

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة الأمير عبد القادر

كلية أصول الدين و الشريعة و الحضارة الإسلامية

مطبوعة موجهة لطلبة ل م د

قسم الدعوة والإعلام والاتصال

## مادة:النظم السياسية المقارنة

إعداد: أعمار بوجلال

السداسي الخامس

السنة الجامعية | 2012 /2011

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية  
كلية أصول الدين  
قسم الدعوة والإعلام والاتصال

السنة الثالثة: صحافة

# مقياس: النظر السياسية المقارنة

إعداد: أ. عمار بوجلال

السداسي الخامس

السنة الجامعية: 2012/2011



## تمهيد

تنقسم خطة تدريس مادة الأنظمة السياسية خلال السداسي إلى ثلاثة أقسام رئيسية:

قسم (1) يخصص لشرح أهم المفردات المستعملة في تدريس المادة كشرح مفاهيم السياسة والنظام السياسي، والقانون الدستوري، إلى آخر ذلك.

قسم (2) يتضمن أهم التصورات والمسائل النظرية التي يجب على الطالب معرفتها حتى يتسنى له تكوين أفكار عامة حول بيئة النظام السياسي ومعرفة عوامل وأسباب تفاعل الأنظمة السياسية وطبيعة البنيات والمؤسسات والقوى التي تشكل النظام السياسي وتصدر عنها ضغوطات تؤدي إلى صنع قرارات وسياسات وقوانين تحكم البلد وتضمن الأمن وتؤسس لمبادئ وقوانين تهدف لترقية الوفاق وتحقيق التوازن بين القوى المتنافسة، وتيسر سعي الأفراد والجماعات لتحقيق أهدافهم المشروعة كما تقرها ثقافة وقوانين المجتمع والنظام. مثال ذلك دراسة النسق السياسي ومعرفة مكوناته وخصائصه، دراسة الثقافة السياسية وأثرها في طريقة عمل الأنظمة السياسية، ودراسة الديمقراطية، والأحزاب السياسية وجماعات الضغط، الخ.<sup>1</sup>

قسم (3) سيخصص لدراسة أهم الأنظمة السياسية والدستورية المطبقة في العالم الغربي. ذلك أن دراسة النماذج الحكومية والدستورية المطبقة في كل من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة لا يمكن الاستغناء عنها نظرا لنجاح تلك الأنظمة وانتشارها عبر مختلف القارات الخمسة، نجاح يتجلى في قدرة تلك الأنظمة استغلال مواردها الطبيعية والبشرية، واستغلال موارد غيرها من البلدان التابعة لها لتحقيق الرفاهية والعزة والكرامة لشعوبها. ومن مظاهر تميز تلك الأنظمة أيضا قدرتها على إيجاد حلول لمشاكل الفقر، والسكن، والصراع الاجتماعي؛ وفتح الفرص للجميع بغض النظر عن انتماءاتهم الاجتماعية، والحزبية، والدينية: لكل دور يساهم به، ولكل حق يناله حسب مساهمته.<sup>2</sup>

وفيما يلي عرض لمحاور الخطة المتبعة في تدريس مادة الأنظمة السياسية:

<sup>1</sup>. دراسة تلك المفاهيم والنظريات ستساعد في فهم طبيعة الأنظمة السياسية، وأسباب وعوامل الصراع فيها، ومعرفة أساليب الحكم اللائقة وغير اللائقة لإدارة شئون البلد وتحقيق السلم والأمن الاجتماعي، وبناء نظام ديمقراطي يتيح الفرص أمام الجميع ويعمل على استغلال الثروات الوطنية لمصلحة الكل وليس لمصلحة فئات نخبوية معينة.

<sup>2</sup>. أعتقد أن الدول العربية والإسلامية يمكنها الاستفادة من التطور الحضاري في مجال التنظيم السياسي والحكومي، وهذا لا يتعارض مع خيار التمسك بالدين والقيم النبيلة. المهم تطبيق النماذج المحرّبة والتي أثبتت فعاليتها والتي يمكن تطبيقها كونها لا تتعارض دائما مع الخصوصية الثقافية للمجتمع. ذلك سيكون مفيدا بالنسبة لاختصار الزمن وتخفيض الكلفة وتقليل الجهد الذي يجب بذله لتحقيق التقدم المرغوب.

## 1: مفهوم السياسة، والنظام السياسي، والقانون الدستوري

### 1-1: تعريف السياسة لغة واصطلاحاً

#### أ- التعريف اللغوي للسياسة:

ورد في (المصباح المنير) في تعريف السياسة من الناحية اللغوية: "ساس زيد الأمر يسوسه (سياسة) دبره وقام بأمره".<sup>3</sup> ومن هنا نستنتج أن السياسة هي تدبير الأمر والقيام بشؤونه، ولقد ذهب صاحب (لسان العرب) في هذا الاتجاه حين ذكر أن "السياسة" هي "تدبير الأمر بما فيه صلاحه" وتابع قائلاً أن "يسوس الدواب أي يقوم على أمرها ويدبر شؤونها".<sup>4</sup> والسياسة كما ذكر في لسان العرب "من السوس أي الرياسة، وإذا رأسوه أي ساسوه وساس الأمر سياسة أي قام به والسوس أيضاً الطبع والخلق والسجية ومن ساس الخيل أي روضها".<sup>5</sup> ويرى د. عبد الله الفقيه أن المعنى الحرفي لكلمة سياسة في العربية "يمكن إرجاعه إلى ساس، سوس (بشدة وفتحة على الواو) وسيس (بشدة وكسرة على الياء) وتستخدم للحيوان بمعنى روض ودرب وللإنسان بمعنى تولى أمور الناس بما يصلح دنياهم وأخراهم".<sup>6</sup> أما في الإنجليزية فكلمة politics مأخوذة من لفظة polis والتي كانت تطلق على المدينة الدولة city-state وقد استمر استعمالها فيما بعد وأصبحت تطلق على فن الحكم وإدارة شؤون الدولة داخلياً وخارجياً.

أما الدكتور ناجي عبد النور فيستخلص من مراجعته لمفهوم السياسة في كتب التراث العربي بأنها تتمحور حول "الرعاية والتدبير لشؤون الناس وهدفها تحقيق الصلاح والخير" الذي يعني "ترويض الفاسد وتربيته والتطلع إلى التغيير وتحسين الشأن والتكامل... والعفو عند المقدرة واستعمال الحيلة والحذر والمكيدة ضد الأعداء، والتحلي بالليونة والكياسة والإقناع تجاه الرعية..." التي يرأسها أمير أو رئيس تقي ذكي ومرغوب من طرف مواطنيه.<sup>7</sup> كما

<sup>3</sup> ذكر في كتاب د. محمد الشافعي أبوراس، مرجع سابق، ص. 9.

<sup>4</sup> لسان العرب (بيروت، 1956).

<sup>5</sup> صبا الندوي، "ما هي السياسة وهل السياسة علم؟". <http://www.jame3a.com/vb/showthread.php?t=75770>.

<sup>6</sup> د. عبد الله الفقيه، "تعريف علم السياسة"، موجودة على الشبكة: [http://dralfaqih.blogspot.com/2009/10/blog-post\\_13.html](http://dralfaqih.blogspot.com/2009/10/blog-post_13.html).

<sup>7</sup> د. ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة (عنايه: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2007) ص. 7-9.



اعتبر الكاتب أن كلمة "تدبير" التي تقابلها في الإنجليزية عبارة "Disposition/Disposal" تعني نوعاً من التخمين والتحليل للقضايا التي تطرح على المعنيين بالأمم بقصد التنبؤ بالمشاكل المقبلة والإعداد لها في الوقت المناسب.<sup>8</sup>

كما تعرض مفسرو القرآن الكريم لشرح كلمة "التدبير" في اللغة العربية فردوها لأواخر الأمور وعواقبها وأدبارها، وقال بعضهم أن التدبير هو: النظر في عواقب الأمور وما تؤول إليه. ومن المفسرين الذين بينوا المعنى اللغوي لكلمة "تدبير" ابن عطية الذي يرى أن التدبير يعني "النظر في أعقاب الأمور وتأويلات الأشياء". والبغوي الذي قال أن التدبير: "هو النظر في آخر الأمر، ودبر كل شيء آخره". وبالنسبة للزمخشري فإن: "تدبير الأمر" يعني "تأمله والنظر في إداره وما يؤول إليه في عاقبته ومنتهاه، وقد تستعمل العبارة في كل تأمل؛ فمعنى تدبير القرآن: تأمل معانيه وتبصر ما فيه". وقال الرازي: "التدبير والتدبير: عبارة عن النظر في عواقب الأمور وأدبارها".<sup>9</sup>

لكن بالمقابل نجد أن معنى السياسة ورد في القواميس الفرنسية والإنجليزية أكثر وضوحاً ودلالة: فهي تعني فن حكم الدولة، وتعني الشؤون المتعلقة بالدولة، وتعني أيضاً طريقة أو كيفية القيادة والإدارة.

فقد جاء في أحد القواميس الإنجليزية: "Politics: the art or science of government: the management of a political party: political affairs or opinions: (US) manoeuvring and intriguing."<sup>10</sup>

إدارة وقيادة حزب سياسي ما، وهي تطلق على الشؤون والآراء السياسية، وفي أمريكا تعني السياسة (من بين

<sup>8</sup> . **Disposal**: "The act of disposing, or disposing of, anything; arrangement; orderly distribution; a putting in order; as, the disposal of the troops in two lines.

Ordering; regulation; adjustment; management; government; direction.

Regulation of the fate, condition, application, etc., of anything; the transference of anything into new hands, a new place, condition, etc.; alienation, or parting; as, a disposal of property.

Power or authority to dispose of, determine the condition of, control, etc., especially in the phrase at, or in, the disposal of." **Source:** <http://www.brainyquote.com/words/di/disposal155715.htm>

**Disposition**: « The act of disposing, arranging, ordering, regulating, or transferring; application; disposal; as, the disposition of a man's property by will.

Tendency to any action or state resulting from natural constitution; nature; quality; as, a disposition in plants to grow in a direction upward; a disposition in bodies to putrefaction.

Conscious inclination; propension or propensity.

Natural or prevailing spirit, or temperament of mind, especially as shown in intercourse with one's fellow-men; temper of mind.

Mood; humor. » **Ibid.**

<sup>9</sup> . راجع: مقالة فهد الوهبي، "تحرير معنى التدبير عند المفسرين" <http://www.tafsir.net/vb/tafsir14077>

<sup>10</sup> . William Geddie, Chamber's Twentieth Century Dictionary (London, 1954)

أمور أخرى) التخطيط والمناورة للإيقاع بالخصم". وفي بعض القواميس الإنجليزية نجد استخدامات ومعاني متعددة لعبارة سياسة politics كما هو مشار إليه في الجدول الآتي:<sup>11</sup>

<p>Quotes of <u>The American Heritage Dictionary of the English Language</u><sup>12</sup></p> <p><b>Politics:</b></p>	<p>Translation ترجمة التعريف</p> <p>السياسة:</p>
<p>1) (Used with a sing. Verb) (a) The art or science of govt. Or governing, especially the governing of a political entity such as a nation, and the administration and control of its intern and external affairs</p>	<p>1) فن الحكم أو الإدارة، خاصة إدارة وحدة سياسية كالدولة بما في ذلك إدارة ورقابة شؤونها الداخلية والخارجية</p>
<p>2) (b) political science</p>	<p>2) علم السياسة</p>
<p>3) (Used with singl or pl. verb) Activities or affairs engaged in by a govt, politician, or political party : « All politics is local »...</p>	<p>3) النشاطات والمهام التي تؤديها حكومة، أو حزب أو أحد رجال السياسة</p>
<p>4) The <u>methods or tactics</u> involved in managing a government or state: The politics of the former regime were rejected by the new govt leadership.</p>	<p>4) الأساليب والخطط المتبعة في إدارة حكومة أو دولة (طريقة التسيير والحكم)</p>
<p>5) <u>political life</u></p>	<p>5) الحياة السياسية</p>
<p>6) <u>Intrigue or maneuvering</u> within a political unit or a group in order to gain control on power: partisan politics is often an obstruction to good government</p>	<p>6) التخطيط والمناورة للوصول إلى الهدف</p>
<p>7) (used with a sing. Or pl. verb): Political attitudes and positions His politics on that issue is his own business. Your politics are clearly more liberal than</p>	<p>7) المواقف والاتجاهات السياسية</p>

<sup>11</sup> . The American Heritage Dictionary of the English Language, 3<sup>rd</sup> ed. (New York, 1992-1996) p. 3.

<sup>12</sup> . The American Heritage Dictionary of the English Language, 3rd ed. (New York, 1992-1996) p. 3.



mine.	
8) The often internally conflicting interrelationship among people in a society. (Used with a sing. Or pl. verb)	8) التوترات والصراعات الداخلية القائمة في مجتمع ما

### ب-التعريف الاصطلاحي للسياسة

بالرغم من تعدد تعريفات السياسة إلا أنه من الصعب العثور على تعريف من بينها يحضنا برضا الكتاب ويعبر بدقة عن معنى السياسة. من التعريفات الشائعة تعريف هارولد لاسويل Harold Lasswell الذي يرى فيه أن السياسة تهدف إلى "ضمان تحقيق حقوق الأفراد وواجباتهم وتحديد الظروف التي يتحصل فيها كل فرد على نصيبه من ثروة ونفوذ".<sup>13</sup> "Politics is who gets what, when and how..." إلا أن هذا التعريف لا يصف بصدق واقع السياسة الذي تحيطه الصراعات الحادة والتنافس بين الأفراد على السلطة من أجل الحصول على النفوذ والثروة.

لعل تعريف موريس دوفيرجي Maurice Duverger الذي يؤكد فيه على عملية الصراع الذي يميز العلاقات السياسية يسد بعض النقص الوارد في التعريف السابق. فهو يعرف السياسة بأنها "عبارة عن صراع متواصل بين فئة اجتماعية تسعى لسيطرة نفوذها والتحكم في مصير المجتمع بأكمله والتمتع بجميع الخيرات، وبين فئة مناهضة لها تحرص على توفير الأمن والعدالة لجميع الأفراد وتحويل أجهزة الدولة إلى أداة فعالة لتحقيق الوثام الوطني ودمج الأفراد في وطن تسوده العدالة".<sup>14</sup> إلا أن هذا التعريف بدوره لم يفلح في التعبير عن المفهوم العام للسياسة، كما أنه يكاد يحصر مهمة السياسة في الصراع الطبقي الذي يميز النظام الغربي.

هناك تعريف يشير لهدف ووظيفة السياسة في المجتمع للأستاذ ديفيد إيستون David Easton الذي يصف السياسة بأنها: "The authoritative allocation of values" التي نترجمها كما يلي: "التخصيص السلطوي للقيم".<sup>15</sup>

<sup>13</sup>. ذكر في: د. عمار بوحوش، مبادئ العلوم السياسية (مطبوعة موجهة لطلبة الحقوق والعلوم السياسية) (الجزائر، 1975) ص. 3.

<sup>14</sup>. نفس المرجع السابق، ص. 3.

<sup>15</sup>. Mentioned in Rod Hague and M. Harrop, Comparative Government. An Introduction (Britain: MacMillan Education LTD, 1982) p.3.

بالنسبة لونستون تشيرشل فالسياسة تعني: "القدرة على التنبؤ بما سيحدث غدا، الأسبوع المقبل، الشهر المقبل، أو السنة المقبلة. كما تعني السياسة أيضا إمكانية تفسير لماذا لم يحصل ما كان متوقعا حصوله".<sup>16</sup>

وأخيرا نختتم تعريفات السياسة بتعريف عبد الوهاب ألكيالي وآخرين الذي تضمن أن السياسة هي: "النشاط الاجتماعي، الفريد من نوعه، الذي ينظم الحياة العامة، ويضمن الأمن وقيم التوازن والوفاق (من خلال القوة الشرعية والسيادة) بين الأفراد والجماعات المتنافسة والمتصارعة في وحدة الحكم المستقلة على أساس علاقات القوة، والذي يحدد أوجه المشاركة في السلطة بنسبة الإسهام والأهمية في تحقيق الحفاظ على النظام الاجتماعي وسير العمل".<sup>17</sup>

### ج- السياسة بين العلم والفن

حاول الباحثون المختصون في السياسة إبراز علم السياسة كعلم لأنه يعتمد على أبحاث واقعية ويهدف إلى تحقيق الاستقرار والوثام في المجتمعات الإنسانية إلا أنه توجد عوامل ميدانية تقلل من دقة وصحة نتائج البحث في هذا الميدان تماما كما يحصل في بقية العلوم الإنسانية الأخرى. هذه العوامل يمكن تلخيصها فيما يلي:

- 1) من الصعب ضبط السلوك البشري في المجتمع لأن أفكار الأفراد تتغير باستمرار حسب الأحوال والظروف
- 2) من الملاحظ أن الأفراد قد لا يصرحون ببعض أسرارهم وتصوراتهم للباحثين مما يترتب عنه عدم دقة المعلومات المستقاة من الميدان
- 3) إن اختلاف العادات والتقاليد من مجتمع لآخر قد يعيق التوصل إلى نظريات وقوانين علمية يمكن تعميمها على كافة المجتمعات والأنظمة
- 4) تحدث وسائل الإعلام على اختلاف أنواعها تأثيرا عميقا في طرق تفكير الأفراد وردود أفعالهم مما يعقد من مهمة الباحث نظرا لتغير قيم الأفراد ومواقفهم باستمرار وصعوبة ضبطها والحكم عليها بدقة
- 5) إن انتشار العديد من النظريات والمذاهب السياسية والدينية في المجتمع قد يقلل من فرص وجود الموضوعية والحياد في المجتمع.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>. "Politics is the ability to foretell what is going to happen tomorrow, next week, next month and next year. And to have the ability afterwards to explain why it didn't happen." **Winston Churchill** Quoted from: <http://www.brainyquote.com/words/po/politics204495.html>

<sup>17</sup>. عبد الوهاب ألكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، ج. 3، ص. 362.

<sup>18</sup>. د. عمار بوحوش، مرجع سابق. صص. 12-13.



## 1-2: مفهوم النظام السياسي

### التعريف اللغوي للنظام

ذكر في مختار الصحاح في تعريف النظام: " (ن ظ م) (نظم) اللؤلؤ جمعه في السلك و(نظمه تنظيمًا) وبابه ضرب...، ومنه نظم الشعر ونظمه. والنظام الخيط الذي ينظم به اللؤلؤ. و(نظم) من لؤلؤ وهو في الأصل مصدر. و (النظام) الاتساق"<sup>19</sup>

ومما ذكر يمكن الاستنتاج بأن النظام هو "الشيء المستقيم على نهج معين، فإن كان لؤلؤًا في خيط فهو عقد، وإن كان جماعة من البشر فهي مجموعة تعتنق منهجًا معينًا وموحداً ينتظمهم جميعًا كما لو كانوا حبات في خيط واحد".<sup>20</sup>

أما التعريف الاصطلاحي للنظام السياسي فقد تناوله عدد من الكتاب في العالم العربي لكن بعضها يخلط بين مصطلح نظام، منتظم، ونسق سياسي.

من التعريفات الشائعة تعريف الشافعي أبو راس الذي يقول فيه أن النظام السياسي هو: "مجموعة القواعد والمبادئ التي تنظم فن قيادة مجتمع بشري من موقع السلطة وباستخدام وسائل السلطة العامة".<sup>21</sup> وعرفه د. ثروت بدوي بأنه: "مجموعة القواعد والأجهزة المترابطة فيما بينها، تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها كما تحدد عناصر القوى المختلفة التي تسيطر على الجماعة وكيفية تفاعلها مع بعضها والدور الذي تقوم به كل منها".<sup>22</sup>

وفي نظر د. حسن صعب فإنه يجب التمييز بين مصطلح (نظام) (regime) و(المنتظم السياسي) (political system)، حيث اعتبر النظام السياسي جزءًا من المنتظم السياسي. وعلى ضوء ذلك عرف النظام السياسي بأنه: "مجموعة المؤسسات التي تتوزع بينها آلية التقرير السياسي"، ومن هذا التعريف استنتج أنه يمكن التمييز بين نظام ونظام آخر بالنظر لطبيعة المهمة التي تتحمل المسؤولية العليا للتقرير التنفيذي؛ أي نظام رئاسي حيث تمنح المسؤولية (التنفيذية) لشخص واحد، أو برلماني أين تكون المسؤولية مسندة لحكومة مسؤولة أمام البرلمان.<sup>23</sup>

<sup>19</sup>. مختار الصحاح، للإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي (القاهرة: المطبعة الأميرية، 1953) ص. 667.

<sup>20</sup>. محمد الشافعي أبوراس، نظم الحكم المعاصرة - دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، ج. 1، النظرية العامة في النظم السياسية (القاهرة: عالم الكتب، ب. ت.، ص. 9.

<sup>21</sup>. الشافعي أبوراس، نفس المجمع السابق، ص. 11.

<sup>22</sup>. د. ثروت بدوي، النظم السياسية (القاهرة: دار النهضة العربية، 1972).

<sup>23</sup>. د. حسن صعب، علم السياسة (بيروت: دار العلم للملايين، 1985) ص. 58.

لكن هذه التعريفات تكاد تحصر مفهوم النظام السياسي في الاطار القانوني البحت ولا تأخذ في الاعتبار الجانب العملي الذي يتأثر بالسلوك الفعلي للفاعلين السياسيين. لذلك كان لابد من تعريف النظام السياسي في إطاره العملي الواقعي ولا يجب التوقف عند حدود النص الذي قد لا يعبر عن الواقع تعبيرا صادقا. هنا نجد أن من اللائق استخدام مصطلح المنتظم أو النسق السياسي كما هو متعارف عليه بين كتاب السياسة، والإعلام، وعلم الاجتماع السياسي. ومن التعريفات الهادفة تعريف عبد الوهاب ألكيالي وآخرون الذين يرون أن النظام (régime) هو: "مصطلح يطلق على الظواهر والعلاقات والبنى الاجتماعية بما يفيد تبلورها وانتظامها في قواعد ومصالح وقيم واتجاهات متميزة". كما يرون أن النظام يتضمن من الناحية السياسية مجموعة المبادئ والإجراءات والمؤسسات والأجهزة التنظيمية التي ترمى لتحقيق هدف أو مصلحة ما. وعادة ما يطلق المصطلح في التخاطب السياسي ليدل على "قيادة وتركيب وعقلية الحكم في بلد ما".<sup>24</sup>

أما حسن صعب فيعرف "المنتظم السياسي" بأنه عبارة عن "مجموعة المؤسسات والقوى التي يتألف منها أي كل سياسي والتي يقوم بينها اتحاد وثيق يعطي النظام حركيته وتماسكه".<sup>25</sup> هكذا يحدد حسن صعب المقصود بالمنتظم أو النسق السياسي دون تكليف نفسه شرح مدلول هذه العبارات للقارئ. لكن يمكن التعليق على التعريف بأنه يشتمل على جانب قانوني، أي التنظيم الرسمي للمؤسسات الحكومية (مجموعة المؤسسات)، ويشتمل على جانب عملي للنسق السياسي يفهم من عبارة (القوى التي يتألف أي كل سياسي). لكن يؤخذ على التعريف تأثره ببعض الكتاب الغربيين الذين يغفلون جانب الصراع الذي عادة ما يميز المنتظم السياسي. يتضح ذلك من عبارة: (...يقوم بينها اتحاد وثيق يعطي النظام حركيته وتماسكه). هذه مفاهيم مدسوسة ربما لم يتفطن لها صاحب التعريف نفسه. كذلك لا يبرز هذا التعريف عنصر الإلزام أو القهر الذي يتميز به المنتظم السياسي في علاقته مع المحكومين.

هذا العنصر نجده في مؤلفات Gabriel Almond في النسق السياسي التي نقرأ فيها أن النسق السياسي يعبر عن نظام التفاعلات السياسية الحاصلة في جميع الكيانات السياسية المستقلة، ويتميز بوظائف حيوية عديدة يؤديها تجاه المجتمع كوظائف التوحيد والتكيف مع البيئة الداخلية والبيئة الخارجية، ووظائف الاتصال والتجنيد والتنشئة السياسية، وظيفتي التعبير عن المصالح وتجميعها (وهي وظائف تؤديها الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية)، ووظيفة صنع

<sup>24</sup>. عبد الوهاب ألكيالي، وآخرون، موسوعة السياسة، ج. 3، ص. 356.

<sup>25</sup>. حسن صعب، مرجع سابق، ص. 51.



السياسة العامة وتنفيذها والتفاضي حولها. كما يقوم النسق السياسي بأداء وظائف تنظيمية واستخراجية ضرورية لحياة الناس في مجتمع. على أن ما يميز النسق السياسي هو أدائه لتلك الوظائف عن طريق استخدام القسر المادي أو التهديد باستخدامه سواء أكان استخدامه للقسر المادي شرعياً شرعية تامة أم شرعية ناقصة. فجيرائيل الموند، وآخرون، يرون أن مهمة النسق السياسي تتمثل في: "وضع وتنفيذ الأهداف الجماعية والكلية للمجتمع أو لجماعة داخل المجتمع. وعادة ما يتم تعزيز قرارات النظام السياسي بالقسر الشرعي، والطاعة قد يتم فرضها فرضاً" كك.<sup>26</sup>

ويرى دافيد إيستون David Easton أن النظام السياسي هو عبارة عن مجموعة الظواهر التي تشكل نظاماً فرعياً من النظام الاجتماعي الأساسي ككل. كما يرى أن حدود النظام السياسي يمكن تحديدها وحصرها في السلوكيات والتصرفات السياسية التي تتعلق مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات السياسية الإلزامية للمجتمع، وعليه فكل تصرف أو نشاط لا يدخل في هذا الإطار يعتبر خارجاً عن مجال النظام السياسي.

ويرى البعض أن النظام السياسي يتجسد في هيئة وحدات بنائية تؤدي كل منها أدواراً وأنشطة متميزة، وأن هذه الوحدات ترتبط وظيفياً ولا توجد بمعزل عن بعضها البعض.

### 1-3: مفهوم القانون الدستوري

تعود كلمة دستور في أصلها اللغوي إلى اللغة الفارسية وهي تعني الأساس أو القاعدة كما تدل تارة على معنى الإذن أو الرخصة، ومن هنا كانت بعض البلدان العربية مثل مصر قبل 1923 والعراق بعد ذلك تسمي الدستور بالقانون الأساسي. ويقابل هذا الاصطلاح كلمة Constitution بالإنجليزية والفرنسية وهي تعني: "التأسيس أو البناء أو التنظيم أو التكوين".<sup>27</sup>

أما المفهوم الاصطلاحي للقانون الدستوري فينصرف لمجموعة القواعد التي تحدد سلطات الحكام والمبادئ التي يتوجب عليهم احترامها وخصوصاً تلك الحقوق المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم. وقد اعتاد الفقهاء أن يعرفوا الدستور من ناحيتين: شكلية وموضوعية.

<sup>26</sup>. جابرئيل الموند، بنجام بويل، وروبرت مندت، السياسة المقارنة- إطار نظري، ترجمة: د. محمد زاهي بشير المغربي (بنغازي): منشورات جامعة قار يزنس، (1996) ص. 23، ثم راجع الصفحات من 24-35.

<sup>27</sup>. د. سالم الكسواني، مبادئ لقانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني (عمان: مطبعة الكسواني، 1983)، ص. 15.

## أ- التعريف الشكلي للدستور

يركز أصحاب المعيار الشكلي *le critère formel* على الشكل الخارجي (الظاهري) للقاعدة القانونية وعلى الهيئة أو العضو الذي أصدرها. ويمكن تعريف الدستور وفقا للمعيار الشكلي "بأنه الوثيقة الأساسية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتنظم السلطات العامة فيها"، وتتصف هذه الوثيقة الرئيسية بأن قواعدها تضعها السلطة التأسيسية الأصلية التي هي أعلى من السلطة التشريعية العادية، وأن قواعدها لا تعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة أكثر تشددا وتعقيدا من الإجراءات الخاصة بتعديل القوانين العادية.<sup>28</sup>

ومن خلال التعريف السابق يتبين أن أصحاب المعيار الشكلي بتركيزهم على الوثيقة الدستورية وعلى إجراءات تعديلها والجهة المختصة بذلك يكونون قد وقعوا في خطأ بين لأن حصر مفهوم الدستور في الوثيقة الدستورية يستثني الأنظمة السياسية ذات الدستور العرفي مثل النظام البريطاني ولا يشمل الأنظمة ذات الدستور المرن التي يعدل دستورها بنفس الإجراءات المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية.

كذلك انتقد أصحاب هذا المدخل في تعريفهم للدستور، أو القانون الدستوري، بأن الدساتير المكتوبة الجامدة عادة لا تتضمن كل قواعد القانون الدستوري اللازمة لسير السلطات العامة، مثال قانون الانتخابات، وأن الوثيقة الدستورية قد تتضمن بعض القواعد والأحكام القانونية التي لا علاقة لها بتنظيم وسير السلطات العامة.<sup>29</sup>

## ب- التعريف الموضوعي للقانون الدستوري

ينصب اهتمام أصحاب المدخل الموضوعي *le critère materiel* في تعريفهم للقانون الدستوري على الجوهر لا على الشكل أو المضمون ويرون أن موضوع القانون الدستوري قد يمتد نطاقه ليشمل مواضيع غير واردة في الوثيقة

<sup>28</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (الإسكندرية: منشأة المعارف، بت)، ص. 7-8.

<sup>29</sup> مثال ذلك القواعد المتعلقة بتنظيم الإدارة المحلية التي قد يشملها الدستور رغم أنها تنتسب للقانون الإداري، كذلك قد تتضمن الوثيقة الدستورية بعض الأحكام لا تتعلق بنظام الحكم وإنما تتعلق بموضوع جنائي أو تجاري نظرا لأن المشرع الدستوري أراد ان يمنحها أهمية خاصة وذلك بإدراجها ضمن مواد الدستور. من أمثلة ذلك: منع الدستور الفرنسي لسنة 1848 لعقوبة الإعدام في الجرائم السياسية رغم أن ذلك يتعلق بالقانون الجنائي، وأيضا ما نصت عليه المادة 25 من الدستور السويسري الصادر عام 1874 (لا يزال مطبقا في الوقت الحالي) من منع ذبح الحيوانات على التراب السويسري. والسبب في إدراج مثل تلك القضايا ضمن مواد الدستور هو إعطائها بعض الأهمية من إضفاء طابع السمو والجمود عليها فلا تعدل إلا بإتباع إجراءات خاصة مثل بقية مواد الدستور.

راجع: محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (الإسكندرية: منشأة المعارف، بت)، ص. 10-11.



الدستورية. ومن الكتاب الذين قدموا تعريفا للقانون الدستوري وفقا لهذا المعيار الدكتور إسماعيل الغزالي الذي عرف القانون الدستوري بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي يتقرر بموجبها تنظيم ومباشرة السلطة السياسية وتحديد كيفية انتقالها".<sup>30</sup> كما يرى هذا الكاتب أن الدستور يتضمن مدلولاً قانونياً ومدلولاً إيديولوجياً. فالمعنى القانوني للدستور يهتم بتنظيم السلطات العامة وتحديد صلاحياتها وتحديد طرق التنسيق فيما بينها، ويتضمن حقوق المواطنين وواجباتهم. أما المعنى الأيديولوجي للدستور فيتضمن "الشرعية الديمقراطية التي هي تعبير عن الإرادة العامة"، ويهدف لتحقيق وحدة المجتمع السياسي في بلد ما.<sup>31</sup>

ويعرفه محمد رفعة عبد الوهاب بأنه: "القواعد القانونية الأساسية التي تحدد النظام السياسي في الدولة أي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتنظيم سلطاتها العامة والعلاقة فيما بينها من ناحية، والعلاقة بين هذه السلطات والأفراد من ناحية أخرى".<sup>32</sup>

وبناء عليه يرى هذا الكاتب أن لكل دولة دستور ولو كان عرفياً في أساسه، وأن فهم الدستور بهذه الكيفية يجعل معناه يتلاقى ويتطابق مع معنى القانون الدستوري فيصبح معنى الاثنين واحداً، أي أن معنى كل منهما يدل على معنى الآخر، وهو في الجوهر مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في دولة ما. كذلك يرى هذا الكاتب أن دراسة القانون الدستوري تتناول أنظمة الحكم بالدراسة عن طريق المقارنة بينما تهتم دراسة الدستور بتغطية نظام الحكم في بلد معين.

أما أندري أوريو André Hauriou فيعرف القانون الدستوري بأنه: "تنظيم التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة-الأمة". فهو يرى أن الكتاب انقسموا في تعريفهم للقانون الدستوري إلى اتجاهين رئيسيين: اتجاه، يعرفه في إطار السلطة ويتزعمه مارسيل بريلو Marcel Prélot، واتجاه يعرفه في إطار الحرية ويتزعمه ميركين كيتز Mirkin-Guetzevitch.

فأصحاب الاتجاه الأول يرون أن القانون الدستوري هو: "أداة أو تقنية السلطة"، وأن موضوعه يجب أن يكون "ظاهرة السلطة العامة"، ولا يهم في نظر بريلو مثلاً، إن كانت هناك دساتير استبدادية أو تسلطية لأن "هذه جميعها فصائل مختلفة في دستور نموذج يشمل التنظيم الحكومي لمجموع الدول".<sup>33</sup>

<sup>30</sup> د. إسماعيل الغزالي، القانون الدستوري والنظم السياسية (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1989)، ص. 9-10.

<sup>31</sup> نفس المرجع السابق، ص. 10.

<sup>32</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 12.

فمارسيل بريلو يعرف القانون الدستوري بأنه: "علم القواعد القانونية التي بموجبها تستقر (تتأسس) السلطة السياسية وتعمل وتنتقل". لكن رغم صحة هذا التعريف من حيث المبدأ إلا أن أندري أوريو انتقده من زاويتين: فهو أولاً قد يرسخ الاعتقاد بأن ممارسة السلطة يمكن أن تفهم كغاية في حد ذاتها وهذا معناه تقديم خدمة أهداف الحكام على حساب أهداف المحكومين وحررياتهم.

وثانياً أن هذا الاتجاه يتجاهل الظروف التي ظهر فيها القانون الدستوري [المكتوب] والتي جاءت كنتيجة لبروز نوع من التوازن بين قوة وسلطة الحكام [الدولة] وبين قوة ونفوذ المحكومين [الطبقات النافذة في المجتمع آنذاك]، والتي تضمنت المطالبة بمزيد من الحرية والمشاركة السياسية. فعبارة دستوري، كما يقول أندري أوريو، لم تظهر إلا في أواخر القرن 18 خلال الثورتين الأمريكية والفرنسية. وأن صفة "دستوري" تطلق عادة على نظم حكم معتدلة، ومتوازنة، كانت السلطة والحرية فيها تعارض كل منها الأخرى. وعبارة "ملكية دستورية"، عكس عبارة "ملكية مطلقة"، تعني النظام الذي تحدد فيه سلطة الملك لصالح المواطنين وحررياتهم حيث تتجسد مشاركتهم في الحكم بواسطة مجلس نيابي منتخب من طرفهم.

ومن مناقشته هذين الاتجاهين يستنتج أندري هوريو مفهوماً وسطاً للقانون الدستوري يقوم على التوازن بين سلطة الحكام الميالين للتسلط والبطش، وبين رغبات المحكومين للتوافق وللحرية والانعقاد. كما يرى هذا الكاتب أن: القانون الدستوري يجب أن يكون "أداة التوفيق بين السلطة والحرية" ل أن هذا التنازع النسبي (بين السلطة والحرية) لا يتحقق إلا في إطار "الدولة الأمة" التي تقوم بين أفرادها روابط روحية وعاطفية نتيجة وجود عوامل مادية ومعنوية: العيش على نفس الرقعة الجغرافية، الروابط العرقية، وعلاقات "روحية" تنمو بين أفراد الشعب نتيجة التقارب اللغوي والديني، والرغبة في العيش المشترك والمصير المشترك.<sup>34</sup> في ظل تلك الظروف والعوامل تشعر فئة المحكومين، أو الشعب، بأنها مختلفة عن فئة الحكام فتتلور لدى عناصرها أفكار تدفعهم للنضال من أجل تقييد سلطة الحكام وفسح المجال أمام ظهور الرأي المعارض الذي يتحدى إرادة الحكم المطلق. هذا الإدراك بوجود اختلاف بين فئة الحكام والمحكومين وأدى في النهاية إلى بروز أفكار تحريرية لدى جزء من المواطنين تطلب، من الناحية التاريخية، وجود ظروف وعوامل ساعدت على انتشار الأفكار وتداولها بيسر. بهذا الصدد يرى أ. هوريو أن

<sup>33</sup>. أندري أوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، ط. 2، ص. 41.

<sup>34</sup>. أندري هوريو، نفس المرجع السابق، ص. 41-43.

ظهور المدينة القديمة في منطقة البحر المتوسط جاء بعد اختراع الكتابة التي "سمحت بتحرير الذاكرة، ومواجهة الأفكار بسهولة أكبر". كما أن ظهور "الدولة-الأمة" في أوروبا، عقب القرون الوسطى، سبقته عملية اختراع الطباعة التي ساهمت في "تجسيد الحوار وتعميقه بين السلطة والحرية".<sup>35</sup>

## 2: النظام السياسي: مكوناته، خصائصه، وقدراته

### 2-1- مكونات النظام السياسي

اتفق معظم الكتاب المعاصرون على أن النظام السياسي لا تنحصر مكوناته في الأجهزة الرسمية للدولة بالمفهوم التقليدي، لكنها تتسع لتشمل عناصر وقوى أخرى كانت تعتبر عناصر خارجة عن النظام السياسي. فعلى سبيل المثال يرى ديفيد إيستون أن النظام السياسي يتكون من أربعة عناصر هي:

أ- المدخلات وهي عبارة عن مطالب وضغوطات وتأييد ومساندة (تفاعل المواطنين والمجتمع السياسي تفاعلاً سلمياً مع النظام السياسي وقراراته وتأييد قواعده العامة، أو قيام هؤلاء المواطنين بفرض بعض الضغوطات والمطالب المختلفة على النظام السياسي - أي مشاركة بالاحتجاجات).

ب- عملية تحويل المدخلات تتم داخل النظام السياسي.

ت- المخرجات وهي عبارة عن استجابات وقرارات سياسية عامة صادرة عن النظام السياسي بعد تلقيه للمدخلات ودراستها وتحويلها في شكل تلك المخرجات.

ث- التغذية العكسية، وهي عبارة عن ردة فعل بيئة النظام السياسي الداخلية والخارجية.

أما جبرائيل ألوند فقد درس أفكار ديفيد إيستون وقدمها في صورة أكثر تعقيداً من خلال عملية المدخلات والمخرجات، فالمدخلات تبرز من خلال الوظائف الآتية:

المشاركة السياسية.

أ- رعاية المصالح (دور جماعات الضغط).

ب- ضبط المصالح وتنظيمها (دور الأحزاب السياسية).

ت- الاتصال السياسي.

<sup>35</sup>. نفس المرجع السابق. ص. 43-44.



أما المخرجات فتتمثل في:

صنع القاعدة القانونية.

أ- تطبيق القانون.

ب- الحكم بالقانون.<sup>36</sup>

ويحدد الدكتور عبد الحلیم الزيات مكونات النظام السياسي في العناصر الآتية:

أ- المؤسسات الحكومية والبنى الرسمية والدستورية القائمة على أسس قانونية كالبرلمان، ومجلس الوزراء والمحاكم، والجهاز البيروقراطي.

ب- المؤسسات والهيئات المنظمة على أسس أيديولوجية كالأحزاب، أو تلك الهيئات المنظمة على أسس تعاقدية ومصالحه كجماعات المصالح وجماعات المبادئ.

ت- البنى التقليدية كروابط القرابة، جماعات المكانة (تصنيف طبقي)، التجمعات الطائفية.

ث- الظواهر "غير المعيارية" كالمظاهرات والاحتجاجات وأعمال الشغب والتي تعبر عن مطالب معينة تتصل بشكل مباشر أم غير مباشر بتوزيع الثروة والنفوذ واكتساب الحقوق في المجتمع.<sup>37</sup>

من خلال ما تقدّم يتبين أن مكونات النظام السياسي تتشكل من بنيات وهيكل رسمية تم إنشائها بمقتضى قوانين، وبنيات غير رسمية تنشأ بصورة آلية نتيجة اختلاف المجتمع وانقسامه إلى شرائح وطبقات متميزة وظهور مصالح وجماعات متنافسة كلها تساهم في تشكيل وحدات متكاملة للنظام السياسي. وبناء عليه يمكن القول أن النظام السياسي يتأثر بالعوامل والمتغيرات الرئيسية التالية:

1. بيئة النظام الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية.

2. الحياة الدستورية (شكل الحكم تبعاً لنصوص الدستور، وتطبيقه وتفسيره من قبل الزعماء والمواطنين)

3. منظمات المجتمع المدني كالأحزاب وجماعات الضغط.

## 2-2- خصائص النظام السياسي

<sup>36</sup>. د. ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 45-46.

<sup>37</sup>. راجع: د. ناجي عبد النور، نفس المرجع السابق، ص. 46-48.

كل نظام سياسي يتميز بخصائص معينة نتيجة تأثره بالبيئة الطبيعية والأحداث التاريخية والظروف الاجتماعية التي أدت إلى نشوئه وتطوره عبر الزمن. ومع ذلك تشترك الأنظمة السياسية في بعض الخصائص العامة وهي:

#### - تعدد وظائف البنى السياسية:

تتصف كافة البنى السياسية سواء كانت قائمة على التخصص أو العمومية بتعدد الوظائف السياسية التي تؤديها، فالأحزاب السياسية، على سبيل المثال، لا يقتصر دورها على ممارسة السلطة أو السعي لممارستها والضغط على من يمارسها، وإنما تؤدي وظائف أخرى عدة كالنشطة السياسية ونقل وبت القيم السياسية عبر الأجيال القديمة والجديدة، وتكوين وتدريب القيادات السياسية وترشيحهم في انتخابات عامة لشغل المناصب السياسية والحكومية المتوفرة. هكذا يتبين أن عملية التأثير التي تنتج عن قيام مختلف البنى السياسية داخل النظام السياسي أو ضمن بيئته الداخلية تستدعي بالضرورة وجود وظائف متعددة ومتشابهة لهذه البنى.

#### - شكل النظام:

لكل نظام سياسي شكل معين يستمد من الدستور الذي يعتبر البناء الأساسي للنظام السياسي ويتضمن إنشاء المؤسسات الرئيسية في الدولة ويحدد صلاحياتها ويبين العلاقات فيما بينها. وللمزيد من الشرح ينبغي التمييز بين الدولة والنظام السياسي من جهة، وبين الحكومة والنظام السياسي من جهة ثانية.

#### أ- الفرق بين النظام السياسي والدولة:

يجسد النظام السياسي ركنا من أركان الدولة على أساسه تنظم وتسير، ولا يمكن تصور وجود دولة بدون نظام سياسي مهما كان ذلك النظام بدائيا أو بسيطا وإلا فقدت الدولة أحد أهم أركانها، لأن النظام السياسي هو الذي تنبثق منه مؤسسات الدولة السياسية. بهذا الصدد يرى د. ناجي عبد النور أن مفهوم النظام السياسي يختلف عن مفهوم الدولة، لأن الأول ليس إلا عبارة عن "مفهوم تحليلي" يستخدم لتحليل ظاهرة [سياسية] معينة "ولا يعرف له وجود مادي في الواقع"، وهو يختلف عن مفهوم الدولة التي تعتبر وحدة قانونية مستقلة ذات سيادة وتملك صلاحية استخدام القهر المادي المشروع تجاه مواطنيها (أي على المستوى الداخلي)، وتتميز بالشخصية القانونية تجاه الدول الأخرى (أي على المستوى الدولي). ويعتبر مدخل النظام السياسي كأداة تحليل أعمق وأعم من مدخل القانون الدستوري الذي يختص بدراسة المؤسسات الرسمية كما بينها الدستور، إذ النظام السياسي تشمل دراسته القواعد الدستورية الظاهرة إلى جانب دراسة ما يكمن وراء تلك القواعد من سلوكيات وقيم واتجاهات ومبادئ.

كذلك يعتمد مفهوم النظام السياسي في وجوده على إيجاد نمط دائم من التفاعلات والعلاقات والقيم الإنسانية والرموز، أي ثقافة سياسية، بينما يشترط وجود الدولة وقيامها عناصر أخرى كالإقليم والشعب والسلطة.

## ب- الفرق بين النظام السياسي والحكومة

الحكومة مؤسسة من مؤسسات الدولة الرئيسية، وهي أداة النظام السياسي في الدولة ووسيلته لبلورة البرامج السياسية ووضع الخطط التنموية الشاملة وتنفيذها. والحكومة ليست سوى عنصرا هاما من عناصر النظام السياسي ككل إذ تشتمل على الجهاز البيروقراطي وكل أجهزة السلطة التنفيذية، بينما يتشكل النظام السياسي من جميع السلطات الثلاث في الدولة: التنفيذية والتشريعية والقضائية.

لكن كتاب علم السياسة اختلفوا في نظرتهم لمفهوم الحكومة. بعضهم أعطاهها معنى أوسع مرادفا لمعنى نظام الحكم وهي تعني (في نظرهم) "ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة"، أو هي مساوية لمجموعة الهيئات الحاكمة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية. أما البعض الآخر فيرون أن مفهوم الحكومة ينحصر في الهيئة التنفيذية في النظام السياسي لا غير.<sup>38</sup>

## 2-3- قدرات النظام السياسي.

لكل نظام سياسي قدرات معينة بها يحافظ على بقائه، ويتمكن من ممارسة وظائفه. هذه القدرات حددها "الموند" في خمس قدرات أساسية هي: القدرة الإستخراجية والقدرة التنظيمية والقدرة التوزيعية والقدرة الرمزية والقدرة الاستجابية. هذه القدرات تحدد كيفية أداء النظام ومدى تحقيقه للأهداف الاجتماعية، وتعد بمثابة الأداة لتقويم فعالية النظام والحكم عليه من خلال المقارنة بإنجازات نظم سياسية أخرى.

### أ- الأداء الاستخراجي:

يقصد بها مدى قدرة النظام السياسي على تعبئة واستخدام الموارد المادية والبشرية المتوفرة له، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي ويمكن قياس بعض جوانب هذه القدرة كميًا. والقدرة الاستخراجية تتمثل في قدرة النظام استخراج واستغلال الموارد الطبيعية والاقتصادية من البيئة المحلية والدولية، وكذا قدرته على أن يجعل الأفراد في

<sup>38</sup>. د. ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 48-50.



المجتمع، يقدمون كل ما لديهم من مجهود وأداء جيد، بمعنى حصوله على التأييد، والدعم الاقتصادي، والسياسي من البيئة الدولية بمؤسساتها المختلفة. إن قدرة النظام الاستخراجية تؤثر وتتأثر ببقية القدرات الأخرى.<sup>39</sup>

قديمًا كانت النظم السياسية تقوم باستعمال الموارد من بيئتها. وكانت المجتمعات البدائية تخوض الحروب وتدعوا جماعات عمرية معينة للقتال، وهذا النمط من الاستخراج المباشر للطاقت والخدمات لا يزال يمارس في عصرنا الحاضر حتى في البلدان الأكثر تعقيدًا وتطورًا. فلا زالت الخدمة العسكرية الإلزامية تفرض على المواطنين طبقًا لشروط معينة، ولا يزال يطلب من بعض المواطنين تقديم شهادتهم أمام المحاكم، في حال مشاهدتهم حدوث بعض الجرائم، ولا زالت بعض الأشكال من التشغيل الإلزامي تفرض على بعض السجناء. وتعد الضرائب أهم وأكثر أنماط استخراج الموارد استخدامًا وانتشارًا في الدول والأنظمة الحديثة. "والضرائب تعني استخراج النقود أو السلع من أعضاء النظم السياسية للأغراض الحكومية، وفي مقابلها لا يتلقون منفعة فورية أو مباشرة."<sup>40</sup>

#### ب- الأداء التوزيعي:

يتمثل الأداء التوزيعي، أو القدرة التوزيعية كما تقرأ في بعض المؤلفات، في قيام النظام السياسي، عبر مختلف الأجهزة الإدارية، بتخصيص وتوزيع مختلف أنواع القيم المتمثلة في النقود والسلع والخدمات والمنافع والمرتبات الشرفية على المواطنين بصفتهم أفرادًا وجماعات. ويمكن قياس الأداء التوزيعي للنظام عن طريق التعرف على كمية ونوعية الأشياء التي يتم توزيعها والمجالات الحياتية التي تشملها عملية التوزيع، وقطاعات السكان التي تستفيد من هذه القيم وعلاقة ذلك بتلبية الاحتياجات الإنسانية الحقيقية للسكان.

من الممكن التعرف على حجم ونوعية التوزيعات من خلال معرفة حجم الإنفاق الحكومي الكلي الذي وإن كان لا يعد إجابة دقيقة عن كمية السلع الموزعة ونوعيتها ومجالات إنفاقها والفئات الاجتماعية المستفيدة منها إلا أن تلك الطريقة تعتبر ملائمة كونها مؤشر تقريبي لجهود البلدان ووسيلة لتقدير فعالية النظام في مجال توزيع الخيرات المادية والمكافئات المعنوية على أفراد المجتمع.<sup>41</sup>

<sup>39</sup>. د. ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 54.

<sup>40</sup>. جبرائيل الموند، بنجام بويل وروبرت مندت، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة: د. محمد زاهي بشير المغربي (بنغازي، ليبيا: منشورات جامعة قار بونس، 1996) ص. 283-289.

<sup>41</sup>. لمزيد من الاطلاع على الإنفاق الحكومي في عدد من بلدان العالم طالع: جبرائيل الموند، بنجام بويل وروبرت مندت، مرجع سابق، ص. 289-297.

### ت- الأداء التنظيمي:

يشير الأداء التنظيمي، أي القدرة التنظيمية، إلى قيام النظام السياسي بفرض سيطرته على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع. ورغم ارتباط ممارسة هذه الوظيفة باستعمال القسر المادي المشروع، أو التهديد باستعماله، فإن النظام السياسي عادة ما يفرض إرادته على المواطنين من خلال الترغيب المعنوي والإغراء المادي أيضا.<sup>42</sup> وتكشف القدرة التنظيمية عن مدى كفاءة النظام السياسي في تنظيم السلوك الاجتماعي، والمحافظة على الأمن، وتحقيق الطمأنينة لأفراد المجتمع، والتمكن من محاربة الجرائم المختلفة كمحاربة الفساد الاقتصادي وتبديد الثروة العمومية. لكن ممارسة تلك القدرات التنظيمية محكومة بمدى دقة وسلامة التنظيمات، وشرعية وصحة الإجراءات التنظيمية المستعملة في ممارسة الرقابة على سلوك الأفراد والجماعات.

### ث- الأداء الرمزي:

وتعني القدرة على الاستخدام الجيد للرموز في خطب وتصريحات الزعماء بكيفية تسهم في دعم شعبية النظام السياسي وتعزيز شرعيته، وتؤدي إلى كسب ثقة المواطنين والحصول على تأييدهم للنظام. كما يشير الأداء الرمزي لقدرة النظام ورموزه في استغلال الرصيد التاريخي وقيم الشجاعة والحكمة والشهامة المعروفة في ماضي البلد والأمة. كذلك يظهر هذا العنصر قدرة النظام وبراعة قياداته في استخدام القيم السياسية والإيديولوجية والدينية في دعم المكاسب المحققة ودعم ثقة المواطنين في النظام السياسي وانتراع إخلاصهم ولائهم له. وعندما يتم تعزيز القدرة الرمزية فإنها ستساهم بدورها في دعم مختلف عناصر الأداء الأخرى: تشجيع المواطنين على دفع الضرائب المفروضة بسرعة وأمان، وحثهم على تطبيق القانون بكل رضا وإخلاص رغم الأذى والتضحيات التي قد تنتج عن ذلك. وتظهر أهمية هذه المناشدات والنداءات بصورة خاصة حينما يتعرض البلد للكوارث والأزمات والحروب إذ ستساعد تلك الجهود في اجتياز الأوقات الصعبة بكل ثقة وأمان، وتساهم في تقوية فرص الوحدة الوطنية، وتبعد البلد عن مخاطر الانقسامات والصراعات الضارة.

### 3- الثقافة السياسية: مفهومها ومستوياتها، أنواعها، وعوامل تغييرها

يتضمن الفصل الثالث موضوع الثقافة السياسية وذلك من خلال التطرق للعناصر الآتية:

<sup>42</sup>. جيراثيل الموند، بنجام بويل وروبرت مندوت، مرجع سابق، ص. 287-301.

## 1. مفهوم الثقافة ومستوياتها

a. الميول والترعات على مستوى النظام

b. الميول والترعات على مستوى العملية

c. الميول والترعات على مستوى السياسة العامة

## 2. الثقافات السياسية التوافقية والتصارعية

## 3. عوامل تغيير الثقافة السياسية

### 3-1- مفهوم الثقافة السياسية ومستوياتها

لثقافة السياسية هي "عبارة عن توزيع معين للاتجاهات والقيم والأحاسيس والمعلومات والمهارات السياسية". بما أن القيم والاتجاهات توجه التصرفات والسلوكيات فإن الثقافة السياسية بدورها تؤثر على تصرفات وسلوكيات الحكام والمحكومين تجاه النظام السياسي. إن دراسة الثقافة السياسية على نحو مقارنة يسمح بفهم "الميول والترعات تجاه السلوك الحاضر والمستقبلي".<sup>43</sup>

ويمكن تحديد معالم الثقافة السياسية من خلال وصف اتجاهات المواطنين تجاه مستويات النظام السياسي الثلاث: "النظام والعملية والسياسة العامة". في المستوى الأول (النظام) يكون التركيز على القيم والاتجاهات التي تجعل النظام السياسي وحدة واحدة، أي تشخصه في شكل كيان موحدة. وعليه يجب معرفة كيف يتم اختيار الحكام، وكيف يصف المواطنون للطريقة المفضلة لاختيار القادة، ثم لا بد من معرفة سبب طاعة المواطنين للقوانين. وعلى مستوى العملية يتم التركيز على الميول والاتجاهات والتصرفات التي تدل على مشاركة الأفراد في العملية السياسية: طاعة القوانين، تقديم الدعم للحكام، طرح مطالب، التعبير عن الرأي والمشاركة بالنقاش، والانتخاب وبطرق متعددة. وأخيراً، على مستوى السياسة العامة يجب معرفة شكل السياسات العامة المتوقعة من الحكومة، والأهداف التي يجب أن ترسم وكيف يتم تحقيقها.<sup>44</sup>

### أ- الميول والترعات على مستوى النظام :

<sup>43</sup>. جبرائيل الموند، بنحام بويل وروبرت مندت، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمه د. محمد بشير المغربي (ليبيا: منشورات جامعة قار يونس، 1996) ص. 103.

<sup>44</sup>. نفس المرجع السابق، ص. 104.



يرجح الباحثون أن أهم الجوانب في الميول والترعات تتمثل في مستوى وأساس شرعية النظام، وعليه إذا اعتقد المواطنون أنه من واجبه طاعة القوانين فإن ذلك دليل على ارتفاع مستوى الشرعية. أما إذا اعتقد المواطنون أن طاعة القوانين جاءت نتيجة الخوف من بطش الحكومة فإن ذلك دليل على انخفاض مستوى الشرعية. إن كل حكومة تعمل على ترغيب مواطنيها في تطبيق القوانين، وتعمل على تبرير استخدام القوة ضد الأتراك المخالفين للقوانين. هذه الشرعية العالية ستساعد الحكومة في بسط نفوذها على مواطنيها وتمكنها من تنفيذ السياسات العامة بفعالية ويسر، وتجعلها أكثر استعدادا لمواجهة الصعوبات والتحديات.

### الميول والترعات على مستوى العملية

ذكرت بعض الدراسات في الثقافة السياسية والتي أجريت في أنظمة سياسية مختلفة أن نسبة البالغين الذين شاركوا بالفعل أو كان لهم القدرة على فعل ذلك في دولة صناعية ديمقراطية بلغت 60%، مقابل نسبة حوالي 07 إلى 09% في النظام الديمقراطي ما قبل الصناعي، الهند مثلا، والنظام التسلطي الصناعي الحديث نسبيا، اندونيسيا ومصر مثلا. هذه النسبة ضمت منخرطين فعليين في السياسة، والذين كان لهم قدرة على فعل ذلك، والذين أظهروا فهما واهتماما بقضايا السياسة، وأغلبهم طرح مطالب سياسية، وأيد بعض القادة السياسيين. وقد سمي هؤلاء بالمشاركين. أما نسبة "الأتباع أو الرعايا" فقد بلغت حوالي 30% في دولة صناعية ديمقراطية، مقابل حوالي 44% في دولة ديمقراطية غير صناعية، وحوالي 85% في دولة صناعية تسلطية. هذه الشريحة أطلق عليها تعبير "غير المشاركين" أو مواطنين سلبيين يطيعون القوانين ويمثلون لأوامر القادة السياسيين، لكنهم لا ينخرطون في السياسة ولا يشاركون في الانتخابات. وهناك مجموعة ثالثة من المواطنين، (10% من البالغين في دولة ديمقراطية، و53% في النظام الديمقراطي قبل الصناعي، وحوالي 09% في دولة صناعية دكتاتورية) أطلق عليها اسم "المحليين" parochial. معظم أفراد هذه الفئة لا يفقهون في السياسة إلا القليل، وهي فئة تشمل سكان الأرياف النائية، والأميين والنساء الطاعنات في السن واللائي ينغمسن بالكامل في شؤون المنزل وحياة المجتمع المحلي. هناك أرقام تخص النظام التسلطي الانتقالي (مثال اندونيسيا ومصر وغيرها) وهي تتوزع حسب ما يلي: 08% مشاركون، 63% أتباع، 30% محليون.<sup>45</sup>

"إن المعالم المهمة للثقافة السياسية على مستوى العملية، هي معتقدات الناس حول الجماعات الأخرى وحول أنفسهم كأعضاء في جماعة." ما هي تصورات المواطنين لانقسامات المجتمع؟ هل يرون المجتمع على أنه منقسم إلى طبقات

<sup>45</sup> . المرجع السابق، صص. 106-108.

اجتماعية أو جماعات إقليمية أو تجمعات عرقية؟ هل يعتبرون أنفسهم ينتمون لأحزاب أو جماعات معينة؟ ما هي مواقفهم ومشاعرهم نحو الجماعات التي لا ينتسبون إليها؟

### الميول والترعات على مستوى السياسة العامة

"إذا أردنا أن نفهم السياسة والعملية السياسية في بلد ما، فيجب علينا أن نفهم القضايا التي يهتم بها الناس وتصوراتهم الأساسية حول المجتمع الصالح وكيفية تحقيقه، وهذه التصورات هي التي تشكل آراءهم."<sup>46</sup> يختلف الأفراد من بلد إلى بلد في الاهتمام بالسياسة وقضاياها المختلفة والدرجة التي يمنحونها لكل قضية. في بعض المجتمعات يقدر الأفراد الملكية الخاصة تقديرا عاليا بينما يقدر الأفراد الملكية العامة في مجتمعات أخرى. ومع ذلك فالسلع المادية تقدر عاليا لدى جميع الأفراد تقريبا. لكن المجتمعات تختلف في طريقة تعاملها مع هذا الأمر، أمر التوزيع المادي للثروة والنفوذ. فبينما تعمل بعض المجتمعات على تحقيق المساواة وحد أدنى من المعيشة لأفراد الشعب نجد أن مجتمعات أخرى تهتم بإتاحة الفرصة للصعود في السلم الاقتصادي. بعض الثقافات تمنح أهمية قصوى "للرفاهية والأمن" بينما تؤكد ثقافات أخرى على "الحرية وعدالة الإجراءات". زيادة على ذلك، فإن "تركيبية القيم والاستراتيجيات" المتبعة والظروف الاجتماعية ستخلق تصورات وقناعات مختلفة حول تحقيق الأهداف الاجتماعية المطلوبة. فعلى سبيل المثال أظهرت بعض الدراسات أن 73% من أعضاء البرلمان الإيطالي أكدوا أنه على الحكومة إن أرادت محاربة الفقر أن تأخذ الثروة من الأغنياء وتوزعها على الفقراء، بينما أيد 12% فقط من أعضاء البرلمان البريطاني هذا الخيار.

### 3-2-: الثقافات السياسية التوافقية والتصارعية

الثقافات السياسية قد تكون توافقية أو تصارعية حول المسائل السياسية العامة وحول القضايا الدستورية والإجراءات التنظيمية الحكومية والسياسية. فالثقافة السياسية التوافقية تجعل المواطنين والقادة أكثر ميلا لبند التطرف والعنف كأسلوب عمل، وأقرب إلى التوافق والإجماع حول الإجراءات الملائمة لصناعة القرارات السياسية، كذلك تقرب وجهات نظرهم حول المشاكل السياسية الهامة وحول طريقة معالجتها. على العكس من ذلك، نجد أن الثقافة السياسية التصارعية قد تباعد بين وجهات نظر القادة والمواطنين حول فهم حقيقة المشاكل السياسية الهامة وتجعلهم أكثر انقسامًا إزاء القضايا السياسية الرئيسية. وبالتالي قد يسود الجدل حول شرعية النظام وتكثر الخلافات حول

<sup>46</sup> . ج. ألوند وآخرون، نفس المرجع السابق، ص. 110.

معالجة القضايا الاجتماعية والسياسية الرئيسة وقد تتحول الخلافات السياسية إلى صراعات عنيفة وحروب أهلية خاصة عندما تكون الدولة في بداية عهدها أو عند ما تتعرض لأزمات اقتصادية حادة. في الثقافات السياسية التصالحية كالولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا يصنف أغلب المواطنين أنفسهم ضمن اليسار المعتدل أو اليمين المعتدل، بينما قلة منهم يصنفون أنفسهم في خانة المتطرفين أيديولوجيا، يسارا أو يمينا. بالمقابل نجد أن الثقافات السياسية التصارعية (كما هو الحال في فرنسا وإيطاليا واليونان وغيرها) تشجع وتعكس الصراعات والتراعات السياسية الحادة، وقد تتعلق هذه الخلافات بالمواقف من شرعية النظام، والخلافات حول قضايا السياسة العامة. إلا أن هذه الأنظمة شهدت تحولات نحو الاستقرار النسبي خلال العقود الأخيرة ولم تعد تشهد خلافات سياسية حادة بين الزعماء السياسيين.

#### 4-: الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة

يتناول هذا الفصل تعريف الأحزاب السياسية، وتحديد وظائفها، وكذا تعريف الجماعات الضاغطة، وبيان أنواعها، وذلك حسب العناصر الآتية:

أ- المبحث الأول: الأحزاب السياسية

(a) تعريف ووظائف الأحزاب السياسية

(b) أنواع الأحزاب السياسية

ب- المبحث الثاني: الجماعات الضاغطة

#### 4-1-: دراسة الأحزاب السياسية

##### أ- تعريف ووظائف الأحزاب السياسية

يعرّف الحزب السياسي على أنه مجموعة منظمة من الأفراد يمتلكون أهدافا وآراء سياسية متشابهة بشكل عام، ويهدفون إلى التأثير على السياسات العامة من خلال العمل على تحقيق الفوز لمرشحيهم بالمناصب التمثيلية. تتجه الأحزاب السياسية للتغلغل بعمق واستمرارية في الأوساط الاجتماعية، وهي بذلك تشكل جسورا للتواصل بين الحكومات وعناصر المجتمع المدني في مجتمع حر ديمقراطي، كما أنها تعد شرطا ضروريا لإقامة نظام ديمقراطي معاصر.

"تضطلع الأحزاب السياسية بمهام رئيسية في المجتمع الديمقراطي، مثل:



- أ- تجميع وصياغة الاحتياجات والتحديات التي يعبر عنها أعضاؤها ومناصروها
- ب- القيام بنشاطات اجتماعية وتثقيف الناخبين والمواطنين بشكل عام حول النظام السياسي والانتخابي وتشكيل القيم السياسية العامة
- ت- موازنة المتطلبات والتطلعات المتناقضة وتحويلها إلى سياسات عامة
- ث- تحريك وتفعيل المواطنين للمشاركة في القرارات السياسية وتحويل آرائهم إلى خيارات سياسية واقعية
- ج- إيجاد قنوات لنقل الرأي العام من المواطنين إلى الحكومة
- ح- استقطاب وتأهيل المرشحين للمناصب التمثيلية".<sup>47</sup>

عادةً ما توصف الأحزاب السياسية على أنها الوسيط بين المجتمع المدني ومن يضطلعون بمسؤولية صنع القرارات وتنفيذها. ومن خلال ذلك، تتمكن الأحزاب السياسية من تمثيل تطلعات أعضائها ومناصريها في البرلمان والحكومة. وعلى الرغم من قيام الأحزاب السياسية بأدوار حيوية متعددة في المجتمع الديمقراطي، إلا أن تقديم المرشحين وتنظيم الحملات الانتخابية هي من النشاطات الأكثر ظهوراً للعيان أمام الناخبين.

ولكي تستطيع الأحزاب السياسية القيام بأداء مهامها على أكمل وجه، تحتاج هي والمواطنون بصفة عامة إلى ضمانات دستورية وقانونية تضمن لهم بعض الحقوق والشروط التي لا بد منها كحق التعبير والتنظيم والتجمهر، حق الترشح للمناصب الانتخابية، منافسة حرة ونزيهة، اعتماد مبدأ التعددية نظرياً وعملياً، المساهمة في إدارة العملية الانتخابية ورقابة تنفيذها، تكافؤ الفرص بالنسبة لاستخدام وسائل الإعلام وتمويل الحملة الانتخابية.

غالباً ما تتأثر الأحزاب السياسية (في تنظيمها الداخلي والسلوك الديمقراطي لأعضائها) بالقوانين والبيئة السياسية المحيطة بها (كنظام الانتخابات، والثقافة السياسية والقانونية التنظيمية، إلخ)، ولكن تبقى العوامل الداخلية هي العناصر الفاعلة في تحديد أداء الأحزاب ونجاحها في الميدان. أما العوامل الداخلية التي تحدد مدى نجاح الحزب في القيام بدوره فتشتمل على شخصية زعمائه وكوادره، والمبادئ الأيديولوجية التي يعتنقها، وماضي الحزب، والثقافة السياسية الداخلية للحزب. فإذا أراد قادة الحزب تطبيق مبادئ الديمقراطية على تسيير شئونه الداخلية، فقد يطورون

<sup>47</sup> تعريف وأدوار الأحزاب السياسية-<http://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/627644636648627628637>

[62764462e62763162c64a629/62764464264862764664a646-648627644636648627628637/62a63963164a641-64862f648627631-62764462d632627628?set\\_language=ar](http://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/62764462e62763162c64a629/62764464264862764664a646-648627644636648627628637/62a63963164a641-64862f648627631-62764462d632627628?set_language=ar)

بعض الممارسات كعمليات التشاور وتبادل المعلومات داخلياً، أو يضعون بعض الضوابط والإجراءات الرسمية وغير الرسمية تتعلق بالتنظيم الداخلي للحزب وطرق اتخاذ القرارات، والشفافية في أدائه لمهامه والقيام بأعماله.<sup>48</sup>

#### 4-2-: تعريف الجماعات الضاغطة وبيان أنواعها<sup>49</sup>

##### 1) تعريف الجماعات الضاغطة

يمكن تعريف الجماعات الضاغطة بصفة عامة بأنها تلك الجماعات المنضمة التي تسعى للتأثير على السياسات والقرارات الحكومية.<sup>50</sup> لكن هذا التعريف رغم توضيحه الهدف من قيام الجماعات الضاغطة إلا أنه لا يميز بين أنواع الجماعات الضاغطة التي يمكن تقسيمها بصفة عامة إلى قسمين رئيسيين:

##### 2) أنواع الجماعات الضاغطة

i. جماعات المصالح الاقتصادية<sup>51</sup>

وهذه بدورها تشمل الأنواع التالية:

---

<sup>48</sup> [http://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/627644636648627628637-62764462e62763162c64a629/62764464264862764664a646-648627644636648627628637/62a63963164a641-64862f648627631-62764462d632627628?set\\_language=ar](http://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/627644636648627628637-62764462e62763162c64a629/62764464264862764664a646-648627644636648627628637/62a63963164a641-64862f648627631-62764462d632627628?set_language=ar)

<sup>49</sup> . Bill Jones and Dennis Kavanagh, Editors, British Politics Today (Britain: Manchester University Pr., 1979).

<sup>50</sup> . " A group of persons working on behalf of or strongly supporting a particular cause, such as an item of legislation, an industry, or a special segment of society." Answers.com Encyclopedia

<sup>51</sup> . Economic (or interest) Group

## a. النقابات العمالية

تهدف النقابات العمالية للدفاع عن مصالح أعضائها، مثل المصالح المهنية والاقتصادية والاجتماعية مثل المطالبة بتحسين مستوى الأجور والمحافظة على اليد العاملة والدفاع عن الحقوق المختلفة للعمال: كالحق في المشاركة، الأرباح، التأمين ضد البطالة، عدم التسريح من العمل بدون مبرر، أي الطرد التعسفي...إلخ.

ومن أمثلة ذلك النقابات الفرنسية مثل Confédération Générale du Travail (CGT) التي كانت تضم في السبعينيات حوالي اثنين (2) مليون من العمال الأعضاء، والكونفيدرالية الديمقراطية الفرنسية للعمل LA Confédération Française du Travail (CFDT) التي أنشئت كرد فعل على تبعية التنظيم السابق (أي CGT) للحزب الشيوعي الفرنسي، وقد كانت في السبعينيات من القرن الماضي تضم حوالي سبع مائة ألف (700,000) عامل وموظف. أما في بريطانيا فيوجد حوالي مائة وخمسة عشر (115) تنظيم نقابي كلها موحدة في اتحاد وطني عام يدعى Trade Union Congress (TUC)، وقد كان حوالي إحدى عشر مليون من العمال أعضاء في نقابات عمالية، ثلاث أخماس هؤلاء الأعضاء ينتمون لإحدى عشر نقابة من النقابات الكبيرة.<sup>52</sup>

## b. منظمات أرباب العمل

هذه المنظمات تهتم بالمحافظة على الظروف الاجتماعية والسياسية الملائمة لخدمة مصالح أعضائها. ومثالها في بريطانيا الكونفيدرالية البريطانية للصناعة، ومعهد المديرين، والجمعية البريطانية لأصحاب البنوك (المالكون والمسيريون للبنوك)، والجمعية البريطانية للغرف التجارية، ثم الفيدرالية الوطنية للمقاولين الناشطين في قطاع البناء.<sup>53</sup>

## c. الجمعيات المهنية Professional Associations

تمثل الجمعيات المهنية مصالح أولئك الأفراد الذين تلقوا مستوى عاليا من التكوين والتدريب المهني في المهن الحرة أو التابعة للقطاع العام أو الخاص، ومثالها في بريطانيا: The British medical Association; the National Union of Teachers.

## ii. ثانيا: جماعات القضايا

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> "The business groups include the vast number of industries, commercial, and managerial bodies like, for example, the Institute of Directors, the Confederation of British Bankers" Association, the Association of British Chambers of Commerce, the National Federation of Building Trade Employers." Quoted from: R.M. Punnett, British Government and Politics, 4<sup>th</sup> Ed., 1 980.



تنقسم جماعات القضايا السياسية بدورها إلى:

a. جماعات تدافع عن شرائح اجتماعية معينة Sectional Groups

ومثالها في بريطانيا العديد من جمعيات حقوق الإنسان مثل جمعية الدفاع عن العجزة، وجمعية الدفاع عن الذين يعيشون بدون سكن أو مأوى، وجمعيات الدفاع عن الأطفال الفقراء، والعديد من الجمعيات الوطنية والمحلية الأخرى.

b. جماعات الرأي أو الموقف

جماعات الرأي هي الجماعات التي يتبنى أعضاؤها نفس الرؤى والأهداف إزاء قضية معينة وتعمل من أجل التغيير للصالح العام. ومثالها في بريطانيا جمعية إصلاح قانون العقوبات، وجمعية إصلاح قانون الانتخابات، وجمعيات الدفاع عن الحريات المدنية.<sup>54</sup>

5-: النظام السياسي البريطاني

يتضمن الفصل السادس دراسة النظام السياسي البريطاني وفقا لعناصر الخطة الفرعية التالية:

5-1-: تطور النظام السياسي البريطاني

i. نشوء البرلمان البريطاني

ii. ظهور الوزارة في بريطانيا

iii. ظهور منصب رئيس الوزراء

5-2-: دراسة النظام السياسي البريطاني المعاصر

i. المطلب الأول: صلاحيات الكنت والوزير الأول

(1) صلاحيات الكنت

(2) سلطات رئيس الوزراء

ii. المطلب الثاني: تشكيلة البرلمان وصلاحياته

<sup>54</sup>. The Haward League for Penal Reform, the Electoral Law Reform Society, and the National Council for Civil Liberties. B. Jones and D. Kavanagh, Op.cit.

1) تشكيلة البرلمان

2) صلاحيات البرلمان

3) مراحل العملية التشريعية

### 5-3-: تطور النظام السياسي البريطاني

النظام السياسي، الدستوري، البريطاني لم يأت إلى الوجود دفعة واحدة كنتيجة لقرار سياسي أو تشريع معين، أو كان وليد ثورة معينة، وإن كان للثورات والحروب الأهلية نصيب في تطوره وظهوره، وإنما ظهر وتبلور عبر مراحل وقرون انطلاقاً من القرن الثاني عشر ميلادي. ففي عام 1965 على سبيل المثال احتفل الإنجليز بعيدهم السبعمئة لتأسيس أول برلمان سنة 1265.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: لماذا ظهرت المؤسسات الدستورية أولاً في بريطانيا ولم تظهر في غيرها من البلدان الأوروبية الأخرى كفرنسا مثلاً؟ هذا التساؤل أجاب عليه الأستاذ أ. هوريو الذي ذهب أن هناك ثلاث عوامل ساعدت على نجاح واستقرار المؤسسات الدستورية في بريطانيا دون غيرها. هذه العوامل تتمثل في: طبيعة النظام الإقطاعي في بريطانيا، خصائص البرلمانات البريطانية الأولى، الذوق أو الجاز السياسي [الثقافة السياسية] للإنجليز.

1) لقد ساعد ملوك بريطانيا على ظهور النظام الإقطاعي وذلك عن طريق الاستيراد والتنظيم من دول مجاورة. ولذلك احتفظ النظام الملكي بسلطته القوية وكان يتحكم في الأمور. عكس ذلك ظهر النظام الإقطاعي في فرنسا بشكل عفوي، ولم يخطط له من طرف سلطة عليا؛ ولذلك كانت المنظمات الإقطاعية في بريطانيا ضعيفة وفي فرنسا كانت قوية. وفي المراحل اللاحقة لتطور النظام البريطاني نشأ اتحاد وثيق بين الإقطاعيين وزعماء الطبقة الوسطى بسبب المصلحة المشتركة لمقاومة سلطة الملك التي كانت تقلق الجميع. وفي فرنسا كانت الطبقة الوسطى تعاني من إساءة الإقطاعيين لها أكثر مما كانت تعاني من سلطة الملوك ولذلك اتحدت مع الملوك لمقاومة نفوذ الإقطاعيين، والنتيجة كانت ازدياد السلطة الملكية وأدت إلى ترسخ الحكم المطلق.

2) كانت الجمعيات النيابية البريطانية أول ما ظهرت أكثر انعكاسا لطبقات المجتمع البريطاني إذ ضمت أيضا ممثلين عن الكونتيات counties، عكس التجربة الفرنسية حيث اقتصر التمثيل النيابي البدائي على فئات اجتماعية محدودة، السادة العلمانيين ورجال الكنيسة وممثلي المدن الممتازة، لكنها استثنت ممثلين عن السكان المحليين.

3) أما "المزاج السياسي" للإنجليز فيميل للتفاهم والإجماع بين رجال السياسة، ويتميز الإنجليز بالمواقف والحلول الوسطى التي أثبتت فعاليتها رغم ظهور بعض الحروب الأهلية والصراعات السياسية عبر تاريخ بريطانيا.<sup>55</sup>

#### iv. نشوء البرلمان البريطاني

ظهر البرلمان في بريطانيا بعد سنة 1066 كامتداد للمجلس الأعظم، Great Council، على الرغم من أن ملوك بريطانيا قبل ذلك التاريخ كانوا يتلقون النصيحة من مجلس استشاري يضم عددا من الحكماء. هذا المجلس، The Norman Great Council، كان يتشكل من كبار الإقطاعيين، barons، الذين كانوا يحصلون على الأرض مباشرة من الملك، وكان يجتمع بعد دعوة الملك له، ثلاث أو أربع مرات في السنة، ومهمته كانت تتمثل في تقديم الدعم والإستشارة للملك وتزويده بالأموال عندما يكون في حاجة لذلك.<sup>56</sup>

وفي سنة 1215 اضطر الملك جون (1216 - 1166) لتوقيعها the Magna Carta وهي عبارة عن ميثاق للحريات المدنية والسياسية، و تتشكل من 61 مادة بعضها تضمن قوانين قديمة أعيد نسخها في تلك الوثيقة. هذه الوثيقة عدلت أكثر من مرة: في سنة 1216 تم تعديلها وتنقيحها وصياغتها في 47 مادة، ثم في 1225 عدلت واختزلت في 37 مادة... إلخ.

لكن مهما كان شكل الوثيقة، ومهما كانت درجة تطبيقها فإنها على الأقل برهنت أن سلطات الملك يمكن تقييدها بوثيقة مكتوبة ممنوحة للشعب.<sup>57</sup> زيادة على ذلك فإنها لعبت دور الحكم بين الملك والشعب ممثلا في طبقات

<sup>55</sup>. اندري هوريو André Hauriou القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، وعبد الحسن سعد،

طبعة 2 (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، صص. 200-207.

<sup>56</sup>. R.M. Punnett, **British Government and Politics**, 4<sup>th</sup> Edition (London: Heinemann, 1980) p. 168.

<sup>57</sup> . . [http://en.wikipedia.org/wiki/Magna\\_Carta](http://en.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta); <http://www.middle-ages.org.uk/magna-carta.htm>



الأشراف والإقطاعيين ورجال الكنيسة لقرون طويلة منذ ظهورها سنة 1215. كما أنها تضمنت شرطا هاما وهو عدم فرض ضرائب على المواطنين إلا بعد استشارة البرلمان. هذا الشرط عرف البرلمان البريطاني كيف يستغله لصالحه خاصة في أوقات الحروب حين كان الملك في حاجة ماسة لأموال الضرائب التي يتم جمعها من الأثرياء، إذ تدريجيا صار البرلمان يتحكم عملية التشريع إلى أبعد حد.

ثم في سنة 1642 اندلعت حرب أهلية بين الملك والبرلمان البريطاني انتهت بهزيمة الملك سنة 1648 وإعدامه سنة 1649، ثم إعلان النظام الجمهوري حتى سنة 1660 بزعامة كروم ويل Oliver Cromwell. لكن بعد سنوات من تطبيقه تحول النظام الجمهوري إلى نظام دكتاتوري مستبد، وفي سنة 1660 تمت العودة للنظام الملكي مجددا بزعامة عائلة ستيوارت Stuart. غير أن شارل الثاني ومن بعده جاك الثاني اللذان تبنا نظرية الحق الإلهي تأثرا بما كان يحدث في فرنسا آنذاك قد أزعجا البلاد مرة أخرى بميلهما للاستبدادية. واضطر جاك الثاني إلى التزول عن العرش لصالح أمير أورانج الذي تميز حكمه بعودة النظام التمثيلي. وقد عين أمير أورانج ملكا على بريطانيا بموجب اتفاق مع البرلمان بعد موافقته على لائحة الحقوق سنة 1689، والتي تقضي بتنازل الملك عن سلطة التشريع ومنحها للبرلمان، تأسيس فصل بين السلطات؛ ثم في سنة 1701 جاء "قانون الإقرار" ليضيف مزيدا من القيود على سلطة الملك، ويضع ضمانات لحماية حقوق وحرريات الأفراد.<sup>58</sup>

#### v. ظهور الوزارة في بريطانيا

كما كان الحال بالنسبة لظهور البرلمان البريطاني، يرجع أيضا أصل النواة الأولى لظهور الوزارة، the Cabinet، إلى عهد الغزو النورمان "the Norman Conquest" سنة 1066.<sup>59</sup> "كل الملوك، حتى خلال القرون الوسطى، أحاطوا أنفسهم بمستشارين مقربين، بصفة خاصة كانوا يعتمدون على مستشار ما [من الثقة المقربين]."<sup>60</sup> خلال القرن الثاني عشر تطور المجلس Curia Regis<sup>61</sup> ليأخذ تسمية المجلس الاستشاري الخاص the Privy Council وكان يتشكل من

<sup>58</sup>. أندري هوريو، مرجع سابق، ص. 203-207؛ <http://www.hinchhouse.org/civilwar/causes.html>;

<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/>

<sup>59</sup>. For more information about 'Norman Conquest of England' consult an article in Wikipedia at the Internet "Norman conquest of England", [http://en.wikipedia.org/wiki/Norman\\_conquest\\_of\\_England](http://en.wikipedia.org/wiki/Norman_conquest_of_England)

<sup>60</sup>. R.M. Punnett, **Op.cit.**, p.169.

<sup>61</sup>. "The Curia Regis, in the Kingdom of England, was a council of tenants-in-chief (those who held lands directly from the King, known as manors) and ecclesiastics that advised the king of England on legislative matters. It replaced its Anglo-Saxon predecessor, the Witenagemot, after the Norman conquest of 1066, and eventually developed into the Parliament of England." Quoted from Wikipedia: [http://en.wikipedia.org/wiki/Curia\\_regis](http://en.wikipedia.org/wiki/Curia_regis)

مستشاري الملك الرئيسيين كوزير العدل والوزير الأول ووزير المالية ووزير الداخلية (بمسميات العصر الحالي)<sup>62</sup>، وكان ملوك العصور الوسطى يعتمدون على استشارة المجلس الخاص في قضايا التسيير الإداري وتنفيذ السياسة. وبحلول منتصف القرن السابع عشر تطور المجلس الخاص وأصبح يتشكل من ثلاثين إلى أربعين عضواً وعندها ظهرت لجنة مضيقية من المستشارين، عرفت باسم: "the Junto, Cabal, or Cabinet Council" هذه اللجنة المضيقية (حوالي عشرة أعضاء) Inner Cabinet بدأت شيئاً فشيئاً تحظى بثقة الملوك وبدأ نفوذها يزداد بمرور الوقت.

خلال القرن الثامن عشر ازداد عدد أعضاء هذه الوزارة (من عشر إلى ثلاث عشر عضواً) the Cabinet Council بالتالي ظهرت مجموعة مصغرة من ضمنها تضم الأعضاء البارزين، من خمسة إلى ثمانية أعضاء من الوزراء والمستشارين.<sup>63</sup> وكان الملك يفضل التعامل مع هذه اللجنة الوزارية المضيقية التي كانت تضم أهم المستشارين وبناء عليه ازداد نفوذها وتعاضمت صورتها في نظر البريطانيين، وبذلك ارتسمت ملامح المجلس الوزاري في بريطانيا. خلال القرن التاسع عشر صار المجلس الوزاري يضم بين ثلاثة عشر وخمسة عشر عضواً، هذا التطور يعود بالدرجة الأولى لنمو عدد المصالح الإدارية وازدياد حجم وعدد وظائف الدولة.

#### vi. ظهور منصب رئيس الوزراء

خلال القرون الماضية اعتاد ملوك بريطانيا كثرة الاستعانة بأهم شخصية نافذة ضمن مستشاريهم الأعضاء في هيئة المستشارين التنفيذيين المذكورة أعلاه، وكان ذلك يتعلق بشخصية كبير المستشارين the Chancellor. وفي عهد Sir Robert Walpole (1721-1742)، نحو منتصف القرن الثامن عشر، استخدمت عبارة رئيس الوزراء the title of Prime Minister لأول مرة لوصف منصب كبير مستشاري الملك.<sup>64</sup>

### 5-3- دراسة النظام البريطاني الحالي

يتناول هذا المبحث دراسة كل من الجهاز التنفيذي والتشريعي من خلال وصف أهم الصلاحيات التي يختص بها كل جهاز وطبيعة العلاقة التي تقوم بينهما.

<sup>62</sup> . "The Justiciar, the Chancellor, the Treasurer, and the Secretary", R.M. Punnett, **Op.cit.**, p.169

<sup>63</sup> . "known at different times as the Lords of the Committee, the Select Lords, or the Inner Cabinet of senior advisers." Quoted from: R.M. Punnett, **Op.cit.**, p.169-170.

<sup>64</sup> . R.M. Punnett, **Op.cit.**, p.170. See also two useful articles entitled: "Sir Robert Walpole", at the following sites: <http://www.britannia.com/gov/primes/prime1.html>; [http://en.wikipedia.org/wiki/Robert\\_Walpole](http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Walpole)

## : صلاحيات الكبنت والوزير الأول

يقوم النظام البرلماني على مبدأ التوازن الملائم بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية لكن هذا الهدف غالبا ما يتعذر حصوله في الواقع إذ عادة ما تسيطر إحدى الهيئتين، التشريعية أو التنفيذية، على الهيئة الأخرى. وفي بريطانيا عكس فرنسا يتم التمييز بين الوزارة والكبنت. فالوزارة تطلق على الحكومة بمعناها الواسع وهي تضم كل أعضاء الحكومة الذين يتحملون المسؤولية أمام البرلمان وقد يبلغ عددهم المائة موزعين بين وزير، وأمين عام دولة ومساعد أمين عام برلمان. ويخدم هذا الحجم الضخم لأعضاء الحكومة هدفين رئيسيين في نظر البريطانيين هما: تحقيق استقرار سلطة الحكومة وبصفة خاصة سلطة الكبنت؛ فكل أعضاء الحكومة لهم مصلحة في استقرار الحكومة وبقائها في السلطة، والهدف الثاني هو إعطاء الفرصة لبعض الشباب الأعضاء في الحزب الحاكم للتعود على ممارسة السلطة واكتساب الخبرة فيها لتحمل المسؤوليات وتولي المناصب العليا في الوزارات السيادية مستقبلا.<sup>65</sup>

وتعتبر الكبنت the Cabinet مركز السلطة ونواتها وهي تضم عددا قليلا من الوزراء البارزين (بين 15 إلى 22 وزيرا) كوزير العدل، المالية، التجارة، البحرية، الدفاع، التربية، والتعليم العالي، والزراعة، ووزير الصحة، والشئون الخارجية، والداخلية، والعلاقات مع الكومنولث. وحين مرور البلد بأزمات حربية أو غيرها يختزل أعضاء الكبنت في حدود 5 إلى 8 أعضاء كما حصل خلال الحرب العالمية الأولى (5 أعضاء) والحرب العالمية الثانية (8 أعضاء).

### صلاحيات الكبنت

تضطلع الكبنت بأهم الصلاحيات السياسية والتنفيذية الداخلية والخارجية منها. وهي تتولى على الخصوص ممارسة المهام الآتية:

- أ. رسم الخطوط العريضة للسياسة الداخلية والخارجية للبلد.
- ب. تراقب الإدارة العامة عن طريق الوزراء المشكلون لعضويتها.
- ت. تعتبر مصدر كل مبادرة أو اقتراح مالي يخص المالية العامة.

<sup>65</sup> . أندري هورويو، مرجع سابق، ص. 357-359.



ث. تعطى الأولوية لمقترحات الحكومة (الكابنت) في المناقشات البرلمانية بدليل أن المقترحات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان لا تتعدى 10%.

ج. تتمتع الحكومة أيضا بحق إصدار مراسيم تنفيذية هامة تتمثل في التشريع بواسطة مراسيم وزارية، وهي تقاليد ظهرت ببريطانيا منذ الحرب العالمية الأولى بسبب توسع وظائف الدولة وتشعب واختصاص عملية التشريع الحديث.

### سلطات رئيس الوزراء

يتمتع رئيس الوزراء في النظام البريطاني بصلاحيات واسعة قلما توجد في النظم الدستورية الديمقراطية الأخرى. هذه الصلاحيات يمكن تصنيفها كما يلي:

صلاحيات تجاه الحكومة كتعيين وإقالة الوزراء، تحدد جدول عمل الحكومة، ودعوتها للانعقاد...

صلاحيات الوزير الأول تجاه البرلمان والحزب الحاكم: يقود حزب الأغلبية في البرلمان، ويمثل الحكومة فيه. بالنسبة لصلاحياته تجاه الحزب الحاكم فتتمثل في: الإشراف على التعيينات داخل الحزب، تمتع رئيس الوزراء بشعبية داخل الحزب توجب له طاعة الجميع.

### تشكيلة البرلمان وصلاحياته

1) تشكيلة البرلمان : يتشكل البرلمان البريطاني من مجلسين هما: مجلس العموم ، ومجلس اللوردات.

A. مجلس العموم: وهو يمثل الشعب البريطاني وينتخب انتخابا مباشرا لمدة خمس سنوات، إلا أنه قد يحل من قبل الحكومة في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية عندما ترى ذلك مناسبا للفوز بالانتخابات المقبلة. ويتشكل مجلس العموم في الوقت الحالي من 635 عضوا. وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيسا يسمى بالمتحدث (Speaker) ومن مهامه تنظيم المناقشات في المجلس، ويقرر عما إذا كان مشروع قانون ما معروض على المجلس ذو طابع مالي وبالتالي لا يعرض على مجلس اللوردات.

B. مجلس اللوردات: هذا المجلس يعكس بقايا الطبقة الأرستقراطية وتقاليدھا التاريخية، ويتألف حاليا من حوالي ألف عضو (يطلق عليهم تسمية لورد) جلهم يكتسبون العضوية بالمجلس عن طريق الوراثة، لكن بعضهم يعين مدى الحياة من قبل الملك، أو الملكة، بناء على اقتراح من الحكومة. "ويرأس هذا المجلس حكما وزير العدل الذي يسمى في هذا المنصب بمرسوم ملكي يشارك في التوقيع عليه الوزير الأول."<sup>66</sup>

أما نوعية أعضاء مجلس اللوردات فتتوزع حسب التركيبة الآتية:

- ستة وعشرون (26) لورد روجي يمثلون رؤساء الكنيسة الإنكليكانية وبقون أعضاء في المجلس طالما بقوا في أداء مهامهم الكنسية.

- ثمانمائة (800) لورد يكتسبون العضوية بالوراثة،

- حوالي مائة (100) لورد يتم تعيينهم من قبل الملكة من بين الشخصيات البريطانية الذين قدموا خدمات جليلة للبلد أو تفوقوا في مختلف المجالات العلمية والفكرية،

- ستة عشر (16) لورد يمثلون مقاطعات اسكوتلاندا وينتخبهم اللوردات الذين ينتمون إلى هذه المقاطعة وهم يحتفظون بعضويتهم طوال مدة ولاية مجلس العموم،

- تسعة (9) لوردات يمارسون صلاحيات قضائية بمجلس اللوردات، تعيينهم الملكة لمدى الحياة، وهم بمجموعهم يكونون لجنة خاصة يرأسها حكما وزير العدل، للقيام بدور محكمة الاستئناف العليا في المملكة. وتكلف هذه المحكمة، إضافة للاستئناف العادي، بصلاحيات محاكمة أعضاء الحكومة في حال ارتكابهم جرائم بعد أن توجه إليهم التهم رسميا من قبل مجلس العموم. وأيضا تختص هذه المحكمة بمحاكمة أعضاء مجلس اللوردات في حالة ارتكابهم لجرمة الخيانة العظمى.<sup>67</sup>

## (2) صلاحيات البرلمان:

يمارس البرلمان ثلاث مهام أساسية هي: مهمة مالية خاصة بإقرار الموازنة والضرائب، ومهمة سن القوانين العادية، ومهمة مراقبة أعمال الحكومة، وهي مهمة يختص بها مجلس العموم دون مجلس اللوردات.

<sup>66</sup> . مرزوقي، " النظام البرلماني في بريطانيا". مقالة نشرت عبر الانترنت بالموقع الآتي: <http://www.merzougui.net/Doc/britanique.htm>

<sup>67</sup> . مرزوقي، مرجع سابق.

ولقد كان مجلس اللوردات في الماضي يتمتع بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس العموم فيما يتعلق بإقرار القوانين المالية والعادية. غير أن صلاحيات مجلس اللوردات ومنذ نهاية القرن السابع عشر بدأت في التناقص لصالح مجلس العموم على اعتبار أن مجلس اللوردات لم يعد له الحق في تعديل مشاريع القوانين المالية التي يقرها مجلس العموم انطلاقاً من مبدأ ضرورة موافقة الشعب بواسطة ممثليه على كل ضريبة يتحملها، وبما أن مجلس اللوردات غير منتخب من طرف الشعب ولذلك لا يحق له فرض الضريبة عليه. هذا المبدأ أكده قانون البرلمان لسنة 1911 الذي قضى نهائياً على حق مجلس اللوردات في الموافقة أو عدم الموافقة على مشاريع القوانين المالية. وفيما يخص صلاحية سن القوانين العادية، فقد احتفظ مجلس اللوردات بموجب "القانون البرلماني" المذكور أعلاه ببعض الصلاحيات التشريعية تتمثل في تعطيل صدور القانون لمدة سنتين، غير أنه في سنة 1949 اختزلت هذه المدة إلى سنة واحدة على إثر وقوع أزمة له مع حكومة حزب العمل تتعلق بمشروع قانون يهدف لتأمين صناعة الفولاذ.<sup>68</sup>

أما فيما يتعلق بصلاحيات مجلس العموم فالرأي السائد بين الكتاب أن مجلس العموم البريطاني كان يتمتع في الماضي بسلطات تشريعية ورقابية معتبرة، إلا أن ظهور بعض العوامل والتطورات أضعفت تلك الصلاحيات شيئاً فشيئاً. هذه العوامل يمكن إجمالها في<sup>69</sup> الانضباط الحزبي في البرلمان، نمو الجهاز البيروقراطي، وظهور التلفزيون كمنافس للبرلمان باعتباره مصدراً للخبر.<sup>70</sup>

### 3) مراحل العملية التشريعية

في النظام السياسي البريطاني، يتم اقتراح جميع التشريعات تقريباً من قبل الحكومة والكثير من المقترحات هو عبارة عن ترجمة للوعود التي قطعها الحزب الفائز بالانتخابات على نفسه في بيانه للحملة الانتخابية الأخيرة. في بداية كل دورة سنوية للبرلمان تعلن الملكة في خطاب افتتاح الدورة عن مشاريع القوانين الرئيسية التي يتعين النظر فيها خلال تلك الجلسة السنوية للبرلمان.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> . مرزوقي، مرجع سابق.

<sup>69</sup> Bill Jones and Dennis Cavanaugh (Eds.), Op.cit. pp. 68-76.

<sup>70</sup> . لاحظ أهمية تلك الوسائط الإعلامية الحديثة فيما يجري من تغطية لأحداث الثورات في العالم العربي: الإنترنت والهاتف الجوال أصبحا مصدراً للخبر السريع منافسين بذلك (تمثلي الشعب) في البرلمانات العربية التي لم تكن يوماً ما لتخرج عن إرادة الحاكم.

<sup>71</sup> . "The idea for a new law can come from a variety of sources:

1) An election manifesto promise;  
2) A government department after an election has been won;



جميع التشريعات يجب أن تحوز على موافقة كل من غرفتي البرلمان.  
في كل من مجلسي البرلمان، يمر مشروع القانون بالمرحل التالية :

- قراءة أولية- يعرض فيها مشروع القانون من قبل وزير معين.
- قراءة ثانية- في هذه المرحلة تناقش الخطوط العريضة لمشروع القانون من طرف جميع أعضاء مجلس العموم، ويتم التصويت عليه رسميا
- مرحلة اللجنة- خلال هذه المرحلة، وفي مجلس العموم، تتولى لجنة خاصة (يتم اختيار أعضائها بعناية)، دراسة مشروع القانون دراسة دقيقة تشمل كل بند من بنوده بما في ذلك جدول الزمني، بالإضافة إلى التعديلات التي أدخلت عليه، أما بالنسبة لمجلس اللوردات فيدرس مشروع القانون من قبل كل الأعضاء على أرضية المجلس
- مرحلة التقرير- يتم الإبلاغ عن التعديلات التي أدخلت على مشروع القانون من قبل اللجنة، تناقش هذه التعديلات من قبل مجلس النواب بأكمله والذي دعي للنظر في مشروع القانون، وتتم الموافقة عليها، وينظر المجلس في أي تعديلات جديدة قد يتم اقتراحها
- القراءة الثالثة- ينظر في الشكل النهائي لمشروع القانون من قبل مجلس النواب بأكمله ويخصص له نقاش قصير، ولا يسمح بإدخال مزيد من التعديلات على المشروع.
- تصديق التاج- بعد تصديق التاج (الملكة) على مشروع القانون يصبح ذلك المشروع قانونا، وتصبح أحكامه سارية المفعول مباشرة إلا إذا حدد له تاريخ معين فيطبق ابتداء من ذلك التاريخ المحدد في القانون الجديد.<sup>72</sup>

---

3) The influence of pressure groups;

4) The influence of experts within their field;

5) In response to an EU directive." Quoted from: "**How laws are made in Great Britain**"

[http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)

<sup>72</sup>. " A SHORT GUIDE TO THE BRITISH POLITICAL SYSTEM", at this site:

<http://www.rogerdarlington.me.uk/Britishpoliticalsystem.html>; See also: " How laws are made in Great Britain", at this site: [http://www.historylearningsite.co.uk/how\\_laws\\_are\\_made\\_in\\_great\\_brita.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/how_laws_are_made_in_great_brita.htm)

## 6: النظام السياسي الفرنسي

دراسة النظام السياسي الفرنسي، كما يجسده دستور الجمهورية الخامسة، والمطبق منذ أكتوبر 1958 ستشمل النقاط والعناصر الأساسية التالية:

### مقدمة

يتميز النظام السياسي الفرنسي بالتجارب الغنية التي مر بها عبر تاريخه الطويل، وبقدرته المؤثرة في عدد من الأنظمة السياسية في دول أخرى سيما بعض الدول العربية التي استفادت من التجربة الفرنسية في رسم معالم نظمها السياسية الحديثة وبناء دولة الحكم الراشد. لكن الاقتباس العربي من النموذج الفرنسي يبدو أنه تأثر بالجوانب السلبية أكثر من تأثره بالجوانب الإيجابية لذلك النموذج.

طبقت فرنسا خلال تطورها التاريخي كل أنواع أنظمة الحكم السياسية تقريبا. فبعد أن طبقت قبل حدوث الثورة الكبرى سنة 1789 حكما ملكيا مطلقا تعاقبت عليها منذ ذلك التاريخ أنماط مختلفة من الحكم الأخرى: حكم ملكي دستوري ثم حكم جمهوري برلماني ثم حكم إمبراطوري دكتاتوري، إلى أن استقر فيها النظام البرلماني وذلك منذ 1875.<sup>73</sup>

لكن غياب التطبيق الصارم لدستور الجمهورية الثالثة (1875-1940) (كتخلي رؤساء الجمهورية عن ممارسة بعض صلاحياتهم المتمثلة بحل الجمعية الوطنية) تسبب في تحول النظام البرلماني إلى نظام شبيه بنظام الجمعية في الفترة بين سنة 1875 وسنة 1958، كون التطبيق الدستوري أخل بميزان القوة بين الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي، أي أنه انتهك مبدأ من مبادئ النظام البرلماني يتمثل بمبدأ العدالة والمساواة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، وقد

<sup>73</sup> . منذ قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 وسقوط النظام الإقطاعي عرفت فرنسا المراحل الدستورية التالية:

مرحلة الملكية المقيدة (1789\_1792)

مرحلة الجمهورية الأولى (1792 - 1799)

مرحلة الإمبراطورية الأولى (1799-1815)

مرحلة الملكية الدستورية (1815-1848)

مرحلة الجمهورية الثانية: (1848-1851)

عهد الإمبراطورية الثانية: (1852 - 1870)

عهد الجمهورية البرلمانية - (1875 - 1958).

تميز هذا النظام بصراعات حزبية وسياسية حادة بين الحكومة والبرلمان انعكست سلبا على فعالية الجهاز التنفيذي لذلك تم تغييره واستبداله بنظام مختلط يحمل بعض صفات النظامين الرئاسي والبرلماني.

فدستور الجمهورية الخامسة رغم أنه حافظ على أهم خصائص النظام البرلماني جاء بهدف ترجيح كفة الجهاز التنفيذي وتعزيز دوره في الحياة السياسية وجعله جهازا قادرا على مواجهة التحديات التي كانت تواجه فرنسا آنذاك والذي كان في عهد الجمهورية الرابعة معطلا، مثقلا بالأزمات، وتابعا للجهاز التشريعي بسبب الصراع الحزبي داخل الجمعية الوطنية، وبسبب تخلي رؤساء الجمهورية عن ممارسة سلطاتهم لحل الجمعية الوطنية التي كانت تبالغ في ممارسة حقها المتمثل في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها دون مبرر. إن معاقبة البرلمان كانت مسألة ضرورية ومشروعة كونه تسبب في الإطاحة بالعديد من الحكومات إذ لم يتجاوز معدل بقاء الحكومة في السلطة التسعة أشهر خلال عهد الجمهورية الثالثة، أما في عهد الجمهورية الرابعة فتقلصت فترة بقاء الوزارة في الحكم إلى السبعة شهور فقط، وهي فترة تعد جد قصيرة بكل المقاييس، لا تسمح للحكومة ممارسة مهامها العادية ناهيك عن إدخال إصلاحات سياسية واجتماعية معتبرة وإن كانت ضرورية.

معاقبة البرلمان مسألة لم تحصل خلال عهد الجمهورية الثالثة، وفي عهد الجمهورية الرابعة ورغم تعديل الدستور خصيصا لهذا الغرض لم يمارس قرار حل الجمعية سوى في مناسبتين بعد إسقاطه حكومتين متتاليتين خلال فترة الثمانية عشر (18) شهر المنصوص عليها في الدستور.

إذ يسمح دستور الجمهورية الرابعة (وفقا للمواد: 49، 50 و 51) بحل الجمعية الوطنية تحت شروط مقيدة للخروج من الانسداد الذي قد يقع بين الحكومة والبرلمان. فقد سمحت المادة 51 للوزارة بحل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيسها عند حدوث أزماتان وزاريتان خلال فترة ثمانية عشر (18) شهرا، وذلك بشروط: أولا، أن كلا من الحكومتين تكونان قد أسقطتا دستوريا وفقا للمادتين 49 و 50 بأغلبية مطلقة. بموجب تصويت بسحب الثقة؛ ثانيا، ووفقا للمادة 51،<sup>74</sup> أن يكون تاريخ تنصيب الحكومتين قد مر عليه أسبوعان فأكثر؛ ثالثا، أن تكون حياة (عهدة) المجلس الذي أسقطهما قد تجاوزت ثمانية عشر (18) شهرا. "إذ لم يكن المجلس ليعاقب على إسقاطه

<sup>74</sup> . " Article 51. - Si, au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du président de la République." <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>



الوزارتين باكرا في سنوات عهده وذلك قبل انسجام الأغلبية واستقرارها بالمجلس، أو باكرا في حياة الوزارتين لأنه في تلك الحال يكون قد اختار رئيس الوزراء وليس الوزارة.<sup>75</sup>

#### 1-6: صلاحيات السلطة التنفيذية

#### 1-6-: سلطات رئيس الجمهورية

يُعتبر الرئيس في نظام الجمهورية الخامسة الشخصية الأقوى التي تتمركز حولها الحياة السياسية، ويرجع هذا الأمر لاعتبارات قانونية تتمثل في الصلاحيات الدستورية الواسعة التي يتمتع بها الرئيس، ولاعتبارات عملية تستمد قوتها من كون الرئيس الزعيم الفعلي للأغلبية البرلمانية والممثل الأبرز للإرادة الشعبية. وقد مكنت هذه العوامل الرئيس الفرنسي عمليا من بسط نفوذه على الحياة السياسية متجاوزا بذلك صلاحياته الدستورية على الرغم من أهميتها واتساعها، وجعل هذا الواقع العديد من الكتاب يرون أنه صار يوجد نوع من التناقض بين النصوص الدستورية والتطبيق الفعلي لنصوص الدستور.<sup>76</sup>

لكن رسم صورة مهيمنة لرئيس الجمهورية الفرنسي بالشكل الذي تحدث عنه عدد من الكتاب البارزين لا يعكس الواقع دائما، وإنما فقط عندما يكون الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس هو نفسه الحزب الذي يجوز على أغلبية في البرلمان. على أية حال لما نراجع دستور الجمهورية الخامسة (4 أكتوبر 1958) نجد أن صلاحيات رئيس الجمهورية قد تعززت بشكل واضح ومعتبر. يتبين ذلك من مراجعة أحكام الدستور التي تتضمن أن رئيس الجمهورية يمارس العديد من الصلاحيات التالي يمكن قسمها البعض إلى صلاحيات خاصة، مستقلة يمارسها الرئيس بصفة مستقلة، ولا تتطلب مشاركة جهة ثانية، وتلك التي يمارسها بمفرده ولكن بناء على اقتراح سلطة ثانية

. Philip M. Williams, **Crisis and Compromise, Politics in the Fourth Republic**, 3<sup>rd</sup> Edition (London: Longman, 1964) p. 236-237.

<sup>76</sup>. بن يونس المرزوقي، "النظام السياسي الفرنسي"، مقالة نشرت بالموقع التالي: <http://www.merzougui.net/Doc/france.htm>

جدول يوضح صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسي

<p>1- تعيين الوزير الأول، 2- توجيه خطاب للبرلمان، 3- حل الجمعية الوطنية، 4- ممارسة السلطات الاستثنائية، 5- تعيين رئيس المجلس الدستوري وثلاثة من أعضائه التسعة، 6- تولي القيادة العليا للقوات المسلحة</p>	<p>صلاحيات خاصة يمارسها رئيس ج. بمفرده وبصورة مستقلة، وهي تشمل:</p>
<p>1- صلاحية إقالة الوزير الأول، 2- اللجوء للاستفتاء الشعبي (المادة 11)</p>	<p>صلاحيات خاصة يمارسها رئيس ج. بمفرده بناء على اقتراح سلطة ثانية:</p>
<p>ففي مجال العلاقة مع الحكومة يرأس رئيس ج. مجلس الوزراء واللجان الوزارية المتفرعة عنه ويدير مناقشاته ويساهم في تحديد أعماله ويوجه قراراته. - يعين أعضاء الحكومة ويعفيهم من مهامهم بناء على اقتراح الوزير الأول وموافقتهم (إذ يشترط توقيع هذا الأخير على المراسيم المتعلقة بذلك). - يوقع الرئيس على الأوامر والمراسيم التنظيمية لمجلس الوزراء، بما في ذلك المراسيم التنظيمية التي تصدر عن الوزير الأول أو أعضاء الحكومة. وهذا يبين مساهمة الرئيس الفعلية في ممارسة السلطة التنظيمية التي يختص بها الوزير الأول بالدرجة الأولى. - يعين الرئيس في الوظائف المدنية والعسكرية بالنسبة لبعض الوظائف العليا والهامة، ويترك التعيين في الوظائف الأخرى للوزير الأول أو الوزراء المعنيين.</p>	<p>صلاحيات مشتركة تتطلب ممارستها توقيع الوزير الأول والوزراء المعنيين بتنفيذها، وهي ضمنا تبرر تحمل الوزير الأول والوزراء الآخرين مسؤوليته أمام الجمعية الوطنية. هذه الصلاحيات يمارسها رئيس ج. ضمن علاقته مع الحكومة، والبرلمان، وفي مجالات</p>

في مجال العلاقة مع البرلمان: يوقع الرئيس على القوانين الصادرة عن البرلمان خلال مدة 15 يوما من تاريخ استلامها، ويحق له إعادة القانون إلى البرلمان لمراجعته والتصويت عليه من جديد بنفس الشروط والكيفية المطلوبة عادة لإقرار القانون. - كذلك يوقع الرئيس على المراسيم الخاصة بافتتاح الدورات الاستثنائية للبرلمان الذي ينعقد إذا استدعت الضرورة وطالب الوزير الأول أو الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية بذلك.

في المجال التأسيسي والقضائي: يبادر رئيس ج. بمشاريع تعديل الدستور، بناء على اقتراح من الوزير الأول، ويحق له التدخل لتحديد الطريقة التي تتبع في إقرار مشروع قانون التعديل. فله أن يدعو الشعب للاستفتاء على المشروع بعد إقراره من طرف البرلمان بأغلبية نسبية، أو أن يدعو غرفتي البرلمان لعقد جلسة مشتركة لإقرار المشروع بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات.

وفي مجال القضاء يرأس رئيس ج. المجلس الأعلى للقضاء، ويعين أعضائه التسعة ويمارس حق العفو الخاص عن المحكومين بأحكام قضائية.

وفي المجال الدبلوماسي: يمثل الرئيس الدولة في الخارج ويمكنه عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي لا تترتب عليها نفقات حكومية التي يتطلب إقرارها تصديق البرلمان عليها، كما يتمتع الرئيس بصلاحيات تعيين السفراء وال مندوبين الدبلوماسيين الفرنسيين لدى الدول الأجنبية واستلام أوراق اعتماد السفراء الأجانب في فرنسا.



## 6-2-: شكل الحكومة وصلاحتها:

يرى اندري هوريو بأن الاتفاق الذي حصل بين البرلمانيين والجنرال ديغول عند نهاية الجمهورية الرابعة يقضي بأن يكون شكل الحكومة برلمانيا لا غير. وهذا تضمنته أحكام المادتين 20 و 21 من دستور الجمهورية الخامسة صراحة: "تحدد الحكومة وتتولى أمر سياسة الأمة كما تتولى الإدارة والقوة العسكرية وتعتبر مسئوله أمام البرلمان وفقا لشروط وأصول المادتين 49 و 50 من الدستور". (المادة 20).

أما المادة 21 فورد فيها: "يتولى الوزير الأول إدارة عمل الحكومة".<sup>77</sup>

فتحديد سياسة الأمة يعني تحديد الأهداف والوسائل الضرورية لبلوغ تلك الأهداف، وإدارة هذه السياسة تعني وضع الوسائل اللازمة لبلوغ تلك الأهداف موضع التنفيذ. يرى بعض الكتاب أن حكومة الجمهورية الخامسة تختلف عن حكومة برلمانية وأنها تصطبغ بنظام "جهاز تنفيذي خالص". وقد استند هذا الزعم على حجة مفادها أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء، وأنه بالتالي يعتبر جزءا من الحكومة. هذا الواقع جعل البعض يظن أنه من الطبيعي أن يحتفظ رئيس الجمهورية لنفسه بحق تحديد الأهداف العامة ويترك للوزراء مهمة تنفيذها. لكن يجب التنبيه أن رؤساء الجمهورية السابقين في فرنسا كانوا أيضا يرأسون مجلس الوزراء (خلال عهد الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة)، وأنه لا يوجد نص في دستور الجمهورية الخامسة يسمح بالاعتقاد أن رئاسة مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية تفهم فهما يختلف عن الفهم والمعنى المعروف تقليديا.<sup>78</sup>

ورغم أن الحكومة لا زالت، بمقتضى دستور 1958، تمتلك أغلب صلاحيات الوزارة البرلمانية (عدا صلاحيات رئيس الجمهورية الخاصة) غير أنه يبدو أن التطبيق الفعلي لنصوص الدستور منذ 1958 قد رجح موازين القوة لصالح رئيس الجمهورية وساهم في إضعاف الحكومة ورئيس الوزراء. "فمجلس الوزراء أصبح بصورة تدريجية وفي عهد الجنرال ديغول هيئة تتولى المصادقة على القرارات التي تتخذ في مكان آخر (قصر الإليزي بصورة خاصة) كما أن رئيس الجمهورية احتفظ لنفسه بمجال خاص ثم بمجال الرقابة العامة على عمل مختلف الوزارات"<sup>79</sup>.

<sup>77</sup>. أندري هوريو، مرجع السابق، ص. 411.

<sup>78</sup>. نفس المرجع السابق، صص. 411-412.

<sup>79</sup>. أندري هوريو، مرجع سابق، ص. 412.

طبقاً لأحكام الدستور يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول كما يعين الوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح الوزير الأول. ووفقاً لنص الدستور أيضاً يستطيع الوزير الأول إقالة زملاءه أو اقتراح إقالتهم على رئيس الجمهورية، وفيما يتعلق بالوزير الأول تتضمن أحكام الدستور وتقاليد النظام البرلماني أن رئيس الجمهورية لا يستطيع إقالته إذا كان يتمتع بأغلبية في البرلمان.

لكن التطبيق الفعلي يخالف أحكام الدستور إذ أقال رئيس الجمهورية الوزير الأول في عدة مناسبات عندما كان كل منهما ينتمي إلى نفس الحزب الحاكم أي قبل صعود اليسار إلى الحكم في عهد ميران.

لقد نص دستور 58 على منع أعضاء الحكومة من الاحتفاظ بعضو يتهم في البرلمان أو شغل أية وظائف أخرى عامة أو الاستمرار في ممارسة أية مهنة أخرى (المادتين 23 و25) والهدف من ذلك هو إظهار أن الحكومة تتكون من نمط آخر من الرجال غير أعضاء البرلمان وذلك بعكس التقاليد السابقة، وبالتالي وضع حد للسباق على المناصب الوزارية الذي كان له تأثير سلبي على الاستقرار الحكومي خلال عهد الجمهورية الثالثة والرابعة. لكن هذا الإجراء، كما يرى أندري أوريو، كان له سلبياته حيث عمق من الهوة بين البرلمان والحكومة وأدى إلى تعيين وزراء تقنيين بدلاً من رجال السياسة، وحاصل القول أنه عندما يقدم أحد البرلمانيين على الترشح لمنصب وزاري في الحكومة فعليه أن يترك منصبه في البرلمان وهذا بخلاف الوضع في النظام البريطاني أو النظام الذي كان معمولاً به في عهدي الجمهورية 3+4.

#### التنظيم التسلسلي للحكومة

منذ عهد ميشال دوبري (جانفي 1959 - مارس 1962) أصبح يوجد الترتيب التالي للوزراء: رئيس

الوزراء، وزراء دولة، وزراء منتدبون لدى رئيس الوزراء، وزراء مكلفون بحقائب وزارية، ثم أمناء دولة.<sup>80</sup>

كما يوجد ثلاث أنواع من المجالس الوزارية:

<sup>80</sup>. "Certains ministres peuvent être ministre d'Etat, ce qui les situe hiérarchiquement et protocolairement immédiatement après le Premier ministre. Certains ministres sont ministre délégué, soit auprès du Premier ministre, soit auprès d'un autre ministre, ce qui les situe hiérarchiquement et protocolairement soit après le Premier ministre soit après leur ministre soit après tous les ministres ordinaires.

Certains secrétaires d'Etat peuvent être délégué auprès du Premier ministre ou d'un ministre, ce qui les situe hiérarchiquement et protocolairement soit après les ministres soit après les secrétaires d'Etat ordinaires." Quoted from: "Chapitre 5. Composition, statut et organisation du Gouvernement sous la Vème République", <http://denistouret.fr/constit/chap5.html>

Le conseil des ministres <sup>81</sup>	مجلس الوزراء
Le conseil de cabinet	مجلس الوزارة
Conseils restreints (inter_ ministerial councils)	المجالس بين الوزراء

(a) مجلس الوزراء: هو اجتماع كل أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الدولة. ويمكن لرئيس الوزراء أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة هذا المجلس بموجب تفويض خاص يمنح من طرف رئيس الجمهورية (المادة 21). لكن نيابة الوزير الأول قلما تحدث نظرا لأن رئيس الجمهورية عادة ما يحضر شخصيا إلى اجتماعات مجلس الوزراء نظرا لأن بعض القرارات الهامة لا تتخذ إلا في هذا الإطار مثل تعيين كبار الموظفين في الدولة وإعلان حالة الطوارئ وغير ذلك.

(b) مجلس الوزارة: هو اجتماع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية.

(c) المجالس بين الوزراء: تضم الوزراء المعنيين بدراسة مشكلة معينة (أي المسائل التي تتطلب تنسيق بين عدة وزارات) وبعض الشخصيات الإدارية من كل وزارة معينة. وهذه الاجتماعات من المفروض يرأسها الوزير الأول لكن عندما يرى رئيس الجمهورية أهمية المسائل المطروحة فإنه يرأسها هو بنفسه. ففي 9 سبتمبر 1965 أثناء مؤتمر صحفي ذكر ديغول أنه منذ توليه الحكم (إلى تاريخ المؤتمر الصحفي) ترأس مجلس الوزراء 302 مرة والمجالس بين الوزراء 420 مرة.<sup>82</sup>

وبذلك يمكن القول أن المجالس بين الوزراء تنافس مجالس قصر الإليزي كذلك يعقد بقصر الإليزي مجلس الشؤون الخارجية ومجلس الشؤون الاقتصادية والاجتماعية... إلخ. وهذه المجالس تشكل نوعا من التنظيم الموازي للتنظيم الكائن بقصر الحكومة (matigonon).<sup>83</sup>

<sup>81</sup> " Le Conseil des ministres est le nom généralement donné à la réunion régulière, le plus souvent hebdomadaire, d'un gouvernement (chef du gouvernement et ministres). Parfois, il s'agit de la réunion d'une partie seulement du gouvernement." Quoted from: " Conseil des ministres": [http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_des\\_ministres](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_des_ministres)

<sup>5</sup> . أندري أوريو، مرجع سابق، صص. 416\_417.

<sup>83</sup> أندري هوريو، مرجع سابق، ص. 417.



## سلطات الحكومة وفقا لدستور الجمهورية الخامسة:

من الملاحظ أن التطبيق الفعلي للدستور قد يختلف عن محتواه وهذا يتوقف على عوامل أشرنا إلى بعضها سابقا. فالتطبيق الفعلي للدستور بخصوص دور الحكومة ودور رئيس الجمهورية يبين أن رئيس الجمهورية يحدد الاتجاهات العامة والخطوط العريضة لسياسة الحكومة، والحكومة تتولى مهمة التفصيلات، ومنها إعداد التنبؤات ووضع الخطط وتنفيذها. هذه المهام في واقع الأمر لا تقل أهمية عن تحديد الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية. هذا الواقع يؤكد نفسه خاصة عندما يكون الحزب الذي أوصل رئيس الجمهورية إلى السلطة هو نفسه الحزب الذي يجوز على أغلبية برلمانية، أي عندما يكون كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ينتميان لنفس الحزب. لكن عندما يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض يجوز على أغلبية في البرلمان فالأمر يختلف عندئذ، ولا بد من تطبيق الدستور، ومراعاة تقاليد النظام البرلماني التي تقضي بضرورة تطبيق برنامج رئيس الوزراء وسياسة حكومته لأنهما مسئولان أمام البرلمان وليس رئيس الجمهورية هو المسئول.

### ولكي تستطيع الحكومة القيام بتلك المهام فإن الدستور منحها الصلاحيات التالية:

- أ- تنص المادة 20 من الدستور على أن الحكومة تتصرف بالإدارة والقوة العسكرية.
- ب- تمارس الحكومة عددا من الصلاحيات تجاه البرلمان تتمثل فيما يلي:
  - تساهم الحكومة في اقتراح مشاريع القوانين،
  - تشارك الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان كما سبق،
  - كما يتدخل مجلس الوزراء (الحكومة) بواسطة أحد أعضائه لدى البرلمان من أجل إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال، أو من أجل قبول أو رفض التعديلات المقترحة على مشاريع القوانين،
  - كذلك يوجه طلبا إلى الجمعية لتفصل نهائيا في الخلاف الذي يقع لها مع مجلس الشيوخ وذلك بعد فشل محاولة التوفيق بين وجهتي نظر غرفتي البرلمان عن طريق اللجنة المشتركة.
- ت- يمكن للحكومة أن تقترح على رئيس الجمهورية أن يستعمل إجراء الاستفتاء خلال انعقاد المجلسين.
- ث- كما يحق للحكومة أن تمارس "سلطات استثنائية" كما ينص على ذلك الدستور. فالحكومة يمكنها أن تعلن حالة الطوارئ (وفقا للمادة 36 من الدستور)، وذلك في اجتماع مجلس الوزراء. غير أن الدستور حصر مدة إعلان حالة الطوارئ بفترة إثني عشر (12) يوما، إلا إذا وافق البرلمان على تمديد هذا الإجراء. والهدف من

إعلان حالة الطوارئ هو إعطاء قوات الأمن والمحاكم العسكرية المختصة صلاحية البت في القضايا المتعلقة بحفظ النظام العام. كما تستطيع الحكومة استنادا إلى مرسوم تنظيمي مؤرخ في 7 فبراير 1959 اللجوء لاستخدام إجراءات التعبئة وهو إجراء انتقد من طرف البعض يمنح الحكومة إمكانية مصادرة الأشخاص والأموال والخدمات واستدعاء الاحتياطيين للمشاركة في الدفاع عن الوطن والمصالح الوطنية وحفظ النظام العام. ويتضمن ذلك المرسوم أن الحكومة وحدها، دون البرلمان، تستطيع تقدير الظروف التي تدعو للتعبئة، ومع ذلك تبقى الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن التجاوزات التي قد ترتكب في حق المواطنين.

ج- زيادة على ذلك فإن الدستور يعطي الحكومة حق التشريع بواسطة مراسيم تنظيمية وهذا الحق لم يأت به دستور الجمهورية الخامسة لأول مرة بل كان معمولا به في عهدي الجمهورية الثالثة، والرابعة. ويشترط في ممارسة التشريع بالمراسيم من طرف الحكومة حصولها على قانون تفويضي من قبل البرلمان. كذلك يطلب من الحكومة أن تقدم للبرلمان مشروع حكومة كذلك يطلب من الحكومة أن تقدم إلى البرلمان مشروع قانون يتطلب التصديق على المراسيم التنظيمية خلال المهلة التي يحددها القانون التفويضي السابق.<sup>84</sup>

## 6-2-: برلمان الجمهورية الخامسة

يتشكل برلمان الجمهورية الخامسة من غرفتين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

### 1) الجمعية الوطنية:

تنتخب الجمعية الوطنية لمدة خمس سنوات من طرف الشعب وفقا لاقتراع عام مباشر تبعا للنظام الانتخاب الفردي الأكثر ذي الدوريتين. ويشترط في المرشح لكي يفوز من الدورة الأولى الحصول على أغلبية مطلقة، أغلبية بسيطة، من الأصوات المعبر عنها بشرط أن يكون هذا العدد، عدد المشاركين في الانتخابات، يساوي أو يفوق ربع عدد الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية. فإذا لم يفز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة تنظم انتخابات الدورة الثانية التي لا يشارك فيها إلا المرشحون الذين اشتركوا في الدورة الأولى وحصلوا على نسبة 10 بالمائة من أصوات الناخبين المسجلين. يفوز في انتخابات الدورة الثانية كل مرشح يحصل على أغلبية نسبية، بسيطة، من

<sup>84</sup> أندري أوريو، مرجع سابق، ص 419\_422.

أصوات الناخبين.(في سنة 1986 تم تغيير النسبة المشروطة للفوز من الجولة الأولى من 10 في المائة إلى شرط الحصول على نسبة 12.5 في المائة).<sup>85</sup>

ويعكس عدد أعضاء الجمعية الوطنية نسبة التطور في عدد السكان وانتشارهم الجغرافي عبر التراب الفرنسي وتوزيعهم بين المدن والأرياف، وتشمل الدائرة الانتخابية في فرنسا حوالي 100.000 ساكن.<sup>86</sup> يبلغ عدد أعضاء الجمعية في الوقت الحالي 577، 570 يمثلون المقاطعات الفرنسية، سبع نواب يمثلون مقاطعات، وأراضي ما وراء البحار التابعة لفرنسا وهذا منذ تعديل قانون الانتخابات سنة 1986.<sup>87</sup>

## 2) مجلس الشيوخ

عدد أعضاء مجلس الشيوخ يتطور حسب ازدياد عدد السكان الفرنسيين ففي نهاية سبعينيات القرن الماضي مثلا كان عددهم 283، منهم 19 عضوا يمثلون المقاطعات وأراضي ما وراء البحار، وفي سنة 2002 بلغ هذا العدد 321. وفي سنة 2003 صدر القانون رقم 696-2003 لإصلاح النظام الانتخابي لمجلس الشيوخ تضمن زيادة متدرجة في عدد أعضاء مجلس الشيوخ بحيث تقرر رفع ذلك العدد إلى 341 في سنة 2008 ثم إلى 346 سنة 2011. وقلصت مدة العضوية بمجلس الشيوخ من تسعة سنوات سابقا إلى ستة سنوات، وكان يتم تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات، إلا أن قانون إصلاح البرلمان، قانون رقم 696-2003 قرر التخلي عن تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات، وهذا يعني أنه سوف يتم تجديد كل أعضاء مجلس الشيوخ بعد انتهاء مدة العهدة

---

<sup>85</sup> . "The procedure by which deputies are elected is a mixture of first past the post and run-off systems. A candidate must take an absolute majority (more than 50%) in their constituency to win in the first round, and receive the support of at least 25% of all registered voters. Otherwise, if they get at least 12.5% of the votes of all registered voters in the first round, or are one of the top two candidates remaining, they go through to the second round, where only a simple plurality is needed to win." Quoted from: "**French legislative election, 2007**" From Wikipedia, the free encyclopedia [http://en.wikipedia.org/wiki/French\\_legislative\\_election,\\_2007](http://en.wikipedia.org/wiki/French_legislative_election,_2007)

<sup>86</sup> . "France is divided into 577 constituencies (*circonscriptions*) for the legislative elections (555 in the Metropolitan France, 22 in the Overseas departments and territories). Members of Parliament to the National Assembly (the lower, directly elected House) are elected in a two round system to a term fixed to a maximum of five years. The last redistricting took place in 1986." [http://en.wikipedia.org/wiki/Constituency\\_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Constituency_(France))

<sup>87</sup> . "The organic law of 10 July 1985 established a system of party-list proportional representation within the framework of the *département*. It was necessary within this framework to obtain at least 5% of the vote to elect an official. However, the legislative election of 1986, carried out under this system, gave France a new majority which returned to the plurality voting system. There are 570 elected officials of the departments,<sup>[12]</sup> five representatives of the overseas collectivities (two for French Polynesia, one for Wallis and Futuna, one for Saint Pierre and Miquelon and one for Mayotte) and two for New Caledonia since 1986." Quoted from: "**National Assembly of France**" [http://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Assembly\\_of\\_France](http://en.wikipedia.org/wiki/National_Assembly_of_France)



مجلس الشيوخ محددة بستة سنوات ابتداء من منتصف 2011.<sup>88</sup> أما طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ فيتبع فيها طريقة الانتخاب غير المباشر بواسطة هيئة من الناخبين قوامها حوالي 150.000 ناخب تتكون من مندوبي المجالس البلدية والنواب وأعضاء المجالس العمومية.

### صلاحيات البرلمان :

نظرا للأسباب التي ذكرت أعلاه، سيطرة البرلمان على الحياة السياسية وتعطيله لعمل الجهاز التنفيذي خلال عهد الجمهورية الرابعة، اختار واضعو دستور الجمهورية الخامسة تقليص صلاحيات البرلمان ودوره في الحياة السياسية إلى أبعد حد ممكننا. وقد تمثل هذا الأمر في تحديد المجالات التي سمح للبرلمان أن يشرع فيها وهي مجالات ضيقة ومحدودة نسبيا. كذلك قلص الدستور مدة انعقاد الجلسات العادية في حدود الستة أشهر خلال السنة، أما انعقاد الجلسات الاستثنائية فقد سمح بها لكن تحت وصاية الحكومة ورئيس الجمهورية.

#### المادة 28 (من دستور الجمهورية الخامسة المعدل في 23 جويليه، 2008)

يجتمع البرلمان قاتونيا و رسميا في دورة عادية تبدأ من أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان.  
لا يجوز أن يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلس أن يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مائة وعشرين يوماً ويحدد كل مجلس عدد الأسابيع التي تُعقد فيها الجلسات.  
يجوز للوزير الأول أن يقرر عقد جلسات في أيام إضافية بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس.  
تُحدد أيام ومواعيد عقد الجلسات في النظام الأساسي لكل مجلس.

#### المادة 29

يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيس الوزراء أو من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية وبناء على جدول أعمال محدد.  
عندما تُعقد الدورة غير العادية بناء على طلب من أعضاء الجمعية الوطنية يتم إصدار أمر اختتام الدورة فور استنفاد البرلمان جدول الأعمال الذي استُدعي لأجله وبعد اثني عشر يوماً من اجتماعه على الأكثر.  
يجوز للوزير الأول دون سواه أن يطلب عقد دورة أخرى قبل انقضاء الشهر الذي يلي صدور مرسوم اختتام الدورة.

<sup>88</sup> . "Elections in France, Conduct of elections in France", [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france\\_159/institutions-and-politics\\_6814/elections-in-france\\_5454/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-and-politics_6814/elections-in-france_5454/index.html)

### المادة 30:

تُفتتح الدورات غير العادية وتُختتم بأمر يصدره رئيس الجمهورية وذلك فيما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان قانونياً و رسمياً.

أما صلاحيات البرلمان فقد حددت في المواد من 34 إلى 55، وهي صلاحيات هامة ومتنوعة على الرغم من تقليص بعضها مقارنة بما كان عليه الوضع في عهدي الجمهورية الثالثة والرابعة. إن المواد من 34 على 55 لا تشمل صلاحيات البرلمان وحسب لكنها تحدد أيضا العلاقة بين البرلمان والحكومة. ونظرا لأهمية هذه المواد المتعلقة بصلاحيات البرلمان وعلاقته بالحكومة فإنه من اللائق اقتباس بعضها فيما يلي.

#### المادة (34)

يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام و ما يفرضه الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم.
- الجنسية و وضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الزواج والتركات والهبات.
- تحديد الجنايات والجرح وكذا العقوبات المقررة بشأنها والإجراءات الجزائية والعفو وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة.
- أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود.

كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

- النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في الجماعات الإقليمية
- إنشاء فئات من المؤسسات العامة
- الضمانات الأساسية التي تُمنح إلى لموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة.
- تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية:

- التنظيم العام للدفاع الوطني.
- الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها.
- التعليم.
- المحافظة على البيئة.
- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.
- حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.

تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي.

تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي.

تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة.

تحدد قوانين التخطيط التوجهات متعددة السنوات في مجال الموازنة العامة، وتندرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة.

يمكن أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي.

#### المادة (1/34)

يجوز أن تصوت المجالس على قرارات الحل وفق الشروط التي يحددها القانون الأساسي.

ولا تُقبل قرارات الحل المقترحة ولا يمكن تسجيلها في جدول الأعمال متى رأت الحكومة أن المصادقة عليها رفضها من شأنه أن يمس بمسؤوليتها أو اعتبارتها أوامر موجهة إليها.



#### المادة (39)

يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية. و تُناقش مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة بشأنها وتودع في مكتب أحد المجلسين تُعرض مشاريع قوانين الموازنة وقانون تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً. تُعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساساً إلى تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً ودون الإخلال بالفقرة الأولى المادة (44).

يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يصدر بتحديد قانون أساسي.

لا يجوز إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر رؤساء المجلس الأول المختص عدم احترام القواعد المنصوص عليها في القانون الأساسي. وفي حال حدوث خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة يجز لرئيس المجلس المعني أو للوزير الأول أن يبلغ المجلس الدستوري لكي يفصل في هذا الخلاف خلال ثمانية أيام. يجوز لرئيس أحد المجلسين وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون أن يعرض على مجلس الدولة اقتراح قانون أودعه عضو في أحد هذين المجلسين لإبداء الرأي فيه قبل دراسته في اللجنة ما لم يعترض هذا العضو على ذلك.

#### المادة (40)

لا تُقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة.

#### المادة (41)

إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة (38) يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني يفصل المجلس الدستوري بناء على طلب أي منهما في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام.

تنبيه:

للمزيد من المعلومات حول صلاحيات البرلمان وعلاقته بالحكومة ننصح الطلبة الأعضاء بمراجعة بقية مواد

الدستور من 42 لغاية 55.

#### 7- النظام السياسي الأمريكي

والولايات المتحدة هي فدرالية جمهورية دستورية، يتولى فيها رئيس الدولة (رئيس الولايات المتحدة) رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، ويشترك في ممارسة الصلاحيات المخولة للحكومة الفيدرالية مع الكونغرس، والسلطة القضائية؛ والحكومة الاتحادية تقتسم السيادة مع حكومات الدويلات. الانتخابات سواء بالمستوى الفيدرالي أو مستوى الدويلات المشكلة للاتحاد تتم عموماً في إطار الحزبين الجمهوري والديمقراطي رغم عدم النص على ذلك في قانون مكتوب.

والسلطة التنفيذية يرأسها رئيس وهي مستقلة عن السلطة التشريعية أسندت لمجلسي الكونغرس، مجلس الشيوخ و مجلس النواب. و تتألف السلطة القضائية من المحكمة العليا والمحاكم الفدرالية الأقل منها مترلة، وكل منها تمارس القضاء الدستوري. وظيفة السلطة القضائية إذن تتمثل في تفسير دستور الولايات المتحدة والقوانين الاتحادية واللوائح. ويشمل ذلك حل التراعات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري هيمنوا على الساحة السياسية الأميركية منذ الحرب الأهلية الأمريكية (1861-1865)، إذ ظلت الأحزاب السياسية الأخرى تلعب دورا هامشيا جدا لدرجة أنه صار لا يعرف عنها خارج الولايات المتحدة سوى القليل جدا.<sup>89</sup>

وفيما يلي تفصيل العناصر التي ستعالج ضمن دراستنا للنظام السياسي الأمريكي.

### 1. السلطة التنفيذية

- i. طريقة انتخاب رئيس الجمهورية
- ii. صلاحيات رئيس الجمهورية
- iii. مجلس الوزراء (الكابنت)

### 2. السلطة التشريعية

- i. مجلس الشيوخ
- ii. مجلس النواب

### 3. الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية

- i. جماعات الضغط الأميركية
- ii. الأحزاب السياسية

### 1. السلطة التنفيذية

اختلف واضعو الدستور الأميركي حول مقدار السلطة الذي يجب منحه للجهاز التنفيذي. فقد خشى بعضهم إعطاء سلطات قوية مقارنة بتلك الممنوحة لملك انكلترا لفرد قد يتحول فيما بعد إلى ملك أو دكتاتور.

<sup>89</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Politics\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_United_States)

بينما كان يعتقد آخرون، مثل الكسندر هاملتون، أن "الطاقة والقوة الممنوحة للسلطة التنفيذية هي السمة الرئيسية للحكومة جيدة". كما أثبتت التطورات اللاحقة، فإن وجهة نظر هاميلتون كانت هي الصائبة اليوم حيث صار الرئيس الشخص الوحيد الأكثر نفوذا في النظام السياسي الأمريكي. على الرغم من أن الضوابط والتوازنات التي تضمنها دستور سنة 1787 لا تزال تعمل، إلا أن صفة الرئاسة في الدستور تختلف كثيرا عن تلك المطبقة اليوم.

### رئاسة الجمهورية في الدستور

المادة الثانية من الدستور تحدد مؤهلات وصلاحيات وواجبات الرئيس ويلاحظ بعناية بعض الضوابط والاحترازمات المفروضة على السلطة التنفيذية من قبل المجلس التشريعي.

#### شروط الترشيح:

يجب أن يكون الرئيس مولودا بالولايات المتحدة، ويتم استبعاد كل الآخرين من الترشيح. يجب أن يكون الرئيس قد عاش في الولايات المتحدة ما لا يقل عن 14 سنة قبل انتخابه، لا يشترط أن تكون السنوات متتالية.

يجب أن لا يقل عمر الرئيس عن 35 سنة (يشترط بلوغ 30 سنة في عضوا مجلس الشيوخ، 25 سنة في عضو مجلس النواب).

#### صلاحيات رئيس الجمهورية وواجباته

صلاحيات وواجبات الرئيس محدودة للغاية طبقا للدستور، وهي كما يلي: وفقا للمادة الثانية، القسم الأول، يجسد رئيس الجمهورية "السلطة التنفيذية" للولايات المتحدة. "هذه العبارة تنطوي على نوع من الرقابة (فحص وتدقيق) (check on) يقوم بها الجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية، وكانت مصدرا لعدد من سلطات الرئيس الإضافية على مر السنين."<sup>90</sup>

#### السلطة الدبلوماسية

يقيم الرئيس المعاهدات مع الدول الأجنبية، ويتطلب الأمر "مشورة وموافقة" مجلس الشيوخ الذي يجب أن يصادق على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضائه. هذا الحكم هو بهدف فرض رقابة المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية في مجال عقد المعاهدات الدولية. ومع ذلك، فقد تمكن الرؤساء من تفادي هذا الحكم باستخدام

<sup>90</sup>. "CHAPTER ELEVEN THE PRESIDENCY AND THE EXECUTIVE Branch"  
<http://phs.prs.k12.nj.us/ewood/amergov/usgov5th/chaptereleven.htm>



الاتفاقات التنفيذية التي تتم بين الرئيس وغيره من رؤساء الدول الأخرى. مثل هذه الاتفاقات لا تتطلب موافقة مجلس الشيوخ، على الرغم من أن الكونغرس قد يوقف التمويل لتنفيذها. في حين أن المعاهدات ملزمة للرؤساء الذين يأتون فيما بعد، غير أن الاتفاقات التنفيذية ليست كذلك. كما يمنح الدستور الرئيس سلطة الاعتراف الدبلوماسي بالدول الأجنبية، أو القدرة على الاعتراف بحكومات أجنبية. عندما حجب رؤساء الولايات المتحدة هذا الاعتراف خلال القرن العشرين، شكل ذلك إشارات قوية للتعليق على شرعية الحكومات الأجنبية. على سبيل المثال، لم تعترف الولايات المتحدة بحكومة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية التي تم إنشاؤها في عام 1917 حتى عام 1930، كما لم يعترف الرئيس بجمهورية الصين الشعبية (عند إنشائها سنة 1949) حتى أوائل سبعينيات القرن الماضي.

### سلطة التعيين

يعين رئيس الجمهورية السفراء وغيرهم من الموظفين العموميين، وقضاة المحكمة العليا، ولكن مرة أخرى، فقط بعد "مشورة وموافقة" مجلس الشيوخ الذي يجب أن يوافق بأغلبية ثلثي أعضائه. يحق لرئيس الجمهورية تعيين العديد من الموظفين في مناصب أدنى من ذلك دون شرط موافقة مجلس الشيوخ، ولكن بعد أن تحدد تلك المناصب من طرف الكونغرس. التعيين في تلك المناصب الوزارية والقضائية، على مستوى المحاكم الفدرالية، ورؤساء الوكالات، وحوالي 2000 وظيفة أخرى في مستويات متفرقة. يتم التوظيف في معظم المناصب الحكومية استنادا إلى مبدأ الاستحقاق والجدارة، لذلك فسلطة الرؤساء عادة ما تكون محدودة للغاية إزاء تلك التعيينات. لكن الرؤساء عموما لديهم القدرة على إزاحة الموظفين من السلطة، خاصة بعد صدور قرار المحكمة العليا سنة 1926 الذي أكد "قدرة الرؤساء على تسريح الموظفين الذين يتم تعيينهم بموافقة مجلس الشيوخ. لكن القضاة لا يمكن إقالتهم من طرف الرئيس بعد تعيينهم إلا ضمن عملية الإدانة (impeachment) التي ليس للرئيس دور فيها.

### حق النقض

يمكن للرئيس استخدام حق النقض على مشروع قانون تشريعي بإعادته، جنبا إلى جنب مع رسالة حق النقض أو تفسير، في غضون عشرة أيام إلى المجلس الذي صدر عنه المشروع. المجلس بدوره قد يتجاوز حق النقض هذا بتصويت ثلثي الأعضاء. يحق لرئيس الجمهورية أيضا ممارسة نوع آخر من حق النقض يسمى بنقض الجيب (pocket veto). إذا لم يوقع الرئيس على مشروع القانون في غضون عشرة أيام، وقد انتهت مهلة الجلسة الحالية

للكونغرس خلا ذلك الوقت، فإن مشروع القانون لن يصبح قانونا. بالطبع، فإن حق النقض في الجيب لا يمكن أن يستعمل إلا قبل فترة انتهاء جلسة الكونغرس.

### امتيازات تنفيذية

#### الرئيس بوصفه محفزا للمعنويات

لم يكن في وسع مؤسسي النظام الأميركي وواضعي الدستور إدراك أهمية الوظائف الرمزية والمعنوية التي يستطيع الرئيس إبرازها أثناء الظروف الصعبة. "يلجأ الناس إلى رؤسائهم للبحث عن المعنى، وتضميد الجراح، والإحساس بالطمأنينة، والشعور بالهدف (من الحياة)."<sup>91</sup> هذه وظيفة هامة تتأكد قيمتها سيما في أوقات الأزمات، مثل الفترة التي تلت الهجمات على برجى مركز التجارة العالمي والبنتاغون في 11 سبتمبر 2001. ويتوقع أن يهب الرئيس للمساعدة في لم شمل الأمة وتقوية عزيمتها، وتمثيل تراثها المشترك، وخلق المناخ الذي يشجع العناصر المختلفة للعمل معا.

#### إعداد جدول الأعمال

يؤسس الدستور لقوة وأهمية سلطة تحديد جدول الأعمال، أو تحديد أولويات سياسة الأمة. لقد كلف الدستور، المادة الثانية، القسم الثالث، رئيس الجمهورية بأن "يزود الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حالة الاتحاد، وأن يوصي أعضاء الكونغرس بالتدابير الضرورية والملائمة".

حتى ولو كلف الكونغرس بتمرير التشريع، فالرئيس يتوقع منه أن يقدم مقترحات السياسة العامة في العديد من المجالات. غالبا ما يبادر الرؤساء في السياسة الخارجية، والأهداف الاقتصادية والخطط والبرامج التي من شأنها تحسين نوعية حياة المواطنين. فرانكلين روزفلت أسس مبدأ وسابقة عندما رعى سياساته الصفقة الجديدة من خلال السلطة التشريعية، (أي أنه سعى من خلال الكونغرس لحشد التأييد لبرامجه التنموية) متحملا المسؤولية تجاه البرامج الاجتماعية المختلفة لإخراج البلاد من الكساد العظيم.

أحيانا ترد المبادرات باعتبارها تجسيدا لوعود الحملة الانتخابية والتي يتم مراجعتها وتدقيقها من قبل موظفي الجهاز التنفيذي، ورجال المهام الخاصة، والكونغرس. على سبيل المثال، قدم الرئيس الأميركي جورج دبليو بوش إصلاح نظام الضمان الاجتماعي في الحملة الرئاسية لعام 2000، وهي القضية التي روج لها باعتباره رئيسا

<sup>91</sup>. "People turn to their presidents for meaning, healing, assurance, and a sense of purpose." Quoted from precedent source: <http://phs.prs.k12.nj.us/ewood/amergov/usgov5th/chaptereleven.htm>

للبلاد، وخصوصا بعد إعادة انتخابه في عام 2004. قد تفشل المبادرات، وكذلك فعلت مقترحات الرئيس كليتون للرعاية الصحية في عام 1993. للرؤساء عموما حرية أكبر في مجالات السياسة الخارجية والشؤون العسكرية مما لديهم في الشؤون الداخلية، وذلك لأن مؤسسي الدستور توقعوا أن تكون هناك حاجة خاصة للتحرك بسرعة ووحدة وطنية في علاقات الدولة الأميركية مع دول أخرى.

### القدرة على الإقناع

"الرئيس الفعال هو من جهة أخرى سياسي محنك، منشط وباعث للنفوذ في النظام السياسي الأميركي. ونظرا لمحدودية صلاحيات الرئيس الرسمية، فإنه يجب عليه أن ينفق الكثير من الوقت في محاولة إقناع الناس لدعم أجندته."<sup>92</sup>

### سلطة إصدار أوامر تنفيذية

الكونغرس يسمح للرئيس بإصدار الأوامر التنفيذية التي لها قوة القانون. قد ترمي هذه الأوامر التنفيذية لتطبيق الدستور والمعاهدات والقوانين التشريعية، أو أنها قد تنشئ أو تعدل قواعد وممارسات الأجهزة الإدارية التنفيذية. والقيد الوحيد على الأوامر التنفيذية يتمثل في وجوب نشرها في السجل الفدرالي، وهو نشرة يومية للحكومة الأميركية.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> . نفس المرجع السابق.

<sup>93</sup> . نفس المرجع السابق. (ترجمة: أ. عمار بوجلال).



## 2. السلطة التشريعية وصلاحياتها

Important Constitutional Differences between the House and the Senate <sup>94</sup>	
House	Senate
Initiates all revenue bills	Must confirm many major presidential appointments
Initiates impeachment procedures and passes articles of impeachment	Tries impeachment officials
Two-year terms	Six-year terms (One-third up for reelection every two years)
453 members (apportioned by population)	100 members (two from each state)
Members at least 25 years of age, 7 years a citizen	Senators at least 30 years of age, 9 years a citizen
	Approves treaties

### COMMITTEES AND SUBCOMMITTEES: CONGRESS AT WORK<sup>95</sup>

“Most of the real work of Congress goes on in committees and subcommittees. Bills are worked out or killed in committees, and committees investigate problems and oversee the executive branch.

#### TYPES OF COMMITTEES

There are four types of committees:

- **Standing committees** are the most important type because they handle bills in different policy areas, thus shaping legislation at a very critical point. The Senate and the House have separate standing committees: the Senate currently has 16 and the House has 19. The numbers may fluctuate slightly, but they tend to "stand" for a long time.

- **Select committees** are formed for specific purposes and are usually temporary. A famous example is the select committee that investigated the Watergate scandal. Other select committees, like the Select Committee on Aging and the Select Committee on Indian Affairs, have existed for a number of years and actually produce legislation. Sometimes long-standing select committees eventually become standing committees.

- **Joint committees** have similar purposes to select committees, but they consist of members from both the House and Senate. They are set up to conduct business between the houses and to help focus public attention on major issues. They investigate issues like the Iran-Contra affair in the 1980s, and they oversee institutions such as the Library of Congress.

- **Conference committees** also consist of members from both the House and Senate, but they are formed exclusively to hammer out differences between House and Senate versions of similar bills. A bill goes to a conference committee after it has been approved in separate processes in the two houses, and a compromise bill is sent back to each house for final approval.”

#### Standing Committees of Congress<sup>96</sup>

<sup>94</sup>. <http://phs.prs.k12.nj.us/ewood/amergov/usgov5th/chapteten.htm>

<sup>95</sup>. <http://phs.prs.k12.nj.us/ewood/amergov/usgov5th/chapteten.htm>

House Committees	Senate Committees
Agriculture	Agriculture, Nutrition, and Forestry
Appropriations	Appropriations
Armed Services	Armed Services
Budget	Banking, Housing, and Urban Affairs
Education and the Workforce	Budget
Energy and Commerce	Commerce, Science, and Transportation
Financial Service	Energy and Natural Resources
Government Reform	Environment and Public Works
House Administration	Finance
International Relations	Foreign Relations
Judiciary	Governmental Affairs
Resources	Health, Education, Labor, and Pensions
Rules	Judiciary
Science	Rules and Administration
Small Business	Small Business and Entrepreneurship
Standards of Official Conduct	Veterans Affairs
Transportation and Infrastructure	
Veterans Affairs	
Ways and Means	

### 3. الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية

#### أولاً: مجموعات المصالح الأمريكية<sup>97</sup>

عند دراسة جماعة المصالح في الولايات المتحدة يتبين لنا أنه منذ أربعينيات القرن الماضي شهدت الولايات المتحدة نمواً كبيراً في عدد جماعات المصالح، هذا النمو ازداد في التسارع خلال ستينيات القرن الماضي. وازداد عدد المواطنين الذين انضموا لمجموعات المصالح سيما مجموعات قضية واحدة single issue groups. وعلاوة على ذلك، فقد كان للتغيير في قوانين تمويل الحملات الانتخابية دور في ازدياد عدد لجان العمل الحزبية (PAC's) وتعاضم نفوذها في الظروف المحيطة بتنظيم الحملات الانتخابية. كذلك، شكلت (أنشأت) المؤسسات الكبيرة، مثل الجامعات والكنائس، والوكالات الحكومية، ومراكز [التفكير السياسي] (think-tanks) منظمات خاصة تابعة لها لتمثيلها سياسياً. وكان من الظواهر التي كانت واضحة خلال ستينيات وسبعينيات القرن الماضي ازدياد عدد جماعات المصالح التي افتتحت لها مكاتب ومقرات في العاصمة واشنطن عملاً بالمثل القائل: "يجب الصيد حيث

<sup>96</sup>. <http://phs.prs.k12.nj.us/ewood/amergov/usgov5th/chapteten.htm>

<sup>97</sup>. يمكن تحديد المقصود بكلمة Lobbyists، كما تستخدم في السياسة الأمريكية، بأنها تعني جماعة من النشطاء يعملون لصالح مجموعة من السكان أو لصالح منظمات ويهدفون للتأثير على عمل هيئة تشريعية أو حكومية بغرض الحصول على تأييد لقضية أو تشريع ما. (أ. عمار بوجلال)



يتواجد البط". "وبحلول عام 1990، صار يوجد بواشنطن شرائح هامة ومتنوعة من المختصين للعمل في مجموعات مصالح منظمة تشمل محامين ولوبيين Lobbyists وعددا من شركات العلاقات العامة."<sup>98</sup> هناك عدد من العوامل ساعدت على نمو مجموعات الضغط في الولايات المتحدة. أولا، طبيعة البلد الغير متجانسة على مختلف الأصعدة: هناك اختلافات في الجغرافيا والمناخ والإمكانيات الاقتصادية، والثقافة، والعرق والدين. ذلك التنوع يتسبب في ظهور انقسامات سياسية، ويحدث تمايزات اجتماعية واقتصادية وثقافية التي تؤدي إلى بروز حركات وجمعيات مختلفة، لكل منها أهدافها الخاصة.

ثانيا، المبادئ الدستورية مثل حرية التعبير، والحق في تقديم التماس إلى الحكومة ومبدأ الفصل بين السلطات، كلها عوامل هامة ساعدت على تكاثر مجموعات المصالح في الولايات المتحدة.<sup>99</sup> ثالثا، "يعتبر النظام الفيدرالي من العوامل الهامة التي ساعدت في نمو وانتشار مجموعات المصالح إذ سمح بالسعي للتأثير على السياسة الحكومية على مستويين: مستوى الدولة الاتحادية ومستوى الدولة المحلية. على سبيل المثال، غرفة التجارة الأمريكية، وهي منظمة اتحادية، تملك شركات وفروع تابعة لها لكنها تعمل باستقلال دون تدخل من إدارة المقر الرئيسي، وتتفاعل مع مؤسسات الحكومة الفيدرالية ومؤسسات الحكومات المحلية." رابعا، من عوامل نمو وانتشار مجموعات الضغط في الولايات المتحدة العوامل الثقافية والأيديولوجية. فالقيم الأمريكية، قيم الفردية والبحث عن السعادة مثلا، تحفز الفرد الأمريكي على القيام بإنشاء مجموعات ضغط

---

<sup>98</sup> "By 1990, Washington had a diverse lobbying community, ranging from lawyers and lobbyists to a number of public relations firms." <http://xroads.virginia.edu/~MA98/pollklas/thesis/developments.html>

<sup>99</sup> "The right to petition is one of the fundamental freedoms of all Americans, and is documented in the First Amendment to the Constitution of the United States. The First Amendment consists of five "freedoms," which are: Religion, Free Speech, Free Press, Assembly, and Petition. The Petition section of the first amendment, also commonly referred to as the Petition Clause, states that "People have the right to appeal to government in favor of or against policies that affect them or in which they feel strongly. This freedom includes the right to gather signatures in support of a cause and to lobby legislative bodies for or against legislation," (...). Looking at the specific definition of the word petition, as it relates to the freedom of petition and the First Amendment, the word can be used to describe "any nonviolent, legal means of encouraging or disapproving government action, whether directed to the judicial, executive or legislative branch. Lobbying, letter-writing, e-mail campaigns, testifying before tribunals, filing lawsuits, supporting referenda, collecting signatures for ballot initiatives, peaceful protests and picketing: all public articulation of issues, complaints and interests designed to spur government action qualifies under the petition clause..." **Continue reading this article at the following site:** <http://www.learningtogive.org/papers/paper204.html> Accessed on May 11<sup>th</sup>, 2010, Nov. 27, 2011.



أو الانخراط في مجموعات ضغط قائمة بالفعل بهدف تمثيل مصالحه والتعبير عن رغباته لدى الأجهزة الحكومية لجعل هذه الأجهزة أكثر اهتماما وعناية بخدمة تلك المصالح والقضايا.<sup>100</sup>

### ثانيا: تراجع الأحزاب السياسية

وكان تراجع دور الأحزاب السياسية تطورا مهما في السياسة الأميركية. وظيفة أي حزب سياسي في نظام ديمقراطي هو هيكلية وتسهيل المشاركة الجماعية. الحزب يحتزل عدد الرغبات وحجم المطالب المختلفة التي يطرحها المواطنون على النظام السياسي في شكل سياسات وبرامج عامة لتسهيل قابليتها للإدارة والمعالجة من طرف الحكام، والتي يدرجها الحزب في جدول أعماله وبرامجه السياسية والاجتماعية. في الولايات المتحدة، تميز النظام الحزبي ببنية جامدة نسبيا حتى أربعينيات القرن الماضي. تقليديا، مثل الحزب الديمقراطي المواطنين الأقل ثراء، بما في ذلك الشرائح والإثنيات العرقية المحرومة اجتماعيا واقتصاديا، وبصفة عامة قدم الدعم للبرامج الاجتماعية التي تهدف لتحسين أوضاع الفقراء ومحدودي الدخل. أما الحزب الجمهوري فقد حضى بتأييد طبقة الأثرياء ورجال الأعمال والمزارعين وسكان الريف والضواحي. وبحلول نهاية أربعينيات القرن الماضي تزعزعت هذه البنية ولم يعد الحزبان يواكبان التغيرات الاجتماعية الحاصلة في المجتمع الأميركي، وبالتالي عجزا عن تلبية مطالب المواطنين وتحقيق رغباتهم.

وكانت هناك عدة أسباب وعوامل وراء حدوث هذه التغييرات. (1) ارتفاع حجم المشاكل والقضايا الاجتماعية التي دافعت عنها جماعات الضغط مما صعب من مهمة الأحزاب. (2) أصبحت مجموعات الضغط أقل استعدادا لتقديم تنازلات بشأن القضايا التي تتبناها وتدافع عنها، وأصبحت أكثر استعدادا للتعامل مباشرة مع أعضاء الكونجرس الأميركي. (3) ظهور طبقة وسطى ثرية مهتمة بالمشاركة السياسية، وأمام عجز الحزبان الرئيسيان عن مواكبة التحولات وعدم قدرتهما استيعاب "عقلية الطلب" المتزايدة أدى ذلك إلى انتقال القوة والسلطة السياسية من الأحزاب إلى جماعات الضغط.

<sup>100</sup> Op.cit. <http://xroads.virginia.edu/~MA98/pollklas/thesis/developments.html>