الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

قسنطينة في : 13 أكتوبر 2025

كلية الحقوق

المرجع : 83../ م.م.ع/2025.

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي

بتاريخ : 09 أكتوبر 2025

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري بأن المجلس العلمي في إجتماعه بتاريخ : 09 أكتوبر 2025، قد صادق على المطبوعة البيداغوجية للدكتور شعيبي عبد الجبار المعنونة بـ : « القانون الدستوري 2 – الأنظمة السياسية المقارنة »

رئيس المجلس العلمي

أ.د ساسي بلعابد
رئيس المجلس العلمي
لكلية الحقوق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 1 الإخوة منتوري

كلية الحقوق

أ.د لعور حسان حمزة
رئيس المجلس العلمي
كليـــة الحقـــوق

القانون الدستوري 2- الأنظمة السياسية المقارنة

موجهة لطلبة السنة الأولى ليسانس

جذع مشترك

من إعداد

الدكتور. عبد الجبار شعيبي

2026-2025

مقدمة

يمثل القانون الدستوري أحد الفروع الأساسية للقانون العام، إذ ينظم الإطار القانوني والسياسي الذي تقوم عليه الدولة، ويحدد طبيعة نظام الحكم فيها، وشكل مؤسساتها، واختصاصات السلطات العامة والعلاقات التي تربط بينها، فضلًا عن تكريسه للحقوق والحريات الأساسية للأفراد. ومن هذا المنطلق، فإن دراسة القانون الدستوري لا تنفصل عن دراسة الدولة ذاتها، باعتبارها الإطار المؤسسي والقانوني الذي تنتظم داخله الجماعة البشرية وتُمارس في نطاقه السلطة السياسية. فوجود الدولة الحديثة يفترض قيام مجموعة من القواعد والمبادئ الأساسية التي تحدد كيفية تنظيم السلطة وممارستها، سواء وردت هذه القواعد في وثيقة دستورية مكتوبة، أو استمدت من الأعراف الدستورية والتقاليد السياسية المستقرة التي اكتسبت مع مرور الزمن قوة الإلزام والاحترام في المجتمع.

ولا تقتصر أهمية الدستور على مجرد تحديد شكل الدولة ونظام الحكم أو توزيع الاختصاصات بين مؤسساتها، وإنما أصبح الدستور في الدولة المعاصرة أداة أساسية لتنظيم ممارسة السلطة والحد منها، وضمان الحقوق والحريات، وإرساء مبادئ سيادة القانون والفصل بين السلطات والرقابة على أعمال الهيئات العامة. وتؤكد الاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير أن فعالية النظام الدستوري لا تتوقف على الصياغة النظرية للقواعد الدستورية، بل تتطلب كذلك وجود آليات مؤسسية قادرة على تطبيقها وضمان احترامها. ولهذا فإن الدستور لا ينبغي أن يُدرس بوصفه مجرد نص قانوني جامد، وإنما باعتباره إطارًا مؤسسيًا تتفاعل داخله القواعد القانونية مع الممارسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتختلف القواعد الدستورية من دولة إلى أخرى، كما قد تتغير داخل الدولة نفسها من مرحلة تاريخية إلى أخرى، تبعًا لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تحيط بنشأة الدستور وتطبيقه. ومن ثم، فإن مجرد الاطلاع على النصوص الدستورية السارية في دولة معينة لا يكفي وحده لفهم طبيعة نظامها السياسي فهمًا كاملًا؛ إذ ينبغي كذلك الوقوف على كيفية تطبيق هذه النصوص في الواقع العملي، ومدى تأثير الأحزاب السياسية والانتخابات والسلطة التنفيذية والبرلمان والقضاء والثقافة السياسية في طريقة اشتغال المؤسسات. ولهذا السبب تكتسب الدراسة المقارنة أهمية خاصة، لأن المقارنة بين الأنظمة السياسية تسمح بإدراك الفارق بين النموذج الدستوري كما تصوغه النصوص وبين النظام السياسي كما يعمل في الواقع. وقد أظهرت الدراسات المقارنة أن الدول التي تتبنى ترتيبات دستورية متشابهة قد تعرف ممارسات ونتائج مختلفة نتيجة اختلاف تصميم المؤسسات والسياق التاريخي والحزبي والاجتماعي لكل دولة.

ولا تكتمل دراسة الدولة من الناحية الدستورية بمجرد تحديد عناصرها أو شكلها، وإنما تقتضي كذلك بحث كيفية تنظيم السلطة وممارسة وظائفها. وفي هذا الإطار ظل التقسيم التقليدي لوظائف الدولة إلى وظائف تشريعية وتنفيذية وقضائية يحتفظ بأهميته، رغم التطور الكبير الذي طرأ على مفهوم وظائف الدولة الحديثة. فالوظيفة التشريعية تتعلق أساساً بوضع القواعد القانونية العامة، بينما تتولى السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة وممارسة الاختصاصات الحكومية، في حين تختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات وتطبيق القانون وحماية الحقوق والحريات. ولا يعني هذا التقسيم بالضرورة وجود فصل مطلق بين السلطات، وإنما يرتبط في الأنظمة الدستورية الحديثة بفكرة التوزيع الوظيفي للسلطة والتوازن والرقابة المتبادلة.

وتظهر أهمية هذا المبدأ بصورة واضحة في الأنظمة الدستورية المقارنة؛ إذ تختلف درجة الفصل والتعاون بين السلطات بحسب طبيعة نظام الحكم. ففي النظام الرئاسي تكون هناك، من حيث الأصل، درجة أكبر من الفصل المؤسسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بينما يقوم النظام البرلماني على قدر أكبر من التعاون والتداخل بينهما، مع خضوع الحكومة للمساءلة البرلمانية. أما الأنظمة شبه الرئاسية فتجمع، بدرجات مختلفة، بين رئيس منتخب شعبياً وحكومة يقودها رئيس حكومة تكون لها علاقة بالبرلمان. ومع ذلك، ينبغي الحذر من تصنيف الأنظمة السياسية تصنيفاً جامداً، لأن الواقع الدستوري يُظهر تنوعاً كبيراً داخل كل نموذج، كما أن تعريف النظام شبه الرئاسي نفسه لا يحظى بصيغة واحدة محل إجماع كامل في الأدبيات المقارنة.

ومن هنا تتضح أهمية دراسة الأنظمة السياسية المقارنة؛ فهي لا تقتصر على تصنيف الدول إلى أنظمة رئاسية أو برلمانية أو شبه رئاسية، بل تتجاوز ذلك إلى تحليل الطريقة التي تتوزع بها الاختصاصات بين مؤسسات الدولة، والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة والبرلمان، وآليات تشكيل الحكومة وإنهاء مهامها، ومدى خضوع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، ودور القضاء في حماية الدستور والحقوق والحريات. كما تدرس أثر النظام الانتخابي والأحزاب السياسية والتقاليد الدستورية والممارسات السياسية في تحديد الكيفية الفعلية التي يعمل بها النظام السياسي. ولذلك فإن المقارنة الدستورية الحديثة تركز على التفاصيل المؤسسية وآليات التوازن والرقابة بدل الاكتفاء بالأسماء العامة للأنظمة.

وعليه، فإن دراسة القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة تقتضي تناول مجموعة مترابطة من الموضوعات، تبدأ بتحديد السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها والعلاقات التي تربط بينها، ثم الانتقال إلى دراسة الأنظمة السياسية المقارنة من خلال تحليل النماذج الرئيسية للعلاقة بين السلطات،

وأخيراً دراسة النظام السياسي في الجزائر من خلال نصوصه الدستورية ومؤسساته وآليات عمله. ومن شأن هذا التسلسل أن يسمح بفهم البناء الدستوري للدولة ليس باعتباره مجموعة من القواعد المجردة فحسب، وإنما باعتباره نظاماً مؤسسياً متكاملاً تتفاعل داخله القواعد القانونية مع الممارسة السياسية، بما يتيح الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بين النماذج الدستورية المختلفة.

وبناءً على ذلك، يمكن تقسيم الدراسة إلى المحاور الآتية:

أولًا: السلطات العامة في الدولة.

ثانيًا: الأنظمة السياسية المقارنة.

ثالثًا: النظام السياسي في الجزائر.

المبحث الأول: السلطات العامة في الدولة

يقوم التنظيم الدستوري للدولة الحديثة على توزيع ممارسة السلطة العامة بين مجموعة من المؤسسات والهيئات التي تتولى وظائف مختلفة، وذلك بهدف تنظيم عملية صنع القرار العام ومنع تركيز مظاهر السلطة في جهة واحدة. وقد ارتبط هذا التصور بصورة خاصة بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تطور في الفكر الدستوري الحديث، غير أن تطبيقه العملي لم يعد يعني الفصل المطلق بين السلطات، وإنما أصبح يقوم في العديد من الأنظمة المعاصرة على قدر من التخصص الوظيفي، إلى جانب التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بينها[1].

وعلى الرغم من اختلاف الأنظمة الدستورية والسياسية من حيث فلسفتها وأشكالها، فإن معظم الدول الحديثة تعرف مؤسسات تتولى بصورة أساسية ثلاث وظائف رئيسية: الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية. ويختلف تنظيم هذه الوظائف ومدى استقلال كل مؤسسة عن الأخرى تبعاً لطبيعة النظام السياسي والدستوري المعتمد في الدولة. وتتمثل السلطة التشريعية في البرلمان أو الهيئة النيابية، والسلطة التنفيذية في رئيس الدولة والحكومة بحسب طبيعة النظام، بينما تضطلع السلطة القضائية بالفصل في المنازعات وتطبيق القانون وحماية الحقوق في إطار الضمانات المقررة لاستقلال القضاء.

وتكتسي السلطة التشريعية أهمية خاصة بالنظر إلى دورها في سن القواعد القانونية العامة، وإقرار الميزانية، وممارسة الرقابة السياسية على الحكومة، والمساهمة في تمثيل المواطنين والمصالح الاجتماعية والإقليمية داخل مؤسسات الدولة. كما أصبحت البرلمانات الحديثة فضاءات للمناقشة العامة والتداول

[1] /- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 194 و ما بعدها.

السياسي ومساءلة الحكومة، ولم تعد وظيفتها التشريعية تقتصر على التصويت على القوانين فقط. وتختلف البنية الداخلية للسلطة التشريعية من دولة إلى أخرى؛ فقد تتكون من مجلس واحد، وقد تتخذ شكل برلمان ذي مجلسين، وهو ما يقتضي دراسة النموذجين كلًا على حدة.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

تُعد السلطة التشريعية من أهم مؤسسات الدولة الدستورية، إذ لا تكاد تخلو الأنظمة السياسية المعاصرة من هيئة تمثيلية تتولى ممارسة الوظيفة التشريعية، وإن اختلفت تسميتها وتنظيمها واختصاصاتها من نظام إلى آخر. فقد يطلق عليها اسم البرلمان، أو المجلس النيابي، أو الكونغرس، أو غير ذلك من التسميات التي تعكس الخصوصية الدستورية والتاريخية لكل دولة.

ولا تقتصر أهمية البرلمان على وضع القواعد القانونية، بل تشمل أيضًا تمثيل المواطنين، ومناقشة السياسات العامة، ومراقبة عمل الحكومة، والمساهمة في إقرار الموارد والنفقات العامة، فضلًا عن الأدوار الأخرى التي قد يقررها الدستور. ولذلك فإن موقع البرلمان في النظام السياسي لا يُحدد فقط بالنظر إلى الاختصاص التشريعي، وإنما كذلك من خلال علاقته بالسلطة التنفيذية، ودرجة استقلاله عنها، والآليات التي يمارس بواسطتها الرقابة والمساءلة[1].

ومن حيث بنيته التنظيمية، تأخذ السلطة التشريعية صورتين أساسيتين في الأنظمة الدستورية المقارنة: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين. ولا يرتبط اختيار أحد النموذجين بقاعدة دستورية عالمية موحدة، وإنما يتأثر بمجموعة من العوامل، من بينها شكل الدولة، وحجمها، وتركيبتها الاجتماعية والإقليمية، وطبيعة نظامها السياسي، ومدى الحاجة إلى توفير آليات إضافية للمراجعة والرقابة التشريعية. وتشير الدراسات المقارنة إلى أن النظام ثنائي المجلس ينتشر بصورة خاصة في الدول الاتحادية، كما يوجد في عدد من الدول الموحدة، بينما يمثل نظام المجلس الواحد نموذجًا شائعًا أيضًا في عدد كبير من الدول.

الفرع الأول: نظام المجلس الواحد

يُقصد بنظام المجلس الواحد، أو النظام أحادي المجلس، أن تتولى هيئة تشريعية واحدة ممارسة الاختصاصات البرلمانية الأساسية في الدولة. وبذلك يكون البرلمان مكونًا من غرفة تشريعية واحدة، يتولى أعضاؤها مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها، فضلًا عن ممارسة الاختصاصات الأخرى التي يحددها الدستور[2].

---

[1] /- ماجد راغب الحلو النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 206 و ما بعدها.
[2] /- نفس المرجع، ص 207 وما بعدها.

ويتميز هذا التنظيم ببساطة بنيته المؤسسية، إذ لا يتطلب وجود غرفتين تشريعيتين تتوليان دراسة النصوص القانونية أو التوفيق بين مواقفهما عند حدوث خلاف. غير أن بساطة البناء المؤسسي لا تعني بالضرورة غياب آليات الرقابة والمراجعة؛ إذ يمكن أن توفر اللجان البرلمانية، والرقابة الدستورية، والقواعد المتعلقة بالمناقشة والتصويت، والرقابة السياسية، وغيرها من الآليات، قدراً من التدقيق في العمل التشريعي.

أولًا: مفهوم نظام المجلس الواحد

يقوم نظام المجلس الواحد على تركيز الوظيفة التشريعية داخل هيئة نيابية واحدة منتخبة، أو مشكلة وفق الطريقة التي يحددها الدستور والقانون الانتخابي. ويترتب على ذلك عدم وجود مجلس ثانٍ يشارك المجلس الأول في العملية التشريعية أو يراجع ما يصدر عنه من تشريعات.

وقد ارتبط الدفاع التقليدي عن هذا النظام بفكرة وحدة التمثيل الشعبي، باعتبار أن وجود مجلس منتخب واحد يمكن أن يجعل المسؤولية السياسية والتشريعية أكثر وضوحًا، بحيث يكون من السهل تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية القرارات التشريعية أمام الناخبين. غير أن هذا التصور لا يعني أن المجلس الواحد يمثل بالضرورة جميع مصالح المجتمع تمثيلًا كاملًا، إذ تظل طبيعة التمثيل مرتبطة بالنظام الانتخابي، وتعدد الأحزاب، وطريقة توزيع المقاعد، وضمان مشاركة المعارضة والأقليات المختلفة[1].

ثانيًا: مبررات الأخذ بنظام المجلس الواحد

استند أنصار النظام أحادي المجلس إلى مجموعة من الاعتبارات القانونية والسياسية والعملية، يمكن إبراز أهمها فيما يأتي:

1/- البساطة والوضوح المؤسسي

يتميز المجلس الواحد ببنية تنظيمية أكثر بساطة من البرلمان ذي المجلسين، إذ تتركز العملية التشريعية داخل مؤسسة واحدة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تقليل عدد الإجراءات اللازمة لإقرار القوانين وتجنب بعض صور التكرار المؤسسي.

كما أن تحديد المسؤولية السياسية يكون أكثر وضوحًا، لأن الجهة البرلمانية التي تناقش التشريع وتصوت عليه تكون واحدة، الأمر الذي يمكن الناخبين من تقييم أداء ممثليهم بصورة أكثر مباشرة.

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 198 وما بعدها.

2/- سرعة العملية التشريعية

قد يسمح وجود مجلس واحد بتقليص المدة الزمنية اللازمة لمناقشة مشاريع القوانين واعتمادها، لعدم وجود حاجة إلى إحالة النص ذاته بين غرفتين مختلفتين أو تشكيل آليات للتوفيق بينهما عند حدوث خلاف.

غير أن هذه الميزة ينبغي ألا تُفهم باعتبار السرعة هدفًا قائمًا بذاته؛ فالتشريع الجيد يتطلب وقتًا كافيًا للمناقشة والدراسة والتعديل. ولذلك فإن المعيار الأهم لا يتمثل في سرعة إصدار القانون فقط، وإنما في تحقيق التوازن بين الكفاءة التشريعية وجودة التشريع.

3/- تجنب الازدواج التشريعي

يرى أنصار النظام الأحادي أن إنشاء مجلس ثانٍ قد يؤدي في بعض الحالات إلى تكرار المناقشات والإجراءات، خصوصاً إذا كانت الغرفة الثانية لا تتمتع باختصاصات متميزة بصورة واضحة. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة مدة دراسة التشريعات وارتفاع الكلفة المؤسساتية للبرلمان.

وتشير الدراسات المقارنة إلى أن وجود غرفة ثانية قد يؤدي فعلًا إلى مزيد من التعقيد أو التأخير في بعض السياقات، بينما يمكن للمجلس الواحد، إذا كان مصممًا بطريقة جيدة، أن يجمع بين الفعالية التشريعية ووجود وسائل أخرى للرقابة والتوازن[1].

4/- وضوح المسؤولية الديمقراطية

يمكن أن يؤدي حصر الوظيفة التشريعية في مجلس منتخب واحد إلى جعل العلاقة بين الهيئة النيابية والناخبين أكثر وضوحًا، خاصة عندما يكون المجلس خاضعًا للانتخاب الدوري والمساءلة السياسية.

وتزداد أهمية هذا الاعتبار عندما يكون المجلس الثاني غير منتخب بصورة مباشرة، إذ يمكن أن تثار مسألة الشرعية الديمقراطية للجهة التي تشارك في تعطيل أو تعديل قرارات صادرة عن مجلس منتخب مباشرة. ومع ذلك، فإن درجة الشرعية لا ترتبط فقط بطريقة الانتخاب، بل أيضًا بالوظائف الدستورية التي يمنحها الدستور للمجلس الثاني وطريقة تكوينه وموقعه في النظام السياسي.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 208 و ما بعدها.

5/- الحد من احتمالات التعطيل المؤسسي

قد يؤدي وجود غرفتين تشريعيتين تتمتعان باختصاصات متقاربة إلى نشوء خلافات حول مشاريع القوانين، وهو ما قد يسبب تأخيراً في عملية اتخاذ القرار. أما النظام أحادي المجلس فيزيل هذا النوع من التعارض الداخلي بين غرف البرلمان.

غير أن غياب المجلس الثاني يعني في المقابل غياب إحدى آليات المراجعة البرلمانية الداخلية؛ ولذلك فإن اختيار نظام المجلس الواحد يستلزم الاهتمام بتوفير وسائل أخرى لضمان جودة التشريع ومنع التسرع أو هيمنة الأغلبية، مثل تعزيز عمل اللجان البرلمانية، وضمان حقوق المعارضة، وإتاحة المناقشة العامة، وتفعيل الرقابة الدستورية.

وبذلك يتضح أن نظام المجلس الواحد لا يمكن وصفه بصورة مجردة بأنه أفضل أو أسوأ من نظام المجلسين، وإنما ينبغي تقييمه في ضوء البيئة الدستورية والسياسية التي يعمل ضمنها، ومدى قدرة المؤسسات الأخرى على توفير التوازن والرقابة[1].

الفرع الثاني: نظام المجلسين

يقوم نظام المجلسين، أو النظام ثنائي المجلس، على توزيع الوظيفة التشريعية بين غرفتين تشريعيتين تشتركان، بدرجات متفاوتة، في ممارسة الاختصاصات البرلمانية. ويُطلق على الغرفة الأولى عادة اسم المجلس الأدنى أو مجلس النواب، بينما تسمى الثانية المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ في عدد كبير من الأنظمة.

ولا تتطابق وظائف المجلسين بالضرورة، إذ قد يختلفان من حيث طريقة التكوين، وطبيعة التمثيل، والمدة النيابية، والاختصاصات، ومدى المشاركة في العملية التشريعية والرقابة على الحكومة. ولهذا فإن مجرد وجود مجلسين لا يكفي لتحديد طبيعة النظام ثنائي المجلس، بل ينبغي تحليل العلاقة الدستورية بينهما.

وتشير الأدبيات المقارنة الحديثة إلى أن وجود الغرفة الثانية يمكن أن يحقق مجموعة من الوظائف، منها تمثيل الوحدات الإقليمية أو المكونات الترابية، وتوفير مراجعة إضافية للتشريعات، وإيجاد توازن

[1] /- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة الجزء الثاني الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 11

مع الغرفة الأولى، وتمثيل بعض المصالح الاجتماعية أو الثقافية التي قد لا تجد تمثيلًا كافيًا في المجلس الأدنى.

أولًا: مفهوم نظام المجلسين وأساس ظهوره

لا يرتبط نظام المجلسين بسبب واحد، وإنما نشأ وتطور في سياقات تاريخية ودستورية متعددة. ففي بعض الدول ارتبطت الغرفة الثانية بالتطور التاريخي للمؤسسات السياسية، كما هو الحال في المملكة المتحدة، حيث تطور مجلس اللوردات في سياق تاريخي خاص. وفي الدول الاتحادية ارتبطت الغرفة الثانية في كثير من الأحيان بالحاجة إلى تمثيل الوحدات المكونة للاتحاد على المستوى المركزي.

ويقدم النظام الفدرالي الأمريكي مثالًا واضحًا على هذه الوظيفة؛ فقد قام الدستور الأمريكي على وجود مجلس النواب الذي يرتبط تمثيله بعدد السكان، ومجلس الشيوخ الذي يقوم على تمثيل متساوٍ للولايات، وهو ترتيب ارتبط بالتسوية الدستورية التي جرى التوصل إليها أثناء وضع الدستور. وينص الدستور الأمريكي على أن يتكون مجلس الشيوخ من عضوين عن كل ولاية، بينما يرتبط توزيع مقاعد مجلس النواب بالسكان.

ومن ثم، فإن الغرفة الثانية في الدولة الاتحادية يمكن أن تؤدي وظيفة مختلفة عن الغرفة الأولى؛ فالأخيرة تمثل المواطنين بصورة أساسية، بينما يمكن أن تمثل الغرفة الثانية الوحدات المكونة للاتحاد وتضمن مشاركتها في صناعة القرار على المستوى الاتحادي.

أما في الدول الموحدة، فلا تكون وظيفة الغرفة الثانية مرتبطة بالضرورة بالتمثيل الاتحادي، وإنما قد تُنشأ لتحقيق أهداف أخرى، مثل إعادة فحص التشريعات، أو تمثيل الأقاليم والجماعات المحلية، أو توفير قدر إضافي من التوازن المؤسسي[1].

---

[1] /- - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 268

ثانيا: شروط فعالية نظام المجلسين

لا تتوقف فعالية نظام المجلسين على مجرد وجود غرفتين تشريعيتين، وإنما تتأثر بدرجة الاختلاف بينهما من حيث التكوين والاختصاص والتمثيل.

1/- اختلاف طريقة تكوين المجلسين

يُفترض في النموذج التقليدي لنظام المجلسين وجود قدر من الاختلاف بين الغرفتين، سواء من حيث طريقة اختيار الأعضاء، أو مدة العضوية، أو طبيعة التمثيل، أو الاختصاصات[1].

فقد يكون المجلس الأدنى منتخباً بالاقتراع العام المباشر، بينما تتخذ عضوية المجلس الأعلى صوراً متعددة؛ فقد تكون عن طريق الانتخاب المباشر، أو الانتخاب غير المباشر، أو التعيين، أو الجمع بين الانتخاب والتعيين، بحسب النظام الدستوري لكل دولة.

وتكمن أهمية اختلاف التكوين في إمكانية جعل المجلس الثاني يؤدي وظيفة مكملة للمجلس الأول بدل أن يكون مجرد نسخة مكررة منه. وقد يكون الاختلاف في طريقة التكوين وسيلة لإدخال منظور إقليمي أو مؤسساتي أو اجتماعي مختلف إلى العملية التشريعية. وتؤكد الأدبيات المقارنة أن تكوين الغرفة الثانية يمثل أحد أهم العناصر المحددة لطبيعة دورها وقوتها داخل النظام السياسي.

2/- اختلاف طبيعة التمثيل

قد يقوم المجلس الأدنى على أساس التمثيل السكاني، في حين يقوم المجلس الأعلى على أساس تمثيل الأقاليم أو الوحدات الترابية أو مصالح معينة. ويظهر هذا الأمر بوضوح في بعض الأنظمة الاتحادية، حيث يهدف المجلس الثاني إلى ضمان مشاركة الوحدات المكونة للاتحاد في اتخاذ القرار الاتحادي.

ومن هنا يمكن التمييز بين تمثيل السكان والتمثيل الإقليمي أو الترابي، وهو تمييز له أهمية خاصة في الأنظمة الفدرالية.

3/- اختلاف الاختصاصات

لا يشترط أن تكون الغرفتان متساويتين بصورة مطلقة في جميع الاختصاصات. فقد يقوم النظام ثنائي المجلس على ثنائية متساوية، حيث تتمتع الغرفتان بصلاحيات تشريعية متقاربة، أو على ثنائية غير

---

[1] راجع ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 209 وما بعدها.

متساوية، حيث يتمتع المجلس الأدنى باختصاصات أوسع، بينما تكون صلاحيات المجلس الأعلى محدودة أو متخصصة.

وتستخدم الأدبيات المقارنة مفهوم التناظر أو التماثل في الاختصاصات (Symmetry) للدلالة على درجة المساواة في السلطات القانونية بين الغرفتين. فإذا كانت سلطاتهما متقاربة كان النظام أكثر تماثلًا، أما إذا كانت الغرفة الثانية تتمتع بصلاحيات أضيق كان النظام غير متماثل.

وعليه، لا يمكن اعتبار وجود مجلسين دليلًا على المساواة الكاملة بينهما؛ إذ يجب الرجوع إلى النصوص الدستورية لتحديد مجال اختصاص كل غرفة ومدى قدرتها على التأثير في التشريع والرقابة[1].

ثالثًا: كيفية اختيار أعضاء السلطة التشريعية

ترتبط مسألة تشكيل البرلمان ارتباطًا وثيقًا بمبدأ التمثيل السياسي، ولذلك تعد طريقة اختيار أعضاء الهيئة التشريعية من المسائل الأساسية في القانون الدستوري والأنظمة الانتخابية.

1/- مبدأ الاقتراع العام

يقوم الاقتراع العام على توسيع نطاق المشاركة السياسية وعدم حصر حق التصويت في فئة اجتماعية معينة بسبب الثروة أو الأصل أو المستوى الاجتماعي. ويختلف الاقتراع العام عن أنظمة الاقتراع المقيد التي كانت تربط ممارسة الحق الانتخابي في مراحل تاريخية معينة بشروط مالية أو تعليمية أو غيرها.

ويعد الاقتراع العام أحد المبادئ الأساسية للانتخابات الديمقراطية الحديثة، وإن كان تنظيمه يخضع لشروط قانونية تتعلق بالسن والجنسية والأهلية وغيرها من الشروط التي يحددها الدستور والقانون[2].

2/- الجنسية

تربط معظم الأنظمة القانونية ممارسة الحقوق السياسية، وفي مقدمتها حق الانتخاب، بصفة المواطن. ويعكس ذلك ارتباط المشاركة في اختيار مؤسسات الدولة بالرابطة القانونية التي تجمع الفرد بالدولة.

غير أن تفاصيل هذا الشرط تختلف من دولة إلى أخرى، كما قد تختلف حقوق المواطنين المقيمين خارج إقليم الدولة في المشاركة الانتخابية وفقًا للتشريع الوطني.

---

[1] /- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، 271 وما بعدها.
[2] /- السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 32

3/- شرط السن والأهلية

تحدد التشريعات الانتخابية عادة سناً قانونية لممارسة حق التصويت، كما تضع قواعد تتعلق بالأهلية القانونية والسياسية. وتختلف السن المعتمدة من نظام إلى آخر، كما يمكن أن تختلف بعض شروط الترشح لعضوية البرلمان عن شروط ممارسة حق التصويت.

ولا ينبغي الخلط بين الأهلية المدنية والأهلية السياسية، لأن فقدان بعض الحقوق السياسية قد يرتبط بحكم قضائي أو بحالات محددة يقررها القانون، وفقًا للضمانات القانونية والدستورية المعمول بها.

4/- المساواة في الاقتراع

تطورت الأنظمة الانتخابية الحديثة باتجاه تكريس مبدأ المساواة بين الناخبين، بحيث تكون لكل ناخب قيمة انتخابية متقاربة، مع مراعاة القواعد الدستورية التي تحكم تقسيم الدوائر وتوزيع المقاعد.

وتُعد المساواة الانتخابية من العناصر المهمة في تقييم عدالة النظام الانتخابي، إلى جانب عناصر أخرى مثل حرية الاختيار، وتعدد المرشحين، وسلامة العملية الانتخابية، وشفافية إجراءاتها.

5/- شكل الاقتراع والنظام الانتخابي

قد يكون الانتخاب مباشراً أو غير مباشر، كما يمكن أن يجري وفق نظام فردي أو نظام للقوائم. وتؤثر هذه الاختيارات بصورة مباشرة في طبيعة التمثيل البرلماني، وفي درجة التعددية السياسية، وفي العلاقة بين الناخبين والممثلين.

كما أن اختيار النظام الانتخابي لا يمثل مسألة تقنية محضة، لأنه يؤثر في تكوين البرلمان، وفي تمثيل الأحزاب والتيارات السياسية، وفي طبيعة الأغلبية البرلمانية، ومن ثم في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية[1].

رابعًا: مبررات الأخذ بنظام المجلسين

يستند أنصار نظام المجلسين إلى مجموعة من الاعتبارات التي تتعلق بجودة التشريع، وتمثيل المصالح المتنوعة، وتحقيق التوازن داخل السلطة التشريعية.

---

[1] /- تيسير عواد محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1993 ، ص 1 ما بعدها

1/- تحسين جودة التشريع

يسمح عرض التشريع على غرفتين بإخضاعه لمرحلتين من الدراسة والمناقشة، وهو ما قد يساعد على اكتشاف الأخطاء القانونية أو التقنية، وإدخال تعديلات قبل إصدار النص بصورة نهائية.

وتؤدي الغرفة الثانية، في هذا التصور، وظيفة المراجعة والتدقيق، لا مجرد إعادة إنتاج العمل الذي أنجزته الغرفة الأولى. وتؤكد الأدبيات المقارنة أن إحدى الوظائف الأساسية للمجالس الثانية تتمثل في توفير مراجعة إضافية للتشريعات ومناقشتها بصورة أعمق.

2/- تحقيق التوازن داخل السلطة التشريعية

يمكن أن تشكل الغرفة الثانية آلية للتوازن مع الغرفة الأولى، خاصة إذا كانت الأخيرة تتمتع بأغلبية سياسية واسعة. وتزداد أهمية هذا الدور عندما تختلف طريقة تكوين المجلسين أو دورتهما الانتخابية، لأن اختلاف التركيبة السياسية قد يمنع احتكار اتجاه سياسي واحد للمسار التشريعي بأكمله.

غير أن هذا الدور قد يتحول، في بعض السياقات، إلى مصدر للتعطيل إذا كانت صلاحيات الغرفة الثانية واسعة جداً أو إذا نشأت خلافات مستمرة بينها وبين الغرفة الأولى. ولذلك ترتبط فعالية الثنائية البرلمانية بالتوازن الدقيق بين المراجعة والتدقيق من جهة، والكفاءة وسرعة اتخاذ القرار من جهة أخرى.

3/- تمثيل الوحدات الإقليمية

في الدول الاتحادية بصورة خاصة، يمكن للمجلس الثاني أن يؤدي وظيفة أساسية تتمثل في تمثيل الوحدات المكونة للاتحاد على المستوى المركزي. ويتيح ذلك تحقيق نوع من التوازن بين مبدأ التمثيل السكاني ومبدأ التمثيل الإقليمي.

ويعد النظام الأمريكي مثالاً واضحاً على ذلك؛ إذ يجمع الكونغرس بين مجلس النواب الذي يرتبط التمثيل فيه بالسكان، ومجلس الشيوخ الذي يقوم على تمثيل متساوٍ للولايات.

4/- توسيع دائرة التمثيل السياسي

يمكن أن يسمح المجلس الثاني بتمثيل مصالح أو فئات أو أقاليم قد لا تحظى بتمثيل كافٍ داخل المجلس الأول. ولذلك قد تكون الغرفة الثانية وسيلة لإدخال أبعاد إضافية إلى التمثيل السياسي، مثل التمثيل الإقليمي أو الترابي أو بعض المصالح الاجتماعية والثقافية.

ونشير إلى أن المجالس الثانية يمكن أن تؤدي دوراً في تمثيل المصالح الاجتماعية والاقتصادية أو بعض الأقليات الثقافية، فضلاً عن تمثيل الوحدات الإقليمية.

5/- الحد من التسرع التشريعي

من الحجج التقليدية المؤيدة لنظام المجلسين أن وجود مرحلة إضافية للمراجعة يمكن أن يقلل من احتمال اعتماد قوانين بصورة متسرعة، خصوصاً عندما تكون المسائل المطروحة ذات آثار سياسية أو اجتماعية واسعة[1].

غير أن هذه الميزة تعتمد في النهاية على كيفية تنظيم عمل المجلسين، وعلى جودة اللجان البرلمانية، ومدة دراسة مشاريع القوانين، وإمكانية الاستماع إلى الخبراء والجهات المعنية، ومدى احترام حقوق المعارضة البرلمانية. وبالتالي فإن مجرد وجود غرفة ثانية لا يضمن تلقائياً ارتفاع جودة التشريع.

خامساً: نظام المجلسين في الجزائر

يكتسب موضوع الثنائية البرلمانية أهمية خاصة عند دراسة النظام السياسي الجزائري، لأن الجزائر تعتمد برلماناً يتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وينص الدستور الجزائري على أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية وأن كل غرفة من غرفتيه تشارك في إعداد القانون والتصويت عليه. كما يقرر الدستور للبرلمان اختصاصات في مجال الرقابة على عمل الحكومة.

وتظهر خصوصية النموذج الجزائري كذلك في طبيعة العلاقة التشريعية بين الغرفتين؛ فالدستور ينظم إجراءات عرض مشاريع القوانين ومناقشتها والمصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كما يضع آلية للتعامل مع الخلاف الذي قد ينشأ بين الغرفتين من خلال لجنة متساوية الأعضاء، مع إمكان تدخل المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائياً في حالات محددة وفق الشروط الدستورية.

وتؤكد هذه الأحكام أن الثنائية البرلمانية في الجزائر لا تعني تماثلاً مطلقاً بين الغرفتين، وإنما تقوم على توزيع دستوري للاختصاصات وعلى آليات للتعاون والتوفيق عند اختلاف المواقف. كما أن الدستور يعترف للمعارضة البرلمانية بمجموعة من الحقوق التي تمكنها من المشاركة في الأعمال التشريعية ومراقبة نشاط الحكومة والمشاركة في أجهزة غرفتي البرلمان وفق الشروط الدستورية.

ومن ثم، فإن دراسة السلطة التشريعية في الجزائر تقتضي عدم الاكتفاء بتحديد كون البرلمان ثنائي الغرف، بل ينبغي تحليل كيفية تشكيل كل غرفة، وطبيعة تمثيلها، واختصاصاتها، والعلاقة الوظيفية

1/- الأمين شريط الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998، ص167

بينهما، ومدى اختلاف سلطاتهما في العملية التشريعية والرقابة على الحكومة. وهذا التحليل هو الذي يسمح بفهم خصوصية النظام الجزائري في إطار دراسة الأنظمة السياسية المقارنة.[1]

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية

تُعد السلطة التنفيذية إحدى السلطات الأساسية في الدولة، وتضطلع بمهمة تنفيذ القوانين وتجسيد السياسات العامة وإدارة شؤون الدولة ومرافقها المختلفة. ولا يقتصر مفهومها على شخص رئيس الدولة أو الحكومة فحسب، وإنما يشمل مجموع المؤسسات والهيئات والأجهزة والموظفين الذين يساهمون، كل في حدود اختصاصه، في تنفيذ القواعد القانونية وإدارة المرافق العامة وتحقيق الأهداف التي يحددها الدستور والقانون.

وتتميز السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية بكونها السلطة التي تتولى الانتقال بالقواعد القانونية من المجال النظري إلى مجال التطبيق العملي، فهي المسؤولة عن تنفيذ القوانين، وتسيير الإدارة، وضمان استمرار المرافق العامة، والمحافظة على النظام العام، فضلًا عن اضطلاعها بدور مهم في صياغة وتنفيذ السياسات العامة للدولة. وقد اتسع نطاق تدخلها في الدولة الحديثة نتيجة اتساع وظائف الدولة وتزايد حاجات المجتمع، فأصبحت السلطة التنفيذية تضطلع بأدوار اقتصادية واجتماعية وتنموية وأمنية ودبلوماسية إلى جانب وظيفتها التقليدية المتمثلة في تنفيذ القانون.

ولا تتخذ السلطة التنفيذية شكلًا واحدًا في الأنظمة السياسية المقارنة؛ إذ تختلف بنيتها وطريقة تشكيلها وموقع رئيس الدولة والحكومة داخلها بحسب طبيعة النظام السياسي. فقد تكون السلطة التنفيذية مركزة في شخص رئيس الدولة، كما هو الحال في النظم الرئاسية، وقد تتوزع بين رئيس الدولة والحكومة، كما هو الحال في النظم البرلمانية وشبه الرئاسية، كما يمكن، في حالات أكثر ندرة، أن تمارس بصورة جماعية.

ومن ثم، فإن دراسة السلطة التنفيذية تقتضي التطرق أولًا إلى صورها المختلفة، ثم بيان أهم الاختصاصات التي تضطلع بها في الأنظمة الدستورية المعاصرة[2].

---

[1] /- الأمين شريط، مرجع سابق، ص 168

[2] /- تيسير عواد، مرجع سابق، ص 05

الفرع الأول: أشكال السلطة التنفيذية

تظهر السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المقارنة في صور مؤسسية متعددة، ويستند التمييز بينها أساسًا إلى عدد الأشخاص أو الهيئات التي تتولى ممارسة السلطة التنفيذية، وإلى طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الدولة والحكومة. ويمكن التمييز، في هذا الإطار، بين السلطة التنفيذية الموحدة، والسلطة التنفيذية المزدوجة، والسلطة التنفيذية الجماعية.

أولًا: وحدة السلطة التنفيذية

يقصد بوحدة السلطة التنفيذية أن تتركز القيادة الأساسية للوظيفة التنفيذية في شخص واحد، يكون في الغالب رئيس الدولة، مع وجود مجموعة من الوزراء والموظفين والأجهزة الإدارية التي تعمل تحت إشرافه أو توجيهه وفقًا للقواعد الدستورية والقانونية.

وتستند هذه الصورة إلى فكرة أن الوظيفة التنفيذية تحتاج، بحكم طبيعتها، إلى قدر من السرعة والانسجام في اتخاذ القرارات وتنفيذها، لأن كثرة مراكز القرار قد تؤدي إلى تضارب الاختصاصات أو بطء الاستجابة، ولا سيما في المسائل التي تتطلب اتخاذ قرارات عاجلة.

وتظهر وحدة السلطة التنفيذية بصورة واضحة في النظام الرئاسي، حيث يجمع رئيس الجمهورية عادة بين صفة رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، ويُنتخب لمدة محددة، ويتمتع باختصاصات تنفيذية فعلية، بينما لا تكون الحكومة، بالمفهوم البرلماني التقليدي، مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان. وتتميز الأنظمة الرئاسية كذلك بوجود مدة محددة للولاية الرئاسية وبقدر من الاستقلال المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويعرَّف النظام الرئاسي بأنه النظام الذي يمارس فيه رئيس منتخب مباشرة السلطة التنفيذية، ويتمتع بولاية ثابتة، ولا يكون مسؤولًا سياسيًا أمام البرلمان ولا يملك، في الأصل، حل الهيئة التشريعية.

غير أن وحدة السلطة التنفيذية لا تعني بالضرورة غياب الرقابة عليها؛ فالأنظمة الدستورية الديمقراطية تضع عادة مجموعة من الضوابط التي تحول دون تركيز السلطة بصورة مطلقة، مثل الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية والدستورية، والقيود المتعلقة بالمدة الرئاسية، وضرورة احترام الحقوق والحريات والقواعد الدستورية.

وعليه، ينبغي التمييز بين وحدة القيادة التنفيذية وبين التركيز المطلق للسلطة؛ فالأولى قد توجد في نظام ديمقراطي يخضع فيه الرئيس لمجموعة من القيود والرقابات، بينما قد تتحول الثانية إلى تركيز واسع للسلطة عندما تكون الضمانات الدستورية والمؤسساتية ضعيفة.

كما أن وجود رئيس قوي داخل السلطة التنفيذية لا يكفي وحده لتصنيف النظام السياسي على أنه رئاسي؛ إذ ينبغي النظر إلى مجموعة متكاملة من العناصر، منها طريقة انتخاب الرئيس، وعلاقته بالحكومة، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ومدى استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإمكانية حل البرلمان، وطبيعة الصلاحيات الرئاسية[1].

ثانيًا: ازدواج السلطة التنفيذية

يقصد بازدواج السلطة التنفيذية وجود مركزين رئيسيين لممارسة الوظيفة التنفيذية، يتمثل أحدهما عادة في رئيس الدولة، بينما يتمثل الآخر في الحكومة التي يقودها رئيس الوزراء أو الوزير الأول.

وتختلف طبيعة العلاقة بين هذين المركزين من نظام إلى آخر. ففي النظام البرلماني التقليدي، يكون رئيس الدولة، سواء كان ملكًا أو رئيسًا للجمهورية، في الغالب بعيدًا عن المسؤولية السياسية المباشرة، بينما تتولى الحكومة، بقيادة رئيس الوزراء، ممارسة الجزء الأكبر من الاختصاصات التنفيذية وتكون مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان. وتصف International IDEA الرئيس غير التنفيذي في الأنظمة البرلمانية بأنه رئيس دولة يؤدي بصورة أساسية وظائف رمزية وتمثيلية ومدنية، مع إمكانية تمتعه ببعض الصلاحيات التقديرية المحدودة التي يمارسها باعتباره ضامنًا أو حكمًا دستوريًا.

ومن هنا ظهرت العبارة التقليدية التي توصف بها بعض الملكيات البرلمانية، ومفادها أن الملك «يملك ولا يحكم»، وهي عبارة تعبر عن تراجع الدور السياسي المباشر لرئيس الدولة في ظل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

أما في النظام شبه الرئاسي، فتأخذ الثنائية التنفيذية شكلًا أكثر تعقيدًا، إذ يوجد رئيس جمهورية منتخب شعبيًا ويتمتع باختصاصات فعلية، إلى جانب حكومة يرأسها رئيس وزراء وتكون مسؤولة أمام البرلمان. وبذلك يتقاسم رئيس الدولة والحكومة ممارسة السلطة التنفيذية، ولكن بدرجات مختلفة بحسب الدستور المعتمد.

وتعرّف الأدبيات الدستورية المقارنة النظام شبه الرئاسي بأنه نظام يجمع بين رئيس منتخب مباشرة لمدة محددة، وحكومة مسؤولة أمام السلطة التشريعية. وتظهر داخله صورتان رئيسيتان: نظام يكون فيه إسقاط الحكومة من اختصاص البرلمان أساسًا، ونظام يستطيع فيه كل من البرلمان ورئيس الدولة التأثير في بقاء الحكومة وفق الشروط الدستورية.

---

[1] /- الأمين شريط، مرجع سابق، 170

وتكتسب الثنائية التنفيذية أهمية خاصة عندما تختلف الأغلبية السياسية التي ينتمي إليها رئيس الدولة عن الأغلبية البرلمانية التي تستند إليها الحكومة؛ إذ يمكن أن يؤدي ذلك إلى حالة التعايش السياسي (Cohabitation)، حيث يضطر رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة إلى ممارسة السلطة التنفيذية في إطار من التعاون والتوافق، مع توزيع الاختصاصات وفقًا لأحكام الدستور.

وتبين الدراسات المقارنة أن مجرد وجود رئيس منتخب مباشرة لا يكفي للقول بأن السلطة التنفيذية مركزة في يده؛ إذ تختلف درجة سلطته بحسب علاقته برئيس الحكومة والبرلمان، وبحسب من يملك سلطة تشكيل الحكومة وإقالتها، ومن يحدد التوجهات العامة للسياسة الوطنية[1].

ثالثًا: جماعية السلطة التنفيذية

تمثل جماعية السلطة التنفيذية صورة أقل شيوعًا في الأنظمة السياسية المعاصرة، وتقوم على إسناد ممارسة الوظيفة التنفيذية إلى هيئة جماعية بدل تركيزها في شخص واحد أو توزيعها بين رئيس الدولة والحكومة.

ومن أبرز الأمثلة المعاصرة على هذا النموذج المجلس الفدرالي السويسري، الذي يتكون من سبعة أعضاء وينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة أربع سنوات. ويتولى المجلس الفدرالي ممارسة السلطة التنفيذية الاتحادية بصورة جماعية، بينما يتولى أحد أعضائه منصب رئيس الاتحاد لمدة سنة واحدة، ويُنظر إليه خلال هذه الفترة باعتباره «الأول بين أقرانه» وليس رئيسًا متميزًا عن بقية أعضاء المجلس من حيث طبيعة السلطة التنفيذية.

ويكشف النموذج السويسري عن اختلاف مهم بين الرئاسة الفردية والرئاسة الجماعية؛ ففي النموذج الجماعي لا ترتكز السلطة التنفيذية على شخص واحد باعتباره صاحب القرار السياسي الأعلى، وإنما تُمارس من خلال هيئة جماعية تتخذ القرارات وفق قواعدها الدستورية والتنظيمية[2].

الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية

تتعدد اختصاصات السلطة التنفيذية تبعًا لطبيعة النظام السياسي والدستوري، ولا يمكن وضع قائمة موحدة تنطبق على جميع الدول؛ إذ تختلف صلاحيات رئيس الدولة والحكومة من نظام إلى آخر، كما تختلف طريقة توزيعها بين مختلف مؤسسات السلطة التنفيذية.

---

[1] /- تيسير عواد، مرجع سابق،ص 06

[2] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 168

ومع ذلك، يمكن تصنيف أهم الاختصاصات التنفيذية في الأنظمة الدستورية المقارنة ضمن مجموعات رئيسية، تتمثل في الاختصاصات السياسية والدبلوماسية، والاختصاصات الإدارية والتنظيمية، والاختصاصات المتعلقة بالأمن والدفاع، إضافة إلى بعض الاختصاصات ذات الصلة بالمجال القضائي أو الجزائي.

أولًا: الاختصاصات السياسية والدبلوماسية

تضطلع السلطة التنفيذية بدور أساسي في تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وفي إدارة علاقاتها الخارجية. ويرجع ذلك إلى طبيعة العمل الدبلوماسي الذي يتطلب سرعة في اتخاذ القرار، واستمرارية في المتابعة، وقدرة على التفاوض والتعامل مع الأحداث الدولية المتغيرة.

وتتولى السلطة التنفيذية عادة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتمثيل الدولة في علاقاتها الخارجية، وتعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين واستقبال ممثلي الدول الأجنبية، وذلك وفقًا للقواعد الدستورية التي تحدد مدى مشاركة البرلمان في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات.

ولا يعني إسناد إدارة العلاقات الخارجية إلى السلطة التنفيذية استقلالها المطلق في هذا المجال؛ ففي عدد من الأنظمة تشترط الدساتير موافقة البرلمان أو إحدى غرفه على بعض المعاهدات، خصوصًا عندما تكون لها آثار مالية أو سياسية أو تشريعية مهمة. ويظهر هذا التوزيع للاختصاصات باعتباره أحد مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

كما تشمل الاختصاصات السياسية للسلطة التنفيذية المشاركة في إعداد السياسات العامة، وتحديد أولويات العمل الحكومي، وتقديم مشاريع القوانين والموازنات، وتنفيذ البرامج الحكومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية[1].

ثانيًا: الاختصاصات الإدارية والتنظيمية

تمثل الوظيفة الإدارية المجال الأكثر ارتباطًا بالعمل اليومي للسلطة التنفيذية، إذ تتولى الحكومة والأجهزة الإدارية تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات للمواطنين.

وتشمل هذه الاختصاصات تنظيم الجهاز الإداري للدولة، وتعيين الموظفين العموميين في الحدود التي يقررها القانون، والإشراف على أعمال الإدارات والمؤسسات العامة، وتنفيذ الميزانية، وإدارة المرافق والخدمات العامة، فضلًا عن إصدار القرارات واللوائح اللازمة لتطبيق القوانين.

---

[1] /- السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 46

ويبرز هنا مفهوم السلطة التنظيمية، وهي صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار قواعد عامة ومجردة تهدف إلى تنظيم كيفية تطبيق القوانين أو معالجة المجالات التي تدخل في نطاق اختصاصها التنظيمي وفق الدستور. ولا يعني ذلك أن السلطة التنفيذية تحل محل المشرع، إذ يظل توزيع المجالين التشريعي والتنظيمي خاضعاً للقواعد الدستورية.

كما تمارس السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة في مجال التعيين في المناصب العامة، غير أن هذه الصلاحية قد تخضع في بعض الأنظمة لمشاركة البرلمان أو إحدى غرفه. ومن الأمثلة المعروفة على ذلك النظام الأمريكي، حيث يشارك مجلس الشيوخ في الموافقة على عدد من التعيينات الرئاسية المهمة.

ثالثًا: الاختصاصات المتعلقة بالأمن والدفاع

تضطلع السلطة التنفيذية بمسؤولية أساسية في حماية الأمن الوطني والمحافظة على النظام العام، وفي إدارة أجهزة الدفاع والأمن وفقًا للقانون.

ويشمل ذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الأخطار الداخلية والخارجية، والإشراف على القوات المسلحة، وإدارة أجهزة الأمن، واتخاذ التدابير اللازمة في حالات الطوارئ، مع اختلاف هذه الصلاحيات من نظام دستوري إلى آخر.

ويكتسب هذا المجال أهمية خاصة من منظور القانون الدستوري، لأن السلطات المرتبطة بالأمن والدفاع والطوارئ قد تكون واسعة التأثير في الحقوق والحريات. ولذلك تضع الدساتير الحديثة عادة قيوداً إجرائية وموضوعية على ممارسة سلطات الطوارئ، وتحدد الجهات التي تملك إعلان حالة الطوارئ أو الحرب، ومدة سريانها، ووسائل الرقابة البرلمانية أو القضائية عليها.

ومن ثم، فإن إسناد مسؤولية الدفاع والأمن إلى السلطة التنفيذية لا يعني إعفاءها من الرقابة؛ بل إن مبدأ سيادة القانون يقتضي أن تمارس هذه الاختصاصات في إطار الدستور والقوانين، وبما يحافظ على التوازن بين حماية الأمن الوطني وضمان الحقوق والحريات[1].

رابعًا: الاختصاصات ذات الصلة بالمجال القضائي والجزائي

تتضمن بعض الدساتير منح رئيس الدولة اختصاصات ذات طبيعة جزائية أو مرتبطة بتنفيذ الأحكام، وفي مقدمتها حق العفو. ويختلف نطاق هذا الاختصاص من دولة إلى أخرى، فقد يشمل العفو الخاص

---

[1] /- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 129

عن بعض العقوبات أو تخفيفها أو استبدالها، بينما يكون العفو العام في بعض الأنظمة من اختصاص السلطة التشريعية ويصدر في صورة قانون.

ويجب التمييز بين العفو الخاص والعفو العام؛ فالعفو الخاص يرتبط عادة بعقوبة شخص أو أشخاص محددين بعد صدور حكم، بينما يتخذ العفو العام طابعًا تشريعيًا أوسع وقد يرتبط بفئة من الأفعال أو الجرائم وفق الشروط التي يحددها القانون.

كما قد تمنح بعض الدساتير رئيس الدولة صلاحيات أخرى تتصل بتنفيذ الأحكام أو تعيين بعض القضاة أو المشاركة في إجراءات اختيارهم، إلا أن هذه الصلاحيات تختلف اختلافًا جوهريًا من دولة إلى أخرى، ولا يجوز تعميمها على جميع الأنظمة السياسية.

ومن الناحية الدستورية، ينبغي التمييز بوضوح بين هذه الاختصاصات وبين الوظيفة القضائية ذاتها؛ فالسلطة القضائية تظل مختصة بالفصل في المنازعات وتطبيق القانون، بينما تمارس السلطة التنفيذية، في الحدود التي يسمح بها الدستور، بعض الاختصاصات المرتبطة بتنفيذ الأحكام أو بالعفو، دون أن يعني ذلك حلولها محل القضاء في إصدار الأحكام[1].

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في إطار الأنظمة السياسية المقارنة

لا يمكن فهم اختصاصات السلطة التنفيذية بمعزل عن طبيعة النظام السياسي الذي تعمل في إطاره؛ فطريقة توزيع السلطة بين رئيس الدولة والحكومة والبرلمان هي التي تحدد في النهاية مركز السلطة التنفيذية ومدى قوتها.

ففي النظام الرئاسي، يكون رئيس الجمهورية عادة محور السلطة التنفيذية، ويجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون ولايته محددة دستوريًا، بينما تقوم العلاقة بينه وبين البرلمان على قدر أكبر من الاستقلال المؤسسي.

أما في النظام البرلماني، فتتوزع السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة والحكومة، مع كون الحكومة هي الفاعل التنفيذي والسياسي الرئيسي، وتكون مسؤولة أمام البرلمان. ولذلك تكون استمرارية الحكومة مرتبطة بقدرتها على الحفاظ على الثقة البرلمانية، بينما يظل رئيس الدولة في عدد من النماذج بعيدًا عن المسؤولية السياسية اليومية.

---

[1] /- نفس المرجع، ص 130

وفي النظام شبه الرئاسي، تتوزع السلطة التنفيذية بين رئيس جمهورية منتخب مباشرة وحكومة مسؤولة أمام البرلمان. وتختلف درجة قوة كل طرف وفق التصميم الدستوري، ولا سيما فيما يتعلق بتعيين رئيس الحكومة، وإقالته، وتحديد السياسة العامة، وحل البرلمان، وممارسة الصلاحيات التنفيذية. ولذلك تؤكد الدراسات المقارنة أن الأنظمة شبه الرئاسية ليست نموذجًا واحدًا متجانسًا، بل تتضمن أشكالًا متعددة من تقاسم السلطة التنفيذية.

المطلب الثالث: السلطة القضائية

تمثل السلطة القضائية أحد المكونات الأساسية للدولة الدستورية الحديثة، إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتميز عنها بطبيعة الوظيفة التي تضطلع بها، والمتمثلة أساسًا في تطبيق القانون والفصل في المنازعات وحماية الحقوق والحريات وضمان احترام مبدأ المشروعية.

ولا تقتصر أهمية القضاء على مجرد إصدار الأحكام في الخصومات المعروضة أمام المحاكم، وإنما تمتد إلى ضمان خضوع جميع سلطات الدولة للقانون، بحيث لا تكون السلطة العامة، شأنها شأن الأفراد، بمنأى عن الرقابة القضائية متى توافرت شروطها. ومن هذا المنطلق ارتبط تطور القضاء الحديث بمبادئ سيادة القانون، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وحق التقاضي والمحاكمة العادلة.

وتختلف مكانة السلطة القضائية وطرق تنظيمها من نظام سياسي إلى آخر؛ فقد تختلف طريقة اختيار القضاة، والجهة التي تتولى تعيينهم أو انتخابهم، وطبيعة الضمانات المقررة لهم، ونطاق الرقابة التي يمارسها القضاء على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذلك فإن دراسة السلطة القضائية في إطار الأنظمة السياسية المقارنة تقتضي الوقوف أولًا على مكانتها وطرق تكوينها واختصاصاتها، ثم بيان أهم الضمانات التي تكفل استقلالها[1].

الفرع الأول: مكانة السلطة القضائية في الدولة

تحتل السلطة القضائية موقعًا متميزًا داخل البناء الدستوري للدولة، إذ ترتبط وظيفتها ارتباطًا مباشرًا بحماية الحقوق وتطبيق القانون وحسم المنازعات. غير أن تحديد مكانتها الفعلية لا يتوقف على النصوص الدستورية وحدها، وإنما يتطلب أيضًا دراسة كيفية اختيار القضاة، والضمانات التي تحيط بممارستهم لوظيفتهم، ومدى استقلال المؤسسات القضائية عن التأثيرات السياسية والإدارية.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 130

أولًا: طرق تولي الوظيفة القضائية

لا تتبع الدول نظامًا موحدًا في اختيار القضاة، وإنما تعددت النماذج الدستورية المقارنة تبعًا لتاريخ كل دولة وطبيعة نظامها السياسي والقضائي. ويمكن، بصورة عامة، التمييز بين الانتخاب، والتعيين، ونظم الاختيار المهني القائمة على المسابقة أو التدرج القضائي، مع وجود صور مختلطة تجمع بين أكثر من أسلوب.

أ- انتخاب القضاة

يقوم هذا الأسلوب على إسناد مهمة اختيار القضاة إلى الناخبين بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو أسلوب عرفته بعض الأنظمة، ولا سيما على مستوى الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويستند المدافعون عن هذا النظام إلى اعتبارات ديمقراطية، من بينها إخضاع شاغلي الوظائف القضائية للمساءلة أمام المجتمع وإشراك المواطنين في اختيار من يتولى الفصل في المنازعات باسم الدولة. غير أن هذا الأسلوب أثار نقاشًا واسعًا حول العلاقة بين القضاء والسياسة، ولا سيما عندما ترتبط عملية الانتخاب بالحملات الانتخابية والتمويل والدعم الحزبي.

ومن الانتقادات الموجهة إلى الانتخاب المباشر للقضاة أن المرشح قد يجد نفسه مضطرًا إلى مخاطبة الناخبين وكسب تأييدهم، وهو ما قد يؤدي إلى إدخال اعتبارات سياسية أو شعبية في عملية يفترض أن تقوم أساسًا على الكفاءة والاستقلال والحياد. كما أن طبيعة العمل القضائي تختلف عن العمل التمثيلي للنواب، لأن القاضي لا يمثل إرادة الناخبين وإنما يطبق القانون على النزاعات المعروضة عليه.

ومع ذلك، لا يمكن تعميم هذه الانتقادات على جميع أشكال انتخاب القضاة؛ فهناك اختلاف بين الانتخاب الحزبي والانتخاب غير الحزبي، وبين الانتخاب المباشر والاختيار غير المباشر، كما تختلف النتائج باختلاف النظام الانتخابي والثقافة الدستورية والضمانات المحيطة بالقضاء.

ب - اختيار القضاة بواسطة السلطة التشريعية

تتولى السلطة التشريعية في بعض النظم أو بعض مستويات القضاء مهمة انتخاب أو اعتماد القضاة. ويستند هذا الأسلوب إلى فكرة إضفاء شرعية ديمقراطية على عملية اختيار شاغلي الوظائف القضائية من خلال ممثلي الشعب.

غير أن هذا الأسلوب يثير بدوره إشكالية العلاقة بين القضاء والسياسة؛ إذ قد يؤدي تدخل الأحزاب السياسية أو الأغلبية البرلمانية في اختيار القضاة إلى التأثير في استقلال المؤسسة القضائية، خصوصاً إذا لم تكن هناك معايير موضوعية وإجراءات شفافة تحد من الاعتبارات الحزبية.

ومع ذلك، فإن مشاركة البرلمان في اختيار القضاة لا تعني بالضرورة فقدان القضاء لاستقلاله؛ إذ يتوقف أثرها على طبيعة الإجراءات المتبعة، وعلى شروط الترشيح، وعلى الأغلبية المطلوبة، وعلى وجود هيئات مهنية مستقلة تشارك في عملية الاختيار.

ومن أمثلة النماذج التي تجمع بين السلطة السياسية والقضائية في عملية الاختيار النظام الأمريكي؛ إذ يعين الرئيس القضاة الفدراليين، بمن فيهم قضاة المحكمة العليا، بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ. ويبين هذا النموذج أن اختيار القضاة يمكن أن يكون عملية مشتركة بين أكثر من مؤسسة دستورية بدل أن ينفرد بها طرف واحد.

ج – تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية

يقوم هذا الأسلوب على منح السلطة التنفيذية دوراً أساسيًا في تعيين القضاة، وقد يكون ذلك في صورة تعيين مباشر أو بناءً على اقتراح أو ترشيح جهة قضائية أو مهنية مختصة.

ويتميز هذا النموذج بإمكانية إخضاع عملية الاختيار لمعايير مهنية دقيقة، ولا سيما عندما يتم تعيين القضاة من بين خريجي المؤسسات القضائية أو من ذوي الخبرة القانونية. إلا أن إسناد التعيين إلى السلطة التنفيذية يقتضي توفير ضمانات مؤسسية تحول دون استخدام سلطة التعيين وسيلة للتأثير في القضاة أو إخضاعهم للسلطة السياسية.

ومن ثم، لا يمكن اعتبار تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة، في ذاته، ضمانة لاستقلال القضاء أو تهديداً له؛ وإنما ينبغي النظر إلى مجمل النظام الدستوري الذي يحكم التعيين، بما في ذلك شروط الترشيح، ودور المجالس القضائية، ومدة الولاية، وضمانات عدم العزل، ونظام الترقية والتأديب.

د – نظام التعيين المهني والمسار القضائي

اتجهت العديد من الدول إلى إضفاء طابع مهني على اختيار القضاة، بحيث يتم الالتحاق بالسلك القضائي وفق شروط قانونية ومهنية محددة، وقد يكون ذلك عن طريق مسابقات وطنية أو اختبارات متخصصة أو التكوين في مؤسسات قضائية، ثم التدرج في الوظائف القضائية وفق قواعد محددة.

وبهدف هذا النموذج إلى جعل الكفاءة القانونية والخبرة المهنية عنصرين أساسيين في تولي الوظيفة القضائية، مع الحد من الاعتبارات السياسية في عملية الاختيار.

ولا تقتصر أهمية النظام المهني على مرحلة التعيين، بل تمتد إلى المسار الوظيفي للقاضي بأكمله، بما في ذلك الترقية والنقل والتأديب وإنهاء الخدمة. ولذلك ترتبط فعالية هذا النظام بوجود قواعد واضحة وشفافة تحول دون استعمال هذه الآليات وسيلة للضغط على القاضي.

كما تختلف مدد خدمة القضاة بين الأنظمة؛ ففي بعض الدول تكون الوظيفة القضائية دائمة إلى غاية بلوغ سن التقاعد، بينما تعتمد بعض النظم مدداً محددة لبعض المناصب القضائية، ولا سيما في المحاكم العليا أو الدستورية. ومن ثم، لا توجد قاعدة عالمية واحدة بشأن مدة ولاية القاضي، وإنما تختلف باختلاف طبيعة النظام القضائي والدستوري[1].

ثانيا: اختصاصات السلطة القضائية

تتمثل الوظيفة الأساسية للسلطة القضائية في الفصل في المنازعات وتطبيق القواعد القانونية على الوقائع المعروضة عليها. وتشمل هذه المنازعات الخصومات التي تنشأ بين الأفراد، وكذلك المنازعات التي قد تقوم بين الفرد والسلطة العامة، بحسب طبيعة النظام القضائي واختصاص كل جهة قضائية.

ويؤدي القضاء، من خلال هذه الوظيفة، دوراً جوهرياً في ضمان احترام مبدأ المشروعية، إذ تخضع أعمال الأفراد والسلطات العامة للقانون، وتوفر المحاكم الوسيلة المؤسسية لحسم النزاعات التي تنشأ بشأن تطبيقه.

ولا تقتصر الوظيفة القضائية على المجال المدني والجزائي، وإنما يمكن أن تمتد إلى المنازعات الإدارية والدستورية وغيرها من المجالات بحسب النظام القانوني لكل دولة. وفي الدول التي تعتمد رقابة قضائية على دستورية القوانين، يمكن للمحاكم أو المحاكم الدستورية المختصة أن تؤدي دوراً إضافياً في حماية سمو الدستور من خلال فحص مدى توافق القوانين مع أحكامه.

كما يلتزم القاضي، في الأصل، بالفصل في النزاع المعروض عليه وفق القواعد القانونية النافذة. ولا يعني ذلك أن القاضي يستطيع وضع قاعدة تشريعية عامة بدل المشرع، وإنما عليه تفسير النصوص وتطبيقها على الوقائع، والاستعانة، حيث يسمح النظام القانوني بذلك، بالمبادئ العامة للقانون والأعراف والمصادر القانونية الأخرى.

---

[1] /- السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 47

وتتصل الوظيفة القضائية كذلك بتنفيذ الأحكام؛ إذ لا تتحقق الحماية القضائية بصورة كاملة بمجرد النطق بالحكم، وإنما ينبغي أن تكون هناك آليات قانونية تسمح بتنفيذه. ويعد تنفيذ الأحكام جزءاً أساسيًا من فعالية الحق في اللجوء إلى القضاء ومن متطلبات سيادة القانون.

وقد أكدت مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية أن استقلال القضاء ينبغي أن يكون مضموناً من قبل الدولة ومكرساً في الدستور أو القانون، وأن تكون مهمة القضاء هي الفصل في المسائل المعروضة عليه بصورة نزيهة وعلى أساس الوقائع والقانون دون ضغوط أو تدخلات غير مشروعة. مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.[1]

الفرع الثاني: استقلال السلطة القضائية

يعد استقلال القضاء من أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة القانونية، إذ لا يمكن تصور حماية فعالة للحقوق والحريات إذا كان القاضي خاضعاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة لتوجيهات السلطة السياسية أو لضغوط أصحاب النفوذ.

ويقصد باستقلال القضاء أن يكون القاضي قادراً على أداء وظيفته القضائية بعيداً عن التدخل أو التأثير غير المشروع من جانب السلطات العامة أو الأفراد أو الجماعات، وأن يستند في أحكامه إلى الدستور والقانون والوقائع المعروضة أمامه.

ولا ينبغي فهم استقلال القضاء على أنه استقلال مطلق عن الدولة أو المجتمع، فالقاضي يظل خاضعاً للقانون، ويمكن أن يخضع للمساءلة التأديبية والقانونية وفق إجراءات وضمانات محددة. وإنما المقصود هو حمايته من التدخلات التي تستهدف التأثير في مضمون أحكامه أو في طريقة ممارسته لوظيفته.

وتتعدد الضمانات التي تهدف إلى تحقيق هذا الاستقلال، ومن أبرزها ضمانات التعيين والولاية القضائية، وعدم العزل التعسفي، وتنظيم النقل والترقية، والاستقلال المالي والمؤسسي، إضافة إلى توفير حماية مهنية ومادية مناسبة للقاضي.

أولًا: ضمانة عدم العزل والنقل التعسفي

تعد ضمانة الاستقرار الوظيفي للقاضي من أهم الضمانات المرتبطة باستقلال القضاء. فإذا كان من الممكن عزل القاضي أو نقله من منصبه بسهولة بسبب حكم أصدره أو موقف قانوني اتخذه، فقد يتولد لديه تخوف من ممارسة وظيفته باستقلال كامل.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص 133

ولهذا تتجه النظم الدستورية الحديثة إلى إخضاع إنهاء خدمة القاضي أو عزله لإجراءات محددة، بحيث لا يكون قرار العزل متروكًا للإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية أو لأي جهة سياسية.

ولا تعني ضمانة عدم العزل أن القاضي يتمتع بحصانة مطلقة من المساءلة؛ إذ يمكن مساءلته تأديبيًا عند ارتكابه مخالفات مهنية وفق إجراءات قانونية تكفل له حقوق الدفاع وتمنع استخدام التأديب كوسيلة للضغط السياسي.

كما تبرز مسألة نقل القضاة باعتبارها من المسائل المرتبطة بالاستقلال القضائي. فقد يكون النقل جائزاً إذا تم وفق قواعد موضوعية وشفافة ولأسباب مهنية مشروعة، بينما يمكن أن يتحول إلى وسيلة للتأثير في القاضي إذا استعمل لمعاقبته بصورة غير مباشرة بسبب أحكامه أو مواقفه القضائية.

ولهذا تؤكد المعايير الدولية أن قواعد تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم ينبغي أن تكون قائمة على معايير موضوعية وإجراءات واضحة، بما يحمي القاضي من التدخلات غير المشروعة.

ثانيًا: ضمانات المركز المالي والمهني للقاضي

لا يكتمل استقلال القضاء بمجرد النص على عدم قابلية القاضي للعزل، وإنما يتطلب كذلك توفير ظروف مهنية ومادية مناسبة لممارسة الوظيفة القضائية.

ويشمل ذلك ضمان مستوى مناسب من الأجور والتعويضات، وتوفير بيئة عمل ملائمة، وتأمين الوسائل البشرية والمادية اللازمة لعمل المحاكم، وضمان عدم استعمال الامتيازات المالية أو المهنية وسيلة للتأثير على القاضي.

وتكمن أهمية الضمانات المالية في أن القاضي يؤدي وظيفة تتطلب قدراً كبيراً من الاستقلال والحياد والتفرغ، ومن ثم ينبغي أن تتوافر له ظروف مهنية تمكنه من أداء مهمته دون الحاجة إلى البحث عن مصادر خارجية للتأثير أو الدخل.

كما أن المكانة المهنية للقاضي ترتبط بنظام واضح للترقية والتقييم والتكوين المستمر. فالقضاء مؤسسة تعتمد بدرجة كبيرة على المعرفة القانونية والخبرة العملية، ولذلك فإن تكوين القضاة بصورة مستمرة يعد عنصراً مهماً في تحسين جودة العدالة وتعزيز قدرتهم على التعامل مع التطورات التشريعية والاجتماعية والتكنولوجية[1].

---

[1] أ/- حسيبة شرون و عبد الحليم بن مشري مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني و الرئاسي، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلد 3 عدد 4، ص 189 وما بعدها.

ثالثًا: استقلال القضاء وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات

لا يمكن دراسة استقلال السلطة القضائية بمعزل عن مبدأ الفصل بين السلطات. فالمقصود بالفصل بين السلطات في الدولة الدستورية الحديثة ليس بالضرورة العزلة المطلقة لكل سلطة عن الأخرى، وإنما توزيع الوظائف العامة مع وجود آليات للتعاون والرقابة المتبادلة تمنع تركيز السلطة في يد مؤسسة واحدة.

وفي هذا الإطار، يمثل القضاء إحدى الوسائل المؤسسية التي تحول دون تجاوز السلطات الأخرى لاختصاصاتها أو مخالفتها للقانون. وقد يتولى القضاء الإداري مراقبة مشروعية أعمال الإدارة، بينما قد تتولى المحاكم الدستورية أو الجهات القضائية المختصة الرقابة على دستورية القوانين بحسب النموذج المعتمد في الدولة.

ومن هنا فإن استقلال القضاء لا يمثل امتيازًا شخصيًا للقضاة، وإنما يعد ضمانة للمواطنين والمجتمع بأكمله؛ لأن الغاية النهائية منه هي توفير قضاء محايد يستطيع الفرد اللجوء إليه عندما تنتهك حقوقه أو عندما ينشأ نزاع بشأن تطبيق القانون.

كما أن استقلال القضاء يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالحق في المحاكمة العادلة. فقد أكدت المادة العاشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق كل شخص في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة ومحايدة، كما كرست المادة الرابعة عشرة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة منشأة بحكم القانون. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – الأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية – الأمم المتحدة.[1]

المبحث الثاني: أنواع النظم السياسية

يقصد بدراسة النظم السياسية المقارنة البحث في الكيفيات المختلفة التي تُنظَّم بها السلطة السياسية داخل الدولة، وفي المؤسسات التي تتولى ممارستها، وفي طبيعة العلاقات التي تنشأ بينها، فضلًا عن دراسة العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر في سير النظام السياسي وتوجهاته.

ولا ينحصر مفهوم النظام السياسي في مجموع المؤسسات الدستورية الرسمية التي ينشئها الدستور، كالحكومة والبرلمان ورئاسة الدولة والقضاء، وإنما يتجاوز ذلك ليشمل مختلف القوى والمؤسسات التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في عملية صنع القرار السياسي. ومن أهم هذه القوى الأحزاب

---

[1] أ.د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 133

السياسية، وجماعات المصالح والضغط، ووسائل الإعلام، والرأي العام، ومنظمات المجتمع المدني، فضلًا عن العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشكل البيئة التي يعمل النظام السياسي في إطارها.

ومن ثم، فإن دراسة النظام السياسي لدولة معينة لا تقتصر على قراءة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لمؤسسات الحكم، وإنما تستوجب أيضًا الوقوف على كيفية تطبيق هذه النصوص في الواقع السياسي؛ فقد تتشابه دساتير عدة دول في تنظيمها لبعض المؤسسات، بينما تختلف الممارسة السياسية اختلافًا واضحًا نتيجة اختلاف الثقافة السياسية، وتوازن القوى الحزبية، وطبيعة المجتمع، ومستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي، ومدى رسوخ المؤسسات الدستورية.

وقد عرف الفكر السياسي والدستوري، منذ العصور القديمة، محاولات متعددة لتصنيف أنظمة الحكم، واختلفت معايير التصنيف باختلاف الزاوية التي ينظر منها الفقه إلى السلطة السياسية. فقد يتم التصنيف بالنظر إلى طريقة تولي رئيس الدولة، أو إلى طبيعة العلاقة بين السلطات العامة، أو إلى كيفية توزيع السلطة التنفيذية، أو إلى مدى مشاركة الشعب في ممارسة السلطة.

وبناءً على ذلك، يمكن تناول أنواع النظم السياسية من خلال عدد من المعايير، على أن يبدأ البحث بالتصنيف القائم على طريقة تولي رئاسة الدولة، ثم الانتقال إلى التصنيف الذي يستند إلى طبيعة العلاقات بين السلطات العامة.

المطلب الأول: أنواع النظم السياسية من حيث طريقة تولي رئاسة الدولة

يمكن التمييز، بالنظر إلى طريقة تولي رئيس الدولة، بين نظام الحكم الملكي ونظام الحكم الجمهوري. ويستند هذا التمييز أساسًا إلى مصدر شغل منصب رئيس الدولة وطبيعة الولاية الرئاسية، وليس بالضرورة إلى طبيعة النظام السياسي من حيث كونه ديمقراطيًا أو غير ديمقراطي.

فقد تكون الملكية دستورية برلمانية، كما في عدد من الملكيات الأوروبية، وقد تكون الملكية ذات صلاحيات تنفيذية أوسع وفقًا للتصميم الدستوري للدولة. وبالمثل، قد تكون الجمهورية برلمانية أو رئاسية أو شبه رئاسية. ولذلك فإن التمييز بين الملكية والجمهورية يختلف عن التمييز بين النظام البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي؛ فالتصنيف الأول يتعلق أساسًا برئاسة الدولة، في حين يتعلق الثاني بالبناء المؤسسي للعلاقة بين السلطات[1].

---

[1] /- تيسير حواد، مرجع سابق، ص 189

الفرع الأول: نظام الحكم الملكي

أولًا: مفهوم النظام الملكي

يقوم النظام الملكي، في صورته التقليدية، على إسناد منصب رئيس الدولة إلى ملك أو أمير أو سلطان أو إمبراطور، ويكون تولي المنصب في الأصل قائمًا على قواعد الخلافة الأسرية والوراثة. وتختلف المكانة الدستورية للملك باختلاف النظام السياسي؛ فقد يكون الملك صاحب سلطات واسعة، وقد يتحول إلى رئيس دولة ذي وظيفة رمزية وتمثيلية في إطار النظام البرلماني.

ومن المهم التمييز بين الملكية باعتبارها شكلًا لرئاسة الدولة وبين طبيعة النظام السياسي الذي تعمل في إطاره. فالملكية لا تعني بالضرورة الحكم المطلق، كما أن الجمهورية لا تعني بذاتها قيام نظام ديمقراطي؛ إذ يتوقف الطابع الديمقراطي للنظام على وجود مؤسسات تمثيلية وانتخابات تنافسية وضمانات للحقوق والحريات وسيادة القانون والرقابة على ممارسة السلطة.

وفي الملكيات الدستورية البرلمانية المعاصرة، أصبح الملك يؤدي في الغالب دورًا رمزيًا وتمثيليًا، بينما تمارس الحكومة السلطة السياسية والتنفيذية الفعلية وتكون مسؤولة أمام البرلمان. وتوضح International IDEAأن الملك الدستوري في الديمقراطيات البرلمانية يكون عادة رئيس دولة وراثيًا ذا دور رمزي وتمثيلي، ولا يمارس في الأصل السلطة التنفيذية أو سلطة رسم السياسات العامة.

ثانيًا: مبررات الأخذ بالنظام الملكي والانتقادات الموجهة إليه

استند المدافعون تاريخيًا عن الملكية إلى عدد من الاعتبارات، من بينها استمرارية الدولة، واستقرار منصب رئيس الدولة، وتجنب الصراعات الانتخابية المرتبطة باختيار رئيس الجمهورية، فضلًا عن إمكانية قيام الملك بدور رمزي يجمع بين مختلف مكونات المجتمع.

وفي الملكيات الدستورية البرلمانية، يمكن للملكية أن تؤدي وظيفة رمزية تتجاوز الانقسامات الحزبية اليومية، خاصة عندما يكون الملك بعيدًا عن المنافسة السياسية المباشرة. وقد أشارت International IDEAإلى أن الملكيات الدستورية الراسخة قد توفر عنصرًا من الاستمرارية والرمزية السياسية في بعض السياقات.

غير أن النظام الملكي الوراثي يثير، من الناحية النظرية، مسألة مدى انسجام انتقال منصب رئاسة الدولة بالوراثة مع مبدأ المساواة والمشاركة الشعبية، لأن الشعب لا يختار شاغل المنصب عن طريق الاقتراع. غير أن أهمية هذا الانتقاد تختلف باختلاف طبيعة الملكية؛ فالملك في النظام البرلماني الدستوري قد لا

يمارس سلطة سياسية فعلية، بينما تكون المسألة مختلفة تماماً في الملكيات التي يحتفظ فيها رأس الدولة باختصاصات تنفيذية واسعة.

ثالثًا: صور النظام الملكي

يمكن التمييز، من الناحية التاريخية والدستورية، بين عدة صور للملكية، من أهمها:

أ- الملكية المطلقة

تقوم الملكية المطلقة على تركيز قدر واسع من السلطات في يد الملك، بحيث لا تكون ممارسة السلطة مقيدة بالمعنى الحديث لمبدأ المسؤولية الحكومية أمام برلمان منتخب أو بنظام فعال من الرقابة الدستورية والسياسية.

وفي هذا النموذج، يكون الملك مركز النظام السياسي، وقد يمارس اختصاصات واسعة في المجالين التنفيذي والتشريعي، بحسب طبيعة النظام الدستوري القائم.

ب - الملكية المقيدة

يقصد بها النظام الذي تكون فيه سلطات الملك مقيدة ببعض القواعد أو الأعراف أو المؤسسات، دون أن تصل بالضرورة إلى النموذج الكامل للملكية البرلمانية.

وقد شكل هذا النموذج، تاريخيًا، مرحلة انتقالية بين الحكم الملكي المطلق والملكية الدستورية الحديثة، حيث بدأت سلطة الملك تخضع بصورة متزايدة للقواعد القانونية والمؤسسات التمثيلية.

ج - الملكية الدستورية

في الملكية الدستورية تكون سلطات الملك محددة بالدستور والقانون، وتخضع ممارسة السلطة لمجموعة من القواعد الدستورية التي تحدد اختصاصات مختلف المؤسسات.

وقد يكون الملك في هذا النموذج محتفظًا ببعض الاختصاصات السياسية والتنفيذية، أو قد تكون سلطاته محدودة بصورة أكبر بحسب طبيعة النظام الدستوري.

د – الملكية البرلمانية

تمثل الملكية البرلمانية أكثر صور الملكية الدستورية ارتباطًا بالنظام البرلماني. وفيها يكون الملك رئيسًا للدولة، بينما تتولى الحكومة المنتخبة أو المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية ممارسة السلطة التنفيذية الفعلية وتكون مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان.

وبذلك يغلب على منصب الملك الطابع الرمزي والتمثيلي، في حين تتركز عملية صنع السياسات العامة في الحكومة والبرلمان. ومن هنا شاع التعبير عن الملكية البرلمانية بعبارة أن «الملك يسود ولا يحكم»، باعتبارها تعبيراً عن محدودية الدور السياسي المباشر للملك في النظام البرلماني.

الفرع الثاني: نظام الحكم الجمهوري

أولًا: مفهوم النظام الجمهوري

يقوم النظام الجمهوري على عدم وراثية منصب رئيس الدولة، وعلى إسناده إلى شخص يتم اختياره وفق آلية دستورية محددة ولمدة زمنية معينة. ويطلق على رئيس الدولة في هذا النموذج عادة اسم رئيس الجمهورية.

وتختلف طريقة اختيار رئيس الجمهورية من دولة إلى أخرى؛ فقد يتم انتخابه مباشرة من الشعب، أو بصورة غير مباشرة بواسطة البرلمان، أو بواسطة هيئة انتخابية خاصة تضم أعضاء البرلمان وممثلين عن الوحدات الإقليمية أو هيئات أخرى، وفقًا للنظام الدستوري المعتمد.

وتؤثر طريقة انتخاب الرئيس في طبيعة علاقته ببقية المؤسسات، لكنها لا تكفي وحدها لتحديد نوع النظام السياسي. فالرئيس المنتخب مباشرة قد يكون رئيسًا لنظام رئاسي، كما قد يكون رئيسًا في نظام شبه رئاسي؛ ولذلك يجب النظر إلى مجموعة أخرى من العناصر، مثل علاقته بالحكومة، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ومدى استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، وإمكانية حل البرلمان، وطبيعة الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية.

ويختلف الوضع القانوني لرئيس الجمهورية كذلك باختلاف الدستور؛ فقد يتمتع بحصانة وظيفية محددة، أو يخضع للمساءلة السياسية أو الجنائية وفق إجراءات خاصة، وقد تختلف شروط إنهاء ولايته أو عزله من نظام إلى آخر[1].

---

[1] أ- السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 50

ثانيًا: طرق انتخاب رئيس الجمهورية

أ – الانتخاب المباشر

يتم اختيار رئيس الجمهورية مباشرة من الناخبين، وهو أسلوب يمنح الرئيس شرعية انتخابية مستقلة عن البرلمان.

ويشيع هذا الأسلوب في الأنظمة الرئاسية، كما يوجد في عدد من الأنظمة شبه الرئاسية. غير أن الانتخاب المباشر لا يؤدي بذاته إلى قيام نظام رئاسي؛ إذ يمكن أن يوجد رئيس منتخب مباشرة إلى جانب رئيس حكومة مسؤول أمام البرلمان، كما هو الحال في الأنظمة شبه الرئاسية.

ب – الانتخاب البرلماني

يتم اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان، أو إحدى غرفه، وفق الإجراءات والأغلبية التي يحددها الدستور.

ويظهر هذا الأسلوب بصورة خاصة في الجمهوريات البرلمانية، حيث يكون رئيس الجمهورية غالبًا منفصلًا عن رئاسة الحكومة، وتتركز السلطة السياسية التنفيذية في الحكومة التي تستند إلى ثقة البرلمان.

ج – الانتخاب بواسطة هيئة انتخابية

قد يعهد الدستور باختيار رئيس الجمهورية إلى هيئة انتخابية خاصة تتكون من البرلمان وممثلين عن الوحدات الإقليمية أو أعضاء منتخبين أو بحكم وظائفهم.

ويهدف هذا الأسلوب إلى الجمع بين عنصر التمثيل الشعبي والتمثيل الإقليمي أو المؤسسي، بما يجعل انتخاب الرئيس نتيجة لتفاعل أكثر من مستوى من مستويات التمثيل السياسي.

ثالثًا: تصنيفات النظام الجمهوري

لا يمثل النظام الجمهوري نموذجًا واحدًا، وإنما تتعدد أشكاله بحسب المعيار المستخدم في التصنيف.

أ – الجمهورية من حيث مدى المشاركة الشعبية

يمكن، من الناحية النظرية، التمييز بين النظم الجمهورية التي تتسع فيها المشاركة الشعبية في اختيار الحكام، وتلك التي تكون فيها المشاركة السياسية محصورة في فئة محددة من المواطنين.

وقد استخدم الفكر السياسي التقليدي مفهوم الجمهورية الأرستقراطية للدلالة على الأنظمة التي تتركز فيها السلطة السياسية في يد فئة اجتماعية محدودة، بينما تشير الجمهورية الديمقراطية إلى نظام تقوم فيه المشاركة السياسية على مبدأ المواطنة والمساواة في الحقوق السياسية وفقًا للقواعد الدستورية والقانونية.

غير أن هذا التقسيم أصبح أقل استعمالًا في الدراسات الدستورية المعاصرة مقارنة بالتصنيفات التي تركز على طبيعة العلاقة بين السلطات، وطريقة تشكيل الحكومة، ومدى خضوعها للمساءلة البرلمانية[1].

ب – الجمهورية من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات العامة

يعد هذا المعيار من أهم معايير تصنيف الأنظمة السياسية المعاصرة، إذ يمكن التمييز أساسًا بين النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام شبه الرئاسي، مع وجود نماذج أخرى ذات خصائص خاصة، ومنها النظام السويسري القائم على مجلس تنفيذي جماعي.

المطلب الثاني: أنواع النظم السياسية من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات

يستند هذا التصنيف إلى الكيفية التي ينظم بها الدستور العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولا سيما طريقة تشكيل الحكومة، ومسؤوليتها السياسية، وموقع رئيس الدولة، وإمكانية حل البرلمان، وطبيعة التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات.

ومن أهم النماذج التي استقر عليها الفقه الدستوري المقارن: النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام شبه الرئاسي.

الفرع الأول: النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على الفصل المؤسسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع وجود رئيس جمهورية منتخب يتمتع بولاية محددة، ويجمع عادة بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

وفي هذا النموذج لا تكون الحكومة، من حيث الأصل، مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان بالطريقة المعروفة في النظام البرلماني، كما أن الرئيس لا يعتمد في بقائه في منصبه على ثقة البرلمان. وتحدد الدساتير الرئاسية عادة مددًا ثابتة للولاية الرئاسية والتشريعية، مع وجود آليات للرقابة والتوازن بين السلطات.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، رمجع سابق، ص 135

وتصف International IDEA النظام الرئاسي بأنه النظام الذي تمارس فيه السلطة التنفيذية من قبل رئيس منتخب مباشرة، يتمتع بمدة ولاية ثابتة، ولا يكون مسؤولًا سياسيًا أمام البرلمان، ولا يملك، في الأصل، سلطة حل الهيئة التشريعية.

ويمثل النظام الأمريكي المثال التاريخي الأبرز للنظام الرئاسي، حيث يجمع رئيس الولايات المتحدة بين رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية، في حين يحتفظ الكونغرس باختصاصاته التشريعية والرقابية.

ولا يعني الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي انعدام التعاون بينها؛ فالأنظمة الرئاسية تقوم كذلك على آليات الضوابط والتوازنات، التي تسمح لكل سلطة بممارسة قدر من الرقابة على السلطات الأخرى.

الفرع الثاني: النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على وجود علاقة تعاون وتداخل نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع وجود حكومة تكون مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان.

ويتميز هذا النظام عادة بوجود رئيس دولة منفصل عن رئيس الحكومة؛ فقد يكون رئيس الدولة ملكًا، كما في المملكة المتحدة، أو رئيسًا للجمهورية كما في بعض الجمهوريات البرلمانية.

ويعد معيار المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من أهم المعايير التي تميز النظام البرلماني؛ إذ يتعين على الحكومة أن تحافظ على ثقة الأغلبية البرلمانية حتى تستمر في ممارسة مهامها. ويمكن للبرلمان، وفق الشروط والإجراءات الدستورية، إسقاط الحكومة من خلال حجب الثقة أو التصويت على ملتمس رقابة بحسب النظام المعتمد.

وفي المقابل، قد يكون للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ولا سيما رئيس الدولة وفق الشروط الدستورية، صلاحية حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة. ولذلك يقوم النظام البرلماني على نوع من التوازن والتعاون بين الحكومة والبرلمان، وليس على الفصل الجامد بينهما.

ومن الأمثلة المعروفة على النظام البرلماني المملكة المتحدة، حيث يكون الملك رئيس الدولة، بينما تتولى الحكومة بقيادة رئيس الوزراء إدارة السياسة العامة وتكون مسؤولة أمام البرلمان[1].

---

[1] /- تيسير عواد، مرجع سابق، ص 183

الفرع الثالث: النظام شبه الرئاسي

يجمع النظام شبه الرئاسي بين بعض خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، إذ يقوم على وجود رئيس جمهورية منتخب شعبيًا ويتمتع بصلاحيات فعلية، إلى جانب حكومة يرأسها رئيس وزراء وتكون مسؤولة أمام البرلمان.

وتتمثل السمة الأساسية لهذا النموذج في وجود ثنائية تنفيذية؛ أي رئيس جمهورية من جهة، ورئيس حكومة وحكومة من جهة أخرى، مع اختلاف توزيع الاختصاصات بينهما بحسب الدستور.

وتعرّف International IDEA النظام شبه الرئاسي بأنه نظام تنقسم فيه السلطة التنفيذية بين رئيس منتخب مباشرة لمدة ثابتة، وبين رئيس وزراء وحكومة مسؤولين أمام البرلمان. كما تميز بين صورتين رئيسيتين لهذا النظام: النظام الذي تكون فيه الحكومة قابلة للإقالة من جانب البرلمان وحده، والنظام الذي يستطيع فيه كل من الرئيس والبرلمان إقالة الحكومة وفق القواعد الدستورية.

وتُعد فرنسا من أبرز النماذج المعاصرة للنظام شبه الرئاسي، حيث يوجد رئيس جمهورية منتخب، إلى جانب حكومة يرأسها رئيس الوزراء وتكون مسؤولة أمام البرلمان. ويجعل هذا البناء المؤسسي العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة عنصرًا أساسيًا في فهم كيفية ممارسة السلطة التنفيذية.

وقد تظهر في الأنظمة شبه الرئاسية حالة تعرف باسم التعايش السياسي، وذلك عندما ينتمي رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية الداعمة للحكومة إلى اتجاهات سياسية مختلفة. وفي هذه الحالة قد يتغير التوزيع الفعلي للسلطة داخل الجهاز التنفيذي تبعًا للنصوص الدستورية والتوازن السياسي القائم.

ومن ثم، فإن النظام شبه الرئاسي ليس نموذجًا واحدًا متطابقًا في جميع الدول، وإنما توجد داخله ترتيبات دستورية مختلفة تتباين فيها صلاحيات الرئيس ورئيس الحكومة ووسائل مساءلة الحكومة وعزلها.

الفرع الرابع: النظام القائم على القيادة التنفيذية الجماعية

إلى جانب الأنظمة الرئاسية والبرلمانية وشبه الرئاسية، توجد نماذج خاصة يصعب إدراجها بصورة كاملة ضمن التصنيفات التقليدية، ومن أبرزها النظام السويسري.

ففي سويسرا تتولى الحكومة الفدرالية، المتمثلة في المجلس الفدرالي، السلطة التنفيذية الاتحادية بصورة جماعية. ويتكون المجلس من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة أربع سنوات، بينما يتولى أحد أعضائه رئاسة الاتحاد لمدة سنة واحدة فقط، ويكون خلال هذه الفترة «الأول بين أقرانه» ولا يتحول إلى رئيس تنفيذي منفرد.

ويقوم هذا النموذج على مبدأ العمل الجماعي والتوافق داخل السلطة التنفيذية، إذ يشترك أعضاء المجلس الفدرالي في المسؤولية عن أعمال الحكومة، وفي الوقت نفسه يتولى كل منهم إدارة أحد القطاعات الحكومية.

ويمثل النموذج السويسري مثالًا مهمًا على أن تصنيف النظم السياسية لا ينبغي أن يكون جامدًا؛ إذ توجد أنظمة ذات خصائص مؤسسية خاصة لا تنطبق عليها بصورة كاملة الخصائص التقليدية للنظام الرئاسي أو البرلماني[1].

الفرع الخامس: نظام البيعة في الفكر السياسي الإسلامي

يمثل الفكر السياسي الإسلامي أحد النماذج التاريخية التي تناولت مسألة السلطة والحكم وتنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وقد ارتبط هذا الفكر منذ صدر الإسلام بمفاهيم الشورى والعدل والأمانة والطاعة والبيعة، باعتبارها من المفاهيم الأساسية التي تناولها الفقهاء عند بحثهم في الإمامة والخلافة وتنظيم شؤون الجماعة.

ولا ينبغي، من الناحية المنهجية، إسقاط التصنيفات الحديثة للأنظمة السياسية بصورة مباشرة على التجربة السياسية الإسلامية؛ لأن مفهوم الدولة الحديثة بمؤسساتها الدستورية ونظمها الانتخابية وحدود السيادة لم يكن مطابقًا للمفاهيم السياسية السائدة في صدر الإسلام. ولذلك فإن دراسة نظام البيعة تقتضي النظر إليه ضمن سياقه التاريخي والفقهي، ثم مقارنته بصورة حذرة بالمفاهيم الدستورية الحديثة.

وقد تناول القرآن الكريم جملة من المبادئ ذات الصلة بإدارة الشأن العام، من أبرزها الشورى والعدل وأداء الأمانة، فقد ورد في سورة الشورى وصف المؤمنين بأن «أمرهم شورى بينهم»، كما ورد الأمر بالحكم بالعدل وأداء الأمانات في سورة النساء.

ومن هنا اهتم الفقه السياسي الإسلامي بمسألة الإمامة أو الخلافة، وبالشروط التي ينبغي توافرها فيمن يتولى أمر الجماعة، وبكيفية انتقال السلطة إليه، وبحدود طاعته ومسؤوليته أمام الجماعة.

أولًا: الأسس العامة للحكم في الفكر السياسي الإسلامي

يقوم التصور السياسي الإسلامي، في جانب مهم من التراث الفقهي، على مجموعة من المبادئ والقيم التي تهدف إلى تنظيم ممارسة السلطة وتحقيق المصلحة العامة، ومن أبرزها الشورى والعدل والأمانة والمسؤولية.

---

[1] /- المرجع السابق، ص 184

أ- مبدأ الشورى

تحتل الشورى مكانة بارزة في التصور الإسلامي للشأن العام، وقد وردت في القرآن الكريم في قوله تعالى: «وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ»، كما ورد الأمر للنبي صلى الله عليه وسلم بالمشاورة في قوله تعالى: «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ.«

وتشير هذه النصوص إلى أهمية التشاور في إدارة شؤون الجماعة واتخاذ القرارات العامة، وقد استند الفقه السياسي الإسلامي إلى مبدأ الشورى في مناقشة كيفية اختيار الإمام أو الخليفة، وفي بيان دور أهل الرأي والمشورة في الحياة السياسية.

غير أن الشورى لا ينبغي مساواتها بصورة مباشرة بالنظام الانتخابي الحديث؛ فلكل مفهوم سياقه التاريخي والمؤسسي الخاص. فقد اختلف الفقهاء في تحديد نطاق الشورى، والجهة التي تمارسها، والقواعد التي تحكم نتائجها، وهو ما يعكس تعدد الاجتهادات داخل الفكر السياسي الإسلامي.

ب – مبدأ العدل

يمثل العدل أحد المبادئ المركزية في التصور الإسلامي للحكم، ولا يرتبط بالحاكم وحده، بل يشمل مختلف صور التعامل والحكم بين الناس.

وقد ورد في القرآن الكريم الأمر بالحكم بالعدل في قوله تعالى: «إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ». وقد اختلف المفسرون في نطاق المخاطبين بالآية، فذهب بعضهم إلى شمولها ولاة الأمور، بينما حملها آخرون على معنى أعم يشمل أداء الأمانات والحكم بالعدل بصورة عامة.

ويترتب على ذلك أن ممارسة السلطة، وفق التصور الفقهي الإسلامي، ليست غاية في ذاتها، وإنما ترتبط بمسؤولية تحقيق العدل وصيانة مصالح الجماعة ومنع الظلم.

ج – الأمانة والمسؤولية

ينظر الفكر السياسي الإسلامي إلى الولاية والحكم باعتبارهما أمانة ومسؤولية، وليس مجرد امتياز شخصي للحاكم. ولذلك ارتبط تولي المناصب العامة في التراث الإسلامي بمبدأ الكفاءة والأهلية، وبضرورة إسناد الأمر إلى من تتوافر فيه القدرة على القيام بأعبائه.

ويتصل ذلك بمفهوم المسؤولية؛ فالحاكم لا يُتصور، في الفكر السياسي الإسلامي، باعتباره فوق كل مساءلة أو فوق مقتضيات العدل والشريعة، وإنما ارتبطت طاعته في التراث الفقهي بحدود معينة، وتناولت كتب السياسة الشرعية مسألة واجبات الحاكم وحقوق الرعية وضوابط الطاعة[1].

ثانيًا: اختيار الحاكم في الفكر السياسي الإسلامي

لا يقدم القرآن الكريم، بصورة تفصيلية، نظامًا إجرائيًا واحدًا ومحددًا لاختيار رئيس الدولة أو الإمام يمكن مطابقته على مفهوم الانتخابات الرئاسية الحديثة. ولهذا تعددت اجتهادات الفقهاء والممارسات التاريخية في كيفية انتقال السلطة.

ومن المهم هنا التمييز بين المبادئ العامة للحكم، مثل العدل والشورى والأمانة، وبين الآليات الإجرائية لاختيار الحاكم، التي شهدت اختلافًا تاريخيًا واضحًا.

وقد عرفت التجربة السياسية الإسلامية المبكرة أكثر من أسلوب في انتقال السلطة؛ وهو ما يظهر بوضوح عند دراسة اختيار الخلفاء الراشدين الأربعة.

ثالثًا: مفهوم البيعة

تعد البيعة من أبرز المفاهيم السياسية في التراث الإسلامي، وهي في أصلها تعبير عن التزام متبادل بين طرفين، ثم اكتسبت في المجال السياسي معنى يتعلق بإقرار الولاية والطاعة.

وفي سياق الخلافة، ارتبطت البيعة بإقرار الجماعة أو ممثليها بولاية الحاكم، مقابل التزام الحاكم بالقيام بمسؤولياته تجاه الأمة ورعاية شؤونها وفق المبادئ والقواعد التي تحكم الحكم في التصور الإسلامي.

وبذلك يمكن النظر إلى البيعة بوصفها إحدى الآليات التاريخية لإضفاء الشرعية على تولي الحاكم، إلا أنه ينبغي الحذر من وصفها بأنها انتخاب بالمعنى الدستوري الحديث؛ لأن الانتخاب الحديث يقوم على قواعد ومؤسسات وإجراءات محددة، بينما كانت البيعة في التجربة الإسلامية الأولى مرتبطة ببنية المجتمع السياسي آنذاك وبمكانة أهل الشورى وأهل الحل والعقد.

كما أن الفقهاء اختلفوا في تحديد طبيعة البيعة وشروطها ومدى إلزاميتها والجهة التي تملك إبرامها، مما يدل على أن مفهوم البيعة لم يكن قالبًا مؤسسيًا جامدًا طوال التاريخ الإسلامي.

رابعًا: طرق انتقال السلطة في عصر الخلفاء الراشدين

1/- سليمان محمد الطماوي،مرجع سابق، ص 294

تكشف تجربة الخلفاء الراشدين عن تعدد الوسائل التي استخدمت في انتقال السلطة، وهو ما يمثل مادة مهمة لدراسة الفكر السياسي الإسلامي من منظور مقارن.

أ- اختيار أبي بكر الصديق

بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم، جرى اجتماع في سقيفة بني ساعدة، ثم انتهى الأمر إلى بيعة أبي بكر الصديق، قبل أن تتم البيعة العامة له.

وتظهر هذه الواقعة أهمية التشاور والمناقشة بين الشخصيات السياسية والاجتماعية البارزة في المجتمع آنذاك، كما تكشف عن أن انتقال السلطة لم يكن قائمًا على نموذج انتخابي حديث ذي إجراءات موحدة، وإنما جاء في إطار الظروف السياسية والاجتماعية الخاصة بالمجتمع الإسلامي في ذلك الوقت.

ومن ثم يمكن اعتبار خلافة أبي بكر نموذجًا تاريخيًا للبيعة التي جاءت بعد مشاورات واختيار من جانب عدد من كبار الصحابة، ثم أعقبها إقرار أوسع من الجماعة.

ب - استخلاف عمر بن الخطاب

اتخذ انتقال السلطة بعد أبي بكر صورة مختلفة؛ إذ عهد أبو بكر إلى عمر بن الخطاب بالخلافة بعد استشارة عدد من كبار الصحابة، ثم تمت البيعة لعمر.

وتكشف هذه الواقعة عن اختلاف آلية انتقال السلطة بين خليفة وآخر، الأمر الذي يؤكد أن التجربة السياسية الإسلامية المبكرة لم تعتمد طريقة إجرائية واحدة في تعيين الحاكم.

ج - الشورى لاختيار عثمان بن عفان

أما انتقال الخلافة إلى عثمان بن عفان فقد اتخذ صورة أكثر تنظيمًا؛ إذ جعل عمر بن الخطاب الأمر في مجموعة محددة من كبار الصحابة، وانتهت المشاورات إلى اختيار عثمان ثم تمت بيعته.

ويبرز هذا النموذج أهمية الشورى في عملية اختيار الحاكم، كما يدل على أن آلية الانتقال السياسي كانت قابلة للتنوع وفق الظروف السياسية والاجتماعية المحيطة بها.

وقد أشار بعض كتب التراث والتفسير إلى هذه الواقعة باعتبارها مثالًا على ممارسة الشورى في اختيار الخليفة، وربطت بعض التفاسير بين مبدأ الشورى القرآني وممارسة الصحابة للمشاورة في شؤون الحكم[1].

---

[1] /- تيسير عواد، مرجع سابق، ص187

د – انتقال السلطة إلى النظام الوراثي

اختلفت طبيعة انتقال السلطة بصورة أكبر في العصور اللاحقة، ولا سيما مع قيام الدولة الأموية، حيث أصبح توريث السلطة داخل الأسرة الحاكمة أكثر حضوراً، ثم استمر هذا العنصر بدرجات متفاوتة في دول إسلامية لاحقة.

ومن هنا لا يصح القول إن الخلافة الإسلامية ظلت منذ عصر الخلفاء الراشدين حتى سقوط الدولة العثمانية في القرن العشرين قائمة على نظام واحد لاختيار الخليفة؛ فالتاريخ السياسي الإسلامي عرف أنماطاً متعددة من انتقال السلطة، شملت البيعة والاختيار والاستخلاف والغلبة والتوريث، واختلفت هذه الأنماط باختلاف الدول والعصور.

وقد أصبحت الخلافة العثمانية نفسها ذات بنية سياسية مختلفة عن نموذج الخلافة الراشدة، الأمر الذي يجعل من الضروري التمييز بين المبادئ النظرية التي ناقشها الفقه السياسي الإسلامي وبين الممارسات التاريخية الفعلية للدول الإسلامية.

خامساً: البيعة والعلاقة بين الحاكم والمحكوم

يمكن النظر إلى البيعة، في التصور الفقهي الإسلامي، باعتبارها آلية لإنشاء أو تأكيد العلاقة السياسية بين الحاكم والجماعة. فهي لا تتعلق بمجرد إعلان الولاء الشخصي، وإنما ارتبطت في التراث السياسي بمفهوم الولاية وما يترتب عليها من حقوق وواجبات.

فالحاكم يتولى مسؤولية رعاية شؤون الجماعة وتحقيق العدل وحماية مصالحها، بينما تلتزم الجماعة بالطاعة في إطار ما تقرره المرجعية الشرعية وفق التصورات الفقهية المختلفة.

وقد استند بعض الفقهاء إلى قوله تعالى: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ» في بحث مسألة طاعة ولاة الأمور، مع اختلاف العلماء في تفسير «أولي الأمر» وحدود الطاعة وشروطها.

ومن ثم فإن الطاعة في التصور الفقهي الإسلامي ليست بالضرورة طاعة مطلقة للحاكم؛ بل ارتبطت في التراث بوجوب الالتزام بما هو مشروع وعدم طاعة الحاكم في المعصية، مع اختلاف الفقهاء في مسائل الخروج على الحاكم وشروطها وآثارها[1].

---

[1] /- السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 55

سادسًا: البيعة في إطار الأنظمة السياسية المقارنة

تكتسب دراسة البيعة أهمية خاصة عند مقارنتها بمفاهيم الشرعية السياسية الحديثة. فالبيعة تمثل إحدى الآليات التاريخية التي استخدمت لإضفاء الشرعية على تولي الحاكم، في حين تعتمد الدول الحديثة، بحسب نظمها الدستورية، على وسائل متعددة لإسناد السلطة، من بينها الانتخابات والاستفتاءات والتمثيل النيابي.

ولا يعني ذلك أن البيعة والانتخاب مفهومان متطابقان؛ فالبيعة نشأت في سياق تاريخي وفقهي مختلف، بينما يقوم الانتخاب الحديث على مفهوم المواطنة والاقتراع العام وإجراءات قانونية تحدد الناخبين والمرشحين ومدة الولاية وآليات تداول السلطة.

ومع ذلك، يمكن إجراء مقارنة علمية بينهما من حيث بعض الوظائف السياسية العامة، مثل إضفاء الشرعية على السلطة وإقرار العلاقة بين الحاكم والجماعة، مع المحافظة على الاختلاف التاريخي والمفاهيمي بين النظامين.

كما أن مفهوم الشورى يمكن دراسته باعتباره أحد المفاهيم السياسية في التراث الإسلامي التي تؤكد أهمية المشاركة في تدبير الشأن العام، دون افتراض أن الشورى تمثل بصورة مطابقة النظام الديمقراطي الحديث. فلكل منهما مرجعياته ومؤسساته وسياقه التاريخي.

المطلب الثاني: أنواع النظم السياسية من حيث المشاركة الشعبية

يُعدّ معيار مدى مشاركة الشعب في ممارسة السلطة السياسية من المعايير المهمة التي اعتمدها الفقه الدستوري في تصنيف النظم السياسية؛ إذ لا تقتصر دراسة النظام السياسي على تحديد الجهة التي تتولى رئاسة الدولة أو طبيعة العلاقة بين السلطات العامة، وإنما تمتد كذلك إلى البحث في مدى إسهام المواطنين في تكوين السلطة وممارستها والرقابة عليها.

وبناءً على هذا المعيار، يمكن التمييز بصورة عامة بين نظم تتركز فيها السلطة في يد فرد واحد، ونظم تسيطر فيها أقلية محدودة على مقاليد الحكم، ونظم تقوم من حيث المبدأ على مشاركة الشعب في اختيار الحكام والمساهمة في إدارة الشأن العام. ويقودنا ذلك إلى دراسة النظام الفردي أو المنوقراطي، والنظام الأرستقراطي أو حكم الأقلية، والنظام الديمقراطي بمختلف صوره.

الفرع الأول: نظام الحكم الفردي أو المنوقراطية

يقصد بنظام الحكم الفردي، أو المنوقراطية، النظام الذي تتركز فيه السلطة السياسية العليا في يد شخص واحد، بحيث يكون للحاكم الدور الأساسي في تحديد توجهات الدولة وممارسة سلطاتها، بصرف النظر عن اللقب الذي يحمله، فقد يكون ملكًا أو سلطانًا أو أميرًا أو رئيسًا أو غير ذلك.

ولا تعني فردية السلطة بالضرورة وجود صورة واحدة للحكم، إذ تختلف درجة تركّز السلطة والقيود القانونية والسياسية المفروضة على الحاكم من نظام إلى آخر. فقد تكون سلطة الحاكم مطلقة أو شبه مطلقة، وقد تكون مقيدة بقيود دستورية أو سياسية محدودة.

ومن أهم الصور التي يمكن إدراجها ضمن الحكم الفردي النظام الاستبدادي والنظام الدكتاتوري، مع ضرورة التمييز بين المصطلحين وعدم استعمالهما باعتبارهما مترادفين تمامًا؛ فالاستبداد يتعلق أساسًا بغياب أو ضعف القيود الفعلية على السلطة، بينما ترتبط الدكتاتورية تاريخيًا بتركيز السلطة في يد حاكم أو مجموعة محدودة، مع تعطيل أو إضعاف آليات المشاركة السياسية والتعددية والرقابة.

أولًا: الحكم الاستبدادي

يقوم الحكم الاستبدادي على تركّز قدر كبير من السلطة السياسية في يد الحاكم، مع محدودية القيود الدستورية أو المؤسساتية الفعلية التي يمكن أن تحول دون انفراده باتخاذ القرارات العامة.

وقد توجد في مثل هذه الأنظمة دساتير وبرلمانات ومؤسسات رسمية، إلا أن وجودها القانوني لا يكفي وحده لإثبات وجود نظام دستوري ديمقراطي؛ إذ ينبغي النظر كذلك إلى مدى فاعلية هذه المؤسسات في ممارسة اختصاصاتها ومدى قدرتها على مراقبة السلطة التنفيذية وتقييدها.

ومن هنا تظهر أهمية التمييز في دراسة النظم السياسية بين النص الدستوري والممارسة السياسية الفعلية؛ فقد يكون النظام الدستوري في ظاهره قائمًا على توزيع السلطات، بينما تؤدي الممارسة الواقعية إلى تركيز السلطة في يد شخص أو مؤسسة واحدة.

ثانيًا: الحكم الدكتاتوري

يقوم النظام الدكتاتوري على تركيز السلطة السياسية بصورة واسعة في يد شخص واحد أو قيادة محدودة، مع تقييد المشاركة السياسية والتعددية الحزبية ووسائل الرقابة المؤسسية على الحكم.

وقد تظهر الدكتاتورية في سياقات سياسية مختلفة، بما في ذلك أعقاب أزمات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية حادة، أو نتيجة انقلاب عسكري أو انهيار مؤسسات النظام القائم. وقد يحاول الحاكم أو القيادة الجديدة اكتساب الشرعية من خلال الاستناد إلى شعارات تتعلق بالإصلاح أو إنقاذ الدولة أو مواجهة الفساد أو تحقيق الاستقرار.

وقد تحتفظ بعض الأنظمة الدكتاتورية بمؤسسات مثل البرلمان والأحزاب والانتخابات والاستفتاءات، إلا أن وجود هذه الأدوات لا يعني بالضرورة توافر مشاركة شعبية حقيقية؛ فالمعيار الأساسي يتمثل في مدى التنافس السياسي الفعلي، وحرية الاختيار، وتعدد البدائل، وإمكانية تداول السلطة.

ومن السمات التي قد تميز الحكم الدكتاتوري شخصنة السلطة السياسية، أي ارتباط ممارسة الحكم بصورة الحاكم أو القيادة السياسية أكثر من ارتباطها بمؤسسات مستقلة وقواعد قابلة للتطبيق بصورة متساوية على الجميع. كما قد تتراجع في هذه الأنظمة قدرة المؤسسات التشريعية والقضائية والإعلامية على ممارسة الرقابة الفعلية.

وعليه، فإن المشاركة الشعبية في النظام الفردي تكون محدودة للغاية، ولا يكون المواطنون عادةً أصحاب الدور الحاسم في اختيار الحكام أو تحديد السياسات العامة، حتى وإن وجدت آليات شكلية للمشاركة.

الفرع الثاني: نظام الحكم الأرستقراطي أو حكم الأقلية

يقصد بالحكم الأرستقراطي، في معناه التاريخي، النظام الذي تتركز فيه السلطة السياسية في يد فئة محدودة من المجتمع، وتستند هذه الفئة إلى معيار معين يميزها عن بقية المواطنين، كالنسب أو الثروة أو المكانة الاجتماعية أو الانتماء إلى طبقة معينة.

وقد استخدم الفكر السياسي اليوناني القديم مفهوم الأرستقراطية للدلالة على حكم فئة يُنظر إليها باعتبارها الأفضل أو الأكثر أهلية للحكم، بينما ظهر مفهوم الأوليغارشية للدلالة على حكم الأقلية لمصلحتها الخاصة. وقد اكتسب هذان المصطلحان دلالات مختلفة في الأدبيات السياسية الحديثة، ولذلك ينبغي عدم الخلط بينهما.

وتقوم فكرة حكم الأقلية، بصورة عامة، على استبعاد غالبية أفراد المجتمع من المشاركة المباشرة أو الفعلية في ممارسة السلطة السياسية، وقصر هذه المشاركة على فئة محدودة.

وقد تكون هذه الأقلية طبقة اجتماعية معينة، أو مجموعة اقتصادية نافذة، أو قيادة حزبية، أو نخبة عسكرية، أو مجموعة من أصحاب النفوذ السياسي. ومن ثم فإن معيار الأقلية لا يرتبط بالضرورة بالعدد وحده، وإنما بامتلاك مجموعة محدودة القدرة الفعلية على اتخاذ القرارات السياسية الأساسية.

ومن الناحية التاريخية، عرف هذا النوع من الحكم صوراً متعددة، ولا سيما في بعض المدن اليونانية القديمة وبعض الأنظمة التي ارتبطت فيها السلطة بالطبقات الاجتماعية أو الاقتصادية.

أما في الدولة الدستورية الحديثة، فإن مفهوم حكم الأقلية قد يستخدم بصورة تحليلية لوصف الحالات التي تكون فيها المشاركة السياسية الرسمية واسعة، بينما تظل القدرة الفعلية على التأثير في القرار السياسي مركزة في أيدي نخبة محدودة. غير أن هذا الأمر يحتاج إلى دراسة المؤسسات والقوانين والممارسة السياسية لكل دولة على حدة، ولا يمكن افتراضه لمجرد وجود تفاوت في النفوذ السياسي[1].

الفرع الثالث: نظام الحكم الديمقراطي

يرجع أصل كلمة الديمقراطية إلى اللغة اليونانية، وهي تتكون من كلمتي Demos بمعنى الشعب و Kratiaأو Kratos بمعنى الحكم أو السلطة، ومن ثم ارتبط مفهومها تاريخيًا بفكرة حكم الشعب أو مشاركته في ممارسة السلطة.

وقد تطور مفهوم الديمقراطية بصورة كبيرة منذ التجارب اليونانية القديمة، وأصبح في الدولة الدستورية الحديثة مرتبطًا بمجموعة من المبادئ، من أهمها سيادة الشعب، والمشاركة السياسية، والانتخابات، والتعددية، والمساواة السياسية، وحماية الحقوق والحريات، وخضوع السلطات للقانون.

ولا توجد صورة واحدة للديمقراطية، إذ تختلف آليات ممارسة السيادة الشعبية باختلاف الدساتير والنظم الانتخابية. ولذلك يميز الفقه عادة بين الديمقراطية المباشرة، والديمقراطية النيابية، والديمقراطية شبه المباشرة.

أولًا: الديمقراطية المباشرة

تُعد الديمقراطية المباشرة أقدم صور الممارسة الديمقراطية، وقد ارتبطت بصورة خاصة بالتجربة السياسية لبعض المدن اليونانية القديمة، وعلى رأسها أثينا.

---

[1] /- تيسير عواد، مرجع سابق، ص 188

ويقوم هذا النموذج على ممارسة المواطنين للسلطة السياسية بأنفسهم، دون الاعتماد بصورة أساسية على ممثلين منتخبين يتولون اتخاذ القرارات نيابة عنهم. فكان المواطنون يشاركون في الاجتماعات العامة، ويناقشون القضايا السياسية والتشريعية، ويتخذون القرارات المتعلقة بالشأن العام.

وتتميز الديمقراطية المباشرة بارتفاع مستوى المشاركة السياسية المباشرة للمواطنين، غير أن تطبيقها في الدولة الحديثة يواجه صعوبات عملية كبيرة، أهمها اتساع الرقعة الجغرافية للدول وارتفاع عدد السكان وتعقد المسائل التي تحتاج إلى خبرة فنية وقانونية متخصصة.

ولهذا أصبحت الديمقراطية المباشرة الكاملة نادرة في الدول المعاصرة، وإن بقيت بعض آلياتها مستخدمة داخل بعض الأنظمة الحديثة، ولا سيما في صورة الاستفتاءات الشعبية وغيرها من وسائل المشاركة المباشرة.

ثانيًا: الديمقراطية النيابية

الديمقراطية النيابية هي النظام الذي يمارس فيه الشعب السيادة بصورة غير مباشرة من خلال ممثلين يتم اختيارهم وفق قواعد انتخابية محددة، ويتولون ممارسة الاختصاصات السياسية والتشريعية التي يمنحها لهم الدستور.

وقد ارتبط ظهور النظام النيابي تاريخيًا بتطور المؤسسات البرلمانية، ولا سيما في إنجلترا، ثم انتقلت الفكرة إلى مختلف النظم الدستورية الحديثة.

وفي هذا النظام لا يجتمع المواطنون بصورة دائمة لاتخاذ القرارات العامة، وإنما يشاركون بصورة أساسية في اختيار ممثليهم، ثم يتولى هؤلاء ممارسة الاختصاصات التي يحددها الدستور خلال مدة نيابتهم.

ويثير النظام النيابي مسألة جوهرية تتعلق بطبيعة العلاقة بين الناخب والنائب، وقد حاول الفقه الدستوري تفسير هذه العلاقة من خلال عدة نظريات[1].

---

[1]- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 135

أ- نظرية النيابة

تقوم نظرية النيابة على تصور وجود طرفين: الأول هو الشعب أو الناخبون باعتبارهم أصحاب السلطة، والثاني هو النائب الذي يختارونه لتمثيلهم.

غير أن تطبيق مفهوم الوكالة المدنية التقليدية على النائب البرلماني يواجه صعوبات؛ لأن النائب في النظام النيابي الحديث لا يتلقى عادةً أوامر ملزمة من ناخبيه بشأن كيفية تصويته في البرلمان، ولا يستطيع الناخبون، في الأصل، عزله لمجرد اختلافهم معه في الرأي السياسي.

ومن هنا تختلف النيابة السياسية عن الوكالة المدنية من حيث طبيعة العلاقة والآثار القانونية المترتبة عليها.

ب- نظرية العضو

تذهب نظرية العضو إلى أن النائب ليس مجرد وكيل عن دائرة انتخابية محددة، وإنما يعد عضواً في هيئة تمثل الأمة بأكملها.

وبموجب هذه النظرية لا تكون إرادة النائب مجرد انعكاس مباشر للإرادة الفردية للناخبين، وإنما يمارس اختصاصاته باعتباره جزءاً من مؤسسة دستورية هي البرلمان، التي تمثل الإرادة السياسية العامة للأمة.

وقد كان لهذه النظرية أثر مهم في ترسيخ مفهوم النيابة العامة، ومفاده أن النائب لا يمثل دائرته الانتخابية وحدها، وإنما يساهم في التعبير عن المصلحة العامة للدولة.

ج - أركان النظام النيابي

يقوم النظام النيابي، في صورته التقليدية، على مجموعة من العناصر الأساسية، من أهمها:

وجود هيئة نيابية منتخبة، يكون أعضاؤها مرتبطين بالشعب عن طريق الانتخاب.

تحديد اختصاصات البرلمان دستورياً، ولا سيما في المجال التشريعي والرقابي.

تحديد مدة النيابة، بحيث لا تكون العضوية البرلمانية أبدية، بل تنتهي بانتهاء المدة المحددة دستورياً أو قانونياً.

استقلال النائب في ممارسة وظيفته، بحيث لا يخضع في تصويته البرلماني لأوامر ملزمة من ناخبيه.

قيام المسؤولية السياسية والمؤسساتية وفق الدستور، بما يضمن عدم تحول التمثيل النيابي إلى مجرد تفويض مطلق للسلطة.

ومن أهم النتائج المترتبة على النظام النيابي أن الانتخاب لا يؤدي، في الأصل، إلى إنشاء علاقة وكالة مدنية مباشرة بين الناخب والنائب، وإنما يؤدي إلى إنشاء تمثيل سياسي تحكمه القواعد الدستورية والقانونية.

ثالثًا: الديمقراطية شبه المباشرة

تمثل الديمقراطية شبه المباشرة نموذجًا وسطًا بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية؛ فهي تقوم على وجود برلمان منتخب يمارس معظم الاختصاصات العامة، مع احتفاظ الشعب ببعض الوسائل التي تمكنه من التدخل بصورة مباشرة في اتخاذ بعض القرارات المهمة.

وتحاول الديمقراطية شبه المباشرة الجمع بين مزايا التمثيل النيابي وإتاحة قدر من المشاركة الشعبية المباشرة. ومن أبرز الوسائل التي ارتبطت بها تاريخيًا: الاستفتاء الشعبي، والاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي، والعزل الشعبي، وبعض صور الحل الشعبي.

وتختلف هذه الوسائل من دولة إلى أخرى من حيث شروط استعمالها وقيمتها القانونية وآثارها، ولذلك ينبغي الرجوع في كل حالة إلى الدستور والقوانين المنظمة لها.

أ - الاستفتاء الشعبيReferendum

الاستفتاء الشعبي هو عرض مسألة معينة على الناخبين لإبداء رأيهم فيها بالموافقة أو الرفض.

وقد يتعلق الاستفتاء بمشروع دستور أو تعديل دستوري، أو بتشريع معين، أو بمسألة سياسية ذات أهمية خاصة، وذلك بحسب النظام الدستوري المعني.

وقد يكون الاستفتاء ملزمًا، بحيث تترتب على نتيجته آثار قانونية مباشرة، وقد يكون استشاريًا، بحيث تهدف نتيجته إلى معرفة اتجاه الرأي العام دون أن تكون ملزمة للسلطة صاحبة القرار.

كما يجب التمييز بين الاستفتاء الذي ينصب على موضوع أو نص وبين الاستفتاء الذي يرتبط بشخص أو بقيادة سياسية؛ إذ تختلف طبيعة كل منهما والآثار السياسية والقانونية المترتبة عليه.

وتتمثل أهمية الاستفتاء في أنه يتيح للناخبين التدخل بصورة مباشرة في بعض المسائل التي كان يمكن أن تظل من اختصاص المؤسسات التمثيلية وحدها[1].

ب - الاقتراح الشعبيInitiative

يقصد بالاقتراح الشعبي منح عدد معين من المواطنين حق المبادرة بطرح مشروع قانون أو اقتراح تشريعي، وفق شروط وإجراءات يحددها الدستور أو القانون.

وقد يكون الاقتراح الشعبي صياغة متكاملة لمشروع قانون، أو مجرد تحديد للمبادئ والأفكار الأساسية التي يرغب المواطنون في تحويلها إلى تشريع.

وتختلف النظم الدستورية في معالجة هذا الاقتراح؛ فقد يحال إلى البرلمان لدراسته، وقد يؤدي رفض البرلمان له أو تعديله إلى عرضه على الشعب وفق شروط معينة.

وتظهر أهمية الاقتراح الشعبي في أنه يمنح المواطنين إمكانية التأثير في أجندة التشريع وعدم حصر المبادرة التشريعية في المؤسسات السياسية الرسمية.

ج - الاعتراض الشعبيPopular Referendum

يقصد بالاعتراض الشعبي، في بعض النظم التي تأخذ بهذه الآلية، تمكين عدد معين من المواطنين من الاعتراض على تشريع أقره البرلمان خلال مدة محددة، بحيث يمكن أن يؤدي استيفاء الشروط القانونية إلى عرض القانون على الناخبين.

فإذا وافق الشعب على القانون أصبح نافذًا وفق القواعد المحددة، وإذا رفضه سقط أو تعطل وفق الآثار التي يحددها النظام الدستوري.

وتختلف هذه الآلية عن الاستفتاء التشريعي الإلزامي؛ إذ يأتي الاعتراض الشعبي عادةً بعد إقرار البرلمان للنص، ويهدف إلى تمكين المواطنين من الاعتراض عليه قبل أن تكتمل آثاره القانونية.

د - العزل الشعبيRecall

يقصد بالعزل الشعبي منح الناخبين، وفق شروط دستورية أو قانونية معينة، إمكانية إنهاء ولاية مسؤول منتخب قبل انتهاء مدتها.

---

[1] /- الأمين شريط، مرجع سابق، ص 177

ويختلف العزل الشعبي عن المسؤولية السياسية البرلمانية؛ ففي حين تنشأ المسؤولية البرلمانية داخل المؤسسات الدستورية، يقوم العزل الشعبي على تدخل الناخبين مباشرة في إنهاء ولاية المسؤول المنتخب.

وعادةً ما يتطلب استعمال هذه الآلية تقديم عريضة يوقع عليها عدد محدد من الناخبين، ثم إجراء تصويت عام يحدد ما إذا كان المسؤول سيستمر في منصبه أم تنتهي ولايته.

وتُستخدم هذه الآلية في بعض النظم والولايات المحلية، ولا تمثل قاعدة عامة في الديمقراطيات المعاصرة.

ه ـ- الحل الشعبي

يقصد بالحل الشعبي، في صورته النظرية، تمكين المواطنين من التدخل في مسألة استمرار الهيئة النيابية المنتخبة، وفق إجراءات يحددها النظام الدستوري.

ويختلف هذا الإجراء عن العزل الشعبي؛ لأن العزل ينصب على شخص منتخب معين، في حين ينصب الحل الشعبي على الهيئة النيابية ككل.

وقد يؤدي نجاح الإجراء إلى إنهاء ولاية البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، بما يسمح للناخبين بإعادة تحديد تركيبته السياسية.

المطلب الثالث: أنواع النظم السياسية من حيث مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ التي لاقت استحسان الفقه، فاعتنقته دساتير العالم وكان له الحظ في تطبيقه في مختلف النظم السياسية حتى اعتبر معيارا في التصنيف.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي ارتبطت بنشأة الدولة الدستورية الحديثة وتطور الفكر السياسي الليبرالي، إذ استُخدم تاريخيًا بوصفه إحدى الوسائل الأساسية للحد من تركّز السلطة ومواجهة مظاهر الحكم المطلق، من خلال توزيع الوظائف الأساسية للدولة بين هيئات ومؤسسات مختلفة، بحيث لا تنفرد جهة واحدة بممارسة جميع مظاهر السلطة العامة.

ولا يعني مبدأ الفصل بين السلطات مجرد التوزيع المادي للوظائف الحكومية بين مؤسسات متعددة، وإنما ينطوي على تصور دستوري متكامل يهدف إلى منع الاستبداد من خلال إقامة نوع من التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات. فالمقصود من توزيع الاختصاصات هو إيجاد ضمانات مؤسسية تحول دون إساءة استعمال السلطة، وتوفر في الوقت ذاته حماية أكبر للحقوق والحريات العامة.

وقد أصبح هذا المبدأ من المبادئ المرتبطة بالدولة الدستورية، ولا سيما منذ القرن الثامن عشر، عندما انتقلت أفكار الفلاسفة والمفكرين السياسيين من المجال النظري إلى المجال الدستوري والتطبيقي. ومن أبرز المحطات في هذا السياق إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789، الذي نص في مادته السادسة عشرة على أن المجتمع الذي لا تكون فيه ضمانة للحقوق ولا يكون فيه فصل للسلطات محدداً لا يُعد مجتمعاً ذا دستور. ويكشف هذا النص عن الارتباط الوثيق الذي أقامه الفكر الدستوري الحديث بين حماية الحقوق والحريات وبين تنظيم السلطة ومنع تركّزها.

ومن المهم، مع ذلك، التمييز بين فكرة توزيع وظائف الدولة التي تعود جذورها إلى الفكر السياسي القديم، وبين مبدأ الفصل بين السلطات بصورته الدستورية الحديثة الذي تبلور بصورة أوضح خلال العصر الحديث، ولا سيما من خلال أعمال جون لوك ومونتسكيو، ثم انعكس على التجارب الدستورية الحديثة، ومن بينها التجربة الأمريكية والفرنسية[1].

أولًا: جذور مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم

لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات فجأة في الفكر الدستوري الحديث، وإنما سبقت ذلك محاولات فكرية قديمة لتحديد وظائف الدولة وتوزيعها بين مؤسسات مختلفة. وقد ظهرت بوادر هذا التفكير لدى عدد من فلاسفة اليونان، وإن كانت تصوراتهم تختلف بصورة جوهرية عن المفهوم الدستوري المعاصر للفصل بين السلطات.

1/- فكرة توزيع السلطة عند أفلاطون

تناول أفلاطون في مؤلفاته قضايا تتعلق بتنظيم الدولة وأشكال الحكم، وانطلق من ضرورة إقامة نظام سياسي يحقق الانسجام بين مختلف مكونات المجتمع ويحول دون انفراد فئة أو شخص واحد بالسلطة بصورة تؤدي إلى فساد الحكم.

ولا يمكن نسبة نظرية الفصل بين السلطات بصورتها الحديثة إلى أفلاطون، إلا أن بعض أفكاره المتعلقة بتنظيم وظائف الدولة وتوزيع الاختصاصات بين مؤسساتها تمثل إحدى المقدمات الفكرية البعيدة التي ساهمت في تطور التفكير بشأن تنظيم السلطة السياسية.

وتكمن أهمية الفكر الأفلاطوني في أنه لم ينظر إلى الدولة باعتبارها مجرد سلطة تمارس القوة، وإنما ربط استقرارها بوجود تنظيم سياسي يحقق نوعًا من الانسجام بين المؤسسات والوظائف العامة.

---

[1] أ.د سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 198

2/- الوظائف السياسية عند أرسطو

يُعد أرسطو أكثر وضوحاً في تناوله لتعدد وظائف الدولة؛ فقد ميّز في كتابه السياسة بين ثلاث وظائف أساسية في التنظيم السياسي، تتمثل في الوظيفة التداولية أو المداولة بشأن شؤون الدولة، والوظائف التنفيذية أو الإدارية التي تتولاها مختلف المناصب، ثم الوظيفة القضائية.

وقد أصبح هذا التصنيف ذا أهمية تاريخية كبيرة، لأنه يمثل أحد الجذور الفكرية التي سبقت التصور الحديث لتعدد وظائف السلطة العامة. ومع ذلك، فإن تصور أرسطو كان أقرب إلى تصنيف وظائف الدولة ومؤسساتها منه إلى نظرية الفصل بين السلطات بالمفهوم الدستوري الحديث.

ويظهر من تحليل الفكر الأرسطي أن الغاية لم تكن بالضرورة إقامة ثلاث سلطات مستقلة استقلالاً تاماً، وإنما تنظيم ممارسة السلطة السياسية وتحديد الوظائف التي تؤديها المؤسسات المختلفة بما يتناسب مع طبيعة النظام السياسي[1].

ثانيًا: إسهام جون لوك في تطوير فكرة الفصل بين السلطات

يمثل الفيلسوف الإنجليزي جون لوك مرحلة أكثر تقدماً في تطور نظرية توزيع السلطات، ولا سيما في كتابه مقالتان في الحكم المدني أو Two Treatises of Government الصادر في نهاية القرن السابع عشر.

وقد ميّز لوك بصورة أساسية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة الاتحادية. فالسلطة التشريعية تتولى وضع القواعد العامة التي تنظم المجتمع، في حين تتولى السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين داخل الدولة، أما السلطة الاتحادية فتتعلق بإدارة العلاقات الخارجية للدولة، بما في ذلك الحرب والسلم والتحالفات والعلاقات مع الدول والجماعات الأخرى.

ويلاحظ هنا أن تقسيم لوك لا يطابق التقسيم الثلاثي المعروف في الفكر الدستوري المعاصر؛ إذ لم يجعل السلطة القضائية سلطة مستقلة في تقسيمه على النحو الذي سيظهر لاحقًا عند مونتسكيو. كما أن لوك اعتبر السلطتين التنفيذية والاتحادية متمايزتين من حيث طبيعة الاختصاص، لكنه رأى أن جمعهما في يد جهة واحدة قد يكون أمراً عمليًا بسبب الحاجة إلى سرعة اتخاذ القرارات المتعلقة بالعلاقات الخارجية.

ويرتبط تصور لوك للفصل بين السلطات بفكرة أساسية تتمثل في الخوف من إساءة استعمال السلطة؛ فالجمع بين سلطة وضع القوانين وسلطة تنفيذها في يد الأشخاص أنفسهم قد يؤدي، بحسب منطقه، إلى

---

[1] /- المرجع السابق، ص 200

استخدام القانون لتحقيق مصالح خاصة بدلًا من المصلحة العامة. ولذلك رأى ضرورة توزيع الوظائف الأساسية بين جهات مختلفة، مع إخضاع السلطة لمقتضيات القانون.

كما أكد لوك أن السلطة التشريعية لا تحتاج إلى الانعقاد بصورة دائمة، لأن وضع القوانين يتم في فترات محددة، بينما تحتاج السلطة التنفيذية إلى الاستمرار بصورة دائمة من أجل تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام. ويكشف هذا التصور عن محاولة مبكرة للتوفيق بين توزيع الوظائف وبين ضرورة استمرار الدولة في أداء أعمالها.

وعليه، فإن أهمية لوك لا تكمن فقط في اقتراح توزيع الوظائف الحكومية، وإنما كذلك في ربط هذا التوزيع بفكرة الحد من السلطة وحماية المجتمع من التعسف، وهي الفكرة التي ستتطور لاحقًا بصورة أكثر اكتمالًا لدى مونتسكيو.

ثالثًا: مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو

يُرتبط مبدأ الفصل بين السلطات في صورته الكلاسيكية بصورة خاصة بالفقيه والفيلسوف الفرنسي شارل لويس دو سيكوندا، المعروف بمونتسكيو، ولا سيما من خلال كتابه الشهير روح القوانين الصادر سنة 1748.

وقد أعاد مونتسكيو صياغة فكرة توزيع السلطة بصورة أكثر تطورًا، وربطها مباشرة بحماية الحرية السياسية ومنع الاستبداد. وانطلق من ملاحظة أساسية مفادها أن الإنسان، عندما يمتلك السلطة دون قيود، قد يميل إلى إساءة استعمالها، ولذلك لا يكفي الاعتماد على حسن نية الحاكم، وإنما ينبغي إنشاء تنظيم دستوري يجعل السلطة قادرة على الحد من السلطة[1].

وقد ميز مونتسكيو بين ثلاث سلطات رئيسية هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. واعتبر أن الخطر الحقيقي على الحرية يظهر عندما تجتمع هذه السلطات في يد الشخص نفسه أو الهيئة نفسها.

فالسلطة التشريعية تختص بوضع القوانين وتعديلها وإلغائها، بينما تتولى السلطة التنفيذية إدارة الشؤون العامة وتنفيذ القوانين، في حين تختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات وتطبيق القانون على الحالات المعروضة عليها.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 140

ويرى مونتسكيو أن جمع السلطة التشريعية والتنفيذية في يد واحدة يهدد الحرية؛ لأن الجهة نفسها يمكن أن تضع القواعد التي تقيد الأفراد ثم تتولى تنفيذها بالطريقة التي تراها مناسبة. كما أن الجمع بين القضاء والسلطة التشريعية أو التنفيذية قد يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد، لأن القاضي قد يتحول إلى واضع للقاعدة القانونية أو إلى أداة لتنفيذ إرادة السلطة التنفيذية.

ومن ثم، فإن الغاية الأساسية من مبدأ الفصل عند مونتسكيو ليست مجرد تقسيم العمل الإداري، وإنما منع تركّز القوة السياسية في يد واحدة وإقامة ضمانات مؤسسية لحماية الحرية.

رابعًا: الفصل بين السلطات ليس فصلًا مطلقًا

لا ينبغي فهم نظرية مونتسكيو باعتبارها دعوة إلى عزل كل سلطة عن الأخرى بصورة كاملة؛ إذ إن الدولة لا تستطيع أن تعمل بصورة منتظمة إذا كانت مؤسساتها منفصلة انفصالًا تامًا ولا توجد بينها أي علاقات أو وسائل للتعاون.

ولهذا تطور مفهوم الفصل بين السلطات في الفكر الدستوري الحديث إلى فكرة أكثر مرونة، تقوم على الفصل الوظيفي المقترن بالتعاون والرقابة والتوازن. فلكل سلطة اختصاصاتها الأساسية، لكنها في الوقت ذاته تمتلك، في بعض النظم، وسائل دستورية تمكنها من مراقبة السلطات الأخرى أو التأثير في عملها.

ويظهر هذا الأمر بوضوح في النظام الرئاسي، ولا سيما في التجربة الأمريكية، حيث ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بفكرة الضوابط والتوازنات(Checks and Balances) ، بحيث لا تكون أي سلطة مستقلة استقلالًا مطلقًا عن السلطات الأخرى، وإنما تتوافر لكل منها وسائل دستورية للحد من تجاوز السلطات الأخرى لاختصاصاتها.

ومن هنا أصبح المفهوم المعاصر للفصل بين السلطات لا يعني بالضرورة الفصل الجامد أو العزل الكامل بين المؤسسات، وإنما يعني بصورة أساسية توزيع الاختصاصات، ومنع احتكار الوظائف الأساسية للدولة، وإقامة وسائل متبادلة للرقابة والتوازن.

خامساً: القيمة الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات

يؤدي مبدأ الفصل بين السلطات مجموعة من الوظائف الدستورية المهمة، من أبرزها:

1/- منع الاستبداد وتركيز السلطة:

يسهم توزيع الاختصاصات بين مؤسسات مختلفة في الحد من إمكانية استئثار جهة واحدة بممارسة جميع مظاهر السلطة العامة.

2/- حماية الحقوق والحريات:

كلما توزعت السلطة وتوافرت آليات الرقابة المتبادلة، ازدادت الضمانات المؤسسية التي تحول دون اتخاذ قرارات تعسفية تمس حقوق الأفراد وحرياتهم.

3/- تحقيق الرقابة المتبادلة:

لا تكتفي النظم الدستورية الحديثة بتحديد اختصاصات كل سلطة، وإنما تنشئ في كثير من الأحيان وسائل رقابة متبادلة، بما يسمح لكل مؤسسة بالمساهمة في منع تجاوز المؤسسات الأخرى لاختصاصاتها.

4/- تحقيق التخصص الوظيفي:

يساعد توزيع وظائف الدولة على إسناد كل وظيفة إلى المؤسسة الأكثر ملاءمة لممارستها، فالتشريع يحتاج إلى المداولة والتخصص، والتنفيذ يحتاج إلى الاستمرارية والخبرة الإدارية، والقضاء يحتاج إلى الاستقلال والحياد.

5/- تحقيق التوازن المؤسسي:

لا تستهدف الديمقراطية الدستورية مجرد توزيع السلطة، وإنما تسعى كذلك إلى تحقيق توازن بين مؤسسات الحكم، بحيث لا تتحول أي مؤسسة إلى مركز مطلق للسلطة.

الفرع الثاني: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات

لم يلقَ مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً موحداً في الفقه الدستوري، إذ اختلفت النظم السياسية في تحديد طبيعة العلاقة التي ينبغي أن تقوم بين السلطات العامة. فبينما اتجه جانب من الفكر الدستوري إلى الأخذ بفكرة الفصل الجامد أو المطلق، بحيث تتمتع كل سلطة باستقلال واسع عن السلطات الأخرى وتتولى

وظيفة أساسية محددة، اتجه اتجاه آخر إلى تبني الفصل المرن الذي يقوم على توزيع الاختصاصات مع السماح بقدر من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات.

ولا ينبغي النظر إلى هذين النموذجين باعتبارهما صورتين متناقضتين بصورة مطلقة، وإنما باعتبارهما طرفين في نطاق واسع من العلاقات الدستورية؛ إذ إن معظم النظم السياسية المعاصرة تجمع بدرجات مختلفة بين الاستقلال والتعاون والرقابة المتبادلة.

أولًا: الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات

يقوم مفهوم الفصل الجامد بين السلطات على توزيع وظائف الدولة الأساسية بين ثلاث سلطات رئيسية، هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مع منح كل سلطة قدراً مرتفعاً من الاستقلال عن السلطتين الأخريين.

ويهدف هذا التصور بصورة أساسية إلى منع تركّز السلطة، بحيث لا تتمكن مؤسسة واحدة من احتكار عملية وضع القواعد القانونية وتنفيذها والفصل في المنازعات في الوقت نفسه. ومن ثم، فإن الفصل الجامد يقوم على مجموعة من العناصر الأساسية تتمثل في المساواة، والاستقلال، والتخصص.

1/- المساواة بين السلطات

يقصد بالمساواة في إطار الفصل الجامد عدم خضوع إحدى السلطات بصورة مطلقة لسلطة أخرى، وعدم احتكار مؤسسة واحدة لمظاهر السيادة.

ولا تعني المساواة أن تكون اختصاصات السلطات متطابقة من حيث طبيعتها أو حجمها، وإنما المقصود أن تكون لكل سلطة مكانتها الدستورية واختصاصاتها المحددة، وأن تتمكن من ممارسة هذه الاختصاصات دون أن تصبح مجرد تابع لسلطة أخرى.

ويترتب على ذلك أن توزيع السلطة لا يكون مجرد توزيع إداري للعمل، وإنما يمثل توزيعاً دستورياً للوظائف الأساسية للدولة، بحيث تمارس كل مؤسسة الاختصاصات التي منحها لها الدستور.

2/- الاستقلال العضوي والوظيفي

يُعد الاستقلال من أهم مقومات الفصل الجامد بين السلطات، ويأخذ صورتين أساسيتين:

أ- الاستقلال العضوي:

ويقصد به استقلال تشكيل كل سلطة عن السلطات الأخرى، بحيث لا تكون عضوية إحدى الهيئات مرتبطة بصورة مباشرة بعضوية هيئة أخرى، وبحيث لا تكون السلطة التنفيذية مجرد امتداد للسلطة التشريعية أو العكس.

ويظهر هذا المبدأ بوضوح في النظام الرئاسي الأمريكي، حيث نص الدستور على إنشاء فروع حكومية ثلاثة، هي الكونغرس باعتباره السلطة التشريعية، والرئيس والسلطة التنفيذية، والمحاكم الفدرالية باعتبارها السلطة القضائية. كما أُنشئت إلى جانب هذا الفصل آليات للرقابة والتوازن بين الفروع.

ب - الاستقلال الوظيفي:

ويقصد به أن تتولى كل سلطة ممارسة اختصاصاتها الأساسية دون أن تتدخل سلطة أخرى في جوهر الوظيفة المسندة إليها إلا في الحدود التي يسمح بها الدستور.

وبموجب هذا التصور، تتولى السلطة التشريعية سن القوانين، والسلطة التنفيذية تنفيذها وإدارة شؤون الدولة، بينما تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات وتطبيق القانون.

3/- التخصص الوظيفي

يقصد بالتخصص أن تختص كل سلطة بوظيفة أساسية محددة، بحيث تتولى السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية، والسلطة التنفيذية الوظيفة التنفيذية، والسلطة القضائية الوظيفة القضائية.

وبهدف هذا التخصص إلى تحقيق قدر من الوضوح في توزيع المسؤوليات، بحيث يمكن تحديد الجهة المسؤولة عن كل عمل من أعمال الدولة.

غير أن الأخذ بهذا المفهوم بصورة جامدة قد يؤدي إلى صعوبات عملية، لأن وظائف الدولة الحديثة متشابكة إلى درجة يصعب معها الفصل الكامل بين جميع الاختصاصات. فالتنفيذ قد يتطلب إصدار لوائح تنظيمية، والتشريع قد يتأثر بمبادرات السلطة التنفيذية، والقضاء قد يساهم من خلال تفسير النصوص في تحديد مضمون القواعد القانونية.

ولهذا السبب، اتجهت النظم الدستورية الحديثة إلى تطوير مفهوم الفصل بين السلطات بحيث لا يعني بالضرورة العزلة الكاملة، وإنما يسمح بدرجات مختلفة من التعاون والرقابة المتبادلة[1].

4/- الفصل الجامد والتجربة الدستورية الأمريكية

تُعد الولايات المتحدة الأمريكية من أبرز النماذج التي ارتبطت تاريخيًا بمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن وصف نظامها بأنه يقوم على فصل «مطلق» قد يكون غير دقيق إذا أُخذت كلمة المطلق بمعناها الحرفي.

فالدستور الأمريكي وزع السلطات بين الكونغرس والرئيس والمحاكم الفدرالية، لكنه في الوقت نفسه أنشأ مجموعة من آليات الضوابط والتوازنات (Checks and Balances) التي تسمح لكل فرع بالتأثير في بعض أعمال الفروع الأخرى.

ومن الأمثلة البارزة على ذلك حق الرئيس في الاعتراض على القوانين التي يقرها الكونغرس، مقابل إمكانية تجاوز الكونغرس لهذا الاعتراض وفق الشروط الدستورية المطلوبة. وقد أوضحت المحفوظات الوطنية الأمريكية أن آلية الفيتو الرئاسي تمثل إحدى وسائل منع السلطة التشريعية من الاستئثار بالقوة التشريعية، في حين أن قدرة الكونغرس على تجاوز الفيتو تحقق نوعًا من التوازن المقابل.

كما أن الدستور الأمريكي يوزع اختصاصات مهمة أخرى بطريقة تمنع الانفراد بالقرار؛ ولذلك فإن النموذج الأمريكي يجمع بين الفصل المؤسسي الواضح وبين التفاعل والرقابة المتبادلة.

وعليه، فإن الأدق علميًا وصف النموذج الأمريكي بأنه نموذج يقوم على فصل السلطات مقرونًا بنظام الضوابط والتوازنات، وليس فصلًا مطلقًا يمنع كل علاقة بين السلطات.

ثانيًا: الفصل المرن بين السلطات

يقوم الفصل المرن بين السلطات على الاعتراف بوجود وظائف دستورية متميزة لكل سلطة، مع السماح في الوقت نفسه بوجود علاقات تعاون وتأثير متبادل بينها.

ويرتبط هذا النموذج بصورة خاصة بالنظام البرلماني، حيث لا تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية منفصلتين انفصالًا كاملًا، وإنما تقوم بينهما علاقة تعاون متبادل، مع احتفاظ البرلمان بوسائل الرقابة على الحكومة، وامتلاك السلطة التنفيذية بدورها بعض الوسائل التي تؤثر من خلالها في عمل البرلمان.

---

[1] /- تيسير عواد، مرجع سابق، ص 190

وبذلك فإن الفصل المرن لا يلغي مبدأ توزيع الاختصاصات، وإنما يرفض فكرة العزلة التامة بين السلطات.

1/- التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

من أبرز مظاهر الفصل المرن إمكانية اشتراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

ففي النظم البرلمانية، تكون الحكومة غالبًا مرتبطة بالبرلمان سياسيًا، وقد تكون الحكومة مشكلة من أعضاء البرلمان أو من الأغلبية البرلمانية. كما تمتلك الحكومة عادةً دورًا مهمًا في اقتراح مشروعات القوانين، في حين يحتفظ البرلمان بسلطة مناقشتها وتعديلها وإقرارها وفق الإجراءات الدستورية.

ويظهر المثال البريطاني بوضوح في هذه العلاقة؛ فالوزراء يعملون داخل البرلمان، ويمكن أن يكون أعضاء الحكومة من مجلس العموم أو مجلس اللوردات، بينما تقوم الحكومة بإدارة السياسة العامة وتظل مرتبطة بقدرتها على الاحتفاظ بثقة مجلس العموم.

ومن ثم، فإن العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني لا تقوم على الانفصال التام، وإنما على التعاون مع الرقابة السياسية المتبادلة[1].

2/- المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

تمثل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان إحدى أهم مظاهر الفصل المرن.

فالحكومة في النظام البرلماني لا تستطيع الاستمرار في ممارسة مهامها السياسية بصورة طبيعية إذا فقدت ثقة الأغلبية البرلمانية، ولا سيما مجلس النواب أو المجلس المنتخب بحسب النظام الدستوري المعني.

وفي المملكة المتحدة، يمثل تمتع الحكومة بثقة مجلس العموم قاعدة دستورية أساسية لاستمرارها في الحكم؛ فإذا فقدت الحكومة هذه الثقة يمكن أن تترتب على ذلك استقالتها أو اتخاذ الإجراءات الدستورية المتعلقة بتشكيل حكومة أخرى أو حل البرلمان وإجراء انتخابات، وفق القواعد الدستورية والقانونية السارية.

وهذه المسؤولية تمثل في جوهرها وسيلة رقابية تمنح البرلمان تأثيرًا مباشرًا في استمرار الحكومة، وهو أمر لا يتفق مع مفهوم الفصل الجامد الذي يمنع مثل هذه العلاقة العضوية والسياسية بين السلطتين.

---

[1] /- المرجع السابق، ص 191

3/- مشاركة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية

لا تقتصر مظاهر التعاون على الرقابة البرلمانية على الحكومة، وإنما تمتد كذلك إلى مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

فالحكومة، في الأنظمة البرلمانية، تكون في الغالب صاحبة دور رئيسي في إعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى البرلمان، وذلك بحكم امتلاكها الأجهزة الإدارية والخبرة الفنية اللازمة لإعداد السياسات العامة والتشريعات المرتبطة بها.

وهذا لا يعني أن الحكومة تصبح سلطة تشريعية بالمعنى الكامل، وإنما يعني أن العملية التشريعية في النظام البرلماني لا تكون منفصلة تمامًا عن السلطة التنفيذية.

4/- حل البرلمان

يمثل حل البرلمان إحدى الآليات التي تميز العلاقة بين السلطتين في بعض النظم البرلمانية، وإن كانت كيفية ممارسة هذه الآلية تختلف من دولة إلى أخرى.

وفي النظام البريطاني المعاصر، ينظم Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 مسألة حل البرلمان، وتتم عملية الحل رسميًا من قبل الملك، بينما يمارس رئيس الوزراء دورًا أساسيًا في طلب الحل وفق الأعراف والقواعد الدستورية القائمة.

ويظهر من ذلك أن العلاقة بين الحكومة والبرلمان لا تقوم على استقلال مطلق، وإنما تتضمن وسائل دستورية وسياسية متبادلة، تجعل كل طرف قادرًا في حدود معينة على التأثير في الطرف الآخر.

رابعًا: القيمة العملية للتفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات

أظهر تطور الدولة الحديثة أن الفصل المطلق بين السلطات يصعب تطبيقه بصورة كاملة؛ لأن وظائف الدولة أصبحت مترابطة، ولأن إدارة الشؤون العامة تتطلب تعاون المؤسسات الدستورية.

فالتشريع، على سبيل المثال، لا ينفصل عن السياسة العامة التي تنفذها الحكومة، كما أن تنفيذ القوانين يحتاج إلى لوائح وإجراءات إدارية، بينما تؤثر السلطة القضائية من خلال تفسير النصوص القانونية وتطبيقها في تحديد مضمون القواعد القانونية[1].

---

[1] /- محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 201

ومن هنا أصبح الاتجاه الحديث يميل إلى النظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره نظاماً لتوزيع السلطة والاختصاصات، مقروناً بالتعاون والرقابة والتوازن، بدل النظر إليه باعتباره عزلًا كاملًا لكل سلطة عن الأخرى.

والغاية الأساسية من هذا التنظيم ليست زيادة عدد المؤسسات أو تعقيد عملية صنع القرار، وإنما إيجاد توازن بين ضرورتين متلازمتين: الأولى تتمثل في منع احتكار السلطة وإساءة استعمالها، والثانية تتمثل في ضمان قدرة الدولة على اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بكفاءة.

ومن ثم، فإن الفصل بين السلطات في الدولة الدستورية الحديثة يقوم على معادلة دقيقة تجمع بين الاستقلال والتعاون، والتخصص والتداخل، والرقابة والتوازن. وتختلف درجة كل عنصر من هذه العناصر باختلاف النظام السياسي المعتمد، وهو ما يفسر اختلاف تطبيق المبدأ بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظم المختلطة.

الفرع الثالث: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المقارنة

يختلف التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات باختلاف طبيعة النظام السياسي والدستوري الذي تأخذ به الدولة. فإذا كان الفصل بين السلطات يقوم في صورته التقليدية على توزيع الوظائف الأساسية للدولة بين هيئات مستقلة نسبيًا، فإن كيفية تنظيم العلاقة بين هذه الهيئات هي التي تحدد طبيعة النظام السياسي.

وبناءً على ذلك، يمكن التمييز، في إطار النظم السياسية المقارنة، بين عدة صور رئيسية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، يأتي في مقدمتها النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل المرن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على فصل مؤسسي أكثر وضوحًا بين السلطتين، إلى جانب نظام حكومة الجمعية الذي يميل إلى تركيز السلطة السياسية في الهيئة النيابية.

وسنقتصر في هذا الفرع على دراسة النظام البرلماني من خلال بيان خصائصه الأساسية وبعض نماذجه المقارنة، ولا سيما النموذج البريطاني والفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة.

أولًا: النظام البرلماني

يُعد النظام البرلماني من أبرز التطبيقات العملية للفصل المرن بين السلطات، إذ لا يقوم على الفصل الكامل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وإنما على وجود تفاعل وتعاون ورقابة متبادلة بينهما.

وقد تطور النظام البرلماني تاريخيًا في بريطانيا، ثم انتقل إلى عدد كبير من الدول، مع اختلاف صور تطبيقه تبعًا للظروف التاريخية والدستورية والسياسية لكل دولة.

ويقوم هذا النظام، في صورته التقليدية، على معادلة دستورية قوامها ثنائية السلطة التنفيذية، والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، والتعاون بين السلطتين، ووجود وسائل متبادلة للتأثير والرقابة.

أ- العناصر الأساسية للنظام البرلماني

1/- ثنائية السلطة التنفيذية

تتميز السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بوجود رئيس دولة من جهة، وحكومة يرأسها عادة رئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى.

ويكون رئيس الدولة، بحسب طبيعة الدولة، ملكًا كما هو الحال في الملكيات البرلمانية، أو رئيس جمهورية كما هو الحال في الجمهوريات البرلمانية. وفي النموذج البرلماني التقليدي، لا يتحمل رئيس الدولة المسؤولية السياسية عن أعمال الحكم، بينما تقع المسؤولية السياسية بصورة أساسية على عاتق الحكومة أمام البرلمان.

ولا تعني عدم مسؤولية رئيس الدولة انعدام كل مسؤولية ممكنة عنه، وإنما يقصد بها أساساً عدم خضوعه للمساءلة السياسية البرلمانية التي تخضع لها الحكومة. وفي عدد من النظم البرلمانية، ترتبط أعمال رئيس الدولة بمبدأ التوقيع المجاور، بحيث يتحمل الوزير المختص المسؤولية السياسية عن القرار الذي يصدر باسم رئيس الدولة.

أ- رئيس الدولة

يتميز رئيس الدولة في النظام البرلماني عن رئيس الحكومة، إذ يمثل الدولة ويرمز إلى استمراريتها ووحدتها، بينما تتولى الحكومة ممارسة السلطة التنفيذية الفعلية وإدارة السياسة العامة.

ويظهر هذا الأمر بصورة واضحة في النظام البريطاني؛ فالملك هو رأس الدولة، في حين أن رئيس الوزراء والحكومة يمارسان السلطة السياسية والتنفيذية بصورة فعلية[1].

وتختلف طريقة اختيار رئيس الدولة باختلاف شكل النظام. ففي الملكيات البرلمانية تنتقل السلطة الملكية وفق قواعد الخلافة، بينما ينتخب رئيس الجمهورية في الجمهوريات البرلمانية وفق الطريقة التي يحددها الدستور، وقد يكون الانتخاب من قبل البرلمان أو هيئة انتخابية أو الشعب مباشرة.

---

[1] /- المرجع السابق، ص 202

وتؤثر طريقة انتخاب رئيس الجمهورية في طبيعة مركزه السياسي؛ فالانتخاب الشعبي المباشر يمنحه، من الناحية السياسية، مصدراً مستقلًا للشرعية الانتخابية، الأمر الذي قد يؤثر في التوازن بين مؤسسة الرئاسة والحكومة والبرلمان. ولذلك فإن مجرد وجود رئيس جمهورية منتخب لا يكفي وحده لتحديد طبيعة النظام، وإنما يجب النظر إلى مجمل الاختصاصات الدستورية والعلاقة الفعلية بين المؤسسات.

ب- الحكومة أو مجلس الوزراء

تمثل الحكومة العنصر الفعلي الثاني في السلطة التنفيذية، وهي التي تتولى بصورة أساسية رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

ويرأس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، الذي يقوم عادة بتنسيق أعمال الوزراء وتوجيه السياسة الحكومية. وتتميز الحكومة في النظام البرلماني بمسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، وتكون هذه المسؤولية في الغالب مسؤولية جماعية، إلى جانب المسؤولية الفردية للوزير عن أعمال وزارته.

ومن أهم النتائج المترتبة على هذه المسؤولية أن الحكومة تحتاج إلى الاحتفاظ بثقة البرلمان، ولا سيما المجلس المنتخب، حتى تتمكن من الاستمرار في ممارسة مهامها السياسية.

وهنا يظهر الاختلاف الجوهري بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي؛ ففي النظام البرلماني ترتبط الحكومة سياسيًا بالبرلمان، بينما لا تقوم الحكومة الرئاسية، في النظام الرئاسي التقليدي، على ثقة البرلمان لاستمرارها في السلطة.

2/- التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يمثل التعاون بين السلطات أحد أهم مظاهر الفصل المرن، إذ لا تكون كل سلطة معزولة بصورة تامة عن الأخرى.

فالسلطة التنفيذية تشارك في العملية التشريعية من خلال تقديم مشروعات القوانين، والمشاركة في مناقشتها، وفي بعض النظم من خلال إصدار القوانين بعد استكمال الإجراءات الدستورية.

وفي المقابل، يمارس البرلمان مجموعة من الاختصاصات التي تؤثر بصورة مباشرة في عمل الحكومة، من خلال مناقشة برنامجها، ومراقبة أعمالها، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء، وتشكيل لجان التحقيق، وقد يصل الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة وفق الشروط الدستورية المعمول بها.

ويؤدي هذا التفاعل إلى جعل عملية صنع السياسة العامة نتاجاً لتفاعل مؤسسات متعددة، بدل أن تكون حكراً على مؤسسة دستورية واحدة.

ومن مظاهر التعاون كذلك إمكانية الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في الحكومة في العديد من الأنظمة البرلمانية؛ إذ يكون الوزراء في الأصل من أعضاء البرلمان أو يمكن اختيارهم منه وفق القواعد الدستورية المعمول بها.

3/- التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين

لا يكتفي النظام البرلماني بالتعاون بين السلطتين، وإنما يقوم كذلك على مجموعة من وسائل التأثير المتبادل.

وتستند هذه الفكرة إلى التصور الذي ارتبط بمبدأ أن السلطة تحد من السلطة، بحيث لا تستطيع أي مؤسسة سياسية ممارسة صلاحياتها دون الخضوع لقدر من الرقابة والمساءلة.

ومن وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة:

توجيه الأسئلة إلى الوزراء.

الاستجواب البرلماني.

مناقشة برنامج الحكومة.

مناقشة السياسة العامة.

إنشاء لجان التحقيق.

الرقابة على الإنفاق العام والميزانية.

طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء وفقًا للقواعد الدستورية.

وفي المقابل، تتمتع الحكومة في النظم البرلمانية بوسائل للتأثير في البرلمان، تختلف من دولة إلى أخرى، ومن أهمها المبادرة التشريعية، والمشاركة في إعداد القوانين، وفي بعض النظم طلب حل البرلمان وفق الضوابط الدستورية.

وبذلك يتحقق نوع من التوازن الديناميكي بين السلطتين، بحيث لا يقوم النظام على الفصل التام، وإنما على التعاون والرقابة والتأثير المتبادل.

ب - نماذج تطبيقية للنظام البرلماني

1/- النظام السياسي البريطاني

تحتل بريطانيا مكانة أساسية في دراسة النظام البرلماني، باعتبارها البيئة التاريخية التي تطور فيها هذا النظام تدريجياً من خلال تطور المؤسسات والعرف الدستوري والممارسة السياسية، وليس نتيجة وضع دستور مكتوب في وثيقة واحدة.

ويتميز النظام الدستوري البريطاني بأنه يقوم على مجموعة من القوانين الدستورية والأعراف والاتفاقيات والأحكام القضائية والمصادر الدستورية المختلفة. ولذلك فإن دراسة النظام البرلماني البريطاني تقتضي عدم الاقتصار على النصوص القانونية، وإنما تشمل كذلك الممارسة السياسية والأعراف الدستورية.

أ- السلطة التشريعية

يتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما:

مجلس العموم.

مجلس اللوردات.

ويشكل المجلسان، إلى جانب الملك، المؤسسة البرلمانية في النظام الدستوري البريطاني.

مجلس العموم

يُعد مجلس العموم الغرفة المنتخبة في البرلمان البريطاني، ويتولى دوراً مركزياً في التشريع والرقابة على الحكومة، كما أن الحكومة تستمد استمرارها السياسي من قدرتها على الاحتفاظ بثقة هذا المجلس.

وتجرى الانتخابات البرلمانية لاختيار أعضاء مجلس العموم، وتحدد القواعد القانونية مدة البرلمان وإجراءات الانتخابات وحل البرلمان[1].

ويُنتخب رئيس الوزراء في الواقع السياسي من زعيم الحزب الذي يستطيع تأمين ثقة مجلس العموم، وهو ما يجعل الأغلبية البرلمانية عنصراً أساسياً في تشكيل الحكومة.

كما يمثل وجود المعارضة البرلمانية عنصراً مهماً في النظام البريطاني؛ إذ لا تقتصر وظيفة البرلمان على سن القوانين، وإنما يؤدي دوراً أساسياً في مراقبة الحكومة ومساءلتها.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 170

مجلس اللوردات

يمثل مجلس اللوردات الغرفة الثانية في البرلمان البريطاني، وقد شهد تكوينه واختصاصاته تحولات كبيرة عبر التاريخ.

وقد شكل House of Lords Act 1999 محطة مهمة في تطور المجلس، إذ أدى إلى تقليص العضوية الوراثية فيه بصورة كبيرة، وهو ما غيّر طبيعة تكوينه مقارنة بالشكل التاريخي التقليدي. ويضم المجلس اليوم أعضاء مدى الحياة، إلى جانب عدد محدود من الأعضاء الوراثيين، فضلًا عن الأساقفة من كنيسة إنجلترا.

كما أن الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات ليست مساوية بصورة كاملة لصلاحيات مجلس العموم، ولا سيما في المجال المالي؛ إذ يتمتع مجلس العموم بمركز دستوري أقوى في المسائل المالية، كما أن قدرة مجلس اللوردات على تعطيل التشريعات العامة مقيدة زمنيًا بموجب القواعد القانونية ذات الصلة.

وبالتالي، فإن الثنائية البرلمانية البريطانية لا تعني التساوي الكامل بين المجلسين، وإنما تقوم على توزيع مختلف للاختصاصات والمكانة الدستورية.

ب- السلطة التنفيذية

تنقسم السلطة التنفيذية عمليًا إلى مؤسسة التاج والحكومة.

مؤسسة التاج

الملك هو رئيس الدولة، ويؤدي بصورة أساسية وظائف دستورية ورمزية، ويجسد استمرارية الدولة ووحدتها.

وتوجد في النظام البريطاني مجموعة من الصلاحيات الملكية المعروفة باسمRoyal Prerogative ، إلا أن ممارسة جانب كبير من هذه الصلاحيات تتم وفق الأعراف الدستورية وبناءً على مشورة الوزراء.

ومن مظاهر ذلك تعيين رئيس الوزراء، وتكليف الوزراء، والموافقة الملكية على مشاريع القوانين التي أقرها البرلمان، وهي الموافقة التي أصبحت، بحكم الممارسة الدستورية، إجراءً شكليًا.

ولهذا توصف الملكية البريطانية عادةً بالعبارة الدستورية المعروفة: الملك يملك ولا يحكم، أي أن مركزه الدستوري مهم، بينما تتولى الحكومة المنتخبة ممارسة السلطة السياسية الفعلية.

الحكومة ومجلس الوزراء

تمثل الحكومة مركز الثقل الحقيقي في ممارسة السلطة التنفيذية.

ويرأسها رئيس الوزراء، وتضم الوزراء المسؤولين عن مختلف قطاعات الدولة. ويتميز النظام البريطاني بوجود مجلس الوزراء المصغر (Cabinet) الذي يمثل مركز صنع القرار السياسي داخل الحكومة.

وتتولى الحكومة، من الناحية العملية، إعداد السياسات العامة، وإدارة أجهزة الدولة، وتقديم قدر كبير من مشاريع القوانين، فضلًا عن ممارسة مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بالعلاقات الخارجية والأمن والدفاع والإدارة العامة.

ج - العلاقة بين الحكومة والبرلمان

تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في بريطانيا على التداخل والتعاون.

فالحكومة تعتمد سياسيًا على ثقة مجلس العموم، والوزراء يشاركون في أعمال البرلمان، وفي المقابل يستطيع البرلمان ممارسة رقابة واسعة على الحكومة من خلال الأسئلة والمناقشات واللجان وغيرها من الوسائل.

كما أن الحكومة تتمتع بدور مؤثر في البرنامج التشريعي، ويرتبط نجاحها في تمرير مشاريعها بامتلاكها دعم الأغلبية البرلمانية.

وهكذا يظهر النظام البريطاني نموذجًا واضحًا للفصل المرن بين السلطات، حيث لا توجد قطيعة مؤسسية تامة بين البرلمان والحكومة، وإنما توجد علاقة مستمرة من التعاون والرقابة والمسؤولية السياسية[1].

2/- النظام السياسي الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958

يمثل النظام الفرنسي في ظل دستور 1958 نموذجًا مهمًا في دراسة النظم السياسية المقارنة؛ إذ يجمع بين عناصر من النظامين البرلماني والرئاسي، ولذلك يوصف في الأدبيات الدستورية غالبًا بأنه نظام شبه رئاسي.

وقد شهد النظام الفرنسي تطورًا مهمًا بعد الإصلاح الدستوري لسنة 1962، عندما أصبح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر.

---

[1] /- المرجع السابق، ص 171

أ - السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة التي يرأسها الوزير الأول، وهو ما يعكس ثنائية السلطة التنفيذية.

رئيس الجمهورية

يُنتخب رئيس الجمهورية الفرنسية حاليًا بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وليس أربع سنوات كما كان في بعض المراحل السابقة. كما أن الدستور يقيد إمكانية ممارسة أكثر من ولايتين رئاسيتين متتاليتين.

وقد منح الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية مجموعة مهمة من الاختصاصات، من أبرزها:

تعيين الوزير الأول.

رئاسة مجلس الوزراء.

تعيين بعض المسؤولين وفق الشروط الدستورية.

تمثيل الدولة في العلاقات الخارجية.

ممارسة عدد من الاختصاصات المتعلقة بالمعاهدات الدولية.

إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء في الحالات التي يحددها الدستور.

إمكانية حل الجمعية الوطنية وفق الشروط الدستورية.

ممارسة سلطات استثنائية في الظروف الخطيرة وفق المادة 16 من الدستور.

وتكشف هذه الاختصاصات عن المكانة القوية التي يحتلها رئيس الجمهورية داخل النظام الفرنسي، مع بقاء الحكومة مسؤولة سياسيًا أمام البرلمان[1].

الحكومة

ينص الدستور الفرنسي على أن الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة، كما أن الوزير الأول يوجه عمل الحكومة ويتولى تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية في الحدود التي يحددها الدستور.

---

[1] /- محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 275

وتضم الحكومة الوزراء الذين يتولون إدارة مختلف القطاعات الحكومية.

وتتميز الحكومة الفرنسية بمسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، وبصفة خاصة أمام الجمعية الوطنية، الأمر الذي يمثل أحد العناصر البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي.

وهكذا يجتمع في النظام الفرنسي وجود رئيس جمهورية يتمتع باختصاصات سياسية مهمة مع حكومة مسؤولة أمام البرلمان، وهو ما يفسر وصف النظام بأنه نظام شبه رئاسي.

ب - البرلمان الفرنسي

يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين:

الجمعية الوطنية.

مجلس الشيوخ.

الجمعية الوطنية

تتكون الجمعية الوطنية من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر، وتؤدي دوراً أساسيًا في العملية التشريعية وفي الرقابة السياسية على الحكومة.

ومن أهم اختصاصاتها:

المشاركة في سن القوانين.

التصويت على الميزانية.

مراقبة عمل الحكومة.

مساءلة الحكومة سياسيًا.

إمكانية إسقاط الحكومة وفق الإجراءات الدستورية المتعلقة بحجب الثقة.

ويحتل مجلس النواب، ممثلًا في الجمعية الوطنية، موقعًا متميزًا في مجال المسؤولية السياسية للحكومة، إذ تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، بينما تتعلق آليات المسؤولية السياسية عمليًا بالجمعية الوطنية.

مجلس الشيوخ

يمثل مجلس الشيوخ الغرفة الثانية في البرلمان الفرنسي، ويتم انتخاب أعضائه بطريقة غير مباشرة، وهو يمثل الجماعات الإقليمية للجمهورية.

وتختلف مدة عضوية أعضاء مجلس الشيوخ عن النظام الذي كان قائمًا في النص الأصلي؛ إذ أصبحت مدة العضوية ست سنوات، مع تجديد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات.

ويشارك مجلس الشيوخ في العملية التشريعية، إلا أن الدستور يمنح الجمعية الوطنية موقعًا حاسمًا في بعض حالات الخلاف التشريعي بينها وبين مجلس الشيوخ.

ج - السلطة القضائية والرقابة الدستورية في فرنسا

ينبغي هنا التمييز بين السلطة القضائية بالمعنى التقليدي وبين المجلس الدستوري؛ فالمجلس الدستوري الفرنسي ليس مجرد محكمة عادية، وإنما هيئة دستورية مستقلة ذات اختصاصات محددة في الرقابة على دستورية القوانين وبعض المنازعات الانتخابية.

وقد أنشأ دستور 1958 المجلس الدستوري، ومن أبرز اختصاصاته:

الرقابة على دستورية بعض القوانين قبل إصدارها.

الفصل في بعض المنازعات المتعلقة بالانتخابات البرلمانية والرئاسية.

مراقبة انتظام عمليات الاستفتاء.

ممارسة الاختصاصات الأخرى التي يمنحها له الدستور والقوانين ذات الصلة.

وقد تطور دور المجلس الدستوري بصورة كبيرة مع مرور الوقت، خاصة بعد توسيع نطاق الرقابة الدستورية على الحقوق والحريات، ثم إدخال آلية السؤال الأولي حول دستورية القانون (QPC) التي أتاحت، بشروط معينة، إثارة مسألة دستورية نص تشريعي نافذ بمناسبة نظر نزاع قضائي.

أما المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة عن الأفعال المرتبطة بممارسة وظائفهم، فقد أسند الدستور اختصاص النظر فيها إلى محكمة عدل الجمهورية (Cour de justice de la République) وفق النظام الدستوري الفرنسي، مع وجود قواعد خاصة بمسؤولية رئيس الجمهورية تختلف عن مسؤولية الوزراء.

ومن ثم، فإن النموذج الفرنسي يكشف بوضوح أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لا ينتج بالضرورة نظامًا مطابقًا للنظام البرلماني أو الرئاسي بصورة خالصة، وإنما يمكن أن يؤدي إلى إنشاء نظام يجمع بين خصائص متعددة[1].

د - خصوصية النموذج الفرنسي في إطار الفصل بين السلطات

تكشف التجربة الفرنسية في ظل الجمهورية الخامسة عن صورة خاصة لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات؛ فهناك رئيس جمهورية منتخب مباشرة ويتمتع باختصاصات سياسية مهمة، إلى جانب حكومة يرأسها الوزير الأول وتتحمل المسؤولية السياسية أمام الجمعية الوطنية.

وقد أدى هذا البناء الدستوري إلى إمكانية ظهور ما يعرف في الفقه السياسي الفرنسي بـــ التعايش السياسي(Cohabitation) ، عندما يكون رئيس الجمهورية من اتجاه سياسي مختلف عن الأغلبية البرلمانية التي تستند إليها الحكومة.

وتبرز أهمية هذه الحالة من الناحية المقارنة في أنها توضح أن توزيع السلطة لا تحدده النصوص الدستورية وحدها، وإنما تتدخل فيه كذلك نتائج الانتخابات وتوازن القوى السياسية والممارسة الدستورية.

وبذلك يقدم النظام الفرنسي مثالًا مهماً على أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قد تتغير عملياً وفق التركيبة السياسية للبرلمان، مع بقاء الإطار الدستوري نفسه.

ثانياً: النظام الرئاسي

يمثل النظام الرئاسي أحد أبرز التطبيقات العملية لمبدأ الفصل بين السلطات، ويقوم في صورته التقليدية على الفصل الواضح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع إقرار مجموعة من الآليات الدستورية التي تسمح لكل سلطة بمراقبة الأخرى والحد من تجاوزها لاختصاصاتها. وتعد الولايات المتحدة الأمريكية النموذج التاريخي الأبرز لهذا النظام، إذ أسس دستورها الصادر سنة 1787 لتنظيم مؤسسات الحكم على قاعدة توزيع الاختصاصات بين الكونغرس والرئيس والمحاكم الاتحادية، مع إقرار وسائل متبادلة للرقابة والتوازن.

ولا يعني الفصل الرئاسي انعدام أي علاقة بين السلطات؛ فالدستور الأمريكي لم ينشئ سلطات منعزلة بصورة مطلقة، وإنما أقام نظاماً يقوم على الفصل الوظيفي مع التداخل المحدود والرقابة المتبادلة، وهو ما أصبح يعرف في الفقه الدستوري بمبدأ الضوابط والتوازنات .(Checks and Balances) ومن ثم،

---

[1] /- المرجع السابق، ص ص 277 278

فإن خصوصية النظام الرئاسي لا تكمن في غياب التعاون بين السلطات بصورة كلية، وإنما في عدم قيام علاقة تبعية سياسية مباشرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولا: مقومات النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي، في صورته التقليدية، على مجموعة من العناصر الأساسية، يأتي في مقدمتها ازدواج الشرعية السياسية للسلطتين التنفيذية والتشريعية، واستقلال كل منهما عن الأخرى، فضلاً عن وحدة السلطة التنفيذية.

1/- وحدة السلطة التنفيذية وتركيزها في رئيس الجمهورية

تتميز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بوحدتها، إذ يجمع رئيس الجمهورية بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ولا توجد داخل السلطة التنفيذية قيادة سياسية مزدوجة على غرار ما هو قائم في النظام البرلماني.

ويتمتع رئيس الجمهورية بمركز دستوري وسياسي قوي، لأنه يستمد شرعيته من عملية انتخابية مستقلة عن تشكيل البرلمان. وفي النموذج الأمريكي، ينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات، ولا يتم انتخابه من قبل الكونغرس، وإنما من خلال نظام انتخابي دستوري يقوم على اختيار أعضاء المجمع الانتخابي من الولايات، ثم إسناد مهمة انتخاب الرئيس ونائب الرئيس إلى هؤلاء الناخبين الرئاسيين وفق القواعد الدستورية والقانونية المعمول بها.

وتخضع السلطة التنفيذية للرئيس، بينما يؤدي الوزراء أو رؤساء الإدارات التنفيذية (Secretaries) وظيفة مساعدي الرئيس ومستشاريه في إدارة الجهاز التنفيذي. ولا يشكل هؤلاء الوزراء حكومة بالمعنى المعروف في النظام البرلماني، لأنهم لا يتمتعون باستقلال سياسي عن رئيس الجمهورية، ولا يتحملون أمام الكونغرس مسؤولية سياسية تضامنية تؤدي إلى إسقاط الحكومة[1].

ويستطيع الرئيس تعيين كبار المسؤولين التنفيذيين وإعفاءهم في الحدود التي يقررها الدستور والقانون، كما يضع الإطار العام للسياسة التنفيذية ويدير الجهاز الإداري الاتحادي. ويظهر بذلك الطابع الفردي للسلطة التنفيذية، وهو أحد أهم الخصائص المميزة للنظام الرئاسي.

---

[1] /- الأمين شريط، مرجع سابق، ص 185

2/- الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتميز النظام الرئاسي باستقلال كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية عن الأخرى من الناحية الدستورية والسياسية. فالكونغرس لا يستطيع، كقاعدة عامة، إسقاط الرئيس أو وزرائه بمجرد فقدان الثقة السياسية، كما لا يملك الرئيس حل الكونغرس لإنهاء ولايته الدستورية.

ومن ناحية أخرى، لا يكون أعضاء السلطة التنفيذية أعضاء بحكم مناصبهم في الكونغرس، ولا يجمعون عادة بين العضوية في المجلس التشريعي وتولي المناصب التنفيذية العليا. كما أن رؤساء الإدارات التنفيذية لا يحضرون جلسات الكونغرس بوصفهم أعضاء فيه، وإن كان بإمكانهم التواصل مع أعضائه والمثول أمام لجانه في إطار الرقابة التشريعية.

ويختلف هذا الوضع بصورة واضحة عن النظام البرلماني؛ إذ تقوم العلاقة في النظام البرلماني على المسؤولية السياسية المتبادلة بين الحكومة والبرلمان، بينما تستند العلاقة في النظام الرئاسي إلى الاستقلال المتبادل والرقابة الدستورية والقانونية.

3/- استقلال السلطة القضائية

يعد استقلال القضاء الاتحادي من الضمانات الأساسية في النظام الدستوري الأمريكي. وقد منح الدستور الاتحادي المحاكم، وعلى رأسها المحكمة العليا، مكانة مهمة في حماية الدستور وتفسير أحكامه.

ولا يقتصر دور القضاء الأمريكي على الفصل في المنازعات العادية، وإنما ارتبط تطور النظام الدستوري الأمريكي بمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين، الذي تبلور بصورة حاسمة في حكم المحكمة العليا في قضية Marbury v. Madison سنة 1803. وقد أسهم هذا الاتجاه في ترسيخ فكرة أن النصوص الدستورية تسمو على القوانين العادية، وأن للمحاكم صلاحية استبعاد تطبيق النص التشريعي إذا تعارض مع الدستور.

وتكتسب استقلالية القضاء الاتحادي دعماً مهماً من طريقة تعيين القضاة ومدة بقائهم في مناصبهم؛ فقضاة المحاكم الاتحادية، ومنهم قضاة المحكمة العليا، يعينهم رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ، ويشغلون مناصبهم لمدة تمتد، من حيث الأصل، إلى «حسن السلوك»، بما يوفر لهم حماية من الضغوط السياسية المباشرة[1].

---

[1] /- المرجع السابق، ص 186

ثانيا: مبدأ الضوابط والتوازنات في النظام الأمريكي

على الرغم من وصف النظام الأمريكي بأنه يقوم على الفصل بين السلطات، فإن هذا الفصل ليس عزلاً تاماً لكل سلطة عن الأخرى. فقد حرص واضعو الدستور الأمريكي على إقامة شبكة من وسائل الرقابة المتبادلة، بحيث لا تستطيع أي مؤسسة أن تستأثر بالسلطة بصورة مطلقة.

ويظهر ذلك في عدة صور، من أهمها:

أ- سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين

يملك رئيس الولايات المتحدة حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها الكونغرس. ووفق المادة الأولى من الدستور الأمريكي، يستطيع الرئيس إعادة مشروع القانون إلى المجلس الذي صدر عنه مرفقاً باعتراضاته، ويستطيع الكونغرس تجاوز اعتراض الرئيس إذا أعاد إقرار المشروع بأغلبية الثلثين في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

وتكشف هذه الآلية عن وجود تداخل محدود بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية، إذ لا ينفرد الكونغرس دائماً بإرادته في العملية التشريعية، كما لا يملك الرئيس في المقابل سلطة مطلقة لمنع التشريع.

ب – مشاركة مجلس الشيوخ في بعض أعمال السلطة التنفيذية

أقر الدستور الأمريكي لمجلس الشيوخ مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من التأثير في بعض القرارات التنفيذية، ومن أبرزها ضرورة موافقته على عدد من التعيينات الرئاسية المهمة، ومنها بعض المناصب العليا والسفراء والقضاة الاتحاديين.

كما يشترك مجلس الشيوخ مع الرئيس في المجال الدولي من خلال ضرورة الحصول على موافقته بأغلبية الثلثين على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس باسم الولايات المتحدة.

ويشكل ذلك تطبيقاً واضحاً لمبدأ الضوابط والتوازنات، لأن الرئيس، رغم امتلاكه سلطة تنفيذية واسعة، لا يستطيع ممارسة بعض اختصاصاته بصورة منفردة.

ج – المسؤولية الدستورية للرئيس وكبار المسؤولين

لا يخضع الرئيس الأمريكي للمسؤولية السياسية أمام الكونغرس بالمعنى المعروف في النظام البرلماني، إلا أن الدستور وضع آلية استثنائية تتمثل في الإقالة الدستورية.(Impeachment)

وتبدأ إجراءات الاتهام في مجلس النواب، بينما يتولى مجلس الشيوخ إجراء المحاكمة في الحالات التي يحددها الدستور. وفي حالة محاكمة رئيس الولايات المتحدة، يرأس رئيس المحكمة العليا جلسات مجلس الشيوخ، ولا تتم الإدانة إلا بأغلبية الثلثين من الأعضاء الحاضرين.

وتختلف هذه الآلية عن المسؤولية السياسية البرلمانية؛ فالغرض منها ليس مجرد التعبير عن فقدان الثقة السياسية في الرئيس، وإنما مساءلته دستورياً عن الجرائم والمخالفات الجسيمة المحددة في الدستور.

ثالثا: التنظيم الدستوري للسلطات في الولايات المتحدة الأمريكية

يمكن فهم النظام الرئاسي الأمريكي بصورة أوضح من خلال دراسة المؤسسات الدستورية الأساسية التي تتولى ممارسة السلطة الاتحادية.

1/- الكونغرس

يتولى الكونغرس السلطة التشريعية الاتحادية، ويتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

يتكون مجلس الشيوخ من عضوين عن كل ولاية، بما يحقق تمثيلاً متساوياً للولايات داخل المؤسسة التشريعية الاتحادية، ويشغل أعضاء المجلس مدة ست سنوات، مع تجديد ثلث المقاعد تقريباً كل سنتين.

أما مجلس النواب، فيتكون من أعضاء ينتخبون لمدة سنتين، ويقوم تمثيل الولايات فيه بصورة أساسية على أساس عدد السكان، مع ضمان حد أدنى من التمثيل لكل ولاية.

ولا يقتصر اختصاص الكونغرس على سن القوانين، بل يمارس كذلك مجموعة واسعة من الاختصاصات المالية، ومنها سلطة فرض الضرائب وإقرار الإنفاق العام، كما يشارك في المجال الخارجي، ويمارس صلاحيات تتصل بالإعلان عن الحرب وتنظيم القوات المسلحة، فضلاً عن مساهمته في إجراءات تعديل الدستور الاتحادي.

2/- رئيس الجمهورية

يشغل رئيس الولايات المتحدة مركزاً محورياً داخل السلطة التنفيذية، فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في الوقت ذاته، ويتولى قيادة الإدارة الاتحادية والقوات المسلحة، ويمارس مجموعة واسعة من الاختصاصات التنفيذية التي يحددها الدستور والقوانين.

وتبلغ مدة الولاية الرئاسية أربع سنوات، وقد قيد التعديل الثاني والعشرون للدستور إمكانية انتخاب الشخص ذاته رئيساً لأكثر من ولايتين.

ويختار الرئيس مساعديه ورؤساء الإدارات التنفيذية، ويعمل هؤلاء تحت سلطته وتوجيهه، ولا يشكلون مجلس وزراء مسؤولاً أمام الكونغرس على النحو المعروف في الأنظمة البرلمانية[1].

3/- السلطة القضائية الاتحادية

تتكون السلطة القضائية الاتحادية من المحكمة العليا والمحاكم الاتحادية الأدنى التي ينشئها الكونغرس. وتمارس هذه المحاكم اختصاصاتها في المجالات التي يحددها الدستور والقوانين الاتحادية.

وتحتل المحكمة العليا موقعاً مركزياً في النظام الدستوري الأمريكي، نظراً لدورها في تفسير الدستور والفصل في المنازعات الدستورية. وقد أسهم القضاء الاتحادي في تحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية من خلال مراقبة مدى توافق أعمال السلطات العامة مع الدستور.

رابعا: حدود الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي الأمريكي

لا ينبغي فهم النظام الرئاسي الأمريكي باعتباره تطبيقاً حرفياً لفكرة الفصل المطلق بين السلطات؛ فالواقع الدستوري يكشف عن قدر معتبر من التداخل والتعاون الوظيفي بينها.

فالكونغرس يمارس اختصاصات تؤثر بصورة مباشرة في عمل السلطة التنفيذية، وخاصة من خلال التشريع والاعتمادات المالية والرقابة والتحقيقات البرلمانية، بينما يستطيع الرئيس التأثير في العملية التشريعية من خلال حق الاعتراض، كما يشترك مجلس الشيوخ في بعض القرارات التنفيذية المهمة.

أما القضاء، فيمتلك سلطة تفسير الدستور ومراقبة توافق القوانين والأعمال الحكومية معه، وهو ما يضيف بعداً ثالثاً إلى عملية التوازن المؤسسي.

وبذلك يمكن القول إن النظام الرئاسي الأمريكي يجمع بين استقلال السلطات من الناحية التنظيمية والسياسية وبين التداخل المحدود في ممارسة الاختصاصات، بحيث تقوم العلاقة بينها على فكرة أن السلطة لا تواجه فقط سلطة أخرى، وإنما تواجه أيضاً مجموعة من القيود الدستورية والمؤسسية التي تحول دون تركّز السلطة في مؤسسة واحدة.

---

[1] /- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 190

ومن ثم، فإن خصوصية النموذج الأمريكي لا تتمثل في الفصل المطلق بمعناه الحرفي، وإنما في إقامة نظام دستوري يجمع بين توزيع الاختصاصات، والاستقلال النسبي للمؤسسات، وآليات الرقابة المتبادلة، وهو ما جعل مبدأ الضوابط والتوازنات أحد المفاهيم المركزية في فهم النظام الرئاسي الأمريكي.

ثالثاً: النظام القائم على عدم الفصل التقليدي بين السلطات – حكومة الجمعية أو النظام المجلسي

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد أصبح من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الدستورية الحديثة، ولا سيما النظم الليبرالية، فإن تطبيقاته لم تأخذ شكلاً واحداً في جميع الدول. فقد ظهرت إلى جانب النموذجين البرلماني والرئاسي صيغة دستورية تقوم على إعطاء البرلمان مكانة مركزية في ممارسة السلطة السياسية، بحيث لا تكون السلطة التنفيذية في مركز موازٍ له، وإنما ترتبط به ارتباطاً وثيقاً من حيث التكوين والوظيفة.

ويرتبط هذا التصور بالفكرة التي ترى أن السيادة السياسية تمثل إرادة عامة واحدة، وهي الفكرة التي ارتبطت بصورة خاصة بالفكر السياسي لجان جاك روسو، الذي لم ينظر إلى السيادة باعتبارها قابلة للتجزئة أو قابلة للتنازل بصورة مطلقة. ومن هذا المنطلق، فإن النظام المجلسي لا يقوم على الفصل الصارم بين السلطات بقدر ما يقوم على ترجيح السلطة التشريعية وجعلها المحور الأساسي للنظام السياسي.

ويُقصد بنظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي ذلك النظام الذي تحتل فيه الهيئة التشريعية موقع الصدارة في البناء الدستوري، بحيث تتولى توجيه السياسة العامة للدولة، وتشارك بصورة حاسمة في تشكيل السلطة التنفيذية، وتمارس عليها رقابة قوية، في حين تكون قدرة السلطة التنفيذية على التأثير في البرلمان محدودة مقارنة بما هو قائم في النظام البرلماني.

ومع ذلك، ينبغي التنبيه إلى أن النموذج السويسري المعاصر لا يمثل بصورة حرفية النموذج النظري الخالص لحكومة الجمعية؛ فقد تطورت الممارسة الدستورية السويسرية نحو نظام يتميز بالتوازن والتوافق بين المؤسسات، مع احتفاظ البرلمان بدور مهم في انتخاب الحكومة وممارسة الرقابة عليها. ولذلك يصف جانب من الفقه النموذج السويسري بأنه نظام حكومي إداري أو نظام قيادة جماعية أكثر من كونه مجرد تطبيق جامد لنظام حكومة الجمعية[1].

---

[1] /- المرجع السابق، ص 191

أولا: خصائص نظام حكومة الجمعية

يمكن إبراز أهم خصائص هذا النظام في عنصرين أساسيين:

1/- أولوية السلطة التشريعية ومركزيتها في النظام السياسي

تتمتع الهيئة التشريعية في نظام حكومة الجمعية بمكانة دستورية وسياسية متقدمة، باعتبارها المؤسسة التي تستمد شرعيتها من الشعب وتضطلع بتمثيله على المستوى الوطني.

ولا يقتصر دور البرلمان على سن القوانين، بل يمتد إلى التأثير في تشكيل السلطة التنفيذية وتحديد إطار عملها ومراقبة نشاطها. وقد يتجاوز الأمر مجرد الرقابة السياسية التقليدية ليصل إلى التأثير في السياسة العامة للدولة وتوجيه الحكومة ومساءلتها عن كيفية تنفيذ التوجهات التي يحددها البرلمان.

ومن ثم، فإن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا النظام تختلف عن العلاقة القائمة في النظام الرئاسي؛ إذ لا تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلال السياسي نفسه الذي تتمتع به في النظام الرئاسي، كما لا تقوم العلاقة بين البرلمان والحكومة على مبدأ المساواة السياسية الكاملة كما هو الحال في النظام البرلماني.

2/- خضوع السلطة التنفيذية بدرجة كبيرة للهيئة التشريعية

تتولى السلطة التنفيذية في هذا النموذج هيئة جماعية، ولا يكون رئيس الدولة، في العادة، صاحب مركز سياسي قوي ومستقل عن البرلمان. كما أن أعضاء الهيئة التنفيذية يستمدون شرعيتهم من الهيئة التشريعية، التي تتولى اختيارهم وفق القواعد الدستورية المقررة.

وتتميز السلطة التنفيذية الجماعية بأن القرار الحكومي لا يرتبط بشخص واحد يتمتع بالسلطة السياسية العليا، وإنما يصدر عن هيئة تتداول بصورة جماعية، وهو ما يحد من شخصنة السلطة ويعزز مبدأ المسؤولية الجماعية.

كما أن النظام المجلسي، في صورته النظرية، لا يمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان أو استخدام هذه الوسيلة للضغط عليه، لأن البرلمان هو المؤسسة صاحبة المركز الأقوى في البناء الدستوري.

وبذلك يختلف النظام المجلسي عن النظام البرلماني؛ ففي النظام البرلماني تقوم العلاقة على التعاون والتوازن المتبادل بين البرلمان والحكومة، بينما يؤدي البرلمان في النظام المجلسي دوراً أكثر مركزية في تكوين السلطة التنفيذية وتوجيهها[1].

ثانياً: النموذج السويسري لنظام الحكومة المجلسية

تعد سويسرا المثال الأكثر ارتباطاً في الفقه الدستوري المقارن بفكرة الحكومة المجلسية أو حكومة الجمعية. غير أن دراسة النظام السويسري المعاصر تقتضي الحذر من وصفه بأنه نظام تهيمن فيه الجمعية الاتحادية بصورة مطلقة على السلطة التنفيذية؛ لأن التنظيم الدستوري والممارسة السياسية السويسرية تطورا باتجاه نظام يقوم على القيادة الجماعية والتوافق السياسي والاستقرار الحكومي.

وسويسرا دولة اتحادية تتكون حالياً من 26 كانتوناً، ويقوم تنظيمها الاتحادي على توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والكانتونات. وعلى المستوى الاتحادي، يمارس الشعب والكانتونات السلطات السياسية من خلال المؤسسات الاتحادية، وفي مقدمتها الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية.

1/- الجمعية الاتحادية

تتولى الجمعية الاتحادية السلطة التشريعية على المستوى الاتحادي، وتتكون من مجلسين متساويين في المكانة من حيث العملية التشريعية، هما:

المجلس الوطني، الذي يمثل الشعب السويسري.

مجلس الولايات، الذي يمثل الكانتونات.

ويشكل المجلسان معاً الجمعية الاتحادية، ويمارس كل منهما اختصاصاته الدستورية، كما يجتمعان في صورة الجمعية الاتحادية المتحدة في حالات حددها الدستور، ومن أهمها انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي والقضاة الاتحاديين وغيرهم من المسؤولين الذين يحدد الدستور طريقة انتخابهم.

ويمثل المجلس الوطني السكان على المستوى الاتحادي، بينما يقوم مجلس الولايات بتمثيل الكانتونات، وهو ما يعكس الطبيعة الفدرالية للدولة السويسرية.

---

[1] /- نصير عواد، مرجع سابق، ص 195

2/- المجلس الاتحادي

يمثل المجلس الاتحادي الهيئة التنفيذية العليا في سويسرا، ويتكون من سبعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية المتحدة لمدة أربع سنوات. ولا ينتخب الشعب رئيس الحكومة بصورة مباشرة، كما لا يوجد رئيس حكومة منفرد يمارس السلطة التنفيذية بالمعنى المعروف في النظام الرئاسي.

ويتميز المجلس الاتحادي بالطابع الجماعي، إذ يتخذ قراراته بوصفه هيئة واحدة، بينما يتولى كل عضو من أعضائه إدارة أحد القطاعات أو الإدارات الاتحادية. ويقوم هذا التنظيم على مبدأ المسؤولية الجماعية والعمل التوافقي داخل المجلس.

أما رئيس الاتحاد السويسري، فينتخب من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة واحدة، ولا يمثل رئيساً للحكومة بالمعنى التقليدي، وإنما يعد في الأساس الأول بين أقرانه .(Primus inter pares) وتتمثل وظيفته في رئاسة اجتماعات المجلس الاتحادي والقيام ببعض المهام التمثيلية، مع بقاء السلطة التنفيذية في جوهرها بيد المجلس الاتحادي باعتباره هيئة جماعية.

ومن ثم، فإن قصر رئاسة الاتحاد على مدة سنة واحدة، وعدم تمتع الرئيس بمركز سياسي متميز عن بقية أعضاء المجلس، يشكلان عنصرين أساسيين في الطابع الجماعي للنظام التنفيذي السويسري.

3/- العلاقة بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي

تتميز العلاقة بين المؤسستين بوجود ترابط دستوري واضح؛ فالجمعية الاتحادية هي التي تنتخب أعضاء المجلس الاتحادي لمدة أربع سنوات. كما أن البرلمان يمتلك وسائل متعددة للتأثير في النشاط الحكومي من خلال التشريع والميزانية والرقابة السياسية.

وفي المقابل، لا يقتصر دور المجلس الاتحادي على تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان، بل يضطلع بوظيفة حكومية فعلية؛ فهو يحدد أهداف السياسة الحكومية ووسائل تنفيذها، ويشرف على الإدارة الاتحادية، ويمثل الدولة في الداخل والخارج، كما يشارك في العملية التشريعية من خلال إعداد مشاريع القوانين والمراسيم والمذكرات التي تقدم إلى البرلمان.

ويستطيع أعضاء المجلس الاتحادي المشاركة في الأعمال البرلمانية وشرح مشاريع الحكومة ومواقفها، إلا أن المجلس الاتحادي لا يملك وسيلة حل الجمعية الاتحادية على النحو الذي تتمتع به بعض الحكومات في الأنظمة البرلمانية.

وهنا تظهر إحدى الخصائص المهمة للنموذج السويسري، وهي أن العلاقة بين السلطتين لا تقوم فقط على التبعية، وإنما تتأسس أيضاً على التعاون والتوافق والاستقرار المؤسسي[1].

4/- خصوصية النموذج السويسري

إن وصف النظام السويسري بأنه مجرد «نظام حكومة الجمعية» يحتاج إلى شيء من التحفظ؛ ذلك أن التطور الدستوري والممارسة السياسية جعلا المجلس الاتحادي يتمتع بمركز عملي قوي واستقرار مؤسسي واضح.

فأعضاء المجلس الاتحادي ينتخبون لمدة أربع سنوات، ويمكن إعادة انتخابهم، ولا يوجد في النظام السويسري تصويت بالثقة أو حجبها عن الحكومة بالمعنى التقليدي الذي يؤدي إلى إسقاطها، كما أن العلاقة بين البرلمان والحكومة لا تتطابق مع العلاقة القائمة في النظام البرلماني الكلاسيكي. ويؤدي ذلك إلى قدر مرتفع من الاستقرار الحكومي والاستمرارية في ممارسة الوظيفة التنفيذية.

كما أن الطبيعة الجماعية للمجلس الاتحادي تفرض نمطاً مختلفاً من ممارسة السلطة؛ فليس هناك رئيس حكومة مهيمن على باقي الوزراء، وإنما يتشارك أعضاء المجلس السبعة المسؤولية عن أعمال الحكومة، مع تولي كل عضو إدارة قطاع اتحادي معين. وتؤكد المصادر الرسمية السويسرية أن المجلس الاتحادي يعمل وفق مبادئ التحضير والعمل الجماعي والتوافق في اتخاذ القرارات.

ومن ثم، فإن النظام السويسري يمثل نموذجاً خاصاً يصعب إدراجه بصورة كاملة ضمن التصنيفات التقليدية الثلاثة: البرلماني والرئاسي والمجلسي. فهو يجمع بين بعض عناصر حكومة الجمعية، ولا سيما انتخاب البرلمان للسلطة التنفيذية، وبين خصائص أخرى تتمثل في استقلال نسبي للمجلس الاتحادي واستقراره وطابعه الجماعي والتوافقي.

ولهذا يمكن القول إن النموذج السويسري المعاصر أقرب إلى نظام الحكومة الجماعية التوافقية منه إلى نظام حكومة الجمعية بصورته النظرية الخالصة. وتكشف هذه الخصوصية عن أهمية التمييز في النظم السياسية المقارنة بين النموذج النظري للنظام السياسي وبين الطريقة التي تطبق بها قواعده الدستورية في الواقع؛ إذ قد يؤدي التطبيق العملي للنصوص إلى ظهور توازنات سياسية ومؤسسية تختلف عن التصنيف الفقهي المجرد.

---

[1] /- المرجع السابق، ص 198

وعليه، فإن القيمة العلمية لدراسة النموذج السويسري لا تكمن فقط في اعتباره مثالاً على النظام المجلسي، وإنما كذلك في كونه نموذجاً يبرز مدى مرونة التصنيفات التقليدية للنظم السياسية، ويبين أن الفصل بين السلطات لا يأخذ بالضرورة صورة واحدة، وإنما قد يتداخل مع مبادئ أخرى، كالتوافق السياسي، والتمثيل الفدرالي، والانتخاب البرلماني للسلطة التنفيذية، والقيادة الجماعية.[1]

المبحث الثالث: النظام السياسي الجزائري

يستند النظام السياسي الجزائري إلى توزيع ممارسة السلطة العامة بين ثلاث وظائف أساسية، تتولاها مؤسسات الدولة، وهي: الوظيفة التشريعية، والوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

تُقصد بالسلطة التشريعية الجهة المختصة بوضع القواعد القانونية العامة والمُلزمة التي تنظم مختلف جوانب الحياة داخل الدولة. ولتحديد طبيعة هذه السلطة في الجزائر، يمكن بيان الجهات التي تساهم في ممارستها.

الفرع الأول: الجهات صاحبة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

يتضح من أحكام الدستور الجزائري أن ممارسة الوظيفة التشريعية لا تقتصر على هيئة واحدة، وإنما تتوزع بين عدة جهات، أهمها:

أولًا: الشعب

يُعد الشعب مصدراً أساسياً للسيادة، وتظهر مشاركته في ممارسة السلطة التشريعية من خلال آليات الديمقراطية المباشرة، وعلى رأسها الاستفتاء. وقد اتجهت الدساتير الحديثة إلى حصر اللجوء إلى الاستفتاء في موضوعات محددة يقررها الدستور، وهو ما يظهر في عدد من أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، لاسيما المواد 8 و219 و220.[2]

---

[1] /- المرجع السابق، ص 199

[2] /- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حسب التعديل الدستوري الأخير الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20/442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج ر رقم 82

ثانيًا: رئيس الجمهورية

يمارس رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية إلى جانب صلاحياته التنفيذية والتنظيمية. ومن أبرز مظاهر ذلك إمكانية إصداره قانون المالية في شكل أمر، إذا لم يصادق عليه البرلمان خلال المدة الدستورية المحددة بـ75 يومًا من تاريخ إيداعه.

كما يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجالات التي تدخل أصلًا ضمن اختصاص البرلمان، وذلك في الحالات والحدود التي حددها الدستور، ولا سيما عند شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وفقًا للأحكام الدستورية ذات الصلة. ويضاف إلى ذلك إمكانية إصدار الأوامر أثناء الحالة الاستثنائية وفقًا للمادة 98 من التعديل الدستوري.

ثالثًا: البرلمان

يمثل البرلمان المؤسسة الأساسية التي تتولى الوظيفة التشريعية في الدولة، إذ يضطلع أساسًا بإعداد القوانين والمصادقة عليها وفقًا للإجراءات والاختصاصات التي يحددها الدستور.

وعليه، ستنصب دراسة السلطة التشريعية أساسًا على البرلمان باعتباره الهيئة الرئيسية المكلفة بممارسة الوظيفة التشريعية في النظام السياسي الجزائري.

الفرع الثاني: البرلمان مجسد السلطة التشريعية

يُعد البرلمان الهيئة الرئيسية التي تتولى ممارسة الوظيفة التشريعية في الجزائر، ويتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وقبل بيان اختصاصاته، تقتضي الدراسة التعريف بتشكيلته وأهم أجهزته، ثم بيان مبررات اعتماد نظام الغرفتين.

أولًا: مكونات البرلمان

يتشكل البرلمان الجزائري من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الأولى، ومجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية.

أ- المجلس الشعبي الوطني

يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات، ولا يجوز ممارسة أكثر من عهدتين برلمانيتين منفصلتين أو متتاليتين.

ويتم انتخاب أعضائه وفق نظام الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، مع التصويت التفضيلي ودون إمكانية الجمع بين القوائم. كما يراعي نظام الترشح جملة من الضوابط المتعلقة بتمثيل النساء والشباب وذوي المستوى الجامعي، وفق ما يحدده قانون الانتخابات.

ويشترط في المترشح أن يكون ناخبًا جزائري الجنسية، لا يقل عمره عن 25 سنة، مستوفيًا لواجب الخدمة الوطنية أو معفى منه، وألا يكون محل حكم نهائي بعقوبة سالبة للحرية في جناية أو جنحة عمدية، فضلًا عن تسوية وضعيته تجاه الإدارة الضريبية وتمتعه بحسن السيرة، وألا يكون قد استفد العهدتين البرلمانيتين المقررتين قانونًا[1].

وتقدم قوائم الترشح وفق الإجراءات والآجال المحددة في قانون الانتخابات إلى المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات. ويجب أن يكون أي رفض للترشح أو للقائمة معللًا، مع تمكين المعنيين من ممارسة حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة ضمن الآجال القانونية.

وبعد إجراء الاقتراع، تتولى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات إعلان النتائج المؤقتة في الآجال المقررة قانونًا، مع إمكانية الطعن فيها أمام المحكمة الدستورية من قبل المترشحين والقوائم والأحزاب المشاركة وفق الشروط والإجراءات المحددة.

ويبلغ عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني 407 مقاعد، وتوزع وفق نظام التمثيل النسبي وباعتماد قاعدة الباقي الأقوى، مع استبعاد القوائم التي لا تحصل على النسبة الدنيا المحددة قانونًا من الأصوات المعبر عنها. وفي حالة تساوي الأصوات بين المترشحين على المقعد الأخير، تطبق قواعد المفاضلة التي يحددها قانون الانتخابات، ومنها معيار السن، مع مراعاة الأحكام الخاصة المتعلقة بالمناصفة بين الجنسين.

أما من الناحية التنظيمية، فيتكون المجلس الشعبي الوطني من مجموعة من الأجهزة الدائمة، أهمها:

رئيس المجلس: ينتخب طوال العهدة التشريعية، وفي حالة شغور منصبه لأي سبب، يتم انتخاب رئيس جديد وفق الآجال والإجراءات التي يحددها القانون.

مكتب المجلس: يتكون من رئيس المجلس وتسعة نواب للرئيس، ينتخبون لمدة سنة قابلة للتجديد، مع مراعاة التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية.

---

[1] /- طبقا لنص المادة 142 فقرة 1 من التعديل الدستوري

اللجان الدائمة: يضم المجلس اثنتي عشرة لجنة دائمة تختص بمختلف المجالات، كالعدل والشؤون القانونية، والشؤون الخارجية، والدفاع، والمالية، والاقتصاد، والتربية، والثقافة، والصحة، والإسكان، والنقل، والشباب والرياضة وغيرها. ويحدد القانون عدد أعضائها وكيفية توزيع المقاعد بينها وفق التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية.

الهيئات الاستشارية والتنسيقية: وتشمل هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية. وتتكون المجموعة البرلمانية من عدد أدنى من النواب يحدده النظام القانوني، مع إمكانية بقاء النائب دون انتماء إلى أي مجموعة.

ب- مجلس الأمة

يمثل مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان، ويتشكل جزء من أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، في حين يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وتحدد مدة عهدة أعضاء مجلس الأمة بست سنوات، مع تجديد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات، وفقًا للأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لذلك.

وتتشابه أجهزة مجلس الأمة، من حيث طبيعتها، مع أجهزة المجلس الشعبي الوطني، ومن أبرزها:

رئيس مجلس الأمة: ينتخب بالاقتراع السري عقب كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وفق الشروط والإجراءات الدستورية.

مكتب المجلس: يتكون من رئيس المجلس وخمسة نواب للرئيس، ينتخبون لمدة سنة قابلة للتجديد.

اللجان الدائمة: يضم المجلس تسع لجان دائمة تتولى دراسة الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصاتها.

هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق: تضمان مسؤولي المجلس ورؤساء اللجان والمجموعات البرلمانية، وتساهمان في تنظيم العمل البرلماني.

المراقب البرلماني والمجموعات البرلمانية: ويحددهما النظام القانوني للمجلس من حيث التشكيل والمهام.[1]

---

[1] /- المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49 الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

ثانيًا: مبررات اعتماد نظام الغرفتين

أدى إنشاء مجلس الأمة بموجب دستور 1996 إلى انتقال البرلمان الجزائري من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين. ويُعرف هذا النظام في التجارب الدستورية المقارنة بأشكال متعددة، أبرزها الغرفة الثانية ذات الطابع الأرستقراطي، والغرفة الثانية الفدرالية، والغرفة الثانية الديمقراطية.

فالغرفة الأرستقراطية ارتبطت تاريخيًا بتمثيل طبقات اجتماعية محددة، ومن أبرز أمثلتها مجلس اللوردات البريطاني. أما الغرفة الفدرالية فتقوم أساسًا على تمثيل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية، بما يحقق نوعًا من التوازن بين تمثيل السكان وتمثيل الولايات أو الأقاليم. في حين تهدف الغرفة الثانية الديمقراطية إلى استكمال تمثيل الغرفة الأولى وإدخال عناصر الخبرة والكفاءة والتخصص في العملية التشريعية.

وفي الحالة الجزائرية، ارتبط إنشاء مجلس الأمة بظروف سياسية ودستورية خاصة عرفتها البلاد خلال بداية التسعينيات، وما كشفته تلك المرحلة من صعوبات في انتقال السلطة واستمرارية مؤسسات الدولة. لذلك اتجه المؤسس الدستوري إلى اعتماد غرفة ثانية ضمن البرلمان، بما يوفر آلية إضافية لضمان استمرارية المؤسسات وتحقيق قدر أوسع من التمثيل.

كما يسمح نظام الغرفتين بتوسيع قاعدة التمثيل من خلال إشراك المنتخبين المحليين والشخصيات والكفاءات الوطنية، وهو ما يتيح إدخال الخبرة والتخصص إلى جانب التمثيل الشعبي المباشر.

ثالثًا: اختصاصات البرلمان

يمارس البرلمان الجزائري مجموعة من الاختصاصات الأساسية، يأتي في مقدمتها التشريع والرقابة على عمل الحكومة، إلى جانب اختصاصات أخرى يقررها الدستور.

ويعقد البرلمان دورة عادية واحدة خلال السنة تمتد عشرة أشهر، تبدأ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، كما يمكن عقد دورات غير عادية وفق الحالات والإجراءات الدستورية.

أ- الاختصاص التشريعي

يختص البرلمان بسن القوانين، سواء كانت قوانين عادية أو عضوية، وتمر العملية التشريعية بصورة عامة بالمراحل الآتية:

1/- مرحلة المبادرة بالقانون:

تكون المبادرة إما في شكل مشروع قانون تقدمه الحكومة، أو اقتراح قانون يقدمه أعضاء البرلمان وفق العدد والشروط التي يحددها الدستور والقانون. وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة قبل إيداعها لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان بحسب الحالة.

2/- مرحلة المناقشة والتصويت:

يناقش كل مشروع أو اقتراح قانون داخل غرفتي البرلمان، ويخضع للتصويت والمصادقة وفق الإجراءات المحددة دستورياً، مع اختلاف النصاب المطلوب بحسب طبيعة القانون، ولا سيما بين القوانين العادية والقوانين العضوية.

3/- الرقابة على دستورية القوانين:

تخضع القوانين العضوية لرقابة دستورية إلزامية قبل إصدارها، في حين يمكن إخضاع القوانين العادية للرقابة الدستورية وفق الحالات والجهات التي حددها الدستور.

4/- مرحلة الإصدار:

بعد مصادقة البرلمان على القانون، يتولى رئيس الجمهورية إصداره خلال الأجل الدستوري المحدد. كما يملك حق طلب قراءة ثانية للنص وفق الشروط والأغلبية التي يقررها الدستور.

ب - الرقابة السياسية على أعمال الحكومة

يمارس البرلمان رقابة سياسية على نشاط الحكومة باعتبارها وسيلة لضمان خضوع السلطة التنفيذية للمساءلة أمام ممثلي الشعب. وتتخذ هذه الرقابة عدة صور، أهمها:

1/- الرقابة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها:

يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والموافقة عليه، ثم يعرض على مجلس الأمة. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني، تترتب الآثار الدستورية المقررة، ومنها

تقديم استقالة الحكومة وإعادة عرض مخطط جديد، وقد يصل الأمر، وفق الحالات المحددة دستوريًا، إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

أما في حالة وجود أغلبية برلمانية تختلف عن الأغلبية الرئاسية، فيُكلّف رئيس الجمهورية رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة وإعداد برنامجها، ثم يعرض البرنامج على البرلمان وفق الإجراءات الدستورية.

2/- مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة:

تلتزم الحكومة بتقديم بيان سنوي حول سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، يعقبه نقاش عام. ويمكن أن تنتهي المناقشة بإصدار لائحة أو بإيداع ملتمس رقابة وفق الشروط والنصاب المحددين دستوريًا، وقد يترتب على قبول ملتمس الرقابة استقالة الحكومة.

كما يجوز للوزير الأول أو رئيس الحكومة طلب التصويت بالثقة، وتترتب على رفضها الآثار الدستورية المقررة.

3/- الاستجواب:

يحق لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بشأن القضايا ذات الأهمية الوطنية أو المتعلقة بتطبيق القوانين، وتلتزم الحكومة بالرد خلال الأجل الذي يحدده الدستور والقانون.

4/- الأسئلة البرلمانية:

تُعد الأسئلة الشفوية والكتابية وسيلة أساسية للحصول على المعلومات ومتابعة نشاط الحكومة. وتوجه إلى أعضاء الحكومة، وتتم الإجابة عنها وفق الآجال والإجراءات المحددة قانونًا، ويمكن أن تكون محل مناقشة عامة في الحالات المقررة.

5/- لجان التحقيق:

يجوز لكل غرفة إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة الداخلة ضمن اختصاصها، باعتبارها وسيلة لجمع المعلومات والتحقق من الوقائع. ولا يجوز إنشاء لجنة تحقيق بشأن وقائع تكون محل إجراء قضائي.

رابعًا: الاختصاصات الأخرى للبرلمان

إلى جانب التشريع والرقابة السياسية، يباشر البرلمان اختصاصات أخرى نص عليها الدستور، من أهمها:

1/- دوره في الحالات الاستثنائية:

يشارك رئيسا غرفتي البرلمان في إبداء الرأي والاستشارة في بعض الحالات الاستثنائية التي يقررها الدستور، ومنها حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة والحرب، وفق الشروط والإجراءات الدستورية.

2/- الموافقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم:

يعرض رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم على غرفتي البرلمان للموافقة عليها وفقًا للأحكام الدستورية.

3/- دوره عند وجود مانع يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه:

يحدد الدستور إجراءات خاصة في حالة ثبوت وجود مانع يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه. وفي هذه الحالة يتدخل البرلمان، المجتمع بغرفتيه، وفق الشروط والأغلبية المحددة دستوريًا لإثبات المانع، ويتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة خلال المدة التي يقررها الدستور.

وفي حالة استمرار المانع أو تحقق الشغور النهائي بسبب الاستقالة أو الوفاة، تتبع الإجراءات الدستورية الخاصة بإعلان الشغور وتنظيم الفترة الانتقالية إلى حين إجراء الانتخابات الرئاسية. كما يفرض الدستور قيودًا على الصلاحيات التي يمكن لرئيس الدولة بالنيابة ممارستها خلال هذه الفترة، بما يضمن استمرارية المؤسسات واحترام مبدأ التوازن بين السلطات.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية

تتولى السلطة التنفيذية في الجزائر مجموعة من الهيئات التي تضطلع بإدارة شؤون الدولة وتنفيذ القوانين، وتنقسم من حيث التنظيم إلى إدارة مركزية تضم رئيس الجمهورية والحكومة، وإدارة محلية تتجسد أساسًا في الولايات والبلديات.

الفرع الأول: الإدارة المركزية

كرّس دستور 1989، ثم دستور 1996، مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية من خلال توزيع الوظيفة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والحكومة. وقد أثير بشأن التعديلات الدستورية اللاحقة، ولا سيما تعديل سنة

2008، مدى استمرار هذا المبدأ. ولتحديد طبيعة السلطة التنفيذية، يتعين تناول المركز القانوني لكل من رئيس الجمهورية والحكومة واختصاصاتهما[1].

أولًا: رئيس الجمهورية

يمثل رئيس الجمهورية رأس الدولة، ويجسد وحدة الأمة ويحمي الدستور، كما يمثل الدولة في الداخل والخارج، وله أن يتوجه مباشرة إلى الشعب لمخاطبته.

أ- تولي مهام رئيس الجمهورية وانتهاؤها

يصل رئيس الجمهورية إلى منصبه عن طريق الانتخاب، وفق شروط وإجراءات دستورية وقانونية محددة.

1/- انتخاب رئيس الجمهورية

يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري، ويكون الفوز في الدور الأول للمترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. وإذا لم يحقق أي مترشح هذه الأغلبية، ينظم دور ثانٍ بين المترشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول.

وتتولى المحكمة الدستورية إعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية خلال الأجل المحدد دستوريًا بعد استلامها محاضر العملية الانتخابية.

وبعد انتخابه، يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام الشعب بحضور مؤسسات الدولة، ويباشر مهامه عقب أداء اليمين. وتحدد العهدة الرئاسية بخمس سنوات، ولا يجوز تجديدها إلا مرة واحدة، سواء كانت العهدتان متتاليتين أو منفصلتين.

2/- انتهاء العهدة الرئاسية

تنتهي العهدة الرئاسية بصورة عادية بانقضاء مدتها، كما يمكن أن تنتهي قبل ذلك بسبب الوفاة أو الاستقالة أو وجود مانع يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه.

وتكون الاستقالة إما إرادية، يعلنها رئيس الجمهورية بإرادته، وإما بقوة القانون عندما يثبت وجود مانع صحي خطير ومستمر يمنعه من أداء مهامه. وفي حالة الشغور النهائي، تتولى المحكمة الدستورية إثباته،

---

[1]

ثم يجتمع البرلمان وفق الإجراءات الدستورية، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة محددة، يتم خلالها تنظيم انتخابات رئاسية.

أما إذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته بشغور منصب رئيس مجلس الأمة، فتنتقل رئاسة الدولة بالنيابة إلى رئيس المحكمة الدستورية، وفق الشروط والحدود التي يقررها الدستور.

ب- اختصاصات رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات دستورية واسعة، يمكن تصنيف أهمها ضمن سلطة التعيين، والسلطة التنظيمية، والاختصاصات المرتبطة بحماية أمن الدولة واستقرارها.

1/- سلطة التعيين

يتمتع رئيس الجمهورية باختصاص واسع في مجال التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية العليا، إذ يملك سلطة تعيين عدد من كبار مسؤولي الدولة، ومن بينهم بعض المسؤولين القضائيين والإداريين والعسكريين، والولاة، والسفراء والمبعوثين الدبلوماسيين.

كما يساهم في تشكيل عدد من المؤسسات الدستورية، فيعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية، ورئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وأعضاءها، إلى جانب مسؤولين في هيئات ومؤسسات دستورية أخرى، ولا يجوز له تفويض اختصاصه في مجال التعيين وفق الحدود التي يقررها الدستور.

2/- السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية إصدار قواعد عامة ومجردة بهدف تنظيم المسائل الداخلة في المجال الإداري. ويمارس رئيس الجمهورية جزءاً مهماً من هذه السلطة من خلال المراسيم الرئاسية، ولا سيما في المجالات التي لا تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان.

وقد يمارس رئيس الجمهورية، في حالات محددة، اختصاصاً ذا طبيعة تشريعية عن طريق الأوامر، خصوصاً في الحالات العاجلة وخلال العطلة البرلمانية أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وكذلك أثناء الحالة الاستثنائية وفي بعض الحالات التي نص عليها الدستور، ومنها إصدار قانون المالية وفق الشروط المقررة.

3/- حماية أمن الدولة

أسند الدستور إلى رئيس الجمهورية مسؤولية المحافظة على استقلال الدولة ووحدتها وسلامة ترابها. وله، لتحقيق ذلك، اتخاذ الإجراءات الدستورية المتعلقة بالحالات الاستثنائية، والتي تشمل حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة والحرب، مع اختلاف شروط إعلان كل حالة وآثارها بحسب درجة خطورتها وانعكاساتها على ممارسة الحقوق والحريات.

ثانيًا: الحكومة

تمثل الحكومة الجانب الآخر من السلطة التنفيذية، وتتكون أساسًا من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة، إضافة إلى الوزراء المكلفين بإدارة مختلف القطاعات الحكومية.

أ- الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يشكل الوزير الأول أو رئيس الحكومة أحد أهم مكونات السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، ويتولى تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ السياسات العامة للدولة.

1/- التعيين وانتهاء المهام

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، بموجب مرسوم رئاسي، دون أن يضع الدستور شروطًا تفصيلية مماثلة لتلك المتعلقة بالترشح لرئاسة الجمهورية.

وتنتهي مهامه في حالات متعددة، من بينها الوفاة أو الإقالة بقرار من رئيس الجمهورية أو الاستقالة. وقد تكون الاستقالة اختيارية، كما قد تفرضها بعض الحالات الدستورية، ومنها عدم حصول مخطط العمل أو برنامج الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني، أو رفض التصويت بالثقة، إضافة إلى بعض الحالات المرتبطة بالترشح لرئاسة الجمهورية.

2/- اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة مجموعة من الصلاحيات، من أبرزها:

عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها على المجلس الشعبي الوطني، ثم تقديم عرض بشأنه أمام مجلس الأمة.

تنسيق نشاط الحكومة والإشراف على تنفيذ أعمالها.

توزيع المهام بين أعضاء الحكومة وترؤس اجتماعاتها.

إصدار المراسيم التنفيذية والتوقيع عليها.

المساهمة في التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة وفق الصلاحيات المخولة له.

السهر على حسن سير الإدارة والمرافق العمومية.

ضمان تنفيذ القوانين والتنظيمات.

ممارسة السلطة التنظيمية في المجال المحدد دستورياً وقانونياً.

ب- الوزارات

تشكل الوزارات المكون الإداري الأساسي للحكومة، ويعين أعضاؤها من طرف رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ويتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تنسيق نشاطها.

1/- الوزراء واختصاصاتهم

لا يحدد الدستور شروطًا تفصيلية خاصة لتولي منصب الوزير، ويخضع التعيين للسلطة الدستورية لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

وتنتهي مهام الوزير بالوفاة أو الإقالة أو الاستقالة، وفق الإجراءات الدستورية والقانونية المعمول بها. وقد تكون الاستقالة إرادية، كما يمكن أن تترتب بصورة تبعية على استقالة الحكومة في الحالات التي يقررها الدستور.

وتحدد اختصاصات كل وزير بموجب النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاعه. ويتولى الوزير تنفيذ السياسة الحكومية في مجال اختصاصه، ويصدر القرارات التنظيمية اللازمة لتسيير القطاع، كما يشرف على المصالح التابعة لوزارته ويمارس السلطة الرئاسية على موظفيها.

ويمثل الوزير الدولة في المجال المرتبط بقطاعه، كما يمكن أن يمارس بعض صلاحيات التعيين بتفويض، ويمارس سلطة الوصاية على المؤسسات والهيئات العمومية التابعة لقطاعه، في حدود الاختصاصات المقررة قانونًا.

2/- تنظيم الوزارات

تحدد النصوص التنظيمية هيكلة الإدارة المركزية للوزارات والأجهزة المكونة لها، وتتمثل أهم مكوناتها في:

الأمانة العامة: يشرف عليها الأمين العام، وتتولى المساهمة في ضمان استمرارية العمل الإداري وتنسيقه.

ديوان الوزير: يضم رئيس الديوان والموظفين المكلفين بالدراسة والتلخيص ومتابعة الملفات.

المديريات العامة والمركزية: تتفرع إلى مديريات فرعية، ثم إلى مصالح أو مكاتب بحسب طبيعة القطاع وحاجاته التنظيمية.

أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والاستشارة: تخضع مباشرة للوزير وتساعده في متابعة أداء القطاع وتقييمه.

المصالح الخارجية: تمثل الإدارة الوزارية على المستوى المحلي، وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ومتابعة تطبيقها خارج الإدارة المركزية.

وبذلك تقوم الإدارة المركزية في الجزائر على تداخل اختصاصات رئيس الجمهورية والحكومة ضمن إطار السلطة التنفيذية، مع توزيع المهام بينهما وفق الأحكام الدستورية والتنظيمية، وهو ما يبرز خصوصية النظام التنفيذي الجزائري.

الفرع الثاني: الإدارة اللامركزية

كرّست الدساتير الجزائرية المتعاقبة مبدأ التنظيم الإداري اللامركزي، وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 أن الجماعات المحلية للدولة تتمثل في البلدية والولاية، باعتبار البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية، وأن المجالس المنتخبة تشكل أساس اللامركزية ووسيلة لإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

وعليه، تقتضي دراسة الإدارة اللامركزية التطرق إلى كل من الولاية والبلدية، من حيث هيئاتهما واختصاصاتهما والرقابة التي تمارس عليهما.

أولًا: الولاية

يتأثر التنظيم الإداري للولاية بالظروف السياسية والدستورية التي مرت بها الجزائر، وهو ما أدى إلى تعدد النصوص القانونية المنظمة لها منذ الاستقلال. ويمكن التمييز بوجه عام بين فترات استثنائية ارتبطت

بظروف عدم الاستقرار، وبين التنظيم العادي الذي عرفته الولاية بموجب القوانين المتعاقبة، وصولًا إلى القانون المنظم للولاية المعمول به.

وتُعد الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولها إقليم واسم ومقر رئيسي يحدد وفقًا للقواعد القانونية. ويتكون إقليمها من مجموع البلديات التابعة لها، وتقوم على هيئتين أساسيتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

أ- هيئات الولاية

1/- المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هيئة منتخبة تمثل سكان الولاية، وتحدد مدة عهدته بخمس سنوات. وتتم عملية انتخاب أعضائه وفق القواعد العامة المنظمة للانتخابات المحلية، من حيث شروط الناخب والمترشح وإجراءات الاقتراع وإعلان النتائج.

ويشترط في الناخب أن يكون جزائري الجنسية، بالغًا سن الثامنة عشرة يوم الاقتراع، متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية، ومسجلًا في القائمة الانتخابية للبلدية التي يوجد بها موطنه. وتخضع القوائم الانتخابية للمراجعة الدورية، كما يمكن مراجعتها بصورة استثنائية في الحالات التي يحددها القانون.

أما المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، فيشترط فيه أن يكون ناخبًا وألا يقل سنه عن 23 سنة يوم الاقتراع، وأن يكون متمتعًا بالجنسية الجزائرية، ومستوفيًا لالتزاماته تجاه الخدمة الوطنية، وألا يكون محل حكم نهائي يمنعه من الترشح، مع ضرورة عدم وجوده في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي التي يحددها القانون.

وتقدم الترشيحات في شكل قوائم تستوفي الشروط القانونية المتعلقة بعدد المترشحين، كما تخضع لشروط تتصل بالمناصفة بين الرجال والنساء وتمثيل الشباب والمستوى التعليمي، وفقًا للقواعد الانتخابية المعمول بها.

وتتم عملية الاقتراع بصورة عامة ومباشرة وسرية، ويجري الفرز عقب انتهاء التصويت، ثم توزع المقاعد وفق نظام التمثيل النسبي على القائمة المفتوحة والتصويت التفضيلي، مع تطبيق المعامل الانتخابي وقاعدة الباقي الأقوى واستبعاد القوائم التي لا تبلغ النسبة القانونية المطلوبة.

ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي باختلاف عدد سكان الولاية، إذ يتراوح بين حد أدنى وحد أقصى يحددهما قانون الانتخابات.

تسيير المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامه من خلال دورات عادية وأخرى غير عادية. ويعقد أربع دورات عادية سنوياً خلال الأشهر المحددة قانوناً، كما يمكن دعوته إلى دورة غير عادية بناءً على طلب رئيس المجلس أو نسبة من أعضائه أو الوالي. ويجتمع كذلك بقوة القانون عند حدوث ظروف استثنائية أو كوارث تستدعي ذلك.

ويمكن للمجلس تشكيل لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل الداخلة في اختصاصه ومساعدته في أداء مهامه.

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي وظيفة التداول في القضايا المتعلقة بالولاية، ويتدخل في مختلف المجالات التي تدخل ضمن اختصاصاتها، ولا سيما التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والفلاحة والري، والهياكل والتجهيزات العمومية، والتربية والتكوين المهني، والنشاط الثقافي والاجتماعي، والسكن وغيرها من المجالات التي يحددها القانون.

2/- الوالي

يُعد الوالي الهيئة الثانية في الولاية، وهو من المناصب العليا في الدولة، ويُعين بمرسوم رئاسي. وتنتهي مهامه وفق الأشكال القانونية ذاتها، سواء بسبب الإقالة أو الاستقالة أو الوفاة.

ويمارس الوالي اختصاصات مزدوجة، فهو من جهة يمثل الولاية ويتولى تنفيذ مداولات مجلسها الشعبي، ومن جهة أخرى يمثل الدولة على مستوى إقليم الولاية.

صلاحيات الوالي باعتباره ممثلًا للولاية

يتولى الوالي تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ونشرها، ويقدم تقارير دورية حول مدى تنفيذها، كما يطلع المجلس على نشاط مختلف المصالح غير الممركزة للدولة.

ويمثل الولاية في أعمال الحياة المدنية والإدارية وأمام القضاء، ويتولى إدارة أملاكها وحقوقها، ويعد مشروع ميزانيتها وينفذها بعد المصادقة عليها، باعتباره الآمر بالصرف.

كما يشرف على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية التابعة للولاية، ويتابع نشاطاتها، ويقدم للمجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً عن نشاط الولاية.

صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يمثل الوالي الدولة والحكومة على المستوى المحلي، ويتولى تنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة.

كما يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، والمحافظة على النظام العام والأمن والسكينة والصحة العمومية. وله، عند الضرورة ووفق الشروط القانونية، الاستعانة بقوات الأمن والدرك الوطني.

ويشارك كذلك في تدابير الوقاية والحماية المدنية ومواجهة الكوارث، وله صلاحيات في مجال تسخير الأشخاص والممتلكات عند الضرورة، كما يتولى الإشراف على حفظ أرشيف الدولة والولاية، ويأمر بصرف الاعتمادات المخصصة لبرامج تجهيز الولاية وتنميتها.

ب- الرقابة على الولاية

تخضع الولاية، باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية، لنظام الوصاية الإدارية الذي تمارسه السلطة المركزية في الحدود التي يحددها القانون. وتشمل هذه الرقابة أعضاء المجلس الشعبي الولائي، والمجلس باعتباره هيئة، إضافة إلى مداولاته وأعماله.

1/- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يمكن أن تزول صفة العضوية في المجلس الشعبي الولائي بسبب الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو قيام مانع قانوني.

فالوفاة تؤدي بصورة تلقائية إلى فقدان العضوية، بينما تكون الاستقالة بناءً على إرادة العضو ووفق الإجراءات القانونية. كما يمكن إنهاء العضوية عند ثبوت عدم القابلية للانتخاب أو وجود حالة تنافٍ، أو عند وجود متابعة جزائية في الحالات التي حددها القانون، إلى حين صدور الحكم النهائي.

ويثبت وجود إحدى هذه الحالات وفق الإجراءات القانونية، ويمكن أن تخضع القرارات المتعلقة بها للرقابة القضائية.

2/- الوصاية على المجلس الشعبي الولائي

يمكن حل المجلس الشعبي الولائي بمرسوم رئاسي بناءً على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، في الحالات التي يحددها القانون، ومنها خرق الأحكام الدستورية، وإلغاء انتخاب جميع الأعضاء، والاستقالة

الجماعية، والاختلالات الخطيرة التي تمس السير العادي للمجلس أو مصالح المواطنين، إضافة إلى بعض الحالات المرتبطة بالتغييرات الإقليمية أو الظروف الاستثنائية.

ويترتب على الحل إجراء انتخابات جديدة خلال الأجل القانوني، مع إمكانية إنشاء هيئة مؤقتة لتسيير شؤون الولاية إلى غاية تنصيب المجلس المنتخب الجديد.

3/- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي لإجراءات المصادقة وفق طبيعة كل مداولة. فبعضها يصبح نافذاً بعد المصادقة الصريحة أو بانقضاء الأجل القانوني دون اعتراض، في حين تخضع بعض المسائل ذات الأهمية، كالميزانية والحسابات والتصرفات المتعلقة بالعقارات والاتفاقيات والهبات والوصايا الأجنبية، لمصادقة السلطة المختصة وفق ما يقرره القانون.

كما يمكن الطعن في المداولات غير المشروعة، خصوصاً تلك المخالفة للدستور والقوانين والتنظيمات أو المتخذة خارج الاختصاص أو خارج الاجتماعات القانونية. وقد أسند القانون الفصل في مسألة الإبطال إلى القضاء الإداري، وهو ما يعكس تراجع الوصاية الإدارية المباشرة وتعزيز الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية.

ثانياً: البلدية

تمثل البلدية المستوى الأساسي في التنظيم الإداري اللامركزي، فهي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل إطاراً لمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحسين ظروف الحياة المحلية.

وللبلدية إقليم واسم ومقر، وتقوم على هيئتين أساسيتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب الإدارة البلدية التي يشرف عليها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس.

أ- هيئات البلدية

1/- المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة التداولية للبلدية، وينتخب أعضاؤه لمدة خمس سنوات وفق قواعد الانتخابات المحلية. وتختلف تشكيلته العددية تبعاً لعدد سكان البلدية، ضمن الحدود التي يحددها قانون الانتخابات.

وتنظم أعمال المجلس من خلال دورات عادية وأخرى غير عادية. وتعقد الدورة العادية مرة كل شهرين، بينما يمكن عقد دورة استثنائية عند الحاجة بناءً على طلب رئيس المجلس أو نسبة من أعضائه أو الوالي. كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالات الخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى.

ويمكن للمجلس إنشاء لجان دائمة لدراسة المسائل الداخلة في اختصاصه، كما يستطيع تشكيل لجان خاصة لدراسة موضوعات محددة وتقديم نتائج أعمالها إلى المجلس.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته باعتباره هيئة مداولة، ويتناول مختلف المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية والتنمية والخدمات والمرافق البلدية ضمن الحدود التي يحددها القانون.

2/- رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية، وينتخب وفق الإجراءات القانونية عقب إعلان نتائج الانتخابات، ويتم تنصيبه رسمياً خلال الأجل المحدد قانوناً.

يساعده عدد من النواب يختلف حسب حجم المجلس. وتنتهي مهامه في حالات متعددة، من بينها الوفاة والاستقالة والإقصاء ووجود مانع قانوني أو التخلي عن المنصب وفق الشروط التي يحددها قانون البلدية.

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص مزدوج، إذ يتصرف تارة باسم البلدية وتارة أخرى باعتباره ممثلًا للدولة.

أولًا: بصفته ممثلًا للبلدية

يمثل رئيس البلدية الجماعة المحلية في مختلف المناسبات والأعمال المدنية والإدارية، ويرأس المجلس الشعبي البلدي ويدعوه للانعقاد ويحدد جدول أعماله، كما يسهر على تنفيذ مداولاته.

ويتولى تنفيذ ميزانية البلدية باعتباره الآمر بالصرف، ويدير أملاكها وحقوقها، ويمثلها أمام القضاء، ويبرم العقود والصفقات والإيجارات وفق التشريع، ويقبل الهبات والوصايا، ويتابع تنفيذ الأشغال البلدية.

كما يشرف على المصالح والمؤسسات العمومية البلدية ويعمل على ضمان حسن سيرها، ويتخذ الإجراءات المتعلقة بحماية الممتلكات البلدية وتطوير مواردها.

ثانيًا: بصفته ممثلًا للدولة

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والمحافظة على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية.

كما يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية، ويمارس بعض مهام الشرطة القضائية وفق التشريع، ويتولى تحت إشراف الوالي تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالوقاية والحماية ومواجهة الكوارث.

وله اتخاذ التدابير الضرورية لحماية الأشخاص والممتلكات في حالات الخطر، كما يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات وفق الشروط القانونية، والاستعانة بقوات الأمن المختصة إقليميًا عند الحاجة.

ويتولى كذلك بعض الاختصاصات المتعلقة بالبناء والتعمير والعقار وحماية التراث العمراني، مع احترام التشريعات المنظمة لهذه المجالات.

ب- الرقابة على البلدية

تخضع البلدية لنظام الوصاية الإدارية الذي يشمل أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمجلس كهيئة، إضافة إلى أعماله ومداولاته، مع مراعاة الخصوصيات التي يقررها قانون البلدية.

1/- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يمكن أن تزول صفة العضوية بسبب الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو وجود مانع قانوني. وتثبت هذه الحالات وفق الإجراءات التي يحددها القانون، ويتدخل الوالي لإصدار القرار المناسب في الحدود المخولة له.

2/- الوصاية على المجلس الشعبي البلدي

يمكن حل المجلس الشعبي البلدي بمرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية في الحالات التي حددها القانون، ومنها خرق الأحكام القانونية، أو الاستقالة الجماعية، أو إلغاء انتخاب جميع الأعضاء، أو وجود اختلالات خطيرة تعرقل السير الطبيعي للبلدية.

ويترتب على الحل تنظيم انتخابات جديدة خلال الأجل المحدد قانونًا، مع إمكانية تعيين هيئة مؤقتة لتسيير شؤون البلدية إلى غاية تنصيب المجلس المنتخب.

كما يمكن اتخاذ تدابير مؤقتة لتسيير البلدية عندما تحول ظروف استثنائية دون إجراء الانتخابات، على أن تنظم العملية الانتخابية بمجرد زوال الظروف المانعة.

3/- الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي لإجراءات الإيداع والمصادقة لدى الوالي، وتصبح بعض المداولات نافذة صراحة أو ضمناً بعد انقضاء الآجال القانونية.

وتحتاج بعض المسائل ذات الأهمية، خاصة المتعلقة بالميزانية والحسابات والتصرف في الأملاك العقارية والهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة، إلى مصادقة السلطة المختصة قبل تنفيذها.

كما يمكن إبطال المداولات التي تخالف الدستور أو القوانين والتنظيمات أو تتضمن مساساً برموز الدولة وشعاراتها أو تعالج مسائل خارج اختصاص المجلس. وتخضع كذلك المداولات التي تنطوي على تعارض مصالح لأحكام الإبطال وفق الشروط القانونية.

وبذلك يظهر أن الرقابة على الجماعات المحلية لم تعد تقوم فقط على تدخل السلطة الوصية، وإنما أصبحت الرقابة القضائية تؤدي دوراً مهماً في حماية مبدأ المشروعية، بما يحقق توازناً بين استقلال الجماعات المحلية وضرورة احترام القانون.

المطلب الثالث: السلطة القضائية

إن السلطة القضائية المراد دراستها هي سلطة قضائية بالمفهوم الواسع ذلك أنه ممكن تصنيف القضاء إلى قسمين القضاء العادي الذي هو مجموع الأجهزة القضائية القائمة في ظل السلطة القضائية وفقا لما نص عليه الدستور والقوانين الخاصة، وهيئات سياسية ذات اختصاص قضائي يعنى بموضوعات ذات صبغة سياسية فهو قضاء من نوع خاص.

الفرع الأول: مكونات السلطة القضائية

كرّست الدساتير الجزائرية المتعاقبة السلطة القضائية باعتبارها إحدى السلطات الأساسية للدولة، وقد أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 مكانتها ودورها في ضمان سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات.

أولًا: المبادئ المنظمة للسلطة القضائية

تقوم السلطة القضائية في الجزائر على مجموعة من المبادئ الأساسية، أهمها:

استقلال السلطة القضائية، بما يضمن للقاضي أداء مهامه بعيداً عن أي تأثير أو تدخل.

مبدأ المساواة أمام القضاء، باعتبار أن جميع الأشخاص يخضعون للقانون والقضاء دون تمييز.

مبدأ المشروعية، الذي يفرض خضوع أعمال السلطة القضائية للقانون.

مبدأ التقاضي على درجتين، بما يتيح مراجعة الأحكام القضائية أمام جهة قضائية أعلى وفقًا للقانون.

ثانيًا: التنظيم القضائي في الجزائر

أقر الدستور الجزائري نظام الازدواجية القضائية، حيث يقوم التنظيم القضائي على هرمين أساسيين: القضاء العادي والقضاء الإداري. وتتولى المحكمة العليا مهمة تقويم أعمال الجهات القضائية العادية، في حين يضطلع مجلس الدولة بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، بما يساهم في توحيد الاجتهاد القضائي وضمان احترام القانون.

أ- القضاء العادي

يختص القضاء العادي أساسًا بالفصل في المنازعات المدنية والجزائية وغيرها من النزاعات التي تدخل ضمن اختصاصه، ويتدرج في ثلاث مستويات رئيسية:

1/- المحكمة العليا:

تمثل قمة هرم القضاء العادي، وتتمثل مهمتها الأساسية في مراقبة حسن تطبيق القانون من طرف الجهات القضائية الأدنى، ولذلك تعد محكمة قانون وليست محكمة وقائع. وقد نظم القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011 تنظيمها واختصاصاتها وسير عملها.

2/- المجالس القضائية:

تمثل الدرجة الثانية من درجات التقاضي، وتختص بالنظر في الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي يحددها القانون.

3/- المحاكم:

تمثل قاعدة هرم القضاء العادي وأول درجة للتقاضي، وتتمتع بالاختصاص العام في الفصل في المنازعات، مع توزيع العمل داخلها على أقسام متخصصة، كالقسم المدني والتجاري والعقاري وقسم شؤون الأسرة وغيرها.

ب- القضاء الإداري

يقوم القضاء الإداري على الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، لا سيما الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. وقد تعزز هذا النظام مع تكريس مبدأ ازدواجية القضاء دستورياً.

ويتكون أساساً من:

1/- مجلس الدولة:

يمثل أعلى هيئة قضائية في مجال القضاء الإداري، ويقوم بدور محكمة قانون من خلال تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، كما مارس اختصاصاً استئنافياً في ظل التنظيم السابق، إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي يحددها القانون.

2/- المحاكم الإدارية:

تمثل الدرجة الأولى في القضاء الإداري، وقد أنشئت بموجب القانون رقم 98-02، وتختص بالفصل ابتدائياً في المنازعات الإدارية وفقاً للقواعد المحددة قانوناً.

3/- محكمة التنازع:

تتكون من قضاة يمثلون القضاء العادي والقضاء الإداري، وتتمثل وظيفتها في الفصل في إشكالات تنازع الاختصاص بين هذين النظامين القضائيين، ولذلك لا تعد درجة من درجات التقاضي العادي أو الإداري.

ج - التسيير الإداري والمالي للجهات القضائية

تتمتع المحكمة العليا ومجلس الدولة باستقلال نسبي في التسيير الإداري والمالي، وتدرج الاعتمادات المخصصة لهما ضمن ميزانية الدولة. أما باقي الجهات القضائية فتخضع من الناحية الإدارية والمالية لإشراف وزارة العدل باعتبارها جزءاً من المرفق القضائي التابع للدولة.

ثالثاً: النظام القانوني للقاضي

أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 مبدأ استقلال القاضي، إذ نص على أن القاضي مستقل ولا يخضع في أداء وظيفته إلا للقانون. ويقتضي بيان المركز القانوني للقاضي تناول شروط الالتحاق بالقضاء ومساره المهني ونظامه التأديبي.

أ- شروط الالتحاق بالقضاء وانتهاء المهام

يشترط للالتحاق بسلك القضاء توفر مجموعة من الشروط، من أبرزها التمتع بالجنسية الجزائرية، والحصول على شهادة الليسانس في الحقوق أو شهادة معادلة، واستيفاء شروط السن والوضعية تجاه الخدمة الوطنية، والتمتع بالحقوق المدنية والوطنية وحسن السيرة، إلى جانب توفر القدرة الصحية اللازمة لممارسة الوظيفة.

ويتم الالتحاق بالقضاء عن طريق مسابقة وطنية تنظم وفقًا للقواعد القانونية، ثم يتلقى الناجحون تكوينهم بالمدرسة العليا للقضاء. ويعين القضاة بمرسوم رئاسي بناءً على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.

وتنتهي مهام القاضي في حالات متعددة، من بينها الوفاة، وفقدان الجنسية، والاستقالة، والإحالة على التقاعد، والتسريح أو العزل، وفقًا للشروط والإجراءات التي يحددها القانون.

ب - المسار المهني للقاضي

يضطلع المجلس الأعلى للقضاء بدور أساسي في المسار المهني للقضاة، لاسيما فيما يتعلق بالتعيين والنقل والترقية ودراسة الملفات والتظلمات المرتبطة بها. وتنفذ القرارات المتخذة في هذا المجال وفق الإجراءات القانونية المنظمة للعلاقة بين المجلس ووزارة العدل.

ج - النظام التأديبي للقاضي

يعد إخلال القاضي بواجباته المهنية خطأً تأديبيًا، وتزداد جسامته عندما يكون من شأن الفعل أو الامتناع المساس بسمعة القضاء أو التأثير في حسن سير العدالة. كما تحدد النصوص المنظمة للمهنة ومدونة أخلاقياتها صورًا أخرى للأخطاء التأديبية.

وفي حالة ارتكاب خطأ جسيم، يمكن اتخاذ إجراء التوقيف المؤقت وفقًا للإجراءات القانونية، ثم يحال الملف إلى المجلس الأعلى للقضاء المنعقد بهيئته التأديبية. وتتدرج العقوبات التأديبية بحسب جسامة المخالفة، وقد تصل إلى العزل.

رابعًا: المجلس الأعلى للقضاء

يعد المجلس الأعلى للقضاء من أهم المؤسسات المرتبطة بضمان استقلال القضاء، إذ يتولى اختصاصات تتصل بالمسار المهني للقضاة وبالجانب التأديبي.

وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، يرأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية، وينوب عنه الرئيس الأول للمحكمة العليا، كما تضم تشكيلته قضاة منتخبين وشخصيات أخرى وفقًا لما يحدده الدستور والقانون. وقد عرفت تركيبته تعديلًا بهدف تعزيز تمثيل القضاة داخل المجلس، مع انتظار استكمال الإطار التشريعي المحدد لكيفيات انتخاب أعضائه وتنظيم عمله.

وعند ممارسة المجلس لاختصاصه التأديبي، يرأسه الرئيس الأول للمحكمة العليا، بينما يباشر وزير العدل الدعوى التأديبية وفق الإجراءات المقررة قانونًا.

وعليه، يمثل المجلس الأعلى للقضاء آلية دستورية أساسية لحماية استقلال القضاء وتنظيم المسار المهني للقضاة، غير أن مدى استقلاله العملي يظل مرتبطًا بكيفية تنظيم تشكيلته واختصاصاته وعلاقته بالسلطة التنفيذية وفق النصوص القانونية النافذة.

الفرع الثاني: القضاء ذو الطبيعة السياسية

يقصد بالقضاء ذي الطبيعة السياسية ذلك النوع من الاختصاص القضائي الذي يرتبط بطبيعة الجهات التي تمارسه وبالمسائل ذات الصلة المباشرة بتنظيم السلطة وممارسة الوظائف السياسية في الدولة. ويبرز ذلك خصوصًا في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وتسوية المنازعات الانتخابية، ومساءلة بعض كبار المسؤولين وأعضاء البرلمان.

أولًا: المحكمة الدستورية

تحتل المحكمة الدستورية مكانة بارزة في النظام السياسي الجزائري، باعتبارها مؤسسة مستقلة تتولى السهر على احترام الدستور وضمان سموه. وقد وضعها المؤسس الدستوري ضمن مؤسسات الرقابة، خارج التصنيف التقليدي للسلطات الثلاث، بما يعكس خصوصية طبيعتها ووظائفها.

أ- تشكيلة المحكمة الدستورية

حدد الدستور الإطار العام لتشكيلة المحكمة الدستورية وكيفية اختيار أعضائها، بما يضمن تمثيل جهات مختلفة داخلها. وقد سبق تناول عناصر تشكيلها بالتفصيل ضمن دراسة الرقابة على دستورية القوانين.

ب - اختصاصات المحكمة الدستورية

تتعدد وظائف المحكمة الدستورية، ويمكن إجمال أهمها فيما يأتي:

1/- الرقابة على دستورية القوانين:

تتولى المحكمة التحقق من مدى توافق القوانين والنصوص القانونية مع أحكام الدستور، وذلك وفق الآليات والإجراءات التي يحددها الدستور والقانون.

2/- الفصل في المنازعات الانتخابية:

تختص المحكمة بالنظر في الطعون والمنازعات المرتبطة بصحة عمليات الاستفتاء والانتخابات الرئاسية والتشريعية، كما تتولى إعلان النتائج النهائية للانتخابات التي تدخل ضمن اختصاصها.

3/- الاختصاص الاستشاري:

تمارس المحكمة بعض المهام ذات الطابع الاستشاري في الحالات التي يحددها الدستور. فقد تستشار قبل إعلان بعض الحالات الاستثنائية، كحالتي الطوارئ والحصار والحرب، كما تتدخل في حالات الشغور المؤقت أو النهائي لمنصب رئيس الجمهورية وفق الإجراءات الدستورية المقررة.

ثانيًا: المحكمة العليا للدولة

ارتبطت فكرة مساءلة كبار المسؤولين سياسيًا وجنائيًا بتطور مفهوم الدولة القانونية وترسيخ مبدأ خضوع الحكام للقانون. فبعد أن كانت السلطة السياسية تاريخيًا تتمتع بحصانة واسعة، أدى انتشار مبادئ الديمقراطية وسيادة الشعب إلى تكريس مسؤولية رئيس الدولة وأعضاء الحكومة وغيرهم من شاغلي الوظائف السياسية.

وقد عرفت بعض الأنظمة المقارنة إنشاء هيئات خاصة لمحاكمة المسؤولين السياسيين، وهو ما يندرج ضمن مفهوم القضاء السياسي، باعتبار أن هذه الهيئات تتولى النظر في أفعال مرتبطة بممارسة السلطة السياسية، ولا تندرج بالضرورة ضمن هيكل القضاء العادي.

أ- مسؤولية رئيس الجمهورية

كرّس الدستور الجزائري، منذ تعديل سنة 1996، مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة العليا للدولة عن الأفعال المحددة دستوريًا. ووفق التعديل الدستوري لسنة 2020، يرتبط اختصاص المحكمة بالأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة مهامه، وفق الشروط التي يحددها الدستور.

وقد أحال الدستور إلى قانون عضوي تحديد قواعد تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها، وهو ما يطرح إشكالية مدى اكتمال الإطار القانوني والمؤسساتي اللازم لتفعيل هذا الاختصاص.

وتثير طبيعة المحكمة العليا للدولة نقاشًا فقهيًا يتعلق بتكييفها: هل تعد هيئة من هيئات القضاء السياسي ذات الطبيعة الخاصة، أم تدخل ضمن التنظيم القضائي العادي؟ كما يطرح ذلك تساؤلًا حول مدى توافق هذا التنظيم مع مبدأ الفصل بين السلطات.

ب- المسؤولية الجنائية للوزير الأول أو رئيس الحكومة

إلى جانب المسؤولية السياسية التي يتحملها الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام البرلمان، أقر الدستور مسؤوليته الجنائية عن الجرائم والجنح التي يرتكبها أثناء ممارسة مهامه، وتختص المحكمة العليا للدولة بالنظر فيها وفق الأحكام الدستورية.

وبذلك يميز النظام الدستوري بين المسؤولية السياسية التي تمارس من خلال آليات الرقابة البرلمانية، والمسؤولية الجنائية التي ترتبط بالأفعال المجرمة قانونًا أثناء أداء الوظيفة الحكومية.

ثالثًا: مسؤولية أعضاء البرلمان

يتمتع أعضاء البرلمان بضمانات دستورية تهدف إلى حماية استقلالهم أثناء ممارسة مهامهم النيابية، وفي مقدمتها الحصانة البرلمانية.

فقد أقر الدستور الجزائري حماية خاصة للنائب وعضو مجلس الأمة من المتابعة أو التوقيف أو اتخاذ الإجراءات القضائية بسبب الآراء التي يعبران عنها أو التصويت الذي يقومان به أثناء ممارسة مهامهما البرلمانية. وتهدف هذه الحماية إلى ضمان حرية العضو في أداء وظيفته التمثيلية دون تعرضه لضغوط مرتبطة بمواقفه النيابية.

وفي المقابل، لا تعني الحصانة إعفاء العضو من المسؤولية عن الجرائم التي يرتكبها خارج نطاق ممارسته لمهامه. ففي حالة التلبس بجناية أو جنحة، يجوز اتخاذ إجراءات التوقيف وفقًا للشروط الدستورية، مع إخطار الغرفة البرلمانية التي ينتمي إليها العضو، والتي يمكنها طلب وقف المتابعة والإفراج عنه وفق الإجراءات المحددة قانونًا.

كما يمكن للغرفة البرلمانية اتخاذ إجراءات تتعلق بإنهاء العضوية في الحالات التي يرتكب فيها العضو فعلًا يتعارض مع شرف المهمة النيابية، وفقًا لما يحدده الدستور والنظام الداخلي لكل غرفة.

وعليه، فإن المسؤولية السياسية والجنائية لأعضاء البرلمان لا تتعارض مع مبدأ الحصانة البرلمانية، لأن هذه الأخيرة لا تمثل إعفاءً مطلقًا من المسؤولية، وإنما تعد ضمانة وظيفية تهدف أساسًا إلى حماية حرية العضو في التعبير والتصويت وممارسة اختصاصاته النيابية.

قائمة المراجع

أولا/- النصوص القانونية

1/- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حسب التعديل الدستوري الأخير الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20/442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج ر رقم 82.

ثانيا/- المؤلفات العامة

1/- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

2/- ماجد راغب الحلو النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

3/- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة الجزء الثاني الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

4/- تيسير عواد محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1993.

5/- الأمين شريط الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998.

فهرس المحتويات

العنوان	الصفحة
مقدمة	01
المبحث الأول: السلطات العامة في الدولة	03
المطلب الأول: السلطة التشريعية	04
الفرع الأول: نظام المجلس الواحد	04
الفرع الثاني: نظام المجلسين	07
المطلب الثاني: السلطة التنفيذية	14
الفرع الأول: أشكال السلطة التنفيذية	15
الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية	17
الفرع الثالث: السلطة التنفيذية في إطار الأنظمة السياسية المقارنة	20
المطلب الثالث: السلطة القضائية	21
الفرع الأول: مكانة السلطة القضائية في الدولة	21
الفرع الثاني: استقلال السلطة القضائية	25
المبحث الثاني: أنواع النظم السياسية	27
المطلب الأول: أنواع النظم السياسية من حيث طريقة تولي رئاسة الدولة	28
الفرع الأول: نظام الحكم الملكي	29
الفرع الثاني: نظام الحكم الجمهوري	31
المطلب الثاني: أنواع النظم السياسية من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات	33
الفرع الأول: النظام الرئاسي	33
الفرع الثاني: النظام البرلماني	34
الفرع الثالث: النظام شبه الرئاسي	35
الفرع الرابع: النظام القائم على القيادة التنفيذية الجماعية	35
الفرع الخامس: نظام البيعة في الفكر السياسي الإسلامي	36
المطلب الثاني: أنواع النظم السياسية من حيث المشاركة الشعبية	41
الفرع الأول: نظام الحكم الفردي أو المنوقراطية	42
الفرع الثاني: نظام الحكم الأرستقراطي أو حكم الأقلية	43
الفرع الثالث: نظام الحكم الديمقراطي	44
المطلب الثالث: أنواع النظم السياسية من حيث مبدأ الفصل بين السلطات	49

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات	49
الفرع الثاني: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات	54
الفرع الثالث: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المقارنة	60
المبحث الثالث: النظام السياسي الجزائري	81
المطلب الأول: السلطة التشريعية	81
الفرع الأول: الجهات صاحبة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري	81
الفرع الثاني: البرلمان مجسد السلطة التشريعية	82
المطلب الثاني: السلطة التنفيذية	88
الفرع الأول: الإدارة المركزية	88
الفرع الثاني: الإدارة اللامركزية	93
المطلب الثالث: السلطة القضائية	100
الفرع الأول: مكونات السلطة القضائية	100
الفرع الثاني: القضاء ذو الطبيعة السياسية	104
قائمة المراجع	108
فهرس المحتويات	109