرس المحتويات

1.....	المقدمة
8.....	الفصل الأول: الازدواج الوظيفي بين السلطين التشريعية والتنفيذية
9.....	تمهيد وتقسيم
10...	المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطين التشريعية والتنفيذية
11.....	المطلب الأول: الأصول النظرية والتاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات
11.....	الفرع الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم
12.....	أولاً: أفلاطون ومبدأ الفصل بين السلطات
12.....	ثانياً: أرسطو ومبدأ فصل السلطات
13.....	الفرع الثاني: تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث
13.....	أولاً: جون لوك ومبدأ الفصل بين السلطات
14.....	ثانياً: مونتسكيو ومبدأ فصل السلطات
15.....	ثالثاً: جان جاك روسو ومبدأ الفصل بين السلطات
16.....	المطلب الثاني: تقويم المبدأ كمعيار للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية
17.....	الفرع الأول: مسوغات مبدأ الفصل بين السلطات
17.....	أولاً: الضمانة الأساسية لتحقيق الديمقراطية
17.....	ثانياً: ضمانة مبدأ الشرعية
17.....	ثالثاً: حسن أداء العمل والإلتقان لوظائف الدولة
18.....	الفرع الثاني: الانتقادات التي وُجّهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات

- 18..... أولاً: عدم انسجام المبدأ مع وحدة الدولة وفكرة السيادة
- 18..... ثانياً: اقتصار مبررات المبدأ على الاعتبارات التاريخية
- 19..... ثالثاً: اعتبار المبدأ أمر وهمي يتعذر تطبيقه
- 20..... المبحث الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
- 22..... المطلب الأول: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام الرئاسي
- 22..... الفرع الأول: المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي
- 22..... أولاً: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ضمن النظام الرئاسي
- 28..... ثانياً: النظام السياسي الأمريكي كتطبيق للنظام الرئاسي
- 32..... الفرع الثاني: المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي
- 33..... أولاً-اتساع سلطات الرئيس في النظام السياسي الأمريكي
- 34..... ثانياً-النظام الرئاسي في الفكر المعاصر بين النظرية والتطبيق
- 44..... المطلب الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام البرلماني
- 45..... الفرع الأول: المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني
- 45..... أولاً: تعريف النظام البرلماني وبيان الأسس التي يقوم عليها
- 46..... ثانياً: خصائص النظام البرلماني وكيفية تطبيق المبدأ ضمنه
- 55..... ثالثاً: النظام السياسي الإنكليزي كتطبيق للنظام البرلماني

63.....	الفرع الثاني: المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني
63.....	أولاً: حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وأثره على مقتضيات هذا النظام
69.....	ثانياً: النظام البرلماني في الفكر السياسي المعاصر بين النظرية والتطبيق
72.....	المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام المختلط
73.....	الفرع الأول: مفهوم النظام المختلط وخصائصه
73.....	أولاً: تعريف النظام المختلط
74.....	ثانياً: خصائص النظام المختلط
75.....	الفرع الثاني: النظام السياسي الفرنسي كنموذج للنظام المختلط
76.....	أولاً: السلطة التنفيذية
77.....	ثانياً: السلطة التشريعية
78.....	ثالثاً: المجلس الدستوري
79.....	الفرع الثالث: النظام السياسي في الجمهورية العربية السورية كأحد تطبيقات النظام المختلط
81.....	أولاً: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السوري
87.....	ثانياً: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري السوري
	الفصل الثاني: الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والعودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل
95.....	الاتجاهات المعاصرة
96.....	تمهيد وتقسيم

97.....	المبحث الأول: الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
98.....	المطلب الأول: مفهوم الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
99.....	الفرع الأول: قاعدة الجمع بين عضوية السلطتين
99.....	أولاً: تعريف الجمع
101.....	ثانياً: التعارض بين العمل النيابي والعمل الوزاري ومفاهيم أخرى مشابهة
106.....	الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية والتطبيقية لمسألة الجمع بين عضوية السلطتين
106.....	أولاً: الاتجاهات الفقهية حول جواز الجمع بين السلطتين
111.....	ثانياً: موقف الأنظمة السياسية من قاعدة الجمع
123.....	المطلب الثاني: الاتجاهات الدستورية المقارنة حول الجمع بين عضوية السلطتين
123.....	الفرع الأول: التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في فرنسا
124.....	أولاً: قاعدة الجمع في الدساتير الفرنسية قبل دستور عام 1958م
126.....	ثانياً: أسباب تبني الدستور الفرنسي لقاعدة حظر الجمع
129.....	ثالثاً: أساليب إنهاء الجمع
131.....	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في سورية
131.....	أولاً: قاعدة الجمع في الدساتير قبل دستور عام 2012م
134.....	ثانياً: قاعدة الجمع في الدستور السوري الحالي لعام 2012م

المبحث الثاني: العودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل الاتجاهات السياسية المعاصرة	137
المطلب الأول: الولاية العامة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع	139
الفرع الأول: أسباب تعاضد دور السلطة التنفيذية في الفكر المعاصر	140
أولاً: تطور دور الدولة الحديثة وأثره على تغير المفهوم الديمقراطي	141
ثانياً: فعالية دور رئيس الدولة في الأنظمة السياسية	145
ثالثاً: تشكيل الحكومة من زعماء الأحزاب السياسية	146
رابعاً: قدرة السلطة التنفيذية في التأثير على الرأي العام	147
الفرع الثاني: انعكاس تزايد دور السلطة التنفيذية على تقلص دور البرلمان	149
أولاً: تقلص دور البرلمان في المجال التشريعي	151
ثانياً: تقلص دور البرلمان في المجال المالي	155
ثالثاً: تقلص الدور الرقابي للبرلمان	157
المطلب الثاني: اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ...	161
الفرع الأول: النظام الحزبي وأثره في زيادة نفوذ السلطة التنفيذية	162
أولاً: مبررات نظام الأحزاب السياسية	163
ثانياً: مثالب النظام الحزبي	165
ثالثاً: أنواع النظم الحزبية	167
رابعاً: مدى اتفاق النظام الحزبي ومبدأ الفصل بين السلطات	171

174.....	خامساً: اتفاق النظام الحزبي ومبدأ تركيز السلطة
177.....	الفرع الثاني: قصور معيار تقسيم الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر
178.....	أولاً: تقويم التقسيم التقليدي لوظائف الدولة
181.....	ثانياً: قصور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد شكل العلاقة بين السلطات في الفكر المعاصر
184.....	ثالثاً: المعيار الشكلي لتقسيم الأنظمة السياسية في الفكر السياسي المعاصر
187.....	الخاتمة
187.....	أولاً: النتائج
191.....	ثانياً: المقترحات
193.....	قائمة المراجع

"الملخص"

تتناول هذه الدراسة فكرة تقلص مبدأ الفصل بين السلطات لصالح ما يمكن تسميته بمبدأ تركيز السلطة في ضوء الاتجاهات المعاصرة، هذه الفكرة تم التوصل إليها من خلال تحليل مبدأ فصل السلطات وتطبيقاته في عدة أنظمة سياسية، وخُصت الدراسة إلى أن مبدأ فصل السلطات بات قاصراً لجهة قدرته على تحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية من ناحية، والسلطة التنفيذية من ناحية أخرى ، ونتيجة لذلك يبدو أنه بات من الضروري البحث عن بدائل لهذا المبدأ من أجل إعادة تشكيل الحدود - وبشكل فعال - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

أخيراً، توصلت دراستنا إلى عدة مقترحات يمكن أن تتماشى مع النظام السياسي في سورية.

مقدمة

ارتفعت الأصوات العلمية منذ القدم حول عدم إمكانية ممارسة وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية من جانب هيئة واحدة، ومنذ ذلك الحين سعت الهندسة الدستورية للدولة الحديثة إلى تحقيق توزيع الوظائف السيادية الثلاث بين الهيئات الدستورية في الدولة، ومن هنا طُرح من الناحية التطبيقية مبدأ الفصل بين السلطات كأول تجسيد للدستورية الحديثة القائمة على فكرة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وقد ارتبط الفصل بين السلطات بضرورة التوفيق بين السلطة والحرية، ولهذا لا يمكن تجاهل وظيفة هذا المبدأ من خلال أنه يفضي إلى ضمان مبدأ الشرعية ويمنع الاستبداد ويصون الحريات، كما أنه يتيح للهيئات الدستورية بأن تقدم عملاً متقناً وذو جودة عالية وهذا ما يتفق مع "مبدأ التخصص وتقسيم العمل".

ولهذا يعد مبدأ الفصل بين السلطات لبنة هامة في صرح دولة القانون، إذ جاء تنقيحاً لنضال طويل قامت به الشعوب من أجل الحصول على سيادتها ووضع حد للتسلط والاستبداد الذي كان تمارسه الأنظمة الديكتاتورية القائمة على تركيز السلطة، حيث إن إسناد مختلف وظائف الدولة إلى عدة هيئات، من شأنه أن يتيح لكل واحدة منها أن تراقب الأخرى، وأن توقفها عند حدود صلاحياتها مما يحقق الاعتدال والتوازن فيما بينها.

وقد فرض مبدأ الفصل بين السلطات أهميته الكبيرة سواءً بالنسبة لنظرية القانون الدستوري عموماً، أو دوره في التقسيم الكلاسيكي للأنظمة السياسية على وجه الخصوص.

غير أن تطبيق المبدأ من جانب دول عالمنا المعاصر لم يخلُ من صعوبات وإشكاليات دستورية لا ينبغي تجاهلها فرغم استقرار هذا المبدأ في أغلب دول العالم وتبلوره في ثانيا الدساتير، فإن ذلك لم يمنع كل سلطة من السلطات الموكلة إليها وظيفة محددة من محاولة الافتئات على اختصاص السلطة الأخرى، فنجد السلطة التنفيذية تمارس دوراً تشريعياً على حساب السلطة التشريعية، كما أن التداخل العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أدى إلى إضعاف مبدأ الفصل بين السلطات وانحصاره، حيث اتسعت سلطات رئيس الدولة في مختلف النظم السياسية وازداد الدور التشريعي الذي يمارسه.

ومعظم القوانين التي تسنّها السلطة التشريعية في غالبية الدول – أيّ يكن النظام السياسي الذي تتبناه (سواءً كان رئاسياً أو شبه رئاسي أو حتى برلماني) – بات يتم اقتراحها، بل وحتى صياغتها في شكلها النهائي من قبل السلطة التنفيذية، مما يجعل دور السلطة التشريعية في الوظيفة التشريعية مجرد ممارسة شكلية لمبدأ الفصل بين السلطات.

حيث نجد أن النظام السياسي الأمريكي، ورغم كونه يعتبر النظام الأول في العالم الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن محاولات الرئيس الأمريكي بصفته رأس السلطة التنفيذية، استمرت لمنح نفسه اختصاصاً تشريعياً حتى تمكن من تكريس عرف دستوري منح الرئيس من خلاله لنفسه اختصاصاً دستورياً عرفياً باقتراح القوانين خارج إطار النص الدستوري الذي قصر هذا الحق على أعضاء الكونجرس، حتى أضحي هذا الاختصاص قاعدة دستورية عرفية.

كما لا يمكن تجاهل الثورة التشريعية التي حدثت في الجمهورية الفرنسية الخامسة في ظل دستور عام 1958م النافذ حالياً، عندما أصبحت الحكومة هي المشرّع الأصلي وتحول البرلمان إلى المشرّع الاستثنائي لأسباب عديدة تتعلق بظروف فرنسا في تلك الحقبة، أهمها القائم على فلسفة الجنرال شارل ديغول.

ولذلك فقد ظهرت ممارسات دستورية في مختلف الأنظمة السياسية تحمل في طياتها اتجاهات نحو تركيز السلطة، ومن هنا فقد عملنا على تأصيل وتحليل هذه الممارسات، فكان بحثنا الموسوم بـ "انحسار مبدأ الفصل بين السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة".

إشكالية البحث:

اتجهت الأنظمة السياسية المعاصرة نحو تفعيل الدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية وتوسيع اختصاصاتها نظراً لكونها الأكثر اتصالاً بالشعب والأقدر على تفهم مشكلاته من غيرها من السلطات، وقد أدى التطور العلمي والصناعي إلى تزايد الدور الذي تقوم به هذه السلطة في المجتمعات المعاصرة، ومن ثم تزايد قوة ونفوذ رئيس الدولة في مختلف النظم السياسية، ومن هنا تبرز الإشكالية حيث يطرح هذا البحث تساؤلاً على درجة كبيرة من الأهمية وهو:

ما أثر الازدواج الوظيفي والعضوي على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية بعض التساؤلات الفرعية تتجلى في النقاط الآتية:

❖ ما مكانة مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الدستورية المعاصرة؟

❖ ما حقيقة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم الدستورية المختلفة؟

❖ كيف تطورت هذه العلاقة وما هو الشكل الذي آلت إليه؟

❖ إلى أي مدى اتسع نطاق الدور التشريعي الذي تمارسه السلطة التنفيذية، وإلى أي درجة أدى معه

هذا الاتساع على هيمنتها على السلطة التشريعية؟

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى معالجة الإشكاليات التي يثيرها الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى تأثير اتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على وظيفة السلطة التشريعية وعلى مبدأ الفصل بين السلطات من خلال الوقوف على حقيقة العلاقة بين تلك السلطتين في ظل اتجاه بعض الأنظمة السياسية المعاصرة نحو العودة إلى مبدأ تركيز السلطة.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من كونه يسلط الضوء على حقيقة مفادها أن كثيراً من الدول التي استندت إلى مبدأ الفصل بين السلطات تحولت إلى أنظمة قائمة على وحدة السلطة وخاصة الدول التي طبقت النظام الرئاسي كما حصل في بعض دول أمريكا اللاتينية وحتى في الولايات المتحدة الأمريكية فبالرغم من تطبيق هذه الدول للفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عضواً ووظيفياً، إلا أن واقع التطبيق العملي أثبت استحالة تطبيق ذلك الفصل، وأوجد حالة من التعاون والتأثير المتبادل بين هاتين السلطتين، بشكل يضمن تحقيق نوع من التوازن والمساواة بينهما.

منهجية البحث:

يقتضي البحث والتمحيص في موضوع انحسار مبدأ الفصل بين السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة، الاستعانة بأكثر من منهج علمي، ومناطق ذلك أن هذا الموضوع يعد من المواضيع الدستورية ذات الطبيعة الخاصة.

ولذلك تم اتباع المنهج التحليلي في هذه الدراسة لتفسير وتحليل النصوص الدستورية وفق منهج علمي منظم للوصول إلى تحديد الحقائق ومواطن الخلل.

كما تم توظيف المنهج المقارن لمقارنة النظم السياسية المرتبطة بموضوع البحث، وذلك وصولاً إلى تقديم النتائج والتوصيات المرتبطة بموضوع البحث.

الدراسات السابقة:

ثمة العديد من الدراسات التي تطرقت للجوانب المختلفة لموضوع دراستنا المعنونة بـ " انحسار مبدأ

الفصل بين السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة "

حيث تناولت الدراسات السابقة تلك الجوانب من زوايا مختلفة، وقد تنوعت هذه الدراسات بين العربية والأجنبية، وسوف نستعرض جملة من الدراسات التي تم الاستفادة منها مع الإشارة إلى أبرز ملامحها على النحو الآتي:

■ دراسة Yves Broussolle (2019) بعنوان: " فصل السلطات " - بحث منشور في المجلة الدولية للقانون العام، في فرنسا، حيث تناولت الدراسة مبدأ الفصل بين السلطات من الناحية التاريخية، باعتبار هذا المبدأ يهدف إلى منع إساءة استعمال السلطة من خلال تكليف هيئات مختلفة بممارستها، واستعرضت الدراسة كيفية تطبيق المبدأ، وأهم الأفكار حول المبدأ في الفكر السياسي القديم.

■ دراسة Pierre Boyer (2012) بعنوان: " إنجلترا وأمريكا في التاريخ المؤسسي الفرنسي " - إصدارات CNRS الفرنسية - حيث توصلت الدراسة إلى أن النظام الرئاسي في أمريكا يقدم الدليل على أن الفصل الكامل بين السلطات غير عملي، باعتبار أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أمريكا لا تتوافق مع فكرة الفصل الشديد بين السلطات، وأنه لا يمكن لأجهزة الدولة أن تعمل دون الحفاظ على علاقات معينة مع بعضها البعض.

■ دراسة Marie Claire (2001) بعنوان: " رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الفرنسي " - بحث منشور في المجلة الدولية للقانون العام، في فرنسا، حيث تضمنت الدراسة أن رئيس الجمهورية في السياق الفرنسي هو رئيس الدولة وأعلى سلطة سياسية في الدولة، ويحدد دوره دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م، حيث منح الرئيس مكانة جوهرية في العمل المؤسسي والسياسي للدولة، وتعرضت الدراسة إلى دور رئيس الجمهورية في نطاق مسألة توازن القوى في فرنسا باعتباره دوراً معقداً ومتعدد الأبعاد.

■ دراسة فادي محمد جديد (2015) بعنوان: " الكونجرس الأمريكي " - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة دمشق، حيث تطرقت الدراسة بالتفصيل إلى الكونجرس الأمريكي من ناحيتي التشكيل والاختصاصات، وعلاقة الكونجرس بالسلطة التنفيذية، وقد توصلت الدراسة إلى وجود انحسار في مبدأ الفصل بين السلطات المعروف في أمريكا نتيجة الدور غير المباشر للسلطة التنفيذية في اختيار بعض أعضاء السلطة التشريعية.

■ دراسة سامر التركاوي (2014) بعنوان: " دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "

- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة دمشق، حيث تناولت الدراسة رئيس مجلس الوزراء ودوره في النظام النيابي البرلماني، باعتبار أن الأخير يتميز بوجود مجلس وزراء منوط به ممارسة كافة الاختصاصات التنفيذية، فضلاً عن دراسة خصائص الوزارة في النظام البرلماني بغية التوصل إلى دور رئيس مجلس الوزراء في هذا النظام.

■ دراسة نصر إسلام إمام علي (2010) بعنوان: " الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان " - رسالة

دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس، وقد تناولت الدراسة تباين الأنظمة السياسية لاسيما النظامين الرئاسي والبرلماني في اعتناقها لفكرة الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باعتبار أن بعضها أخذ بفكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، في حين حذر بعضها الآخر فكرة الجمع، واستعرضت الدراسة المبررات الفقهية حول كل اتجاه من الاتجاهين.

وقد استفادت دراستنا الحالية من جميع الدراسات السابقة في توظيف المنهج العلمي بغية الإجابة عن إشكالية البحث، كما استفادت من جميع الدراسات السابقة في إثراء الإطار النظري لجوانب البحث المختلفة، ولاسيما الجوانب الفقهية، وفي صياغة المشكلة البحثية لموضوع دراستنا الموسومة بـ " انحسار مبدأ الفصل بين السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة ".

خطة البحث:

نظراً لاتساع وتشعب موضوع انحسار مبدأ الفصل بين السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة، وفي سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة، ولمعالجة التساؤلات الواردة فيها، فقد اقتضت طبيعة هذا الموضوع أن نقسمه إلى فصلين، حيث تناولنا بالبحث، الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الفصل الأول، ثم الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والعودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة، من خلال الفصل الثاني.

وعليه تكون خطة البحث على النحو الآتي:

- الفصل الأول: الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

■ المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلب الأول: الأصول النظرية والتاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: تقويم المبدأ كمعيار للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

■ المبحث الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلب الأول: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام الرئاسي

المطلب الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام البرلماني

المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام المختلط

- الفصل الثاني: الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والعودة إلى نظام تركيز السلطة

في ظل الاتجاهات المعاصرة

■ المبحث الأول: الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلب الأول: مفهوم الجمع بين السلطتين

المطلب الثاني: الاتجاهات الدستورية المقارنة لقاعدة الجمع بين السلطتين

■ المبحث الثاني: العودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل الاتجاهات السياسية المعاصرة

المطلب الأول: الولاية العامة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع

المطلب الثاني: اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية

- الخاتمة

الفصل الأول

الازدواج الوظيفي بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية

تمهيد وتقسيم:

ساد مبدأ تركيز السلطة في الأنظمة السياسية التي ظهرت في العصور القديمة والوسطى، حيث كانت السلطة مفهوماً شخصياً يرتبط بشخص الحاكم يمارسها بشكل مطلق باعتباره مصدراً لجميع السلطات في الدولة وهو ما استتبع تفرده بجميع الامتيازات المتعلقة بالسلطة.

ومما لا ريب فيه أن نظام تركيز السلطة الذي انتهجه الفكر السياسي في تلك العصور قد أدى إلى ممارسة الاستبداد بحق المحكومين وحرمانهم من حقوقهم وانتهاك حرياتهم، وظهرت الأنظمة الديكتاتورية والملكيات المطلقة التي اتسمت بالاستئثار بالسلطة وتجميع كل سلطات الدولة في يد الحاكم، وعندها شرع المفكرون السياسيون بالمناداة بضرورة كبح السلطان المطلق للملوك والحكام من خلال تقسيم السلطة وتوزيعها على عدة هيئات مع تحويل كل هيئة الحق بمراقبة الهيئة الأخرى للحيلولة دون التعسف باستعمال السلطة الممنوحة لها، ومن هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات لمنع الحكام من الاستبداد وكأداة لصيانة الحقوق والحريات الفردية.

وبناءً على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، إذ سنتناول في (المبحث الأول) مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسيتم البحث من خلاله في نشأة هذا المبدأ وتطوره عبر التاريخ السياسي، وتقييم المبدأ من وجهة نظر الأنظمة السياسية، وسندرس في (المبحث الثاني) تطور هذه العلاقة الوظيفية في الأنظمة السياسية المقارنة وآلية تقسيم هذه الأنظمة تبعاً لمنظور كل منها لمبدأ الفصل بين السلطات وكيفية تطبيقها له

وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول

مبدأ الفصل بين السلطات كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

نشأ مبدأ الفصل بين السلطات منذ زمن بعيد، حيث امتدت جذوره الفكرية من العصر الإغريقي وصولاً إلى العصر الحديث، وبانت ملامحه في مؤلفات الكثير من فلاسفة الفكر السياسي ابتداءً من فلاسفة اليونان القدماء وانتهاءً بفلاسفة الفكر السياسي المعاصر.

وقد ارتبط هذا المبدأ بالفقيه الفرنسي "مونتسكيو" رغم سبق التعرض له على يد العديد من الفلاسفة والفقهاء السياسيين قبله، وقد تناول كل منهم المبدأ حسب مذهبه السياسي ومنظوره لوظائف الدولة.

وبناءً على ما تقدم سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: سنتناول في (المطلب الأول) الإطار التأسيسي لمبدأ الفصل بين السلطات منذ نشأته مروراً بتطوره، وسيكون موضوع الدراسة في (المطلب الثاني) مسوغات المبدأ كمعيار للعلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والانتقادات التي وُجّهت له، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: الأصول النظرية والتاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: تقويم المبدأ كمعيار للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الأول

الأصول النظرية والتاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات

بناءً على ما تقتضيه الدراسة النظرية لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والظروف التاريخية لظهوره، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث سنخوض غمار البحث من خلال (الفرع الأول) في نشأة المبدأ في الفكر السياسي القديم، وسنتناول في (الفرع الثاني) تطور هذا المبدأ في العصر الحديث، وذلك على الشكل الآتي:

الفرع الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم.

الفرع الثاني: تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث.

الفرع الأول

نشأة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم

كان وجود الفكر السياسي في ظل الحضارات القديمة شبه معدوم حيث كانت السلطة – وفق ما سلف ذكره – شخصية ، فجميع سلطات الدولة مركزة في شخص الملك أو الحاكم يمارسها بصورة مطلقة ولا مجال للحديث عن سلطات أخرى سوى الممنوحة لما سمي آنذاك "الملك الإله" وحتى بعد انتهاء فكرة الأخير ظلت السلطة مقدسة إلى حد كبير في أذهان أفراد الشعب ، وهو ما أضفى صفة الظلام على تلك المرحلة ، حيث ارتبط الفرد بصفة عامة بشخص الملك أكثر من ارتباطه بالدولة ، وظل هذا المفهوم سائداً حتى مجيء الحضارة اليونانية القديمة والتي اعتُبرت المهد الأول للفكر السياسي، وذلك بفضل روادها وكان من أشهرهم الفيلسوفان أفلاطون وأرسطو اللذان كان لهما اليد الطولى في صياغة الأفكار الرئيسية التي بقيت لحقبة طويلة المنارة التي أضاءت الطريق لفلاسفة الفكر السياسي والإنساني¹.

¹ د. خفاجة، محمد أحمد عبد الوهاب. (1992). الأساس الفلسفي والتاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية: مصر، ص: 234 وما بعدها.

أولاً: أفلاطون ومبدأ الفصل بين السلطات:

يعتبر أفلاطون من أشهر فلاسفة اليونان القديم، وقد أثرى الحياة السياسية بأفكاره واهتم بنظام فصل الوظائف في الدولة بعد أن لاحظ من البداية مدى القصور الذي كان يعتري نظام الحكم، ونادى بضرورة عدم تركيز السلطات في يد طبقة واحدة بل توزيعها على عدة طبقات، إذ يكون لكل طبقة اختصاصات محددة². وذهب إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف، وظيفة الحكم والشؤون السياسية، وظيفة الدفاع، ووظيفة الإنتاج، وتتضمن الأخيرة أربع سلطات: تشريعية، إدارية، قضائية، وعسكرية³.

ثانياً: أرسطو ومبدأ فصل السلطات:

يرى أرسطو أنه من الصواب عدم تركيز سلطات الدولة في يد واحدة لأن النفس البشرية دائماً ما تقع فريسة للأهواء والشهوات وللحيلولة دون الفساد والاستبداد وضرورة توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات تتعاون فيما بينها وتراقب بعضها البعض⁴.

ويُحسب للفيلسوف أرسطو أنه كان سابقاً لعصره حيث أنه أول من تحدث عن الرقابة السياسية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية المقررة في عصرنا هذا في الأنظمة البرلمانية وعن اختصاص السلطة التشريعية في مجال عقد المعاهدات الدولية⁵.

ويعتبر أرسطو أول المفكرين الذي صاغ مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المرنة وهو أحد أهم المبادئ الدستورية في الفكر السياسي حتى الوقت الراهن وكان مبرراً لكثير من نظريات الفقهاء وشهد العديد من التطبيقات له في العصر الحديث.

² د. حسين، محمد بكر. (1990). الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، ط: 1، طنطا: مصر، مكتبة السعادة، ص: 6 وما بعدها.

³ Prelot, m., etmllescuyer, G. (1994). histoire des idées politiques, 12th éd, paris: france ,Dalloz ,p:49.

⁴ د. ليلة، محمد كامل. (1979). النظم السياسية - الدولة والحكومة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي، ص: 552.

⁵ د. الخطيب، زاهر أنور. (1970). الدولة والنظم السياسية - الجزء الأول، ط: 1، بيروت: لبنان، (د. ن.)، ص: 342، ود. مجاهد، حورية توفيق. (1992). الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، ط: 2، القاهرة: مصر، مكتبة الأنجلو المصرية، ص: 99.

الفرع الثاني

تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث

حقيقة الأمر أن مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث كان وليداً للصراع بين الملك والبرلمان في الأنظمة السياسية، وما نجم عن هذا الصراع من ثورات اندلعت في الدول التي سادت فيها تلك الأنظمة (وعلى وجه الخصوص في إنكلترا وفرنسا) نتيجة لما نادى به فلاسفة الفكر السياسي في العصر المذكور بضرورة تطبيق هذا المبدأ للحيلولة دون الفساد والاستبداد من قبل الحكام⁶.

وستتناول بإيجاز آراء كل من جون لوك في إنكلترا ومونتسكيو وروسو في فرنسا:

أولاً: جون لوك ومبدأ الفصل بين السلطات:

يعتبر الفيلسوف الإنكليزي جون لوك أول من تناول بالشرح مبدأ الفصل بين السلطات في ظل الأنظمة النيابية، وكانت أفكاره قائمة على أساس فكرة الفصل بين السلطات في كتاب "الحكومة المدنية" عقب الثورة التي اندلعت في إنكلترا عام 1688م بعد أن عاش الصراع الدائر آنذاك بين الملك والبرلمان على السلطة السياسية في ذلك الوقت، وذهب جون لوك إلى ضرورة تقسيم سلطات الدولة إلى أربع سلطات وهي: التشريعية، التنفيذية، وسلطة التاج⁷.

ونادى جون لوك بضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاختلاف طبيعة عملهما، فالسلطة التنفيذية تتطلب التواجد الدائم والمستمر للسهر على تنفيذ القوانين، وعلى النقيض السلطة التشريعية لا تتطلب طبيعة عملها المتمثلة بسن التشريعات الانعقاد الدائم، ورأى بالفصل بين السلطتين أمراً حتمياً للحيلولة دون الاستبداد والتعسف وضماناً لمنع إساءة استعمال السلطة⁸.

وحسب فلسفة لوك تأتي بقية سلطات الدولة في مركز تابع للسلطة التشريعية، حيث لم يعتبر القضاء سلطة مستقلة نظراً لقابلية القضاء للعزل ولخضوعهم لسلطة الملك متأثراً في ذلك بالوضع السائد في إنجلترا لغاية

⁶ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 554.

⁷ د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 15.

⁸ د. شريف، أيمن محمد. (2005). الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 13.

ثورة عام 1688م، كما أباح للمواطنين حق الثورة لمقاومة طغيان واستبداد الحكام وفي حال انحرافهم عن تحقيق الصالح العام⁹.

ثانياً: مونتسكيو ومبدأ فصل السلطات:

يعتبر مونتسكيو من أهم مفكري القرن الثامن عشر في فرنسا بعد أن تحول الفكر السياسي من إنجلترا إلى فرنسا في تلك الحقبة¹⁰.

ويمكن إيجاز خلاصة آراء مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات في النقطتين الآتيتين:

أ- نادى مونتسكيو بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع مراعاة ضرورة الفصل بين هذه السلطات أثناء ممارستها لوظائفها دون تدخل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى¹¹.

ب- اقترح مونتسكيو الأخذ بالفصل العضوي بين السلطات في الدولة مع تحقيق التوازن فيما بينها، وليس (كما اعتقد البعض) الفصل الشديد بين السلطات، وخير دليل على ذلك مطالبته بضرورة اشتراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي عن طريق الاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في حالة خروج هذه القوانين عن الصالح العام¹².

وعلى الرغم من أن رجال الثورتين الفرنسية والأمريكية فسروا مبدأ الفصل بين السلطات في بادئ الأمر تفسيراً خاطئاً على أساس الفصل الشديد بين السلطات حيث صدر أول دستور في فرنسا عام 1791م على هذا الأساس، إلا أن الواقع العملي أكد صعوبة بل استحالة تطبيق مبدأ الفصل الشديد بين السلطات، لذا اتجه رجال

⁹ د. البناء، محمود عاطف. (1994). الوسيط في النظم السياسية، ط: 2، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي، ص: 357.

¹⁰ د. الجرف، طعيمة. (1978). نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 583.

¹¹ د. عبد الوهاب، محمد رفعت. (1990). النظم السياسية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار المطبوعات الجامعية، ص: 143 وما بعدها.

¹² د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 20.

الثورة الفرنسية إلى هجر نظام الفصل الشديد واعتناق نظام الفصل النسبي بين السلطات في جميع الدساتير الفرنسية اعتباراً من دستور عام 1799م وحتى الدستور الفرنسي الحالي عام 1958م¹³.

ثالثاً: جان جاك روسو ومبدأ الفصل بين السلطات:

يعتبر جان جاك روسو من أهم المفكرين السياسيين بل اعتُبر مفكر الثورة الفرنسية، وقد ثار الجدل بين الفقهاء حول فكر روسو فيما يتعلق باعتناقه مبدأ الفصل بين السلطات من عدمه، ويتلخص فكر الفقيه روسو في النقطتين الآتيتين:

- 1- رأى روسو ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاختلاف طبيعة كل منها وأعطى السيادة للسلطة التشريعية المنوط بها (دون غيرها) ممارسة هذه السيادة¹⁴.
- 2- السلطة التنفيذية لدى روسو ليست مستقلة بل هي همزة وصل بين السلطة التشريعية وأفراد الشعب ومن ثم فهي خادمة وتابعة للشعب الذي من حقه مراقبتها وإقالتها إذا اقتضى الأمر¹⁵.

¹³ د. متولي، عبد الحميد. (1958-1959). الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار المعارف، ص: 261 وما بعدها.

¹⁴ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص 561، ود. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 30 وما بعدها.

¹⁵ د. مجاهد، حورية توفيق، الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، مرجع سبق ذكره، ص: 418.

المطلب الثاني

تقويم المبدأ كمعيار للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

شهد مبدأ الفصل بين السلطات - إبان نشأته - بريقاً ومجداً لم يشهده غيره من المبادئ الدستورية، وارتبط هذا المبدأ بالأنظمة الديمقراطية لدرجة أنه أصبح أحد المقومات الأساسية التي تركز عليها نظم الحكم في الديمقراطيات التقليدية باعتباره السلاح الفعال ضد الحكم المطلق ونظام تركيز السلطة الذي سيطر على الفكر السياسي حقبة زمنية طويلة لذا اقترن هذا المبدأ بالثورات الديمقراطية والحركات الدستورية التي قامت لضمان الحريات والحد من الاستبداد¹⁶.

وبالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم الركائز الأساسية في الأنظمة الديمقراطية إلا أنه لم يسلم من سهام النقد التي وُجِّهت إليه، لذا لابد من استعراض المسوغات التي تبرر أهمية المبدأ، ثم تناول الانتقادات التي نالت منه.

وبناءً على ما تقدم سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: سنتناول في (الفرع الأول) المبررات التي دفعت الأنظمة السياسية الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وسنتطرق في (الفرع الثاني) للانتقادات التي وُجِّهت لهذا المبدأ، وذلك على الشكل الآتي:

الفرع الأول: مسوغات مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: الانتقادات التي وُجِّهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

¹⁶ د. شبحا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2001). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار الفتح للطباعة والنشر، ص: 281.

ويراجع في هذا الشأن:

Broussolle, Y. (2019). Séparation des pouvoirs, Paris: France, Revue internationale de droit public, p: 56.

الفرع الأول

مسوغات مبدأ الفصل بين السلطات

ثمة عدة أسباب سوّغت للأنظمة السياسية عبر مراحل التاريخ السياسي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

أولاً: الضمانة الأساسية لتحقيق الديمقراطية:

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات في الماضي كسلاح ضد السلطة المطلقة للملوك غير أنه في العصر الحديث يجد أيضاً ما يبرره في الحيلولة دون اعتداء سلطة على أخرى وبالتالي يعتبر ضماناً ضد التعسف والاستبداد وأداة لصيانة الحقوق والحريات¹⁷.

ثانياً: ضمانات مبدأ الشرعية:

يقضي مبدأ الشرعية بأن تتسم القواعد القانونية بالعمومية والتجريد، فتصدر التشريعات لتطبق على كل فرد تتوفر فيه شروط تطبيقها دون النظر إلى الحالات الفردية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا فصلنا المشرع عن المنفّذ.

ثالثاً: حسن أداء العمل والإتقان لوظائف الدولة:

يؤدي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلى إتقان كل سلطة من سلطات الدولة لوظيفتها وحسن أدائها، لأن ممارسة السلطة التشريعية لوظيفة التشريع، والسلطة التنفيذية لوظيفة تنفيذ القوانين، والسلطة القضائية لمهمة تطبيق القوانين على المنازعات المعروضة أمامها، مع استقلال السلطات عن بعضها البعض إبان مباشرتها لوظائفها يؤدي حتماً إلى تخصص كل سلطة بالمهام الموكلة إليها¹⁸.

¹⁷ د. الطماوي، سليمان محمد. (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة

مقارنة، ط: 6، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي، ص: 452.

¹⁸ د. بطيخ، رمضان محمد. (1998). أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة

العربية، ص ١٧٢ وما بعدها، نقلاً عن. د. البحري، حسن مصطفى. (2019). النظم السياسية المقارنة، دمشق: سورية، ط: 3،

(د.ن.)، ص: 49.

الفرع الثاني

الانتقادات التي وُجِّهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات

على الرغم من تلك المبررات التي أُسندت لهذا المبدأ وكفلت له الازدهار في الفكر السياسي، إلا أنه وكما أسلفنا لم يسلم هذا المبدأ من توجيه النقد إليه ونجمل تلك الانتقادات في النقاط الآتية:

أولاً: عدم انسجام المبدأ مع وحدة الدولة وفكرة السيادة:

يرى البعض أنه من غير الممكن تطبيق هذا المبدأ نظراً لصعوبة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، فهذا الفكر ينظر إلى سلطات الدولة على أنها جسد واحد تؤدي وظائفها مع بعضها البعض، كما شبه الدولة بالآلة التي يُفترض اتصال جميع أجزائها المختلفة حتى تعمل بانتظام¹⁹، وكذلك الأمر بالنسبة لسلطات الدولة فإن انفصالها عن بعضها يؤدي حتماً إلى ارتباك وتعطيل آلية العمل في الدولة، ونظراً لقيام مبدأ الفصل بين السلطات على أساس توزيع وظائف الدولة على السلطات الثلاث، فإن هذا يعد تعارضاً صارخاً مع وحدة الدولة وسلطانها الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى انهيارها²⁰.

ثانياً: اقتصار مبررات المبدأ على الاعتبارات التاريخية:

نشأ هذا المبدأ في ظل الصراع الدائر بين الملك والبرلمان على السلطة وظهر كسلاح لانتزاع السلطة من أيدي الملوك والحيلولة دون الاستبداد، أما وإذا تحققت هذه الغاية في الماضي، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث بات غير ذي جدوى أو فائدة²¹.

كما أن توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات يؤدي حتماً إلى توزيع المسؤولية وعلى النقيض فإن تركيز السلطة يؤدي إلى حصر وتحديد المسؤولية²².

¹⁹ د. متولي، عبد الحميد. (1963). القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار المعارف، ص: 467.

²⁰ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 453، و د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 563.

²¹ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 284.

²² د. عصفور، سعد. (1980). المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، منشأة المعارف، ص: 162.

ثالثاً: اعتبار المبدأ أمراً وهمياً يتعذر تطبيقه:

أكدت التجارب الدستورية عبر التاريخ السياسي أن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ وهمي ومن المستحيل تطبيقه عملياً²³، حيث سرعان ما تطغى إحدى السلطات على بقية السلطات وتسيطر وتهيمن عليها رغم الحواجز التي وضعتها الدساتير للفصل فيما بينها أثناء ممارستها لوظائفها، وهو ما جعل من هذا المبدأ مبدأً نظرياً بحتاً لا وجود له سوى في المؤلفات، ومن ثم لا يمكن اعتباره مبدأً واقعياً²⁴.

²³ د. حلمي، محمود. (1981). نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، ط: 6، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي، ص: 370.

²⁴ د. نصر، ماهر جبر. (2002). مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 15.

المبحث الثاني

تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

نظراً لتباين تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين الفصل الشديد والفصل المرن ذهب التقسيم التقليدي للأنظمة السياسية من منظور هذا المبدأ إلى ثلاثة أنظمة:

❖ **النظام الرئاسي:** الذي اعتنق الفصل الشديد بين السلطات مع تحقيق المساواة دون إقامة علاقات فيما بينها وترجح فيه الكفة للسلطة التنفيذية.

❖ **النظام البرلماني:** الذي أخذ بفكرة الفصل المرن المشرب بروح التعاون والتوازن بين السلطات دون رجحان أي من السلطتين على الأخرى.

❖ **النظام المجلسي:** القائم على فكرة وحدة السيادة والاندماج بين السلطات والمعروف بحكومة الجمعية وتكون السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب في مركز الصدارة ولها الرجحان على السلطة التنفيذية. وقد ظهر حديثاً نظام سياسي مبتكر وهو:

❖ **النظام المختلط:** الذي جمع خصائص كلا النظامين الرئاسي والبرلماني مع رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية رغم قيام العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة، ودرج بعض الفقه على تسميته بالنظام البرلماني المطور أو النظام شبه الرئاسي²⁵.

ويتضح مما سبق كيف استخدم الفقه السياسي مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتقسيم الأنظمة السياسية، واعتباره أهم الركائز الأساسية لقيام الحكم الديمقراطي الذي يقضي بضرورة توزيع السلطة في الدولة بقصد الحد منها.

²⁵ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 64.

وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، سنبحث في (المطلب الأول) تطور العلاقة الوظيفية بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي، وسنتناول في (المطلب الثاني) تطور العلاقة الوظيفية بين هاتين السلطتين في النظام البرلماني، وسندرس في (المطلب الثالث) ما آلت إليه تلك العلاقة في النظام المختلط، وذلك على الشكل الآتي:

المطلب الأول: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطين في النظام الرئاسي.

المطلب الثاني: تطور العلاقة الوظيفية بين السلطين في النظام البرلماني.

المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية بين السلطين في النظام المختلط.

المطلب الأول

تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي كأحد صور الأنظمة النيابية على اعتناق فكرة الفصل الشديد بين السلطات خصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد نشأ هذا النظام وتطور في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعتبر دستور عام 1787م المصدر التاريخي للنظام الرئاسي الذي تحددت معالمه وخصائصه في ظل هذا الدستور.

وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنستعرض ضمن (الفرع الأول) المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي، ثم سنأتي ضمن (الفرع الثاني) على دراسة المفهوم الحديث لتلك العلاقة، وفق الآتي:

الفرع الأول: المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي.

الفرع الثاني: المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي.

الفرع الأول

المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي

سنتناول المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي من خلال الآتي:

أولاً: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ضمن النظام الرئاسي:

لا بد لنا في بداية الأمر من التعريف بالنظام الرئاسي وماهيته، وبيان الأسس التي يقوم عليها، ثم التطرق لخصائصه وكيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام المذكور.

1- تعريف النظام الرئاسي:

أجمع الفقه الدستوري في تعريفه للنظام الرئاسي، بأنه النظام القائم على دعامتين رئيسيتين هما رئيس الدولة صاحباً للسلطة التنفيذية، وشدة الفصل بين السلطات، واتفق الفقه على الخصائص المميزة للنظام الرئاسي وقيامه على أسس غير مختلف عليها²⁶.

2- الأسس التي يقوم عليها النظام الرئاسي:

يعتق النظام الرئاسي فكرة الفصل الشديد بين السلطات، وهذه الفكرة تتطلب القيام على الأسس التالية:

أ- الاستقلال العضوي:

ويُقصد بالاستقلال العضوي بوجه عام استقلال السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية عن بعضها البعض أثناء قيامها بوظائفها المختلفة، ومن ثم لا تتدخل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى، كما يُقصد به أيضاً استقلال أعضاء السلطات الثلاث استقلالاً ذاتياً في مواجهة بعضهم البعض أثناء مزاوله اختصاصاتهم²⁷.

ب- التخصص الوظيفي:

يقصد بذلك أن تختص كل سلطة بوظيفة معينة ولا يجوز لها أثناء مباشرة هذه الوظيفة التدخل في اختصاص سلطة أخرى، فنقتصر وظيفة إقرار القوانين والتشريعات على السلطة التشريعية، ووظيفة التنفيذ على السلطة التنفيذية، وتنفرد السلطة القضائية بوظيفة الفصل في المنازعات المعروضة أمامها من خلال إنزال حكم القوانين على تلك المنازعات، حيث يوكل لكل سلطة من سلطات الدولة ممارسة وظيفة بعينها دون أن يكون لها التدخل في اختصاصات السلطة الأخرى²⁸.

²⁶ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 456.

²⁷ د. العطار، فؤاد. (1973). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 413.

²⁸ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 45.

ج- المساواة والتوازن بين السلطات:

يقوم النظام الرئاسي على الفصل الشديد بين السلطات، والذي يتطلب المساواة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فتكون في مركز متعادل من حيث القوة والاختصاصات، فلا تهيمن سلطة على أخرى ولا تباشر أي نوع من التأثير في عمل السلطة الأخرى، وذلك نظراً لانتفاء وجود علاقات بين هذه السلطات في ظل النظام الرئاسي²⁹.

3- خصائص النظام الرئاسي وكيفية تطبيق المبدأ ضمنه:

يتميز النظام الرئاسي بخصائص تجعله نظاماً متفرداً بين الأنظمة السياسية، ويمكن إجمالها على النحو الآتي:

أ- الوضع المتفرد لرئيس الدولة المنتخب من قبل الشعب:

يرجع تسمية هذا النظام إلى المركز المرموق الذي يلعبه رئيس الدولة فهو منتخب من قبل الشعب وهذا ما يجعله بدوره في مركز أسمى عن غيره من المؤسسات الدستورية³⁰. ويتم انتخاب رئيس الدولة في النظام الرئاسي بإحدى الطريقتين: طريقة الانتخاب المباشر وطريقة الانتخاب غير المباشر³¹.

وبالتالي يعد انتخاب رئيس الدولة في النظام الرئاسي أحد أهم ملامح هذا النظام، إذ يؤدي بدوره إلى وضع الرئيس في مكانة أسمى من البرلمان، حيث يتم انتخاب أعضاء البرلمان من قبل الدوائر الانتخابية فقط، بينما يتم انتخاب رئيس الدولة من قبل جموع الشعب مما يجعله حائزاً على ثقة الشعب بأسره³².

²⁹ د. خليل، محسن. (1987). القانون الدستوري والنظم السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، (د. ن.)، ص: 685-686.

³⁰ د. متولي، عبد الحميد، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 268.

³¹ د. عثمان، حسين عثمان محمد. (1998). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار المطبوعات الجامعية، ص: 212.

³² د. بدوي، ثروت. (1994). النظم السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 341.

كما يهيمن رئيس الدولة في ذلك النظام على السلطة التنفيذية باعتباره ممثلاً لها، مما يضع كل الصلاحيات في قبضته على نحو أطلق عليه الفقه "فردية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي"³³، حيث يجمع الرئيس بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فهو منوط به رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وإدارة كافة شؤون الحكم في الدولة، ومن ثم لا مجال للحديث عن المسؤولية السياسية للرئيس أمام البرلمان في ظل هذا النظام، ويرجع السبب في انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس أمام البرلمان إلى فكرة الفصل الشديد بين السلطات التي تأسس عليها النظام الرئاسي³⁴.

وعلى الرغم من عدم تقرير المسؤولية السياسية للرئيس أمام البرلمان في النظام الرئاسي إلا أن هناك من يرى تقرير المسؤولية السياسية للرئيس أمام الشعب وذلك عند إعادة انتخابه لفترة رئاسية ثانية، إذ يتم تقييم سياسة الرئيس خلال فترة الرئاسة السابقة من الشعب³⁵، فإذا جاءت نتيجة الانتخابات في صالحه عند ترشيحه لفترة الرئاسة الثانية اعتُبر ذلك إعلاناً صريحاً من قبل الشعب عن موافقته على سياسة الرئيس، وعلى النقيض إذا جاءت نتيجة الانتخابات في غير صالحه فهذا يدل على فقدان الرئيس لثقة الشعب وعدم موافقته على سياسته³⁶.

ب- وضع الوزراء كأدوات لتنفيذ سياسة الرئيس في النظام الرئاسي:

يتولى رئيس الدولة في النظام الرئاسي سلطة تعيين الوزراء والذين يُسمون "سكرتيري الدولة" باعتباره الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، وبالتالي يكون الوزراء مسؤولين أمامه وخاضعين لسياسته ومعاونين له في إدارة شؤون الحكم، ومن ثم يتمتع الرئيس بسلطة عزلهم، وبعبارة أخرى يقتصر عمل الوزراء في ذلك النظام على تنفيذ سياسة الرئيس، فهم بمثابة جهاز إداري يعاون الرئيس في إدارة الحكم³⁷، ويترتب على ذلك عدم وجود مجلس وزراء في النظام الرئاسي (كما هو الحال في النظم البرلمانية) وذلك نظراً لأن الرئيس هو صاحب السلطة الفعلية

³³ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 239.

³⁴ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 47.

³⁵ د. بركات، عمرو فؤاد احمد. (1984). المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار الكتب، ص: 68.

³⁶ د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية -دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 79.

³⁷ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 687.

في الدولة، كما أنه يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية³⁸، ومن ثم لا يوجد هناك تضامن بين الوزراء، بل يقتصر دورهم على أن يتولى كل منهم إدارة شؤون وزارته بشكل مستقل عن الوزراء الآخرين، فكل وزير يعمل منفرداً لتنفيذ سياسة الرئيس، وفي حال اجتماع الوزراء مع الرئيس فيكون ذلك بغرض التشاور وإبداء وجهات النظر فيما يعرضه الرئيس من موضوعات وتقديم المقترحات فقط بوصفهم معاونين له، مع احتفاظ الرئيس بسلطة التقرير والفصل في اتخاذ كافة القرارات دون التقيد باقتراحات الوزراء إذا شاء، فاجتماع الرئيس بوزرائه بمثابة وسيلة مشاركة استشارية وليس مجلساً جماعياً للحكم لعدم استطاعة الوزراء فرض مقترحاتهم على الرئيس حتى ولو كان ذلك بإجماع أصوات الوزراء³⁹.

ونظراً لاعتناق النظام الرئاسي للفصل الشديد بين السلطات، فتنتفي المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان حيث تقتصر مسؤولياتهم أمام رئيس الدولة فقط باعتباره الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية⁴⁰.

ج- الفصل الشديد بين السلطتين:

يعتبر ذلك الفصل الدعامية الرئيسية في النظام الرئاسي، حيث يتأسس هذا النظام على فكرة توازن واستقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية عند مباشرة اختصاصاتهما، بحيث تستقل السلطة التشريعية بوظيفة سن القوانين بينما تستقل السلطة التنفيذية بوظيفة تنفيذ القوانين، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام أي علاقة تعاون بينهما وعدم ممارسة أي وسائل تأثير لإحداهما على الأخرى⁴¹.

وسوف نستعرض مظاهر استقلال السلطتين عن بعضهما على الشكل الآتي:

- مظاهر استقلال السلطة التشريعية:

تتجلى مظاهر استقلال السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية فيما يلي:

³⁸ د. فتح الباب، محمد أحمد. (1999). النظم السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 210.

³⁹ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص 118-119، ود. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 82.

⁴⁰ د. شرقاوي، سعاد. (1998). النظم السياسية في العالم المعاصر، ط: 3، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 138.

⁴¹ Charlton, r. (1987). Comparative Government "political realities", 2ndEd, London & New York, longman, pp: 22-23.

■ الاستقلال في اختيار أعضاء البرلمان⁴²: يتم اختيار أعضاء البرلمان من قبل الشعب وبطريقة الانتخاب دون أدنى تدخل من السلطة التنفيذية.

■ عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري⁴³.

■ عدم تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني: فليس لرئيس الدولة دعوة البرلمان للانعقاد أو فض أوار الانعقاد أو تأجيلها لأن كل هذه الأمور من اختصاص السلطة التشريعية ذاتها⁴⁴.

■ انتفاء حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان وكذلك في دعوته لأدوار الانعقاد العادية⁴⁵.

■ تمتع السلطة التشريعية بالاستقلال الكامل في ممارسة وظيفتها التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية بأي صورة من الصور، ومن ثم لا يجوز تقديم اقتراحات القوانين من جانب السلطة التنفيذية وليس من حق هذه الأخيرة أيضاً إعداد مشروع الميزانية، فالبرلمان هو المنوط به إعداد الميزانية العامة للدولة عن طريق لجانه الفنية والتي تتم مناقشتها وإقرارها من جانبه، بينما يقتصر دور السلطة التنفيذية هنا على تقديم تقرير سنوي عن الحالة المالية للدولة واحتياجات الحكومة من الميزانية الجديدة⁴⁶.

- مظاهر استقلال السلطة التنفيذية:

تتجلى مظاهر استقلال السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي فيما يلي:

■ تمتع رئيس الدولة، دون غيره، بسلطة تعيين الوزراء وعزلهم وذلك بوصفه الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، واعتبار الوزراء معاونين له في ممارسة هذه المهمة.

■ انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان: يرجع ذلك - كما سبق ذكره - إلى انتخاب رئيس الدولة من الشعب، إذ يستمد نفوذه من الشعب، وبالتالي لا توجد أي علاقة بينه وبين البرلمان في هذا الشأن.

⁴² د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 215.

⁴³ د. شيحا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 308-309، ويطلق على هذا الجمع مصطلح الأزواج العضوي، وسنتناول ذلك بالتفصيل في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

⁴⁴ د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 85.

⁴⁵ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 458.

⁴⁶ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 242.

- انتقاء المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان: فلا يجوز للبرلمان مساءلة الوزراء عن أعمالهم بتوجيه الأسئلة والاستجابات أو بتقرير مسؤوليتهم السياسية، لأن مسؤولية الوزراء تكون أمام رئيس الدولة فقط⁴⁷.
- عدم مشاركة البرلمان لرئيس الدولة في مباشرة السلطة التنفيذية فلا يشارك البرلمان رئيس الدولة أو الوزراء في مباشرة الوظيفة التنفيذية فيستقل رئيس الدولة بوضع السياسة العامة للدولة ووضع الخطط السنوية اللازمة في كافة المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، بالإضافة لانفراده بمراقبة الأعمال اليومية للجهاز التنفيذي والإداري في الدولة⁴⁸.

وهكذا يتضح أن حجر الزاوية في النظام الرئاسي هو إقامة نظام الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تستقل كل منهما عن الأخرى في ممارسة اختصاصاتها وذلك بغرض تحقيق المساواة والتوازن بينهما، دون أن يكون لأي سلطة حق التدخل في اختصاصات السلطة الأخرى، إلا أن غالبية الفقه الدستوري ذهبت إلى استحالة تحقيق فكرة الفصل الشديد بين السلطات في مجال التطبيق العملي⁴⁹، حيث أن الدساتير التي اعتنقت النظام الرئاسي قد لطفت من حدة هذا الفصل، إذ قررت العديد من الاستثناءات على هذا الفصل.

ثانياً: النظام السياسي الأمريكي كتطبيق للنظام الرئاسي:

يعتبر النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الشهير للنظام الرئاسي، حيث لا تخلو كتابات الفقهاء عن النظام الرئاسي دون التعرض للنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية كتطبيق مثالي لمفردات هذا النظام، وقد تبنت دساتير الولايات المتحدة الأمريكية عبر تاريخها فكرة الفصل الشديد بين السلطات مع تقوية مركز رئيس الدولة.

⁴⁷ د. شبحا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 309.

⁴⁸ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 689.

⁴⁹ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 54.

وسنلقي الضوء على الخطوط الرئيسية لملامح النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية كأحد أهم التطبيقات العملية للنظام الرئاسي في الفكر المعاصر، وتتجلى ملامح النظام الرئاسي في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية من خلال الآتي:

1- انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب:

يتم انتخاب رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية من قبل الشعب فهو صاحب ولاية عامة يستمدّها من الشعب مباشرة، ما يضمن له الاستقلال تجاه السلطات⁵⁰، ونص الدستور الأمريكي عام 1787م على أن يشغل الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات فقط، وأصبحت مدة الرئاسة حتى الوقت الحالي فترتين فقط⁵¹.

2- هيمنة الرئيس الأمريكي على السلطة التنفيذية:

يلعب رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية دوراً كبيراً في إدارة جميع شؤون الحكم في الدولة باعتباره المهيمن على السلطة التنفيذية في البلاد وقد ترتب على ذلك النتائج التالية:

- **الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية في شخص الرئيس:** يقوم ذلك الجمع نظراً لعدم وجود مجلس وزراء في النظام السياسي الأمريكي⁵²، ومن ثم لا يجتمع الوزراء - يسمون سكرتيري الدولة - في صورة مجلس وزراء من شأنه إصدار قرارات مستقلة عن الرئيس الأمريكي الذي ينفرد لوحده بسلطة اتخاذ القرار، وفي حالة اجتماع الرئيس بالوزراء يكون ذلك لمجرد التشاور معهم دون التقيد فيما يبدونه من آراء ومقترحات، أي أن هذا الاجتماع لمجرد أخذ الرأي والمشورة فقط دون أن يكون لمجموع الوزراء سلطة البت والتقرير⁵³.

- **إعطاء الرئيس الأمريكي سلطة تعيين وعزل الوزراء "وزارة الرئيس":** أدى التطبيق العملي للدستور الأمريكي إلى إعطاء الرئيس سلطات واسعة دون أية قيود بشأن تعيين الوزراء على الرغم من اشتراط الدستور

⁵⁰ د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 217.

⁵¹ التعديل الثاني والعشرين للدستور الأمريكي عام 1947م.

⁵² د. جعفر، محمد أنس قاسم. (1995). الوسيط في القانون العام - الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري"، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 138.

⁵³ د. متولي، عبد الحميد. (1974). القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية - الجزء الأول، ط: 5، القاهرة: مصر، منشأة المعارف، ص: 279.

ذاته ضرورة موافقة مجلس الشيوخ عند قيام الرئيس بتعيين الوزراء حيث لم يسجل التاريخ السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية منذ نشأة النظام السياسي فيها أي حالة عارض فيها مجلس الشيوخ رئيس الدولة في تعيين الوزراء، وعلى الرئيس عند تعيين وزارته مراعاة اختيار الوزراء من رجال الحزب الذي ينتمي إليه، وأيضاً من رجال المال والسياسة الذين وقفوا إلى جانبه في حملته الانتخابية، وتطبيقاً لقاعدة من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، يكون أيضاً للرئيس الأمريكي سلطة عزل الوزراء دون النقيذ بموافقة البرلمان، وذلك على اعتبار أن الوزراء مجرد أداة لتنفيذ سياسة الرئيس أي عبارة عن سكرتيرين ومعاونين للرئيس وخاضعين لسياسته، كما أن ليس لمجلسي البرلمان حمل الرئيس على عزل أحد الوزراء لأن العبرة في ذلك بمدى ثقة الرئيس وليس ثقة البرلمان، وهذا نتيجة منطقية لانتفاء فكرة المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان في النظام السياسي الأمريكي، إذ تتقرر هذه المسؤولية أمام الرئيس فقط⁵⁴.

- **ممارسة الرئيس لجميع اختصاصات السلطة التنفيذية:** يختص الرئيس بوصفه الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين ومنها على سبيل المثال إصدار القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وله في سبيل تحقيق ذلك استخدام القوة عند اللزوم، كما أن للرئيس سلطة تعيين كبار الموظفين في الدولة كالسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا والوزراء المفوضين، وبالرغم من النص الدستوري الذي يتطلب موافقة مجلس الشيوخ عند قيام رئيس الدولة بتعيين هؤلاء الموظفين، إلا أن هذه الموافقة مجرد إجراء شكلي بحت حيث أنها تتم بصورة آلية، ولم يعرف التاريخ السياسي الأمريكي أي حالة معارضة من قبل مجلس الشيوخ لرئيس الدولة أثناء قيامه بهذه السلطة⁵⁵، كما أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة⁵⁶.

- **شدة الفصل بين السلطات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية:** تتمثل السلطات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية برئيس الدولة، والكونجرس - وهو المختص بالوظيفية التشريعية في البلاد ويتكون من مجلس

⁵⁴ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 704.

⁵⁵ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 226-227.

⁵⁶ د. فوزي، صلاح الدين. (1995). المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 306.

النواب و مجلس الشيوخ⁵⁷ - والمحكمة العليا، وحيث أن النظام السياسي الأمريكي يقوم على الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند مباشرة اختصاصاتهما، فتتضح مظاهر هذا الفصل والاستقلال على النحو الآتي:

■ استقلال البرلمان في مباشرة الوظيفة التشريعية عن السلطة التنفيذية: يناط بالبرلمان ممارسة الوظيفة التشريعية، لذا يُمنع على رئيس الدولة التدخل في سير العمل البرلماني من حيث دعوته للانعقاد أو تأجيل أو فض أدار انعقاده، وهو ما يقتضي بدهاءً عدم أحقية رئيس الدولة بجل البرلمان، وعدم أحقية الوزراء بدخول البرلمان بصفتهم الحكومية وإنما كزائرين مثلهم مثل سائر المواطنين، كما لا يجوز الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري⁵⁸.

■ استقلال السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية: يعتبر رئيس الدولة (رئيساً للسلطة التنفيذية) على قدم المساواة مع البرلمان، ومن مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس وأعضاء السلطة التنفيذية أمام البرلمان، وعدم إمكانية مساءلة الوزراء من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات أو إمكانية حجب الثقة عنهم من قبل البرلمان⁵⁹.

وهكذا يتضح مدى اعتناق النظام السياسي الأمريكي للنظام الرئاسي، واعتباره التطبيق النموذجي لهذا النظام، حيث يلاحظ اتساع السلطات والاختصاصات الدستورية لرئيس الدولة في ظل هذا النظام. وإذا كان النظام السياسي الأمريكي قد تأسس على فكرة الفصل الشديد بين السلطات، فإن التطبيق العملي لنصوص الدستور الأمريكي قد هدم تلك الفكرة حيث أوجد نوعاً من علاقة التأثير المتبادل بين هذه السلطات

⁵⁷ د. جعفر، محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام - الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري" مرجع سبق ذكره، ص: 142-143.

⁵⁸ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 227-228.

⁵⁹ د. الصباحي، يحيى السيد. (1993). النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي، ص: 35.

مما دفع جانباً كبيراً من الفقه إلى القول باعتناق هذا النظام لفكرة الفصل النسبي والمرن بين السلطات وهجره لفكرة الفصل الشديد⁶⁰.

الفرع الثاني

المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام الرئاسي

إذا كان النظام الرئاسي قد رسم شكل العلاقة بين السلطات وبصفة خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية - من الناحية النظرية - على أساس فكرة الفصل الشديد بينهما (وفق التفصيل السابق بيانه) إلا أن التطبيق العملي لنصوص الدستور الأمريكي قد سار في اتجاه مناهض لتلك الفكرة حيث تضافرت مجموعة من العوامل (سواء المستمدة من نصوص الدستور الأمريكي ذاته أو تلك التي أوجدها التطبيق العملي للدستور) على إعطاء رئيس الدولة سلطات واسعة في مختلف المجالات وبصفة خاصة في المجال التشريعي، هذا بالإضافة إلى ما أثبتته التجربة العملية من استحالة تحقيق فكرة الفصل الشديد بين السلطتين على بساط الواقع، ونظراً لما ترتب على تطبيقها من نتائج وخيمة تتمثل في استبداد السلطة وطغيانها على نحو ينافي الغاية التي تغياها القائلون لمبدأ الفصل بين السلطات⁶¹.

فقد أدى اتساع سلطات رئيس الدولة وزيادة تدخله في اختصاصات بقية السلطات إلى جانب ما أكده التطبيق العملي من دحض فكرة الفصل الشديد بين السلطات، إلى تطور شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واتجاهها نحو فكرة الفصل المرن تلك الفكرة التي تدعم وجود بعض وسائل التأثير والرقابة فيما بينها⁶²، مما أعطى لكلتا السلطتين ممارسة بعض مظاهر التدخل في اختصاصات السلطة الأخرى، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

⁶⁰ Boyer, P. (2012). Angleterre et Amérique dans l'histoire institutionnelle française, Paris: France, CNRS edition, p: 407.

⁶¹ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 291.

⁶² د. الصباحي، يحيى السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 34.

أولاً-اتساع سلطات الرئيس في النظام السياسي الأمريكي:

بعد استعراض خصائص النظام الرئاسي والدور الهام الذي يلعبه رئيس الدولة، يتضح بصورة جلية مدى اتساع سلطات رئيس الدولة في هذا النظام، وهو ما يقتضي تسليط الضوء على تلك السلطات لما تتمتع به شخصية رئيس الدولة من مكانة مرموقة ومؤثرة في ظل هذا النظام، لأنه يمثل أمة بأسرها وتقع على عاتقه مسؤوليات جسيمة وخطيرة، ومن ثم يجب أن تقابل هذه المسؤوليات سلطات قوية تؤهله لأداء مهامه وواجباته حيال شعبه.

وقد أراد واضعو دستور عام 1787م في فيلاديلفا إعطاء رئيس الدولة هذه المكانة عن طريق انتخابه من قبل الشعب أو ممثليه لتقوية سلطاته ونفوذه إذ يعتبر ممثلاً للأمة والذي يتكفل بإدارة شؤونها في جميع المجالات لتحقيق آمال الشعب الأمريكي⁶³.

وإذا كان النظام السياسي الأمريكي قد اعتنق فكرة الفصل الشديد بين السلطات (كما سبق ذكره) فإن اتساع سلطات رئيس الدولة – لاسيما في المجال التشريعي وعلاقته بالكونجرس – أدى إلى دحض هذه الفكرة وجنوح النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتناق فكرة الفصل المرن بين السلطات القائمة على وجود بعض التعاون والتأثير فيما بينها، وخير دليل على قيام النظام السياسي الأمريكي على فكرة التعاون بين السلطات لا الفصل بينها، هو الاختصاصات الدستورية الواسعة الممنوحة للرئيس.

وتتنوع اختصاصات الرئيس في النظام الأمريكي حيث يمكن تقسيمها إلى: اختصاصات تنفيذية، دولية، عسكرية، قضائية، اقتصادية، حزبية، استثنائية، لائحية، وتشريعية، وتقترن كل وظيفة من تلك الوظائف بالعديد من الصلاحيات اللازمة لإنجازها⁶⁴.

ويتضح مما سبق مدى اتساع السلطات الدستورية للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن اختصاصاته متنوعة تشمل جميع نواحي الحياة كما تشمل كل السلطات في الدولة، ومن ثم فإن القول باعتناق

⁶³ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 570.

⁶⁴ د. بطيخ، رمضان محمد. (1994). الرقابة على أداء الجهاز الإداري - دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، ط:

1، القاهرة: دمشق، دار النهضة العربية، ص: 357-358.

النظام السياسي الأمريكي لمبدأ الفصل الشديد بين السلطات يعد قولاً مشكوكاً في صحته نظراً لتدخل رئيس الدولة في اختصاصات السلطات الأخرى وبصفة خاصة السلطة التشريعية.

فإذا كان الدستور الأمريكي قد هدف إلى إقامة سلطة تنفيذية قوية تتمثل في شخص رئيس الدولة والسلطات الواسعة المخولة له، إلا أنه ينبغي ألا يُفهم من ذلك العودة مرة أخرى إلى نظام السلطة المطلقة حيث وضع الدستور تصرفات رئيس الدولة في كثير من الأحيان تحت رقابة القضاء تارة، ورقابة الكونجرس تارة أخرى.

ثانياً-النظام الرئاسي في الفكر المعاصر بين النظرية والتطبيق:

بعد استعراض النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، يظهر جلياً اعتناق الدستور الأمريكي من الناحية النظرية لمبدأ الفصل بين السلطات كدعامة رئيسية تقوم عليها فلسفة الحكم، وذلك نظراً لقيام واضعي الدستور الأمريكي بتوزيع الاختصاصات الدستورية على ثلاث سلطات مستقلة بعضها عن بعض في ممارسة الاختصاصات دون أن يكون هناك أي قدر من التعاون فيما بينها (كما سبق إيضاحه).

والتساؤل الذي يفرض نفسه هنا ما هو حقيقة نظام الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي؟ وهل سائر التطبيق العملي له تلك النظرية القائمة على الفصل الشديد بين السلطات؟ أم أنه فصل مرن بين هذه السلطات قائم على وجود مظاهر تعاون وتداخل في الاختصاصات بين السلطات؟

وحقيقة الأمر أنه ذهب جانب كبير من الفقه إلى تقرير اعتناق النظام السياسي الأمريكي لنظام الفصل الشديد بين السلطات استناداً لاستقلال السلطات عن بعضها، بدايةً بطريقة تشكيل كل سلطة وانفرادها بالوظيفة المكلفة بها دستورياً، إلى جانب انعدام الرقابة بين السلطات⁶⁵.

إلا أنه بالنظر المتأنية في نصوص الدستور الأمريكي، وباستقراء التطبيق العملي لبنود هذا الدستور ومع تطور الحياة في الولايات المتحدة الأمريكية، يتضح أن مبدأ الفصل الشديد بين السلطات بات أمراً وهمياً يصعب تحقيقه على بساط الواقع في الحياة السياسية الأمريكية، وعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي قائم على نظام

⁶⁵ د. شرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص: 137.

الفصل العضوي بين السلطات والذي يتطلب حظر الازدواج العضوي بينها⁶⁶، وبعبارة أخرى عدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من سلطة في النظام السياسي الأمريكي حيث يتمتع على عضو البرلمان الجمع بين العضوية البرلمانية وتولي أي وظيفة أخرى تنفيذية كانت أو قضائية، إلا أن الدستور الأمريكي انتهج منهجاً يتسم بالمرونة فيما يتعلق بالفصل الوظيفي بين وظائف السلطات الثلاث وخاصة فيما يتعلق بوظائف السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أكدت نصوص الدستور ومع التطور الذي شهدته الحياة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية على وجود مظاهر للتعاون والرقابة بين السلطات بعضها البعض على نحو يتيح للسلطات ممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في اختصاص السلطة الأخرى، هذا بالإضافة لإمكانية اشتراك السلطة في بعض الأحيان في تشكيل السلطة الأخرى، إلى جانب ممارسة السلطات قدرًا من الرقابة على أعمال بعضها البعض للحيلولة دون الاستبداد والتعسف في استخدام السلطة بصورة لا تخل بالتوازن بين هذه السلطات، وقد أطلق الفقه الأمريكي على هذا الاتجاه "مبدأ المراقبة والتوازن"⁶⁷، لأنه بالتأمل في نصوص الدستور الأمريكي يبدو واضحاً ومنذ أول وهلة أن "مبدأ المراقبة والتوازن" أصبح من الأسس التي قام عليها النظام السياسي الأمريكي، ولم يرد كاستثناء من أصل عام مفاده الفصل الشديد بين السلطات، واستناداً إلى هذا المبدأ تضمن الدستور الأمريكي نصوصاً تمنح كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية سلطة التدخل في اختصاصات السلطة الأخرى، بالإضافة لوجود وسائل عديدة للتأثير تمارسها إحدى السلطتين في مواجهة السلطة الأخرى ومشاركة لها في الاختصاص للحيلولة دون الاستبداد، كما أدى النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية والقائم على نظام الثنائية الحزبية إلى تحقيق هذه النتيجة على أرض الواقع.

وستتناول مظاهر التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الأمريكي للتدليل على حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتنقه هذا النظام.

⁶⁶ د. محمود، أحمد شوقي. (1980). الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر، ص: 474 وما بعدها.

⁶⁷ د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 481.

1- وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

نص الدستور الأمريكي على بعض مظاهر التعاون بين السلطتين، بالإضافة إلى مظاهر التعاون التي أوجدها التطبيق العملي لنصوص هذا الدستور، وتتلخص وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يلي:

أ- الدور الإجرائي للسلطة التنفيذية تجاه الكونجرس:

يتمثل هذا الدور في تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات عمل الكونجرس منذ بداية تشكيله وحتى التدخل في سير العمل البرلماني على النحو الآتي:

- دور السلطة التنفيذية في تشكيل الكونجرس: بالرغم من اعتناق الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي بمقتضاه يتمتع الكونجرس بالاستقلال التام في اختيار أعضائه بطريقة الانتخاب العام المباشر من قبل الشعب، إلا أن قيام نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية أدى إلى تغير هذا المفهوم، إذ أصبح للسلطة التنفيذية دور غير مباشر في اختيار أعضاء مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ) حيث أدت سيطرة الحزبين الجمهوري والديمقراطي على الحياة السياسية في النظام الأمريكي إلى استئثار المنتمين لهذين الحزبين بجميع الوظائف السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية بما فيها العضوية البرلمانية، ونظراً لأن رئيس الدولة والوزراء هم في الغالب زعماء الحزب السياسي الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية، فمن الطبيعي أخذ رأيهم فيمن يتم ترشيحه باسم الحزب لعضوية مجلسي الكونجرس، وهنا يأتي الدور غير المباشر للسلطة التنفيذية في اختيار بعض من أعضاء السلطة التشريعية⁶⁸.

- تدخل الرئيس في سير العمل البرلماني: يرد الدور الذي يلعبه الرئيس في سير العمل البرلماني كاستثناء من الأصل العام الذي يتأسس عليه النظام الأمريكي والقائم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو يحظر على أحدهما التدخل في اختصاصات السلطات الأخرى، فقد أعطى الدستور الأمريكي

⁶⁸ د. السيد علي، سعيد. (1998). حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، ط:

1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 233 وما بعدها.

لرئيس الدولة الحق في دعوة مجلسي الكونجرس أو أحد مجلسيه لعقد دورة غير عادية شريطة قيام ظروف استثنائية أو مهمة عاجلة تستدعي ذلك.

كما أعطى الدستور الأمريكي للرئيس حق فض الدورة البرلمانية في حالة واحدة فقط، وهي حالة حدوث خلاف بين مجلسي الكونجرس على موعد فض دورة الانعقاد، حيث يحسم الرئيس الأمريكي هذا الخلاف ويتولى دستورياً تحديد تاريخ فض دورة الانعقاد⁶⁹.

- الدور التشريعي للسلطة التنفيذية:

بالرغم من استقلال الكونجرس دستورياً بالوظيفة التشريعية دون اشتراك غيره من السلطات فيها، إلا أن التطبيق العملي لهذا الدستور قد أعطى للرئيس الأمريكي اختصاصات تشريعية إلى جانب الوظيفة التنفيذية، وهذا يعتبر أهم مظاهر التعاون بين السلطتين، وخير دليل على قيام النظام السياسي الأمريكي على فكرة الفصل المرن بين السلطات.

ويتمثل الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، في السلطات التشريعية التي خولها الدستور للرئيس الأمريكي، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- **اقتراح القوانين:** جرى العمل في النظام السياسي الأمريكي على أن يتضمن حق الرسالة المخول للرئيس اقتراح القوانين، وقد استوحي ذلك من حقه الدستوري الذي يوجب عليه إطلاع الكونجرس من وقت لآخر عن حالة الاتحاد مع تقديم التوصيات اللازمة عن الإجراءات الضرورية والمناسبة لبحثها، ومن هذه الإجراءات اقتراح القوانين التي يراها ضرورية لذلك، ووسيلة تخاطب الرئيس مع الكونجرس في هذا الشأن هي توجيه رسالة، حيث يطلق على ذلك حق الرسالة⁷⁰.

كما يملك الرئيس الأمريكي وسائل تأثير ذات فعالية كبيرة على الكونجرس تضمن له الموافقة على اقتراحاته للقوانين، ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل يستخدم الرئيس رسائله للكونجرس بأن يُضمّن اقتراح إلغاء بعض القوانين القائمة، مثلما طلب الرئيس روزفلت عام 1948م إلغاء بعض نصوص قانون الرقابة على الأسعار.

⁶⁹ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 581.

⁷⁰ د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 503.

وقد يستخدم الرئيس حقه في اقتراح القوانين بصورة غير مباشرة عن طريق حث أعضاء الكونجرس المنتمين إلى حزبه والمؤيدين لسياسته لتقديم مشروعات القوانين للكونجرس، كما قد يسلك أعضاء السلطة التنفيذية نفس النهج بالنسبة لمشروعات القوانين التي يرونها ملائمة، بالرغم من انعدام حقهم الدستوري في هذا الشأن معتمدين في ذلك على أعضاء الكونجرس المنتمين لنفس الحزب والمؤيدين لمشروعات القوانين تلك⁷¹.

- **الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين:** أوجب الدستور الأمريكي ضرورة عرض مشروع القانون الذي يوافق عليه مجلسا الكونجرس على رئيس الدولة وذلك للموافقة عليه، وقد تكون هذه الموافقة صريحة في حالة توقيعه على مشروع القانون خلال عشرة أيام من تاريخ عرض مشروع القانون عليه، وقد تكون ضمنية في حالة انقضاء هذه المدة وعدم قيام الرئيس بإعادة مشروع القانون للكونجرس مشفوعاً باعتراضه عليه⁷².

أما بالنسبة لحق الرئيس بالاعتراض على مشروع القانون والسلطة المخولة للرئيس بالاعتراض عليه - شأنها في ذلك شأن الموافقة عليه - قد تكون صريحة في حالة عرض مشروع القانون عليه قبل فض دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة أيام، وقيام الرئيس برفض التوقيع على مشروع القانون وإعادته مرة أخرى للكونجرس خلال تلك المدة، مع بيان أوجه اعتراضه على مشروع القانون⁷³، وهنا يمكن لمجلسي الشيوخ والنواب التصدي لهذا الاعتراض وإسقاطه إذا ما وافق أعضاء المجلسين بأغلبية الثلثين على مشروع القانون بعد إعادة بحثه، حيث يصبح قانوناً نهائياً ويتوجب على الرئيس إصداره فوراً⁷⁴، وقد تكون ضمنية في حالة عرض مشروع القانون على الرئيس قبل فض دورة انعقاد الكونجرس بأقل من عشرة أيام وعدم قيامه بالموافقة أو الاعتراض عليه خلال تلك

⁷¹ د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 504.

⁷² د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 246-247.

⁷³ -Young, W.H. (1963). Ogg and Ray's Essentials of American National Government, 9thEd, New York: USA, Appleton-Century-Crofts, p: 238- 239.

- U.S. House of Representatives. (2003). Our American Government, Washington: USA, U.S Government Printing Office, p: 37.

⁷⁴ د. الصباحي، يحيى السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 275.

المدة، ففي هذه الحالة فإن الأثر المترتب على ذلك الوضع هو القضاء النهائي على مشروع القانون، ولا يتم إعادة بحثه مرة أخرى بواسطة الكونجرس⁷⁵.

- **سلطة الرئيس في إصدار اللوائح:** لم يتضمن الدستور الأمريكي أي نص يبيح للرئيس سلطة إصدار اللوائح، كما لم يتضمن أيضاً أي نص يعطي الكونجرس سلطة تفويض الرئيس في المسائل التشريعية، إلا أن التطبيق العملي للدستور مع التطور المتزايد في مختلف مجالات الحياة، بالإضافة إلى الظروف الطارئة التي تتطلب مواجهة فورية يستعصي على الكونجرس القيام بها، كل هذه الأسباب نتج عن تكاتفها في مجال التطبيق العملي تقرير السلطة اللائحية لرئيس الدولة⁷⁶.

- **دور الرئيس في اعتماد مشروع الميزانية:** على الرغم من إعطاء الدستور الأمريكي السلطة التشريعية للإشراف الكامل على الميزانية (من حيث الإيرادات والنفقات) واعتبار ذلك الموضوع من صميم اختصاص الكونجرس، لكن نظراً لأن إعداد الميزانية مسألة فنية معقدة تستوجب الدراية الكاملة بأوجه إنفاق كافة المرافق العامة في الولايات المتحدة الأمريكية والتنسيق فيما بينها الأمر الذي يعد من صميم اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها المنوط بها تنفيذ الميزانية⁷⁷، فقد أعطى الكونجرس للرئيس سلطة إعداد مشروع الميزانية حيث يتم عرض هذا المشروع على مجلس النواب لدراسته والموافقة عليه ثم إحالته عقب ذلك لمجلس الشيوخ للدراسة مرة أخرى والموافقة عليه، ثم إعادته مرة أخرى للرئيس للموافقة النهائية شأنه شأن مشروعات القوانين، ولعل اشتراك الرئيس في قانون الميزانية من حيث إعداده وتحضيره يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁷⁸.

- **اللجان الإدارية المستقلة:** تختص هذه اللجان والمكاتب الإدارية بالإشراف على إدارة المرافق العامة الهامة في الولايات المتحدة الأمريكية، ويتم إنشاؤها من قبل الكونجرس نظراً لإشرافها على مرافق هامة يصعب

⁷⁵ د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 342، ود. البحري، حسن مصطفى. (2012). سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين - دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 28، عدد: 1، ص: 97، دمشق: سورية، جامعة دمشق.

⁷⁶ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 84.

⁷⁷ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 233.

⁷⁸ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 257.

على الكونجرس معالجة الأمور الخاصة بها لما تتسم به من تعقيد، وعلى الرغم من أن هذه اللجان في حقيقتها تعتبر سلطات إدارية وذلك نظراً لتمتع الرئيس الأمريكي بسلطة تعيين أعضائها، كما يزودها بالاعتمادات المالية، إلا أنها تتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية نظراً لقيامها بممارسة النشاط التشريعي الذي يتمثل في إعداد المذكرات التفصيلية للقوانين التي يصدرها الكونجرس والمتعلقة بالمرافق التي تشرف عليها⁷⁹.

وخلاصة القول إنّ اللجان الإدارية تمثل حالة من حالات المشاركة والتعاون بين الرئيس والكونجرس، فهي تابعة للكونجرس من حيث العمل المسند إليها، وفي نفس الوقت خاضعة لتأثير الرئيس من حيث تعيين أعضائها وكيفية تسييرهم وفقاً لبرنامجهم.

2- وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

إذا كان هناك وسائل تأثير للسلطة التنفيذية على الكونجرس على النحو السابق توضيحه، فإن هناك أيضاً وسائل تأثير للكونجرس على السلطة التنفيذية وتتلخص فيما يلي:

أ- الدور الإجرائي للكونجرس تجاه السلطة التنفيذية:

ويتمثل في دور الكونجرس في تشكيل السلطة التنفيذية، وأيضاً فيما يتمتع به من سلطة حالة عجز الرئيس الأمريكي عن مباشرة سلطاته، وحالة خلو منصب نائب الرئيس، وسلطة إنشاء الأجهزة التنفيذية على النحو الآتي:

- دور الكونجرس في اختيار الرئيس ونائبه: أعطى الدستور الأمريكي لمجلس النواب سلطة اختيار الرئيس في حالة عدم حصوله على الأغلبية المطلقة، كما أعطى لمجلس الشيوخ سلطة اختيار نائب الرئيس من بين أكثر المرشحين الحاصلين على أصوات الناخبين (على النحو السابق ذكره).

- دور الكونجرس في حالة عجز الرئيس: سكت الدستور الأمريكي عن تنظيم هذه المسألة واكتفى بتقرير نقل السلطة إلى نائب الرئيس في حالة عجز الرئيس عن مباشرة سلطاته، ولم يحدد الجهة المنوط بها إقرار

⁷⁹ د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 256 وما بعدها.

عجز الرئيس لذا تم إجراء تعديل على دستور عام 1967م⁸⁰، وبموجب هذا التعديل أصبح تقرير حالة عجز الرئيس من اختصاص الرئيس نفسه بإعلان كتابي يرسله إلى رئيس مجلس النواب والرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ وفي هذه الحالة تسند مهمة الرئاسة إلى نائب الرئيس، وفي حالة رفض الرئيس إعلان عجزه أو عدم استطاعته ذلك فإن تقرير حالة العجز تكون لنائب الرئيس بالاشتراك مع هيئة مكونة من أغلبية الوزراء أو هيئة مكونة من عدد من الأطباء وعلماء النفس، وإذا صدر إعلان من نائب الرئيس بقيام حالة العجز ثم صدر إعلان من الرئيس بزوال العجز، فإن الأمر يترك للكونجرس خلال 48 ساعة للفصل في هذا الخلاف بأغلبية ثلثي أعضائه⁸¹.

- دور الكونجرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس: لم يتضمن الدستور هذه المسألة حتى صدر التعديل المشار إليه آنفاً وأعطى للرئيس في حالة خلو منصب نائب الرئيس بالوفاة أو بالاستقالة أو العجز ترشيح نائب له بناءً على موافقة أغلبية الأصوات في كل من مجلسي النواب والشيوخ، أي أن نائب الرئيس يتم تعيينه في هذه الحالة بمشاركة الرئيس والكونجرس وليس بالانتخاب⁸².

- سلطة الكونجرس في إنشاء الأجهزة التنفيذية: أعطى الدستور الأمريكي للكونجرس سلطة إنشاء المناصب والأجهزة التنفيذية التي لم ينص الدستور عليها، وعلى الرغم من كون هذه الأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية، إلا أن إنشاءها وتنظيمها يكون بقانون صادر من الكونجرس شريطة عدم النص عليها في الدستور.

- تولية نائب الرئيس لرئاسة مجلس الشيوخ: فقد نص الدستور الأمريكي على تولي نائب رئيس الدولة لرئاسة مجلس الشيوخ مما لا شك فيه أن الجمع بين منصب نائب رئيس الدولة ورئاسة مجلس الشيوخ يعتبر تعدياً

⁸⁰ التعديل الخامس والعشرين للدستور الأمريكي عام 1967م.

⁸¹ د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 285 وما بعدها.

⁸² التعديل الخامس والعشرين للدستور الأمريكي عام 1967م.

على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتنقه النظام السياسي الأمريكي حيث يعتبر نائب الرئيس حلقة اتصال بين الرئيس والكونجرس مما يعد مظهراً للتعاون بينهما⁸³.

ب- الطبيعة الخاصة لأحد مجلسي الكونجرس:

وتتمثل بدور مجلس الشيوخ باعتباره المجلس الذي يمثل الولايات، حيث يُظهر استقلالها ومشاركتها للرئيس في التصديق على تعيين كبار الموظفين وإدارة شؤون الخارجية والتصديق على المعاهدات الدولية وإدارة الشؤون العسكرية بالإضافة إلى سلطة وضع الميزانية⁸⁴.

ج- الدور الرقابي للكونجرس: ويتمثل هذا الدور بسلطة التحقيق والمراقبة، حيث يمارس الكونجرس هذا الدور الرقابي الفعال حيال السلطة التنفيذية عن طريق لجان برلمانية منبثقة عنه ، بهدف جمع المعلومات حول ضرورة سن تشريع في المستقبل أو لاختبار فعالية قوانين نافذة أو لمراقبة السلطة التنفيذية في تنفيذها للقوانين وكشف أوجه القصور في برنامج الحكومة، ولهذه اللجان صلاحية استدعاء من تلزم شهادتهم وتوجيه الأوامر لهم بتقديم ما لديهم من مستندات، ويعاقب جنائياً كل من يدلي بشهادة كاذبة أمام تلك اللجان، هذا بالإضافة لسلطة الكونجرس بالاتهام والمحاكمة حيث ينعقد الاختصاص للكونجرس في حالة المسؤولية الجنائية للرئيس أو الوزراء، أي أنه في حالة ارتكاب الرئيس أو أحد وزرائه جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو غيرها من الجنايات والجرح الشائنة، يستطيع الكونجرس عزل الرئيس أو الوزير عند ثبوت ارتكابه مثل هذه الجرائم⁸⁵.

وعلى رغم عدم نص الدستور الأمريكي على منح أي من السلطات الرقابية المشار إليها آنفاً للكونجرس، إلا أنها جاءت وليدة لفكرة الفصل المرن بين السلطات التي فرضها الواقع العملي في النظام السياسي الأمريكي.

⁸³ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 87.

⁸⁴ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية - الجزء الأول، مرجع سبق ذكره، ص: 286.

⁸⁵ د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 217.

وخلاصة القول وبعد استعراض مظاهر التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية من خلال الدستور ذاته والتطبيق العملي له، يتضح بصورة لا تدع مجالاً للشك اعتناق الدستور الأمريكي مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على أوجه التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي قد تفوق مظاهر الانفصال بينهما، وهذا على نقيض الاتجاه الفقهي السائد الذي اتخذ من فكرة الاستقلال العضوي للسلطات في النظام السياسي الأمريكي سنداً لتدعيم ما ذهب إليه.

وأخيراً فإن واقع التطبيق العملي لنصوص الدستور قد أفقد النظام الرئاسي أحد أهم مقوماته الرئيسية وهي الفصل الشديد بين السلطات، حيث لم يتبق سوى الدعامة الأولى له فقط والمتجسدة بفردية السلطة التنفيذية والتي تتمثل في رئيس الدولة والسلطات الواسعة الممنوحة له، إلا أنه باستعراض تأثير كل من السلطتين في تكوين السلطة الأخرى يتوضح أن الدستور الأمريكي لم يعتنق أياً من فكرة الاستقلال العضوي أو فكرة التخصص الوظيفي مما شكك في جوهر النظام الرئاسي في حد ذاته⁸⁶.

⁸⁶ د. شرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص: 137.

المطلب الثاني

تطور العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام البرلماني

يعتبر النظام السياسي في إنجلترا المصدر التاريخي والميلاد الحقيقي للنظام البرلماني، بل يمكن القول بارتباط نشأة هذا النظام بالتاريخ السياسي الإنكليزي، حيث يقوم هذا النظام في جوهره على فكرة الفصل المرن بين السلطات، والذي يسمح بوجود علاقة تعاون ومشاركة في الاختصاصات بين السلطات إبان ممارستها لوظائفها⁸⁷، وإذا كان النظام البرلماني يقوم في أساسه على فكرة مساواة السلطات بعضها ببعض، وجعل السلطة التنفيذية الفعلية في يد الوزارة مع تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة من منطلق أنه "يسود ولا يحكم"، إلا أن الواقع العملي في التطبيق هدم هذه المساواة نظراً لتعاظم دور رئيس الدولة في الفكر المعاصر مما أدى في حقيقة الأمر إلى فقدان النظم البرلمانية لكثير من خصائصها المعروفة، وبات النظام البرلماني مرهوناً بحقيقة الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في هذا النظام.

وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول من خلال (الفرع الأول) المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وسنبحث ضمن (الفرع الثاني) في المفهوم الحديث لتلك العلاقة، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني.

الفرع الثاني: المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني.

⁸⁷ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 326-327.

الفرع الأول

المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني

لابد لنا في بداية الأمر من التعريف بالنظام البرلماني وماهيته وبيان الأسس التي يقوم عليها، وبعد ذلك التطرق لخصائصه وكيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام المذكور، ثم البحث بالنظام السياسي الإنكليزي بوصفه المثال النموذجي التقليدي للنظام البرلماني.

أولاً: تعريف النظام البرلماني وبيان الأسس التي يقوم عليها:

1- تعريف النظام البرلماني وماهيته:

تباينت تعريفات الفقه الدستوري لهذا النظام نظراً لأن نشأة هذا النظام لم تكن وليدة للنظريات الفقهية بل كانت وليدة للظروف التاريخية والسوابق العرفية، وإن اختلفت في الصياغة فقط لكنها اتفقت جميعها على أنه النظام الذي يقيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن بينهما والذي يحقق التعاون والتوازن بين السلطتين يقوم على أساس المساواة والرقابة المتبادلة بينهما مما يجعله نظاماً وسطاً بين النظام الرئاسي والنظام المجلسي⁸⁸.

2- الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني: يقوم النظام البرلماني على ثلاثة أسس وهي:

أ- الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وتقرير قاعدة "عدم المسؤولية السياسية" لرئيس الدولة.
ب- يمارس السلطة التنفيذية مجلس وزراء بقيادة رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) على أن تكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان.

ج- يتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب تستطيع الحكومة حله⁸⁹.

⁸⁸ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 18.

⁸⁹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 463.

ثانياً: خصائص النظام البرلماني وكيفية تطبيق المبدأ ضمنه:

1- ثنائية السلطة التنفيذية:

يتميز النظام البرلماني بوجود انفصال عضوي بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، حيث يوجد إلى جانب رئيس الدولة - ملكاً كان أو رئيساً جمهورياً - شخص آخر يطلق عليه اسم رئيس الوزراء أو الوزير الأول، وبناءً على ذلك فإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين الأول هو رئيس الدولة، والثاني هو الوزارة أو الحكومة كهيئة جماعية⁹⁰.

ومن الجدير بالذكر أن دور رئيس الدولة في هذا النظام يقتصر على ممارسة الدور الأدبي فقط دون ممارسة أي اختصاصات فعلية، وهو ما يقتضي عدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان، بينما تمارس الوزارة كافة السلطات الفعلية مما يترتب تقرير مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان وهو ما يؤكد أنها حجر الزاوية في النظام البرلماني⁹¹.

أ- رئيس الدولة:

يعتبر رئيس الدولة في النظام البرلماني رئيساً للسلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للدولة في نفس الوقت، وقد يكون ملكاً وراثياً في أنظمة الحكم الملكية أو رئيساً منتخباً في أنظمة الحكم الجمهورية، لكن في كلا الحالتين لا يجوز لرئيس الدولة ممارسة أي مظهر من مظاهر الحكم منفرداً بل يتم ذلك عن طريق الوزراء كما لا يعتد بتصرفاته إلا في حالة توقيع رئيس الحكومة بجواره في حالة ما إذا تعلق الأمر بالسياسة العامة للدولة، أو توقيع الوزير المختص في حالة ما إذا تعلق الأمر بشؤون وزارته، لذلك قيل أنه "يسود ولا يحكم"⁹².

وبالرغم من أن رئيس الدولة في النظام البرلماني يكاد أن يكون مجرداً من كل سلطة وفق المذكور آنفاً، إلا أنه لا يزال يحتفظ بصلاحيات تعيين رئيس الوزراء (الوزير الأول)، وعلى عكس ما يبدو ظاهرياً من أهمية هذا

⁹⁰ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 73.

⁹¹ د. فودة، رأفت. (2001). ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي"، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 222-223.

⁹² د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 45.

الاختصاص المتبقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، فإن الواقع يكشف عن محدودية دور رئيس الدولة باختيار رئيس الوزراء طالما أن الوزارة من الواجب أن تحظى بثقة البرلمان المنتخب من الشعب في ظل هذا النظام وهو ما يستتبع تقييد ذلك الاختصاص بتمتع الوزير الأول بثقة البرلمان حتى وإن لم يكن محل رضا من رئيس الدولة شخصياً، حيث غالباً ما يجد الأخير نفسه (في الدول ذات الأنظمة الحزبية) مضطراً لاختيار زعيم الأغلبية البرلمانية رئيساً للوزراء، والذي يقوم بدوره باختيار زملائه الوزراء من بين كبار أعضاء حزبه، وبهذا تتنازل الوزارة ثقة البرلمان ويكون لها دستورياً أن تمارس سلطاتها⁹³.

ويتمتع رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني بالاستقلال التام تجاه البرلمان من ناحية وتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى، فاستقلاله تجاه البرلمان يترتب عليه عدم مسؤوليته سياسياً أمام البرلمان تطبيقاً لقاعدة "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" والجدير بالذكر أنه إذا كانت عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظم الجمهورية التي تعتق النظام البرلماني تقتصر على الجانب السياسي إلا أنها في النظم الملكية تشمل الجانبين السياسي والجنائي معاً استناداً للقاعدة المتعارف عليها في تلك النظم وهي أن "الملك لا يمكن أن يخطئ" ويتمثل استقلال رئيس الدولة تجاه مجلس الوزراء في ضرورة الفصل بين منصب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحظر الجمع بين المنصبين⁹⁴.

ب- الوزارة:

يتميز النظام البرلماني بوجود مجلس وزراء منوط به ممارسة كافة الاختصاصات التنفيذية فهو المهيمن على شؤون الحكم في الدولة، كما يقع على عاتق الوزارة عبء ممارسة السلطة الفعلية في تصريف كافة شؤون الدولة إلى جانب تقرير مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، وقد جرى أغلب الفقه الدستوري على إطلاق عبارة "حكومة الوزارة" على الحكومة في ظل النظام البرلماني للدلالة على أهمية الدور الذي تلعبه الوزارة في هذا النظام، ويوجد على رأس الوزارة رئيس للوزراء أو ما يسمى (بالوزير الأول) الذي يعتبر الرئيس الفعلي في الدولة والذي

⁹³ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 78-79.

⁹⁴ د. شيا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 290.

تقع على عاتقه مسؤولية اختيار الوزراء وتعيين كبار رجال الدولة ويتولى مناقشة السياسة العامة للدولة أمام البرلمان⁹⁵.

وتتمتع الوزارة في النظام البرلماني بعدة خصائص أهمها:

- **تأليف الوزارة من أعضاء حزب الأغلبية في البرلمان:** جرت الدساتير البرلمانية على تأليف الوزارة من بين أعضاء حزب الأغلبية وذلك كي تجد المساندة والتأييد من أعضاء البرلمان على نحو يمكنها من أداء وظائفها وهي حائزة على ثقة البرلمان⁹⁶.

- **تعتبر الوزارة هيئة جماعية عند مباشرة اختصاصاتها:** ويقصد بذلك أن تكون الوزارة موحدة أثناء مباشرتها لوظائفها، فالوزراء لا يعملون منفردين، إنما يعملون كهيئة جماعية تقوم برسم السياسة العامة للدولة، ولا يتعارض مع وحدة العمل بالوزارة وجود رئيس لها⁹⁷.

- **الوزارة وحدة متجانسة:** ويقصد بذلك انسجام وتجانس جميع أعضاء الوزارة كي تتمكن من مباشرة وظائفها وهذا يتحقق في حالة انتماء جميع الوزراء إلى حزب واحد وهو حزب الأغلبية البرلمانية، وفكرة التجانس مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بفكرة الوحدة باعتبار أن مجلس الوزراء هو المنوط به في النظام البرلماني رسم السياسة العامة للدولة وهو المهيمن على كافة اختصاصات السلطة التنفيذية، ومن ثم كان من الضروري أن تكون الوزارة وحدة قائمة بذاتها أثناء مباشرتها لهذه الاختصاصات مع ضرورة توافر شرط التجانس فيما بين أعضائها لضمان تحقيق ذلك⁹⁸.

أما في حالة تأليف الوزارة من بين أعضاء منتمين لمذاهب سياسية وأفكار متباينة، فمن شأن ذلك النيل من الاستقلال الواجب توافره لها عند ممارستها لاختصاصاتها.

⁹⁵ د. حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 49-50.

⁹⁶ د. البناء، محمود عاطف، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 381.

⁹⁷ ويطلق على هذه الوزارة تسمية "الوزارة الائتلافية" يراجع: د. شيجا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 297.

⁹⁸ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 638-639.

ويعد شرط التجانس عملياً أمراً مرهوناً بالظروف السياسية، فقد تفرض هذه الظروف تشكيل الوزارة من أعضاء ذوي انتماءات سياسية متباينة، ويتحقق ذلك في التطبيق العملي بالحالات التالية:

حالة تأليف الوزارة من عدة أحزاب مختلفة⁹⁹، وحالة تأليف الوزارة من أعضاء ذوي انتماءات سياسية مختلفة¹⁰⁰، وحالة تأليف الوزارة من أعضاء ينتمون للغالبية العظمى من الأحزاب¹⁰¹.

2- الفصل المرن بين السلطات:

تعتبر فكرة الفصل المرن بين السلطات التي يتأسس عليها النظام البرلماني من أهم الخصائص المميزة لهذا النظام، حيث تقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فصلاً يتضمن التعاون والتوازن بينهما لدرجة وصف النظام البرلماني بأنه نظام التوازن بين السلطتين، ويفترض هذا التوازن بدايةً المساواة بين كلتا السلطتين، فلا تكون إحداها خاضعة للأخرى ولا ترجح كفة سلطة على الأخرى إنما تكونان على قدم المساواة¹⁰².

أ- مظاهر التعاون بين السلطتين في النظام البرلماني:

تعتبر فكرة التعاون بين السلطتين الدعامية الرئيسية للنظام البرلماني إذ تقتض هذه الفكرة وجود اتصال بين هاتين السلطتين، ويظهر ذلك بجلاء من الناحية العملية في صورة تداخل متبادل ومتساوٍ في الاختصاصات فيما بينهما بالقدر الذي يمنع كلاً منهما أن تستبد بسلطاتها، فتستطيع السلطة التشريعية التدخل في حدود معينة في الوظيفة التنفيذية عن طريق ممارسة قدر من الرقابة على السلطة التنفيذية، كما تستطيع السلطة التنفيذية التدخل في الوظيفة التشريعية وممارسة نوع من الرقابة على السلطة التشريعية وهو ما يطلق عليه (الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)¹⁰³، ويمكننا تفصيل ذلك على النحو الآتي :

⁹⁹ د. البناء، محمود عاطف، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 382.

¹⁰⁰ ويطلق على هذه الوزارة تسمية "وزارة الأعمال أو الوزارة الإدارية".

¹⁰¹ وتسمى هذه الوزارة بـ "وزارة الاتحاد المقدس" يراجع: د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 254.

¹⁰² د. شحاح، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 300-301.

¹⁰³ د. البحري، حسن مصطفى. (2006). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر، ص: 2 وما بعدها.

– مظاهر تدخل السلطة التشريعية في الوظيفة التنفيذية:

تتلخص مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية في ممارسة نوع من الرقابة التي

يقررها الدستور على السلطة التنفيذية¹⁰⁴ كما يلي:

■ **السؤال:** يعطي النظام البرلماني الحق لأعضاء البرلمان في توجيه أسئلة للوزراء تتعلق بأعمال وزاراتهم

وذلك للاستعلام والاستيضاح عن أمر من الأمور¹⁰⁵.

■ **طرح موضوع عام للمناقشة:** تعطي هذه الوسيلة الرقابية من جانب السلطة التشريعية الحق لعدد معين

من أعضاء البرلمان (يحدد عادةً بنص الدستور) بإثارة موضوع عام متعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة

أمام المجلس النيابي¹⁰⁶.

■ **الاستجواب:** ويقصد به محاسبة الوزارة مجتمعة أو أحد الوزراء عن تصرف معين يتصل بالمسائل

العامّة، ومن هنا يتضح أن الاستجواب لا ينصب على مجرد الاستيضاح عن أمر من الأمور، بل يتضمن في

حقيقته اتهاماً صريحاً بالتقصير للوزارة كوحدة أو إلى أحد الوزراء¹⁰⁷، ومن أهم الآثار التي تترتب على الاستجواب

هي تحول الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير، وذلك في حال ثبوت إدانة للحكومة أو الوزير بالأدلة

الكافية على صحة ما جاء بالاستجواب، وفي هذه الحالة يصدر قرار من المجلس النيابي بسحب الثقة¹⁰⁸.

¹⁰⁴ د. فوزي، صلاح الدين. (1998). النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 320 وما بعدها.

¹⁰⁵ د. عفيفي، مصطفى محمود. (1984). الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - الكتاب الأول، ط: 2، القاهرة: مصر، دار للنشر والتوزيع، ص: 364 وما بعدها، ود. فراج، زين بدر. (1991). السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 12-13.

¹⁰⁶ د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 45.

¹⁰⁷ د. بطيخ، رمضان محمد. (1996). النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 269.

¹⁰⁸ د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 779.

■ **التحقيق البرلماني:** وهو قيام البرلمان بتشكيل لجان للتحقيق في أمر معين يتعلق بأحد أنشطة الحكومة أو الإدارة، ويعتبر التحقيق البرلماني من أكثر الوسائل الرقابية فاعلية حيث يتضمن هذا الإجراء في حقيقته التشكيك في صحة ما تقدمه الحكومة من بيانات ومعلومات¹⁰⁹.

- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية:

تتجسد مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في صورة الرقابة التي تمارسها هذه السلطة على السلطة التشريعية لإيجاد نوع من التوازن بينهما، وتتمثل هذه المظاهر بدايةً في مباشرة السلطة التنفيذية لإجراءات تشكيل البرلمان وأيضاً في التدخل بسير العمل البرلماني على النحو الآتي:

■ **قيام السلطة التنفيذية بممارسة إجراءات تشكيل البرلمان:** يُعهد للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني مباشرة كافة الإجراءات اللازمة عند تشكيل البرلمان، من حيث قيامها بتنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية وإعدادها لجدول الانتخابات في المحافظات وتشكيل اللجان الانتخابية وإشرافها على تنظيم الدعاية الانتخابية ودعوة هيئة الناخبين للتصويت وأيضاً عملية فرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات¹¹⁰.

■ **التدخل في سير العمل البرلماني:** القاعدة العامة أن البرلمان لا ينعقد طيلة مدة الفصل التشريعي كاملاً إنما يكون ذلك خلال فترات محددة، واستثناءً من تلك القاعدة أعطت الدساتير للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان لأدوار انعقاد عادية وغير عادية، وأيضاً فض أدوار الانعقاد وتأجيلها على النحو التالي¹¹¹:

♦ **دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد:** جرت الدساتير البرلمانية على إعطاء رئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد في ظل الظروف العادية خلال مدة معينة بحيث ينعقد البرلمان بقوة القانون في حال انقضاء هذه المدة ودون قيام الرئيس باستخدام هذا الحق، كما أحاطت هذه الدساتير استعمال هذا الحق بضمانات محددة فلم يترك الأمر لإطلاقات يد السلطة التنفيذية تستخدمه كيفما تشاء بل يتعين استخدامه في إطار هذه الضوابط.

¹⁰⁹ د. الشاعر، رمزي طه. (1998). الوجيز في القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، ط: 1، القاهرة: مصر، مطبعة جامعة عين شمس، ص: 127.

¹¹⁰ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 142.

¹¹¹ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 239.

وبالإضافة إلى حق رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد في أدوار غير عادية لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها البلاد، ويكون ذلك عادةً بناءً على طلب من الحكومة أو من عدد معين من أعضاء البرلمان يختلف باختلاف الدساتير¹¹².

♦ **فض أدوار الانعقاد:** يملك رئيس الدولة الحق في فض أدوار انعقاد البرلمان السنوية العادية إلا أن هذا الحق يبقى محاطاً بضمانة أساسية، حيث جرت الدساتير على تحديد الفترة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها وبالتالي لا يجوز فض أدوار الانعقاد قبل استيفاء هذه المدة، كما يملك رئيس الدولة أيضاً فض أدوار انعقاد البرلمان الغير عادية عقب انتهاء جدول الأعمال الذي دعا المجلس من أجله.

♦ **تأجيل انعقاد البرلمان أثناء دورة انعقاده العادية:** من المتعارف عليه أن هناك مواعيد ثابتة يتعين على البرلمان الاجتماع خلالها إلا أنه يجوز للسلطة التنفيذية تأجيل اجتماعات البرلمان في الأحوال الآتية:

- حالة حدوث ظروف طارئة تستوجب تأجيل اجتماع البرلمان إلى وقت لاحق.

- حالة وجود أزمة سياسية بين البرلمان والحكومة تهدد باتخاذ إجراء خطير مثل حل المجلس أو سحب الثقة من الحكومة.

وخشية قيام الحكومة باتخاذ هذا الحق ذريعة لعرقلة أعمال البرلمان ووسيلة للتأثير عليه، جرت الدساتير على إحاطة استخدام هذا الحق بالضمانات والقيود التي تكفل عدم قيام السلطة التنفيذية بإساءة استخدامه.

■ **حق الوزراء في الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته:** من حق الوزراء حضور جلسات البرلمان، كما أن في حضور الوزراء لجلسات البرلمان ضماناً لمراقبته حول مدى اتفاق ممارسة البرلمان لاختصاصاته مع الدستور¹¹³.

¹¹² د. عفيفي، مصطفى محمود، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - الكتاب الأول، مرجع سبق ذكره، ص: 378 وما بعدها.

¹¹³ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 647.

ب- مظاهر التوازن بين السلطتين في النظام البرلماني:

يقصد بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - كما سبق بيانه - ضرورة تحقيق المساواة فيما بينهما بحيث لا ترجح كفة إحداهما على الأخرى، وذلك بالاعتراف لكل سلطة منهما بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للسلطة الأخرى، فالوزارة في ظل هذا النظام مسؤولة سياسياً أمام البرلمان الذي يستطيع سحب الثقة منها، وعلى الجانب الآخر تستطيع الوزارة حل البرلمان كسلاح مقابل للمسؤولية الوزارية بما يحقق التوازن بين السلطتين على النحو الآتي¹¹⁴:

- المسؤولية الوزارية:

ويقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد الوزراء متى كان التصرف الصادر من الوزارة أو أحد الوزراء يستوجب المساءلة، ويترتب عليها وجوب استقالة الوزارة أو الوزير المعني نتيجة سحب الثقة¹¹⁵، ويتضح من هذا التعريف أن المسؤولية الوزارية نوعين:

■ **المسؤولية الفردية:** تثار المسؤولية الفردية في حالة تعلق التصرف الذي يستوجب المساءلة بأحد الوزراء على أن يكون متعلقاً بالسياسة الداخلية لوزارته لا بالسياسة العامة للوزارة، ومن الجدير بالذكر هنا صعوبة التفريق في كثير من الأحوال بين أعمال الوزير المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة وتلك التي تصدر عنه بصفة شخصية نتيجة اتصاله بهذه السياسة العامة سواء عن طريق مباشر أم غير مباشر، لذا ذهب الفقه إلى أن هذه التفرقة مسألة تقديرية تترك للحكومة من جانب وللبرلمان من جانب آخر¹¹⁶.

¹¹⁴ د. أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1988). حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص:

31.

¹¹⁵ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 336-337، ود. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 46.

¹¹⁶ د. بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سبق ذكره، ص: 279.

ومما تقدم يتضح أن المسؤولية الفردية تتعلق بتصرفات أحد الوزراء وعن السياسة الداخلية لوزارته، ومن ثم لا يجوز ممارستها في مواجهة رئيس الوزراء بصفة منفردة بوصفه المشرف العام على السياسة العامة للوزارة كهيئة جماعية واحدة¹¹⁷.

■ **المسؤولية التضامنية:** تقوم المسؤولية التضامنية على أساس أن الوزارة وحدة سياسية جماعية، إلى جانب مسؤوليتها عن السياسة العامة للوزارة ككل ومن ثم وجب استقالة الوزارة بأسرها عند تحريك هذه المسؤولية، لاسيما عند تضامن رئيس الوزارة مع الوزير الذي يتقرر حجب الثقة عنه.

ونتيجة لخطورة المسؤولية السياسية بنوعها (الفردية والتضامنية) وما يترتب عليها من عدم استقرار وزاري، فإن الدساتير تحيطها عادةً بعدة ضمانات تكفل حسن استخدامها مثل: تأخير المناقشة في إبداء الرأي بعض الوقت حتى تهدأ النفوس وكى لا يتوقف مصير الوزارات على العواطف السياسية¹¹⁸.

- حق حل البرلمان:

يعد حق حل البرلمان السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية في النظام البرلماني، ويقصد به إنهاء نيابة البرلمان قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي طبقاً للدستور.

وقد يكون هذا الحق بناءً على طلب الوزارة أو بناءً على رغبة رئيس الدولة على التفصيل الآتي:

■ **الحل الوزاري:** يثار الحل الوزاري في حالة الخلاف الحاد بين السلطة التنفيذية والبرلمان، ويتم في هذه الحالة الاحتكام إلى هيئة الناخبين بناءً على طلب الوزارة بحل البرلمان، حيث تفصل نتيجة الانتخابات في هذا النزاع إما لصالح البرلمان أو الوزارة¹¹⁹.

■ **الحل الرئاسي أو الملكي:** يتم حل البرلمان في هذه الحالة بناءً على رغبة رئيس الدولة (سواء كان رئيس جمهورية أو ملك)، وجرى العمل في التطبيق العملي على أن رئيس الدولة يلجأ إلى حل البرلمان في حال

¹¹⁷ د. فوزي، صلاح الدين، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 322.

¹¹⁸ د. الشاعر، رمزي طه، الوجيز في القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، مرجع سبق ذكره، ص: 133.

¹¹⁹ د. سرحال، أحمد. (1990). النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط: 1، بيروت: لبنان، دار الفكر العربي، ص: 21.

وجود خلاف بينه وبين البرلمان والوزارة، حيث غالباً ما يحدث تأييد من جانب الوزارة للبرلمان فيقوم رئيس الدولة بإقالة الوزارة المؤيدة لسياسة البرلمان أولاً ثم يقوم بحل البرلمان و إجراء انتخابات جديدة، وهنا نتيجة الانتخابات الجديدة إما أن تأتي مؤيدة لسياسة ورأي رئيس الدولة وإما أن تأتي لصالح البرلمان المنحل والوزارة المقالة وبالتالي يصبح رئيس الدولة في موقف بالغ الحرج ، إذ يجب عليه الرضوخ حين إذ لسياسة البرلمان على اعتبار أنها تعبر عن رأي هيئة الناخبين¹²⁰.

وخلاصة القول إنّ حق الحل (سواءً كان وزارياً أم رئاسياً) هو الوسيلة الفعالة التي تقابل المسؤولية الوزارية والذي يكفل تحقيق التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، إذ بدونه يختل هذا التوازن الذي يعتبر جوهر هذا النظام، وتصبح الحكومة تابعة وخاضعة للبرلمان ويقترب حينذاك النظام البرلماني من النظام المجلسي أو يحدث العكس بأن تفرض الوزارة هيمنتها وسيطرتها على البرلمان، وهو ما أكده التطبيق العملي لهذا النظام في النظام السياسي الإنكليزي¹²¹.

ثالثاً: النظام السياسي الإنكليزي كتطبيق للنظام البرلماني:

يعتبر النظام السياسي الإنكليزي المصدر التاريخي للنظام البرلماني لأن هذا النظام شهد ميلاده ونشأته والتطورات التي طرأت عليه في إنجلترا على نحو يجعل من النظام السياسي الملكي الإنكليزي التطبيق التقليدي والمعاصر أيضاً للنظام البرلماني، وهذا الأخير نشأ نتيجة الظروف والسوابق التاريخية الخاصة بإنجلترا¹²²، حيث يتميز النظام السياسي الإنكليزي بعدم وجود دستور مكتوب يتصف بالجمود، هذا بالإضافة إلى ما عُرف عن العقلية الإنكليزية من طابع عملي¹²³.

¹²⁰ د. بطيخ، رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، مرجع سبق ذكره، ص: 279.
¹²¹ د. عفيفي، مصطفى محمود، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة -الكتاب الأول، مرجع سبق ذكره، ص: 380-381.

¹²² Jacqué, j. p. (1996). Droit constitutionnel et institutions politiques, 2nd éd, Paris: France, Dalloz, p: 79.

¹²³ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 333، ولمزيد من التفاصيل حول نشأة النظام البرلماني في إنجلترا يراجع:

Chantebout, B. (2002). Droit constitutionnel, 19 éd, Paris: France, Dalloz, p: 143-144

وسنستعرض المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الإنكليزي، والعلاقة فيما بينهما وفق الآتي:

1- المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الإنكليزي:

تتمثل السلطات السياسية في النظام الإنكليزي فيما يلي:

أ- **السلطة التنفيذية:** تتكون السلطة التنفيذية في النظام السياسي الإنكليزي – تطبيقاً لفكرة ازدواجية

السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية – من الملك والحكومة:

- **الملك:** يقوم النظام السياسي في إنجلترا على أساس النظام الملكي حيث يتم توليه العرش بطريقة وراثية وفقاً لنظام توارث العرش، ويستوي في ذلك الذكور والإناث، ويعتبر الملك في النظام السياسي الإنكليزي من أقدم السلطات السياسية، وهو المنوط به، نظرياً، رئاسة السلطة التنفيذية على الرغم من اقتصار دوره في ممارسة هذه السلطة على الدور الشرفي فقط باعتباره الممثل الشرعي للأمة فحسب¹²⁴، بينما تلقى أعباء ممارسة السلطة التنفيذية على كاهل الوزارة تطبيقاً لقاعدة "الملك يسود ولا يحكم"¹²⁵ وفي الوقت الحالي احتفظ الملك بنوع من الصلاحيات يطلق عليها "الامتيازات الملكية" التي تخول له ممارسة قدر من السلطات على صعيد السياسة الداخلية والخارجية بالإضافة لاختصاصات قضائية وسياسية وإدارية¹²⁶.

- **الوزارة:** تعتبر الوزارة حجر الزاوية في النظام السياسي الإنكليزي، فهي تقوم بالدور الرئيسي والفعال

في ممارسة السلطة التنفيذية وتتشكل الوزارة من:

¹²⁴ د. فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 329، وأيضاً حول عدم ممارسة الملك للسلطة الفعلية يراجع:

Pactet, p. (1984). Institutions Politiques et Droit constitutionnel, 9 éd, Paris : France, Dalloz, p: 144

¹²⁵ د. جعفر، محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام – الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري" مرجع سبق ذكره، ص: 154.

¹²⁶ وقد أعطى قانون الدفاع عن المملكة المتحدة الصادر عن البرلمان عام 1914م، وأثناء الحرب العالمية الأولى للملك الحق في إصدار أوامر وإجراءات من شأنها الترخيص للمحاكم العسكرية في مباشرة صلاحياتها ومعاينة الأشخاص المتعاونين مع الأعداء، وفي نفس العام أصدر البرلمان قانوناً يعطي للملك الحق في اتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام والأمن في المملكة مدة الحرب، د. فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 329.

■ **مجلس الوزراء:** وهو يشمل الوزراء الذين تم اختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء ليصبحوا أعضاء في هذا المجلس¹²⁷، وجرى العرف على أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان.

■ **رئيس مجلس الوزراء:** ويتم اختياره نظرياً من قبل الملك، إلا أن سلطة الملك في اختيار رئيس مجلس الوزراء تكون مقيدة بمدى تمتع أحد الأحزاب بالأغلبية، ففي هذه الحالة يتعين على الملك اختيار زعيم حزب الأغلبية.

ويلعب رئيس مجلس الوزراء الدور الرئيسي في إدارة دفة الحكم، نظراً لقيامه بالإشراف المباشر على سياسة الوزارة بالإضافة إلى مباشرته لكافة اختصاصات الملك التي باتت من صميم اختصاصاته عقب انتقال السلطة الفعلية إليه، ويقوم رئيس مجلس الوزراء باختيار وزرائه (وغالباً ما يكونوا منتمين لنفس الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية)، كما يتولى تعيين سكرتير برلماني لكل وزارة وذلك بعد موافقة الوزير المختص¹²⁸.

ب- السلطة التشريعية: تتكون السلطة التشريعية في النظام السياسي الإنكليزي من مجلسين:

مجلس العموم، ومجلس اللوردات، ويتولى مجلسا البرلمان مهمة العملية التشريعية في المملكة المتحدة، حيث يلزم موافقة المجلسين على إصدار القوانين، ولكي تصبح هذه القوانين نافذة يتعين تصديق الملك عليها¹²⁹.

- مجلس العموم:

يعتبر مجلس العموم الهيئة النيابية التي تمثل الشعب في النظام الإنكليزي، وبالتالي فهو يمارس الوظيفة التشريعية بمعناها الحقيقي (خاصة بعد تقلص اختصاصات مجلس اللوردات) ويتكون مجلس العموم من 630

¹²⁷ وتجدر الإشارة أن النظام السياسي الإنكليزي قد انفرد بظاهرة غير مألوفة في تكوين مجلس الوزراء وهي عدم تشكيل هذا المجلس من جميع الوزراء بل يقتصر على الوزراء الذين تم اختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، يراجع د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 335، وأيضاً ذهب بعض الفقه إلى التفرقة بين مدلول الوزارة التي تشمل عدد من الأشخاص الذين يباشرون شؤون الحكم التنفيذية ولا تقوم بتقرير السياسة العامة للدولة، وبين مدلول الحكومة والتي تشمل عدداً صغيراً من الوزراء الذين يناط بهم رسم السياسة العامة للدولة، يراجع د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 595.

¹²⁸ د. فوزي، صلاح الدين، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 334.

¹²⁹ وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الملك بالتصديق على القوانين تعتبر بمثابة سلطة نظرية فقط إذ استقر العرف على عدم اعتراض الملك على أي قانون يصدره البرلمان منذ عام 1707م، يراجع: د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 583.

عضواً يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، وحق الانتخاب والترشيح لعضوية هذا المجلس هو حق عام يستوي فيه الذكور والإناث¹³⁰.

- مجلس اللوردات:

تتلخص طريقة تشكيل هذا المجلس في الآتي:

■ **الأعضاء بالوراثة:** ويمثل هؤلاء الأعضاء الغالبية العظمى من بين أعضاء مجلس اللوردات، إذ يبلغ عددهم (1000) عضو، وسبيلهم لعضوية هذا المجلس هو تمتعهم بلقب لورد الذي اكتسبوه بالوراثة عن أسلافهم الذين أنعم عليهم الملك بهذا اللقب¹³¹.

■ **الأعضاء بالتعيين:** يتم تعيين هؤلاء الأعضاء من قبل الملك بعد موافقة الوزارة، كما يتم تعيين أعضاء آخرين من قبل الملك أيضاً بحكم مناصبهم.

■ **الأعضاء بالانتخاب:** وهم اللوردات الذين يمثلون إسكتلندا، ويبلغ عددهم ستة عشر عضواً يتم انتخابهم من جانب جميع لوردات إسكتلندا فقط، وترتبط مدة عضويتهم بمدة نيابة مجلس العموم¹³².

هذه هي طرق اكتساب العضوية في مجلس اللوردات مع ملاحظة أن للنساء الحق في عضوية هذا المجلس منذ عام 1958م.

أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس اللوردات ومدى مساهمته في الوظيفة التشريعية في النظام السياسي الإنكليزي، فتجدر الإشارة إلى أن اختصاصات هذا المجلس قد مرت بمراحل مختلفة، فكان في الأصل يتمتع مجلس اللوردات بنفس القدر الذي يتمتع به مجلس العموم في ممارسة الدور التشريعي حيث كان من الضروري موافقة المجلسين لإصدار أي قانون، إلا أنه وفي نهاية القرن الثامن عشر تضاءلت هذه الاختصاصات إلى حد كبير وتحديداً منذ صدور قانون البرلمان عام 1911م الذي من شأنه حرمان مجلس اللوردات من النظر في

¹³⁰ د. المليجي، يعقوب. (1988). مبدأ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطيات الغربية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، مؤسسة الثقافة الجامعية، ص: 236.

¹³¹ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 608.

¹³² د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 609-610.

مشروعات القوانين المالية¹³³، هذا بالإضافة إلى قصر اختصاصاته بالنسبة لبقية مشروعات القوانين الأخرى على حق الاعتراض التوقيفي فقط¹³⁴.

ومما تقدم يتضح أن اختصاصات مجلس اللوردات في المجال التشريعي باتت محدودة للغاية بالمقارنة باختصاصات مجلس العموم، ذلك المجلس الذي يعتبر الممثل الحقيقي للشعب الإنكليزي ومن ثم فإنه يتولى ممارسة الدور التشريعي الكامل في النظام السياسي الإنكليزي، بينما يقتصر تمثيل مجلس اللوردات على الطبقة الأرستقراطية البريطانية التي وعلى الرغم من بقائها حتى الوقت الحالي إلا أنها تمثل رمزاً من رموز الماضي السحيق.

2- العلاقة بين البرلمان والوزارة في النظام السياسي الإنكليزي:

تأسس النظام السياسي الإنكليزي على فكرة الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تلك الفكرة التي تعتبر أهم دعائم النظام البرلماني والتي تعطي لكلتا السلطتين ممارسة نوع من الرقابة على السلطة الأخرى، فقد أعطى النظام الإنكليزي للوزارة - المنوط بها ممارسة السلطة التنفيذية - كافة مظاهر الرقابة على البرلمان، من حيث التدخل في سير العمل البرلماني (كدعوته للانعقاد وتأجيل دور الانعقاد وأيضاً فض دورة الانعقاد) هذا بالإضافة إلى مشاركة الوزارة في الوظيفة التشريعية والتي تتمثل في حقها في اقتراح القوانين والاعتراض على القوانين التي يصدرها البرلمان، بجانب إعدادها لمشروع الميزانية، وعلى الجانب الآخر أعطى هذا النظام لمجلس العموم (الممثل الحقيقي والفعلي للإرادة الشعبية في إنجلترا) ممارسة كافة مظاهر الرقابة على الوزارة من حيث حق النواب في توجيه الأسئلة للوزراء، وأيضاً طرح موضوع عام للمناقشة، واستجواب الوزراء، وإجراء التحقيقات البرلمانية.

¹³³ د. المليجي، يعقوب، مبدأ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطية الغربية، مرجع سبق ذكره، ص: 241.

¹³⁴ ويعطي هذا الحق لمجلس اللوردات سلطة الاعتراض على مشروع القانون الذي أقره مجلس العموم خلال دورتين برلمانيتين في مدة عام واحد كحد أقصى، ومع ذلك إذا ما استخدم مجلس اللوردات حقه في الاعتراض على مشروع القانون خلال هذه المدة ثم قام مجلس العموم بإقراره من جديد، يعتبر المشروع في هذه الحالة قانوناً واجب الإصدار والنفاد، يراجع: د. فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 336-337.

كما اعتنق ذلك النظام فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تلك الفكرة التي تقوم على تقرير المسؤولية الوزارية للحكومة إلى جانب إعطاء الوزارة حق حل البرلمان على التفصيل الآتي:

أ- المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس العموم:

ثمة إجماع فيما بين الفقه الدستوري حول أن فكرة المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان بدأت في الظهور في مرحلة الصراع بين الملك والبرلمان في بادئ الأمر والتي نجح فيها البرلمان من انتزاع السلطة من الملك¹³⁵، وذلك عن طريق فرض رقابته على أعضاء المجلس الخاص المعين من قبل الملك، باعتباره المسؤول - بتوجيهاته ومشورته - عن أخطاء الملك، واستعان في سبيل تحقيق هذه الرقابة بوسيلة الاتهام الجنائي للوزراء أعضاء هذا المجلس، وما لبث أن اتخذ مجلس العموم من سلاح الاتهام الجنائي وسيلة للتخلص من أحد الوزراء في حالة نشوب نزاع بينه وبين المجلس، وتطورت فكرة الاتهام الجنائي مع التطورات التي طرأت على النظام الإنكليزي وتحولت إلى مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان سواء مسؤولية فردية تقع على وزير بعينه أو مسؤولية تضامنية تقع على الوزارة بأسرها¹³⁶.

وهكذا ظهرت فكرة المسؤولية السياسية للوزارة ونتج عنها عدم مسؤولية الملك استناداً إلى قيام الوزارة بممارسة السلطة الفعلية في المجلس التنفيذي ومن ثم يتعين مسؤوليتها السياسية (بشقيها: الفردية والتضامنية) أمام مجلس العموم.

ب- حق الوزارة في حل البرلمان¹³⁷:

أعطى النظام السياسي الإنكليزي - تطبيقاً لفكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - للوزارة حق حل البرلمان كسلاح مقابل للمسؤولية الوزارية.

¹³⁵ د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية - الدولة والحكومة، مرجع سبق ذكره، ص: 604 وما بعدها، د. العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 427، ود. محمد، سيد رجب السيد. (1987). المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، ط: 1، القاهرة: مصر، كلية الحقوق: جامعة القاهرة، ص: 24 وما بعدها.

¹³⁶ د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 60.

¹³⁷ د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 77 وما بعدها.

والجدير بالذكر أن حق الحل كان في البداية للملك، إلا أنه تماشياً مع فكرة انتقال السلطة من الملك إلى الوزارة التي صاحبت تطور النظام البرلماني في إنجلترا، وبفضل التنظيم الحزبي القوي انتقل حق حل البرلمان إلى الوزارة¹³⁸، وهكذا أصبح حق حل مجلس العموم في إنجلترا من صلاحيات الوزارة هناك ليحقق نوعاً من التوازن بين الوزارة ومجلس العموم المنتخب من الشعب، وباتت الرقابة السياسية بين السلطتين تكمن في المسؤولية السياسية من جانب، وحق حل البرلمان من الجانب الآخر كوجهين لعملة واحدة.

3- النظام الحزبي في إنجلترا وأثره على العلاقة بين السلطتين:

اعتنق النظام السياسي الإنكليزي نظام الثنائية الحزبية، حيث يتنافس على السلطة في إنجلترا حزبان كبيران هما: حزب العمال وحزب المحافظين.

كما اتصف النظام الحزبي في إنجلترا بالقوة والاستقرار، الأمر الذي انعكس بدوره على حقيقة العلاقة بين المؤسسات الدستورية على نحو مغاير لشكل هذه العلاقة من الناحية النظرية عنها في مجال التطبيق العملي، على التفصيل الآتي:

أ- انعدام سلطة الملك في تعيين رئيس الوزراء والوزراء:

أدى النظام الحزبي في إنجلترا إلى اقتصار الصراع على السلطة بين الحزبين الكبيرين: حزب العمال وحزب المحافظين، وقد ترتب على هذا التنافس ظهور " نظام الأغلبية البرلمانية " وهذا يعني أن الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم يتعين أن تتألف الوزارة من بين أعضائه، كما يصبح رئيس هذا الحزب رئيساً للوزارة لضمان كسب ثقة البرلمان، ومن ثم يصبح حق الملك في اختيار رئيس الوزراء والوزراء حقاً شكلياً ونظرياً محضاً نظراً لانعدام سلطته في الاختيار لاضطراره على تعيين زعيم الحزب الفائز رئيساً للوزراء¹³⁹، إلى جانب

¹³⁸ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 237.

¹³⁹ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 237.

انعدام سلطته أيضاً في تعيين الوزراء حيث انتقلت سلطة اختيار الوزراء لرئيس الوزراء بفضل التنظيم الحزبي القوي في إنجلترا وذلك لضمان تحقيق فكرة التجانس والانسجام بين أعضاء الوزارة¹⁴⁰.

ب- انعدام سلطة الملك في حل مجلس العموم:

ترتب على التنظيم الحزبي القوي في إنجلترا عدم قدرة الملك على استخدام حق حل مجلس العموم المنتخب من قبل الشعب، خشية أن تأتي الإرادة الشعبية مرة أخرى بذات المجلس المنحل، وفي هذه الحالة يصبح الملك في موقف حرج للغاية أمام الرأي العام، وهو أمر لم يعد يحتمله النظام الملكي الإنكليزي¹⁴¹.

ج- انتقال السلطة الفعلية للوزارة:

ويعد أمر انتقال السلطة الفعلية من الملك إلى الوزارة في النظام السياسي الإنكليزي نتيجة منطقية للنظام الحزبي، وذلك لقيام الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية في مجلس العموم بتشكيل الوزارة¹⁴².

د- رجحان وتقوية الوزارة في مواجهة مجلس العموم:

يعد هذا الأثر من أهم الآثار الناجمة على النظام الحزبي في إنجلترا وذلك لتعارضه مع فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تعتبر الركيزة الأساسية في النظام البرلماني، فيفضل التنظيم الحزبي بانت جميع السلطات مركزة في قبضة الوزارة، وذلك نظراً لأنها وليدة حزب الأغلبية في البرلمان الإنكليزي والذي يهدف إلى تأييد سياستها وتنفيذ مقترحاتها من القوانين داخل مجلس العموم¹⁴³، وعلى الجانب الآخر أصبحت المسؤولية الوزارية أمام البرلمان في إنجلترا سلاحاً وأهياً في يد مجلس العموم في مجال علاقته بالوزارة، وذلك يرجع إلى سيطرة الوزارة على الأغلبية البرلمانية في هذا المجلس، وبعبارة أكثر دقة ومسايرة للواقع العملي يمكن القول بأن النظام الحزبي أدى في حقيقة الأمر إلى انتفاء المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس العموم، وليس أدل على صحة ذلك القول من أنه منذ عام 1924م وحتى الآن لم يحدث أن قام مجلس العموم بتقرير

¹⁴⁰ د. جعفر، محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام - الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري" مرجع سبق ذكره، ص: 155.

¹⁴¹ د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 256.

¹⁴² د. فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 337.

¹⁴³ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 322.

مسؤولية الحكومة السياسية¹⁴⁴، هذا بالإضافة إلى أن حق الحل الذي تملكه الوزارة من مواجهة مجلس العموم بات من صلاحيات الوزارة حيث تحول من حق رقابي على مجلس العموم يرتبط استخدامه بحدوث ما يبرره، إلى وسيلة ضغط تمارسها الوزارة كيفما تشاء وفي أي وقت.

وصفوة القول إنَّ في انتقاء المسؤولية السياسية للحكومة وأيضاً في مدى الحرية التي تتمتع بها الحكومة في استخدام حق حل مجلس العموم – على النحو السابق ذكره – يعدّ ذلك بلا جدال إخلالاً واضحاً بفكرة التوازن بين السلطتين الواجب توافرها كدعامة أساسية في النظم البرلمانية، الأمر الذي دعا جانباً من الفقه في البحث في حقيقة النظام السياسي الإنكليزي هل مازال برلمانياً أم اتخذ شكلاً آخر، وقد أدى هذا الاختلال إلى تغير شكل العلاقة التقليدية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك النظام على نحو يناهض تلك الأسس النظرية التي تأسس عليها النظام البرلماني، وهذا ما سنلقي الضوء عليه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

المفهوم الحديث للعلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني

تتمحور دراسة هذا المفهوم حول محورين رئيسيين أولهما هو الدور الحقيقي الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني، والثاني مدى الاختلاف بين المفهوم التقليدي للسمات والخصائص النظرية للنظام البرلماني، عن الواقع العملي للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي اتخذت شكلاً آخر في مجال التطبيق.

أولاً: حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وأثره على مقتضيات هذا النظام:

تعد اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي بمثابة اختصاصات شرفية أو أدبية فقط أكثر منها اختصاصات فعلية حيث تستند هذه الاختصاصات إلى الوزارة باعتبارها حجر الزاوية في النظام البرلماني، كما أن ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته إنما يكون من خلال الوزارة وعبر قناة التوقيع المجاور التي تعتبر

¹⁴⁴ د. السبيلي، أحمد إبراهيم. (1990). المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر، ص: 106.

السند الشرعي لمسؤولية الحكومة عن ممارسة اختصاصات رئيس الدولة¹⁴⁵، وتطبق هذه القاعدة بصرف النظر عن وسيلة إسناد السلطة لرئيس الدولة سواء كان ملكاً أم رئيساً منتخباً من الشعب.

وقد أجمع الفقه الدستوري على عدم تعارض النظام البرلماني مع النظام الملكي نظراً لإسناد السلطة للملك عن طريق فكرة توارث العرش¹⁴⁶، وتكفل هذه الفكرة تحقيق المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كأحد دعائم النظام البرلماني، حيث يتمتع الملك بالاستقلال التام تجاه البرلمان وذلك على أساس استقلال وسيلة إسناد السلطة إليه عن إرادة البرلمان¹⁴⁷.

إلا أن هذا الوضع يختلف في النظام الجمهوري إذ تكون وسيلة إسناد السلطة للرئيس في ظل هذا النظام: إما أن تكون عن طريق الانتخاب الشعبي أو عن طريق البرلمان، أو بالطريقتين معاً، فإلى أي مدى تتفق وسيلة إسناد السلطة في هذا النظام مع فكرة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تأسس عليها النظام البرلماني؟ وهذا ما سنتناوله على التفصيل الآتي:

1- مدى اتفاق انتخاب رئيس الدولة مع مقتضيات النظام البرلماني:

ينقسم الفقه الدستوري حول مدى ملائمة النظام الجمهوري مع مقتضيات النظام البرلماني، وبعبارة أكثر دقة مدى اتفاق انتخاب رئيس الدولة مع مقتضيات هذا النظام إلى اتجاهين:

أ- **الاتجاه الأول:** يرى هذا الاتجاه أن هناك تعارضاً بين النظام البرلماني والنظام الجمهوري، فالنظام البرلماني لا تكتمل أركانه إلا في ظل النظام الملكي، لأنه في ظل هذا النظام تكون وسيلة إسناد السلطة للملك عن طريق توارث العرش الأمر الذي يحقق في حد ذاته استقلال الملك استقلالاً تاماً تجاه البرلمان، ومن ثم تتحقق فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تعتبر الدعامة الأساسية في النظام البرلماني، ويرى هذا الاتجاه أن فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن تحقيقها في ظل النظام الجمهوري

¹⁴⁵ د. فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي"، مرجع سبق ذكره، ص: 159.

¹⁴⁶ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 240.

¹⁴⁷ د. شياح، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 289.

حيث يتم اختيار رئيس الدولة في ظل هذا النظام إما عن طريق البرلمان أو من قبل الشعب أو بالطريقتين معاً على النحو التالي:

- **حالة انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان:** تعطي هذه الطريقة للبرلمان حق انتخاب رئيس الدولة، بمعنى أن يقوم أعضاء البرلمان بانتخاب رئيس الدولة، وبالتالي تصبح وسيلة إسناد السلطة لرئيس الدولة في يد السلطة التشريعية¹⁴⁸.

- **حالة انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب:** يتولى الشعب بنفسه في هذه الطريقة انتخاب رئيس الدولة تطبيقاً لمبدأ السيادة الشعبية¹⁴⁹، ويستوي أن يكون انتخاب الشعب لرئيس الدولة انتخاباً مباشراً على درجة واحدة بحيث يقوم الناخبون بانتخاب رئيس الدولة مباشرة دون أي وساطة، وقد انتهج هذه الطريقة دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لعام 1958م¹⁵⁰، فيتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر، أو يتم انتخاب رئيس الدولة بطريق غير مباشر على درجتين¹⁵¹.

وذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب (سواء بطريق مباشر أو غير مباشر) من شأنه أن يؤدي إلى تقوية مركزه السياسي مما يتيح له القيام بدور فعال وحقيقي في ممارسة شؤون الحكم، إذ لا يفترض قيام الشعب بأسره باختيار رئيس الدولة لمجرد ممارسة الدور الأدبي والشرفي فقط¹⁵². وخلاصة القول إن مدى اتفاق انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مع مقتضيات النظام البرلماني من عدمه إنما يتوقف على مدى تدخله في ممارسة شؤون الحكم والتبعية مدى استقلاله اتجاه البرلمان والوزراء على حد سواء.

¹⁴⁸ من التطبيقات المعاصرة لهذه الطريقة ما أخذ به الدستور اللبناني الصادر عام 1926م والمعدل عام 1990م والذي يخول مجلس النواب انتخاب رئيس الدولة بأغلبية الثلثين في دورته الأولى، يراجع: د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 371-370.

¹⁴⁹ د. شيجا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 289.

¹⁵⁰ وذلك بعد تعديل المادة السادسة منه في عام 1962م.

¹⁵¹ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 372.

¹⁵² د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 331، ود. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1995). سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت: لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص: 110-111.

- اشتراك كل من البرلمان والشعب في اختيار رئيس الدولة: تعد هذه الطريقة مزيجاً بين الطريقتين السابقتين، فقد اعتنقت بعض الدساتير حلاً وسطاً عند اختيار رئيس الجمهورية يقوم على مشاركة البرلمان مع الشعب في عملية الاختيار، وهذا يأخذ في التطبيق إحدى الصورتين¹⁵³:

الصورة الأولى: أن يقوم البرلمان بترشيح رئيس الجمهورية، ثم يطرح هذا الترشيح على الشعب للاستفتاء عليه، ومن التطبيقات المعاصرة لهذه الطريقة ما أخذ به دستور الجمهورية العربية السورية الحالي الصادر عام 2012م حيث نص على أن رئيس الجمهورية يُنتخب من الشعب مباشرة، لكن لا يقبل طلب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشح واحد¹⁵⁴.

الصورة الثانية: أن يقوم الشعب بانتخاب عدد معين من المندوبين الذين ينوبون عنه، ثم تشكل لجنة مشتركة بين هؤلاء المندوبين وعدد مساوٍ لهم من أعضاء البرلمان، وتُسند لهذه اللجنة مهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وهذا ما أخذ به الدستور الإسباني الصادر سنة 1931م¹⁵⁵.

ب- الاتجاه الثاني: يقرر أنصار هذا الاتجاه عدم وجود تعارض بين النظام الجمهوري ومقتضيات النظام البرلماني شريطة أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان عن طريق الاقتراع السري حتى لا يقع الرئيس تحت سيطرة الأحزاب الممثلة للبرلمان¹⁵⁶.

ويمكن الاتفاق مع هذا الاتجاه في شقه الأول فقط، أما عن اشتراط انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان عن طريق الاقتراع السري، فيمكن الرد عليه بأن العبرة هي بمدى تدخل رئيس الدولة في ممارسة الحكم من عدمه بصرف النظر عن وسيلة إسناد السلطة إليه كما سبق ذكره.

¹⁵³ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 373-374.

¹⁵⁴ المادة 85/فقرة 3/ والمادة 86/فقرة 1/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁵⁵ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 171.

¹⁵⁶ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 241.

2. اختلاف الفقه حول حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني:

يكاد يكون هناك شبه إجماع من غالبية الفقه الدستوري على عدم قيام رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني التقليدي بممارسة أية اختصاصات حقيقية بصورة منفردة، إلا إذا تعلق الأمر بتقديم استقالته¹⁵⁷، وبالتالي هو يمارس اختصاصاته عن طريق الوزارة المسؤولة عن ممارسة السلطة الفعلية¹⁵⁸، ومن ثم تصبح اختصاصات رئيس الدولة في ظل هذا النظام اختصاصات اسمية وشرفية فقط مقارنة باختصاصات الوزارة¹⁵⁹، وذلك حتى الاختصاصات الموكلة إليه في ظل هذا النظام والتي تتمثل في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وعزلهم من مناصبهم، بالإضافة إلى حق حل البرلمان حلاً رئاسياً، فقد انتهينا (عند تعرضنا للنظام السياسي الإنكليزي) على أنها سلطات تكاد تكون سلطة التقدير فيها لرئيس الدولة منعقدة كلياً، فسلطته في تعيين رئيس الوزراء (أو الوزير الأول كما يطلق عليه في بعض الأنظمة) مقيدة تماماً باختيار زعيم الأغلبية البرلمانية في حالة استئثار أحد الأحزاب السياسية بالأغلبية، وحتى في حالة تعدد الأحزاب وعدم فوز أحد هذه الأحزاب بالأغلبية البرلمانية فإن رئيس الدولة يتقيد باختيار الشخص الذي يستطيع الحصول على ثقة غالبية البرلمان ليصبح رئيساً للوزراء¹⁶⁰، ونفس القاعدة تنطبق في حالة قيام رئيس الدولة بعزل رئيس الوزراء، وبعبارة أكثر تحديداً فإن سلطة رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء (وكذا عزلهم) تدور وجوداً وعدماً مع فكرة الأغلبية البرلمانية المؤيدة لهم¹⁶¹.

¹⁵⁷ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 242.

¹⁵⁸ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 332، ود. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1991). النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، ط: 1، القاهرة: مصر، منشأة المعارف، ص: 282.

¹⁵⁹ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 221، ود. فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص: 218.

¹⁶⁰ د. فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص: 217، وحقيقة إن رئيس الدولة في ظل نظام تعدد الأحزاب ينعم بحرية أكثر في اختيار رئيس الوزراء لعدم وجود أغلبية برلمانية متجانسة كما هو الحال في ظل نظام الحزبين الذي يستأثر أحدهما بالأغلبية البرلمانية، إلا أنه يجب أن يدور في فلك ثقة البرلمان عند اختيار رئيس الوزراء، يراجع: د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 333.

¹⁶¹ د. البنا، محمود عاطف، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 380.

أما بالنسبة لحق الحل الرئاسي فهو مقيد أيضاً بالأغلبية البرلمانية المؤيدة للوزارة، حيث عادةً ما يلجأ رئيس الدولة إلى استخدام حقه في حل البرلمان في حالة قيامه بإقالة وزارة مؤيدة بأغلبية برلمانية وتعيين وزراء أقلية وفي هذه الحالة تجري انتخابات جديدة¹⁶².

ومما تقدم يتضح أن اختصاصات رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني بصورته التقليدية تكون مقيدة لأنه يجب أن تدور ممارسة هذه الاختصاصات في فلك الأغلبية البرلمانية المعبرة عن اتجاهات الرأي العام، مما ينعكس بدوره على حقيقة الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في ظل هذا النظام.

3- مدى مسؤولية رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني:

يكاد يجمع الفقه الدستوري بصفة عامة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية أمام البرلمان، سواء في النظام الملكي أو الجمهوري، ولكن أساس المسؤولية يختلف في النظامين:

فأساس عدم المسؤولية في النظام الملكي يرجع إلى فكرة الملك لا يخطئ، لأن شخصيته مصونة لا تمس ويترتب على ذلك عدم إمكانية مسؤوليته لا السياسية ولا الجنائية، فقاعدة عدم مسؤولية الملك في النظام الملكي تتسم بالإطلاق بحيث تشمل كل تصرفات وأعمال الملك سواء السياسية أم الجنائية حتى ولو كان التصرف الذي اقترفه الملك جريمة ضمن الجرائم التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات¹⁶³، بينما أساس عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية في النظام الجمهوري ترجع إلى قاعدة ضرورة تلازم السلطة مع المسؤولية، فنظراً لعدم قيام رئيس الدولة بممارسة أية اختصاصات فعلية في شؤون الحكم فمن هنا تتقرر عدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان، بينما تتقرر مسؤولية الوزارة السياسية أمام البرلمان¹⁶⁴، وذلك نظراً لممارستها السلطة الفعلية في النظام البرلماني. وقد ثار الخلاف الفقهي حول طبيعة هذه المسؤولية المقررة في حالة ارتكاب رئيس الدولة لجريمة الخيانة العظمى: فذهب جانب من الفقه إلى أن مسؤولية رئيس الدولة في هذه الحالة مسؤولية جنائية، الأمر الذي يؤدي

¹⁶² د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 244.

¹⁶³ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 581، ود. جبريل، محمد جمال عثمان. (1999-2000).

النظم السياسية (الدولة - الحكومة - الحريات العامة)، ط: 1، القاهرة: مصر، (د.ن.)، ص: 340-341.

¹⁶⁴ د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مرجع سبق ذكره، ص: 283، ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 221.

إلى خضوع رئيس الجمهورية شأنه كشأن سائر المواطنين للعقوبة الجنائية وعدم الاقتصار على الجزاء السياسي الذي يتمثل في العزل من منصبه¹⁶⁵.

ثانياً: النظام البرلماني في الفكر السياسي المعاصر بين النظرية والتطبيق:

اتخذت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية شكلاً آخر في مجال التطبيق العملي كان له بالغ الأثر على خصائص النظام التقليدي، فقد أدى التطور الذي طرأ على هذا النظام إلى ظهور نظم تدّعي أنها برلمانية على الرغم من عدم اعتناقها لمقومات النظام البرلماني سوى النواحي الشكلية فقط مع البعد عن المضمون والجوهر، وبات تحقيق فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين أمراً وهمياً في مجال التطبيق، فلقد أثبت تطور النظام اختلال هذا التوازن في الواقع العملي لصالح إحدى السلطتين¹⁶⁶، فتارةً نجد هذا الاختلال لصالح البرلمان وتارةً أخرى يكون لصالح السلطة التنفيذية، وقد أدى ذلك إلى اختلاف الفقه الغربي حول تحليل طبيعة هذا النظام. وفي حقيقة الأمر فإن هذا الخلاف يعكس انهيار فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد تضافرت مجموعة من الأسباب أدت إلى هذا الاختلال ويمكن إجمالها على التفصيل الآتي:

1- الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن بين السلطتين:

يرجع اختلال فكرة التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي صاحبت تطور النظام البرلماني إلى السببين التاليين:

أ- التقدم الديمقراطي: لقد كان لتغير المفهوم الديمقراطي أثر كبير في رجحان كفة السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان على اعتبار أنها الأجدر لضمان توفير هذه الحقوق بما لها من خبرة واختصاص في هذا الشأن بالمقارنة بأعضاء المجالس النيابية¹⁶⁷.

¹⁶⁵ د. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 250.

¹⁶⁶ د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، مرجع سبق ذكره، ص: 292، ود. البناء، محمود عاطف، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 383.

¹⁶⁷ د. سعيد، صبحي عبده. (1999). شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص:

ب- النظام الحزبي: وما استتبعه من ظهور الأحزاب السياسية¹⁶⁸.

2- النظام الحزبي وأثره على اختلال التوازن بين السلطتين:

نشأ النظام البرلماني في صورته التقليدية بين أحضان النظام الملكي الإنكليزي، ونظراً لارتباط ظهوره في بادئ الأمر بالمرحلة الانتقالية من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة، فكان التوازن بين الملك والبرلمان هو السمة الغالبة في النظام البرلماني في صورته الأولى وهي ما يطلق عليها "بالبرلمانية المزدوجة المتوازنة"¹⁶⁹، إلا أنه ما لبث أن شهد النظام البرلماني تطورات متلاحقة عبر التاريخ السياسي، وبات تحقيق فكرة التوازن بين السلطتين أمراً نظرياً محضاً.

وقد مرت البرلمانية عقب نشأتها الأولى بمرحلتين¹⁷⁰:

المرحلة الأولى: البرلمانية التي جنحت فيها السلطة للبرلمان.

المرحلة الثانية: البرلمانية المعاصرة التي شهدت سيطرة الوزارة على البرلمان.

ولقد كان للنظام الحزبي أثره البالغ على مراحل تطور النظام البرلماني، على نحو يصدق القول معه بارتباط تطور هذا النظام وما صاحبه من اختلال في التوازن بين السلطتين بالنظام الحزبي. ويتضح مما تقدم مدى تأثير نظام الأحزاب السياسية على اختلال علاقة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد ساعد على تحقيق نفس النتيجة اعتناق النظم البرلمانية المعاصرة لنظام انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مما أدى إلى تقوية مركزه ونفوذه السياسي في مواجهة المؤسسات الدستورية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: ما مدى اتفاق تفعيل دور رئيس الجمهورية بالسماح له بممارسة سلطات مباشرة في إدارة شؤون الحكم مع مقتضيات النظام البرلماني؟

3- تعاظم دور رئيس الدولة في النظام البرلماني في صورته المعاصرة:

اعتنق النظام البرلماني من الناحية الشكلية مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية - كما سبق ذكره -

¹⁶⁸ د. سعيد، صبحي عبده، شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص: 176-177.

¹⁶⁹ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 338.

¹⁷⁰ د. شرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص: 140-141.

ومن الناحية الموضوعية أعطى للوزراء ممارسة الدور الفعال في ميدان السلطة التنفيذية بالمقارنة بدور رئيس الجمهورية، إلا أن النظام البرلماني في مفهومه المعاصر قد تأسس على انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب الأمر الذي أدى إلى تقوية مركزه السياسي في مواجهة المؤسسات الدستورية، وبات تهميش دوره في ممارسة شؤون الحكم أمراً منافياً لوسيلة إسناد السلطة إليه، ومن ثم فقد اتسمت اختصاصاته التي يمارسها بصورة منفردة بالاتساع البالغ، بالإضافة إلى مشاركته الفعالة مع الحكومة في ممارسة شؤون الحكم، وبالتالي احتل الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية مركز الصدارة بدلاً من رئيس الوزراء، الأمر الذي انعكس بدوره على مقومات النظام البرلماني وتحوله إلى نظام آخر¹⁷¹، فيرى جانب من الفقه أن في تعاضد دور رئيس الجمهورية في ظل هذا النظام بمثابة الطريق إلى الدكتاتورية¹⁷²، ويعتبر دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية عام 1958م خير تطبيق على تعاضد سلطات رئيس الجمهورية، حيث اعتنق (نظرياً) النظام البرلماني لكن في صورته المعاصرة التي تقوم على تقوية السلطة التنفيذية إلى حد كبير وخصوصاً فيما يتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية على نحو أدى في مجال التطبيق إلى تباعد هذا النظام عن المفهوم التقليدي للنظام البرلماني¹⁷³، فقد أخذ دستور الجمهورية الخامسة بنظام انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، الأمر الذي انعكس بطريقة مباشرة على تقوية مركزه السياسي نظراً لأنه يمثل الأمة بأسرها في هذه الحالة والتي تتمثل في إرادة مجموع هيئة الناخبين، وبالتالي تصبح سلطته أوسع ونفوذ أكبر بالمقارنة بالوزير الأول والوزراء¹⁷⁴، وهو ما يوصلنا إلى حقيقة أن النظام السياسي الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة قد خرج من فلك النظام البرلماني التقليدي متخذاً نظاماً مبتكراً سُمي بـ "النظام شبه الرئاسي" أو "النظام المختلط"، وهو ما سيكون محلاً لدراستنا في السطور القادمة .

¹⁷¹ د. البنا، محمود عاطف، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 385.

¹⁷² د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سبق ذكره، ص: 110 وما بعدها، د.

بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 329.

¹⁷³ د. جعفر، محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام - الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري" مرجع سبق ذكره،

ص: 160-161.

¹⁷⁴ د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سبق ذكره، ص: 110.

المطلب الثالث

العلاقة الوظيفية بين السلطتين في النظام المختلط

رغم أن الفقه الدستوري لم يجد وفق تقسيماته التقليدية نظاماً دستورياً اسمه ((النظام المختلط)) إلا أن هذا النمط من الأنظمة انتشر في الفكر السياسي المعاصر منذ منتصف القرن الماضي.

ونشأ النظام المختلط في عهد الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث كان نظام الحكم الفرنسي في ظل دستور عام 1958م هو النموذج الرئيسي لهذا النظام، الذي يركز في أساسه على النظام البرلماني مع إدخال تقنيات النظام الرئاسي لجهة إعطاء السلطة التنفيذية دوراً أقوى لاسيما بتوسيع صلاحيات رئيس الدولة مقارنة بما تمتع به من صلاحيات في النظام التقليدي البرلماني، وبصورة باتت قريبة من تلك التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، وهو ما دفع بجانب من الفقه الدستوري إلى تسمية هذا النموذج من الأنظمة السياسية بـ ((النظام شبه الرئاسي)) أو ((النظام البرلماسي)).

وتأثرت أنظمة الحكم في العديد من الدول الغربية بهذا النمط من الأنظمة السياسية، وكذلك الأمر في روسيا الاتحادية وعدد من الدول العربية لاسيما مصر وسورية.

وبناءً عليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، سنستعرض من خلال (الفرع الأول) تعريف النظام المختلط وشرح مفهومه وتبيان أهم خصائصه، ثم نلقي الضوء في (الفرع الثاني) على أهم أنظمة الحكم التي كرسها في دساتيرها وهو النظام السياسي الفرنسي، ونبحث من خلال (الفرع الثالث) في النظام السياسي في سورية كأحد تطبيقات النظام المختلط، وذلك على الشكل الآتي:

الفرع الأول: مفهوم النظام المختلط وخصائصه.

الفرع الثاني: النظام السياسي الفرنسي كنموذج للنظام المختلط.

الفرع الثالث: النظام السياسي في الجمهورية العربية السورية كأحد تطبيقات النظام المختلط.

الفرع الأول

مفهوم النظام المختلط وخصائصه

أولاً: تعريف النظام المختلط:

النظام المختلط هو النظام الدستوري الذي يجمع بين خصائص الحكم وتقنياته في كلٍ من النظامين الدستوريين الأساسيين اللذين تم شرحهما سابقاً، النظام الرئاسي والنظام البرلماني.

ويقوم النظام المختلط في مفهومه على دستور يجمع بين مكنات ومظاهر كلا النظامين البرلماني والرئاسي، حيث يتميز بثنائية السلطة التنفيذية بوجود (رئيس للدولة ورئيس للوزراء) يشتركان في ممارسة صلاحيات هذه السلطة، وهو أهم خصائص النظام البرلماني - وفق ما سلف ذكره - لكنه يتميز عن النظام البرلماني التقليدي لجهة أن رئيس الدولة يتم اختياره من الشعب عن طريق الاقتراع العام، وهو ما يقتضي عدم تصوّر قيام النظام المختلط إلا في الدول ذات الشكل الجمهوري، على خلاف النظام البرلماني الذي وُلد من رحم الدول الملكية¹⁷⁵.

كما يختلف النظام المختلط عن النظام الرئاسي بتقرير مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام البرلمان الذي يملك صلاحية محاسبتهم من خلال آلية سحب الثقة، وتملك السلطة التنفيذية بالمقابل صلاحية حل البرلمان. ويمكن الاختلاف في آليات عمل الدول التي تبنت النظام المختلط حسب اختلاف المركز الفعلي لرئيس الدولة في السلطة التنفيذية، وذلك تبعاً لتمتعه بالأغلبية البرلمانية (بحيث يصبح أكثر محاكاةً للنظام الرئاسي) من عدمها (بحيث يصبح أقرب للنظام البرلماني).

1- حالة تمتع رئيس الدولة بالأغلبية البرلمانية:

إن مساندة الأغلبية البرلمانية لرئيس الدولة من شأنها إكسابه قوة فعلية قد تتجاوز قوة الرئيس في النظام الرئاسي، وفي هذه الحالة تتشكل في البرلمان ما يعرف بالأغلبية البرلمانية - الرئاسية، والتي تمنح رئيس الدولة الصلاحية المطلقة في تعيين رئيس الوزراء وعزلهم.

¹⁷⁵ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 302.

ويعتبر النظام الدستوري الفرنسي خير مثال لهذه الحالة باستثناء بعض الفترات القصيرة في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م التي شهدت ما سمي بـ "المساكنة أو التعايش" بين رئيس دولة من اتجاه سياسي لا يملك الأغلبية في البرلمان، ورئيس وزراء من اتجاه سياسي مناقض لاتجاه رئيس الدولة لكنه يتمتع بالأغلبية البرلمانية، حيث حصلت أول "مساكنة" بتاريخ 16 آذار عام 1986م عندما أصبح جاك شيراك (اليمني الرأسمالي) رئيساً للوزراء في عهد رئيس الجمهورية فرنسوا ميتران (اليساري الاشتراكي) حيث كانت الأغلبية البرلمانية في ذلك العام (يمينية) وقبل الرئيس ميتران التعايش مع رئيس وزراء من اتجاه مناقض لاتجاهه السياسي وشكّل ذلك سابقة سياسية لم تكن مقبولة قبل تلك الفترة بتقاليد الجمهورية الخامسة¹⁷⁶.

2- حالة عدم تمتع رئيس الدولة بالأغلبية البرلمانية:

إن عدم تمتع رئيس الدولة بالأغلبية البرلمانية من شأنه حرمان الحكومة من وسيلة المبادرة مما يؤثر على استقرارها، وفي هذه الحالة من المحتمل أن نجد حزباً يمتلك الأغلبية البرلمانية رغم تعدد الأحزاب، حيث يترك رئيس الدولة الحكومة تواجه البرلمان بتسيير سياسة الدولة (كما في إيرلندا وأيسلندا) فيصبح دور رئيس الدولة شبيهاً لدوره بالنظام البرلماني حيث تقتصر مهمته على تعيين رئيس وزراء قادر على جمع أغلبية برلمانية مع الاحتفاظ لنفسه بدور المحافظ على النظام وإن كان يملك سلطة معنوية واسعة¹⁷⁷.

ثانياً: خصائص النظام المختلط:

وتتمثل بخاصيتين أساسيتين وهما:

1- ثنائية السلطة التنفيذية وهيمنة رئيس الدولة:

استُوجي مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من النظام البرلماني، حيث توجد إلى جانب رئيس الدولة حكومة تتمتع بصلاحيات دستورية واسعة تمنحها القدرة على رسم السياسة العامة للدولة وتسيير شؤونها، وتكون مسؤولة

¹⁷⁶ د. بو الشعير، سعيد. (1994). القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة-الجزء الثاني، ط: 1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص: 195.

¹⁷⁷ د. بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة-الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص: 196.

سياً أمام البرلمان، إلا أن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب بالاقتراع العام من شأنه منح الرئيس صلاحيات واسعة تمكنه من الظهور بمظهر المهيمن أو المتفوق في السلطة التنفيذية.

ويظهر تفوق رئيس الدولة بالعديد من الحالات في الدستور، حيث يرأس مجلس الوزراء أو له الحق في ذلك، ويملك سلطة تعيين رئيس الحكومة وتعيين الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الحكومة، وله سلطة تعيين كبار الموظفين بالدولة، بالإضافة لتمتعه بسلطات تنظيمية واسعة، فضلاً عن أن بعض الدساتير تمنحه صلاحيات تشريعية وسلطات واسعة في الظروف الاستثنائية.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام المختلط، فهو غير مسؤول سياسياً سوى أمام الشعب بوصفه الهيئة الناجبة له، في حين تكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، لذلك يعتمد رئيس الدولة لممارسة صلاحياته بإشراك الحكومة في التوقيع على غالبية قراراته من خلال ما يعرف دستورياً باسم ((التوقيع الإضافي)).

2- التعاون والتوازن بين السلطتين:

تتجلى مظاهر هذا التعاون في العديد من الوسائل الدستورية، فالحكومة تملك وسيلة المبادرة التشريعية، ولها أن تطلب تفويضاً من البرلمان للتشريع في بعض القضايا خلال فترات زمنية محددة، وتتمتع بصلاحيات تنظيمية واسعة.

في حين تتجلى مظاهر التوازن من خلال وسائل الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين، فيمارس البرلمان سلطة الرقابة على أعمال الحكومة التي تُعتبر مسؤولة سياسياً أمامه والتي تمكنه من حجب الثقة عنها أو عن أحد الوزراء، وتتمتع الحكومة في المقابل من خلال رئيس الدولة بسلطة حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة.

الفرع الثاني

النظام السياسي الفرنسي كنموذج للنظام المختلط

نشأ النظام المختلط في فرنسا منذ عام 1958م، حيث قام الجنرال (شارل ديغول) بتأسيس ما عُرف في التاريخ السياسي الفرنسي بالجمهورية الخامسة التي ظهرت بعد سقوط الجمهورية الرابعة والتي كان للثورة الجزائرية والفشل بإخمادها من قبل النظام السياسي الذي أقامه دستور هذه الجمهورية الدور الأهم في سقوطها فضلاً عن

فشل هذا النظام بمواجهة العديد من المشاكل الداخلية والخارجية وهو ما عزاه (ديغول) لنظام الأحزاب¹⁷⁸، مما استدعى ضرورة إصلاح مؤسسات الدولة.

وتميز دستور عام 1958م بكونه أخذ لأول مرة بنظام سياسي مستحدث، يتضمن بعض آليات النظام البرلماني مع عقلنة للبرلمان وسيطرة للجهاز التنفيذي، بالإضافة لتقوية سلطات رئيس الدولة بصورة جعلته يقترب للنظام الرئاسي، وهو ما دعا إلى وصف هذا النظام من قبل بعض الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم الفقيه موريس ديفريجييه بـ ((النظام شبه الرئاسي)) أو ((النظام البرلماني - الرئاسي))¹⁷⁹.

وفيما يلي أهم المؤسسات الدستورية التي جاء بها دستور الجمهورية الخامسة:

أولاً: السلطة التنفيذية:

وتتألف السلطة التنفيذية من الثنائية التي كرسها النظام البرلماني التقليدي: رئيس جمهورية وحكومة

1- رئيس الجمهورية:

يُنتخب رئيس الجمهورية - حسب دستور عام 1958م وتعديلاته المتلاحقة منذ عام 1962م حتى عام 2008م - من الشعب مباشرةً بالأغلبية المطلقة على دورتين ولولاية مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

ويتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة¹⁸⁰ تتمثل بصلاحيات تنفيذية، من خلال تعيين الوزير الأول والوزراء وكبار الموظفين وبكونه القائد الأعلى للجيش ويمارس اختصاصات خارجية واسعة حيث يتولى تعيين السفراء واعتمادهم وإبرام المعاهدات والاتفاقيات، وصلاحيات تشريعية، فله سلطة إصدار القوانين بعد إقرارها من البرلمان والاعتراض على القوانين وحق توجيه رسائل للبرلمان، وصلاحيات قضائية، فهو رئيس مجلس القضاء الأعلى والضامن لاستقلال القضاء وله حق العفو الخاص دون العفو العام وله سلطة تعيين ثلاثة من أعضاء

¹⁷⁸ د. بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة-الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص: 259.

¹⁷⁹ د. ثابت، عادل. (2001). النظم السياسية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص: 118.

¹⁸⁰ Claire, M. (2001). Président de la République dans le système constitutionnel français,

Paris: France, Revue internationale de droit public, p: 33.

المجلس الدستوري بما فيهم رئيس المجلس، **وصلاحيات دستورية ذات صبغة سياسية**، فله اقتراح تعديل الدستور وحق حل الجمعية الوطنية واللجوء لاستفتاء الشعب والاحتكام إلى المجلس الدستوري، **وصلاحية استثنائية**، تعطيه سلطات مطلقة لمواجهة الظروف الاستثنائية¹⁸¹.

2- الحكومة:

وهي المؤسسة المعنية بإدارة شؤون الدولة وتسيير أعمالها - بما يتفق مع السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء - وتملك سلطة إعلان حالة الطوارئ، ولها سلطة التشريع بناءً على تفويض من البرلمان، ويمكن التمييز بين تشكيلين مختلفين في العمل الحكومي:

أ- **مجلس الوزراء**: أي اجتماع الحكومة الدوري برئاسة رئيس الجمهورية في القصر الرئاسي (قصر الإليزيه) - أو برئاسة الوزير الأول بناءً على تفويض رئيس الجمهورية وفق جدول أعمال محدد - وهو الذي يملك سلطة التقرير في المسائل الحكومية.

ب- **مجلس الوزارة**: وهو مجرد اجتماع تحضيرى تنسيقي يرأسه الوزير الأول في مقر إقامته، ولا يملك هذا المجلس سلطة التقرير.

ثانياً: السلطة التشريعية:

يتسم البرلمان الفرنسي بأنه ثنائي التركيب على الرغم من أن فرنسا دولة موحدة أو بسيطة وليست دولة مركبة، ويتألف من مجلسين، الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

1- الجمعية الوطنية: وهي أحد مجلسي البرلمان الفرنسي والذي يُنتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر، وتتكون الجمعية الوطنية من 577/ نائباً (555 منهم يُنتخبون في فرنسا الأم، و22 في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار)، ومدة ولايتها خمس سنوات، ويُشترط فيمن يُرشح نفسه لعضويتها أن يكون متمتعاً بصفة الناخب، وأتم 23/ عاماً من عمره، ويتم الانتخاب وفق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة (على دورتين)¹⁸².

¹⁸¹ د. عبد السلام، عبد العظيم. (1996). الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 236 وما بعدها.

¹⁸² د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 252.

يحظى النائب بسلطة الرقابة على أعمال الحكومة، ويتم ممارسة هذه السلطة من خلال المناقشات التي تُجرى بصدد بيانات الحكومة والمسائل التي يتم تدارسها في البرلمان بصورة شفوية ومن خلال مكاتبات وعبر لجان التحقيق ومهام الاستعلام التي تقوم بها اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية، ويمكن للنواب مساءلة الحكومة على سياساتها، هكذا فهم يستطيعون إجبار الحكومة على تقديم استقالتها بالتصويت بالأغلبية على سحب الثقة منها¹⁸³.

2- مجلس الشيوخ: يؤدي هذا المجلس دوراً أقل من الجمعية الوطنية في المجالين التشريعي والرقابي، لكنه يضمن تمثيل الهيئات المحلية والفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وهو ما يفسر كيفية اختيار أعضائه، حيث يُنتخبون بطريق الاقتراع العام غير المباشر، من قبل هيئة انتخابية، تضم أعضاء الجمعية الوطنية، والمنتخبين المحليين، وتضم الهيئة الانتخابية في كل دائرة انتخابية (التي هي الإقليم): نواب الإقليم في الجمعية الوطنية، والمستشارين في مجالس المناطق، والمستشارين العامين في مجالس الأقاليم، وممثلين عن المجالس البلدية. وبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ /348/ شيخاً، وينتخب هذا المجلس لولاية مدتها ست سنوات، يجدد نصفه كل ثلاث سنوات¹⁸⁴.

ثالثاً: المجلس الدستوري:

يتكون المجلس من نوعين من الأعضاء:

- 1- **أعضاء بحكم القانون ولمدى الحياة:** وهؤلاء هم كل رؤساء الجمهورية السابقون الموجودون على قيد الحياة والذين لا تتعارض مهامهم الحالية مع عمل المجلس.
- 2- **أعضاء معينون:** يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، يتجدد الثلث منه كل ثلاث سنوات، والأعضاء معينون بواسطة رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء لكل واحد منهم، ومدة العضوية تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ونظراً لتجديد الثلث، فإن كلاً ممن لهم حق الاختيار يختار واحداً لمدة ثلاث سنوات وواحداً لمدة ست سنوات وواحداً لمدة تسع سنوات وهذه الطريقة تضمن تجديد ثلث أعضاء المجلس المعينين كل ثلاث سنوات.

¹⁸³. المادتين/49-50/ من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.

¹⁸⁴ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 253.

ويعين رئيس الجمهورية أحد أعضاء المجلس – سواء من الأعضاء المختارين أو من الأعضاء بحكم القانون – رئيساً للمجلس، ويكون للرئيس صوت مرجح عند تساوي الأصوات.

ونظم الدستور الفرنسي في المواد /من 56 إلى 63/ منه، مهام المجلس الدستوري فقد حاول واضعوه أن يطوروا من فكرة الرقابة على دستورية القوانين مع البقاء في إطار استبعاد كل رقابة قضائية لدستورية القوانين.

وكانت الغاية الرئيسية من إنشاء المجلس الدستوري هو ضمان التطبيق السليم للنصوص الدستورية التي تضمن حسن سير السلطات العامة خاصة ما تعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فقد أراد الدستور بهذا المجلس أن ينشئ نوعاً من الحكم السياسي يحمي ذلك التوازن بين السلطتين وكان اختصاص ذلك المجلس قاصراً على القوانين التي تصدر عن البرلمان أي القوانين بالمعنى الشكلي، وهكذا استبعد الدستور كل رقابة على دستورية اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية¹⁸⁵.

الفرع الثالث

النظام السياسي في الجمهورية العربية السورية كأحد تطبيقات النظام المختلط

مزج الدستور السوري الصادر بتاريخ 2012/2/27م في نصوصه بين عدة أنماط من أنظمة الحكم الديمقراطي المعروفة، واستخلص منها نظاماً جديداً اتخذه أساساً للحكم، مقتبساً من تلك الأنظمة ما يناسب ظروف البلاد ويحقق لشعبها الديمقراطية السليمة في ظل الاعتبارات العملية مغلباً إياها على الجانب النظري البحث¹⁸⁶.

أخذ الدستور السوري الصادر عام 2012م من النظام البرلماني بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية الذي يمارس السلطة التنفيذية نيابةً عن الشعب¹⁸⁷، ويسهر على احترام الدستور وحماية السيادة الوطنية للدولة والسير المنتظم للسلطات العامة فيها، يوجد مجلس الوزراء الذي يُعتبر الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء¹⁸⁸.

¹⁸⁵. المادة /61/ من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.

¹⁸⁶ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 352.

¹⁸⁷. المادتان/83-96/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁸⁸. المادة /118/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

وبالرغم من أن الدستور السوري بذلك أخذ بأحد أهم الأسس التي تقوم عليها النظم البرلمانية إلا أنه لم ينظم السلطة التنفيذية بذات الطريقة التي اتبعتها تلك النظم، فهو لم يعتبر رئيس الجمهورية مجرد سلطة رمزية أو اسمية، لابد من أن تقتزن قراراته بموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين كشرط لنفاذها، وإنما جعل الدستور السوري من رئيس الجمهورية سلطة فعلية تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية، ويشارك في أعمال مجلس الوزراء مشاركة إيجابية وفعالة لا مجرد موافقة أو تصديق، فيضع رئيس الجمهورية - باجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته - السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها¹⁸⁹، في حين يقتصر اختصاص مجلس الوزراء بهذا الشأن على وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة.

وإن كان الدستور السوري قد أعطى مجلس الوزراء بصفته الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، سلطة الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة ومراقبة عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها، ومجموعة من الاختصاصات التنفيذية المتعلقة بالتوجيه والتنسيق والمتابعة¹⁹⁰، فإن ذلك كله لا يعني أنه أخذ بفكرة النظام البرلماني التي تجعل من السلطة التنفيذية الفعلية في أيدي الوزراء دون رئيس الدولة.

كما خول الدستور رئيس الجمهورية الحق بتسمية نائب أو أكثر له وتفويضهم ببعض صلاحياته، فضلاً عن تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم¹⁹¹. ولرئيس الجمهورية الحق بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وطلب تقارير من رئيس المجلس والوزراء، ويُعتبر كل من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولين أمام رئيس الجمهورية الذي يحق له إحالتهم إلى المحاكمة لجهة ما يرتكبه أي منهم من تجاوزات أثناء توليه مهامه أو بسببها¹⁹².

مما تقدم يتضح أن فكرة ثنائية السلطة التنفيذية التي أخذ بها الدستور السوري في تكوين السلطة التنفيذية، ثنائية غير متكافئة رجحت فيها كفة رئيس الجمهورية على كفة الوزراء، وأن النظام الدستوري السوري يمكن اعتباره

¹⁸⁹. المادة /98/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁹⁰. المادة/128/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁹¹. المادتان/91-97/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁹². المواد /99-121-124/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

أقرب إلى نظام الحكم الرئاسي في تنظيمه للسلطة التنفيذية وطبيعة اختصاصاتها، أما فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد أخذ المشرع الدستوري بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بينهما على أساس التعاون والرقابة المتبادلة، وهو ما سنبحثه فيما يلي:

أولاً: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السوري:

أقام المشرع الدستوري في الجمهورية العربية السورية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة فأخذ فيما يتعلق بطبيعة تلك العلاقة عند سنّه دستور عام 2012م بجوهر النظام البرلماني، فأقر في نصوص الدستور المذكور العديد من الوسائل والإجراءات التي تمارس من خلالها السلطة التشريعية رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية.

وسنتناول فيما يلي وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في سورية في ظل الدستور السوري

الصادر عام 2012م والنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م:

1- الأسئلة البرلمانية:

أقر المشرع السوري حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه أسئلة إلى الأعضاء في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم¹⁹³، وتطبيقاً لذلك فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لعام 2017م تنظيم ممارسة هذا الحق، وقام بتعريف السؤال البرلماني بأنه "استفهام عضو مجلس الشعب من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبته التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الوزارة في أمر من الأمور"¹⁹⁴.

وإذا لم يُجب الوزير المعني عن السؤال خلال المدة المحددة آنفاً يجوز تحويل السؤال إلى استجواب¹⁹⁵.

¹⁹³. المادة /74/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁹⁴. المادة /169/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

¹⁹⁵. المادة /202/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

2- طلبات المناقشة العامة:

تتجلى أهمية هذه الوسيلة بين باقي الوسائل الرقابية باعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون وإجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع على قدر من الأهمية بغية الوصول إلى حل يرضي الطرفين ويصب بالمصلحة العامة، فهي من جهة تحقق غاية البرلمان بالكشف عن سياسة الحكومة تجاه مسألة ما سواء كانت تتعلق بالسياسة الداخلية أو بالسياسة الخارجية، والتباحث بشأنها، ومن جهة ثانية تبين للحكومة توجهات البرلمان في الموضوع المطروح للمناقشة، ومدى دعمه له في الإجراءات المتخذة حكومياً تجاهه، بما يجنبها المساءلة سياسياً أمامه¹⁹⁶.

3- التحقيق البرلماني:

تتجلى أهمية هذه الوسيلة الرقابية التي يمارسها البرلمان بتمكينه من اكتشاف عيوب الجهاز الحكومي من النواحي الإدارية والسياسية والمالية، والوقوف على حقيقة السلبات والتجاوزات التي قد تنجح إليها الحكومة، واتخاذ القرار المناسب باستخدام الوسائل التي من شأنها معالجة السلبات وتقويم التجاوزات التي يكشف عنها التحقيق.

وهو ما حدا بالدستور السوري لتبني هذه الوسيلة، حيث أجاز لمجلس الشعب تأليف لجان مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تعلق بممارسة اختصاصاته¹⁹⁷. وقد تترتب على التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية آثار خطيرة، خاصة إذا ما تبين لإحدى تلك اللجان ارتكاب أخطاء جسيمة أو مخالفات قانونية في إحدى الوزارات أو الهيئات العامة التابعة لها، مما يستتبع لجوء بعض أعضاء المجلس إلى وسيلة الاستجواب وما ينجم عنه - في حال عدم اقتناع العضو القائم بالاستجواب بإجابات السلطة التنفيذية - من إمكانية حجب الثقة عن الوزير المعني أو عن الوزارة ككل¹⁹⁸.

¹⁹⁶ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 356.

¹⁹⁷ المادة 78/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

¹⁹⁸ والمثال التطبيقي الوحيد على ذلك، ما حصل في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب السوري (الفترة من 1986/2/27م لغاية 1990/2/26م) الذي شهد دوراً فعالاً ومتميزاً لمجلس الشعب في الرقابة على أعمال الحكومة حيث شكّل المجلس لجننتين لتقصي الحقائق في موضوعين يندرج أولهما ضمن مسؤوليات وزير التموين والتجارة الداخلية (رياض الحاج خليل)، والثاني ضمن مسؤوليات وزير الصناعة (علي طرابلسي) وكان من النتائج التي تترتب على التقرير الذي أعدته كل منهما: أ- الأخذ بتوصيات اللجننتين بأكملها

4- الاستجواب البرلماني:

يعد الاستجواب البرلماني أخطر الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فهذه الوسيلة تتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجريح سياستها، وليس مجرد الحصول على معلومات، أو طلب مناقشة عامة لموضوع معين بقصد استيضاح سياستها بشأنه، أو تقصّي الحقائق كما هو الحال في الوسائل الثلاثة السابقة التي تم شرحها (السؤال، طلب المناقشة العامة، التحقيق)¹⁹⁹.

ومن ثم فإن هذا الحق ينتهي به المطاف عادةً إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وطرح الثقة بها كلها أو بعضها، خلافاً للحقوق السابقة التي يكون استعمال المجلس لها تمهيداً لاستعمال حق الاستجواب - وفق الآنف ذكره بفقرة التحقيق البرلماني - وقد نص الدستور السوري القائم صراحةً على حق أعضاء مجلس الشعب بتوجيه الاستجابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة التي تدخل في اختصاصاتهم، وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس²⁰⁰.

وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب تنظيم هذا الحق، وعرفه: بأنه مطالبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء ببيان أسباب تصرفه بشأن من الشؤون العامة أو الغاية منه²⁰¹.

وأجاز النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو لخمسة على الأقل من أعضاء المجلس أن يوجهوا استجابات إلى رئيس و أعضاء الحكومة الآنف ذكرهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، على أن يُقدم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس متضمناً الأسباب الموجبة له، مبيناً فيه

ب- قيام أعضاء من المجلس بتوجيه استجواب للوزير المختص ج- بسبب عدم اقتناع العضو القائم بالاستجواب في الحالتين بإجابة الوزير المختص، فقد تقدم بطلب خطي لحجب الثقة عن الوزير المختص، ووافق المجلس على حجب الثقة عن الوزيرين بأغلبية ساحقة. ونظراً لثبوت تورط وزير الزراعة والإصلاح الزراعي (محمود الكردي) في القضية فقد أحيل إلى القضاء وتقرر توقيفه، فضلاً عن استقالة وزير الإنشاء والتعمير (رياض بغدادي) من منصبه، وهو ما تبعه استقالة الوزارة بأكملها (آخر وزارة ترأسها عبد الرؤوف الكسم)، وتشكيل وزارة جديدة في شهر تشرين الثاني من العام 1987م، انظر د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لتنفيذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 813-814-833-836.

¹⁹⁹ خشايمة، زهر. (2017). الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة تحليلية، حوليات جامعة قلمة - كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 22، ص: 59، الجزائر، جامعة قلمة.

²⁰⁰ المادة 74/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²⁰¹ المادة 210/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرة توضيحية تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدمه، ووجه المخالفة المنسوبة لمن وجّه إليه الاستجواب، والأسانيد المؤيدة لرؤيتهم له.

ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الوزارة أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية لأي عضو من الأعضاء طالبي الاستجواب، كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دورة الانعقاد ذاتها مالم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك.

ويسقط الاستجواب بزوال صفة أغلبية من تقدم به أو من وجه إليه أو بانتهاء الدور التشريعي الذي قُدم خلاله.

5- حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء :

تُعد المسؤولية السياسية للوزارة جوهر النظام البرلماني، والركن الأساسي في بنائه، ويعتبر طلب حجب الثقة عن الوزارة هو المحرك الأساسي أو الأداة الرئيسية النهائية لتحريك المسؤولية الوزارية بنوعها الفردية والجماعية²⁰².

ومن الجدير بالملاحظة أن المشرع الدستوري في سورية قرر الأخذ بنوعي المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، المسؤولية الفردية لأعضاء الوزارة في حال كان التصرف الموجب للمسؤولية منسوباً لوزير معين وخصوصاً بسياسته، أو المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة بأكملها في حال كان هذا التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة.

ونص الدستور السوري الحالي على أن مجلس الشعب هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء، إلا أنه لا يجوز لمجلس الشعب حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يُقدم من خمس أعضاء المجلس على الأقل، ويتم حجب الثقة بأغلبية

²⁰² د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 369.

أعضاء المجلس، وفي حال تم حجب الثقة عن الوزارة، يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية²⁰³.

وفي حال تقرر حجب الثقة عن أحد أعضاء الوزارة يجب على العضو الذي حُجبت الثقة عنه أن يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، ويبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها إلى رئيس الجمهورية فور صدوره²⁰⁴.

وهنا بالرغم من عدم وجود نص دستوري يلزم رئيس الجمهورية بقبول استقالة الوزير الذي حُجبت الثقة عنه وإعفائه من منصبه فوراً، إلا أنه وحسب ما يرى جانب من الفقه، أن هناك التزاماً أدبياً يقع على عاتق رئيس الجمهورية يحتم عليه ذلك نزولاً عند إرادة الأغلبية البرلمانية الممثلة لكافة قطاعات الشعب، والعمل بغير ذلك يعتبر من قبيل التحدي لإرادة الأمة التي عبر عنها صراحةً أعضاء مجلس الشعب، وهو ما من شأنه إحداث اختلال واضح بالتوازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلى انعدام الثقة واتساع الفجوة فيما بينهم²⁰⁵.

ومن الجدير بالذكر بهذا الشأن، أنه لم يشهد التاريخ الدستوري في سورية وحتى يومنا هذا، أية سابقة استخدم فيها مجلس الشعب حقه بحجب الثقة عن الوزارة بأكملها، ولم تحدث سوى حالتين استخدم فيهما مجلس الشعب السوري حقه بحجب الثقة عن اثنين من أعضاء الوزارة، وهما وزيراً التموين والصناعة في عهد آخر وزارة ترأسها عبد الرؤوف الكسم بعام 1987م²⁰⁶.

²⁰³. المادتان/75-76/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²⁰⁴. المادة /72/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م، المادتان /218-219/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

²⁰⁵ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 371.

²⁰⁶ وفق ما تمت الإشارة له سابقاً، راجع د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لتنفيذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 813-836.

6- اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى:

إنّ عدم تناول الدستور السوري الحالي لعام 2012م تنظيم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، يعزز الاعتقاد بأنه إقرار دستوري بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً أمام البرلمان عن أي شأن من الشؤون المتصلة بالحكم، ويترتب على ذلك عدم إمكانية مجلس الشعب أو أي جهة كانت أن تُسائل رئيس الجمهورية سياسياً أو أن تحجب الثقة عنه، أو أن تحمله على تقديم استقالته من منصبه، كما لا يحق لأعضاء مجلس الشعب توجيه أية أسئلة أو استجوابات إليه، لاسيّما وأن نصوص الدستور السوري عدت بشكل صريح الاختصاصات التي يتولاها مجلس الشعب بهذا الشأن، والتي جعلت دائماً من الوزارة أو أحد الوزراء – على سبيل الحصر – محلاً لحجب الثقة وليس رئيس الجمهورية، ومنحت الحق لأعضاء مجلس الشعب بتوجيه أسئلتهم واستجواباتهم حصراً للوزارة ككل أو أحد أعضائها دون منحهم هذا الحق – بصريح النص – تجاه رئيس الجمهورية²⁰⁷.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري في سورية قد أعفى رئيس الجمهورية – وفق ما سلف ذكره – من المسؤولية السياسية، إلا أنه وفي آنٍ معاً قرر بصريح النص مسؤولية الرئيس عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه في حالة "الخيانة العظمى" فقط، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (أي 168 عضواً على الأقل) بجلسة خاصة سرية يحضرها كامل أعضاء المجلس، وبناءً على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل (أي 84 عضواً على الأقل) وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا²⁰⁸.

وتبت المحكمة بصحة طلب الاتهام خلال /30/ يوم من تاريخ تبلغها قرار الاتهام، فإذا ثبت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكماً مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب²⁰⁹.

أما إذا قررت المحكمة براءة رئيس الجمهورية من التهمة المسندة إليه، فإنه يعود لمباشرة مهامه، حتى انتهاء مدة ولايته.

²⁰⁷. المادتان /74-75/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²⁰⁸ المادة /117/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²⁰⁹. المادة /37/ من قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية رقم /7/ لعام 2014م.

ثانياً: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري السوري:

قرّر المشرع الدستوري السوري كما تم ذكره فيما سبق عدة وسائل يستطيع من خلالها البرلمان ممارسة دوره الرقابي على مختلف تصرفات وأعمال الحكومة، وفي مقابل الحقوق السابقة التي منحها الدستور للسلطة التشريعية، وبغية إيجاد حالة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كان لابد من إيجاد وسائل مقابلة للسلطة التنفيذية تستطيع من خلالها أن تؤثر في عمل البرلمان وحتى في وجوده في بعض الأحيان.

وبناءً على ما تقدم لابد لنا من البحث في وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ظل الدستور السوري الصادر عام 2012م والنظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م على النحو الآتي:

1- مباشرة إجراءات انتخاب مجلس الشعب والتدخل في سير أعماله:

منح المشرع الدستوري في سورية السلطة التنفيذية بعض الوسائل التي تمكّنها من التأثير في تشكيل مجلس الشعب وسير أعماله، والتي من شأنها تحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفق ما يلي:

أ- مباشرة إجراءات تشكيل مجلس الشعب:

تؤدي السلطة التنفيذية في سورية دوراً هاماً في تشكيل مجلس الشعب، ويبرز ذلك من خلال دورها الفعّال في العملية الانتخابية والإشراف عليها من بدايتها وحتى نهايتها وفي جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية الوزارة، وذلك وفقاً للآتي:

- دور السلطة التنفيذية في الإجراءات التمهيدية للانتخابات: تتولى السلطة التنفيذية عملياً كافة الإجراءات اللازمة لتشكيل مجلس الشعب من حيث تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، إعداد جداول الانتخاب، قبول أوراق المرشحين للعضوية، تشكيل اللجان الانتخابية، تنظيم الدعاية الانتخابية، دعوة هيئة الناخبين للتصويت، إعلان انتهاء عملية الاقتراع، فرز الأصوات، إعلان نتائج الانتخابات، إلا أنه بالرغم من ذلك لا تتدخل السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء مجلس الشعب، وتترك ذلك لإرادة الشعب ورغبته، لكن تولي السلطة التنفيذية تلك

الإجراءات وإشرافها على عملية انتخاب أعضاء مجلس الشعب يمنحها موقعاً سيادياً ومهيماً في تشكيل مجلس الشعب وتكوين السلطة التشريعية وإخراجها إلى حيز الوجود²¹⁰.

- جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية الوزارة: أخذ المشرع الدستوري السوري بهذه السمة متأثراً بالنظم البرلمانية، فأجاز لأعضاء الوزارة أن يجمعوا بين عضويتهم بالوزارة والعضوية بمجلس الشعب²¹¹، كما أكد قانون الانتخابات العامة على أحقية الوزراء بترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم²¹².

وأجاز المشرع ترتيباً على ذلك لأي من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أن يكونوا أعضاء بمجلس الشعب، دون أن يؤثر ذلك على عضويتهم بالوزارة، وكفل لهم استمرارهم بمناصبهم الحكومية، كما خولهم حق دخول قاعة مجلس الشعب وحضور جلساته والكلام خلالها، بل أوجب عليهم ذلك عند ممارسة السلطة التشريعية وسيلتي السؤال والاستجواب تجاه أعضاء السلطة التنفيذية وفق ما تم بيانه سابقاً، وهو ما سنبحثه على نحو أكثر تفصيلاً في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

ب- التدخل في سير العمل البرلماني:

خول المشرع الدستوري في سورية السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية، الحق في التدخل بسير العمل البرلماني ببعض الأحيان، وذلك من خلال دعوة مجلس الشعب إلى الاجتماع لأول مرة في الدور التشريعي الجديد، وكذلك دعوته لانعقاد استثنائي في حال اقتضت الظروف الاستثنائية ذلك.

- دعوة مجلس الشعب إلى الاجتماع لأول مرة في الدور التشريعي الجديد: أعطى المشرع الدستوري السوري رئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلس الشعب للانعقاد بمرسوم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء

²¹⁰ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 377.

²¹¹ المادة 126/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²¹² المادة 42/ -فقرة (1) من قانون الانتخابات العامة في سورية رقم 5/ لعام 2014م.

ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجود مجلس قائم، وينعقد حكماً (أي بقوة القانون) في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته²¹³.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحديد ميعاد زمني يجب على السلطة التنفيذية أن تنقيد به عند ممارستها اختصاصها بدعوة مجلس الشعب للانعقاد وإلا فإنه يجتمع حكماً فور انتهاء الميعاد المحدد، يعتبر تقييداً للحق الممنوح للسلطة التنفيذية بذلك، وتأطيراً له بضوابط وحدود معينة يجب عليها اتباعها²¹⁴.

- دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي: أعطى المشرع الدستوري في سورية الحق لرئيس الجمهورية أيضاً دعوة مجلس الشعب لانعقاد استثنائي إذا توفرت ظروف استثنائية تقتضي ذلك²¹⁵.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حال دُعي المجلس لدورة استثنائية فإن عليه التقيد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله، ولا يجوز له النظر في موضوع آخر²¹⁶.

2- المبادرة التشريعية:

يعتبر حق اقتراح القوانين في الجمهورية العربية السورية حقاً مشتركاً بين السلطة التنفيذية وبين أعضاء مجلس الشعب، فقد حوّل المشرع الدستوري السوري - إضافةً لأعضاء مجلس الشعب - رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية الحق في المبادرة التشريعية، فبعدّ رئيس الجمهورية مشروعات القوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها²¹⁷، فإذا رفض المجلس مشروع القانون الذي تقدم به رئيس الجمهورية من الناحية الموضوعية، فإنه لا يعاد عرضه عليه قبل انقضاء ثلاثة أشهر على رفضه، أما إذا وافق المجلس على مشروع القانون وأقره، فإنه يصبح قانوناً، ويبلغ حسب الأصول إلى رئيس الجمهورية لإصداره.

²¹³ المادة /64/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²¹⁴ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 379.

²¹⁵ ولم يقصر المشرع ذلك الحق على رئيس الجمهورية بل أجاز أيضاً دعوة المجلس لدورات استثنائية بقرار من مكتب المجلس أو بناءً على طلب موقع من ثلث أعضاء المجلس، تراجع المادة /65/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²¹⁶ المادة /8/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

²¹⁷ المادة /112/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

ولرئيس الجمهورية في أي وقت أن يطلب من رئيس مجلس الشعب وبكتاب معلل استرداد مشروع القانون المقدم من قبله أو تأجيل عرضه مدة معينة²¹⁸.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أعطى أيضاً الصلاحية لمجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين دون تخويله سلطة إحالتها إلى مجلس الشعب، لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية وحده²¹⁹، فما يتم عادة أنه وبعد أن يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروع القانون يرفعه إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، فإذا اقترن المشروع بموافقته، قام بإحالته إلى مجلس الشعب أصولاً للنظر في إقراره.

وبحسب أحد المختصين²²⁰، فإن هذا الاختصاص لذي يملكه الرئيس لا يمارسه منفرداً وإنما يمارسه بصفته رئيساً للحكومة، فقد نصت المادة /128-فقرة 4/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م على اختصاص مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين، وذلك تمييزاً لها عن "اقتراحات القوانين" التي يقدمها أعضاء مجلس الشعب.

3- الاعتراض على القوانين والتصديق عليها:

خول الدستور السوري الحالي رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب لكن في إطار ضوابط محددة حيث يجب أن يكون الاعتراض بقرار معلل وخلال شهر من تاريخ ورود مشروعات القوانين إلى رئيس الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية²²¹.

ويعتبر حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب بمثابة شهادة رسمية لتكوين القانون بعد استيفاء كافة الشروط الدستورية له، وأمرأً موجهاً من رئيس الجمهورية إلى أعضاء السلطة التنفيذية بصفته رئيساً لها للعمل على تنفيذ أحكام القانون، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

²¹⁸ . المادتان /152-153/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

²¹⁹ . المادة /128/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²²⁰ د. الشرجي، جميلة. (2013). الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 (دراسة تحليلية)، مجلة

جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 29، عدد: 1، دمشق: سورية، جامعة دمشق. ص: 15

²²¹ . المادة /100/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

4. ممارسة سلطة التشريع في حالات معينة:

استثناءً من الأصل الذي يمنح سلطة التشريع لمجلس الشعب الذي يتولاها بنفسه على الوجه المبين في الدستور²²²، أعطى المشرع الدستوري في سورية السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات معينة وضمن قيود وضوابط محددة، حيث يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا.

وتعرض هذه التشريعات على المجلس خلال مدة خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها عُدت مُقرّة حكماً²²³.

ووفقاً لأحد المختصين²²⁴، فرغم وجود ما يسوّغ للسلطة التنفيذية الخروج عن حدود مبدأ المشروعية، في حالات الضرورة القصوى التي تتعرض فيها الدولة لظروف استثنائية تهدد كيانها بما يستحيل معها مواجهة تلك الظروف باتباع قواعد المشروعية العادية، فضلاً عن أهمية سلطة رئيس الجمهورية في التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب لسد الفراغ التشريعي في تلك الفترة، بيد أن اشتراط أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشعب الحضور، لتعديل التشريعات التي يتخذها رئيس الجمهورية خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو في حالة الضرورة، من شأنه منح تلك التشريعات مركزاً يتفوق على القوانين العادية، التي يمكن تعديلها أو إلغائها بالأغلبية العادية لأعضاء المجلس الحضور، وهو ما يعتبر أمراً منتقداً وجديراً بالتعديل، إذ كان حرياً بالمشرع الدستوري السوري

²²² المادة/55/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²²³ المادة/113/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²²⁴ د. الشرجي، جميلة. (2013). الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج:29، عدد:1، دمشق: سورية، جامعة دمشق. ص: 22 وما بعدها.

منح الصلاحية لأعضاء مجلس الشعب لتعديل تلك التشريعات بالأغلبية العادية (للحضور) ذاتها المشترطة لتعديل القوانين وإلغائها، دون اشتراط نسبة الثلثين.

5- استفتاء الشعب في القضايا المهمة:

أعطى الدستور السوري الحالي رئيس الجمهورية الحق بأن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية²²⁵.

ويبدو جلياً من هذا النص أن الدستور منح رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، وأن يعرض على الشعب ما يراه متصلاً بالمصالح العليا للبلاد من قضايا مهمة ليسألها الرأي فيها (كالاستفتاء التشريعي بما يخص قانون أساسي وهام ، أو الاستفتاء السياسي بمعاهدة خطيرة أو باتجاه سياسي معين يرغب رئيس الجمهورية استطلاع رأي الشعب فيه) دون إذن مسبق من مجلس الشعب أو غيره، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها²²⁶.

كما جاء الدستور السوري القائم بحكم مفاده أنه لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنتظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتال موقفه الشعب²²⁷.

وترى بعض الاتجاهات الفقهية هذا الحكم منطقياً ويتعين على الدساتير التي لم تنص عليه الأخذ به، لأن الشعب وقد كان قد كشف عن إرادته صراحةً، فإنه من الواجب الخضوع لإرادته، وفي حال تبين أن القانون الذي أقره الشعب بالاستفتاء مخالفاً للدستور، فيعتبر الدستور قد عُدل بمقتضى هذا القانون، مما يرفع القانون

²²⁵. المادة /116/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²²⁶ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 389.

²²⁷. المادة /148/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

الأخير إلى مرتبة قانون الدستوري، ويؤدي ذلك إلى تعديل الدستور بإحدى طريقتين: تعديلاً صريحاً بالطريقة المنصوص عنها بالدستور نفسه، وتعديلاً ضمناً من خلال الاستفتاء على القانون المخالف للدستور²²⁸.

6- حل مجلس الشعب:

ابتغاءً من المشرع الدستوري في سورية تحقيق التوازن الفعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منح السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية الوسيلة الأخطر في مواجهة مجلس الشعب، وهي حق الحل، أي إنهاء ولاية المجلس قبل حلول النهاية الطبيعية للدور التشريعي، وتعادل هذه الوسيلة في قوتها وفعاليتها الحق الممنوح لمجلس الشعب في سحب الثقة من الوزارة وتقرير مسؤوليتها السياسية أمامه، بما يحقق التوازن المطلوب، وقد أقر الدستور السوري الحالي حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، على أن تجري انتخابات جديدة خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، وأنه لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد²²⁹.

ويمكن الاستفادة من هذا النص بأن حق حل مجلس الشعب منوط برئيس الجمهورية وحده، يمارسه بنفسه ولا يجوز أن يفوض غيره به، كما لا يملك رئيس الوزارة هذا الحق ولا يستطيع استخدامه حتى لو نشب خلاف بين الوزارة والمجلس، كما ليس لمجلس الشعب أن يحل نفسه بأغلبية معينة.

وخلاصة الكلام، إنَّ حق الحل في سورية حق رئاسي تكون سلطة تقريره لرئيس الجمهورية وحده، دون أن يكون ملزماً بالتشاور مع الوزارة، لاسيما وأن النظام الدستوري السوري لا يعتبر نظاماً برلمانياً بحتاً بحيث يمارس الرئيس سلطاته عن طريق وزرائه، وإنما يتولى الرئيس سلطاته بنفسه وبصفة فعلية، كما أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية الذي يتولى وحده تسميتهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم متى شاء²³⁰.

²²⁸ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة،

مرجع سبق ذكره، ص: 56.

²²⁹ المادة/111/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

²³⁰ المادتان/97-121/ من الدستور السوري الصادر عام 2012م.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تاريخ الحياة السياسية في سورية منذ إقرار الدستور السوري عام 1973م وكذلك الأمر في ظل الدستور الحالي لعام 2012م، لم يشهد أي حالة استخدمت فيها السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب، كما لم يسبق وأن استخدم مجلس الشعب حقه بحجب الثقة عن الوزارة بأكملها، ويمكن تعليل ذلك بحالة الانسجام السياسي بين الحكومة وأعضاء مجلس الشعب الذين ينتمون بغالبيتهم (نسبة 54% من مقاعد المجلس) إلى حزب البعث العربي الاشتراكي الذي هو حزب الرئيس، مما يجعل من غير المتصور حدوث أي صدام سياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية²³¹.

²³¹ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 394.

الفصل الثاني

الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية والعودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل
الاتجاهات المعاصرة

تمهيد وتقسيم:

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات في جوهره على فكرتين أساسيتين هما: التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي، وقد رأينا كيف أدى اعتناق الأنظمة السياسية لفكرة الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال التطبيق العملي إلى ازدواجية ممارسة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية من قبل السلطة التنفيذية، وهو ما أُطلق عليه فكرة الازدواج الوظيفي بينهما.

ولما كانت فكرة الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تفترض عضوية الشخص ذاته لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنها تعتبر فيما لو تحققت على أرض الواقع أحد مظاهر هيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية في مجال علاقتها بالسلطة التشريعية، وهذا بدوره أدى في مجال التطبيق العملي إلى تقرير الولاية العامة في التشريع للسلطة التنفيذية وتقلص دور البرلمان في صميم اختصاصه الأصيل مما كان له بالغ الأثر في اختلال علاقة التوازن والمساواة بينهما وبالتالي قصور وفشل معيار مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي المعاصر كمعيار لتقسيم الأنظمة السياسية والعودة إلى منحى تركيز السلطة.

وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا الفصل لمبحثين رئيسيين، سنستعرض في (المبحث الأول) الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنتناول بالدراسة في (المبحث الثاني) كيفية العودة إلى نظام تركيز السلطة في الاتجاهات السياسية المعاصرة، وذلك على الشكل الآتي:

المبحث الأول: الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني: العودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل الاتجاهات السياسية المعاصرة.

المبحث الأول

الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ينصرف مفهوم الاستقلال العضوي بين السلطات إلى استقلال كل سلطة من سلطات الدولة عن السلطة الأخرى عند مباشرة وظائفها، غير أنه غالباً ما يُفسّر هذا الاستقلال في ضرورة أن يتولى الشخص عضوية إحدى السلطات الثلاث في الدولة فقط، وهذا يعني عدم إمكانية قيام الشخص بممارسة أي وظيفة أخرى بجانب وظيفته العضوية. وبناءً عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سنتناول في (المطلب الأول) مفهوم الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنستعرض في (المطلب الثاني) الاتجاهات الدستورية المقارنة لقاعدة الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

وذلك على الشكل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الثاني: الاتجاهات الدستورية المقارنة حول الجمع بين عضوية السلطتين.

المطلب الأول

مفهوم الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ترتبط فكرة الجمع بين عضوية المجلس النيابي والمنصب الوزاري - بوصفها إحدى صور الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - بالنظام الحزبي الذي تعتقه النظم البرلمانية القائمة على فكرة الفصل المرن بين تلك السلطتين والتي تعطي لكلتيهما حق التدخل في اختصاصات بعضهما البعض.

حيث أدى النظام الحزبي إلى ترسيخ تقليد برلماني يقضي بتأليف الوزارة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية، ومن ثم يصبح نفس الشخص عضواً في البرلمان إلى جانب منصبه الوزاري.

ولابد لنا في بحثنا لمفهوم الجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، من دراسة قاعدة الجمع بدايةً ثم البحث في الاتجاهات الفقهية والتطبيقية لها لمعرفة موقف الفقه والأنظمة السياسية من هذه الفكرة.

وبناءً عليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنخصص (الفرع الأول) لدراسة قاعدة الجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنستعرض في (الفرع الثاني) الاتجاهات الفقهية والتطبيقية لمسألة الجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: قاعدة الجمع بين عضوية السلطتين.

الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية والتطبيقية لمسألة الجمع بين عضوية السلطتين.

الفرع الأول

قاعدة الجمع بين عضوية السلطتين

لما كان الحكام فيما مضى غالباً ما ينحرفون عن السير قدماً في تحقيق مصالح أفراد الشعب، وحيث أن الإنسان - حسب قول أرسطو- لا يعمل إلا لتحقيق فائدته²³²، كان لابد للتخفيف من وطأة السلطة الممنوحة للحكام من إيجاد رقابة فعالة من البرلمان على أعمالهم.

أما مصطلح "السلطة السياسية" التي تملكها الدولة، فيُطلق على الهيئات التي تتولى شؤون الحكم كالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وفيما يتعلق بالجمع بين النيابة والوزارة، ما هو إلا جمع بين سلطتين، سلطة النيابة أي السلطة التي يملكها النائب كممثل للشعب و سلطة الوزارة أي السلطة التي يملكها كوزير في الحكومة، ويندرج الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة في سلسلة من حالات الجمع بين أعمال مختلفة، وقد أثار الجمع بين الأعمال المتعارضة ما يُعرف بنظام التعارض، وأشهر حالات التعارض تلك هي حالة الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة، وسنتعرف من خلال هذا الفرع على تعريف الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثم ننتقل لنتعرف على مفاهيم أخرى مشابهة لهذا المفهوم.

أولاً: تعريف الجمع:

الجمع بين عضوية السلطتين التنفيذية والتشريعية هو حالة من حالات التعارض، والتعارض أو عدم التوافق هو التعارض بين عمليتين أي عدم جواز أن يجمع فرد واحد وفي نفس الوقت بين عمليتين يفترض أن الجمع ضار لكل منهما.

إذاً التعارض يقتضي حظر الجمع، أي أن ممثل الشعب في البرلمان لا يستطيع مزاولة أعمال تتعارض مع نيابته في البرلمان إلا إذا تخلّى عن العمل البرلماني.

²³² د. البحري، حسن. (2010). السلطة، الموسوعة القانونية المتخصصة، مج: 4، ص: 13، دمشق: سورية، هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية.

والجدير بالذكر هنا أن العمل البرلماني يجب ألا يكون الشاغل الوحيد لعضو البرلمان، فالعمل البرلماني ليس مهنة ويجب ألا يكون كذلك، فيمكن للبرلماني أن يجمع بين عمله كعضو في البرلمان والعمل المهني الخاص وذلك حتى لا يكون النائب بعيداً عن واقع المجتمع الذي يعيش فيه، لاسيّما وأن المجلس النيابي يجب أن يمثل الشعب بقطاعاته المختلفة²³³، والقاعدة العامة هي جواز الجمع بين العضوية النيابية والأعمال والأنشطة الخاصة²³⁴.

ويمكن في حقيقة الأمر إيجاد الكثير من حالات التعارض لكن أكثرها شيوعاً هي:

1. التعارض بين العمل البرلماني والوزارة.

2. التعارض بين العمل البرلماني والوظيفة العامة.

3. التعارض بين عضوية أكثر من مجلس نيابي.

وأمام هذه الحالات من التعارض يوجد حالات توافق، أي يوجد أعمال لا تتعارض مع العمل البرلماني، وكقواعد عامة – لا تخلو من بعض الاستثناءات – يمكن اعتبار أن العمل البرلماني لا يتعارض مع العمل في الأنشطة الخاصة وكذلك الأمر بالنسبة للعمل في المشروعات العامة.

إذاً يعدّ الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة من بين حالات التعارض، ورغم عدم تطرق الفقه كثيراً لتعريف الجمع، إنما أشار إليه (الدكتور فتحي فكري) في مؤلفه الذي يعدّ باكورة المؤلفات حول هذا الموضوع حيث قال إنّ الجمع هو "تقلد منصب وزاري قبل أو بعد اكتساب العضوية البرلمانية"²³⁵ وكشرح للتعريف الذي أتى به الدكتور فكري يمكن القول إنّ الجمع ينشأ من حالتين:

²³³ د. نصر، ماهر جبر. (2003). إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، ط: 1، المنصورة: مصر، دار الفكر والقانون، ص: 10-11.

²³⁴ د. فكري، فتحي. (1994). جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 167.

²³⁵ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 7.

• حالة تقلد منصب وزاري قبل اكتساب العضوية البرلمانية: أي إقدام الوزير على الترشح للانتخابات البرلمانية وهو على رأس عمله في الوزارة.

• حالة تقلد منصب وزاري بعد اكتساب العضوية البرلمانية: أي أن يتم اختيار نائب ما في البرلمان ليكون عضواً في التشكيلة الوزارية.

ومن تعريف الدكتور فكري يمكن أن نخلص إلى أن تعريف الجمع هو: جمع الشخص للعضوية البرلمانية والعضوية الوزارية في آن معاً.

وبمعنى آخر أن يزاول الشخص العمل كنائب في البرلمان ووزير في الوزارة في وقت واحد، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو حول إمكانية هذا الجمع، وإمكانية أن يستمر الشخص بمزاولة هذين العاملين معاً أي الاحتفاظ بصفة تشريعية وأخرى تنفيذية، أما حظر الجمع فهو الاختيار بين أحد هذين العاملين، ولا بد أن نتعرف على موقف الفقه الدستوري من الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة ولكن ليس قبل أن نشرح مفاهيم أخرى مشابهة للجمع لإزالة أي التباس ممكن أن يحدث.

ثانياً: التعارض بين العمل النيابي والعمل الوزاري ومفاهيم أخرى مشابهة:

يعتبر الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري - كما ذكرنا آنفاً - هو أحد أشهر حالات التعارض، وإلى جانب حالة التعارض هذه يوجد عدة مفاهيم أخرى مشابهة لها، كعدم الأهلية للترشيح، والجمع مع التفرغ، وحق الوزراء في دخول البرلمان

ولتمييز حالة الجمع عن هذه المفاهيم لابد لنا من تعريف كل منها على النحو الآتي:

1- التعارض وعدم الأهلية للترشيح:

توصلنا في السطور السابقة إلى أن التعارض أو عدم التوافق يعني عدم إمكانية أن يمارس الفرد الواحد عملين يقترض أن هذين العاملين يتعارضان مع بعضهما البعض، وبعبارة أخرى إن التعارض يقع على الحياة المتزامنة لهذين العاملين، والفكرة هي أن هذا الشخص بالرغم من كونه أهلاً للعمل في هذين العاملين إلا أن المشكلة

تكمن في ممارسة هذين العاملين معاً، ونشوء حالة التعارض تحتم على الشخص الذي حاز العاملين المتعارضين الاختيار بينهما إذا ما نص القانون على ذلك.

ومن المعلوم أن الحق في الترشيح هو من الحقوق المقدسة المكفولة بإعلان حقوق الإنسان، أما مفهوم عدم الأهلية للترشيح فإنه يعني منع الحق في الترشيح وبالتالي إلغاء الانتخاب، أي حظر انتخاب بعض الأشخاص. ويتجلى وجه الشبه بين التعارض وعدم الأهلية للترشيح، في استبعاد بعض الأفراد من العمل البرلماني بكلا المفهومين، في حين يكمن وجه الاختلاف في الهدف من الأخذ بكل منهما، حيث يهدف الأخذ بمفهوم التعارض أو عدم الجمع إلى حماية البرلمان من تأثير الحكومة وضمان استقلال البرلمان في مواجهة الحكومة أو العكس ضمان استقلال الحكومة تجاه البرلمان، بينما يعتبر الهدف من الأخذ بمفهوم عدم الأهلية للترشيح هو حماية الناخبين من التأثير المحتمل الذي يمكن أن يتعرضوا له فيما لو سمح القانون لأصحاب المراكز المؤثرة التقدم للانتخابات²³⁶، ومن الفئات التي عادة ما يضع القانون قيوداً وضوابط معينة على ترشيحهم القضاة والمحافظين والعسكريين في الجيش وقوى الأمن الداخلي طيلة فترة وجودهم في الخدمة²³⁷، وسيتم بيان هذه الفئات في المطلب الثاني من هذا المبحث.

2- التعارض والجمع مع التفرغ:

يتجاذب العالم تياران مختلفان في تنظيم الوظيفة العامة، الأول هو نظام الوظيفة العامة المفتوح والذي تأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وغيرها من الدول، حيث تمتاز الوظيفة العامة في هذا النظام بأنها مؤقتة وليست لها صفة الدوام والاستمرار وأن من حق الإدارة أن تصرف الموظف من الخدمة في أي وقت تريده، بالمقابل من حق الموظف الاستقالة في أي وقت ولأي سبب كان، والثاني هو نظام الوظيفة العامة المغلق

²³⁶ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 6.

²³⁷ وقف حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب أو عضوية مجالس الإدارة المحلية عن عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي طيلة وجودهم في الخدمة حسب المادة /6/ من قانون الانتخابات العامة السوري رقم 5 لعام 2014 المعدلة بالمادة رقم /1/ من القانون رقم /8/ لعام 2016م.

وتأخذ بهذا النظام أغلبية الدول الأوروبية واليابان والدول العربية، وتعدّ الوظيفة العامة بموجب هذا النظام سلكاً أو مهنة وقد تستغرق كل حياة الموظف، ومن أهم ميزات هذا النظام أنه يؤلف كياناً قائماً بذاته يخضع لقانون خاص يختلف عن قانون العمل ويحقق هذا النظام للموظفين الاستقرار في العمل، حيث ورغم تمتع الموظف العام كباقي المواطنين بممارسة الحقوق والحريات السياسية إلا أن ذلك قد يصطدم بالعديد من الاعتبارات التي ترجع إلى طبيعة علاقة الموظف بالإدارة (الحكومة) وما يقع على عاتقه من واجبات تفرضها عليه الرابطة الوظيفية كالحياة وطاعة الرؤساء والحفاظ على أسرار الوظيفة العامة ومبدأ ضمان السير المنتظم للمرافق العامة²³⁸.

إذن تكمن المشكلة بأنه كيف لنا أن نحفظ للموظف حريته في التمتع بالحقوق والحريات السياسية من جهة وأن نضمن حياد الإدارة وإبعادها عن التجاذبات السياسية من جهة أخرى.

كقاعدة عامة للموظف العام الحق في ممارسة الحقوق والحريات السياسية، ولكن يجوز للمشرع وضع بعض القيود على هذه الممارسة أو استثناء بعض فئات من الموظفين²³⁹.

وظهر مبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في بريطانيا نتيجةً للآثار السلبية التي نتجت عن تطبيق مبدأ الجمع حيث أن الحكومة كانت تضغط على أعضاء البرلمان (الموظفين منهم) للدفاع عن النهج السياسي الذي تنتهجه ومن وسائل الضغط التلويح بالفصل أو الوعد بالترقية، وخوفاً من تكرار هذا في فرنسا تبنى رجال الثورة الفرنسية في دستور عام 1791م مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية و الوظيفة العامة²⁴⁰، وبما أن الوظيفة العامة تشكل مهنة بينما العمل البرلماني لا يشكل مهنة بل عمل مؤقت وبما أن هذين

²³⁸ د. جعفر، أشرف محمد أنس. (2009). التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر، ص: 29.

²³⁹ يستطيع الموظف العام مثل باقي الموظفين التعبير عن الآراء السياسية والانضمام للأحزاب السياسية بشرط عدم الإعلان صراحة عن هذه الآراء أو الدعاية لها في أماكن وأوقات العمل وبشرط عم إفشاء الأسرار التي آلت إليه بسبب وظيفته، للمزيد يراجع: د. حنفي، عبد الله. (2007). أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 20 حتى 32.

²⁴⁰ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 51.

العملان يتعارضان مع بعضهما البعض فالحل هو تطبيق نظام الإعارة أي الجمع مع التفرغ، حيث تبقى الرابطة الوظيفية قائمة ولكن يتفرغ الموظف للعمل البرلماني.

أما في فرنسا فتخضع إعارة الموظف العام في قانون الوظيفة العامة للسلطة التقديرية للإدارة، إلا أن الإعارة لممارسة العضوية في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ تكون بقوة القانون وفقاً لنص المادة 4 من مرسوم 1959/2/14²⁴¹ حيث يُمنع الجمع بين النيابة البرلمانية والوظيفة العامة و ذلك لسد الأبواب بوجه الحكومة فيما لو حاولت التأثير بشكل سلبي على أعمال البرلمان²⁴²، ولضمان استقلال البرلمان من جهة، وضمان سير عمل الإدارة بشكل جيد من جهة أخرى، فهناك مقولة شهيرة لأحد الفقهاء الفرنسيين مفادها (لا توجد سياسة جيدة بدون إدارة جيدة ولا توجد إدارة جيدة بدون حياد سياسي) إذ يعتبر الحياد من المبادئ الأساسية في مجال الوظيفة العامة.

في سورية نصت المادة /118/ من قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014م على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس الإدارة أو أي وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشارك باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية".

كما نصت المادة /119/ من قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014م على أنه:

"تُعد مدة عضوية مجلس الشعب بالنسبة للعاملين في الدولة والجهات التابعة لها خدمة فعلية شريطة أن يؤديوا عنها العائدات التقاعدية وفقاً للقانون وتدخل هذه المدة في حساب الأقدمية والترفع ويعتبر عضو مجلس الشعب في هذه الحالة بحكم الموظف الموضوع خارج الملاك مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله".

²⁴¹ الجدير بالذكر أن إعارة الموظف العام لممارسة العضوية في البرلمان تكون بقوة القانون بينما تخضع الإعارة لممارسة العضوية في المجالس المحلية للسلطة التقديرية للإدارة، فللإدارة السلطة التقديرية في إجابة الموظف في تطبيق نظام الإعارة أو عدم إجابة الموظف. ²⁴² ديفرجيه، م. (1992). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، ط: 2، بيروت: لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص: 152.

ونستنتج مما سبق أن المشرع السوري لم يسمح بالجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظيفة العامة وأجبر الموظف على التفرغ للعمل البرلماني.

إذاً سلك المشرع في كل من فرنسا وسورية المسلك نفسه في منع الموظف من الجمع بين الوظيفة والعضوية البرلمانية واعتبار الموظف في وضع الإعارة.

3- التعارض وحق الوزراء في دخول البرلمان:

وفقاً للفلسفة التي يقوم عليها النظام البرلماني يكون من حق الوزراء حضور جلسات البرلمان، والجدير بالذكر أن النظام السياسي الإنجليزي قد أعطى للوزراء من أعضاء مجلس العموم حق الدخول إلى مجلس العموم فقط، أي أن الوزير لا يستطيع أن يحضر أو يتكلم إلا في المجلس الذي هو عضو فيه، فإذا كان أحد الوزراء عضواً في مجلس اللوردات فليس له أن يحضر جلسات مجلس العموم ولا يشترك في مناقشته ويمثل وزارته في هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يُختار من بين أعضاء المجلس²⁴³.

أما في فرنسا فإنه يوجد فرق جوهري بين عدم الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية وبين حق الوزراء في دخول البرلمان وحضور جلساته، إذ إنَّ غالباً ما يقترن مبدأ حظر الجمع مع غيبة هذا الحق، جاء هذا الارتباط في دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا في المادة /160/ منه: "لا يجوز دعوة حكومة المديرين أو أحد أعضائها لا بواسطة مجلس الخمسمئة ولا بواسطة مجلس القدامى" إلا أن الدستور الفرنسي لعام 1958م انتهج منهجاً مغايراً لذلك إذ أنه خرج على قاعدة ارتباط الجمع العضوي بين السلطتين بحق الوزراء في دخول البرلمان، حيث أعطى لجميع الوزراء الحق بدخول البرلمان بصفتهم الوزارية.

²⁴³ د. التركاوي، سامر. (2014). دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق: سورية، ص: 364، نقلاً عن د. رأفت، وحيد و د. إبراهيم، وايت. (1937). القانون الدستوري، ط: 1، القاهرة: مصر، المطبعة العصرية، ص: 479.

أما في سورية فإن جميع أنظمة الحكم الدستورية أخذت بالمبدأ الذي يسمح لأعضاء الحكومة الحق في حضور جلسات البرلمان والتكلم فيه حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، ويتحول هذا الحق إلى واجب في حالتي السؤال والاستجواب اللتين تمارسهما السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية²⁴⁴.

الفرع الثاني

الاتجاهات الفقهية والتطبيقية لمسألة الجمع بين عضوية السلطتين

يقوم النظام البرلماني على فكرة الفصل النسبي بين السلطات، أي أن العلاقة بين السلطات هي علاقة تعاون وذلك محل اتفاق في الفقه الدستوري، إلا أن الخلاف المحتدم بين فقهاء القانون الدستوري هو حول مسألة الجمع، وفكرة الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر مرتبط إلى حد بعيد بالنظام البرلماني. وبناءً عليه سندرس الاتجاهات الفقهية التي تناولت مسألة الجمع ومن ثم موقف الأنظمة السياسية من مسألة الجمع.

أولاً: الاتجاهات الفقهية حول جواز الجمع بين السلطتين:

تتمحور الاتجاهات الفقهية بشأن جواز الجمع بين عضوية السلطتين التنفيذية والتشريعية حول اتجاهين رئيسيين يمكن إجمالهما بالآتي:

الاتجاه الأول: الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة من مستلزمات علاقة التعاون التي تربط السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية، بل أنّ الجمع من شأنه إنشاء علاقة وثيقة بين السلطتين، فالوزراء الأعضاء في البرلمان يحق لهم دخول جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشة الآراء في المسائل المطروحة للمناقشة، ويستند مؤيدو هذا الاتجاه إلى عدة أسانيد وهي:

²⁴⁴ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 378.

1- إباحة الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري هو نتيجة منطقية وطبيعية لفكرة التعاون بين السلطتين التي تأسس عليها النظام البرلماني²⁴⁵.

2- النظام السياسي الإنجليزي أباح الجمع بل وحظر على الوزير التحدث أمام البرلمان إلا إذا كان عضواً فيه.

3- الجمع ليس من مستلزمات التعاون بين السلطتين فقط بل من ضرورات النظام البرلماني، وذلك لأن الوزير لما كان وصل إلى منصبه لولا ثقة البرلمان فيه تطبيقاً لسياسة الأغلبية البرلمانية²⁴⁶.

4- حظر الجمع يحول دون اكتساب الوزراء الخبرة السياسية التي تكسبها عضوية البرلمان²⁴⁷، كما أن العضوية البرلمانية تكسب البرلماني الخبرة السياسية اللازمة لجعل الشخص أهلاً لتقلد المنصب الوزاري.

الاتجاه الثاني: الجمع ليس من مستلزمات التعاون بين السلطتين:

يقف أنصار هذا الاتجاه ضد الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري ولا يعدّون الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد احتدم الخلاف في الفقه الفرنسي حول مسألة الجمع منذ عام 1925م حيث بدأت تظهر فكرة حظر الجمع وعادت بقوة في ظل دستور الجمهورية الرابعة، وكثرت الاقتراحات داخل البرلمان التي تتادي بضرورة حظر الجمع وإجراء تعديل دستوري يتضمن هذا الحظر، واعتبار عضو البرلمان الذي تم اختياره للوزارة مستقياً من البرلمان بقوة القانون، وهذه الاقتراحات صحيحة أنها لم تلق النجاح في حينها إلا أن صداها تردد لدى واضعي

²⁴⁵ د. إسكندر، ملاك راجي. (2002). المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، أسيوط: مصر، ص: 104.

²⁴⁶ يرى هوريو أن رئيس الدولة ليس ملزماً نظرياً باختيار الوزراء من بين الأغلبية البرلمانية أو أعضاء البرلمان، إلا أنه عملياً يتعين عليه أن يقوم بهذا الاختيار لضمان ثقة البرلمان، يراجع في هذا الشأن:

Hauriou, A. (1975). Droit constitutionnel et Institution politiques, Paris: France , p: 362

²⁴⁷ هذا كان رأي عضو لجنة الدستور الفرنسي لعام 1958م A-Siegfried، يراجع: د. علي، سامح. (2016). النظام السياسي المختلط، ط: 1، المنصورة: مصر، دار الفكر والقانون، ص: 273.

مشروع دستور الجمهورية الخامسة²⁴⁸، الذين نجحوا بعد دفاع مستميت بإصدار الدستور الجديد متضمناً هذا الحظر، ويستند أصحاب اتجاه حظر الجمع على الأسانيد التالية:

- 1- منافاة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة لمبدأ الفصل بين السلطات: من شأن السماح للنائب أن يكون وزيراً ونائباً بنفس الوقت انحسار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعدّ الضامن الأساسي للحريات العامة.
 - 2- تعارض فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة مع الدور الرقابي للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية: تحقيق التوازن المنشود بين السلطتين يعني وجود سلطة قادرة على أن تحدّ السلطة الأخرى، والسماح بالجمع يعني شل قدرة البرلمان على رقابة الحكومة، فكيف يمكن للوزير أن يكون الرقيب والمراقب بنفس الوقت؟ ولا بدّ من الإشارة إلى أن اشتراك كل من الفقه الفرنسي والفقه العربي في الأسباب التي تبرر حظر الجمع لا يعني عدم وجود أسباب خاصة في البلدان التي نشأ فيها كلا الفقهين دفعت إلى تبني حظر الجمع، ولنبدأ بالفقه الفرنسي.
- ويمكن تلخيص الأسباب التي دفعت الفقه الفرنسي إلى تبني حظر الجمع بما يلي:

أ- **عدم الاستقرار الوزاري**: عانت فرنسا قبيل دستور عام 1958م من عدم الاستقرار الوزاري وذلك نتيجة تنافس نواب البرلمان على الفوز بالمناصب الوزارية فكانت العضوية البرلمانية جسر الوصول إلى الوزارة وبالتالي باتت العضوية البرلمانية وسيلة وليست غاية، ولكي ينال نواب البرلمان الوزارة كان لا بدّ من افتعال الأزمات البرلمانية.

ب- **تقوية الحكومة وتقوية سلطات رئيس الدولة والوزير الأول تجاه الوزراء**: كان لدى شارل ديغول رغبة في تقوية الحكومة وذلك لأن التضامن الحزبي كان يتغلب دائماً على التضامن الحكومي، أي أن الوزراء البرلمانيين كانوا متأكدين من استمرار مهنتهم السياسية إذا ما أسقطت الحكومة فلم يكن عندهم الاهتمام ببقاء الحكومة، ولم يكن هناك مانع لديهم من إسقاط الحكومة في حال رغبت الأحزاب التي ينتمون إليها ذلك، وبالفعل

²⁴⁸ للمزيد حول هذه الاقتراحات يراجع: د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 14، ود. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 392.

كان لديغول ما أراه حيث استطاع جعل أعضاء الحكومة غير البرلمانين أكثر خضوعاً له وأكثر التزاماً بأوامره ولم يعد بإمكانهم الاستناد على البرلمان ضده²⁴⁹.

أما الأسباب التي دفعت الفقه العربي إلى المطالبة بتبني حظر الجمع فيمكن إجمالها بما يلي:

استند الفقه في الدول العربية بدايةً إلى ذات الأسباب والمبررات التي حملت الفقه الفرنسي لتبني حظر الجمع إلا أنه هناك أسباب جوهرية خاصة دفعت للمناداة بتبني هذه الفكرة، وهي:

أ- عضوية البرلمان مجرد معبر إلى المنصب الوزاري: يرى جانب من الفقه العربي²⁵⁰ أن عضوية البرلمان أصبحت مجرد معبر إلى المنصب الوزاري الذي يعد طموح أغلب السياسيين، وأن العمل البرلماني في كثير من الأحيان هو مجرد مظاهرة سياسية بين أنصار الحكومة ومعارضيهما وأن القرارات الهامة تتخذ خارج البرلمان في الاجتماعات الحزبية المغلقة، والحل كما يراه ذلك الجانب أن تتشكل الحكومات من رجال الصف الثاني في التنظيمات الحزبية وأن تتفرغ القيادات السياسية للعمل السياسي داخل أو خارج البرلمان وهذا اتجاه بدأ يظهر في بعض الدول.

ب- تبني بعض الدول العربية للنظام شبه الرئاسي: تأخذ العديد من الدول العربية بنظام الجمع، على الرغم من أنها تأخذ بالنظام شبه الرئاسي حيث ينسجم رأي بعض باحثي الفكر الدستوري²⁵¹ في سورية مع مقتضيات معالجة المادة /126/ من الدستور السوري التي تبيح الجمع على اعتبار أن المظاهر الرئاسية في نظام الحكم الذي جاء به هذا الدستور غالبية على المظاهر البرلمانية، والرأي متفق في النظام الرئاسي على حظر الجمع.

²⁴⁹ د. نصر، ماهر جبر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص: 187.

²⁵⁰ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 266.

²⁵¹ د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 980.

ويرى جانب آخر أن السبب من وراء تبني عدد كبير من الدول العربية لقاعدة الجمع على اختلاف نظمها السياسية هو الرغبة في إقامة نوع من الاندماج والتوحد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية²⁵².

ج- تحرر الوزير من ضغوط الناخبين وتفرغه لنشاطه الوزاري: يضع الوزير المتفرغ لوزارته المصلحة العليا نصب عينيه وبذلك يبتعد عن تغليب مصالح الناخبين الذين انتخبوه فيما لو كان يجمع بين وزارته عضويته في البرلمان، وذلك لأن الوزير غير المتفرغ سيسعى جاهداً لمراعاة مصالح الناخبين الذين انتخبوه لضمان إعادة انتخابه مرة أخرى، وسيبقى حريصاً على ذلك طالما ظل البرلمان جسر الوصول إلى الوزارة²⁵³.

د- تعاضد دور السلطة التنفيذية: يجمع الفقه الدستوري على حقيقة واضحة ألا وهي تعاضد دور السلطة التنفيذية في العصر الحديث في جميع الأنظمة السياسية، وأن علاقة التوازن والمساواة بين السلطتين أصبحت درياً من دروب الخيال، فإذا كانت فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة تجد ما يبررها في تحقيق التعاون بين السلطتين، وتسمح للوزير بالاتصال بالبرلمان ولجانه للاستفادة منه في أمور فنية قد يتعذر على أعضاء البرلمان معرفتها فإن تعاضد دور السلطة التنفيذية وخصوصاً في المجال التشريعي قد أفرغ مبررات فكرة الجمع من مضمونها، فقد أصبح العمل التشريعي في قبضة للسلطة التنفيذية، وتراجع دور البرلمان إلى حد كبير في صميم عمله الأصلي وهو التشريع، ليقصر على إقرار المشروعات التي تضعها الحكومة²⁵⁴.

هـ- كافة الأنظمة السياسية تقوم على فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: إن القول بارتباط فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة بالنظام البرلماني بحجة أن هذا النظام يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قول مشكوك في صحته، لأن سائر الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر أصبحت تقوم على فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى النظام الرئاسي الذي تأسس نظرياً على فكرة الفصل

²⁵² للمزيد يراجع: د. حنفي، عبد الله، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سبق ذكره، ص: 210-211.

²⁵³ د. شرجي، جميلة مسلم. (2003). الاتحاد الفيدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر، ص: 422.

²⁵⁴ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 400.

الشديد بين السلطات توجد بين سلطاته علاقات وثيقة وهذه العلاقات تكون تحت مبدأ المراقبة والتوازن إلا أن علاقات التعاون هذه بقيت ضمن حدود مبدأ الفصل بين السلطات.

و- منع الجمع لا يحول دون تحقيق رغبة البرلمانين في الوزارة: يعدّ بلوغ الوزارة طموحاً مشروعاً لأي برلماني لذلك يمكن الإبقاء على التقليد القاضي باختيار الوزارة من بين أعضاء البرلمان والنص على أساليب لإنهاء الجمع²⁵⁵.

ثانياً: موقف الأنظمة السياسية من قاعدة الجمع:

تباينت الأنظمة السياسية لاسيّما النظامين الأساسيين محل دراستنا بهذا البحث (النظام الرئاسي و النظام البرلماني) في اعتناقها لجواز فكرة الجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما وقفت الدساتير المعتبرة لتلك الأنظمة مواقف متباينة من تلك الفكرة، فبعضها أباحت الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري ، في حين حظر بعضها الآخر هذا الجمع، إلى جانب تباينها في تنظيم مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة الحكومية فقد أخذ النظام الرئاسي المتمثل في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بفكرة الاستقلال العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (طبقاً للمفهوم السابق ذكره) إذ نص الدستور الأمريكي صراحة على ضرورة الفصل العضوي بينهما كقاعدة عامة.

إلا أن الدستور الأمريكي ذاته قد تضمن استثناءً من هذه القاعدة حينما نص على رئاسة نائب الرئيس الأمريكي لمجلس الشيوخ.

أما الدساتير البرلمانية فإنها اتخذت مواقف متباينة من فكرة الجمع، فتبنّت بعض هذه الدساتير فكرة جواز الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية في حين حظرت دساتير أخرى الجمع، وهو ما سنبحث به فيما يلي:

²⁵⁵ لزرق، رشيد. التنافي بين صفة النيابة والوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، الحوار المتمدن، 15، نيسان، 2022،

الرابط: https://www.ahewar.org/m.asp?i=3683#google_vignette

1- الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي في مفهومه النظري على مبدأ الفصل بين السلطات، و الذي بمقتضاه يكون هناك فصل عضوي بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويعتبر النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية - كما سبق ذكره بالفصل الأول - هو النموذج التقليدي لهذا النظام، وإذا ما نظرنا إلى نصوص الدستور الأمريكي نجد أنها تعبّر بوضوح عن الفصل الشديد بين السلطات، حيث تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي في فقرتها الأولى "جميع السلطات التشريعية المبينة في هذا الدستور تُحوّل لكونجرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب"، إلا أن هذا لا يعني أبداً اقتصار عمل الكونجرس على الأمور والمسائل ذات الطبيعة التشريعية، وذلك لأن نصوص الدستور الأخرى قد خولت الكونجرس ممثلاً في مجلس الشيوخ بممارسة بعض الاختصاصات الأخرى ذات الطبيعة التنفيذية والتي تدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية وذلك تطبيقاً لفكرة التوازن وتبادل المراقبة²⁵⁶، كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية على أن السلطة التنفيذية يتولاها رئيس الدولة، كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة على أن تُخول السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى محكمة عليا واحدة وإلى عدد من المحاكم الأقل درجة التي تم إنشاؤها بناءً على قوانين صادرة من الكونجرس. وإذا كانت نصوص الدستور الأمريكي توحى بالفصل الشديد بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي لتلك النصوص أكد استحالة تطبيق فكرة الفصل الشديد بين السلطات، والدستور اتخذ موقفاً مرناً بالنسبة للفصل الوظيفي بين وظائف السلطات الثلاث وخاصةً فيما يتعلق بالوظيفتين التشريعية والتنفيذية²⁵⁷، وفي الواقع أعطى الدستور الأمريكي للرئيس اختصاصات تشريعية إلى جانب رئاسته للسلطة التنفيذية، فإلى جانب السلطات الدستورية المقررة للرئيس الأمريكي في المجال التشريعي والتي تتمثل في الموافقة والاعتراض على مشروعات القوانين، والسلطات التشريعية الواسعة المخولة له في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية - والتي أدت في التطبيق إلى انتشار ظاهرة التفويض التشريعي على الرغم من منافاة ذلك لطبيعة النظام ذاته - فقد أنشأ الرؤساء لأنفسهم حقاً عرفياً في اقتراح

²⁵⁶ د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق

ذكره، ص: 408.

²⁵⁷ د. الصباحي، يحيى السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 259.

القوانين وفي إصدار اللوائح، وفي حقيقة الأمر إن السلطات التشريعية الواسعة المقررة للرئيس الأمريكي جعلت من فكرة الفصل الشديد بين السلطات التي يعتقها الدستور أمراً مستحيلاً، إذ أكد الواقع تبني النظام السياسي الأمريكي فكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية²⁵⁸.

وإذا كان التطبيق العملي للدستور الأمريكي قد أخذ بفكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين فإن هذا الدستور سار في اتجاه مناهض لفكرة الازدواج العضوي حيث أكدت نصوصه وأيدها كذلك التطبيق العملي ضرورة الفصل العضوي بين السلطات وخاصةً فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فقد نصت الفقرة السادسة من المادة الأولى على أنه "لا يجوز لأي شخص يشغل منصباً في الولايات المتحدة الأمريكية أن يكون عضواً لأي من مجلسي الكونجرس أثناء شغله للموظيفة" وكلمة "وظيفة" تشمل الوظائف التنفيذية والمناصب القضائية ابتداءً برئيس الدولة والوزراء وسائر الوظائف التنفيذية الأخرى.

ومن نص الفقرة السابقة يتضح لنا أنه لا يجوز لأحد أعضاء السلطة التنفيذية أن يجمع بين وظيفته التنفيذية وعضوية الكونجرس، أي أن الدستور حظر الجمع، ولعل السبب الرئيسي وراء ذلك الحظر يكمن في حماية الحقوق والحريات الفردية وللحيلولة دون الاستبداد ولتحقيق أهداف مبدأ الفصل بين السلطات التي نادى بها مونتسكيو، ولتعارض الازدواج العضوي مع دعائم النظام الرئاسي الذي يعتنقه الدستور الأمريكي، وعلى الرغم من هجر الدستور الأمريكي لفكرة الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كقاعدة عامة²⁵⁹، إلا أن الدستور تضمن استثناءً من هذه القاعدة حيث نص في الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن "يتولى نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ" وسنستعرض فيما يلي أسباب تبني الدستور الأمريكي لفكرة حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، ومن ثم الاستثناء الوارد في الدستور الأمريكي بخصوص الازدواج العضوي.

²⁵⁸ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 274.

²⁵⁹ Smith, S., Roberts, J., & Wielen. (2011). The American Congress, 7thEd, New York: USA, Cambridge University Press, p: 59.

أ- أسباب تبني الدستور الأمريكي لفكرة حظر الجمع بين العضوية النيابية والمنصب الوزاري:

يوجد عدة أسباب أدت إلى هجر الدستور الأمريكي لفكرة جواز الجمع بين العضوية النيابية والمنصب الوزاري ومن هذه الأسباب:

- تعارض فكرة الازدواج العضوي مع أسس النظام الرئاسي: يتأسس النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا يعني أن لكل سلطة وظيفة معينة تمارسها بقدر من الاستقلال عن السلطات الأخرى مما يضعها على قدم المساواة مع السلطات الأخرى، حيث ذكرنا سابقاً أن هذا المبدأ يقوم على دعامتين أساسيتين هما:

■ **الاستقلال العضوي:** بحيث يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية استقلالها التام في مجال علاقتها بالسلطات الأخرى، وتتجسد مظاهر هذا الاستقلال بين السلطات في قيام كل سلطة باختيار أعضائها بحرية دون تدخل من جانب السلطات الأخرى، وضرورة تفرغ كل عضو من أعضاء هذه السلطات لممارسة الوظيفة التي يقوم بها، ومن ثم تصبح فكرة الجمع بين عضوية أكثر من سلطة من الأمور المخالفة لذلك المبدأ.

■ **التخصص الوظيفي:** بحيث تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة وظيفة معينة دون التدخل باختصاص السلطة الأخرى، فكيف يمكن لشخص ممارسة وظيفتين مختلفتين في نفس الوقت؟ إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يتأسس على هاتين الدعامتين فالازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يفرغ هاتين الدعامتين من كل معنى ومضمون.

- تعارض الجمع مع دور الوزراء في النظام الرئاسي: تعد فردية أو أحادية السلطة التنفيذية - على النحو السابق بيانه في الفصل الأول - من أهم خصائص النظام الرئاسي، وهذا يعني أن رئيس الدولة هو المنوط به ممارسة الجانب الفعلي للسلطة التنفيذية، لذلك يعدّ الوزراء في هذا النظام بمثابة معاونين للرئيس في ممارسة هذه السلطة، فله الحرية الكاملة في اختيارهم وإقالتهم ويمارس عليهم السلطة الرئاسية بمفهومها السائد في القانون الإداري.

كما أسلفنا بالذكر أنه لا يحق للوزراء حضور جلسات الكونجرس بصفتهم الوزارية أو الاشتراك في المناقشات البرلمانية ولهم ذلك كزائرين شأنهم في ذلك شأن المواطنين دون أن يكون لهم أدنى مشاركة في العملية التشريعية²⁶⁰.

وإذا كان هذا هو الدور الذي يلعبه الوزراء في النظام الرئاسي فلا مجال للحديث عن فكرة جواز الجمع وذلك لتعارض هذا الجمع مع حقيقة دور الوزراء أو سكرتيري الدولة كما يُطلق عليهم في هذا النظام، إلى جانب منافاة الجمع للسلطة الرئاسية المقررة لرئيس الدولة، حيث تؤدي فكرة السماح للوزير بالعضوية البرلمانية داخل الكونجرس إلى حدوث اضطراب وخلل في طبيعة العلاقة بين السلطتين، لأن الوزير سيصل إلى العضوية البرلمانية عن طريق الإرادة الشعبية وبذلك سيكون في مركز المنافس للرئيس.

وخلاصة القول: إنَّ فكرة حظر الجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الأمريكي فرضتها نصوص الدستور إلى جانب طبيعة العلاقة التي يفرضها النظام الرئاسي بين السلطتين بما يقتضي حماية هاتين السلطتين، وعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي لم ينص على أوجه الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كذلك المنصوص عليها في دساتير الدول البرلمانية كالمسؤولية الوزارية وحل البرلمان، إلا أن الدستور الأمريكي يتضمن وسائل للرقابة بين السلطتين قد تفوق من حيث تأثيرها الوسائل التقليدية في الدساتير البرلمانية، حيث يملك الكونجرس سلطة رقابية ذات أثر فعال في مجال علاقته بالسلطة التنفيذية والتي تتمثل في سلطة التحقيق والمراقبة المقررة للجان البرلمانية، إلى جانب سلطة محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حالة ارتكابهم جرائم معينة منصوص عليها في الدستور والتي قد تنتهي بعزل العضو التنفيذي الذي يثبت في حقه ارتكاب إحدى هذه الجرائم²⁶¹.

²⁶⁰ د. شيجا، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص: 308-309.

²⁶¹ تقضي الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي بأن يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم.

ب- الاستثناء الوارد في الدستور الأمريكي بخصوص الازدواج العضوي:

حظر الدستور الأمريكي بنص صريح في الفقرة السادسة من المادة الأولى الازدواج العضوي الذي يتضمن الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية، إلا أن الدستور الأمريكي اعتنق هذه الفكرة كقاعدة عامة مع وجود استثناء نص عليه في الفقرة الثالثة من المادة الأولى "يتولى نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ"، وأحاط الدستور الأمريكي هذا الاستثناء بالعديد من الضمانات التي وقفت حائلاً دون تحقيق فكرة الازدواج العضوي، ومن هذه الضمانات:

- حرص الدستور الأمريكي على عدم إسناد ممارسة أية وظيفة تنفيذية بالمعنى المتعارف عليه لنائب الرئيس وذلك خشية أن يمارس نفس الشخص الوظائف التشريعية والتنفيذية في نفس الوقت²⁶²، كل ما هنالك أن الدستور قد سمح لنائب الرئيس في الحلول محل الرئيس الأمريكي في حالة الوفاة والاستقالة أو عجز الرئيس مع اشتراكه في إعلان قيام حالة عجز الرئيس²⁶³.

- نص البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور بأن "مجلس الشيوخ يختار مسؤوليه الآخرين كما يختار رئيساً مؤقتاً في غياب نائب الرئيس أو عند توليه مهام رئيس الولايات المتحدة" أي أن هذه المادة نصت على ضرورة وجود رئيس احتياطي لمجلس الشيوخ يحل محل نائب الرئيس في رئاسة هذا المجلس عند حلوله محل الرئيس الأمريكي لأي سبب من الأسباب السابق ذكرها، ولعل هذا المسلك الذي انتهجه الدستور الأمريكي كان بهدف الحيلولة دون تحقيق فكرة الجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة مجلس الشيوخ.

- لم يعطِ الدستور الأمريكي لنائب الرئيس في حالة رئاسته لمجلس الشيوخ الحق في التصويت داخل المجلس كسائر الأعضاء (وذلك على الرغم من كونه رئيساً له) إلا في حالة واحدة فقط وهي حالة تساوي الأصوات

²⁶² د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 475-476.

²⁶³ يقضي البند السادس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي بأنه في حال عزل الرئيس أو وفاته أو استقالته أو عجزه عن القيام بسلطات ومهام المنصب المذكور، يؤول المنصب المذكور إلى نائب الرئيس، ويمكن للكونجرس أن يحدد بقانون أحكام تلك الحالات، معلناً من هو المسؤول الذي يتولى مهام الرئاسة ويبقى مثل ذلك المسؤول قائماً بمهام الرئاسة إلى أن يزول العجز أو ينتخب رئيس آخر.

المؤيدة والمعارضة عند التصويت على موضوع من موضوعات المطروحة على المجلس، وذلك لترجيح أحد الجانبين، ونائب الرئيس على الرغم من رئاسته لمجلس الشيوخ فإنه لا يعتبر عضواً فيه، وهو لا يمثل أي ولاية من الولايات، حيث نص البند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور على أن "نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيس لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات" حيث يتألف مجلس الشيوخ من 100 عضو وهو عدد زوجي وهذا يفرض على المجلس وجود رجل يحسم التصويت في حال وقوع التعادل.

- جرى العمل على أن يتغيب نائب الرئيس عن حضور اجتماعات غالبية جلسات مجلس الشيوخ ومن ثم فإن الرئيس الاحتياطي المختار من قبل المجلس هو الذي يتولى في الغالب رئاسة المجلس.

- عدم ممارسة نائب الرئيس لأي سلطة فعلية عند رئاسته لمجلس الشيوخ، إذ يقتصر دوره كرئيس لمجلس الشيوخ على الدور الإشرافي فقط والذي يتمثل في حضور جلسات المجلس، وإعطاء الكلمة للأعضاء، وطرح الموضوعات للتصويت وإحالة اقتراحات الأعضاء إلى لجان المجلس ومن ثم فهو لا يمارس الوظيفة التشريعية كبقية الأعضاء²⁶⁴.

- جرى العرف داخل مجلس الشيوخ على عدم اشتراك نائب الرئيس باعتباره رئيساً لمجلس الشيوخ في عضوية لجانها، ومن الأمور المسلم بها في الفقه الدستوري مدى أهمية هذه اللجان حيث تتم خلالها سائر أعمال المجلس، كما تُتخذ القرارات في حقيقتها داخل اجتماعات هذه اللجان²⁶⁵.

مما تقدم يمكننا أن نلاحظ أن هذه الضمانات والقيود المفروضة على نائب الرئيس لم تُلطف من حدة الاستثناء ولم تحل دون اعتبار هذا النص بمثابة جمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وحيث فيما يتعلق بعدم إسناد ممارسة أية وظيفة تنفيذية لنائب الرئيس، فإن هذا الأمر يعدّ منافياً للواقع، فلا يمكن إنكار الدور التنفيذي لنائب الرئيس وهو يعتبر الرجل التنفيذي الثاني في الولايات المتحدة الأمريكية، ويوماً بعد يوم تزداد أهمية هذا المنصب ليصبح مركزاً متميزاً بسلطة جديرة بالاعتبار بعد أن كان منصباً مبهماً،

²⁶⁴ د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 478.

²⁶⁵ د. الصباحي، يحيى السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 266.

فالسطة التي أعطيت لنائب الرئيس Richard Cheney في إدارة الرئيس جورج بوش الابن بدءاً من الدعوة للحرب على العراق عام 2003م والعمل على صياغة تخفيضات ضريبية عامي 2001م و 2003م دليل على حجم السلطات التي يملكها نائب الرئيس²⁶⁶، هذا إلى جانب إمكانية قيام الرئيس الأمريكي بتفويض نائبه في ممارسة بعض الاختصاصات فليس هناك مانع دستوري يحول دون التفويض، وإن كان هناك من يرى أن مثل هذا التفويض يعد من الأمور نادرة الحدوث في الواقع السياسي الأمريكي الأمر الذي يقلل من إمكانية ممارسة نائب الرئيس للسلطة التنفيذية عن طريق التفويض.

وفيما يتعلق بتغيب نائب الرئيس عن حضور اجتماعات مجلس الشيوخ فإن هذه الضمانة تتنافى مع الحكمة من النص الدستوري الذي أباح لنائب الرئيس الجمع بين منصبه ورئاسة مجلس الشيوخ والتي تتمثل في اعتباره همزة الوصل بين البرلمان والرئيس الأمريكي، كما أنها تدعم فكرة الفصل العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحمل في معناها بطريقة ضمنية قيام نائب الرئيس بمعاونة الرئيس الأمريكي في إدارة الجهاز التنفيذي الضخم الموجود في الولايات المتحدة.

أما فيما يتعلق بالدور الإشرافي لنائب الرئيس على مجلس الشيوخ، فإن هذا الدور يتطلب قدرات خاصة وشخصية لإمكانية تحقيق السيطرة على الأعضاء داخل المجلس، هذا إلى جانب اعتبار الدور الإشرافي من صميم العمل التشريعي، وقد علق Roger Sherman في المؤتمر الدستوري لعام 1787م "بأنه لو لم يكن نائب الرئيس رئيساً لمجلس الشيوخ فإنه سيكون حتماً بلا عمل" وفي رأي قاله Joan Adams وهو أول نائب للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية "إن منصبه لا يقل عن رئيس للسلطة التشريعية، وهذا المنصب مواز تماماً لمنصب الرئيس، ومنفصل تماماً عن السلطة التنفيذية ومقتصر على السلطة التشريعية"²⁶⁷.

²⁶⁶ د. جديد، فادي محمد. (2015). الكونجرس الأمريكي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق:

سورية، ص: 205.

²⁶⁷ د. جديد، فادي محمد، الكونجرس الأمريكي، مرجع سبق ذكره، ص: 207.

أما عن عدم اشتراك نائب الرئيس في عضوية لجان الكونجرس فإن نائب الرئيس يُشرف على تشكيل هذه اللجان.

وفيما يتعلق بعدم إمكانية نائب الرئيس الإدلاء بصوته بخصوص الموضوعات والقضايا المطروحة على مجلس الشيوخ إلا في حالة تعادل الأصوات، فإن المشاهد عملاً أن استخدام نائب الرئيس لتلك السلطة يكون له في بعض الأحيان أهمية كبيرة جداً ويجب عدم التقليل من أهمية هذه المهمة، حيث تشير الدراسات إلى أن أول ممارسة لهذه السلطة كان من قبل نائب رئيس الولايات المتحدة Joan Adams في عهد جورج واشنطن حيث استخدم صوته في 29 مناسبة مختلفة²⁶⁸.

2- الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام البرلماني:

سبق وأن استعرضنا بشكل مفصل موضوع تميز النظام البرلماني بعدة خصائص عن باقي الأنظمة السياسية، وبيتنا أن من أهم هذه الخصائص قيامه على أساس فكرة التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تقف هاتين السلطتين على قدم المساواة، وكيف أن النظام البرلماني في مدلوله النظري لا يعرف رجحان إحدى السلطتين على الأخرى، هذا بالإضافة إلى الدور الفعال الذي تلعبه الوزارة في ممارسة شؤون الحكم في ظل هذا النظام، والدور الثانوي لرئيس الدولة وفقاً لهذا النظام بحيث لا يعدو عن كونه مجرد دور أدبي بالمقارنة بدور الوزارة، بصورة جعلت جوهر هذا النظام يكمن بوجود رئيس الدولة غير المسؤول عن أعماله ومجلس الوزراء المسؤول أمام البرلمان²⁶⁹، وهذا ما تم التعبير عنه بثنائية السلطة التنفيذية²⁷⁰.

²⁶⁸ د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 582.

²⁶⁹ Hellen, M., Thompson B. (2005), constitutional and Administrative, 8thEd, Oxford: UK, law Oxford University press, p: 203.

²⁷⁰ ثمة جانب من الفقه يعتقد أن مصطلح ثنائية السلطة التنفيذية لا يتلاءم مع النظام البرلماني كون الوزارة هي حجر الزاوية في هذا النظام وهي التي تمارس الاختصاصات الفعلية، بينما يكون لرئيس الدولة الدور الشرفي والأدبي فقط، ويمكن إدراك وجهة هذا الرأي بوضوح، فالثنائية تعني أن الرئيس على قدم المساواة مع الوزارة وهذا غير صحيح في النظام البرلماني، يراجع في ذلك، د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 133.

ويعتبر أنصار فكرة الجمع بين عضويتي السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني أن الجمع من أهم مظاهر التعاون بين السلطتين، ويُعد نوعاً من الرقابة تمارسه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية على اعتبار أن الجمع يعطي الوزراء الحق في حضور جلسات البرلمان ومراقبة تصرفاته والتأثير على اتجاهاته²⁷¹، وقد بلغت أهمية الجمع كمظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين إلى حد أن الفقه قد اعتاد على اعتبار الجمع من مستلزمات النظام البرلماني²⁷²، وغالباً ما تجد قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان مصدر تكوينها داخل الدستور إلا أنها قد تكون قاعدة عرفية كما هو الحال في بريطانيا، ولا بد لنا للوقوف على تاريخ وأسباب وحيثيات ظهور هذه القاعدة والأهداف التي تغيها واضعوها، من الرجوع حتماً إلى النظام السياسي الإنكليزي، لاسيما وأن بريطانيا ليست مهد النظام البرلماني فحسب بل وتعتبر كذلك مهد النظم النيابية كلها، ونظراً لارتباط تاريخ النظام البرلماني بتاريخ الوزارة وارتباط تطور هذا النظام بتطور نظام الوزارة.

وبالعودة إلى تاريخ المملكة المتحدة نرى أنها كانت تعتق لسنين عديدة نظام الملكية المطلقة التي يسيطر فيها الملك على كافة مقاليد الحكم، وأنه فيما بعد وكنتيجة للضغوطات التي تعرض لها الملك وتسهلاً لإدارة شؤون البلاد شكّل الملك عدة مجالس استشارية يساعده أعضاؤها في شؤون الحكم، ومن هذه المجالس ما سُمّي آنذاك بالمجلس الكبير والمجلس الخاص، فالمجلس الكبير كان يضم رجال الدين والنبلاء وممثلين عن المحليات والمقاطعات²⁷³، وعندما احتدم الخلاف بين رجال الدين و النبلاء وممثلي المحليات انقسم المجلس الكبير إلى مجلسين هما مجلس العموم الذي يضم ممثلي المحليات وأصبح يُشكل عن طريق الانتخاب العام ومجلس اللوردات الذي ضم النبلاء ورجال الدين وتكون عضويته - حسب ما أسلفنا ذكره - عن طريق الوراثة والتعيين، أما المجلس الخاص فقد ضم أعضاء كان يتم تعيينهم من قبل الملك، وهذا المجلس كان كبير الحجم مما دفع الملك إلى اختيار بعض كبار الإقطاعيين دون غيرهم ليكونوا وزراء مستشارين له يساعده في إدارة شؤون الدولة، ولما قوي مجلس

²⁷¹ د. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص: 705.

²⁷² د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 11.

²⁷³ د. الحلو، ماجد راغب. (2007). النظم السياسية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار الجامعة الجديدة، ص: 259.

العموم استطاع أن ينتزع لنفسه السلطة التشريعية من الملك فاضطر الملوك لمسايرة أعضاء مجلس العموم وأصبحوا يختارون وزراءهم من بين أعضاء هذا المجلس ولم يكتفِ أعضاء مجلس العموم بذلك بل أصرّوا على إمكانية محاسبة هؤلاء الوزراء فأصبحوا مسؤولين أمامهم وبذلك أصبح يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس العموم وفي البداية كان عضو البرلمان الذي يتم اختياره للوزارة في بريطانيا يستطيع الجمع بين المنصبين شريطة إعادة ترشيح نفسه وانتخابه للمرة الثانية، وبقيت عملية إعادة الانتخاب متبعة كطريقة للسماح للشخص بالجمع حتى عام 1926م حيث أصبح الجمع مباحاً دون اللجوء إلى هذه العملية (ويمكن اعتبار هذه الخطوة بمثابة الحصول على موافقة الشعب على الجمع) ولم يكتفِ مجلس العموم بأن تكون الوزارة من بين أعضائه إنما سعى من خلال الاتهام الجنائي إلى محاسبة الوزراء، وعندما وجد المجلس صعوبة المسؤولية الجنائية كوسيلة للرقابة قام باستبدالها بالمسؤولية السياسية، ويمكن القول بناءً على ذلك إن ظهور قاعدة الجمع في بريطانيا ليس سوى حيلة من الملوك بغية إرضاء مجلس العموم وقد استقرت هذه القاعدة عندما ظهرت الأحزاب السياسية وأصبح لزاماً على الحكومة أن تكون من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية²⁷⁴، أي أن الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد البرلمانية في مجلس العموم البريطاني هو الذي يدعو الملك إلى تشكيل الحكومة، ويقوم عندها زعيم الحزب الفائز في الانتخابات العامة باختيار زملائه في الوزارة من بين أعضاء حزبه في مجلس العموم، وبذلك فإنه يجوز لأعضاء الوزارة أن يحتفظوا بعضويتهم في مجلس العموم ويستمتروا في الوقت نفسه في أداء واجباتهم كأعضاء في الوزارة، ويترتب على ذلك أن أعضاء الحكومة هم في الواقع أعضاء في البرلمان، فإذا كانت الوزارة البريطانية تتكون تقريباً من 115/ عضو فإنه يحق طبقاً لقانون مجلس العموم لعام 1975م 95/1/ عضواً من هؤلاء أن يكونوا أعضاء في مجلس العموم مع الاحتفاظ بمناصبهم الوزارية، أما ما تبقى من هؤلاء الأعضاء فإنه يجوز لهم الجمع بين عضويتهم في الوزارة وعضويتهم في مجلس اللوردات وهذا دفع بعض فقهاء الإنجليز إلى القول بأن الوزارة ما هي إلا لجنة مختارة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية²⁷⁵، وترسخت هذه القاعدة وأصبحت مبدأً أساسياً وملحاً من ملامح النظام البرلماني التقليدي الذي وجد بها مظهراً من مظاهر

²⁷⁴ د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 256.

²⁷⁵ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 89.

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسيلة لتمكين الشعب من السيادة إذ إنّ البرلمان الذي يعبر عن الشعب يحرص على أن تكون له وزارة تنفذ سياسته و تحوز ثقته، وفيما بعد نالت رياح التغيير من هذه القاعدة فلم تعد كل الدول التي تتبنى النظام البرلماني تتبنى هذه القاعدة، فبعض الدول حظرت فكرة الجمع ودول أخرى حظرتها من خلال تجميد عضوية البرلماني المعين كوزير وأخيراً هناك دول أوجبت الجمع²⁷⁶.

²⁷⁶ أجازت بعض الدول الجمع ما بين الوزارة وعضوية البرلمان كال دستور الأردني لعام 1952م، وبعض الدول أوجبت الجمع كما هو الحال في بريطانيا علماً بأنها تأخذ بهذا الاتجاهين مبدأ تعزيز دور المواطن في إدارة الدولة.

المطلب الثاني

الاتجاهات الدستورية المقارنة حول الجمع بين عضوية السلطتين

سنستعرض فيما يلي كيفية تطبيق هذه القاعدة في كل من فرنسا وسورية، من خلال التاريخ الدستوري لهاتين الدولتين، حيث كنا قد رأينا في المطلب الأول كيف يتولد الجمع لنبحث في هذا المطلب كيفية إنجائه في الدول التي حظرت، وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين سنقوم من خلال (الفرع الأول) بدراسة التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في فرنسا، وسنبحث بواسطة (الفرع الثاني) في التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سورية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في فرنسا.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في سورية.

الفرع الأول

التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في فرنسا

اعتنق الدستور الفرنسي الحالي - على النحو المبين في الفصل الأول - النظام السياسي المختلط فأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي وبعض مظاهر النظام البرلماني، كما أخذ صراحة بقاعدة حظر الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية، وخلصت الدراسات الدستورية التي تناولت فكرة الجمع إلى أن قاعدة الجمع كانت متباعدة في دستور الجمهورية الثالثة والرابعة وأن حظر الجمع عبارة عن إنجاز تاريخي حققه دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م، وعلى الرغم من أن قاعدة حظر الجمع بين المنصبين البرلماني والوزاري يُحسب لدستور عام 1958م إلا أن فرنسا في الحقيقة عرفت حظر الجمع قبل هذا الدستور، وإذا أردنا فهم التشريع الحالي علينا البحث به في ضوء سياقه التاريخي، لذا سنتعرف أولاً على التشريع قبل دستور الجمهورية الخامسة، وثانياً سنلقي الضوء

على الأسباب الوجيهة لتبني دستور فرنسا الحالي لمبدأ الحظر وأخيراً سنتعرف على الأساليب المتبعة لإنهاء الجمع.

أولاً: قاعدة الجمع في الدساتير الفرنسية قبل دستور عام 1958م:

نصت المادة /16/ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عقب الثورة الفرنسية في شهر آب من عام 1789م على أنه: « كل مجتمع لا تتأمن فيه ضمانات الحقوق ولا مبدأ فصل السلطات لا دستور له » لذلك يمكن أن نلاحظ مدى تمسك الفرنسيين بمبدأ الفصل بين السلطات، فيما بعد صدر مرسوم 1789/7/11م ومرسوم 1790/1/10م وكلا المرسومين حظرا أن يكون ممثل الشعب عضواً في الحكومة وعلى هذا الأساس طُبق هذا المبدأ في أول دستور لفرنسا بتاريخ 1791/9/3م حيث تم منع الجمع بين الوزارة والنيابة وأكدت ملكية تموز²⁷⁷ هذا المبدأ بصورة غير مباشرة من خلال القانون الصادر في 1830/9/12م الذي أوجب انتخاب نائب جديد بدلاً من الذي تم تعيينه في الوزارة²⁷⁸.

إذاً أول دستور فرنسي وكذلك ملكية تموز، أخلصنا للمبادئ التي جاءت بها الثورة إذ إن حظر الجمع يعد تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وفي ظل دساتير الثورة كان الهدف من حظر تعيين ممثلي الشعب في وظائف وزارية إنقاذ السلطة التشريعية من نفوذ السلطة التنفيذية²⁷⁹.

اختفى حظر الجمع في الملكية والإمبراطورية إلا أن ملكية تموز وبموجب قانون سبتمبر عام 1830م كانت تُخضع البرلماني المعين في وظيفة عامة بمقابل - بما فيها وظيفة الوزير - لانتخاب جديد، ومع تطور النظام البرلماني وتأكيد الدور السياسي للوزير برز التعارض بين كل وظيفة عامة بمقابل ومهمة تمثيل الشعب باستثناء وظيفة الوزير ففي ظل الجمهورية الثانية التي استمرت تقريباً أربع سنوات ومئة يوم، حيث نصت المادة

²⁷⁷ حقبة ملكية دستورية ليبرالية في فرنسا تحت حكم لويس فيليب ابتداءً من ثورة تموز أو ما سُمي الأيام الثلاثة المجيدة عام 1830م وانتهاءً بثورة عام 1848م

²⁷⁸ صليبيا، أمين. مضى تعدل المادة 28 ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، جريدة الأخبار اللبنانية، 13/ حزيران

2022/، الرابط: <https://al-akhbar.com/Opinion/71746>

²⁷⁹ د. نصر، ماهر جبر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص: 95.

/28/ من دستور عام 1848م والمادة /85/ من قانون الانتخاب الصادر عام 1849م على أن الوزارة ليست كباقي وظائف الدولة إذ يمكن الجمع بين الوزارة والنيابة، إلا أن الدستور الصادر في ظل الإمبراطورية الثانية (1852-1875م) في المادة /44/ من دستور عام 1852م نصت على أن الوزراء لا يمكنهم أن يكونوا أعضاء في الهيئة التشريعية وفي الحقيقة منع الجمع كان في تلك الفترة لضمان سلطة الإمبراطورية على الحكومة ولم يكن الهدف ضمان استقلال البرلماني وبذلك ارتبط منع الجمع بالإمبراطورية الديكتاتورية، ومع قيام الإمبراطورية البرلمانية عاد الجمع وتؤكد في دستور عام 1870م²⁸⁰.

في ظل الجمهورية الثالثة تأكد مبدأ عدم الجمع بين الوظائف الحكومية والبرلمانية رغم بعض الاعتراضات عليه والتعارض بين الوظيفة البرلمانية والحكومية أيده بعض الفقهاء أمثال هوريو ورينيه كابيتان ويتسم دستور عام 1875م بأنه موجز جداً وأنه أقام برلمانية متوازنة، إلا أن التعارض الذي نتكلم عنه بين الوظائف البرلمانية والحكومية لم ينل من حق الوزراء كقاعدة عامة من دخول البرلمان والمشاركة في المناقشات البرلمانية حتى لو لم يكونوا أعضاء فيه، في حين أن الوضع في إنكلترا مهد النظام البرلماني خلاف ذلك إذ لا يسمح للوزراء غير الأعضاء من الدخول إلى البرلمان²⁸¹.

ومنذ عام 1925م احتدم الخلاف حول قاعدة الجمع و النقاشات كانت تدور حول إمكانية اعتبار الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من عدمه²⁸²، إلا أن هذه النقاشات لم تأتي بنتائج مثمرة حيث جاء دستور الجمهورية الرابعة عام 1946م ليبقي على حالة الجمع المعمول بها في ظل الجمهورية الثالثة، ولكن كلا الجمهوريتين الثالثة والرابعة اتبعتا النظام البرلماني فذلك كان سنداً وحجة قوية يستند إليه كل أنصار مبدأ الجمع، وفي ظل الجمهورية الرابعة تم تقديم أكثر من اقتراح للجمعية الوطنية للدول عن قاعدة الجمع ففي

²⁸⁰ د. نصر، ماهر جبر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص: 96.

²⁸¹ د. إمام علي، نصر إسلام. (2010). الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر، ص: 150.

²⁸² د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 405.

عام 1950م قدّم Noel إلى الجمعية الوطنية اقتراح يقضي باستقالة النائب بقوة القانون من البرلمان في حال تم اختياره للوزارة ولكن هذا الاقتراح لم يُكتب له النجاح، وحصلت محاولة أخرى عام 1955م على يد Aumetan والجديد في هذا الاقتراح الرغبة في عدم سريان حظر الجمع على رئيس الوزراء ولم يكن حظ هذا الاقتراح أفضل من الاقتراح الذي سبقه، وأيضاً الاقتراح الذي قدّم أيضاً في نفس العام، كل هذه المحاولات باءت بالفشل، ويتفق الاقتراح الأخير الذي قدمه Plushetlu مع الاقتراح الذي قدمه Neol إذ يعد عضو البرلمان الذي تم اختياره للوزارة مستقياً بقوة القانون²⁸³، وصحيح أن هذه المحاولات لم تتجح إلا أن صدى هذه المشاريع تردد عند إعداد دستور الجمهورية الخامسة.

ثانياً: أسباب تبني الدستور الفرنسي لقاعدة حظر الجمع:

أرجع جانب من الفقه الأسباب التي كانت وراء تبني الدستور الفرنسي لفكرة الحظر لمساعي الجنرال شارل ديغول حيث عبّر عن رغبته في الحظر في أكثر من مناسبة وذلك في خطابه في 16 حزيران عام 1946م وكذلك في المؤتمر الصحفي الذي عقده في 12 تشرين الثاني عام 1947م عندما قال "نحن نريد أن تكون السلطات منفصلة لأن الحكم وظيفة والتشريع وظيفة أخرى ولا يختلطان" وعبّر عن رغبته في الحظر بشكل واضح في المؤتمر الصحفي في 30 حزيران عام 1955م والذي أكد فيه استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات على أنه "لا أحد يمكنه أن يكون في نفس الوقت برلمانياً و وزيراً بمعنى الخصم والحكم، مراقب ومُراقب"²⁸⁴، لقد كان ديغول واضحاً في إبرازه للهدف من وراء تبنيه مبدأ عدم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان فهو أراد القضاء على الأمل الذي ينشأ لدى النائب في كرسي الوزارة هذا الأمل الذي قد يدفع النائب إلى إسقاط الحكومة أملاً بالحصول على المنصب الوزاري وأراد تقوية الحكومة وتحسينها²⁸⁵.

²⁸³ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 13-14.
²⁸⁴ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 406-407.

²⁸⁵ د. دسوقي، رأفت. (2006). هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط: 1، الإسكندرية: مصر، منشأة المعارف، ص:

تبنى مشروع دستور الجمهورية الخامسة في المادة /21/ حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان إلا أن الخلاف احتدم بين لجنة الدستور والمشروع الحكومي الخاص بالدستور الجديد، والمادة /21/ تعرضت إلى الانتقادات من قبل لجنة الدستور وأهم الحجج التي أوردتها اللجنة تتلخص في نقطتين هامتين النقطة الأولى هي أن انتساب الوزراء للبرلمان يكسبهم الخبرة السياسية والنقطة الثانية هي أن الحظر يجافي طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن هذه الحجج الواهية لم تتل من عزيمة أنصار حظر الجمع وأصرّ شارل ديغول حينها على الحظر لأنه حسب ديغول السلطة التنفيذية (أي الحكم) وظيفة والتشريع وظيفة أخرى ويجب ألا يتوحدا أبداً ولا يجوز لشخص واحد أن يقوم بالوظيفتين معاً²⁸⁶، والحجج التي قُدمت لتبرير الحظر هي كالآتي:

1- عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات:

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات المبدأ الأساسي الحامي للحريات العامة وللسير المنتظم لهيئات الدولة ولا يجوز للأعضاء الذين يمارسون سلطة ما من سلطات الدولة ممارسة سلطة أخرى بنفس الوقت، وبناءً على ذلك فالجمع يعدّ خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

2- عدم تناقض حظر الجمع مع التعاون بين السلطات في النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن عدم الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية في البرلمان لن يؤثر على التعاون بين السلطتين فقد ردّ أنصار حظر الجمع على هذه الحجة بأن التعاون بين الحكومة والبرلمان أمر لا بدّ منه، لكن لا بد أيضاً من حد أدنى من الفصل بين السلطتين حتى لا ينتهي الأمر إلى تركيز السلطات، كما أن اتصال أعضاء البرلمان بالوزراء أمر ممكن من خلال اللجان البرلمانية والتعاون يبقى وثيقاً بين السلطتين في ظل حظر الجمع حيث يمكن للوزراء أن يكونوا من بين أعضاء

²⁸⁶ صليبيا، أمين. متى تعدل المادة 28 ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، مرجع سبق ذكره.

البرلمان وأن يكون لديهم الخبرة السياسية بشرط عدم الجمع أي بشرط تقديم عضو البرلمان استقالته عند اختياره للوزارة²⁸⁷.

3- تحقيق الانسجام والاستقرار الوزاري:

استند واضعو مشروع الدستور للواقع السياسي المضطرب قبل دستور عام 1958م حيث اتسمت هذه الفترة بعدم الاستقرار الوزاري نتيجة تسابق نواب البرلمان للفوز بالمناصب الوزارية لذلك أصبحت العضوية البرلمانية وسيلة وليست غاية، كما أن عدم السماح بالجمع يحقق الانسجام بين أعضاء الوزارة لأن قيام عضو البرلمان بترك عضويته البرلمانية وتفرغه للوزارة يدفعه إلى العمل على نيل ثقة رئيس الدولة والوزير الأول²⁸⁸.

4- حُسن إدارة المرافق العامة:

يتحرر الوزير في حال تفرغ لعمله الوزاري من ضغوط الناخبين وسيعمل لصالح المصلحة العامة بدلاً من العمل لتحقيق مصالح الناخبين مما يعطيه الحرية في اتخاذ القرارات كما أن تفرغه للوزارة سيمنحه القدرة على تكريس كل جهده للتركيز في أداء مهامه²⁸⁹.

استطاع واضعو مشروع الدستور بالحجج القوية التي أوردوها دحض أي حجج مناهضة لمشروع إنهاء الجمع وصدر دستور عام 1958م وهو يحمل نص المادة /23/ التي لا تختلف عن المادة /21/ في مشروع القانون.

وفيما يلي نص المادة /23/ من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 م

" لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني".

²⁸⁷ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 15-16.

²⁸⁸ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 393-394.

²⁸⁹ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

تحدد الشروط التي يستبدل بموجبها أصحاب مثل هذه الولايات أو المناصب أو الوظائف بموجب

قانون أساسي، يجري استبدال أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام المادة 25 "

ثالثاً: أساليب إنهاء الجمع:

أرست المادة /23/ من الدستور الفرنسي مبدأ عدم الجمع بين الوزارة وعضوية أي من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، أما عن كيفية إنهاء الجمع حال حدوثه فإن نص المادة /23/ أحال إلى قانون أساسي لرسم إنهاء الجمع.

ذكرنا سابقاً أن الجمع يتولد من فرضيتين اثنتين حيث يمكن في الفرضية الأولى أن يتم اختيار أحد أعضاء البرلمان ليكون ضمن التشكيلة الوزارية عندها ما هو الحل الواجب إتباعه والذي جاء به القانون الأساسي؟ والفرضية الثانية أن يرشح الوزير نفسه للانتخابات البرلمانية، علماً أن قانون 17 نوفمبر الصادر عام 1958 عندما عدّ الفئات المحظور عليها الترشح للانتخابات البرلمانية في فرنسا كان من بين هذه الفئات الوزير ومع ذلك فإن التطبيق العملي شهد ترشيح عدد من وزراء للانتخابات البرلمانية وعلى سبيل المثال نجح في عام 1959م ثلاثة وزراء في انتخابات مجلس الشيوخ، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل نظم القانون كيفية الخروج من حالة الجمع هذه؟

صدر قانون /17/ نوفمبر عام 1958م متضمناً الأحكام التالية:

لعضو البرلمان المعين في الوزارة مهلة محددة بشهر للتوافق مع قاعدة حظر الجمع.

وبناءً عليه إذا تم تعيين أحد أعضاء البرلمان ليكون وزيراً في الحكومة عندها يتوجب على العضو المعين أن يختار خلال شهر منصباً من المنصبين إما الوزارة أو النيابة.

إذا انقضت مدة الشهر ولم يقم البرلماني المعين كوزير باختيار المنصب الذي يريده عندها يعتبر مستقياً بقوة القانون من العضوية البرلمانية ومختاراً للمنصب الوزاري، وبالنسبة لمقعده البرلماني الذي أصبح شاغراً يتم تطبيق نظام النواب الاحتياطيين²⁹⁰.

²⁹⁰ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

خلال مدة الشهر لا يجوز لعضو البرلمان الذي تم اختياره كوزير أن يشترك في التصويت وله الاشتراك في أعمال البرلمان الأخرى، تعدّ مدة الشهر مدة إلزامية، بمعنى أن البرلمان المعين كوزير عليه أن ينتظر لنهاية هذه المدة عندها يعلن عن رغبته باختيار أحد المنصبين²⁹¹.

خلال مدة الشهر: إذا استقالت الحكومة ولم يكن البرلمان المعين كوزير قد صرح عن رغبته في اختيار أحد المنصبين عندها يستعيد البرلمان كافة صلاحياته البرلمانية أي أنه يستمر في عضويته البرلمانية ويستعيد حقه في التصويت الذي كان ممنوعاً عليه خلال هذه المدة²⁹²، أما إذا كان البرلمان قد اختار الوزارة صراحة وبعد ذلك استقالت الحكومة عندها يفقد النائب عضويته في البرلمان والمنصب الوزاري أيضاً.

يهدف نظام الحلول أو نظام النواب الاحتياطيين إلى عدم إجراء انتخابات جزئية متكررة في كل مرة يتم فيها شغور أحد المقاعد البرلمانية²⁹³.

يختص المجلس التشريعي المعني بإعلان وجود حالة من حالات التعارض ويعدّ المقعد البرلماني شاغراً إذا انقضت مدة الشهر ولم يتم الشخص المعني بإعلان رغبته في الاختيار بين المنصبين.

ينتقد بعض الفقهاء المعالجة الجزئية التي أتت بها التشريعات الفرنسية، لأنها لم تعالج الحالة العكسية ألا وهي انتخاب أحد الوزراء ليكون عضواً في البرلمان، وتجدر الإشارة إلى أن الفرض الذي أغفله المشرع ظهر سريعاً في التطبيق العملي ففي انتخابات عام 1959م نجح ثلاثة وزراء في انتخابات مجلس الشيوخ وإزاء هذا الموقف كان لابد من الاجتهاد وبالتالي تباينت الحلول المقدمة.

ذهب الاجتهاد إلى أن للوزير الحق في مهلة معقولة للاختيار وهذه المدة من باب القياس يمكن أن تكون ذات المدة المحددة للنائب الذي يُعين في الوزارة، فإذا انقضت هذه المهلة لم يعد بإمكان صاحب الشأن الاختيار

²⁹¹ د. نصر، ماهر جبر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص: 116-117.

²⁹² د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

²⁹³ إلى جانب المزايا التي يمتاز بها نظام الحلول إلا أن له الكثير من الصعوبات والتعقيدات كما أن العضو الحال له نظام قانوني خاص ولا يتمتع بنفس مزايا العضو العادي سواء فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية أو المزايا المالية كما أنه يُحرم من الترشيح ضد النائب الأصلي الذي أصبح وزيراً، راجع: د. حنفي، عبد الله، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سبق ذكره، ص: 93.

وتُطبق القاعدة القاضية بتفضيل العضوية أو المنصب المكتسب أخيراً، وهكذا على رئيس مجلس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إعلان استقالة الوزير²⁹⁴.

أما في التطبيق العملي فقد أُعطي للوزير الفائز في الانتخابات مهلة شهر للتأكد من صحة عضويته في البرلمان وبعدها يعلن مجلس الشيوخ استقالة عضو البرلمان²⁹⁵.

الفرع الثاني

التنظيم الدستوري لمسألة الجمع بين السلطتين في سورية

للتوصل إلى كيفية تصدي المشرع الدستوري السوري لمسألة الجمع وطريقة معالجتها في ضوء المتغيرات التي كانت تمر بالبلاد، لابد لنا من خوض غمار الدساتير التي تعاقبت على سورية والتي كانت متنوعة ومختلفة إلى حد كبير.

أولاً: قاعدة الجمع في الدساتير قبل دستور عام 2012م:

توالت على الدولة السورية منذ أن تبلورت كدولة عدة دساتير بعضها لم يكتب له النور بفعل الانتداب الفرنسي والبعض الآخر كان كمشاريع دساتير مؤقتة تطبق لفترة بسيطة من ثم يلغى العمل بها بفعل الانقلابات واللافت من استقراء تاريخ الدساتير السورية أنها درجت على الأخذ بقاعدة الجمع بين النيابة والوزارة في كل الدساتير سواء أكان النظام السياسي الذي يتبناه الدستور برلماني أم رئاسي باستثناء دستور عام 1953م والذي سُمي بدستور أديب الشيشكلي.

في البداية توالت على الدولة السورية دساتير اتسمت بالطابع البرلماني لذلك كان تبني قاعدة الجمع فيها منطقياً نوعاً ما وكان ذلك في دساتير 1920 و 1930 و 1950 م في حين تم اتباع النظام الرئاسي في دستور

²⁹⁴ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع

سبق ذكره، ص: 411.

²⁹⁵ د. فكري، فتحي، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سبق ذكره، ص: 23.

عام 1958م وكذلك في دستور عام 1973م لذلك كان مستهجناً في هذين الدستورين إلى حدٍ ما تبني فكرة جواز الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية.

1- منطقية الجمع في الدساتير التي تبنت النظام البرلماني:

أ- دستور عام 1920م: صدر دستور المملكة السورية العربية بتاريخ 13 تموز عام 1920م وكان دستوراً اتحادياً أي أن شكل الدولة اتحادي مع استقلال ذاتي واسع للمقاطعات (سورية والأردن ولبنان وفلسطين) وكان دستوراً ملكياً نيابياً بامتياز وهذا واضح من خلال بنوده حيث نصت المادة /7/ منه على أن: (الملك محترم وغير مسؤول) كما نصت المادة /29/ منه على أن: (الحكومة العامة للمقاطعات السورية تتألف من هيئة الوزارة وهي مسؤولة عن أعمالها أمام المجلس النيابي العام) كما نصت المادة /27/ من الدستور المذكور على أنه: (على كل وزارة أن تبين خطتها للمجلس النيابي العام لدى تأليفها)، إذا الطابع البرلماني واضح في هذا الدستور ، والجدير بالاهتمام في بحثنا، ما نصت المادة /70/ منه على أنه: (لا تجتمع عضوية مجلس الشيوخ مع وظيفة أخرى في شخص واحد إلا في الوزارة) مؤكدةً جواز الجمع بين النيابة البرلمانية والمنصب الوزاري بما ينسجم مع باقي مواد الدستور .

ب- دستور عام 1930م: بالانتقال إلى دستور دولة سورية الصادر عام 1930م فإن الدستور أقام دولة بسيطة ذات نظام حكم جمهوري نيابي برلماني مستوحى من الدستور الفرنسي لعام 1875م.

حيث نصت المادة /76/ منه على أن: (كل قرار يتخذه رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بالتوقيع عليه الوزراء المختصون ويستثنى من ذلك تعيين رئيس مجلس الوزراء واستقالته).

كما نصت المادة /77/ على أنه: (يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء وعلى مسؤوليته هذا المجلس بجل مجلس النواب قبل انتهاء مدة ولايته القانونية).

أما المادة /93/: فألزمت الوزارة أو الوزير بالاستقالة إذا ما تم طرح الثقة بأي منهما وتقرر عدم الثقة، أما محل اهتمامنا من بين نصوص هذا الدستور فهي المادة /43/ حيث نصت صراحةً على أنه: (يجوز الجمع

بين الوزارة والنيابة)، ولقد جاءت هذه المادة متّسقة مع باقي مواد الدستور التي تنبئ أن نظام الحكم في الدولة كان برلمانياً.

ج- دستور عام 1950م: هذا الدستور أقام دولة بسيطة ذات نظام حكم جمهوري ديمقراطي نيابي، ولم يختلف عن الدساتير التي سبقتها في كونه تنبئ النظام البرلماني حيث نصت المادة /98/ منه على مسؤولية الوزارة أمام البرلمان والمادة /85/ التي تتيح لرئيس الجمهورية إمكانية حل مجلس النواب بمرسوم معلن متخذ في مجلس الوزراء.

والمادة /79/ نصت على أنه كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وصكوك ورسائل تتصل بأمور الدولة يجب أن يكون موقعاً من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص باستثناء مرسوم تسمية رئيس الوزراء أو قبول استقالته وعلى الوزارة أن تتقدم ببرنامجه ويتم التصويت عليه من قبل مجلس النواب وأخيراً وما يجدر بنا التوقف عنده ما نصت عليه المادة /101/ منه على أنه: (يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة).

د- حظر الجمع في دستور عام 1953م:

بالنظر إلى دستور عام 1953م نرى بوضوح أنه وسع من صلاحيات رئيس الجمهورية وجعل مسؤولية الوزراء عن أعمال وزارتهم محصور برئيس الجمهورية فقط.

وتبنى هذا الدستور حظر الجمع بالفقرة الثالثة من المادة /95/، حيث نصت هذه الفقرة على أنه: (لا يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة ولا يجوز للوزير أن يرشح نفسه للنيابة إلا بعد اعتزاله منصبه بمدة يحددها القانون)

ويمكن القول تعقيباً على هذه المادة بأنها جعلت هذا الدستور بشكل واضح مغايراً تماماً لكل الدساتير التي سبقتها، حيث تبنت جميع الدساتير السابقة قاعدة جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة وكان هذا مبرراً إلى حد ما كون الدساتير السابقة اتخذت النظام البرلماني في حين اعتنق هذا الدستور النظام الرئاسي²⁹⁶.

²⁹⁶ د. سرحال، أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص: 239.

– استهجان الجمع في الدساتير التي تبنت النظام شبه الرئاسي:

تبنى دستور عام 1973م النظام شبه الرئاسي أو المختلط، أي أن المشرع الدستوري – وعلى نحو مماثل لما تم ذكره سابقاً في الفصل الأول عند بحثنا بالنظام الدستوري السوري وفق الدستور الحالي الصادر لعام 2012 – لم يأخذ بالنظام الرئاسي الخالص ولا بالنظام البرلماني الخالص وإنما حرص المشرع على تقوية السلطة التنفيذية واقتباس بعض ملامح النظام البرلماني حيث أخذ المشرع بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ووزارة)، وهذا يعد من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني إلا أن الرئيس لم يكن مجرد سلطة اسمية أو رمزية كما في النظم البرلمانية التي تشترط لنفاذ قرارات الرئيس أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون وهو ما يجعل منهم السلطة التنفيذية الفعلية في الوزارة دون رئيس الدولة.

وإنما جعل من رئيس الدولة سلطة فعلية عليا تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية لذلك فإن مبدأ الثنائية التي أخذ بها المشرع الدستور في تكوين السلطة التنفيذية هي ثنائية غير متكافئة رجحت فيها كفة رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء²⁹⁷ حيث يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة والوزارة مسؤولة أمام الرئيس وأمام البرلمان.

وبالنسبة لفكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة فإن المشرع الدستوري قد أخذ بقاعدة جواز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب حيث نصت المادة /125/ من هذا الدستور على أنه: (يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب) بالرغم من أن هذه السمة هي من السمات التي تتميز بها أنظمة الحكم البرلمانية. لذلك كان مستهجناً أن يتبنى دستور عام 1973م فكرة الجمع وهو الدستور الذي يتبنى نظام الحكم شبه الرئاسي أو المختلط (الذي رجحت في خصائص النظام الرئاسي).

ثانياً: قاعدة الجمع في الدستور السوري الحالي لعام 2012م:

بعد المرور بكل الدساتير التي شهدتها سورية في تاريخها السياسي المعاصر نصل إلى الدستور المطبق حالياً وهو دستور عام 2012م والذي يلتقي مع سابقه دستور عام 1973م في العديد من النقاط.

²⁹⁷ د. البحري، حسن مصطفى. (2018). دستور الجمهورية العربية السورية "دراسة مقارنة ما بين دستوري 1973 و2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 34، عدد: 2، ص: 6، دمشق: سورية، جامعة دمشق

وبالبحث في نقاط الالتقاء تلك نجد أن كلا هذين الدستورين اتفقا في طبيعة نظام الحكم المتبع فأقر كلاهما أن نظام الحكم المتبع في الدولة نظام جمهوري ديمقراطي ذو شكل شبه رئاسي حيث أن السلطة التنفيذية موزعة بشكل دستوري بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والسلطة التنفيذية تتعاون مع البرلمان الذي له الحق في مراقبتها.

ويجدر التذكير هنا أن الدستور السوري الحالي الصادر عام 2012م - وفق ما سلف شرحه في الفصل الأول - اعتنق النظام المختلط (أو شبه الرئاسي) حيث أخذ ببعض خصائص النظام الرئاسي كانتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرةً وامتلاك الرئيس سلطات فعلية، وبعض خصائص النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية- لكن ثنائية غير متكافئة رجحت بشأنها كفة رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء وفق الأنف ذكره- والمسؤولية الفردية والتضامنية للوزراء، وأهم خصائص النظام البرلماني التي أخذ بها دستور عام 2012م التي يجدر ذكرها هنا هي: إباحة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.

حيث نصت المادة /126/ من دستور عام 2012م على أنه: (يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب)، وبناء على ذلك فإنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، ولا يؤثر ذلك على عضويتهم في الحكومة، حيث كفل لهم المشرع الاستمرار بمناصبهم وعدم فقدهم لها فنصت المادة /42/ الفقرة /1/ من قانون الانتخابات العامة السوري رقم /5/ لعام 2014 على أنه: (للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم).

ويأتي تبني دستور عام 2012م لمبدأ جواز الجمع مستهجنًا لاسيما وأن نظام الحكم في الجمهورية العربية السورية في ظل هذا الدستور - على النحو المبين آنفاً - نظاماً مختلطاً يبتعد كثيراً عن النظام البرلماني ويقترب أكثر من النظام الرئاسي على غرار ما هو موجود في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م إلا أن الدستور الفرنسي الأخير جاء أكثر انسجاماً مع واقعه في تبنيه حظر الجمع بالمادة /23/ منه.

وإذا كان الجمع معلماً أساسياً من معالم النظم البرلمانية التقليدية فهو يعدّ مقبولاً نوعاً ما في الدول التي تعتنق النظام البرلماني إلا أن تطبيقه في الدول التي تتبع النظام المختلط يعدّ مستهجنًا، لاسيما وأن المشرع

الدستوري في سورية قد أخذ بهذه القاعدة على إطلاقها دون إدراج أية قيود، حيث لم يضع المشرع السوري حداً أقصى لعدد الوزراء الذين يمكن أن يكونوا أعضاء في البرلمان، وهو ما قد ينجم عنه شغل عدد كبير من الوزراء لمقاعد البرلمان مما يشكل خطراً حقيقياً على استقلال البرلمان كممثل عن الشعب وبصفته جهة رقابية تمارس رقابتها على أعمال الحكومة، ولما كان المشرع بموجب المادة /42/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لعام 2014 قد سمح للوزراء بالترشح لعضوية مجلس الشعب مع الاستمرار في عملهم الوزاري، فإن الخطورة تكمن هنا في الفترة الخاصة بالدعاية الانتخابية نظراً للوسائل المتاحة للوزير بحشد كل إمكانيات وزارته من أجل دعمه وتأييده، وقد يعمل على تسخير مرافق الدولة لدعايته الانتخابية حتى أنه من الممكن أن يضغط على الموظفين التابعين لوزارته للتصويت لصالحه، وهذه الخطورة تتجلى بوضوح لأن الوزير لا يحصل على إجازة من عمله أثناء فترة الدعاية الانتخابية بل يظل على رأس منصبه الوزاري أثناء وبعد الحملة الانتخابية، خلافاً لما هو متبع بالنسبة للموظفين الراغبين في الترشح لانتخابات مجلس الشعب، فالقانون يعطي الموظف إجازة خاصة بلا أجر مادام الترشيح قائماً، رغم أن احتمالات استغلال الوزير لإمكانيات الوزارة أكبر وأخطر بكثير من احتمالات استغلالها من قبل الموظف العادي.

المبحث الثاني

العودة إلى نظام تركيز السلطة في ظل الاتجاهات السياسية المعاصرة

تمهيد وتقسيم:

أثبتت التجارب الدستورية عبر مراحل التاريخ السياسي ما ينطوي عليه نظام تركيز السلطة من خطر داهم على الحقوق والحريات، فقد عانت الكثير من الشعوب قديماً من نظام تركيز السلطة، الذي اتبعته الديكتاتورية في كافة صورها وتطبيقاتها وما أسفرت عنه من انتهاك لكرامة الفرد والجماعة.

ومن هنا تجلت أهمية مبدأ الفصل بين السلطات الذي كفل حماية الحقوق وصيانة الحريات نظراً لقيامه على أساس تقسيم وظائف الدولة وتوزيع السلطة بين هيئات حاكمة مختلفة مع إعطاء كل هيئة من هذه الهيئات وظيفة رقابية تمارسها على الأخرى لمنعها من الخروج عن حدود وظيفتها²⁹⁸، فإذا كانت هذه هي الفلسفة التي تأسس عليها مبدأ الفصل بين السلطات، فإن العصر الحديث وما صاحبه من تقدم تكنولوجي هائل قد أدى إلى تعاظم دور السلطة التنفيذية، فلم تقف هذه السلطة عند حد ممارسة وظيفتها التنفيذية المحددة لها في الدساتير فحسب، بل تدخلت بشكل مباشر في الوظيفة التشريعية، فقد تكاثفت مجموعة من الأسباب في الفكر السياسي المعاصر لتحقيق هذه النتيجة، كما تسابقت الدساتير على إعطاء السلطة التنفيذية سلطات تشريعية واسعة لدرجة يمكن القول معها بأن الوظيفة التشريعية قد أصبحت ضمن الاختصاصات الأساسية لهذه السلطة، وذلك نظراً لما تملكه هذه السلطة من إمكانيات تجعلها في طليعة السلطات تفهماً لطبيعة المشكلات الفنية التي صاحبت التقدم والتطور التكنولوجي والصناعي في العصر الحديث، وهو ما انعكس بدوره على تقلص دور البرلمان في ممارسة

²⁹⁸ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 304.

وظيفته الدستورية في مجال التشريع، ومن ثم أصبحت علاقة التوازن والمساواة بين السلطتين في كافة الأنظمة السياسية أمراً وهمياً يصعب تحقيقه على بساط الواقع²⁹⁹.

وستتم دراسة هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين سنتناول في (المطلب الأول) الولاية العامة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع، وسنبحث من خلال (المطلب الثاني) في اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة

وذلك على الشكل الآتي:

المطلب الأول: الولاية العامة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع.

المطلب الثاني: اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

²⁹⁹ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 459.

المطلب الأول

الولاية العامة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع

يقتضي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مفهومه الوظيفي إسناد وظيفة التشريع للسلطة التشريعية وإعطاء مهمة التنفيذ للسلطة التنفيذية وطبقاً لهذا المفهوم تصبح السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع ، فهي صاحبة الاختصاص العام في هذا المجال دون أن يرد على سلطتها في هذا الشأن أي قيد³⁰⁰، كما تعتبر السلطة التنفيذية صاحبة ولاية استثنائية في هذا المجال عن طريق ما تصدره من لوائح والتي تحتل مرتبة أدنى من التشريعات، ومن ثم يتعين على السلطة التنفيذية عند إصدارها لهذه اللوائح أن تدور في فلك كل من الدستور والقانون.

وقد ظل هذا الاتجاه سائداً في الحياة السياسية لفترات طويلة حتى العصر الحديث والذي صاحبه تطورات هائلة نجم عنها تغير مفهوم دور الدولة وزيادة مجالات تدخلها ، فقد أفرز هذا التطور ظهور وسائل فنية معقدة تحتاج إلى خبرة فنية متخصصة تقتقر إليها البرلمانات في جميع الأنظمة السياسية الأمر الذي ساهم بشكل مباشر في تنازل البرلمانات عن كثير من اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية باعتبارها الأجدر على تفهم طبيعة مشكلات العصر الحديث على نحو كان له بالغ الأثر في تغير المفهوم التقليدي للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أطلقت الدساتير العنان للسلطة التنفيذية في مجال التشريع مما أدى إلى تضائل دور البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية المحددة له في صلب الدساتير، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع وأصبح للبرلمان ولاية استثنائية في مجاله الأصلي ، وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في (الفرع الأول) أسباب تعاظم دور السلطة التنفيذية في الفكر السياسي المعاصر، وسنبحث من خلال (الفرع الثاني) أثر تزايد دور السلطة التنفيذية على تقلص وضمحلل دور البرلمان، وفق الآتي:

³⁰⁰ د. الشاعر، رمزي طه. (1994). الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"،

ط: 1، عين شمس: مصر، مطبعة جامعة عين شمس، ص: 352.

الفرع الأول: أسباب تعاظم دور السلطة التنفيذية في الفكر المعاصر.

الفرع الثاني: انعكاس تزايد دور السلطة التنفيذية على تقلص دور البرلمان.

الفرع الأول

أسباب تعاظم دور السلطة التنفيذية في الفكر المعاصر

يُجمع الفقه الدستوري في العصر الحديث على حقيقة واضحة باتت مستقرة في جميع الأنظمة السياسية ألا وهي تزايد دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وأصبحت علاقة التوازن والمساواة بين السلطتين درباً من دروب الخيال فلا تجد هذه العلاقة دعماً لها في مجال التطبيق العملي بل اقتصر وجودها فقط في الكتابات والنظريات الموجودة في رفوف المكتبات القانونية، فقد شهد الفكر السياسي في العصر الحديث في أعقاب الحرب العالمية الثانية تزايداً ملحوظاً لدور السلطة التنفيذية الأمر الذي نجم عنه تراجع وتضاؤل دور السلطة التشريعية حتى أصبحت في مركز تبعية بالنسبة للسلطة التنفيذية³⁰¹.

وقد تضافرت مجموعة من الأسباب التي فرضها الواقع بعد الحرب العالمية الأولى وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية أدت إلى تأصيل هذه النتيجة، ومن هذه الأسباب التطور الذي صاحب الدور الذي تلعبه الدولة في الفكر الحديث والذي استلزم ضرورة قيام الدولة بتحقيق الرفاهية للمواطنين، الأمر الذي انعكس على مفهوم الديمقراطية، فأصبحت الديمقراطية لا تعني مجرد ضمانة الحقوق والحريات السياسية لأفراد المجتمع فحسب بل تجاوزت ذلك وأخذت شكلاً جديداً يقوم على توفير الحياة الكريمة للمواطنين³⁰².

وقد أدى المفهوم الجديد للديمقراطية إلى زيادة تدخل السلطة التنفيذية في كافة المجالات إذ أصبح نشاطها ذا طابع فني مغرق في التخصص يصعب على البرلمان القيام به لعدم توافر الإمكانيات المتاحة للسلطة التنفيذية

³⁰¹ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 202.

³⁰² د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 462.

لديه، هذا بالإضافة إلى فعالية الدور الذي بات يلعبه رئيس الدولة في الأنظمة السياسية (سواء كانت رئاسية أو برلمانية) نتيجة انتخابه المباشر من قبل الشعب فأصبح رئيس الدولة مفوضاً من قبل الشعب لممارسة السيادة الوطنية مما كان له بالغ الأثر في تقوية نفوذ السلطة التنفيذية - على اعتبار كون رئيس الدولة رئيساً للسلطة التنفيذية - في مواجهة السلطة التشريعية، وهذا إلى جانب التقليد السائد في معظم الدول الديمقراطية والذي يجعل منصب رئيس الحكومة من نصيب زعيم الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية مما يرجح كفة السلطة التنفيذية ويؤكد سيطرتها على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان وبالتالي سيطرتها على المجال التشريعي نظراً لإحكام قبضتها على الوظيفيتين التشريعية التنفيذية على حد سواء³⁰³.

كما يؤدي هذا الوضع إلى تحول عمل البرلمان في الواقع العملي إلى مظاهرة سياسية بين أنصار الحكومة وخصومها مع اتخاذ القرارات الكبرى في الاجتماعات الحزبية المغلقة خارج قاعة البرلمان³⁰⁴، هذا بالإضافة إلى قدرة السلطة التنفيذية في الأنظمة المعاصرة في التأثير على اتجاهات الرأي العام نظراً لسيطرتها على الوسائل الحديثة للإعلام والرقابة وهو ما لا يتوافر بالقطع لدى البرلمان.

وسنستعرض هذه الأسباب على التفصيل الآتي:

أولاً: تطور دور الدولة الحديثة وأثره على تغير المفهوم الديمقراطي:

يتخذ الدور الذي تلعبه الدولة من زاوية تدخلها في نشاط الأفراد ودرجة التدخل ثلاث صور:

فيوجد المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي والمذهب الاجتماعي، ولكل مذهب من هذه المذاهب فلسفته

القائم عليها.

³⁰³ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 463.

³⁰⁴ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 203.

فيقوم المذهب الفردي على أساس تمجيد الفرد باعتباره محور النظام السياسي ومن ثم يحدد نطاق نشاط السلطة في أضيق الحدود بحيث يقتصر دور الدولة وفقاً لهذا المذهب على ما يطلق عليه "بالدولة الحارسة" وبمقتضى هذا المفهوم يتمتع على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية والاكتفاء بتحقيق الأمن في صورتيه الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات بين الأفراد³⁰⁵.

أما المذهب الاشتراكي فيقف على موقف النقيض من الفلسفة التي قام عليها المذهب الفردي لأنه ينظر إلى الجماعة وليس الفرد على أساس أنها الغاية من وجود الدولة، فلا ينظر إلى الفرد في حد ذاته بل ينظر إلى الأفراد كمجتمع يذوب فيه الفرد إلى درجة لا يمكن معها الاعتراف له بوجود كيان مستقل عن المجتمع.

فقد تأسس هذا المذهب على هجر فكرة الدولة الحارسة وإطلاق نشاط الدولة في كافة المجالات (الزراعية والصناعية والتجارية) إلى درجة إلغاء الملكية الفردية وتملك الدولة وسائل الإنتاج، علاوة على قيامها بالوظيفة الاجتماعية تجاه أفراد المجتمع³⁰⁶.

وقد تعرض هذا المذهب لانتقادات شديدة في الوقت الحاضر، وقد عزفت جميع الدول التي كانت تتسم بالنزعة الاشتراكية عن اعتناقها لهذا المذهب ومن ثم فإن الحديث عن هذه الانتقادات أصبح غير ذي معنى، كما تعرض المذهب الفردي هو الآخر إلى انتقادات شديدة³⁰⁷، مما أدى إلى عدول الدول عن الأخذ به والأخذ بالمذهب الاجتماعي التدخل نظراً لأن الفكر الحديث يأبى أن تقف السلطة موقف المنفرد من النظام الاجتماعي، كما يأبى أن تقف هذه السلطة مكتوفة الأيدي إزاء الفوارق الاجتماعية بين الطبقات – الذي يؤدي إليها المذهب الفردي – هذا بالإضافة إلى تعارض فلسفة تقديس الحقوق الفردية التي يقوم عليها المذهب الفردي مع جوهر المبدأ الديمقراطي والقائم على تغليب إرادة الأغلبية³⁰⁸، فضلاً عن تعارض الحرية الاقتصادية التي يعتنقها المذهب

³⁰⁵ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 339 وما بعدها.

³⁰⁶ د. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 354 وما بعدها.

³⁰⁷ د. عجيلة، عاصم أحمد ود. عبد الوهاب، محمد رفعت. (1988). النظم السياسية، ط: 4، (د. ن.)، ص: 385 وما بعدها.

³⁰⁸ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 364 – 365.

الفردى مع الحرية السياسية، فقد أفرغت الحرية الاقتصادية الحرية السياسية من فحواها وحولتها إلى كلمات جوفاء لا قيمة لها على بساط الواقع إذ ترتب على الحرية الاقتصادية تعميق الفوارق بين الطبقات، فهي بمثابة سلاح يستخدمه الأقوياء اقتصادياً في مضاعفة ثروتهم وزيادة نفوذهم بحيث أصبحت فكرة المساواة بين الأفراد أمراً منافياً للحقيقة والواقع³⁰⁹، فالحرية السياسية والحرية الاقتصادية أمران متناقضان تماماً، وللدلالة على صحة ذلك أعطى جانب من الفقه مثلاً يوضح ذلك المعنى عندما تسأل عن قيمة حق الترشيح بين رجل يسعى إلى البحث عن قوته اليومي وبين آخر يتمتع بثراء كبير، فلا شك أن الفقر يحول دون إمكانية تحمل نفقات الدعاية والترشيح وهذا بالقطع يحول دون انتخابه، ولذلك فإن الأفراد الذين يتحكمون في الحياة الاقتصادية هم أنفسهم الذين يسيطرون على الحياة السياسية بل ويُخضعون الحكام لإرادتهم³¹⁰.

وقد نجم عن مساوى المذهب الفردى السالفة الذكر عدول الدول عن الأخذ به والأخذ بالمذهب الاجتماعى والذى أخذ بالانتشار بعد الحرب العالمية الثانية، فهذا المذهب يقف موقفاً وسطياً بين المذهب الفردى والمذهب الاشتراكى لقيامه بتنظيم نشاط الدولة عن طريق إعطائها حق التدخل في مجالات كثيرة لصالح الجماعة والأفراد مما أدى إلى توسيع مدى تدخل الدولة سواء في المجال الاقتصادى والاجتماعى ودون أن يصل هذا التدخل إلى حد إلغاء الملكية الفردية، فقامت الدول التى اعتنقت هذا المذهب بفرض سيطرتها على الاقتصاد القومى لتحقيق التنمية وتوزيع الدخل القومى بما يحقق أهداف المواطنين³¹¹.

وقد ترتب على اعتناق المذهب الاجتماعى تغيير المفهوم الديمقراطى فلم يعد هذا المفهوم مقصوراً على مجرد حماية الحريات والحقوق الفردية فحسب بل تعدى ذلك إلى ضرورة تعديل النظام الاقتصادى فى الدولة بما

³⁰⁹ د. ناصف، عبد الله. (1981). مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية فى الدولة الحديثة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 211.

³¹⁰ د. بدوى، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 367.

³¹¹ د. خليل، محسن، القانون الدستورى والنظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 360 وما بعدها، ود. عجيلة، عاصم أحمد ود. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 398 وما بعدها.

يكفل توفير مستوى معيشة كريمة للمواطنين³¹²، فأصبح للمدلول الديمقراطي مغزى اقتصادي إلى جوار مدلوله السياسي³¹³.

كما ترتب على هذا التحول في دور الدولة أن اتسم نشاطها بطابع فني متخصص يتطلب وجود خبراء فنيين ومتخصصين يصعب على البرلمان التصدي له إذ لا يتوافر لأعضائه التخصص الفني اللازم الذي يمكنهم من تفهم المشكلات الفنية المعقدة المرتبطة بالدولة الحديثة مما أصاب البرلمان بالشلل وأصبحت جهات استشارية لعجزها على تفهم الكثير من المشروعات الفنية التي تقوم السلطة التنفيذية بإعدادها³¹⁴، كما أصبحت السلطة التنفيذية هي الجهة الوحيدة القادرة على مواجهة تلك المشكلات وإيجاد الحلول لها لما تملكه من إمكانيات تؤهلها للقيام بذلك، بالإضافة إلى قدرتها على سرعة اتخاذ القرار في المشكلات المعقدة نظراً لدرائتها بتفاصيل هذه المشكلات لانعقادها وتواجدها الدائم واتصالها المستمر بالمواطنين وذلك على نقيض طبيعة عمل البرلمان التي لا تتطلب الانعقاد الدائم، إلى جانب ما يتسم به عمل البرلمان من بطء نظراً لما يثيره الأعضاء من مناقشات نظرية متعددة، يضاف إلى ذلك عدم إمكانية ملاحقة عضو البرلمان للتطور الذي صاحب دور الدولة لأنه يحتاج إلى قدرات فنية متخصصة لا تتوافر لغالبية أعضاء البرلمان، وقد ساعد هذا الوضع على تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي باقتراح القوانين التي تتناسب مع هذا التطور واقتصار دور البرلمان على مناقشة الصياغة القانونية لمشروعات القوانين الحكومية فقط لدرجة أن ذهب البعض في فرنسا إلى إطلاق عبارة "آلية الوظيفة التشريعية" على هذه الحالة، ومفاد ذلك أن يعرض مشروع القانون المقدم من الحكومة على البرلمان الذي لا يملك سوى قبوله كلياً أو رفضه كلياً دون إحداث تعديل فيه.

³¹² د. رسلان، أنور أحمد. (1980). الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر، ص: 157.

³¹³ د. سعيد، صبحي عبده، شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، مرجع سبق ذكره، ص: 178.

³¹⁴ د. أبو العينين، محمد ماهر. (1987). الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 339.

ويعد هذا الوضع مظهراً مباشراً لتزايد دور السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة³¹⁵.

ثانياً: فعالية دور رئيس الدولة في الأنظمة السياسية:

يلعب رئيس الدولة في كافة الأنظمة السياسية دوراً فعالاً في ترجيح كفة السلطة التنفيذية في ميزان التقدير مع السلطة التشريعية، فقد اتخذ رؤساء الدول من انتخابهم من قبل الشعب ذريعة لسمو مركزهم السياسي في مواجهة المؤسسات الدستورية³¹⁶.

كما أدى انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة إلى تفعيل دوره باعتباره الممثل الأول للشعب والمعبر عن إرادته والقائم على رعاية مصالحه³¹⁷.

وقد مرّ مركز رئيس الدولة في فرنسا بمرحلتين في هذا الشأن أثناء دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة من جانب ودستور الجمهورية الخامسة من جانب آخر، فقد احتل رئيس الجمهورية في ظل دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة مركزاً تبعياً بالنسبة للبرلمان وذلك لقيام البرلمان بمجلسيه باختيار رئيس الجمهورية كأحد أهم مظاهر سيطرة البرلمان في هذين الدستورين.

وقد اختلف الوضع في ظل دستور الجمهورية الخامسة عام 1958م، فقد عمل هذا الدستور على تقوية مركز رئيس الجمهورية بشكل كبير، حيث تم تعديل طريقة انتخابه في 7 تشرين الثاني عام 1962م وأصبح رئيس الجمهورية يُنتخب مباشرة من الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، و بمقتضى هذا التعديل أصبح من الطبيعي تقوية مركز رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور نظراً لتحرره من تبعية البرلمان بالإضافة إلى زيادة سلطته

³¹⁵ د. أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مرجع سبق ذكره، ص: 340.

³¹⁶ د. فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي"، مرجع سبق ذكره، ص: 163.

³¹⁷ د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سبق ذكره، ص: 128.

بالمقارنة بسلطات الوزير الأول والوزراء لأن الرئيس في هذه الحالة يستمد قوته وشرعيته من الشعب مباشرة الذي جاء به إلى السلطة³¹⁸.

والملاحظ أن أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر قد انتهجه دساتير عديدة ومن هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

وخلاصة القول إنَّ انتخاب رئيس الجمهورية في معظم الأنظمة السياسية بطريق الاقتراع العام المباشر من قبل الشعب، قد جعله في مركز يعلو عن بقية السلطات مما انعكس بدوره على تعاظم اختصاصاته في كافة المجالات خاصة في المجال التشريعي - على النحو السابق بيانه - إلى جانب زعامته للحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية والتي أتاحت له السيطرة على الأغلبية البرلمانية في البرلمان مما جعله يجمع في قبضته من الناحية العملية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية³¹⁹، الأمر الذي أدى إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية - على اعتبار كون رئيس الجمهورية رئيساً لتلك السلطة - في مواجهة السلطة التشريعية بحيث أصبحت السلطة التنفيذية في الفكر المعاصر هي المشرع الحقيقي في غالبية النظم السياسية .

ثالثاً: تشكيل الحكومة من زعماء الأحزاب السياسية:

من التقاليد البرلمانية التي باتت مستقرة في الفكر السياسي، ذلك التقليد الذي يعطى لزعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية في الانتخابات الحق في رئاسة الحكومة، مع الأخذ بعين الاعتبار قيام زعيم الحزب بتأليف الوزارة من بين أعضاء حزبه (في حالة الفوز بالأغلبية المطلقة) أو من زعماء الأحزاب الأخرى (في حالة الحكومات الائتلافية)، مما أدى إلى أن تصبح عضوية البرلمان بمثابة الطريق إلى منصب وزاري مرموق³²⁰.

³¹⁸ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 308.

³¹⁹ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 309.

³²⁰ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 226.

وقد ظهر هذا التقليد في إنجلترا عندما قام الملك بتعيين زعيم الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم رئيساً لمجلس الوزراء حتى استقرت هذه القاعدة في إنجلترا وباتت سلطة الملك مقيدة في اختيار رئيس الوزراء بضرورة اختيار الشخص الحائز على ثقة مجلس العموم³²¹.

ويمكن الاستنتاج بوضوح أنَّ تشكيل الحكومة من زعماء الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية قد أدى في الواقع العملي إلى زيادة نفوذ السلطة التنفيذية بشكل كبير إذ تستطيع الحكومة في هذه الحالة توجيه إرادة البرلمان نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية التي هي عماد قرارات البرلمان، فتصبح تلك الإرادة في قبضة الحكومة توجهها كيفما تشاء، كما يعتبر رئيس مجلس الوزراء والوزراء بحكم زعامتهم للأغلبية البرلمانية الموجهين الحقيقيين لتلك الإرادة.

رابعاً: قدرة السلطة التنفيذية في التأثير على الرأي العام:

يلعب الرأي العام في الدول الديمقراطية دوراً هاماً في الحياة السياسية، فالديمقراطية تعتمد في جوهرها على حرية تكوين الرأي العام والتعبير عنه بما يحقق في النهاية أداء الرأي العام لدوره - الذي يشبهه بحد ذاته وظيفة الحكم - في التأثير على سلوك المحكومين وتصرفات الحكام³²².

وترجع أهمية الرأي العام في النظم السياسية إلى اعتماد السلطات الحاكمة عليه في إحداث التغييرات الكبيرة في المجتمع، لذا تعمل هذه السلطات دائماً على استقطابه واستمالته تجاه سياستها مستخدمةً في ذلك كافة الطرق والوسائل الحديثة للوصول إلى هذا الغرض.

وقد أدى التقدم التكنولوجي في العصر الحديث إلى إحداث نهضة في وسائل الإعلام والوسائل الحديثة في التحليل والرقابة على الرأي العام مما يعطي للسلطة التي تملك هذه الوسائل القدرة في التأثير على اتجاهات

³²¹ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 211.

³²² د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 212.

الرأي العام لكي تظفر في مساندته مما يعطيها قوة ونفوذ في مواجهة بقية السلطات، وقد أكد الواقع على قدرة السلطة التنفيذية في السيطرة على هذه الوسائل وتطويعها بما يحقق أهدافها نظراً لقيامها بدور فعال في توجيه وتسيير وسائل النشر و الإعلام³²³، كما أصبحت السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل مادية ومعنوية قادرة على السيطرة على هذه الوسائل بما يتفق وسياساتها نظراً لإشرافها على وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة وملكيتهما لعدد منها، بالإضافة إلى ملكيتها لبعض الصحف التي تتحدث باسمها وتعبّر عن اتجاهاتها، ولعل هذا الوضع هو الذي جعل السلطة التنفيذية في مركز متفوق على البرلمان في جميع الأنظمة السياسية، فبفضل هذه الإمكانيات المتوفرة لديها أصبح من اليسير عليها معرفة اللحظة السياسية المناسبة والاستفادة منها كاختيار الوقت المناسب لإجراء انتخابات عامة أو طرح موضوع على الاستفتاء أو اتخاذ قرار سياسي هام³²⁴.

هذه كانت أهم الأسباب التي أدت في الواقع إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

ويمكن مما سبق التوصل إلى نتيجة مفادها أن النظام الحزبي وما ترتب عليه من سيطرة السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي نتيجة تأليف الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية إنما يعتبر من أهم الأسباب التي أدت إلى اندماج وانصهار الوظيفتين التشريعية والتنفيذية معاً في قبضة حزب الأغلبية، هذا إلى جانب السلطات التشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية بدايةً في الظروف العادية والمتمثلة في التدخل في العملية التشريعية كحقه في اقتراح القوانين والاعتراض عليها مروراً بالظروف الاستثنائية التي تعطيه الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة مباشرة مع تمتعه بسلطات تكاد تكون مطلقة في هذه الظروف، ويمكن اعتبار ذلك ثاني أهم الأسباب التي أدت إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية وهيمنتها في العصر الحديث مما انعكس

³²³ د. أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مرجع سبق ذكره، ص: 339.

³²⁴ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 214.

بصورة مباشرة على تقليص دور البرلمان سواء دوره التشريعي أو دوره الرقابي وهذا ما سنلقي الضوء عليه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

انعكاس تزايد دور السلطة التنفيذية على تقلص دور البرلمان

جرت جميع الدساتير في مختلف الأنظمة السياسية على إعطاء البرلمان باعتباره الممثل للإرادة الشعبية ثلاثة اختصاصات تعد بمثابة جوهر عمل البرلمان، وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي³²⁵:

❖ **الاختصاص التشريعي للبرلمان:** يعتبر هذا الاختصاص صميم وظيفة البرلمان، فقد نصت جميع الدساتير على إعطاء البرلمان وظيفة التشريع بصفة أساسية، تلك الوظيفة التي تتمثل في سن التشريعات وما يرتبط بها من مراحل إجرائية كاقترح القوانين وإقرارها سواء كان هذا الاقتراح من البرلمان أو من الحكومة الذي يلزم في هذه الحالة ضرورة موافقة البرلمان على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها وإصدارها، ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م والدستور السوري الحالي الصادر عام 2012م.

ويعد الاختصاص التشريعي أهم وظيفة للبرلمان على الإطلاق بحيث يعتبر هذا الاختصاص بمثابة اختصاص تقليدي لجميع البرلمانات، إذ لا يكتمل للقانون قوته إلا بعد اكتمال هذه الوظيفة وذلك من خلال استنفاد القانون لمراحل عديدة تبدأ باقتراح مشروع القانون وتنتهي بتصويت البرلمان عليه³²⁶.

❖ **الاختصاص المالي للبرلمان:** ترجع أهمية الاختصاص المالي للبرلمان إلى تاريخ نشأة البرلمانات، فهناك ارتباط وثيق بين هذا الاختصاص ونشأة البرلمان، فما من برلمان نشأ إلا وكانت المسائل المالية بصفة

³²⁵ يراجع: نص المادة /75/ من الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور السوري الصادر عام 2012م، ص: 11.

³²⁶ د. عبد السلام، عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص: 43.

عامة ومسألة فرض الضرائب بصفة خاصة الدافع الأول وراء نشأته³²⁷، ويتمثل هذا الاختصاص بصفة عامة في تقرير تحصيل موارد الدولة وكيفية التصرف فيها بطريقة رشيدة³²⁸.

وقد حدد الدستور السوري الحالي الصادر عام 2012م الاختصاص المالي لمجلس الشعب في المواد من /79/ إلى /82/، كما أعطى الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م هذا الاختصاص أيضاً للبرلمان عندما نص في الفقرة الخامسة من المادة /24/ منه على أن تحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وبالحدود التي يبينها قانون أساسي.

كما نص الدستور الفرنسي في الفقرة الأولى من المادة /47/ على أن للبرلمان حق التصويت على مشروعات القوانين المالية وذلك طبقاً لإجراءات يحددها القانون الأساسي، وقد حددت المادة سالفه الذكر إجراءات التصويت على هذه المشروعات³²⁹.

❖ **الاختصاص الرقابي للبرلمان:** ويعتبر الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان على الحكومة من صميم اختصاصاته في دساتير الدول البرلمانية، فقد أعطت دساتير هذه الدول للبرلمان مهمة رقابة السلطة التنفيذية كأحد صور التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي هي أهم دعائم النظام البرلماني، وتتمثل هذه الرقابة في صورتها القصوى في المسؤولية الوزارية سواء في صورتها الفردية أو التضامنية والتي بمقتضاها يكون للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة ككل في حالة التضامن، هذا بالإضافة إلى الصور الأخرى للرقابة والتي تتمثل في حق السؤال وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق الاستجواب وحق البرلمان في إجراء تحقيق، على النحو السابق بيانه في الفصل الأول.

³²⁷ د. عبد السلام، عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص: 45-46.

³²⁸ د. الشراوي، سعاد ود. ناصف، عبد الله. (1993-1994). القانون الدستوري والنظام السياسي المصري- تحرير الاقتصاد

ودستور 1971، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 727 وما بعدها.

³²⁹ د. عبد السلام، عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"، مرجع سبق ذكره، ص: 47.

وإذا كانت هذه هي الاختصاصات الأصلية للبرلمان في جميع النظم السياسية، فإن التطورات التي شهدتها الأنظمة السياسية في العصر الحديث قد أدت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في الفكر المعاصر الأمر الذي ترتب عليه بشكل مباشر تقلص دور البرلمان في مجال اختصاصه سواء التشريعي أو المالي أو الرقابي، فقد تغيرت الصورة التقليدية لوظائف البرلمان لدرجة اقتصار وظيفة البرلمان على بساط الواقع العملي على عملية إقرار مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة و مراقبة الأسس التي تقوم عليها هذه المشروعات³³⁰، هذا إلى جانب ما جرت عليه بعض الدساتير من إعطاء المشروعات الحكومية الأولوية في المناقشة على حساب المشروعات المقدمة من أعضاء البرلمان أصحاب سلطة التشريع الحقيقيين ، فقد أدى تعاظم دور السلطة التنفيذية لما اتخذته نشاطها من طابع فني متخصص إلى عجز البرلمان عن ممارسة وظيفته التقليدية والأساسية في اقتراح القوانين بصفة عامة مما أدى إلى زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، هذا بالإضافة إلى تراجع دور البرلمان في التشريعات المالية إذ أصبح اختصاصه في هذا الشأن قاصراً على مجرد إجراءات شكلية يتعين اتباعها وذلك لاستيفاء الشكل الدستوري فقط، هذا إلى جانب صورية الاختصاص الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية، فقد نجم عن سيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية تحول وسائل الرقابة المنصوص عليها في الدستور لصالح السلطة التشريعية إلى وسائل واهية منعدمة التأثير في مجال التطبيق³³¹.

فإلى أي مدى انعكس تزايد دور السلطة التنفيذية على تقلص دور البرلمان في الفكر المعاصر؟

سنتناول هذا الانعكاس المباشر في السطور القادمة وعلى التفصيل الآتي:

أولاً: تقلص دور البرلمان في المجال التشريعي:

ويتمثل هذا التقلص في أمرين:

³³⁰ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 214 - 215.

³³¹ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 483.

الأمر الأول: زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على حساب اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان.

الأمر الثاني: أولوية المشروعات الحكومية في المناقشة.

1- زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على اقتراحات القوانين المقدمة من

أعضاء البرلمان:

ترتب على فعالية الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الوقت الحاضر زيادة عدد مشروعات القوانين التي تعرض على البرلمان ذات المصدر الحكومي على اعتبار أن الحكومة هي الأجدر على تفهم طبيعة المشكلات التي يمر بها المجتمع، ومن ثم تصبح أجدر السلطات أيضاً على تفهم طبيعة التشريعات التي يحتاجها المجتمع لمواجهة هذه المشكلات التي تتسم بطابع الشعب والتعقيد، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على تزايد عدد مشروعات القوانين الحكومية المقدمة إلى البرلمان³³².

فقد أدى هذا الوضع السائد في جميع الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر إلى تراجع دور البرلمان في ميدان عمله الأصلي نظراً لعجزه عن القيام بوظيفته الدستورية، ومن ثم باتت سلطة التشريع في قبضة السلطة التنفيذية تمارسها بإطلاق شديد، فتزايد دورها في الحياة السياسية بشكل جعل من البرلمان أداة طيعة لكل ما تقدمه الحكومة من مشروعات القوانين³³³، بينما اقتصر دور البرلمان في الواقع على مجرد إقرار المشروعات الحكومية بعد التأكد من استيفائها للأسس التي ينبغي أن تقوم عليها³³⁴، وحتى مسألة إقرار هذه المشروعات أو عدم إقرارها، فهناك رأي قائل إنها أصبحت خارجة عن إرادة البرلمان إذ أدت السيطرة الحزبية للحكومة على أغلبية مقاعد البرلمان إلى تأكيد شكلية عمل البرلمان في إقرار هذه المشروعات.

³³² د. القاضي، مجدي محمود. (2000). تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 319.

³³³ د. ناصف، عبد الله، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص: 222.

³³⁴ د. أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مرجع سبق ذكره، ص: 339-340.

فقد انحصرت وظيفة البرلمان في مجال التشريع على التصويت في عجلة على مشروعات القوانين الحكومية التي أعدتها سلفاً لجان فنية حكومية لديها الخبرة والتخصص الفني اللازمين لتفهم طبيعة المشكلات المعقدة في العصر الحديث³³⁵.

وهناك من يرى أن من ضمن الأسباب التي أدت إلى تزايد عدد مشروعات القوانين الحكومية على حساب اقتراحات أعضاء البرلمان ما يشوب الاقتراح البرلماني من عيوب تتمثل في شيوع ظاهرة المقترحات الدعائية التي لا تستهدف الصالح العام أو تقدير مدى الحاجة إلى التشريع بقدر ما تستهدف تحقيق مصلحة شخصية لعضو البرلمان قد تنتم بالطابع الإقليمي أو الطائفي وخضوعها لتأثير جماعات الضغط، فضلاً عما قد يعتري الاقتراح البرلماني من سوء في الصياغة وتعارض وتضارب في المعاني والتسرع فيها والتأثر بانفعال الأعضاء ونزواتهم³³⁶.

وقد أدى تزايد عدد مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة - الذي فرضه الواقع العملي في التطبيق - إلى حد حرمان البرلمان في بعض الدساتير من ممارسة حقه الطبيعي في اقتراح القوانين والنص صراحة على انفرد السلطة التنفيذية بهذا الحق³³⁷.

وقد ترتب على زيادة عدد مشروعات القوانين الحكومية قلّة عدد اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان إلى حد الضالّة وقد أرجع جانب من الفقه هذا الوضع إلى الأسباب الآتية³³⁸:

أ- وجود أغلبية حزبية مساندة للحكومة داخل البرلمان.

³³⁵ د. ناصف، عبد الله، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص: 223.

³³⁶ د. فهمي، عمر حلمي. (1980). الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة، القاهرة:

مصر، دار الفكر العربي، ص: 13 وما بعدها

³³⁷ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة،

مرجع سبق ذكره، ص: 205-206.

³³⁸ د. القاضي، مجدي محمود، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 322 وما بعدها.

ب- إعداد المشروعات المقدمة من السلطة التنفيذية في اللجان الحكومية التابعة لحزب الأغلبية البرلمانية إذ يكون تقديمها للبرلمان لمجرد استيفاء الشكل الدستوري - وإن كان ذلك لا يحصنها من رقابة القضاء الدستوري - نظراً لأن الموافقة عليها تتم داخل اجتماعات هذا الحزب.

ج- جرت الدساتير على التمييز بين المشروعات المقدمة من السلطة التنفيذية عن مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان.

2- إعطاء مشروعات القوانين الحكومية أولوية في المناقشة أمام البرلمان:

إذا كان الواقع العملي قد أدى إلى زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية عن اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان - على التفصيل السابق - مما يدل على خروج معظم الدساتير على قاعدة المساواة بين السلطتين، إلا أن معظم الدساتير أيضاً واستمراراً لهذه التفرقة السابق ذكرها قد ميزت بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة و بين تلك المقدمة من أعضاء البرلمان ، فقد أعطت لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة الأولوية في المناقشة أمام المجلس النيابي، و هذا يعطي للحكومة سلطة تحديد الأولويات بالنسبة لما ينظره هذا المجلس³³⁹، وقد وصل الأمر ببعض الدساتير إلى إعطاء السلطة التنفيذية الحق في التشريع بدلاً من السلطة التشريعية في حالة تراخي الأخيرة في البت في مشروعات القوانين المستعجلة المقدمة من الحكومة³⁴⁰.

وقد أخذ الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958م بالتمييز بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وبين تلك المقدمة من أعضاء البرلمان في النواحي المالية:

فقد نصت المادة /47/ من الدستور في فقرتها الأخيرة على أن تكون الأولوية لمناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة وللاقتراحات التي توافق عليها.

³³⁹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 204.

³⁴⁰ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 228 وما بعدها.

ثانياً: تقلص دور البرلمان في المجال المالي:

سَبَقَ الاختصاص المالي للبرلمان في الوجود اختصاصه التشريعي، فهناك ارتباط وثيق - كما سلف ذكره - بين نشأة البرلمان وهذا الاختصاص بصفة خاصة، فالوظيفة المالية كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي³⁴¹، إلا أن الاتجاهات الدستورية المعاصرة قد ترتب عليها هدم ذلك المفهوم التقليدي لسلطة البرلمان في مجال التشريعات المالية نظراً لإطلاق معظم الدساتير الحديثة العنان للسلطة التنفيذية في هذه التشريعات، مما انعكس بدوره على تضائل دور البرلمان واقتصار دوره على مجرد إقرار هذه التشريعات من حيث المبدأ دون أن يكون له أدنى سلطة في التدخل في تفصيلاتها بالتعديل زيادة أو نقصان، بل وصل الأمر إلى حد وضع قيود على حق أعضاء البرلمان فيما يتعلق بالاقتراح في المسائل المالية.

ويعزى السبب في انتشار هذا الاتجاه في الدساتير الحديثة إلى ما أكدته الواقع العملي من اتجاه البرلمانات نحو الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية، بالإضافة إلى ما يتسم به إعداد الميزانية وموازنتها من دقة وتعقيد في الوقت الحاضر³⁴².

وقد أخذ الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958م بهذا الاتجاه، فقد فرضت المادة 40/ من الدستور الفرنسي قيوداً على أعضاء البرلمان في إعداد الميزانية وتتمثل هذه القيود في:

عدم قبول الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذ ترتب على الموافقة عليها تخفيض في الإيرادات العامة أو إنشاء أو زيادة في المصروفات العامة.

كما ذهب الدستور الفرنسي إلى تقييد البرلمان بمدة زمنية معينة يتعين خلالها التصويت على مشروعات القوانين المالية و إلا ترتب على انقضاء هذه المدة دون تصويت البرلمان إصدار أمر من السلطة التنفيذية بتنفيذ

³⁴¹ د. الشاعر، رمزي طه، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، مرجع سبق ذكره، ص: 220.

³⁴² د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 199.

هذه التشريعات، فقد نصت المادة /47/ من الدستور على أن "يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي، وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الأولى للمشروع في مدى أربعين يوماً من إيداعه، أحالته الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يتخذ البرلمان قراره في مدى سبعين يوماً، فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق أمر".

ويتضح من نص المادة السابقة مدى تقيد سلطة البرلمان الفرنسي في التشريعات المالية واقتصار دوره على مجرد إقرارها بصورتها الكاملة المقدمة له من الحكومة دون إحداث أية تعديلات فيها، وإعطاء السلطة التنفيذية مهمة التشريع بصفة أساسية في هذه المسائل في حالة انقضاء المدة المحددة في الدستور دون تصويت البرلمان على مشروعات القوانين، ففي هذه الحالة يصدر أمر من السلطة التنفيذية بوضع هذه المشروعات موضع التنفيذ دون موافقة البرلمان، وهذا يجسد في الواقع مدى انعكاس تزايد دور السلطة التنفيذية على تساؤل دور البرلمان بل وانعدام دوره في هذا المجال في حالة صدور الأمر بالتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية على التفصيل السابق³⁴³.

ويتضح من هذه النصوص أن التشريعات المالية تصدر بقانون بعد موافقة البرلمان على ما تعده الحكومة من مشروعات القوانين المتعلقة بالنواحي المالية، كما أوجب الدستور السوري الحالي الصادر عام 2012م ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب دون أن يكون لهذا المجلس الحق في تعديل هذا المشروع ، فقد نصت المادة /79/ منه على أنه: (لكل سنة مالية موازنة واحدة ويحدد بدء السنة المالية بقانون، ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة ويجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية) كما نصت المادة /80/ منه على أنه: (يصوت المجلس على الموازنة باباً باباً، ولا تعد الموازنة نافذة إلا إذا أقرها المجلس ، وإذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة،

³⁴³ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 483.

ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا وفق أحكام القانون، وليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد في تقدير مجموع الإيرادات أو النفقات³⁴⁴.

ويتضح من نص المادة السابقة أن المشرع الدستوري السوري قد حظر على مجلس الشعب تعديل مشروع الموازنة العامة من حيث الزيادة في تقدير الإيرادات والنفقات، هذا إلى جانب أنه في حالة عدم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية يستمر العمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها، وبذلك يكون الدستور السوري قد قلّص دور مجلس الشعب في اختصاصه التشريعي في المسائل المالية بشكل كبير إذ أصبح دوره تابعاً لدور الحكومة، و يقتصر على مجرد الموافقة على تلك المشروعات، حتى أن مسألة الموافقة على هذه المشروعات باتت أمراً يسيراً بالنسبة للحكومة وذلك نظراً لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية داخل مجلس الشعب الذي يتكون في غالبيته من أعضاء حزب البعث العربي الاشتراكي الذي يملك أغلبية 54% من مقاعد المجلس³⁴⁵.

وخلاصة القول إنّ التشريعات المالية في معظم النظم السياسية أصبحت في قبضة السلطة التنفيذية نظراً لتعاظم دورها في الحياة السياسية المعاصرة مما أدى إلى انعدام دور البرلمان التشريعي في هذا المجال³⁴⁶.

ثالثاً: تقلّص الدور الرقابي للبرلمان:

تمنح دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية للسلطة التشريعية ممارسة دور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية بهدف إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذه الرقابة المقررة للسلطة التشريعية في مجال التطبيق العملي أصبحت مظهراً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك نظراً لعدم فاعلية هذه الرقابة في مجال التطبيق.

³⁴⁴ يراجع نص المادتين/79-80/ من الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور السوري الصادر عام 2012م، ص: 11.

³⁴⁵ د. البحري، حسن مصطفى، النظم السياسية المقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 394.

³⁴⁶ د. الشرقاوي، سعاد ود. ناصف، عبد الله، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري- تحرير الاقتصاد ودستور 1971، مرجع سبق ذكره، ص: 728.

فقد تحولت نصوص الدستور التي تعطي للسلطة التشريعية حق الرقابة على السلطة التنفيذية إلى نصوص جوفاء لا تحدث الأمر المرجو منها³⁴⁷، فنصوص الدساتير وحدها لا تعطي انطباعاً دقيقاً على حقيقة نظام الحكم³⁴⁸، فإذا كانت المسؤولية السياسية للوزارة هي أقصى ما تملكه السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية فإن أمر تحقيق هذه الصورة من صور الرقابة، على بساط الواقع، أصبح غير ممكن بل و مستحيل³⁴⁹، فقد أدت سيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان إلى انعدام فاعلية هذه الصورة، لأن الدساتير البرلمانية عادة ما تتطلب توافر أغلبية معينة داخل البرلمان لوضع هذه الرقابة موضع التطبيق، ونظراً لأن الحكومة تتشكل من أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية فإن توافر الأغلبية التي تستلزمها تلك الرقابة أصبح أمراً صعب المنال في مجال التطبيق العملي، وخير مثال على ذلك أن الدول التي اعتنقت النظام البرلماني، وعلى رأسها إنجلترا، التي تعتبر مهد هذا النظام لم تشهد تقرير المسؤولية الوزارية لأحد الوزراء أو للوزارة مجتمعة منذ سنوات طويلة³⁵⁰، هذا بالإضافة على ما تملكه السلطة التنفيذية من أجهزة رقابية إدارية تجعلها قادرة على الضغط على أعضاء البرلمان من غير المنتمين للحزب الحكومي في حالة إثارة قلق الوزراء باستجابات فعلية³⁵¹.

ومن الأسباب التي أدت إلى هيمنة السلطة التنفيذية أيضاً تلك السلطات التشريعية الواسعة لرئيس الجمهورية دون أن تقابلها مسؤولية، فقد حصنت التقاليد البرلمانية رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية على الرغم من اعتناقها لنظام المسؤولية الجنائية سواء لرئيس الدولة أو الوزراء، إلا أن هذه المسؤولية، بنوعها، أصبحت غائبة في الأنظمة السياسية المعاصرة.

³⁴⁷ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 538.

³⁴⁸ د. القاضي، مجدي محمود، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 287.

³⁴⁹ د. ناصف، عبد الله، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص: 222، ومن المعوقات السياسية لعدم تطبيق المسؤولية الوزارية في إنجلترا وفي مصر يراجع: د. محمد، سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص: 89 وما بعدها، ص 637 وما بعدها.

³⁵⁰ د. ناصف، عبد الله، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سبق ذكره، ص: 141 وما بعدها.

³⁵¹ د. القاضي، مجدي محمود، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 289.

وخير شاهد يجدر التذكير به هنا، ما تم عرضه سابقاً حول السلطات التشريعية الواسعة التي منحها الدستور السوري الحالي لعام 2012م، لرئيس الجمهورية، حيث أعطاه الحق بإعداد مشاريع القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب لإقرارها، كما حوّله سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً، بالإضافة إلى أن الدستور المذكور اعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى³⁵².

وخلاصة القول إنّ عدم فعالية الاختصاص الرقابي الذي منحتّه الدساتير البرلمانية للبرلمان تجاه السلطة التنفيذية أصبح خير دليل على هيمنة وزيادة نفوذ السلطة التنفيذية وتضاؤل دور البرلمان، فقد أفرغت السيطرة الحزبية للحكومة على مقاعد البرلمان هذه الرقابة من كل مضمون بل وحولتها إلى رقابة شكلية بحتة لا تضعها الحكومات نصب أعينها عند ممارسة اختصاصاتها.

وأخيراً جاء تقلص دور البرلمان في الفكر المعاصر كنتيجة منطقية لتعاظم دور السلطة التنفيذية، وقد أرجع جانب من الفقه ذلك إلى سببين:

الأول: وهو الجهل العام وعدم المقدرة المتمثلة في عدم وجود مؤهلات كافية لأعضاء الهيئة التشريعية.

الثاني: ويتمثل في خطر كون الهيئة المراقبة واقعة تحت نفوذ ومصالح قد لا تكون منسجمة مع مصالح المجتمع العامة، فعوض البرلمان لديه النزعة في تحقيق مصالحه الشخصية وتغليبها على المصلحة العامة، كما رأى هذا الاتجاه أن من أكبر المآخذ على الديمقراطية النيابية إنما يكمن في تغليب المصالح الشخصية للذين يتولون السلطة التشريعية³⁵³.

ويمكن تأييد ما ذهب إليه هذا الاتجاه، على الرغم من كون الرأي الراجح أن السيطرة الحزبية للسلطة التنفيذية على مقاعد البرلمان هي في حقيقة الأمر السبب الرئيسي وراء تراجع دور البرلمان سواء التشريعي أو

³⁵². المواد/112-113-117/ من الفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور السوري الصادر عام 2012م، ص: 15.

³⁵³ د. أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، مرجع سبق ذكره، ص: 345.

المالي أو الرقابي حيث تفرض طبيعة عمل البرلمان توافر الأغلبية العددية في التصويت مما يجعل من إرادة البرلمان مكبلة في قبضة الحكومة توجهها صوب الاتجاه الذي تريده دون أدنى عناء، فنتم اتخاذ القرارات وسن التشريعات في الاجتماعات الحزبية وخارج قاعة البرلمان كما يعتبر اللجوء إلى البرلمان إنما هو وسيلة لاستيفاء الشكل الدستوري ليس أكثر على التفصيل السابق ذكره.

المطلب الثاني

اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة

شهد الفكر السياسي في العصر الحديث تضافر مجموعة من العوامل أدت في مجال التطبيق إلى رجحان دور السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية بل وصل الأمر إلى زيادة نفوذ السلطة التنفيذية وفرض سيطرتها و إرادتها على البرلمان الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية على النحو السابق ذكره، كما أصبح الاتجاه المعاصر يميل نحو ترجيح كفة السلطة التنفيذية في مجال التشريع دون البرلمان³⁵⁴، ويأتي النظام الحزبي الذي تعتقه جميع الدول في العصر الحديث في مقدمة هذه العوامل التي ساعدت إلى حد كبير على تركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية، فقد أدى هذا النظام إلى هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ومن مظاهر هذه الهيمنة الجمع العضوي بين السلطتين في الأنظمة البرلمانية على التفصيل السابق بيانه، إلى جانب ما يوفره هذا النظام للسلطة التنفيذية من مجال رحب لممارسة الوظيفة التشريعية بإطلاق شديد نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية التي تعتبر من نتاج هذا النظام.

واستناداً لما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول من خلال (الفرع الأول) فكرة النظام الحزبي وأثره في زيادة نفوذ السلطة التنفيذية، في حين سنبحث في (الفرع الثاني) فكرة قصور معيار تقسيم الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر

وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: النظام الحزبي وأثره في زيادة نفوذ السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: قصور معيار تقسيم الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر.

³⁵⁴ د. فوزي، صلاح الدين، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مركزية السلطة المركزية، مرجع سبق ذكره، ص: 233.

الفرع الأول

النظام الحزبي وأثره في زيادة نفوذ السلطة التنفيذية

يرتبط النظام الحزبي ارتباطاً كبيراً بالنظام النيابي، وقد قيل أنّ النظام النيابي لا يمكن تطبيقه على بساط الواقع بدون أحزاب سياسية³⁵⁵.

وتعد الظاهرة الحزبية من الظواهر السياسية والدستورية الحديثة والبارزة في هذا العصر باعتبارها ضرورة وركيزة هامة تقوم عليها الأنظمة النيابية وخاصة البرلمانية منها بحيث يمكن القول إنّ الأحزاب السياسية بمثابة الأدوات اللازمة لممارسة الديمقراطية وبدونها لا يتصور وجود ديمقراطية³⁵⁶.

وقد أخذت معظم الدول التي تعتنق النظام النيابي بالنظام الحزبي فهناك ارتباط وثيق بين النظام الحزبي والديمقراطية النيابية، وقد أطلق الفقه الغربي على هذه النظرية التي تربط بين نشأة الأحزاب السياسية وأهميتها بالنظام النيابي بالنظرية التقليدية والقائمة في جوهرها على الربط بين نشأة تلك الأحزاب والهيئات التشريعية التي تعتبر عماد الديمقراطية النيابية.

وقد تعرضت هذه النظرية للكثير من الانتقادات من جانب الفقه لعجزها عن تفسير وجود الأحزاب السياسية في كثير من الدول واقتصارها على تفسير وجود الأحزاب السياسية في قارة أوروبا فقط³⁵⁷، وإزاء هذا القصور الذي عانت منه النظرية التقليدية في تفسير نشأة الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث اتجهت

³⁵⁵ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 627.

³⁵⁶ د. الخطيب، نعمان أحمد. (1983). الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية حقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر، ص: 78.

³⁵⁷ د. المصري، صباح مصطفى حسن. (2002). النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية: مصر، ص: 54 وما بعدها.

المحاولات الفقهية إلى البحث عن نظرية بديلة أكثر شمولاً من النظرية التقليدية بحيث تشمل بجانب النشأة البرلمانية تفسيرات أخرى مثل ارتباط نشأة الأحزاب السياسية بالأزمات التاريخية والتنمية السياسية³⁵⁸.

وأياً كان أمر الخلاف حول النظريات التي تبحث في أصل نشأة الأحزاب السياسية فهناك حقائق تجدر الإشارة إلى ذكرها والتي تتلخص في أن تعدد هذه النظريات يعتبر في حقيقة الأمر دليلاً دامغاً على اختلاف نشأة الأحزاب السياسية من مجتمع إلى آخر تبعاً لتطوره السياسي والاجتماعي والاقتصادي، هذا إلى جانب تأثير تلك النشأة على فاعلية تلك الأحزاب في المجتمعات المختلفة.

والجدير بالذكر أن جميع النظريات التي تناولت أصل نشأة الأحزاب السياسية وإن اختلفت في سبب نشأة تلك الأحزاب، إلا أنها اتفقت على أمر واحد ألا وهو أن الأحزاب السياسية "تولد من رحم الأمة وليس من فم الحاكم"³⁵⁹، وتلعب الأحزاب السياسية في الحياة السياسية دوراً هاماً وفعالاً في تسيير دفة الحكم.

وقبل أن نتعرض إلى حقيقة هذا الدور الفعال الذي يؤدي في حقيقة الأمر إلى سيطرة واضحة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، نلقي الضوء أولاً على مبررات النظام الحزبي وكذا الانتقادات التي وجهت إليه، ثم نتناول الصور المختلفة للنظام الحزبي وذلك لمحاولة الربط بين زيادة نفوذ السلطة التنفيذية في كل صورة من هذه الصور على التفصيل الآتي:

أولاً: مبررات نظام الأحزاب السياسية³⁶⁰:

1- مدارس للشعوب: تقوم الأحزاب بتوضيح مشاكل الشعوب، واقتراح حلها، ودراسة هذه المشكلات، مما يؤدي في الواقع إلى تنمية الثقافة السياسية للأفراد التي تمكنهم من المشاركة في المسائل العامة والحكم عليها

³⁵⁸ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 50 وما بعدها.

³⁵⁹ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 58.

³⁶⁰ د. متولي، عبد الحميد. (1963). أزمة الأنظمة الديمقراطية، ط: 2، القاهرة: مصر، دار المعارف، ص: 110 وما بعدها.

وهذا ما يطلق عليه وظيفة " التنشئة السياسية للحزب"³⁶¹، هذا بالإضافة إلى ما يقدمه نظام الأحزاب للدولة من نخبة ممتازة يعهد إليها بالحكم في حالة فوز الحزب في الانتخابات البرلمانية.

2- همزة الوصل بين الحكام والمحكومين: يؤدي نظام الأحزاب إلى لقاء الشعب بنوابه مما يتيح الفرصة لمناقشة المسائل الهامة، هذا بالإضافة إلى ما تقدمه الأحزاب من مرشحين لتولي الوظائف العامة، فالأحزاب السياسية تلعب دوراً رئيسياً فيما يتعلق بربط الشعب بالحكومة، والحكومة بالشعب، فإذا كانت الديمقراطية التقليدية تقوم على وجود علاقة مباشرة بين الحكومة والشعب، فإن الديمقراطية النيابية تحتم وجود وسيط بينهما ألا وهو الأحزاب السياسية³⁶².

3- أحد عناصر استقرار الحياة السياسية في الدولة: تعمل الأحزاب السياسية باستمرار على تحقيق أهداف يعجز عن تحقيقها جهود فرد أو أفراد معدودين، فإذا وصل الحزب إلى مقاعد الحكم فإن المسؤولية لا تقع على فرد بعينه بل على الحزب بأسره، فالأفراد يذهبون، والحكومات الحديثة قصيرة العمر رغم ضخامة مشروعاتها وهما ظاهرتان يصعب التوفيق بينهما إلا في وجود الأحزاب³⁶³.

4- أجهزة رقابة على أعمال الحكومة: يقتضي الأخذ بنظام الأحزاب وجود الرأي والرأي الآخر، فإذا وجد حزب حاكم يوجد إلى جواره أحزاب معارضة التي تعتبر رقيباً على الحزب الحاكم في حالة انحرافه عن الصالح العام، فالمعارضة تلعب دوراً رئيسياً في كشف الأخطاء التي ترتكب من الحزب الحاكم بل وتقوم بتقديم البدائل التي من شأنها مواجهة المشكلات التي يعجز أو يتقاعس الحزب الحاكم عن حلها³⁶⁴.

تلك هي المبررات التي قيلت حول أهمية النظام الحزبي، وعلى الرغم من ذلك لم يسلم هذا النظام من توجيه سهام النقد إليه.

³⁶¹ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 156 وما بعدها.

³⁶² د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 95.

³⁶³ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 633.

³⁶⁴ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 96 وما بعدها.

ثانياً: مثالب النظام الحزبي:

تعرض النظام الحزبي للعديد من الانتقادات التي تؤثر في مضمونة لدرجة قيام الكثير من رجال الحكم والسياسة بتحذير شعوبهم من الأحزاب وذلك للأسباب الآتية:

1- وسيلة من وسائل انشقاق وتفتيت وحدة الأمة³⁶⁵:

يقوم نظام الأحزاب في جوهره على وجود تجمعات بشرية مختلفة تسعى إلى نشر أيديولوجياتها وتنفيذ برنامجها بشتى السبل، وهذا بالقطع يؤدي إلى تحول المجتمع إلى حلبة للتنافس والتصارع بدلاً من السلام الاجتماعي مما انعكس بدوره على وحدة الأمة ومن ثم يؤثر على اضطراب أداة الحكم في الدولة، ويبلغ هذا النقد ذروته في الدول النامية حديثة العهد بالديمقراطية إذ غالباً ما يتخذ التنافس بين الأحزاب السياسية فيها شكل الصراع المسلح، فهذه الدول لم تصل شعوبها بعد إلى درجة الوعي والنضج السياسي اللازمين لمواجهة الفكر بالفكر بغية الوصول إلى الحقيقة، إذ كثيراً ما يلجأ فريق معين إلى قوة السلاح بفرض وجهة نظره على الفريق الآخر³⁶⁶.

2- يؤدي إلى تغليب الصالح الحزبي على المصالح القومية³⁶⁷:

يرتبط هذا النقد بالصراع الدائر بين الأحزاب السياسية في النظام السياسي حيث تميل هذه الأحزاب في سبيل وصولها للسلطة إلى تغليب مصالحها الحزبية على الصالح القومي، كما تساهم المصالح الاقتصادية لهذه الأحزاب في انحرافها عن الصالح العام لاحتياجها للمال لإدارة أنشطتها، الأمر الذي يجعلها تلجأ للمؤسسات المالية والتجارية والصناعية، إذ عادة ما تقوم هذه المؤسسات بتوفير الدعم المادي للأحزاب التي ترسخ لمطالبها

³⁶⁵ د. متولي، عبد الحميد، أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص: 45-46.

³⁶⁶ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة،

مرجع سبق ذكره، ص: 629-630.

³⁶⁷ د. متولي، عبد الحميد، أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص: 73-74.

وتتبنى الدفاع عن مصالحها، فالأحزاب تتسابق لإرضاء هذه المؤسسات من خلال الضغط على أجهزة الحكم لتحقيق مصالح تلك المؤسسات بغض النظر عن مدى اتفاق هذه المصالح مع الصالح العام³⁶⁸.

3- يؤدي إلى إفراغ الفكر الديمقراطي من محتواه: يتوقف نجاح الأحزاب السياسية على مدى اقتناع أعضاء الحزب بالفلسفة القائم عليها من جهة، وعلى مدى السيطرة على آراء هؤلاء الأعضاء من قبل رئاسة الحزب من الجهة الأخرى، ولذلك تعمل الأحزاب على ترويض أعضائها وتشبعهم بآراء الحزب حتى ولو لم يقتنعوا بها ، وهكذا تتعدم حرية النائب في البرلمان في التعبير عن رأيه نتيجة التزامه بآراء الحزب الذي ينتمي إليه ومن ثم يفقد النائب تمثيله للشعب ويصبح ممثلاً لحزبه فقط ، كما تصبح السلطة الحقيقية مركزة في الهيئات الرئاسية لكل حزب فهي التي تحدد وترسم الخطة التي ينبغي على النائب السير في هداها وعدم الحياد عنها إلا في حالة اعتزامه الاستقالة من حزبه³⁶⁹.

4- وسيلة لتزييف وتشويه الرأي العام: يتخذ هذا النقد من الفلسفة التي يقوم عليها نظام الأحزاب - باعتبارها مرآة صادقة للرأي العام - وسيلة لتبيان أحد عيوب هذا النظام وذلك نظراً لقيام الأحزاب السياسية بحملات واسعة للدعاية وإصدار الصحف الحزبية وكافة الوسائل الممكنة للتأثير على الرأي العام واستمالاته في صفها، فالناخب عادة ما يتأثر بالمعتقدات والأفكار التي تقدم بواسطة حزبه فقط، فدرجة تأثير الدعاية الحزبية تقوى وتضعف حسب مدى ارتباط الفرد بمبادئ حزبه، ومن ثم تصبح الأحزاب السياسية غير معبرة عن حقيقة الرأي العام³⁷⁰.

5- تُشكّلت قوى الدولة: تؤدي الأحزاب السياسية إلى تقسيم الدولة بين قوى مؤيدة وأخرى معارضة، كما تعمل الأحزاب على تنمية وتدعيم شعور الانتماء للحزب، إذ يفترض كل حزب قيامه بتحقيق المصلحة العامة فقط دون بقية الأحزاب وبذلك تصبح غاية كل حزب هي الانتصار على غيره بغض النظر عن أي جانب من

³⁶⁸ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 79 وما بعدها.

³⁶⁹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة،

مرجع سبق ذكره، ص: 631، ود. متولي، عبد الحميد، أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص: 52.

³⁷⁰ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 82 وما بعدها.

جوانب استقرار النظام السياسي، فيؤدي هذا الصراع إلى تقاوم الخلافات بين الأحزاب ومن ثم تعمّ الفوضى في البلاد³⁷¹.

6- تؤدي إلى ضعف وعدم استقرار الإدارة: يؤدي نظام الأحزاب إلى إحداث تغييرات مستمرة في الإدارة وذلك تبعاً لتغير الحزب الحاكم في الدولة، فعندما يفوز أحد الأحزاب في الانتخابات يقوم بتوزيع الوظائف الإدارية العليا على مؤيديه لضمان تنفيذ سياسته من جانب، ومكافأة لكل من ساهم في فوزه من جانب آخر³⁷².

وغني عن البيان أن النظام الحزبي من شأنه إضعاف استقرار الإدارة وبصفة خاصة إذ أخذ في عين الاعتبار أن كثيراً من الدول جعلت تقلد الوظائف الإدارية العليا عن طريق الانتخاب، الأمر الذي أدى إلى قيام الأحزاب بترشيح كوادرها لتقلد هذه الوظائف مستغلة في ذلك كل إمكانياتها من أجل احتلال هذه المناصب، مما يجعل الانتماء الحزبي هو المعيار لتقلد هذه المناصب وليس الكفاءة³⁷³.

وبالرغم من احتواء بعض الانتقادات الموجهة إلى النظام الحزبي على جانب من الصحة إلا أنه لا يمكن إنكار حقيقة أن نظام الأحزاب السياسية هو نظام قائم في معظم دول العالم بصرف النظر عن النظام السياسي الذي تعتقه هذه الدول.

ثالثاً: أنواع النظم الحزبية:

تتخذ النظم الحزبية في مجال التطبيق إحدى الصور الثلاث الآتية:

1- نظام تعدد الأحزاب: يفترض هذا النظام وجود أكثر من حزبين في الدولة متقاربين من حيث القوة (وهو النظام التقليدي للدول التي تعتق الديمقراطية) ويتسم النظام النيابي في هذه الدول بضعف الحكومات وقصر عمرها، إذ يتعذر في نظام تعدد الأحزاب أن يظفر أحد الأحزاب بالأغلبية في البرلمان

³⁷¹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 630-631.

³⁷² د. متولي، عبد الحميد، أزمة الأنظمة الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص: 123-124.

³⁷³ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 87-88.

وبالتالي نكون بصدد حكومة ائتلافية مكونة من غالبية الأحزاب رغم تباين اتجاهاتها السياسية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم انسجام هذه الوزارة وبالتالي قصر عمرها، كما يتصف نظام التعددية الحزبية بالجمود الذي بمقتضاه تقوم هذه الأحزاب بفرض واجب الطاعة والالتزام على أعضائها بغض النظر عن قناعاتهم الشخصية³⁷⁴.

وإذا كان هذا النظام يفترض وجود أكثر من حزب سياسي في الدولة متساويين في القوة إلا أن الواقع العملي أكد على وجود حزب مسيطر يقف حائلاً أمام بقية الأحزاب للوصول إلى السلطة³⁷⁵.

وبات من الواضح أن هذا النظام يشبه إلى حد كبير من الناحية الواقعية نظام الحزب الواحد نظراً لهيمنة الحزب المسيطر على جميع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في المجتمع بالإضافة إلى احتكاره لوسائل الإعلام التي تُعتبر اللسان الناطق له، كما يوهم الحزب المسيطر الشعب بإيمانه بالديمقراطية وأنه خير كفيل للحرية، ويضع هذا الحزب العوائق العملية والقيود القانونية التي تحول دون وصول باقي الأحزاب للسلطة أو التقاف الشعب حولها³⁷⁶.

2- نظام الثنائية الحزبية: يفترض هذا النظام وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما

من أجل الوصول إلى السلطة، ولكن هذا المعنى لا يحول دون وجود أحزاب أخرى إلى جانب الحزبين الكبيرين، فهذا النظام، في حقيقته، نوع من تعدد الأحزاب من الناحية النظرية فقط إلا أنه ينتهي في مجال التطبيق إلى بلورة القوى السياسية حول حزبين كبيرين يتمتع أحدهما بالقدرة على الاستحواذ على الأغلبية

³⁷⁴ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 633 وما بعدها.

³⁷⁵ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 133-134.

³⁷⁶ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 134-135.

البرلمانية³⁷⁷. وقد نشأ هذا النظام بين أحضان الدول الأنجلو سكسونية وعلى رأسها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.

ويتميز هذا النظام بتناوب السلطة بين هذين الحزبين الكبيرين بل وأحياناً يشتركان في السلطة، كما أنه يتشابه مع نظام تعدد الأحزاب في قيامه على حرية المعارضة لكونها ظاهرة صحية في الحياة السياسية تقتصر إليها النظم القائمة على نظام حزب واحد³⁷⁸.

3- نظام الحزب الواحد:

يقوم هذا النظام على عدم السماح رسمياً بوجود أحزاب أخرى، إذ يحتكر حزب واحد حق تمثيل الشعب ويملك وحده حق ممارسة النشاط السياسي³⁷⁹.

وأخذ هذا النظام في مجال التطبيق الصور الآتية:

أ- الأحزاب الشيوعية: وهي تلك القائمة على الفلسفة الماركسية وتنتظر إلى تعدد الأحزاب على أنه صدى لانقسام المجتمع البرجوازي إلى طبقات، فالحزب الشيوعي في الدول التي اعتنقت هذا النظام يطلق عليه "حزب الصفوة" وتحكمه المركزية وله إطار أيديولوجي متكامل ويقمع المعارضة ليسيّط على المجتمع³⁸⁰.

ومن أمثلة هذا النظام الحزب الشيوعي في الاتحاد السوفيتي سابقاً، والحزب الشيوعي الصيني.

³⁷⁷ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 636 وما بعدها.

³⁷⁸ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 546.

³⁷⁹ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 546.

³⁸⁰ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 127.

ب- الأحزاب الفاشية والنازية: ويقوم هذا النظام على إنكار الفكر الديمقراطي تماماً حيث يتجه إلى تقديس الزعيم كما أنه يسيطر على كافة مؤسسات الدولة وعلى الأفراد أيضاً.

وهناك إجماع بين دول العالم في الوقت الحاضر على أن الفاشية (وشببها النازية) هي بمثابة علّة أصابت بعض الشعوب في أعقاب الحرب العالمية الأولى لما عانتها من أهوال ولما خلقتها من كوارث جعلت الشعوب تتصرف تصرف اليائسين³⁸¹.

ج- نظام الحزب الواحد في دول العالم الثالث:

يتميز الحزب في هذه الدول بالجمهورية ولكنه يفتقر إلى أيديولوجية ولا يسمح بالمعارضة، فهذه الدول على حد تعبير جانب من الفقه قد رفعت راية الاشتراكية عقيدة لها باعتبارها الحل الوحيد لمواجهة التخلف الذي فرضه الاستعمار لفترات طويلة على تلك الشعوب، ولكنها اشتراكية لا تنقيد بالفلسفة الماركسية بل تضع في اعتبارها الظروف المحلية في كل بلد³⁸².

ومن أمثلة هذا النظام "حزب جبهة التحرير الوطني في الجزائر" و "حزب الشعب الموريتاني" في موريتانيا.

وبعد استعراض الصور المختلفة للنظام الحزبي ننتقل إلى بيان مدى اتفاق هذا النظام مع مبدأ الفصل بين السلطات وذلك لتوضيح ما يؤدي إليه النظام الحزبي من زيادة سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الحياة السياسية.

³⁸¹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 640.

³⁸² د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 651.

رابعاً: مدى اتفاق النظام الحزبي ومبدأ الفصل بين السلطات:

استقرت في الحياة السياسية قاعدة - باتت تشكل عرفاً دستورياً - يفرضها النظام الحزبي وهي قيام الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة وغالباً ما يكون زعيم هذا الحزب، وفقاً للتقاليد المستقرة، هو رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول) هذا بالإضافة إلى أنّ رئاسة الحزب الفائز عادة ما تكون لرئيس الدولة³⁸³.

وفي هذا المقام نطرح السؤال الآتي: إلى أي مدى يتفق النظام الحزبي مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبره الفقه الغربي أحد أهم الضمانات للحيلولة دون الاستبداد؟ وفي محاولة للإجابة على هذا التساؤل رأى جانب من الفقه للخروج من هذا المأزق الاستناد إلى التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات بحجة أن التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات يناهض فكرة الفصل العضوي و الشديدي بين تلك السلطات من جانب، ويؤيد فكرة تخصص السلطات لمواجهة الاندفاعات الخطرة لإحدى السلطات التي قد تتساق إليها بحسن نية أو بسوء نية من الجانب الآخر³⁸⁴، أي بعبارة أكثر شيوعاً يؤدي ذلك التفسير إلى فكرة الفصل المرن بين السلطات القائمة على وجود علاقات تعاون وتداخل في الاختصاصات والتي من شأنها الحيلولة دون إساءة استعمال السلطة³⁸⁵.

ولكي نجيب على هذا التساؤل يتعين علينا أن نوضح مدى اتفاق هذا النظام في كل صورة من صوره على حدة مع ذلك المبدأ على الشكل الآتي:

1- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام تعدد الأحزاب:

نشأت الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات بين أحضان نظام تعدد الأحزاب³⁸⁶، إذ يقوم هذا النظام، من الناحية النظرية، على تعدد الأحزاب وعدم استئثار أي من هذه الأحزاب بالأغلبية البرلمانية مما

³⁸³ د. فراج، زين بدر. (1994). الانتماء الحزبي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 56 وما بعدها.

³⁸⁴ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 534.

³⁸⁵ يراجع الفرع الثاني من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الرسالة.

³⁸⁶ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 538.

يؤدي إلى عدم تشكيل حكومة متجانسة بل تشكيل حكومة في صورة ائتلاف نظراً لتباين الاتجاهات بين أعضائها، كما يختلف تأثير نظام تعدد الأحزاب في هذه الحالة في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي، ففي النظام البرلماني يصبح رئيس مجلس الوزراء بلا أغلبية برلمانية توازره، الأمر الذي ينعكس على تقوية مركز البرلمان واقتصار دور الحكومة على تنفيذ ما تصل إليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين، الأمر الذي يكون له بالغ الأثر على مقتضيات النظام البرلماني في حد ذاته³⁸⁷.

أما في النظام الرئاسي فإن نظام تعدد الأحزاب يكسب الرئيس نفوذاً قوياً وتأثيراً ضخماً على سير العملية السياسية (خاصة وإن تميز بقوة الشخصية أكثر من تميزه بانتمائه الحزبي) غالباً ما يتميز البرلمان في هذه الحالة بالضعف والتفكك بسبب توزيع مقاعده بين الأحزاب إلى جانب عدم تماسكها³⁸⁸.

ونخلص من ذلك أن نظام التعددية الحزبية يختلف تأثيره في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي، ففي النظام البرلماني، ينعكس هذا النظام بصورة واضحة على ضعف الوزارة وعدم استقرارها وعادة ما تكون الوزارة في ظل هذا النظام قصيرة العمر نتيجة للائتلاف الذي تألفت منه هذه الوزارة مما يضعف من مركزها السياسي في مجال علاقتها بالبرلمان.

وعلى النقيض من ذلك فإن قيام النظام الرئاسي في جوهره على الفصل الشديد بين السلطات (إلى جانب عدم وجود أغلبية برلمانية مهيمنة في البرلمان تقف حائلاً أمام إرادة الرئيس) فيؤدي ذلك الوضع بلا جدال إلى تقوية مركز الرئيس في مواجهة البرلمان.

³⁸⁷ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 329.

³⁸⁸ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 458 وما بعدها.

2- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام الثنائية الحزبية:

يسود هذا النظام - وكما سبق ذكره - في الدول الأنجلو سكسونية (إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) ويقوم على وجود حزبين كبيرين يتنافسان على الوصول إلى السلطة³⁸⁹.

ولبيان تأثير هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطات تجدر هنا التفرقة بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ففي النظام الرئاسي، فإن هناك ارتباطاً وثيقاً بين النظام الحزبي وبين الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان، فإذا كانت هذه الأغلبية البرلمانية لصالح الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الدولة، ففي هذه الحالة يهيمن الحزب الحاكم على السلطتين التشريعية و التنفيذية ومن ثم لا مجال للحديث عن الفصل بين هاتين السلطتين حيث تفرض وحدة الحزب الحاكم صورة من صور اندماج السلطتين ويتشابه الوضع مع نظام "حكومة الحزب" المعروفة في الأنظمة البرلمانية³⁹⁰.

أما في حالة كون الأغلبية البرلمانية في صالح الحزب المناهض للحزب الذي ينتمي إليه الرئيس فتصبح الثنائية الحزبية متفقة مع نصوص الدستور ذاته من حيث تحقيق وتدعيم الفصل بين السلطتين كأحد دعائم النظام الرئاسي.

أما عن الوضع في النظام البرلماني، فإن الثنائية الحزبية في ذلك النظام تقتضي تشكيل الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية ومن ثم تتميز الوزارة في ظل هذا النظام بالتجانس بين أعضائها كما تصبح سلطة رئيس الدولة مقيدة في اختيار زعيم الحزب الفائز رئيساً لمجلس الوزراء (أو الوزير الأول)، في

³⁸⁹ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 112 وما بعدها.

³⁹⁰ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 560، ود. نصر، ماهر جبر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سبق ذكره، ص: 16.

حين يلعب الحزب الآخر في ظل هذا النظام دور المعارضة للحيلولة دون استبداد الحزب الحاكم ومن ثم فلا مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل هذا النظام³⁹¹.

3- مبدأ الفصل بين السلطات ونظام الحزب الواحد: يقوم نظام الحزب الواحد على عدم السماح رسمياً بوجود أحزاب أخرى إلى جوار الحزب الحاكم إذ يستأثر هذا الحزب بحق تمثيل الشعب وممارسة النشاط السياسي منفرداً، فتعتبر الفلسفة القائم عليها هذا النظام نوعاً من الدكتاتورية وتركيز السلطة، فتركيز السلطة والدكتاتورية هما وجهان لعملة واحدة، فمتى وجد نظام تركيز السلطة وجدت معه الدكتاتورية³⁹².

ولا يخفى على بال أحد، في الفقه السياسي، مدى تعارض كل من تركيز السلطة والدكتاتورية مع مبدأ الفصل بين السلطات لأنهما على طرفي نقيض من هذا المبدأ، ولعل ارتباط نشأة هذا المبدأ في أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر -على النحو المبين سابقاً- كان بهدف مواجهة نظام تركيز السلطة الذي يؤدي حتماً إلى الاستبداد والطغيان.

خامساً: اتفاق النظام الحزبي ومبدأ تركيز السلطة:

بعد العرض السابق بحثاً بمسألة اتفاق النظام الحزبي في صوره الثلاث ومبدأ الفصل بين السلطات يتضح بجلاء مدى تعارض هذا النظام مع ذلك المبدأ، إذ يؤدي النظام الحزبي في التطبيق العملي إلى تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية أياً كانت صورته سواء في التعددية أو الثنائية وذلك لأن نظام تعدد الأحزاب - وإن نشأ النظام الحزبي بين أحضانه من الناحية النظرية - إلا أنه عادة ما يكون بين هذه الأحزاب في الواقع حزب مسيطر يتمتع بمساعدة الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان ومن ثم يفرض سيطرته على الأحزاب السياسية الأخرى ويسعى بثتى السبل إلى عدم إمكانية وصول هذه الأحزاب إلى كراسي الحكم³⁹³، مستنداً في ذلك إلى سند شرعي

³⁹¹ د. نصر، ماهر جبر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 16.

³⁹² د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 132.

³⁹³ د. المصري، صباح مصطفى حسن، النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص: 134-135.

يتمثل في فوزه في الانتخابات البرلمانية، حيث يستأثر هذا الحزب بتشكيل الحكومة إلى جانب فوزه بأغلبية المقاعد في البرلمان ومن ثم يتشابه هذا الوضع من الناحية الفعلية مع نظام الحزب الواحد³⁹⁴، وهنا لا مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل هذا النظام الذي يجرد ذلك المبدأ من مضمونه وفحواه بل ويذهب هذا النظام إلى أبعد من ذلك إذ يؤدي في حقيقة الأمر إلى تركيز السلطة في يد السلطة التنفيذية واندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في قبضتها نظراً لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان³⁹⁵.

أما في نظام الثنائية الحزبية فيؤدي في الواقع إلى ذات النتيجة السابقة، وأشهر مثال على ذلك النظام: النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية (التي تعتق النظام الرئاسي) وإنجلترا (التي تعتبر مهد النظام البرلماني).

فقد أدى النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية - إلى جانب مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي فرضها الواقع العملي في التطبيق - إلى اندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية وذلك نظراً لأن رئيس الدولة والوزراء، في العادة، ينتمون إلى حزب واحد وهو الحزب الذي يترأسه رئيس الدولة³⁹⁶، ففي هذه الحالة تتوحد منظومة العمل في كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تحت راية برنامج حزبي مرسوم يشرف عليه زعماء الحزب الفائز في الانتخابات، حتى ذهب غالبية الفقه السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية إلى وصف النظام الرئاسي بأنه نظام بناؤه الاستقلال وروحه المشاركة³⁹⁷.

وخلاصة القول إنّ نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية قد هدم نظام الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في صورته الشديدة والذي يعتبر أقصى درجات الفصل بين السلطات الذي تأسس عليه النظام

³⁹⁴ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 360-361.

³⁹⁵ د. نصر، ماهر جبر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 16.

³⁹⁶ د. فراج، زين بدر، الانتماء الحزبي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 30-31.

³⁹⁷ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 568.

الرئاسي، أما عن الحالة التي يفوز فيها الحزب المناهض لحزب الرئيس فهي حالة نادرة في التطبيق العملي إذ غالباً ما يفوز حزب رئيس الدولة في الانتخابات البرلمانية والرئاسية.

أما عن النظام البرلماني، في إنجلترا، فإن الوضع يكون أيسر إذ يؤدي نظام الثنائية الحزبية إلى سيطرة الحزب الفائز في الانتخابات على السلطتين التشريعية والتنفيذية هادماً بذلك المساواة المفروضة بينهما، فهذا النظام قد أدى في التطبيق العملي إلى قطع أواصر التوازن بين السلطتين حيث آلت السيطرة إلى السلطة التنفيذية نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية وتأليفها للحكومة، وأصبحنا بصدد نظام تركيز السلطة ويشبه إلى حد بعيد نظام الحزب الواحد، وقد أطلق على هذا النظام " نظام الحكومة التشريعية"³⁹⁸.

أما عن الوضع في ظل نظام الحزب الواحد وكما سبق أن ذكرنا أن هذا النظام ما هو إلا صورة من صور الدكتاتورية ومن ثم فإن تركيز السلطة في ظل هذا النظام هي أحد فلسفته وأهم ركائزه.

وهناك من يرى إمكانية انسجام مبدأ الفصل بين السلطات مع نظام الحزب الواحد وذلك في حالة تحديد وظائف هذا النظام ووضعها في نطاقها الصحيح من حيث وقوفها عند رسم السياسات الكبرى والسهر على منع الانحرافات السياسية في المجتمع³⁹⁹.

ويختلف الرأي السائد فقهاء مع هذا الاتجاه معللاً ذلك بأن تركيز السلطة لا يمكن أن يستقيم مع الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات ونظراً لقيام نظام الحزب الواحد في جوهره على تركيز السلطة فهذا يؤدي بالقطع إلى استحالة اتفاق هذا النظام ومبدأ الفصل بين السلطات لأنهما على طرفي نقيض⁴⁰⁰.

³⁹⁸ د. فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 8

³⁹⁹ د. الطماوي، محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 538.

⁴⁰⁰ د. الخطيب، نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 570 - 571.

و يتضح مما تقدم أنّ النظام الحزبي في مختلف صوره قد أدى في التطبيق العملي إلى الإخلال بميزان المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تقوم عليها الأنظمة الرئاسية و البرلمانية، فقد أدى إلى سيطرة السلطة التنفيذية بشكل واضح بل وجعل السلطة التشريعية في مركز التابع بالنسبة لتلك السلطة نظراً لسيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية حتى وصل الأمر في التطبيق إلى اندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية و انصهارهما في قبضة تلك السلطة، وهذا يؤكد اتفاق النظام الحزبي مع نظام تركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية حيث أعطاها ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب السماح لأعضائها بعضوية البرلمان كما أدى إلى عدم فعالية دور المعارضة وإضعاف تأثير الرقابة البرلمانية وكلها مظاهر يستدل منها على اتجاه الفكر المعاصر إلى العودة مرة أخرى إلى نظام تركيز السلطة⁴⁰¹.

الفرع الثاني

قصور معيار تقسيم الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر

درج الفكر السياسي منذ أواخر القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة بشكل تقليدي إلى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية وأخرى قضائية : فتمثل الوظيفة التشريعية في سن التشريعات التي تهم أمور المجتمع، وتقتصر الوظيفة التنفيذية على مهمة وضع تلك التشريعات موضع التنفيذ بينما تقتصر مهمة الوظيفة القضائية على تطبيق تلك التشريعات في المنازعات التي قد تنشأ بين أفراد المجتمع، كما ارتبط هذا التقسيم بالفقيه الفرنسي مونتسكيو في العصر الحديث - على النحو المبين في الفصل الأول - الذي استهدف به توزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة وذلك للحيلولة دون استبداد الحكام من جهة، ووضع الوظيفة التشريعية في مركز أسمى عن بقية الوظائف الأخرى لما تنطوي عليه هذه الوظيفة من وضع قواعد عامة مجردة تطبق على الجميع دون استثناء من جهة أخرى⁴⁰²، وبمقتضى هذا التقسيم بدأ بزوغ شمس مبدأ الفصل بين السلطات القائم في جوهره على توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات في الدولة تمارس كل سلطة وظيفتها دون تأثير من جانب السلطة الأخرى مع

⁴⁰¹ د. نصر، ماهر جبر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص: 17.

⁴⁰² د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 315.

إقامة نوع من المساواة والتوازن بينهما، تلك العلاقة التي تعطي لكل سلطة مجالاً للرقابة على السلطة الأخرى للحيلولة دون إساءة استعمال السلطة، مع السماح لكل سلطة بالتدخل في اختصاصات السلطة الأخرى تحقيقاً لهذه الرقابة.

وقد ساد هذا المبدأ قروناً طويلة و اتخذَ كـمـعيار لتقسيم الأنظمة السياسية، كما اتخذته الدساتير، حتى يومنا هذا، كـمـعيار لتحديد النظام السياسي في كل دولة على حدة حسب منظورها وتفسيرها لهذا المبدأ - وفق ما سبق شرحه في الفصل الأول - فوجدَ النظام الرئاسي القائم على الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووجدَ النظام البرلماني القائم على إقامة علاقات تعاون وتوازن بين تلك السلطتين، كما وجدَ النظام المجلسي والذي يقوم على اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في قبضة السلطة الأولى⁴⁰³، وأخيراً ظهر النظام المختلط الذي أخذ خصائصه من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني، إلا أن الفكر السياسي الحديث ما لبث وأن توصل إلى قصور مبدأ الفصل بين السلطات كـمـعيار لتقسيم الأنظمة السياسية، وسلك اتجاهاً مختلفاً في تقسيمه لوظائف الدولة التي تأسس بناءً عليها هذا المبدأ وهو ما سنبحثه بالتفصيل الآتي:

أولاً: تقويم التقسيم التقليدي لوظائف الدولة:

ذهب الفقه الحديث إلى توجيه سهام النقد للتقسيم التقليدي لوظائف الدولة والذي تأسس عليه مبدأ الفصل بين السلطات، وقد انحصر هذا النقد في أمرين⁴⁰⁴:

الأمر الأول: قصور هذا التقسيم على استيعاب أوجه النشاط المختلفة للسلطة، معتبراً أنه يحصر هذا النشاط في وظيفتين: الوظيفة التشريعية المختصة بوضع القوانين من جانب، والوظيفة التنفيذية المختصة بتنفيذ القوانين والتي تشمل الوظيفة القضائية أيضاً - وفقاً لما ذهب إليه هذا الاتجاه - من جانب آخر.

⁴⁰³ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 315 وما بعدها.

⁴⁰⁴ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 518.

لذا يكون ذلك التقسيم - حسب هذا النقد - قد أغفل الوظيفة السياسية التي تتعلق بوضع السياسة العامة للدولة وتنظيم العلاقات الدبلوماسية والخارجية كتقرير حالة الحرب والسلم والدخول في المعاهدات الدولية إلى غير ذلك من المسائل السياسية التي لا تشكل تنفيذاً مجرداً للقوانين وبالتالي لا يمكن اعتبارها ضمن الوظيفة التنفيذية.

الأمر الثاني: أدى التقسيم التقليدي لوظائف الدولة إلى التفرقة بين القوانين كقواعد عامة من جهة والقرارات الفردية التنفيذية من جهة أخرى وذلك للتمييز بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ، وفي هذا تجاهل لحقيقة جوهرية في توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة في الدولة، فما من نظام سياسي يجعل مهمة إصدار قواعد قانونية عامة حكراً على إحدى السلطات في الدولة وذلك لأن السلطة التي تقوم بوضع القوانين لا تستطيع أن تضع القواعد التفصيلية - أو ما يُعرف بالتعليمات التنفيذية - اللازمة لتنفيذ تلك القوانين بل تقتصر على وضع أسس عامة بينما تترك القواعد التفصيلية للسلطة التنفيذية بما لديها من دراية بمشاكل التنفيذ ووسائل علاجها، ومن هذا المنطق ظهرت أهمية السلطة اللائحية للسلطة التنفيذية والتي بمقتضاها تستطيع تلك السلطة وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، مما أدى إلى انهيار الفواصل المفتعلة بين وظيفتي التشريع والتنفيذ.

وفي حقيقة الأمر يعتقد أحد الباحثين⁴⁰⁵ أنّ هذا النقد للتقسيم التقليدي لوظائف الدولة قد جانبه الصواب في شقه الأول بينما يحتوي على جانب من الصحة في شقه الثاني: فأما في شقه الأول والمتمثل في عدم شمول هذا التقسيم للوظيفة السياسية والمتعلقة بوضع السياسة العامة للدولة وتنظيم العلاقات الدبلوماسية والخارجية، فإن من الأمور المستقرة في جميع دساتير دول العالم أياً كان نظامها السياسي دخول هذه الوظيفة السياسية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، إلى جانب أنّ اقتصار وظيفة التشريع على سن القوانين ووظيفة القضاء على الفصل في المنازعات التي تنثور بين أفراد المجتمع، إنما يستدل منه على عدم شمول الوظيفتين التشريعية والقضائية للوظيفة السياسية وبالتالي تكون ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية.

⁴⁰⁵ د. شريف، أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص: 519.

ومن جانبنا نعتقد عدم اقتصار ممارسة الوظيفة السياسية على الحكومة، بل هي مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ لا معنى لقيام السلطة التنفيذية بتنفيذ سياسة لا ترضي البرلمان وهو الممثل الشرعي للشعب، والقول بخلاف ذلك من شأنه إحداث فجوة بين الشعب والسلطات التي تمثله.

أما عن الشق الثاني والمتمثل في إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح و هي قواعد عامة مجردة تتشابه مع القوانين من حيث الموضوع، الأمر الذي أدى إلى انهيار الحواجز بين وظيفتي التشريع والتنفيذ، فهو نقد في محله ويمكن أن يُتخذ منه أساساً لتقسيم الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر بل ويمكن إضافة بعض الحقائق على هذا النقد في سبيل توضيحه أكثر، فقد شهد الواقع السياسي في التطبيق ليس فقط إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح فحسب بل إعطاء هذه السلطة مجالاً واسعاً في التشريع فتعاظم تأثيرها على السلطة التشريعية في هذا المجال، إذ أدى النظام الحزبي -كما سبق بيانه- إلى فرض سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وزيادة نفوذها حتى أصبحت بمثابة المشرع في كافة الأنظمة السياسية، ويضاف إلى ذلك ما أفرزه العصر الحديث من مشكلات فنية معقدة أصبحت معها السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع وأصبح البرلمان، المنوط به دستورياً ممارسة هذه الوظيفة، صاحب ولاية استثنائية في ميدانه الأصلي، وقد حاول جانب من الفقه إيجاد تقسيم جديد لوظائف الدولة نظراً لما شاب التقسيم التقليدي من عيوب⁴⁰⁶، إلا أن هناك من يرى الإبقاء على التقسيم التقليدي رغم ما يتخلله من عيوب وذلك على أساس أنه التقسيم السائد في الفقه وفي الواقع العملي والذي يتم على أساسه توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة بغير إقامة حواجز جامدة بين هذه الوظائف الثلاث، إذ تتداخل تلك الوظائف مع بعضها ويتحدد هذا التداخل حسب طبيعة النظام السياسي ونوع العلاقات التي يقيمها بين السلطات⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ ومن هذه المحاولات الفقهية من يرى تقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة سياسية وأخرى إدارية، وذهب اتجاه آخر إلى تقسيم وظائف الدولة حسب اختلاف المجالات التي تمارس فيها نشاطها (الوظيفة الاقتصادية-الوظيفة الدبلوماسية-الوظيفة الاجتماعية-الوظيفة التعليمية.. الخ) ورأى أحد تلك الاتجاهات التمييز بين وظيفة التقرير ووظيفة التنفيذ ووظيفة الرأي ووظيفة الرقابة، أما الرأي الفقهي الأحدث فكان للفقيه الفرنسي بيردو على أساس التمييز بين ما أسماه الوظيفة الحكومية و الوظيفة الإدارية، لمزيد من التفاصيل حول هذه الاتجاهات يراجع: د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 316 وما بعدها.

⁴⁰⁷ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 320.

ثانياً: قصور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد شكل العلاقة بين السلطات في الفكر المعاصر:

تعرض مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي المعاصر - رغم ما لاقاه هذا المبدأ إبان ظهوره من مجد لم يلقه غيره من المبادئ الدستورية - لهجوم شديد من الفقه الدستوري وحتى وصل الأمر إلى تقرير البعض أفوله وانتهياره.

ومع الإيمان العميق بالفلسفة التي قام عليها هذا المبدأ إلا أن فشله في تحديد شكل العلاقة بين السلطات وبصفة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كان سبباً مباشراً في تقرير شيخوخته وقصوره كمعيار لتقسيم الأنظمة السياسية في الوقت الحاضر⁴⁰⁸.

وقد اتخذ مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التطبيق صورتين: الصورة الأولى تلك القائمة على الفصل الشديد بين السلطات (النظم الرئاسية)، والصورة الثانية القائمة على الفصل المرن بين السلطات وما يتضمنه ذلك الفصل من وجود علاقات تعاون وتوازن بينها (النظم البرلمانية)، وعند تناولنا بالتحليل للصورتين في العصر الحديث، يتضح بصورة لا تدع مجالاً للشك ما أصاب هذا المبدأ من ضعف ووهن في الفكر المعاصر، الأمر الذي انعكس على شكل العلاقة بين السلطات وبصفة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما سنبحثه على التفصيل التالي:

1- الفصل الشديد بين السلطات : اتفق كل من الفقه و الواقع العملي في التطبيق على حقيقة باتت مستقرة في الفكر السياسي ألا وهي استحالة تطبيق هذه الصورة على بساط الواقع، فقد أثبتت التجارب العملية أن أمر تحقيق الفصل الشديد بين السلطات أمراً وهمياً يتعذر تحقيقه لتعارضه مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعاً إلى أصل واحد⁴⁰⁹، كما يعتبر الفصل الشديد بين السلطات - على فرض إمكانية تحقيقه - بمثابة الطريق إلى الاستبداد و العودة إلى الإطلاق في السلطة،

⁴⁰⁸ د. محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 431.

⁴⁰⁹ د. بدوي، ثروت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 325.

فيعتبر الفصل الشديد بين السلطات مرحلة انتقالية بين الدكتاتورية الفردية والدكتاتورية الجماعية إذ يؤدي إلى خلق ثلاث سلطات مستبدة تتعدم الرقابة بينهما، ومتى انعدمت الرقابة ظهر فيروس نشوة السلطة من طور الكمون واستشرى في جسد السلطة وأصابها بالعطب وهذا هو الفساد بعينه⁴¹⁰.

وأمام متعذر تحقيق الفصل الشديد اعتنقت الدساتير التي تطبق نظام الفصل الشديد بين السلطات - وفي مقدمتها دستور الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج للنظام الرئاسي - الفصل المرن بين السلطات القائم على علاقة التعاون و التداخل بينها، ومن ثم أصبح النظام الرئاسي بمفهومه النظري نظاماً خيالياً وإن كان منصوباً عليه في الدساتير إلا أنّ الواقع لفظه، فهناك فارق بين الدستور الأمريكي كنصوص نظرية وذلك الدستور المطبق على أرض الواقع⁴¹¹، وبهذا يكون مبدأ الفصل بن السلطات قد فشل في تحديد العلاقة بين السلطات القائمة على الفصل الشديد بينها وذلك لإجماع الفقه على استحالة تحقيقه.

2- الفصل المرن بين السلطات: يعتبر الفصل المرن بين السلطات هو الصورة الحقيقية التي تغيأها مونتسكيو، ذلك الفصل الذي اعتنقته النظم البرلمانية في غالبية الدول والذي يقوم في جوهره على المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يعطي لكلتا السلطتين ممارسة الدور الرقابي بعضها على بعض، والمثال التقليدي لهذا النظام إنجلترا.

إلا أن المتأمل في حقيقة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تلك النظم يجد أنها اتجهت في الفكر السياسي المعاصر - على النحو السابق بيانه - نحو اختلال هذا التوازن لصالح السلطة التنفيذية وغدت فكرة المساواة بين السلطتين في مجال التطبيق العملي أمراً نظرياً محضاً، فقد تعاظم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، وفي نفس الوقت تقلص دور البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية في مجال التشريع، الأمر الذي أدى إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية وزيادة نفوذها في ميزان التقدير بالمقارنة بالبرلمان.

⁴¹⁰ د. فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي"، مرجع سبق ذكره، ص: 146.

⁴¹¹ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، هامش ص: 288.

وأما عن الرقابة المنصوص عليها في الدساتير للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية والمتمثلة في المسؤولية الوزارية، فقد أصبحت هذه الوسيلة ليس لها وجود سوى بين سطور نصوص هذه الدساتير فحسب نظراً لانعدام وجودها وتأثيرها على أرض الواقع، ويعزى السبب في ذلك إلى النظام الحزبي الذي أعطى للسلطة التنفيذية الهيمنة والسيطرة على البرلمان نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية التي تعتبر عماد اتخاذ القرارات وتسيير العمل البرلماني داخل أروقة البرلمان⁴¹².

ومما تقدم يتضح أن مقومات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية قد انهارت تماماً في جوهرها القائم على تحقيق المساواة والتوازن بين السلطتين⁴¹³، كما أصبحت الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية مظهراً يؤكد حقيقة ما اتجه إليه الفكر المعاصر من زيادة نفوذ السلطة التنفيذية لانعدام المسؤولية الوزارية في تلك النظم بالإضافة إلى استخدام السلطة التنفيذية لحقها الدستوري في حل البرلمان بإطلاق شديد ودون التقيد بأية ضوابط إذا ما رغبت تلك السلطة في استخدامه.

وخلاصة القول إنَّ الفكر السياسي المعاصر قد شهد مفهوماً جديداً للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كافة الأنظمة السياسية: فأصبح النظام الرئاسي في مجال التطبيق العملي نظاماً مغايراً للفلسفة التقليدية القائم عليها ألا وهي الفصل الشديد بين السلطات بل وأصبح نظام يقوم على وسائل تأثير متبادلة تضمن الرقابة والتوازن بين السلطتين والذي يعطي لرئيس الدولة والكونجرس مجالاً خصباً لممارسة علاقات تأثير فيما بينهما، فقد أدت هذه العلاقة بين الرئيس و الكونجرس الأمريكي – مع تطور الحياة السياسية في العصر الحديث وما صاحبه من مشكلات معقدة إلى جانب ما أسفر عنه النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية من سيطرة الرئيس على الأغلبية البرلمانية – إلى تعاظم الدور الملقى على عاتق الرئيس باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، الأمر الذي أدى في التطبيق العملي إلى اقتحام هذه السلطة المجال التشريعي بكل صوره وتراجع دور البرلمان

⁴¹² د. محمد، سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، مرجع سبق

ذكره، ص: 74 وما بعدها.

⁴¹³ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 321 وما بعدها.

في ممارسة وظيفته الدستورية في مجال التشريع، فقد آلت السيطرة والهيمنة للسلطة التنفيذية في المجالين التشريعي والتنفيذي على حد سواء⁴¹⁴.

أما عن النظم البرلمانية فكانت مسألة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أمراً يسيراً في التطبيق حيث اتخذت السلطة التنفيذية من فكرة التعاون بين السلطتين في تلك النظم وسيلة لتحقيق هذه النتيجة وأصبحت المساواة و التوازن المفروضة بينهما أمراً بعيد المنال ليس هذا فحسب بل وأصبحت الحكومة في تلك النظم صاحبة الولاية العامة في التشريع⁴¹⁵، كما انعدمت فعالية الرقابة الدستورية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية نتيجة سيطرة الأخيرة على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان، إذ أفرغت العلاقة الجديدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والقائمة على سيطرة الأخيرة في مجال التشريع والتنفيذ النظام ذاته من محتواه ومضمونه حيث سارت العلاقة بين السلطتين في اتجاه مناهض لمقومات النظام البرلماني ذاته.

ثالثاً: المعيار الشكلي لتقسيم الأنظمة السياسية في الفكر السياسي المعاصر:

أمام الحقائق السابقة التي باتت مستقرة لدى غالبية الفقه الدستوري اتُخذ من شكل السلطة التنفيذية وحقيقة الدور الذي تلعبه في الحياة السياسية كمعيار جديد يقوم عليه تصنيف الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر وهو ما أطلق عليه "المعيار الشكلي كأساس للتقسيم" فقد أصبح ذلك المعيار في حقيقة الأمر هو الفاصل الوحيد في التفرقة بين تلك الأنظمة وذلك نظراً لهيمنة السلطة التنفيذية و تعاظم تدخلها في المجال التشريعي حتى أصبحت جامعة للوظيفتين التشريعية والتنفيذية في كافة النظم السياسية، الأمر الذي ترتب عليه صعوبة تحقيق الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورتيه الشديدة والمرنة على حد سواء⁴¹⁶، وتتقسم الأنظمة السياسية ضمن هذا المعيار إلى:

⁴¹⁴ د. السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره، ص: 222 وما بعدها.

⁴¹⁵ د. فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص: 6.

⁴¹⁶ د. خفاجة، محمد أحمد عبد الوهاب، الأساس الفلسفي والتاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سبق ذكره، ص: 634.

1- النظام الرئاسي:

ويقوم هذا النظام على نفس الخصائص المنصوص عليها في الدستور وفقاً للمفهوم التقليدي له ولكن من الناحية الشكلية فقط والمتمثلة في فردية السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة وحقيقة دور الوزراء، مع تعديل الخصيصة الثانية من الفصل الشديد بين السلطات إلى وجود وسائل تأثير متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية⁴¹⁷، والمثال التقليدي لهذا النظام هو الولايات المتحدة الأمريكية.

2- النظام الوزاري:

وقد أُطلق هذا المسمى على النظام البرلماني التقليدي نظراً لما يوحيه لفظ "برلماني" من ارتكان هذا النظام على وجود برلمان منتخب من الشعب، والذي دفعنا إلى هذا التغيير توافر هذا الركن في كافة الأنظمة السياسية وعدم اقتصاره على هذا النظام فقط، ويتأسس هذا النظام على الخصائص المميزة له وهي:

من الناحية الشكلية: ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة والوزارة، ومن الناحية الموضوعية: التعاون بين السلطات مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية، إلى جانب وسائل الرقابة بين السلطتين.

ويتخذ هذا النظام في التطبيق العملي إحدى الصورتين من حيث حقيقة دور رئيس الدولة:

الصورة الأولى: في حالة مشاركة رئيس الدولة في ممارسة شؤون الحكم - ومن ثم يكون له دور فعال في ممارسة شؤون الحكم - فيطلق على هذا النظام "النظام الوزاري الرئاسي"⁴¹⁸ وذلك للدلالة على حقيقة دور رئيس الدولة، والمثال التقليدي لهذه الصورة سورية ومصر.

الصورة الثانية: في حالة عدم مشاركة رئيس الدولة في ممارسة شؤون الحكم وترك هذه المهمة للوزارة تمارسها بإطلاق شديد دون تدخل رئيس الدولة، فيطلق على هذا النظام "النظام الوزاري" وهذا النظام يتطابق مع

⁴¹⁷ د. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 189-190.

⁴¹⁸ د. عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، مرجع سبق ذكره، ص: 238.

النظام البرلماني في صورته التقليدية والتي تقتضي إسناد مهمة الحكم للوزارة مع ممارسة رئيس الدولة للدور الشرفي والأدبي فقط، والمثال التقليدي لهذا النظام إنجلترا.

3- النظام المجلسي: ويقوم هذا النظام من الناحية الشكلية على "جماعية السلطة التنفيذية" والمتمثلة في المجلس الفيدرالي، ومن الناحية الموضوعية على التعاون بين السلطات مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية، والمثال الشهير لهذا النظام هو سويسرا.

وبذلك يكون المعيار الشكلي المتمثل في شكل السلطة التنفيذية وحقيقة الدور الذي تلعبه في الحياة السياسية هو أساس التقسيم بين الأنظمة السياسية مع ضرورة الإبقاء على الفلسفة التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات وذلك للاستفادة منها في تحقيق أمرين:

الأمر الأول: الحيلولة دون إمكانية تحقيق الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم الوزارية (البرلمانية وفقاً للمسمى التقليدي) وعدم الارتكاز على مستلزمات التعاون بين السلطتين لتبرير تلك الفكرة حيث أصبح التعاون بين السلطتين أمراً قائماً في جميع الأنظمة السياسية وفقاً للمعيار الشكلي.

الأمر الثاني: الاستفادة من اقتران الفلسفة التي تأسس عليها مبدأ الفصل بين السلطات بالمعيار الشكلي في تبرير استقلال السلطة القضائية عن بقية السلطات وذلك لعدم شمول المعيار الشكلي لهذه السلطة واقتصاره على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط، ومن ثم يكون معيار تقسيم الأنظمة السياسية هو "المعيار الشكلي القائم على فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات".

الخاتمة

تناولنا بالبحث موضوع انحسار مبدأ فصل السلطات لصالح تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة وذلك من خلال دراسة مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الأنظمة السياسية وما تمخّض عن تطبيق المبدأ من تداخل وظيفي وعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تناولنا فكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الفصل الأول، في حين تناولنا فكرة الازدواج العضوي بين هاتين السلطتين والعودة إلى تركيز السلطة في ظل الاتجاهات المعاصرة من خلال الفصل الثاني، وفي ختام البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج و المقترحات نوردها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

توصلنا من خلال دراستنا العلمية المتأنية لمبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في الأنظمة السياسية المقارنة، وفكرة تقلص هذا المبدأ لصالح ما يمكن تسميته بمبدأ تركيز السلطة في ضوء الاتجاهات المعاصرة، لعدد من النتائج الموضوعية يمكن إجمالها بالآتي:

1- تقوم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ التخصص الوظيفي والفصل العضوي، وهذا يمنع طغيان إحدى السلطات على الأخرى ويضمن ممارسة كل سلطة لاختصاصاتها، وثمة تباين فيما بين الأنظمة السياسية في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أسفر عن وجود تداخل وظيفي وعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- تناولنا فكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة من خلال الإبحار في تلك الأنظمة للوقوف على حقيقة العلاقة بين هاتين السلطتين وما آلت إليه في مجال التطبيق العملي، وقد انقسمت الأنظمة السياسية من منظور مبدأ الفصل بين السلطات إلى ثلاثة أنظمة رئيسية النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المجلسي (حكومة الجمعية)، حيث كان محل دراستنا هما النظامين الرئاسي والبرلماني والنظام الجديد الذي تمخّض عن دمج خصائص وسمات

من كلا النظامين الآنف ذكرهما، وهو النظام المختلط أو شبه الرئاسي، وهو النظام الدستوري المطبق في الجمهورية العربية السورية.

3- من خلال دراسة تنظيم الدستور الأمريكي لشكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وما آلت إليه في مجال التطبيق العملي، تبين استحالة تطبيق فكرة الفصل الشديد بين السلطات على بساط الواقع، وانتهينا إلى اعتناق النظام السياسي الأمريكي لفكرة الفصل المرن بين السلطات والتي تقوم على وجود وسائل تأثير متبادلة تضمن الرقابة والتوازن بين السلطتين، ليس هذا فحسب بل وتعاضم دور السلطة التنفيذية في مجال علاقاتها بالسلطة التشريعية، وقد اتضح ذلك بجلاء عند استعراض السلطات المتزايدة للرئيس الأمريكي في المجال التشريعي، فقد أدت هذه السلطات إلى هدم كل الحواجز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك النظام.

4- أما عن حقيقة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني فقد توصلنا إلى أنّ هذه العلاقة اتخذت من فكرة الفصل المرن دعامة أساسية تأسس عليها هذا النظام إلى جانب الطبيعة الخاصة للسلطة التنفيذية والتي تتمثل في رئيس الدولة والوزارة، فرئيس الدولة طبقاً للمفهوم التقليدي لهذا النظام يلعب دور الحكم بين سلطات الدولة مما يعطيه حق ممارسة الدور الأدبي والشرفي فقط مع إفساح الطريق للوزارة لممارسة كافة مقاليد الحكم باعتبارها حجر الزاوية والسمة المميزة للنظم البرلمانية.

5- أدى انتخاب رئيس الدولة في بعض الدساتير البرلمانية بشكل مباشر من قبل الشعب إلى تعاضم دوره، وهو ما ساهم في اختلال علاقة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وجنوحها نحو السلطة الأخيرة مما يخرج هذه الدساتير من دائرة النظام البرلمانية ويدخلها في دائرة نظم تحمل مسميات جديدة أطلقها الفقه الدستوري محاولة منه للتعبير عما آلت إليه هذه العلاقة في مجال التطبيق العملي إذ تشابه وضع الرئيس في تلك الدساتير مع وضع الرئيس في النظام الرئاسي.

6- يعد الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان، نوع من أنواع التعارض الذي ينشأ بين العمل البرلماني والأعمال والأنشطة الأخرى، وهو ملمح أساسي من ملامح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني لاسيما ذلك المطبق في إنكلترا.

7- تباينت النظم البرلمانية من حيث الأخذ بقاعدة الجمع، في حين أن هذه القاعدة محظورة في النظام الرئاسي، حيث تستقل كل سلطة من السلطات باختيار أعضائها بحرية مطلقة دون تدخل من جانب السلطات الأخرى، ويتفرغ كل عضو من أعضاء هذه السلطات لممارسة الوظيفة التي تتطلبها السلطة المنتمية إليها، إلا أن هذا الاستقلال العضوي في الولايات المتحدة الأمريكية هو قاعدة عامة يرد عليه استثناء وحيد هو تولي نائب الرئيس الأمريكي لرئاسة مجلس الشيوخ، أما النظام المختلط الذي تتبناه فرنسا فقد أخذ بقاعدة حظر الجمع في حين أن سورية أخذت بقاعدة جواز الجمع، وإن الجمع يتولد عندما يختار رئيس الجمهورية الوزراء من بين أعضاء البرلمان أو عندما يرشح الوزير نفسه لعضوية مجلس الشعب.

8- تضافرت مجموعة من العوامل والأسباب التي أفرزها العصر الحديث وما صاحبه من تقدم تكنولوجي وصناعي في كافة المجالات، وأدت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية وتقلص دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية في معناها الشامل، واقتصر دوره على ممارسة الدور الشكلي فقط في المجال التشريعي.

9- قصور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد شكل العلاقة بين السلطتين في العصر الحديث، مما دعا غالبية الفقه الدستوري إلى توجيه سهام النقد إليه مقررًا إصابته بالشيخوخة والوهن، بل واتجه الفقه المعاصر إلى البحث عن بدائل لهذا المبدأ لعدم صلاحيته في رسم حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كافة النظم السياسية.

10- اتجاه الفكر السياسي المعاصر نحو العودة، مرة أخرى، إلى تركيز السلطة في قبضة السلطة التنفيذية، فقد احتلت هذه السلطة في الفكر السياسي المعاصر مركز الصدارة عن بقية السلطات وبصفة خاصة السلطة التشريعية.

11- انبثق معيار جديد لتصنيف الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر قائم على شكل السلطة التنفيذية وحقيقة الدور الذي تلعبه في الحياة السياسية وهو ما أطلق عليه "المعيار الشكلي كأساس للتقسيم" حيث قسّم هذا المعيار الأنظمة السياسية إلى (رئاسي - وزاري - مجلسي) واتفق هذا المعيار مع اتجاه الفكر المعاصر المؤيد لتزايد دور السلطة التنفيذية وأحقيتها في التشريع نظراً لقدرتها على تفهم طبيعة مشكلات العصر.

12- أضفى المعيار الجديد الشرعية على الكثير من الظواهر التشريعية، إذ أعطى المعيار المقترح للسلطة التنفيذية حق ممارسة الوظيفة التشريعية في كافة الأنظمة السياسية (رئاسية كانت أو وزارية أو مجلسية) فأصبحت هذه الظواهر منققة مع ذلك الحق، ومن ثم فإن الحديث عن عدم مشروعيتها أو دستوريتها أصبح غير ذي معنى.

13- أدى المعيار الجديد في مجال التطبيق إلى عدم هجر مبدأ الفصل بين السلطات كلياً حيث جاء مقترناً بالفلسفة التي قام عليها ذلك المبدأ، وذلك نظراً للإيمان العميق بمساوئ تركيز السلطة ولما يمثله هذا المبدأ من أهمية كبيرة شهد عليها التاريخ السياسي كضمانة من ضمانات الحد من إساءة استعمال السلطة بل والوقوف في وجه إطلاق السلطة التي تؤدي إلى الاستبداد.

14- تعتبر الوظيفة السياسية جامع إجباري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كافة النظم السياسية، فلا يمكن تجريد البرلمان من وظيفته السياسية، وهو ما يفسر ضرورة التعاون بين السلطتين تحقيقاً للمصلحة العليا للدولة بصرف النظر عن الانتماءات الحزبية أو الفصل العضوي بين السلطات.

ثانياً: المقترحات:

استكمالاً لما سبق عرضه من النتائج الموضوعية، فقد توصلنا إلى مجموعة من المقترحات، من شأنها إعادة تشكيل الحدود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة أكثر فاعلية، وبما يمكن أن يتماشى مع النظام السياسي في سورية، على النحو الآتي:

1- رغم امتلاك السلطة التشريعية في سورية وسائل للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع التطبيقي يؤكد أن تلك الوسائل بقيت على مدار العقود الثلاثة الماضية حبيسة نصوص الدستور، وبالتالي نقترح تفعيل تلك الوسائل انسجاماً مع غاية المشرع الدستوري من إيجادها، فيجب رفع كفاءة أعضاء البرلمان من خلال تنظيم دورات تثقيفية وندوات حوارية لهم بغية إدراك أهمية الدور الرقابي المنوط بهم، أو تبني نظام الغرفتين (المجلسين) في هيكلية السلطة التشريعية بحيث يكون هناك مجلس ذا طابع تمثيلي، ومجلس ذا طابع تخصصي.

2- نقترح التأطير الدستوري لحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، من خلال وضع ضوابط فعّالة لحق الحل، فنقترح تعديل نص المادة /111/ من الدستور السوري الصادر لعام 2012م، بتضمينها شرط عدم نفاذ حل مجلس الشعب إلا بعد إجراء استفتاء شعبي.

3- يتبنى الدستور السوري الحالي الصادر عام 2012م نظاماً مختلطاً يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي، إلا أنه من الواضح بجلاء أنّ المظاهر الرئاسية هي الغالبة على المظاهر البرلمانية، لذلك فإن الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان لا ينسجم مع مقتضيات النظام المختلط، وحيث أن الجمع محظور في فرنسا باعتبارها النموذج الأصل لهذا النظام فإن حظره بات لازماً في سورية.

4- نقترح تعديل المادة /126/ من الدستور السوري لتصبح: "لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب غير أنه يجوز للوزراء حضور جلسات المجلس"، أي أننا نقترح إرساء حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان مع الإبقاء على حق الوزراء في دخول جلسات البرلمان.

5- نقترح تعديل المادة /42/ من قانون الانتخابات رقم 5 لعام 2014م لتصبح "لا يجوز للوزراء ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب"، وذلك للحيلولة دون تسخير الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان إمكانيات الوزارة لخدمة دعايته الانتخابية وما ينطوي عليه ذلك من إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الوزير ومنافسيه أثناء الحملة الانتخابية.

6- لم يعد خافياً على أحد تعاضد دور السلطة التنفيذية وهيمنتها على أعمال البرلمان خصوصاً في الدور التشريعي، وللتخفيف من هذه الهيمنة لا بد من إرساء فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات في إطار العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

في نهاية هذا البحث نأمل أن تساهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها في إغناء الفقه الدستوري حول مسألة بغاية الحساسية، وشكلت ركناً أساسياً من الأركان التي تقوم عليها إدارة مؤسسات الدولة وفق الإطار الذي رسمه الدستور، ونأمل بأن يجد المشرع الدستوري السوري في حصيلة ما توصلنا إليه، ما يمكن أن يساعده في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والحيلولة دون افتتات إحداها على أخرى، انسجاماً مع الغاية المنشودة من مبدأ الفصل بين السلطات.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1. الكتب والمؤلفات العامة:

- د. ليلة، محمد كامل. (1979). النظم السياسية - الدولة والحكومة، ط:1، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.
- د. الخطيب، زاهر أنور. (1970). الدولة والنظم السياسية - الجزء الأول، ط:1، بيروت: لبنان، (د.ن.).
- د. مجاهد، حورية توفيق. (1992). الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، الطبعة الثانية، القاهرة: مصر، مكتبة الأنجلو المصرية.
- د. البنا، محمود عاطف. (1994). الوسيط في النظم السياسية، ط:2، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.
- د. عبد الوهاب، محمد رفعت. (1990). النظم السياسية، ط:1، الإسكندرية: مصر، دار المطبوعات الجامعية.
- د. متولي، عبد الحميد. (1958-1959). الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط:1، القاهرة: مصر، دار المعارف.
- د. شياح، إبراهيم ود. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2001). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط:1، الإسكندرية: مصر، دار الفتح للطباعة والنشر.
- د. البحري، حسن مصطفى. (2019). النظم السياسية المقارنة، دمشق: سورية، ط:3، (د.ن.).
- د. عصفور، سعد. (1980). المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط:1، القاهرة: مصر، منشأة المعارف.
- د. حلمي، محمود. (1981). نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، ط:6، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.

- د. العطار، فؤاد. (1973). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط:1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. خليل، محسن. (1987). القانون الدستوري والنظم السياسية، ط:1، القاهرة: مصر، (د. ن.).
- د. عثمان، حسين عثمان محمد. (1998). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط:1، القاهرة: مصر، دار المطبوعات الجامعية.
- د. بدوي، ثروت. (1994). النظم السياسية، ط:1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. متولي، عبد الحميد. (1963). القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار المعارف.
- د. متولي، عبد الحميد. (1974). القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية - الجزء الأول، ط: 5، القاهرة: مصر، منشأة المعارف.
- د. فتح الباب، محمد أحمد. (1999). النظم السياسية، ط:1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. شرقاوي، سعاد. (1998). النظم السياسية في العالم المعاصر، ط: 3، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. جعفر، محمد أنس قاسم. (1995). الوسيط في القانون العام - الجزء الأول "النظم السياسية والقانون الدستوري"، ط:1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. بطيخ، رمضان محمد. (1994). الرقابة على أداء الجهاز الإداري - دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، ط:1، القاهرة: دمشق، دار النهضة العربية.
- د. بطيخ، رمضان محمد. (1996). النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. فوزي، صلاح الدين. (1995). المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط:1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.

- د. فوزي صلاح الدين. (1998). النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. عفيفي، مصطفى محمود. (1984). الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - الكتاب الأول، ط: 2، القاهرة: مصر، دار ن للنشر والتوزيع.
- د. الشاعر، رمزي طه. (1998). الوجيز في القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، ط: 1، القاهرة: مصر، مطبعة جامعة عين شمس.
- د. سرحال، أحمد. (1990). النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط: 1، بيروت: لبنان، دار الفكر العربي.
- د. المليجي، يعقوب. (1988). مبدأ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطيات الغربية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، مؤسسة الثقافة الجامعية.
- د. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1991). النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي)، ط: 1، القاهرة: مصر، منشأة المعارف.
- د. جبريل، محمد جمال عثمان. (1999-2000). النظم السياسية (الدولة - الحكومة - الحريات العامة)، ط: 1، القاهرة: مصر، (د. ن.).
- د. سعيد، صبحي عبده. (1999). شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. بو الشعير، سعيد. (1994). القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - الجزء الثاني، ط: 1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- د. ثابت، عادل. (2001). النظم السياسية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار الجامعة الجديدة للنشر.
- د. عجيلة، عاصم أحمد ود. عبد الوهاب، محمد رفعت. (1988). النظم السياسية، ط: 4، (د. ن.).

- د. الشرقاوي، سعاد ود. ناصف، عبد الله. (1993-1994). القانون الدستوري والنظام السياسي المصري - تحرير الاقتصاد ودستور 1971، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- ديفرجيه، م. (1992). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، ط: 2، بيروت: لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- د. الحلو، ماجد راغب. (2007). النظم السياسية، ط: 1، الإسكندرية: مصر، دار الجامعة الجديدة.

2. الكتب والمؤلفات المتخصصة:

- د. حسين، محمد بكر. (1990). الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، ط: 1، طنطا: مصر، مكتبة السعادة.
- د. شريف، أيمن محمد. (2005). الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. الجرف، طعيمة. (1978). نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. الطماوي، سليمان محمد. (1996). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط: 6، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.
- د. نصر، ماهر جبر. (2002). مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. نصر، ماهر جبر. (2003). إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، ط: 1، المنصورة: مصر، دار الفكر والقانون.
- د. بركات، عمرو فؤاد احمد. (1984). المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار الكتب.

- د. متولي، عبد الحميد. (1963). أزمة الأنظمة الديمقراطية، ط: 2، القاهرة: مصر، دار المعارف.
- د. الصباحي، يحيى السيد. (1993). النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.
- د. السيد علي، سعيد. (1998). حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية، ص: 233 وما بعدها.
- د. فوزي، صلاح الدين. (2002-2003). واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مركزية السلطة المركزية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. الشاعر، رمزي طه. (1994). الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول "الأيدولوجية التحررية"، ط: 1، عين شمس: مصر، مطبعة جامعة عين شمس.
- د. فودة رأفت. (2001). ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي"، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. فراج، زين بدر. (1991). السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. فراج، زين بدر. (1994). الانتماء الحزبي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1988). حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. محمد، سيد رجب السيد. (1987). المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، ط: 1، القاهرة: مصر، كلية الحقوق: جامعة القاهرة.
- د. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1995). سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت: لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

- د. عبد السلام، عبد العظيم. (1996). الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة"، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. فكري، فتحي. (1994). جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. حنفي، عبد الله. (2007). أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. علي، سامح. (2016). النظام السياسي المختلط، ط: 1، المنصورة: مصر، دار الفكر والقانون.
- د. دسوقي، رأفت. (2006). هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط: 1، الإسكندرية: مصر، منشأة المعارف.
- د. ناصف، عبد الله. (1981). مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. أبو العينين، محمد ماهر. (1987). الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. القاضي، مجدي محمود. (2000). تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، ط: 1، القاهرة: مصر، دار النهضة العربية.
- د. فهمي، عمر حلمي. (1980). الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني = دراسة مقارنة، القاهرة: مصر، دار الفكر العربي.

2. الرسائل العلمية:

- د. السبيلي، أحمد إبراهيم. (1990). المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية حقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر.

- د. خفاجة، محمد أحمد عبد الوهاب. (1992). الأساس الفلسفي والتاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية: مصر.
- د. البحري، حسن مصطفى. (2006). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر.
- د. محمود، أحمد شوقي. (1980). الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر.
- د. جعفر، أشرف محمد أنس. (2009). التنظيم الدستوري للتوظيف العامة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر.
- د. التركاوي، سامر. (2014). دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق: سورية.
- د. إسكندر، ملاك راجي. (2002). المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، أسيوط: مصر.
- د. شرجي، جميلة مسلم. (2003). الاتحاد الفيدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر.
- د. جديد، فادي محمد. (2015). الكونجرس الأمريكي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق: سورية.
- د. إمام علي، نصر إسلام. (2010). الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر.
- د. رسلان، أنور أحمد. (1980). الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة: مصر.

- د. الخطيب، نعمان أحمد. (1983). الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية حقوق، جامعة عين شمس، عين شمس: مصر.
- د. المصري، صباح مصطفى حسن. (2002). النظام الحزبي في مصر - دراسة مقارنة بالنظم الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية: مصر.

3. الأبحاث والمقالات المتخصصة:

- خشايمية، لزهرة. (2017). الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة تحليلية، حوليات جامعة قالمة - كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 22، ص: 59، الجزائر، جامعة قالمة.
- د. البحري، حسن مصطفى. (2018). دستور الجمهورية العربية السورية "دراسة مقارنة ما بين دستوري 1973 و 2012"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 34، عدد: 2، دمشق: سورية، جامعة دمشق.
- د. البحري، حسن مصطفى. (2012). سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين - دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 28، عدد: 1، دمشق: سورية، جامعة دمشق.
- د. البحري، حسن. (2010). السلطة، الموسوعة القانونية المتخصصة، مج: 4، دمشق: سورية، هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية.
- د. الشرجي، جميلة. (2013). الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج: 29، عدد: 1، دمشق: سورية، جامعة دمشق.

4. المواقع الإلكترونية:

- لزرق، رشيد. التنافي بين صفة النيابة والوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، الحوار المتمدن، 15، نيسان، 2022، الرابط: https://www.ahewar.org/m.asp?i=3683#google_vignett
- صليبا، أمين. متى تعدل المادة 28 ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، جريدة الأخبار اللبنانية، 13/ حزيران /2022، الرابط: <https://al-akhbar.com/Opinion/71746>

5. الدساتير والقوانين:

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787م وتعديلاته.
- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر عام 1958م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2012م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1973م.
- الدستور السوري الصادر عام 1953م.
- الدستور السوري الصادر عام 1950م
- الدستور السوري الصادر عام 1930م.
- الدستور السوري الصادر عام 1920م.
- دستور الجمهورية اللبنانية الصادر عام 1926م والمعدل عام 1990م
- دستور المملكة الهاشمية الأردنية الصادر عام 1952م.
- قانون الانتخابات العامة في سورية رقم 5/ لعام 2014م المعدل بالقانون رقم 8/ لعام 2016م.
- قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية رقم 7/ لعام 2014م.
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

1. المراجع باللغة الإنكليزية:

- Young, W.H. (1963). Ogg and Ray's Essentials of American National Government, 9th Ed, New York: USA, Appleton–Century–Crofts.
- U.S. House of Representatives. (2003). Our American Government, Washington: USA, U.S Government Printing Office.
- Charlton, r. (1987). Comparative Government "political realities", 2ndEd, London & New York, longman.
- Smith, S., Roberts, J., & Wielen. (2011). The American Congress, 7thEd, New York: USA, Cambridge University Press.
- Hellen, M., Thompson B. (2005), constitutional and Administrative, 8thEd, Oxford: UK, law Oxford University press.

2. المراجع باللغة الفرنسية:

- Broussolle, Y. (2019). Séparation des pouvoirs, Paris: France, Revue internationale de droit public.
- Prelot, m., etmllescuyer, G. (1994). histoire des idées politiques, 12 éd, Paris: France, Dalloz.
- Chantebout, B. (2002). Droit constitutionnel, 19 éd, Paris : France, Dalloz.
- Pactet, p. (1984). Institutions Politiques et Droit constitutionnel, 9éd, Paris: France, Dalloz.

- Jacqué, j. p. (1996). **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 2nd  d,
Paris: France, Dalloz.
- Boyer, P. (2012). **angleterre et amérique dans l'histoire
institutionnelle français**, Paris: France, CNRS edition.
- Claire, M. (2001). **Président de la République dans le système
constitutionnel français**, Paris: France, Revue internationale de droit public.
- Hauriou, A. (1975). **Droit constitutionnel et Institution politiques**, Paris:
France.

"The Summary"

This study is treating the idea of the shrinking of the principle of separation of powers in favor of so-called the principle of the concentration of power in light of contemporary tendencies, this idea has been reached through the analysis of the principle of separation of powers and its applications in several political systems, the study has concluded that the principle of separation of powers is deficient in terms of determining the nature of the relationship between the Legislative Power on the one hand, and the Executive Power on the other hand, as a result it seems to be vital to seek alternatives to this principle so as to reshape efficiently the boundaries between the Legislative and Executive Powers in contemporary political systems.

Finally, our study has reached several proposals which could be in line with the political system in Syria.

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

Department of public law



**The shrinking of the principle of separation of powers in
favor of principle of the concentration of power in light
of contemporary tendencies**

« Comparative study »

A thesis submitted to obtain a master's degree in public law

Prepared by

Omar jihad Shannan

Supervised by

Dr. Issam Al Takrouy

Teacher of Public Law

Faculty of Law – Damascus University

2023

