

جامعة الحاج لخضر -
باتنة

كلية الحقوق
قسم العلوم السياسية

تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات - دراسة حالة النظام السياسي الجزائري -

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية
(فرع تنظيمات سياسية وإدارية)

إشراف الأستاذ الدكتور:
رابح بلعيد

إعداد الطالب:
شباح فتاح

لجنة المناقشة:

الرقم	الأستاذ	الرتبة	الصفة	الجامعة
01	زياني صالح	دكتور	رئيسا	باتنة
02	بلعيد رابح	أستاذ دكتور	مشرفا ومقررا	باتنة
03	فرحاتي عمر	دكتور	عضوا مناقشا	بسكرة
04	جندلي عبد الناصر	دكتور	عضوا مناقشا	باتنة

السنة الجامعية 2007 - 2008

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

**(يرفع الله الذين آمنوا والذين أتوا
العلم درجات والله بما تعملون خبير).**

سورة المجادلة، الآية 11.

الإهداء

أهدي ثمرة عملي المتواضع هذا إلى من أدين لهما
بوجودي بعد إذن الله عز وجل أبي وأمي.
وإلى كل إخوتي وأختي، وإلى زوجتي الغالية، وابنتي
العزيزة،
وإلى كل من عرف معنى التعب والسهر في طريق البحث
عن الحقيقة.
وإلى كل الشهداء الذين ضحوا في سبيل هذا الوطن لنيل
الحرية والاستقلال.

شكر وتقدير

أحمد المولى العلي القدير على توفيقه وعونه لي في انجاز هذه المذكرة.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور رابح بلعيد الذي تفضل بالإشراف على هذا العمل وقدم لي يد العون والمساندة ، وعلى جهوده ونصائحه القيمة طيلة فترة البحث رغم انشغالاته الكثيرة.

كما أتقدم بشكري الخالص إلى كل أساتذة العلوم السياسية الذين أشرفوا على تدريسي في مرحلة الليسانس، ومرحلة الدراسات العليا.

كما أتوجه أيضا بالشكر للأستاذ مرزوقي عبد الحليم الذي قدم لي يد المساعدة، وكل عمال مكتبة العلوم السياسية والحقوق بجامعة باتنة على كل ما قدموه لي من تسهيلات ومساعدة، وكل من ساهم على إعانتني في انجاز هذه المذكرة من قريب أو من بعيد.

مقدمة

من المتعارف عليه أن سلطات الدولة في الفكر السياسي تنقسم إلى ثلاثة، ويستند هذا التقسيم في أصوله الأولى إلى كتابات كل من أفلاطون وأريستو، إلا أن التصنيف الحقيقي لها كان على يد مونتيسكيو، الذي اعتبر أن تركيز السلطات في قبضة يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد، لأن النفس البشرية ميالة بطبعها إليه، إذا ما استأثرت بالسلطة، لذلك لا بد من توزيع السلطات بين عدة هيئات للإحالة دون ذلك، فالسلطة لا توقفها إلا السلطة عن طريق ما تملكه من وسائل للحد من صلاحيات السلطة الأخرى، لذلك كانت العلاقة المتبادلة بينها البرلمان يشرف على أعمال الحكومة، وهي تتدخل في أعماله من خلال الوسائل المتبادلة بينهما لصيانة الحرية ومنع الاستبداد.

وبتطور الأنظمة السياسية لم يعد تصريح شؤون الدولة محتكرا على رئيس الدولة في الأنظمة السياسية الملكية المطلقة، بل أصبح مبدأ المشاركة السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من مقومات الأنظمة السياسية الليبرالية الحديثة، بشكل يسمح لأي منهما الأفراد بالسلطة، بل توزيعها بينهما، مما يجعل إرادة كل منها ملزمة للأخرى، لذا كان لا بد من الفصل بين السلطات، الذي يمكن أن يكون فصلا مطلقا بأن تستقل كل سلطة بمباشرة اختصاصاتها دون تدخل من قبل سلطة أخرى، فلا تكون أية علاقة تبادلية بينهما، أو يكون فصلا مرنا ممزوجا بالتعاون والرقابة المتبادلة، الأمر الذي يجعل عمل كل سلطة رقيقا على أعمال السلطة الأخرى بالقدر الذي يسمح لكل منها أن تشكل وزنا مقابلا للسلطة الأخرى، ويجب أن تكون كل منها مستقلة عن الأخرى، وقد يكون هناك اندماج بينهما وتصبح سلطة واحدة فتتحكم في الأخرى، ويمكن أن تمنح لها بعض الاختصاصات بأن تغطي مثلا السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وتتولى زمام جميع الأمور، وتفوض للسلطة التنفيذية بعض الاختصاصات المحدودة وتبقى في حالة تبعية لها.

وعلى هذا الأساس نجد أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بطرق مختلفة، أدى إلى ظهور عدة أنظمة سياسية، وبذلك برزت الأنظمة السياسية البرلمانية التي تعتمد على الفصل المرن الذي يتميز بالتعاون والرقابة بين السلطات، والأنظمة السياسية الرئاسية التي تقوم على أساس الفصل الجامد بين السلطات، فلا يقوم أدنى تعاون بينهما، والأنظمة السياسية المجلسية التي تقوم على أسس تبعية إحدى السلطتين للأخرى، وهناك أنظمة سياسية من تقوم بالمزج بين هذه الأنظمة السياسية المختلفة.

أما النظام السياسي الجزائري فقد تأرجح بين عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات والأخذ به، ففي بداية مرحلة الاستقلال قام النظام السياسي الجزائري على أساس إنكار هذا المبدأ، واعتباره تهديدا لكيان الدولة، ويرجع ذلك إلى حداثة الدولة وهشاشة مؤسساتها، فالدولة الجزائرية خرجت من مرحلة استعمارية دامت أكثر من قرن، مما جعلها تبتعد عن كل ما هو ليبرالي، حتى لو كان مبدأ الفصل بين السلطات.

لقد انتهجت الدولة الجزائرية النهج الاشتراكي الذي يقوم على أساس الحزب الواحد، ويرفض الفصل بين السلطات، واستمرت الجزائر تعمل وفق هذا النظام إلى غاية انفجار أحداث 05 أكتوبر 1988، التي أدت إلى تغيير هذا التوجه، فظهر دستور 1989 الذي أقر التعددية الحزبية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطات لأول مرة، والذي تم تكريسه أكثر بصور دستور 1996، وإن كان ذلك نظريا، ولم يطبق على أرض الواقع بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم في النظام السياسي الجزائري. وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هي أهم الأنظمة السياسية الليبرالية الناجمة عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ؟ وما مدى أخذ النظام السياسي الجزائري بهذا المبدأ ؟ وفي أي الأنظمة يمكن تصنيفه ؟ وتدرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات يمكن إجمالها فيما يلي:

- ما هي مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ؟
- ما هو دور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد طبيعة الأنظمة السياسية الليبرالية ؟
- ما هي مبررات النظام السياسي الجزائري في تنبيه لهذا المبدأ، وما مدى تطبيقه له ؟
- هل يمكن اعتبار النظام السياسي الجزائري نظاما سياسيا ليبراليا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المطروحة نفترض جملة من الفرضيات:

- مبدأ الفصل بين السلطات هو أساس تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية.
- هناك اختلاف في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وعلى أساسه تنوعت الأنظمة السياسية الليبرالية.

- النظام السياسي الجزائري نظام رئاسي قائم على أساس مبدأ الفصل الجامد بين السلطات.
 - النظام السياسي الجزائري نظام برلماني قائم على أساس الفصل المرن بين السلطات.
 - النظام السياسي الجزائري نظام يأخذ بالمزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.
- وانطلاقا من ذلك تبرز أهمية بحثنا خاصة في جانبه العلمي والعملية، فالأهمية العلمية تمكن في إبراز أهمية ودور مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد طبيعة الأنظمة السياسية الليبرالية، ومدى تطبيقها لهذا المبدأ، ومحاولة التعرف على طبيعة النظام السياسي الجزائري، وفي أي الأنظمة السياسية يمكن تصنيفه، و توفير دراسة شاملة للسلطات العامة في الدولة وكيفية عملها، وتفسير مظاهر تفاعلها والعلاقات المتبادلة بينها، ومقارنة كل ذلك بنظيراتها التي تعد نماذج في مختلف أنماط الأنظمة السياسية.

أما الأهمية العملية فتكمن في تكوين ثقافة البحث السياسي الهادف والرفع من مستوى الثقافة السياسية، وكذا الوعي السياسي لدى جمهور الدارسين للنظم السياسية، والقانون الدستوري، مما يساعد على فهم وتحديد المسؤوليات والصلاحيات، بما يخدم المشروعية في الدولة، إضافة إلى توضيح المجال للباحثين وعامة الناس وتبيان أساليب وسبل انعكاس طبيعة النظام السياسي المطبق في أي دولة على نظم سير مؤسساتها وعلاقاتها، وعلى المجتمع ككل في إطار الدولة الواحدة.

ولدراسة هذا الموضوع اتبعنا المنهج التاريخي بهدف التطرق إلى التطور التاريخي للأنظمة السياسية الليبرالية، والتطورات المختلفة التي عرفها النظام السياسي الجزائري في مراحل المختلفة، وانتقاله من النهج الاشتراكي إلى تبني النظام السياسي الديمقراطي المعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين مختلف الأنظمة السياسية الليبرالية، ومقارنة النظام السياسي الجزائري بها، والمقارنة بين مختلف تطورات النظام السياسي الجزائري في مراحل المختلفة، والمنهج الوصفي بهدف التعرف على معالم الأنظمة السياسية الليبرالية، والنظام السياسي الجزائري، متبعين التحليل في كل مراحل البحث، ومحاولة عزل عناصر الأنظمة السياسية عن بعضها لمعرفة خصائصها وسماتها، وطبيعة العلاقات القائمة بينها، وصولا في الأخير إلى إدراك طبيعة النظام السياسي الجزائري من خلال فهم هذه العلاقات، وعليه فقد حاولنا تحقيق تكامل منهجي للوصول إلى هدف البحث.

وترجع أسباب اختيارنا للموضوع إلى الرغبة في البحث حول أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في تحديد طبيعة الأنظمة السياسية الليبرالية، وتوضيح طبيعة النظام السياسي

الجزائري وموقعه بين الأنظمة السياسية المختلفة ومحاولة تزويد مكتبة العلوم السياسية ببحث يتناول الجوانب المختلفة لهذا المبدأ وأهميته في تصنيف الأنظمة السياسية، ويكون مرجعا يستفيد منه الطلبة والأساتذة المهتمين بدراسة النظم السياسية والقانون الدستوري.

وقد واجهتنا في سبيل ذلك العديد من العقبات كان أهمها قلة المصادر والمراجع المتخصصة في دراسة النظام السياسي الجزائري، وقلة كتابات المتخصصين في النظم السياسية، وحتى في حالة توفر هذه المصادر تظهر صعوبة الحصول عليها، إضافة لكون الموضوع ذو طبيعة سياسية قانونية، وهو ما يفسر النظرة الحزبية لبعض الدراسات، وعدم دقتها.

ورغم ذلك حاولنا بما توفر لدينا من مصادر ومراجع الخاصة بدراسة النظام السياسي الجزائري مثل مؤلف محفوظ لعشب " التجربة الدستورية في الجزائر "، ومؤلفات سعيد بوشعير التي تناولت هذا الميدان، ومؤلف ميلود ذبيح " الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية "، وبالرغم أن هذه الدراسات تناولت الموضوع من الناحية القانونية أكثر من الجانب السياسي، إلا أننا حاولنا الاستعانة بها، وأفادتنا في هذه الدراسة.

بالإضافة إلى الدساتير التي عرفتها الجزائر والنصوص القانونية والتنظيمية، وكانت خلاصة كل ذلك إنجاز هذا البحث الذي خصصنا فصله التمهيدي لماهية النظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات، حيث تم التعرض في المبحث الأول إلى ماهية النظام السياسي من خلال التطرق إلى تعريف النظام السياسي من الناحية اللغوية، والاصطلاحية، وكيف ظهرت هذه الأنظمة السياسية وأهم الخصائص المشتركة بينها، وفي المبحث الثاني تعرضنا إلى ماهية مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تم التطرق إلى نشأة هذا المبدأ ابتداء من أفلاطون وصولا إلى مونتيسكيو الذي أرسى مبادئه ووضع أسسه النظرية، ثم تطرقنا إلى مبررات الأخذ بهذا المبدأ، ثم تقييمه من خلال إبراز أهم إيجابياته والانتقادات الموجهة له.

أما الفصل الأول فقد تم التطرق فيه إلى كيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، حيث نتجت عنه أنظمة مختلفة، إذ تعرضنا في المبحث الأول إلى النظام البرلماني من خلال إبراز الأركان الأساسية التي يقوم عليها، والمتمثلة في ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ثم دراسة النظام السياسي البريطاني باعتباره نموذجا لتطبيق مثل هذه الأنظمة السياسية البرلمانية من خلال التطرق إلى كيف تطور هذا النظام، وانتقاله من مرحلة إلى مرحلة أخرى، وكيفية تنظيم السلطات في هذه الدولة، ثم تعرضنا إلى تقييم النظام السياسي البرلماني من خلال إبراز مزايا هذا النظام وأهم عيوبه، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى النظام الرئاسي بإبراز أركان هذا النظام الذي يركز على فردية السلطة التنفيذية وتركيزها بيد رئيس الجمهورية، والفصل التام بين السلطات، ثم تطرقنا إلى النظام السياسي الأمريكي باعتباره نموذجا لهذا النوع من التطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال التطرق إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ومركزه السياسي، لأنه يتمتع بنفوذ سياسي كبير، والكونغرس باعتباره سلطة تشريعية، ثم السلطة القضائية وتنظيمها، وبعدها قمنا بتقييم النظام الرئاسي من خلال إبراز مزاياه، وأهم عيوبه، وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى النظام المجلسي باعتباره الصورة الثالثة لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من خلال التعرض إلى الأسس التي يقوم عليها هذا النظام، والمتمثلة في تركيز السلطة بيد البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية له، ثم تطرقنا لدراسة النظام السياسي السويسري كنموذج لتطبيق هذا النوع من الأنظمة من خلال دراستنا للسلطة التشريعية وتنظيمها، ثم السلطة التنفيذية ومدى التداخل

بينهما، ثم السلطة القضائية والعلاقة التي تربطها بين هاتين السلطتين، ثم قمنا بتقييم النظام المجلسي من خلال إبراز مزاياها وعيوبه.

وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى النظام السياسي الجزائري الذي لم يأخذ بهذا المبدأ في مرحلة الأحادية الحزبية، ثم أخذ به بعد تبني التعددية الحزبية وذلك من خلال التعرض في المبحث الأول إلى اندماج السلطات في ظل الأحادية الحزبية، ويتجلى ذلك في دستور 1963 وأمر جويلية 1965، ودستور 1976، حيث تم دراسة طبيعة نظام الحكم في الجزائر، وكيفية تنظيم السلطات خلال هذه المرحلة، بالتطرق إلى السلطات العامة في ظل دستور 1963 والعلاقة تربط بينها، ثم نظام الحكم في ظل أمر جويلية 1965، وكيفية تنظيمه للسلطات العامة في الدولة، والعلاقة تربط بينهما، ثم نظام الحكم في ظل دستور 1976 وتبيين أهم السلطات التي قام بتنظيمها، والعلاقات الوظيفية بينها، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وخصصنا المبحث الثاني للتطرق لطبيعة نظام الحكم في ظل دستور 1989 الذي تم فيه التخلي عن النظام الأحادية الحزبية، وانتهاج التعددية، وتبني مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أساس الأنظمة السياسية الديمقراطية التعددية، حيث تعرضنا إلى تنظيم السلطات العامة في ظل هذا الدستور المتمثلة في السلطة التنفيذية، وأهم صلاحياتها الموزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، باعتبار النظام السياسي الجزائري قد تبني في هذه المرحلة ثنائية السلطة التنفيذية، ثم السلطة التشريعية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، ثم السلطة القضائية، بعدها تطرقنا إلى العلاقة التي تربط بين هذه السلطات، ومدى تأثير كل سلطة عن الأخرى، ومسألة استقلالية السلطة القضائية، والمبحث الثالث خصص للأزمة السياسية التي وقعت فيها البلاد، وكذا سير المرحلة الانتقالية من خلال التطرق إلى هذه الأزمة، وتوقيف المسار الانتخابي وانعكاساته الداخلية والخارجية، ومسألة الفراغ الدستوري، ثم المؤسسات المسيرة لهذه الأزمة والمتمثلة في المجلس الأعلى للدولة والمجلس الوطني الاستشاري، ثم عرجنا على الفترة الانتقالية التي جاءت بعد الأزمة، وأهم المؤسسات السياسية المسير لها، والمتمثلة أساسا في رئاسة الدولة والحكومة كسلطة تنفيذية، والمجلس الوطني الانتقالي كسلطة تشريعية، وأهم العلاقات التي تربط بينهما.

والفصل الثالث خصصناه لطبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 الذي لازال النظام السياسي الجزائري يعمل به، وقد تطرقنا في المبحث الأول إلى تنظيم السلطات العامة المتمثلة في السلطة التنفيذية المتكونة من رأسين، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث تعرضنا إلى مكانة رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور، وكيفية اختياره، وأهم الاختصاصات والسلطات التي يتمتع بها، ورئيس الحكومة الذي يقوم رئيس الجمهورية باختياره، وأهم الصلاحيات التي يمارسها، ثم السلطة التشريعية المتكونة من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة باعتباره أن النظام السياسي الجزائري انتهج الثنائية حتى في المجال التشريعي، وقد تم التطرق إلى كيفية اختيار وتنظيم كل مجلس، والعلاقة التي تربط بينهما، وخصصنا المبحث الثاني لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ومدى تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال التطرق إلى وسائل تأثير كل سلطة عن الأخرى، وأخيرا المبحث الثالث الذي تطرقنا فيه لمدى استقلالية السلطة القضائية من خلال تبيين علاقتها بالسلطة التنفيذية من جهة، وعلاقتها بالسلطة التشريعية من جهة أخرى، وسنقوم بتفصيل من خلال هذا البحث.

الفصل التمهيدي

مفهوم النظام السياسي ومبدأ الفصل بين
السلطات

للحديث عن أي موضوع ودراسته دراسة شاملة يجب الإحاطة بالمفاهيم الأساسية المكونة له حتى تتم دراسته بصورة دقيقة وهو ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفصل من خلال تعرضنا لمفهوم النظام السياسي حيث قامت الجماعات الإنسانية عبر مختلف العصور بتكوين كيانات اجتماعية منظمة، وقد مرت على مجموعة من التنظيمات انطلقت من الأسرة ثم القبيلة والعشيرة لتتطور بعدها فتصبح دولا تتمتع بأنظمة اجتماعية متعددة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وغيرها، ويعتبر النظام السياسي هو أساس هذه الأنساق الاجتماعية باعتبار أنه هو الذي يتولى قيادة وتنظيم الدولة والمجتمع، وهو محور دراستنا في هذا البحث، وقد تطور هذا النظام عبر المراحل مختلفة إذ عرفته مصر الفرعونية، والدولة الفارسية واليونانية والرومانية غيرها من الأمم، وأخذ في التطور عبر العصور إلى أن وصل لما هو عليه الآن من تعقيد وتنوع واختلاف، وذلك حسب البيئة التي ينشأ فيها والمجتمع الذي ينظمه، فكل نظام سياسي يستمد مقوماته وأركانه من بيئته، وبذلك اختلف في تصنيف الأنظمة السياسية، فمنهم من أخذ بمعيار المسؤولية السياسية، ومنهم من اعتمد على النظام الحزبي السائد، والبعض الآخر ركز على الجانب الاقتصادي ومنهم من أخذ بالتصنيف الشكلي المبني على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي اعتمدنا عليه في هذه الدراسة لتصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية، وقد ظهر هذا المبدأ في الفكر اليوناني القديم على يد كل من أفلاطون وأرسطو، ونتيجة لتعدد وكثرة أنشطة النظام السياسي وانشغالات المواطنين المتعددة، ولتسهيل العملية السياسية لابد من تقسيم وظائف الدولة حتى تهتم كل هيئة بما يوكل لها من صلاحيات ومهام بهدف تيسير عمل كل سلطة من السلطات، ومنع تداخل الصلاحيات فيما بينها لتحقيق الحرية وصيانة الحقوق على أن يسود بينها نوع من التعاون والرقابة المتبادلة لتحقيق الصالح العام وتقادي الاستبداد.

وبذلك سنقوم في هذا الفصل التمهيدي بالتطرق إلى مفهومي النظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات وكل ما يتعلق بهما، والعلاقة التي تربط بينهما باعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات هو الذي يحدد طبيعة الأنظمة السياسية الليبرالية وسنقوم بتناول ذلك فيما يلي:

المبحث الأول: ماهية النظام السياسي.

المبحث الثاني: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الأول

ماهية النظام السياسي

إن إيجاد مفهوم واضح للنظام السياسي يسهل علينا استنباط عناصره، وبالتالي تسهيل دراسته وتبيين مختلف تصنيفاته حسب معايير وخصوصيات معينة، وسنقوم بتناول ذلك من خلال ما يلي:

المطلب الأول

تعريف النظام السياسي

يعتبر المعنى اللغوي والاصطلاحي من أهم المراحل المنهجية المتبعة لإعطاء مفهوم دقيق لأي موضوع، ومنطقيا لا بد من اللجوء أولا إلى المعنى اللغوي قبل اللجوء إلى ذوي الاختصاص لتحديد المعنى الاصطلاحي.

الفرع الأول

النظام السياسي لغة

النظام معناه ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف محدد، أما لفظ "السياسي" فصفة مشتقة من السياسة التي تعني عند العرب السوس بمعنى الرئاسة، فقول العرب ساس القوم سياسة، بمعنى قام به.

وسوسه القوم، أي جعلوه يسوسهم، ويقال سوس فلان أمرا فلان، أي كلف سياسته، والسياسة هي القيام على أمر شيء بما يصلحه، والأمر هنا هو أمر الناس، وكلمة "أمر" شائعة الاستعمال بمعنى حكم ودولة⁽¹⁾.

وفي قاموس المحيط: سست الرعية سياسة، أي أمرتها ونهيتها وفلان مجرب قد ساس وسيس عليه، بمعنى أدب وأدب⁽²⁾ وأمر.

والسياسة فعل السائس الذي يسوس الدواب سياسة، أي يقوم عليها ويروضها، والوالي يسوس رعيته، وفي الحديث الشريف "إن بني إسرائيل كانت يسوسهم الأنبياء، كلما هلك نبي خلفه نبي..."، أي يتولوا أمورهم⁽³⁾.

وفي اللغة اليونانية القديمة تعني كلمة السياسة (police): المدينة التي كانت تثير في الأذهان أمر تنظيم العلاقات بين الناس حكما ومحكومين تنظيما يحقق مصلحة الجماعة في ظل المدينة اليونانية القديمة⁽⁴⁾، وتعني كذلك فن إدارة الدولة وتوجيه علاقاتها مع باقي الدول⁽⁵⁾.

وفي اللغة الإنجليزية فإن كلمة "policy" التي تعني السياسة وهي تتكون من مقطعين هما: polis أي الحاضرة أو البلدة أو المنطقة، City أي اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، وترجمتها المدينة-الدولة، وقد عبرت الكلمة عن معان متعددة منها

(1) ابن منظور، لسان العرب، ج 6، بيروت: دار إحياء التراث العربي، 1996، ص 429

(2) قحطان أحمد سليمان الحمداني، الأساس في العلوم السياسية، ط 1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 15.

(3) ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972، ص 3.

(4) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005، ص 2.

(5) Dimitri George Lavroff, Le Droit constitutionnel de la 5 République, 3^{ème} édition, Paris:

Dalloz,

1999, p 01.

البلدة، المقاطعة، الدولة، الدستور، النظام السياسي، الجمهورية، المواطنة، الأمور السياسية⁽¹⁾.

وقد استخدمت كلمات عديدة مشتقة منها مثل بوليتيا (politeia) أي الدولة، الدستور النظام السياسي، الجمهورية، وكلمة بولتيكيا بمعنى الأمور السياسية، والأمور المدنية وكل ما يتعلق بالدستور وبالنظام السياسي وبالسيادة، وكلمة بوليتكه (politike) بمعنى العلم السياسي، واستخدمت كلمة (policien) لرجل الدولة والمواطن وكلمة (police) بمعنى شكل الحكومة القائمة⁽²⁾.

إذن توجد صلة كبيرة بين السياسة والسلطة فالسياسة تتضمن استخدام السلطة من قبل الحكام ليتمكنوا من قيادة المحكومين تحقيقاً للمصلحة العامة، وإذا كان الكثير من الحكام يستخدمون أسلوب الإكراه والجبر للقيام بمهامهم، فإن أسلوب التشاور والحوار والإقناع كثيراً ما يتبع لأسباب عديدة أهمها الخوف من ثورة المحكومين والرغبة في الوصول إلى أفضل الحلول للمشاكل العامة المطروحة.

الفرع الثاني

النظام السياسي اصطلاحاً

لقد اختلفت تعريفات النظام السياسي وتباينت حسب النظرة التي يوليها كل فقيه اهتمامه، ورغم هذا الاختلاف والتباين إلا أنه يمكن القول ببساطة أن هذه التعريفات قد حددت معنيين للنظام السياسي ، إحداهما ضيق وهو التعريف التقليدي، والآخر واسع وهو التعريف الحديث.

1- المعنى الضيق لتعبير النظام السياسي

وهو مفهوم يركز على الجانب الشكلي أو العضوي للسلطة بمعنى أنه يأخذ بعين الاعتبار شكل الحكم الذي يسود مجتمعاً معيناً، كما هو مبين في الدستور. وبذلك هناك تطابق وفق هذا المفهوم بين النظام السياسي والقانون الدستوري، لأن القانون الدستوري يبين نظام الحكم في الدولة، ويحدد السلطات العامة واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها وحقوق الأفراد وحررياتهم⁽³⁾، وفي هذا الصدد ذهب جورج بيردو (George Pirdo) إلى القول بأن "النظام السياسي هو كيفية ممارسة النظام في الدولة". وعلى هذا الأساس يكون المقصود بالنظام السياسي لبلد ما نظام الحكم فيه، وهو الذي يتناول دراسته القانون الدستوري، وبذلك فهناك ترادف بين النظام السياسي والقانون الدستوري⁽⁴⁾.

فالمدرسة الدستورية تعتبر النظام السياسي بأنه المؤسسات السياسية وبالذات الحكومة الموجودة في مجتمع معين أي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية⁽⁵⁾.

(1) قحطان أحمد سليمان الحمداني، مرجع سابق، ص 21.

(2) المرجع نفسه، ص 21، 22.

(3) محمد فرج الزائدي، مذكرات في النظم السياسية، ط 2، ليبيا: المؤسسة العالمية للطباعة والنشر، 1997، ص 8.

(4) تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 21.

(5) إسماعيل علي سعد وحسن محمد حسن، النظريات والمذاهب والنظم- دراسات في العلوم السياسية-، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2005، ص 138.

ولقد ساد هذا المفهوم في ظل الدولة الحارسة حيث لم تكن دراسة النظم الاجتماعية والاقتصادية للدولة ضرورية لمعرفة نظامها السياسي إلا أنه بفعل ضغط الفكر الاشتراكي والتطور الصناعي والتكنولوجي اتسعت نشاطات السلطة العامة وتنوعت أهدافها تغير مفهوم النظام السياسي ليتلاءم مع التطور في أنشطة الدولة⁽¹⁾ لذلك نادى بعض فقهاء علم السياسة بمفهوم أوسع للنظام السياسي، مما أدى لتبني نظرة شمولية أوسع من النظرة الشكلية التقليدية.

2 - النظرة الشمولية الواسعة

أما المعنى الواسع والمعاصر لتعبير النظام السياسي فيعني نظام الحكم في البلد وليس فقط شكله الدستوري بل باعتبار الشكل الدستوري إطاراً عاماً وخارجياً لتركيبة اجتماعي واقتصادي تفرضه فلسفات وأهداف جماعية معينة، واعتباره الشكل الملائم لهذه الأهداف والفلسفات، والأداة السليمة في الجماعة السياسية لتطوير العلاقات العامة والخاصة بما يتلاءم مع الصالح العام ومستقبل النظام السياسي⁽²⁾.

وعلى هذا النحو لم يعد هناك ترادف بين تعبير النظام السياسي والقانون الدستوري إذ يكون الأول معنى أعم وأشمل فإذا كان القانون الدستوري يركز على نظام الحكم القائم في دولة ما من خلال القواعد النظرية المجردة، فإن النظام السياسي ينظر إلى نظام الحكم وما يحيط به من ظروف فلسفية وواقعية⁽³⁾، لذلك فإن دراسة النظام السياسي لدولة ما في الوقت الحاضر يجب ألا تقتصر على تبيان شكل الحكم فيها من خلال القواعد الدستورية المطبقة، وإنما لا بد أن تكون هذه الدراسة شاملة للفلسفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من ناحية وتأثيرها على القوى الرسمية (الحكام) في مباشرتها لمهام السلطة، وعلاقة هذه الأخيرة بالأفراد من ناحية أخرى⁽⁴⁾، بمعنى قيام فكرة جديدة لا تستند إلى الجانب الشكلي للسلطة بقدر ما تعتمد على مجالات نشاطها.

فبعد أن كان شكل الحكومة هو الأساس الذي يحدد النظام السياسي للدولة أصبح مجرد عنصر من بين عناصر أخرى تدخل في تكيف النظام السياسي.

لذلك فإن دراسة النظام السياسي في الوقت الحالي مرتبط بآيديولوجيات، وأهداف المجتمع وبقيمه الأساسية، الأمر الذي يتجاوز دراسة النظام السياسي باعتباره مجرد القواعد القانونية المنظمة للمؤسسات إلى فهم هذه المؤسسات والحكم عليها في ضوء الأيديولوجيات والأهداف التي تسعى هذه المؤسسات لتحقيقها لا من مجرد التزامها بنظامها القانوني، وإنما من حيث التزامها بالقيم الأساسية والأهداف العليا للدولة.

ومن هنا فإن دراسة النظم السياسية تقتضي الجمع بين دراسة المؤسسات الرسمية من حيث هي منظمات قانونية وبين دراسة أفكارها المذهبية المحددة للقيم الأساسية لمجتمعها⁽⁵⁾، فالقواعد الدستورية التي تنظم السلطة العامة ما هي إلا أداة يحقق بها الحاكم نظرته الاجتماعية وسياسته الاقتصادية، وسواء كان نظام الحكم برلمانياً أو رئاسياً

(1) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 11، 12.

(2) أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، بيروت: دار الفكر العربي 1990، ص 09.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية الدول والحكومات، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003، ص 25.

(4) تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 22.

(5) محمد طه بدوي وليلى أمين موسى، مدخل إلى العلوم السياسية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2001، ص 66.

فإن النظام السياسي في الدولة إنما يتحدد أساسا وفقا لفلسفتها الاجتماعية، ودورها في تنظيم اقتصادها القومي، وأثر الجماعة في توجيه السلطة .

وفي معرض الحديث ما الذي يكسب النظام السياسي شخصيته المميزة وخصائصه التي تحدد صفاته يختلف علماء السياسة في تفاصيل التعريف، وإن كان هناك شبه إجماع على وصف النظم السياسية باستخدام أدوات الإكراه المشروعة في الجماعة السياسية، فدافيد إستون (David Easton) يعرف النظام السياسي بأنه: " تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الاجتماعي، ولكنه تفرع عنه بقصد البحث والتحليل" ⁽¹⁾، فهو يرى النظام السياسي جزء من نظام أشمل هو النظام الاجتماعي، وأن هناك علاقة تأثير متبادلة بين النظامين، وأن محور النظام الاجتماعي هو النظام السياسي الذي يعد أكثر الأجزاء تطورا وتأثيرا في حياة الدولة .

أما موريس دوفرجييه (Mouris Douvergi) فيرى النظام السياسي بأنه: "مجموع الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها" ⁽²⁾.

في حين يعتبر غابرييل ألmond (Gabriel Almond) النظام السياسي بأنه: "نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة التي تضطلع بوظيفتين التكامل والتكيف داخليا وخارجيا عن طريق استخدام أو التهديد باستخدام الإرغام المادي المشروع"، فألموند يرى في الإكراه المادي المشروع محك التفرقة بين النظام السياسي والنظم الاجتماعية الأخرى، وأن القوة المشروعة هي التي تضمن تماسك النظام السياسي.

أما روبر دال (Robert Dahl) فيعرف النظام السياسي انه: " نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن إلى حد كبير القوة والحكم والسلطة"، ويعرفه هارولد لاسويل (Harold Lasswell) " أنه النفوذ وأصحاب النفوذ على أساس مفهوم القوة مفسرة بالجزاء المتوقع".

أما ماكس فيبر (Max Weber) يعتبر النظام السياسي هو " ذلك النظام الذي يضمن تنفيذ الأوامر في المنطقة المعينة الحدود وبصور مستمرة بواسطة السلطة الفعلية عن طريق هيئة إدارية دائمة" ⁽³⁾.

إن القاسم المشترك بين هذه التعاريف هو النظر إلى النظام السياسي باعتباره جزء من نظام كلي هو النظام الاجتماعي، ولكنهم يختلفون في تحيزهم للنظام السياسي بخاصية رئيسة فنجد إستون يغلب ظاهرة القوة وتوزيعها في مؤسسات النظام السياسي والسلوك الذي تسلكه جماعات هذه المؤسسات في سبيل صنع القرار السياسي، أما لاسويل فقد ركز على مفهوم النفوذ، وألموند يركز على مفهوم الوظيفة وما يصاحبها من قوة تتضمن عنصر الجزاء، ودال ركز على السلطة، في حين ركز فيبر على الإكراه المشروع.

(1) ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط1، 2004، ص364،

365.

(2) فاروق أبو سراج الذهب، " النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة للنظام الجمهوري الرئاسي و البرلماني، الفرص والبدائل"، دراسات إستراتيجية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، العدد الثاني، جوان 2006، ص 09.

(3) تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 24.

أما المفكرين العرب فقد عرفه محمد طه بدوي: "النظام السياسي باعتباره مؤسسات منظمة قانونيا ومستقلة ومرتبطة بمواقع مجتمعها الحضاري والثقافي والروحي، أي بالسياق أو البيئة التي تعمل فيها".

ويعرف إبراهيم درويش النظام السياسي " مجموعة من الأنماط المتداخلة والمتشابكة المتعلقة بعمليات صنع القرارات والتي تترجم أهداف المجتمع وخلافاته الناتجة من خلال الجسم العقائدي الذي أضفى الشرعية على القوة السياسية فحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعات السياسية تمثلت في المؤسسات السياسية"⁽¹⁾.

إذن فالنظام السياسي عبارة عن مجموعة من القواعد والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينها تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها ومركز الفرد فيها وضمانته من قبلها، فهو عملية تنظيم واحتواء النشاطات السياسية للأفراد والجماعات، أي الأنماط المتداخلة والمتشابكة الخاصة بصنع القرار السياسي في الجماعة السياسية.

(1) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2005، ص19.

المطلب الثاني

ظهور الأنظمة السياسية وخصائصها المشتركة

حاولت الجماعات الإنسانية تشكيل كيانات اجتماعية منظمة تطورت عبر الزمن لتصبح دولا بالمفهوم الحديث تسير وفقا لأنظمة سياسية متباينة، مما أدى إلى تطوير الأنظمة السياسية، حيث ظهرت أنظمة مختلفة لكن تجمعها خصائص مشتركة.

الفرع الأول

ظهور الأنظمة السياسية

يرجع ظهور الأنظمة السياسية إلى العصور القديمة، كمصر الفرعونية والدولة الفارسية القديمة، وإن كانت لهذه الدول نظمها السياسية وقوانينها الأساسية المتمثلة في أعراف قديمة مستقرة⁽¹⁾، غير أن القواعد التي تنظم العلاقة بين الحكام والمحكومين لم تتلحظها من الدراسة إلا بعد تبلور الدستور البريطاني بقواعده العرفية في أعقاب القرون الوسطى، وبظهور الدستور الأمريكي و الفرنسي بوثيقتيهما المكتوبتين في أواخر القرن الثامن عشر⁽²⁾.

ويرى الفقهاء الغربيون أن الحركة الدستورية المكتوبة ظهرت مع الدستور الأمريكي عام 1787، ومن بعده الدستور الفرنسي، لكن المؤرخون العرب يرون أن الدستور ظهر المكتوب قبل الدستور الأمريكي بـ 12 قرنا وهو الدستور النبوي الذي قامت عليه الدولة الإسلامية الأولى بالمدينة المنورة، وعرف باسم " الصحيفة " أو " وثيقة المدينة "⁽³⁾، والتي وضعت كعهد بين مختلف الطوائف الموجودة في المدينة وفي وقت لم يكتمل فيه نزول القرآن، وقد تضمنت الوثيقة المبادئ الأساسية لتنظيم مجتمع المدينة الجديد، مبينة الحقوق والواجبات والمسؤوليات العامة في المجتمع، وأكدت حرية العقيدة وحرمة النفس والمال⁽⁴⁾.

إن المبادئ التي تضمنتها الوثيقة تعتبر عقد بين رئيس الدولة المتمثل في الرسول صلى الله عليه وسلم، والمواطنين ممثلين في أهل المدينة المنورة بمختلف أعراقهم ودياناتهم، لذلك تعتبر الوثيقة سياسية بالدرجة الأولى ومعاهدة بين أطرافها، فقد بينت الأسس التي تقوم عليها الدولة الإسلامية المتمثلة في العدالة والمساواة والشورى وبذلك تم وضع القانون الدستوري الإسلامي⁽⁵⁾.

من خلال هذا يبدو أن أول دستور مكتوب هو الدستور الذي وضعه الرسول صلى الله عليه وسلم قبل أن يتم كتابته في الأنظمة السياسية الغربية.

(1) محمود سعيد عمران و آخران، النظم السياسية عبر العصور، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1989، ص 21 وما بعدها.

(2) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 06.

(3) محمد سعيد عمران و آخران، مرجع سابق، ص 279، 281.

(4) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 07.

(5) أبو المعاطي أبو الفتوح، حتمية الحل الإسلامي- تأملات في النظام السياسي الإسلامي-، باتنة: شركة الشهاب،

[د.س.ط.]

ص 8، 9.

الفرع الثاني

الخصائص المشتركة بين الأنظمة السياسية

لكل نظام سياسي خصائص معينة تتعلق بظروف نشأته، ووفقا للنظرية السياسية التي تحكم طبيعته والأهداف التي وجد من أجلها والأسس التي قامت عليها مؤسساته السياسية. وبتعدد الأنظمة السياسية كان لزاما - إضافة إلى ما يختص به كل نظام من خصائص - أن تكون هناك خصائص تشترك فيها بقية الأنظمة، وتعتبر القاسم المشترك بينها، وأهم هذه الخصائص ما يلي:

1- شكل النظام السياسي:

ويعني هيكل النظام السياسي من حيث المؤسسات التي يتكون منها ، وتركيبها ، وعلاقتها فيما بينها، فكل نظام شكل معين يتضح من خلال الدستور بصرف النظر عن بساطة تركيبه أو تعقيده وسواء كان هذا النظام بدائيا تقليديا أو متطورا.

2 - أهداف النظام السياسي ودوره:

الهدف من وجود النظام هو تحقيق أهداف الجماعة، وتتمثل هذه الأهداف في وظيفة الدولة، ويختلف دور كل نظام سياسي في تحقيق هذه الأهداف باختلاف القيادات السياسية، والسياسات المطبقة، والمذاهب السياسية التي يقوم عليها كل نظام⁽¹⁾.

3 - اختصاص النظام السياسي:

يتكون النظام السياسي من مجموعة مؤسسات تقوم بوظائف سياسية معينة الغاية منها تحقيق أهداف محددة القصد منها أن تلعب دورا واضحا في النظام السياسي، ومهما تم تحديد وظائف هذه المؤسسات فإن وظائف النظام السياسي متشابكة ومتداخلة مع بعضها، ويرجع ذلك إلى تعقد وظائف مؤسسات النظام وطبيعتها، وما يحرص عليه النظام السياسي من إلزامية التغيير لحفظ الاستقرار الذي يضمن بقاء النظام نفسه⁽²⁾.

4 - تركيب النظام السياسي:

إن أهم سمات النظام السياسي التعقيد في تركيبه، ويزداد هذا التعقيد في الجوانب الخاصة بتفاعلات وعلاقات عناصره، والتي ترجع لعاملين:

- انه نظام فرعي متشابك مع نظم فرعية أخرى ومتفاعل معها في نظام كلي هو النظام الاجتماعي.
- دور النظام السياسي في تحقيق أهداف الجماعة السياسية من خلال وظائفه المتشابكة⁽³⁾.

(1) عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة-، ط1، ليبيا: المؤسسة العالمية للطباعة والنشر، 1996، ص 30.

(2) المرجع نفسه، ص 31.

(3) إسماعيل علي سعد وحسن محمد حسن، مرجع سابق، ص 141، 143.

من خلال هذا يتضح أن النظام السياسي مازال غير واضح المعالم نتيجة عدم الاتفاق على تحديد عناصره، كما أن تعدد الأنظمة السياسية يخلق نوع من التشابه والاتفاق حول بعض العناصر المشتركة المتمثلة أساساً في خصائص كل نظام ومدى ارتباطه بالمجتمع والبيئة التي يعمل فيها.

المبحث الثاني

ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الأسس المعتمدة في تصنيف الأنظمة السياسية، وقبل التطرق إلى كيفية تصنيف هذه الأنظمة لابد من التعرض لنشأة هذا المبدأ وما المقصود به ومبررات الأخذ به وسنتناول ذلك من خلال ما يلي:

المطلب الأول

نشأة ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات

ترجع الجذور التاريخية الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات إلى الفيلسوف اليوناني أفلاطون الذي يرى بضرورة توزيع وظائف الدولة لضمان الاستقرار، ومن بعده جاء أرسطو الذي اعتبر أن الدولة تتمتع بثلاث سلطات إذا أُجيد تقسيمها أُجيد عمل نظام الدولة كلها، ثم جاءت إسهامات جون لوك الذي نادى بضرورة خضوع كل سلطة للقانون، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات ارتبط باسم المفكر الفرنسي مونتيسكيو الذي وضع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها هذا المبدأ، وسنقوم بالتطرق إلى ذلك فيما يلي:

الفرع الأول

نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي مونتيسكيو الذي قام بإبراز هذا المبدأ كأساس لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ومنع الاستبداد⁽¹⁾.
إلا أن جذور هذا المبدأ ترجع إلى زمن بعيد، حيث كان لمفكري الفكر السياسي اليوناني كأفلاطون وأرسطو الدور الهام في وضع الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات فأفلاطون (427 - 347 ق م) في كتابه "القوانين" يرى بأن توزع وظائف الدولة بالتوازن بين هيئات مختلفة حتى لا تتفرد كل هيئة بالحكم وتمس بسلطة الشعب، مما يؤدي إلى وقوع انقلاب أو ثورة، ولتجنب ذلك لا بد أن يكون التوازن بين هذه الهيئات لكي تراقب بعضها وتمنع الانحراف⁽²⁾، وتتمثل هذه الهيئات في: مجلس السيادة ويتكون من عشرة (10) أعضاء ويهيمن على مختلف الشؤون العامة للدولة، جمعية نظم كبار الحكماء والمشرعين مهمتها حماية الدستور والإشراف على تطبيقه، مجلس شيوخ منتخب من قبل الشعب ومهمته القيام بالتشريع وسن القوانين اللازمة للدولة، هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم مهمتها الفصل في المنازعات، هيئة الشرطة للمحافظة على الأمن داخل الدولة، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية، وبذلك فكل هيئة تتولي الإشراف على عمل معين وتتعاون جميعها على تحقيق المصلحة العامة فتستقر الأوضاع في الدولة، ويتم تفادي الاستبداد الذي ينجم إذا ما ركزت جميع الوظائف في يد هيئة واحدة⁽³⁾.

أما أرسطو (384 - 322 ق م) فقد قسم في كتابه "السياسة" وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف: التداولية التي تهتم بمشاكل الحرب والسلام والمعاهدات ووضع القوانين

(1) عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر: مطابع السعدي، 2004، ص 260.

(2) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 164.

(3) الموسوعة الحرة، الفصل بين السلطات، . 3 / 11 / 2007 <http://ar.wikipedia.org/wiki>

والمالية والعقوبات، وظيفة الأمر ويتولاها الحكام وكبار الموظفين مهمتها تنفيذ القوانين، ووظيفة العدالة وتتولاها المحاكم مهمتها الفصل بين الخصومات والجرائم⁽²⁾.

فإذا كانت وظيفة الأمر ووظيفة العدالة تطابق في مفهومها الحديث السلطتين التنفيذية والتشريعية فإن وظيفة المداولة لا تطابق وظيفة التشريع لأن مهامها تتسع حسب أرسطو وبأنها لا تقوم فقط بمجرد العمل بالقوانين وإنما يدخل في اختصاصها كل ما يتصل بالحرب والسلام والمعاهدات وأحكام الإعدام والمصادرة والنفي وانتخاب الحكام، ويرى أن تتولى كل وظيفة هيئة مستقلة على الهيئات الأخرى مع قيام التعاون فيما بينها جميعا لتحقيق الصالح العام، ومنع الاستبداد⁽³⁾.

حقيقة لم تكن دعوة أرسطو للفصل بين السلطات وإنما كانت دعوة لتقسيم وظائف الدولة إلا أنه لا يمكن تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا بتقسيم وظائف الدولة وبذلك يكون أرسطو قد مهد السبيل له وساهم في نشأته.

يعتبر جون لوك (1632 - 1704م) أول من اهتم بمسألة الفصل بين السلطات وأهميتها في كتابه " الحكومة المدنية " حيث يرى أنه في كل دولة توجد أربع سلطات:

- 1 - السلطة التشريعية: مهمتها سن القوانين وإقرار التشريعات.
- 2 - السلطة التنفيذية: وظيفتها تنفيذ القوانين والسهر على تحقيق الأمن في كل أنحاء الدولة.
- 3 - السلطة الاتحادية: وتختص بالعلاقات الخارجية مع الدول الأخرى وإعلان الحرب والسلام، وتكون بيد الملك.

4 - سلطة التاج: وتشمل الامتيازات الملكية المحجوزة للملك.

ويرى من الضروري تحقيق الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بإسناد كل منهما لهيئة خاصة ومستقلة⁽⁴⁾، وأن لا تتعد السلطة التشريعية بصورة دائمة ومستمرة لأن مهمتها سن القوانين فقط، لذلك يمكنها الاجتماع على فترات، خلافا للسلطة التنفيذية التي يجب أن تبقى مستمرة في عملها لأنها تسهر على تنفيذ القوانين ومتابعتها⁽⁵⁾.

كما يدعو إلى الفصل بين السلطات وتوزيعها على هيئات متعددة حتى تراقب كل منها الأخرى وتوقفها عند حدودها ، وتلزمها اختصاصها لمنع الاستبداد، ورغم أنه يعتبر السلطة التشريعية سلطة عليا تفوق السلطة التنفيذية إلا أنها مقيدة بوجوب استهداف الرأي العام لمنع الاستبداد⁽⁵⁾، ويجب أن تخضع السلطتين التنفيذية والاتحادية على السواء للقانون الذي وضع لخدمة المصلحة العامة.

ومن ثم فعلى جميع السلطات أن تسير وفق القانون وتعمل على حفظ حقوق الأفراد وتحقيق المصلحة العامة، وإن انحرفت إحداها أو تجاوزت مجال اختصاصها حق للشعب عزلها.

(1) محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، لبنان: دار النهضة العربية، 1981، ص 512.

(2) بسيوني عبد الغني، مرجع سابق، ص 260.

(3) محمد رفعت عد الوهاب، الأنظمة السياسية، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 185.

(4) محمد علي محمد وآخرون، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، 1976، ص 168.

(5) محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، ط2، مصر: دار الفكر العربي، 1994، ص 357.

وتجدر الإشارة أن لوك لم يعبر أي اهتمام للسلطة القضائية ولم يتحدث عن استقلاليتها لأن القضية قبل ثورة 1688م كانوا خاضعين للتاج خضوعاً مطلقاً، فالملك هو الذي يعينهم ويعزلهم، وبعد الثورة يعينون من قبل البرلمان لكنهم لم يحصلوا على استقلالية في وظائفهم، فبعد أن كانوا خاضعين للملك أصبحوا خاضعين للأغلبية البرلمانية⁽¹⁾.
لقد استطاع جون لوك أن يبين فائدة تقسيم السلطات، لكنه لم يتمكن من وضع نظرية واضحة المعالم كما فعل مونتيسكيو، ورغم ذلك فإن لوك وضع الأساس الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمده مونتيسكيو، وأصبح يقترب باسمه.

الفرع الثاني

مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مونتيسكيو⁽²⁾ صاحب الفضل في دقة عرض مبدأ الفصل بين السلطات، فأحسن صياغته وأبرز مضمونه بوضوح، وقد استفاد من أفكار جون لوك الإنجليزي فتمكن من تطوير فكرة المبدأ بدقة، في كتابه "روح القوانين" الذي عرض فيه المبدأ بشكل واضح.

لقد جاءت نظريته بعد دراسته لعدة أشكال من الأنظمة السائدة في عصره، معتبراً أن بناء النظام السياسي المتوازن يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات لضمان حماية النظام السياسي واستمراره من خلال توزيع واضح لاختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث⁽³⁾ فنقوم السلطة التشريعية بإصدار التشريعات وتعديلها أو إلغاؤها، ويتولاها برلمان منتخب من طرف الشعب ويعبر عن إرادة الناخبين، والسلطة التنفيذية تسهر على تنفيذ القوانين وإعلان الحرب أو إنهائها، وإرسال واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين وحماية الدولة من الغزو الأجنبي، وإقرار الأمن الداخلي، في حين تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات وفض الخصومات، ومعاقبة المجرمين⁽⁴⁾.

كان كل ما يهدف إليه مونتيسكيو أن لا تتركز هذه الوظائف الثلاث في يد جهة واحدة، وإنما توزع على هيئات متعددة لكي تراقب كل منها الأخرى وتمنعها من إساءة استعمال السلطة المتاحة لها، على أن يكون بينها نوع من التعاون والانسجام⁽⁵⁾، فهو يدعو لعدم تجمع السلطات الثلاث في يد واحدة لكنه لا يتصور فصل مطلق بينها، إذ لا بد أن يكون هناك تناغم وتناسق بينها، ولا تجزأ السلطة العليا بين الأجهزة الثلاثة⁽⁶⁾، ويعني بذلك توزيع ممارسة مظاهر سلطة الدولة، وعدم تجزئتها لأن سلطة الدولة واحدة وذات سيادة على عدد من الهيئات ضماناً لعدم الانفراد بممارستها وتقادياً لاستبداد القائمين

(1) سعيد بوشعير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 166.

(2) ولد سنة 1689 بباريس في أسرة ن النبلاء وتلقى دروسه الثانوية بباريس في كلية الحقوق و في سنة 1728 سافر إلى ألمانيا والنمسا وإيطاليا وإنجلترا، واتصل بالعديد من المفكرين ورجال الأعمال والسياسة ثم عاد إلى فرنسا عام 1731 ليشرع عام 1734 في كتابة مؤلفه الضخم روح القوانين، وأخذ منه هذا العمل أربعة عشر (14) عاماً، توفي باريس 1755.

(3) علاء محمود علاونة، في الإصلاح الأردني - فصل السلطات - ، <http://alaunch1.maktoblog.com> ، 2006/11/5

(4) بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، ط5، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1976، ص 252.

(5) يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، [د.س. ط.]، ص 312.

(6) جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، ط، بيروت: الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، 1983، ص 312.

عليها⁽¹⁾، ولا بد لكل سلطة أن توضح نفسها، وتعبّر عنها أمام السلطات الأخرى لكي لا تبقى مهامها سرا مغلقا، ومن ثم تستطيع فعل ما تشاء، ويجب أن تتعدد الهيئات التي تشرف على هذه السلطات، ولا تركز في يد واحدة⁽²⁾، لأن التاريخ يشهد أنه إذا اجتمعت سلطة الحكم في قبضة فرد واحد أو هيئة واحدة فإن ذلك يؤدي إلى إساءة استعمالها بل وإلى الفساد والاستبداد، وبناءا عليه فإن إسناد الوظائف الثلاث لهيئات متميزة يجعل كل منها تستطيع إيقاف الأخرى عند حدودها، وأن تقسيم السلطات وسيلة للحصول على الاعتدال في التعامل والتوازن بين صلاحياتها⁽³⁾، حيث يقول "إن الحل الوحيد لإجبار الحاكم على الاعتدال، ومنعه من الانحراف هو الفصل بين السلطات" مبررا ذلك بأسباب فلسفية وتاريخية وبشرية، معتبرا الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، إلا أنها لا توجد دائما ولا تتحقق إذا تم إساءة استعمال السلطة، فالتاريخ أثبت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه⁽⁴⁾، فالحرية لا تتحقق إذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والتنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة لأنه يخشى أن يضع الحاكم قوانين جائرة لينفذها تنفيذا جائرا، ولتحقيق الحرية لا بد من فصل السلطات بعضها عن بعض، وممارستها بين أفراد المجتمع أنفسهم أو ممثليهم، فالقاعدة التي تضمن الحرية وتمنع إساءة استعمال السلطة هي أن السلطة توقف السلطة⁽⁵⁾.

إن نظرية مونتيسكيو لا توحى إلى توزيع الوظائف من الناحية القانونية فقط بل إلى استقلال كل هيئة بذاتها كذلك، وعبر عن ذلك بقوله: "يتحتم لإيجاد حكومة معتدلة تتساقط السلطات، وتركها تعمل دون اندفاع وإعطاء كل واحدة منها وزنا تستطيع أن تقاوم به الأخرى"⁽⁶⁾.

ونخلص في النهاية لوجهات نظر مونتيسكيو بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات إلى ما يلي:

- قسم مونتيسكيو السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبين المهام الأساسية لكل سلطة.
- أكد أن توزيع السلطات وفصلها أمر ضروري فليس ما هو أخطر على الحرية وأقرب إلى الاستبداد من جمع السلطات في يد واحدة، ولو كانت في قبضة الشعب نفسه أو مجلس منتخب عنه، فالحرية هي الهدف الأسمى للإنسان⁽⁷⁾.

(1) محمد طه يدوي، المنهج في علم السياسة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998، ص 69، 70.

(2) إسماعيل زروخي، دراسات في الفلسفة السياسية، ط1، لبنان: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001، ص 253.

(3) Jean Pool Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politique, 3 = édition, Paris: Dalloz, 1998, p 37, 38

(4) بسام دلة، "دولة القانون الضرورة والمقدمة للمشروع في التنمية" مجلة التأمين والتنمية، الكويت، العدد 2، نوفمبر، 2004، ص 57

(5) علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحياته، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص 84، 85

(6) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة-

<http://ar.wikipedia.org/wiki/15/12/2007>

tasearch wmiew.php,14/12/2007

(7) محمد كريم البهادلي، الفصل بين السلطات

<http://taakinews.org>.,

- نادى بضرورة رقابة السلطة وبأن تقوم السلطة بالحد من السلطة.
- أكد على حاجة السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى تبادل الرقابة فيما بينها، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية تقييد السلطة التنفيذية وكبح جماحها والحد من غلوها، ويكون للسلطة التنفيذية نفس الإمكانيات تجاه السلطة التشريعية.
- لقد كان لنظرية الفصل بين السلطات تأثير كبير على الثورتين الأمريكية والفرنسية، إذ فهم رجال الثورتين المبدأ على أنه الفصل المطلق بين السلطات.
- وقد اعتبرت الثورة الفرنسية في إعلان حقوق الإنسان الصادر عام 1789م أن "كل دولة لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها"⁽¹⁾.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 263.

المطلب الثاني

مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

تتمثل هذه المبررات فيما يلي :

الفرع الأول

منع الاستبداد وصيانة الحريات

إن تركيز السلطات في جهة واحدة سواء كانت فرداً أو مجلساً سيؤدي في النهاية إلى الاستبداد والقضاء على الحريات، وفي ذلك يقول مونتيسكيو " لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها إذا تمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدود توفقه، فالفضيلة نفسها في حاجة لحدود ، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة "(1)، فالنفس البشرية تميل بطبعها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة.

كما يعتبر مونتيسكيو مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة لتوزيع السلطة ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر، وفي هذا الصدد يقول الرئيس الأمريكي جون ماديسون (Jones Madison) في كتابه " الفديراليست " إن تجمع السلطات كلها، التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة سواء كانت يد حاكم أو فرد أو مجموعة من الحكام، وسواء وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخاب أو فرضوا أنفسهم على الجميع، هذا الجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد بل هو لاستبداد بعينه"(2)، فالنفس البشرية تميل بطبعها إلى الاستبداد وإساءة استعمال السلطة إذا استأثرت بها و بذلك يتم القضاء على الحريات.

وكما يقول اللورد أكتون (lord Acton 1834-1902) أحد كبار المفكرين والساسة الإنجليز " إن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة "، ويقول عالم الاجتماع جوستفان لون (jostefane leon) أن " السلطة نشوة تعبت بالرووس "(3).

إن كان تركيز السلطة في يد هيئة واحدة يؤدي للاستبداد وتوزيعها على عدة هيئات يحول دون ذلك، فالسلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل الرقابة المتبادلة بينها، وبذلك يكون مبدأ الفصل بين السلطات بما يحققه من رقابة متبادلة الكفيل بصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، لأن عكس ذلك -جمع السلطة وتركيبها في يد واحدة -سوف يؤدي إلى الاستبداد وتضييع الحقوق والحريات(4).

فهذا المبدأ يعتبر سلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للحكومات التي تعمل على تركيز جميع السلطات في يدها، ووسيلة للتخلص من سلطة الملوك، وقد وجد فيه قادة الثورة الفرنسية وسيلة للتخلص من السلطة الاستبدادية للملوك الذين جمعوا بين أيديهم السلطات الثلاثة، ولا يزال لهذا المبدأ جدواه في الوقت الحالي وهو الحيلولة دون اعتداء

(1) محمود سعيد عمران وآخران، مرجع سابق، ص 359.

(2) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 30.

(3) إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، [د، س، ط]، ص 238.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 201.

السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والقضائية والضمان ضد تعسف السلطة، وأداة لحماية الحريات الفردية وصيانتها.

الفرع الثاني تحقيق شرعية الدولة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات الأساسية التي تكفل قيام دولة القانون، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، بحيث تضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس الأفراد فقط، لأنه إذا اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة فلا ضمان لاحترام القانون لأن هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين وتعديلها بناءً على الحالات الفردية الطارئة مما يفقد القانون صفة العدالة ويصبح مجرد قواعد عامة مجردة، وإذا اجتمعت سلطة التشريع والقضاء معا في هيئة واحدة أصبح القاضي طاغية باعتبار أنه باستطاعته سن قوانين وتعديلها وإلغائها بإرادته حسب الحالات التي تعرض عليه للفصل فيها⁽¹⁾.

وإذا ما اجتمعت سلطة التنفيذ والقضاء معا فإن ذلك سوف يؤدي إلى إفلات السلطة التنفيذية من رقابة السلطة القضائية على أعمالها، مما يؤدي إلى تجاوز هذه السلطة لأعمالها وحدودها، أي انحرافها ومخالفتها للقوانين نظراً لانتفاء الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، كما أن اتحاد السلطة التنفيذية مع القضائية سيؤدي بالقاضي إلى إصدار أحكام جائزة مادام أنه هو الذي سينفذها في نهاية الأمر⁽²⁾.

ومن أجل احترام شرعية الدولة يجب أن تكون السلطة القضائية مستقلة في كافة مستوياتها عن أي ضغوط سياسية أو اجتماعية أو مالية أو دينية، لأن الهدف الأساسي للقضاء هو العدل تبعاً للقانون، واختيار القضاة لا بد أن يستبعد أكثر ما يمكن عن اللعبة السياسية الضيقة للحفاظ على استقلاليتهم⁽³⁾، وهذا ما يؤكد مونتيسكيو بقوله: "مرة أخرى لن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية فإن حياة المواطن وحرية تصبحان عرضة للتحكم والسيطرة الاستبدادية، لأن القاضي في مثل هذه الحالة سيكون هو مشرع القانون، وإذا كانت السلطة القضائية متحدة مع السلطة التنفيذية فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة، ويمارس الظلم والاضطهاد"⁽⁴⁾، لذلك لا بد من استقلال السلطة القضائية عن كل السلطات حتى لا تكون عرضة للضغوطات، ويجب إسناد وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاثة متعددة، مما يكفل دولة القانون التي من أهم عناصرها احترام القانون.

كما أن الفصل بين السلطات يجعل السلطة القضائية رقيبة عن السلطتين الأخريين، ويضمن خضوع القوانين والمراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، وإلغائها

(1) عبد الغني بسيوني عد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 265.

(2) محمود سعيد عمران وآخران، مرجع سابق، ص 360.

(3) نيل حاجي فائق، نظرة موجزة لدور ووظيفة الديمقراطية في أنظمة الحكم، 3-1-2008.org.

<http://www.3almami>

(4) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 45.

عند مخالفتها للدستور أو القانون، وهذا ما يحقق فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن السلطة القضائية، وضمان احترامهما وحسن تطبيقها للقانون⁽¹⁾.
إن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضماناً أساسية لقيام دولة القانون التي تسهر على المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحرياتهم و يضمن حسن السير الحسن لمصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان ومنع التعسف⁽²⁾.

الفرع الثالث

إتقان وحسن أداء وظائف الدولة

إن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق مبدأ تقسيم العمل والتخصص الذي من شأنه أن يؤدي إلى إتقان كل هيئة لوظائفها، وقد لاحظ مونتيسكيو أن وظائف الدولة هي ثلاثة وظائف، الوظيفة التشريعية وتتمثل وظيفتها في إصدار القوانين والقواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الأفراد في الدولة وتوكل إلى البرلمان، والوظيفة التنفيذية التي تسير أمور الدولة ضمن حدود الدستور والتشريعات، ولها صلاحية اقتراح مسودة قوانين جديدة لدراستها من قبل السلطة التشريعية والموافقة عليها وتتولاها الحكومة⁽³⁾، والوظيفة القضائية مهمتها حل النزاعات الناجمة عن تطبيق القوانين وتوكل إلى المحاكم وبذلك يتم تسيير وظائف على أحسن ما يرام⁽⁴⁾، بهذا التقسيم تصبح كل وظيفة منفصلة على الوظائف الأخرى، مما يؤدي إلى قيام كل سلطة بالمهام الموكلة إليها، ويجعلها تجيد عملها وتتقنه، وتراقب بعضها البعض بواسطة وسائل الرقابة المتبادلة بينها.

ويرى مونتيسكيو أن "وظيفة التشريع تتطلب مجلساً كبير العدد حتى تضمن عدالته وحسن صياغته"، لذلك فالبرلمان المنتخب هو الهيئة الملائمة للقيام بمهمة التشريع، أما الهيئة التنفيذية فلا يمكن أن تعطى لمجلس كبير العدد، بل الأفضل أن تتولاها حكومة قليلة العدد حتى تكون أكثر فعالية وسرعة في تنفيذ مهامها⁽⁵⁾، والوظيفة القضائية تتولاها هيئة قضائية متخصصة، وأن تكون بعيدة عن الصراعات السياسية، واختيار القضاة لا بد أن يبتعد أكثر ما يمكن عن اللعبة السياسية الضيقة للحفاظ على استقلاليتهم، لذا من الأفضل أن يختار نواب الشعب أعضاء المحكمة الدستورية العليا عوضاً عن الحكومة، أما القضاة الآخرون فيمكن اختيارهم عن طريق أئدادهم لضمان الحياد في تفسير وتطبيق القانون في المنازعات⁽⁶⁾، ولا يقصد بهذا الفصل التام بين السلطات، وإنما يكون فصلاً مشرباً بروح التعاون، وهكذا يحقق مبدأ الفصل بين السلطات كل الفوائد والمزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل الذي يؤدي إلى السير الحسن لمصالح الدولة في كافة المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 185.

(2) بشرى العبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه، 1-1-2008، <http://www.madarik.org>

(3) حسني بديار، الوجيز في القانون الدستوري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 76.

(4) علي وتوت، توصيف الدولة الحديثة- صورة عامة- emocracy.net, 28/10/2007

<http://4u/fremds of>

(5) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ الأنظمة السياسية، مرجع ساق، ص 195، 196.

(6) نبيل حاجي فائق، مرجع سابق.

المطلب الثالث

تقييم مبدأ الفصل بين السلطات

لمبدأ الفصل بين السلطات مزايا وإيجابيات عديدة كما أنه لا يخلو من السلبيات يمكن إجمالها فيما يلي:

الفرع الأول

إيجابيات مبدأ الفصل بين السلطات

رغم الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه لا يخلو من الكثير من الإيجابيات نوجزها فيما يلي:

- 1 - يشكل مبدأ الفصل بين السلطات العنصر الملازم لبنية الدولة الليبرالية، إذ لا يسلم بمجرد تقسيم تقني للعمل في إدارة الشؤون العامة فحسب بل يفرض على الأجهزة المستقلة عن بعضها تأمين مختلف وظائف الدولة فلا تحتكر السلطة من طرف سلطة واحدة ، وبهذا ولدت فكرة الحرية السياسية ووجدت أفكار مونتيسكيو صدا كبيرا في أوساط الطبقة البورجوازية عام 1788 التي تبحث عن طرق مواجهة السلطة المطلقة⁽¹⁾.
- 2 - يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ركنا أساسيا من أركان الديمقراطية، وهو الذي يضمن إقامة الحياة البرلمانية على أساس سليم بفهم العلاقة المتبادلة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فهو الضمان الأكيد لحقوق الأفراد وحياتهم ، فلا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات.

- 3 - الكثير من الدراسيين يعتبرون الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات لا تنتقد مضمونه، وإنما الانتقاد ينصب على سوء تطبيقه، فنظرية مونتيسكيو لا تدعو إلى الفصل المطلق بين السلطات بل إلى الفصل المرن، فقراءة دقيقة لبعض نصوص مونتيسكيو لا توحى لنا بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات بل بتعاونها فيما بينها، ويأتي تطبيق المبدأ عمليا ليؤكد هذه الافتراضات، لأن الأنظمة الليبرالية لم تمارس فصلا مطلقا⁽²⁾، فكل دولة تمارس فصل السلطات بصورة خاصة، وهو ما يدل على أن قواعده الأساسية تمارس بليوننة⁽³⁾، والدليل على ذلك النظام الأمريكي الذي يعد نموذجا للفصل الجامد بين السلطات لا يتفق مع هذا المبدأ الجاد ويرى أنه لا مانع من التعاون بين السلطات، وهذا ما يضيف على المبدأ المعقولية والمنطقية.

ويحبذ السياسيون الفصل المرن بما يحققه من التناسق والتساوي في فروع الحكم المختلفة، وهو ما نبه إليه تشارلز ماكس (Tchrlez Max) سنة 1988م "إننا نفقد أثر كلمة جمهورية للغاية في النظام الفيدرالي كله، وهي التنسيق بين فروع حكم منفصلة ومتساوية ومتناسقة، إن تلك الروح هي قلب الخطة الدستورية كلها"⁽⁴⁾.

(1) ميشال مياي، دولة القانون -مقدمة في نقد القانون الدستوري -، الجزائر: ديوان المطوعات الجامعية، 1979، ص 102.

(2) المرجع نفسه، ص 103.

(3) جورج سعيد، دولة القانون-مفاهيم أساسية-، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2000، ص 09.

(4) ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية بين الاستقلال والتعاون والاندماج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2004، ص 09.

من خلال هذا نستنتج بأن المبدأ ليس الأداة الفعالة للنظام السياسي فحسب بل هو أساس نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية.

3 - إن تطور مفهوم الدولة والسلطة وطبيعة العلاقة بين السلطات قد صاحبه تطور في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات نفسه، فهو مطلق وجامد في بداية ظهوره ليتطور إلى المرونة والتوازن، ثم إلى مفهوم التدرج بين السلطات.

وهناك اتجاه يرى أن تطور الأنظمة السياسية قد قضى على مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً مطلقاً كان أو نسبياً، فهو قد تخطى عن مكانه لصالح مبدأ تدرج السلطات، بحيث أصبحت العلاقة بين السلطات العامة علاقة متدرجة وليست قائمة على المساواة، ولم يتوقف التطور عند هذا الحد بل أخذ صفة أخرى في النظام السياسي الأمريكي فأصبح يدعى تقاسم القوى أي تقاسم السلطات بين الكونغرس والسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

4- يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أكثر ضماناً لحقوق الإنسان ومنع الاستبداد وتعسف السلطة، لأن وضع السلطة في يد واحدة يؤدي إلى انتهاكات لهذه الحقوق حتى ولو كانت السلطة منتخبة من قبل الشعب⁽²⁾.

فباعتبار السلطة السياسية شر لا بد منه وأن للأفراد حرياتهم وحقوقهم ومصالحهم الخاصة ينبغي حمايتها من تعديات السلطة لذا فالمبدأ يقوم بحماية حقوق الأفراد بالحد من نطاق السلطة عن طريق تنظيم عملي للوظيفة الحكومية، وحصر نطاق ممارسة هذه السلطة التي هي دائماً في منتهى الاستبداد والقوة، لأنها تتجه من تلقاء نفسها إلى القوة والانتعاش مما يؤثر على حرية المواطنين السياسية⁽³⁾، فمبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الوحيدة ضد تعسف السلطة وحماية حرية الأفراد وحقوقهم.

5- يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الوحيدة لاستقلال السلطات حتى لا تخضع أي سلطة للسلطات الأخرى، فتصبح متساوية ومتناسقة ولا تستطيع أي سلطة ممارسة سلطة تنتمي لسلطة أخرى.

6- يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة لتحقيق الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

7 - يحقق مبدأ الفصل بين السلطات استقلالية السلطة القضائية، فلا يقحمها في ممارسة السياسة، لأن الرجوع إلى السلطة القضائية في الأمور السياسية بشكل متواصل للبحث في شرح القانون يضعف السلطة التنفيذية والتشريعية، ويعطي الاعتبار لهيئة غير منتخبة مباشرة من قبل المواطنين، وهذا ما يؤدي إلى حكم القضاة وإضعاف الديمقراطية بشكل عام، لذا لا بد على النواب تحمل مسؤولياتهم في كتابة قوانين واضحة منسجمة مع بقية القوانين وغير قابلة لتأويلات متعددة.

8- يمنع مبدأ فصل السلطات انهيار السلطات كلها دفعة واحدة عند حصول أزمة عامة تطل الأمة والمجتمع، كما أن الفصل لا يعني القطيعة وعدم الانسجام بين السلطات لأن ذلك يؤدي لاستحالة ممارسة الحكم، فالقوانين التي يشرعها نواب الشعب يجب أن تطبقها

(1) المرجع نفسه، ص 10.

(2) ملكوخشابا عودشيو دهورك، ضمانات حقوق الإنسان في الدستور العراقي، -2-9،

28/10/2007 www.iraqiadvocacy.org

(3) جان وليام لايبار، السلطة السياسية، ترجمة: الياس حنا، بيروت: منشورات عويدات، 1985، ص 151.

السلطة التنفيذية وتعززها السلطة القضائية، واستقلال هذه الأخيرة يعتبر ضماناً لحرية الأولى⁽¹⁾.

هذه هي الإيجابيات التي يتمتع بها مبدأ الفصل بين السلطات، وكغيره من المبادئ لا يخلو من السلبيات والتي لا تؤثر فيه كمبدأ، وإنما تبرز من خلال سوء تطبيقه وسنحاول التطرق إليها فيما يلي:

الفرع الثاني

الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

رغم المزايا التي يتميز بها مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه لا يخلو من الانتقادات شأنه شأن أي مبدأ آخر، ويمكن حصر هذه الانتقادات في الآتي:

1- قيل أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات غير ممكن، فمباشرة خصائص السيادة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها أمر صعب، لأن هذه الخصائص متصلة اتصالاً كبيراً ببعضها البعض، فالدولة بمثابة الآلة فيما أن سير الآلة يتطلب محركاً واحداً واتصالاً بين أجزاء الآلة، فذلك وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة ومركزة، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة، وتعطيل أعمالها وتعرضها للخطر خاصة في أوقات الأزمات إذ تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات حتى تتمكن من التغلب والتخلص من الأخطار، فالدولة بمثابة الجسد الواحد تؤدي وظائف متكاملة، ومن ثم لا يمكن الفصل بينها⁽²⁾.

إن أنصار هذا القول اعتقدوا أن المبدأ يقيم سياجاً وحاجزاً منيعاً بين السلطات العامة في الدولة، ويفصل بينها فصلاً مطلقاً ولا يمكن الاتصال والتعاون فيما بينها، لكن هذا الاعتقاد خاطئ ويتجاوز حدود نظرية مونتيسكيو لأنه لم يخطر له أن يقيم فصلاً تاماً بين الهيئات الحاكمة، وإنما أقام نوع من الاعتدال والانسجام في الحركة، وقدّر دائماً وجود علاقة تعاون مستمرة ورقابة متبادلة فيما بينها لذلك فهذا الانتقاد يفقد كل قيمة له.

2- إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات التي تمارس السلطات العامة مما يضعف سلطة كل منها في مباشرة وظيفتها، كما ينتج عن ذلك تجزئة المسؤولية وتقسيمها فيما بينها، على العكس في حالة تركيز السلطة حيث تكون الهيئة التي بيدها السلطة جميعها هي ذاتها التي يقع على عاتقها كل المسؤولية⁽³⁾، لكن يمكن تفادي هذا الانتقاد أو التقليل منه إذا قامت الدساتير والتشريعات بتحديد اختصاصات ومسؤوليات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديداً واضحاً، وتشديد الرقابة على كل سلطة بما يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها، وبما يكفل وقوفها عند حدودها لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات عندئذ يسهل تحديد المسؤولية وحصرها.

(1) نبيل حاجي فائق، مرجع سابق.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة، ط2، لبنان: دار الفكر العربي، 1973، ص 435.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 266.

3 - إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن لا جدوى منه إذ كان الغرض منه في أول الأمر انتزاع السلطة التشريعية من أيدي الملوك والحد من سلطانهم المطلق أما وقد تحقق هذا الغرض فإن هذا المبدأ في الوقت الراهن لا أهمية له⁽¹⁾.

إن هذا القول خاطئ لأن مبدأ الفصل بين السلطات ركنا أساسيا من أركان الديمقراطية وبزواله تزول الديمقراطية، فهو أفضل السبل لتحقيقها وإقامة الحياة البرلمانية على أساس سليم من خلال فهم العلاقة بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية،

إن النظام الديمقراطي يتنافى مع تركيز السلطة في يد واحدة ومبدأ الفصل بين السلطات هو الأجدر لتحقيق الديمقراطية⁽²⁾، وهو خير ضمان لحقوق الأفراد وحياتهم ويرى أغلب المفكرين والسياسيين أنه لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات.

4 - إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه إذ سرعان ما تعمل إحدى السلطات بالسيطرة على السلطات الأخرى، ويصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظريا بحتا لا مبدءا واقعيا⁽³⁾، باعتبار أنه في جميع الدول الميزان إما يميل إلى جانب السلطة التنفيذية وإما إلى جانب السلطة التشريعية.

إن طغيان إحدى السلطات وتفوقها على غيرها من السلطات الأخرى ليس عيبا يوجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات ذاته، بل يوجه إلى التطبيق العملي له، وإلى القائمين على كل سلطة من السلطات الثلاث، ومن ناحية أخرى فإن رجحان إحدى السلطات لا يحول مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم، ذلك لأن إحدى السلطات قد تغلو في فترة وظروف معينة، ثم لا يلبث الوضع أن يتغير بالنسبة إليها، فتغلو سلطة أخرى مؤقتا، أو يعود التوازن من جديد.

5- لقد أبعد مونتيسكيو من تحليله السلطة القضائية وأبقى على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية القائمة في الأساس على القدرة في التحكم والمنع ولكن هذا الأمر قد يؤدي لشلل سلطات الدولة، فالسلطتين التشريعية والتنفيذية مجبرتان على التعايش والاختلاف، ويتجنب فيه كل طرف أن يكون حكما على الطرف الآخر⁽⁴⁾، لذا لا بد من إيجاد أرضية إنفاق بحيث إذا تجاوزت إحدى السلطات حدود اختصاصها أمكن لغيرها من السلطات وقفها وردّها.

6 - إن النمو المتزايد في حجم الجهاز التنفيذي وتدخله المستمر في حياة المجتمع من خلال الوظائف التي يؤديها أدى إلى نفوذ وتعاظم سلطته في مؤسسات الحكم بصورة لا مثيل لها، فعندما كانت المسؤوليات التنفيذية محدودة في الماضي كان يمكن في تلك الفترة الإدعاء بإمكانية تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، أما الآن فإن دعوة الفصل لا يمكن أن

(1) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية-الدول والحكومات-، مرجع سابق، ص 400.

(2) الاتحاد البرلماني العربي، مبدأ الفصل بين السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية في الوطن العربي، 24 / 10 / 2007.

www.arab.ipu.org/publication/cominiqs/multhia

(3) عبد العزيز شيجا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 240.

(4) Jean Pool Jaqué, op.cit, p38

تتحقق في الواقع، لأن الظروف قد تغيرت، يرد على ذلك أن هذا المبدأ تزداد أهميته أكثر كلما زاد توسع عمل كل سلطة لأنه يحدد حدودها.

7 - إن الأحزاب السياسية هي الأخرى تقوم بالربط بين السلطات العامة خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فحزب الأغلبية المسيطر على السلطة التشريعية يصبح بالتالي هو المسيطر على السلطة التنفيذية، وما يحدث في ميدان التشريع من ضغوطات و مناورات حزبية يكون له صدها في الهيئة التنفيذية، ومثل هذا الاعتبار لم يكن واردا في تصور أصحاب نظرية مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

نستخلص مما سبق بأن الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات إنما ترجع إلى سوء فهم المبدأ، فهي لا تنصب عليه بالذات، وإنما تنصب على الإشراف في تطبيقه، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة فيجعله يصمد أمام معظم الانتقادات الموجهة له، ويظل من أنجع الوسائل التي تكفل الحرية لأنه يهيئ جوا من الاعتدال في شؤون الحكم.

(1) محمد نصر مهنأ، في نظرية الدولة والنظم السياسية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص 259.

الفصل الأول

تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في
الأنظمة السياسية الليبرالية

لقد تعددت تصنيفات الأنظمة السياسية وصورها بتعدد الاتجاهات المهمة بدراساتها فالبعض يقسمها بالنظر للهيئة التي تتحمل المسؤولية العليا، فإذا كانت هذه المسؤولية مسندة لشخص منفرد منفصل عن البرلمان كان النظام رئاسيا، وإذا أسندت لهيئة جماعية عليا دعي النظام بأنه مجلسي، ويمكن أن تكون المسؤولية موزعة ومتوازنة بين الهيئة التنفيذية والبرلمان فيعتبر النظام برلمانيا.

كما أن البعض يميز بين الأنظمة السياسية حسب النظام الحزبي المتبع ، فإذا كان الحكم متداولاً بين حزبين رئيسيين كان النظام ثنائياً، وإذا كان بين مجموعة أحزاب كان النظام السياسي تعددياً تنافسياً، أما إذا كان الحكم في يد حزب واحد كان النظام أحادياً، وهناك من صنفها وفق اعتبارات اقتصادية وعليه فهناك النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي.

وهناك من يفضل التصنيف الشكلي بين برلماني ورئاسي ومجلسي ومختلط، وهو التصنيف الذي اعتمدنا عليه في دراستنا هذه، حيث يقوم هذا التصنيف على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات متعددة تستقل كل واحدة منها عن الأخرى في مباشرة مهامها، وبذلك اختلف في تفسيره فتنوعت وسائل تطبيقه تبعاً للعلاقة التي تربط بين كل سلطة مع الأخرى، وبذلك فإن تقسيم الأنظمة السياسية الليبرالية وفق هذا المبدأ يعطينا ثلاثة أنظمة رئيسية هي النظام البرلماني والنظام الرئاسي والنظام المجلسي وسنقوم بالتطرق لذلك من خلال:

المبحث الأول: النظام البرلماني.

المبحث الثاني: النظام الرئاسي.

المبحث الثالث: النظام المجلسي (حكومة الجمعية)

المبحث الأول النظام البرلماني

يعتبر النظام البرلماني من أكثر الأنظمة السياسية انتشاراً، ولم يكن هذا النظام نتاج تفكير سياسي، وإنما جاء وليد للتطور السياسي لبريطانيا، وقد عملت الأحداث التاريخية على تصميم وتحديد ملامحه السياسية التي ظهرت في بريطانيا خلال القرن الثامن عشر (18)، وانتقل إلى فرنسا في القرن التاسع عشر (19) كرد فعل على الحكم الملكي المطلق⁽¹⁾.

وهو وسيطاً بين مرحلتين بمفهومين مختلفتين لمن يملك السيادة في الدولة القرن الثامن عشر (18) الذي سادت فيه فكرة أن السيادة للملك، عكس القرن العشرين (20) الذي انتشرت فيه فكرة السيادة ملك للشعب، أما المرحلة بين نهاية القرن الثامن عشر (18) وبداية القرن التاسع عشر (19) فكانت مرحلة صراع بين أنصار المفهومين⁽²⁾.

لقد ركز أغلب الفقهاء في تعريفهم على العناصر المشكلة للنظام البرلماني وخصائصه دون التوصل إلى تعريف دقيق له، فمنهم من يرى بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾، بينما البعض الآخر يعتبر النظام البرلماني هو توفر شروط في النظام السياسي تتمثل في المسؤولية السياسية والجماعية للوزراء، والتوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالإضافة إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة، كما عرفه آخرون بأنه نظام الفصل المرن بين السلطات، حيث تتعاون السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وبواسطة حكومة مسؤولية أمام البرلمان⁽⁴⁾.

يعتبر النظام البرلماني من بين الأنظمة النيابية التي تقوم على وجود مجلس منتخب يستمد سلطة من الشعب الذي انتخبه، ويقوم على أسس وأركان التي سنقوم بتناولها من خلال مايلي:

(1) Louis Favis et autres, Droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Paris: Dalloz 1999 , p 365.

(2) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et sciens politique, 16^{ème} édition, Paris: Dalloz, p159.

(3) فاروق أبو سراج الذهب ، مرجع سابق ، ص 21.

(4) Jean pool Jaqué, op.cit , p 42 .

المطلب الأول

أركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية من ناحية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وسنقوم التطرق لهما الركنين فيما يلي:

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

الركن الأول في النظام البرلماني يتمثل في أن السلطة التنفيذية تتكون من عضوين متميزين، رئيس دولة غير مسئول سياسيا عن شؤون الحكم وليس له سلطة فعلية بل مجرد سلطة اسمية، ووزارة مسئولة سياسيا وتباشر السلطة الفعلية.

أولا

رئيس دولة غير مسئول سياسيا

من مميزات النظام البرلماني أن رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية منتخب يكون غير مسئول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان⁽¹⁾، وبذلك فهو لا يمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وإنما يمارسها عن طريق الوزارة التي تكون مسئولة سياسيا أمام البرلمان، وهذا تطبيق سليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فلا تمارس هيئة سياسية سلطات معينة بدون أن تسأل عنها، فلا سلطة بدون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فالسلطة بلا مسؤولية تعتبر ظلما محققا⁽²⁾.

وقد تم تشبيه رئيس الدولة في النظام البرلماني بمثابة الحكم الرياضي العادل والمحاييد في مباراة طرفاها الوزارة من ناحية، والبرلمان من ناحية ثانية، فرئيس الدولة في هذا النظام يسود ولا يحكم⁽³⁾.

ودرجة عدم تحمل المسؤولية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية البرلمانية، ففي الأنظمة الملكية يتمتع الملك بعدم المسؤولية السياسية، أي بعدم مسؤوليته عن سياسة الحكومة، وبعدم المسؤولية الجنائية، أي بعدم مسؤوليته عن ما يرتكبه شخصا من الجرائم التي يعاقب عليها القانون في حين أن رئيس الجمهورية يعتبر غير مسئول سياسيا، ولكنه مسئول جنائيا عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته⁽⁴⁾.
ويترتب على تطبيق هذا المبدأ النتائج التالية:

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع ساق، ص 321.
(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص 32.
(3) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع ساق، ص 299.
(4) خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مصر: مكتب الآلات الحديثة، 198، ص 208.

1 - انه لا يجوز في المناقشات البرلمانية استغلال اسم رئيس الدولة أو استغلال سلطته، أو توجيه نقد أو لوم إليه، أو حثه على استعمال إحدى الصلاحيات التي خولها له الدستور⁽¹⁾.

2- إن أعمال الحكومة تعتبر من صنعها، وليس بإمكان الوزراء الاحتجاج بصدر أوامر من رئيس الدولة ليعيدوا عن أنفسهم المسؤولية.

3 - أن رئيس الدولة لا يملك العمل منفرداً، فجميع توقيعاته لا تكون ملزمة إلا بعد أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون، وجميع أقواله وتصرفاته لا تصبح قانونية إلا عندما توافق عليها الوزارة صراحة أو ضمناً⁽²⁾.

وتبعاً لذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة خاصة أو برنامجاً ذاتياً، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، وإنما الأمر متروكاً للوزارة التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني، وسلطات رئيس الدولة لا تعدو أن تكون مجرد سلطات رمزية⁽³⁾.

ويترتب على ذلك أن جميع السلطات التي تمنحها الدساتير لرؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، كتعيين الموظفين وعزلهم، وتوقيع المعاهدات ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله وحله، واستعمال حق العفو، وهذه في الواقع حقوق رمزية لرئيس الدولة، أما صاحبها الفعلي فهي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.

إذن في النظام البرلماني يعتبر رئيس الدولة نظرياً رئيس السلطة التنفيذية إلا أن سلطته اسمية وغير فعلية وذلك نتيجة لعدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان.

ثانياً

وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان

الوزارة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، وهي المحور الفعال المسؤول في هذا الميدان سواء كانت مسؤولة تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها، أو مسؤولة فردية تقع على عاتق كل وزير على حدة.

وتتكون الوزارة من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء، يجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى بمجلس الوزراء، وهو الذي يصنع السياسة العامة للحكومة⁽⁴⁾.

ويتم التفرقة في بعض الدول بين مجلس الوزراء و المجلس الوزاري، حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء إذا انعقد برئاسة رئيس الدولة، ويسمى بالمجلس الوزاري إذا انعقد برئاسة رئيس الوزراء، وهو ما يخالف في عموميته ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية السائدة التي تعتبر مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء و الوزراء فقط⁽⁵⁾.

ورئيس الدولة هو الذي يعين رئيس الوزراء و الوزراء ويقيّلهم، ولكن حقه هذا ليس مطلقاً بل مرتبط بضرورة اختيارهم من زعماء حزب الأغلبية في البرلمان حتى ولو لم

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 33، 34.

(2) محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط 4، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002 ص 115، 116.

(3) إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية - الدول والحكومات-، مرجع سابق، ص 407.

(4) نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 378.

(5) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري ط 2، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1971، ص 190.

يكن ذلك محل رضاه شخصياً، والسبب في ذلك هو أنه لا نجد في الأنظمة البرلمانية استمرار الوزارة في السلطة إن لم تحض بالأغلبية البرلمانية، وإلا طرحت مسألة الثقة بها في أول جلسة يصوت عليها، فالوزارة باعتبارها المهيمنة على مقاليد السلطة التنفيذية تكون هي المسؤولة أمام البرلمان على تصرفاتها وإدارتها لشؤون الدولة، فيحق للبرلمان أن يراقب الوزارة، وله أن يسحب الثقة منها كلها باعتبار أعضاءها متضامين في مسؤوليتهم عن السياسة العامة، وله أن يوجه الانتقاد لوزير معين إذا تعلق الأمر بتصرفات خاصة بهذا الوزير ويتحمل رئيس الوزراء المسؤولية فيقوم بعزله، وعندما يسحب البرلمان الثقة من الحكومة فعلى جميع الوزراء الاستقالة⁽¹⁾.

ونظراً لأنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، فإن مسؤولية الوزارة وأعضائها ورئيسها أمام البرلمان تؤدي منطقياً لأن تكون الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية. وللوزارة في النظام البرلماني خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

- تكون الوزارة من حزب الأغلبية البرلمانية، وبذلك فهي تستند إلى ثقة البرلمان.
- تكون الوزارة وحدة يضمها رئيس الوزراء.

- وجود تجانس الوزراء عن طريق اختيارهم من حزب الأغلبية، وفي حالة تعدد الأحزاب يلجأ للوزارة الإئتلافية التي تتميز بعدم الاستقرار.

- الوزارة مسؤولة تضامياً أمام البرلمان، ويعمل أعضائها كعنصر متضامن، ويشكلون جبهة موحدة أمام البرلمان فكل وزير مطالب بالدفاع عن القرارات المشتركة أو الاستقالة طبقاً لمبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة⁽²⁾.

- الوزارة أداة للحكم وليس للتنفيذ فقط، فهي تملك حق تقرير ورسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، ولها كيانه المستقل عن رئيس الدولة، وهي وحدها المسؤولة أمام البرلمان عن إدارة دفة الحكم في الدولة.

- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء، وهذه ليست قاعدة مطلقة إذ يمكن أن يكون الوزراء غير برلمانيين، والنظام البرلماني يجيز دخول الوزراء البرلمان ولو لم يكونوا أعضاء فيه، ويجلسون في نفس القاعة مع أعضائه ويسمح لهم بالمشاركة في المناقشات⁽³⁾، إلا أنه لا يمكن لهم التصويت لأنهم ليسوا أعضاء في هذا البرلمان، فالوزارة في هذا النظام تعتبر أساس السلطة التنفيذية وهي التي تتحمل المسؤولية كاملة.

(1) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة-مدخل بيئي مقارنة، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص 190.

(2) Louis Favoreu et autre, op.cit, p 60.

(3) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 204.

الفرع الثاني

التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

الركن الثاني للنظام البرلماني هو انه يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات فعلى عكس النظام الرئاسي الذي يأخذ بالفصل المطلق بين السلطات بحيث لا توجد علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالنظام البرلماني يتميز بوجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين، ولهذا يقال بأن النظام البرلماني يطبق الفصل المرن نسبيا بين السلطات وليس الفصل الجامد المطلق كما هو الحال في النظام الرئاسي، وسنقوم بالتطرق إلى مظاهر التعاون ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولا

مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تتمثل أهم مظاهر التعاون بين هاتين السلطتين فيما يلي:

- 1 - جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة حيث يمكن للنائب عضو البرلمان أن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء دون أن يفقد عضويته في البرلمان، وهو ما يجعل الارتباط واضحا بين الحكومة والبرلمان، والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان أمر معتاد نظرا لكون الوزارة تتشكل عادة من حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات البرلمانية، أو من أقطاب الأحزاب المتألّفة التي تكون الأغلبية البرلمانية فيما بينها⁽¹⁾.
- 2 - يحق للوزراء حضور جلسات البرلمان حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، وذلك لإبداء آرائهم وشرح سياسة حكومتهم والدفاع عنها⁽²⁾.
- 3 - للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أمام البرلمان، فإذا كانت بعض الدساتير تعطي هذا الحق نظريا لرئيس الدولة، إلا أن الوزارة باعتبارها العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهي التي تعد مشروعات القوانين، ويتولى رئيسها أو الوزير المختص تقديمها للبرلمان⁽³⁾، وهكذا فإنه في الأنظمة البرلمانية للحكومة الحق في اقتراح مشروعات القوانين إلى جانب أعضاء البرلمان، ولكن مناقشة مشروع القانون وإقراره أو عدم إقراره من اختصاص البرلمان، والملاحظ أن اقتراحات القوانين إذا جاءت من السلطة التنفيذية أو الحكومة تسمى "مشروعات القوانين الحكومية" أو "الاقتراح الحكومي للقوانين"، في حين إذا كان اقتراح القوانين من جانب أعضاء البرلمان تسمى "الاقتراح بقانون" أو "الاقتراح البرلماني للقوانين".
- 4 - من بين مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أيضا مسألة قانون الميزانية العامة للدولة التي تبين إيراداتها ومصروفاتها المتوقعة خلال عام هي عمل مختلط في إنجازها بين السلطتين، فهو ثمرة تعاون الحكومة والبرلمان، فالوزارة (وزير المالية

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 324.

(2) عبد العزيز شبحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 416.

(3) ربيع مفيد الغصيني وعزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 41.

ومجلس الوزراء) تقوم بإعداد مشروع الميزانية والبرلمان من ناحيته يتولى مناقشة المشروع وأحيانا تعديله، ثم يقوم بإقرار الميزانية بقانون حتى تكون نافذة وملزمة⁽¹⁾.

ثانيا

مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

تعتبر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أهم مميزات النظام البرلماني مقارنة مع النظام الرئاسي والنظام المجلسي. فالنظام الرئاسي يقوم على الفصل المطلق كقاعدة عامة فهو لا يقيم رقابة متبادلة فعالة بين السلطتين، وكذلك النظام المجلسي لا تتحقق فيه رقابة متبادلة بل رقابة من جانب واحد فقط، أي رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، ولا يتصور العكس في هذا النظام لأن البرلمان هو الذي يهيمن على السلطة التنفيذية، ونظرا لوجود علاقة رقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية فنستعرض إلى رقابة كل سلطة على الأخرى:

1 - مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

إن رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تعني رقابة البرلمان على الحكومة وأعضائها، إلا أنه لا توجد رقابة مباشرة من قبل البرلمان على رئيس الدولة باعتبار أنه غير مسؤول سياسيا، وتتمثل أهم مظاهر هذه الرقابة فيما يلي:

أ-السؤال:

يقصد بالسؤال الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة، والسؤال عبارة عن علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير المختص، ولا يتدخل فيها أي عضو من أعضاء البرلمان، لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز أن يتنازل عنه⁽²⁾، ولا يخرج السؤال من حيث الأثر عن كونه استفهاما يرغب من خلاله العضو السائل إيضاح المسألة التي تكون غامضة لديه ولا يترتب عليه طرح الثقة، وينتهي الأمر إذا ما اقتنع السائل برد الوزير المختص الذي يتضمن معلومات وحقائق توضح اللبس والغموض لدى السائل، ولا يجوز للسائل التعقيب والرد بل ينتهي الموضوع عند حد إجابة الوزير المختص على سؤال العضو⁽³⁾.

ب-الاستجواب:

هو أخطر من السؤال لأنه ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول إلى حقيقة، بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته اتهامًا للوزارة أو أحد الوزراء، فالهدف من الاستجواب هو نقد الوزارة أو الوزير ويترتب على الاستجواب مناقشات في البرلمان، فإذا لم يقتنع البرلمان بالتبريرات والردود التي قدمها الوزير أو رئيس

(1) محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 325.

(2) نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 383.

(3) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983،

ص 43، 45.

الوزراء المقدم إليه الاستجواب ، يؤدي الأمر إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وطرح الثقة بها⁽¹⁾.

بالرغم من أن بعض الأنظمة السياسية أكدت على أن الاستجواب يكون مقترنا بالسؤال، إلا أنها في الغالب تخصصه بضامانات حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء إليه ومن بين هذه الضمانات لا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد مدة معينة من يوم تقديمه ، ويمكن تقصير المدة المنصوص عليها بشرط أن تكون هناك حالة استعجال ، وبعد موافقة الوزير الموجهة إليه الاستجواب⁽²⁾.

والاستجواب ليس علاقة محددة بين عضو البرلمان والوزير الموجه له، فبمجرد تقديمه يمكن لأي عضو من أعضاء البرلمان حق الحلول محل مقدم الاستجواب إذا تنازل هذا الأخير عنه، لأن العلاقة بين مقدم الاستجواب ومتلقيه ليست علاقة شخصية كما هو حال السؤال، فالاستجواب لا يعتبر حق شخصي وإنما يترتب عليه مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان و الوزراء⁽³⁾.

ج- حق إجراء التحقيق:

يقصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق ، فإذا أثير موضوع ما يدخل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر بشأنه قراراً فأمامه طريقتين: إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة، وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما داخله ريب لسبب أو لآخر، ولا قيد على مجال التحقيق، فقد يستهدف التعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو إدارة أو مصلحة عامة، للوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف، وعادة ما يقوم البرلمان بتشكيل لجان تحقيق مختصة من بين أعضائه للقيام بذلك⁽⁴⁾ ، وللجنة التحقيق السلطة الكاملة في استدعاء الموظفين وطلب البيانات والاطلاع على البيانات والمستندات للوصول إلى الحقائق، ويقوم بعدها البرلمان باتخاذ القرارات المناسبة بناء على نتيجة ما تقدمه هذه اللجان من معلومات، وما تقترحه من حلول⁽⁵⁾، وقد تسفر التحقيقات البرلمانية على استجواب الوزير المختص بل وتحريك المسؤولية السياسية للوزارة.

من خلال هذا يتضح أن التحقيق البرلماني أداة من أدوات الرقابة لها فاعلية وتأثير كبير، يستطيع من خلالها أن يقوم أعضاء البرلمان التحقق من مدى مطابقة أعمال السلطة التنفيذية لمبدأ الشرعية ، كما يمكن عن طريقه تلافي النقص والقصور في عمل الحكومة، وإصلاح الخلل الذي قد يصيب أجهزتها، ويعيقها عن تأدية وظائفها بالمستوى المطلوب منها.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 328 .

(2) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 269.

(3) خليل هيكل، مرجع سابق، ص 217.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين محمد عثمان، مرجع سابق، ص 131، 129.

(5) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 129، 131.

د - المسؤولية الوزارية:

أخطر وأهم مظاهر الرقابة البرلمانية على الوزارة هي تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بناء على اقتراح عدد معين من النواب يحدده الدستور، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان لها صورتان: قد تكون مسؤولية فردية تتعلق بكل وزير على حدة، وبمقتضاها يكون كل وزير مسؤول بمفرده عن الأعمال والتصرفات التي يجريها في وزارته، فيسأل عنها بمفرده وعليه الاستقالة إذا قام البرلمان عن طريق رئيس الوزراء بطلب سحب الثقة منه، دون أن يترتب على قرار السحب، أي آثار أخرى على بقية زملائه الآخرين في الوزارة، والنوع الثاني هو المسؤولية التضامنية للوزارة أجمعها بسبب السياسة العامة التي يصنعها الوزراء، وعدم ملائمتها لمصلحة البلاد حسب وجهة نظر البرلمان، وقد تنشأ المسؤولية التضامنية للوزارة بناء على مساءلة رئيس الوزراء نفسه، لأنه يرمز للوزارة كلها، ومسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله، وتتحقق المسؤولية التضامنية بناء على التصويت بالثقة على الوزارة مثل حالة المسؤولية الفردية، فإذا جاءت أغلبية أصوات البرلمان ضد الوزارة فعلى رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة كلها إلى رئيس الدولة⁽¹⁾، وعلى الرئيس قبولها ثم يقوم بتعيين رئيس حكومة جديد أو يقوم بحل البرلمان، والإبقاء على رئيس حكومة المستقبل لتسيير الأمور العادية في انتظار الانتخابات العامة المقبلة.

وإذا كانت المسؤولية الوزارية تعبر عن مدى العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، فإن هذه المسؤولية غالباً لا تتقرر إلا أمام المجلس المنتخب (النواب) دون المجلس الآخر المعين إذا كان النظام السياسي يأخذ بنظام المجلس النيابيين⁽²⁾، وتعتبر المسؤولية السياسية أمام البرلمان من مميزات النظام البرلماني مقارنة بالنظام الرئاسي حيث لا توجد فيه المسؤولية الوزارية.

نظراً لخطورة المسؤولية الوزارية وما ينتج عنها من إقالة للوزير أو الوزارة بأكملها، فإن الدساتير البرلمانية نصت على ضمانات لصالح الوزارة منعا لتعسف البرلمان، وأهم هذه الضمانات أنه يسبق تحريك المسؤولية السياسية استجواب تمت مناقشته، كما يتطلب لتحريكها حداً أدنى من أعضاء البرلمان يحدده الدستور، بالإضافة إلى ذلك تمنح مهلة كافية للنواب لا يجوز التصويت قبلها رغبة في مزيد من الدراسة والتروي والتدبر قبل التصويت، وتشترط بعض الدساتير أغلبية غير عادية ليصدر قرار سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها من قبل البرلمان.

هذه هي أهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وفي نفس الإطار نتطرق إلى مظاهر رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

2 - مظاهر رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية:

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولتحقيق التوازن يعطي النظام البرلماني للسلطة التنفيذية بدورها وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية عليها مع أن المستفيد الحقيقي من هذه الرقابة ليس رئيس الدولة غير المسؤول، ولكن هي

(1) إسماعيل عبد الفتاح ومحمود منصور هبيلة، النظم السياسية و سياسات الإعلام، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2005، ص 98.

(2) نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 385.

الوزارة المسؤولية حتى تكون رقابتها على البرلمان تتوازي مع رقابة البرلمان عليها، وأهم مظاهر هذه الرقابة ما يلي:

أ - حق دعوة البرلمان للانعقاد:

البرلمانات بصفة عامة لا تتعد بصفة دائمة ومستمرة، أي طوال الفصل التشريعي، وإنما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها وتحدد مدتها الدساتير، تدعو إليها السلطة التنفيذية وتقض اجتماعاتها، هذا بالنسبة للدورات العادية، لكن تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي خلال عطلة البرلمان السنوية، مما يستدعي دعوة البرلمان للاجتماع في دورات غير عادية⁽¹⁾، وتتم الدعوة من قبل السلطة التنفيذية، وبذلك يعتبر حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله من مظاهر رقابتها على البرلمان، ولكن لهذا الحق حدوده وقبوده، فمن ناحية حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد السنوي العادي، ويتقيد عادة بأمرين ألا تتأخر الدعوة عن تاريخها، ولا ينعقد البرلمان بقوة القانون بدون دعوة، وألا تقل فترة الانعقاد السنوي عن عدد محدد من الأشهر، ومن ناحية أخرى حق السلطة التنفيذية في فض وإنهاء دورة البرلمان السنوية العادية يتقيد بقيد هام هو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة.

وأخيراً يحق للسلطة التنفيذية تأجيل عقد البرلمان لدورته العادية يتقيد بأن يكون التأجيل لمدة قصيرة يحددها الدستور ويشترط ألا يتكرر التأجيل في نفس الدورة⁽²⁾.

ب - أعمال خاصة التشريع:

تقوم السلطة التنفيذية بأعمال متعددة تتصل بالعملية التشريعية، تباشرها أحياناً بالاشتراك مع السلطة التشريعية كالقوانين ومشروعات القوانين والمواصفة عليها، والتوقيع عليها وإصدارها، حيث يمكن لرئيس الدولة رفض التصديق على قانون أقره البرلمان لاعتقاده بعدم ملاءمته للمصلحة العامة، لكن لا يترتب عن ذلك إلغاء القانون المعارض عليه إذ تنص معظم الدساتير على أن أثر الاعتراض هو رد القانون للبرلمان الذي له أن يصير عليه ويوافق عليه مرة أخرى، ولكن بأغلبية ثلثي أعضائه وفي هذه الحالة يسقط الاعتراض ويصبح القانون نافذا وملزماً⁽³⁾.

ولا شك في أن حق الاعتراض على القوانين يشمل نوعاً من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، لاسيما وأن تحقيق الأغلبية غير العادية للتخلص من الاعتراض ليس أمراً سهلاً في أي برلمان تتعدد في تشكيله عدة أحزاب. الملاحظ دائماً أن اعتراض رئيس الدولة لا يمكن من الناحية الفعلية أن يصدر منه وحده بل لا بد أن تشاركه الوزارة في الرأي واتخاذ هذا القرار، وغالباً ما يكون ذلك بتوجيه من الوزارة المسؤولية سياسياً أمام البرلمان⁽⁴⁾.

(1) محسن خليل، مرجع سابق، ص 257.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 272.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 331.

(4) بشرى العبيدي، مرجع سابق.

ج - حق حل البرلمان:

يحق السلطة التنفيذية إنهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدة عهده، وهو السلاح المقابل للمسؤولية السياسية أمام البرلمان، ولا تقدم الحكومة على هذه الوسيلة إلا إذا احتدم الخلاف بينها وبين البرلمان، وذلك يقصد الاحتكام للشعب بوصفه مصدر السلطات، فيترتب عن ذلك إجراء انتخابات مسبقة لاختيار برلمان جديد، فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم، أما إذا كان الشعب مع الوزارة فإنه يسقطهم⁽¹⁾.

وحل البرلمان في إطار النظام البرلماني له صورتان: الأولى تسمى الحل الوزاري وهو الأكثر أهمية وينسجم أكثر مع طبيعة التوازن بين الوزارة والبرلمان، ويتحقق في حالة نشوب خلاف بينهما، فالوزارة لا تنتظر إزاء هذا الخلاف احتمال تحريك البرلمان لسلاح المسؤولية لإسقاطها، بل تعمل هي بالسعي لدى رئيس الدولة لحل البرلمان، وتحكيم جمهور الناخبين في الخلاف الناشب⁽²⁾، أما الصورة الثانية فهي الحل الرئاسي حيث تكون فكرة الحل صادرة عن رئيس الدولة وحده حينما يرى أن البرلمان لم يعد يمثل اتجاهات الأمة مما يتطلب إعطاء الناخبين حق التعبير عن إرادتهم في انتخابات جديدة، ويكاد يكون أهم اختصاص يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني وهو حل المجلس النيابي رئاسياً، لما له من أهمية كبيرة في حفظ التوازن بين السلطة التنفيذية التي يمسك بناصيتها والسلطة التشريعية التي يتولاها البرلمان⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه في النظام البرلماني صاحب الحق الأصلي في حل البرلمان هو رئيس الوزراء، وأن الحل لا يمس إلا الغرفة التي تنتخب بالاقتراع العام المباشر، ويشكل ذلك سلطة مقابلة لأعمال المسؤولية السياسية من طرف البرلمان، وبالنتيجة هو عامل قيم لتوازن السلطات⁽⁴⁾.

هذه هي أهم أركان ومميزات النظام البرلماني، وإذا أردنا التركيز على العلامات البارزة التي تميزه على بقية الأنظمة فإنها تتمثل في وجود رئيس دولة يسود ولا يحكم، ووزارة تحكم فعلياً، أي ثنائية السلطة التنفيذية، والعلامة الأخرى هي حق البرلمان في المسائلة السياسية للوزارة وإسقاطها، في مقابل حق الوزارة في حل البرلمان كسلاح موازي لسلاح المسؤولية السياسية، ويعتبر النظام السياسي البريطاني نموذجاً لتطبيق مثل هذا النظام.

(1) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001، ص 217.

(2) إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، لبنان: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، 1996، ص 173، 174.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، 1996، ص 203، 204.

(4) Pierre Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, 9^{em} édition, Paris: Masson 1989, p366

المطلب الثاني

النظام السياسي البريطاني كنموذج لتطبيق للنظام البرلماني

يعد النظام السياسي البريطاني أنموذجاً للنظام البرلماني، وقد تطور فيها بشكل مستمر عبر العصور، حيث أدى هذا التطور إلى تحويل كامل وجذري لبلد عريق في التقاليد الأرستقراطية والليبرالية إلى بلد ديمقراطي، وقد تكونت قواعد هذا النظام خلال تطور تاريخي طويل ساهمت فيه عوامل طبيعية فباعتبار أن بريطانيا جزيرة محصنة طبيعياً من كافة الجهات، إضافة إلى العقلية البريطانية المحافظة والليبرالية⁽¹⁾، وسنحاول التطرق إلى تطور هذا النظام ومؤسساته.

الفرع الأول

تطور النظام السياسي البريطاني

عرف النظام السياسي البريطاني أثناء تطوره ثلاث مراحل أساسية هي: الملكية المقيدة والثنائية البرلمانية والبرلمانية الديمقراطية:

أولاً

مرحلة الملكية المطلقة والمقيدة

في مرحلة الملكية المطلقة كان نظام الحكم ملكياً مطلقاً رغم وجود بعض المجالس ذات الاختصاصات الاستشارية والتي تتعقد نادراً بناءً على دعوة الملك في الغالب⁽²⁾، ثم جاءت مرحلة الملكية التي تميزت هذه المرحلة بمحاربة الملكية المطلقة حيث تمكن النبلاء والأشراف من إفتكاك الميثاق الأعظم (Magna carta) من الملك جان ستاير (Jean Styr) سنة 1215م، وتنص هذه الوثيقة التاريخية على حماية حقوق الإقطاعيين من اعتداءات الملكية، وتأمين حرية الكنيسة، واحترام حرية المدن والحرية الاقتصادية للتجار، والتزام النزاهة والعدالة في الإدارة، وإلغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة، كما اشترطت الوثيقة تشكيل لجنة من 25 باروناً، مهمتها مراقبة تنفيذ أحكامها⁽³⁾.

وبموجب ذلك برزت المرحلة البرلمانية حيث تشكل مجلس بجوار الملك يظم النبلاء والأشراف، غير أن بواكر انقسامه بدأت تظهر أثناء حكم الملك هنري الثالث (Henry3) (1216-1272م) الذي أصبح يستدعي فارسين ونائبين عن البرجوازية في المدينة لمجلسه، وبعد تولي إدوارد الأول (Edward1) (1272-1307م) الحكم استقر الرأي على أن الضريبة لا تفرض إلا بموافقة الممثلين المنتخبين (ممثل الفرسان والبرجوازية) إلى جانب الأساقفة والأشراف، وقد انفصل الأساقفة والأشراف وشكلوا مجموعة واحدة يطلق عليها مجلس اللوردات، وقام المنتخبين بتشكيل مجلس العموم، وبذلك انقسم المجلس إلى مجلسين في عهد إدوارد الثالث (Edward3) سنة 1327م، وأثناء هذه الفترة كان الملك يتمتع بسلطات واسعة معتمداً على مبدأ "الملك لا يخطئ" لكن ذلك لا يعني

(1) حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط 1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2001، ص 79.

(2) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 200.

(3) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 120.

أن البرلمان لم تكن له أي سلطة، بل كانت لديه سلطات أهمها حق الموافقة على الضرائب وحق رفع العرض، وهذان الحقان استعملهما بطريقة ذكية سمحا له فيما بعد بالاستحواذ على مجمل الاختصاص الشرعي، وإن كان حقي الاعتراض والموافقة على الضرائب تعرضا لبعض القيود في مراحل معينة خلافا للفترة الممتدة من 1399م إلى 1422م التي حكمها هنري الرابع (Henry4)، وهنري الخامس (Henry5) وهنري السادس (Henry6) حيث ساد فيها تعاون بين الملك والبرلمان⁽¹⁾.

ثانيا الثنائية البرلمانية

نتيجة قيام ثورتين وظهور قيود على الحقوق والحريات في القرن السابع عشر (17) عندما حاول تشارلز الأول (Charls1) (1625-1649م) جباية ضرائب لم يصوت عليها البرلمان فاصطدم به واضطر للرضوخ، وتوقيع ملتمس الحقوق عام 1627م الذي تضمن بيانا مفصلا بحقوق البرلمان التاريخية وركز على حقين يعتبرهما الإنجليز من أهم الحقوق الفردية والحريات العامة في بلادهم، الحرية الشخصية، وحق البرلمان في الموافقة على استحداث الضرائب وفرضها، ولم يلتزم الملك بما تعهد به، فاندلعت ثورة تحولت إلى حرب أهلية عام 1642م، وكانت معركة بين الملك والبرلمان وانتصر فيها البرلمان بمساندة الطبقات البرجوازية والشعبية وقيادة الزعيم أليفر كرامويل (Oliver Cramwil) الذي أحال الملك إلى المحاكمة أمام البرلمان وتم إعدامه عام 1649م، وإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية وإصدار دستور عرف باسم ميثاق الشعب⁽²⁾.

وعند مجيء أسرة وليام أورانج (Wilyam Oronge) للحكم وقع الملك قانونا للحقوق يدعم سلطة البرلمان، ويقلل من امتيازات التاج بشكل واضح، وألغى فكرة المحاكم الخاصة، وذلك بداية عام 1689م فتبلورت في تلك الفترة نظام الوزارة، وتطور نتيجة لعدد من السوابق المهمة فكان تعيين رئيس الوزراء حقا من حقوق الملك الشخصية، وعلى رئيس الوزراء أن يعمل لكسب ثقة الأغلبية البرلمانية بالطريقة التي يراها مناسبة ورغم وجود حزين كبيرين يتنازعان الأغلبية فإن الملك لم يكن مقيدا باختيار رئيس الوزراء من حزب الأغلبية⁽³⁾.

ومن أبرز الوزارات في تلك الفترة وزارة روبرت والبول (Robert Walpol) التي استمرت في الحكم عشرين (20) عاما في عهد كل من جورج الأول (Gerge1) (1714-1727م) الذي كان لا يعرف اللغة الإنجليزية، وعهد جورج

(1) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، مرجع سابق، ص 199، 200.

(2) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 221.

(3) يحي الجمل، مرجع سابق، ص 201.

الثاني (Gerge2) (1727 – 1760م) الذي استمر على نفس سياسة سلفه، ولم يكن له دور في السياسة الداخلية لبلاده⁽¹⁾.

ثالثاً

البرلمانية الديمقراطية

بدأت هذه المرحلة باعلاء جورج الثالث (Gerge3) (1760 – 1820م) العرش، وتكليفه وليام بيت (William Pitt) بتشكيل وزارة لاستعادة بعض سلطاته كملك، وبعد حصول بيت على موافقة مجلس العموم على الميزانية بأغلبية صوت واحد، طلب من الملك حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة، فكانت النتيجة بأغلبية ساحقة لصالح وليام بيت بدأت منذ ذلك الحين خصائص النظام البرلماني تبرز⁽²⁾.

وبتقرير مبدأ الاقتراع ظهر النظام الحزبي وهياكله وحاول كل حزب تنظيم أعضائه وإجبارهم على التصويت لصالحه، فتحول الحزبان -حزب الأحرار والمحافظين ثم حزب المحافظين والعمال- في بريطانيا إلى عناصر أساسية للحركة السياسية وأصبح بالتالي الحزب وسيط بين الرأي العام والسلطة أثناء الانتخابات، ووسيلة أساسية لاستقرار النظام السياسي البريطاني⁽³⁾.

وخلال حكم الملكة فيكتوريا (Victoria) الذي امتد أكثر من ستين (60) عاماً (1883 – 1901م) كانت الخصائص الأساسية للنظام البرلماني قد نشأت واكتملت واستقرت، ولم تعد هناك أزمة بين التاج والبرلمان⁽⁴⁾.

إن النظام البريطاني البرلماني الذي تكون عبر قرون ووصل إلى ما هو عليه الآن، جاء نتيجة لعاملين كان لهما أثرهما في هذا التطور وهما: العامل التاريخي حيث نشأ هذا النظام وتطور بالتدريج من خلال الأحداث السياسية والاجتماعية والاقتصادية، أما العامل الثاني فهو شخصي حيث كان لشخصية الملك وسلوكه تجاه النظام السياسي الدور الكبير في تحديد النظام الديمقراطي البرلماني ونجاحه، وسنحاول في العنصر التالي التطرق إلى أهم المؤسسات الدستورية لهذا النظام البرلماني البريطاني.

(1) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 81 .

(2) يحي الجمل، مرجع سابق، ص 202.

(3) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، مرجع سابق، ص 201.

(4) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 82.

الفرع الثاني

تنظيم السلطات في النظام السياسي البريطاني

يقوم النظام السياسي البريطاني على هيئات مركزية هي الملك والوزارة كسلطة تنفيذية، والبرلمان كسلطة تشريعية:

أولا

السلطة التنفيذية

يتولى ممارسة هذه السلطة في هذا النظام الملك والوزارة، وهو ما جعل هذا النظام يتصف بثنائية الجهاز التنفيذي.

1 - الملك:

إن الملك في بريطانيا يتولى العرش عن طريق الوراثة، وقد ظهرت بملكية مطلقة ثم مقيدة، وساد المبدأ القاضي أن الملك لا يخطئ، فهو معصوم من الخطأ ومن ثمة فلا مسؤولية عليه خاصة بعد أن تولت الوزارة التنفيذ، ولم يعد للملك إلا دورا رمزيا، وإن كان يلعب دورا هاما في استقرار النظام السياسي وفض الخلافات بين الأغلبية والمعارضة أو بين أجهزة الدولة، بحيث يكفل التوازن بين الأجهزة وبذلك نالت الملكية رضا للشعب.

يتولى الملك عدة وظائف تنقسم إلى وظائف تمثيلية تشمل رئاسة الكومنولث، إبرام المعاهدات، إعلان الحرب وصنع السلام، القيادة العامة للقوات المسلحة، منح الألقاب الشرفية والنياشين، حق العفو، يعتبر رئيس الكنيسة والمدافع عن العقيدة المسيحية، أما الوظائف السياسية فتشمل دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل انعقاده وحله (وإن كان ذلك يتم بناء على نصيحة رئيس الوزراء)، إلقاء خطاب العرش، التصديق على القوانين التي يقرها البرلمان، ومعظم هذه الاختصاصات هي اختصاصات اسمية لا يباشرها الملك من الناحية الفعلية⁽¹⁾، وقد وصل الأمر بملوك إنجلترا أنهم لا يستطيعون أن يتصرفوا بحرية حتى بصدد اختيار زوجاتهم، حيث اضطر الملك إدوارد الثامن (Edward 8) أن يتنازل على العرش لكي يتزوج من سيدة أمريكية مطلقة⁽²⁾.

2 - الوزارة (الحكومة):

هي المسيطرة على الحياة السياسية فهي التي تقود أعمال الدولة، وتوجه أعمال البرلمان الذي يساعدها في إنجاز مهمتها، لأنها هي ممثلة الحزب الحاكم، وبالتالي تمثل الرأي العام الذي عبر عن إرادته في الانتخابات العامة باختيار ممثليه، وتتألف من عدد ضئيل من الوزراء لا يزيد عن العشرين (20)، وفي فترات الأزمات يتقلص العدد إلى أن يصل لخمسة (05) وزراء فقط، ورئيس الوزراء هو الذي يختار الأعضاء الذين تتألف منهم وزارته ويجب أن يكونوا من البرلمان، إلا أنه يجوز الاستعانة بوزراء خارج

(1) تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط 3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 22.

(2) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 205.

البرلمان⁽¹⁾، ويحتل الوزير الأول مكانة بارزة لكونه المسؤول عن سياسة الوزارة، ورئيس السلطة التنفيذية، فضلا عن كونه زعيم الأغلبية البرلمانية. وإذا كان رئيس الوزراء في الماضي يتم اختياره من قبل الملك ضمن الأغلبية البرلمانية، فإنه أصبح تلقائيا يعين زعيم الأغلبية البرلمانية في الوقت الحالي، مما يجعل سلطة اختياره من قبل الملك نظرية لا غير، لأن الاختيار يكون من قبل الشعب بعد موافقته على مشروع حزبه، مما يجعل منه مجسد الحكومة وقائدها باستقالته تستقبل، باعتبار أن أعضاء الوزارة متضامنين في حالة حجب ثقته البرلمان عنها، ولكن هذا الأمر نادر الحدوث لكون الوزارة منبثقة من الأغلبية البرلمانية، ولو وقع خلاف بين الوزارة وهذه الأغلبية فحل البرلمان سلاح في يد الوزارة⁽²⁾، وعندها تجرى انتخابات عامة فإن أدت إلى تغيير الأغلبية البرلمانية فإن الملك يستدعي زعيم الأغلبية لتشكيل حكومة جديدة، ويصبح رئيس الوزراء السابق زعيما للمعارضة، ولزعيم المعارضة في النظام البريطاني مركز قانوني ويسمى زعيم معارضة صاحب الجلالة⁽³⁾، ويتقاضى راتبا من خزانة الدولة لأنه مواطن يقوم بوظيفة عامة، وهو يتزعم حكومة الظل التي يؤلفها الحزب المعارض لمراقبة أعمال الحكومة الفعلية، ويقوم رئيس الوزارة بالتشاور مع زعيم المعارضة في الأزمات قبل الإقدام على اتخاذ القرارات، وهذا ما فعله الوزير الأول العمالي كليمنت أتلي (Clament Attlee) عام 1947م عندما تشاور مع زعيم المعارضة ولسون تشرشل (Wilson Cherchel) حول مسألة انسحاب بريطانيا من الهند، وهو ما حدث أيضا عام 1965 بين هارولد ولسن (Harold Wilson) وإدوارد هيث (Edward Heat) حول مشكلة روديسيا (زامبيا الحالية) بعد إعلان الأقلية البيضاء الاستقلال عن المملكة⁽⁴⁾، وهكذا نرى أن تطبيق الثنائية الحزبية المتوازنة تؤدي إلى توازن دقيق وثقة متبادلة بين الحكومة والمعارضة .

أما فيما يخص اختصاصات الوزارة في النظام البريطاني فهي نفس اختصاصات الملك وهو ما جعل البعض يصف رئيس الوزراء أنه الرئيس الحقيقي في الدولة أو أنه الملك المؤقت، وتتمثل أهم هذه الاختصاصات في رسم السياسة العامة، تسيير ومراقبة الجهاز الإداري للدولة واقتراح مشاريع قوانين وغيرها.

(1) محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص 343، 350.

(2) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 142، 142.

(3) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 208.

(4) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 144، 145.

ثانيا

السلطة التشريعية (البرلمان)

يتألف البرلمان من مجلسين، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، ولكل منهما قواعده الخاصة في اختيار أعضائه، ومجلس اللوردات هو الأقدم والأعلى مرتبة، ولكن مجلس العموم هو الأهم من ناحية التمثيل الشعبي وممارسة الصلاحيات السياسية، ويتم انتخابه بالاقتراع العام، في حين أن مجلس اللوردات وراثي في معظمه.

1- مجلس اللوردات:

يتكون هذا المجلس من 1000 عضو، وينقسمون إلى فئتين:

أ- اللوردات الزمنيين:

تتألف هذه الفئة من أصناف مختلفة وهم اللوردات الوراثيين (إرث للقب اللوردية التي أنعم بها الملك على آبائهم وأجدادهم)، وعددهم 800 لوردا، كان الملك في السابق يختارهم من طبقتي الإقطاع والأرستقراطية، أما في الوقت الحالي لم يعد هذا النوع من اللوردات مقتصرًا على هاتين الطبقتين، بل يتعداه إلى تعيين رجال بارزين قاموا بتقديم خدمات للبلاد، يضاف لهؤلاء بعض الأعضاء يعينون مدى الحياة، وهم ثلاثة أعضاء (03) من الأسرة المالكة، وتسعة (09) من كبار القضاة يطلق عليهم لوردات القانون مهمتهم القيام بالاختصاصات القضائية للمجلس.

ب- اللوردات الروحيين:

عددهم ستة وعشرون (26) أسقفا من الكنيسة الانكليكانية⁽¹⁾.

يتمتع مجلس اللوردات بنفس اختصاصات مجلس العموم، فكان من الضروري موافقة المجلسين لإصدار أي قانون، ولكن في نهاية القرن الثامن اعتبر مجلس العموم أنه ليس من حق مجلس اللوردات تعديل مشروعات القوانين المتعلقة بالمسائل المالية إلا أن مجلس اللوردات رأى من حقه أن يرفض تلك المشروعات كاملة دون أية تعديلات عليها، وبعد مناقشات حادة أصدر قانون عام 1911م يقر بأنه ليس لمجلس اللوردات أي صلاحيات إزاء القوانين ذات الصبغة المالية، أما بشأن مشروعات القوانين الأخرى فله حق الاعتراض التوقيقي الذي بمقتضاه يستطيع مجلس اللوردات الاعتراض على قانون أقره مجلس العموم، وذلك خلال ثلاث دورات برلمانية لمدة عامين كحد أقصى، وإذا أقره مجلس العموم من جديد فإن مشروع القانون يصبح قانونا ويصدر، ويمكن للمجلس ممارسة اختصاصات قضائية بواسطة تسع قضاة أعضاء فيه، ويعتبر هذا التشكيل بمثابة محكمة الاستئناف العليا في النظام القضائي الإنجليزي⁽²⁾.

(1) محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص 352، 353.

(2) صلاح الدين فوزي، البرلمان-دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم-، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص 49، 50.

2- مجلس العموم:

يتكون من 659 عضوا ينتخبون لمدة خمس (05) سنوات، ولا ينهي هذا المجلس عادة مدة ولايته حيث تلجأ الوزارة في معظم الأحيان وخصوصا عندما يكون الرأي العام جانبا إلى حله وإجراء انتخابات جديدة⁽¹⁾.

يضم مجلس العموم العديد من اللجان منها:

- اللجنة العامة: وتختص بالمسائل العامة.
- اللجان الدائمة: وهي متعددة مثل لجنة الأمن ولجنة العمل، ولجنة السياسة الخارجية، وكل لجنة تضم خمسون (50) عضوا، عشرون (20) دائمون وثلاثون (30) مؤقتين.
- اللجان المختارة: يتم تشكيلها بمناسبة وجود شكاوي مقدمة للمجلس أو بغرض التحقيقات التي تجرى في الجهاز الحكومي.
- اللجان المشتركة: وتضم في عضويتها أعضاء مجلس العموم وأعضاء مجلس اللوردات، وتقوم بمهمة فحص أي موضوع له صفة عامة يخص كلا المجلسين.
- لجان دورة المجلس: وهي التي يعهد إليها بالمهام الإجرائية وتنظيم جدول أعمال المجلس.

أما فيما يخص اختصاصاته، فباعتباره سلطة عليا مسيطرة على السلطة التشريعية فيتولى إصدار القوانين المنظمة للمصالح الخاصة، والقوانين العمومية والملاحظ أن القوانين التي يقدم المجلس اقتراحا بتعديلها تصبح نافذة كما هي بمرور دورتين، أما القوانين المالية فبمرور شهر واحد، مما يجعل مجلس اللوردات لا دور له في هذا المجال إلا إذا قبل مجلس العموم اقتراحاته، أما الشؤون المالية فهي التي مكنت مجلس العموم من الاستيلاء على السلطة التشريعية غير أن المبادرة تقلصت وأصبحت لصالح الحكومة، وهذا لا يتناقض مع الديمقراطية الحديثة لارتباط الأغلبية البرلمانية بالحكومة، وكلاهما يعمل على تطبيق برنامج وافق عليه أغلبية الناخبين⁽²⁾.

أما السلطة الرقابية فهي الوسيلة التي تمكن البرلمان من الإطاحة بالحكومة سواء عن طريق الأسئلة أو إنشاء لجان تحقيق أو سحب الثقة، وهي الرقابة التي لا تمارس غالبا إلا من قبل المعارضة.

ثالثا

السلطة القضائية

تتميز السلطة القضائية في بريطانيا باستقلالية تامة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتمتع القضاة في إنجلترا باحترام كبير ووضع اجتماعي متميز، وهم بعيدون كل البعد عن السياسة وبالحياد التام في أدائهم لوظيفتهم، ويعينون بموجب مرسوم ملكي بعد موافقة مجلس الوزراء، ويبقون في أماكن عملهم بصفة دائمة مدى الحياة، على أنه يجوز استثناء نقل القاضي من مكان عمله إلى مكان آخر بقرار يوافق عليه البرلمان، وهذا يوضح مدى الأهمية المعطاة للقضاة⁽³⁾.

(1) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 135.

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، مرجع سابق، ص 206، 207.

(3) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 214.

أما بالنسبة للتنظيم القضائي فإنه أثناء الخلاف الشديد الذي ثار بين المحاكم المستشارية ومحاكم القانون العادي صدر سنة 1873 القانون القضائي الذي ألغى جميع المحاكم في بريطانيا وقام بإنشاء محكمة واحدة تدعى " المحكمة القضائية العليا "، وتتألف من محكمة العدل العليا، ومحكمة الاستئناف⁽¹⁾.

إلى جانب هذه المحاكم هناك أعضاء من مجلس اللوردات يقومون بدور محكمة الاستئناف العليا، وعددهم من تسعة (09) إلى اثنا عشر (12) عضوا يعينهم الملك لمدى الحياة، يرأسهم وزير العدل، وينظرون في طلبات النقص الصادرة عن المحاكم البريطانية في القضايا المدنية والجزائية⁽²⁾، ومن القوانين ذات الأهمية الكبرى التي تعطى للقضاء البريطاني سلطة حماية الحريات الفردية القانون الذي بمقتضاه يراقب القضاء البريطاني حبس الأفراد احتياطيا أو اعتقالهم أو الحد من حريتهم في التنقل وهي رقابة فعالة، وحامية للحريات الفردية حماية حقيقية ويتمتع القضاء البريطاني في عمله باستقلال كامل عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، في حين لا يوجد مثل هذا الاستقلال في علاقة السلطتين الأخريين ببعضهما البعض⁽³⁾.

هذا هو النظام السياسي البرلماني في بريطانيا الذي جاء نتيجة تطور طويل، واستجابة لحاجيات الواقع، ولم يكن تعبيراً عن نظرية سياسية معينة، وقد كان هذا النظام مثالا حاولت كثير من الدول أن تقتدي به فكانت تتجح أحيانا وتفشل أحيانا، وهذا يدل على أن نجاح أي نظام معين في بلد معين لا يؤدي بالضرورة إلى نجاحه في بلاد أخرى، لأن الأنظمة السياسية تقوم على أساس أوضاع اقتصادية وحضارية معينة تحدد المسار الذي يسير فيه النظام السياسي.

(1) تيسير عواد، مرجع سابق، ص 79.

(2) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 133.

(3) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 215، 216.

المطلب الثالث

تقييم النظام البرلماني

للنظام البرلماني جملة من المزايا يتسم بها ،كما انه غير خال من العيوب ويمكن إيضاح ذلك فيما يلي:

الفرع الأول

مزايا النظام البرلماني

تتمثل مزايا وإيجابيات النظام البرلماني في الآتي:

- يصلح هذا النظام في الدول التي ترغب في المحافظة على الملكية الوراثية كما هو الشأن في إنجلترا على أنه يجوز تعيين الرئيس عن طريق الانتخاب كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية الفرنسية.
- يقوم بتحقيق الانسجام التام بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، فكون أعضاء البرلمان مسؤولين تجاهه في المسائل الهامة يجعل الهيئة التشريعية عارفة للمسائل التي يجب البث فيها، مما يجعل التشريعات متطابقة مع السياسة العامة أكثر من تطابقها حين يقوم بالتشريع أفراد غير مسؤولين، أو حين تصوغه لجان متعددة مستقلة، وتكون الحكومة ذات كفاية سريعة في إنجاز أعمالها، والقائمين على أعمال التنفيذ مدربين ومجربين في التشريع والخدمة العامة مدة طويلة⁽¹⁾.
- إنه يؤدي إلى التفاعل الحقيقي بين السلطات الثلاث مما يجعل كل منها مكملة للآخرى.
- يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.
- يتميز بالمسؤولية السياسية، باعتبار أن الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وبطريقة غير مباشرة أمام الهيئة الناجبة، لأنها تتكون من نواب منتخبين انتخاباً مباشراً⁽²⁾، وإذا لم تتمكن الهيئة التنفيذية تأمين مصادقة ممثلي الشعب على أعمالها سياستها فإنه يجوز تحية الوزارة من مركزها، وإحلال رؤساء المعارضة لتولي الحكم محلها، أما إذا اعتقدت الهيئة التنفيذية أن الشعب يؤيد سياستها عندئذ تطلب إجراء انتخابات جديدة لأعضاء البرلمان، وبهذا يكون الناخب أعطى المجال للحكم على الأمور من دون تأخير، إذ أنه لا داعي لانتظار انتهاء الدورة البرلمانية، فالحكومة تكون مسؤولة دوماً، وليس هناك مجال لقيام الخلافات بين الحكومات والشعب مدة طويلة⁽³⁾، كما تؤدي هذه المسؤولية إلى استحالة التهرب من الخطأ السياسي، وسهولة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ.
- إنه يؤدي إلى وحدة سيادة الدولة⁽⁴⁾.
- إنه نظام يتميز بالقدرة على جذب ذوي الكفاءة والخبرة العالية، ويرجع السبب في ذلك إلى كون الإدارة التنفيذية محل انتقاد مستمر من قبل البرلمان، وتعقب لأخطائها خاصة من جانب القوى الحزبية المعارضة، إضافة إلى شعورها المستمر بالمسؤولية تجاه الرأي

(1) رامبوندار فيلديكتيل، العلوم السياسية، ترجمة: فاضل زكي محمد وحسن علي الذنون، ج1، ط2، بغداد: مكتبة النهضة، 1963، ص 293.

(2) إسماعيل عبد الفتاح ومحمود منصور هيبية، مرجع سابق، ص 99.

(3) رامبوندار فيلديكتيل، مرجع سابق، ص 294.

(4) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 24.

العام مما يحفزها على أن تدعم إمكاناتها في التنفيذ والإدارة بأفضل الخبرات المتاحة، ويذهب البعض إلى اعتبار القيادات التنفيذية والتشريعية التي يبلورها النظام البرلماني عادة ما تكون متفوقة بمستواها على القيادات التي تظهر في أي نظام سياسي آخر.

- أن النظام البرلماني يحمي المصالح الشعبية من خلال ممثليه في الهيئة التشريعية، أي ينقل مشاكله إلى الحكومة التي يتعين عليها البحث عن الحلول المناسبة لها إرضاء لما يتوقعه الشعب منها.

- أن لهذا النظام فائدة تعليمية كبرى، فمشكلات السياسة العامة التي تثار وتناقش في الهيئات التشريعية تثير اهتمام الرأي العام، وتحفزه على متابعتها والإلمام بها، كما أن تناول الصحافة لهذه المناقشات البرلمانية بالتحليل يؤدي إلى تبصير الرأي العام ببعض الجوانب التي قد تكون خفيت عليه أو لم يستوعبها بدرجة كافية، كما أن هذه العملية التثقيفية المستمرة تعتبر إنصاجاً للوعي السياسي للشعب، وتوسيع آفاقه ومداركه، ومضاعفة ارتباطه بقضايا السياسة العامة⁽¹⁾.

(1) محمد نصر مهنأ، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 275، 276.

الفرع الثاني عيوب النظام البرلماني

للنظام البرلماني جملة من العيوب منها:

- أنه يؤدي إلى عدم استقرار الحكومات بسبب تشكيل حكومات ائتلافية تتكون من عدة أحزاب متنافرة في أهدافها السياسية و متعارضة في برامجها الانتخابية، وتكون هذه الوزارات الائتلافية ضعيفة لأنها تقتصر على الانسجام والتوافق بين أعضائها، وبالتالي يصعب إقامة تعاون بينها وبين البرلمان، لأن تطبيق هذا النظام في الدول التي أخذت هذا النظام عن بريطانيا أدى إلى ظهور عدة أحزاب سياسية تتنافس على الحكم، مما نتج عنه تأليف مثل هذه الحكومات الائتلافية التي تقتصر للانسجام والتوافق، في حين أن النظام البريطاني تنحصر فيه المنافسة بين حزبين كبيرين هما حزب المحافظين وحزب العمال، مما يجعل الانتخابات تتمخض عن وزارة قوية تعتمد على أغلبية كبيرة تؤيدها في البرلمان⁽¹⁾.

- يؤدي النظام البرلماني إلى تضييع وقت الوزراء حيث يقضون معظمه في مواجهات ومناقشات مع السلطة التشريعية، ويحضرون جلسات البرلمان، ويقومون بالرد على ما يوجه لهم من أسئلة، وبالتالي لا يكون لهم الوقت الكافي للقيام بشؤون وزاراتهم⁽²⁾.

- إن اعتماد هذا النظام على التدقيق والموازنة قد يقضي على مبدأ الفصل بين السلطات من الناحية العملية، حيث تهتم الهيئة التشريعية بالأعمال الإدارية، بما لها من حق المصادقة على تعيين الموظفين، كما قد يسهم رئيس الهيئة التنفيذية في أعمال الهيئة التشريعية باستعمال حق الاعتراض على القوانين، وباستخدام الضغط الذي قد تمارسه الهيئة التنفيذية على الهيئة التشريعية لسن بعض التشريعات، وإذا أضيف لذلك حق المحاكم في تقرير عدم دستورية القوانين فإن مبدأ الفصل بين السلطات يزداد ضعفاً على ضعف⁽³⁾.

- إن رئيس الحكومة قد لا يتمتع بشعبية كبيرة مما لا يفضي عليه الهيبة والرمزية العالية كرمز للأمة.

- إن الحكومة ستكون خاضعة لتأثير جماعات المصالح والولاءات الضيقة حزبياً تكون طافية على السطح⁽⁴⁾.

- إن قيام هذا النظام على أساس قاعدة التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإعطاء البرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، ومنح هذه الأخيرة الحق في حل البرلمان والاحتكام لهيئة الناخبين من جديد، غير أن التطبيق العملي أدى إلى الإخلال بقاعدة التوازن بين السلطتين حيث قد يتأرجح هذا التوازن لصالح إحدى السلطتين على حساب الأخرى، كما حدث في فرنسا عندما رجحت كفة البرلمان على كفة الحكومة في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة ما بين 1875-1940م نتيجة جريان عرف عدم لجوء الحكومة إلى استخدام حق الحل من ناحية، ولتعدد الأحزاب الذي أدى لتكوين حكومات ائتلافية ضعيفة في كثير من الأحيان، وقد ترجح كفة السلطة التنفيذية

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 295.

(2) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، مرجع سابق، ص 334.

(3) رامبوندكار فيلديكتيل، مرجع سابق، ص 276.

(4) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 25.

على كفة البرلمان مثلما هو حادث في إنجلترا التي تسمى حكومتها في الوقت الحالي بحكومة الوزارة⁽¹⁾.

- إنه نظام يقوم على عدم وجود رئيس تنفيذي واحد، بينما نجد في النظام الرئاسي أن رئيس الجمهورية له صلاحيات تعيين رؤساء الهيئات المهمة والأقاليم، بمعنى الصلاحيات التنفيذية مجموعة في يد هيئة واحدة، أما في النظام البرلماني فإنه رغم ما يتمتع به رئيس الحكومة من امتيازات فهو في الواقع رئيس مجموعة متساوية من الوزراء لذا عليه تقدير آراء زملائه، وأن يكون منسجما ومتفاهما معهم حتى يتمكن من الحصول على مساندتهم ومساندة تابعيهم في البرلمان لأن خلاف ذلك يؤدي بسقوط الحكومة لأنها تخسر الأغلبية في البرلمان ويحدث هذا خاصة في الدول ذات أحزاب متعددة و حكومة ائتلافية.

- إن تطبيق هذا النظام في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة يعتبر غير فعال لأنه يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاقلين، إضافة إلى تعمق التجربة الحزبية والديمقراطية⁽²⁾.

- نشأ هذا النظام في بيئة سياسية معينة وأن تطبيقه في دول أخرى قد لا يحقق أهداف النظام السياسي، لأن هذا النظام نشأ في بريطانيا الملكية حيث لا يسأل الملك سياسيا، ولا جنائيا تطبيقا لمبدأ "الملك لا يخطئ"، ولما انتقل النظام البرلماني إلى دول جمهورية تغير الوضع، لأن رئيس الجمهورية إذا كان لا يسأل سياسيا فإنه يسأل جنائيا عما يرتكبه من جرائم، وقد يحاكم عن جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور⁽³⁾.

- انتقاد آخر مفاده أنه في حالة وجود حزين كبيرين توضع المقاليد كلها بيد حزب الأغلبية وهذا يشجع روح المعارضة الحزبية وتقويتها فتقوم المعارضة بشن هجماتها على سياسة أعضاء الهيئة الإدارية بصرف النظر عن كفاءاتهم ومزاياهم لأنه الطريق الوحيد أمام الحزب المعارض لاعتلاء السلطة، وتكون الوزارة مجبرة أيضا على تتبع صدى أعمالها في الرأي العام أكثر من تقديرها لحاجة الشعب حتى تحظى بمساندة الأغلبية، وفي دول ذات التعددية الحزبية يصعب حصول حزب واحد على الأغلبية، حيث تتولى شؤون الوزارة أحزاب مؤتلفة، لكنها غير متحدة وثابتة في سياساتها بدرجة تشل معها أعمال الحكومة في بعض الأحيان، وبالتالي لا يوجد باعث يدعو هذه الأحزاب للوقوف في صف واحد لتأييد سياسة الوزارة، وفي إنجلترا حيث تكون الوزارة قوية عادة يوجه لها انتقاد أنها تغتصب وظائف البرلمان بحيث تصبح هي الجهة المشرعة الحقيقية، أما في الدول التي تكون فيها الوزارة ضعيفة فإنها تنتقد بسبب فشلها في تحمل المسؤولية وأن أعضائها أصبحوا مجرد كتبة في البرلمان⁽⁴⁾.

- إن النظام البرلماني يؤدي إلى ديكتاتورية الحكومة حيث تكون مركزة بأيدي الوزراء الذين بإمكانهم تقرير أي سياسة، وإن يقترحوا ما شاءوا من تشريعات وهم واثقون بأن

(1) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج 1، ط3، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص 319، 320.

(2) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 25.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 296.

(4) راميونديكار فيلديكتيل، مرجع سابق، ص 296.

السلطة التشريعية لن تعترض عليها، أي أن السلطة التشريعية تكون مجرد وكيل للسلطة التنفيذية، إن لم تكن تابعة لها وهذا ما يؤدي إلى القضاء على مبادئ الديمقراطية.

- أن الحكومة في هذا النظام تكشف عن ضعفها وعجزها في أوقات الأزمات، فعلى حين تقضي هذه الظروف الاستثنائية توفر أعلى مستوى ممكن من التضامن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقوم المعارضة باستغلال ذلك فتوجه انتقاد لتصرفات الحكومة والعمل على إحراجها مما يؤدي بها إلى عدم مجابهة ذلك بفاعلية⁽¹⁾

هذا فيما يخص النظام السياسي البرلماني الذي يعتبر صورة من صور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً مرناً.

(1) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، مرجع سابق، ص333.

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

إذا كان النظام البرلماني نشأ وتطور في إنجلترا أولاً ثم انتقل خارجها، فإن النظام الرئاسي هو أيضاً نشأ وتطور في الولايات المتحدة الأمريكية، فأركان وخصائص هذا النظام نجدها مكتوبة في الدستور الأمريكي الذي تم وضعه في مؤتمر فيلادلفيا سنة 1787⁽¹⁾ وعنه أخذت الدول الأخرى المتأثرة بالنظام الأمريكي، فقد طبقته بعض دول أمريكا اللاتينية كالأرجنتين وشيلي وبوليفيا وفنزويلا، كما طبقته فرنسا في عهد الجمهورية الثانية عام 1848، وأخذت به بعد الحرب العالمية الأولى العديد من الدول، وهو النظام السائد في معظم الدول ذات النظام الجمهوري⁽²⁾.

والنظام الرئاسي اشتق اسمه من رئيس الجمهورية بحيث أراد واضعوا الدستور الأمريكي تقوية مركز رئيس الجمهورية وتدعيم سلطاته الفعلية، وبذلك يمكن اعتبار النظام الرئاسي أنه النظام الذي ترجح فيه كلمة رئيس الدولة في ميزان السلطات، وقد ساهمت التطورات والتقاليد في تحقيق ذلك، لكن النظام الرئاسي يتميز أيضاً بصفة جوهرية هي الفصل الطلق أو التام بين السلطات، إلا أن هناك بعض الاستثناءات على هذا الفصل المطلق في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية مصدرها النصوص من جهة والتطورات العملية من جهة أخرى⁽³⁾.

وسوف نقوم دراسة أركان هذا النظام، ثم التطرق لكيفية تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية حيث نشأ وتطور، ثم نتعرض إلى تقييم هذا النظام.

(1) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط5، القاهرة: دار النهضة العربية، 1992، ص 298.

(2) داود ألباز، النظم السياسية الدولية والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2006، ص 255.

(3) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 498، 499.

المطلب الأول

أركان النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بفردية السلطة التنفيذية، أي أن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، كما يقوم النظام أيضا على أساس الفصل المطلق أو التام بين السلطات خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبار القضاء سلطة مستقلة بعيدة عن السياسة وتراقب السلطتين الأخريين.

الفرع الأول

فردية السلطة التنفيذية وتركيزها في يد رئيس الجمهورية

إذا كان النظام البرلماني يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، فإن النظام الرئاسي يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو وحده الذي يدير دفة الحكم، فهو رئيس للدولة ورئيس للحكومة في نفس الوقت، وهو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بعد موافقة المجلس التشريعي، وهم مسؤولون سياسيا أمامه فقط، وليس أمام البرلمان، وبذلك لا يوجد مجلس وزراء متضامن يهيمن على مصالح الدولة ويختص برسم السياسة العامة لها، فالوزراء لا يمكن لهم إصدار أي قرارات مستقلة عن رئيس الدولة نظرا لإنفراده بالسلطة الفعلية في هذا الخصوص، وإذا ما اجتمع الرئيس بوزرائه فإنما يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث ينفرد وحده بالرأي النهائي في المواضيع محل المداولة⁽¹⁾.

ورئيس الدولة هو الذي يتولى وضع السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها بمساعدة الوزراء كل حسب اختصاصات وزارته، ويخضعون للمسؤولية أمامه، فالوزراء في ظل النظام الرئاسي مجرد أداة لتنفيذ سياسة الرئيس، أي مجرد سكرتيريون يعملون على تنفيذ إرادته وسياسته وله أن يجبرهم عن ذلك، فالوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا ليست لهم صفة الوزراء، وإنما هم أمناء أو سكرتارية الرئيس، فلا يقال وزير الخارجية وإنما يقال سكرتير الرئيس للشؤون الدفاعية، ولا يقال وزير الدفاع وإنما يقال سكرتير الرئيس للشؤون الدفاع أو الأمن القومي، ويقال مساعد الرئيس لشؤون الشرق الأوسط وهكذا⁽²⁾.

ورئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال ينتخب بواسطة الشعب لمدة أربع سنوات أو أكثر، وجرى العرف على ألا يجدد انتخابه إلا مرة واحدة مدة رابع (04) حتى ثمانية (08) سنوات كافية لاستقرار النظام، خاصة أنه هو الذي ينتقي معاونيه من رجال الاختصاص والخبرة، لهذا فإن النظام الرئاسي لا يعرف الأزمات الوزارية التي يتعرض لها النظام البرلماني، ولا مستوى الكفاءة عند الوزراء، فالوزراء في النظام البرلماني المختلف عن النظام الرئاسي هم عادة زعماء الأغلبية في البرلمان، ويختارون عادة من بين أعضائه ولا يشترط في الوزير أن يكون فنيا اختصاصيا في الشؤون التي يشرف عنها في وزارته، وهذا ما يؤدي إلى عدم الاستقرار الوزاري في حين أن ذلك لا يصلح في النظام الرئاسي لأن الوزراء ليسوا أعضاء في البرلمان،

(1) محمود سعيد عمران وآخران، مرجع سابق، ص 366.

(2) داود الباز، مرجع سابق، ص 356.

بل هم من الاختصاصيين أصحاب الخبرة يبقون في أعمالهم ما دام الرئيس في الحكم، وماداموا على ثقته التي تبقى مادام النجاح يرافق أعمالهم⁽¹⁾. ويعتبر رئيس الجمهورية هو المسؤول عن سير الجهاز الإداري وسلوك وأمانة وكفاية أعضائه ومدى استجابة هذا الجهاز لرغبات الشعب، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، فهو الذي تقع على عاتقه مهمة قيادة الدولة ومسؤولية رفعتها وتقديمها، وهذه أعباء خطيرة وصفها أحد رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية بقوله "إن صلاحية رئيس الجمهورية مجموعة هائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضون أظافرهم حسرة وغيرة"⁽²⁾.

الفرع الثاني

الفصل التام بين السلطات

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ استقلال السلطات إلى أقصى درجة ممكنة، فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصها على السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصها عن السلطة التنفيذية دون وجود أدنى تعاون أو تبادل بين هاتين السلطتين، وبذلك تتحقق المساواة والاستقلال بين السلطات.

أولا

مظاهر استقلال السلطة التشريعية

تستقل السلطة التشريعية في مباشرة وظيفتها وحدها، فتمارس هذه الوظيفة دون أدنى اشتراك مع السلطة التنفيذية، فالبرلمان مستقل عن السلطة التنفيذية، فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة المجلس التشريعي للانعقاد العادي، فهو يجتمع من تلقاء نفسه بالنسبة للدورات العادية، كما لا يمكن للرئيس فض اجتماعه، ولا تأجيل دورات انعقاده، ولا يحق له حل أي مجلس من مجلسي التشريع، ويستقل المجلس التشريعي بمجلسيه بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مشاركة السلطة التنفيذية، فليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين⁽³⁾، كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجلس التشريعي، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، ولا يحق لهم الحضور إلى المجلس بصفتهم الوزارية، والاشتراك في المناقشات التي تدور في هذه الجلسات إلا بناء على طلب منه بصفتهم زائرين شأنهم شأن الجمهور⁽⁴⁾.

ثانيا

مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

تستقل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وتتفصل عنها، ورئيس الجمهورية الذي يتولى منصب رئاسة السلطة التنفيذية يتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة لا عن طريق المجلس التشريعي مما يضمن له الاستقلالية وعدم الخضوع للسلطة التشريعية، فوه يستمد سلطاته من الشعب مباشرة، مما يحقق له الاستقلال و تدعيم قوته إزاء المجلس التشريعي، ويجعله على قدم المساواة مع هذا الأخير ما دام كل منهما منتخب بواسطة الشعب، وبذلك

(1) حسن الحسن، الدولة الحديثة - إعلام و استعلام-، ط1، بيروت: دار العلم للملايين، 1986، ص 41، 42.

(2) المرجع نفسه، ص 41.

(3) محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 388.

(4) تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 261.

لا توجد رقابة من جانب المجلس التشريعي على رئيس الجمهورية والوزراء، لأن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمامه، وبالتالي لا يجوز توجيه أسئلة أو استجابات للوزراء ولا مساءلتهم سياسيا وطرح الثقة بهم⁽¹⁾، فالوزراء ليسوا مسؤولين سياسيا سوى أمام الرئيس وحده الذي قام بتعيينهم، وله وحده حق عزلهم.

أما من الناحية الجنائية فرئيس الجمهورية و الوزراء يمكن أن يكونوا موضع اتهام ومحاكمة أمام البرلمان عن الجرائم التي يرتكبونها⁽²⁾.

ومن مظاهر استقلال السلطة التنفيذية كذلك أن رئيس الجمهورية غير ملزم بأخذ رأي السلطة التشريعية في اختيار مساعديه كما هو الحال في النظام البرلماني، كما أن السلطة التشريعية لا تستطيع إجبار رئيس الدولة على عزل أحد سكرتيريه لأن ذلك يعتبر تدخل من قبل السلطة التشريعية في شؤون السلطة التنفيذية، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات إلى أقصى حد ممكن الذي يقوم عليه النظام الرئاسي.

ونظرا لأن السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية فهو الذي يتخذ القرارات بمفرده فلا حاجة لوجود مجلس وزراء لأن المهمة الأساسية للمجلس الوزاري بالمعنى المعروف في النظام البرلماني هي اتخاذ القرارات للنهوض بالسلطة التنفيذية، ونتيجة لانعدام مجلس الوزراء تتعدم المسؤولية التضامنية للسكرتيريين ويبقى كل واحد منهم مسؤول شخصيا أمام رئيس الدولة⁽³⁾.

كما نرى النظام الرئاسي - على عكس النظام البرلماني - يعمل على إقامة الفصل التام أو المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والهدف من ذلك تحقيق المساواة الكاملة بين السلطتين، واستقلال كل سلطة عن الأخرى بشكل كامل، فلا يجوز لإحدى السلطتين التدخل في عمل السلطة الأخرى، ولكن من الناحية العملية التطبيقية لا يمكن تحقيق ذلك لذا أدخلت بعض الاستثناءات على مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منها:

- منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض "الفيتو" على القانون الذي يوافق عليه المجلس التشريعي ورده إليه لإعادة النظر فيه، فإذا وافق عليه مرة أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء، في كل من المجلسين صدر القانون وإلا سقط، وحق الاعتراض ليس عملا تشريعيا وإنما هو مجرد حق وقف القانون حتى لا يتسرع المجلس التشريعي في إصدار قانون قد يتنافى مع الدستور، وبهذا الحق يمكن تلافي الأخطاء وتحقيق المصلحة العامة للدولة⁽⁴⁾.

- في المسائل المالية سمح القانون لسكرتير الخزانة بالاتصال بالمجلس التشريعي وتقديم تقارير مالية متضمنة تقدير الإيرادات والنفقات، كما نص القانون على إرسال هذه التقارير المالية أيضا إلى رئيس الجمهورية ليوصي المجلس التشريعي بما يراه من تدبير لسد العجز إن وجد، ويمكن لرئيس الجمهورية إعداد ميزانية الحكومة وتقديمها إلى المجلس التشريعي لكن يبقى فارق مع النظام البرلماني هو أن التقارير والبيانات المالية ترسل

(1) خالد سمارة الزغي، "وسائل الرقابة على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، ديسمبر 1987، ص 96.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 347.

(3) تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 261، 262.

(4) حسن الحسن، مرجع سابق، ص 40.

كتابة إلى المجلس التشريعي، ولا يذهب سكرتير المالية للدفاع عن مشروع الميزانية التي يملك البرلمان الحرية الكاملة في إقرارها ووضع القانون الخاص بها⁽¹⁾.

- في الولايات المتحدة الأمريكية يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي الدولة، وإن كان العرف استقر على عدم استعمال مجلس الشيوخ لحقه هذا بالنسبة لتعيين الوزراء مجاملة منه لرئيس الجمهورية حتى أصبحت هذه المجاملة عرفاً دستورياً ثابتاً يقضي بأنفراد الرئيس بتعيين الوزراء وحده دون تدخل من مجلس الشيوخ، كما يشترك هذا الأخير مع رئيس الجمهورية في بعض مسائل السياسة الخارجية إذ يشترط موافقة هذا المجلس على تعيين السفراء في الخارج، وموافقة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية باعتبار أن مجلس الشيوخ يمثل الولايات فمن حقه الرقابة على سياسة الدولة الخارجية⁽²⁾.

- إذا كان لا يجوز لرئيس الجمهورية حق دعوة المجلس التشريعي للانعقاد السنوي العادي أو تأجيل انعقاده أو فض جلساته، إلا أن له حق دعوته للانعقاد في الدورات غير العادية في حالات الضرورة التي تتطلب ذلك الانعقاد غير العادي⁽³⁾.

- رأينا أن مسؤولية الوزراء سياسياً لا تتحقق إلا أمام رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، ولا يمكن أن تتم أمام المجلس التشريعي وذلك طبقاً لمبدأ استقلال السلطات الذي يعتنقه النظام الرئاسي، إلا أن الدستور الأمريكي أعطى لمجلس النواب حق اتهام رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء جنائياً في حالة ارتكابهم جريمة الخيانة العظمى، أو الرشوة أو غيرها من الجنايات والجناح الكبرى، وتجرى المحاكمة أمام مجلس الشيوخ، ويشترط للحكم بالإدانة صدور القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس على الأقل، وإذا ثبتت الإدانة أمكن تقديم الرئيس أو نائبه أو الوزير المعزول للمحكمة الجنائية العادية المعاقبة طبقاً لقانون العقوبات⁽⁴⁾.

- يمكن لرئيس الجمهورية إصدار أوامر وقوانين لها قوة الإلزامية في حالات الطوارئ ويحق للمجلس التشريعي إجراء تعديلات دستورية، والموافقة على قبول ولايات جديدة.

- يحق لرئيس الجمهورية والمجلس التشريعي ممارسة اختصاصات قضائية، كحق رئيس الجمهورية في تعيين القضاة في مستويات معينة، وتعيين قضاة المحكمة العليا بموافقة المجلس التشريعي، وحق هذا الأخير في تشكيل لجان التحقيق في موضوعات معينة، وتحديد اختصاصات المحاكم، وحق إلغاء العقوبات أو تخفيفها والعفو الشامل⁽⁵⁾.

وفضلاً على الاستثناءات التي أوردتها النصوص على استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية وانفصالهما عن بعضهما البعض، فقد أدى التطبيق العملي إلى إيجاد قدر غير قليل من التعاون بينهما عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة، وهي التي تقوم فعلاً بمعظم العمل التشريعي، فالسلطة التنفيذية على اتصال دائم بهذه اللجان رغبة في الحصول

(1) عاطف البنا، مرجع سابق، ص 390.

(2) عادل ثابت، النظم السياسية- دراسة النظم الرئاسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان المعاصرة -، الإسكندرية:

دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص 67.

(3) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 303.

(4) محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 391.

(5) قحطان أحمد سليمان الحمداني، مرجع سابق، ص 290.

على ما تريده من تشريعات، وفي مقابل ذلك فهي تخضع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمالها عن طريق هذه اللجان⁽¹⁾.

المطلب الثاني

تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي البلد النموذج للنظام الرئاسي حيث نشأ فيها بمقتضى دستور 1787 المطبق لغاية الآن مع بعض التعديلات المتلاحقة التي طرأت عليه بفعل تطور المجتمع الأمريكي، ونظرا لكون النظام الرئاسي يقوم على فردية السلطة التنفيذية التي تتركز في يد رئيس الجمهورية، وعلى مبدأ الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنقوم بدراسة هذا النظام من حيث مركز رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، والكونغرس وعلاقته برئيس الجمهورية، ثم نتطرق للسلطة القضائية وتنظيمها.

الفرع الأول

رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ومركزه السياسي

يعتبر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أقوى رجل في الدولة، وزعيم الأمة المنتخب، ويتميز بسلطاته الدستورية الواسعة، فهو رئيس السلطة التنفيذية اسما وفعلا، يمارسها بنفسه، ووزرائه ما هم إلا سكرتيرين تابعين له، وهو القائد العام للقوات المسلحة، وهو الذي يقوم بصنع السياسة العامة الأمريكية في الداخل و الخارج، إلى جانب ذلك يتمتع اختصاصات أخرى.

وسنقوم بمعالجة جميع ما يتعلق بالرئيس الأمريكي بنوع من التركيز.

أولا

الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية

تتمثل هذه الشروط طبقا للمادة الثانية من الدستور الأمريكي فيما يلي:

- أن يكون مواطنا مولودا بالولايات المتحدة الأمريكية.
 - أن يكون بالغاً الخامسة والثلاثين (35) من العمر على الأقل.
 - أن يكون قد أقام في الولايات المتحدة الأمريكية أربعة عشرة (14) سنة.
- وتختار الأحزاب السياسية مرشحها للرئاسة قبل بضعة أشهر من موعد الانتخابات الرئاسية التي تجرى كل أربع (04) سنوات⁽²⁾.

ثانيا

أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية

إذا كانت إرادة واضعي الدستور الأمريكي تقوية سلطة رئيس الجمهورية بحيث يصبح أقوى فرد في الدولة، إلا أنه ساد اتجاه آخر يحدد الرئاسة بمدة معينة للحلولة دون طغيان الرئيس واستبداده، حيث حددت بأربع (04) سنوات، ويمكن إعادة انتخابه مرة واحدة فقط، أي لا يمكن لرئيس الجمهورية البقاء في الرئاسة أكثر من ثمانية (08) سنوات لكن هناك استثناءات محدودة كالرئيس فرانكلين روزفلت (Franklin Roosevelt)

(1) محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 391.

(2) ريتشارد شرودر، موجز نظام الحكم الأمريكي، أمريكا: وكالة الإعلام الأمريكية، [د.س. ط.]، ص 24.

الذي استطاع الحصول على أربع (04) مدد متتالية بسبب الحرب العالمية الثانية، ولكن منذ 1951 تم تعديل الدستور الذي ينص على عدم جواز انتخاب أي رئيس أمريكي أكثر من مدتين متتاليتين⁽¹⁾.

أما طريقة انتخابه فإن الشعب لا يقوم بانتخاب الرئيس مباشرة بل يمثل الشعب بعدد مندوبين يقومون بانتخاب الرئيس حيث نص الدستور الأمريكي على أنه يجري انتخاب الرئيس ونائبه عن طريق عدد من الناخبين تمثل فيهم كل ولاية بعدد مساو لمجموع عدد الشيوخ والنواب الذين يمثلون الولاية في الكونغرس، وهو عدد يتناسب مع تعداد سكان كل ولاية، مضافا إليه عدد آخر من المندوبين مساو لعدد ممثليها في مجلس الشيوخ وهما شخصان عن كل ولاية بغض النظر عن تعداد سكانها⁽²⁾، ولا يجوز أن يعين من هو عضوا في مجلس الشيوخ أو النواب كمندوب، أو من يشغل منصبا يدر ربحا تحت سلطة الولايات المتحدة، ويجتمع المندوبون في كل ولاية على حدة و يختارون بالاقتراع السري شخصين، وعلى ضوء النتائج تقوم جميع الولايات بإعداد قوائم بأسماء المرشحين المنتخبين، ثم توقع القوائم وترسل مختومة إلى مقر حكومة الولايات المتحدة بعنوان رئيس مجلس الشيوخ، وبحضور أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب يفرض رئيس مجلس الشيوخ جميع القوائم و تحصى الأصوات، والمرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات يفوز بالرئاسة، وإذا حصل أكثر من مرشح واحد على أغلبية الأصوات، وتعدل المرشحون في عدد الأصوات الحاصلين عليها يتولى مجلس النواب اختيار الرئيس من بينهم بالاقتراع السري، أما إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات فإن مجلس النواب يختار بالاقتراع السري الرئيس من بين الثلاثة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات⁽³⁾.

وبذلك يعتبر انتخاب الرئيس الأمريكي انتخاب غير مباشر على درجتين، فالشعب على مستوى الولايات ينتخب المندوبين، ويقوم هؤلاء المندوبون بانتخاب الرئيس، لكن وجود الحزبين الكبيرين في الولايات المتحدة عملا على تغيير وظيفة المندوبين الأصلية إذ كل من الحزبين يختار مرشحه للرئاسة، ولأن المندوبون يختارون من الشعب بالنظر إلى صفتهم الحزبية لم تعد لهم حرية الاختيار، وإنما أصبحوا ملزمين بمرشح الحزب للرئاسة ونائبه، ومن ثم أصبح دورهم مجرد تسجيل أسماء مرشحي الحزبين، وهكذا تحول نظام انتخاب الرئيس من الناحية الفعلية إلى نظام انتخاب مباشر في الحقيقة، لأنه منذ أن يقوم الناخبون في الولايات بانتخاب المندوبين يمكن تحديد من سيفوز برئاسة الجمهورية ونائبه⁽⁴⁾.

بعد انتخاب رئيس الجمهورية تتم عملية تنصيبه بأدائه للقسم قبل أن يشرع في تولي منصبه ويؤدي هذا القسم في البيت الأبيض ويقف أمام رئيس المحكمة العليا، بعدها يلقي

(1) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 305، 306.

(2) يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993، ص 85، 86.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، مرجع سابق، ص 322.

(4) حسين عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 289.

خطابا في الكونغرس، ويجرى احتفال رسمي شعبي كبير في البيت الأبيض خاص بتنصيب الرئيس.

ثالثا

سلطات الرئيس

باعتبار رئيس الولايات المتحدة هو أحد أقوى المناصب في العالم فإنه يسهر على تنفيذ القوانين بإخلاص، ومن أجل قيامه بهذه المسؤولية يترأس الجهاز التنفيذي للحكومة الفيدرالية، وهو مؤسسة ضخمة جدا، بالإضافة إلى صلاحيات الهامة في الأمور التشريعية والقضائية، وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

1- اختصاصات تتعلق بعلاقة الرئيس بوزرائه:

رئيس الجمهورية في النظام السياسي الأمريكي هو رئيس الحكومة في نفس الوقت فلا يوجد رئيس وزراء له كيان مستقل عن الرئيس، فهو الذي يعين الوزراء ويعزلهم، ويحدد اختصاصاتهم كيفما يشاء، ويقوم بوضع السياسة العامة الأمريكية داخليا وخارجيا، ويلتزم عند وضعه لها باستشارة وزرائه، وعند الاجتماع معهم لا يتم التصويت على القرارات كما هو بالنسبة للنظام البرلماني، فتلك الاجتماعات ليست لاتخاذ قرارات بل هي مجرد استئناس الرئيس لوزرائه⁽¹⁾.

2- تنفيذ القوانين:

من واجب رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين التي يضعها الكونغرس تنفيذا كاملا، فالرئيس ينفذ القوانين التي يقرها الكونغرس بنفسه أو بواسطة معاونيه من الوزراء، ويساعده إضافة إلى ذلك عدة أجهزة أخرى منها:

المكتب التنفيذي للرئيس الذي هو عبارة عن لجنة مساعدة له تتألف من ستة (06) أشخاص، وهم كبار الموظفين يعملون مع الرئيس مباشرة كمدير مكتبه وسكرتاريته الخاصة، وتقوم هذه اللجنة بدراسة المشاكل الآنية ورسم خطة للمستقبل، وتخصص المعلومات التي يحتاجها الرئيس لاتخاذ القرارات الملائمة، كما تشرف هذه اللجنة على كافة أجهزة الدولة المعينة للتأكد من تنفيذها لسياسة الرئيس⁽²⁾، إلى جانب ذلك توجد العديد من اللجان والوكالات، والمؤسسات التي تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة وتساعد في القيام باختصاصاته⁽³⁾.

3- تعيين الموظفين:

طبقا للدستور الأمريكي رئيس الجمهورية يرشح ثم يعين بعد موافقة مجلس الشيوخ طائفة من كبار الموظفين مثل الوزراء والسفراء، والقناصل وقضاة المحكمة العليا وغيرهم من كبار الموظفين، أما موظفي الدرجات الدنيا فيتم تعيينهم من قبل الكونغرس بقانون خاص، وقد جرى العرف على أن يستقل رئيس الجمهورية بتعيين وزرائه

(1) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 308.

(2) ظهر المكتب التنفيذي للرئيس عام 1939 في عهد فرانكلين روزفلت عندما طالب من الكونغرس ذلك بفضل تنوع الأعباء وكثرتها وحاجته إلى جماعة من المساعدين، وقد لاقت الفكرة ترحيبا تبعه تشكيل لجنة من ستة (06) أعضاء وعدد من الموظفين وقدمت تقريرها إلى البيت الأبيض، ثم رفع هذا التقرير إلى الكونغرس الذي وافق عليه في سبتمبر 1939.

(3) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 274.

وعزلهم، وتكون موافقة مجلس الشيوخ بشأنهم مسألة شكلية وتحصيل حاصل نظراً لأن الوزراء أعوان الرئيس ومنفذي سياسته فيجب أن يختارهم هو بحرية، أما باقي الموظفين كالسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا فإن موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم ضرورية، أما عزلهم فهو من سلطة رئيس الجمهورية وحده دون موافقة مجلس الشيوخ، إلا أن عليه مراعاة ما تشترطه القوانين أحياناً عند عزل بعض كبار الموظفين مثل قضاة المحكمة العليا الذين لا يجوز عزلهم إلا بعد محاكمة جنائية أمام مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

4- الاختصاصات الحربية:

يعتبر الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وله الحق في إرسال قوات إلى خارج البلاد أو استخدام القوة العسكرية عند الضرورة⁽²⁾ بشرط أن يقوم بالتشاور مع الكونغرس قبل أن يقوم بإرسال قوات خارج البلاد، وهو ما قام به الرئيس جورج بوش (George Bush) عندما طلب موافقة الكونغرس على استخدام القوة في الخليج العربي فاستجاب له عام 1991⁽³⁾.

5- الاختصاصات ذات الطابع السياسي:

المقصود بها الاختصاصات التي يتولاها الرئيس الأمريكي في ميدان الشؤون الخارجية باعتباره المسؤول الأول عن رسم وإدارة السياسة الخارجية الأمريكية، وعن علاقات الولايات المتحدة بالدول الأجنبية، بحيث يتولى تعيين السفراء والوزراء المفوضين والقناصل، ويخضع ذلك التعيين لمصادقة مجلس الشيوخ، ويستقبل السفراء الأجانب ومسؤولي الحكومات، ومن ناحية ثانية يختص رئيس الجمهورية وحده بالاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، وقد استقر الرأي على أنفراد الرئيس بذلك دون اشتراك الكونغرس معه باعتبار أن الاعتراف اختصاص تنفيذي، والقاعدة العامة هي الفصل التام بين السلطات الذي يمنع الكونغرس من التدخل في المسائل التنفيذية⁽⁴⁾.

من ناحية أخرى يقرر الدستور الأمريكي حق رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والتفاوض مع الحكومات الأجنبية بإشراك مجلس الشيوخ أحياناً في المفاوضات بشأن المعاهدات لضمان التفهم والدعم التشريعي، لكن جرى العمل عادة على أن رئيس الجمهورية لا يشترك مجلس الشيوخ قبل و أثناء إبرام المعاهدات، وإنما يستقل هو وممثلوه بذلك، ويقتصر دور مجلس الشيوخ على الموافقة أو عدم الموافقة عليها بعد أن يتم عقدها، فسلطة مجلس الشيوخ لاحقة إلا أنها فعالة، لأن مجلس الشيوخ في أحياناً

(1) عاصم أحمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 309، 310.

(2) تجلّى ذلك في عدة مناسبات، ففي عام 1950 أصدر الرئيس ترومان الأمر بصنع القنبلة الهيدروجينية وهو صاحب قرار 1945 الذي يمنح الرئيس سلطة إعطاء الأمر بإلقاء القنبلة الذرية في المكان والزمان الذين يعينهما، في عام 1950 قرر الرئيس إرسال الجيوش إلى كوبا وإلى سانت دومينغو عام 1965، والحصار التام على كوبا بسبب إقامة الصواريخ السوفيتية في الجزيرة عام 1962، وقرر نظام نورييغا في بنما عام 1989، وهو الذي قرر إعلان الحرب ضد العراق عام في عهد جورج بوش 1991، وغيرها من المسائل المختلفة.

(3) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، ط 1، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، 1996، ص 178، 179.

(4) ريتشارد شروود، مرجع سابق، ص 30.

كثيرة رفض معاهدات أبرمها رئيس الجمهورية مثل معاهدة فرساي بعد الحرب العالمية الأولى، ويتطلب موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضائه⁽¹⁾.

6- الاختصاصات ذات الطابع القضائي:

منح الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية حق إجراء تنفيذ الأحكام الجنائية والعفو عن الجرائم المرتكبة ضد الولايات المتحدة ما عدى حالات الاتهام البرلماني، ذلك أن القضاء ينظر إلى الجريمة وتوافر أركانها وأدلة ثبوتها، ويوقع العقاب على مرتكبيها، أما رئيس الجمهورية فإنه ينظر إلى المجتمع ككل مستهدفا ضرورة استتباب الأمن والاستقرار في البلاد، لذلك يمارس حقه في إرجاء تنفيذ الأحكام الجنائية، أوفي العفو عن الجرائم المرتكبة ضد الولايات المتحدة عندما يرى أن في ذلك حفاظا للأمن والنظام وتحقيقا للاستقرار، وهناك شرطان يتعلقان بالعفو عن العقوبة والجرائم وهما: أن تكون الجريمة قد ارتكبت ضد قوانين الإتحاد وليس ضد قوانين إحدى الولايات، وألا تكون الجريمة قد اتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية أمام الكونغرس⁽²⁾.

7- الاختصاصات ذات الطابع التشريعي:

يلعب الرئيس دورا حيويا في اقتراح تشريعات جديدة، حين يمارس حق الموافقة أو الاعتراض على القوانين التي يقترحها الكونغرس، فعندما يقرر الكونغرس أي تشريع يحظى بأكثرية أصوات مجلس النواب والشيوخ، ولكن إذا مارس رئيس الجمهورية حق الفيتو أو النقض يعيدها للكونغرس الذي يجب عليه أن يؤمن أكثرية ثلثي الأصوات لصالح التشريع من كل المجلسين للتغلب على حق فيتو الرئيس، ونتيجة لذلك تسود عادة روح من التساهل المتبادل في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وقد يقوم رئيس الجمهورية باقتراح القوانين بصورة غير مباشرة كأن يعهد لأحد أعضاء الكونغرس المقربين منه أو المنتمين لنفس حزبه بأن يقدم للكونغرس اقتراحا بقانون يعده مكتب رئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما الطريق المباشر فيتم بواسطة الرسالة السنوية التي يقدمها الرئيس للكونغرس والتي تعتبر إحدى الوسائل التي يستخدمها لأداء واجباته الدستورية وتعكس هذه الرسالة مطالبه وأرائه الرسمية التي تسجل في مضابط الكونغرس، وتشمل كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمدنية والعسكرية، لأنها وسيلة الكونغرس للعلم بمجريات الأمور في الدولة، وتتميز هذه الرسالة عن غيرها من وسائل التأثير والاتصال بصفتها الرسمية، لذلك عندما يعلن عن وصولها إلى الكونغرس تعطل الجلسات ويوقف النظر في جدول الأعمال، ويجتمع الكونغرس في صورة جمعية عمومية و تقرأ رسالة الرئيس⁽⁴⁾، فالرسالة اتصال رسمي بين رئيس الجمهورية والكونغرس، ولا شك أن الأسلوب المباشر هذا في اقتراح القوانين يتأثر بمدى قوة شخصية الرئيس من ناحية، وتماسك الكونغرس من ناحية أخرى، وتأخذ الرسالة أهميتها عندما يكون الرئيس قويا،

(1) لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، ترجمة: مازن حماد، ط2 عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، [د.س.ط]، ص 193، 195.

(2) يحيى السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 358.

(3) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 277، 278.

(4) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني- دراسة مقارنة، ط 1، القاهرة: دار النهضة العربية، 1980، ص 61، 63.

مثل فرانكلين روزفلت (Franklin Rozflt) 1932-1948م، وجون كينيدي (Jonn Kennedy) 1961-1963م، وليندن جونسون (Linden Jonson) 1964-1968م، ورونالد ريغان (Ronald Regan) 1980-1988م، وجورج بوش (George Boush) 1988-1992م، ولا تأخذ الرسالة أهميتها عندما تقدم من طرف رئيسا ضعيفا مثل هاردنج (Hardng) 1920-1924م، وجيمي كارتر (Gimi Kartr) 1976-1980م، فالنظام الرئاسي الأمريكي يعطي للرئيس سلطات واسعة ونفوذ كبير⁽¹⁾، فهو دون شك أقوى وأكثر الرؤساء المنتخبين سلطانا في أية دولة ديمقراطية، وأن سيطرته على الحياة السياسية أوضح من غيرها بكثير، كما يقول وليام ريكر (William Rekr) "إن مكتب الرئيس يتصرف لا شعوريا وكأنه ينكر نظرية الفصل بين السلطات ويجمع في قبضته السلطة التنفيذية والمسؤولية الأساسية عن التشريع، وأن الرئيس هو أعلى السلطات في الدولة، ولديه من الاختصاصات ما يمكنه من السيطرة على سائر الأجهزة الأخرى"⁽²⁾.

(1) لويس فيشر، مرجع سابق، ص 32، 33.

(2) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 278، 279.

الفرع الثاني

الكونغرس الأمريكي

الكونغرس هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، وترجع تسميته إلى مؤتمر فيلادلفيا عام 1787، ويتكون من مجلسين هما: مجلس النواب الذي يمثل الشعب، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات، ويعود السبب الأساسي وراء تكوين السلطة التشريعية (الكونغرس) من مجلسين إلى الرغبة في تحقيق نوع من التوازن بين الولايات الصغيرة والكبيرة من ناحية، وإيجاد مظهر الدولة الموحدة من ناحية أخرى⁽¹⁾.

أولا

مجلس النواب

يتكون من 435 عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب العام المباشر على مستوى الدولة كلها، ومدة نيابة المجلس سنتان، وهذه المدة القصيرة جدا تساعد على وضع الأعضاء تحت رحمة ناخبهم، وقد حدد الدستور الشروط الواجب توافرها في المرشح للانتخابات، وهي أن يكون المرشح مكتسبا للجنسية الأمريكية وقد بلغ خمسة وعشرون (25) سنة، ومقيم في الولاية التي ينتخب فيها منذ سبع (07) سنوات على الأقل⁽²⁾، وللمجلس رئيس وسكرتير، ويتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الجمهورية عند عجز أو وفاة رئيس الجمهورية، ويتكون المجلس من عشرين (20) لجنة دائمة، وفي كل لجنة من خمسة عشرة إلى سبعة وعشرون عضوا، ويمكن للعضو الدخول في لجنة واحدة على الأقل ولجنتين على الأكثر⁽³⁾.

ثانيا

مجلس الشيوخ

يتألف مجلس الشيوخ من 100 عضو منتخبين على أساس الولايات المتحدة بحيث ينتخب عضوان من كل ولاية بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها، ويتم انتخاب الأعضاء بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الاقتراع السري المباشر لمدة ست (06) سنوات، ويتم تجديد عضوية ثلث الأعضاء كل عامين، ويشترط في المرشح أن يكون قد بلغ ثلاثين (30) سنة، ومكتسب للجنسية الأمريكية منذ تسع سنوات على الأقل، ويتولى رئاسة المجلس نائب رئيس الجمهورية، للمجلس خمسة عشر (15) لجنة دائمة، ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة بين ثلاثة عشر (13) إلى سبعة عشر (17) عضوا، ويمكن للعضو أن يشترك في لجنتين أو أكثر، وتلعب هذه اللجان دورا هاما في المجال التشريعي،

(1) George Burdeau, Droit constitutionnel et science politique, 16^{ème} edition, Paris: Dalloz, 1999, p165.

(2) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 260.

(3) لاري إلويتز، مرجع سابق، ص 185، 189.

وبعض اللجان تتمتع بمكانة خاصة مثل لجنة العلاقات الخارجية، ولجنة الخدمات العسكرية بسبب الدور البارز الذي يلعبه مجلس الشيوخ في مجال الشؤون الخارجية⁽¹⁾. إن الوظيفة الأساسية للكونغرس هي الوظيفة التشريعية حيث أن له كامل الحرية في سن التشريعات، فيمكن له المبادرة باقتراح ومناقشة أي تشريع، وعندما ينتهي أي من المجلسين من النظر في تشريع معين يحال إلى المجلس الآخر للنظر فيه فإذا أقره المجلسين أحيل التشريع لرئيس الجمهورية للموافقة عليه⁽²⁾، ولمجلس الشيوخ صلاحيات خاصة به وحده دون مجلس النواب وتتمثل في تثبيت تعيينات كبار موظفي الحكومة الفيدرالية التي يقترحها رئيس الجمهورية، والمصادقة على جميع المعاهدات بأكثرية ثلثي أصوات المجلس على الأقل، وفي كلتا الحالتين تؤدي عدم موافقة مجلس الشيوخ إلى بطلان التعيين أو المعاهدة، وفي حالة توجيه الاتهام من مجلس النواب للمسؤولين الفيدراليين عن سوء تصرفهم يمكن أن يؤدي إلى المحاكمة، ولمجلس الشيوخ وحده حق المحاكمة التي يترأسها رئيس القضاة وتقرير ما إذا كان المسؤول مذنباً أم لا، فإذا تبين أن المسؤول الفيدرالي مذنب فإنه يعزل من وظيفته⁽³⁾.

أما الصلاحيات العامة التي يتمتع بها الكونغرس ككل فتتمثل فيما يلي:

- فرض الضرائب وجبايتها، واقتراض الأموال لصالح الخزينة العامة.
- وضع قواعد وأنظمة تضبط شؤون التجارة الخارجية بين الولايات المتحدة والدول الأجنبية.
- وضع قواعد وأنظمة لتجنيس المواطنين الأجانب.
- سك العملة وتحديد قيمتها، وفرض عقوبات على مزوري الأوراق النقدية والمستندات الحكومية.

- وضع معايير الأوزان والمكاييل ووضع القوانين الخاصة بالإفلاس.

- إعلان الحرب وإبرام الصلح، وإنشاء القوة البحرية، ودعوة الميليشيا لتطبيق القوانين الفيدرالية وقمع الاضطرابات، وصد الغزوات التي تقوم بها قوى أجنبية⁽⁴⁾.

أما بخصوص العلاقة التي تربط بين الكونغرس والسلطة التنفيذية فتقوم على أساس الفصل شبه الكامل بينهما، فليس للكونغرس مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وسحب الثقة منهم، وكل ما يملكه الكونغرس إزائهم هو إثارة مسؤوليتهم الجنائية باتهامهم ومحاكمتهم في حالة ارتكابهم للجرائم الجنائية، وبالمثل لا يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان، وليس له أو لوزرائه أن يكون أعضاء فيه⁽⁵⁾.

كما رأينا عند دراستنا لأركان النظام الرئاسي أن الفصل التام أو المطلق ترد عليه استثناءات تخفف من مبدأ الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالواقع أن الفصل بين السلطات لا يعني انعزال كل سلطة عن الأخرى تماماً لهذا وضع الدستور الأمريكي بعض حالات التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات خروجاً عن الأصل العام وهو مبدأ الفصل المطلق.

(1) يحيى السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 264، 267.

(2) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 177، 178.

(3) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص 51.

(4) حافظ علوان حمادي الدليمي، مرجع سابق، ص 262، 263.

(5) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 260، 261.

فكما سبق ورأينا أن الرئيس الأمريكي له نوعا من الرقابة والتأثير على نشاط الكونغرس ويتمثل ذلك بحقه في التوصية التشريعية لاقتراح الإجراءات التشريعية التي يشير بها على الكونغرس، كما له حق الاعتراض على القوانين التي أقرها الكونغرس إذا رأى عدم ملائمتها لمصالح الولايات المتحدة الأمريكية، ولا يستطيع الكونغرس التخلص من هذا الاعتراض إلا إذا وافق على مشروع القانون مرة أخرى بأغلبية ثلثي أعضائه التي من الصعب تحقيقها⁽¹⁾.

وفي المقابل يملك مجلس الشيوخ وسائل للتأثير على رئيس الجمهورية وحكومته، فموافقته لازمة دستوريا على تعيينات رئيس الجمهورية لشغل مناصب كبار الموظفين كالسفرء والقضاة، وقضاة المحكمة العليا الاتحادية، وحتى بالنسبة لتعيين الوزراء من الناحية النظرية وإن كان من الناحية العملية جرى العرف في أمريكا على ألا يعترض مجلس الشيوخ على أشخاص الوزراء الذين يختارهم الرئيس لتنفيذ سياسته، كما أن لمجلس الشيوخ تأثير هام في مجال العلاقات الخارجية وبالذات موافقته اللازمة لنفاذ المعاهدات التي يعقدها رئيس الجمهورية ورجاله⁽²⁾.

إضافة لذلك فالكونغرس هو الذي يصادق على الميزانية العامة التي هي من اختصاص مجلس النواب وحده، ويوافق على الإعتمادات المالية التي تطلبها الحكومة أو يرفضها، وبهذا يستطيع أن يفرض سلطاته على الإدارة العامة⁽³⁾، فالمعروف أن الدور الرئيسي لمجلس النواب هو التحكم في الميزانية، بينما يتحكم مجلس الشيوخ في الشؤون الخارجية، والمصادقة على تعيين كبار الموظفين والموافقة على المعاهدات. كما إن الحياة العملية قد جعلت هي الأخرى وسائل للتعاون وأحيانا للرقابة المتبادلة بين الكونغرس والسلطة التنفيذية خارج النصوص الدستورية، يكون التعاون بين السلطة التنفيذية والكونغرس أكثر إذا كان رئيس الجمهورية ينتمي إلى الحزب السياسي الذي يتمتع بالأغلبية في الكونغرس، بمعنى أن رئيس الجمهورية ينتمي للحزب الجمهوري وكذلك أغلبية الكونغرس بمجلسيه هي الأخرى تنتمي للحزب الجمهوري، أو العكس بأن يكون الرئيس ديمقراطيا وأغلبية الكونغرس ديمقراطية، في مثل هذه الحالة يكون التعاون واضحا والتنسيق فعالا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁴⁾.

كذلك هناك حالة واقعية أخرى تحقق التعاون بين السلطتين وهي نمو وتطور نظام اللجان التشريعية التي يشكلها الكونغرس بمجلسيه لأغراض متعددة، فيتم من خلالها تحقيق التقاهم والتعاون وأحيانا الرقابة المتبادلة بين أعضاء البرلمان والوزراء الذين يشتركون أحيانا كثيرة في اجتماع تلك اللجان للإدلاء بأرائهم، والاشتراك في المناقشات التي تدور في هذه اللجان⁽⁵⁾.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 362 .

(2) حسين عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 299 .

(3) ميشال مياي، مرجع سابق، ص 109 .

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 363 .

(5) يحيى السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 300، 302 .

الفرع الثالث السلطة القضائية

لقد أسند الدستور الأمريكي السلطة القضائية الاتحادية إلى محكمة عليا إتحادية وإلى محاكم إتحادية أدنى منها، كما حدد اختصاصات السلطة القضائية الاتحادية، وترك للكونغرس سلطة وضع التنظيم الخاص بتشكيل المحكمة العليا، والمحاكم الاتحادية الأخرى بمختلف درجاتها، وتوزيع الاختصاصات فيما بينها⁽¹⁾.

وتعتبر المحكمة العليا هي أعلى هيئة قضائية، وتتألف من تسعة (09) قضاة، ويلقب رئيسها بالقاضي الأعلى للولايات المتحدة، ولرئيسها وظيفتان: رئاسة مجلس الشيوخ لدى قيامه بمحاكمة رئيس الجمهورية، وتلقي اليمين الدستورية منه عند تنصيبه رئيسا البلاد، وتعيين القضاة من صلاحية رئيس الجمهورية بشرط موافقة مجلس الشيوخ لهذا التعيين بأغلبية الأصوات، ويفضل الرؤساء القضاة من ذوي العضوية في أحزابهم الذين يشاركونهم فلسفتهم السياسية، ويتم تعيينهم لمدة الحياة ويخضعون للاتهام والعزل إذا ثبتت إدانتهم في جرائم جنائية وهم في مناصبهم⁽²⁾.

أما فيما يتعلق باختصاصات المحكمة العليا، فلها اختصاص قضائي عادي يتمثل في الفصل في بعض أنواع القضايا التي تطرح أمامها، واختصاص قضائي سياسي يتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، وتشمل هذه الرقابة القوانين الاتحادية وقوانين الولايات، والقرارات الإدارية الاتحادية، ويرجع السبب في تولي المحكمة العليا الرقابة على دستورية القرارات الإدارية إلى عدم وجود قضاء إداري مستقل في الولايات المتحدة⁽³⁾، والطريقة التي تتبعها المحكمة العليا لمراقبة دستورية القوانين تعتمد على طريقة الدفع، والتي يلجأ إليها أحد المتقاضين بالطلب إلى المحكمة في أثناء الدعوى المقامة بعدم تطبيق القانون الذي يستند إليه الخصم، وذلك بسبب مخالفة هذا القانون لأحكام الدستور، وقرار المحكمة يمكن أن يصل بطريق الاستئناف إلى المحكمة العليا التي تفصل في الأمر، وتكون النتيجة في حال صدور قرار من المحكمة العليا بعدم دستورية قانون معين التزام المحاكم الأمريكية من محلية وإتحادية بالمبادئ التي أقرها القرار واعتبار القانون بحكم الملغى⁽⁴⁾.

على أي حال فإن المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية تحتل مكانة ضخمة وتقوم بدور مؤثر في المجالين القانوني والسياسي معا. إلى جانب المحكمة العليا توجد محاكم الاستئناف التي تقوم بتسهيل البث بالقضايا وتخفيف العبء عن المحكمة العليا، وتنقسم الولايات المتحدة إلى إحدى عشر منطقة في كل منها محكمة استئناف يتراوح عدد أعضائها بين ثلاثة قضاة وخمسة عشر (15) قضايا حسب عدد غرف المحكمة⁽⁵⁾.

ولهذه المحاكم صلاحية إستئنافية فهي تنظر في أحكام محاكم المناطق الواقعة في مناطقها وتعيد النظر فيها، ولهذه المحاكم أيضا سلطة مراجعة القرارات التي تصدرها

(1) يحيى السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 320.

(2) لاري إلوينتر، مرجع سابق، ص 222.

(3) تيسير عواد، مرجع سابق، ص 189.

(4) إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص 261، 262.

(5) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص 71.

بعض اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية كلجنة التجارة الفيدرالية⁽¹⁾، وتلي محاكم الاستئناف في الدرجة محاكم المناطق التي يبلغ عددها أربع وتسعين (94) منطقة، وتقع في مختلف المناطق القضائية في البلاد فضلا عن الأقاليم، وفي كل ولاية محكمة منطقة واحدة على الأقل، ويتراوح عدد القضاة في كل منطقة بين قاض واحد وسبعة وعشرين (27) قضايا، ويتوقف ذلك على عدد السكان في المنطقة المعينة⁽²⁾، وتتنظر هذه المحاكم في القضايا المتعلقة بخرق القوانين الفدرالية مثل إساءة استعمال البريد أو سرقة أموال أو ممتلكات فيدرالية، أو غش المواد الغذائية، أو خرق القوانين المتعلقة بالأعمال المصرفية أو التزوير، وهذه المحاكم هي الوحيدة التي توجد فيها هيئات محلفين كبرى لاتهام مرتكبي الجرائم، وتحكم فيها هيئات محلفين صغرى بالإدانة أو البراءة⁽³⁾.
تباشر المحكمة العليا وسائر المحاكم عملها في استقلال كامل عن السلطتين التنفيذية والتشريعية- أي عن كل من رئيس الجمهورية والكونغرس- وتعتبر المحكمة العليا هي الحارس على أحكام الدستور ومبادئه، واستقلال السلطة القضائية عن السلطتين الأخريين هي صورة من صور مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على أساسه النظام السياسي الأمريكي⁽⁴⁾.

رغم استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ الحق في اختيار أعضاء المحكمة العليا، وهذا يقيم جسرا بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية، كذلك فإن ما يقوم به الكونغرس من إنشائه للجان القضائية للتحقيق في بعض الأمور التي تنسب إلى الأجهزة الإدارية أو إلى كبار الموظفين وقيام تلك اللجان بأعمال شبه قضائية يقيم بدوره جسرا آخر بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية.

مما تقدم كله يتضح رغم قيام النظام السياسي الأمريكي على مبدأ الفصل التام بين السلطات إلا أنه في الواقع هناك نوع من التعاون بل والتدرج بين السلطات تدرجا ليس لصالح واحدة منها على الدوام، وإن كان الواقع يؤكد أن السلطة التنفيذية تتمتع بأكبر السلطات بحكم وظيفتها في النظام الرئاسي الأمريكي.

(1) يحيى السيد الصباحي، مرجع سابق، ص 321.

(2) لاري ألويتز، مرجع سابق، ص 222.

(3) ريتشارد شرودر، مرجع سابق، ص 71.

(4) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 18.

المطلب الثالث

تقييم النظام الرئاسي

للنظام الرئاسي كغيره من الأنظمة السياسية الأخرى مجموعة من المزايا والعيوب يمكن إيجازها فيما يلي:

الفرع الأول

مزايا النظام الرئاسي

تتمثل أهم المزايا فيما يلي:

- أنه يضمن الاستقرار السياسي بصورة لا يحققها النظام البرلماني، فرئيس السلطة التنفيذية ينتخب لمدة أربع (04) سنوات (حسب ما ينص عليه كل دستور)، ولا يمكن إقصائه من السلطة قبل انتهاء فترة رئاسته إلا في ظروف استثنائية نادرة، وبذلك يمكنه أن يعد خطته وينفذ سياسته وبرامجه وهو واثق من أنه سيجد الوقت الكافي الذي يساعده للوصول إلى نتائج إيجابية، إضافة إلى أن استقلاله عن السلطة التشريعية يجعله ينفذها دون معارضة يمكن أن تشتت جهوده، أو تضعف من حماسه⁽¹⁾.
- في هذا النظام يكون الوزراء غير مجبرين على المثول أمام المجلس التشريعي دوماً، ويساعدهم هذا على استغلال جميع أوقاتهم للشؤون الإدارية، كما أن هذا النظام يهيئ الفرصة لاختيار الموظفين لرأس الأقسام الإدارية، بينما في النظام البرلماني نجد أن اختيار رؤساء الأحزاب لرئاسة الأقسام لا يكون اختياراً موفقاً لأن للروح الحزبية تأثير على السلطة التشريعية، في حين أن النظام الرئاسي يكون فيه تأثير الروح الحزبية قليل، فيستطيع أعضائها الإدلاء بآرائهم في القضايا التي تطرح بكل حرية واستقلال⁽²⁾.
- إن رئيس الدولة في هذا النظام يتمتع بشعبية كبيرة، وهيبة لأنه مرشح الأمة، ومنتخب من قبلها بشكل مباشر، وهذا ما يعفيه من الولاءات الضيقة⁽³⁾.
- يضع النظام الرئاسي سلطات واسعة في يد رئيس الدولة، وتكون له قيمة عالية في الأزمات والحروب، مما يحقق استقراراً إدارياً عدد من السنين، وهو نظام نشيط فعال قوي لأنه تخلص من التردد وعدم الموافقة اللذان يصحبان عادة الرؤساء التنفيذيين العديدين، إذا من الممكن تطبيق سياسة إدارية بكل نشاط، ومن دون خسران⁽⁴⁾، إلا أنه في بعض الحالات يمكن للجان التشريعية طلب مثول الوزراء والمسؤولين السياسيين للاستفسار وتزويدها بالمعلومات.
- أن النظام الرئاسي يبنى على مبدأ استقلال السلطات، مما يتيح لكل منها تركيز جهودها في مجال اختصاصها، وهو ما يجعل الحكومات أكثر كفاءة في أدائها لمهامها⁽⁵⁾.

(1) محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 278.

(2) رايموندكار فيلديكتيل، مرجع سابق، ص 297.

(3) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 18.

(4) رايموندكار فيلديكتيل، مرجع سابق، ص 296.

(5) محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 278.

وفي المقابل يوفر للمجلس التشريعي حرية الحركة والمناقشة، فللبرلمان مهمة على أبرزها يتركز في المسائل المالية⁽¹⁾.

- يعتبر النظام الرئاسي هو أقدر الأنظمة على مواجهة الأزمات، وقد ثبت ذلك من واقع التجربة الأمريكية أثناء الكساد الاقتصادي في أوائل الثلاثينات، وخلال الحرب العالمية الثانية، لأن تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة تساعده على اتخاذ القرارات الإستراتيجية الهامة دون إبطاء، ثم الانتقال إلى مرحلة التنفيذ القوي الفعال⁽²⁾.

- إنه نظام ناجح في البلدان ذات التجربة الديمقراطية المتكاملة والتي يكون فيها مستوى النضج والوعي السياسي عالياً، لأن الديمقراطية لا تكتفي برسم حدودها لما يحق، أو لا يحق أن تفعله، ولكنها أيضاً تحكم على بعض الأفكار والمعتقدات التي تجد لها مكاناً بين بعض أفراد الشعب، بل يجري في بعض الأحيان السماح للعنصرين بالتظاهر والتعبير ضد الجهة أو تلك التي ترسم الديمقراطية وحرية الفكر، وهذا غير موجود في كثير من دول العالم الأخرى⁽³⁾.

- إن نجاح هذا النظام في الولايات المتحدة كان بفضل التعاون بين الرئيس والكونغرس ولنظام الحزبين، مما أدى إلى الاستقرار السياسي، ولم يؤد إلى رجحان كفة رئيس الجمهورية نحو الاستبداد والطغيان، كما يرجع ذلك إلى رقي الوعي السياسي وتنامي روح الحرية في نفوس الشعب، وإلى الحكومة التي تحسب لقوة الرأي العام والمعارضة حساباً كبيراً⁽⁴⁾.

(1) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 18.

(2) محمد نصر مهناء، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 279.

(3) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 18، 19.

(4) محمد عاطف البناء، مرجع سابق، ص 392.

الفرع الثاني عيوب النظام الرئاسي

تتمثل أهم هذه العيوب فيما يلي:

- نظرا لأهمية مركز رئيس الجمهورية فإنه في أيام الانتخابات تؤدي إلى الخلافات السياسية، وقد تتطور هذه الخلافات فتؤدي إلى وقوع ثورة في الأقطار غير المستقرة، وعندما تكون السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أحزاب مختلفة فإن هناك خطرا دائما لوقوع التصادم والاحتكاك، وعند ما يقع الخلاف بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية نجد أن كل منهما يلقي المسؤولية على الآخر، وبالتالي لا يمكن إنجاز أي عمل جديد قبل حلول ميعاد الانتخابات الجديد الذي قد يضع حدا لهذا الخلاف، لكن هذا الموعد قد يكون بعيدا، وتحسد كل دائرة الدائرة الأخرى⁽¹⁾.

- إن الاستقلال الذي يتمتع به كل من رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية يؤدي إلى وقوف كل منهما على نقيض الآخر فينجم عن هذا الأمر أن يقبل رئيس الدولة الاستسلام للمجلس التشريعي، ويترك الحكومة بلا قيادة، وإما يتصدى لهذا المجلس ويهاجمه بلا هدف حتى يخضعه لإرادته، مما يؤدي لإثارة الفوضى وتقع الحكومة في مشاكل عديدة مع المجلس التشريعي⁽²⁾.

- إن انفصال السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما البعض ليس بالأمر المرغوب فيه في كل الأحوال، فالتعاون ضروري بينهما، لأنه يسهل الوصول إلى النتائج ويوفر للسياسات العامة قوة سياسية أكبر مما لو جاءت هذه السياسات لتمثل وجهة نظر إحدى السلطتين فقط⁽³⁾.

- إنه نظام يلغي مبدأ المسؤولية السياسية مما يعني إمكانية التهرب من المسؤولية وصعوبة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ⁽⁴⁾.

- على خلاف النظام البرلماني الذي تتولى فيه لجنة واحدة هي مجلس الوزراء مهمة توجيه التشريع نجد أن الهيئة التشريعية في النظام الرئاسي تتألف من عدة لجان تشريعية مستقل بعضها عن بعض، وبهذه الطريقة تقسم السلطات وتضيع المسؤوليات، كما أن صلاحيات كل من هذه اللجان يتداخل بعضها في بعض وهي تعمل في ظروف يصبح الرأي العام فيها ذا تأثير ضعيف عليها بالإضافة إلى ذلك أن كل منها غير مسؤول عن القوانين التي يوصي بها، لذا نجد البذخ في الصرف والمحسوبية والإقليمية غالبية الحدوث، لذلك كان عدم إعطاء الرئيس ووزرائه حق اقتراح القوانين وتقديمها إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليها، وعدم مسؤوليته من قبل ممثلي هيئة الناخبين من إبراز نقاط ضعف هذا النظام⁽⁵⁾.

- النظام الرئاسي لا يكفل الدرجة المطلوبة من المرونة في عمليات الحكم، فقد تقتضي ضرورات الموقف السياسي وبخاصة في ظروف الطوارئ تغيير الحكومة بأكملها، وهو

(1) رايموندكار فيلدكيتيل، مرجع سابق، ص 297.

(2) محمد فرج الزاندي، مرجع سابق، ص 380.

(3) محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة و النظم السياسية، مرجع سابق، ص 279.

(4) فاروق أبو سراج الذهب، مرجع سابق، ص 19.

(5) رايموندكار فيلدكيتيل، مرجع سابق، ص 297، 298.

ما لا يتيسر في النظام الرئاسي، فرئيس الدولة يستمر في مسؤولياته على الرغم من أنه لا يكون مهيناً بشكل كاف لأداء الدور المطلوب منه في مثل تلك الظروف الحرجة، وعليه تجد الدولة نفسها مرغمة على تحمله حتى يحين موعد الانتخابات⁽¹⁾.

- إن منع سحب الثقة في النظام الرئاسي من رئيس الدولة خلال مدة رئاسته يجعله محصناً من التهديد بإسقاطه، وهذه الحصانة تجعل رئيس الجمهورية غير مسؤول في الواقع عن تصرفاته الإدارية وغيرها من التصرفات إذ لا يشعر بأن هناك من يقف بالمرصاد ليحاسبه على تصرفاته ويتعقبه ليحصى عليه أخطائه في عمله⁽²⁾.

- إن النظام الرئاسي لا تتوفر له القدرة على تصحيح عيوبه ومعالجة أخطائه كما يحدث في النظام البرلماني، فالسلطة التنفيذية بحكم ابتعادها عن السلطة التشريعية تكون بعيدة عن انتقادها، وبالتالي فإنها تظل في غيابها دون أن تجد من يردعها عن التماهي في الخطأ أو تحذيرها من عواقبه⁽³⁾.

- إن هذا النظام يؤدي إلى تجزئة السيادة باعتبار أن الفصل التام بين السلطات يؤدي إلى هدم وحدة الدولة.

- إن جمع الرئيس بين السلطة الواسعة القوية والاستقلال في نفس الوقت يؤدي للديكتاتورية، وهذا ما حدث في معظم دول أمريكا اللاتينية حيث أدى تطبيق هذا النظام إلى الاضطرابات والانقلابات وتحول إلى نظام ديكتاتوري، فالنظام الرئاسي يمنح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة، بينما تنقص التربية السياسية في دول أمريكا اللاتينية، ويغلب على طابع شعوبها التأثير بالأشخاص أكثر من التعلق بالمبادئ والأفكار، ويحتل فيها الجيش مركزاً سياسياً هاماً، وكل ذلك يحول دون نشأة أحزاب كبيرة راسخة الجذور ويمهد السبيل للديكتاتورية⁽⁴⁾، وعليه يحذر من التقليد فإذا كان هذا النظام يصلح في بيئة معينة كالولايات المتحدة الأمريكية ولا يصلح في بعض الدول الأخرى كأمريكا اللاتينية، وفي الواقع أن النظام الرئاسي هو نفسه في أي مكان، وإنما المشكل ليس في تطبيقه، وعدم تطبيقه لأن المشكل يكمن في شعوب تلك البلدان التي تتبناه.

(1) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، مرجع سابق، ص 335.

(2) محمد فرج الزاندي، مرجع سابق، ص 380.

(3) محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 280.

(4) محمد عاطف البناء، مرجع سابق، ص 394.

المبحث الثالث

النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية)

يعتبر نظام حكومة الجمعية النيابية أحد أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية وفيه ترجح كفة السلطة التشريعية، حيث يجمع البرلمان بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بأن تنتدب السلطة التشريعية من بين أعضائها عدد من النواب لممارسة السلطة التنفيذية، ويطلق عليهم تسمية الوزراء، وهم وكلاء عن السلطة التشريعية ولا يملكون إزائها أية سلطات فلا يستطيعون حلها أو الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، فهذه مهمة البرلمان أما رئيس الدولة فسلطته شرفية.

وسنقوم بالتطرق إلى أركان هذا النظام وأهم تطبيقاته، وأخيرا نقوم بتقييم هذا النظام.

المطلب الأول

أركان النظام المجلسي

يقوم النظام المجلسي على ركيزتين أساسيتين، تركيز السلطة في يد البرلمان من ناحية، وتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان من ناحية أخرى.

الفرع الأول

تركيز السلطة في يد البرلمان

يقوم هذا النظام على أساس اجتماع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان، ولا يوجد فصل بين السلطتين وإنما اندماج فيما بينهما، فالبرلمان المنتخب من قبل الشعب هو الذي يقبض بيده على جميع الأمور في البلاد، ويتولى كل السلطات سواء أكانت تلك السلطات والأعمال على صعيد تشريعي أو تنفيذي، والوزراء يختارون ويعينون من قبل البرلمان، ويقوم رئيس الوزراء بإدارة الشؤون التنفيذية، ويضع لإرادة البرلمان⁽¹⁾، وبذلك فصاحب السلطة الفعلية هو البرلمان، والسلطة التنفيذية لا تملك أي اختصاصات أصلية تستمدها مباشرة من الدستور، بحيث أن صاحب الاختصاصات جميعها هو البرلمان لذلك فهي تمارس ما عهد لها في مجال تنفيذ القوانين وحفظ الأمن والنظام، وضمان سير المرافق العامة باعتبارها مفوضة في ذلك من قبل البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في كافة المجالات⁽²⁾.

وللبرلمان أن يوجه لأعضاء الحكومة ما شاء من تعليمات وأوامر، واقتراحات بشأن مسألة معينة لدراستها، وإعداد مشروع قانون بشأنها، فاختصاص السلطة التنفيذية له طابع استثنائي بحت، حيث أنها لا تمارس أي الاختصاصات إلا بتفويض من البرلمان، ولهذا الأخير حق استرداد هذه الاختصاصات منها متى أراد⁽³⁾.

إن النظام المجلسي يقوم على عدم التوازن بين السلطات حيث تتركز غالبية الصلاحيات الهامة في يد البرلمان، حتى تبدو السلطة التشريعية وكأنها السلطة الوحيدة، أو الفعلية في الدولة، وما السلطات الأخرى إلا أدوات أو وسائل لتنفيذ سياسة السلطة التشريعية، ويرجع هذا التفوق إلى اختيار أعضاء البرلمان من قبل الشعب مباشرة، أو لإيمان الشعب بعدم القدرة على ممارسة المهام التي تضطلع بها السلطة التشريعية

(1) الأستاذ خشايمية، نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي، <http://www-f-law.net/law/archive> 3-6-2007.

(2) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 294.

(3) علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2003، ص 139.

بصورة مباشرة، من هنا لا يمكن العمل بهذا النظام إلا في الدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان

تعد السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية تنفذ سياستها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها، فالبرلمان هو الذي يتولى توجيه الحكومة والإشراف على عملها، ويستطيع البرلمان تعديل قرارات السلطة التنفيذية، وحتى إلغائها، والوزارة مسؤولة سياسيا أمامه، فالمسؤولية السياسية في نظام حكومة الجمعية النيابية يقترب من النظام البرلماني⁽²⁾، فالرئيس في النظام المجلسي مسؤول مسؤولية مباشرة عن أعماله وتصرفاته أمام البرلمان الذي له حق عزله في أي وقت، وينصرف هذا الحق عن غيره من أعضاء السلطة التنفيذية، فالمجلس النيابي إن شاء إبقائهم في مناصبهم، أو عزلهم لأنهم مجرد مندوبين عنه، وبذلك فإن تعيين أعضاء السلطة التنفيذية في مراكزهم وبقائهم يتوقف على إرادة المجلس النيابي⁽³⁾، وعلى العكس من ذلك ليس لأعضاء السلطة التنفيذية أية وسيلة قانونية تمكنهم من التأثير على المجلس النيابي، فالبرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجواب لأعضاء السلطة التنفيذية، وبالمقابل ليس للسلطة التنفيذية حق التدخل في عمل السلطة التشريعية فليس لها حق دعوة البرلمان للانعقاد، أو فض دوراته، أو حله أو مساءلة أحد أعضائه أو اتهمه بالفساد⁽⁴⁾.

يتضح خضوع السلطة التنفيذية للمجلس النيابي أكثر في حالة نشوء خلافات بينهما بهدف السياسة الواجبة التطبيق فالمجلس إن شاء حجب الثقة عنها على إثر استجواب يقدمه أحد أعضائه وتركها تستقيل ليحل محلها حكومة أخرى، وله إن شاء إجبارها على البقاء في الحكم مع تغيير السياسة العامة في الاتجاه الذي حدده، بمعنى استمرار أعضاء الهيئة التنفيذية في مراكزهم مع تغيير السياسة طبقا للتوجيهات التي حددها البرلمان، وإن لم تمتثل الحكومة فله حق إجبارها على ذلك بما لديه من وسائل قانونية ومالية⁽⁵⁾.

وعلى كل يمكن التمييز بين النظام المجلسي ونظم الفصل بين السلطات-النظامين الرئاسي والبرلماني-عندما يؤدي تطبيقها العملي إلى رجحان كفة السلطة التشريعية، إذ يبقى للسلطة التنفيذية في هذه النظم الاستقلال قانونا، فالنظام البرلماني عندما يقترب في الحياة السياسية العملية من حكومة الجمعية إلا أنه تظل للوزارة الحرية عند الخلاف مع البرلمان في أن تستقيل، أما في نظام حكومة الجمعية فإن الهيئة التنفيذية لا تملك إلا أن ترضخ وليس لها أن تستقيل⁽⁶⁾.

من خلال هذا يتبين أن النظام المجلسي يقوم على أساس الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وليس على أساس الفصل بينهما كما هو في النظام الرئاسي،

(1) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 262.

(2) جريدة المؤتمر، دراسة مقارنة للنظام الجمهوري والرئاسي والبرلماني وحكومة الجمعية النيابية.

<http://www.incirq.com / pages / view., 02/12/2007>

(3) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 292.

(4) علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 140.

(5) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 293.

(6) عاطف محمود البناء، مرجع سابق، ص 394.

أو التعاون والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني نرى في النظام المجلسي أن هاتين السلطتين تبدوان كأنهما سلطة واحدة، أي هناك دمج بين هاتين السلطتين، وتوجد هناك اختصاصات محددة لكل منهما، وإنما هناك خضوع تام من قبل السلطة التنفيذية لصالح السلطة التشريعية.

المطلب الثاني

النظام السياسي السويسري كنموذج لتطبيق النظام المجلسي

لم يطبق النظام المجلسي بصورة معتبرة حيث طبق لأول مرة في فرنسا عام 1792 واستمر إلى غاية 1795، ثم عادت إليه بعد ثورة 1848 لكنه لم يدم طويلا، ثم عادت فرنسا لتطبيقه سنة 1871 بعد سقوط الإمبراطور نابليون الثالث (Napolyon 3) ويبدو جليا أن نظام حكومة الجمعية النيابية (المجلسي) غالبا ما يظهر بعد الثورات والانقلابات، وفي فترات عدم الاستقرار السياسي بيد أنه ينتهي سريعا، وقد ظهر هذا النظام في العديد من الدول الحديثة بعد الحرب العالمية الأولى كالنمسا 1920، وبروسيا وبافاريا الألمانية، كما أخذت به تركيا في دستورها عام 1924، وأبرز مثال على هذا النظام هو النظام السياسي السويسري الذي لا يزال قائما لغاية الآن⁽¹⁾، والذي بدأ تطبيقه في دستورها الصادر عام 1874، وسنقوم بالتطرق إلى المؤسسات السياسية التي يقوم عليها هذا النظام والعلاقة التي تربط بينهما.

الفرع الأول

السلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية)

تتكون السلطة التشريعية في سويسرا من مجلسين يتم اختيار أعضائهما عن طريق الانتخاب العام المباشر وهما:

أولا

المجلس الوطني

يمثل شعب دولة الإتحاد الفيدرالي السويسري، ويتكون من 200 عضوا يختارون على مستوى الدولة ككل، ويتم اختيارهم بالانتخاب السري المباشر من قبل الشعب لمدة أربع (04) سنوات، ويقوم على أساس الدوائر الانتخابية، أي كل نائب يمثل 25 ألف نسمة وقابل للزيادة حسب زيادة عدد السكان⁽²⁾.

ثانيا

مجلس الولايات (الكانتونات)

تمثل في هذا المجلس الولايات أو المقاطعات على قدم المساواة، حيث يتم انتخاب نائبين عن كل مقاطعة، تعداد هذا المجلس يبلغ أربعة وأربعين (44) عضوا، ينتخبون لمدة أربع (04) سنوات⁽³⁾.

وهذان المجلسان يشكلان برلمان سويسرا أو جمعيتها الوطنية التي تجمع في يدها كل السلطات، فهي التي تقوم بالوظيفة التشريعية وإن كان للمواطنين حق الاعتراض

(1) خشايمية، مرجع سابق.

(2) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 167.

(3) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 61.

على التشريعات تطبيقاً لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة، والمجلسان هما اللذان يختاران المجلس الاتحادي الذي يقوم بالوظيفة التنفيذية، ويكون مسؤولاً أمام البرلمان⁽¹⁾. يجتمع المجلسان كل على حدا في دورة انعقاد قصيرة كل سنة لمباشرة اختصاصاتهما، ويمكن أن يجتمعا معاً لمباشرة بعض الاختصاصات، كانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي، ورئيس الدولة، واختيار أعضاء المحكمة الاتحادية، ورئيس قوات الإتحاد، وكذا عند قيام الخلاف بين السلطات الاتحادية حول اختصاصاتها⁽²⁾. وتعتبر هذه الجمعية الاتحادية حامية الدستور، حيث تقوم بالتحقق من دستورية مشاريع القوانين والقرارات، وبوجود ممثلين عن كل كانتون في مجلس الولايات فإن هذه الكانتونات تشارك في المحافظة على الدستور، وكل تعديل للدستور يتطلب تصديق الأكثرية من الناخبين في الإتحاد، وللكانتونات حق اقتراح تعديل الدستور، ولا يمكن تعديل حدود أي كانتون إلا بموافقة لأن لكل كانتون دستور وحكومة ومؤسسات توفر له الاستقلال الذاتي⁽³⁾.

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي)

يعتبر المجلس الفيدرالي بمثابة السلطة التنفيذية في الإتحاد السويسري، ويتكون من سبعة (07) أعضاء منتخبين بالأغلبية المطلقة من قبل الجمعية الاتحادية لمدة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد، ولا يجوز أن يمثل المقاطعة الواحدة أكثر من عضو واحد، ويختار من بينهم رئيس المجلس الذي يعتبر في نفس الوقت رئيساً لدولة الإتحاد السويسري، ولكنه لا يتميز بسلطات خاصة بسبب رئاسته، ويجوز إعادة انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمرات متعددة، وهم غير قابلين للعزل بحكم الدستور⁽⁴⁾، ويقابل المجلس الاتحادي في الدول الأخرى مجلس الوزراء، ويطلق السويسريون على الوزارات التي يتألف منها المجلس الاتحادي الإدارات العامة وتتمثل هذه الإدارات فيما يلي:

- إدارة الشؤون الخارجية.
- إدارة الشؤون الداخلية.
- إدارة العدل والشرطة.
- إدارة المالية.
- إدارة الدفاع.
- إدارة الاقتصاد العام.
- إدارة النقل و المواصلات والطاقة⁽⁵⁾.

والمجلس الاتحادي لا يشكل في الحقيقة حكومة، فهو لا يملك برنامجاً أو خطة للعمل وإنما ينفذ السياسة العامة التي ترسمها الجمعية الاتحادية، ولا يمكن أن يستقيل عند نشوء خلاف بينه وبينها، وإنما يرضخ لها، وبما أنه لا يملك أكثرية في الجمعية الاتحادية

(1) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 168.

(2) محسن خليل، مرجع سابق، ص 424.

(3) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 182، 183.

(4) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 263.

(5) علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 141.

فإن سويسرا لا تعرف الأزمات الحكومية، وهذا الاستقرار يتيح للوزراء البقاء في مناصبهم عشرات السنين⁽¹⁾.

ورغم أن الجمعية الاتحادية تختار رئيسا للمجلس الاتحادي، إلا أنه ليس له أو لنائبه ميزة فعلية على باقي الأعضاء، فهم على حد سواء مع باقي الأعضاء تسند لهما حقائب وزارية، وقد جرت العادة على أن تسند لرئيس المجلس مهام إدارة الشؤون الخارجية⁽²⁾.

إلى جانب رئاسة المجلس يتولى الرئيس مهام بروتوكولية شكلية محددة في رأس اجتماعات المجلس، وليس له من الاختصاصات ما يوقف بها باقي الأعضاء إلا ما يتعلق بإدارة الجلسات وتنظيمها، وصلاحياته خارج المجلس تنحصر في استقبال المبعوثين والممثلين الدبلوماسيين، لكن ليس له صلاحية تعيين سفراء الدولة أو مبعوثيها الدبلوماسيين في الدول الأخرى، ولا يقوم بتمثيل دولته في الخارج أو في المؤتمرات الدولية بل أن الدستور يمنع عليه السفر لزيارة دولة أخرى بصفته رئيسا للإتحاد⁽³⁾.

أما بخصوص العلاقة التي تربط بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي، فإن المجلس الاتحادي يخضع قانونيا للجمعية الاتحادية والتي تمارس السلطة العليا في البلاد وفقا للمادة 71 من الدستور السويسري فإن أعضاء المجلس الاتحادي منتخبين من قبل الجمعية الفيدرالية، وبالتالي لا توجد صلة بينهم وبين أفراد الشعب⁽⁴⁾، ويلتزم المجلس الاتحادي بأن يقدم للجمعية الاتحادية في كل دورة انعقاد تقريراً عن أعماله فيناقش البرلمان هذا التقرير ثم يوجه بعد ذلك إلى المجلس الاتحادي باعتباره السلطة التنفيذية التعليمات والتوجيهات التي يجب عليه إتباعها والسير على منهاجها، وللبرلمان أن يوجه لمجلس الاتحادي أسئلة واستجابات، وله أن يلزم المجلس بتعديل سياسته بما يتفق وسياسة الجمعية الاتحادية⁽⁵⁾.

أما الحكومة فلها حق اقتراح القوانين، وإبداء وجهة نظرها في مشروعات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان، ومن حق أعضاء الحكومة الدخول إلى قاعة البرلمان والاشتراك فيما يجري فيها من مناقشات، إلا أن الحكومة ليس لها أي نوع من أنواع الرقابة أو التدخل في شؤون البرلمان فلا يمكنها حله أو تعطيله أو تأجيل دور انعقاده، أو مجرد دعوته للانعقاد وإذا وقع خلاف بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي فإن الحكومة قد تفقد ثقة البرلمان، وذلك في أعقاب استجواب مقدم من البرلمان للحكومة في هذا الشأن ولكن لا يترتب عن ذلك أن تتقدم الحكومة بالاستقالة، بل تبقى في السلطة وتعمل على تعديل سياستها وفقا للوجهة التي أبداه البرلمان، وإذا لم تتصاع مخزارة

(1) محمود المجذوب، مرجع سابق، ص 182.

(2) علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 142.

(3) عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 283.

(4) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 63.

(5) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 168.

فبإمكانه إجبارها على ذلك من خلال ممارسته ضغوط مختلفة منها رفضه الموافقة على الإعتمادات المالية، وعلى مقترحات الحكومة للقوانين⁽¹⁾.

الفرع الثالث

السلطة القضائية (المحكمة الاتحادية)

تتألف من عدة أقسام وينتخب أعضائها من قبل البرلمان لمدة ست (06) سنوات قابلة للتجديد بدون انقطاع، وصلاحياتها شبه صلاحيات المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية فهي مخولة بالبحث في النزاعات بين الكانتونات، أو بينها وبين المجلس الاتحادي والنظر في طلبات نقض أحكام المحاكم السويسرية، وخلافا لما يجري في الولايات المتحدة فإن النظام السويسري أعطى للمحكمة الاتحادية صلاحية الرقابة الدستورية على القوانين المحلية، أي القوانين الصادرة عن الهيئات التشريعية في الكانتونات وليس على القوانين الصادرة عن الاتحاد⁽²⁾، فالمحكمة الاتحادية تفصل في دستورية القوانين المحلية دون الاتحادية، وفي الخلافات الناشئة بين الكانتونات أو المتعلقة بالصلاحيات بينها وبين الحكومة الاتحادية، إلى جانب ذلك تقوم بمحاكمة الأشخاص المتهمين بالخيانة العظمى ضد الدولة الفدرالية⁽³⁾.

إن التعرف إلى حقيقة النظام السويسري لا يكتمل إلا بالإطلاع على الحياة الديمقراطية العريقة التي يمارسها السويسريون منذ أجيال، كما أن تطور هذا النظام أسفر على تنامي الاتجاه الاتحادي وتعزيز الوسائل الديمقراطية، وهذا ما يدعو إلى الاهتمام والتعمق في دراسة النظام السياسي القائم في سويسرا، فالممارسة تؤكد أنه نظام مجلسي، فخضوع السلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي) لإرادة السلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية) التي لها حق اختيار المجلس الاتحادي وتوجيه أعماله ورسم سياسته، والتزام المجلس بتقديم تقرير سنوي إلى الجمعية، وحق الجمعية في توجيه مذكرات أو استجابات إلى المجلس، ومطالبته بتغيير سياسته أو إعداد مشروع قانون.

إن كل ذلك يوحي بأننا أمام نظام مجلسي لكن هناك مؤشرات أخرى تؤدي إلى تكوين انطباع آخر، فالمجلس يشارك في العملية التشريعية ويملك حق اقتراح القوانين، وإبداء الرأي في القوانين المقترحة ويمكن لأعضائه حضور مناقشات الجمعية الاتحادية والتدخل للدفاع عن وجهة نظرهم، وهذه الصلاحيات لا تتلاءم مع مبادئ النظام المجلسي.

كما أن الناحية العملية تمنح للمجلس الاتحادي اختصاصات متعددة ومتشعبة، فهو يمثل الاستمرارية في وجه الجمعية الاتحادية التي لا تجتمع إلا في دورات قصيرة الزمن، ورئيس المجلس هو رئيس الدولة، وهو القائد الأعلى للجيش في وقت السلم والمسؤول عن حفظ النظام ومن شأن كل هذه المهمات تعزيز مكانة المجلس الاتحادي، وهكذا يتضح مدى اختلاف الناحية النظرية عن الناحية العملية التطبيقية، ففي نظام حكومة الجمعية تتمتع الهيئة التنفيذية بقدر كبير من الاستقلال والثبات أمام الهيئة النيابية، مما صعب اعتبار النظام السويسري من الناحية العملية أنه نظام مجلسي على الرغم من اعتناقه لهذا

(1) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 64.

(2) محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 182.

(3) محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص 384.

المبدأ من الناحية النظرية⁽¹⁾، ونفسر ذلك بما يمتاز به الشعب السويسري من وعي سياسي عال وعقلية محافظة تبرز استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، وتمتع هذه السلطة بالنفوذ والثبات مما يصعب من الناحية العملية التسليم بالقول بأن النظام السياسي السويسري يتمشى ونظام حكومة الجمعية النيابية.

(1) محسن خليل، مرجع سابق، ص 425، 426.

المطلب الثالث

تقييم النظام المجلسي

كغيره من الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية يتميز هذا النظام ببعض الإيجابيات والسلبيات، والتي سوف نتطرق لها فيما يلي:

الفرع الأول

مزايا النظام المجلسي

للنظام المجلسي مجموعة من المزايا يمكن إجمالها فيما يلي:

- يتتكر نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يقوم من حيث الأصل على اندماج السلطات لصالح البرلمان المنتخب، وبالتالي يبدو هذا النظام لأول وهلة أكثر ديمقراطية من غيره من الأنظمة، لأنه لا يعطي السلطة المنتخبة (البرلمان) الكلمة الأولى و العليا في ممارسة السيادة واتخاذ القرارات الوطنية المصرية⁽¹⁾.

- يعتبر هذا النظام نظاما ديمقراطيا سليما باعتباره أقرب أنظمة الحكم إلى تحقيق إرادة الشعب على غيره من الأنظمة، إذ يجعل للهيئة التي ينتخبها الشعب لتمثيله (البرلمان) التحدث باسمه، وتصريف شؤونه وله الكلمة العليا في جميع الأمور، ولا نزاع في أن هذا الوضع يعتبر عملا ديمقراطيا سليما⁽²⁾.

- إنه نظام يمثل مرحلة انتقالية تستطيع الدول من خلالها تجاوز مرحلة حرجية من تاريخها.

- في هذا النظام تكون هناك هيئة تنفيذية وليس مجرد شخص واحد، مما يعطي هذا النظام إمكانية تعدد الآراء، وبالتالي تتعدد الحلول والاقتراحات والتوجهات⁽³⁾.

- بما أن الهيئة التنفيذية مسؤولة مسؤولية سياسية أمام البرلمان فإن ذلك يمنع استبداد السلطة التنفيذية.

- إن الشعب من الناحية النظرية هو الذي يمارس السلطة الحقيقية، وهذه هي الديمقراطية الحقيقية، ويرى البعض أن النظام المجلسي هو أكثر الأنظمة ديمقراطية.

- أن هذا النظام يمثل الديمقراطية الحقيقية والإرادة العليا للشعب الذي اختار أعضاء الجمعية، وأي خروج عن أهداف الشعب أو الدستور، أو المخالفة يكون مصيره المحاسبة، وتغيير الوزراء كلهم أو بعضهم⁽⁴⁾.

- إن نجاح التجربة السويسرية في تطبيق نظام حكومة الجمعية النيابية يرجع إلى ظروف سويسرا الخاصة بها، والصفات التي يتميز بها الشعب السويسري من روح الاعتدال، وضعف حماسة الحكم لدى الأحزاب ورجال السياسة، وأخذ النظام السويسري بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة خاصة الاستفتاء الشعبي الذي يخفف من حدة الصراع الحزبي إلى حد كبير، وهذا ما منح هذا البلد استقرارا سياسيا نادرا وتقدما حضاريا كبيرا، رغم

(1) نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 392.

(2) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 170، 171.

(3) جريدة المؤتمر، مرجع سابق.

(4) قحطان أحمد سليمان الحمداني، مرجع سابق، ص 298 .

تنوع اللغات والانتماءات، وتجمع عدة نظم سياسية في آن واحد لذلك فإن هذه التجربة تستحق الإعجاب⁽¹⁾.

الفرع الثاني عيوب النظام المجلسي

تتمثل فيما يلي:

- أن هذا النظام يقوم على أساس تركيز سلطات الحكم من تشريعية و تنفيذية في يد البرلمان، بحيث يكون له حق مباشرة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية معا وهذا يتعارض مع الديمقراطية الصحيحة، فالديمقراطية تنمashy ومبدأ الفصل بين السلطات، وتتعارض مع نظام تركيز السلطات ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات يعمل على توزيع السلطة بين هيئات مختلفة مما يحقق العدالة و يصون الحريات الفردية، وهو ما يقرره المبدأ الديمقراطي ذاته لذلك استندت الديمقراطية أساسا على مبدأ فصل السلطات حتى أعتبر هذا المبدأ سلاحا من أسلحة محاربة الملكية التي عمدت على تركيز السلطات بين يديها، فحينما نجحت الثورة الفرنسية عملت على تحقيق مبدأ فصل السلطات واعتباره أحد الأسس الهامة التي تركز عليها الديمقراطية لتحقيق مبادئها⁽²⁾.

- إن نظام حكومة الجمعية إذا تم تطبيقه وفقا للمبادئ النظرية المجردة يؤدي إلى إضعاف كفة السلطة التنفيذية، ويحتم عجزها عن اتخاذ ما قد يكون ضروريا ولازما من الإجراءات الحاسمة التي قد تقتضيها ظروف الدولة ، الأمر الذي يؤدي إلى سيادة الفوضى في البلاد⁽³⁾.

- تقوم الجمعية الاتحادية بصلاحيات السلطة التنفيذية واختصاصاتها، ولها سلطة تعديل قراراتها أو إلغائها، ويخضع الوزراء للمسؤولية السياسية أمامها لأنها تملك سلطة عزلهم مما يجعل السلطة التنفيذية ضعيفة تجاهها⁽⁴⁾.

- إن التطبيق العملي لهذا النظام أدى إلى تحويل الكفة الراجحة إلى السلطة التنفيذية، وليس للبرلمان كما حدث في فرنسا وتركيا عند تطبيقهما لهذا النظام بحيث تحول النظام إلى نوع من الديكتاتورية، فمن ذلك إن المجلس المؤقت الذي اختارته الجمعية الوطنية في فرنسا عام 1792 لمباشرة وظيفته ما لبث أن سيطر على الجمعية الوطنية ذاتها وعن طريق هذا المجلس المؤقت أمكن لأحد أعضائه وهو روبسبير من السيطرة على المجلس، وأن يقيم نفسه ديكاتورا على البلاد، كذلك الحال في تركيا فعلى الرغم من أن دستور سنة 1924 جعل السلطتين التشريعية والتنفيذية من اختصاص المجلس الوطني، و اختيار رئيس الجمهورية بواسطة المجلس الكبير، ومن ثم تكون مزاولته لوظيفة التنفيذ تحت رقابة المجلس الوطني، غير أن رئيس الجمهورية مصطفى كمال استطاع السيطرة على المجلس الوطني ، و أقام نفسه ديكاتورا طوال حياته⁽⁵⁾، وحتى في سويسرا مع بعض الفارق فإن التطبيق العملي قد أضفى على الوضع الذي حدده الدستور لكل من البرلمان والمجلس مع بعض من التعديل، فالمجلس الاتحادي يتمتع بدرجة كبيرة

(1) عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 247.

(2) محمود سعيد عمران، مرجع سابق، ص 362، 363.

(3) محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص 385.

(4) قحطان أحمد سليمان الحمداني، مرجع سابق، ص 298.

(5) محمد فرج الزائدي، مرجع سابق، ص 386.

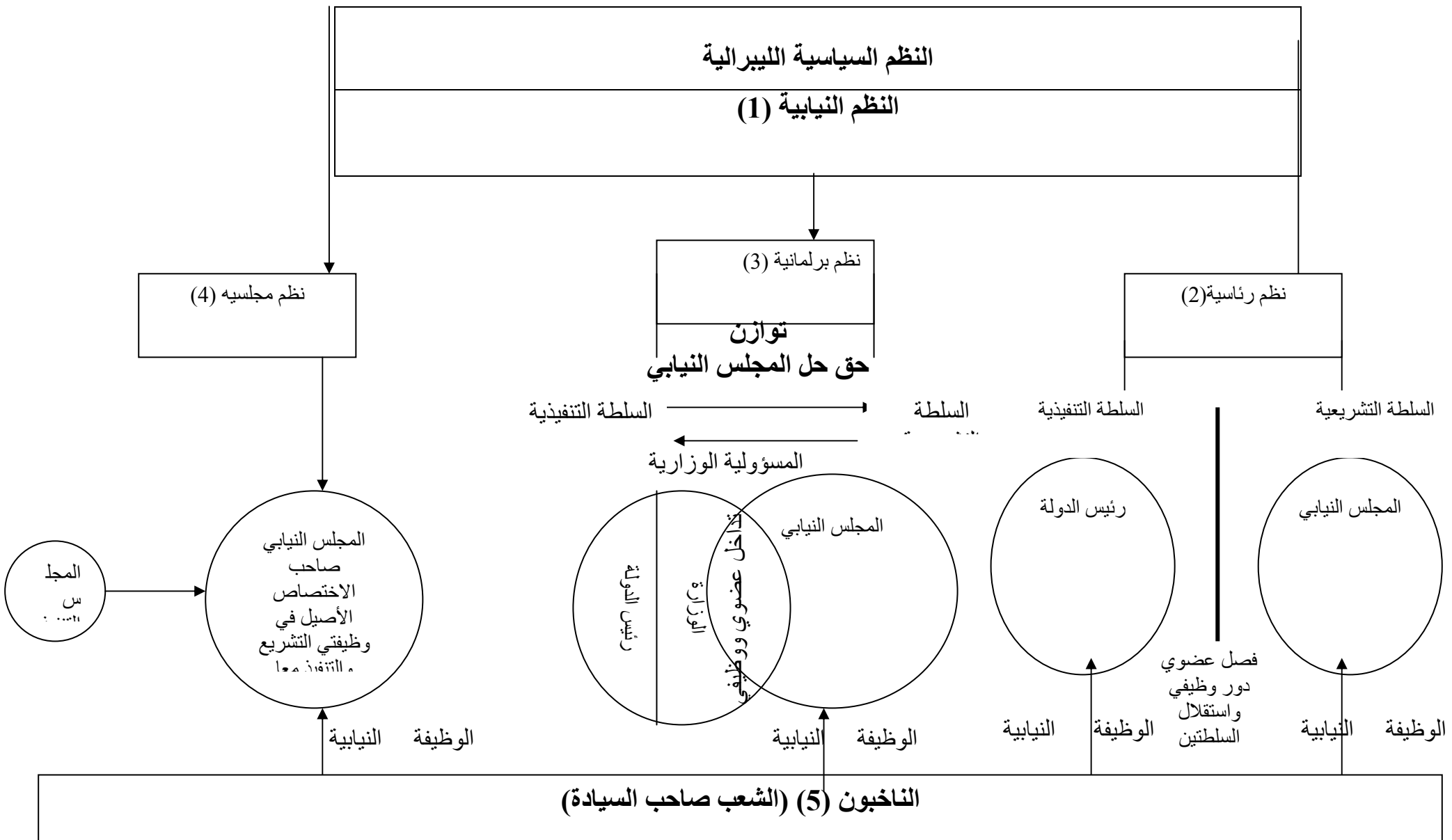
من الاستقرار وإن كان الدستور السويسري مثلاً قد حدد مدة المجلس بأربع (04) سنوات، فإن الممارسة العملية قد جرت على إعادة انتخاب الأعضاء مرات متعددة حيث بقي بعض الأعضاء في وظائفهم أكثر من خمسة وعشرين 25 عاماً⁽¹⁾.

- رغم أن النظام السويسري يقوم على أساس هذا النظام الذي يتولى فيه البرلمان جميع الصلاحيات، ويقوم باختيار أعضاء المجلس الاتحادي الذي يباشر مهمة التنفيذ ولكن هذا النظام يختلف عن نظام حكومة الجمعية الحقيقي في أن أعضاء المجلس الاتحادي لا يسألون سياسياً أمام البرلمان الذي يستطيع عزلهم قبل إنهاء مدة عضويتهم⁽²⁾.

(1) عبد الكريم علوان، مرجع سابق، ص 208.

(2) يحيى أحمد الكعكي، مقدمة في علم السياسة، بيروت: دار النهضة العربية، 1983، ص 177.

مخطط توضيحي للصور الرئيسية لكيان الحكومة في النظم السياسية الليبرالية



تفسير المخطط

(1) النظم النيابية:

وهي نيابية باعتبار أن الهيئات التي تقوم على ممارسة الوظائف السياسية للدولة (أو وظيفة التشريع على الأقل) هي هيئات منتخبة من قبل الأمة صاحبة السيادة، ومن ثم فهي تقوم على وظائف نيابية (في النظام الرئاسي: البرلمان والرئيس، وفي كل من النظام البرلماني ونظام حكومة الجمعية: المجلس النيابي).

(2) النظم الرئاسية:

يقوم المجلس النيابي بوظيفة التشريع، ووظيفته نيابة لأنه منتخب من طرف الأمة، ويقوم الرئيس بمفرده بوظيفة التنفيذ، ووظيفته نيابية لكونه منتخبا من الأمة شأنه في ذلك شأن المجلس النيابي فصل بين هيئتي التشريع والتنفيذ (استقلال السلطتين وفصل عضوي ووظيفي بين الهيئتين).

(3) النظم البرلمانية:

يقوم البرلمان بالتشريع، ووظيفته نيابية
- الهيئة التنفيذية مكونة من مؤسستين: رئيس الدولة، والوزارة كهيئة مستقلة لها ذاتيتها.

- تداخل في الكيان العضوي بين هيئتي التشريع والتنفيذ، وتعاون بينهما في أداء الوظائف السياسية.

- توازن بين قوتي التشريع والتنفيذ من خلال وسائل التأثير والتأثر المتبادل بينهما (حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي و مسؤولية الوزارة سياسيا أمام المجلس النيابي).

(4) نظم حكومة الجمعية:

يقوم المجلس النيابي بوظيفة نيابية، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في كل الوظائف السياسية للدولة (التشريع والتنفيذ).
تقوم هذه النظم على فكرة تبعية هيئة التنفيذ لهيئة التشريع.

(5) الناخبون:

الأمة صاحبة السيادة⁽¹⁾.

(1) محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، مرجع سابق، ص 127، 126.

هذا عن أهم الأنظمة السياسية السائدة في العالم حاليا باعتبار أن الليبرالية هي الرائجة، ولكن يجب أن نعلم أنه لنجاح أي نظام حكم في بيئة معينة لا يعني بالضرورة نجاحه في بيئة أخرى، لذا يجب التحذير من المخاطر الناجمة عن التقليد للأنظمة السياسية الأجنبية في غير مراعاة لما يوجد من خلاف في ظروف البيئة السياسية والاجتماعية بين البلد الناقل للنظام والبلد المنتقل إليه.

هذه الأنظمة عبارة عن إجابات مختلفة عن طبيعة العلاقة التي يجب أن تكون بين السلطات الثلاث، وخاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإذا كان النظام المجلسي المطبق في سويسرا لم يحظى بتطبيق واسع، فإن النظامين البرلماني والرئاسي معروفان، وكل منهما قدم نموذجا لطبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية⁽¹⁾ حسب أنصار وفقهاء كل نظام.

وهناك بعض الأنظمة التي حاولت الأخذ بمزايا كل من النظامين البرلماني والرئاسي مما جعل أنظمتها تنظم وسط بين هاذين النظامين، وهي ما يطلق على تسميتها بالنظم شبه الرئاسية لأنها تجمع بين خصائص كل من النظامين البرلماني والرئاسي، وهذه النظم المختلطة تجمع بين خاصيتين من خصائص النظام البرلماني هما:

- 1- تركيب السلطة التنفيذية من عضوين رئيس الدولة والحكومة.
- 2- مسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان بما قد يؤدي إلى إسقاطها إذا ما فقدت ثقة البرلمان، وفي مقابل ذلك من حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تختص هذه النظم بخاصة من خصائص النظام الرئاسي تتمثل في تولي رئيس الدولة اختصاصات خاصة به يمارسها من غير الحاجة إلى توقيع أحد الوزراء، و يظل مع ذلك غير مسؤول عن ممارستها أمام البرلمان، وذلك تبعا لكونه يعين بالاقتراع العام السري المباشر، وتلك خاصية يجاوز بها سلطات رئيس الدولة في النظم البرلمانية إلى حد يقترب بها من سلطات الرئيس في النظام الرئاسي⁽²⁾.

ومن أمثلة النظم شبه الرئاسية النظام الفرنسي الذي أخذ بهذا النظام ابتداء من قيام الجمهورية الخامسة عام 1958 بعد أن كان في السابق يأخذ بالنظام البرلماني التقليدي⁽³⁾ وهكذا فإن النظام شبه الرئاسي هو أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي، ذلك أن خروجه على خصائص النظام البرلماني يقتصر على تعيين رئيس الدولة بالاقتراع العام المباشر، ولكي يتخذ من ذلك سنداً لتحويله اختصاصات خاصة لا تحتاج في ممارستها إلى توقيع أحد الوزراء، وذلك لكونه يقوم على وظيفة نيابية يتلقاها من الأمة مباشرة شأنه شأن البرلمان تماماً، مما يضعه في مركز أسمى من الوزارة وذلك في مواجهة رئيس الدولة في النظام البرلماني حيث يجوز أن يكون ملكاً أو توتوقراطياً أو رئيساً ديمقراطياً معيناً بالانتخاب عن طريق البرلمان أو غير ذلك مما لا يعتبر اقتراعا عاما مباشرا، وبذلك فالنظام شبه الرئاسي هو نظام برلماني مع تقوية سلطات رئيس الدولة.

(1) بوزيد لزهارى، "حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 4، أكتوبر 2003، ص 83، 91.

(2) محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، مرجع سابق، ص 124.

(3) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، مرجع سابق، ص 258، 287.

الفصل الثاني

النظام السياسي الجزائري بين الاندماج
وتبني مبدأ الفصل بين السلطات

لقد مرت الجزائر بعد الاستقلال بمرحلة انتقالية قبل التثبيت الصحيح لأركان الدولة الفتية وتعد ظاهرة الانتقال في الحكم والمؤسسات السياسية إحدى السمات البارزة للنظام السياسي الجزائري، فمنذ الاستقلال صدرت ثلاثة دساتير ومجموعة تعديلات، كما خاضت البلاد التجربة الأحادية الحزبية والتعددية، ورغم ذلك لم يكتب للجزائر أن تعيش فترة طويلة خارج المرحلة الانتقالية، ففي كل مرة تظهر مؤسسات ذات طابع مؤقت تسهر على السير العادي للمؤسسات السياسية، وتتكفل في نفس الوقت بوضع الأسس والقواعد التي من شأنها أن تعيدها إلى الشرعية وحياة المؤسسات العادية.

وقد كان لأحداث أكتوبر 1988 دورا كبيرا في تغيير توجهات النظام السياسي الجزائري، إضافة إلى الوضع الدولي الجديد وانهيار المعسكر الاشتراكي الذي كان من الأسباب التي أدت بالجزائر لانتهاج النهج الليبرالي الديمقراطي، والتخلي عن النهج الاشتراكي والأحادية الحزبية التي عاشتها الجزائر قبل هذه الأحداث، والذي يتميز بعدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وإنما باندماجها، وبفضل التطورات الحادثة سواء من الناحية الداخلية أو الدولية أدى بالنظام السياسي الجزائري إلى تبني التعددية الحزبية وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره السمة الأساسية للأنظمة السياسية الليبرالية وذلك بعد صدور دستور 1989 الذي أقر ذلك، إلا أن هذا الدستور رغم إقراره ذلك وإحداثه لهذه النقلة النوعية إلا أنه كان قاصرا في بعض الجوانب لأنه لم يتطرق إلى مسألة الفراغ الدستوري التي أصابت النظام السياسي بعد استقالة رئيس الجمهورية وتوقيف المسار الانتخابي الذي أدى إلى دخول البلاد في دوامة أزمة سياسية حادة أثرت على الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكادت تعصف بأسس وأركان الدولة الجزائرية، وظهرت خلال هذه الفترة مؤسسات وهيئات لم يتطرق إلى تنظيمها الدستور عملت على تسيير المرحلة الانتقالية ومحاولة تحقيق شروط العودة للحياة العادية، وسنقوم بالتطرق إلى كل ذلك من خلال:

المبحث الأول: اندماج السلطات في ظل الأحادية الحزبية.

المبحث الثاني: التعددية الحزبية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثالث: الأزمة السياسية وسير المرحلة الانتقالية.

المبحث الأول

اندماج السلطات في ظل الأحادية الحزبية

عرفت الجزائر منذ الاستقلال ولغاية 1989 نظاما سياسيا تميز بالأحادية الحزبية وتبني النهج الاشتراكي الذي يقوم على أساس عدم الفصل بين السلطات، واندماجها فيما بينها، وهذا ما أدى إلى استبداد إحدى السلطات على السلطات الأخرى، ويتجلى ذلك في هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم، وتحكمها في زمام الأمور، واعتبارها الفاعل الأساسي في الساحة السياسية، مما أدى بها إلى الاستبداد والتعسف، فأصبحت هي المنفذ والمشرع في نفس الوقت، وسنقوم بدراسة ذلك من خلال.

المطلب الأول

نظام الحكم في ظل دستور 1963

عرفت الجزائر بعد وقف إطلاق النار في 19 مارس 1962 مرحلة انتقالية امتدت إلى غاية الاستفتاء حول دستور 1963 بدأتها جبهة التحرير الوطني بالسيطرة على الهيئة التنفيذية المؤقتة التي تمخضت عن اتفاقيات إيفان من أجل ضمان الأمن، وتنظيم انتخابات المجلس التأسيسي الذي يتولى وضع دستور للجمهورية المستقلة، إلا أن الصراع على السلطة أجج الانقسامات داخل جبهة التحرير الوطني، والتي ظهرت جليا خلال مؤتمر طرابلس 1962، بين المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني المدعم بهيئة قيادة أركان جيش التحرير من جهة، والحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية من جهة أخرى وصلت حد الاقتتال، بعد أن أصبحت السلطة هدفا مشروعا لكل الأطراف⁽¹⁾.

وقد تمخض عن ذلك تولي المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني بزعامة أحمد بن بلة السلطة، وتم الإشراف عن وضع قائمة المرشحين لانتخابات المجلس التأسيسي التي تضمنت في أغلبها مؤيدي المكتب السياسي من عسكريين وسياسيين، فأصبح المجلس التأسيسي بعد انتخابه من قبل الشعب تابعا للقوى التي اقترحت مرشحيه، وقد تم تحديد مهام هذا المجلس كما يلي:

- التشريع باسم الشعب.

- إعداد دستور الدولة الجزائرية⁽²⁾، وفقا لنظرة المكتب لجبهة التحرير الوطني الذي قام بكتابة مسودة دستور 1963 وعرضته على المجلس التأسيسي للموافقة عليه مما أدى باستقالة رئيسه فرحات عباس في 12 أوت 1963 الذي رفض أن يتولى المكتب السياسي تقديم هذا الدستور.

وما يهمنا هو دستور 1963 الذي تأخر إعداده من قبل المجلس بسبب الخلافات الداخلية، والعراقيل التي اعترضته، وهو ما مكن المكتب السياسي من التدخل وإعداد مشروع الدستور في جويلية 1963 بإيعاز من الحكومة، وطرح للمناقشة ثم عرض على الاستفتاء الشعبي في الثامن (08) سبتمبر 1963، وتم إصداره في العاشر (10) سبتمبر 1963 وقد تميز باهتمامه بتنظيم السلطات وتحديد أهداف النظام السياسي داخليا وخارجيا في ظل الحزب الواحد والاختيار الاشتراكي، رافضا التعددية الحزبية والنظام الليبرالي الديمقراطي⁽³⁾، فأصبحت السلطات مجرد أدوات في يد الحزب لتحقيق برنامجه السياسي وفقا للنهج الاشتراكي.

وسنقوم بالتطرق إلى تنظيم السلطات والعلاقة التي تربط بينها لتحديد طبيعة النظام السياسي في ظل هذا الدستور.

(1) إسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 101، 105.

(2) إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ج1، ط2، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993، ص 42.

(3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط2، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993، ص 50.

الفرع الأول

السلطات العامة في ظل دستور 1963

تتمثل السلطات المنبثقة عن دستور 1963 في السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ القوانين، والسلطة التشريعية التي تتولى تشريع القوانين، والسلطة القضائية التي تقوم بالفصل في المنازعات.

أولا

السلطة التنفيذية

لقد نص دستور 1963 في المادة 39 بأن السلطة التنفيذية تسند إلى رئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية الذي ينتخب لمدة خمس (05) سنوات بالاقتراع العام السري المباشر، بعد ترشيحه من طرف الحزب ويشترط في المترشح أن يكون مسلما، الجنسية الجزائرية، بلوغ سن خمسة وثلاثين (35)، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁾.

لقد تبني النظام السياسي بوجه عام وحدة السلطة التنفيذية ومركزيتها بحيث يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي لهذه السلطة، فهو الذي يرسم ويحدد وينسق السياسة العامة للبلاد، ويعتبر القائد الأعلى للقوات المسلحة، يعلن الحرب ويبرم معاهدات السلم بموافقة المجلس الوطني، يترأس المجلس الأعلى للقضاء ويمارس حق العفو، كما يعين الوزراء الذين يجب أن يختار 3/2 منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم أمام المجلس الوطني، وله أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة بحق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03) أشهر، ورئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني⁽²⁾.

ومن السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 59 من الدستور اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسساتها في حالة الخطر الوشيك الوقوع، وهذه السلطات لا تحددها أية قيود سوى أن يكون الخطر وشيك الوقوع، وأن يجتمع المجلس الوطني وجوبا⁽³⁾.

ونظرا لعمومية المادة وعدم وجود هيئة لتقدير الخطر الوشيك وكون رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الوحيد في تقرير متى يلجأ إلى استعمال المادة 59، وهو ما حدث فعلا في 03 أكتوبر 1963 على اثر التمرد العسكري⁽⁴⁾، وبذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم تمض على إصداره 23 يوما.

(1) عمر صدوق، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص13.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2007، ص 204، 205.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 57.

(4) قاد التمرد العسكري المجاهد حسين آيت أحمد، وتبعته المواجهة العسكرية بين الجزائر والمغرب، ثم تلاه التمرد العسكري للعقيد شعباني، وهي عوامل أطالت الحالة الاستثنائية، جعلت الرئيس أحمد بن بلة يطبق المادة 59 من الدستور التي تمنحه سلطات مفتوحة، وهو ما اعتبره خصومه إنفرادا بالحكم متهمين إياه بالخيانة العظمى، أنظر: بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 جوان 1965.

ثانيا

السلطة التشريعية

نص الدستور في مادته 27 على أن " السيادة باسم الشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس(05) سنين" ⁽¹⁾، ويتمتع أعضائه بالحصانة البرلمانية التي لا يمكن فقدانها إلا بأغلبية ثلثي المجلس بناءا على اقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني، وباعتبار النظام السياسي الجزائري يقوم على أساس الحزب الواحد، فالحزب هو الذي يحدد سياسة الأمة ويوجه عمل الدولة ويراقب عمل المجلس الوطني والحكومة ⁽²⁾.

وقد حدد الدستور وظائف المجلس الوطني باعتباره صاحب السلطة التشريعية، فهو الذي يعد القوانين ويناقشها ويصوت عليها، ويعمل على إثرائها بتعديلات يراها لازمة، ويلغي كل ما يتعارض منها مع طموح الشعب، " فللمجلس الوطني صلاحية تلقي اقتراح القوانين من رئيس الجمهورية والنواب، فهما الجهتان الوحيدتان المخول لهما بحق المبادرة باقتراح القوانين التي تودع لدى مكتب المجلس الذي يتولى إحالتها حسب الاختصاص على اللجان لدراستها، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشة لجانها" ⁽³⁾، لكن من الناحية الفعلية فإن المشرع الحقيقي هو حزب جبهة التحرير الوطني، والمجلس الوطني مختص فقط بالتشريع بالمعنى الشكلي، أي له حق مناقشة مشاريع الحزب والتصويت عليها وهو بذلك يعبر عن إرادة الشعب التي يقوم الحزب بتجسيدها، وفي الواقع ظل دور المجلس هزيلا للغاية لأنه يختص بالتشريع بالمعنى الشكلي ومنعدما من الناحية العملية ⁽⁴⁾، وهذا ما يؤكد هيمنة حزب جبهة التحرير الوطني على المجلس الشعبي الوطني الذي سحبت منه مهمته التشريعية.

(1) تم انتخاب المجلس الوطني بتاريخ 20 سبتمبر 1964.

(2) صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، ط1، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006، ص 29.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، مصدر سابق، المادة 37.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 29.

ثالثا

السلطة القضائية في ظل دستور 1963

أما عن السلطة القضائية فهي مختصة بتفسير القانون وتطبيقه، ويبرز دورها إذا كان التشريع ناقصا أو غامضا، فالقاضي في هذه الحالة يفسر القانون، فالتدخل والتكامل ظاهر بين المؤسستين - التنفيذية والتشريعية - والمؤسسة القضائية، فالقاضي يقضي باسم الشعب الجزائري طبقا للشروط التي يحددها التنظيم القضائي، والقاضي يساهم مساهمة فعالة في حماية مصالح الثورة الاشتراكية⁽¹⁾، فالقضاء في ظل هذا النظام جزء من السلطة التنفيذية، وهو بهذه الكيفية لا يمكن أن يكون دعامة لتجسيد مظاهر التعاون وتبادل التأثير، إلا إذا كان مستقلا فالقضاء يساهم في دعم المؤسستين الأخريين ليس من منطلق الاستقلالية، وإنما من منطلق التبعية للسلطة التنفيذية، وتتكون السلطة القضائية من مجلسين هما:

1-المجلس الدستوري:

يضم رئيس المحكمة العليا ورئيس الغرفتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة (03) نواب يعينهم المجلس الوطني، وعضو واحد يعينه رئيس الجمهورية، وتتمثل صلاحيته في الفصل في دستورية القوانين، والأوامر التشريعية بناء على طلب المجلس الوطني.

2-المجلس الأعلى للقضاء:

يضم رئيس الجمهورية ووزير العدل، ورئيس المحكمة العليا، ونائبها العام ومحامي لدى المحكمة العليا، واثنين (02) من القضاة، وأعضاء من المجلس الوطني⁽²⁾.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، مصدر سابق، المادة 62.

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 14.

الفرع الثاني

علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في ظل دستور 1963

تميز النظام السياسي الجزائري بوحدة وتركيز السلطة يجسد فيها الرئيس وحدة قيادة حزب التحرير الوطني باعتباره الحزب الوحيد في الجزائر، وقيادة الدولة، وذلك بحجة أنه لا مجال إلا للحزب الواحد الذي يمثل وحدة الشعب، وإن التعددية السياسية تقضي إلى ظهور الجهوية وتشتت المجتمع، وهذا لا يتماشى مع مبادئ الثورة التحريرية، كما أن قادة الثورة اعتقدوا بأن متطلبات تلك المرحلة تقتضي وحدوية الحزب لذلك لم يتبن النظام السياسي الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات، وأخذ بمبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة⁽¹⁾، فحزب جبهة التحرير الوطني هو الذي يمثل الإرادة الشعبية، ويسوس الدولة ويقود الشعب في مختلف الميادين للوصول إلى تحقيق أهدافه.

والحجة الأخرى لمنظري النظام السياسي الجزائري هي أن النظامين الرئاسي البرلماني لن يضمن الاستقرار، والذي لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا في ظل النظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة، والحزب الواحد⁽¹⁾. ورغم ذلك فإن هناك علاقة تربط بين السلطتين، ويتمثل ذلك فيما يلي:

أولا

التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

من بين مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل هذا دستور 1963.

1- الجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في الحكومة:

يعتبر رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو الذي يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين منهم على الأقل من بين النواب، ويقدمهم إلى المجلس الشعبي الوطني، ومن خلال هذا يمكن للنائب أن يجمع بين النيابة في المجلس، والعضوية في الحكومة.

2- حضور الوزراء جلسات البرلمان:

يمكن لأعضاء الحكومة حضور جلسات المجلس الوطني، والمشاركة في مناقشات اللجان، إلا أن هذا الحضور مقيد حيث لا يمكن لهم الدفاع عن سياسة الحكومة، ويحق لعضو الحكومة المشاركة في المناقشة ضمن اللجان لا غير⁽²⁾.

3- حق المبادرة باقتراح القوانين:

لقد نص دستور 1963 على حق المبادرة باقتراح القوانين لرئيس الجمهورية وللنواب على حد سواء، فللمجلس الشعبي الوطني المساهمة في إعداد القوانين

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص 93.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، مصدر سابق، الفقرة 14 من المقدمة.

وإقرارها، وذلك وفقا للمادة 36 من الدستور " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين".

فالقانون هو ثمرة جهود تعاون بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية، لكن في الواقع فإن المجلس الوطني يخضع للسلطة التنفيذية وليس من موقع التوازن والتساوي في الاستقلالية لأنه لا يملك أدوات الارتقاء إلى مستوى التوازن الفعلي، وإنما يرضخ للتعاون من منطلق تبعيته للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ومن صور مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع أن له "حق طلب تفويض من المجلس الوطني لمدة محددة باتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على المصادقة في خلال ثلاثة (03) أشهر" طبقا للمادة 55 من الدستور، وذلك سعيا لتقييد تدخل الحكومة اللامحدود في التشريع عبر المراسيم معتبرا المجلس أداة تنفيذية مما يؤكد لا محدودية مجال تدخل الحكومة في التشريع أمام مجلس ذو سلطات واهية وضعيفة باعتبار أنه يتمتع بسلطات قليلة أمام الجهاز التنفيذي⁽²⁾.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل إن رئيس الجمهورية وبعد ثلاثة وعشرين (23) يوما من صدور الدستور وبحجة الظروف الاستثنائية، وتقاديا لخطر وشيك الوقوع وظف المادة 59 من الدستور ليشرع في كل المجالات، ولم يترك للمجلس الشعبي الوطني إلا ما شاء من صلاحيات محددة، وهذا ما يشير إلى عدم وجود تعاون أو توازن بين السلطات، وإنما هناك هيمنة من طرف السلطة التنفيذية.

ثانيا

الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

باعتبار الرقابة آلية يتم من خلالها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية بواسطة عدة وسائل، إلى جانب ذلك فللحكومة وسائلها وأدواتها القانونية لمراقبة أعمال السلطة التشريعية، وبهذا تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما، فالمجلس الشعبي الوطني يمارس رقابته على أعمال الحكومة من خلال الاستماع للوزراء داخل البرلمان، وطرح الأسئلة الكتابية والشفوية ومناقشتها.

1- الاستماع إلى الوزراء داخل البرلمان:

اعتمد المجلس الوطني وسيلة الاستماع إلى الوزراء، وهذه الوسيلة لا تعتبر نظريا أداة من أدوات الرقابة وإنما هي وسيلة الاستفسار وطلب توضيحات حول المشاريع المقدمة من قبل الحكومة، فهي إعلامية أكثر منها وسيلة رقابة.

2- حق السؤال:

المقصود بالسؤال تمكين أعضاء المجلس من الاستفسار عن أمور يجهلون بها أو طلب توضيح حول قضايا تتعلق بنشاط الحكومة، والسؤال عبارة عن علاقة بين السائل والمسؤول، ويمكن أن يعقب السائل على الرد في السؤال الشفوي،

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 54.

(2) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 96.

ويمكن أن يتحول السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي إذا لم تجب عنه الحكومة خلال مدة محددة، وقد تعقب الأسئلة مناقشة يترتب عنها صدور لائحة أو ملتئم رقابة، لكن النظام السياسي الجزائري لا يرتقي إلى هذا، فالسؤال لا يعدو أن يكون وسيلة لتقديم توضيحات حول قضية معينة تتعلق بالمصلحة العامة، فهي رقابة إعلامية للنواب مفعولها ضعيف إلا ما يحدثه تسجيلها في الجريدة الرسمية للمجلس الشعبي الوطني من أثار إعلامية وسياسية⁽¹⁾.

3- لائحة سحب الثقة:

تودع لائحة سحب الثقة بمبادرة من البرلمان، أما التصويت بالثقة فيتم بمبادرة من الحكومة، وتعتبر المادة 55 من الدستور إيداع اللائحة أداة للطعن في مسؤولية الرئيس، والتصويت عليها بأغلبية مطلقة توجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني، فالدستور اعتمد إحدى أهم أدوات الرقابة في النظام البرلماني ألا وهي لائحة سحب الثقة⁽²⁾، ويتم التصويت على اللائحة بملتئم رقابة رغم أنه يصعب إن لم يكن مستحيلا لجوء نواب تابعين للحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية لهذا الإجراء، كما أن ذلك يترتب عنه الحل التلقائي للمجلس الوطني، وإن كان هذا الإجراء في الأنظمة البرلمانية من دون قيود، إلا أنه في النظام السياسي الجزائري يقتضي ليصوت المجلس لغير صالحه تكويننا وتجربة سياسية رفيعة، وظروفا ووعيا عميقا بقبول الرأي المعارض.

ثالثا

رقابة الحكومة على البرلمان

من أهم وسائل تأثير الحكومة على البرلمان.

1- حق دعوة البرلمان للانعقاد:

لم يتطرق الدستور إلى حق الرئيس في دعوة البرلمان للانعقاد أثناء الفترات التشريعية، وإنما أشار إلى هذا الحق في الحالات الاستثنائية، أي خارج الفترات التشريعية العادية، "حيث يجتمع المجلس الوطني وجوبا"⁽³⁾، فالعملية تلقائية مرتبطة بالحالات الاستثنائية.

2- حق الاعتراض والتصديق على القوانين:

هو تصرف ينبه فيه النواب رئيس الجمهورية إلى ما يشوب النص المصادق عليه من مخالفة للقانون أو الدستور أو لتناقض مضمونه، وهو إجراء توافقي يترتب عنه تأجيل تطبيق القانون إلى أن يصادق عليه مرة ثانية بأغلبية معينة، ففي المادة 50 من الدستور "رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول بشأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه قبل انتهاء المدة المحددة للإصدار وهي عشرة (10)

(1) المرجع نفسه، ص 97.

Mohamed Brahmi , Le Pouvoir en Algérie, Alger: O.P.U, 1995 ,

p 34 (2).

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، مصدر سابق، المادة 59 .

أيام"، فهذا الحق اقره الدستور إلا أنه لم يشترط أغلبية معينة، فالعملية هي قيد على السلطة التشريعية شأنها شأن عملية الإصدار الذي يعتبر الإعلان الرسمي لميلاد القانون الجديد ودخوله حيز التطبيق، غير أن هذا الاختصاص مخول للمجلس الشعبي الوطني إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون خلال عشرة (10) أيام من المصادقة عليه⁽¹⁾، فتصرف المجلس الشعبي الوطني يكون من جراء تأخر الرئيس عن الإصدار.

3- حق حل المجلس الشعبي الوطني:

ويعني إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء المدة المحددة له دستوريا، وتقرر هذا الحق في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين، وهو أخطر أسلحة رقابة الحكومة على البرلمان.

وفي النظام السياسي الجزائري الحل ليس من صلاحيات رئيس الجمهورية بل هو إجراء تلقائي يتم بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني نفسه، أي أن المجلس ينحل تلقائيا إذا ما سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ويشترط لهذا الإجراء تصويت الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني، والذي يترتب عنه حل المجلس⁽²⁾، لذا نجد أعضاء المجلس الوطني يفكرون كثيرا قبل الإقدام على هذا الإجراء، وبهذا تقترب هذه الآلية في أهدافها من آلية الحل التي تأخذ بها النظم البرلمانية

4- توجيه خطاب رئيس الجمهورية إلى المجلس الوطني:

هو وسيلة للاتصال والتوجيه والإعلام، ورغم أن الدستور لم ينص صراحة على أحقية رئيس الجمهورية في الخطاب أمام المجلس الوطني إلا أن الواقع السائد في تلك المرحلة الانتقالية سمح بذلك، وكأن تلك الصلاحيات أمرا مفروغا منه، ولا يحتاج إلى نص دستوري، وقد لجأ إليه الرئيس أحمد بن بلة، واستطاع أن يضغط على النواب ويحذرهم من مناقشة المسائل المتعلقة بالحزب⁽³⁾، إذن فالخطاب أداة من أدوات تأثير الحكومة على السلطة التشريعية لكنها أداة شكلية لا غير.

ورغم أن النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1963 كرس بعضا من مظاهر النظم السياسية البرلمانية لكنه لم يتجه نحو النظام البرلماني، فهيمنة السلطة التنفيذية مؤكدة نصا وعملا، ونظام الحكم بهذه الصورة يعتبر نظاما رؤساويا مغلقا حيث لم يتضمن الدستور دعائم النظام البرلماني، ولم يأخذ بنظام حكومة الجمعية، وإنما أخذ فكرة النظام الرئاسي وتقوية السلطة التنفيذية، والنظام يقوم على أساس الحزب الواحد المسيطر على كل شيء في الدولة، وهذا ما جعل بعض المحللين السياسيين يصفه بالنظام الرؤساوي المغلق.

(1) المصدر نفسه، المادتين 49، 51.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، مصدر سابق، المادة 59.

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 99، 100.

الفصل الثاني النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين السلطات

إن نظام الحكم في ظل هذا الدستور يقوم على أساس مبدأ وحدة وتركيز السلطة، واستبعاد مبدأ الفصل بين السلطات وتكريس مبدأ هيمنة السلطة التنفيذية على بقية السلطات.

لم يدم تطبيق دستور 1963 طويلا وتم تعليقه، ودخلت الجزائر مرحلة انتقالية جديدة تسير وفقا لأمر 10 جويلية 1965، وسنقوم بالتطرق إلى تنظيم السلطات المؤقتة الجديدة والعلاقة التي تربط بينها في ظل هذا الأمر.

المطلب الثاني

نظام الحكم في ظل أمر 10 جويلية 1965

تواصلت الصراعات حول السلطة حتى بعد الاستقرار المؤسساتي بفضل دستور 1963م، وتولى السيد أحمد بن بلة رئاسة الجمهورية، حيث قامت قيادة الأركان التي أوصلته إلى الحكم بتدبير انقلابا عسكريا في 19 جوان 1963م للإطاحة به، والذي اعتبره منفذيه حركة تصحيحية.

لقد تمخض عن هذا الانقلاب إسقاط النظام القائم وعلى رأسه الرئيس أحمد بن بلة وتولى الهواري بومدين رئاسة الجمهورية إلى جانب رئاسته لمجلس الثورة ووزارة الدفاع الوطني⁽¹⁾، وبذلك دخلت الجزائر مرحلة أخرى، وأصبح يسيرها جهازان هما: الحكومة ومجلس الثورة برئاسة الراحل هواري بومدين، وسنقوم بالتطرق إلى هاتين الهيئتين والعلاقة التي تربط بينهما.

الفرع الأول

تنظيم السلطات في ظل أمر 10 جويلية 1965

لقد قام مدبروا حركة 19 جوان بالتخلي عن دستور 1963م والمؤسسات القائمة، وتم إصدار دستور صغير يتمثل في أمر 10 جويلية 1965، والذي انبثقت عنه مؤسسات جديدة وهي: مجلس الثورة كهيئة تشريعية، والحكومة كهيئة تنفيذية تتولى مهمة التنفيذ.

أولا مجلس الثورة

يعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، وبذلك أبعد الشعب من كونه مصدرا للسلطات وأصبحت بيد هذا المجلس، وباعتباره صاحب السلطة المطلقة أسندت له اختصاصات مؤسسات الدولة⁽²⁾، ويتكون هذا المجلس من ستة وعشرون (26) عضوا معينين ينتمون إلى حزب جبهة التحرير الوطني والحكومة والجيش، وقد مارس مجلس الثورة العمل التشريعي باللوائح والأوامر إذ تعبر اللوائح عن وجهة نظر المجلس في القضايا المطروحة، وهي توجيهات تطبقها الحكومة وأوامره أعمال قانونية يوقعها رئيس مجلس الثورة⁽³⁾، فيعتبر بذلك المنشئ

(1) L houari Addi, "Dynamique et contradiction du système politique Algérien", Alger: RASJE, N°=2, Juin 1988, p 495, 508.

(2) مجلس الثورة يجسد وحدة السلطة والحزب، فهو يجمع دور المجلس الوطني ورئيس الجمهورية واللجنة المركزية والمكتب السياسي للحزب والأمين العام.

(3) إسماعيل مرزوق، "مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص 100، 101.

للمؤسسات والمحدد لاختصاصاتها، ومن مهامه التحضير لانتخاب جمعية تأسيسية وعقد مؤتمر الحزب.

وفيما يتعلق بالجانب التشريعي فقد أصدر عدة نصوص بأوامر تشريعية بناء على التفويض الصادر بموجب أمر 10 جويلية 1965، منها القانون البلدي، قانون الإجراءات المدنية، قانون الوظيفة العامة، قانون الصفقات العمومية، قانون الثورة الزراعية، قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات وغيرها⁽¹⁾، ويتولى إلى جانب ذلك الإشراف والمراقبة على أعمال الحكومة، فمجلس الثورة يعين الحكومة ويعملها أو يحلها والوزراء مسؤولون جماعيا أمام المجلس، وفرديا أمام رئيس المجلس.

- يفوض بعض السلطات للحكومة من أجل تسيير أجهزة الدولة.
- تحديد وتوجيه سياسة البلاد داخليا وخارجيا.
- مراقبة الحزب.
- ممارسة مهام رئيس الدولة والمجلس الوطني⁽²⁾.

إن مجلس الثورة لا يمثل مجلسا وطنيا لأن أعضائه المبعدين أو المستقلين أو المتوفين لم يتم تعويضهم، كما أن أغلب أعضائه ينتمون إلى الجيش، ولا وجود لنص يحكم سير أعماله، وغاية ما في الأمر أن هناك أشخاصا أقوياء ذوي سلطة أطاحوا بالنظام، يوجد على رأسهم رئيس يسيطر على كل السلطات، وهذا ما يؤكد تدخل الجيش في السلطة، وتجنبنا لتداخل الاختصاص وقلة الفعالية اقتصر دور المجلس على القيام بمهام الحزب ومراقبة الحكومة التي فوضها ممارسة مهام أجهزة الدولة⁽³⁾.

ثانيا الحكومة في ظل أمر 10 جويلية 1965

تمثل السلطة التنفيذية وتشمل في تركيبها أعضاء من مجلس الثورة ويرئسها رئيس هذا الأخير الذي هو مصدر السلطة المطلقة متولي سلطة التشريع والمراقبة (البرلمان) والسلطة السياسية (الحزب)، ونظرا لعدم رغبته في الجمع بين وظيفتي الدولة والحزب، فإنه احتفظ لنفسه بالوظيفة السياسية (القيادة والتوجيه والمراقبة السياسية) وفوض مهمة التشريع للحكومة مع تقرير مسؤوليتها أمامه حتى لا تنفرد بالسلطة وتنتقل بها عنه⁽⁴⁾، وتضم الحكومة تسعة عشر (19) عضوا، وتختص بالشؤون التالية: الداخلية، الخارجية، المالية، التخطيط، الإعلام، العدالة، التربية، الصحة، المجاهدين، الصناعة، البريد، الإسكان، العمل، التجارة، السياحة، الشباب، الحبوس، مع وجود وزير واحد للدولة⁽⁵⁾.

(1) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2002، ص 73.

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 13.

(3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 70.

(4) المرجع نفسه، ص 72.

(5) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 15.

والحكومة مسؤولة تضامنيا أمام مجلس الثورة وفرديا أمام مجلس الحكومة، وتلجأ للأوامر أو المراسيم، فالأوامر عندما يتعلق الأمر بالتشريع والمراسيم إذا تعلق الأمر بالتنظيم.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطات في ظل أمر 10 جويلية 1965

باعتبار مجلس الثورة هو صاحب السلطة التشريعية ورئيسه هو رئيس الحكومة فإن هناك تداخل بين الهيئتين، ولا يمكن فصلهما عن بعضهما البعض، فالمجلس هو الذي يحدد وظائف الحكومة ويراقب عملها، فوفقا المادة الخامسة من امر 10 جويلية فان الحكومة قد فوضها مجلس الثورة كل الاختصاصات التي تمارسها ، ومنها التشريع، على يكون ذلك تحت رقابته، كما أن أعضاء هذه الحكومة هم أعضاء في مجلس الثورة⁽¹⁾، وإصدار القوانين يتم من طرف المجلس بالتنسيق مع الحكومة إلى حد شبه الاندماج تحت رئاسة رئيس مجلس الثورة الذي هو رئيس مجلس الوزراء (الحكومة)، فالجهازان يتميزان بالاندماج تحت رئاسة واحدة.

لقد أصبح رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء يتمتع بسلطات واسعة، بالإضافة إلى رئاسة المجلسين فقد احتفظ بقيادة الجيش ووزارة الدفاع، وباعتباره رئيس مجلس الثورة، فان الوزراء مسؤولين فرادى أمامه وجماعيا أمام مجلس الثورة الذي يرأسه، وبذلك نجد سلطاته تعدت بكثير سلطات الرئيس الأسبق احمد بن بلة⁽²⁾.

فالرئيس يتمتع بسلطات واسعة جعلت منه زعيما للبلاد من دون منازع، وبذلك أصبح نظام الحكم نظاما تسلطيا ديكتاتوريا يغيب فيه مبدأ الفصل بين السلطات تماما، فجميع السلطات بيد الرئيس الذي يعتبر هو المشرع والمنفذ رغم وجود مجلس ثورة للتشريع والذي أصبح يخضع للرئيس.

(1) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 101,100.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 73.

المطلب الثالث

نظام الحكم في ظل دستور 1976

نظم دستور 1976 وتحت عنوان السلطة وتنظيمها ست وظائف للدولة أهمها الوظيفة السياسية ويمارسها حزب جبهة التحرير الوطني، والوظيفة التنفيذية وتمارسها الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية، والوظيفة التشريعية التي يمارسها مجلس واحد وهو المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى وظائف أخرى وهي الوظيفة القضائية وتمارسها المجالس القضائية والمحاكم تحت إشراف وتوجيه المجلس الأعلى للقضاء، والوظيفة الرقابية وتمارس الجانب السياسي منها الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، بينما تترك الأشكال الأخرى لمجموعة من المجالس مثل المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة، وأجهزة أخرى مختصة، والوظيفة التأسيسية المتعلقة بتعديل الدستور ومخولة لرئيس الجمهورية ويتولى المجلس الشعبي الوطني لتقرير ذلك بأغلبية الثلثين⁽¹⁾.

ومن خلال التنظيم المعتمد لوظائف الدولة والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية ودورها ومكانتها مقارنة بالوظيفة التشريعية وبقية الوظائف الأخرى نجد أغلب المحللين القانونيين والسياسيين يعتبرون طبيعة نظام الحكم في ظل هذا الدستور يتجه صوب النظام الرئاسي. وسنقوم بالتركيز على الوظيفتين التنفيذية والتشريعية، والعلاقة التي تربط بينهما لتحديد طبيعة النظام السياسي خلال هذه الفترة.

الفرع الأول

تنظيم السلطات في ظل دستور 1976

قام المشرع الجزائري طبقا لدستور 1976 بتنظيم الوظيفتين التنفيذية والتشريعية وأعطى لكل منها صلاحياتها، وحدد مهامها.

أولا

الوظيفة التنفيذية

لقد قصر دستور 1976 السلطة التنفيذية على جانب واحد منها هي الوظيفة التنفيذية باعتبار أن السلطة التنفيذية تؤدي ثلاث وظائف هي الوظيفة التنفيذية والوظيفة السياسية والوظيفة المالية.

لقد أسندت الوظيفة التنفيذية طبقا للمادة 111 من الدستور لرئيس الجمهورية مجسدا بذلك وحدة القيادة للحزب والدولة، ويشترط في المترشح لهذا المنصب عدة شروط⁽²⁾، وتعتبر هذه الوظيفة هي أقوى الوظائف إذ يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة له دستوريا بصلاحيات أخرى يؤثر بها على

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 20، 21.

(2) أن يكون جزائري الأصل ويدين بالإسلام، وأن لا يقل عمره عن 40 سنة، وأن يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 107 من الدستور)، وأن تتوفر فيه المقاييس المحددة في الميثاق الوطني والدستور والمتمثلة في الالتزام والكفاءة والنزاهة وأن يعيش من عمله فقط، ولا يمارس نشاطا يذر عليه ريحا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (المادة 9، 38 من الدستور)، وأن يكون مناضلا ويقترحه مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني وفقا لتعديل الدستوري لـ 7 جويلية 1979 (المادة 105).

الوظيفة التشريعية ويجسد تحكمه فيها، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية لمدة خمس(05) سنوات بعد اقتراحه من قبل مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني والموافقة على مرشحه الوحيد عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويجب أن يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين⁽¹⁾.

يتولى رئيس الجمهورية سلطة تقرير السياسة العامة للأمة داخليا وخارجيا وقيادتها وتنفيذها (المادة 111/6) ، ويقوم بتعيين أعضاء الحكومة وفقا للمادة 113 من الدستور التي تنص " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة..."، ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين والسفراء، والمبعوثين فوق العادة للخارج وإنهاء مهامهم، وتسليم أوراق اعتماد السفراء الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم (المادة 111/16)، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات والتصديق عليها(المادة 158)، وأعضاء الحكومة مسؤولين أمامه وليس أمام البرلمان، ويتولى استدعاء انعقاد المجلس الشعبي الوطني في دورات استثنائية وتوجيه خطاب الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، ورئيس الجمهورية هو الذي يقوم بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، فهو صاحب السلطة التنظيمية⁽³⁾ فيصدر المراسيم واللوائح المستقلة لتنظيم وقيادة أجهزة الدولة، وتنفيذ سياسة الأمة التي تلتزم بها مختلف الأجهزة، ولتمكينه من أداء وظيفته وضع الجهاز الإداري تحت سلطته وتصرفه، ورغم أن الدستور لم ينص على أنه رئيس الإدارة إلا أنه يستنتج من أحكام الدستور أن الإدارة تابعة له ووسيلة في يده⁽⁴⁾، بالإضافة إلى ذلك فهو الذي يتولى مهمة حماية الدستور وقيادة السياسة الخارجية وقيادة القوات المسلحة، ووزير الدفاع، وله الحق بالتدخل في العمل القضائي من باب حق إصدار العفو وإلغاء العقوبات أو تخفيضها، وحق إزالة كل النتائج القانونية أي كانت طبيعتها والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم (المادة 111/3)، وتولي رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وتعيين القضاة الذين يساهمون في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وحمايتها طبقا للمادة 173 من الدستور، مما يؤثر على استقلاليتهم، وله صلاحيات لا محدودة في الحالات غير العادية كسلطة تقرير حالة الطوارئ، وحالة الحصار والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، وما ينجم عن ذلك من سلطته في إصدار القرارات اللازمة لمواجهة الحالة وتقييد للحقوق والحريات⁽⁵⁾.

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص24.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 208 .

(3) تنص المادة 10/111 من الدستور على أن " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية "، وتنص المادة 125 على أنه " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل ، ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي".

(4) سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص143.

(5) المرجع نفسه، ص 165.

ثانيا

الوظيفة التشريعية

وردت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية وهو ما يبين مكانتها في النظام السياسي الجزائري، ويتولى هذه الوظيفة المجلس الشعبي الوطني وينتخب لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد بناء على قائمة تقدمها قيادة الحزب، وتتكون أغلبية من العمال والفلاحين⁽¹⁾.

ويشترط في المترشح الالتزام، الكفاءة، النزاهة، ألا يكون المترشح من الأثرياء والمالكيين لمصالح مالية، الجنسية الجزائرية بالأصل، بلوغ ثمانية وعشرين (28) سنة، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية⁽²⁾، فالنيابة ذات طابع وطني⁽³⁾، ويتمتع النواب بالحصانة أثناء نيابتهم، ولتحقيق التكامل والانسجام بين أعضاء المجلس فإن النائب مسؤول أمام زملائه ويمكنهم عزله إذا خان ثقة الشعب أو ارتكب عملا مخلا بوظيفته، ويكون إقرار العزل بأغلبية أعضاء المجلس، وينتخب المجلس رئيسا له وفقا للمادة 142 من الدستور، والمادة 50 من النظام الداخلي للمجلس، ويتمتع بسلطات واسعة في تسيير مداولات المجلس ورئاسة مكتبه والتنسيق بين نشاطات اللجان، والإشراف على اجتماع رؤساء اللجان، وتنظيم العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وغيرها من الصلاحيات، وللمجلس الشعبي الوطني مكتبا تنفيذيا يتألف من رئيس المجلس وأربعة نواب للرئيس، ويتولى إعداد جدول أعمال جلسات المجلس وممارسة السلطة التأديبية على النواب (المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس)، وهو الذي يقوم بمهمة تحديد جدول أعمال المجلس بالاتفاق مع الحكومة، ويلزم اللجنة بأجل محدد لإنهاء أعمالها⁽⁴⁾، وللمجلس لجانا دائمة تتولى نسبة كبيرة من أعمال المؤسسة التشريعية وحتى يضمن حسن سير عملها يجب أن يكون لها رئيس ونائب له ومقرر (المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس)، ويعقد المجلس الشعبي الوطني دوراته العادية مرتين في العام، ومدة كل دورة لا تتعدى ثلاثة (03) أشهر، أما الدورات الاستثنائية فتكون بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو يطلب من ثلثي أعضائه، ومبدئيا أن جلسات المجلس معلنة، كما يمكن عقد جلسات مغلقة كلما تطلب الأمر ذلك⁽⁵⁾.

واختصاصاته الأساسية هي سن القوانين في المجال الذي رسم حدوده الدستور وإصدار لائحة عن السياسة الخارجية، ويوافق على المعاهدات قبل قيام رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها، وله اختصاص الموافقة على تعديل الدستور

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976، مصدر سابق، المادة 08.

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 22.

(3) عدد النواب يكون محددًا حسب عدد السكان، ويكون توزيع المقاعد على الدوائر بمعدل مقعد واحد لكل 80000 نسمة والدوائر التي يقل عدد سكانها عن 80000 ساكن لها مقعد واحد، أنظر: قانون الانتخابات رقم 80 بتاريخ 1980/10/20، المعدل والمتمم بقانون بتاريخ 13/06/1981، المادة 98.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادة 88.

(5) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 22، 23.

بمبادرة من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 191 من الدستور دون مشاركة المجلس الذي يكتفي بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه وبثلاثة أرباع النواب إذا تعلق الأمر بتعديل الأحكام الخاصة بتعديل الدستور، إلا أن الانضباط السياسي الذي يجب أن يتحلى به النواب تجاه الحزب الذي ينتمون إليه جعل هذه الشروط لا قيمة لها، والدليل على ذلك التعديل الدستوري الذي حدث سنة 1979 حيث تدخل الحزب بموجب توصية لاقتراح تعديل الدستور، فقد جاء في كلمة ممثل الحكومة " إن هذا الاجتماع... يستهدف زيادة على ما تقدم تطبيق توصية من توصيات المؤتمر الرابع... الذي حدد التغيير في ست نقاط"، وبذلك تحول المجلس إلى هيئة تنفيذية، فهو مطالب بتطبيق توصية حددت من قبل الحزب⁽¹⁾، ويمارس الرقابة على الحكومة بواسطة آليات متنوعة من ضمنها استجواب الحكومة، وتوجيه أسئلة مكتوبة وإنشاء لجان تحقيق حول أي قضية ذات مصلحة عامة إذا اقتضت الضرورة، ويراقب المؤسسات الاشتراكية⁽²⁾.

ليس للمجلس أي تأثير فيما يتعلق بتعيين رئيس الجمهورية وإنهاء مهامه، فالرئيس منتخباً بناء على اقتراح الحزب لمدة ست (06) سنوات⁽³⁾ قابلة لتجديد ولا يغادر منصبه إلا إذا توفي أو استقال بمحض إرادته، ويقتصر دور المجلس عندئذ على إثبات حالة الشغور في رئاسة الجمهورية، ويتولى رئيسه في هذه الحالة مهام رئاسة الدولة لفترة أقصاها خمسة وأربعين (45) يوما، ولا يجوز له الترشح للرئاسة أو ممارسة معظم السلطات المخولة للرئيس العادي، كما لا يحق للمجلس الشعبي الوطني أن يقوم بتعيين أعضاء الحكومة أو تحديد صلاحياتهم، ولا يقوم تعيين الوزير الأول فذلك كله من اختصاصات رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ثالثا

المجلس الأعلى للقضاء

يعتبر المجلس الأعلى للقضاء الهيئة العليا في القضاء يتولى تقويم أعمال المجالس والمحاكم القضائية، ويرأسه رئيس الجمهورية الذي ينوب عنه وزير العدل وتتمثل أهم صلاحياته فيما يلي:

- ضمان توحيد الاجتهاد في العمل القضائي على المستوى الوطني.
- السهر على احترام القانون.
- النظر في قضايا الطعن المتعلقة بالنصوص التنظيمية.
- تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية قبل ممارسته حق العفو العام.
- تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم ومراقبة انضباطهم، لأنهم مسئولون أمام المجلس الأعلى حول كيفية أداء مهامهم⁽⁵⁾

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 167.

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 69.

(3) صارت المدة 05 سنوات بموجب التعديل الدستوري في 07 جويلية 1979.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 70.

(5) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطات في ظل دستور 1976

عرف النظام السياسي الجزائري كغيره من الأنظمة السياسية الاشتراكية تقوية وتعزيزا للسلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى، ويذهب الدستور إلى أبعد من ذلك فيستبعد كل ما يتسبب في إضعاف سلطات رئيس الجمهورية⁽¹⁾، فهو بذلك يسعى لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية من جهة، وإضعاف الهيئة التشريعية من جهة أخرى، فهو كما يقول (سعيد بوشعر) "مفتاح قبة النظام السياسي الجزائري، فلا يحدث فيه شيء دون أن يكون الرئيس وراءه"⁽²⁾، فهو يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، وبذلك يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة.

لكن رغم ذلك لا يعني خلو الدستور من مظاهر الرقابة وتبادل الرقابة بين السلطات، ويتجلى ذلك فيما يلي:

أولاً: التعاون بين السلطات في ظل دستور 1976

1- حق الوزراء دخول البرلمان للدفاع عن سياستهم وشرحها: لم ينص الدستور صراحة على هذا الحق غير انه "يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"⁽³⁾، فحق الوزراء دخول البرلمان للدفاع عن سياستهم وشرحها منقوص وقاصر على مخاطبة اللجان دون غيرها.

2- حق اقتراح القوانين ومصادقة البرلمان عليها: ويعني ذلك حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، فلمؤسستين التنفيذية والتشريعية الحق على السواء "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني" (المادة 148 من الدستور)، فهو مشروع قانون إذا صدر عن المؤسسة التنفيذية، واقتراح قانون إذا صدر عن المؤسسة التشريعية، والفرق بينهما لا يعود إلى المصدر فقط وإنما يعود إلى الوزن، فهو راجح إذا صدر عن الحكومة، والعكس إذا كان في صورة اقتراح من البرلمان، فالمجال عند هذا الأخير أضيق والقيود عليه أكثر، فالأقتراح مشروط بتقديمه من مجموعة من النواب لا يقل عن عشرين (20) نائبا، وهذا خلافا للمشاريع التي تقدمها الحكومة، فهي كثيرة مقارنة باقتراحات النواب⁽⁴⁾، ووفقا للمادة (151) فإن المجلس الشعبي الوطني مدعو لوضع المبادئ العامة والقواعد الأساسية، والخطوط العريضة مما يفرض تدخل الحكومة بالتشريع عبر مشاريع القوانين.

(1) Khalifa Mamani, Réflexion sur la constitution Algérienne, Alger: O.P.U, 1978, p137.

(2) سعيد بوشعر، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 141.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976، مصدر سابق، المادة 161.

(4) خلال الفترة التشريعية 1977-1982 تقدمت الحكومة بـ 65 مشروع قانون، صادق المجلس الشعبي الوطني على 55 منها، وتقدم المجلس الشعبي الوطني بـ 11 اقتراح قانون، صدر منها واحد فقط، وقامت الحكومة بسحب 9 مشاريع منها، انظر: سعيد بوشعر، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون الدستوري، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص 22.

كما تشترك المؤسسات في إعداد الميزانية التي تعتبر ثمرة تعاون بين السلطتين التنفيذية التشريعية في ظل النظام البرلماني، لكن في النظام السياسي الجزائري المنبثق على دستور 1976 محكومة طبقا للمادة 149 من الدستور بقيود وشروط لا تبيح للمجلس الشعبي الوطني حرية الاقتراح، فتحتكر بذلك الهيئة التنفيذية المبادرة في هذا المجال، فمظاهر التعاون بين المؤسسات تمتاز بالضالة والتحفظ⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة المتبادلة بين السلطات في دستور 1976

هناك مجال رقابة البرلمانية الذي يسمح عادة للوظيفة التشريعية بالتأثير على السلطة التنفيذية، وقد وضع دستور 1976 مجموعة من الوسائل الرقابية في متناول المجلس الشعبي الوطني، غير أنها مقيدة بأحكام قلصت فعاليتها وأفرغتها من كل محتوى وتتمثل هذه الوسائل في:

1- الاستجواب: هو وسيلة استفهام قائمة على مبدأ المحاسبة أساسها الاتهام المباشر للحكومة أو اتهام وزير بالذات، وينتهي بقرار يصدره المجلس بالشكر أو سحب الثقة، لكنه في دستور 1976 وطبقا للمادة 161 أداة عرجاء دون فعالية، فهي لا تعدو أن تكون آلية شكلية في اجر آتها ومضمونها، فقد طرح على النواب عدة استجوابات لكنها أفرغت من محتواها عندما يسند غالبا الرد عن الاستجواب إلى غير من وجه إليه، فالاستجواب رغم النص عليه لا يترتب أي جزاء وهو مقيد بقضايا الساعة⁽²⁾ التي لا نعرف لها ماهية أو حدودا، ومقيد بالتبليغ المسبق للاستجواب ومن تحديد رد الحكومة فهو عمل يدخل في إطار المراقبة التي يتمتع بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمراقبة الحكومة⁽³⁾.

2- الأسئلة المكتوبة: السؤال الكتابي عملية يطلب فيها برلماني من وزير إيضاحا عن مسألة معينة، وقد استبعد الدستور الأسئلة الشفوية التي هي أكثر إحراجا للحكومة من الأسئلة الكتابية، وهو ما قرره المادة 162 "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط، أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف 15 يوما"، ولم يشير الدستور إلى ما يمكن أن يترتب عنه امتناع عضو الحكومة عن الرد، والسؤال الكتابي مقيد بالمدة وبالإجراءات⁽⁴⁾، ولا يترتب عنه أي اثر سوى نشر الأسئلة والأجوبة ضمن محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني.

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 103، 104.
(2) لقد قدم استجواب تم إيداعه يوم 03 جويلية 1979 حول تحديد سياسة النقل، لكنه رفض من قبل مكتب المجلس لأنه لم يعد من مواضيع الساعة، انظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 337.

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 104.
(4) قد لا تصل كل الأسئلة المودعة لدى مكتب المجلس إلى الحكومة لعدة أسباب، ففي الفترة التشريعية الأولى نجد أن 36 سؤالاً لم يصل إلى الحكومة منها 17 بسبب الصياغة، 5 سحب من قبل أصحابها، ورفض سؤالان، وأربعة لإعادة الصياغة بما يتماشى والساعة وسؤالا يتضمن معلومات، وآخر لإعادة دراسته، و6 لم توجه لأصحاب الاختصاص، أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 338.

3- **لجان التحقيق:** تتأسس لجان التحقيق للحصول على المعلومات الضرورية حول مسألة محددة، على أن يختم التحقيق بتقديم تقرير عن ذلك إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، وذلك وفقا لنص المادة (188) من الدستور والتي تنص على أنه " يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة"، إلا أن وقع تأثير هذه اللجان يبقى ضعيفا إذ أن التقرير يبقى سريا ولا يترتب عنه أي التزام على المؤسسة التنفيذية.

وفي الفقرة الثانية من المادة 61 أجاز الدستور للجان المجلس الشعبي الوطني الاستماع إلى أعضاء الحكومة كإجراء رقابي، لكنه لا يتجاوز حدود الاستماع لأخذ المعلومات بخصوص القضايا ذات المصلحة العامة.

هناك اختلال لصالح الحكومة فإذا كان من حق لجان المجلس الاستماع لأعضاء الحكومة، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أجاز لأعضاء الحكومة التحدث إلى اللجان متى شاءوا شخصا أو بواسطة مساعديهم، أما اللجان فهي مضطرة إذا أرادت الاستماع لأحد الوزراء أن ترسل طلبها إلى الحكومة عن طريق المجلس الشعبي الوطني، وليس ثمة ما يلزم الحكومة بالنزول عند رغبة اللجان في أجل محدد، وبالتالي إمكانية عدم الرد أصلا⁽¹⁾.

نخلص إلى القول أن هذه الأدوات التي تقوم من خلالها الهيئة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية اتسمت بالضعف، والتعقيد الإجرائي، وخلوها من التأثير إلا ما يتعلق بنشر الأسئلة والأجوبة.

أما الوسائل التي تستخدمها الحكومة لمراقبة البرلمان فتتمثل فيما يلي:

1- دعوة البرلمان للانعقاد:

لا يمكن لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية، وهما دورتان مدة كل منهما ثلاثة (03) أشهر، لكن من حقه دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية طبقا للمادة (147) من الدستور، والملاحظ أن تحديد المدة هو في حد ذاته تقييد زمني وتضييق من فرص ممارسة العمل التشريعي لصالح العمل التنفيذي، فالتحديد عامل أساسي في تفوق المؤسسة التنفيذية⁽²⁾، لأنه يجعل المجال مفتوحا للتشريع عن طريق الأوامر مما يرجح كفة السلطة التشريعية.

2- حق الاعتراض وحق التصديق على القوانين:

يمكن لرئيس الجمهورية وفقا للمادة (155) من الدستور طلب إجراء مداولة ثانية في ظروف ثلاثين (30) يوما، ولا يتم إقرار القانون ثانية إلا بعد موافقة ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما حددت المادة (154) أجل الإصدار بـ 30 يوما لكن دون أن يترتب أي جزاء على عدم الإصدار أو التأخر

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 71، 72.

(2) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 274.

فيه، على عكس دستور 1963 الذي يفرض إصدار القانون من المجلس إذا لم يصدره الرئيس خلال 10 أيام.

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى توظيف سلطة الاعتراض هو مشاركة غير مباشرة في التشريع، ووسيلة للتأثير على المجلس الشعبي الوطني وفرض إرادته عليه.

3- حق الحل:

يعتبر من أخطر الأدوات التي تملكها الحكومة في مقابل إبداء لائحة سحب الثقة، لكن الحل في دستور 1976 غير مقيد ومن دون مقابل، فلرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني من دون أن يكون مسؤولاً أمامه، وهو ما تنص عليه المادة 163 "لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات مسبقة"، لكن رئيس الجمهورية لا يلجأ لهذا الإجراء الخطير إلا عند حدوث تصادم بينه وبين المجلس، أو عند خرق المجلس لمبادئ سياسة الحزب، أو عند مخالفة الدستور، وهذا نادر الحدوث بحكم انتماء نواب المجلس إلى الحزب الذي يرئسه رئيس الجمهورية (1).

رغم أن الدستور وضع أدوات لرقابة المجلس على الحكومة لكنها مصحوبة بشروط مقيدة إلى حد بعيد جعلت ممارستها أمر شبه متعذر، وبالمقابل لا يتضمن الآليات الرقابية التي يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة باعتبار أن هذه الأخيرة غير مسؤولة أمام المجلس ولا يمكن أن يكون الأمر خلاف ذلك في إطار أحادية السلطة التنفيذية، فـرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، ومسؤولية هذا الأخير أمام المجلس معناها مسؤولية رئيس الجمهورية وهذا غير ممكن (2).

كما أن السلطة التنفيذية تتدخل في أعمال الهيئة التشريعية فنقوم بالتضييق عليها وتوجه أعمالها من خلال:

1- التدخل في تشكيلة المجلس الشعبي الوطني اعتمادا على مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة، فالمؤسسة تتدخل في اقتراح المنتخبين، كما تتدخل في اقتراح الأشخاص الذين يسيرون المجلس (رئيس المجلس ونوابه ورئاسة اللجان والمكاتب...)، وهؤلاء في الغالب أعضاء اللجنة المركزية للحزب، مما يجعلهم أداة في يد السلطة التنفيذية (3).

2- تحديد جدول الأعمال وهي وسيلة تتدخل من خلالها السلطة التنفيذية لفرض سياستها، فالمادة (99) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان، وباتفاق مع الحكومة، وحسب الأولويات التي تبديها هذه"، وللمؤسسة التنفيذية حق ترتيب مواضيع جدول الأعمال، وحق تعديل مضمون الجدول، وتأجيل معالجة أحد المواضيع أو سحبه، وذلك وفقا للمادة (119) من النظام الداخلي للمجلس "... ولها أن تسحبها (المشاريع) في كل وقت".

3- السياسة الخارجية: تنص المادة (158) من الدستور "تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية، والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني"، كما فتحت المجال للمجلس

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 107.

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 72.

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 154.

الفصل الثاني النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين السلطات

بإمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وإمكانية إصدار لائحة، فرغم أن الدستور نص على إلزامية موافقة المجلس الشعبي الوطني على المعاهدات، لكن المجلس لا يمكنه إلزام الرئيس بعرض هذه المعاهدات للموافقة، وإذا ما عرضت فإنها تعرض أولا على الحزب، ثم تعرض على المجلس التشريعي، الذي لا يمكنه رفضها إذا ما وافق عليها الحزب⁽¹⁾.

إن المؤسسة التشريعية تبدو ضعيفة ومغيبة، ودورها شكلي وصوري وهذا في الحالات العادية، أما في الحالات الاستثنائية فلا يكدر يذكر للمجلس أي دور.

ثالثا

مكانة السلطة القضائية في ظل دستور 1976

يرى الأستاذ فوزي أوصديق " إن تحقيق العدالة لا يؤسس فقط على العلم والنزاهة بل يجب إيجاد محيط ملائم لترقية ونمو هذه الثنائية، من خلال التتبع على العديد من الضمانات أهمها تثبيت القاضي ماديا ونفسيا، وإبعاده عن الاستغلال أثناء التعيين والترقية والنقل والعزل... وحمائته من التأثيرات الخارجية"⁽²⁾.

وانطلاقا من ذلك فقد نظم دستور 1976 الوظيفة القضائية ابتداء من المادة 164 إلى المادة 182، واعتبرها مستقلة، وعلى قدم المساواة مع سلطتي التنفيذ والتشريع وفقا للمادة 172، فالقاضي لا يخضع إلا للقانون وهو محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات، والمناورات التي تضر بأداء مهمته⁽³⁾، وقد ضمن حماية القاضي قانون العقوبات في المادة 147 والمادة 148⁽³⁾، حيث تجرم المادتان كل ما يمكن أن يسيء للقاضي من أقوال أو أفعال أو كتابات، وهو غير مسؤول أمام الهيئة التنفيذية أو التشريعية، بل هو مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء فيما يتعلق بكيفية أداء مهامه، وحسب الأشكال المنصوص عليها في القانون طبقا للمادة 174 من الدستور.

ودور المجلس الأعلى للقضاء استشاري أمام رئيسه وهو رئيس الجمهورية، والمجلس لا يقرر (أي لا يصدر قرارات التعيين بشكل مستقل إنما يقر ويصادق عليها عند صدورها عن رئيس الجمهورية)، كما لا يقر النقل وسير السلم الوظيفي، ويساهم في مراقبة انضباط القضاة وفقا للمادة 182 من الدستور، ورئيس الجمهورية يعين القضاة الذين يساهمون في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وحمائتها، والدفاع عن مكتسباتها (المواد 166-173)، ويقود رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وهذا يؤثر سلبا على استقلالية القضاة.

كما أن نيابة وزير العدل لرئيس المجلس الأعلى للقضاء تؤدي إلى استحواده على اختصاصات هذا المجلس كالدعوى التأديبية، وصلاحيات الترقية والالتحاق، مما يرجح كفة السلطة التنفيذية، وقد طلب القضاة باستقلالية أكثر للمجلس الأعلى للقضاء، وإسناد الاختصاصات المذكورة للمجلس نفسه لا إلى عضو في الحكومة⁽⁵⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 157.

(2) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 157.

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 65.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون العقوبات المعدل والمتمم وفق القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2001.

(5) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 157.

الفصل الثاني النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين السلطات

وتقوم السلطة التنفيذية بسلب الاختصاص من الهيئة القضائية من الحلول محلها في حالة العفو وفقا للمادة 111 للرئيس " حق إصدار العفو، وحق إلغاء العقوبات أو تخفيضها، وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية، أيا كانت طبيعتها، والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم"، فالسلطة التنفيذية لا تمارس سلطة العفو بل تتجاوز ذلك بتخفيض العقوبات وإزالة النتائج المترتبة عنها، فسلطة الرئيس في هذا المجال واسعة تصل أحيانا إلى سلب الاختصاص من الهيئة القضائية.

بالإضافة إلى إخراج بعض الأعمال من تدخل القضاة كأعمال السيادة واسنا نزاعات ذات طبيعة قضائية إلى هيئات أخرى كمجلس المحاسبة⁽¹⁾، والمحاكم الاستئنائية، مما يؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة أمام القانون. وفي القضايا الخاصة بالسلطات الإدارية فإن تدخل المؤسسة القضائية في تنفيذ القرار الإداري محتشم وجزئي ولا يفرض السلطة الكاملة للقاضي، في حين تتدخل الإدارة في تأجيل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية مما يعرقل مهمة القضاء⁽²⁾.

يتضح مما سبق ذكره أن هناك مظاهر الرقابة والتعاون بين السلطات على الرغم من أن النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية الحزبية لا يقر بمبدأ الفصل بين السلطات، لكن رغم وجود هذا التعاون والعلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكن من الناحية النظرية، لأن الواقع يؤكد هيمنة من قبل السلطة التنفيذية وخضوع سلطتي التشريع والقضاء لها، وقد تم تعزيز سلطات الرئيس بشكل صريح فهو الذي يحتكر جميع السلطات⁽³⁾، لكن تركيز ووحدة السلطة في يد رئيس الجمهورية لا يعني الانعدام الكلي لمظاهر النظام البرلماني، إلا أن هذه المظاهر بقيت معدومة الأثر والفعالية⁽⁴⁾، فالاندماج بين السلطات في هذه المرحلة يؤكد النص وتجسده الممارسة اليومية، فمظاهر اندماج سلطة التشريع وسلطة القضاء في السلطة التنفيذية شائع في مثل هذه الأنظمة وهو راجع بلا شك إلى الظروف المحيطة بهذه الدولة الفتية، وقد ولدت هذه الظروف نظاما سياسيا يركز السلطات ويدمجها في يد رئيس الجمهورية وتغيب السلطة التشريعية والحلول محلها، والسعي إلى إلغاء تصرفها، وإجبارها على الخضوع لإرادة الرئيس في ممارسة التشريع، كما تسلب السلطة القضائية الكثير من اختصاصاته، ويتم تقييدها والتضييق عليها بوسائل ضغط وتأثير غير مباشرة، وإعاقة تنفيذ أحكامها.

إن النظام السياسي الجزائري في هذه الفترة على غرار كل أنظمة بلدان العالم الثالث هو نظام سياسي تسلطي، يتصف بالأحادية الحزبية، والولاءات الشخصية خاصة في عهد الرئيس الراحل هواري بومدين⁽⁵⁾، فهو يرفض التعددية الحزبية ولا يقر بمبدأ الفصل بين السلطات، ويمكن إرجاع هذا كما قلنا إلى الظروف التي تشهدها الساحة

(1) تنص المادة 90 من دستور 1976 على: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها...".

(2) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 43.

(3) Mohamed Brahimi, op.cit , p17.

(4) Khalfa Mamani, op.cit, p 140.

(5) الياس بوكراع، الجزائر الرعب المقدس، ترجمة: خليل أحمد خليل، ط1، لبنان: دار الفرابي، 2003، ص

الجزائرية آنذاك، وبالتالي لا يمكن الحكم على النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة، فالتطورات التي يشهدها النظام السياسي تبشر بإحلال التعددية والديمقراطية محل الأحادية ويقترّب أكثر من الأنظمة الديمقراطية التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وسيوضح ذلك من خلال بحث مظاهر النظام السياسي بعد إصدار دستور 1989.

المبحث الثاني

التعددية الحزبية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1989

تعتبر حوادث الخامس أكتوبر 1988 نقلة نوعية في تطور النظام السياسي الجزائري فهي التي أدت إلى تحوله من نظام أحادي الحزبية إلى نظام تعددي يقوم على أساس ديمقراطي من خلال تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد جاءت هذه الأحداث بعد عجز الحكومة عن الاستجابة لمطالب الشعب المتزايدة والذي علّته بالأزمة الاقتصادية، والانخفاض المفاجئ لأسعار النفط منذ 1986 الذي أدى إلى استفحال ظاهرة البطالة والمحسوبية، بالإضافة إلى قمع الحريات، ومنع حرية التعبير وفقدان الثقة بين المحكوم بالحاكم، مما أدى بنزول الشعب إلى الشوارع مطالباً بتحسين أوضاعه الاجتماعية، وقد حصرت السلطات أسباب الانتفاضة في الجانب السياسي مهملّة الجوانب الأخرى خاصة الجانب الاجتماعي المعيشي.

واعتبرت السلطة أن الخلل يكمن في النظام الاشتراكي وسياسة الحزب الواحد، والأخطاء التي ارتكبتها سببا في تردي الأوضاع وانفجارها فتم البدء في الإصلاحات السياسية لتليها الإصلاحات الاقتصادية، وكان نتيجة ذلك صدور دستور 1989⁽¹⁾، وقد تبنى الدستور الجديد القطيعة مع النظام السياسي القديم وانتهاجه التعددية السياسية كمبدأ جوهري للنظام السياسي في البلاد⁽²⁾.

لقد عرف النظام السياسي في ظل دستور 1989 نقلة نوعية هامة نحو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي لم يظهر في دستوري 1963 و1976 لأن الجزائر وكغيرها من دول العالم الثالث لم تقم بتطبيق هذا المبدأ نتيجة انتهاجها الاشتراكية التي تنفي الفصل بين السلطات، وتعتبر فكرة تجميع السلطات في هيئة واحدة هي الضمان للاستقرار، واتخذ هذا التحول السياسي في الجزائر موقفا بين النظام الرئاسي والبرلماني بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تربط بينها علاقة تعاون وتنسيق متبادل⁽³⁾، كما استرجعت الهيئات العامة صفة السلطات بعد أن كانت مجرد وظائف.

وسنقوم بالتطرق إلى تنظيم هذه السلطات، والعلاقة التي تربط خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى الفصل بينهما لتحديد طبيعة هذا النظام.

(1) صدر دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 18 / 02 / 1989.

(2) نصيب أرزقي، أصول القانون الدستوري، ج1، ط1، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 1998، ص 78.

(3) إبراهيم بولحية، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية"، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر: أكتوبر 2000، ص 61.

المطلب الأول

السلطات العامة في ظل دستور 1989

تتمثل السلطات المنبثقة عن دستور 1989 فيما يلي:

الفرع الأول

السلطة التنفيذية

لقد أقر دستور 1989 فكرة ازدواج السلطة التنفيذية وذلك على غرار ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، والشبه الرئاسية.

أولا

رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية رأس الدولة ومجسد وحدة الأمة وحامي الدستور، ويتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك طبقا للمادة (68) من الدستور التي تنص " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية"، ويجب أن يتمتع المترشح لهذا المنصب بالجنسية الجزائرية الأصلية، بالغا من العمر أربعين (40) سنة، وأن يكون مسلما ويتمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية، ويتم انتخابه لمدة خمس (05) سنوات⁽¹⁾، "ويؤدي رئيس الجمهورية بعد انتخابه اليمين الدستورية أمام المجلس الدستوري"⁽²⁾، وفي حالة عجز رئيس الجمهورية يجتمع المجلس الشعبي الوطني لبحث ثبوت المانع، ويتولى رئيس المجلس الشعبي مهام رئاسة الجمهورية لمدة أقصاها 45 يوم، يتم خلالها انتخاب رئيس جديد⁽³⁾.

أما فيما يخص صلاحيات رئيس الجمهورية فتتمثل فيما يلي:

1- إصدار اللوائح التنظيمية

هي تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الدولة، وتعد قرارات إدارية طبقا للمعيار الشكلي لصدورها من السلطة الإدارية، وأعمالا تشريعية بسبب أنها تنشئ قواعد عامة مجردة تطبق على الجميع أو على طائفة معينة دون تحديد أو تعيين الأشخاص بالذات شأنها في ذلك شأن التشريعات العادية، وبناءا على ما تقدم تعتبر اللوائح أعمالا ذات طبيعة تشريعية من الناحية المادية بينما تعتبر أعمالا إدارية من الناحية الشكلية⁽⁴⁾.

وبما أن دستور 1989 أحدث مركزا لرئيس الحكومة فقد أصبح يتقاسم السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهورية، ولم يعد هذا الأخير يوقع كل اللوائح، وبناءا

(1) أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة، [دس، ط]، ص 218.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، المادة 73.

(3) أحمد سرحال، مرجع سابق، ص 447.

(4) قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص 2341، 2347.

على أحكام الدستور فإن " رئيس الجمهورية يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية دون المراسيم التنفيذية التي يختص بإصدارها رئيس الحكومة"⁽¹⁾، ويدخل في نطاق السلطة التنظيمية إصدار المراسيم المتعلقة بإنشاء المرافق العامة.

2- حق العفو:

يعني ذلك إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها، وباعتبار رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري هو القاضي الأعلى للبلاد فإنه يملك هذا الحق، وهو ما نصت عليه المادة 71 من الدستور " بحق رئيس الجمهورية في إصدار العفو وتخفيض العقوبات، ويخضع ذلك للسلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية، على أن يستشير رئيس المجلس الأعلى للقضاء في ذلك"⁽²⁾.

3- قيادة الدفاع الوطني:

ويعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة ومسؤول الدفاع الوطني، وذلك طبقا للمادة (1/74) من الدستور " هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية"، وهذا يعني تقوية مركز رئيس الجمهورية في المؤسسة العسكرية فباعثاره مجسدا لوحدة الأمة فيقتضي أن يكون على رأس القوات المسلحة⁽³⁾، وبهذا رئيس الجمهورية بقي محتفظا بمنصب وزير الدفاع الوطني ورئيس المجلس الأعلى للأمن، يحدد عمله وكيفية تنظيمه (المادة 162 من الدستور).

وهو الذي يقوم برسم السياسة الدفاعية ويحدد مبادئها وأهدافها، ولا تشاركه الحكومة في ذلك لأن مجال الدفاع الوطني من اختصاص رئيس الجمهورية، ويمكن له تعيين أحد الضباط السامين لتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها، أو تعيين وزيرا للدفاع يقوم بهذه المهمة، وهذا ما قام به الرئيس الشاذلي بن جديد عند تعيينه وزيرا للدفاع في الحكومة التي كان يرأسها مولود حمروش، وبهذه الصفة يمكنه إذا دعت الضرورة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو الاستثناء، أو تقرير التعبئة العامة وإعلان الحرب ويوقع اتفاقيات الهدنة معاهدات السلم، وتعليق الدستور إذا كانت البلاد مهددة بأخطار⁽⁴⁾.

4- قيادة الشؤون الخارجية

نصت المادة 3/74 من دستور 1989 على أن رئيس الجمهورية " يقرر السياسة الخارجية الأمة ويوجهها"، وبذلك فإنه " يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب المعتمدين، وأوراق إنهاء مهامهم " (المادة 10/74)، " ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها " (المادة 11/74)، وان كان الدستور قد خول للمجلس الشعبي الوطني نوعا من الرقابة بشأن إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية بموجب المادتين 122 و 91 من الدستور التي تشترط لصحتها موافقة المجلس عليها⁽⁵⁾.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 116.

(2) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص 124، 125.

(3) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 46.

(4) أحمد سرحال، مرجع سابق، ص 446.

(5) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 249.

وله حق تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم، ولا ينفرد وحده بذلك فقد منح الدستور نفس الاختصاص لرئيس الحكومة لكن دون التعيين في الوظائف الدبلوماسية التي بقيت من اختصاص رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إلى جانب ذلك يمكنه إذا دعت الضرورة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار وهو ما تنص عليه المادة 86 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة العرفية أو الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني "، كما يقوم بتعيين رئيس الحكومة و ينهي مهامه حيث جاء في المادة 5/74 " يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه "

بالإضافة إلى ذلك يمارس صلاحية حل البرلمان الذي يعتبر أخطر وسيلة يمارس بها تحكمه في السلطة التشريعية وتجسد تفوق السلطة التنفيذية، وسنقوم بمعالجة ذلك عند التطرق لعلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية.

ثانيا الحكومة

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة وبقية أعضائها المقترحين من قبل رئيس الحكومة، فرغم ازدواجية السلطة التنفيذية إلا أن الرئيس يملك سلطة تقديرية واسعة في تعيين الوزراء، وليس للمجلس الشعبي الوطني دخل في ذلك، ولم توضع قيود لهذا التعيين خلافاً للأنظمة البرلمانية التي يخضع تعيين رئيس الحكومة وحكومته للأغلبية التي يحوز عليها في البرلمان، وهو المعمول به في بريطانيا، ومن نتائج انعدام التقييد كثرت التعيينات حيث عرفت الجزائر ست(06) حكومات خلال ست(06) سنوات مما يعرقل السير الحسن لجهاز الدولة⁽²⁾.

وباعتبار رئيس الحكومة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وله علاقة مباشرة مع رئيس الجمهورية والبرلمان قد أحيط بمهام يمارسها كسلطة، فهو الذي يتولى ضبط برنامج الحكومة، و يعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويتزأس مجلس الحكومة وفقاً للمادة 2/81 من الدستور، وينسق النشاط الحكومي، ويقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، حيث جاء في المادة 3/81 بأنه يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، مما يجعله في وضعية تبعية إزاء كل من المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية، ويتم تنفيذ ذلك بناءً على مرسوم تنفيذي يوقعه رئيس الحكومة⁽³⁾.

وهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ورئاسة الحكومة والمصالح الإدارية والتعيين في الوظائف العليا، فقد جاء في المادة 5/81 بأن رئيس الحكومة " يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74"، وهما الفقرتين اللتان تسندان لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في

(1) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 237، 243.

(2) حكومة قاصدي مرباح في نوفمبر 1988، حكومة مولود حمروش في نوفمبر 1989، وحكومة سيد أحمد

غزالي في أوت 1993، حكومة مقداد سيفي في أبريل 1994.

(3) العيفا أو يحيى، النظام الدستوري الجزائري، ط1، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 245، 246.

الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ونتيجة لذلك بقيت سلطة رئيس الحكومة غامضة لأنه لا قيد على رئيس الجمهورية مما يمكنه من مد اختصاصه في التعيين إلى مختلف وظائف الدولة دون قيود.

وتخضع المديرية العامة للوظيف العمومي لوصايته، وبإمكانه الاقتراح على رئيس الجمهورية بعزل وزير أو عدد من الوزراء، وهو ما قام به رئيس الحكومة السيد مولود حمروش بإبعاده مجموعة من الوزراء واستخلافهم بآخرين⁽¹⁾، وهو المسؤول عن الأمن العمومي وحفظ النظام بتسخير القوة العمومية التي تعمل تحت إمرته باعتبار المديرية العامة للأمن الوطني تعد أحد مديريات وزارة الداخلية، وهو الذي يتولى توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ماعدا وزارتي الدفاع الوطني والخارجية اللتان تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية⁽²⁾.

ورئيس الحكومة مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء حكومته أثناء ممارستهم لصلاحياتهم، ويتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية، كما خول له الدستور مهمة التعيين في بعض وظائف الدولة، إلى جانب ذلك فله حق دعوة المجلس الشعبي الوطني للانعقاد في الدورات غير العادية، ويحق له المبادرة باقتراح القوانين⁽³⁾، وسنقوم بالتطرق إلى ذلك عند التعرض إلى علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

إن تبني النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 لثنائية السلطة التنفيذية يعود إلى أن تركيز السلطة التنفيذية يتنافى مع السرعة في إنجاز البرامج المسطرة، والذي يؤدي إلى تجاوزات عديدة، في حين أن الأخذ بالثنائية يقلل من مساوئ تركيز السلطة ويحقق التوزيع العقلاني للمهام التنفيذية بين كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وبذلك فالنظام السياسي الجزائري يأخذ ببعض مظاهر الأنظمة السياسية البرلمانية التي من بين أركانها ثنائية السلطة التنفيذية.

(1) أحمد وافي و بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 252 .

(2) رئيس الجمهورية هو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويقرر السياسة الخارجية للدولة ويوجهها وهو الذي يختار ويعين وزيري الخارجية والدفاع الوطني.

(3) المرجع نفسه، ص 252، 253.

الفرع الثاني

السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي السلطة التي تقوم بوظيفة التشريع و سن القوانين و التصديق على مشاريع السياسة العامة للدولة، فهي التي تعبر عن رغبات وطموحات الرأي العام ممثلا في مختلف اتجاهاته ورغباته ومصالحه، ويتم اختيار أعضائها بأسلوب الانتخاب السري المباشر من طرف الشعب الجزائري باعتباره مصدر السلطات، و سنقوم بالتطرق لتكوين هذه السلطة وأجهزتها ووظيفتها.

أولا

تكوين المجلس الشعبي الوطني

تتكون السلطة التشريعية الجزائرية في ظل دستور 1989 من مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لنص المادة 92 من الدستور القاضية " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

وباعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية يتم اختيار أعضائه على أساس الاقتراع العام السري المباشر، وبذلك يكون النظام السياسي الجزائري قد استبعد فكرة التعيين المعمول به في بعض الأنظمة السياسية للعالم الثالث، وهذا ما يجسد ممارسة الشعب للسيادة عن طريق اختيار ممثليه، ويتكون هذا المجلس من 340 نائبا، و قد أخذ النظام السياسي الجزائري بفكرة تثبيت عدد أعضاء المجلس دون الأخذ بمبدأ تغيير عدد أعضائه بالزيادة أو النقصان حسب تغير السكان⁽¹⁾.

ويشترط في المترشح لمنصب نائب في المجلس الشعبي الوطني التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية، وأن يكون بالغا 30 عاما على الأقل يوم الانتخاب ويتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك وفقا للمادة 86 من قانون الانتخابات⁽²⁾. وقد استثنى القانون بعض الفئات من حق الترشح لعضوية المجلس خلال ممارسة مهامهم وهم: الولاة ورؤساء الدوائر، الأمناء العامون للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، وموظفوا أسلاك الأمن ومحاسبوا أموال الولايات ومسؤولوا المصالح الولائية، وذلك لتجنب استغلال هؤلاء للنفوذ خلال العملية الانتخابية⁽³⁾.

كما تبني المشرع الجزائري طريقة الاقتراع النسبي على القائمة، والحزب الفائز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يفوز بجميع المقاعد⁽⁴⁾، وإذا لم يتم الحصول على الأغلبية في الدور الأول تنظم دورة ثانية يشارك فيها المرشحان اللذان أحرزا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول ويفوز المترشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تساوي الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا، ويتم انتخاب أعضاء المجلس لمدة خمس (05)

(1) المرجع نفسه، ص 254، 255.

(2) قانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في 25 محرم 1410 الموافق لـ 7 أوت 1989.

(3) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 256.

(4) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 320، 321.

سنوات، ولا يمكن تمديد هذه الفترة إلا في ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات عادية" (1).

أما الأجهزة التي يتكون منها المجلس فتتمثل فيما يلي:

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب لمدة الفترة التشريعية ويقوم بتسيير المجلس ورئاسة اجتماعات المكتب، وتنسيق عمل اللجان، وتمثيل المجلس الشعبي الوطني داخليا وخارجيا.

2- مكتب المجلس الشعبي الوطني:

يتشكل من رئيس المجلس وأربعة (04) نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

3- اللجان الدائمة:

طبقا للمادة 107 من الدستور يتشكل المجلس الشعبي الوطني من 10 لجان متكونة من 20 إلى 30 عضوا (2)، وتنتخب كل لجنة مكتبها المتكون من رئيس ونائب له ومقرر.

يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورات عادية مرتين في السنة، على أن لا تتجاوز مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر وفقا للمادة 112 من الدستور التي تنص على " يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر"، و يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، وتتعقد الدورات في جلسات علنية، ويمكن أن تتعقد في جلسات مغلقة بطلب من رئيس المجلس أو أغلبية الأعضاء أو بطلب من الحكومة، ولا يتم في هذه الحالة نشر محاضر الجلسات، ويجدد جدول أعمال كل دورة من قبل رئيس المجلس بالتشاور مع رؤساء اللجان والحكومة، ويتم الإبلاغ عنه قبل بداية كل دورة بخمسة عشر يوما على الأقل (3).

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 96 .

(2) اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني وفقا للنظام الداخلي هي:

- لجنة التشريع والشؤون القانونية.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي.
- لجنة المالية والميزانية والتخطيط.
- لجنة الفلاحة والري حماية البيئة.
- اللجنة الاقتصادية.
- لجنة الإسكان والمنشآت الأساسية والهيئة العمرانية.
- لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا والشبيبة والرياضة.
- لجنة الثقافة والإعلام والاتصال.
- لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية.
- لجنة الدفاع الوطني.

(3) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 262، 269 .

ثانيا

وظائف المجلس الشعبي الوطني

تتمثل وظائف المجلس الشعبي الوطني فيما يلي:

1- الوظيفة التشريعية:

يمارس المجلس الشعبي الوطني اختصاصات في مجال التشريع العادي والمالي وباعتبار عملية سن القوانين طويلة ومعقدة من حيث الإجراءات والقنوات التي تمر عبرها، فهي تبدأ من المبادرة التي يمكن أن تكون من قبل السلطة التنفيذية أو من قبل السلطة التشريعية فتعرض للدراسة والمناقشة، ثم الموافقة عليها، والمبادرة تعني حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان⁽¹⁾.

فالمبادرة حق دستوري مخول للسلطة التنفيذية والتشريعية بموجبها يودع مشروع، أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بعد إدخال تعديلات عليه، حيث بعد تقديم اقتراح قانون من قبل أعضاء البرلمان يعرض النص للمناقشة العامة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو نائبه وبعد أن يتم تسجيل النواب الراغبين في المناقشة والاستماع لكافة المتدخلين تعرض النصوص المتضمنة التعديلات المقترحة أو المشروع للتصويت عليها، وإذا تمت الموافقة على النصوص من طرف المجلس، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني تسليم مشاريع أو اقتراحات القوانين إلى رئيس الجمهورية فوراً من أجل إصدارها في ثلاثين يوماً⁽³⁰⁾ ابتداء من تاريخ تسلمه القانون، بعدها ينشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾.

2- التشريع المالي والاقتصادي:

لقد أقر المشرع الجزائري أن فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها من اختصاص المجلس الشعبي الوطني، ويتم ذلك بإقرار قانون يصدر عنه، وذلك وفقاً للمادة 114 من الدستور التي تنص على " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، ويمارس أيضاً اختصاصه في مجال التصويت على ميزانية الدولة، التي هي عبارة عن بيان تقديري للنفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، بموجب المادة 115/13 من الدستور، ويتولى الوزير المختص بالمالية إعداد مشروع الميزانية بعد استشارة باقي أعضاء الحكومة، ثم يعرض المشروع على باقي الوزراء، بعدها يقدم للمجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء السنة المالية لبحثه ومناقشته قبل اللجنة المختصة بالمالية، ثم التصويت عليه، وبعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، يتولى رئيس الجمهورية إصدارها كغيرها من القوانين الأخرى⁽³⁾.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 367.

(2) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 164.

(3) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 290.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق المشاركة في تعديل الدستور عن طريق التصويت على اقتراح التعديل الذي يبادر به رئيس الجمهورية بعد عرضه عليه، لكن دوره ليس حاسما لأن المشروع الذي يحظى بموافقة المجلس ينبغي أن يعرض على الشعب للاستفتاء، وللمجلس الشعبي الوطني اختصاصات مشتركة مع السلطة التنفيذية حيث يجوز للمجلس الشعبي الوطني فتح المناقشة حول السياسة الخارجية للبلاد بناءا على طلب من رئيس الجمهورية ويمكن له إصدار لائحة بشأنها تبلغ بواسطة رئيسه لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، طبقا للمادة 121 من الدستور " يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس.

يمكن عند الاقتضاء أن يتوج هذه المناقشة بإصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني، يبلغها رئيسه إلى رئيس الجمهورية ".

كما خول للمجلس صلاحيات الموافقة على عقد اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص وغيرها قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية⁽²⁾، وذلك طبقا للمادة 122 من الدستور التي تنص على " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة "، يتضح من خلال ذلك أنه إذا كان لرئيس الجمهورية حق إبرام المعاهدات مالا أنه لا يمكن أن يصادق عليها إلا إذا وافق المجلس الشعبي الوطني عليها صراحة، وذلك بمناقشتها دون إدخال تعديلات عليها، والتصويت عليها بالقبول أو الرفض أو التأجيل مع التعليل في الحالتين⁽³⁾، والهدف من التعليل هو توضيح موقفه من المعاهدة أو الاتفاقية حتى تأخذ السلطة التنفيذية احتياطاتها، وتقوم بالإجراءات التي تضمن إقرارها أو تمكنها من تبرير موقفها لعدم تنفيذها⁽⁴⁾، كما يشترط موافقة المجلس على تقرير الحالة لاستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب وتوقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، وهذه السلطات من اختصاص رئيس الجمهورية مثلما رأينا عند الحديث عن اختصاصاته، إلا أن المؤسس الدستوري، حفاظا على مصلحة الأمة ومؤسستها، ودفعاً لكل طارئ محتمل، حدد الجهة التي تمارس تلك السلطات الاستثنائية في حالة حدوث المانع أو الشغور، وهو رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى ممارسة سلطة رئيس الجمهورية ومنها السلطات الاستثنائية- إلا ما هو محظور عليه صراحة- غير أن الدستور

(1) العيفا أو يحيى، مرجع سابق، ص 328.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 381.

(3) جاء في المادة 104 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " عندما يقدم إلى المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون للموافقة على إحدى الاتفاقيات أو المعاهدات طبقا للمادتين 91، 122 من الدستور، فإنه لا يصوت على المواد التي يتضمنها بالتفصيل، ولا يجوز أي تعديل.

يقرر المجلس الشعبي الوطني إقرار مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله ويجب تعليل الرفض أو التأجيل ".

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 382.

الفصل الثاني النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين السلطات
اشترط لتقريرها موافقة المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة المجلس الدستوري،
والمجلس الأعلى للأمن⁽¹⁾.
إضافة إلى ذلك هناك علاقات أخرى تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
سنقوم بالتطرق إليها لاحقا.

الفرع الثالث السلطة القضائية

يقصد بها السلطة التي تفسر القانون وتطبقه على أرض الواقع، فمهمتها
تفسير القانون وتطبيقه، لأن القوانين لا يمكن أن تلم بجميع المسائل التي تعرض
على القاضي، لذلك يترك له في هذه الحالة حرية العمل بالقانون الذي يتلاءم مع
الحالة المعروضة عليه لذا يتعين أن تتوفر فيه صفتان أساسيتان إلى جانب العدالة
وهما: معرفة القانون والاستقلال لذلك كانت طرق اختيار القضاة وتعيينهم على
جانب كبير من الخطورة والأهمية⁽²⁾.

- ولضمان استقلالية الجهاز القضائي لا بد من توفر عدة شروط أهمها :
- على الدولة أن تحمي بواسطة القانون وأجهزتها القضاة من كل تهديدات أو
ضغوط مهما كان مصدرها.
- منع الجمع بين الوظيفة القضائية والنشاط السياسي .
- يجب أن يتمتع القضاة بالحصانة الكاملة بالنسبة للمواقف التي يتخذونها في أداء
مهامهم.
- لا بد أن يتصف القضاة بالمؤهلات الكافية وبالأخلاق الحميدة التي تلعب دورا
أساسيا في تجسيد العدالة⁽³⁾.
- وقد اعتنق المشرع مبدأ وحدة الهيئة القضائية التي لها جميع الصلاحيات في
الفصل في كل المنازعات مهما كانت طبيعتها، وتتكون السلطة القضائية من هرم
تسلسلي منظم كما يلي:

أولا المحكمة العليا

وهي أعلى درجة التقاضي وتعمل على توحيد الاجتهاد القضائي، وبالنظر
في التطبيق السليم للقانون، وتتألف هذه المحكمة من القضاة الآتين:

1- قضاة الحكم:

تتألف من الرئيس، نائب الرئيس، ثمانية (08) رؤساء غرف، عشر (10)
رؤساء أقسام، وخمسة وتسعون (95) مستشارا على الأقل.

2- قضاة النيابة العامة:

وتتألف من النائب العام، النائب العام المساعد، وسبعة عشر (17) محاميا عاما،
وتشكل هيئة الحكم، كقاعدة عامة من ثلاث (03) قضاة⁽⁴⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 384.

(2) محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 180.

(3) بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، الجزائر: دار الأمة، 1991، ص 87، 88.

(4) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج3، مرجع سابق، ص 163، 164.

ثانيا

المجالس القضائية

في كل مقر ولاية تقريبا يوجد مجلس قضائي كجهة ثانية يختص بالطعن بالاستئناف ويقسم المجلس القضائي إلى أربع غرف: الغرفة المدنية، الغرفة الجنائية، غرفة الاتهام، الغرفة الإدارية. وقد أنشأت غرف أخرى لكي تتجانس مع المحكمة العليا، وهي الغرفة الاجتماعية والتجارية والأحوال الشخصية، وتصدر الأحكام بهيئة حكم تتألف من ثلاثة (03) مستشارين، كما يوجد في المجلس القضائي أجهزة أخرى تؤدي دورا لا يستهان به في مختلف مراحل التقاضي وتتمثل في النيابة العامة، وكتابة الضبط، ورئيس المجلس القضائي.

ثالثا

المحاكم

تعتبر الجهاز القاعدي للقضاء وهي جهة التقاضي من الدرجة الأولى، وتتشكل من العديد من الأقسام يتراوح بين ستة (06) وعشرة (10) أقسام، وهي: القسم الجزائي، القسم المدني، القسم الاجتماعي، القسم الخاص بالقضايا المستعجلة، قسم الأحوال الشخصية قسم الأحداث... الخ. وقد تختلف هيئة الحكم من قسم لآخر والقاعدة أن تتكون من قاضي منفرد، إلى جانب ذلك فإنه توجد أجهزة مساعدة للمحكمة تتمثل في رئيس المحكمة، قضاة التحقيق، كاتب الضبط، وفعالية هذه المحاكم تلعب دورا هاما في هيئة القضاء⁽¹⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 165، 166 .

المطلب الثاني

العلاقة بين السلطات في ظل دستور 1989

يقوم النظام البرلماني على مجموعة معايير أهمها التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وهو ما أخذ به النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، أما السلطة القضائية فلا بد أن تكون بعيدة عن كل تأثيرات السلطتين حتى تؤدي وظيفتها على أكمل وجه.

الفرع الأول

التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن التأثير والتعاون التبادل بين السلطتين يحقق نوع من التوازن بينهما، وسنقوم بالتطرق إلى وسائل تأثير البرلمان على الحكومة ثم تأثير الحكومة على البرلمان.

أولا

وسائل تأثير البرلمان على الحكومة

يملك المجلس الشعبي الوطني مجموعة من الوسائل تمكنه من التأثير والضغط على الحكومة أهمها:

1- الأسئلة:

نظمت المادة 125 من الدستور كليات توظيف الأسئلة، وما يترتب عنها من جزاءات، فللمجلس الشعبي الوطني حق طرح أسئلة شفوية على أي عضو من الحكومة، تكون الإجابة عنها في جلسات المجلس بعد أن تبلغ من قبل النائب إلى مكتب المجلس الذي يحدد في الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية وعددها، ويمكن أن يتبع السؤال الشفوي بمناقشة بناء على اقتراح من نائب أو أكثر بموافقة المجلس، وهو ما يمكن أن يفضي إلى لجنة تحقيق⁽¹⁾.

إن السؤال الشفوي يعتبر أداة رقابية جديدة في دستور 1989 مقارنة بدستور 1976 الذي اقتصر على السؤال الكتابي دون أن يترتب عن عدم الإجابة عنه أي جزاء.

كما يمكن لأي نائب أن يوجه لأي عضو في الحكومة سؤال كتابي، وتقدم إلى رئيس المجلس الذي يبلغها للحكومة فوراً، وتسجل في الجداول الخاصة بحسب إيداعها بهدف معرفة تاريخ إرسالها، حيث تلتزم الحكومة بالإجابة كتابياً عن السؤال خلال ثلاثين (30) يوماً من إيداعه لدى مكتب المجلس، وإذا لم تجب الحكومة عن السؤال الشفوي في الأجل المحدد تحول إلى شفوي، إلا أن ذلك لا يمنع من إمكانية اقتراح مناقشة حوله بناء على اقتراح نائب أو أكثر وموافقة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

(1) إن دستور 1989 اقتصر على لجنة تحقيق دون لجنة المراقبة التي نجدها معتمدة في دستور 1976، لكنه وضع ضوابط بشأن عملها ونتائج تقريرها أفضل من تلك التي نجدها في دستور 1976 سواء تعلق الأمر بلجنة تحقيق أو المراقبة مما أفرغها من محتواها كأدوات مراقبة، انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 403.

(2) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 113، 114.

2- الاستجواب:

يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية في النظام السياسي الجزائري يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة⁽¹⁾، وهي أداة تسمح للبرلمان بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به خاصة وأن النص عام لا يضع قيودا على النواب سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة، بعدها يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يناقش فيها الاستجواب خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداعه وأثناء النظر في الاستجواب يقدم صاحبه عرضا للموضوع وينبغي للحكومة أن تجيب عنه⁽²⁾، ونظرا لخطورة الاستجواب فإنه قد يؤدي إلى فتح تحقيق إذا كان رد الحكومة غير مقنع، ولا يؤدي إلى إقالة الحكومة وذلك خلافا لبعض الأنظمة البرلمانية إذ أن الاستجواب يمكن أن يؤدي إلى فتح نقاش بين الحكومة والنواب ينتهي إلى التصويت بالثقة على الحكومة، وفي حالة عدم حصولها على الثقة تقدم استقالتها.

3- حق إجراء التحقيق:

إذا أراد المجلس الشعبي الوطني الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه على مسألة معينة، أو التعرف على عيوب أحد المصالح الحكومية يقوم بتشكيل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة، وقد نص الدستور على "أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن ينشي في أي وقت لجنة تحقيق غي أي قضية ذات مصلحة عامة"⁽³⁾.

كما حدد القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن يقدم الاقتراح عشرة (10) نواب، وينص على سرية التحقيق ويستطيع المجلس بعد التصويت واستشارة الحكومة وباقتراح من مكتب المجلس الشعبي الوطني نشر هذا التقرير لكن هذا التقرير لا يترتب عنه أي إجراء ضد أي كان غير انه بإمكان النواب استغلاله في استجواب الحكومة أو مساءلتها⁽⁴⁾.

4- ملتمس الرقابة:

تعد هذه الوسيلة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، وهي وسيلة يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة التي يقابلها حق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية وهي إحدى التقنيات المتبعة في النظام البرلماني⁽⁵⁾.

غير أنه في النظام السياسي الجزائري مرتبط ارتباطا وثيقا ببيان السياسة العامة، ومحكوم بشروط وقيود كثيرة وقد حددها الدستور بأنه "يمكن للمجلس

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، مصدر سابق، المادة 124 التي تنص على " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ".

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 401، 402.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 150.

(4) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 115، 116.

(5) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 80.

الشعبي الوطني لدى مناقشة السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع سبعة (1/7) النواب على الأقل⁽¹⁾، ويؤدي إذا توفر النصاب المطلوب إلى استقالة الحكومة، فقد قضت المادة 127 من الدستور بأنه " تتم الموافقة على ملتزم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة "، كما نص الدستور في المادة 128 على " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية ".

ونظرا لخطورة واثق هذا الإجراء، فإن المؤسس الدستوري، ضمنا لاستقرار الحكومة أحاط استعماله بشروط جعلت ممارسته شبه مستحيلة، وحتى لو تم اللجوء إليه وأدى إلى استقالة الحكومة فقد لا يقبل رئيس الجمهورية استقالتها، ويلجأ لحل المجلس لذا فإن المجلس لم يلجأ إلى ممارسة هذه السلطة الرقابية على الإطلاق⁽²⁾.

5- مناقشة برنامج الحكومة

باعتبار الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، وبما أن مناقشة برنامج الحكومة هو أهم الأدوات التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة لذا يفترض أن يقوم رئيس الحكومة بتقديم برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني لدراسته وإذا كان موافقا لرغبات وتطلعات أعضائه فإنه يقوم بالموافقة عليه، وإذا ما رفضه المجلس يقدم رئيس الحكومة استقالته ويعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد، وإذا لم ينل برنامجها هو الآخر الموافقة ينحل المجلس وجوبا⁽³⁾، واستقالة الحكومة إجراء طبيعي يتم بموجبه تقادى الانسداد بينها وبين المجلس الشعبي الوطني، فإذا ما رفض برنامجها واستمرت الحكومة في العمل فإن المجلس سيرفض جميع القوانين التي ستعرض عليه، وبإمكان رئيس الجمهورية تجديد الحكومة لتتال رضا المجلس الشعبي الوطني، ويتقادى المواجهة والتصادم .

فمناقشة برنامج الحكومة وإن كان أداة من أدوات رقابة البرلمان على الحكومة فتعرض على رئيس الحكومة تكليف برنامجها وفق توجيهات المجلس أو تقديم استقالته⁽⁴⁾، لكن استخدام هذه الأداة ليس في صالح المجلس دائما لأنه قد يترتب عنها حل المجلس في حالة رفضه لبرنامج الحكومة ثانية أو قبوله على مضض، وبالتالي الخضوع لهيمنة رئيس الجمهورية لذا فإنه قبل إقدامه على هذا الإجراء يحسب له كثيرا مما يفقد هذا الإجراء قيمته ومفعوله.

من خلال عرض أدوات رقابة البرلمان على الحكومة نخلص إلى أن هذه الأدوات متعددة ومتنوعة لكن تأثيرها يبقى ضعيفا، ولا يمكنها إسقاط الحكومة لأنها محاطة بضوابط وقيود تجعل إقدام المجلس الشعبي الوطني على توظيفها نادر الحدوث، وهو ما يجعل مركز السلطة التشريعية ضعيفا ويكرس هيمنة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وتبعده عن تبني مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر أسس الديمقراطية، مما يصعب من تحديد طبيعة هذا النظام.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 126.

(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة-، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 217 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادتين 77، 78.

(4) بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 63 .

ثانيا تأثير الحكومة على البرلمان

يتجلى ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في استعمال حق الاعتراض على القوانين التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، وحقه في اللجوء لحل المجلس واتخاذ التدابير الاستثنائية والاستفتاء ومخاطبة المجلس وغيرها.

1- حق الاعتراض على القوانين:

يعتبر حق الاعتراض على القوانين المعمول به في النظام الرئاسي إحدى التقنيات الدستورية التي تهدف لدعم سلطة رئيس الجمهورية، وتسمح بتفوق إرادته على إرادة المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يشارك رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة في العملية التشريعية، فحسب المادة 128 من الدستور " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه"، وأشترط 3/2 النواب لإعادة إقراره، ويتم اللجوء لطلب قراءة ثانية لتفادي الغلو والتسرع في سن القوانين المحالفة للدستور وينبه النواب ويشعرهم بمسؤولياتهم⁽¹⁾.

إن عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين التي أقرها المجلس الشعبي الوطني تعبر عن سلطة مؤقتة غير نهائية، حيث يمكن لإرادة المجلس أن تتغلب في حالة إقرار القانون بأغلبية 3/2 بعد القراءة الثانية، وفي هذه الحالة لا يملك الرئيس حق الاعتراض، وقد تم تحديد ثلاثين يوما لإبداء موافقة الرئيس أو اعتراضه⁽²⁾.

2- حق حل المجلس

لقد قام المشرع الجزائري على ربط حق الحل بحق سحب الثقة للذان يعدان من أهم مظاهر النظام البرلماني، ويعملان على تحقيق التوازن وتغليب أحدهما على الآخر من شأنه تغيير طبيعة النظام السياسي، فإذا كانت الغلبة للمجلس الشعبي الوطني وأساء استعمال حقه في سحب الثقة أصبحت الحكومة ضعيفة عاجزة على أداء مهامها، وعكس ذلك يصبح البرلمان مظهرا خداعا للديمقراطية لهذا يعتبر الحل من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان إذ من خلاله يتم إنهاء مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل الآجال القانونية المقررة له⁽³⁾، وقد نص الدستور أنه "لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية لحل المجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء عهده التشريعية، ولا بد له من استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة لإبداء رأيهما حول هذا الإجراء"⁽⁴⁾، وإن كان هذا الرأي استشاريا فله أثره على القرار المتخذ من قبل رئيس الجمهورية الذي يستخدم كل السبل لفظ النزاع القائم بين السلطتين لضمان استقرار المؤسسات وتعزيز ثقة الشعب به.

ويتم اللجوء لمثل هذا الإجراء في حالة النزاع بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وبذلك يتم تغليب الهيئة التنفيذية على البرلمان في النزاع القائم بينهما، ووسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الجمهورية، فباستعماله لهذا الحق فإنه يقف إلى جانب الحكومة

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 117.

(2) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 306.

(3) ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2004، ص 105.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 120.

التي يعد رئيسها الفعلي وبالتالي يعتبر هذا الحل دفاعا عن البرنامج السياسي للحكومة⁽¹⁾.

كان من المفروض أن يكون حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الحكومة ، كون هذه الأخيرة هي المسؤولة سياسيا أمامه أو أن يكون بطلب منها ليكون إجراء رئيس الجمهورية مجرد إجراء شكلي، لكن عكس ذلك نص المشرع الجزائري إقتداءا بالمشرع الفرنسي الذي يسمح لرئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة الوزير الأول ورؤساء الغرفتين، وهذا انحراف عن النظام البرلماني الذي يجعل حق حل البرلمان من اختصاص الحكومة المسؤولة سياسيا أمامه.

3- طلب التصويت بالثقة:

يتم بمبادرة من الحكومة قصد معرفة موقف البرلمان من سياستها فتوجه طلبا، أو سؤالا ليصوت لها بالثقة أو عدم الثقة، وهو مرتبط بتقديم بيان السياسة العامة للحكومة، ولا يوجد مانع لطلب هذا التصويت لأسباب أخرى لأن الإجراء غير مقيد بشروط، وهو ما نص عليه الدستور بأنه يمكن لرئيس الحكومة طلب تصويتا بالثقة⁽²⁾، وهو إجراء يلجأ إليه لجر المجلس الشعبي الوطني للحل، فلما أن يوافق على سياستها وإما أن يرفضها فتقدم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية الذي قد يقبلها أو يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أما في النظم السياسية البرلمانية التقليدية فغاياته كشف النزاع بين المؤسستين وتفجير الأغلبية البرلمانية الهشة والقضاء على مقاومة البرلمان لتنفيذ سياسة معينة⁽³⁾.

4- دعوة المجلس للانعقاد:

يمكن للهيئة التنفيذية بمقتضى أحكام الدستور أن تطلب عقد دورة غير عادية للمجلس الشعبي الوطني ذلك أن القاعدة تقتضي باجتماع المجلس في دورتين عاديتين في السنة غير أنه استثناء يجوز عقد جلسات غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، وقد تطلب الهيئة التنفيذية عقد هذه الجلسات لمحاولة تمرير مشاريع القوانين تكون في حاجة إليها ولا تسمح الظروف انتظار الدورة العادية⁽⁴⁾.

5- المشاركة في التشريع:

يقرر دستور 1989 بحق رئيس الحكومة المبادرة في التشريع وإعداد القوانين وتشارك السلطة التنفيذية أيضا في ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق إصدار اللوائح، ويملك رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه إياها

(1) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 307 .

(2) لقد لجأ السيد مولود حمروش رئيس الحكومة الثانية في ظل الدستور 1989 إلى طلب التصويت بالثقة خلال جلسة 1990/12/11 بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، وقد صوت بالثقة لصالح البيان 273 صوت ضد نائبان وغياب 11 نائبا، أنظر عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 234 .

(3) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 119 .

(4) أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 311 .

ولا يصبح القانون ملزما وواجب النفاذ إلا بعد إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، وهو ما يتولاه رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

هذه هي الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية إزاء المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤكد تفوقها عليه مما يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن تطبيق هذا الدستور والوسائل التي أقرها في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية لم يتم تجسيدها على أرض الواقع بسبب وقف المسار الانتخابي وشغور منصب رئيس الجمهورية بعد استقالته ودخول البلاد في مرحلة انتقالية عطلت العمل بهذا الدستور.

(1) المرجع نفسه، ص 313 .

الفرع الثاني

مدى استقلالية السلطة القضائية

إذا كان استقلال السلطة القضائية يعني ألا يخضع القضاة في ممارسة عملهم لأي هيئة أخرى والحيلولة دون تدخلهم في عملهم، أو توجيههم وجهة معينة أو عرقلة عملهم وتقتضي قاعد الاستقلال أن يحظى القضاة بضمانات لحمايتهم من أي تجاوز أو اعتداء يمكنه المساس بهذه القاعدة لذا فقد اهتم المشرع الجزائري بالسلطة القضائية، وجسد دستور 1989 استقلاليتها ووضع شروطا لحماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات، حيث نص الدستور على أن "القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأدائه لمهمته أو تمس نزاهة حكمه"⁽¹⁾، وهذا ما يحرر القاضي من التأثيرات التي عرفها الجهاز القضائي في ظل الأحادية الحزبية حيث كان مطالب بالالتزام بمصالح الثورة الاشتراكية فجاء هذا الدستور فأكد بأن القاضي لا يخضع إلا للقانون ولا يكون مسؤولا إلا أمام المجلس الأعلى للقضاء.

وفي القابل فإن هذا الأخير هو الذي يعين القضاة وهو ما أشار إليه الدستور بأن "المجلس الأعلى للقضاء يقرر طبقا للشروط التي يحددها القانون تعيين القضاة ونقلهم و سير سلمهم الوظيفي، ويسهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاة، وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا"⁽²⁾، وهذا خلافا للفترة السابقة حيث أن المجلس الأعلى للقضاء لا يقرر وإنما يقر تعيين القضاة فقط.

يتبين من خلال ذلك أن هناك نقلة نوعية في توفير الضمانات الأساسية والقانونية وإعطاء استقلالية أكبر للمجلس الأعلى للقضاء في أداء مهامه، وهذه الاستقلالية من سمات الديمقراطية وضمانة ضد الاستبداد، فالحكم على مدى ديمقراطية النظام وسيادة القانون يتوقف على المكانة التي تحتلها السلطة القضائية في الدولة و مدى كفاءة أعضائها واحترامها من قبل الشعب والمؤسستين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾.

ورغم إقرار الدستور لمبدأ الفصل بين السلطات لكنه لم يؤثر كثيرا في مسألة السلطة حيث أبقى على الهيمنة الظاهرة لرئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في كثير من الحالات منها: مناقشة برنامج الحكومة، ملتمس الرقابة، لجان التحقيق، طلب القراءة الثانية إصدار القانون وإقراره حل المجلس التي يبدو فيها موقف المجلس ضعيفا⁽⁴⁾ على الرغم من انه زود بالكثير من أدوات الرقابة التي هي صورية في اغلبها، وما يؤكد ذلك عدم فعاليتها وتأثيرها في ضمان إحداث التوازن بين السلطتين.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1989، مصدر سابق، المادة 139.

(2) المصدر نفسه، المادة 146.

(3) سعيد بوشعير القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، مرجع سابق، ص 211، 212.

(4) Mohamed Brahimi, op.cit, p 168.

من خلال استعراضنا للسلطات التي جاء بها دستور 1989، والعلاقات التي تربط فيما بينها خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يمكن العثور على بعض العناصر المستمدة من النظام البرلماني، وعناصر من النظام الرئاسي فقد أخذت سمات من النظام البرلماني ويتجلى ذلك في الأخذ بنائبية السلطة التنفيذية حيث نجد رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع السري المباشر من قبل الشعب، ورئيس حكومة يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية مسؤول أمامه وأمام البرلمان، وكذا الأخذ بمعيار التوازن بين السلطات من خلال وسائل التأثير التي تملكها كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى فبينما يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤثر في الحكومة من خلال الموافقة على برنامجها ومراقبة نشاطها باستعمال لائحة اللوم والأسئلة والاستجواب، ولجان التحقيق نجد أن السلطة التنفيذية تملك حق حل المجلس الشعبي الوطني، ومن مظاهر التعاون بين السلطتين كذلك مشاركة الحكومة للمجلس الشعبي الوطني في الاختصاص التشريعي عن طريق المبادرة بالتشريع التي يتمتع بها رئيس الحكومة باقتراحه لمشاريع القوانين، وتنفيذه للقوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني.

كما تتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين من خلال التصويت على قانون المالية، بالإضافة إلى معيار المسؤولية السياسية الذي يعتبر من ميزات النظام البرلماني، حيث تعتبر الحكومة في النظام السياسي الجزائري مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني سواء عند تقديم برنامجها للموافقة أمام المجلس، وفي حالة عدم الموافقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته أو عند مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس، ويمكن إسقاط الحكومة إما عن طريق ملتزم رقابة أو بعدم تجديد الثقة فيها، وبذلك فالنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 يستمد خصائص من النظام البرلماني، لكن لا يمكن اعتباره نظاما برلمانيا ذلك أن النظام السياسي الجزائري يتمتع فيه رئيس الجمهورية بسلطات واسعة، وقيادته الفعلية للسلطة التنفيذية، ولا يقبل كذلك الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة في آن واحد، كما أن النظام استمد خصائص من النظام الرئاسي من خلال توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية وتمتعه بحق الاعتراض التوقيقي على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، ورغم ذلك فالنظام السياسي الجزائري يبتعد عن النظام الرئاسي ويتضح ذلك من خلال عدم تبنيه لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات الذي يتميز به النظام الرئاسي لكنه من ناحية أخرى فإنه يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري العام المباشر ويتمتع بسلطات واسعة كما هو الحال في النظام الرئاسي، ويأخذ بثنائية السلطة التنفيذية فإلى جانب رئيس جمهورية منتخب يوجد رئيس حكومة، كما يأخذ بمظاهر التوازن والتعاون بين السلطات المعمول به في النظام البرلماني خاصة الأخذ بفكرة المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وجواز اللجوء لحل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية وبذلك فإنه يمكن اعتبار النظام السياسي الجزائري من الناحية القانونية والشكلية نظاما شبه رئاسي.

بهذه الكيفية نظم دستور 1989 الحكم في الجزائر وعلى ضوء أحكامه بدأ تطبيق التعددية الحزبية، والتي أفضت إلى انتخابات ديسمبر 1991 التي تم إلغاؤها بعد استقالة رئيس الجمهورية فدخلت الجزائر في دوامة أزمة سياسية وأمنية خطيرة، وكان لابد من وجود هيئات تتولى تسير هذه المرحلة حيث انهارت كل مؤسسات الدولة ما عدى المؤسسة العسكرية التي تولت زمام الأمور.

المبحث الثالث

الأزمة السياسية وسير المرحلة الانتقالية

بعد استقالة رئيس الجمهورية الذي كان قد حل البرلمان دون الإعلان عن ذلك، فتبعه توقيف المسار الانتخابي فدخلت الجزائر في أزمة سياسية وأمنية، فالسياسة تتعلق بكيفية إيجاد حل لأزمة شغور منصب رئيس الجمهورية المسبوق بحل المجلس الشعبي الوطني، وكيفية التعامل مع قرار إلغاء المسار الانتخابي وتبرير ذلك أمام الرأي العام الداخلي والخارجي، أما الأمنية فتمثلت في بداية الاغتيالات وظهور بؤادر حرب أهلية.

وأمام هذا الوضع المتردي اجتمعت الحكومة في اليوم الموالي لاستقالة رئيس الجمهورية وقررت استدعاء المجلس الأعلى للأمن رغم تبعية هذا الأخير لرئيس الجمهورية المستقل⁽¹⁾، وأعلن يوم 12 جانفي 1992 عن إلغاء الدور الثاني للانتخابات التشريعية وإقامة مجلس أعلى للدولة يؤدي مهام رئيس الجمهورية. وسنقوم بالتطرق للأزمة السياسية، بعدها نتعرض إلى المؤسسات السياسية التي سائرت هذه المرحلة.

المطلب الأول

الأزمة السياسية

لقد أفرزت أحداث أكتوبر 1988 وضعا مترديا، وعدم ثقة المواطن في السلطة ومؤسساتها، وكان لطريقة إلغاء المسار الانتخابي بعد استقالة رئيس الجمهورية دورا في تردي الأوضاع، وأكد النية غير الصادقة للسلطة في إرساء قواعد الديمقراطية، واحترام رأي الشعب، وعبر كذلك على قصر نظر السلطات في معالجة الأزمة الناجمة عن انتفاضة أكتوبر، أين عجلت بالإصلاحات دون دراسة للموقف والتأكد من أن الشعب لم يكن مستعدا لذلك.

الفرع الأول

إلغاء المسار الانتخابي وانعكاساته

لقد كان لتصريح رئيس الجمهورية في رسالة استقالته بان الوضع يهدد الوحدة الوطنية، وكذا الوضع الميداني للساحة السياسية، وظهور غليان واستياء الشعب، أثره الكبير على قرار المجلس الأعلى للأمن باستحالة مواصلة المسار الانتخابي، إضافة إلى العديد من المبررات الأخرى التي كانت سببا مباشرا في اتخاذ هذا القرار ولعل أهمها:

- الموقف السلبي للأحزاب السياسية والقوى غير الإسلامية من الحزب الفائز في الانتخابات باتهامه بأنه ضد الديمقراطية، وضد مبدأ التداول على السلطة.
- التشكيك في نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية، وذلك بتقديم كم هائل من الطعون إلى المجلس الدستوري.

(1) المجلس الأعلى للأمن مؤسسة استشارية منصوص عليها بموجب المادة 162 من دستور 1989 يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء حول القضايا الأمنية.

- تأثير استقالة رئيس الجمهورية، والفراغ الدستوري الناتج عنها بعد حل البرلمان (1).

- تصاعد حدة الخطاب السياسي العنيف، ونجاح الأحزاب السياسية غير الإسلامية في حشد الآلاف من المواطنين لمنع التيار الإسلامي من الوصول للسلطة.

- وجود ضغوط خارجية ضد إقامة دولة إسلامية في الجزائر. نتج عن هذه البيئة السياسية غير المستقرة، والتي تفتقر إلى أدنى احترام لقواعد اللعبة السياسية من قبل الأحزاب السياسية خاصة، اتخاذ قرار وقف المسار الانتخابي، وقد ترتب عنه العديد من الانعكاسات سواء على المستوى الداخلي والخارجي.

انعكس قرار وقف المسار الانتخابي على الساحة الداخلية بالسلب، حيث تبع إعلان هذا القرار صدور قرارات أخرى ساهمت في تأزم الوضع أكثر وأهمها: إلغاء وتجميد العديد من الهيئات والمؤسسات السياسية، مثل تجميد المجلس الدستوري مباشرة بعد إعلان 11 جانفي 1992 بتثبيت الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، وإلغاء وزارة الثقافة ووزارة الإعلام، والمجلس الأعلى للإعلام (2)، والحل القضائي لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ واعتقال زعمائه، وكذلك حل مختلف المجالس المحلية المنتخبة التابعة لهذا الحزب، وتعويضها بمندوبيات تنفيذية، كما فتحت مراكز لاعتقال أنصاره جنوب البلاد، واهتزاز الحياة العامة وتدهور النظام، ووقوع اضطرابات وعصيان وتشكيل مجموعات مسلحة (3).

- إعلان حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا (4).
- إصدار قانون مكافحة الإرهاب، فكل قوات الأمن تشارك في مكافحة الإرهاب (الشرطة، الدرك الوطني، الجيش الشعبي الوطني، الحرس الجمهوري)، ومنذ 1993 تتشكل القوات الخاصة لمكافحة الإرهاب بقوة تقدر بـ 15 ألف، ليتضاعف العدد إلى 60 ألف عضو سنة 1998، يضاف إلى ذلك الحرس البلدي بقوة 100 ألف فرد، وقوات الدفاع الذاتي بأكثر من 100 ألف فرد، فالكامل مسؤول على الأمن الوطني (5).

- إصدار المرسوم التشريعي المؤرخ في 30 سبتمبر 1992 لمكافحة الإرهاب ينص على توجيه اتهامات لأولئك الذين يلجئون للعمل الإرهابي، أو يشجعونه أو

(1) تم حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4 جانفي 1992، في سرية حيث اعترف رئيسه انه لم يستشر في الأمر طبقا للدستور، باعتبار أن سلطة الحل بيد رئيس الجمهورية مقرونة باستشارة رئيس المجلس ورئيس الحكومة.

(2) حفيظة يونس، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2001، ص 87.

(3) لياس بوكراع، مرجع سابق، ص 255، 266.

(4) تم إعلان الطوارئ بمرسوم رئاسي رقم 92 - 44 المؤرخ في 1992/02/09.

(5) صبرينة حملة، أسباب الإرهاب في الجزائر وتدابيراته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2002، 2003.

يساعدونه أو يدعمونه، والعقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي، كما تتم متابعة القاصرين (16-18 سنة)، وتمديد مدة الحبس الاحتياطي إلى 12 يوما، كما تم التشديد في العقوبات بمرسوم آخر بتاريخ 19 افريل 1993 المتضمن الإجراءات التقنية لإيقاف العنف، ويزداد التطويق حدة بالمرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1993 حيث تنص المادة 3 منه " يمكن إصدار إجراءات لتعليق النشاط أو للعنف ضد، أي شركة أو جهاز أو مؤسسة أو منشأة مهما كانت طبيعتها عندما تعرض هذه الأنشطة للخطر النظام العمومي...".

أما الأخبار ذات الطابع الأمني فنتشر فقط من طرف وكالة الأنباء الجزائرية طبقا للقرار الوزاري المشترك (وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وزارة البيئة والإصلاح الإداري) بتاريخ 07 مارس 1994، ومن ثم تم تعليق العديد من الصحف واتخاذ إجراءات قضائية ضد العديد من الصحفيين (1)، وباختصار " تمت مواجهة العنف بالعنف، وبالعنف المطلق وبنية الاستئصال، لكن هذا العنف لم يقف عند حدود القانون خاصة بعد أن رفعت السلطة شعار يجب نقل الخوف للطرف الآخر " (2).

- إنشاء محاكم خاصة موازية للمحاكم العادية.
- إصدار مراسيم عدة للتضييق من حريات الأفراد وعمال الإدارات العمومية، مما أدى لدخول البلاد في حالة فوضى واضطرابات وانتهاك لحقوق الإنسان.
وهذا ما اثر سلبا على حياة المواطن الذي أصبح يعاني من جراء هذه الإجراءات التي جعلت الجزائر تدخل في أزمة أثرت على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتعطيل مشاريع التنمية المحلية، كما كان لهذه الأزمة انعكاسات على الساحة الخارجية جعلت الجزائر تعيش في عزلة عن المجتمع الدولي، وتقلص دورها الإقليمي.

أما على المستوى الخارجي فقد أدى الوضع إلى التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، إذ عبرت العديد من الدول خاصة ليبيا والسودان والجمهورية الإسلامية الإيرانية عن استيائها لما يحدث في الجزائر، مما خلف قطع العلاقات الدبلوماسية مع إيران بعد اتهامها من طرف الجزائر بتدعيمها للجبهة الإسلامية للإنقاذ معها، وإصدار بيان تنديد بتصريحات الرئيس الليبي معمر القذافي من قبل السلطات الجزائرية، وبموازاة ذلك عملت السلطة الجزائرية على تمتين الروابط والعلاقات مع مصر وتونس اللتان تشهدان تنامي ظاهرة الإسلام السياسي (3).

كما خضعت الجزائر إلى حصار غير معلن من قبل الدول الغربية وحتى الدول العربية، مما جعلها في عزلة تامة في مواجهة العنف الإرهابي.

(1) مثلا: أسبوعية لوباتريون بتاريخ 3 أوت 1994 منعت من الصدور والسبب تدابير حالة الطوارئ، يومية المستقل منعت لمدة 12 يوما، أسبوعية الحر يوم 13 نوفمبر 1994 دون توضيح السبب والسلطة الأمر.

(2) عبد الحميد مهري، "الأزمة الجزائرية - الواقع والأفاق"، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 226، ديسمبر 1997، ص6.

(3) حفيظة يونس، مرجع سابق، ص 90.

الفرع الثاني

مسألة الفراغ الدستوري

بالرجوع إلى نصوص دستور 1989 وخاصة المادة 84 منه نجد انه في حالة الاستحالة على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب الاستقالة أو الوفاة يثبت المجلس الدستوري حالة الشغور النهائي، ويتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 45 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية. ولكن الذي حدث هو حل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية (1)، وذلك قبل تقديم استقالته، وهنا اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني بشغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة.

والثابت أن المشرع الدستوري لم ينظم حالة الشغور الناتجة عن الاستقالة في المادة 84 من الدستور، وذلك لاستحالة افتراض استقالة الرئيس أثناء حل المجلس الشعبي الوطني، واكتفى بحسن النية على ذكر الوفاة (2)، فقد ربط حق الاستقالة بوجود المجلس الشعبي الوطني فقط، ولم يخوله ذلك صراحة حين يكون المجلس منحلا، واقتصر على حالة الوفاة التي هي قضاء وقدر، واستبعد الحالة الأولى لصعوبة تصور قيام مثل هذه الحالة عند وضع الدستور، وبالتالي فهي مرفوضة سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وباعتبار أن الظروف التي قدمت فيها كانت غير عادية، وعليه فهي تتنافى وروح الدستور بسبب:

- أنها جاءت في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بصفة كلية إلا إذا كان رئيس الجمهورية مصرا على إحداث أزمة دستورية.
- أنها تتنافى مع أبسط واجبات الدستورية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.
- أنها تعتبر تهربا من المسؤولية تستوجب في الأنظمة الديمقراطية تكييفها على أنها خيانة عظمى.

ورغم كل المخاطر أصر الرئيس على استقالته، وهو ما يعني احد أمرين، إما انه مصر على إحداث أزمة دستورية، خاصة، وكأن الأمر مرتب مسبقا عند حل المجلس الشعبي الوطني، وإما تعرض لضغوط لم يستطع مقاومتها فأثر الانسحاب، ويرى اغلب المحللين أن رئيس الجمهورية أقيل من منصبه ولم يستقيل نتيجة الضغوط التي تعرض لها من قبل المؤسسة العسكرية.

ونظرا للظروف التي أدت لاستقالة رئيس الجمهورية فقد صرح المجلس الدستوري بحالة الشغور، وطلب من المؤسسات الدستورية المخولة بمقتضى المواد 24، 75، 79، 129، 130، 153 السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات (3)، وهو تصريح ضمني بعدم تولي رئيسه رئاسة الجمهورية، مما يعني استقالة الرئيس حق يمارسه فقط في وجود المجلس الشعبي الوطني، وما قام به كان غير دستوري.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.

(2) سعيد بوشعير، " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 / 01 / 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني "، مجلة إدارة، المجلد الثالث، العدد 1، الجزائر، 1993، ص 11، 10.

(3) المؤسسات المعنية هي: الجيش، الحكومة ورئيسها، السلطة القضائية، المجلس الدستوري.

جاء تصريح رئيس الحكومة الذي طلب من الجيش الشعبي الوطني أن يتخذ بصورة وقائية الإجراءات اللازمة من أجل المساهمة في حماية الأمن العمومي، وأمن المواطنين⁽¹⁾، وعلى خلفية ذلك وبطلب منه اجتمع المجلس الأعلى للأمن وأصدر بيانا أعلن فيه على ما يلي:

- استحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية لذلك.
- يتكفل مجلس الأمن بكل القضايا التي من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة بصفة مؤقتة.

- يعلن أنه في دورة مفتوحة إلى حين إيجاد حل لشغور منصب رئاسة الدولة. وهنا تطرح مسألة الاختصاص، ومدى دستورية كل ما قامت به هذه الهيئة لاستشارية، وباعتبار أن المجلس الأعلى للأمن يتشكل من أعضاء كل المؤسسات التي ذكرها بيان المجلس الدستوري فقد اتخذ قرارا بإنشاء مجلس أعلى للدولة⁽²⁾ يقوم مقام رئاسة الجمهورية تساعد هيئة استشارية تسمى المجلس الوطني الاستشاري⁽³⁾ لتسيير شؤون البلاد.

(1) قانون رقم 91-23 مؤرخ في 06/12/1991 المتعلق بمساهمة الجيش في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 03، يوم 15/01/1992.

(3) إعلان 14/01/1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة والصادر عن المجلس الأعلى للأمن.

المطلب الثاني

المؤسسات السياسية خلال فترة الأزمة

تتمثل هذه المؤسسات في المجلس الأعلى للدولة الذي يتولى أداء مهام رئاسة الدولة، والمجلس الوطني الاستشاري بمثابة هيئة تشريعية.

الفرع الأول

المجلس الأعلى للدولة

هو تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه دستوريا، مكون من مجموعة من شخصيات مدنية وعسكرية تم تنصيبه يوم 16 جانفي 1992، بغرض أداء مهام رئيس الدولة (1)، ويتكون من خمسة (05) أعضاء: محمد بوضياف رئيسا، خالد نزار، تيجاني هدام، علي كافي، علي هارون كأعضاء ويشكلون جميعا قيادة جماعية مكلفة بالإدارة لمرحلة انتقالية محددة بثلاث (03) سنوات (2).

يعتبر قرار المجلس الأعلى للأمن المتضمن تعيين رئاسة جماعية إجراء غير دستوري لأن مجلس الأمن يعتبر هيئة استشارية ليس له الصلاحيات الدستورية في اتخاذ مثل هذه القرارات، وبذلك يعتبر المجلس الأعلى للدولة سلطة فعالية وليس شرعية، كان الهدف من وراء إنشائه الحفاظ على نفوذ السلطة الحاكمة، حيث بدأت تشعر بخطر يهدد مكانتها السياسية.

أما بخصوص صلاحياته فيتمتع المجلس الأعلى للدولة بكل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، فهو يتمتع بممارسة التشريع عن طريق مراسيم ذات طابع تشريعي، وتنتشر هذه المراسيم في الجريدة الرسمية، وبذلك أصبح المجلس الأعلى للدولة يشكل السلطة التنفيذية في الدولة (3)، ورئيس المجلس الأعلى للدولة مؤهلا لممارسة السلطة التنظيمية وترأس مجلس الوزراء (4).

وقد جاء في أول خطاب لرئيس المجلس الأعلى للدولة التمسك بالمسار الانتخابي، مع الحرص على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وللتعبير عن نية السلطة بالتمسك بالمسار الديمقراطي أعلن رئيس المجلس الأعلى للدولة عن قرارين هما:

- تنصيب مرصد حقوق الإنسان الذي يتشكل من اثنا وعشرين (22) عضوا من الشخصيات الدينية والوطنية.

(1) وذلك طبقا للفقرة 6 من إعلان 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة والصادر عن المجلس الأعلى للأمن.

(2) محمد بوضياف شخصية تاريخية من جيل أول نوفمبر 1954، علي كافي الأمين العام للمنظمة الوطنية للمجاهدين، علي هارون محام سابق وقائد لفيدرالية جهة التحرير الوطني بفرنسا، تيجاني هدام رئيس جامع باريس، خالد نزار لواء ووزير للدفاع.

(3) أسماء مولاي، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2002، ص 130.

(4) المداولة رقم 32 - 01 المؤرخة في 19/01/1991.

- أعلن في خطاب أمام المجلس الاستشاري غداة تنصيبه يوم 22 أفريل 1992 الالتزام بتنظيم انتخابات رئاسية ثم تشريعية⁽¹⁾.
ورغم نية رئيس المجلس العلى للدولة السيد محمد بوضياف في الإصلاح واقتناعه بأن البلاد في خطر، ومن الواجب عليه إنقاذها لكنه ذهب ضحية، وتم اغتياله بعنابه يوم 29 جوان 1992، ليتم اختيار السيد علي كافي خلفا له كرئيس للمجلس الأعلى للدولة، مما يؤهله للإمضاء على جميع القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، وإصدار اللوائح التشريعية بعد استشارة المجلس الاستشاري⁽²⁾ الذي سوف نتطرق له.

الفرع الثاني

المجلس الوطني الاستشاري

يعتبر المجلس الوطني الاستشاري مؤسسة شبه تشريعية وهو عبارة عن "امتداد للمجلس الأعلى للدولة يقوم مساعدته في أداء مهامه ويعمل تحت سلطته ويقدم له أي اقتراح يساعد على استمرارية مؤسسات الدولة وتوفير الشروط الضرورية لسييرها سيراً عادياً"⁽³⁾.

يتشكل هذا المجلس من ستين (60) عضواً يمثلون معظم القوى الاجتماعية في تنوعها وحساسياتها ويعينون بمرسوم رئاسي ويشترط في العضوية عدم الارتباط بأية مسؤولية نظامية في أي حزب سياسي أو جمعية⁽⁴⁾.
أما صلاحيته فتتمثل فيما يلي:

- مساعدة المجلس الأعلى للدولة في مهامه بتقديم الاقتراحات لاستمرارية مؤسسات الدولة وهيئاتها.
 - دراسة المسائل ذات الطابع التشريعي المعروضة من قبل المجلس الأعلى للدولة في شكل مراسيم تشريعية.
 - إبداء الآراء والتوصيات بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة حول المسائل ذات المصلحة العامة أو البعد الوطني وإعداد تقرير عن ذلك.
 - يبادر بعد موافقة المجلس الأعلى للدولة بدراسة أو تحليل لمسائل ذات مصلحة عامة أو ذات بعد وطني، ويصدر آرائه وتوصياته في جلسة علنية على شكل تقرير يرسل إلى المجلس الأعلى للدولة⁽⁵⁾.
- أما أجهزة المجلس الوطني الاستشاري فهي:

(1) حفيظة يونس، مرجع سابق، ص 93.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 220.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 92-93 المؤرخ في 04/ 02/ 1992، المادة 02.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 123.

(5) أسماء مولاي، مرجع سابق، ص 130.

أولا

مكتب المجلس

يتشكل مكتب المجلس الوطني الاستشاري من مقرري الفروع الدائمة الذين ينتخبون من بينهم رئيسا للمجلس ويقوم بالمهام التالية:

- تنسيق عمل المجلس الوطني الاستشاري.
- يدير المناقشات والمداولات والعلاقات مع المجلس الأعلى للدولة.
- يمارس السلطة السليمة على موظفي المجلس.
- وقد تولى رئاسته السيد رضا مالك الذي أصبح عضوا في المجلس الأعلى للدولة بعد اغتيال الرئيس محمد بوضياف، ثم عين رئيسا للحكومة في أوت 1993، يساعده نائب الرئيس في كل ما يتعلق بعمله ويضم المجلس كذلك مجموعة من الفروع وهي:

- المؤسسات السياسية والعمومية.
- الاقتصاد والتهيئة العمرانية.
- الشؤون الاجتماعية.
- التربية والتكوين.
- الثقافة والاتصال.

ويترأس كل فرع مقرر يساعده نائب له⁽¹⁾.

"يجتمع المجلس الوطني الاستشاري في دورة عادية في كل شهر بناء على استدعاء من رئيس المكتب، كما يمكنه الاجتماع في دورة استثنائية بطلب من المجلس الأعلى للدولة أو من مكتبه"⁽²⁾ الذي يحدد جدول أعمال دوراته.

ويتمتع أعضاء المجلس الوطني الاستشاري ببعض الحقوق مثل التعويضات والتكفل بهم، ولا يتمتعون بالحصانة البرلمانية كنواب ويجب عليهم التحفظ واحترام النظام الداخلي وحضور الجلسات، وقد دامت عهده سنتين من 1992 إلى 1994 والتي كان من المفروض أن تنتهي في 1993/12/31، لكن في الواقع انتهت بتاريخ 1994/01/31 بعد انعقاد الندوة الوطنية للحوار التي انبثقت عنها الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية⁽³⁾.

إن إنشاء المجلس الاستشاري فرضه شغور المجلس الشعبي الوطني، وهذا الوضع يؤدي إلى تجميد الحكومة في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني لذا أنشئ هذا المجلس لتعويض المجلس الشعبي الوطني لكن الأمر لا يبدو كذلك فلو كان

(1) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 104، 105.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 92-258 المؤرخ في 1992/06/20، المتضمن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري، المادة 29.

(3) صدرت الأرضية الوطنية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 34-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994، بعدما صادقت عليها ندوة الحوار الوطني، المنعقد جلساتها في 25، 26 جانفي 1994.

الفصل الثاني النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين السلطات
ذلك صحيحا لأسندت سلطة التشريع للمجلس الاستشاري الوطني لكن هذا لم يحدث.

حقيقة يبدو أن إنشاء هذا المجلس ثم تلبية لرغبة النظام في سد الفراغ الذي خلفه اختفاء المجلس الشعبي الوطني لكن ليس من ناحية التشريعية التي يؤديها، وإنما من ناحية وجوده في حد ذاته فوجود هيئة حتى ولو كانت بدون سلطة يساعد النظام على تأديته لمهامه ويخفف من عزلته⁽¹⁾.

نخلص للقول أنه لم يكن للنظام السياسي خلال هذه الفترة سلطة تشريعية وما وجود المجلس الاستشاري إلا هيئة استشارية تابعة للمجلس الأعلى للدولة، ووظيفة التشريع من اختصاص هذا الأخير والتي كانت تتم في صورة مشاريع مراسيم تشريعية وتذهب للمجلس الاستشاري للتركية ثم تعود للمجلس الأعلى للدولة لإصدارها ونشرها.

المطلب الثالث

نظام الحكم خلال الفترة الانتقالية

جاءت نتيجة لرغبة السلطة الحاكمة وبعض الأحزاب السياسية والمنظمات الوطنية حيث تم الاتفاق على مرحلة انتقالية بعيدا عن الشرعية الشعبية والدستورية، وقد حددت المرحلة الانتقالية بثلاث (03) سنوات كحد أقصى تبدأ من 02 جانفي 1994 وتنتهي يوم 31 جانفي 1997 ، وعبارة كحد أقصى إشارة إلى عدم تجاوز الفترة المحددة غير أن السوابق السياسية المماثلة أكدت عدم الالتزام بهذه التواريخ حيث أن تجربة المرحلة الانتقالية بعد 19 جوان 1965 دامت 11 سنة كاملة، كما أن المجلس الأعلى للدولة أضاف لعهدته شهرا كاملا⁽²⁾.

وتهدف المرحلة الانتقالية إلى "تعزيز النظام السياسي واستمراريته بضمان سيادة الدولة والطابع الجمهوري والديمقراطي لها في إطار المبادئ الإسلامية، وخصوصيات الشعب الجزائري وضمان الحريات الأساسية والحقوق، ومبدأ الوصول إلى السلطة وممارستها عن طريق الانتخاب ونبذ العنف"⁽³⁾.

وقد نصت المادة 04 من أرضية الوفاق الوطني أن هيئات المرحلة الانتقالية هي رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الانتقالي، وسنقوم بدراسة هذه الأجهزة حسب ما ورد في أرضية الوفاق الوطني مع تبيان بعض جوانب العلاقة بين المجلس الوطني الانتقالي كسلطة تشريعية والحكومة كسلطة تنفيذية .

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 125 .

(2) حفيظة يونس، مرجع سابق، ص 104 .

(3) المرسوم الرئاسي 94-40، مصدر سابق، المادة 03.

الفرع الأول

تنظيم السلطات خلال الفترة الانتقالية

تتمثل المؤسسات المسيرة لهذه المرحلة الانتقالية في رئاسة الدولة والحكومة كسلطة تنفيذية تسهر على تنفيذ القوانين، والمجلس الوطني الانتقالي كسلطة تشريعية تتولى إصدار القوانين.

أولا

رئاسة الدولة

أشارت المادة 04 من أرضية الوفاق الوطني إلى رئاسة الدولة التي يتولاها رئيس دولة يعين من قبل المجلس الأعلى للأمن وله صلاحيات واختصاصات حذرة خاصة تلك المتعلقة بتوقيع المراسيم الرئاسية، والإعلان على حالة الحصار والطوارئ وتحديد نظامه بأمر رئاسي.

وقد تم بتاريخ 1994/01/30 تعيين اللواء اليمين زروال رئيسا للدولة في المرحلة الانتقالية، وفي حالة وفاة الرئيس أو استقالته أو استحالة قيامه بمهامه نهائيا يستدعي رئيس الحكومة المجلس الأعلى للأمن ليتولى تعيين رئيس جديد بعد استشارة المجلس الوطني الانتقالي⁽¹⁾.

ف رئيس الدولة يجسد خلال هذه المرحلة وحدة الأمة وحامي الدستور وأرضية الوفاق الوطني ويسهر على تطبيقهما، والعمل على السير الحسن والمنظم للمؤسسات العمومية وتحقيق الأهداف المثلى والعليا للعدالة والحرية وتحقيق السلام على المستوى الداخلي والخارجي⁽²⁾.

ويطلع رئيس الدولة بالسلطات والصلاحيات المتمثلة فيما يلي:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة في الدولة.
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- يترأس مجلس الوزراء ويعين رئيس الحكومة وينهي مهامه.
- يوقع المراسيم الرئاسية ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- له حق إصدار العفو، وتخفيض العقوبات واستبدالها.
- يمكنه استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم.
- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.
- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها، وشهاداتها التشريعية⁽³⁾.

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 221.

(2) أرضية الوفاق الوطني، مصدر سابق، المادتين 11، 12.

(3) المصدر نفسه، المادة 13.

ويمكنه توجيه خطاب سنوي للشعب حول وضع الأمة، ويعلن حالة الحصار وحالة الطوارئ ويحدد هذه الحالات بأمر، إلى جانب إعلانه لحالات الاستثنائية. هذه هي أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة وتمكنه من تسيير شؤونها في هذه المرحلة الانتقالية الحرجة التي تمر بها الجزائر، وكان لابد عليه من إيجاد حل لوقف حالة الفوضى والدماء التي تسيل في البلاد وهو ما قام به من خلال سلسلة الحوارات التي أجراها مع مختلف التشكيلات السياسية الفاعلة في البلاد.

ثانيا

الحكومة

في إطار الفترة الانتقالية فإن للحكومة علاقة مباشرة مع رئيس الدولة باعتبار أنهما وجها السلطة التنفيذية، فالحكومة تقوم بتأدية مهامها منذ يوم تعيينها من قبل رئيس الدولة⁽¹⁾.

واستنادا إلى أرضية الوفاق الوطني فإن "رئيس الحكومة يعد البرنامج الانتقالي طبقا للأهداف الواردة فيها، ثم يقوم بعرضه على مجلس الوزراء للمداولة قبل عرضه على المجلس الوطني الانتقالي للموافقة، ولا يحضرا هذا البرنامج بالموافقة إلا إذا تمت المصادقة عليه بأغلبية 2/3 من أعضاء المجلس الوطني الانتقالي، ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه حسب التحفظات المعبر عنها من قبل المجلس الوطني الانتقالي، أو يطلب تصويتا بالثقة والذي يتم بالأغلبية البسيطة"⁽²⁾.

كما يقوم رئيس الحكومة بتقديم بيان سنوي يتضمن حصيلة برنامجه أمام المجلس الوطني الانتقالي، ويتمتع بالمبادرة بالأوامر بعد المصادقة عليها في مجلس الوزراء قبل عرضها على المجلس الوطني الانتقالي⁽³⁾. بالإضافة إلى السلطات السابقة يتولى ما يلي:

- الإدارة العامة لبرنامج المرحلة الانتقالية وينفذه.
 - مسؤول عن الإدارة وعلى السير الحسن للمصالح العمومية.
 - مسؤول على الأمن العمومي وحفظ النظام العام ويسخر القوة العمومية لذلك.
 - ينفذ سياسة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية وفقا لتوجيهات رئيس الدولة⁽⁴⁾.
- كما أكدت أرضية الوفاق الوطني على أنه "لا يمكن الجمع بين وظيفة الحكومة والعضوية في المجلس الوطني الانتقالي، وعدم ممارسة أي وظيفة تمثيل مهني، أو أي وظيفة عامة أو خاصة أو أي مسؤولية ضمن حزب سياسي أو جمعية"⁽⁵⁾.

(1) Mohamed Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses orme d'expression institutionnelle, Alger: o.p.u, 1995 .

(2) أرضية الوفاق الوطني ، مصدر سابق، المادة 17.

(3) أسماء مولاي، مرجع سابق، ص 69.

(4) فوزي اوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ج3، مرجع سابق، ص 196.

(5) أرضية الوفاق الوطني ، مصدر سابق، المادة 23 .

ثالثا

المجلس الوطني الانتقالي

يضم المجلس الوطني الانتقالي 200 عضوا يعينون حسب الحالة من طرف رئيس الدولة، ويتقلدون مهامهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة المرحلة الانتقالية، ويتوزعون حسب الأصناف التالية:

- يشغل ممثلوا هيئات الدولة ثلاثين (30) مقعدا، أي 15% من العدد الإجمالي.
- يتم توزيع مئة وسبعين (170) مقعدا المتبقية بالاتفاق، ووفق حصص متساوية بين الدولة وممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وممثلي الأحزاب السياسية من جهة أخرى⁽¹⁾، وقد بلغ عدد الأحزاب السياسية المشاركة في هذا المجلس ثلاثين (30) حزبا كلها تقريبا من الأحزاب الصغيرة باستثناء حركة المجتمع الإسلامي التي نالت خمس (05) مقاعد، بينما كان نصيب الأحزاب الأخرى مقعدين لكل حزب، فكان مجموع المقاعد الممنوحة للأحزاب السياسية ثلاثة وستين (63) مقعدا، وبسبب انسحاب الأحزاب الكبيرة بقي اثنين وعشرين (22) مقعدا شاغرا من الحصة المخصصة للأحزاب، وقد كان عدد الجمعيات في المجلس أكبر من عدد الأحزاب حيث شاركت فيه أربعة وأربعين (44) جمعية ذات طابع اقتصادي واجتماعي، وآلت رئاسة المجلس للسيد عبد القادر بن صالح⁽²⁾، ويتم تقليد أعضاء المجلس الوطني الانتقالي لمهامهم في أجل لا يتعدى ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ نشر نصوص أرضية الوفاق الوطني في الجريدة الرسمية⁽³⁾.

وتتحدد مهام المجلس كما حددتها أرضية الوفاق الوطني فيما يلي :

- السهر على احترام أرضية الوفاق الوطني.
- ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق القانون بمبادرة من الحكومة أو ثلث أعضاء المجلس، بعد موافقة الحكومة فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية.
- اقتراح التعديلات على أن يتم تقديم اقتراح التعديل من قبل عشرة (10) أعضاء على الأقل، وألا تقدم التعديلات فيما يخص الأوامر المتعلقة بالاتفاقيات الدولية، وبإمكان الحكومة الاعتراض على التعديلات التي يقدمها أعضاء المجلس الوطني الانتقالي⁽⁴⁾.

- يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة⁽⁵⁾، ويتم التصويت على هذه الأوامر بالأغلبية البسيطة، ويمكن لرئيس الدولة طلب قراءة ثانية للأمر المصوت

(1) تم تقليد أعضاء المجلس الوطني الانتقالي لمهامهم بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 94-131، المؤرخ في 1994/05/18.

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 126، 127.

(3) حفيظة بونسي، مرجع سابق، ص 114.

(4) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 105، 106.

(5) اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي الصادرة في 1994/05/30، المادة 25.

عليه، وفي هذه الحالة يتطلب التصويت على الأمر 3/2 أعضاء المجلس ويصدر رئيس الدولة الأمر المصادق عليه في مدة ثلاثين (30) يوما من تاريخ المصادقة عليه⁽¹⁾.

ويتولى المجلس إعداد النظام الداخلي، و يصادق عليه بالتشاور مع الحكومة ويجتمع في دورتين عاديتين، ويمكن أن يجتمع في دورة طارئة باستدعاء من قبل رئيس الدولة بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب 3/2 من أعضائه، على أن تدوم الدورة العادية 100 يوم كحد أقصى، أما الدورة الاستثنائية فتنتهي بانتهاء جدول أعمالها الذي يحدد من مكتب المجلس اعتبارا للأولويات التي تحددها الحكومة⁽²⁾.

أما أجهزة المجلس الوطني الانتقالي تتمثل فيما يلي :

- الرئيس: منتخب لمدة المرحلة الانتقالية.
 - المكتب: ويتكون من الرئيس، وستة (06) نواب للرئيس.
 - اللجان الدائمة: يتشكل من عشر (10) لجان دائمة⁽³⁾، وانتخبت كل لجنة مكتبها
 - المتكون من رئيس اللجنة ونائب الرئيس ومقرر، وتتمثل هذه اللجان فيما يلي:
 - لجنة العلاقات الخارجية والهجرة.
 - لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية.
 - لجنة المالية والميزانية.
 - لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة.
 - اللجنة الاقتصادية.
 - لجنة السكن والمنشآت القاعدية، والتهيئة العمرانية.
 - لجنة التربية الوطنية، والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا.
 - لجنة الشباب والرياضة والطفولة.
 - لجنة الاتصال والأوقاف .
 - لجنة الشؤون الاجتماعية والعدالة والعمل⁽⁴⁾.
- ويمارس رئيس الدولة ورئيس المجلس الوطني الانتقالي الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 154 من دستور 1989 لصالح رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 127.

(2) حفيظة يونس، مرجع سابق، ص 112، 113.

(3) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 106.

(4) العيفا أويحيى، مرجع سابق، ص 290، 291.

(5) أرضية الوفاق الوطني، مصدر سابق، المادة 41.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

بالرغم من إنشاء المجلس الوطني الانتقالي كهيئة تشريعية تتولى أساسا مهمة تشريع القوانين إلا أننا نجد تدخلا كبيرا للحكومة ورئيس الدولة في عمله، ويتضح ذلك من خلال مراحل إصدار المرسوم التشريعي أو الأوامر، فبدائية يمكن التدخل في الطلب من المجلس عقد دورة غير عادية لمناقشة الأمور الطارئة⁽¹⁾.

كما أن جدول الأعمال يحدد حسب الأولويات المحددة من طرف الحكومة، والتي يمكنها أن تطلب أولوية مناقشة مشاريع أو اقتراحات أو أوامر، وكذا تعديل مشاريع الأوامر المعروضة على المجلس الوطني الانتقالي، وللحكومة أن تعترض على التعديلات المقدمة من طرف أعضاء المجلس، وعند المناقشة والتصويت يأتي دور الإصدار، إذ يمكن لرئيس الدولة طلب قراءة ثانية للأمر المصادق عليه خلال ثلاثين(30) يوما من تاريخ إقراره من قبل الوطني الانتقالي مع اشتراط 3/2 أعضائه للمصادقة على الأمر في قراءته الثانية⁽²⁾.

أما فيما يتعلق برقابة المجلس الوطني الانتقالي للحكومة فإنه يخول للمجلس صلاحية الموافقة على البرنامج الانتقالي بعد عرضه من طرف الحكومة خلال الدورة التي تلي تقليد أعضاء المجلس الوطني الانتقالي لمهامهم، إلا أنه لا يمكن الشروع في مناقشة البرنامج إلا بعد مرور خمسة (05) أيام على الأقل من تبليغ البرنامج إلى أعضاء المجلس الوطني الانتقالي⁽³⁾.

وعند مناقشة البرنامج لا يعتبر مصادق عليه إلا عند التصويت على لائحة التحفظات والتي يشترط فيها نصاب أغلبية 3/2 أعضاء، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه حسب التحفظات المعبر عنها، أو بإمكانه طلب التصويت بالثقة الذي يدرج في صالح الحكومة بطلب من رئيسها، ويمكن أن يتدخل خلال المناقشة حول التصويت بالثقة عضو من المجلس مؤيد للتصويت وعضو آخر معارض له⁽⁴⁾.

ويقوم رئيس الحكومة بتقديم حصيلة سنوية حول تطبيق برنامجه أمام المجلس والتي تتبع بنقاش حول نشاط الحكومة، ويمكن أن يقتضي النقاش إلى المصادقة على لائحة توجه لرئيس الدولة أو رئيس الحكومة، ويجب أن تستوفي هذه اللائحة الشروط التالية:

- يقدم خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة العامة المتعلقة بنشاط الحكومة.
- أن تكون موقعة من قبل 3/1 أعضاء المجلس.

(1) حفيظة يونس، مرجع سابق، ص 112.

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 127، 128.

(3) الأمر 94-01 المؤرخ في 10/08/1994 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي، المادة 75.

(4) فوزي اوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، مرجع سابق، ص 222، 223.

- عدم إمكانية توقيع النائب لأكثر من اقتراح لائحة واحدة، وفي حالة تعدد اللوائح المقترحة تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها، وتعد اللائحة المصادق عليها تلك التي نالت أكبر عدد من الأصوات⁽¹⁾.

ورغم ذلك فإن المجلس الوطني الانتقالي الحق استعمال اللائحة لسماع رأيه ومراقبة نشاط الحكومة، لكن هناك تشديد في شروطها مقارنة بشروط تقديم اللائحة في المجلس الشعبي الوطني وهو ما جعل تقديم هذه اللائحة صعب التحقيق، وبالتالي أصبحت آلية شكلية منحت لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي للتدليل على وجود رقابة على السلطة التنفيذية فقط على الرغم من الحالة الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

كما يمكن لأعضاء المجلس الانتقالي توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية لأي عضو في الحكومة، ولكن تم تغييب آلية الاستجواب، فألية السؤال ليس لها أثر في دستور 1989 خلال المرحلة العادية، فلا يجب أن ننتظر منها أي تأثير على السلطة التنفيذية خلال الفترة الاستثنائية، فالضرورة الملحة لمواجهة هذه الظروف تقتضي إعطاء صلاحيات واسعة للجهاز التنفيذي وبشكل تبرره الشرعية الاستثنائية التي ستخلف الشرعية العادية في مثل هذه الظروف⁽²⁾.

فمن الناحية الشكلية يمكن استخلاص أوجه التعاون والرقابة بين المجلس الوطني الانتقالي والحكومة إلا أن الممارسة الميدانية تثبت عكس ذلك، فالسلطة التنفيذية هي صاحبة السلطة الفعلية ولها الكلمة الأولى والأخيرة تحت غطاء الظروف الاستثنائية، وما يمكن قوله هو أن النظام السياسي خلال الفترة الانتقالية، لم يولي الاهتمام لمبدأ الفصل بين السلطات.

لقد حددت المرحلة الانتقالية بثلاث (03) سنوات كحد أقصى التي من المفروض أن تنتهي بداية سنة 1997، لكن ما حدث هو وجود رغبة لدى رئيس الدولة في إنهاؤها قبل هذا التاريخ للعودة للشرعية، وتجسد ذلك في الانتخابات الرئاسية المسبقة لسنة 1995، والتي فتحت الباب أمام خطوة أخرى وهي إصدار الرئاسة لمذكرة الحوار الوطني، وبعد المناقشات والحوار بين الرئاسة، وبعض الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، تم الاتفاق على ندوة الوفاق الوطني في سبتمبر 1996⁽³⁾، وحددت رزنامة زمنية من أجل التكفل بمختلف المواعيد الانتخابية بما فيها مراجعة الدستور قبل نهاية 1996، وقد أسندت مهمة إعداد مشروع الدستور الجديد للجنة تقنية قامت بالتطرق بدراسة شاملة لدساتير الجمهورية منذ الاستقلال، ودراسة تقنية لمختلف الأنظمة السياسية في العالم ودساتيرها مقترحة الحلول الملائمة التي من شأنها تدعيم النظام الجمهوري وحقوق الإنسان⁽⁴⁾.

وبالفعل تم تقديم مشروع الدستور الجديد للاستفتاء الشعبي يوم 1996/11/28 وتمت الموافقة عليه، وصدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/07، وبذلك بدأت البلاد تعود إلى الشرعية الدستورية، وأخذت معالم نظامي سياسي جديدا ترتسم.

(1) أرضية الوفاق الوطني، مصدر سابق، المادة 18.

(2) André Delaubadère, Traité de droit administratif, tom01, 7^{ème} édition, Paris: LGDJ, 1976, p27

(3) المرسوم الرئاسي رقم 96-304، المؤرخ في 1996 / 09 / 17.

(4) محفوظ لعش، مرجع سابق، ص 172.

الفصل الثالث

طبيعة النظام السياسي الجزائري
في ظل دستور 1996

قبل انتهاء الفترة الانتقالية ظهرت الرغبة لدى السلطة الحاكمة في التخلي عن دستور 1989، واستبداله بدستور جديد يعالج أهم الثغرات التي لوحظت فيه، وعدم استجابته للأوضاع المتعلقة باستقرار السلطات حيث بينت الأزمة المؤسساتية في 11 جانفي 1992 محدوديته، من خلال غياب معالجة مناسبة لحالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية وشغور المجلس الوطني بسبب حله قبل، مما أدى إلى فراغ دستوري.

كما أن الدستور السابق لم ينص صراحة على إنشاء الأحزاب السياسية، وبقي الحزب الوحيد هو حزب جبهة التحرير الوطني، مما جعل كافة الحساسيات السياسية والاجتماعية تتحول إلى جمعيات ذات طابع سياسي، ولم يوفر الدستور الحماية الكافية لثوابت الأمة من الاستغلال السياسي، كما أن إصلاح المؤسسات الذي يمر حتما عبر قنوات الشرعية والديمقراطية يتطلب إعادة النظر في الآليات القانونية التي لم تعد تستجيب إلى ما تقرضه التعددية السياسية، لا سيما وأن العودة إلى المسار الانتخابي أضحت ضرورة ملحة.

ومهما تكون الأسباب فقد وافق الشعب على الدستور الجديد وأصبح النظام السياسي الجزائري يستمد طبيعته من نصوصه، وقد تبنى هذا الدستور هو الآخر التعددية السياسية، لكن باستبدال الجمعيات ذات طابع سياسي بالأحزاب السياسية، ووضع ضوابط لإنشائها تجنباً لاستغلال ثوابت الأمة سياسياً، وهو ما جعل أغلبية الأحزاب تغير تسمياتها.

كما أكد على مبدأ الفصل بين السلطات لمواكبة التوجيه الليبرالي للدولة وتجنب تداخل الصلاحيات، واحتمال استحواذ أي سلطة على اختصاصات الأخرى، وتطبيق هذا المبدأ على أساس المفهوم الحديث القائم على التكامل بدل الفصل الجامد مع خلق توازن داخلي لكل سلطة بشكل يضمن فعاليتها وحدود اختصاصها.

ولبيان طبيعة النظام السياسي على ضوء هذا الدستور الجديد فإننا سنقوم بالتطرق لتنظيم السلطات خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، والعلاقة بينهما ومدى تطبيقهما لمبدأ الفصل بين السلطات، ومدى استقلالية السلطة القضائية، وهي عوامل تساهم في تحديد طبيعة أي نظام سياسي، والتوصل في النهاية إلى تحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري.

المبحث الأول: تنظيم السلطات العامة في ظل دستور 1996
المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ومدى تطبيقهما للفصل بين السلطات

المبحث الثالث: مدى استقلالية السلطة القضائية

المبحث الأول

تنظيم السلطات في ظل دستور 1996

لقد قام النظام السياسي الجزائري على أساس الثنائية في السلطات بحيث نجد السلطة التنفيذية تتكون من رأسين، رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع السري والمباشر من طرف الشعب، ورئيس الحكومة المعين من قبل رئيس الجمهورية، والذي يتولى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ويخضع لتوجيهاته بعد موافقة البرلمان على هذا البرنامج، ورئيس الحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية من جهة، وأمام البرلمان من جهة أخرى.

هذا البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية التي تتكون هي الأخرى من مجلسين مجلس أعلى ويتمثل في مجلس الأمة، والمجلس الأدنى ويتمثل في المجلس الشعبي الوطني.

وسنقوم بالتطرق إلى هذه السلطات وأهم الاختصاصات التي تتمتع بها كل سلطة.

المطلب الأول

السلطة التنفيذية

كرس دستور 1996 أيضا ثنائية السلطة التنفيذية بدل الأحادية التي سادت في الفترة السابقة فأصبح لرئيس الحكومة دور فعال في الحياة السياسية لكن هذا لا يعني أنه بمجرد اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية أن النظام السياسي الجزائري أصبح نظاما برلمانيا.

وقد خص هذا الدستور السلطة التنفيذية بسبعة وعشرين (27) مادة، إضافة إلى مواد أخرى تخص صلاحيات رئيس الجمهورية في مواجهة باقي السلطات، وعليه فالسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري وفقا لدستور 1996 تتشكل من رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام السري المباشر، ومن الحكومة المشكلة من رئيس الحكومة والوزراء، وسنقوم بتناول كل ذلك مبرزين العلاقة بين الهيئتين ومكانة رئيس الحكومة في مقابل رئيس الجمهورية، أي مدى تحقيق الازدواجية واقعا.

الفرع الأول

مكانة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996

تختلف مكانة ودور رئيس الجمهورية في النظام السياسي من دولة لأخرى باختلاف الصلاحيات المحددة له، ودوره بين المؤسسات والسلطات المسندة له، ففي الجزائر نجده في المرحلة الأحادية يحتل مركزا محوريا مجسدا وحدة القيادة بين الحزب والدولة، مما يجعله في مركز أسمى مقارنة مع غيره من المؤسسات، أما دستور 1989 كما رأينا فقد حاول التقليل من تلك المكانة لصالح المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، إلا أنه رغم ذلك بقي رئيس الجمهورية هو العنصر الأهم في النظام السياسي، أما مكانته من خلال دستور 1996 وسنقوم بالتطرق لذلك فيما يلي:

أولا انتخاب رئيس الجمهورية

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من قبل الشعب، بطريقة اختياره بالاقتراع العام تشبه طريقة اختيار رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي⁽¹⁾.

وقد نص دستور 1996 على الشروط الدستوري للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في المادة 73 منه بقولها: " لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية، يدين بالإسلام، يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب، يتمتع بكامل حقوق المدنية والسياسية يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته، يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد جويلية 1942، يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن و خارجه ".

ويجب أن يكون المترشح مصحوبا بمجموعة من التوقيعات إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين من المجالس البلدية والولائية أو البرلمان على أن تكون موزعة عبر 12 ولاية على الأقل، خلافا لما ذهب إليه دستور 1989 الذي حدد توزيع هذه التوقيعات على نصف ولايات الوطن على الأقل، وإما قائمة تتضمن 75000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين موزعين على 25 ولاية على الأقل على أن لا يقل في كل ولاية على 1500 توقيع⁽²⁾، وهذا خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة والذي يتم في ظرف ستين (60) يوما قبل تاريخ الاقتراع، وذلك لضمان المترشحين المقبولة ملفاتهم التحضير للحملة الانتخابية⁽³⁾.

وينص الدستور في المادة 74 " مدة المهمة خمس (05) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة "، وهي مدة تضمن استقرار مؤسسة رئاسة الجمهورية، وتسمح للرئيس التحكم في تسيير الشؤون العامة للدولة، وتمكن للشعب من تقييم مردوده كل خمس (05) سنوات وضمان تحقيق مبدأ التداول على السلطة، وهو ما يوافق أنصار الاتجاه الذي يأخذ بالدستور الأمريكي الذي يرفض احتكار السلطة التي لا تزال في أنظمة العالم الثالث و يضمن التداول على السلطة وانتقالها بطريقة شرعية وسليمة وهو ما يشكل أساس النظام الديمقراطي .

وينص الدستور على انه " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها"⁽⁴⁾، فالمشرع الجزائري اعتمد الطريق الديمقراطي لاختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري المباشر، وينبغي أن يحصل المترشح على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، وذلك خلافا لما ورد في دستور 1976

(1) Nasser eddine Ghozali ,Cours de système politique comparés-les système libéraux, Alger ,1983, O.P.U, p192.

(2) القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم بالأمر 97-07 مؤرخ في 199/03/06، وتم تعديله وإتمامه بالقانون العضوي 04-01 مؤرخ في 2004/02/07، المادة 159 .

(3) المصدر نفسه، المادة 154.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، المادة 71.

الذي ينبغي فيه على الفائز الحصول على الأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين وهو شرط صعب المنال في ظل التعددية والانفتاح الديمقراطي. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يجري دور ثان يشارك فيه فقط المترشحان اللذان أحرزا على أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول على التوالي، ويفوز في هذا الدور الحائز على أكبر الأصوات العبر عنها⁽¹⁾، ويتولى المجلس الدستوري إعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية في أجل أقصاه عشرة (10) أيام اعتبارا من تاريخ تسلمه محاضر اللجان الانتخابية الولائية.

ثانيا

صلاحيات رئيس الجمهورية

يمارس رئيس الجمهورية باعتباره جزء من السلطة التنفيذية مجموعة من الصلاحيات تتمثل في:

1- صلاحية التعيين:

ترتبط صلاحية التعيين بسلطة التنظيم التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بحيث لا يمكنه تنفيذ القوانين وممارسة السلطة التنظيمية إلا إذا منحت له وسائل تمكنه من القيام بذلك، وباعتبار النظام السياسي الجزائري يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية فقد تم توزيع اختصاص التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والقاعدة أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة أصلا كاختصاص عام لرئيس الحكومة لتنفيذ برنامجها إلا ما خولته النصوص صراحة لرئيس الجمهورية كاستثناء⁽²⁾، وقد نص دستور 1996 في المادة 94 على "سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه، كما يقوم بتعيين أعضاء الحكومة بعد أن يقدمهم رئيسها له".

لقد تم الفصل في مسألة اختصاص رئيس الجمهورية في التعيين فوضع حدا لإشكالية تداخل صلاحياته مع صلاحيات رئيس الحكومة في هذا المجال حيث يتولى رئيس الجمهورية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات في مجلس الوزراء، تعيين مجلس الدولة، والأمين العام للحكومة، ومحافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولوا أجهزة الأمن، الولاة، تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم، وله حق تعيين ثلاثة (03) أعضاء في المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس، ويعين 3/1 أعضاء مجلس الأمة، وتعيين خمسة عشر (15) عضو في المجلس الإسلامي الأعلى⁽³⁾، ويتولى أيضا رئاسة مجلس الوزراء، ويعرض عليه برنامج الحكومة ومشاريع القوانين ويستمتع لهذا المجلس قبل إقرار الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب⁽⁴⁾، وهو المخول باستدعائه

(1) الأمر 07-97، مصدر سابق، المادتين 155، 156.

(2) محمد الصغير بعللي، القانون الإداري- التنظيم الإداري- الجزائر: دار العلوم، 2002، ص 75، 76.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد، 101، 164، 172.

(4) المصدر نفسه، المادتين 93، 94.

وتحديد جدول أعماله، وبما أن الدستور لم يفصل في مسألة تنظيم مجلس الوزراء وعمله مكن رئيس الجمهورية من بسط نفوذه عليه، وبذلك لا يمكن لرئيس الحكومة وضع سياسة حكومية بمعزل عن رئيس الجمهورية باعتبار أن برنامج حكومته قبل عرضه أمام البرلمان لا بد أن يمر على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية للموافقة عليه⁽¹⁾.

ويتمتع "رئيس الجمهورية بحق تقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها والافراد بها دون مشاركة من رئيس الحكومة، أو وزير الشؤون الخارجية، فهو الذي يرسم خطوطها العامة، كما يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، ويوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم"⁽²⁾ فهو الذي يصادق على معاهدات التحالف والاتحاد والمتعلقة بالحدود، وبقانون الأشخاص بشرط موافقة البرلمان عليها⁽³⁾، ورئيس الجمهورية وفقا لما خول له من صلاحيات في المجال الخارجي يجسد وحدة الأمة والدولة الجزائرية داخليا وخارجيا.

ويقوم أيضا بممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، وهذه السلطة حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة جاءت نتيجة لعجز البرلمان عن مواجهة المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية لطبيعة عمله البطيئة مما أدى إلى تقليص سلطاته وتعاضم دور السلطة التنفيذية، وهو ما عمل به النظام السياسي الجزائري بإدراجه سلطتي التنظيم والتنفيذ تحت تسمية واحدة هي سلطة التنظيم التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية بخلاف الدستور الفرنسي الذي ينص بأن للوزير الأول قيادة عمل الحكومة، وهو المسؤول عن الدفاع الوطني وتنفيذ القوانين، يمارس سلطة التنظيم و يعين في الوظائف المدنية والعسكرية.

إن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية لا يجوز لرئيس الحكومة التدخل فيها وهي مجال واسع لا يتقيد فيه رئيس الجمهورية إلا بأحكام الدستور⁽⁴⁾، بمعنى أن المواضيع التي يعهد بها القانون تصبح آليا مجالا للسلطة التنظيمية المستقلة، وقد نص الدستور في المادة 122 على "أن البرلمان يشرع في القواعد العامة وخارج ذلك من اختصاص السلطة التنفيذية"، أي رئيس الجمهورية، وهذا ما يبين قوة ومكانة رئيس الجمهورية في ظل ازدواجية السلطة التنفيذية من جهة، وفي مواجهة السلطة التشريعية عن طريق تدخله بسلطته التنظيمية المستقلة اللامحدودة في مجالات كان الأولى أن تخضع للتشريع البرلماني، وسنقوم بتناول ذلك عند التطرق لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

ومن اختصاصات رئيس الجمهورية أيضا وطبقا للمادة 77 من الدستور "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في

(1) إن الحكومة الحالية والتي سبقتها لا تتوانى لحظة في القول أنها تنفذ برنامج رئيس الجمهورية، وأن برنامجها مستمد من برنامجها ووفقا لتوجهاته وآرائه، إذن فما موقع الحكومة في إطار الثنائية أو أن هذا تكريس لوحوية السلطة التنفيذية.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد 77، 78، 97.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 231.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، 1999، ص 86.

الدستور، بالسلطات والصلاحيات التالية: هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، يوقع المراسيم الرئاسية، له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية".

إن احتكار رئيس الجمهورية لسياسة الدفاع الوطني يعني تقوية مركز في المؤسسة العسكرية نظرا لحساسية وخطورة هذه المؤسسة، ودورها في الدفاع عن السيادة الوطنية والسلامة الترابية للبلاد، لذا كان لا بد من إخراجها من دائرة الصراع السياسي وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية باعتباره مجسد وحدة الأمة وحامي دستورها، إلى جانب ذلك فرئيس الجمهورية هو الذي يتولى رسم السياسة الدفاعية وتحديد مبادئها وأهدافها، ويستطيع تكليف أحد الضباط السامين لتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها ويمكنه تعيين وزير للدفاع يقوم بهذه المهمة⁽¹⁾.

مما سبق يتضح أن مسألة الدفاع وقيادة القوات المسلحة مثل الشؤون الخارجية مجال محتكر لرئيس الجمهورية دون رئيس الحكومة، وذلك لأجل المحافظة على استقرارها وإبعادها عن التأثيرات السياسية.

ويعتبر رئيس الجمهورية رئيس المجلس الأعلى للأمن وهو ما نصت عليه المادة 173 من الدستور "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

ولرئيس الجمهورية صلاحيات كثيرة في المجال التشريعي لها تأثير كبير على البرلمان، فله حق الاعتراض على القوانين وطلب قراءة ثانية، ويمكن له إصدار القوانين والتشريع عن طريق الأوامر وغيرها، وسنقوم بالتطرق إلى كل ذلك عند معالجة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة في الحالات الاستثنائية قد تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم المعترف بها قانونيا⁽²⁾، باعتباره حامي للدستور ومجسدا لوحدة الدولة داخليا وخارجيا، فقد أسندت له سلطات وصلاحيات متعلقة بديمومة الدولة ولها تأثير بالغ في سير وتنظيم الهيئات الدستورية فيها، خاصة الحالات الضرورية إذ يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الظروف، ويختلف تطبيق هذه الأحكام الاستثنائية حسب الظروف ودرجة خطورتها وتتمثل هذه الحالات في حالة الطوارئ والحصار، وحالة الحرب والتعبئة العامة، الحالة الاستثنائية، ويتم ممارسة هذه الصلاحيات من خلال إصدار مراسيم رئاسية⁽³⁾، وينبغي عليه استشارة بعض الهيئات كمجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس للأمة، ورئيس المجلس الدستوري.

إن استشارة هذه الهيئات من شأنه تشخيص درجة الخطورة التي تهدد استقرار المؤسسات الدستورية والبلاد، ومن شأنها إضفاء الشرعية على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ولا يمكن اللجوء إلى ذلك إلا للضرورة كوجود خطر يهدد الأمة، والوحدة الوطنية، أو وجود تهديد يعيق سير وعمل المؤسسات في البلاد⁽⁵⁾، ويلعب

(1) احتفظ الرئيس الباميين زروال والرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمنصب وزير الدفاع بعد أن كانت للجزائر تجربتان حقيقتان مع وزراء الدفاع، كانت الأولى مع هواري بومدين انقلب على الرئيس والثانية في عهد حكومة مولود حمروش.

(2) Pierre Pactet, Institution politique et droit constitutionnel, 9^{ème} édition, Paris: Masson, 1989, p 527, 528.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد 91، 67، 96.

(4) Tahar Tabe, " Du monocephalisme de l' exécutif dans le régime politique algérien", N°=04, 2^{ème} partie, Alger: RASJEP, décembre 1990, p 147.

(5) جمال علي الصغير، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 19.

رئيس الجمهورية دورا محوريا في مثل هذه الظروف إلى حين عودة الحياة العادية، وبالمقابل نلاحظ تهميشا كبيرا لرئيس الحكومة والبرلمان مما يجعل رئيس الحكومة مجرد مساعد لرئيس الجمهورية ويحول البرلمان إلى هيئة استشارية.

3- حالة الطوارئ والحصار:

لم يميز النظام السياسي الجزائري بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث استقلال كل منهما بقواعده التي تحكمه، ويبدو أن المشرع الجزائري تأثر بما ورد في المادة 16 من الدستور الفرنسي من حيث تنظيم الحالتين بموجب قانون عضوي، و يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، ويرجع ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، وذلك طبقا للمادة 91 من الدستور "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار..."، ولإعلان الحالتين لا بد من المرور عبر إجراءات تتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية لمناقشة الأمر وإبداء رأي حوله واستشارة رؤساء غرفتي البرلمان والحكومة والمجلس الدستوري دون أن يكون ملزما برأي أي منهم.

4- الحالة الاستثنائية:

إذا تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا للشروط الواردة في الدستور، ولا يتم اتخاذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، والحالة الاستثنائية غير محددة بفترة زمنية، ويمكن لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾.

5- إعلان الحرب والتعبئة العامة:

في حالة وقوع عدوان مسلح فعلي أو وشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحرب، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، يجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا، ثم يتولى رئيس الجمهورية توجيه خطاب للأمة يعلمها بذلك، ويترتب عن ذلك تقييد الحريات العامة وتولي جميع السلطات وممارستها من قبل السلطة العسكرية، ولا يمكن الرجوع للحالة العادية إلا بعد توقيع اتفاقية الهدنة أو معاهدة السلام⁽³⁾، والموافقة الصريحة عليها من قبل البرلمان، وخلال مدة الحرب يوقف العمل بالدستور وتجمع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، حسب المادة 96 من الدستور "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات...".

أما حالة التعبئة العامة فالمقصود بها جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة، وبالتالي يمكن تأمين

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 79.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 93.

(3) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص53.

ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات بدافع المشاركة في المجهود الحربي، وتحويل العديد من الصناعات إلى الاختصاصات الحربية.

الفرع الثاني

مكانة الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية

تعتبر الحكومة الشق الثاني للسلطة التنفيذية وتتمتع بالعديد من الصلاحيات وخص رئيسها بسلطة فعلية، ويمارس فيها الوزراء صلاحيات إدارية باعتبارهم رأس الجهاز الإداري في كل وزارة، فالحكومة تسهر على تنفيذ القوانين وهي مسؤولة أمام البرلمان وملزمة بالحصول على ثقته لتنفيذ برنامجها الذي يعرض على مجلس الوزراء قبل عرضه على البرلمان وبذلك يتدخل رئيس الجمهورية في النشاط السياسي والإداري لها.

يتم تعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية، كما يعين بقية أعضاء الحكومة بعد اقتراحهم من قبل رئيسها⁽¹⁾، ورئيس الجمهورية حر في اختيار شخص رئيس الحكومة، ولا يمكن لهذا الأخير مباشرة مهامه مباشرة إلا بعد موافقة البرلمان على برنامج حكومته، ولا يتحقق ذلك إلا في حالة وجود توافق سياسي بين الأغلبية البرلمانية في كل غرفة مع التوجه السياسي للحكومة، لذا فإن رئيس الجمهورية من الفروض أن يكون مقيد من الناحية السياسية باختيار رئيس الحكومة من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية لتجنب الانسداد السياسي بين الحكومة والبرلمان، كما أن عليه مراعاة الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي في اختياره للشخص المناسب لرئاسة الحكومة، وحسن الاختيار سيدعم ثقة الأغلبية البرلمانية إذ في ظل التعددية الحزبية يصبح لعنصر الانتماء السياسي دور هام لأنه يمكن أن يختار رئيس حكومة ذا سمعة وكفاءة عالية لكنه يتعارض مع الأغلبية البرلمانية، وبالتالي لا تقبل التعاون معه رغم ميزاته، مما يؤثر على مركز رئيس الجمهورية وثقة الشعب به خاصة إذا أدى الأمر إلى عرقلة سير مؤسسات الدولة، ورغم انعدام أي قيد في اختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة إلا أنه عمليا لا بد أن يراعي التوجه السياسي السائد واختيار الشعب⁽²⁾، لكنه في النظام السياسي الجزائري لا يتقيد بذلك.

يبدو مما سبق أن رئيس الحكومة مرتبط برئيس الجمهورية أكثر من ارتباطه بالبرلمان، فهو الذي يملك سلطة تعيينه وعزله، إلا أن البرلمان يلعب دورا هاما في التأثير على اختيار رئيس الحكومة بسبب ارتباط هذا الأخير بالأغلبية البرلمانية التي تشترط لمنح موافقتها على برنامج الحكومة والسماح لها بمباشرة مهامها.

يتم تعيين رئيس الحكومة وأعضاء حكومته بإصدار رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا فتكون الحكومة قائمة منذ تلك اللحظة، ويمكنه إنهاء مهامه دون قيد أو شرط⁽³⁾، ولا يمكن إقالة الحكومة أو إجراء أي تعديل وزاري عليها خلال حصول المانع

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادتين 77، 79.

(2) سبق وأن خرج رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة عن ذلك بتعيين السيد علي بن فليس رئيسا للحكومة، وهو من حزب جبهة التحرير الوطني رغم أن الأغلبية لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وحدث نفس الأمر بتعيين السيد أحمد أو يحيى رئيسا للحكومة، وهو من حزب التجمع الوطني الديمقراطي رغم أن الأغلبية البرلمانية كانت لحزب جبهة التحرير الوطني.

(3) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 125، 126.

لرئيس الجمهورية-الوفاة أو استقالته-حتى يشرع الرئيس الجديد في مباشرة مهامه، حيث تنص المادة 90 من الدستور " لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد ممارسة مهامه..."، ولرئيس الحكومة كامل الحرية في تقديم الاستقالة خاصة عند شعوره بعدم قدرته وارتياحه في منصبه سواء من ناحية علاقته برئيس الجمهورية⁽¹⁾ أو من ناحية عدم قدرته على تنفيذ برنامج حكومته لوجود عراقيل داخل السلطة أو خارجها، ومدى تفاعل البرلمان مع مشاريع القوانين لتنفيذ هذه السياسة، ويمكن لرئيس الحكومة تقديم استقالته أيضا عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج حكومته أو التصويت بملتمس الرقابة، كما يمكنه الاستقالة عند ترشحه لمنصب رئيس الجمهورية الذي يترتب عنه تعيين أحد أعضاء الحكومة لخلافته في منصبه، طبقا للمادة 90 من الدستور "... يستقيل رئيس الحكومة القائمة وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة رئيس الحكومة حينئذ أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الجمهورية...".

أما في حالة الخلاف بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، فيمكن لهذا الأخير إزاحة رئيس الحكومة من منصبه، لكن لا بد من مراعاة الأغلبية البرلمانية، فإن كان صاحب أغلبية يصبح رئيس الجمهورية مخريرا بين التعايش معه، أو عزله وتحمل ما يترتب عن ذلك سواء على مستوى البرلمان أو على مستوى ردة الفعل الشعبية.

بعد تعيين رئيس الحكومة يشرع في اتصالات ومشاورات مع مختلف التشكيلات السياسية، والقوى الفاعلة والأحزاب السياسية ذات النفوذ في البرلمان ورئيس الجمهورية، من أجل تشكيل حكومته⁽²⁾، وبعد انتهائه من المشاورات يقدم أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية قصد تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي يصدر بهذا الشأن⁽³⁾، على أن يستأثر رئيس الجمهورية باقتراح وتعيين وزير الدفاع والشؤون الخارجية، لإنفراده بتقرير السياسة الخارجية والدفاع الوطني، وقد جرت العادة في الجزائر أن يحتفظ رئيس الجمهورية لنفسه بمنصب وزير الدفاع ويعين وزير الخارجية من مقربيه، وله كامل الحرية في رفض أو قبول أعضاء الحكومة، وبذلك فسلطة رئيس الجمهورية واقعا تتجاوز تعيين الوزراء بل حتى اختيارهم وهي أساس قيام الحكومة، وبالتالي لا يمكن الحديث عن ازدواجية حقيقية في أعلى هرم السلطة التنفيذية.

صلاحيات رئيس الحكومة: إن استقلالية وفعالية ازدواج السلطة التنفيذية تقتضي منح رئيس الحكومة صلاحيات متوازنة لمسؤوليته، سواء أمام رئيس الجمهورية من ناحية التعيين، أو أمام البرلمان من ناحية الرقابة، لذا هناك صلاحيات خاصة برئيس الحكومة وحده، وأخرى يمارسها بالاشتراك مع جهات أخرى، فلرئيس الحكومة الحق بالمبادرة بمشاريع القوانين⁽⁴⁾، وتعتبر هذه المشاريع الوسيلة الفعالة لتجسيد السياسة الحكومية وتشمل جميع نشاطات

(1) حدث أن قدم رئيس الحكومة السيد أحمد بن بيتور استقالته لعدم اتفاقه مع رئيس الجمهورية حول مسألة الصلاحيات .

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 296 .

(3) مثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 97 - 230 المؤرخ في 24 / 06 / 1997 المتضمن تعيين رئيس الحكومة السيد أحمد أويحيى،

والمرسوم الرئاسي رقم 97 - 231 المؤرخ في 25 / 06 / 1997 المتضمن تعيين أعضاء حكومة أحمد أويحيى.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 119، التي تنص " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين..." .

الدولة باستثناء المجال الخارجي والدفاع، والحكومة هي التي تتولى تحضير مشاريع قوانين المالية بإشراف وزارة المالية على تقدير الإيرادات والنفقات إلا أن رئيس الجمهورية يلعب دورا هاما خلال مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه، وهو ما يمكنه من مراقبة والتحكم في نفقات الدولة.

يتولى رئيس الحكومة رئاسة مجلس الحكومة وتوزيع الصلاحيات بين أعضائها، وينعقد هذا المجلس بغرض دراسة وتنسيق النشاط الحكومي والتداول حول مشاريع قوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، ويمارس سلطة توزيع الصلاحيات عن طريق مراسيم تنفيذية يحدد فيها اختصاص كل وزارة وأهم الأهداف المسطرة لتحقيقها، وذلك تقاديا لتداخل الصلاحيات وتنازع الاختصاص⁽¹⁾، ويسهر على تنفيذ القوانين الصادرة على البرلمان، ويتولى كذلك تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وهذا ما يكرس المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة أمام البرلمان من جهة، وأمام رئيس الجمهورية من جهة أخرى⁽²⁾.

ويعمل رئيس الحكومة جاهدا على السير الحسن الإدارة التي تخضع لسلطته ومراقبته، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات، ويتمتع بسلطة التعيين في بعض وظائف الدولة، ما عدا التعيين في الوظائف العسكرية وتعيين السفراء، والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج تقاديا لعدم تداخل الاختصاصات بينه وبين رئيس الجمهورية⁽³⁾.

وباعتباره محور الحكومة فإن رئيسها يديرها ويحافظ على تماسكها، فيقوم بالإشراف على رسم السياسة العامة، والتنسيق بين الوزراء، والسهر على إعداد المخططات التنموية في كل المجالات ومراقبة تنفيذها في الواقع من خلال الزيارات الميدانية، ويعطي للولاة ومسؤولوا المؤسسات الاقتصادية التوجيهات اللازمة لوضع البرنامج موضع التنفيذ⁽⁴⁾.

وهناك اختصاصات يشترك فيها رئيس الحكومة مع البرلمان والتي سوف نتطرق لها خلال دراستنا لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وتتمثل في دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وضبط برنامج الحكومة وتقديمه أمام البرلمان، كما خص بمهام تتمحور حول استشارته من طرف رئيس الجمهورية عند تقرير حالتي الطوارئ والحصار، أو إعلان الحرب واستشارته أيضا قبل حل البرلمان.

وبما أن الحكومة تتكون أيضا من طاقم وزاري فإن كل وزير يتمتع بصلاحيات تسيير وزارته وتخول المراسيم التنفيذية لكل وزير ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بوزارته، والسماح لكل وزير باختيار الفريق الذي يشتغل معه لتنفيذ برنامج الحكومة وتسيير قطاعه ويمارس الوزير الرقابة الإدارية على كل المؤسسات الإدارية العاملة في قطاع وزارته باعتباره قمة الهرم الإداري فيها⁽⁵⁾.

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 239.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 304.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 85 التي تنص: " يمارس رئيس الحكومة، زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، يرأس مجلس الحكومة، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، يوقع المراسيم التنفيذية، يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية " .

(4) أحمد وافي، وبوكرا إدريس، مرجع سابق، 253.

(5) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 89، 90.

من خلال صلاحيات الجهاز الحكومي نخلص أن رئيس الحكومة يتمتع بصلاحيات تمكنه من تحقيق سياسته وبرنامج الحكومة بعد موافقة البرلمان عليه بمساعدة الطاقم الحكومي الذي يتمتع من خلاله كل وزير بصلاحيات تمكنه من تسير شؤون وزارته وتحقيق البرنامج الحكومي في قطاعه.

إن تكريس مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية في إطار التعددية الحزبية أعطى لرئيس الحكومة، ولو نظريا إمكانية استقلال عضوي عن رئيس الجمهورية، فقد يعمل على إدراج مواضيع جديدة عن تلك التي حددها له رئيس الجمهورية عند تعيينه لإثراء برنامجه، أو قصد مضايقة رئيس الجمهورية خاصة إذا كان يتمتع بأغلبية برلمانية مساندة له، حيث يمكن أن يحصل برنامجه على ثقة البرلمان فيجد رئيس الجمهورية نفسه أمام الأمر الواقع فلا يمكن أن ينهي مهام رئيس الحكومة، وبناءا على ذلك وتفاديا لإحراج رئيس الجمهورية من جهة وتحقيقا لاستقرار الحكومة من جهة أخرى عمل المشرع على إيجاد وسيلة تمكن رئيس الجمهورية من الإطلاع على مشروع برنامج الحكومة قبل تقديمه للمجلس الشعبي الوطني وتتمثل في عرض البرنامج على مجلس الوزراء.

يبدو أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري هو الذي يقود السلطة التنفيذية في حين يحتل رئيس الحكومة منصب كبير المساعدين مما يبعد النظام السياسي الجزائري عن النظام البرلماني ولم يتبن فعليا النظام الرئاسي، ولا النظام شبه الرئاسي، وحتى لا نتسرع في الحكم على طبيعة النظام السياسي الجزائري لا بد من دراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية.

المطلب الثاني

السلطة التشريعية

تحتل السلطة التشريعية مكانة هامة بين مؤسسات الدولة، فهي الجهاز الأساسي وصاحب النفوذ، لكن في الآونة الأخيرة أخذت تضعف قوتها ونفوذها في معظم دول العالم⁽¹⁾ نظرا لتزايد مهام الدولة، وما يتطلبه من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهته لتعقد وبطء إجراءاته مما أدى إلى إسناد الكثير من وظائفه للسلطة التنفيذية فأفقدته المكانة التي يحتلها في الأنظمة السياسية، ووجود البرلمان في الدول الحديثة يعتبر مظهرا من مظاهر الديمقراطية، وتستجيب في تنظيمها العام للمكونات الأساسية للأمة التي تقوم بتمثيلها⁽²⁾.

وفي الجزائر حضيت السلطة التشريعية بمكانة هامة وقد تم تنظيمها في مجلس واحد مهما اختلفت تسمياته وأدواره، إلا أن النقلة النوعية حدثت في ظل دستور 1996 الذي نص على الثنائية البرلمانية، فسميت الغرفة الأولى بالمجلس الشعبي الوطني والغرفة المستحدثة بمجلس الأمة، وهكذا أصبحت السلطة التشريعية تمارس من طرف برلمان مكون من غرفتين، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، ولمعرفة مكانة وتنظيم ودور هذه السلطة في النظام السياسي الجزائري، سنتطرق لكل غرفة على حدة.

الفرع الأول

المجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني المعبر عن الإرادة الشعبية، ويتألف من 380 عضو يتم اختيارهم من قبل الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام السري المباشر⁽³⁾. ويجب أن يتمتع المترشح للنيابة في هذا المجلس بالشروط التالية:

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- أن يكون بالغاً ثمانية وعشرون (28) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس (05) سنوات على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها⁽⁴⁾.

وبتوفر هذه الشروط فإنه يتم التصريح بالترشح عن طريق إيداع القائمة لدى مقر الولاية، واستثنى القانون بعض الفئات من حق الترشح وهم: موظفوا الولاية، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، موظفوا أسلاك الأمن محاسبوا أموال الولاية، وقد تم استثناءهم تجنباً لإمكانية استغلال نفوذهم خلال العملية الانتخابية لأن مهمة النائب وطنية فلا يمكنه الجمع بينها وبين مهام أخرى⁽⁵⁾، وأن يخصص كل وقته وجهده للقيام بوظيفته التمثيلية، والحفاظ على مركزه وكرامته بعيداً عن الضغوط التي تمارسها عليه الجهة

(1) محمد بن المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، [د.س. ط.]، ص 536.

(2) Lion Duguit, Traité de droit constitutionnel – l'organisation de France, Tome 04, 2^{ème} édition, Paris: Dalloz, 1924, p105, 106.

(3) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 153.

(4) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 242.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 105.

الموظفة له سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتقرير هذه الحالة ما هو إلا نتيجة لاعتماد مبدأ الفصل بين السلطات وإبعاد النائب عن كل ماله تأثير عن تمثيله، ويتم انتخاب النائب لمدة (05) سنوات قابلة للتجديد في حالة إعادة ترشح أحد النواب وفاز بالانتخابات مجدداً، ولا يمكن تمديد هذه الفترة إلا في ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، يثبتها البرلمان المنعقد بغرفتيه بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية، واستشارة المجلس الدستوري⁽¹⁾، وحسب القانون العضوي للانتخابات فإنه يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة التي تضم عدداً من المترشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، والتي لا يمكن أن تقل على أربع (04) مقاعد⁽²⁾، "وتجري الانتخابات خلال الثلاثة أشهر قبل انقضاء المدة النيابية الجارية تجنبا لحدوث فراغ في المؤسسة التشريعية، أما في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير إجراء انتخابات تشريعية مسبقة يكون ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر"⁽³⁾، ويتم توزيع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، وإلغاء القوائم التي لم تحصل على 5% من نسبة الأصوات المعبر عنها⁽⁴⁾. إن طريقة الاقتراع على أساس القائمة لا تترك حرية للمواطن في اختيار الأشخاص، لأن هذا النظام يترك مسألة ترتيب المترشحين في القائمة للأحزاب، مما يفتح المجال لعدة مساومات، واعتماد توزيع المقاعد حسب التمثيل النسبي فإن الذين يفوزون هم المترشحين على رأس القوائم خلافاً إذا ما تم الاعتماد على نظام القوائم المفتوحة التي يترك فيها مسألة ترتيب المترشحين في القائمة للناخب، إلا أن هذا الانتقاد يمكن أن تقل فعاليته إذا عرفنا أن الأحزاب تسعى دائماً إلى وضع على رأس قوائمها الأشخاص ذوي الشعبية الكبيرة لجلب أكبر عدد من الناخبين هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن فتح المجال للقوائم الحرة يجعل من إمكانية تكوين قائمة على المقاس الذي يريده أغلب المواطنين في الدائرة الانتخابية وتنتهي نيابة العضو في المجلس الشعبي الوطني بمرور مدة العهدة النيابية الكاملة أي انتهاء خمس (05) سنوات، كما قد تنتهي بالوفاة، أو الاستقالة، أو الإقصاء إذا ارتكب النائب فعلاً ما يخل بشرف مهمته⁽⁵⁾.

(1) فوزي اوصديق، مرجع سابق، ص 226.

(2) الأمر 97-07، مصدر سابق، المادة 101.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 129.

(4) الأصوات المعبر عنها = عدد الأصوات المنتخبة فعلاً - عدد الأصوات الملغاة.

(5) المصدر نفسه، المادة 107.

أولا

تنظيم المجلس الشعبي الوطني

يتكون المجلس الشعبي الوطني من مجموعة أجهزة دائمة، وهيئات استشارية وتنسيقية تتولى الإشراف على سير المجلس وهي:

1- الأجهزة الدائمة للمجلس:

تتمثل هذه الأجهزة في رئيس المجلس، مكتب المجلس، اللجان الدائمة.

أ- رئيس المجلس الشعبي الوطني:

يحتل رئيس المجلس الشعبي الوطني مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، فله حق إخطار المجلس الدستوري، واستشارته عند إقرار حالي الطوارئ والحصار أو حل المجلس الشعبي الوطني، وله طلب فتح مناقشة حول أهم المجالات التي سيتأثر بها رئيس الجمهورية وهو مجال السياسة الخارجية⁽¹⁾، وهذا ما يدل على المكانة الهامة لرئيس المجلس الذي ينتخب بالاقتراع السري طيلة الفترة التشريعية، ويتمتع رئيس المجلس بصلاحيات تتناسب ومكانته في النظام السياسي⁽²⁾، حيث يقوم بالمهام الآتية:

- السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس وضمان احترامه.
- تمثيل المجلس داخل الوطن وخارجه.
- ضمان النظام والأمن داخل مقر المجلس.
- رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته ومداولاته.
- رئاسة اجتماع مكتب المجلس واجتماعات هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق.
- توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس وتعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس بعد استشارة مكتب المجلس.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على مكتب المجلس،
- هو الأمر بالصرف.
- ضبط وتنظيم المصالح الإدارية للمجلس.
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء⁽³⁾.

وفي حالة شغور منصب رئاسته بسبب الاستقالة أو العجز أو الوفاة يتم انتخاب رئيس جديد في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إعلان تاريخ الشغور حيث يجتمع مكتب المجلس، ويحضر ملف الشغور ويحيله إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، وهذه الأخيرة تعد تقريرها عن إثبات حالة الشغور ليعرض على الجلسة العامة للمصادقة عليه.

وبناء عليه يمكن القول أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتمتع بمكانة هامة في ظل التعددية السياسية، وهو مطالب بأن يضمن استمرارية عمل البرلمان والتنسيق بين

(1) المصدر نفسه، المادتين 129، 130.

(2) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادتين 03، 09.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 166.

مختلف التيارات السياسية التي يضمها وممارسة الديمقراطية واحترام الرأي والرأي الآخر.

ب- مكتب المجلس الشعبي الوطني:

يقوم المجلس الشعبي الوطني بانتخاب مكتبه وتشكيل لجانه، ويتكون المكتب من رئيس المجلس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، وقد حدد النظام الداخلي تشكيلة المكتب من رئيس المجلس وتسعة (09) نواب له ينتخبون من طرف أعضاء المجلس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽¹⁾، ويتم توزيع مناصب نواب الرئيس على أساس التمثيل النسبي بين الكتل البرلمانية بالاتفاق، وفي حالة عدم الاتفاق على التوزيع يتم الرجوع إلى نص المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس.

ويقوم المكتب حسب المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالمهام الآتية:

- تنظيم سير جلسات المجلس، وضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة.
- تحديد أنماط الاقتراح، وكيفية تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة.
- المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية، وعلى كيفية مراقبة المصالح المالية للمجلس.
- مناقشة مشروع ميزانية المجلس، والمصادقة عليه وإحالة على لجنة المالية والميزانية.
- السهر على توفير الإمكانات البشرية، والمادية لحسن سير أشغال المجلس.
- البث في قابلية اقتراحات القوانين، والتعديلات واللوائح شكلا.
- دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب، والتكفل بها.
- مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس، وتقديم حصيلة سنوية عن نشاطه وتوزيعها على النواب.
- متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره.
- الإشراف على إصدار نشرات إعلامية.
- متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية.
- متابعة شؤون النواب، والشؤون الإدارية.
- العلاقات العامة.
- شؤون التشريع والعلاقات مع مجلس الأمة والحكومة.

يعقد مكتب المجلس اجتماعه دوريا بدعوة من رئيسه، ويمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة لذلك، بحيث يبلغ جدول الأعمال لأعضاء المكتب بثمانية وأربعين (48) ساعة قبل انعقاده⁽²⁾.

من خلال ما سبق يتبين أن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي يقود عمل المجلس قانونيا، وفعليا باعتباره هو الذي يضبط جدول أعمال الدورة، والجلسات،

(1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مصدر سابق، المادتين 11، 12.

(2) المصدر نفسه، المادة 18.

وتحديد أنماط الاقتراح فيها، وغيرها من الصلاحيات التي تجسد دوره القيادي في أجهزة وهيئات المجلس.

ج- اللجان الدائمة:

تعتبر اللجان الدائمة من الأجهزة الأساسية في المجلس وهي ذات مهمة فنية بالأساس، حيث يشكل المجلس لجانه الدائمة وفقا لنظامه الداخلي في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد، ويمكن إعادة تجديد أعضاء اللجنة الدائمة كلياً أو جزئياً، ولا يمكن للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنة دائمة واحدة⁽¹⁾.

ويتشكل المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 13 و19 من نظامه الداخلي، من 12 لجنة دائمة، وتتكون كل لجنة من مكتب مكون من رئيس، ونائب الرئيس ومقرر، ويتم توزيع المهام داخل اللجنة بتعيين الرئيس ونائبه، ومقرر اللجنة بالاتفاق بين رؤساء المجموعات البرلمانية، وتتمثل هذه اللجان فيما يلي :

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة المالية والميزانية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية، والتنمية، والصناعة، والتجارة، والتخطيط.
- لجنة التربية والتعليم العالي، والبحث العلمي، والشؤون الدينية.
- لجنة الفلاحة والصيد البحري، وحماية البيئة.
- لجنة الثقافة والاتصال، والسياحة.
- لجنة الصحة، والشؤون الاجتماعية، والعمل، والتكوين المهني.
- لجنة الإسكان، والتجهيز، والري، والتهيئة العمرانية.
- لجنة النقل، والمواصلات، والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- لجنة الشباب والرياضة، والنشاط الجماعي.

تتمثل صلاحيات هذه اللجان في الاضطلاع بدراسة وتحليل النصوص المحال عليها، وجمع المعلومات، والحقائق حوله من مصادرها المختلفة، بما فيها الاستماع إلى أعضاء الحكومة، ومندوبو أصحاب اقتراح النص، وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة به، والاستماع للخبراء، وفي هذا الإطار يتم تسجيل الملاحظات واستتباط الاستنتاجات، وصياغة التوصيات والاقتراحات، وبلورة كل ذلك في التقريرين التمهيدي والتكميلي⁽²⁾، بخلاف الأوامر التي تناقش على مستوى اللجنة فقط، وتقدم اللجان بشأنها تقرير واحد من أجل المصادقة، وإحالتها من خلال مكتب المجلس إلى الجلسات العامة للمناقشة والتصويت والمصادقة⁽³⁾، ولأجل كل ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة، وتتكون اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني

(1) المصدر نفسه، المادتين 32، 33.

(2) لجنة المالية والميزانية، "التقارير البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص 198، 199.

(3) مصطفى دريوش، "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 35.

من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر، ما عدا لجنة المالية والميزانية التي تتشكل من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر، وتجتمع كل لجنة أثناء الدورة باستدعاء من طرف رئيسها، وفيما بين الدورات باستدعاء من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول أعمالها⁽¹⁾، إلا أنها لا تستطيع أن تجتمع أثناء انعقاد الجلسات إلا للضرورة، وبموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتصح مناقشاتها مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، في حين أن التصويت داخل الجان الدائمة لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية في أجل ستة (06) ساعات بحيث يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

تسير كل لجنة من طرف رئيسها، وينوب عنه نائبه في حالة وجود مانع له، ويمكن للجنة أثناء عملها اقتراح تعديلات على النصوص، ولها أن تطلب عرض النص المحال عليها على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

2- الهيئات الاستشارية التنسيقية للمجلس الشعبي الوطني:

يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية ورقابية، وقد تم حصرها في ثلاث (03) هيئات: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية.

أ- هيئة الرؤساء:

ينشئ المجلس الشعبي الوطني هيئة رؤساء تتكون من أعضاء مكتب المجلس، ورؤساء الجان الدائمة، وتجتمع بناء على دعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، بعد تحديد جدول أعمال الاجتماع وتوزيعه على الأعضاء خلال 48 ساعة قبل عقده، والغرض من إنشاءها هو تنسيق وضبط نشاطات المجلس في المجال التشريعي⁽²⁾، أما صلاحياتها فتتمثل في إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس الشعبي الوطني، والتحضير لها وتقويمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

ب- هيئة التنسيق:

تقوم بالتنسيق بين مختلف الكتل البرلمانية لتسهيل سير جلسات المجلس⁽⁴⁾، وتتكون من أعضاء مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، والمجموعات البرلمانية، تقوم بالتشاور عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بإعداد جدول الأعمال، وتنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني وحسن أدائها، وتجتمع بدعوة من رئيسها، أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر.

ج- المجموعات البرلمانية:

إن انتهاء التعددية الحزبية جعل تركيبة البرلمان متعددة التوجهات والإيديولوجيات، وهو الأساس الذي يبدأ منه تشكيل المجموعات البرلمانية، حيث

(1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مصدر سابق، المادة 34، 39 .

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 335.

(3) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مصدر سابق، المادة 49 .

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 115

تتكون كل مجموعة من عشرة (10) أعضاء على الأقل، وكل نائب حر في الانضمام أو عدمه، لكن لا يمكنه الانخراط في أكثر من مجموعة واحدة، ولا يسمح بتشكيل المجموعات البرلمانية على أساس فئوي أو مصلحي أو محلي، ولا يمكن لأي حزب سياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة⁽¹⁾، وتوضع تحت تصرف المجموعات البرلمانية كل الوسائل المادية والبشرية، إلى جانب تخصيص أجنحة لها داخل قاعة الجلسات بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها.

إلى جانب هذه الأجهزة فإنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ مصالح إدارية وتقنية مكلفة بتقديم المساعدة للمجلس، وهي مؤلفة من موظفين على رأسهم أمين عام يعينه رئيس المجلس يقوم بتسيير المصالح الإدارية للمجلس بمساعدة مكتب المجلس.

ووفقا للمادة 118 من الدستور " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل..."، ويمكن تمديدتها على أن لا تتجاوز خمسة (05) أشهر على الأكثر، وتسمى الدورة الأولى بدورة الربيع يجتمع فيها البرلمان بداية من يوم العمل الثاني من شهر مارس، أما الثانية فهي دورة الخريف يجتمع فيها بدءا من يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، ويتم إنهاء الدورة العادية من قبل مكنتي الغرفتين، بالتشاور على الحكومة، وقد يجتمع البرلمان في دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من 3/2 النواب، أو بطلب من رئيس الحكومة، حسب المادة 118 " ... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني..."، وتكون جلسات المجلس علنية، وتدون المداولات في محاضر تنشر طبقا لشروط يحددها القانون العضوي وذلك طبقا للمادة 116 من الدستور " جلسات البرلمان علنية، وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي..."، كما يمكن أن تعقد الجلسات مغلقة بطلب من رئيسه، أو من أغلبية الحاضرين أو بطلب من رئيس الحكومة، طبقا للمادة 116 السابقة " ... يجوز للمجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسهما أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين، أو بطلب من رئيس الحكومة"، وتجرى المناقشات والمداولات باللغة العربية⁽²⁾.

أما جدول أعمال المجلس فيضبط من طرف مكتبه باستشارة الحكومة، وهي غير ملزمة بتحديد جدول أعمال، مما يعني نوع من الحرية تؤكد سير المجلس نحو الأفراد بتسيير نشاطه والتحكم فيه بما يجسد استقلاليته ولو نسبيا بسبب الترابط السياسي بين الحكومة والمجلس، ويتولى رئيس المجلس إدارة المناقشات، وفقا لما حدده مكتب المجلس، ويفرض احترام النصوص التي تحكم سير المناقشات والمجلس ويحافظ على النظام، ويتم تدخل النواب أثناء المناقشة حسب ترتيب تسجيلهم مقيد بالالتزام بالوقت المحدد للتدخل، وأن لا يحيد عن الموضوع وإلا تعرض للتذكير بالنظام من طرف رئيس الجلسة، وإن لم يمثل لذلك تسحب منه الكلمة، وبعد الانتهاء من المناقشة يمر النص إلى التصويت⁽³⁾ الذي يجري برفع اليد بالاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، ويعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في إنجاز العمل

(1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مصدر سابق، المواد من 51-54.

(2) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 06.

(3) المصدر نفسه، المادتين 35، 36.

التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب، ويتطلب إجراء التصويت أغلبية محددة وإن لم تكن هناك الأغلبية المطلوبة فإنه يؤجل إلى الجلسة القادمة، وعندها يصوت المجلس على النص التشريعي بغض النظر على توافر النصاب المقرر قانوناً⁽¹⁾.

إن مشروع القانون الذي تعده الحكومة يتطلب قبل عرضه على مجلس الوزراء إحالته على مجلس الدولة على سبيل الاستشارة، ثم يتم إيداعه مرفقا بالمستندات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الحكومة⁽²⁾، ولكي يكون مقبولا يجب أن يكون مرفقا بعرض الأسباب، وأن يحزر النص في شكل مواد⁽³⁾، وبعد الإيداع يتم تسجيل المشروع من قبل مصالح الأمانة العامة للمجلس التي تتولى ترقيمه وطبعه ثم توزيعه على كافة النواب، ثم يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة النص على اللجنة المختصة في ذلك الموضوع التي تقوم بالاستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة مشروع قانون، أما إذا كان الأمر يتعلق باقتراح قانون فإنه يتم الاستماع إلى ممثل عن أصحابه، كما يمكن للجنة استدعاء خبراء، أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة⁽⁴⁾، وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجان للمصادقة عليه، وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص و بعدها يعرض للمناقشة ثم للمصادقة.

ثانيا

اختصاصات المجلس الشعبي الوطني

يشرع البرلمان فقط في الميادين المخصصة له بموجب الدستور⁽⁵⁾، وهذا يعني تحديد مجال اختصاصه على سبيل الحصر، وبمفهوم المخالفة أنه ما عدا هذه المجالات فهو

(1) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 180 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 119 .

(3) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 20 .

(4) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 250 .

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 122، التي تنص على: " يشرع البرلمان

في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، الطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،
- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو
- الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- المصادقة على المخطط الوطني،
- التصويت على ميزانية الدولة،
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها،
- النظام الجمركي،
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات،
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
- القواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،

مخصص للسلطة التنفيذية، وتجسد ذلك صراحة بنص المادة 125 من الدستور " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية".

وعليه فنص المادة 122 لا يغلق المجال تماما أمام الاختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، وهذه ما نستشفه من استعمال عبارة " وكذلك في المجالات الآتية " مما يعني أن هناك مجالات أخرى غير ذلك.

إن المشرع الدستوري حدد 30 مجالا لاختصاص البرلمان، إلا أن ما نلاحظه هو التمييز بين قائمتين من المواضيع، الأولى مخصصة للبرلمان الذي يعود إليه وحده تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها، ومثالها حقوق الأشخاص واجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

أما القائمة الثانية فيكتفي فيها البرلمان بتحديد القواعد العامة ومثالها القواعد العامة، المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، معنى ذلك أن البرلمان يترك القواعد الفنية التفصيلية للسلطة التنفيذية، لكن هذه الأخيرة تتدخل بمقتضى مهمتها العامة في تنفيذ القوانين حتى بالنسبة لمواضيع القائمة الأولى⁽¹⁾، ولهذا فإن التفرقة بين القائمتين تكاد تكون مجرد تفرقة نظرية محدودة عمليا، وهذا ما يشكل بصورة أو بأخرى تقليص لمجال اختصاص البرلمان في الميدان التشريعي المقلص أصلا.

وأضافت المادة 123 مجالا آخر يعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان في مجال القوانين العضوية حيث أن جل القانون العام والإداري يسلم بحقيقة التفسير المنطقي والغائي التي تفيد بأن القانون العضوي له الطبيعة الدستورية الوظيفية الخاصة التي

-
- =
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
 - النظام العام للمياه،
 - النظام العام للمناجم والمحروقات،
 - النظام العقاري،
 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي،
 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطة المدني للقوات المسلحة.
 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
 - إنشاء فئات المؤسسات،
 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ألقابها التشريفية"
 - (3) انظر المادة 125 من الدستور التي تنص على " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:
 - تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
 - نظام الانتخابات،
 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
 - القانون المتعلق بالإعلام،
 - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
 - القانون المتعلق بقوانين المالية،
 - القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة... "

تجعله يقترب من الدستور ويسمو على القانون العادي⁽¹⁾، وهذا ما يفسر أهمية الاستحواذ على مجال التشريع عن طريق القوانين العضوية في النظام السياسي الجزائري، وللبرلمان الولاية العامة على الأموال العامة في مجال إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها، بينما المشاريع المالية تكون مبادراتها من حق الحكومة، ويقتصر دور المجلس الشعبي الوطني على عملية التصويت فقط، وقد تأثر المشرع الجزائري بالمادة 40 من الدستور الفرنسي⁽²⁾. وللبرلمان سلطة الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، والموافقة على تقرير الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب، وتوقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم⁽³⁾، وله كذلك سلطة الرقابة على الحكومة التي يمارسها عن طريق الموافقة عن برنامجها، وعن طريق بيان السياسة العامة، والاستجواب والأسئلة، وسلطة المشاركة في تعديل الدستور، وسوف نتطرق لها بالتفصيل عند تعرضنا لعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

(1) عمار عوايدي، " فكرة التعاون العضوي وتطبيقاتها من القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة " مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص 54 .

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 255.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد 91- 97.

الفرع الثاني

مجلس الأمة

بهدف استكمال مؤسسات الدولة بعد انتهاء الديمقراطية والتعددية الحزبية، ولتدارك النقائص التي وقع فيها النظام السياسي الجزائري بعد صدور دستور 1989، ووقوع الأزمة التي ذهب ضحيتها آلاف الجزائريين نتيجة شغور منصب رئيس الجمهورية، وعدم وجود هيئة تشريعية تتولى زمام الأمور، مما أدى بالتفكير في إنشاء هيئة يستطيع من خلالها التحكم في زمام الأمور، فجاء دستور 1996 الذي اعتنق من خلاله النظام السياسي الجزائري نظام الغرفتين، حيث تم إنشاء مجلس الأمة كغرفة عليا، وبذلك تم تكريس الازدواجية البرلمانية، حيث يتقاسم كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني ممارسة السلطة التشريعية والمهمة الرقابية، وتم تحديد العلاقة التي تربط بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهناك عدة مبررات جعلت النظام السياسي الجزائري يفكر في إنشاء مجلس الأمة وانتهاج الثنائية البرلمانية منها:

- وصول المعارضة إلى السلطة، وحصولها على الأغلبية التي يمكنها عرقلة عمل السلطة التنفيذية، برفض الموافقة على برنامجها والتصويت على مشاريعها.

- إنشاء مجلس الأمة بين أيدي السلطة التنفيذية يقوم بدور الرقيب على أعمال المجلس الشعبي الوطني، ويكون صمام أمان عند الضرورة في حالة مجيء أغلبية معارضة إلى الغرفة السفلى، مثل ما حدث في ديسمبر 1991 حيث كانت المعارضة الإسلامية قاب قوسين أو أدنى من السلطة، فكان من مصلحة النظام السياسي أخذ الحيطة والحذر⁽¹⁾

- إنشاء مجلس الأمة واعتماد الثنائية البرلمانية يعتبر تدعيما للمسار الديمقراطي، ويحقق التعاون بين المؤسسات والفصل بين السلطات باعتماد الازدواجية، حيث يوجد إلى جانب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في السلطة التنفيذية، والمحكمة العليا مجلس الدولة في السلطة القضائية فلا مانع من وجود برلمان بغرفتين⁽²⁾.

- إنشاء مجلس الأمة جاء بفضل المد الديمقراطي المتصاعد ورغبة النظام السلطة في كبح هذا المد، وتحقيق انتقال ديمقراطي تدريجي، وتخفيف حدة التوجيهات الديمقراطية وربما الثورية من طرف النواب المنتخبين من قبل الشعب، وإضفاء طابع الاعتدال على النظام لذلك يطلق عليه مجلس العقلاء.

- إنشاء مجلس الأمة جاء بهدف إعادة إدماج شخصيات سياسية قديمة أبعدت من السلطة ولم تتمكن من العودة إليها عن طريق الانتخابات فتعود عن طريق التعيين ضمن الثلث الرئاسي الذي يضم دائما عددا معتبرا من القدماء السياسيين⁽³⁾.

(1) صالح بلحاج، مصدر سابق، ص 157.

(2) بوجمعة صويلح، " تجربة تدعيم المسار الديمقراطي التعاون بين المؤسسات الدستورية "، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2005، ص 41.

(3) صالح بلحاج، مصدر سابق، ص 158.

- يرمي إنشاء مجلس الأمة إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني بتدعيم منتخبي الجماعات المحلية بكفاءات وشخصيات وطنية لضمان استقرار الدولة، واستمراريتها، كما هو معمول به في مختلف الأنظمة الديمقراطية التي تعمل بنظام الثنائية البرلمانية.
- إنشاء مجلس الأمة وانتهاج الثنائية البرلمانية جاء لتأمين التوازن المؤسسي ومنع البلاد والحياة السياسية من أي إنزلاقات سياسية، والتي عانت منها الجزائر طيلة عشرية كاملة كادت تقضي على أسس الدولة وأمنها واستقرارها⁽¹⁾.
- إن شرط نسبة 4/3 أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النصوص وتعيين الثالث من طرف رئيس الجمهورية، إلى جانب توسيع صلاحيات هذا الأخير ترمي لضمان استقرار الدولة، واستمراريتها، فبفضل هذا التعيين سيحافظ على جميع النصوص التي قد تحدث مساسا بالنظام الجمهوري⁽²⁾.

أولا

أهداف إنشاء مجلس الأمة

تتمثل الأهداف التي حددتها من وراء إنشاء مجلس الأمة فيما يلي:

1- المحافظة على النظام الجمهوري للدولة:

يتضح ذلك من خلال انتخاب ثلثي أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الولائية، وتعيين الثلث الآخر من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات العلمية الوطنية، وما اشترط ثلاثة أرباع المجلس للمصادقة على نص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني إلا بغرض حماية النظام السياسي بالطرق السلمية باختيار ثلث الأعضاء من بين الشخصيات البارزة المعروفة بمناهضتها للتيار الإسلامي، وهذا ما يساهم في الولاء لرئيس الجمهورية، ومن هنا فإن أي أغلبية برلمانية يمكن أن تصطدم بإرادة من يتحكم في 25 % صوت من أعضاء المجلس، وبذلك تتحكم هذه الأغلبية في الإرادة الشعبية⁽³⁾.

كما أن عدم إمكانية حل مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية يستبعد وقوع أزمة بين المجلس والسلطة التنفيذية، وبذلك يتم المحافظة على النظام السياسي القائم باعتبار مجلس الأمة مؤسسة مستمرة ودائمة، فالتجديد لا يمس إلا نصف الأعضاء كل ثلاث (03) سنوات، وحتى إلغاء المجلس عن طريق التعديل والرجوع إلى نظام الغرفة الواحدة لا يتحقق إلا بموافقة 4/3 أعضاء هذا المجلس⁽⁴⁾.

(1) زهور ونيسي، "ثمانى سنوات بداية وأرضية للخير والأمل"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر-ديسمبر 2005، ص 37.

(2) بوجمعة هيشور، "مجلس الأمة في عهده الأولى (1998 - 2004)"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 67.

(3) مقران أيت العربي، "تدعيم صلاحيات المجلس فيما يخص مراقبة عمل الحكومة"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر-ديسمبر 2005، ص 42.

(4) بوجمعة هيشور، مرجع سابق، ص 68.

2- المساهمة في التشريع:

تنص المادة 120 من الدستور على " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه "، وبالتالي فليس له الحق في تقديم اقتراح القوانين، أو إجراء أي تعديل على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى، وليس له حتى مجرد إعادة صياغة المواد لتحسينها من حيث الشكل وكل ما في الأمر يحق له أن يختلف مع المجلس الشعبي الوطني، وفي هذه الحالة تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، إلا أن القانون لم يحدد لرئيس الحكومة أي مدة لاستدعاء هذه اللجنة، مما يجعل مجلس الأمة من حيث التشريع إما أن يصادق أو يتسبب في تعطيل القانون وعادة ما يكون ذلك لصالح لحكومة إذا كان النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني غير مطابق لمشروع الحكومة⁽¹⁾.

إن الهدف من إنشاء مجلس الأمة وإعطائه صلاحية الاعتراض أو الموافقة على النصوص القانونية المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني مهم في المجال التشريعي باعتباره عمل معقد، وأن القانون قبل صدوره يجب إخضاعه إلى أكثر من محطة⁽²⁾.

3- مراقبة عمل الحكومة:

لمجلس الأمة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مراقبة عمل الحكومة المتمثلة في طرح الأسئلة الكتابية والشفوية، واستدعاء أعضاء الحكومة أمام اللجان المختصة وتكوين لجان التحقيق، إلا أن مجلس الأمة لا يمكنه التصويت على ملتمس الرقابة لدفع الحكومة للاستقالة، وهذا مراعاة للتوازن بين المؤسسات حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية حل مجلس الأمة، ولا يمكن لهذا الأخير رفض برنامج الحكومة أو التصويت على ملتمس الرقابة، وللمجلس أيضا إمكانية أن تقدم له الحكومة بيان السياسة العامة التي انتهجتها، وعرض حول برنامجها ويصدر بشأنه لائحة، ويمكنه استجواب الحكومة حول قضايا الساعة، وإنشاء لجان تحقيق حول القضايا ذات المصلحة العامة⁽³⁾.

ثانيا

عضوية مجلس الأمة وأجهزته وعلاقته بالمجلس الشعبي الوطني

طبقا للمادة 101 من الدستور " يضم المجلس 144 عضوا ينتخب 3/2 منهم من طرف المجالس الشعبية البلدية الولائية، ويعين الثلث الباقي من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في الميادين العلمية، الثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"، ومن أجل السير الحسن لمجلس الأمة تم وضع أجهزة لتسهيل مهمته، وأداء وظائفه على أحسن ما يرام، وباعتباره الشق الثاني

(1) قرآن آيت العربي، " تدعيم صلاحيات المجلس فيما يخص مراقبة عمل الحكومة "، مرجع سابق، ص 42، 43.

(2) عبد القادر بن صالح، " مجلس الأمة عهد و تجربة "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 22، 23.

(3) عبد العزيز زيارى، " تجربة حديثة وغنية ساهمت في تعميق المسار الديمقراطي "، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر - ديسمبر 2005، ص 35.

للسلطة التشريعية فتربطه علاقة وطيدة بالمجلس الشعبي الوطني تسهيلا للعملية التشريعية.

1- عضوية مجلس الأمة:

يشترط للترشح لمجلس يكون عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي وتتوفر فيه شروط، حيث ينص القانون على أنه تنطبق الشروط الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وحالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، وأن يكون قد بلغ أربعين (40) سنة كاملة يوم الاقتراع⁽¹⁾، ويتم التصريح بالترشح بإيداع الملف بمقر الولاية في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما قبل تاريخ الاقتراع ويجرى الاقتراع بمقر الولاية، ويمكن للمنتخب بسبب مانع قاهر أن يمارس حقه في الانتخاب عن طريق وكالة⁽²⁾، ويفوز بالعضوية في المجلس المترشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المحددة بمقعدتين اثنتين (02) لكل ولاية، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا.

ويتشابه إلى حد بعيد عضو مجلس الأمة مع النائب بالمجلس الشعبي الوطني في مسألة انتهاء العضوية بسبب الوفاة، أو التعيين في عضوية الحكومة، أو المجلس الدستوري أو الاستقالة أو الإقصاء، وتم تحديد مدة العهدة بست (06) سنوات على أن يتم تجديد تشكيلة المجلس بالنصف كل ثلاث (03) سنوات عن طريق القرعة، وكل من وقعت عليه تنتهي عهده آليا في حدود ثلاث (03) سنوات، وهو ما نصت عليه المادة 102 " ...تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات، تجدد تشكيلة مجلس الأمة كل ثلاث (03) سنوات، لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية...".

يبدو من الوهلة الأولى سيطرة الأعضاء المنتخبين على الأعضاء المعنيين بحكم أنهم ضعف عددهم، لكن هذا التفوق لا معنى له نظرا للأغلبية المطلوبة للمصادقة على النصوص أثناء التصويت وهي 4/3 أعضاء المجلس مما يؤكد تغلغل وامتداد السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية وتحكمها في التشريع لصعوبة تحقيق هذه الأغلبية، خاصة وأن رأي الثلث الرئاسي معروف بالولاء لرئيس الجمهورية الذي عينهم، وهو ما يكشف النقاب عن الهدف من إنشاء مجلس الأمة في الجزائر، كما أن هذه الوضعية تجسد سيطرة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

(1) القانون العضوي 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات، المواد من 127 - 129.

(2) المصدر نفسه، المواد 35، 37، 42، 44، 48، 51.

2- أجهزة مجلس الأمة:

تتمثل هذه الأجهزة فيما يلي:

أ- رئيس مجلس الأمة:

يتم انتخابه من طرف أعضاء المجلس في كل تجديد نصفي لأعضائه، أي خلال كل ثلاث (03) سنوات⁽¹⁾، ويقوم بالمهام الآتية: ضمان الأمن العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي، يرأس جلسات المجلس واجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق، تمثل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية، التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بقرارات، إعداد مشروع ميزانية المجلس، وعرضها على مكتب المجلس للمناقشة، الأمر بالصرف، ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس، وتوفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لأعضاء المجلس⁽²⁾، إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقا للمادة 166 من الدستور " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري"، ويتراأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين في الحالات المحددة في الدستور بدعوة من رئيس الجمهورية، ويتولى رئاسة الدولة في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، فضلا عن دوره الاستشاري في حالة إعلان الحرب، وكذا إعلان حالة الطوارئ والحصار، أو حل المجلس الشعبي الوطني إذ تنص المادة 129 من الدستور " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة... "

(1) عمار عوابدي، " رئاسة البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، أبريل 2004، ص 104.

(2) إسماعيل مرزوق، " مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص 124 .

ب- مكتب مجلس الأمة:

يتشكل مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (05) نواب ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد من طرف المجلس⁽¹⁾، ويقوم وفقا للمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وتحت إشراف رئيس مجلس بعدة صلاحيات: تحديد تاريخ توزيع النصوص على المجلس مرفقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها، تنظيم سير جلسات المجلس وضبط جدول أعمال الدورات، ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة، تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي، المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية، وكفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس، دراسة مشروع ميزانية المجلس.

يعقد مكتب مجلس الأمة اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، ويبلغ جدول أعمال الاجتماع للأعضاء خلال 48 ساعة قبل انعقاده، ويمكن للأعضاء إدراج نقاط أخرى فيه، كما يمكن للمكتب عقد اجتماعات استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك، وفي جميع الحالات توزع محاضر اجتماعات المكتب على أعضائه، ويمكن لعضو مجلس الأمة الإطلاع على هذه المحاضر بشرط حصوله على ترخيص من رئيس المجلس⁽²⁾.

ج- اللجان الدائمة لمجلس الأمة:

يتكون مجلس الأمة من تسع لجان دائمة، وتضم كل لجنة من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا، ماعدا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، ولجنة الشؤون الاقتصادية التي تضم كل منها من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا⁽³⁾، وهذا بسبب كثرة العمل في هاتين اللجنتين.

كما ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 27 " أنه لا يمكن لأي عضو أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة "، أما الأعضاء الذين ينتمون إلى المجموعات البرلمانية يتم توزيعهم على اللجان الدائمة من قبل مكتب المجلس بناء على طلباتهم. لكل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر، ويتم توزيع المهام من قبل رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعد مع مكتب المجلس، وينتخب الرئيس ونائب المقرر في هذا الاجتماع⁽⁴⁾، وتختص كل لجنة بمهام محددة، فلجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان تختص بالمسائل المتعلقة بالدستور، والهيئات العامة والنظام القانوني لحقوق وحريات الإنسان، والنظام الانتخابي، والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، والقواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة، وتختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وقضايا الجالية الجزائرية

(1) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 13.

(2) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المواد 12-14.

(3) بوزيد لزهادي، " اللجان الدائمة لمجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية

2005، ص 75.

(4) المرجع نفسه، ص 77.

بالخارج، أما لجنة الفلاحة والتنمية الريفية فتهتم بالمسائل المتعلقة بتنظيم الفلاحة والصيد البحري وحماية الثروة الحيوانية والنباتية وتطوير التنمية الريفية، وتختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والمبادلات التجارية والتنمية، وغيرها من المسائل الاقتصادية، ولجنة التربية والتكوين والتعليم العالي البحث العلمي والتكنولوجيا، والقواعد العامة التي يحكم سياسة التكوين المهني، والشؤون الدينية⁽¹⁾.

أما لجنة التجهيز والتنمية المحلية فتختص بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية والنقل والمواصلات السلكية واللاسلكية والإسكان، وحماية البيئة، وتختص لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني بالمسائل المتعلقة بالصحة العامة والمجاهدين وأرامل الشهداء، وضحايا الإرهاب، وحماية الطفولة والأسرة، وما يتعلق بقانون العمل، وممارسة الحق النقابي، والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي، أما لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياسة فتختص بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي وتطويره، وترقية قطاع الإعلام، والسياسة العامة للشباب وتطوير السياحة⁽²⁾.

وللجان الدائمة الحق في استدعاء المختصين والخبراء للاستعانة بهم في أداء مهامها خاصة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها، ويقوم رئيس اللجنة بالتوقيع على الاستدعاء والرئيس هو الذي يقوم باستدعاء اللجنة للاجتماع أثناء الدورات العادية للمجلس، أما فيما بين الدورات فرئيس مجلس الأمة هو الذي له الحق في استدعاء اللجان الدائمة حسب جدول أعمال محدد⁽³⁾.

إلى جانب ذلك فإن للمجلس هئتين تساعدانه على السير الحسن لأشغاله، حيث تختص هيئة الرؤساء المكونة من رئيس مجلس الأمة ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة بإعداد جدول أعمال دورات المجلس، وتحضيرها وتقييمها، وتقوم كذلك بتنظيم أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، وتحضير دورات المجلس وتقييمها، وتنظيم أشغال المجلس⁽⁴⁾، وتجتمع وفقا للمادة 47 من النظام الداخلي للمجلس كل 15 يوما خلال الدورات، ويمكن أن تجتمع بدعوة من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة، ويجب أن يبلغ أعضاء الهيئة بجدول أعمال الاجتماع قبل انعقاده بـ 72 ساعة، كما توزع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في مدة 72 ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

أما هيئة التنسيق فهي تتكون حسب المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة من أعضاء مكتب مجلس الأمة ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، فتستشار في إعداد جدول أعمال الجلسات، وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها، وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن أن تجتمع في دورات استثنائية بدعوة من رئيسها، أو بطلب من رئيسها، أو بطلب من مجموعة برلمانية، وذلك عند الضرورة، ويجب أن يبلغ أعضاء الهيئة بجدول أعمال الاجتماع قبل انعقاده بـ 72 ساعة، وتوزع محاضر الاجتماعات على أعضاء الهيئة بعد انعقادها بـ 72 ساعة على الأكثر.

(1) مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 36.

(2) المرجع نفسه، ص 37.

(3) بوزيد لزهادي، مرجع سابق، ص 79، 78.

(4) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 125.

من خلال ما ورد نجد تطابقا تاما بين هيئة التنسيق المشكلة على مستوى مجلس الأمة، ونظيرتها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، سواء من حيث التركيبة أو الصلاحيات. بالإضافة إلى هذه الأجهزة والهيئات، يمكن لأعضاء مجلس الأمة، كما هو الحال لنواب المجلس الشعبي الوطني، أن يشكلوا مجموعات برلمانية.

3- علاقة مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني:

أما عن علاقة مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني فهناك علاقة وطيدة بينهما باعتبار أنهما مكملان لبعضهما البعض فهما يمارسان السلطة التشريعية، ولهما السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، ويرقبان عمل الحكومة، ويجتمعان من أجل التصويت على تعديل الدستور الذي لا بد أن يحوز على ثلاثة أرباع الغرفتين المجتمعيتين معا، ويصادقان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه⁽¹⁾، يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه من طرف ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة تتكون من أعضاء الغرفتين، يعني هذا أن لمجلس الأمة حق النقض لأعمال الغرفة السفلى، وعدم مصادقته معناه عرقلة إرادة النواب، لذا تشكل لجنة متساوية الأعضاء لإعداد صيغة يمكن أن يتفق عليها المجلسان وإذا تعذر ذلك يسحب النص⁽²⁾.

توجد حالات يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معا تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة باستدعاء منه في حالات وهي:

- حالة العجز التام والنهائي لرئيس الجمهورية عن ممارسة وظائفه، وإعلان شغور منصب رئاسة الجمهورية، ويتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس مجلس الأمة الذي يرأس المجتمع بغرفتيه معا.

- حالة تمديد مدة حالي الحصار والطوارئ، ويكون الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس دائما رئيس مجلس الأمة البرلمان بغرفتيه معا.

- حالة إعلان الحرب ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس رئيس مجلس الأمة الاجتماع.

- حالة الموافقة على تطبيق حالات الحصار والطوارئ، وحالة الاستثناء في زمن شغور منصب رئيس الجمهورية، ويتولي رئيس مجلس الأمة منصب رئيس الدولة ويتم الاستدعاء من طرف رئيس مجلس الأمة رئيس الدولة، ويترأس الاجتماع رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- حالة الموافقة على تمديد عهدة البرلمان بصفة استثنائية، ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية ويترأس رئيس مجلس الأمة الاجتماع، هذه هي الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه⁽³⁾.

يعتبر مجلس الأمة بمثابة جهاز توازن مؤسساتي للسلطة التنفيذية والمجلس الشعبي الوطني يعاونه في بعض المسائل التي يشتد الخلاف بشأنها، إلا أنه ملزم قانونيا ببحث المسائل والموضوعات التي تحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وجعله المشرع يحتل مركزا مزدوجا بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني، بحيث يقع في مركز التابع في الاختصاص، إذ يعتبر هذا الأخير هو الممون له بالمادة التشريعية، فهو لا يناقش إلا النص

(1) المرجع نفسه، ص 107، 110.

(2) صالح بلحاج، مصدر سابق، ص 155.

(3) عمار عوابدي، "رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري"، مرجع سابق 107.

الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكنه إيقاف النصوص التي يراها غير ملائمة لتصوره لإرادة الأمة وقيمها، وللمجلس الأمة حق المشاركة في الرقابة على دستورية القوانين من خلال المشاركة في تشكيل المجلس الدستوري⁽¹⁾.

لقد قام مجلس الأمة بعدة جهود من أجل أداء مهمته التشريعية والرقابية، حيث أدى نشاطات معتبرة بهدف تحسين علاقة المواطن بمؤسسات دولته، وقام بتمثيل الجزائر في مختلف التظاهرات العالمية من خلال نشاط رئيس المجلس، وبعض أعضاء مجلس الأمة في المؤتمرات التي تعقدها البرلمانات في مختلف أنحاء العالم، كما قام أعضاء مجلس الأمة بجهود الاتصال والتواصل مع الهيئات المحلية في سائر المناسبات، واستقبال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وتنظيم الندوات، والأيام الإعلامية، والمحاضرات العلمية، والفكرية بهدف ترسيخ الثقافة البرلمانية، والقيم الديمقراطية، كما قام بإصدار نشرات ثقافية فكرية وإعلامية، ودوريات⁽²⁾، وفي المجال الدبلوماسي شارك المجلس في اجتماعات كل من الاتحاد البرلماني الدولي، والاتحاد البرلماني العربي، والإفريقي، ومجلس الشورى المغاربي، منظمة المؤتمر الإسلامي⁽³⁾.

إن تجربة الازدواجية في الجزائر أكدت إمكانية التكامل والإثراء بين الغرفتين، كما عبرت توصيات مجلس الأمة عن وجود مجال معتبر لتحسين النصوص التي تعرض عليه، ولم يحدث انسداد بين الغرفتين، وبذلك فقد أعطى المجلس وزنا وثقلا للسلطة التشريعية التي كانت ممثلة من قبل إنشائه في المجلس الوطني فقط، مثلما حدث عند تعديل الدستور بإدخال الأمازيغية كلغة وطنية⁽⁴⁾.

إن البرلمان الجزائري رغم النقائص إلا أنه سيظل بمثابة المخبر الذي تفاعلت وتتفاعل فيه عوامل تنامي التجربة التشريعية والثقافية البرلمانية التعددية، فمن خلال الممارسة برزت القدرات الفردية والجماعية لأعضاء البرلمان بمختلف الانتماءات، إذ من بين الذين تقلدوا مناصب وزارية كانوا رؤساء الكتل البرلمانية لأحزابهم⁽⁵⁾، ومن بين التقاليد التي كرستها هذه التجربة، هي التعود على قبول الرأي الآخر وسماع وجهة نظر الطرف الآخر مع التسليم بقرار الأغلبية في نهاية الأمر، ومن أكبر الإنجازات السياسية المحققة في التجربة البرلمانية التعددية هو تحقيق التعايش السياسي بين مختلف الجماعات السياسية وقد تم اعتماد الثنائية لأن المهمة التشريعية معقدة، وإصدار القوانين يحتاج إلى الوقت الكافي لإصدارها والمهمة الرقابية صعبة تحتاج لوجود هذه الثنائية، وقد ساهم مجلس الأمة في دعم المؤسسة البرلمانية وتعميق التجربة الديمقراطية في الحياة السياسية، وسمحت فكرة البرلمان ذو مجلسين بالتشاور والحوار مع الحكومة من أجل خدمة البلاد والصالح العام.

(1) بوجمعة صويلح، "مجلس الأمة عهدة وجيزة خطوات واعدة"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة،

الجزائر، عدد خاص ديسمبر 2003، ص 82.

(2) زهرة مليكة أقشيش، "إستراتيجية مجلس الأمة في تطبيق فكرة العلاقات العامة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص 18، 187.

(3) إسماعيل مرزوق، مرجع سابق، ص 127، 128.

(4) لمين شريط، "مجلس الأمة أعطى وزنا إضافيا وثقلا جديدا للسلطة التشريعية"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، ديسمبر 2005، ص 39، 40.

(5) رابح لعروسي، "قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري"، مجلة دراسات إستراتيجية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، الجزائر، العدد 04، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006، ص 32، 33.

المبحث الثاني

العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى تبنيهما لمبدأ الفصل بين السلطات

نعني بذلك تحديد طبيعة العلاقة التي تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى استقلال أحدهما عن الأخرى، ولتحقيق ذلك سنقوم بالتطرق لوسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ثم العكس.

المطلب الأول

وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

إن السلطة التنفيذية مجسدة وفق الازدواجية في رئيس الجمهورية والحكومة وهما من يملك وسائل التأثير على السلطة التشريعية المجسدة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وإن كان التأثير ينصب خاصة على المجلس الشعبي الوطني، ومن المعروف أن البرلمان وحده هو الذي يمارس السلطة التشريعية، وله كامل السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن هذه المهمة ليس حكرًا عليه وحده، إذ يمكن للسلطة التنفيذية المساهمة في ذلك، ويرجع ذلك للأسباب الآتية:

- إن المجالات التي يمكن للبرلمان التشريع فيها مضبوطة، وحتى في المجالات المحددة يقتصر فيها دور البرلمان على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل، وهو ما يفتح المجال أمام تدخل السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم والقرارات التي تبين فيها كيفية تنفيذ تلك القواعد العامة⁽¹⁾.

- إن ضيق المجالات المخصصة للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) في عملية التشريع يقابلها اتساع في السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

- إن صيغة النصوص المحددة لمجال كل من الرئيس والبرلمان توحى بأن هناك رغبة واضحة في تقليص مجال النصوص ذات القيمة التشريعية، وتوسيع مجال النصوص ذات القيمة التنظيمية، أي توسيع وتدعيم تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

إن الآليات التي تساهم من خلالها السلطة التنفيذية في العملية التشريعية يمكن توزيعها على شقي السلطة التنفيذية على النحو التالي:

الفرع الأول

الآليات التي يختص بها رئيس الجمهورية

يساهم رئيس الجمهورية في عملية التشريع عن طريق بعض الآليات وهي:

1- التصويت على الأوامر دون مناقشة:

تعد الأوامر الرئاسية من بين أهم مساهمات رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، رغم تقييدها من حيث الزمان، أي عند شغور المجلس الشعبي الوطني بين دورتي البرلمان، وفي الحالات الاستثنائية، ويتم التصويت على هذه الأوامر دون مناقشة ومن غير أي تعديل⁽²⁾، وذلك طبقا للمادة 124 من الدستور التي تنص " لرئيس الجمهورية أن يشرع

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 125.

(2) عبد العزيز زيارى، مداخلة بمناسبة اللقاء حول الحكم الراشد، <http://www-mcrp.goo.dz/ministere-arabe/modakala.htm>, 20-12-2008 .

بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، والغرض من ذلك مواجهة أوضاع غير طبيعية، وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان⁽¹⁾، وهذا ما يخرج عن الدور الحقيقي للبرلمان كون هذه الأوامر تدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية، مما يجسد فعلا مساهمة رئيس الجمهورية في عملية التشريع.

2- استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا:

يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد خارج الدورات العادية، وله حق طلب اجتماع البرلمان بغرفتيه معا وفقا للحالات المنصوص عليها في الدستور⁽²⁾، وبذلك يكون رئيس الجمهورية قد أجبر البرلمان على الخروج عن برنامجه العادي، بإدراج مشاريع قوانين أو أوامر للمصادقة عليها في هذه الدورات وهذا ما يؤكد فرض رئيس الجمهورية لسياسته عن طريق وضع تشريعات لذلك.

3- سلطة تعديل الدستور:

طبقا للدستور⁽³⁾ يمكن لرئيس الجمهورية تعديل الدستور، وإصداره بعد الموافقة عليه سواء بعد عرضه فقط على البرلمان، وهو ما قام به رئيس الجمهورية بتعديله الجزئي لدستور 1996 بإضافة المادة 3 مكرر⁽⁴⁾، ويمكنه تعديل الدستور وعرضه على الشعب للاستفتاء حوله، ومهما يكن فإن التعديل قد يمس بالمنظومة القانونية السائدة مما يضطر بالبرلمان في كل مرة إلى إعادة صياغتها وتكييفها مع الدستور أو إلغاؤها أو تعويضها.

4- إخطار المجلس الدستوري:

وهو بذلك قد يؤدي إلى إلغاء القانون المصادق عليه كاملا أو حذف بعض فقراته، ويفرض إعادة النظر فيه خاصة ما خالف الدستور منها، وهو يسهل فرض وجهة نظر رئيس الجمهورية، وبذلك يساهم رئيس الجمهورية في تصحيح نصوص تشريعية مجسدا مساهمة بذلك في التشريع⁽⁵⁾.

(1) على سبيل المثال نذكر: القانون رقم 06/02 ممضي في 26 أفريل 2002 يتضمن الموافقة على الأمر 03/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 والمتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2002، والقانون رقم 04/02 مؤرخ في 16 أفريل 2002 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، الجريدة الرسمية رقم 28 ليوم 21 أفريل 2002.

(2) تم استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 أفريل 2002، وتم التصويت على إضافة الأمازيغية لغة وطنية يوم 8 أفريل 2002 بأغلبية 482 صوت لصالح التعديل.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد 174-178.

(4) تنص المادة 3 مكرر من القانون 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 تتضمن التعديل الدستوري " تمازغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني"، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 25، 14 أفريل 2002.

(5) موسى بودهان، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري "، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، السنة الأولى، العدد الثاني، 2003، ص 36.

5- سلطة إصدار ونشر القوانين:

إن سريان القوانين وتطبيقها لا يتم بعد سننها من قبل البرلمان، وإنما يقتضي الأمر أن توقع من طرف رئيس الجمهورية الذي أقر له الدستور حق إصدار القانون، وهي عملية تضيفي الصفة الإلزامية على النصوص القانونية مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان قراءة ثانية للنص المقدم إليه لإصداره، وذلك في أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره من قبل البرلمان، ويمكن له إصدار القوانين المالية بأوامر بعد انقضاء مدة 75 يوما من إيداعها لدى البرلمان دون المصادقة عليها⁽¹⁾.

6- احتكار السياسة الخارجية:

وذلك عن طريق إنفراده بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالسلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بالحدود، قانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، طبقا لأحكام المواد 97، 131، 132 من الدستور مع ما ينجر عن هذه المعاهدات من تأثير على التشريع العادي باعتباره أسمى منه من ناحية تدرج القوانين.

وباختصار فإن رئيس الجمهورية يحتكر وحده رسم السياسة الخارجية في جميع المجالات، وينفذها بنفسه، أو عن طريق وزير الخارجية الذي يحرص على اختياره ضمن الطاقم الحكومي.

7- آلية حل المجلس الشعبي الوطني:

يحق لرئيس الجمهورية اللجوء لحل المجلس الشعبي الوطني، وهي آلية أخذت بها الأنظمة الليبرالية الديمقراطية لتحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة، فإذا كانت بعض الأنظمة السياسية كالنظام الأردني تجعل منه حقا خالصا لرئيس الجمهورية يمارس دون قيد، فإن المشرع الجزائري قيده بمجموعة قيود شكلية بحيث لا يستطيع الرئيس ممارسة هذا الحق إلا في حالتين: الأولى هي رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة رفضا متتاليا⁽²⁾، والثانية بمناسبة مناقشة البرلمان للبيان السنوي الذي تقدمه الحكومة وعدم موافقة المجلس عن لائحة الثقة التي يطرحها رئيس الحكومة على النواب، والحل يشمل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لأن الدستور أقر حقه في إيداع لائحة أو طرح المسؤولية أو التصويت على ملتصق الرقابة، في حين أن رقابة مجلس الأمة لأعمال الحكومة هي رقابة معلومات وحقائق فقط بالرغم من وزنه السياسي في النظام الجزائري⁽³⁾، ولا يمكن لرئيس الجمهورية إقرار حل المجلس الشعبي الوطني إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة⁽⁴⁾، ولا يتم الحل إلا لمعالجة أزمة واقعة بين الحكومة والبرلمان من شأنها المساس باستقرار الدولة وسير المؤسسات.

كما اشترط المشرع الجزائري أن يتبع الحل إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وإذا تم انتخاب نفس الأعضاء أو نفس ممثلي الأحزاب السابقة أو المنحلة فيجب على رئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يدافع عن سياسته، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بإجراء انتخابات رئاسية جديدة⁽⁵⁾، وخلال هذه الانتخابات

(1) عبد العزيز زباري، مداخلته بمناسبة اللقاء حول الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 2.

(2) تنص المادة 82 من الدستور "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

(3) عمار عوابدي، "عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 69.

(4) البرلمانات العربية، <http://www.parlaments.org,14/11/2007>

(5) أحسن مزود، الفصل بين السلطات في دستور 1996، بحث قدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23، 24 أكتوبر 2000.

التي تعقب إجراء الحل يظهر تأثير السلطة التنفيذية حيث يسند لها أعداد قوائم الناخبين، وقبول أوراق المترشحين، وتسيير الحملة الانتخابية والتحكم في وسائل الإعلام خاصة العمومية منها، وإعلان النتائج النهائية للانتخابات.

8- حق الاعتراض على القوانين:

إن الاعتراض على القوانين حق مكرس دستورا وقانونا لرئيس الحكومة، ولرئيس الجمهورية كل في مجال اختصاصه يمارسونه في مواجهة السلطة التشريعية مواجهة ديمقراطية مقيدة بجميع الأطراف خاصة وأن الغرض منه لفت انتباه أعضاء البرلمان، لا سيما نواب المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى إلى قانون سبق وأن صوتوا عليه إذ يطلب منهم رئيس الجمهورية القراءة الثانية للنص قصد إدخال التعديلات الضرورية على بعض أحكامه، والملاحظ أن القراءة الثانية بالرغم من طابع التعاون الذي توحى به، إلا أنها في حقيقتها أداة مراقبة ووسيلة غير مباشرة لإقحام السلطة التنفيذية في العمل التشريعي⁽¹⁾، وهذا يعتبر قيد آخر من قيود السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بحيث يكون لحق الاعتراض تأثير كبير على حرية قرارات المجالس النيابية، ويعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى فهو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية في حالة هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها⁽²⁾.

إن المشرع الجزائري لم يحدد الشروط الموضوعية المتعلقة باستخدام حق الاعتراض من طرف رئيس الجمهورية كضرورة ذكر أسباب الاعتراض على القانون مثلا، أو الأوضاع التي تصلح كمجال لأعماله، مما يعني إن الإمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية في الاعتراض سواء على مشروع، أو اقتراح القانون كله أو جزء منه فقط⁽³⁾، وحق الاعتراض توفيقى وليس مطلق، بحيث إذا لم يقرم رئيس الجمهورية برد القانون إلى البرلمان خلال أجل الثلاثين (30) يوما من إقراره من طرف البرلمان⁽⁴⁾، فإن هذا يعد تنازلا عن استعمال حق الاعتراض، مما يجعل القانون جاهز للإصدار.

أما إن طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء قراءة ثانية على قانون والتصويت عليه، فالنص محل الاعتراض يبقى معلقا لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية 3/2 أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة طبعا إلى أغلبية 4/3 أصوات أعضاء مجلس الأمة المطلوبة في المصادقة على أي نص قانوني⁽⁵⁾، وهذه الأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من قبل رئيس الجمهورية من شأنها التأثير وتضييق الخناق على المبادرة البرلمانية والتي قد ينجم

(1) موسى بودهان، مرجع سابق، ص 38.

(2) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية- تحليل قانوني مقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية

للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص 312، 336.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص

162.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 126.

(5) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 162، 163.

عنها إما تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو الاعتراض على التعديلات المحدثة من قبل البرلمان على مشروع القانون، وبما أن البرلمان ضعيف نظرا للآليات الفعالة التي بحوزة رئيس الجمهورية كحق الحل، فإن البرلمان لا يقوم برفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية.

9- اختيار أعضاء مجلس الأمة:

يمتلك رئيس الجمهورية سلطة اختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة، وذلك طبقا للمادة 101 من الدستور "... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية..."، ويهدف النظام السياسي الجزائري من وراء من خلال ذلك إقامة الموازنة بين المجلسين، وتمكين رئيس الجمهورية، ومن ورائه الحكومة من التشريع لكي تكون القوانين وفق مبتغى السلطة التنفيذية، خاصة إذا عرفنا أن من يختاره الرئيس ضمن الثلث الرئاسي في مجلس الأمة غالبا ما يراعى فيه معيار الولاء المطلق، وأن وزن هذا الثلث في عملية التصويت كبير، وبإمكانه عرقلة النص وإحالة على اللجنة متساوية الأعضاء المتحركة في ذلك، وهذا ما يؤكد تبعية البرلمان للسلطة التنفيذية.

وحتى لما استقال رئيس مجلس الأمة السابق بشير بومعزة، بعد معركة قانونية ودستورية جرت بينه وبين رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة حول عملية التغيير الجزئي لأعضاء مجلس الأمة، وموقع رئيس هذه الهيئة منها- حيث ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي للغرفة الثانية، بما فيها التجديد الأول بعد ثلاث سنوات من العهدة الأولى لتتصبيه، بصريح نص المادة 114 من الدستور- وهذا ما أثار جدلا كبيرا، لما تقرر استخلاف أول رئيس لمجلس الأمة، ورفضه لذلك مستندا في رأيه على الدستور⁽¹⁾ الذي ينص على أن القرعة لا تشمل رئيس المجلس الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات، ولا تشمل القرعة.

وقد كشفت هذه الحادثة هشاشة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلالية المؤسسات، وبرأي رئيس مجلس الأمة السابق فإن الخلاف كان محل مفاوضات بينه وبين بوتفليقة، حيث رفض رئيس الجمهورية صفة الاتفاق، وقد انتهى الخلاف بانقلاب أعضاء المجلس أنفسهم على رئيسهم لصالح رئيس الجمهورية، وهناك من يرى أن الخلاف بين بومعزة وبوتفليقة تعود أصوله إلى خلافات قديمة، حيث كانت الأمور تسير بطريقة عادية من حيث الاتصالات والمشاورات في عهد الرئيس زروال، الأمر الذي غاب في السنة الأولى من حكم بوتفليقة⁽²⁾.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 181 التي تنص على "يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة، ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسها المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم، لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات".

(2) رابح لعروسي، مرجع سابق، ص 28.

فالعلاقة اتسمت بعدم التوازن والهيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وتفوقها عليها، مما جعل هذه الأخيرة في حكم التابع والخاضع، نتيجة لطبيعة النظام السياسي الجزائري، وتخلي الأحزاب عن أداء دورها.

الفرع الثاني

الآليات المتعلقة برئيس الحكومة

باعتبار الحكومة بقيادة رئيسها الشق الثاني للسلطة التنفيذية فعن طريق رئيسها تساهم في العملية التشريعية، وذلك من خلال عدة آليات:

1- المبادرة بالتشريع:

على غرار أعضاء المجلس الشعبي الوطني يمكن للحكومة تحت سلطة رئيسها المبادرة بمشاريع قوانين تخدم من خلالها سياستها وتوجهها بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذها برأي مجلس الأمة، ثم تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لتأخذ طريقها على مستوى الغرفتين، وينتهي بها المطاف بالإصدار والنشر من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

2- تنفيذ القوانين:

يقوم البرلمان بوضع قواعد عامة، ويتولى رئيس الحكومة تنفيذها، والسهر على تجسيدها في الواقع عبر آليات إصدار مراسيم تنفيذية، حيث يكون تفسير هذه القواعد العامة وفقا للسياسة الحكومية، وبالتالي إصدار النصوص التنفيذية لها على هذا المنحى، حيث لا تختلف هذه النصوص عن ما يصدره البرلمان من حيث الخصائص، وتدرج بعد التشريع في تدرج القوانين⁽²⁾.

3- دعوة البرلمان للانعقاد عن طريق رئيس الجمهورية:

يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية يرى ضرورتها، ويرمي من ورائها موافقة البرلمان على مشاريع حكومية مستعجلة تخدم سياستها، وبذلك تكون الحكومة قد أثرت على برنامج عمل البرلمان، كما يمكن للحكومة طلب عقد جلسات برلمانية لمعالجة بعض المواضيع ذات طابع خاص، ويمكنها الاعتراض على اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب، وحق الأولوية في تقديم التعديلات، وتناول الكلمة عند مناقشة القوانين والتصويت عليها⁽³⁾.

وللحكومة أيضا حق الإسهام في وضع جدول أعمال البرلمان حسب تراتيب الاستعجال والأولوية التي تحددها، ولها حق حضور الجلسات العامة للبرلمان، وأشغال لجانها الدائمة، وإبداء الرأي وتقديم التعديلات التي تراها مناسبة، وطلب توقف ورفع الجلسات وتمديد دورات البرلمان سواء لاستكمال نقاط في جدول الأعمال المتفق عليه، أو لدراسة قضية ذات طابع استعجالي⁽⁴⁾.

(1) تنص المادة 119 من دستور 1996 "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الأمة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

(2) إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 08، 09.

(3) موسى بودهان، مرجع سابق، ص 37.

(4) إبراهيم قاوي، مرجع سابق، ص 13، 16.

4- طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء:

وهي صلاحية منسوبة لرئيس الحكومة، حيث يمكنه طلب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء للاجتماع لدراسة قانون يكون محل خلاف بين غرفتي البرلمان وهو ما نصت عليه المادة 120 من الدستور "... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اجل اقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص"، وهو غير مقيد بمدة زمنية محددة، ويمكن اعتبار أن رئيس الحكومة بهذا الإجراء قد أنقذ نصا تشريعيا⁽¹⁾.

من المفروض أن دور رئيس الحكومة ينتهي بمجرد لجنة متساوية الأعضاء لان مهمته تتمثل في تحريك الآلية وليس المشاركة فيها، لكنها لا تقف عند هذا الحد، إذ يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف⁽²⁾.

إن استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء صلاحية بيد رئيس الحكومة له حرية تقدير اللجوء لها من عدمه، وربما ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أفضل مثال على تحكم رئيس الحكومة في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي لبرلمان⁽³⁾.

5- إمكانية سحب مشاريع القوانين:

بإمكان الحكومة أن تتراجع عن مشروع قانون أودعته لدى البرلمان قبل المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، كما يمكنها سحب القانون الذي لم تفلح اللجنة المتساوية الأعضاء في إيجاد حل توفيقي له بين غرفتي البرلمان⁽⁴⁾، ويزترتب على سحب مشروع القانون توقف النص للجنة المختصة لدراسته، وبالتالي عدم إدراجه في جدول الأعمال، وخلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 سحبت الحكومة أربعة مشاريع قوانين هي:

- مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الاجتماعي.

(1) موسى بودهان، مرجع سابق، ص 37.

(2) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 50.

(3) أودع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف رئيس الحكومة أحمد اويحي في 17 ديسمبر 1997 بالمجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 16 مارس 1999 وتحفظ على خمسة (5) مواد، ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقا حتى 3 سبتمبر 2002 أين أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل الخلاف وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل حافظ الأختام ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة وماد الخلاف، انظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 3، 17 أكتوبر 2002، ص 22-27.

(4) تنص المادة 120 من الدستور "... في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع، بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص..."

- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.
- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (14 أفريل 1999).
- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني (25 أفريل 1999).

6- طلب التصويت بالثقة:

يعتبر ذلك وسيلة ضغط من الحكومة على البرلمان تهدد بها في حالة عدم الموافقة على سياستها حيث يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لقبول الاستقالة أو حل البرلمان، وفي الغالب فإن اللجوء إلى التصويت بالثقة هدفه بيان موقف المجلس الشعبي الوطني من الحكومة، ولكن في جوهره أسلوب للضغط على المجلس لمجاراة سياسة الحكومة، أو جره للحل إذا صوت بالرفض من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

7- إعداد جدول أعمال البرلمان:

تحديد جدول الأعمال يعتبر إجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني، وهو يشكل رزنامة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية، وهو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه، وضبط جدول الأعمال ضروري سواء بالنسبة للدورة ككل أو لكل جلسة، ويتم إعداده بالتنسيق بين ممثل الحكومة ومكتب غرفتي البرلمان الذين يجتمعون بمقر المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، وذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تقدمه وتحدهه الحكومة في مجلس الوزراء.

فالحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام لها، بحيث يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

بالإضافة لذلك فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها، ومن ثمة إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية أو بناء على طلبها وموافقة مكتبتي الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين⁽²⁾، حيث ينص القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بعدم إمكانية تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة (03) أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية⁽³⁾.

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 129.

(2) القانون العضوي 99 - 02 مصدر سابق، المادتين 17، 26.

(3) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 39.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة، لكن بعد استشارة الحكومة⁽⁴⁾، ويتم تحديد جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني قبل سبعة (07) أيام على الأقل من تاريخ الجلسة على أن يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة بسبعة (07) أيام على الأقل قبل موعد الجلسة المعنية، أما فيما يخص مجلس الأمة فتحدد جدول أعمال جلساته يتم قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ الجلسة⁽⁵⁾.

وبناء على طلب الحكومة يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات أي مشروع أو اقتراح قانون لم تقم اللجنة المحال عليها بدراسة، و لم تعد بشأنه تقريرا بعد مدة شهرين وذلك بموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽¹⁾. بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورة أو للجلسات فإنه يمكنها طلب عقد دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، أو بطلب من رئيس الحكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

إن أولوية الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان يكشف بان تدخلها يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، ومن خلال ذلك فإنها تنظم البرلمان على طريقتها مما يفقد هذا الأخير الكثير من الحرية في ممارسة سيادته، كما أن تدخلها قد يؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان إدراجها ضمن جدول الأعمال، وهذا ما يؤكد التأثير السلبي على سلطة ممثلي الشعب، ويؤدي إلى إحساس النواب بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة، وهذا ما يبرر المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات، وبرز هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وتحكمها فيها.

(4) القانون العضوي 99 - 02 مصدر سابق، المادة 18 التي تنص على " يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا للأولوية التي تحددها الحكومة ".

(5) عقيلة خربا شي، مرجع سابق، ص 40 .

(1) عبد العزيز زيارى، مداخلة بمناسبة اللقاء حول الحكم الراشد ، مرجع سابق.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 118 ، والتي تنص على انه " ...يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله ".

المطلب الثاني

وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

بعد أن تطرقنا لمختلف وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يأتي دور الجانب المقابل، وهو مدى تأثير السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية مع الأخذ بعين الاعتبار أن رئيس الجمهورية غير معني بذلك لأنه غير مسؤول أمام البرلمان، وسنقوم بدراسة الآليات التي تؤثر بها هذه السلطة والتي هي في حقيقة الأمر وسائل رقابة البرلمان للحكومة، ونعني بالرقابة البرلمانية تلك التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني حيث تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة سلطة التنفيذ بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية، إضافة إلى تمتع البرلمانات بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية عن طريق إقرار الموازنات العامة، واعتماد الحسابات الختامية.

وكما هو معلوم فإنه بقدر ما تكون وسائل الرقابة فعالة، وذات تأثير حقيقي بقدر ما تكون العلاقة بين السلطتين حيوية ومثمرة وذات مصداقية حيث لا توجد سلطة تنفيذية قوية ببرلمان ضعيف، وتتمثل الوسائل الرقابية للبرلمان على الحكومة فيما يلي:

الفرع الأول

الرقابة المرتبة للمسؤولية

يمارس البرلمان رقابة على الحكومة يمكن أن تترتب عنها مسؤولية، وذلك عن طريق مناقشة برنامجها وبيان السياسة العامة الذي تقدمه سنويا، وطلب التصويت بالثقة من قبل البرلمان.

1- مناقشة برنامج الحكومة:

أقر المشرع الجزائري على أن رئيس الحكومة ملزم بتقديم برنامج له إلى المجلس الشعبي الوطني للمناقشة، ويكون ذلك خلال 45 يوما الموالية لتعيين حكومته، ويبقى مصير حكومته متوقف على تلك الموافقة⁽¹⁾، وله حق تكليف برنامج له حسب مناقشات النواب لكسب ثقتهم، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار التعددية الحزبية الموجودة داخل المجلس الشعبي الوطني، وما قد يترتب عنها من عدم توفر الأغلبية لحزب معين، وتأثير ذلك على رئيس الحكومة وسياسته، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية أن بعض رؤساء الحكومات التزموا بأخذ بعض ملاحظات النواب بعين الاعتبار، خاصة تلك التي لا تتعرض مع برنامج الحكومة، مع احترام الآراء المخالفة⁽²⁾، وإن كان بعض النواب قد شكك في إمكانية اخذ الحكومة بملاحظات النواب المعارضين لمسعى الحكومة⁽³⁾.

إن رئيس الجمهورية عند اختياره لرئيس الحكومة يتوخى في ذلك التعايش معه من جهة وإمكانية تعايش حكومته مع الأغلبية البرلمانية من جهة أخرى، إلا إذا كان يرغب من وراء ذلك لحل البرلمان، واستغلال مسألة رفض النواب لبرنامج الحكومة بصفة متتالية، كما أن رئيس

(1) رياض دنش، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد 01، ماي 2005، ص 119.

(2) جاء في رد علي بن فليس على تدخلات النواب عقب مناقشة برنامج حكومته لسنة 2000، قوله: "... أهنيء جميع المتدخلين على وجاهة ملاحظاتهم وصدق مواقفهم وصراحتهم بما فيها تلك التي لا تدعم الحكومة، سواء تلك التي تشترك فيها الرأي، وتتعهد الحكومة بإدراجها ضمن خطة عملها، أو تلك التي لا نشاطكم إياها ولكننا نحترمها، انظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 230، 23 أكتوبر 2000، ص 4.

(3) تساءل أحد النواب أثناء مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس لسنة 2000 "عن نية الحكومة في الأخذ بملاحظات وتوصيات النواب، وهل ستجد تلك الملاحظات طريقها إلى برنامج معدل أم يكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع حكومات سابقة الفت المصادقة سلفا على برنامجها بحكم الأغلبية المضمونة، حصلت القناعة أم لم تحصل، وتبقى مجرد مناقشات"، انظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006، ص 244.

الحكومة لا يعقل أن يقدم برنامجا لا يعبر عن آراء الأغلبية من النواب على الأقل، وفي المقابل نجد أن المشرع قيد سلطة النواب بإمكانية الحل، وعدم إكمال الفترة التشريعية، وإذا لم تحصل الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني فإن المجلس ينحل وجوبا ويعاد انتخاب مجلس جديد خلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر تستمر خلالها الحكومة الجديدة في تسيير الشؤون العادية⁽¹⁾.

وهناك عدة احتمالات تؤدي إلى الرفض المتتالي لبرنامج الحكومة أهمها:

- عدم وجود أغلبية برلمانية سواء لحزب واحد أو لإتلاف عدة أحزاب.
- عودة الحكومة الجديدة ببرنامج قديم الذي سبق رفضه، مما يعني أن الأغلبية البرلمانية لا تتجانس مع السلطة التنفيذية من حيث البرنامج السياسي مما يستدعي تحكيم الشعب.

- عودة نفس الأغلبية البرلمانية بعد تحكيم الشعب يعني رفض هذا البرنامج، وعليه يمكن القول أن حصول الحكومة على تأييد المجلس الشعبي الوطني لبرنامجها يرتبط بعدة عوامل، أهمها اختيار رئيس الحكومة، ووزرائه من حزب الأغلبية البرلمانية لضمان التجانس بين الحكومة والبرلمان واستقرار المؤسساتين، وفحوى البرنامج الذي يجب أن يراعي فيه رئيس الحكومة توجهات حزب الأغلبية البرلمانية، بالإضافة لشخصية رئيس الحكومة، وقدرته على الإقناع عند مثوله أمام النواب للدفاع عن برنامج حكومته، وشرحه لهم وتلقي ملاحظاتهم والرد عليها.

وبإمكان رئيس الحكومة تقديم عرض حول برنامج مجلس الأمة بهدف الإعلام لأنه لا يعقل أن يصادق على برنامج حكومة يجهله حتى ولو تم عرضه مسبقا أمام المجلس الشعبي الوطني، وإمكانية إصدار لائحة مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي وجوهري، حيث أنه في حالة الموافقة على البرنامج يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم التأييد والمساندة⁽²⁾، أما في حالة التحفظ على البرنامج أو بعض منه فإن الحكومة تأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضعها المشاريع بقصد الحصول على موافقة مجلس الأمة بسهولة.

وعليه تعد اللائحة التي يبادر بها مجلس الأمة مجرد وسيلة يظهر من خلالها المجلس ماله من ملاحظات، ويلفت نظر الحكومة لبعض النقائص التي لم تكن ضمن البرنامج، وذلك وفقا لمبدأ التعاون بين السلطتين، ولا يوجد ما يجر الحكومة على الأخذ بما ورد فيها وهذا ما يجعل منها معدومة الأثر، ومرد ذلك أن مجلس الأمة لا يعكس من خلال تأسيسه التمثيل الحقيقي للشعب⁽³⁾.

(1) رياض دنش، مرجع سابق، ص 178.

(2) الأمين شريط، "علاقة الحكومة بالبرلمان"، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23، 24 أكتوبر 2000، ص 22.

(3) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 178.

2- مناقشة بيان السياسة العامة:

إن المسؤولية السياسية للحكومة لا تقتصر فقط على مناقشة برنامجها والموافقة عليه وتكييفه بما يتوافق و رؤيتها ونظرة أغلبية النواب، وهذا تجنباً لإحداث أي أزمة سياسية، وإنما تمتد هذه المحاسبة إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة طيلة بقائها في الحكم مما يستوجب الإجابة عن جميع الأعمال التي تقوم بها⁽¹⁾.

فالمسؤولية السياسية للحكومة تقوم على مبدأ مفاداة أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة وأن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، وإذا فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة، أما بيان السياسة العامة فهو ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تم المصادقة على برنامجها حيث تقدم بموجبه عرضاً عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها⁽²⁾.

ولكي تستطيع الحكومة أن تستمر في أداء مهامها والتمثلة في تنفيذ البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يجب عليها أن تقدم بياناً سنوياً عن السياسة العامة للحكومة لتبين ما تم تطبيقه من برنامجها خلال السنة الماضية وما هو في طور التطبيق، وعرض الصعوبات التي اعترضته والأفاق المستقبلية، على أن يتبع ذلك مناقشة للبيان من قبل النواب تمكنهم من الإطلاع عليه أكثر وتحديد موقفهم من سياسة الحكومة⁽³⁾.

ويمكن لرئيس الحكومة أن يطلب التصديق والموافقة على بيان السياسة العامة بعد المناقشة ويتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني التنظيم والإشراف عن المناقشة العامة التي تختتم باقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة من طرف النواب.

أ- اللائحة:

إن اقتراح لائحة أو عدة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة هو حق مخول للنواب، يمكنهم من إيداع رأيهم، ومراقبة نشاط الحكومة دورياً⁽⁴⁾، غير أن اقتراح اللائحة يخضع لضوابط وشروط تتمثل في:

- أن تقدم في أجل اثنين وسبعين (72) ساعة المولية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة.

- يجب أن تكون اللائحة موقعة على الأقل من عشرين (20) نائباً.

- يجب أن لا يوقع النائب أكثر من لائحة واحدة.

يعتبر التصويت على اللائحة التي تؤيد الحكومة بمثابة منح الثقة لصالح الحكومة، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة الذي قدمته الحكومة أوضح مدى تفاني الحكومة في تجسيد برنامجها الذي وافق عليه النواب أول مرة، وأما إذا تم التصويت على لائحة تدين الحكومة خاصة إذا كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضية على البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة اللوم، فإن هذا يعتبر إنذاراً للحكومة بإمكانية عرقلة عملها مستقبلاً من خلال رفض المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أمامهم⁽⁵⁾.

الملاحظ أن اللائحة ليس لها أي أثر قانوني وإنما مجرد لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه.

(1) رياض دنش، مرجع سابق، ص 11 .

(2) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006، ص 261 .

(3) رياض دنش، مرجع سابق، ص 120 .

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع ساق، ص 395 .

(5) عمار عباس، مرجع سابق، ص 267 .

ب- ملتمس الرقابة:

إذا كانت السلطة التنفيذية تملك حق حل المجلس الشعبي الوطني، بهذا الإجراء الخطير الذي بإمكان رئيس الجمهورية استعماله في أي لحظة للحد من تعسف النواب، فإن هؤلاء بإمكانهم حق اقتراح ملتمس رقابة ينصب على عمل الحكومة، وإذا تمت المصادقة عليه فإنه يؤدي لسقوطها بتقديم رئيسها استقالتها لرئيس الجمهورية⁽¹⁾. ويشترط لذلك:

- لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة إلا مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة أو لتأييده.
- لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه⁽²⁾ للسماح للحكومة، ومؤيديها من النواب إجراء الاتصالات اللازمة للدفاع عن سياستها، وإقناع النواب بالوقوف بجانبها عند التصويت.
- وتستقيل الحكومة أو تباشر مهامها بمجرد مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة بعد التصويت عليه بأغلبية 3/2 النواب، وعليه فالمجلس الشعبي الوطني يمنح للحكومة تأشير الدخول في العمل بالموافقة على برنامجها، وهو المخول قانونا بمنع الحكومة من مواصلة عملها، وذلك بالتصويت الإيجابي على ملتمس الرقابة، وإقامة المسؤولية السياسية على الحكومة⁽³⁾.
- وما يمكن ملاحظته أن سلطة البرلمان في اتخاذ ملتمس رقابة ضد الحكومة محصورة، بل إنها تكاد تكون منعدمة، لأن نجاح ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية واضحة، فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة تكون عسيرة جدا، ومسألة تغيير الحكومة تعد أمرا صعبا.

وبالتالي فإن اللجوء لملتمس الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة لأن هذا سيكون غير ممكن، بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة، والإفصاح رسميا عن عدم رضاها صراحة عن الحكومة، وعن برنامجها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي، ومن جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ما هي إلا أداة للتسيير، والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

إن الممارسة السياسية في الجزائر في ظل التعددية أفرزت أن الحكومات المتعاقبة، وما أكثر عددها لم تجرأ على تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة أمام البرلمان، وهو ما يجعل كل الآليات المتعلقة به معطلة، لعدم وجود إلزام

(1) المرجع نفسه، ص 269.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 256.

(3) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 130.

(4) الحكومة لا تستمد وجودها من المجلس الشعبي الوطني بل إن رئيس الجمهورية من تعود له سلطة تعيينها وإنهاء مهامها، وهو في هذا يمارس سلطة تقديرية واسعة، انظر: المرجع نفسه، ص 131.

يتمخض عنه جزاء لعدم الإقدام على هذا الإجراء، وهو ما يعكس قوة ومركز السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وضعف البرلمان وعدم قدرته على إجبار الحكومة على احترام الدستور.

الفرع الثاني

الرقابة عديمة الأثر المباشر على الحكومة

تتمثل أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان دون أن تترتب عنها أثارا تؤدي إلى أعمال مسؤولية الحكومة في مساءلة الحكومة، واستجوابها، ولجان التحقيق البرلمانية، والتصويت على قانون المالية وتسوية الميزانية.

1- مساءلة الحكومة:

الهدف من هذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن القضايا التي يجهلوننها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وقد جاء سؤال النائب لعضو الحكومة كنتيجة طبيعية لتطور النظام البرلماني عبر الزمن حتى أصبح بعد صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 تجيز لكل نائب الحق في أن يوجه للوزراء ما يريد من الأسئلة⁽¹⁾، فالسؤال في النظام البرلماني له علاقة مباشرة بين السائل والموجه له السؤال، فالسائل وحده هو الذي باستطاعته أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به، وتنقسم الأسئلة إلى شفوية ومكتوبة، يمكن لأعضاء البرلمان توجيهها إلى الحكومة، وتعتبر الأسئلة وسيلة هامة وفعالة لممارسة رقابة المعلومات البرلمانية⁽²⁾. وسنحاول التطرق لمدى فعالية آلية السؤال بشقيه الشفوي والكتابي:

أ- الأسئلة الشفوية:

السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول قضية معينة⁽³⁾، ويكون ذلك في جلسة خاصة، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، مما يترتب عليه إقامة علاقة وظيفية بين الهيئتين، ويودع نص السؤال من طرف صاحبه لدى مكتب الغرفة المعنية في ظرف عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم جلسة الرد، والتي تعقد مرة كل خمسة عشر (15) يوما خلال كل دورة⁽⁴⁾، وهناك إجراءات يتم بمقتضاها معالجة الأسئلة الشفوية المبرمجة، وهي:

- يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة لا تتجاوز ثلاث دقائق⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Patrice Gélard et Jaques Meurier, Institution politique et droit constitutionnel, Paris: Montchrestien, 1999, p 310.

⁽²⁾ عمار عوابدي، " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن "، مرجع سابق، ص 64.

⁽³⁾ نذكر على سبيل المثال الأسئلة الموجهة من طرف الكتل البرلمانية إلى رئيس الحكومة والمتعلقة بالوضع الأمني في البلاد سنة 1998، وكذا السؤال الموجه من طرف النائب مالك سدالي إلى رئيس الحكومة والمتعلق بظاهرة الانتحار والذي أجاب عنه الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة سنة 2000، انظر: عمار عباس، مرجع سابق، ص 44.

⁽⁴⁾ المرجع نفسه، ص 31.

⁽⁵⁾ المادة 4 من تعليمية المجلس الشعبي الوطني رقم 08، وقدت أدت الممارسة البرلمانية إلى تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني في أكثر من مرة لسحب الكلمة من النائب السائل نظرا لانتهاك الوقت المقرر لعرض السؤال، انظر: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 220، 2000، ص 7.

- يقوم الوزير الموجه إليه السؤال بالرد عليه، كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري إذا تعلق الأمر بقضايا ذات مصالح حيوية للبلاد، فيؤجل الرد إلى جلسة لاحقة، وقد حددت مدة رد عضو الحكومة على السؤال الشفوي بسبعة (07) دقائق، ويمكن تمديد هذا إذا كان موضوع الإجابة يقتضي ذلك.

- يمكن لصاحب السؤال بعد رد الوزير التعقيب على الإجابة في مدة لا تتعدى دقيقتين.

- يمكن للوزير التعقيب على السائل في حدود الوقت المخصص لذلك⁽¹⁾.

ويعمل وزير العلاقات مع البرلمان على تسهيل هذه الإجراءات، وحث الوزراء المعنيين بالأسئلة الشفوية على الرد عليها، وحضور الجلسات المخصصة للإجابة عن هذه الأسئلة، وهذا بتنظيم ترتيب مرور الوزراء كل حسب برنامجه بعد بالتشاور مع غرفتي البرلمان، وإذا تعذر حضور الوزير المعني بالسؤال يمكن أن يمثل من قبل عضو آخر للحكومة تفاديا لتأجيل جلسات الرد الراجع، لانشغال بعض أعضاء الحكومة بسبب برنامج نشاط مكثف⁽²⁾، وبعد تقديم السؤال الشفوي وسماع الرد من الوزير المختص بالسؤال، حيث تكون كلمة ممثل الحكومة هي الأخيرة إلا إذا قرر التنازل عنها، أما مسألة اقتناع السائل من عدم اقتناعه بالرد فلا يملك البرلمان والسائل⁽³⁾، أي إجراء قانوني ضد الحكومة عدا فتح مناقشة في الموضوع مثل المناقشة العامة حول الوضع في العراق⁽⁴⁾.

ب- الأسئلة الكتابية:

يقصد بها أن يكون طرح السؤال من العضو البرلماني كتابة، وتكون إجابة الحكومة كتابة أيضا، والهدف منها المعرفة أو الاستيضاح حول موضوع ذو مصلحة عامة، وهي وسيلة إعلام ورقابة تستخدمها كل الدول التي تأخذ بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، بالرغم من أنها لا تثير أي مسؤولية مباشرة، وللاشارة أن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958 لم يتضمن أي إشارة إلى الأسئلة المكتوبة لكن العرف الدستوري هو الذي أجاز ذلك⁽⁵⁾.

أما في النظام السياسي الجزائري فيقوم أعضاء البرلمان بتوجيه الأسئلة الكتابية للحكومة في إطار مهامهم الرقابية، بإيداع السؤال المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ليتم تبليغه فورا إلى رئيس الحكومة، وتتولى الحكومة الإجابة عنه كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما الموالية لتبليغها به، ثم يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب الغرفة المعنية ويبلغ لصاحبه، وإذا لم تجب الحكومة على السؤال الكتابي فإنه يتحول إلى سؤال شفوي، ويستطيع أحد النواب أن ينوب عنه غيره في طرح هذا السؤال، كما لا يمنع ذلك من إمكانية اقتراح مناقشة حول هذا السؤال بناء على اقتراح نائب أو أكثر وموافقة البرلمان⁽⁶⁾، ويجب أن تقتصر هذه المناقشة على

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 58، 59.

(2) ليلي عسلاوي، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان،

<http://www.mar-gov.dz/ministere-arab/seminai, 03-11-2008>.

(3) وقد عبر على ذلك النائب محمد شهرة عقب رد وزير الصناعة وإعادة الهيكلة على سؤال مجله بقوله "إننا سنمنا من هذه الأجوبة الخشبية الشكلية، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة إلى المواطن فيأتي السادة الوزراء بإجابات عابرة مبنية كلها على احتمالات مستقبلية"، عمار عباس، مرجع سابق، ص 88.

(4) بتاريخ 1 أبريل 2003 فتح المجلس الشعبي الوطني جلسة عامة لمناقشة الوضع في العراق، وكان هذا اثر طرح السؤال الشفوي رقمي (47، 71) المتعلقين بموقف الحكومة الجزائرية من العدوان الحاصل على العراق يوم 20 مارس 2003، وقد تم الإجابة على السؤالين في جلسة 30 مارس 2003 من طرف السيد عبد العزيز بلخادم وزير الدولة ووزير الشؤون الخارجية، والذي أكد مجددا في جلسة المناقشة العامة أن الجزائر شأنها شأن البلدان الشقيقة تعارض إعادة تشكيل خارطة الجو السياسية، أو صياغة التوازنات والمصادر المقنعة لثروات المنطقة تكون فيها إسرائيل المستفيد الأساسي منها، وانتهت المناقشة ببيان ختامي تضمن رفض الاعتداء ومساندة العراق، عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 143.

(5) عبد الغني حمريط، مرجع سابق، ص 43، 44.

(6) رياض دنش، مرجع سابق، ص 123، 124.

عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، ولا تتعداه إلى بقية المواضيع، وتنتشر الأسئلة الكتابية والشفوية والأجوبة المتعلقة بها في الجريدة الرسمية للمداولات لكلتا الغرفتين⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن أقصى عقوبة سياسية عن عدم الاقتناع برد الحكومة هي المناقشة فقط، وفي بعض الأنظمة السياسية البرلمانية تؤدي المناقشة إلى إصدار لائحة سواء لمجرد التحفظ، أو سحب الثقة من الحكومة، وفي النظام السياسي الجزائري فإن أثر المناقشة العلنية يمكن أن تستخلص منها الحكومة أنها لا تحظى بثقة البرلمان، وعليها الاستقالة، وهو أمر مستبعد من خلال الممارسة السياسية في الجزائر، ومع ذلك يمكن لرئيس الجمهورية إقالة الحكومة بقرار منه على ضوء هذه المناقشة.

تعتبر آلية السؤال عديمة الأثر بسبب عدم إتباع المناقشة بإصدار لائحة ذات فعالية، وهذا ما يؤكد عدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يزيد البرلمان ضعفا بضعف آليات رقابية للحكومة، وإن تم تطبيقها فإنها تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني باعتبار معظم خيوط تسيير النظام السياسي الجزائري في يد رئيس الجمهورية.

2- الاستجواب:

الاستجواب وسيلة يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهو يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجريح سياسته⁽²⁾، وهو ما يميزه عن حق السؤال انه قد يؤدي إلى إجراء مناقشة يترتب عنها إصدار لائحة، قد تصل إلى درجة سحب الثقة من الحكومة.

ويشترط في الاستجواب ما يلي:

- أن يكون الاستجواب حول قضية واحدة من قضايا الساعة، ونظرا لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين على السواء، فما على أعضاء البرلمان إلا اختيار انسبها، الأمر الذي يمكنهم من الضغط على الحكومة المكلفة بتسيير الشؤون العمومية، خاصة إذا عرفنا أن النواب هم الذين يكتشفون المواضيع التي يرغبون استجواب الحكومة حولها⁽³⁾.

- أن يوقع طلب الاستجواب ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

- أن يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويتولى رئيس الغرفة المعنية تبليغه إلى رئيس الحكومة خلال ثمانية وأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه. - يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يتم فيها دراسة الاستجواب، و تكون خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه⁽⁴⁾.

(1) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 75.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدول العربية والفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 482.

(3) اعتبر بعض النواب أثناء مناقشة القانون العضوي المحدد للعلاقة بين لحكومة وغرفتي البرلمان على انه رغم كثرة مواضيع الساعة إلا أن المجلس بقي مشلولاً، وفي هذا الإطار يقول النائب علي راشدي " يبدو أن المجلس الشعبي الوطني عاجز، أو مشلول تماما أمام معالجة قضايا حساسة، ويتعلق الأمر بمجازر صانقة 1997 والمفقودين وضحايا الإرهاب، والخطوط الجوية الجزائرية. والصحافة المكتوبة، وأساتذة الجامعة... بينما الخطاب الرسمي يقول إن الجزائر لديها مؤسسات قادرة على إخراج البلاد من الأزمة"، عمار عباس، مرجع سابق، ص 166.

(4) عبد الغني حمريط، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب) - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والمصري والفرنسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2006، ص 69، 70.

أما عن إجراءات مناقشة الاستجواب فهي على النحو الآتي:

- يبدأ بتقديم صحيفة الاستجواب إلى رئيس المجلس المعني كتابة يحدد فيها الوقائع التي يتناولها، ثم يدرج استجواب عضو البرلمان في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد المناقشة في موضوعه.

- يبلغ الاستجواب للوزير المختص ويتم تحديد مواعيد المناقشة، ثم تعقد ويقوم العضو مقدم الاستجواب بعرضه ويرد عليه الوزير⁽¹⁾، بعدها يفتح باب المناقشة لكل من يريد التدخل، ويصدر القرار الخاص بنتيجة الاستجواب، وإذا لم يقتنع المجلس برد الحكومة فإنه يقوم بتكوين لجنة تحقيق.

من خلال تنظيم آلية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري نجد أنه أفرغ من دوره الحقيقي، حيث أن الاستجواب وسيلة ذات طبيعة خاصة يفترض أن تؤدي وظيفتها الرئيسية المتمثلة في محاسبة الحكومة أو الوزير، أي تحريك الجانب الإتهامي في الاستجواب، وهو ما تفاداه المشرع الجزائري مما أفقد الاستجواب فعاليته⁽²⁾، ومنه فإن الاستجواب مجرد طلب معرفة بيانات، أو معلومات في مسألة معينة لا أقل ولا أكثر، في حين بعض الأنظمة السياسية منها النظام السياسي المصري، والكويتي تمثل المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب وبالتالي لا يعتبر الاستجواب مجرد حوار بين مقدمة والموجه إليه، بل تعقبه مناقشة واسعة تنتهي إما بشكر، وإثراء في حالة قيام الحكومة بواجبها، أو تجاوز عن الأخطاء اليسيرة المرتكبة من قبلها مع لفت انتباهها، وقد ينتهي إلى إدانة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية التي يمكن أن تؤدي إلى سحب الثقة من عضو الوزير محل الاستجواب، أو من الحكومة بأكملها⁽³⁾.

أما بالنسبة للنظام السياسي الجزائري فالاستجواب لا يؤدي إلى المسؤولية الفردية، ولا الجماعية، بل يبق دون فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور، أي معارضة لها، وبالتالي حتى وإن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الاستجواب فإن الأغلبية المؤيدة للحكومة لا تسمح باتخاذ قرار يعكس إرادة الحكومة⁽⁴⁾، ويواجه الاستجواب معوقا آخر يتعلق بإمكانية إرجائه مما يؤدي إلى تغير الظروف، والأحداث فتجد الحكومة مسلحا للإفلات من الانتقادات الموجهة لها، مما قد يؤدي إلى إلغائه، وبذلك ظل استخدام الاستجوابات محتشما، فخلال العهدة التشريعية الرابعة وصل عدد الاستجواب إلى ستة (06) فقط، وهو يؤكد عدم لجوء النواب إلى هذه الآلية، التي يعود سببها إما إلى أن الحكومة لم تخطأ في تنفيذ برنامجها، أو إلى الإجراءات المتبعة في طرح الاستجواب، وما يتبعه من نتائج، خاصة في حالة تشكيل لجنة للتحقيق، والتي لا يكشف عن نتائجها أمام الرأي العام، لتبقى بذلك آلية الاستجواب محدودة الفعالية، باعتبار أن المشرع لم يمنح قيمتها القانونية كآلية لإقامة المسؤولية السياسية⁽⁵⁾.

(1) أجاب وزير الداخلية على الاستجوابات المتعلقة بعدم اعتماد حزبي الوفاء والجبهة الشعبية، ثم الاستجواب المتعلق بهذه الأخيرة، إضافة إلى رده على الاستجواب المتعلق بوضعية المفقودين، والذي طلب فيه المستجوبون من رئيس الحكومة توضيح الإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها للكشف عن مصير هؤلاء الجزائريين، عمار عباس، مرجع سابق، ص 179.

(2) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 546.

(3) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 149.

(4) رياض دنش، مرجع سابق، ص 125، 126.

(5) ليلي بن بغيلة، مرجع سابق، ص 52.

إن الغاية التي توخاها النظام السياسي الجزائري من إدراج وسيلة الاستجواب على هذه الحالة هي مجرد احتواء النظام الجزائري لهذه الآلية الرقابية من جهة، ومن جهة أخرى أفقدها فعاليتها لتأمين ديمومة الحكومة في السلطة إلى أن يقللها رئيس الجمهورية، وبذلك فهو يجنبها خطر الاتهام البرلماني، كما يهدف إلى التقليل من الأزمات السياسية والمواجهات المباشرة بين الحكومة والبرلمان الأمر الذي يجعل فرصة إسقاط الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني لا تتم إلا عند مناقشة برنامجها أو مناقشة حصيلة عملها السنوي.

3- لجان التحقيق البرلمانية:

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين أهم الآليات التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية حيث يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان فتح تحقيق في أية مخالفة، أو تجاوز للقوانين وبالتالي حماية الدستور من أي تعدي عن أحكامه، فبإجراء التحقيق يتوصل البرلمان بنفسه لمعرفة ما يريده من حقائق.

لقد تم تطبيق هذه الآلية في الدول الديمقراطية النيابية منذ زمن طويل إلى جانب آلية المفوض البرلماني الذي يختص بدراسة الشكاوي، والتظلمات الخاصة بأعمال الإدارة المتصلة بالحكومة المركزية، ونظرا لعدم تحقيق هذه الآلية للنجاح فقد تم توقف العمل بها، واقتصر الأمر على آلية لجان التحقيق البرلمانية لأنها أكثر فعالية لرقابة أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وفي النظام السياسي الجزائري "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"⁽²⁾، ويعني ذلك أنه في حالة عدم اقتناع أعضاء إحدى الغرفتين بالتوضيحات والبيانات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، وأرادت الوقوف على الحقيقة الميدانية، فلها أن تنشئ لجان تحقيق خاصة بها كوسيلة للكشف عن الفساد في بعض القطاعات، أو الإدارات، ويتمثل الهدف من هذه اللجان فيما يلي:

- يمكن للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق من بين أعضائه للبحث في موضوع يتعلق بالمصلحة العامة⁽³⁾.

- الغرض من تشكيل لجنة التحقيق هو تفصي الحقائق وإبلاغ البرلمان بحقيقة ما توصلت إليه.

- تقوم اللجنة بجمع ما تراه مناسبا من أدلة وقرائن، وشهادات الأطراف الذين تستمع إليهم وإبداء رأيها في تقرير ترفعه للمجلس.

- ينتهي عمل اللجنة في المدة التي يحددها المجلس، بإيداع تقرير يتضمن حصيلة ما توصلت إليه في بحثها وتحقيقها، وتعرضه على البرلمان.

- يجب على جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبات لجنة التحقيق، وتوفر لها كل الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهامها⁽⁴⁾.

(1) مورييس ديفرجية، مرجع سابق، ص 118.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 161.

(3) مثل اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفت العملية الانتخابية لسنة 1997 التي تنص على أنه "نظرا للتجاوزات المتعددة التي قامت بها الإدارة في مصادرة أصوات الناخبين والانحياز الكامل لتشكيلة سياسية كانت المستفيدة الوحيدة من هذه الممارسة غير القانونية، وبعد استجواب الحكومة والاستماع إلى ردها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بإنشاء لجنة للتحقيق تخص سير الانتخابات المحلية التي جرت يوم 23 أكتوبر 1997 وكل ما سبقها من تجاوزات وما صاحبها من تزوير"، انظر: عمار عباس، مرجع سابق، ص 105.

(4) وفي هذا الإطار فقد استمعت لجنة التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني للتحقيق في التجاوزات التي عرفت الانتخابات المحلية لسنة 1997 إلى عدة شخصيات بارزة أهمها رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات المحلية والى السيد رئيس الحكومة آنذاك احمد اويحي بالإضافة إلى زعماء الأحزاب المشاركة في هذه الانتخابات، انظر: المرجع نفسه، ص 127.

وتنتهي مهمة اللجنة بمجرد إيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة (06) أشهر قابلة للتديد ابتداء من تاريخ المصادقة على إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اثنا عشر (12) شهر ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، وتسلم تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، ويبلغ إلى رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، فالمسألة لا تعدو أن تكون سياسية إعلامية أكثر مما هي قانونية⁽¹⁾، وهو ما يطرح مسألة الجدوى من هذه اللجان التي تفرض الحكومة بقاء تقاريرها التي لا تناسبها إدراج الغرفتين دون إطلاع الرأي العام عليها. حقيقة أن تشكيل هذه اللجان يؤثر على السلطة التنفيذية ولو سياسيا، ولكن نتائج هذا التأثير متحكم بها من طرف الحكومة التي تخشى أن تألب نتائج التحقيق الرأي العام عليها أو على رئيس الجمهورية، وفي كلتا الحالتين يكون أفضل حل لها هو الاستقالة أو الإقالة.

4- التصويت على قانون المالية:

تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية من الناحية الشكلية بعد مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان، ورغم أهميته إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد ويرجع ذلك إلى:

- دراسة مشروع قانون المالية تم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان حيث تبدأ بإيداع المشروع لدى مكتب المجلس الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، ومنهجية الدراسة والاستماع⁽²⁾، وتعد هذه اللجنة لغرض دراسة مشروع المالية جلسات عادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية لعرض مشروع القانون، ويمكن للجنة أن تستمع لأي عضو في الحكومة، والاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها⁽³⁾، وتتوج أعمالها بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة لتبدأ بعدها جلسات المجلس الشعبي الوطني، وتتطلق الأشغال عادة بعرض وزير المالية لمشروع قانون المالية ثم تتدخل لجنة المالية، والميزانية لتقديم تقريرها لتبدأ تدخلات النواب حول المشروع، والتعديلات المقترحة عليه إن وجدت ليأتي رد وزير المالية عليها⁽⁴⁾.

إن البرلمان مقيد بوقت زمني للمصادقة على مشروع المالية، طبقا للمادة 120 من الدستور "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة..."

وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية⁽⁵⁾، ذلك أن المشرع الجزائري نظر للأهمية البالغة للقانون وللتجاذب الطويل الذي قد يحدث بين الغرفتين في أمره،

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 127.

(2) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 161.

(3) لجنة المالية والميزانية، دراسة مشروع قانون المالية 2003- دورة الخريف 2002، www-apn.dz-org، 22-02-2007

(4) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 162.

(5) القانون العضوي 99-02، مصدر سابق، المادة 44.

مما يعطل كافة برامج الحكومة إذا لم يتم الإفراج عن الإعتمادات المالية السنوية، لذلك فقد جعل قرار الحسم بيد رئيس الجمهورية بعد انقضاء خمسة وسبعون (75) يوما.

إن تدخل رئيس الجمهورية بقدر ما هو ضروري نتيجة بطء العمل التشريعي الذي سيؤثر على التنمية وسير المشاريع في الميدان بقدر ما يجسد قوته ومكانته بين مؤسسات النظام السياسي الجزائري ومن ورائه السلطة التنفيذية، بخلاف النظام السياسي الأمريكي الذي يمنح سلطة إعداد الميزانية السنوية للبرلمان بصفة مستقلة وتتولى السلطة التنفيذية تقدير الاحتياجات السنوية للدولة وتوفير كل بيانات الإيرادات والتصدير والإنفاق.

أما في النظام السياسي الجزائري فإن قانون المالية يحضر من قبل مصالح رئاسة الحكومة ويعرض على مجلس الوزراء، ثم البرلمان للمصادقة عليه، وهذا ما يؤكد سيطرة و تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان.

5- التصويت على قانون تسوية الميزانية:

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي منحها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة بإلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي النهائي لكل العمليات المالية- نفقات وإيرادات- بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة ذلك لما ورد في الميزانية العامة، بحيث تنص المادة 160 من الدستور "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، فالحكومة ملزمة قانونا بتقديم عرض سنوي عن استعمالها للإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان لكل سنة مالية.

ولكن هذه السلطة الأساسية والرقابية لا يمارسها البرلمان بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تقديم تقرير سنوي عن كيفية استعمالها للموارد المالية الموفرة عن طريق قانون المالية، إلى جانب عدم النص على الآثار، والجزاءات التي تجبر الحكومة على ذلك، وتحملها كل المسؤولية في الحفاظ على المال العام⁽¹⁾.

إن هذا السلوك أصبح متوارثا بين مختلف الحكومات المتعاقبة، وهذا الامتناع عن تقديم بيان السياسة المالية يؤدي إلى نتائج سلبية تؤثر على مكانة البرلمان في النظام السياسي، فهو يجرد البرلمان من سلطته الفعلية في التأثير على الحكومة، وتوجيه سياسة البلاد من خلال قانون المالية، ومراقبة أموال الشعب، إذ لا يعلم البرلمان أن قانون المالية يطبق بالشكل الذي صوت عليه أم لا، خاصة وأن الجريدة الرسمية مليئة بأرقام تحويل الإعتمادات المالية من جهة إلى جهة أخرى⁽²⁾، ورغم كون قانون المالية يمس كل القطاعات باعتباره عصب حياة الدولة، إلا أن البرلمان لا يستطيع مراقبته، ولا يعلم كيفية صرف الميزانية مما يجعل دوره ثانويا في مجمله.

إن عدم تقديم قانون تسوية الميزانية أمام ممثلي الشعب يجعل عملية مناقشة قانون المالية والتصويت عليه عملا لا جدوى منه، وهو مظهر بارز لاستخفاف السلطة التنفيذية بالبرلمان، إلى جانب ذلك يمكن للنواب طرح موضوع عام للمناقشة، وهو أوسع من تقديم الأسئلة التي تهدف إلى استفسار من وجه إليه السؤال من قبل مقدمه، حيث أن طرح

(1) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 168.

(2) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 29.

موضوع عام للمناقشة أثاره موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة، ومناقشته في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء السلطة التشريعية⁽¹⁾.

كما كان هذا الموضوع أوسع وأشمل من حق السؤال، وتترتب عليه آثار أكبر وقد اشترطت أنظمة سياسية كثيرة نصاب معين من النواب لطرح موضوع عام للمناقشة⁽²⁾. ويؤكد الدستور في المادة 130 على أنه "يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الانقضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا لائحة بلغها إلى رئيس الجمهورية"، والملاحظ أن المشرع الجزائري قد حصر طرح موضوع عام للمناقشة حول السياسة الخارجية فقط.

مما سبق نستخلص أن النظام السياسي الجزائري اعتمد آليات وتقنيات جديدة للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات بالتأسيس لثنائية السلطة التشريعية، وإنشاء مؤسسات، وهياكل جديدة كالوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان قصد التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي، وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما، وإنما هي عامل مساعد ليس فقط لانسجام العلاقة بينهما، وإنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل⁽³⁾، ومن ثم فلها دور اتصالي وسياسي .

وفي الأخير ومن خلال استعراضنا للآليات التي تؤثر بها كل سلطة على الأخرى تجسيدا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، إلا أن هناك بعض الثغرات خاصة ما تعلق بجانب تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وتتمثل أساسا إما في التخصيص كلية على الآثار القانونية والدستورية الواجب ترتيبها في ميادين الرقابة البرلمانية مثل آثار الاستجواب، الأسئلة ولجان التحقيق البرلمانية، ومناقشة بيان السياسة العامة، أو في عدم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الآثار، خاصة اللوائح التي يمكن أن تصدرها كل من الغرفتين، أو في السكوت على بعض هذه الآثار دون البعض الآخر، والاكتفاء فقط بمجرد الإشارة إليها، مما يؤدي إلى التقليل من فعالية وأهمية هذه الآليات الدستورية والقانونية إن هي بقيت على هذا النحو، وقد تؤدي إلى اختلال في مسألة التوازن بين سلطات وصلاحيات ووزن كل سلطة في النظام السياسي، مما يعيق مظاهر التعاون والتكامل بينهما بالشكل المطلوب.

وبالمقابل نجد أن آليات فعالة وحاسمة في يد السلطة التنفيذية تلوح بها عند حدوث أي أزمة، ولعل أخطرها على الإطلاق آلية الحل، والتدخل في أشغال البرلمان ولجانه الدائمة، وتحكمها في آلية الإصدار وغيرها تجعل البرلمان من الناحية الفعلية مكبل وضعيف أحيانا، بسبب النصوص القاصرة والامتياز الممنوح لصالح السلطة التنفيذية.

حقيقة إن العلاقة بين الحكومة والبرلمان ضعيفة نتيجة الممارسات التنظيمية للنظام السياسي، ومما زاد في إضعاف البرلمان في علاقته مع الحكومة وجود الائتلاف الحكومي الأمر الذي سهل مهمة الحكومة في تمرير مشاريعها فالعلاقة اتسمت بعدم التوازن والهيمنة للسلطة التنفيذية مما جعل السلطة التشريعية كتابع وخاضع لإرادة السلطة التنفيذية، إلا أن الحياة السياسية لا تكتمل إلا بإيجاد آليات التعاون والرقابة بين سلطتي التشريع والتنفيذ، بل إن السلطة القضائية تؤثر وتتأثر هي الأخرى في تفاعلها مع هاتين السلطتين.

(1) رياض دنش، مرجع سابق، ص 126 .

(2) قائد طربوش، مرجع سابق، ص 395، 396 .

(3) سليم قلالة، "علاقة الحكومة بالبرلمان"، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23، 24 أكتوبر 2000.

وسنقوم بالتطرق إلى مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بينها وبين سلطتي التشريع والتنفيذ.

المبحث الثالث

مدى استقلالية السلطة القضائية

إن تحديد طبيعة النظام السياسي لا ترتبط أفي الأصل بالسلطة القضائية، وإنما بطبيعة العلاقة التي تربط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأن استقلالية القضاء أمر متفق عليه في كافة الأنظمة السياسية الديمقراطية الليبرالية، بحيث يؤمن القضاء رقابة على الحكام وفقا لمبدأ الشرعية، وهو مبدأ يلعب دورا هاما في العلاقة بين السلطات في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء، ولكي تؤدي دورها لا بد من استقلاليتها، وهو ما سنتطرق له خلال دراستنا لمدى استقلالية السلطة القضائية، ومكانتها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومدى إمكانية فرض خضوع الجميع لسلطة القانون.

المطلب الأول

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

ينص الدستور الجزائري على أن تتمتع السلطة القضائية بالاستقلالية، وعلى كل أجهزة الدولة بما فيها السلطة التنفيذية تنفيذ أحكام القضاء⁽¹⁾، وأن لا يخضع القاضي إلا للقانون، وأنه محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات، والمناورات التي تضر بأدائه لمهمته، وتمس بنزاهة حكمه، وأنه مسؤول فقط أمام المجلس الأعلى للقضاء وليس أمام السلطة التنفيذية، وهذه كلها ضمانات لاستقلالية السلطة القضائية، وسنقوم بالتطرق لهذه الضمانات ومدى تحقيقها لهذه الاستقلالية.

الفرع الأول

مدى استقلالية المجلس الأعلى للقضاء ودور وزارة العدل

إن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة ملائما لمبدأ الأخذ بنظام الانتخابات، ومبدأ الفصل بين السلطات يتلاءم مع انتخاب القضاة أو تعيينهم من قبل السلطة القضائية نفسها⁽²⁾، حيث أن مصطلح السلطة يفترض ليس فقط أداء وظيفة، وإنما استقلالا وظيفيا وعضويا، وهذا لا يمكن أن يتحقق بالنسبة للقضاة سوى بطريقتين تتمثلان في ظل الإدارة الذاتية أو الانتخاب الشعبي، والأخذ بتعاون السلطات يسمح بتعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية، مع إمكانية الأخذ بالنظام المختلط للتعيين، وهو ما يحقق الموازنة بين حقوق السلطة التنفيذية واستقلال السلطة القضائية، بالحفاظ على اختصاصات الأولى، مع الوقف الضروري لتحكم الثانية.

(1) تنص المادة 138 من الدستور على " السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون "، كما تؤكد المادة 145 " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء " .

(2) Walid Laggoune, " La Justice dans la constitution Algérienne du 22 Novembre 1976", Alger, RASGEF, N° 02,1981, P188.

أولا

استقلالية المجلس الأعلى للقضاء

لقد اعتبر النظام القضائي الجزائري بأن المجلس الأعلى للقضاء هو أعلى هيئة في السلطة القضائية، يتشكل من عشرين (20) عضواً، يرأسه رئيس الجمهورية⁽¹⁾، الذي يعتبر القاضي الأول للبلاد وينوبه في المجلس وزير العدل، وهذا أول نقد يوجه لتشكيلته إذ كيف يتم رئاسة جهاز هام تابع للسلطة القضائية من طرف السلطة التنفيذية في ظل مبدأ فصل السلطات هذا من جهة، ومن جهة أخرى ينص القانون على أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى التعيين المباشر لسته (06) أعضاء من الشخصيات ذات الكفاءة في هذا المجلس.

وبذلك فإن الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية يساوي تقريباً النصف، وبالنظر إلى كيفية اعتماد قرارات المجلس نجد لهذا العدد دوراً كبيراً ومحورياً في توجيه القرارات والموافقة عليها، وهذا ما يجعل المجلس تحت وصاية السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة، ومن مظاهر ذلك أيضاً أن المشرف على تسيير المجلس هو المكتب الدائم الذي يرأسه نائب رئيس المجلس المتمثل في وزير العدل يساعده موظفان من وزارة العدل يعينهما الوزير نفسه، وتزداد مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية من خلال إشراف المجلس الأعلى للقضاء على تعيين القضاة، ونقلهم وترقيتهم ورقابة انضباطهم⁽²⁾، وفي كل هذا نجد تدخلاً للسلطة التنفيذية، فالتعيين الأول بصفة قاض يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح وزير العدل بعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء⁽³⁾، أما الترقية فيحدد القانون الأساسي للقضاء كيفية تطبيقها على التنظيم، أي ما تراه السلطة التنفيذية مناسباً، أما انضباط القضاة وتأديبهم فلا يخلو من تدخلات وزير العدل المكلف بمباشرة إجراءات التحقيق، والإيقاف التحفظي، ثم إحالة ملف الدعوى التأديبية على المجلس لدراسته⁽⁴⁾.

هذه المظاهر وغيرها تؤكد على أن القضاء في الجزائر لم يصل بعد إلى مرتبة السلطة التي يفترض أن تقف بالند أمام باقي السلطات، أما وهي مكبلة بتغلغل السلطة التنفيذية في هياكلها و تسييرها فلا يمكن أن نتوقع منها أي دور في تجسيد أهداف ومبادئ النظام السياسي.

ثانياً

دور وزارة العدل وتبعية جهاز النيابة العامة لها

إن تخويل هيئة منتمية للسلطة التنفيذية مهمة الإشراف على جهاز يوصف بانتمائه للسلطة القضائية المستقلة تتضمن نوعاً من التناقض، كما أن إشراف وزير العدل على جهاز النيابة العامة مباشرة يطرح عدة تساؤلات حول هذه الاستقلالية.

(1) القانون العضوي 04 - 12، المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، المادة 03.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المادة 155.

(3) القانون 01-08 المؤرخ في 26 / 06 / 2001 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 / 06 / 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المادة 39 التي تنص " بأن قاضي التحقيق يعين بمرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الأشكال".

(4) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 169، 170.

1- دور وزارة العدل:

إن إشراف وزارة العدل على السلطة القضائية من خلال عدة صلاحيات يجعل استقلالية هذه السلطة محل جدل، نظرا للمجال الواسع الذي يحتمل أن تؤثر فيه الوزارة على القضاة والعمل القضائي⁽¹⁾ بقرارات مختلفة كإعلان الترقيات والندب، والإحالة على المجلس التأديبي، وممارسة المتابعة التأديبية ضد القضاة أمام المجلس الأعلى للقضاء، كما أن إخلال القاضي لواجباته يترتب عنه عقوبة الإنذار التي يصدرها في حقه وزير العدل⁽²⁾، فوزير العدل بإمكانه إيقاف القاضي عن مباشرة مهامه في حالة إخلاله بمهمته.

2- تبعية النيابة العامة لوزارة العدل:

يشكل أعضاء جهاز النيابة العامة كتلة واحدة يخضع كل منهم لرئيسه المباشر و يخضعوا جميعا لإشراف وزير العدل، وكثيرا ما تستعمل هذه التبعية للتأثير على العمل القضائي من خلال:

- قد يستعمل وزير العدل صلاحياته وبدوافع سياسية من أجل توجيه تعليماته لأعضاء النيابة العامة للتشديد ومضاعفة المتابعات الجزائية أو الحد منها.
- للنيابة العامة سلطة تحريك الدعوى العمومية، فهي التي تقرر المتابعة أو حفظ الشكاوي الواردة إليها، وهي التي تقرر استعمال طرق الطعن من عدمه، ويكون ذلك بلا شك استنادا إلى تعليمات وزير العدل أو الرؤساء التدرجيين فتتأثر الدعوى العمومية والدعوى المدنية المرتبطة بها⁽³⁾.
- والخصوصية يمكن خضوعها لتأثير رجال السلطة التنفيذية إذ تقوم الإدارة بالفصل فيها بدلا من الجهات القضائية دون تقرير عقوبات صارمة ضد هذا التعدي، أما عند النظر في القضية قد يتعرض لضغوطات إما بالإحالة على المجلس التأديبي أو الإحالة على التقاعد⁽³⁾، وذلك حين تستأثر السلطة التنفيذية بصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء.
- أما بخصوص صدور الحكم القضائي فجهة التنفيذ هي السلطة التنفيذية مما يفتح لها المجال واسعا أمام الامتناع عن التنفيذ، أو التراخي في القيام بذلك، ووقف تنفيذ الأحكام القضائية لدواعي الأمن العمومي، وهي تملك في سبيل ذلك كل السلطة التقديرية.
- ويمكن الإشارة أنه تم إقرار ضمانات للتخفيف من تبعية أعضاء النيابة العامة لوزير العدل تتمثل في:
- حرية ممثل النيابة العامة في إبداء الملاحظات الشفوية التي يراها لازمة لصالح العدالة، وعدم إلزامه بتحرير طلباته المكتوبة طبقا للتعليمات التي ترد إليه⁽⁴⁾.
- لا يمكن لوزير العدل الحول محل ممثل النيابة العامة الممتنع عن تنفيذ تعليماته لمباشرة العمل بنفسه.
- ورغم ذلك فللضامنتين قيمة نظرية محضة نظرا لتحويل الرئيس التدريجي حق إدارة المسار المهني لتابعيه بصفة تحكمية⁽⁶⁾.

(1) محند أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، الجزائر: دار الأمل، 2002، ص 53.

(2) القانون العضوي 04 - 11 المؤرخ في 06 / 09 / 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المادتين 65، 71.

(3) محند أمقران بوبشير، مرجع سابق، ص 61.

(4) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962-2000)، ط1، الجزائر: دار ربحانة، 2000، ص 52-65.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الإجراءات الجزائية، المادة 31.

(6) ما حدث خلال معالجة قضية حزب جبهة التحرير الوطني.

الفرع الثاني

حدود صلاحية القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية

رغم النص على أن القضاء يختص بالطعن في قرارات السلطة الإدارية، إلا أن سمو السلطة التنفيذية والمسؤوليات الكبرى الملقاة على عاتقها، تبرز امتناع القضاء عن تجاوز الحدود في مواجهتها، خاصة إذا تعلق الأمر بأعمال السيادة، أو توجيه الأوامر للإدارة، وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً

أعمال السيادة

يعود أصل أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، حيث أقامها كدرع لحمايته من خطر إغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية، وتجنباً للاصطدام بها⁽¹⁾. وإخراج أعمال السيادة من رقابة القضاء تستدعيها المسؤوليات الجسام التي المفروضة على السلطة التنفيذية في تسيير أمور الدولة، إذ ليس من المعقول أن تكلف الإدارة بممارسة نشاط كبير وضخم يرمي أساساً لضمان تحقيق المصالح العليا للشعب، وتجرد في نفس الوقت من الوسائل اللازمة لأداء ذلك النشاط⁽²⁾، فأعمال السيادة رغم الاعتبارات العملية المدعمة لها تمثل سلاحاً قوياً بيد السلطة التنفيذية، وخطراً كبيراً على حقوق وحريات الأفراد، كما أنها دافعا للتهرب من رقابة القضاء لأعمالها⁽³⁾، ويعتمد القضاء الجزائري على معيار الباعث السياسي لتقرير أن الأعمال التي تقوم بها الحكومة تصنف ضمن أعمال السيادة.

ثانياً

عدم جواز توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها

عند إصدار الإدارة لقرار غير مشروع فإنه يتم اللجوء للقضاء للتدخل، وسلطة القضاء تختلف حسب النظم السياسية، ففي فرنسا تكون سلطات القاضي تجاه الإدارة محدودة تقتصر فقط على إلغاء القرار أو تأييده، الحكم بوقف تنفيذ القرار والحكم بالتعويض، فلا يجوز للقاضي أن يحل محل الإدارة، ولا إصدار أمر لها للقيام بعمل معين ما عدا وقف تنفيذ القرار مؤقتاً طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وفي المقابل نجد القاضي الإنجليزي يتمتع بسلطات أوسع من نظيره الفرنسي حيث يجوز له القيام بأمر النهي والتفويض.

أما في الجزائر وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن سلطات القاضي الإداري تجاه الإدارة تنحصر في إلغاء القرار وتفسيره وبيان مدى مشروعيته ووقف تنفيذه، والتفويض عن القرار المعيب، ولا تتعداها إلى التدخل في أعمالها توجيه الأوامر لها لإلزامها بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه باستثناء حالات التعدي حيث يمكن للقاضي أن يوجه أوامر للإدارة من أجل وضع حد له عن طريق الاسترجاع، الهدم والطرء، وحتى في مجال وقف التنفيذ لا تعتبر سلطات القاضي مطلقة⁽⁴⁾.

يبدو أن السلطة القضائية تقف عاجزة إذا تعلق الأمر بأعمال الحكومة، أو توجيه الأوامر للإدارة التي تبقى في موقف قوة أمامها، ورغم الضمانات الممنوحة للقضاء يبقى تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة أهم عيب يواجه السلطة القضائية، وهذا رغم تعديل قانون العقوبات إلا أنه يبقى للإدارة هامشاً كبيراً للمناورة مادامت متمسكة بزمam تنظيم الجهاز القضائي.

ثالثاً

العفو الرئاسي

(1) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية- القضاء الإداري،- الجزائر: دار العلوم، 2002، ص 20.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، ط 5، القاهرة: دار الفكر العربي، 1984، ص 156.

(3) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية- القضاء الإداري،- مرجع سابق، ص 21.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الإجراءات المدنية، المواد 07، 170، 274، 276، 283.

تنص المادة 77 من الدستور على انه لرئيس الجمهورية إصدار العفو وتخفيض العقوبات، أو استبدالها، ويستمد ذلك من الدستور مباشرة مما يجعله غير قابل للطعن لأنه لا يدخل ضمن مجال التنظيم، ولا يقوم به إلا بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ويتخذ هذا الحكم رأفة ورحمة للمحكوم عليه، فهو يتمتع بسلطة تقديرية دون أن يتقيد في تقرير العفو بتقديم مبررات قانونية، فهو يعفي المحكوم عليه من صرامة القانون الذي بموجبه عوقب، مما يحول تصرف رئيس الجمهورية إلى عمل من أعمال السيادة غير القابل للمراقبة والطعن⁽¹⁾.

وبذلك يلعب رئيس الجمهورية دورا في الانتقاص من الثقة في الأحكام القضائية فبدلا من أن يستعمل حق العفو للصالح العام فإنه يستعمل هذا الحق في الاحتفالات والمناسبات الرسمية لكي يشتهر بالتسامح، والإنصاف على حساب القضاة، وهو ما قام به رئيس الجمهورية الحالي عبد العزيز بوتفليقة بعفوه على 200 صحفي محكوم عليهم في قضايا الشتم والقذف لمسؤولين، والهيئات النظامية⁽²⁾.

من خلال ما سبق يتضح أن السلطة التنفيذية ممسكة بتنظيم الجهاز القضائي بدءا من المجلس الأعلى للقضاء، مروراً بتبعية جهاز النيابة العامة مباشرة لوزير العدل، وكذلك كون القضاة يعينون بمراسيم رئاسية باقتراح من وزير العدل، ليتحكم المجلس الأعلى للقضاء في مصيرهم ومساوهم المهني، بالإضافة إلى التدخل المباشر لرئيس الجمهورية عن طريق إجراء العفو الذي يرفع الصفة الإجرامية عن المحكوم عليه، ويحرره من العقوبة المسلطة عليه قضائيا، وكذا عدم تجاوز القضاة رقابة الإدارة وفقا لأعمال السيادة، ومبدأ الفصل بين السلطات، بحيث لا يمكن للقضاء التدخل وتوجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، وكلها عناصر تؤثر على استقلالية القضاء، وتجعل القضاء في الجزائر بعيدا عن كونه سلطة.

المطلب الثاني

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية

لا يمكن للسلطة التشريعية أن تصدر حكما في نزاع معين، أو تعديل حكم صدر عن جهة قضائية معينة، وفي مقابل ذلك تقوم السلطة القضائية بتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا يتدخل القضاة في أعمال السلطة التشريعية سواء بإصدار قرارات تتضمن نصوص تشريعية أو وقف تنفيذ القوانين، أو تدخلهم في سلطات وصلاحيات الإدارة، وبالمقابل لم يرد أي نص يمنح المشرع من التدخل في أعمال القضاء، ولم ينشئ أي جهاز يمكنه إلزام السلطة التشريعية بعدم التدخل في العمل القضائي⁽¹⁾. ورغم التباين والتباعد في الصلاحيات والأهداف بين السلطتين إلا أنه يمكن للسلطة التشريعية التأثير في العمل القضائي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وسنقوم بالتطرق لذلك من خلال:

الفرع الأول

حالات التأثير المباشر وغير المباشر للسلطة التشريعية على السلطة القضائية تتمثل أهم هذه الحالات فيما يلي:

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 252.

(2) جريدة الخبر، العدد 4706، 18 ماي 2006، الجزائر، ص 03.

(1) محند أمقران بوششير، مرجع ساق، ص 37.

أولا

حالات التأثير المباشر

وتكون في الحالات التالية:

- 1- أثناء التصويت على القانون الأساسي للقضاء، والنصوص المتعلقة بالتنظيم القضائي، وذلك بالاقتراح أو الإثراء الذي يمكن أن يدخله النواب على مشاريع القوانين المقدمة في هذا المجال من طرف السلطة التنفيذية، وهي في كل الأحوال ذات مصدر غير قضائي.
- 2- تؤثر السلطة التشريعية على سير القضايا المعروضة أمام القضاء، وذلك بإصدار قوانين تطبق عليها.
- 3- يمكن للسلطة التشريعية التأثير على فعالية الأحكام القضائية الصادرة، مثال ذلك مصادقة النواب على حق الوالي في طلب وقف تنفيذ الأحكام القضائية النهائية لفترة محددة⁽²⁾، ويشترط لهذا الإجراء عدة شروط⁽³⁾، إلا أن الواقع العملي يؤكد أن العديد من الأحكام القضائية لا تنفذ بسبب تدخل الوالي لوقف تنفيذ الحكم، وبالمقابل لم ينص على منع الوالي لوقف تنفيذ نفس الحكم النهائي لمرات وفترات متتالية.
- كما يمكن للسلطة التشريعية أن تؤثر على العمل القضائي ولو بصورة غير مباشرة نوجزها فيما يلي:

ثانيا

حالات التأثير غير المباشر

- لقد خول المشرع الجزائري للبرلمان صلاحيات تسمح له بمراقبة أعمال القضاة من خلال ما يلي:
- 1- يجوز لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة، ويمكن أن يكون لهذا الإجراء أثر على الأعمال القضائية في حالة اتهام وزير العدل باعتباره عضو في الحكومة⁽¹⁾.
 - 2- توجيه أعضاء البرلمان الأسئلة الكتابية والشفوية لأي عضو في الحكومة.
 - 3- تصويت البرلمان على ملتمس الرقابة مما يؤدي إلى استقالة الحكومة، وهو ما يعني استقالة وزير العدل⁽²⁾.
 - 4- إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في أية قضية ذات مصلحة عامة، حيث لا يتعدى عمل هذه اللجان التحقيق، وهو المعروف فقط لدى الجهات القضائية، والقضاة هم أكفأ الأشخاص، وأكثرهم استعداد للقيام بأداء تلك المهام.
 - إضافة إلى هذه حالات التأثير المباشر وغير المباشر للسلطة التشريعية على السلطة القضائية حرمان القضاء من الرقابة الدستورية للقوانين.

الفرع الثاني حرمان السلطة القضائية من الرقابة الدستورية للقوانين

مسألة دستورية القوانين ذات أهمية كبرى، وهي التي تحمي الجهاز القضائي من التشريعات المخالفة للدستور، ويمكن أن تمس باستقلاليتهم عن طريق الحكم بعدم دستورية أي قانون، وغالبا ما تكون هناك وسيلتان للرقابة على دستورية القوانين هما الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

أولا الرقابة السياسية

وهي الرقابة التي تمارس من جهاز يتشكل تشكيلا سياسيا، إذ لا بد من إسناد رقابة البرلمان لهيئة سياسية⁽³⁾، لأن ذلك يتم على ضوء الاعتبارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لا القانونية فحسب فضلا على تغليب مبدأ سيادة الأمة⁽⁴⁾.

ثانيا الرقابة القضائية

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية أول دولة اتبعت أسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين⁽⁵⁾ ويتم ذلك عن طريق الجهات القضائية العادية أو عن طريق محكمة متخصصة هي المحكمة الدستورية.

(2) القانون 01-05 المؤرخ في 22 / 05 / 2001 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08 / 06 / 1996 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، المادة 324 .

(3) يشترط على الوالي أن يقدم طلبه في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ إشعاره بالحكم، وأن يتم التوقيف لمدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر.

(1) Bachir Chaouch , " Réflexion sur le control législatif " , Alger, RASJEP , N° 01, 1988 , p 14 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مصدر سابق، المواد 134، 135، 137.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 43 .

(4) محند أمقران بوبشير، مرجع سابق، ص 72.

(5) محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ القانون الدستوري- دراسة مقارنة، ط 2، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986، ص 137.

أما في الجزائر فقد خول الدستور وفقا للمادة 163 منه مهمة رقابة مدى دستورية القوانين للمجلس الدستوري الذي لا يتوفر على آلية الإخطار الذاتي، إلا فيما تعلق بالقوانين العضوية أو النظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين، وبذلك تم استبعاد الجهات القضائية من هذه المهمة، ولا يعتبر المجلس جهة قضائية⁽¹⁾.

من خلال التطرق لعلاقة السلطة القضائية بالسلطات الأخرى، فإنه يمكن القول بأن القضاء في الجزائر يتمتع باستقلالية نسبية في حدود ما تمنحه السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يرتقي إلى مرتبة سلطة مستقلة، واضطلاع القضاء بالحفاظ على الحقوق والحريات، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن هناك مانعان أساسيان أمام استقلالية القضاء هما:

- النصوص السارية المفعول تقنن بنفسها لسيطرة السلطة التنفيذية، وتجعل القضاء يأتمر بأوامرها.

- التداخل بين القاضي وأيديولوجية السلطة، حيث أصبح القاضي في الجزائر عونا من أعوان السلطة يلتزم بخدمتها لتحقيق أيديولوجيتها وأهدافها.

ورغم السعي لتحسين أداء القضاة وظروفهم المادية والمعنوية، والحث على تنفيذ الأحكام القضائية بصرامة إلا أن النصوص ما تزال تخول السلطتين التنفيذية والتشريعية صلاحيات تسمح لهما بالتأثير على السلطة القضائية، وبالمقابل لم تخول لهذه الأخيرة صلاحيات تسمح لها بوقف السلطتين المذكورتين

وأخيرا فإذا كان يتعين الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وضمان استقلالية القضاء، والقول بوجود سلطة قضائية، فإنه لا بد من تخويل القضاء الحق في رقابة أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتذليل كل العقبات التي تحول دون فعالية تلك الرقابة، وبذلك فقط يحدث التوازن بين السلطات، وتكتمل دولة القانون التي تركز على الشرعية والقانون والفصل بين السلطات، واحترام استقلالية القضاء هي من الأمور الضرورية التي لا يستقيم حال الدولة بدونها⁽²⁾.

إن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري بعد صدور دستور 1996 كان مرنا، تفسره علاقات الارتباط خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى درجة يمكن تقسيمها إلى علاقات رقابة وتعاون، ولكن ذلك في غياب عنصر هام في توزيع السلطات والصلاحيات، حيث نجد أن الأفضلية كانت للسلطة التنفيذية، مما يؤكد الرغبة في تحقيق سيطرتها.

(1) Ben Yelles Chouche, Le conseil constitutionnel en Algérie- de contrôle de constitutionnalité a la créativité normative-, Alger: o.p.u, 1999, p 12 .

(2) أحمد خروع، دولة القانون في العالم العربي والإسلامي بين الأسطورة والواقع، الجزائر: ديوان المطوعات الجامعية، 2004، ص 86 .

الختمة

يكتسي موضوع هذا البحث أهمية كبيرة في التوضيح للباحثين، والدارسين مدى أهمية ومكانة مبدأ الفصل بين السلطات في تصنيف الأنظمة السياسية، التي تتخذ الديمقراطية منهاجا لها، إذ لا يمكن اعتبار أي نظام ديمقراطي ما لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ومن خلال هذه الدراسة نستنتج ما يلي:

- لقد عرف هذا المبدأ في الفكر السياسي اليوناني في كتابات كل من أفلاطون وأرسطو، حيث يعتبر أفلاطون أن توزيع وظائف الدولة بالتوازن يؤدي إلى تحقيق نوع من المراقبة ويمنع الانحراف، أما أرسطو فيرى انه يجب أن يكون هناك تعاون بين الهيئات لتحقيق المصلحة العامة، ومنع الاستبداد، كما نال هذا المبدأ اهتمام المفكر الانجليزي جون لوك الذي يرى بأنه لا بد من الفصل خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن تكون رقابة بينهما لمنع الاستبداد وصيانة الحرية.

- يعود الفضل للمفكر الفرنسي مونتيسكيو الذي وضع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات وصاغه كنظرية، واعتبره أساس النظام السياسي المتوازن، وقد قام بتقسيم السلطات إلى: السلطة التشريعية التي تقوم بإعداد القوانين ويتولاها برلمان منتخب، والسلطة التنفيذية تسهر على تنفيذ القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية، في حين تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات ومعاقبة المجرمين، ويرى بأن لا تتركز هذه الهيئات في يد واحدة وإنما تكون موزعة لتقوم كل منها بمراقبة الأخرى، فتمنع إساءة استعمال السلطة.

- لقد اختلف في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الحياة العملية مما أثر على طبيعة النظم السياسية حيث اتخذت بعض الأنظمة السياسية الليبرالية من الفصل المرن بين السلطات نموذجا بأن يقوم نوع من التعاون بينها على أساس الرقابة المتبادلة، وهو ما يطلق عليه النظام السياسي البرلماني الذي يركز على ثنائية السلطة التنفيذية المتكونة من رئيس دولة منتخبا كان أو ملكا، وهو غير مسؤول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، والتي يتولى رئيس الدولة تعيينها وفقا للأغلبية البرلمانية، وتقوم هذه الوزارة أو الحكومة بتقديم برنامجها أمام البرلمان الذي يتولى دراسته، وله المصادقة عليه، أو عكس ذلك، وبعد منح ثقته لها يمكنها مباشرة عملها، أما إذا كان العكس فعليها تقديم استقالتها لرئيس الدولة الذي يتولى تعيين حكومة جديدة.

ويجب أن يسود نوع من الرقابة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تتولى السلطة التشريعية تقديم الأسئلة والاستجابات للحكومة، وإجراء التحقيق البرلماني، وهي كلها مظاهر تقوم من خلالها بمراقبة عمل الحكومة، في حين تتولى الحكومة دعوة البرلمان للانعقاد، وإمكانية حله من قبلها، مما يحقق نوع من الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين، وبأن لا تطغى إحداها عن الأخرى.

وهناك بعض من مظاهر التعاون بين السلطتين تتجلى في إمكانية الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وحق دخول أعضاء الوزارة للبرلمان لشرح سياسة حكومتهم، والتعاون في اقتراح القوانين، وقانون الميزانية بوجه خاص، فهذا النظام يقوم على أساس تحقيق نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في حين تكون السلطة القضائية في كل الأنظمة السياسية الديمقراطية البرلمانية تتمتع بالاستقلالية التامة، ولا تخضع لتأثير هاتين السلطتين، ويعتبر النظام السياسي البريطاني نموذجا لهذا التطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات حيث ترعرع وتطور فيه واكتملت أركانه، ورغم مزاياه فهو لا يخلو من بعض العيوب.

- هناك أنظمة سياسية ليبرالية اتخذت من الفصل الجامد بين السلطات منهجا تتبعه، حيث يتركز هذا النظام على فردية السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس منتخب بالاقتراع العام السري المباشر ويدير دفة الحكم ويساعده وزراء مسؤولون أمامه، فهو الذي يعينهم ويعفيهم من مناصبهم، وهو الذي يقوم برسم السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، والسير على السير الحسن للجهاز الإداري، كما يقوم هذا النظام أيضا على أساس الفصل المطلق بين السلطات، حيث تستقل كل سلطة عن الأخرى، ولا يوجد نوع من التعاون فيما بينهما، فنتولى السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين، ورئيس الجمهورية غير مسؤول أمام البرلمان، فهو لا يقدم له برنامج له لينال ثقة النواب، كما أن البرلمان لا يخضع له، فهو يتمتع بالاستقلالية ولا يمكن حله من طرف رئيس الجمهورية ولا دعوته للانعقاد.

ويمثل النظام السياسي الأمريكي نموذجا لهذا النظام الذي يتمتع فيه كل من رئيس الجمهورية والكونغرس باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصاتهما، ولا يوجد تعاون بينهما كما هو معمول به في النظام السياسي البرلماني، لكن رغم ذلك فإن الواقع العملي أدى إلى نوع من التعاون، ولو كان ضئيلا كان الهدف منه التقليل من الفصل المطلق، ويتجلى ذلك في إرسال رئيس الجمهورية برسالة سنوية إلى الكونغرس، وحقه في التوصية التشريعية لاقتراح الإجراءات التشريعية التي يشير بها للكونغرس، وإلقاء كلمة الأمة أمامه، وحقه في الاعتراض على القوانين، وحق الكونغرس في موافقته اللازمة لتعيينات رئيس الجمهورية، وهو الذي يصادق على الميزانية العامة، ويوافق على الإعتمادات المالية، ولا يخلوا هذا النظام هو الآخر من العيوب رغم ما يمتاز به من مزايا.

- هناك من طبق هذا المبدأ على أساس الاندماج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تتركز السلطة كلها في يد البرلمان ولا يوجد فصل بين السلطتين، فالبرلمان هو الذي يتولى زمام جميع الأمور، فهو الذي يقوم بتسيير دفة الحكم، والحكومة تخضع لإرادته باعتباره السلطة الفعلية، فالسلطة التنفيذية لا تملك أي اختصاصات خاصة بها، فهي لا تمارس إلا ما عهد لها من مهام التي تتعلق أساسا بتنفيذ القوانين، والحفاظ على الأمن العام، فتبقى في حالة تبعية للبرلمان، فهي مجرد أداة تنفيذ بيد السلطة التشريعية تنفذ السياسة التي رسمتها لها، وبإمكان هذا البرلمان تعديل قرارات السلطة التنفيذية، كما له الحق بعزلها باعتبار الحكومة مسؤولة مباشرة أمامه فهذا النظام يقوم على أساس عدم التوازن بين السلطتين حيث تتركز معظم الصلاحيات بيد السلطة التشريعية التي تبدو وكأنها السلطة الوحيدة في البلاد، فهي التي تهيمن على باقي السلطات، وهذا ما يفسر محدودية تطبيق هذا النظام في الأنظمة السياسية الليبرالية، حيث تطبقه في الوقت الحالي سويسرا وحدها التي يتولى فيها البرلمان كل السلطات، فيقوم بانتخاب المجلس الاتحادي، ورئيس مجلس الاتحاد لا يعتبر بمثابة رئيس الدولة فهو يلتزم بما يقدمه له البرلمان من توجيهات، وهذا النظام لا يخلو هو الآخر من المزايا والعيوب.

هذه هي الصور التي يتم على أساسها تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية التي تتخذ من مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها.

- إن التجربة السياسية الجزائرية تأرجحت بين الإنكار والإقرار بهذا المبدأ، فالمتتبع لمسار النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال يجده، إما في حالة تصادم، أو تقاطع معه أو بالتوافق معه، فبعد الاستقلال مباشرة تم إصدار دستور 1963 الذي كان أول دستور رفض مبدأ الفصل بين السلطات بتبنيه لوحدة السلطة واندماجها، ورفض ما عداها بدعوى أن النظام السياسي البرلماني والرئاسي لن يضمن الاستقرار، والذي لا يمكن تحقيقه بطريقة فعالة إلا في ظل النظام القائم على وحدة السلطة والحزب الواحد.

- لم يقر دستور 1963 بالفصل بين السلطات، وإنما أقر استقلالية مشروطة ومبهمّة أحيانا لسلطتي التنفيذ والتشريع بحجة ضمان الاستقرار، واعتماد القيادة الجماعية، وهي أساليب مكنت رئيس الجمهورية من اختزال أوجه الحياة السياسية بيده، ولم يوفق هذا النظام بين التصور النظري والعملي، فهو نظام سياسي يمكن اعتباره نظام رئاسي مغلق لا حل فيه للأزمات والاصطدامات إلا بالعنف والشدة، وهو ما حدث في 19 جوان 1965 بإعلان قادة الحركة عن تراجعهم عن الإبقاء عن المؤسسات السياسية، فمقاليد السلطة أصبحت كلها بيد مجلس الثورة، والرئيس هو السلطة السامية والمستقلة والمسيرة والمهيمنة على غيرها من السلطات، واستمر ذلك طيلة 11 سنة.

- لقد قنن دستور 1976 لاندماج السلطات لصالح الرئيس قائد الحزب والدولة، ولكنه نص نظريا على توزيع السلطات التي سماها وظائف، وأصر على استقلالية القضاء على أن يسهر هذا الأخير على حماية المصالح الاشتراكية في إطار توجيهات الحزب، والمصالح العليا للبلاد، ورئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية دون أن يشاركه أحد، ويشارك هو المؤسسة التشريعية في التشريع عبر الأوامر، والمؤسسة القضائية في رئاسته للمجلس الأعلى للقضاء، وممارسة السلطات السامية، فهو المستقل وحده، كما أقر هذا الدستور من الناحية النظرية توزيع السلطات واستقلاليتها، وكأنه يقر برئاسية النظام السياسي الجزائري، وأشار إلى تعاون هذه المؤسسات، وأوجد آليات لتبادل الرقابة بينهما وكأنه يعلن عن برلمانية هذا النظام، وهيا هيمنة كلية على مقدرات كل المؤسسات وأضعفها وعطل آليات الرقابة والتعاون فأعلن بذلك على اندماج السلطات وتركيزها بيد رئيس الجمهورية فأقترب بذلك من النظام الرئاسي المتشدد، الذي يقوم على التدعيم الضخم لسلطات رئيس الجمهورية، والنقليل من مكانة ووظيفة السلطة التشريعية، وبسبب هذه التناقضات وغيرها أدى إلى الصراع والتنافس على السلطة، وأصبح لا منزلة للدستور ولا لدولة القانون، والديمقراطية كانت ثانوية ومستبعدة في تصور القائمين على السلطة، وهذا ما أدى إلى أزمة سياسية رافقتها أزمة اقتصادية واجتماعية، فجرت انتفاضة أكتوبر 1988 التي فرضت تبني إصلاحات سياسية جسدها دستور 23 فيفري 1989.

- لقد حمل دستور 1989 في طياته مبادئ ترتقي إلى مصاف دولة القانون، وأقر أول مرة مبدأ الفصل بين السلطات لكن الممارسة لم تكن في مستوى النصوص، فبقدر ما أقر جملة من مبادئ التنظيم السياسي بقدر ما كان امتدادا لدستور 1976 في جملة من المبادئ الأخرى، فالسلطة بيد رئيس الجمهورية والمسؤولية لرئيس الحكومة، وليس للسلطة التشريعية إلا ذلك الدور الثانوي المعهود، والسلطة القضائية ما هي إلا في حالة خضوع وتبعية، رغم أنه أقر الفصل بين السلطات وأسند لكل سلطة اختصاصاتها ووظائفها، كما تميز هذا الدستور بضعف قواعده وآلياته، وعجزه عن التصور الشامل لإدراك أبعاد بناء دولة القانون، فكان أن واجه النظام السياسي محنة في عام 1992 عندما استقال رئيس الجمهورية الأمر الذي أدى إلى انزلاقات خطيرة دفع ثمنها الشعب، وذهبت بمؤسسات هذا الدستور إلى غير رجعة، ودخلت البلاد في حالة فوضى وانعدام للمؤسسات الدستورية الفعلية، وتم إنشاء مؤسسات لتسيير الأزمة والدخول في مرحلة انتقالية غاب فيها مبدأ الفصل بين السلطات تماما، واستمرت هذه الوضعية إلى غاية صدور دستور 1996.

- أعطى دستور 1996 نظرة جديدة لتوزيع السلطات وتكريس مبدأ الفصل بينها، فالمبدأ لم ترس قواعده بوضوح إلا في ظل هذا الدستور، الذي أعلن دخول البلاد عهد الليبرالية، ورغم ذلك بقيت السلطة التنفيذية هي الطرف الأقوى في معادلة التوازن بين السلطات،

والاستحواذ على تسيير شؤون الدولة، خاصة رئيس الجمهورية الذي أصبح يجمع بين التنفيذ والتشريع والقضاء، ويرجع ذلك ربما لامتلاك السلطة التنفيذية أكثر للمعطيات الميدانية وهي الأقرب والأقدر على تنفيذ وتسيير تلك الشؤون، وحداثة تجربة السلطات الأخرى خاصة البرلمان ذو الغرفتين، وتقييدها دستوريا وعمليا.

- إن الدارس للنظام السياسي الجزائري الحالي لا يجد صعوبة في اكتشاف تلك المزاجية بين النظامين الرئاسي والبرلماني، فمن المعروف أن التعاون والتوازن بين السلطات من أركان النظام البرلماني، لذا حاول النظام السياسي الجزائري بناء العلاقة بين السلطات وفق هذا الأساس، فبينما تملك السلطة التشريعية صلاحية الموافقة على برنامج الحكومة، ومراقبة نشاطها باستعمال اللائحة والاستجواب، ولجان التحقيق، نجد بالمقابل السلطة التنفيذية تملك أداة توازن كل هذه الآليات وهي آلية حل المجلس الشعبي الوطني، كما نجد مظاهر للتعاون بين السلطتين في المجال التشريعي، فالحكومة تشارك في ذلك من خلال المبادرة بالقوانين وتنفيذها، ويتعاون البرلمان معها في إثراء ومناقشة بنود قانون المالية الذي تحتكر الحكومة حق المبادرة به، إضافة إلى العديد من المظاهر الأخرى التي تظهر مظاهر النظام البرلماني في النظام السياسي الجزائري التي تم تفصيلها في هذه الدراسة.

ولكن رغم ذلك كله لا يمكن وصف النظام السياسي الجزائري بأنه نظام برلماني لوجود عدة مظاهر تنفي ذلك، منها السلطات الواسعة المخولة لرئيس الجمهورية وتدخله المباشر في شؤون الحكومة بل القيادة الفعلية للسلطة التنفيذية، وهو ما يتنافى مع جوهر النظام البرلماني، إضافة إلى مظاهر أخرى تبعد عن النظام البرلماني كانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري المباشر، وعدم جواز الجمع بين العضوية في الحكومة والبرلمان في آن واحد، ووجود مجلس دستوري يسهر على مطابقة القوانين للدستور، وعليه فإن عناصر النظام البرلماني المجسدة في النظام السياسي الجزائري لم تكن نتيجة للتطور السياسي للنظام بقدر ما كانت نتيجة للأزمة السياسية التي أجبرت رئيس الجمهورية التنازل عن بعض سلطاته لصالح رئيس الحكومة، والبرلمان مع الحفاظ على مكانته وقوته، وعليه يمكن القول بأن تبني النظام السياسي الجزائري لذلك كان تحت تأثير الوضعية الداخلية الصعبة، ومن جهة أخرى مواجهة الضغوطات الخارجية الداعية للديمقراطية والانفتاح أكثر على اقتصاد السوق، وتجنب النظام الرئاسي الصرف الذي يعني في الدول النامية الديكتاتورية باحتكار لرئيس الجمهورية لجميع السلطات.

ومثل ما أخذ النظام السياسي الجزائري من النظام البرلماني بعض المظاهر، فقد أخذ أيضا من النظام الرئاسي بعضا من الخصائص، حيث يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة، فهو منتخب من قبل الشعب مباشرة بالاقتراع السري، وهو الذي يتولى تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة ويعزلهم، ويقوم برسم السياسة الخارجية والدفاعية للبلاد ويوجهها، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويعين السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين، ويتولى القيادة العامة للقوات المسلحة ووزارة الدفاع، ويتمتع بحق إصدار العفو، وسلطات مطلقة في الحالات الاستثنائية، كما يشترك النظام السياسي الجزائري مع النظام الرئاسي في حق الاعتراض التوقيقي على القوانين التي يوافق عليها البرلمان، بطلب قراءة ثانية لها، ورغم هذا لا يمكن التسليم برئاسية النظام السياسي الجزائري لوجود مظاهر عدة تنفي ذلك، كعدم التطبيق الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات، واتخاذ المرونة كأساس للعلاقات بينها لتحقيق التعاون والتوازن، وهي صلاحيات تتنافى مع جوهر النظام الرئاسي.

- إن النظام الجزائري كما لاحظنا اعتمد على المزج بين عناصر النظامين البرلماني والرئاسي، وهو ما يجعله يقترب أكثر من النظام السياسي الفرنسي الموصوف بأنه برلماني

معتدل مع بعض الاختلافات كعدم الأخذ بفكرة التوقيع المزدوج من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكرسة في النظام السياسي الفرنسي، وعدم تمكين رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري من التدخل في المجالين العسكري والخارجي، عكس النظام السياسي الفرنسي، كما أن هذا الأخير لا يبيح لرئيس الجمهورية عزل رئيس الحكومة، وفي المقابل نجد أن عزل رئيس الحكومة من صميم عمل رئيس الجمهورية في الجزائر.

وإذا اعتبرنا النظام السياسي الفرنسي برلماني معتدل، فإن المظاهر السابقة للنظام السياسي الجزائري، إضافة إلى الممارسة الميدانية لممثلي السلطات وعلاقاتها، وضعف البرلمان الجزائري وعجزه عن الإمساك بزمام عملية التشريع منفردا، أو مجارات السلطة التنفيذية والوقوف أمامها كسلطة مستقلة فإن كل ذلك يصب في خانة النظام الشبه الرئاسي رغم وجود بعض الفوارق التي تنفي عنه هذه الصفة لأن النظام شبه الرئاسي ليس نموذجا موحدًا بل أن كل نظام سياسي يتميز عن الآخر ببعض الخصائص.

- إن النظام السياسي الذي تأخذ به الجزائر ما هو إلا مرحلة انتقالية ممهدة لتبني النظام الرئاسي الذي ربما يكون في أول تعديل للدستور، ونستشف ذلك من خلال الممارسة الميدانية لرئيس الجمهورية الذي لم يتوان عن التصريح، بعدم قبوله قيادة مزدوجة للسلطة التنفيذية.

إن التجربة الجزائرية رغم نقائصها وسلبياتها لكنها ضمنت على الأقل استقرار واستمرارية الدولة وحفظ كيائها، وتسعى لسد الثغرات ومعالجة النقائص، وتضييق الفجوة التي تفصل بين الفكر والممارسة، ولتفادي كل النقائص التي ميزت المراحل السابقة، نقترح عدة توصيات:

- وضع قواعد وآليات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع، بالحسم الواضح في طبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث، وأدواتها الدستورية، وضمانات استقلاليتها، لأن تعدد الغموض والمبالغة في ترجيح سلطة التنفيذ مضر، ويؤدي إلى زرع الإحباط في جسم السلطتين الأخريين، ويجعلهما عقبة عوض أن تكونا رافدا من روافد التطور.

- تفادي الخلط والدمج بين الأنظمة بجمع النظام البرلماني والرئاسي، وتغليب الأول أو الثاني.

- تفادي الإفراط في وضع الدساتير لأنه لا يمكن ضمان استقرار الدولة إلا بوثيقة دستورية ثابتة ومستقرة، والإبقاء على مجال التعديلات مفتوحا عند كل مستجد.

- يجب أن يكون النظام السياسي نابع من بيئة وخصوصيات المجتمع الجزائري، لأن عوامل نجاح أو فشل النظام السياسي مرتبطة أساسا بالبيئة التي طبق فيها، ومدى مراعاته لخصوصيات تلك البيئة، وكذا الدور الإيجابي لمؤسسات الدولة، ومدى تشبع الشعب بالوعي والثقافة السياسية، والتكامل بين مختلف سلطات الدولة بدل التضاد، وكل ذلك يحتاج إلى الفهم الصحيح لدور كل سلطة، ووضع المصلحة العليا للبلاد فوق كل اعتبار، فالنظام السياسي يجب أن يكون ابن البيئة التي طبق فيها، ومن وضع أبناءها لا مستوردا، لذا يجب التحذير من التقليد الأعمى غير المدروس.

- ينبغي عدم الاكتفاء بالتركيز على شكل العلاقة بين السلطات، وإنما ينبغي التركيز على جوهر هذه العلاقة.

- إعادة النظر في وضع معالم بارزة، وحدود ثابتة بين صلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فقد ظلت هذه العلاقة محل تأويلات وتفسيرات.

- التقليل ما أمكن من حجم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية لإحداث التوازن الذي يحقق تعاون هيئات الدولة لتحقيق تطورها.

- تفعيل دور السلطة التشريعية، بتيسير مهامها، وتقوية أدوات رقابتها على الحكومة، وإحلال السلطة التشريعية المكانة اللائقة بها، ودعمها بقوانين عضوية تبعث الحياة في الساحة البرلمانية.

- تبني المفهوم الصحيح لاستقلالية السلطة القضائية، بإعادة الاعتبار للقضاء وللقضاة بدعمهم ماديا ومعنويا، وتكريس ضمانات دستورية ضد نقلهم وعزلهم، وتقاضي التدخل في مهامهم، وتوفير شروط وظروف لأداء مهمتهم.

إن ضمان استقلالية السلطات الثلاث وأبعادها من كل التأثيرات يجعلها احد المكونات العضوية للنظام السياسي الناجح.

إن ما تناوله البحث هو جزء يسير من مكونات أو لبنات بناء هذه التجربة وهو محض اجتهاد، وفي ذلك عيوب ونقائص وآمل أن تكون مادة لاجتهادات غيري من الباحثين، كما آمل أن تكون تجربتنا برمتها محل بحث ودراسة من الباحثين والمختصين لتكون ثمار جهدهم معالم تهتدي بها النخبة السياسية عموما والقائمين على الهيئات السياسية بوجه الخصوص.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الدساتير النصوص والقوانين التنظيمية

I - الدساتير

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر 10 جويلية 1965.

II - النصوص والقوانين التنظيمية

- 1- المداولة رقم 32- 01 المؤرخة في 19/01/1991.
- 2- القانون رقم 91- 23 المؤرخ في 06/12/1991 المتعلق بمساهمة الجيش في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.
- 3- إعلان 14/01/1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 92-93 المؤرخ في 04/02/1992 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاستشاري.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 92-258 المؤرخ في 20/06/1992، المتضمن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 34- 40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتضمن لأرضية الوفاق الوطني.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 24- 131 المؤرخ في 18/05/1994 المتضمن تقليد أعضاء الوطني الانتقالي لمهامهم.
- 8- اللائحة المتضمنة للنظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي ، الصادرة في 30/05/1994.
- 9- الأمر 94- 01 المؤرخ في 10/08/1994 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 90/127 المؤرخ في 15/05/1995 .
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 90/99 المتعلق بسلطة التعيين.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 96- 304 المؤرخ في 17/09/1996، المتضمن نشر نتائج ندوة الوفاق الوطني.
- 13- القانون رقم 01- 05 المؤرخ في 22/05/2001 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 08/06/1956 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 14- القانون العضوي رقم 01-08 المؤرخ في 26/06/2001 المعدل والمتمم للأمر رقم 66- 155 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

قائمة المصادر والمراجع

- 15- المرسوم الرئاسي رقم 27 - 230 المؤرخ في 24/06/1997 المتضمن تعيين رئيس الحكومة السيد أحمد أو يحيى.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 27 - 231 المؤرخ في 25/06/1997، المتضمن تعيين أعضاء حكومة أحمد أو يحيى.
- 17- القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم الأمر 97-07، المؤرخ في 06/03/1997، وتم تعديله وإتمامه بالقانون العضوي 04-01 المؤرخ في 07/02/2004.
- 18- القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 22/05/2001 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المؤرخ في 06/09/2004 المتضمن للقانون الأساسي للقضاء.
- 19- القانون العضوي رقم 04-12 ، المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

ثانياً: الكتب

I - الكتب باللغة العربية

- 1- أبو زيد عبد الحميد، مبادئ القانون الدستوري-دراسة مقارنة، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية، 1986.
- 2- /// ، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة: القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.
- 3- أبو الفتوح أبو المعاطي، حتمية الحل الإسلامي- تأملات في النظام السياسي الإسلامي-، باتنة، الجزائر: شركة الشهاب، [د . س . ط].
- 4- ابن منظور، لسان العرب، ج6، بيروت: دار إحياء التراث العربي، 1996.
- 5- أوسديق فوزي، الوافي في شرح الدستور الجزائري، ج3، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 6- أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، ط1، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 7- أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 1998.
- 8- الباز داود، النظام السياسي- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية-، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2006.
- 9- بدوي محمد طه، المنهج في علم السياسة الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1998.
- 10- بدوي محمد طه وليلى أمين موسى، مدخل إلى العلوم السياسية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003.
- 11- بدوي ثروت، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972.
- 12- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الجزائر: دار الأمل، 2002.
- 13- بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، عنابة، الجزائر: دار العلوم، 2003.
- 14- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ج1، ط1، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993.
- 15- بوكرا إلياس، الجزائر الرعب المقدس، ترجمة: خليل أحمد خليل، ط1، لبنان: دار الفرابي، 2003.
- 16- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في الجزائر- دراسة مقارنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 17- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1993.

قائمة المصادر والمراجع

- 18- /// ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط5، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 19- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، 1999.
- 20- // // ، القضاء الإداري في الجزائر- نظام الوحدة والازدواجية (1962-2000)، ط1، الجزائر: دار ربحانة، 2000.
- 21- بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى، المدخل في العلوم السياسية، ط5، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1976.
- 22- بلحاج صالح، السلطة التشريعية- الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري- ، ط1، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2006.
- 23- البنا محمد عاطف، الوسيط في النظم السياسية، ط2، بيروت، دار الفكر العربي، 1994.
- 24- بن حمودة بوعلام، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، الجزائر: دار الأمة، 1991.
- 25- بن المعز نصر، النظريات والنظم السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، [د. س. ط].
- 26- بسيوني عبد الله عبد الغني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، لبنان: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1995.
- 27- /// ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر: مطابع السعدي، 2003.
- 28- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، عناية، الجزائر: دار العلوم، 2002.
- 29- /// ، الوجيز في المنازعات الإدارية، عناية، الجزائر: دار العلوم، 2002.
- 30- جان وليام لابياري، السلطة السياسية، ترجمة: حنا الياس، بيروت: منشورات عويدات، 1985.
- 31- الجوجو عبد الله حسن، الأنظمة السياسية- دراسة مقارنة- ط1، ليبيا: المؤسسة العالمية للطباعة والنشر، 1996.
- 32- جورج سعيد، دولة القانون- مفاهيم أساسية-، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2000.
- 33- الجمل يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية [د. س. ط].
- 34- الدباس علي محمد وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.
- 35- دوفرجية مورييس، المؤسسات- الأنظمة السياسية الكبرى-، ترجمة: جورج سعيد ط1، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
- 36- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2007.

قائمة المصادر والمراجع

- 37- الدليمي حافظ علوان حمادي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2001.
- 38- هيكل خليل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، أسبوط، مصر: مكتب الآلات الحديثة، 1984.
- 39- وافي أحمد وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة، [د.س.ط].
- 40- الويتز لاري، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، ط1، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، 1996.
- 41- الزائدي محمد فرج، مذكرات في النظم السياسية، ط2، ليبيا: المؤسسة العالمية للطباعة والنشر، 1997.
- 42- زروخي إسماعيل، دراسات في الفلسفة السياسية، ط1، لبنان: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2001.
- 43- الحلو ماجد راغب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005.
- 44- الحمداني قحطان أحمد سليمان، الأساس في العلوم السياسية، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- 45- الحسن حسن، الدولة الحديثة-إعلام و استعلام-، بيروت: دار العلم للملايين، 1986.
- 46- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة-، ط2، لبنان: دار الفكر العربي، 1973.
- 47- ///، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة-، ط5، القاهرة: دار الفكر العربي، 1984.
- 48- طربوش قائد محمد، السلطة التشريعية في الدولة العربية- تحليل قانوني مقارنة-، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.
- 49- ///، أنظمة الحكم في الدولة العربية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007.
- 50- الكعكي يحيى أحمد، مقدمة في علم السياسة، بيروت: دار النهضة العربية، 1983.
- 51- المجذوب محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية في العالم، ط4، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 52- مهنا محمد نصر، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، ط1، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2005.
- 53- ///، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006.

قائمة المصادر والمراجع

- 54- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- 55- محمد علي محمد وآخرون، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، 1976.
- 56- مياي ميشال، دولة القانون مقدمة في نقد القانون الدستوري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- 57- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1999.
- 58- نصر محمد عبد المعز، في النظريات و النظم السياسية، لبنان: دار النهضة العربية، 1981.
- 59- سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983.
- 60- سعيد علي إسماعيل وحسن محمد حسن، النظريات والمذاهب والنظم - دراسات في العلوم السياسية-، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2005.
- 61- سرحال أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، بيروت: دار الفكر العربي، 1990.
- 62- عاشور أحمد صقر، الإدارة العامة-مدخل بيئي مقارن-، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1971.
- 63- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006.
- 64- عبد الوهاب محمد رفعت وعثمان محمد حسن عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، [د . س . ط].
- 65- عبد الوهاب محمد رفعت، مبادئ النظم السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 66- عبد الفتاح إسماعيل ومحمود منصور هيبه، النظم السياسية وسياسات الإعلام الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2005.
- 67- عجيلة أحمد عاصم ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط5، القاهرة: دار النهضة العربية، 1992.
- 68- عواد تيسير، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993.
- 69- علوان عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001.
- 70- عمران محمود سعيد وآخرون، النظم السياسية عبر العصور، ط1، بيروت: دار النهضة العربية، 1989.

قائمة المصادر والمراجع

- 71- عزت الأيوبي وربيع مفيد الغصبني، الوزير في النظام السياسي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- 72- العشب محفوظ، التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2002.
- 73- عثمان محمد حسن عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1998.
- 74- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة-، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية، 1980.
- 75- فوزي صلاح الدين، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم-، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- 76- فيشر لويس، سياسات تقاسم القوى، ترجمة: مازن حماد، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، [د. س. ط].
- 77- فليدكيتيل راموندكار، العلوم السياسية، ترجمة: فاضل زكي محمد وحسن علي الدنون، بغداد: مكتبة النهضة، 1993.
- 78- الصباحي يحيى السيد، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993.
- 79- صدوق عمر، مدخل للقانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، [د. س. ط].
- 80- قيرة إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.
- 81- شيحا إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية - الدول والحكومات، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003.
- 82- شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، بيروت: الدار الجامعية، [د. س. ط].
- 83- الشكري علي يوسف، الأنظمة السياسية المقارنة، ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2003.
- 84- شرودر ريتشارد، موجز نظام الحكم الأمريكي، أمريكا: وكالة الإعلام الأمريكية، [د. س. ط].
- 85- توشار جان، تاريخ الفكر السياسي، ط2، بيروت: الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، 1983.
- 86- ثابت عادل، النظم السياسية - دراسة النظم الرئاسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان المعاصرة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999.
- 87- الخزرجي تامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.

قائمة المصادر والمراجع

- 88- الخطيب نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
- 89- خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1971.
- 90- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 91- خروع أحمد، دولة القانون في العالم العربي الإسلامي بين الأسطورة والواقع، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- 92- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2007.
- 93- الغزال إسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، لبنان: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، [د. س. ط].

II - الكتب باللغة الفرنسية

- 1- Ben Yelles Chaouch, Le conseil constitutionnel en Algérie de contrôle constitutionnalité à la créativité normative, Alger: O.P.U, 1999.
- 2- Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, 16^e= édition, Paris: Dalloz , 1999.
- 3- Brahim Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel, Alger : O.P.U, 1995.
- 4- Burdeau Gorge, droit constitutionnel et institution politique, 14^e=édition, Paris: LGDJ, 1969.
- 5- Chozali Nasser edinne, Cours de système politique comparés-les système libéraux-, Alger: O.P.U, 1983.
- 6- Delaubadéré, Traité de droit administratif, tom1, 7^e= édition, Paris: LGDJ, 1976.
- 7- Dimitrie George larroff, le droit constitutionnel de la 4^{em}= république, 3^e= édition, Paris: Dalloz, 1999.
- 8- Duguit lion, traité droit constitutionnel- l'organisation de la France, tome, 2^e= édition, Paris : Dalloz, 1994.
- 9- Favoreu Louis et autres, droit constitutionnel, 2^e=édition, Paris: Dalloz, 1999.
- 10- Jean pol Jacqué, Droit constitutionnel et institution politique, 3^{em}= édition, Paris: Dalloz, 1998.
- 11- Mamani Khalifa, Réflexion sur la constitution Algérienne, Alger: O.P.U, 1978.
- 12- Pactet Pierre, Institution politique et droit constitutionnel, 9^e= édition, Paris: Masson, 1989.
- 13- Patrice Gélard et Jaques Meurier, Institution politique et droit constitutionnel, Paris: Montchrestien, 1999.

- 1- بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1984.
- 2- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2004.
- 3- حملة صبرينة، أسباب الإرهاب في الجزائر وتداعياته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2003.
- 4- حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لحق السؤال وحق الاستجواب - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والمصري والفرنسي -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2006.
- 5- يونس حفيظة، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 6- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992 - 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 7- علي الصغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 8- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 9- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية بين الاستقلال والتعاون والاندماج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2004.

- 1- أفشيش زهرة مليكة، " إستراتيجية مجلس الأمة في تطبيق فكرة العلاقات العامة البرلمانية"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005.
- 2- أبو سراج الذهب فاروق، " النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة للنظام الجمهوري، الرئاسي البرلماني، الفرص والبدائل -"، دراسات إستراتيجية، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، الجزائر، جوان 2006.
- 3- آيت العربي مقران، " تدعيم صلاحيات المجلس فيما يخص مراقبة عمل الحكومة"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2005.
- 4- بودهان موسى، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، السنة الأولى، العدد 02، 2003.
- 5- بوشعير سعيد، " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11/01/1992 وحل المجلس الشعبي الوطني"، مجلة إدارة، المجلد الثالث، الجزائر، 1993.
- 6- بن صالح عبد القادر، " مجلس الأمة عهدة وتجربة"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 7- دلة بسام، " دولة القانون الضرورة والمقدمة للشروع في التنمية، التأمين والتنمية، الكويت، العدد 02، نوفمبر 2004.
- 8- درويش مصطفى، " دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 9- دنش رياض، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر العدد 01، ماي 2005.
- 10- هيشور بوجمعة، " مجلس الأمة في عهده الأولى (1998-2004)، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 11- ونيسي زهور، " ثمان سنوات بداية وأرضية للخير والأمل"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2003.
- 12- زيارى عبد العزيز، " تجربة حديثة وغنية ساهمت في تعميق المسار الديمقراطي"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2003.
- 13- الزغبى خالد سمارة، " وسائل الرقابة على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة-"، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 02، ديسمبر 1987.
- 14- لزهارى بوزيد، " مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 04، أكتوبر 2004.

قائمة المصادر والمراجع

- 15- /// " اللجان الدائمة لمجلس الأمة "، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09 ، جويلية 2005.
- 16- لعروسي رابح، "قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي"، دراسات إستراتيجية، الجزائر، العدد 04، 2006.
- 17- مهري عبد الحميد، "الأزمة الجزائرية- الواقع والأفاق-"، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد 226، ديسمبر 1997.
- 18- مرزوق إسماعيل، "مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005.
- 19- عوابدي عمار، "عملية الرقابة البرلمانية"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002.
- 20- /// " فكرة التعاون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003.
- 21- /// " رئاسة البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، أبريل 2004.
- 22- صويلح بوجمعة، "مجلس الأمة عهدة وجيزة وخطوات واعدة"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 23- /// " تجربة تدعيم المسار الديمقراطي والتعاون بين المؤسسات الدستورية"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2005.
- 24- شريط لمين، " مجلس الأمة أعطى وزنا إضافيا وثقلا جديدا للسلطة التشريعية"، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، نوفمبر- ديسمبر 2005.
- 25- التقارير البرلمانية، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003.

II – المجلات باللغة الفرنسية

- 1- Addi Lhouari, " Dynamique et contradiction du système politique Algérien ", RASJEP, Alger, N°=2 , juin 1988.
- 2- Chaouch Bachir et A– Djebbar, " Réflexion sur le control législatif " , RASJEP, Alger, N° =04, 1988.
- 3- Hubert Gourdon," la constitution Algérienne du 28 Novembre 1996", Mond Arabe –Maghreb / Machrek , N°= 156, avril- juin 1997.
- 4- Laggoune Walid, " la justice dans constitution Algérienne du 22 Novembre 1976", RASJEP, Alger, N°= 02, 1981.
- 5- Tabeb Tahar, " Du monocephalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérienne ", RASJEP, Alger, N°=04, décembre 1990.

خامسا: الجرائد

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 03، يوم 1992/01/15.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 46، يوم 30 جويلية 2000.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 220، 2000.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، 14 أفريل 2000.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات لمجلس الأمة، العدد 3، 17 أكتوبر 2002.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية لمداولات لمجلس الأمة، العدد 3، 17 أكتوبر 2002.
- 7- جريدة الخبر اليومية، الجزائر، العدد 4706، 18 ماي 2006.

سادسا: الملتقيات

- 1- بولحية إبراهيم، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
- 2- بوسلطان محمد، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
- 3- مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
- 4- قلالة سليم، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.
- 5- شريط الأمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23، 24 أكتوبر 2000.

- 1- البهادلي محمد كريم، الفصل بين السلطات،
<http://www.iaakinews.org, trasearch zi;iez m phpm> 15/12/2007 .
- 2- البحري مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة-
<http://ar.wikipedia.org/wiki/>,15/12/2007
- 3- البرلمانات العربية،
<http://www.parlaments.org> ,
14/12/2007. جريدة المؤتمر، دراسة مقارنة للنظام الجمهوري الرئاسي
والبرلماني وحكومة الجمعية،
<http://www.inciq.com/pages/view> ,
02/12/2007.
- 4- دھوك ملكو خوشابة عودشيو، ضمانات حقوق الإنسان في الدستور العراقي،
[ww-iraqia dvocacy- org](http://www-iraqia dvocacy- org) , 28/10/2007.
- 5- وتوت علي، توصيف الدولة الحديثة -صورة عامة-،
<http://4u/frends of democracy.net> , 28/10/2007.
- 6- زيارى عبد العزيز، مداخلة بمناسبة اللقاء حول الحكم الراشد،
<http://www.merp.goo.dz/ministere-arabe/modakala.htm>,
20/12/2008 .
- 7- لجنة المالية والميزانية، دراسة مشروع قانون المالية 2003-دورة الخريف-،
[ww.apm.dz.org](http://www.apm.dz.org) , 22/02/2007.
- 8- الإتحاد البرلماني العربي، مبدأ الفصل بين السلطات وأثره في ممارسة الديمقراطية
في الوطن العربي،
www.arab.apu.org/publication /cominiqs / multhhia, 24/10/2007.
- 9- الموسوعة الحرة، الفصل بين السلطات
<http://ar wikipedia.org/wiki> , 03/11/2007.
- 10- علاونة علاء محمود، في الإصلاح الأردني - فصل السلطات-،
<http://alaunch1.maktob.org.com> , 05/11/2006.
- 11- عسلاوي ليلي، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان،
<http://www-mar-gov.dz/ministere-arab/semmaire>, 03/11/2008.
- 12- العبيدي بشرى، مبدأ الفصل بين السلطات-مفهوم ومركزة في الدستور
العراقي-،
<http://www-madrik.org>, 30/10/2007.
- 13- فائق حاجي نبيل، نظرة موجزة لدور ووظيفة الديمقراطية في أنظمة الحكم،
<http://www-3almami.org>, 30/10/2007.
- 14- خشايمية، نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي،
<http://www-f-+low.net/law/archive> ,30/06/2007.

فهرس الموضوعات

أ-د.....	مقدمة.....
1.....	الفصل الأول: ماهية النظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات.....
3.....	المبحث الأول: ماهية النظام السياسي.....
3.....	المطلب الأول: تعريف النظام السياسي.....
3.....	الفرع الأول: النظام السياسي لغة.....
4.....	الفرع الثاني: النظام السياسي اصطلاحاً.....
8.....	المطلب الثاني: ظهور الأنظمة السياسية وخصائصها المشتركة.....
8.....	الفرع الأول: ظهور الأنظمة السياسية.....
9.....	الفرع الثاني: الخصائص المشتركة بين الأنظمة السياسية.....
11.....	المبحث الثاني: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات.....
11.....	المطلب الأول: نشأة ومضمون مبدأ الفصل بين السلطات.....
11.....	الفرع الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات.....
13.....	الفرع الثاني: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات.....
16.....	المطلب الثاني: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.....
16.....	الفرع الأول: منع الاستبداد و صيانة الحريات.....
17.....	الفرع الثاني: تحقيق شرعية الدولة.....
18.....	الفرع الثالث: إتقان وحسن أداء وظائف الدولة.....
19.....	المطلب الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات.....
19.....	الفرع الأول: إيجابيات مبدأ الفصل بين السلطات.....
21.....	الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات.....
24.....	الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الليبرالية.....
26.....	المبحث الأول: النظام البرلماني.....
27.....	المطلب الأول: أركان النظام البرلماني.....
27.....	الفرع الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.....
	الفرع الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.....
30.....	المطلب الثاني: تطبيق النظام البرلماني في بريطانيا.....
36.....	الفرع الأول: تطور النظام السياسي البريطاني.....
36.....	الفرع الثاني: تنظيم السلطات في النظام السياسي البريطاني.....
44.....	المطلب الثالث: تقييم النظام البرلماني.....
44.....	الفرع الأول: مزايا النظام البرلماني.....
46.....	الفرع الثاني: عيوب النظام البرلماني.....
49.....	المبحث الثاني: النظام الرئاسي.....
50.....	المطلب الأول: أركان النظام الرئاسي.....
50.....	الفرع الأول: فردية السلطة التنفيذية وتركيزها في يد رئيس الجمهورية.....

51.....	الفرع الثاني: الفصل التام بين السلطات
54.....	المطلب الثاني: تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية
54.....	الفرع الأول: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ومركزه السياسي
60.....	الفرع الثاني: الكونغرس الأمريكي
63.....	الفرع الثالث: السلطة القضائية
65.....	المطلب الثالث: تقييم النظام الرئاسي
65.....	الفرع الأول: مزايا النظام الرئاسي
67.....	الفرع الثاني: عيوب النظام الرئاسي
69.....	المبحث الثالث: النظام المجلسي
69.....	المطلب الأول: أركان النظام المجلسي
69.....	الفرع الأول: تركيز السلطة في يد البرلمان
70.....	الفرع الثاني: تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان
71.....	المطلب الثاني: تطبيق النظام المجلسي في سويسرا
71.....	الفرع الأول: السلطة التشريعية
72.....	الفرع الثاني: السلطة التنفيذية
74.....	الفرع الثالث: السلطة القضائية
76.....	المطلب الثالث: تقييم النظام المجلسي
76.....	الفرع الأول: مزايا النظام المجلسي
77.....	الفرع الثاني: عيوب النظام المجلسي
	الفصل الثاني: النظام السياسي الجزائري بين الاندماج و تبني مبدأ الفصل بين
82.....	السلطات
84.....	المبحث الأول: اندماج السلطات في ظل الأحادية الحزبية
85.....	المطلب الأول: نظام الحكم في ظل دستور 1963
86.....	الفرع الأول: السلطات العامة في ظل دستور 1963
89.....	الفرع الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في ظل دستور 1963
93.....	المطلب الثاني: نظام الحكم في ظل أمر جويلية 1965
93.....	الفرع الأول: تنظيم السلطات في ظل أمر جويلية 1965
95.....	الفرع الثاني: العلاقة بين السلطات في ظل أمر 10 جويلية 1965
96.....	المطلب الثالث: نظام الحكم في ظل دستور 1976
97.....	الفرع الأول: تنظيم السلطات في ظل دستور 1976
100.....	الفرع الثاني: العلاقة بين السلطات في ظل دستور 1976
	المبحث الثاني: التعددية الحزبية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور
106.....	1989
107.....	المطلب الأول: السلطات العامة في ظل دستور 1989

107.....	الفرع الأول: السلطة لتنفيذية.
111.....	الفرع الثاني: السلطة التشريعية.
115.....	الفرع الثالث: السلطة القضائية.
117.....	المطلب الثاني: العلاقة بين السلطات في ظل دستور 1989.
117.....	الفرع الأول: التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
123.....	الفرع الثاني: مدى استقلالية السلطة القضائية.
125.....	المبحث الثالث: الأزمة السياسية وسير المرحلة الانتقالية.
125.....	المطلب الأول: الأزمة السياسية.
125.....	الفرع الأول: إلغاء المسار الانتخابي وانعكاساته.
128.....	الفرع الثاني: مسألة الفراغ الدستوري.
130.....	المطلب الثاني: المؤسسات السياسية خلال فترة الأزمة.
130.....	الفرع الأول: المجلس الأعلى للدولة.
131.....	الفرع الثاني: المجلس الوطني الاستشاري.
133.....	المطلب الثالث: نظام الحكم خلال الفترة الانتقالية.
134.....	الفرع الأول: تنظيم السلطات خلال الفترة الانتقالية.
138.....	الفرع الثاني: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
141.....	الفصل الثالث: طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996.
142.....	المبحث الأول: تنظيم السلطات العامة في ظل دستور 1996.
142.....	المطلب الأول: السلطة التنفيذية.
142.....	الفرع الأول: مكانة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996.
150.....	الفرع الثاني: مكانة الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية.
154.....	المطلب الثاني: السلطة التشريعية.
154.....	الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني.
164.....	الفرع الثاني: مجلس الأمة.
المبحث الثاني:	العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى تطبيقها لمبدأ الفصل
172.....	بين السلطات.
172.....	المطلب الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
172.....	الفرع الأول: الآليات التي يختص بها رئيس الجمهورية.
177.....	الفرع الثاني: الآليات المتعلقة برئيس الحكومة.
181.....	المطلب الثاني: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
181.....	الفرع الأول: الرقابة المرتبة للمسؤولية.
185.....	الفرع الثاني: الرقابة عديمة الأثر المباشر على الحكومة.
193.....	المبحث الثالث: مدى استقلالية السلطة القضائية.
193.....	المطلب الأول: علاقة السلطة بالسلطة التنفيذية.
193.....	الفرع الأول: استقلالية المجلس الأعلى للقضاء ودور وزارة العدل.

الفرع الثاني: حدود صلاحية القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية.....	196
المطلب الثاني: علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية.....	198
الفرع الأول: حالات التأثير المباشر وغير المباشر للسلطة التشريعية على السلطة القضائية.....	198
الفرع الثاني: حرمان السلطة القضائية من الرقابة.....	198
خاتمة:	199
قائمة المصادر والمراجع.....	208
فهرس الموضوعات.....	225