

أهدى
إلى حضرة الأستاذة
الفاضلة الدكتورة بلقيس كبريت
مع تحنني وإعجابي
أهـ

النظم السياسية والدستورية المعاصرة
أسسها ومكوناتها وتطبيقاتها

تأليف

الأستاذ الدكتور

طه حميد حسن العنبيكي

أستاذ النظم السياسية والدستورية

١٤٣٧هـ

الطبعة الثانية منقحة

٢٠١٥م



العنوان: النظم السياسية والدستورية المعاصرة

أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها

تأليف: أ.د. طه حميد حسن العنبيكي

عدد الصفحات: ٣٣٨

قياس الصفحة: ٢٤×١٧ سم

التنضيد الضوئي والاخراج الفني: مكتب الغفران للطباعة

موبايل : ٠٧٩٠١٣٢٨٩٨٨

رقم الايداع في دار الكتب

والوثائق ٢٨٨٠ لسنة ٢٠١٥

الطبعة الثانية

٢٠١٥-٥١٤٢٦ م

جميع الحقوق محفوظة للمؤلف

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بكل طرق الطبع
والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع
والحاسوبي وغيرها من الحقوق إلا بإذن خطي من الناشر

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٣	المقدمة...
٩	القسم الأول: ماهية النظام السياسي وأسس الدستورية..
٩	الفصل الأول: ماهية النظام السياسي...
٩	المبحث الأول: تعريف النظام السياسي وخصائصه ووظائفه وأهدافه وبيئته...
١٥	المبحث الثاني: الأزمات التي تواجه النظم السياسية المعاصرة...
١٩	المبحث الثالث: المناهج العلمية لدراسة النظم السياسية المعاصرة...
٤٥	الفصل الثاني: الأسس الدستورية للنظم السياسية...
٤٥	المبحث الأول: مفهوم الدستور وطبيعة القواعد الدستورية ومصادرها...
٥٠	المبحث الثاني: أساليب صياغة الدساتير وأنواعها وخصائصها...
٥٩	المبحث الثالث: تنظيم التوازن ومبدأ سمو الدستور...
٦٦	المبحث الرابع: ماهية النظام السياسي في العراق على وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ...
٨٥	القسم الثاني: مكونات (عناصر) النظام السياسي الأساسية..
٨٥	الفصل الثالث: الدولة...
٨٦	المبحث الأول: مفهوم الدولة وعناصرها
٩٤	المبحث الثاني: طبيعة الدولة المعاصرة
١٠٧	المبحث الثالث: وظائف الدولة المعاصرة
١١٢	المبحث الرابع: أنواع الدول وعلاقتها بالنظام السياسي
١١٤	الفصل الرابع: الأحزاب السياسية..
١١٥	المبحث الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتطورها وتعريفها وعناصرها
١٢٦	المبحث الثاني: وظائف الأحزاب السياسية وأصنافها
١٣٥	المبحث الثالث: دور الأحزاب السياسية بالنظم السياسية
١٦٩	الفصل الخامس: جماعات المصالح....
١٦٩	المبحث الأول: ماهية جماعات المصالح
١٧٤	المبحث الثاني: أنواع جماعات المصالح وأساليب عملها
١٨٣	المبحث الثالث: علاقة جماعات المصالح بالنظام السياسي

التنظيم السياسي والدستورية المعاصرة أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها

٢

١٩١	القسم الثالث: معايير تصنيف النظم السياسية..
١٩٢	الفصل السادس: تصنيف النظم السياسية على وفق معيار ممارسة السلطة...
١٩٢	المبحث الأول: النظم المونوقراطية (الفردية)
١٩٧	المبحث الثاني: النظم الديمقراطية
٢٣١	الفصل السابع: تصنيف النظم السياسية على وفق معيار العلاقة بين المؤسسات...
٢٣٣	المبحث الأول: النظام البرلماني (بريطانيا أمودجاً)
٢٤١	المبحث الثاني: النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الأمريكية أمودجاً)
٢٤٧	المبحث الثالث: النظام المختلط (فرنسا أمودجاً)
٢٥٥	المبحث الرابع: نظام الجمعية (سويسرا أمودجاً)
٢٥٩	الفصل الثامن: تصنيف النظم السياسية على وفق معيار إداري أو إقليمي....
٢٥٩	المبحث الأول: النظم المركزية
٢٦٤	المبحث الثاني: نظم اللامركزية الإدارية
٢٧٣	المبحث الثالث: اللامركزية السياسية (النظم الاتحادية)
٢٩٠	المبحث الرابع: النظم السياسية المختلطة: العراق على وفق دستور ٢٠٠٥ أمودجاً
٣٢٧	الخاتمة...
٣٣١	المصادر....

فهرست الأشكال

الصفحة	الشكل	ت
١٠	شكل ١ يوضح مكونات النظام السياسي	-١
٢٥	شكل ٢ يوضح رؤية ديفيد أستن لعمل النظام السياسي	-٢
٦٧	شكل ٣ يبين ماهية مؤسسات النظام السياسي العراقي الأساسية (مؤسسات الدولة)	-٣
١٤٣	شكل ٤ يوضح مؤسسات الدولة وتنظيمات الحزب الشيوعي في الصين	-٤
٢٩٥	شكل ٥ خارطة العراق خاصة بالتقسيمات الإدارية	-٥

المقدمة

ينبع الاهتمام بدراسة النظم السياسية في العالم المعاصر من حقيقة مفادها: إن كل تلك النظم السياسية أضحت تتبنى دساتير تنص على مبادئ وأسس كثيرة، تقف في مقدمتها النصوص التي تُحدد طبيعة وشكل نظام الحكم وماهية المؤسسات (السلطات) الثلاث فيه، وهي كل من المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما تنص تلك الدساتير على أن الشعب مصدر السلطة وأساس شرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر، وفضلاً عن ذلك يتم تخصيص مواد عدة في كل دساتير النظم السياسية المعاصرة تنص على الحقوق والحريات العامة وضرورة توفير الضمانات اللازمة لها، وعلى هذا الأساس تدعي كل تلك النظم أنها نظم ديمقراطية.

ولكن الإشكالية التي تبرز هنا تتجسد في مدى قدرة وجدية النظم السياسية في تطبيق تلك النصوص الدستورية على أرض الواقع، ولا مراء في أن النصوص التي أقرتها دساتير النظم السياسية العريقة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية، أضحت مثلاً يحتذى به على تجسيد معظم تلك النصوص على أرض الواقع، بالشكل الذي أفضى إلى ترسيخ القيم والمبادئ الديمقراطية بعد أن مضى على تطبيق تلك النصوص ما يربو على أكثر من قرنين من الزمن في بعض تلك النظم، وفضلاً على ذلك فقد شهدت الأخيرة تطورات دستورية كبيرة خلال تلك المدة أسهمت بشكل ملحوظ في تعزيز الديمقراطية لديها على الصعيدين الفكري والعملي، ما أسهم بدوره في تعزيز شرعية تلك النظم واستقرارها وتطورها وعلى ذلك نجحت بشكل كبير في تحقيق سعادة شعوبها ورفاهيتها.

وبالمقابل مازالت الكثير من النظم السياسية المعاصرة - لاسيما النظم القائمة في الدول الأقل تطوراً - بعيدة عن السير بهذا الاتجاه، وذلك بفعل بقاء معظم النصوص الدستورية التي تتضمنها وثائق تلك النظم الدستورية مُعلقة، أي أنها ظلت مجرد حبر على ورق، ومن ثم أضحت معظم المبادئ والمثُل الديمقراطية التي ترفعها تلك النظم مجرد شعارات، وعلى ذلك فإن شعوبها مازالت تعاني من مشاكل متفاقمة ومتقدمة وعلى كل الأصعدة، ما أفضى إلى إختلال شرعية تلك النظم.

ولاجرم تشترك معظم النظم السياسية المعاصرة - على اختلاف مستويات ودرجات تطورها- في العديد من المبادئ والأسس، وبالمقابل تتباين تلك النظم فيما بينها في نواح متعددة، لاسيما من جهة توزيع الصلاحيات والاختصاصات ليس فقط بين المؤسسات (السلطات) المركزية، بل بين الأخيرة وبين المؤسسات (السلطات) والهيئات المحلية - في النظم التي تعتمد اللامركزية الإدارية والسياسية- على ذلك سنعتمد في هذه الدراسة، التي تدخل في عداد الدراسات المقارنة، كل من المنهجين النظمي والوظيفي- البنائي، وذلك من خلال النظر إلى مؤسسات النظام السياسي لا على أساس أنها تؤدي وظائف وواجبات رسمية فحسب وإنما تؤدي وظائف ذات طبيعة اجتماعية وهذه الوظائف ما هي إلا عامل من مجموعة عوامل متداخلة ومتفاعلة مع عوامل أخرى في تكوين الظاهرة السياسية، وسيمكننا ذلك من فهم عمل النظم السياسية في الواقع، وليس كما ينبغي أن تكون عليه تلك النظم وسيعيننا ذلك على الوقوف على أداء وفعالية تلك النظم من جهة تشخيص حالة التفاعل والتداخل بين مكونات (عناصر) النظام السياسي ومن جهة بيان مدى قدرة الأخير على مواجهة التحديات والأزمات الأساسية.

وسنحاول في هذا الكتاب التتحقق من صحة الافتراض الآتي: (في الوقت الذي يُعد النظام السياسي جزءاً من منظومة متكاملة ومتعايشة من النظم الاجتماعية المختلفة، لكنه يُعد أهم تلك النظم وأكثرها فعالية، هذا من جانب، ومن جانب آخر يتكون النظام السياسي من مجموعة من العناصر والمكونات التي تتفاعل مع بعضها، وهذا التفاعل كلما كان قائماً على وفق أسس ومعايير دستورية مألوفة وعلى وفق أنساق سليمة، كلما كان من الممكن وضعه في سياق تصنيف معين ومعروف عالمياً).

إن هذا الكتاب يعد بمثابة محاولة متواضعة للتعريف بماهية النظم السياسية المعاصرة وبيان أسسها الدستورية ومن ثم التعرض للمكونات الأساسية لتلك النظم، كما نحاول تحديد أهم المعايير التي يمكن اعتمادها لتصنيفها، لهذا سيتضمن هذا الكتاب أقساماً ثلاثة تنوع على فصول ثمانية أما القسم الأول فسيتم تقسيمه على فصلين، نركز في الفصل الأول منه على بيان ماهية النظم السياسية المعاصرة، وفي هذا الإطار وضمن

المبحث الأول سنحاول تقديم تعريفات عدة للنظام السياسي، كما نحاول تحديد خصائصه ووظائفه وأهدافه، فضلاً عن بيان أهم معطيات البيئة أو المحيط الذي يعمل في ظلّه النظام السياسي، أما في المبحث الثاني فنسلسط الضوء على أهم التحديات وأبرز الأزمات التي تواجه معظم النظم السياسية المعاصرة على أن نتعرض في المبحث الثالث لأبرز المناهج الحديثة المعتمدة في دراسة تلك النظم.

أما الفصل الثاني فنسلسط الضوء فيه على الأسس الدستورية لتلك النظم وذلك لكون الدستور هو الذي يحدد طبيعة النظام السياسي، كما يبين مصدر السلطة ومم تتكون مؤسسات النظام السياسي وكيف تتكون وماهي اختصاصاتها وما طبيعة علاقتها مع بعضها ومع أفراد المجتمع، والأهم من كل ذلك تعد مهمة تطبيق نصوص الدستور معياراً للحكم على ديمقراطية النظام السياسي وشرعيته لذا سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل: مفهوم الدستور لغة واصطلاحاً وشكلاً وموضوعاً ومن ثم التعرف على طبيعة القواعد الدستورية ومصدرها ثم سنتعرض في المبحث الثاني لأساليب صياغة الدساتير وأنواعها والكيفية التي تنتهي بها القواعد الدستورية على أن نخصص المبحث الثالث لمستويات التوازن في الدستور ومبدأ سمو الدستور ومن ثم نتعرض للكيفية التي تتحقق بها الرقابة على دستورية القوانين على أن نخصص المبحث الرابع لبيان طبيعة النظام السياسي في العراق وماهية مؤسساته الدستورية على وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

أما القسم الثاني فإننا سنخصصه للمكونات (العناصر) الأساسية النظم السياسية وستوزع على فصول ثلاثة سنتناول في الفصل الأول - وهو الفصل الثالث من الكتاب - الدولة وعلاقتها بالنظام السياسي، وسيتم تقسيم هذا الفصل على مباحث أربعة، أما المبحث الأول فإنه يتضمن بيان مفهوم الدولة وعناصرها الأساسية، على أن يتضمن المبحث الثاني الأساس القانوني لها، ثم تطرق في المبحث الثالث إلى وظائفها الأساسية، على أن نتناول في المبحث الرابع أنواع الدول وعلاقة الدولة بالنظام السياسي.

وستتناول في الفصل الثاني من هذا القسم - وهو الفصل الرابع من الكتاب - الأحزاب السياسية كونها تمثل المكون (العنصر) الثاني الأساسي من مكونات النظم السياسية المعاصرة ، وسنقسم هذا الفصل على مباحث ثلاثة، أما المبحث الأول فسنعرض فيه إلى نشأة الأحزاب السياسية وتعريفها وعناصرها في دول العالم المتقدم والدول الأقل تقدماً، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه وظائف الأحزاب السياسية وأصنافها، على أن نتناول في المبحث الثالث من هذا الفصل علاقة الأحزاب السياسية بالنظم السياسية وذلك بغية التعرف على مدى ونطاق الدور الذي تؤديه الأولى في الأخيرة في العالم المعاصر.

أما الفصل الثالث من هذا القسم - وهو الفصل الخامس من الكتاب - فسنتناول فيه جماعات المصالح كونها أضحت من المكونات أو العناصر الأساسية للنظم السياسية المعاصرة، وسيتم تقسيم هذا الفصل أيضاً على مباحث ثلاثة، أما المبحث الأول فسيتم بيان ماهية جماعات المصالح، أما المبحث الثاني فسيتم تسليط الضوء فيه على أنواع تلك الجماعات فضلاً عن التعرض لأساليب عملها، ثم سنحاول في المبحث الثالث التعرف على أهمية الدور الذي تؤديه تلك الجماعات في مسار عمل النظم السياسية.

أما القسم الثالث والأخير فسنتناول فيه أهم المعايير التي يمكن اعتمادها في تصنيف النظم السياسية المعاصرة وسيتم تقسيمه على فصول ثلاثة أيضاً، أما الفصل الأول من هذا القسم - وهو الفصل السادس من الكتاب - فنتناول فيه تصنيف النظم السياسية على وفق معيار ممارسة السلطة، وسيتم تقسيم هذا الفصل - على وفق ما درج عليه المتخصصون - على مبحثين، أحدهما يخص للنظم الفردية بأنواعها المختلفة وهي التي تسمى بالنظم المونوقراطية، أما الآخر فيخصص للنظم الديمقراطية وفي هذا الإطار سنتطرق إلى ماهية الديمقراطية وطرائقها الثلاث: المباشرة وغير المباشرة وشبه المباشرة مع التركيز على الطريقة الثانية وذلك بفعل شيوعها في العالم المعاصر وهي التي تسمى اليوم بالديمقراطية النيابية أو التمثيلية أو البرلمانية.

أما الفصل الثاني- وهو الفصل السابع من الكتاب- فسيتم التركيز فيه على تصنيف النظم السياسية على وفق معيار العلاقة بين المؤسسات (السلطات)، وعلى الرغم من أن هذا المعيار يُعد من المعايير الكلاسيكية المعتمدة في تصنيف النظم السياسية إلا أنه بحق مازال هو المعيار الأساس الذي يعتمد في تصنيف جُل النظم السياسية المعاصرة، وعلى وفق ذلك تصنف تلك النظم إلى: برلمانية ورئاسية ومختلطة فضلاً عن نظام الجمعية، وعلى ذلك سنتناول كل نظام من تلك النظم الأربع في مبحث مستقل على التوالي، مع التركيز على التطرق لأنموذج من النماذج العريقة لكل منها، لذا سيكون النظام البريطاني باعتباره أقدم نظام برلماني في العالم هو الأنموذج على هذا النظام، ثم ستكون الولايات المتحدة الأمريكية أنموذجاً للنظام الرئاسي أيضاً لكونها أقدم النظم الرئاسية السائدة في عالمنا المعاصر، على أن تكون فرنسا الأنموذج على النظم السياسية المختلطة كونها تجمع بين خصائص النظامين السالفي الذكر، أما سويسرا فهي الأنموذج المعاصر الوحيد لنظام الجمعية أو ما يسمى بالنظام المجلسي.

أما الفصل الثالث- الفصل الثامن من الكتاب- فتتناول فيه تصنيف النظم السياسية على وفق معيار إداري أو إقليمي، ويعد هذا الفصل من أهم فصول الكتاب وذلك لأننا نتناول فيه الكيفية التي تدار بها مؤسسات النظام السياسي على الصعيدين المركزي والمحلي وهذا المعيار اعتمدهنا من جانبنا كوننا نرى أنه على وفقه يمكن تصنيف كل النظم السياسية المعاصرة - المتقدمة منها والمتخلفة، الديمقراطية وغير الديمقراطية على حد سواء- وعلى ذلك يمكن أن يكون هذا المعيار مناسباً أكثر من المعايير السالفة الذكر لمواكبة التطورات السياسية والدستورية التي راحت تشهدا الكثير من تلك النظم.

وعلى وفق هذا المعيار صَنَّفنا النظم السياسية أصنافاً ثلاثة، سنتناولها في مباحث ثلاثة على التوالي، أما الصنف الأول الذي سنخصص له المبحث الأول فذاك الذي يخص النظم المركزية التي مازالت الكثير من النظم السياسية المعاصرة تدخل ضمنه، أما الصنفان الثاني والثالث اللذان سنتعرض لهما في المبحثين الثاني والثالث فهما يعدان من قبيل النظم التي تصنف بأنها تعتمد اللامركزية في إدارة شؤون الدولة

والمجتمع، لكن طبيعة تلك اللامركزية تتباين بينهما، فهناك نظم تتبنى نظام لامركزية إدارية فحسب، وبالمقابل هناك نظم تتبنى اللامركزية السياسية وهي النظم الاتحادية وبدورها تقسم على أنواع.

وفيما يتصل بالنظم التي تتبنى اللامركزية الإدارية فالأمثلة المعاصرة عليها كثيرة وفي مقدمتها نظم أوروبية عريقة تقف في مقدمتها كل من فرنسا وإيطاليا التي تتباين بدورها في درجة ومستوى اللامركزية الإدارية التي تطبقها، فضلاً عن أنظمة عربية عديدة منها مصر ولبنان والأردن والعراق قبل ٢٠٠٣/٤/٩، أما بعد هذا التاريخ فقد أضحى العراق أنموذجاً على النظم المختلطة لأن يجمع بين نظام اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية - الاتحادية - وهذا ما سنحاول التعرف عليه، وهذا الأنموذج يمكن عده بمثابة صنف رابع.

أما اللامركزية السياسية (الاتحادية) التي تطبقها الكثير من النظم السياسية المعاصرة فهي يمكن أن تكون على شكل اتحاد شخصي، أو اتحاد تعاهدي - كونفدرالي - أو نظام اتحادي اندماجي - فدرالي - وهذا الأخير هو ما يهمننا أكثر من سابقه وذلك بفعل شيوعه وانتشاره في العالم المعاصر، وذلك بعد أن وصل عدد الدول التي تطبق هذا النظام إلى حوالي (٢٨) دولة، وسنحاول التطرق لبعض التجارب المعاصرة من الصنف الأخير.

القسم الأول

ماهية النظام السياسي وأسس الدستورية

سيتضمن هذا القسم فصلين، أما الفصل الأول فنحاول فيه الوقوف عند تحديد ماهية النظام السياسي، أما الفصل الثاني فتعرض فيه إلى الأسس الدستورية للنظم السياسية المعاصرة.

الفصل الأول

ماهية النظام السياسي

لتحديد ماهية النظام السياسي ينبغي أولاً تعريف النظام السياسي، ومن ثم معرفة ما يتسم به هذا النظام من خصائص تميزه عن النظم الاجتماعية الأخرى، ثم نبين وظائف النظم السياسية المعاصرة وأهدافها ومعطيات البيئة التي تعمل في ظلها، وكل ذلك نتناوله ضمن المبحث الأول، أما المبحث الثاني فتتناول فيه أهم التحديات، أو الأزمات التي تواجه النظم السياسية المعاصرة، ومن ثم سنتعرض لأبرز المناهج التي يمكن اعتمادها في دراسة تلك النظم وذلك في المبحث الثالث.

المبحث الأول

تعريف النظام السياسي وخصائصه ووظائفه وأهدافه وبيئته

المطلب الأول: تعريف النظام السياسي:

يُعد النظام السياسي - من وجهة نظر فقهاء القانون الدستوري - على أنه نظام الحكم (Regime)، أي الكيفية والآليات التي تدار بها المؤسسات (السلطات) السياسية والدستورية وتلك المؤسسات (السلطات) هي كل من المؤسسة (السلطة)

التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتلك هي مؤسسات (سلطات) الدولة، غير أن النظام السياسي (Political System) يُعد أوسع وأشمل من نظام الحكم ومن الدولة، ذلك لأن هناك كثير من النشاطات السياسية تُمارَس خارج تلك المؤسسات (السلطات) الرسمية، ومن ذلك مثلاً نشاط الأحزاب السياسية وجماعات المصالح ومن تلك الجماعات الجمعيات والنقابات وغيرها من المكونات (العناصر) التي تعد من المؤسسات الوسيطة كونها تقف وسطاً بين الدولة والمواطنين، وهذه المؤسسات تعد جزءاً من النظام السياسي ولكنها لا تعد جزءاً من الدولة، فضلاً على الثقافة السائدة والعلاقات الاجتماعية والنظام الاقتصادي القائم، وكل تلك النشاطات تسهم في تكوين وتحديد ماهية النظام السياسي القائم في هذا البلد أو ذاك.

ومن هنا تتطلب دراسة النظم السياسية النظر إلى مؤسسات النظام السياسي لا على أساس أنها تؤدي وظائف وواجبات رسمية وإنما تؤدي وظائف ذات طبيعة اجتماعية وهذه الوظائف ما هي إلا عامل من مجموعة عوامل متداخلة ومتفاعلة مع عوامل أخرى تسهم في تكوين المنظومة السياسية، وهذا التداخل والتفاعل يمكن من خلاله استنباط معايير ثلاثة تسمح بمتابعة وتحليل عمل النظام السياسي وهي^(١):

أولاً- تفاعل مكونات (عناصر) النظام مع بعضها.

ثانياً- علاقة النظام بمحيطه.

ثالثاً- تكيف النظام لإدامة عمله وتطوره.

شكل ١- مكونات النظام السياسي الأساسية

الثقافة السائدة	النساء الاجتماعي	الأوضاع الاقتصادية القائمة	جماعات المصالح	الأحزاب السياسية	مؤسسات الدولة (تشريعية وتنفيذية وقضائية)
-----------------	------------------	----------------------------	----------------	------------------	--

^١ - قارن مع: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٧، ص ١٥-١٦.

لذا هناك من يعرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة التفاعلات السياسية والعلاقات المتداخلة والمتشابكة المتعلقة بالظاهرة السياسية)^(١)، كما يعرف على أنه: (جزء من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي الكامل)^(٢)، على أن (ديفيد إيستون) يعرفه على أنه: (مجموعة من التفاعلات والأدوار التي تتعلق بالتوزيع السلطوي للقيم)^(٣)، لذا فإن عملية توزيع القيم تعد - في رأي أستن - السمة الأساسية للنظام السياسي وذلك بفعل الخلافات القائمة بين أفراد المجتمع حول عملية التوزيع تلك - أي توزيع السلع والخدمات - ذلك أن هذا الوضع هو الذي يدفع النظام السياسي باستمرار لإتخاذ قرارات ملزمة للجميع^(٤)، تسهم في إنجاز مهمة التوزيع، أما (جابريل الموند) فقد عرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة هامة من المؤسسات الاجتماعية التي تُعنى بصياغة الأهداف العامة لمجتمع ما أو لمجموعة ضمن هذا المجتمع والعمل على تنفيذها)^(٥)، كما عرفه على أنه: (نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة والتي تضطلع بوظيفتي التكامل والتكيف داخلياً وخارجياً عن طريق استعمال الإكراه المادي المشروع أو التهديد باستعماله)^(٦).

وقد عرفه الفقيه الفرنسي (موريس دوفرجيه) بأنه: (مجموعة الحلول اللازمة لمواجهة المعضلات التي تواجه وجود الهيئة الحاكمة وتنظيمها في هيئة اجتماعية)^(٧). كما يُعرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها في هيئة اجتماعية معينة)^(٨).

1- نقلاً عن: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت، شركة الريعان للنشر والتوزيع، ط ١٩٨٧، ص ٣٩.

2- نقلاً عن: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية ... مصدر سابق، ص ٢٠.

3- هذا التعريف نقلاً عن: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٩.

4- المصدر نفسه، ص ٣٩.

5- جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأبن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبدالله، عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص ١٦.

6- د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ٤٠.

7- نقلاً عن: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية ... مصدر سابق، ص ٨.

8- د. شمران حمادي: النظم السياسية، بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٩-١٩٧٠، ص ٩.

ويعرفه (روبرت دال) على أنه: (نمط مستمر للعلاقات الإنسانية، ويشتمل على قدر هام من القوة والسلطة والسيطرة)^(١).

وهناك من يُعرف النظام السياسي على أنه: (مجموعة عناصر مهمتها الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان حي قائم بذاته تديره سلطة سياسية)^(٢).

ومن جانبنا يمكن أن نقدم تعريفاً جامعاً شاملاً للنظام السياسي وهو: (إطار شامل تتفاعل فيه مجموعة من العناصر والمكونات تعد الدولة الأهم فيها، إذ تتولى مؤسساتها السياسية والدستورية - التشريعية والتنفيذية والقضائية - مهمة إدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق سعادته ورفاهيته).

المطلب الثاني: خصائص النظام السياسي:

في الوقت الذي يمثل النظام السياسي أحد النظم السائدة في المجتمع فهناك إلى جانبه النظام الاجتماعي الذي يعد الأصل لتلك النظم، وهناك النظام الجغرافي - البيئة المحيطة - والنظام الثقافي والنظام الاقتصادي^(٣)، وفي الوقت الذي تعد تلك النظم بدورها بمثابة عناصر ومكونات للنظام السياسي وتتفاعل في إطاره كمنظومة متكاملة، لكن الأخير يتميز بسمات وخصائص عدة أهمها^(٤):

أولاً - العلوية: وذلك لأنه يمتلك السلطة العليا وبذلك تتصف التشريعات الصادرة عن مؤسساته المعنية بصفة الإلزام.

ثانياً - استقلال ذاتي نسبي: إذ تحكم العلاقات وعمليات التفاعل الواقعة ضمنه قواعد قانونية وسياسية خاصة شبه مستقرة، ودائمة إلى حد ما.

^١ - Robert Dahl: Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J., 2ed-1970, p.6.

^٢ - إبراهيم درويش: النظام السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ١٥.

^٣ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١١-١٢.

^٤ - د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب: الأنظمة السياسية، مطابع جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٦.

ثالثاً-الفاعلية: إذ يعد النظام السياسي أكثر تأثيراً من- وفي- سائر النظم الأخرى الموجودة في المجتمع، وذلك بفعل امتلاكه للسلطة السياسية، ومن ثم له القدرة على تنظيم طاقات المجتمع.

رابعاً-التفاعل: إذ يتفاعل النظام السياسي مع سائر النظم الأخرى السائدة في المجتمع، أي أنه في الوقت الذي يؤثر بالنظم الأخرى فهو يتأثر بها.

خامساً- الشمولية: يعد النظام السياسي هو الإطار الأوسع الذي تتفاعل ضمنه عناصر ومكونات عديدة تقف في مقدمتها الدولة والأحزاب السياسية وجماعات المصالح فضلاً عن النظم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والجغرافية، ما يعني أن النظام السياسي هو المنظومة الأشمل والأكبر كما تشكل عناصره ومكوناته نظم فرعية له.

المطلب الثالث: وظائف النظم السياسية المعاصرة وأهدافها:

يمكن تحديد أهم وأبرز وظائف النظم السياسية المعاصرة بما يأتي:

أولاً- تحديد أهداف المجتمع ومتطلباته، وتحقيق ذلك عبر ما يعرف بـ(التخطيط).

ثانياً- تعبئة طاقات المجتمع المادية وغير المادية وتوظيفها، وفي مقدمتها الطاقات البشرية والثروات.

ثالثاً- تحقيق الانسجام والتعايش بين أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم ومعتقداتهم (الوحدة الوطنية)^(١).

رابعاً-الدستورية: وتحقيق من خلال تطبيق القواعد الدستورية والقانونية على الواقع السياسي، ويفضي ذلك إلى إضفاء الشرعية على الحياة السياسية^(٢).

خامساً- توفير الحماية والأمن للمجتمع، ما يعني العمل على إرساء دعائم السلام من خلال إزاحة المخاطر الداخلية والخارجية.

^١ - د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب: مصدر سابق، ص ٧.

^٢ - د. للمزيد حول الشرعية راجع: د. صادق الأسود: الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل، ١٩٨٠، ص ٢٠٠-٢٠١، وكذلك: فرانسيس فوكوياما: بناء الدولة، ترجمة: مجاب الأمام، السعودية، مكتبة العبيكان، ط ١، ٢٠٠٧، ص ٧٤ وما بعدها.

سادساً- العمل على تحقيق التنمية والتطور في مناحي الحياة المختلفة.
 سابعاً- العمل من أجل الحصول على الرفعة والعزة والعظمة للمجتمع والدولة^(١).
 وكل هذه الوظائف تعد بمثابة وسائل لتحقيق الهدف الأسمى والأهم، وهو الهدف الذي يعد هدفاً إستراتيجياً يسعى لبلوغه كل نظام سياسي، ألا وهو: تحقيق سعادة ورفاهية المجتمع، وذلك بدءاً بالحفاظ على وجوده وأمنه واستقراره مروراً برعايته وتنظيم شؤونه بكل الوسائل والإمكانات المتاحة وصولاً إلى سعي النظام السياسي لتوفير كل متطلبات المجتمع وتحقيق كل طموحاته.

ولكن الإشكالية في تحقيق هذا الهدف لا تكمن في مدى قدرة وجدية القائمين على السلطة على توظيف طاقات المجتمع المادية والبشرية المتاحة فحسب، بل يعتمد هذا الأمر - بذات الوقت - على حجم الإمكانيات المتاحة والقدرة على مواجهة التحديات والأزمات التي تواجهها كل النظم السياسية لاسيما في بداية نشأتها، وهذا ما سنتناوله في فقرة لاحقة.

المطلب الرابع: بيئة (محيط) النظام السياسي:

لا جرم أن النظام السياسي يعمل في ظل بيئة أو محيط، وعلى ذلك يتأثر ويؤثر في معالم تلك البيئة أو المحيط، ومن قبيل تلك المعالم: الواقع الجغرافي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي، وهذا ما سنحاول التعرف عليه بإيجاز.
 أولاً- الواقع الجغرافي: لا جرم يتأثر أداء النظام السياسي وفعالته بالأوضاع الجغرافية بدءاً بالمناخ مروراً بالموارد الطبيعية وانتهاءً بالتضاريس فالشعوب التي تعيش في ظل أجواء حارة أقل نشاطاً وحبوبة من الشعوب التي تعيش في أجواء معتدلة أو باردة، كما أن هذا الأمر يؤثر في سلوك الأفراد ومزاجهم بل وحتى توجهاتهم، ما ينعكس سلباً، أو إيجاباً على حالة الاستقرار السياسي وينعكس بالنتيجة على أداء النظام السياسي وفيما يتصل بالموارد الطبيعية، فإن وفرة المعادن والثروات الطبيعية وفي مقدمتها البترول تعين القائمين

^١ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٤.

على إدارة مؤسسات النظام السياسي في إنجاز المهام والمتطلبات لأبناء المجتمع والعكس صحيح، كما أن طبيعة التضاريس من سهول وأراضي منبسطة صالحة للزراعة ومياه وفيرة تعزز إمكانيات وقدرات الدولة، ولكن مع كل ذلك تبقى الامكانيات التي يوفرها الواقع الجغرافي رهن القدرة على توظيفها من قبل القابضين على السلطة.

ثانياً-الواقع السياسي:يعمل النظام السياسي في ظل واقع سياسي يؤثر فيه ويتأثر به،ومن متغيرات هذا الواقع القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية من أحزاب وجماعات مصالح، كما يتفاعل النظام السياسي مع الرموز السياسية السائدة من شخصيات تاريخية وأحداث وشعارات وأساطير تثير أحاسيس المواطنين وتعزز إلتئامهم الوطني، هذا فضلاً على تفاعله مع القيم والأفكار والثقافة السياسية السائدة والثقافات الفرعية، ولاشك أن النظام السياسي يتأثر بمحيطه السياسي الخارجي -أقليمياً ودولياً- ويحاول بالقدر المستطاع التعاطي مع هذا المحيط لضمان مصالح الدولة والمجتمع.

ثالثاً-الواقع الاجتماعي والاقتصادي:مما لا شك فيه أن النظام السياسي هو جزء من النظام الاجتماعي، فالبنى والتفاعلات السياسية هي جزء من البنى والتفاعلات الاجتماعية- كما ذكرنا ذلك سابقاً- والهمم أن وجود القائمين على إدارة النظام السياسي هو من أجل خدمة أبناء المجتمع وتحقيق سعادتهم ورفاهيتهم، ولكن هذا الهدف الاستراتيجي لا يمكن بلوغه من دون توفر امكانيات - مادية وبشرية- يمكن توظيفها واستثمارها وبلا أدنى شك يتوقف ذلك على الوضع الاقتصادي للبلد المعني.

المبحث الثاني: الأزمات التي تواجه النظم السياسية:

هناك أزمات عدة تواجه النظم السياسية في مراحلها المختلفة، تشكل بمثابة تحديات لا بد من مواجهتها بكل الوسائل والسبل وعلى ذلك كلما استطاع القائمين على إدارة تلك النظم معالجة تلك الأزمات وتجاوز التحديات، كلما كان ذلك مؤشراً على تطورها، ومن تلك الأزمات-التحديات- ما سنتناوله في المطالب الأربعة الآتية:

المطلب الأول: أزمة الهوية والانتماء (بناء الأمة):

ترتبط الهوية بوجود شعور بالانتماء المشترك بين الأفراد الذين يعيشون معاً على إقليم محدد ويخضعون لسلطة دولة ما وحينذاك أيضاً يتولد شعور بين هؤلاء الأفراد بأنهم متميزون عن غيرهم من الجماعات - المجتمعات - الأخرى ويجمعهم الولاء للدولة التي ينتمون لها، وحينذاك تتعزز روح المواطنة ويتنامى الشعور بالانتماء للوطن (الدولة/ الأمة).

وعلى ذلك تنشأ هذه الأزمة حينما يضعف هذا الشعور لدى هؤلاء الأفراد، لذا فإن الجهود التي يبذلها النظام السياسي في هذا الإطار تهدف إلى بناء أمة تتسم بالتماسك والانسجام تكون فيه الغلبة للولاء للدولة - الوطن - على حساب الولاء للانتماءات الفرعية الأخرى كالقومية والعشائرية والمناطيقية والدينية والمذهبية وما إلى ذلك^(١)، ويتحقق ذلك من خلال العمل على خلق جهاز سياسي وإداري يستوعب كل أبناء المجتمع الواحد على اختلاف انتماءاتهم ويضمن لهم حقوقهم بشكل عادل دونما تمييز.

على ذلك يرى بعض المتخصصين بأن إنجاز مهمة بناء الأمة يقضي إلى تحقيق ما يسمى بالاندماج الذي يعرف على أنه: (العملية التي تمثل بإدخال كل الأجزاء المختلفة داخل الكل، ووضع كل من هذه الأجزاء المندمجة في حالة الشروط نفسها)^(٢)، وكذلك يعرف بأنه: (اندماج شخص أو جماعة في بنية أكبر، أو في نمط سلوك معروف)^(٣)، والاندماج لا يعني الصهر القسري، أو التصيير، أي أن يتخلى الفرد، أو الجماعة عن كل معتقداتهم وتوجهاتهم وحتى انتماءاتهم لتحل محلها معتقدات وتوجهات وانتماءات الجماعة التي يندمجون، بل ينبغي أن يحتفظ هؤلاء بحقوقهم بما

١- آرت ليهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، بيروت، بغداد، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، ٢٠٠٦، ص ٣٨.

٢- قاموس السياسة: نقلاً عن: د. رباط عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع جامعة بغداد، ط ٢، ١٩٨٩، ص ٣٦٢.

٣- معجم بلاكويل للعلوم السياسية، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ط١، ٢٠٠٤، ص ٣١٨.

يؤمنون به ويعتزون ويتمسكون بانتماءاتهم^(١)، وعلى ذلك نحن نميل إلى تفضيل مصطلح التكامل وليس الاندماج بفعل أن الأول أكثر دقة وملائمة لأن الغاية من إنجاز مهمة بناء الأمة هي تحقيق الانسجام والتعايش والتلاحم الوطني بين أبناء الشعب الواحد وليس الصهر والإذابة.

وبالمحصلة يفضي التكامل الوطني إلى خلق إجماع وطني ثقافي-إيديولوجي على درجة من الشمول، ومن ثم يسهم في تحقيق تفاعل المواطنين مع بعضهم بصرف النظر عن إنتمائاتهم الفرعية المتباينة وكذا تفاعلهم مع المؤسسات والهيئات المحلية والوطنية، لتحل محل عدد كبير من المؤسسات التقليدية والدينية والطائفية والعرقية والعائلية، ولكن لاتلغيها بل تستوعبها وتحتويها بحيث تحيلها من كونها مصدر للفرقة والتشردم إلى عناصر دعم ومساندة للنظام الاجتماعي والسياسي.

المطلب الثاني: أزمة بناء الدولة (الشرعية):

هذه الأزمة ذات صلة وثيقة بأزمة الهوية، وهي تتعلق بتحقيق الاتفاق حول شرعية القابضين على السلطة، ويتحقق هذا الأمر عبر آليات وإجراءات بناء مؤسسات الدولة، وفي كثير من النظم السياسية المعاصرة - لاسيما حديثة النشأة - تعد هذه الأزمة مشكلة دستورية ذلك لأنها تدور حول تحديد ماهية مؤسسات السلطة المركزية من خلال بيان مكوناتها (المؤسسة - السلطة - التشريعية والتنفيذية والقضائية) وطريقة تشكيلها واختصاصاتها والعلاقة بينها وبين المؤسسات - السلطات - و/أو الهيئات المحلية من الناحية الدستورية، ومدى تجسيدها لمبدأ السيادة الشعبية وسيادة القانون وضمنان الحقوق والحريات للمواطنين^(٢)، وكل ذلك يفضي إلى شيوع حالة الرضا والقبول ومن ثم الطاعة والالتزام بتشريعات النظام القائم وإجراءاته.

^١ - د. رياض عزيز هادي: مصدر سابق، ص ٣٦٢.

^٢ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٢٨٦.

المطلب الثالث: أزمة التوزيع:

تنطوي هذه الأزمة على قدرة النظام السياسي على توزيع المنافع والخدمات بين أبناء المجتمع الواحد بشكل عادل وعلى كل المستويات وسائر القطاعات، وتباين الوسائل والآليات التي تعتمدها النظم السياسية المعاصرة في مواجهة هذه الأزمة فهناك أنظمة تتدخل بصورة مباشرة لفرض توزيع جديد للملكية - على سبيل المثال في القطاع الزراعي - فضلاً عن السيطرة على التجارة الداخلية والخارجية كما تقوم بنفسها بتقديم الخدمات والمنافع للأفراد والجماعات^(١)، وهناك أنظمة تتدخل في مجالات معينة وترك ما عداها للأفراد والجماعات على أن يقتصر دورها على توفير فرص متكافئة للجميع، وفي كل الأحوال تفضي عملية السيطرة من قبل النظام على مشكلة التوزيع إلى تسريع عملية التنمية على وجه الجملة والتنمية السياسية على وجه التحديد.

وترتبط أزمة التوزيع بأزمة التفلغل، إذ تظهر الأخيرة حينما لا تتمكن الدولة - وهي أهم مكون في النظام السياسي - من التفلغل في مختلف أجزاء المجتمع وعلى كل المستويات، وهذا هو التحدي الأساسي الذي يعطل قدرة النظام السياسي على تحريك المجتمع، وتظهر الحاجة لمواجهة هذا التحدي في النظام السياسي الذي يسعى القانون على إدارته إلى إنجاز متطلبات التنمية بكل ضرورتها وعلى وجه الخصوص التنمية السياسية^(٢).

ولاريب في أن حل أزمة التفلغل يستدعي أن يكون القابضين على السلطة قادرين على الوصول إلى أبعد نقطة في إقليم الدولة وتقديم ما يمكن تقديمه من منافع وخدمات تسهم في ردم الهوة بين النخبة الحاكمة وعامة الناس، ويتأسس ذلك على بناء جسور الثقة بين الطرفين وتمتين الروابط بينهما، ما يفضي بالنتيجة إلى تحريك الناس باتجاه دعمهم لبرامج التنمية التي يتبناها قادة النظام السياسي.

^١ - المصدر نفسه، ص ٢٨٨.

^٢ - د. صادق الأسود: المصدر السابق، ص ٢٨٧.

المطلب الرابع: أزمة المساهمة (المشاركة):

المساهمة هي المشاركة الشعبية في الحياة السياسية لهذه الدولة أو تلك وما زالت كثير من النظم السياسية المعاصرة تواجه مثل هذه الأزمة وفي الوقت الذي يزداد عدد المساهمين في الحياة السياسية تزداد المطالب التي توجه إلى النظام السياسي ما يفضي إلى ضرورة استجابة النظام - في الأقل - لمعظم تلك المطالب، وخلاف ذلك تتعثر مسيرة النظام، ومن المفترض أن يفضي توسيع آفاق المساهمة إلى تعزيز الديمقراطية، وذلك عبر تمكين المواطنين من المشاركة والتأثير في بناء وإدارة وأداء المؤسسات الدستورية والسياسية والمؤسسات والتنظيمات شبه الرسمية ومن خلال وسائل شتى، ولكن الإشكالية التي تعترض هذا السبيل هي أن الكثير من النظم السياسية المعاصرة تسعى إلى تعبئة الجماهير باتجاه دعم وإسناد سياساتها التي تهدف إلى ضمان مصالح النخب الحاكمة دون غيرها ومن ثم تحاول جعل المشاركة الجماهيرية شكلية ودعائية وموجهة لخدمة تلك النخب.

على ذلك فإن تقدم كل نظام سياسي ونجاحه في بلوغ أهدافه التي تصب جلها في المحصلة في تحقيق سعادة ورفاهية المجتمع، يعتمد على قدرته على مواجهة تلك الأزمات والتحديات واجتيازها في أقصر مدة زمنية ممكنة، وذلك من خلال وضع وتنفيذ البرامج والخطط الكفيلة بإيجاد الحلول الناجعة لها.

المبحث الثالث: المناهج العلمية لدراسة النظم السياسية المعاصرة:

ظهرت منذ بداية القرن الماضي مناهج عدة لدراسة الظاهرة السياسية على وجه الجملة ومن ثم كان لهذه المناهج آثار على دراسة النظم السياسية المقارنة على وجه الخصوص فبعد أن كان المنظرون يركزون على الفلسفة السياسية التي تعتمد على دراسة ما يجب أن تكون عليه الوقائع السياسية، أضحى المناهج الجديدة تركز على دراسة تلك الوقائع كما هي، ما أفرز وطور اتجاه منهجي جديد يؤكد على دراسة السلوك السياسي، وتم تطبيق هذا المنهج لرصد الظواهر السياسية، ويلاحظ على هذا الاتجاه

المنهجي إنه يستعمل الوسائل الإحصائية، كالمقابلات واستطلاعات الرأي العام ونسب المشاركين في التصويت، ولكن هناك من يرى أن هذا الاتجاه المنهجي قد يدفع الباحث للابتعاد عن التحليل وصعوبة إدراك حقيقة المشاكل السياسية في المجتمع^(١)، وذلك بفعل دخوله في متاهات رقمية معقدة.

ومع بداية العقد السادس من القرن الماضي ظهرت نظريات ومناهج عدة ترمي إلى بناء أسس نظرية جديدة توظف لدراسة الظواهر الاجتماعية على وجه الجملة والظواهر السياسية على وجه الخصوص، وتتفاوت أنماط تلك المناهج بين الوصف والتفسير والتحليل والمقارنة والإشراف (التنبؤ) المستقبلي، ومن أهم هذه المناهج ما سنتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول: المنهج المؤسسي (القانوني) (Approach of institutional & legal):
يؤكد رواد هذا المنهج على أن الدولة هي وحدة التحليل السياسي الأساسية لكونها تضم مجموعة من المؤسسات الدستورية والسياسية وأسلوب ممارسة السلطة من خلالها التي تبين بدورها الكيفية التي تشكل على وفقها تلك المؤسسات وطبيعة الاختصاصات التي تمارسها وعلاقتها مع بعضها وعلاقتها مع المواطنين وكل ذلك يحدد شكل نظام الحكم، والمرجع في ذلك كله القواعد الدستورية - مدونة أو عرفية - ومن ثم تنحصر الدراسة على وفق هذا المنهج في إطار دستوري وقانوني، وصفي وشكلي، ولكن هذا هو المنهج المؤسسي التقليدي، أما المنهج المؤسسي الحديث فهو منهج يهتم بجوانب أخرى يتعلق بتفاعل المؤسسة مع بيئتها وعلى ذلك بدأ رواد هذا المنهج يأخذون في حساباتهم السياقات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية

١- د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨-١٩.

التي تعمل في ظلها المؤسسة، وعلى ذلك يرى رواد هذا المنهج بأن بناء المؤسسات الدستورية والسياسية هو جوهر التنمية والتقدم السياسيين^(١).

وينصب إهتمام رواد هذا المنهج على جوانب عديدة منها^(٢):

أولاً- هدف المؤسسة: فالمؤسسات الدستورية والسياسية تتكون لتحقيق هدف أو جملة من الأهداف، فالبرلمان (المؤسسة التشريعية) مثلاً يتكون بهدف تجسيد إرادة المواطنين وتلبية مطالبهم.

ثانياً- أسلوب توظيف أعضاء المؤسسة: يختلف أسلوب التوظيف من مؤسسة لأخرى داخل الدولة الواحدة ومن نظام لآخر، وربما حتى من وقت لآخر، وتلك الأساليب تتراوح بين الانتخاب- المباشر وغير المباشر- والتعيين والوراثة، وربما تأخذ المؤسسة الواحدة بأكثر من أسلوب.

ثالثاً- بنية المؤسسة وتوزيع الأدوار: أي مم تتكون المؤسسة؟ أي ما هي الوحدات التي تضمها المؤسسة؟ فالمؤسسة التشريعية- البرلمان- قد تتكون من مجلس واحد، أو من مجلسين، والمؤسسة التنفيذية قد تتكون من هيئة واحدة- رئيس الدولة ووزرائه- أو من هيتين- رئيس الدولة ومجلس الوزراء- كما أن كل مؤسسة تضم لجان دائمة أو مؤقتة وأقسام إدارية وفنية ودوائر تابعة.

ولما كانت المؤسسة ومكوناتها تضم عدداً من الأعضاء، لذا فلكل عضو دور يؤديه، وعلى الرغم من إن تلك الأدوار مكتملة لبعضها لكنها تتفاوت من عضو لآخر، فيكفل تأكيد يتولى رئيس المؤسسة أو نائبه أو رئيس اللجنة دوراً أكثر أهمية من سائر الأعضاء وذلك بحكم تدرج المسؤولية والصلاحيات.

١- د. حامد عبدالمجيد: مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠٠٠، ص ٦٩، وكذلك: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، الكويت، وكالة المطبوعات، ط ١، ١٩٨٥، ص ١١، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مناهج البحث وأصول التحليل في العلوم الاجتماعية، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٥٧.

٢- د. كمال المنوفي: المصدر السابق، ص ١٣ وما بعدها، وللمزيد راجع:

-Allan Lorson: Comparative Politics Analysis, (Chicago; Nelson Hall, 1980) pp.18-22.

رابعاً- اختصاصات المؤسسة: يحدد الدستور-المدون أو العرفي- أو القانون اختصاصات كل مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي، وذلك بغية توزيع المهام والمسؤوليات على أن يصب ذلك في إطار التكامل المؤسسي.

خامساً- العلاقة بين المؤسسات: ينبغي أن تتأسس تلك العلاقة على التعاون والتكامل بين المؤسسات لاسيما المؤسسات التشريعية والتنفيذية، وقد تتباين حدود ونطاق هذا التعاون والتكامل من نظام سياسي لآخر.

أما القضاء ومع أنه ينبغي أن يكون مستقلاً وحيادياً، ولكن دوره مكماً ومعززاً وربما مقوماً لعمل المؤسسات السالفتي الذكر وكذا سائر سائر مؤسسات- مكونات أو عناصر- النظام السياسي.

سادساً- الثقل النسبي للمؤسسات: تتباين أهمية وأوزان المؤسسات الدستورية والسياسية من نظام سياسي لآخر؛ ففي بعضها يكون البرلمان أقوى نسبياً من الحكومة، في حين نرى أن رئيس الدولة هو الأقوى بين سائر المؤسسات في نظم سياسية أخرى، وأحياناً تتجسد السلطة الفعلية بيد رئيس الوزراء- رئيس الحكومة-، وهناك أنظمة تكون فيها المؤسسة العسكرية أقوى وأكثر نفوذاً من سائر المؤسسات.

سابعاً- التغيير المؤسسي: لا شك أن كل المؤسسات عرضة للتغيير باستمرار، وهذا التغيير يمكن أن يكون بتطويرها، أو دمجها مع مؤسسة أخرى، أو شطرها إلى مؤسساتين، أو أكثر، وقد يكون التغيير بفعل عملية تضج، أو تطور تمر بها المؤسسة ذاتها، أو أنه يأتي استجابة لعوامل اقتصادية، أو اجتماعية، أو ثقافية. وعلى ذلك يرى كثير من المتخصصين أن جوهر عملية بناء الدولة يقوم على أساس إقامة مؤسسات فاعلة وقادرة على اكتساب شرعية ذاتية وتكون ذات قيمة وتحقق قدر من الاستقرار، ولقياس مستوى المؤسسة طرح (صمويل هنتجتون) معايير أربعة وهي^(١):

¹-Samuel Huntington: Political Order in changing Societies, (New Haven: Yale University Press, 1966)p.12-23.

أولاً- التماسك البنوي: ضرورة توفر درجة من الرضا والتوافق والإنسجام بين أعضاء المؤسسة لتحقيق التماسك البنوي للمؤسسة.

ثانياً- التعقيد: أي أن يكون للمؤسسة وظائف ومهام متعددة، وتضم كل مؤسسة وحدات فرعية تعكس قدر كبير من التخصص وتقسيم العمل.

ثالثاً- الاستقلالية: ويتطلب ذلك توفر تخصيصات مالية مستقلة للمؤسسة، وقدرة ذاتية على توظيف أعضائها والقيام بالمهام الموكلة إليها.

رابعاً- التكيف^(١): وهي القدرة على مواجهة التحديات التي تفرزها البيئة (داخلياً وخارجياً) ويتحقق ذلك من خلال طول عمر المؤسسة وتغيير قياداتها بشكل سلمي وتغيير مهامها.

المطلب الثاني: المنهج النظمي (System Approach):

يعد هذا المنهج من أكثر المناهج شيوعاً في دراسة النظم السياسية على وجه الخصوص والنشاطات السياسية على وجه العموم، كما أن المناهج الأخرى - لاسيما منهج الاتصال والمنهج المؤسسي والمنهج البنائي/الوظيفي - تعتمد على الكثير من الأفكار والتصورات المعتمدة في هذا المنهج.

وعلى وفق هذا المنهج يعد النظام وحدة التحليل، وعلى ذلك استعمل (ديفيد أستن) بوصفه هذا المفهوم (System) مجموعة من العناصر المتداخلة والمترابطة والمتفاعلة بنائياً ووظيفياً وبشكل منظم وأي تغيير يطرأ على أي عنصر يؤثر على سائر عناصر النظام وعلى ذلك يتأثر الأخير برمته، لذا عرف (أستن) النظام السياسي على أنه: (مجموعة من التداخلات، أو التفاعلات السياسية المستمرة في مجموعة سياسية

^١ - يعني التكيف البديل في عضو أو وظيفته في كيان معين أو الكيان برمته بهدف التقريب بينه وبين محيطه الداخلي أو الخارجي، بمعنى آخر تطوير القدرة على مواجهة التحديات التي تفرزها البيئة الداخلية و/أو الخارجية قارن مع: أندريه لالاند: موسوعة لالاند الفلسفية، المجلد الأول، ترجمة: خليل أحمد خليل، منشورات عويدات، بيروت/ باريس، ط ١، ٢٠٠١، ص ١٧.

معينة، فالنظام هو جزء من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي المتكامل^(١).

وتعود فكرة التداخل والتفاعل بين الجزء والكل إلى الكاتب الأمريكي (ليونتييف) حينما استعملها نظرياً في مجال الاقتصاد، فقد بين في كتابه: (أساس الاقتصاد الأمريكي بين ١٩١٤-١٩٢٩) الصادر سنة ١٩٤١، العلاقة بين الصناعات وعلى وجه الخصوص دورة البضائع من قسم إلى آخر، فدخول البضائع في الصناعة (Inputs) وخروجها من قسم إلى آخر (Outputs) والنظام الاقتصادي يقوم على استلام دخول الإنتاج وخروجه على شكل منتجات كاملة ومهيئة للاستعمال، وتؤثر هذه المنتجات على الدخل في بعض الحالات، بشكل عكسي من خلال ما أسماه بالتغذية الاسترجاعية (Feedback)، وعلى ذلك تبنى - ديفيد أستن - هذه النظرية وطبقها في تحليله للنظام السياسي^(٢).

لذا يتشكل النظام السياسي - لدى أستن - من^(٣):

أولاً-- المدخلات: وهي الضغوط والتأثيرات التي يتعرض لها النظام السياسي وتدفعه للنشاط والحركة، وهذه المدخلات تنبع من البيئة الداخلية، فحصول أزمة اقتصادية، أو تغير في القيم الثقافية يؤثر حتماً على النظام السياسي، وتشكل المطالب (عامّة أو خاصة) الركن الأهم في المدخلات، ومن ثم فإن مهمة تلبية المطالب بحاجة إلى المساندة (تأييد الجماهير وولائهم ودعمهم وتوظيف طاقاتهم وكذا التمويل وما إلى ذلك) وهي الركن الثاني المهم في المدخلات.

^١ - نقلاً عن: د. حسان شقيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... مصدر سابق، ص ١٩، وكذلك: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٩٣، وكذلك: د. حامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص ٥٥، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٦١-٦٢، وكذلك:

- Daniele Caramani: Comparative Politics, Oxford University Press. 2007. p;47.

^٢ - د. حسان شقيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... نفس المصدر السابق، ص ٢٠، وكذلك:

- Daniele Caramani: op. cit, p; 47.

^٣ - للمزيد راجع كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٩٧-٩٩، وكذلك: د. حامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص ٥٦، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.

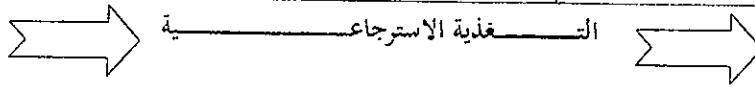
ثانياً- عملية التحويل: وهي عملية استيعاب للمطالب في أبنية النظام التشريعية والتنفيذية، ومن ثم غربلتها لتحويل البعض منها إلى قوانين وقرارات وسياسات.

ثالثاً- المخرجات: وهي عملية استجابة للمطالب الفعلية، أو المتوقعة ومن ثم اصدار قوانين وقرارات، أو تبني سياسات، وقد تكون بشكل إيجابي، أو سلبي، أو رمزي، إيجابياً من خلال تلبية المطالب، وسلبياً عبر اللجوء لأساليب قمعية لردع المطالبين، ورمزياً من خلال تقديم الوعود، أو إثارة مشاعر الخوف من مخاطر تهديد خارجي أو داخلي.

رابعاً- التغذية الاسترجاعية: وتشير إلى عملية تدفق المعلومات من البيئة إلى النظام السياسي عن نتائج قوانينه وقراراته وسياساته، ومن ثم فهي عملية تفاعل بين المدخلات والمخرجات، وعلى ضوءها تجري عملية تصحيح مسار عمل النظام السياسي.

شكل (٢) يوضح بشكل مبسط رؤية ديفيد أستن لعمل النظام السياسي

المخرجات		النظام السياسي	المدخلات: معطيات البيئتين الداخلية والخارجية	
سياسات	قوانين+قرارات	عمليات التحويل داخل بني النظام	مطالب	مساندة



المصدر: د. حامد عبد الماجد: مصدر سابق، ٥٦، وكذلك: د. كمال المنوفي: نظريات النظم ...، مصدر سابق، ص ٩٦، ويتصرف المؤلف.

المطلب الثالث: المنهج البنيوي-الوظيفي (The structural-functionl approach):
استعمل مفهوم (الوظيفة) في علم الإنسان (anthropology) من قبل كل من (مالينوفسكي) و(راد كليف- براون) كما استعمل من قبل عالم الاجتماع (تالكوت بارسونز) وهذا المفهوم مأخوذ من علم الحياة من خلال التعرف على الطريقة التي تفيد

إدامة الكائن الحي، ويعتمد هذا المفهوم - وفق بارسون- على فكرة التداخل والتعاون القائم بين كل الأجزاء والعناصر المكونة للنظام الاجتماعي، فكل عنصر يؤدي وظيفة، أو أكثر بغية الحفاظ على حيوية وإدامة حياة النظام^(١).

وقد طور كل من (غابرييل الموند) و(باول) مفهوم الوظيفة واستعملوه نظرياً في دراسة النظم السياسية فهما يران أن الأخيرة لها دور وظيفي في المجتمع السياسي من خلال مواجهتها لتحديات أربع وهي: (بناء الدولة وبناء الأمة والمشاركة والتوزيع) ومن ثم فإن أي نظام سياسي يثبت قدرته على مواجهة تلك التحديات وتجاوزها بأسرع وقت سيجعله في عداد النظم المتقدمة^(٢).

ويرى (الموند) أن الوظائف التي تؤديها النظم السياسية تكاد تكون متشابهة، على الرغم من اختلاف البنى التي تباشرها، لذا فالنظام السياسي - عند الموند- هو: (مجملة التفاعلات التي تتعلق بوظيفتي: التكامل والتكيف عن طريق الاستعمال الفعلي للإكراه المادي المشروع، أو التهديد باستعماله)^(٣)، ومن ثم يقسم وظائف النظام السياسي على وظائف مدخلات (InputFunctions) وتتضمن عمليات التنشئة السياسية والتوظيف السياسي والتعبير عن المصالح وتجميعها والاتصال السياسي، ووظائف مخرجات (OutputFunctions) والتي تنحصر في صنع

^١ - ينظر: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... مصدر سابق، ص ٢٠-٢١، وكذلك: د. حامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص ٦٦، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٦١-٦٢، وكذلك: د. مولود زايد الطيب: علم الاجتماع السياسي، الزاوية (ليبيا)، منشورات جامعة السابع من إبريل، ط ١٧، ص ٦٣-٦٤، وكذلك:

- Daniele Caramani: Comparative Politics, Oxford University Press. 2007, p;47.

^٢ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... نفس المصدر السابق، ص ٢١، وكذلك:

- Daniele Caramani: op. cit, p;47.

^٣ - نقلاً عن كل من: د. حامد عبدالمجيد: مصدر سابق، ص ٦٧-٦٨، وكذلك: د. كمال المنوفي: مصدر سابق، ص ١١٥ وما بعدها.

القواعد القانونية وتطبيقها^(١)، ولكن فيما بعد طور (ألموند) رؤيته لوظائف النظام ومن ثم ميّز بين ثلاثة مستويات وظيفية وهي^(٢):

أولاً- وظائف التحويل: وتتضمن عمليات التعبير عن المصالح ومن ثم صياغة القواعد القانونية وتطبيقها وإدامة الاتصال.

ثانياً- وظائف التكيف والاستمرار: وتدور حول التنشئة والتوظيف السياسيين، أما التنشئة فهي التربية السياسية^(٣)، أما التوظيف فهو عملية اختيار القيادات وتدريبها.

ثالثاً- قدرات النظام: وتعلق بفعالية أدائه وسلوكه السياسي داخلياً وخارجياً، وهذه القدرات هي: استخراجية تتعلق بتوظيف الموارد والطاقات المادية والبشرية، وقدرات تنظيمية تتعلق بضبط وتوجيه سلوك الأفراد والجماعات، وقدرات توزيعية تتعلق بتوزيع الموارد بشكل عادل، وقدرات رمزية تتعلق باستعمال الرموز لجلب تأييد المواطنين (علم، اناشيد، استعراضات... إلخ)، وقدرات استجابية تتعلق باستجابة النظام لمطالب البيئتين الداخلية والخارجية، ومن ثم القدرة الدولية وتتضمن توظيف مجمل القدرات المذكورة على المستوى الخارجي.

على ذلك يمكن القول: إن النظم السياسية الأكثر صلاحاً ورشادة، هي الأكثر قدرة على الإضطلاع بوظيفتي التكامل والتكيف: أما التكامل فيتحقق على كل المستويات، فهناك التكامل الاجتماعي - وقد تحدثنا عنه سابقاً في أزمة بناء الأمة - ثم هناك التكامل السياسي الذي يتحقق عبر الإنسجام بين النخبة السياسية والجماهير، ومن ثم هناك التكامل المؤسسي الذي يتحقق على مستويين: أفقي وعمودي، أما أفقياً فهو التكامل بين المؤسسات المركزية/الاتحادية/الفيدرالية(التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وأما عمودياً فهو التكامل بين الأخيرة والمؤسسات أو/و الهيئات المحلية، هذا فضلاً عن التكامل

1- أنظر كل من: د. حامد عبد الماجد: مصدر سابق، ص ٦٧-٦٨، وكذلك: د. كمال المنوفي: مصدر سابق، ص ١١٥ ومابعدها.

2- أنظر كل من: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٦٦، وكذلك: د. حامد عبد الماجد: مصدر سابق، ص ٦٧-٦٨، وكذلك: د. كمال المنوفي: مصدر سابق، ص ١١٨ ومابعدها.

3- للمزيد حول مفهوم التربية السياسية راجع: د. فليب اسكاروس و د. عصام قمر: مذهب جديد في السياسة والتربية، المنصورة، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٩، ص ٨٩ ومابعدها.

الاقتصادي الذي يتحقق بين القطاعات الاقتصادية السائدة في النظام السياسي (عام وخاص ومختلط)، وأخيراً وليس آخراً التكامل الثقافي الذي يتحقق بين الثقافات الفرعية والثقافة الوطنية، وبالمحصلة فإن كل أوجه التكامل المذكورة ستعزز قدرات النظام السياسي في مواجهة التحديات والأزمات الداخلية، ما يؤهله ذلك ليس فقط لمواجهة التحديات الخارجية بل وتحقيق التكامل مع المحيط الخارجي وعلى كل المستويات السياسية والأمنية والاقتصادية والثقافية، وتلك هي وظيفة التكيف.

المطلب الرابع: منهج التنمية السياسية (Political development Approach):

يعد هذا المنهج بمثابة تطوير للمنهج البنائي-الوظيفي، ويعد (لوسيان باي) من الوظيفيين الذين استعملوا المفاهيم الوظيفية النظرية في تحليلاتهم للواقع السياسي للدول النامية (التي كانت تسمى دول العالم الثالث التي استقلت معظمها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية بعد خضوعها لعقود طويلة للدول الاستعمارية وكانت تضم معظم الدول الآسيوية والأفريقية ودول أمريكا اللاتينية): ويقول (لوسيان) في هذا الصدد: (... إن دخول كثير من المجتمعات الجديدة والمتخلفة في مختبر عالم السياسة ساهم بدرجة كبيرة في محاولات صياغة مفهوم التنمية السياسية)^(١)، وقد أضاف (لوسيان) مفاهيم ومعايير وحلول للتنمية السياسية^(٢).

المطلب الخامس: منهج صنع القرار (Decision-making approach):

أولاً- ماهية صنع القرار: تقوم عملية صنع القرار على أساس اختيار بديل من بين مجموعة من البدائل المطروحة أمام صانع القرار، ويعد منهج صنع القرار من المناهج الشائعة في الدراسات السياسية عموماً ودراسات النظم السياسية

^١ - لوسيان باي: السياسات المقارنة والتنمية السياسية: نقلاً عن د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٢٧٧.

^٢ - د. حسان شفيق العاني: النظم السياسية والدستورية. مصدر سابق، ص ٢٢.

خصوصاً، ويجري ذلك على أساس النظر إلى إن كل النظم السياسية وعلى اختلاف طبيعتها وأصنافها تقوم بوظيفة صناعة القرارات^(١).

وتتطلب عملية صنع القرار تحديد وحدة صناعة القرار، مكوناتها وتنظيمها والعلاقات التي تربط أعضائها، ومن هم صنع القرار وما هي أطباعهم ومصالحهم وقيمهم وتوجهاتهم، وأساليب اختيارهم ومن ثم العوامل التي تؤثر في تلك العملية^(٢).

ففي أي نظام سياسي هناك أشخاص يصنعون القرارات سواء كانوا يعملون بشكل إنفرادي أم من داخل مؤسسات معينة، وفي كل الأحوال يؤثر على سلوك هؤلاء صفاتهم الشخصية وخلفياتهم الاجتماعية ومستواهم التعليمي وخبراتهم وأعمارهم ومعتقداتهم وانتماءاتهم ودوافعهم النفسية والآليات والقواعد المتبعة وما إلى ذلك^(٣).

ولا جرم أن لكل نظام سياسي أسلوبه في اختيار القيادات السياسية، فقد يكون الأسلوب المعتمد هو التعيين (على أساس الكفاءة أو الانتماء أو الولاء)، أو الانتخاب (المباشر، أو غير المباشر)، أو الوراثة (أي يخلف الأبن أبيه)، ولا ريب ينعكس هذا الأمر على سلوك صنع القرار، كما أن الأخير يتأثر بالبيئة التي يعمل فيها هؤلاء، وتلك البيئة تتضمن واقع اجتماعي وإطار سياسي، أما الواقع الاجتماعي فيشمل متغيرات متفاعلة عدة منها: الرأي العام والقوى الاجتماعية والتيارات الفكرية، أما الإطار السياسي فيضم مجموعة من الهيئات والوحدات والقواعد المنظمة التي يتكون منها النظام السياسي والتي يعمل في ظلها صنع القرار^(٤).

ثانياً- إجراءات أو مراحل صناعة القرار: هناك سلسلة من الإجراءات أو المراحل تتبعها معظم النظم السياسية - لاسيما العريقة منها- بغية التوصل إلى القرارات، فهي تبدأ بتحديد المشكلة وجمع المعلومات حولها، ومن ثم وضع أفكار وتصورات

^١- د. إبراهيم اليومي غانم: مصدر سابق، ص ٦٨-٦٩.

^٢- أنظر كل من: د. إبراهيم اليومي غانم: مصدر سابق، ص ٦٨-٦٩، وكذلك: د. كمال المتوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٧-١٣٨.

^٣- د. كمال المتوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٧.

^٤- المصدر نفسه، ص ١٣٨.

حول المشكلة المطروحة وما ينبغي عمله لمواجهةها مروراً بتقدير آثار كل البدائل المطروحة لحلها، وصولاً إلى مرحلة تنفيذ القرار الذي تم اتخاذه من قبل صانعيه، وتأتي بعد ذلك عملية تقييم القرار وتخضع تلك العملية إلى معايير عدة منها: المعلومات المتوفرة، ودرجة المشورة في عملية صنع القرار، وأهمية القرار والحاجة لإتخاذه ومن ثم الآثار المترتبة على اتخاذ القرار وهل حقق الغاية المرجوة أم لا؟^(١).

ثالثاً- أساليب صنع القرار: إن عملية صناعة القرار تتطلب من صانعي القرارات اتباع أساليب متعددة منها: المساومة: وتعني التوصل إلى حلول مفيدة للطرفين، والتنافس: وهو نشاط يسعى من وراءه طرفان، أو أكثر لتحقيق هدف، أو أهداف متطابقة أو متقاربة، وقد يلجأ المتنافسون إلى المساومة^(٢)، والصراع: ويحصل في حالة تعارض أهداف الفاعلين السياسيين، ونجاح طرف يعني خسارة الآخر وقد يفضي الصراع إلى نتائج مدمرة لطرف ما أو لكل الأطراف المتصارعة، والتعاون: مع وجود تعارض في الأهداف ولكن لا يمكن نكران وجود أهداف مشتركة بين الأطراف المتفاعلة سياسياً، وهو ما يدفعها للتنسيق والتشاور لتحقيق تلك الأهداف وضمان مصالح الجميع^(٣)، وهذا الأخير هو أفضل السبل لأنه الأكثر جدوى لكل الأطراف المعنية بالقرار.

المطلب السادس: منهج الاتصال (Contact Approach):

لامراء في أن مجمل العمليات التي تجري داخل النظام السياسي هي بمثابة عمليات تفاعلية- تأثير وتأثر- مصدرها الأساس هو الاتصال وهو عملية نقل المعلومات

1- للمزيد راجع كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠، وكذلك: د. حامد عبد الماجد: مصدر سابق، ص ٦٤.

2- للمزيد ينظر: أندريه لالاند: مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٠-٢٠١.

3- أنظر كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٤١-١٤٢، وكذلك: د. حامد عبد الماجد: مصدر سابق، ص ٦٤.

بين المكونات المختلفة للنظام السياسي، ويتحقق ذلك عبر قنوات وإجراءات متنوعة، مباشرة وغير مباشرة، أفعالاً وأفعالاً، لذا يعد هذا المنهج من المناهج المهمة في دراسة العلوم السياسية على وجه العموم ودراسة النظم السياسية على وجه الخصوص، ذلك أن المسواطين يحاولون توصيل رغباتهم ومطالبهم إلى القابضين على السلطة، وبالمقابل يسعى الأخيرون إلى إيصال قراراتهم للطرف الأول (المواطنون) بغية نيل رضاهم وتأييدهم، وبكل تأكيد، فإن تلك القرارات والنتائج التي تترتب عليها تقوم على المزيد من المعلومات وبذلك يسري الاتصال في كل جوانب الكيان الاجتماعي والسياسي، وعلى ذلك فإن دراسة النظم السياسية على وفق هذا المنهج تتركز حول الأفكار والأفعال التي تتعلق بتبادل المعلومات عبر ما يسمى بالرسائل فيما بين الحكام والمحكومين^(١).

ويقوم هذا المنهج على عناصر عدة وهي^(٢):

- أولاً- التبريل: يمكن أن يكون شخص، أو مؤسسة.
- ثانياً- الرسالة: وهي المعلومات المتدفقة من التبريل إلى المستقبل.
- ثالثاً- القنوات: وهي الوسائل التي تتدفق من خلالها المعلومات (الرسائل) بين مكونات النظام السياسي.
- رابعاً- أنواع المعلومات التي تتضمنها الرسائل.
- خامساً- القواعد والإجراءات التي تحكم الاتصالات داخل النظام السياسي.
- سادساً- المستقبل: وهو الجهة (أفراد وجماعات ومؤسسات وتنظيمات) التي تتلقى المعلومات (الرسائل).
- سابعاً- التغذية العكسية: وهي المعرفة بنتائج العملية الاتصالية وحدود الاستجابة لها ومدى تأثيرها في المستقبل في تصحيح مسار العمل.

^١ - أنظر كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٤٧، وكذلك: د. حامد عبد الماجد: مصدر

سابق، ص ٥٨، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٧١.

^٢ - أنظر كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٤٧، وكذلك: د. حامد عبد الماجد: مصدر

سابق، ص ٥٨، وكذلك: د. إبراهيم البيومي غانم: مصدر سابق، ص ٧٢.

فالعملية الانتخابية - على سبيل المثال - هي بمثابة نظام اتصالي، مصدره (المُرسل) المرشح للمنصب السياسي، وما يطرحه على الناخبين من وعود انتخابية هو الرسالة، والقناة قد تكون الصحف، أو القنوات الفضائية، أو اللقاءات المباشرة، والمُستقبل هو الجمهور والتغذية العكسية هي انتخاب، أو عدم انتخاب المرشح^(١). وعلى وجه الجملة لا تخلو العملية الاتصالية من تعقيد ومتاعب لاسيما إذا كانت المعلومات المتاحة غير دقيقة، أو ليست مكتملة لذا فكلما كانت مصادر المعلومات موثوقة وقيمة كلما عزز ذلك دور وتأثير المرسل على المُستقبل، وكلما كان الأخير يمتلك مصادر القوة والتأثير الفاعلة وكانت قنواته سليمة ونافذة كلما كانت درجة الاستجابة للرسالة من المُستقبل كبيرة، وعلى ذلك تتفاوت درجة تأثير الرسائل من مؤسسة لأخرى ومن شخص لآخر، فعلى سبيل المثال تكون درجة تأثير الأسرة في مجال التنشئة الاجتماعية والسياسية أكبر من تأثير المؤسسات الأخرى^(٢)، مع الأخذ بنظر الاعتبار إن درجة الاستجابة من قبل المُستقبل تختلف من شخص لآخر، لاسيما إذا كان هناك هامش للانتقائية.

المطلب السابع: منهج الجماعة (Community Approach):

يركز هذا المنهج على دراسة الجماعة باعتبارها مجموعة من الأفراد تجمعهم مصالح مشتركة وتسعى لتحقيق أهداف سياسية معينة، ومن أنواع تلك الجماعات الجماعات المؤسسية كالأُسرة والأحزاب والجمعيات ومؤسسات الدولة، والجماعات الفئوية التي يشترك أفرادها في سمة معينة طبيعية أو مادية، والجماعات التفاعلية، والجماعات المحتملة، كما أن الجماعات قد تكون منظمة أو غير منظمة، ورسمية وغير رسمية، ودائمة ومؤقتة^(٣)، وعلى ذلك يعد النظام السياسي بمثابة شبكة من الجماعات تفاعل فيما بينها، وهذا التفاعل عبارة عن ضغوط وضغوط مضادة، وكل ذلك يحدد

١- د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٤٨.

٢- للمزيد حول دور الأسرة في التنشئة راجع: د. فيليب اسكاروس: مصدر سابق، ص ٦٧ وما بعدها.

٣- ديفيد ترومان، وميشيل كورتس، نقلًا عن: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٧-٣٨.

حالة النظام السياسي، وعلى ذلك فالصراع والتنافس والتعاون بين هذه الجماعات يؤثر بشكل ملحوظ على أداء النظام السياسي^(١).

ويؤكد دعاة هذا المنهج على أن الجماعات المرجعية تمارس تأثيراً واضحاً على اتجاهات وسلوك أعضائها، فالأسرة والأصدقاء والمدرسة والحزب تغرس في عقول الأفراد قيماً وتصورات ومفاهيم منها ما هو سياسي ومنها ما هو اجتماعي له دلالة سياسية، ولكن يبقى هذا التأثير مرهون بدرجة ارتباط الفرد بالجماعة، كما يزداد تأثير الجماعة سياسياً كلما كانت قريبة من السلطة السياسية^(٢).

كما يتفاوت حجم تأثير الجماعات على النظام السياسي، فالأحزاب السياسية تمارس تأثيراً ملحوظاً في هذا الإطار لاسيما في النظم ذات الحزب الواحد ونظم الثنائية الحزبية وتكون درجة التأثير أقل في النظم التي تتبنى التعددية الحزبية، كما أن جماعات المصالح تسعى للتأثير على السياسة العامة مع أنها تحجم عن تحمل مسؤولية مباشرة الحكم، وفي كل الأحوال تتوقف فاعلية الجماعة على عوامل عدة منها: حجم العضوية ودرجة تماسكها وحجم مواردها المالية والإطار السياسي السائد وطبيعة القضايا والمشاكل المطروحة، والأساليب التي تلجأ إليها ومن تلك الأساليب المساومات ووسائل الإعلام والدعاية والمساندة الانتخابية وخلق علاقات خاصة بجماعات أخرى وبأشخاص يتمون إلى مؤسسات الدولة البرلمانية والوزارية والإدارية وما إلى ذلك^(٣).

وبالمحصلة فإن هذا المنهج يكشف النقاب عن القوى الفعلية المحركة للنظام السياسي، كما أنه يصلح للتطبيق على جميع النظم السياسية بحكم استحالة خلو نظام سياسي معاصر من الجماعات مع اختلاف درجات تأثيرها، ومن ثم يعد هذا المنهج محاولة للإجابة على جملة من التساؤلات منها: ما هي الأنماط المختلفة للجماعات وكيف ترتبط بالنظام السياسي؟ وما صور التفاعل بين الجماعات ومؤسسات الدولة؟ وما أنماط الصراع والتعاون السائدة داخل كل جماعة وفيما بين الجماعات؟ وما حجم

١- د. كمال المتوفي: نظريات النظم السياسية: مصدر سابق، ص ٢٩.

٢- المصدر نفسه.

٣- المصدر نفسه، ص ٢٩-٣٠.

وتنظيم كل جماعة وارتباط ذلك بقدرتها على تحقيق أهدافها ومن ثم التأثير على النظام السياسي^(١)؟

ولكن من المآخذ التي تسجل على أنصار هذا المنهج - أكثر منها مآخذ على المنهج ذاته- أنهم ركزوا على دراسة جماعات المصالح في النظم الغربية المتقدمة، أما الدراسات التي تعرضت لتلك الجماعات في دول العالم الأخرى الأقل تقدماً فهي مازالت شحيحة، كما أن هذا المنهج يتناول الجماعات الرسمية من دون غيرها، مع أهمية الجماعات غير الرسمية في التأثير على عملية صنع القرار، ومرد ذلك يعود لصعوبة تحديد مكان وأسباب عمل تلك الجماعات^(٢).

المطلب الثامن: منهج النخبة (الصفوة) (Elite Approach):

يقوم هذا المنهج على أساس أن كل مجتمع يشطر إلى أقلية تحكّم وأكثوية محكومة، ويرى أنصار هذا المنهج أنه أكثر المناهج ملائمة في الدراسات السياسية المقارنة^(٣)، وكان (سان سيمون) أول من وضع أسس هذا المنهج في العصر الحديث، وقد نظر إلى المجتمع كهرم قمي قمته توجد صفوة سياسية، وعلى ذلك لا يمكن إجراء أي إصلاح في المجتمع إلا بتغيير النخبة (الصفوة)، لذا ينبغي - كما يرى سيمون - أن تسند مهمة الحكم إلى العلماء والفنانين وكبار الصناعيين، ما يعني أن يكون معيار النخبة الحاكمة هو الكفاءة والخبرة وليس الانتماء والولاء^(٤).

1- د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤١.

2- المصدر نفسه، ص ٣١-٣٢.

3- تقوم الدراسة المقارنة على أساس إجراءات مقارنات بين نظامين سياسيين أو أكثر أو بين مؤسستين أو أكثر أو جماعتين أو طبقتين أو أكثر ضمن نظام سياسي بعينه وتقوم المقارنة على أساس بيان أوجه الشبه والاختلاف بين الأطراف موضوع المقارنة، ولمعرفة المزيد حول الدراسة المقارنة راجع كل من: د. عاطف علي: المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط ١٩٦٠، ص ١٣١ وما بعدها، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم....، مصدر سابق، ص ١٧ وما بعدها، وكذلك:

-Allan Lorson: op. cit, pp;18-22, & Daniele Caramani: op. cit.

4- د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٧.

وعلى الرغم من أن معظم رواد هذا المنهج - ومنهم سان سيمون وموسكا وباريتو - يتفقون على أن كل مجتمع تحكمه صفوة، إلا أنهم يختلفون في تصورهم للأساس الذي تقوم عليه الصفوة، لذا هناك اتجاهات متباينة في هذا الإطار، منها: أولاً - الاتجاه التنظيمي: تعود سيطرة النخبة إلى ما تمتلكه من مهارات وقدرات تنظيمية، أي قدرة على التماسك في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع، ويؤكد (موسكا) على اختلاف طبيعة النخب الحاكمة باختلاف النظم السياسية ويعود ذلك إلى عاملين هما: تدفق السلطة وصور التوظيف (التجنيد)، أما تدفق السلطة فيمكن أن يكون من أسفل إلى أعلى (بالانتخاب) أو بالعكس (بالتعيين)، أما التوظيف فيمكن أن يكون تجديد النخبة من النخبة القديمة (الحاكمة) أو يكون من النخبة الجديدة (من المحكومين)^(١).

ثانياً - الاتجاه النفسي: يرى (باريتو) أن النخبة هي نتاج لعوامل نفسية معينة، وعلى ذلك قسم النخبة إلى: نخبة حاكمة وهي التي تتولى شؤون الحكم، ونخبة غير حاكمة تضم الأشخاص المرموقين في ميادين غير سياسية، وبعد أن تراجع عن هذا التقسيم، استعمل مفهوم (الرواسب) التي هي بمثابة انعكاس للمسؤول الفطرية الإنسانية، وصنف هذه الرواسب في مجموعتين هما: رواسب تعكس الميل للتأمل والتفكير وهي التي تسود لدى أهل الذكاء والمكر، وأخرى تعكس الميل للبقاء والاستقرار والنظام وهي التي تسود لدى أهل القوة والنظام. والسياسة بحاجة لكليهما، وعلى ذلك تتفاوت النظم السياسية تبعاً لرواسب الصفوة الحاكمة، فإذا كانت من النوع الأول تحكم عن طريق الاقناع والترغيب، وتتخذ سياسات معينة لتلبية مطالب الجماهير ولمواجهة الأزمات، أما إذا كانت رواسب الصفوة الحاكمة هي من النوع الثاني فإنها تحكم من خلال القوة وبالتالي تقمع المعارضة وتجعل الحفاظ على النظام العام هو الهدف الرئيسي للحكم^(٢).

^١ - المصدر نفسه، ص ٤٨-٤٩.

^٢ - د. كمال المتوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣.

ثالثاً-الاتجاه الاقتصادي: طرح (برنهام) نموذجاً يزاوج بين النظرية النخبوية والنظرية الماركسية، إذ يرى أن السياسة ماهي إلا صراع بين المجموعات للوصول للسلطة، كما أن السيطرة على وسائل الانتاج الرئيسية هي مصدر قوة النخبة ما يقضي إلى نفوذ اجتماعي وثروة وقوة سياسية^(١).

رابعاً-الاتجاه المؤسسي: يرى (س. رايت ميلز) بأن النخبة تتكون من أولئك الذين يشغلون مراكز قيادية في مؤسسات الدولة الاستراتيجية كالمؤسسة التنفيذية والمؤسسة العسكرية والشركات الكبرى، ويعتمد تماسك النخبة على قوة الصلات بين المؤسسات، فالتقارب بين قادة المؤسسات يؤسس لوجود نخبة وطنية يتاح لها التحكم في عملية صنع القرار السياسي^(٢).

وعلى وجه الجملة تقتضى دراسة الصفوة (النخبة) تناول مسائل عدة منها^(٣):

أولاً- أساليب التعرف على النخبة: ومن تلك الأساليب: أسلوب المناصب؛ وأسلوب صنع القرار، وأسلوب الشهرة.

ثانياً- تكوين النخبة: أي كيف تتكون النخبة؟ بمعنى هل يتوقف دخول شخص للنخبة على حصوله على مهنة ما أو مكانة اقتصادية أو اجتماعية أو شهادة أو انتماء ديني أو عرقي، أم لعللاقة لتلك العوامل بهذا الدخول؟

ثالثاً- تجنيد النخبة: أي ماهي المسالك والقنوات التي يسلكها الطامحون في القيادة في الوصول إلى قمة الهرم السياسي؟ هل هي الحزب، أم النقابة، أم التنظيمات الدينية، أم الحكم المحلي، أم البيروقراطية^(٤)... الخ؟ وماهي الآليات للوصول

¹ - المصدر نفسه، ص: ٥٤-٥٥.

² - نفس المصدر السابق، ص: ٥٦.

³ - نفس المصدر السابق، ص: ٦٠-٦١.

⁴ - البيروقراطية هي التنظيم الهرمي للأجهزة الإدارية، بمعنى تدرج السلطة في تنظيم العلاقات بين شاغلي الوظائف الإدارية، للمزيد راجع كل من: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص: ٢٦٥ ومابعدها، وكذلك: د. مولود زايد الطيب: مصدر سابق، ص: ١٠٣ ومابعدها.

لتلك الغاية: هل هي الانتخاب، أم التعيين؟ وإذا كان الإسلوب الأخير فهل يقوم على الكفاءة أم الولاء والانتماء؟

رابعاً- الثقافة السياسية للنخبة: أي دراسة تصورات أعضاء النخبة وقيمهم واتجاهاتهم وما إلى ذلك.

خامساً- تكامل النخبة: أي قياس درجة التماسك والتفاعل والاتفاق والتضامن والإحساس المتبادل بالثقة بين أعضاء النخبة.

خلاصة القول: إن هذا المنهج يساعد على فهم أعمق للسلوك السياسي، لاسيما وأن كل النظم السياسية وعلى اختلاف ألوانها وأصنافها لا بد أن تحكمها نخبة ما، وعلى الرغم من أنه لا يهتم بالمخرجات (السياسات والقرارات)، إلا أنه يقدم إجابات تتصل بمدخلات صنع السياسة، ويركز على الفاعلين السياسيين أي أولئك الذين يخططون ويقررون، وبالتالي فهو يركز على جماعة بعينها داخل النظام السياسي ما يمكن من التحليل المتعمق والقياس، والأكثر من ذلك أن دعاة هذا المنهج ينسبون إليه أثره الكبير في خلق علم سياسة موضوعي ومحيد^(١).

ولكن مع أهمية هذا المنهج إلا إنه يلاحظ عليه قلة الدراسات التطبيقية التي استعملته وذلك بفعل الصعوبات التي تواجهه، ومن تلك الصعوبات: صعوبة تحديد أعضاء النخبة مع صعوبة جمع معلومات عن خصائصهم الاجتماعية والشخصية ما يخلق مشكلة تفسير سلوك هؤلاء، والأهم من كل ذلك حالة التداخل بين الأفكار والمفاهيم وعدم وضوح الكثير منها، ومن ذلك مفهوم النخبة ذاته، إذ عرفها (هارولد لاسويل) بأنها: القلة التي تحصل على الجزء الأكبر من أي قيمة، أو التي تحصل على الجزء الأكبر من القوة في الجماعة، أو أنها: تضم الأشخاص أصحاب النفوذ^(٢)، في حين عرفها (جيرانت باري) على أنها: أقلية صغيرة تؤدي دوراً مؤثراً في الشؤون السياسية والاجتماعية للمجتمع^(٣).

^١ - د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٩-٧٠.

^٢ - نقلاً عن: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٠.

^٣ - نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٧١.

المطلب التاسع: منهج الثقافة السياسية ((Political Culture Approach)):

لامراء في أن النظرة الشاملة للنظام السياسي ينبغي أن تأخذ بالحسبان بيئته الثقافية، إذ يتحدد سلوك الأفراد داخل المؤسسات السياسية بشكل كبير بقيمتهم واتجاهاتهم السياسية، كما أن مطالب المحكومين الموجهة للنظام السياسي وأساليب تعبيرهم تتأثر بلا أدنى ريب بالثقافة السياسية السائدة، أو العامة^(١)، والأكثر من ذلك قد يرتبط التغيير السياسي بالثقافة السياسية بشكل وثيق، فقد تكون الثقافة دافعاً للتغيير أو عائقاً أمامه^(٢).

وعلى ذلك فإن دراسة الثقافة السياسية يمكن أن تنصب على طبيعة الثقافة السائدة في بلد ما؛ أو أنها تهدف إلى التركيز على قياس درجة التغيير الذي يمكن أن يطال كل أو بعض عناصر الثقافة السياسية في دولة، أو أكثر ويتطلب هذا الأمر اتباع أسلوبين هما: الأسلوب الأول هو الدراسة التبعية ما يعني دراسة المجتمع في مرحلتين زمنيتين، أما الأسلوب الثاني فهو إجراء مقارنة بين استجابة مجموعات من الأفراد في مراحل عمرية متباينة، وهناك أساليب أخرى تستعمل لدراسة الثقافة السياسية ومنها: أولاً-أساليب مكتبية: وتتم عن طريق دراسة ممتوفر من كتابات في العلوم الاجتماعية والأدب الشعبي.

ثانياً-أساليب تجريبية: ومنها الملاحظة (وتتصل بمتابعة مدى مشاركة الأفراد في الاجتماعات والتظاهرات والاحتجاجات والإضراب والانتخابات... وتعاملهم مع مكونات النظام السياسي) وإجراء الاستبيانات وتحليل المضمون والمقابلات، مع

^١ - إن الثقافة السياسية السائدة أو العامة بل وحتى الثقافات الفرعية يمكن أن تغير وقد يحدث التغيير بشكل مخطط أو غير مخطط، أما الأول فيحدث بفعل بذل النخبة الحاكمة جهوداً تربوية ترمي إلى استبدال النظام الثقافي، أما التغيير غير المخطط فيحدث نتيجة تبدل النظام السياسي أو تحول البنية الاقتصادية-الاجتماعية أو بفعل حرب أو استقبال دين جديد: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٩٧، وللمزيد راجع: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأين: مصدر سابق، ص ٩٠ وما بعدها.

^٢ - د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، المصدر السابق، ص ١٦٠، وللمزيد راجع: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأين: مصدر سابق، ص ٩٠ وما بعدها.

استعمال الأساليب الإسقاطية والتي تجري بالعرف على الفئات ذات الوعي السياسي المتدني مثل الأطفال والشباب^(١).

ومع أهمية الثقافة السياسية ومكانتها وأثرها في بناء المجتمعات وتطورها ومن ثم أثر ذلك في بناء النظم السياسية المعاصرة وتطورها، إلا أن الدراسات في هذا الإطار معظمها تركزت على النظم الغربية كما أن الكثير منها ذو طبيعة نظرية أما الدراسات التجريبية فهي مازالت شحيحة لاسيما في النظم الأقل تطوراً، كما أن دراسة الثقافات السياسية ومقارنتها مازالت تواجه صعوبات جمة منها ما يتصل بالإطار المفاهيمي ويتصل البعض الآخر بعملية جمع المعلومات المتعلقة بالقيم والتصورات والاتجاهات والآراء السياسية للأفراد والجماعات والمجتمعات فضلاً عن صعوبة قياسها^(٢).

المطلب العاشر: منهج الديمقراطية التوافقية (Consensual democracy Approach):
يركز رواد هذا المنهج على دراسة التجارب الديمقراطية في النظم السياسية ذات المجتمعات المتباينة قومياً و/أو لغوياً وطيقياً ودينيًا ومذهبيًا وما إلى ذلك، ومنها: (سويسرا وبلجيكا والنمسا وهولندا)؛ ويعمل ما حققت تلك النظم من استقرار وتكامل وتطور ومشاركة سياسية واسعة؛ ويفعل امتداد تلك التجربة إلى النظم السياسية غير الغربية (لبنان والعراق وغيرها) أضحى تطبيق هذا المنهج أكثر رواجاً وقبولاً.
ويقوم هذا المنهج على أساس أن تلك النظم السياسية تسودها ميول صراعية متأصلة في بنية مجتمعاتها تقابلها نوازع تعاونية أو تصالحية لاسيما لدى زعماء الجماعات المكونة لها، وعلى ذلك فإن السلوك التعاوني النخبوي يمكن أن يسهم في كبح جماح العنف والعنف المضاد لدى التواعد ما يفرضي حتماً إلى تعزيز الاستقرار السياسي^(٣)، الذي يتأسس عليه نجاح التنمية الشاملة بما فيها التنمية السياسية التي تعد عملية الانتقال الديمقراطي إحدى أهم ركائزها.

^١- د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢١٠ وما بعدها.

^٢- المصدر نفسه، ص ٢٠٩.

^٣- نفس المصدر السابق، ص ٢١٨.

أما أهم دواعي (متطلبات) تطبيق الديمقراطية التوافقية فهي^(١):

أولاً- التعددية الاجتماعية والتنوع الطبقي والتباين الأيديولوجي:

فكلما كان المجتمع منقسم على نفسه لغوياً، أو عرقياً، أو طبقياً، أو أيديولوجياً، أو دينياً، أو مذهبياً، كلما كان من العسير تمثيل كل مكوناته وإثماته تمثيلاً حقيقياً على وفق نظام ديمقراطية الأغلبية التي تفضي لامحالة إلى تهميش الكثير من أبناء تلك الانتماءات التي تعد انتماءات فرعية، وحتى لو أُتيح لمعظم ممثلي تلك الانتماءات من الوصول إلى مؤسسات الدولة- وبالخصوص البرلمان والحكومة- ليس من اليسير تحقيق طموحات هؤلاء الممثلين بحكم أن قرارات تلك المؤسسات تصدر بدورها بالأغلبية (مطلقة أو نسبية أو أغلبية الثلثين)، مما ينعكس سلباً على الاستقرار والتنمية السياسيين؛ لذا يغدو أمر تبني الديمقراطية التوافقية حلاً لتلك الإشكالية.

ثانياً- التعددية الحزبية: لاجرم أن المجتمع المنقسم على نفسه يعكس إنقساماً نحوياً ومن ثم ينعكس ذلك في ظهور أحزاب متعددة، وعلى ذلك تحاول هذه النخب - ومن خلال قيادتها لتلك الأحزاب - تجميع مصالح الانتماءات التي تمثلها ومن ثم تلبية أقصى ما يمكن من مطالبها، وبفعل التعارض والتقاطع في تلك المصالح الذي ربما يفرض على التصارع، ينبغي أن يكون سلوك تلك النخب منصفاً على العمل من أجل تسوية تلك الصراعات ومن ثم الاتفاق على أسس سليمة وسلسة لإدارة شؤون المجتمع ومؤسسات الدولة لتحقيق التعايش والمشاركة السياسية الفاعلة دونما تهميش، أو إقصاء لأي فئة مهما صغر حجمها وقل تمثيلها.

ثالثاً- توازن القوى: بغية توفير الآليات التي تضمن تهئية أجواء سليمة لتحقيق التعايش والتعاون بين جميع مكونات المجتمع ومن ثم مشاركتها في بناء مؤسسات الدولة، ينبغي توفر توافق وتوازن اجتماعي^(٢)، ومن ثم يتم تعزيز هذا الأمر بتحقيق التوازن

1- للمزيد راجع كل من: المصدر السابق، ص ٢٢٩-٢٣٤، وكذلك: آرنت ليهارت: مصدر سابق، ص ٨٧ وما بعدها.

2- سبق وأن تطرق المفكر الإسلامي الفارابي إلى موضوع التوازن الاجتماعي للمزيد راجع: د. حورية توفيق مجاهد: الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ط ١٩٩٣، ص ٢١١.

النسبي بين القوى والأحزاب السياسية التي تمثل تلك المكونات، وعلى وفق ذلك تتوفر أجواء ايجابية تسهم في نجاح الديمقراطية التوافقية.

رابعاً- العامل الخارجي: لا جرم تفضي التهديدات والمخاطر الخارجية المتزايدة التي يتعرض لها المجتمع الذي يعيش أبنائه على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم على إقليم، أو أرض دولة - بسيطة، أو مركبة (فدرالية)- إلى دفع النخب السياسية المختلفة لزيادة التعاون والتوافق، ولكن ربما قد تساهم التدخلات الخارجية في شؤون المجتمع المنقسم - بذريعة حماية هذه الفئة، أو تلك- إلى تأزيم الأمور وتفاقم الصراع وهذا الأمر بدوره ينبغي أن يكون حافزاً للتوافق لمنع مثل تلك التدخلات.

أما أهم أركان الديمقراطية التوافقية فهي^(١):

أولاً- الإئتلاف الواسع: ينبغي أن تشكل النخب السياسية الممثلة لكل قطاعات المجتمع إئتلاًفاً واسعاً لإدارة مؤسسات الدولة وعلى وجه الخصوص في الحكومة (كونها الجهاز التنفيذي الفعلي)، وهذا الحال لا يتحقق إلا في ظل النظام البرلماني، وهذا الإئتلاف ينبغي أن يقوم على أساس التوافق على المسائل الهامة والمصيرية، مع التركيز على ضرورة تلبية مصالح كل قطاعات المجتمع.

ثانياً- الفتو المتبادل: لتلافي إشكالية الاستئثار بالسلطة من قبل نخبة، أو فئة على حساب الآخرين، ينبغي اعتماد مبدأ الفتو المتبادل بالحد الذي يوفر الحماية والضمان لمصالح كل قطاعات المجتمع.

ثالثاً- النسبية: تقوم النسبية على عنصرين أساسيين: أما العنصر الأول فهو التوزيع العادل للوظائف العامة والموارد المالية على مختلف قطاعات المجتمع وبما يتناسب مع القوة العددية لكل منها، أما العنصر الثاني فهو صناعة القرارات، إذ

^١ - للمزيد راجع كل من: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٣-٢٢٧، وكذلك: آرنست ليهارت: مصدر سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

ينبغي أن لاتضم هيئات وأجهزة صناعة القرار ممثلي كافة قطاعات المجتمع فحسب، بل ينبغي أن يشارك الجميع في تلك العملية بشكل حقيقي. رابعاً- الاستقلال القطاعي: يتصل هذا الأمر بمنح كل قطاع، أو مكون اجتماعي، أو ثقافي، أو ما إلى ذلك، درجة من الاستقلالية الذاتية لإدارة شؤونه ولا يقتصر هذا الأمر على تبنى النظام الفيدرالي ومن خلال تقسيم الدولة إلى وحدات مكونة- أقاليم، أو غيرها- على وفق الانقسامات القطاعية فحسب، بل ينبغي أن يكون للقطاعات الصغيرة، أو المتناثرة في عموم الدولة تمثيلاً حقيقياً ضمن مؤسسات الدولة المركزية.

المطلب الحادي عشر- المنهج المقارن:

أضحت معظم الدراسات المعاصرة في العلوم السياسية على وجه الجملة تعتمد هذا المنهج حتى بات كثير من المتخصصين يطلقون على دراساتهم بالسياسات المقارنة، أو النظم السياسية المقارنة^(١)، وتجرى عملية المقارنة بين نظامين سياسيين، أو عهدين. أو مرحلتين، أو سلوكين سياسيين لصناع قرار دولتين، أو بين مؤسستين في نظام سياسي واحد، أو بين مؤسستين في نظامين سياسيين وما إلى ذلك.

وتعتمد المقارنة على تشخيص أوجه الشبه والاختلاف بين القريين، وعلى ذلك لاتصح بتأنا المقارنة بين نظامين متطابقين، أو مؤسستين متشابهتين إلى حد التطابق، أو مختلفين بشكل كلي.

وهناك مناهج أخرى يسترشد بها بعض المتخصصين في دراساتهم للنظم السياسية، في حين يعدها البعض الآخر مجرد أداة من أدوات البحث العلمي، أو أنها

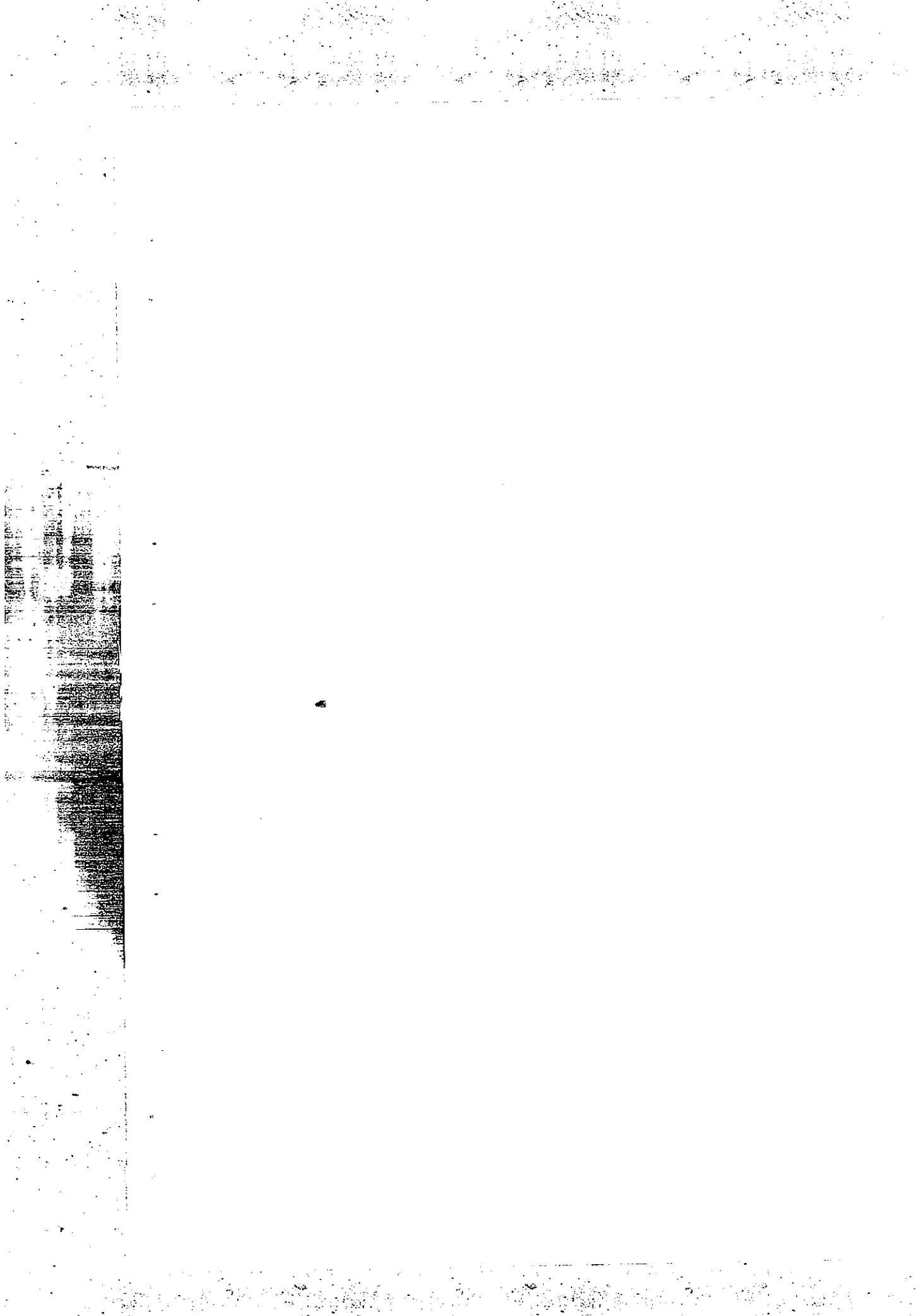
^١ - للزبد ينظر: جابريل إيه. الموند و جي. بنجهام باويل الابن: مصدر سابق، ص ١٥ وما بعدها وكذلك: د. عاطف علي: المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط ١٩٦٠، ص ١٣١ وما بعدها، وكذلك: د. كمال المشرفي: أصول النظم...، مصدر سابق، ص ١٧ وما بعدها، وكذلك: برتراند سادي و غي هيرمت: السياسة المقارنة، ترجمة: عز الدين الخطابي، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ط ١٩٦٠، ص ٣٥ وما بعدها، وكذلك:

-Allan Lorson: op. cit, pp; 18-22, & Daniele Caramani: op. cit.

حلقة من حلقات منهج بعينه، ونحن نميل للرأي الأخير، ومن أمثلة تلك المناهج، أو الأصح الأدوات: تحليل المضمون والاستقراء والاستنباط.

وعلى وجه الجملة دأب المتخصصون في دراسات النظم السياسية المعاصرة على تبني المناهج الحديثة التي تجمع بين الجانب التحليلي النظري الذي يعتمد على بناء أسس وقواعد تنسم بالعمومية والإطلاق، وبين دراسة التجارب العملية التي تحلل طبيعة التفاعل - التنافس والتعاون - بين مختلف القوى الاجتماعية والاقتصادية على وفق ماتحدده القواعد الدستورية والقانونية التي يتبناها النظام السياسي القائم، فضلاً عما تفرضه معطيات الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي السائدة.

خلاصة القول: إن المناهج الحديثة أضحت تأخذ بنظر الاعتبار تتبع مسار عمل النظام السياسي في محيطه الاجتماعي الداخلي، بفعل أن النظام هو جزء من كل، وللإحاطة بحقيقة هذا الجزء ينبغي دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي ومنظومة القيم والثقافة السائدة كونها جميعاً تتداخل وتتفاعل وبالمحصلة تؤثر وتتأثر بعضها ببعض الآخر، هذا من جانب، ومن جانب آخر يتفاعل النظام السياسي بكل مكوناته مع المحيط الخارجي، أي مع دول الجوار الإقليمي والعالم الخارجي برمته، ويتأسس على هذا التفاعل نجاح النظام السياسي وقدرته على التكيف مع محيطه الداخلي والخارجي معاً، ومن ثم يؤهله كل ذلك للتأثير الإيجابي والتأثر بمعنى الاستجابة لمتطلبات هذا المحيط بالشكل الذي يحافظ على ديمومة النظام وتقدمه.



الفصل الثاني

الأسس الدستورية للنظم السياسية

مقدمة:

للتعرف على الأسس الدستورية للنظام السياسي، ينبغي تحديد مفهوم الدستور، لغة واصطلاحاً، وشكلاً وموضوعاً، ومن ثم التعرف على طبيعة القواعد الدستورية ومصدرها وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول، ثم نتعرض لأساليب صياغة الدساتير وأنواعها والكيفية التي تنتهي بها القواعد الدستورية في المبحث الثاني، على أن نخصص المبحث الثالث لمستويات التوازن في الدستور، ومن ثم مبدأ سمو الدستور والكيفية التي تتحقق بها الرقابة على دستورية القوانين، وسنخصص المبحث الرابع لبيان طبيعة النظام السياسي في العراق وماهية مؤسساته الدستورية على وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

المبحث الأول: مفهوم الدستور وطبيعة القواعد الدستورية ومصدرها:

المطلب الأول: مفهوم الدستور:

أولاً- الدستور لغة: أصل الكلمة فارسي تتكون من مقطعين، أما المقطع الأول فهو: (دست) ويعني اليد، أو القاعدة، أما المقطع الثاني فهو: (ور) ويعني صاحب، على ذلك فهي تعني صاحب اليد، أو القاعدة، وتعني باللغة العربية الأساس أو القاعدة، كما تأتي الكلمة مرادفةً لعبارة: القانون الأساسي^(١).

^١ - راجع كل من: د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧١، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨٣ وما بعدها، وكذلك: د. عبد الفتاح بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري: القاهرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٣٧٩ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مؤسسة البراس للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٦٧ وما بعدها.

ثانياً- الدستور اصطلاحاً: هو مجموعة من القواعد والأحكام المتعلقة ببيان مصدر السلطة وتنظيم ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القابضين عليها ، وكذلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في الدولة.

ثالثاً- المفهوم (المدلول) الشكلي للدستور: ينصرف هذا المعنى إلى الوثيقة الدستورية المكتوبة وما تتضمنه من نصوص، ومفهوم الدستور على وفق هذا المعنى هو: عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحوي النصوص الدستورية وكل قاعدة قانونية لاتضمنها هذه الوثيقة لاتعد قاعدة دستورية ، ولكن الأخذ بهذا المعيار يؤدي بنا إلى إغفال الطابع الدستوري لبعض القواعد القانونية غير المنصوص عليها في الدستور مع اتصالها الوثيق بتنظيم السلطات العامة (القوانين الانتخابية مثلاً)، كما أن هذا المعيار يؤدي إلى إضفاء الطابع الدستوري على قواعد قانونية لاتتصل بالسلطات العامة (إلغاء عقوبة الإعدام مثلاً) ، كما أن هذا المعيار يصح فقط لتصنيف الدساتير المكتوبة وبالتالي فإن دولة مثل بريطانيا ذات الدستور العرفي ليس لها دستور على وفق هذا المعيار^(١)، كما أن الأعراف الدستورية على وجه العموم لاتدخل في عداد القواعد الدستورية على وفق هذا المفهوم.

رابعاً- المفهوم (المدلول) الموضوعي للدستور: ينصرف هذا المعنى إلى موضوع القاعدة الدستورية لا إلى شكلها، ولما كان من المفترض أن يكون موضوع تلك القاعدة هو السلطة، فعلى ذلك تعد كل قاعدة قانونية تنظم عمل السلطات العامة وما يتصل بها سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة، مدونة في الوثيقة الدستورية، أم أنها واردة في القوانين العادية، هي من قبيل القواعد الدستورية، وعلى وفق هذا المفهوم لاتعد بعض النصوص المدونة في الوثيقة الدستورية من قبيل القواعد الدستورية كونها ليست ذات علاقة بالسلطة، كما إن قوانين الانتخابات وهي قوانين عادية وغير

1- المصادر السابقة نفسها، وكذلك: د. مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٩، ص ٣٣ وما بعدها.

واردة في الدستور تعد من تلك القواعد، فضلاً عن أن كل الأعراف الدستورية التي تتصل بالسلطة تعد من تلك القواعد.

وعلى وجه الجملة يمكن تعريف الدستور بأنه: مجموعة القواعد والأحكام العامة التي تحدد طبيعة النظام السياسي وماهية مؤسساته الدستورية والسياسية، وتبين مم تتكون وكيف تتكون تلك المؤسسات وما اختصاصاتها وما علاقتها مع بعضها وماعلاقتها بالمواطنين وعلاقة المواطنين ببعضهم.

المطلب الثاني: طبيعة القواعد الدستورية:

هناك اتجاهات فقهية عديدة في تحديد طبيعة القواعد الدستورية وهي^(١):

أولاً- القواعد الدستورية هي قواعد قانونية: يرى أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ليست قواعد قانونية فحسب، بل إنها تحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، كما أنها تعد المصدر لجميع القواعد القانونية، وهنا يتجسد مبدأ سمو الدستور.

ثانياً- القواعد الدستورية ليست ذات طبيعة قانونية: أنكر أصحاب هذا الاتجاه الفقهي الطبيعة القانونية على القواعد الدستورية، وأساس ذلك يكمن في افتقار تلك القواعد لعنصر الجزاء، فالقاعدة الدستورية تفرض قيوداً على السلطة الحاكمة التي تقوم بتوقيع الجزاء وفرض الطاعة على الأفراد مما يؤدي إلى أن تكون تلك السلطة هي ذاتها مطالبة بتوقيع الجزاء على نفسها إذا ما خرجت على القيود التي تفرضها تلك القواعد، وهذا الأمر لم يحصل في كثير من الدول التي يحتكر فيها السلطة شخص واحد أو أقلية أو حزب واحد.

^١ - د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: مورييس دوفرجه: المؤسسات السياسية...، مصدر سابق، ص ١٢، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨٢ وما بعدها، وكذلك: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٢٦ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ٦٧ وما بعدها.

ولكن النظم السياسية المعاصرة التي تعد نظماً ديمقراطية وتحتكم إلى الدستور والقانون توجد فيها صور عدة للجزاء منها: مادية تتمثل بالنص على الرقابة المتبادلة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية فضلاً عن الرقابة القضائية وفي مقدمتها الرقابة على دستورية القوانين، كما أن هناك صور الجزاء غير المادية المتمثلة في ردود فعل الجماهير التي تترتب على مخالفة القائمين على السلطة للقواعد الدستورية والتي تتجسد في التظاهرات والإضرابات والانتفاضات والثورات.

ثالثاً- القواعد الدستورية ذات طبيعة سياسية: يذهب أصحاب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن القواعد الدستورية هي ذات طبيعة سياسية بحتة، وذلك لأن الدستور هو بمثابة تكريس لرؤى سياسية، ولما كانت معظم الدساتير هي من صنع القابضين على السلطة؛ أو أن العملية تجري تحت إشرافهم مما يفضي إلى تكريس سلطاتهم وتوسيع صلاحياتهم مقابل تمتعهم بالحصانة والامتيازات؛ وهذا الحال نجده أيضاً سائداً في الدول غير الديمقراطية.

المطلب الثالث: مصادر القواعد الدستورية:

مصادر القواعد الدستورية الأساسية والمباشرة ثلاث، وهي: التشريع والقضاء والعرف، وستعرض لها تباعاً^(١).

أولاً- التشريع: هو تلك القواعد القانونية المدونة التي تصدر عن سلطة مخولة، وعلى ذلك فإن القواعد الدستورية المدونة في الوثيقة الدستورية هي عملية تشريعية بحتة، لا سيما إذا تبنت مهمة صياغة تلك الوثيقة جمعية أو لجنة متخصصة ومخولة.

^١ - راجع كل من: د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٠٨ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ٦٧ وما بعدها.

وعلى وفق المعيار الموضوعي في تحديد مفهوم القاعدة الدستورية، فإن التشريعات العادية قد تكون أحياناً مصدرراً لقواعد دستورية بالمعنى الموضوعي، فقوانين الانتخاب مثلاً من المعتاد أنها لا تنص عليها الدساتير، ومع ذلك فإنها تعد مصدرراً من مصادر القاعدة الدستورية.

فالتشريع يعني أساساً الوثيقة الدستورية - أي الدستور - فضلاً عن القوانين العادية التي تتعرض لموضوعات ذات طبيعة دستورية لاتصالها بتنظيم السلطات العامة السياسية أو بالحقوق الأساسية للأفراد، والأكثر من ذلك قد يتم الاستفادة من بعض التشريعات العادية في الدولة المعنية أو في الدول الأخرى وتحويلها إلى قواعد دستورية سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية؛ أو عند تعديل نصوص تلك الوثيقة.

ثانياً- القضاء: لا ريب أن الأحكام والقرارات القضائية - الصادرة في الدولة المعنية، أو في الدول الأخرى- التي تؤسس لأحكام ومبادئ عامة ترتبط بدرجة معينة بتنظيم السلطات العامة و ضمانات الحقوق والحريات العامة، يمكن أن تكون مصدرراً من مصادر القواعد الدستورية أيضاً، سواء في مرحلة صياغة الوثيقة الدستورية أم عند تعديل نصوص تلك الوثيقة. ❦

ثالثاً- العرف: بالرغم من أن بعض الفقهاء - وبالتحديد رواد النظرية الشكلية في تحديد مفهوم القاعدة الدستورية- يرون أن العرف- لا يمكن أن يكون مصدرراً للقواعد الدستورية، لكن العرف كان وما زال له دور أساسي وفاعل في وجود مثل تلك القواعد، وذلك لأن الدساتير كانت في الأصل عبارة عن مجموعة من الأعراف- وهي ممارسات نتج عنها وجود قواعد غير مكتوبة تنظم بناء وعمل مؤسسات سياسية معينة-، أي أنها كانت دساتير عرفية وما زالت بعضها كذلك، ومنها الدستور البريطاني وهو أقدم الدساتير المعاصرة، وعلى ذلك يعد الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م أول دستور مكتوب وما زال نافذاً، ولأهمية العرف الدستوري سنتطرق له بشيء من التفصيل لاحقاً.

المبحث الثاني

أساليب صياغة الدساتير وأنواعها ونهاية القواعد الدستورية

المطلب الأول: أساليب صياغة الدساتير:

عرفت الدول أساليب عدة لوضع دساتيرها والتي يمكن تقسيمها على: أساليب غير ديمقراطية، وأخرى ديمقراطية.

أولاً- الأساليب غير الديمقراطية: هناك أسلوبان، أو طريقتان أساسيتان تم اعتمادهما في عملية صياغة الدساتير في النظم غير الديمقراطية وبالتحديد في النظم الملكية التقليدية ذات الحكم المطلق، وهما طريقة المنحة وطريقة العقد، وهناك من يضيف طريقة ثالثة في هذا الإطار وهي طريقة وضع الدساتير في ظل قوة محتلة.

١. أسلوب المنحة: يفترض صدور الدستور في شكل منحة وجود دولة يحكمها ملك، أو إمبراطور بشكل مطلق يريد أن يقيد سلطاته، وأن يمنح الشعب دستوراً ينظم السلطات العامة وحقوق الأفراد وبذلك تتقل السلطة من مجرد كونها استتار كاملاً في يد فرد إلى أجهزة أو مؤسسات متعددة في الدولة (من ذلك مثلاً: الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨١٤م، والدستور الإيطالي الصادر عام ١٨٤٨م، والدستور الياباني الصادر عام ١٨٨٩م، والدستور الروسي الصادر عام ١٩٠٦م، والدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣م، والدستور الأثيوبي الصادر عام ١٩٣١م)^(١).

٢. أسلوب العقد: ويفترض هذا الأسلوب، أو هذه الطريقة وجود إرادتان: إرادة الحاكم وإرادة الشعب، أو المعارضة، وهاتان الإرادتان تلتقيان حينما يضع ممثلي الشعب مشروع الدستور ويعرضونه على الحاكم - الملك، أو

^١ - راجع كل من: د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م، ص ٤٨٢، وكذلك: د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٤٦ وما بعدها.

الصادر عام ١٩٤٧م، الدستور المصري الصادر عام ١٩٥٦م^(١)، كما يعد الاستفتاء الذي أجري على الدستور العراقي الحالي في ١٥/١٠/٢٠٠٥ أقرب مثال على الأسلوب المذكور.

ومع أهمية أخذ رأي الشعب في إقرار الدستور، إلا أن هذه الطريقة قد تستغل في سبيل تمرير أمور قد يغفلها الشعب بحيث يستغل الاستفتاء لمصلحة الحاكم الفرد - من ذلك ما حصل مع نابليون الأول في فرنسا- ويرى بعض المختصين أن مما أريد به أن يكون استفتاءً شعبياً ما هو إلا عبارة عن (بيعة دستورية)، أو (إستراس) يلجأ إليه الحكام لانتزاع موافقته على دستور يكرس سلطاته وهيمنته؛ وذلك لأن المواطن يكون - بصورة أو بأخرى مرغماً عند التصويت في الاختيار بين أمرين: إستمرار عدم الاستقرار في حالة رفض مشروع الدستور، أو قبوله على مضض وعلى ما فيه من خلل وقصور.

المطلب الثاني: أنواع الدساتير:

تقسم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية؛ ودساتير مرنة وجامدة ، ودساتير دائمة ومؤقتة.

أولاً- الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية: تقسم الدساتير من حيث المصدر الميثت لقواعدها (من حيث وجودها) إلى دساتير مكتوبة وأخرى غير مكتوبة (عرفية). أما الدساتير المكتوبة فهي تلك الدساتير المدونة في وثيقة صادرة عن جهة تأسيسية معينة، في حين أن الدساتير العرفية هي عبارة عن مجموعة من الأعراف، أي أنها غير مدونة في وثيقة، وهذا التقسيم نسبي وليس مطلق؛ ذلك أن كل دستور مكتوب توجد إلى جانبه بعض الأعراف الدستورية، فضلاً عن أن الكثير من قواعده مصدرها

^١ - د. عبد الفتحي بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٤٦ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٤٨٩.

الإمبراطور - ليوقع عليه بعد موافقته^(١)، ومن أمثلة تلك الدساتير: الدستور اليوناني الصادر عام ١٨٤٤م، والدستور الروماني الصادر عام ١٨٦٤م، والدستور البلغاري الصادر عام ١٩٧٩م.

٣. صياغة الدستور في ظل الاحتلال: لاجرم هناك كثير من دساتير الدول وضعت في ظل خضوعها لقوة أجنبية محتلة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر الدستور العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ - القانون الأساسي - والدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣م.

ثانياً - الأساليب الديمقراطية: هناك أسلوبان ديمقراطيان تم اعتمادهما في صياغة الدساتير المعاصرة هما: أسلوب الجمعية التأسيسية واسلوب الاستفتاء الشعبي.

١ - صياغة الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة: كانت الولايات المتحدة الأمريكية أول من استعمل هذا الأسلوب إذ تمت عملية صياغة الدستور الأمريكي الصادر سنة ١٧٧٦م من قبل هيئة منتخبة، وكذلك وضعت هيئة منتخبة أخرى دستور الولايات المتحدة الأمريكية الفيدرالي لسنة ١٧٨٧، وقد أخذت فرنسا بهذا الأسلوب في الدساتير الصادرة في الأعوام ١٧٩٣م، ١٧٩٥م، ١٨٤٨م ١٨٧٥م^(٢)، كما أخذت بهذا الأسلوب العديد من النظم السياسية المعاصرة.

٢ - وضع الدستور بأسلوب الاستفتاء الشعبي: بعد أن يتم إعداد مشروع الدستور من قبل لجنة تحضيرية منتخبة؛ أو مُعينة، يُعرض على الناخبين من الشعب لأخذ رأيهم فيه بما يعرف بالاستفتاء الشعبي، وفي حالة تصويت أكثر من نصف الناخبين بكلمة نعم (موافقة الأغلبية المطلقة من المصوتين بنسبة ٥٠% + ١) يتم إقرار الدستور، وقد أخذت بهذا الأسلوب دولاً كثيرة مثل أيرلندا في دستورها الصادر عام ١٩٣٧م، والدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦م، والدستور الإيطالي

١ - د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٤٦ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٤٨٤.

٢ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٤٦ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٤٨٧.

العرف - كما أسلفنا -، كما أن الدستور العرفي - الذي يعد الدستور البريطاني أبرز مثال عليه - تكونت إلى جانبه وثائق تتضمن قواعد دستورية مدونة^(١) وهنا يثار تساؤل مفاده: ما المقصود بالعرف الدستوري، ومن ثم ما هي أركانه وما أنواعه؟

الجواب أن الأعراف الدستورية هي عبارة عن تطبيق ممارسات معينة من قبل أشخاص أو مؤسسات سياسية معينة يمكن أن تكون تصب في الإطار البيوري أو الإطار الوظيفي، أو في إطار تنظيم العلاقات بين المؤسسات الوطنية أو المحلية وبين الأخيرة وبين المواطنين، حتى تغدو تلك الممارسات بمثابة قواعد منظمة على مستوى تلك الأطر، وتلك القواعد العرفية يمكن أن تكون مكملة لقواعد دستورية مكتوبة أو معدلة لها أو مفسرة ومن تلك الأعراف على سبيل المثال: (تكلف الملكة في المملكة المتحدة - بريطانيا - رئيس الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم بتشكيل الحكومة).

وللعرف الدستوري ركنين أساسيين هما^(٢): الأول مادي والآخر معنوي: أما الركن المادي فهو الأخذ بالقاعدة، أو استمرار تطبيق قاعدة من جانب شخص مسؤول، أو مؤسسة أو عدة مؤسسات ومن دون أن يكون هناك إعتراض على هذا التطبيق، على أن تعبر تلك القاعدة عن إرادة عامة وليس إرادة شخصية.

١ - للمزيد راجع كل من: د. يحيى الجمل: مصدر سابق، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨٣ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٢٦ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٧ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٠٧-٥٠٨، وكذلك: د. مصطفى صالح العماوي: مصدر سابق، ص ٣٣ وما بعدها، وكذلك: د. حمدي العجمي: مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٩، ص ٨٦-٨٨.

٢ - د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨٣ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٢٦ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٧ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٠٧-٥٠٨، وكذلك: الصادق الشعلان: النظام السياسي التونسي، تونس، الدار العربية للكتاب، ٢٠٠٥، ص ١٣.

أما الركن المعنوي: فيعني وجود عنصر الرضا والقبول العام على تطبيق قاعدة عرفية والاعتقاد بأن مراعاة ذلك يصبح إلزاماً لا ينبغي الخروج عنه لكونه يصب في تحقيق المصلحة العامة ويفضي إلى تطوير أداء مؤسسات الدولة.

أما أنواع العرف الدستوري فقد يكون العرف الدستوري مفسراً لنص دستوري، أو يكون عرفاً مكماً لنقص في الدستور، وقد يكون بإلغاء حكم وإحلال حكم آخر محله، وستعرض لكل نوع من تلك الأنواع بشيء من الإيجاز^(١):

١- العرف المفسر: هو العرف الذي يفسر نصاً من نصوص الدستور التي يكتنفها نوع من الغموض، أو الخلاف بين المعنيين بتطبيق تلك النصوص وحين يحصل اتفاق بين تلك القوى حول تفسير معين ويتم العمل بموجبه يعني ذلك إيجاد قاعدة عرفية مفسرة، وبذلك يكون العرف هنا دوره مساعد وهو أداة ولا ينشئ قاعدة جديدة، ومن ذلك مثلاً فسر العرف النص الدستوري الآتي: (رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين) على أن كفالة تنفيذ القوانين لا تكون إلا بإمكانية إصدار اللوائح، أو المراسيم اللازمة لتنفيذ تلك القوانين من قبل رئيس الجمهورية، والعرف هنا يعد جزء من الدستور وليس خارجاً عنه.

٢- العرف المكمل: يعالج العرف المكمل صورتين للنقص في القواعد الدستورية المكتوبة، أما الأولى فهي صورة النقص الجزئي، ويفترض فيها أن الدستور قد أتى بتنظيم أمر معين ولكن هذا التنظيم فيه بعض جوانب النقص فيأتي العرف المكمل ليعالج هذا النقص، أما الصورة الثانية فهي صورة النقص التام، ويفترض فيها أن الدستور لم يأت أصلاً بتنظيم لأمر معين فيأتي العرف ليسد هذا النقص.

^١ - د. يحيى الجمل: مصدر سبق ذكره، ص ٦١ وما بعدها، وكذلك: د. حسان شقيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ١٨٣ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٢٦ وما بعدها، وكذلك: د. عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص ٦٧ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٤٢٩.

٣- العرف المعدل: يأخذ العرف المعدل صورتين، أما الصورة الأول وهي تظهر عندما يكون هناك قواعد دستورية مكتوبة معينة بحاجة إلى تعديل كي تكون مجدية أكثر، فيتدخل العرف هنا إلى إيجاد قواعد عرفية تصحح، أو تعدل تلك القواعد، وهذا هو التعديل الجزئي، أما الصورة الأخرى فإنها تظهر حينما ينشأ عرف يسقط قاعدة دستورية ليحل محلها وهذا هو التعديل الكلي، مثال ذلك؛ لم يعد الرئيس الأمريكي يستشير مجلس الشيوخ في تعيين كبار موظفي الدولة؛ في حين أن الدستور يلزمه بذلك.

ختاماً لا بد من القول: إن العرف يؤدي دوراً كبيراً في إقرار كثير من القواعد الدستورية وبذلك يعد مصدراً هاماً وأساسياً من مصادر الدساتير المكتوبة، والأكثر من ذلك يكون العرف المصدر الوحيد للدستور وهنا يكون الدستور عرفي كما هو الحال في الدستور البريطاني، كما أسلفنا القول.

ثانياً- الدساتير المرنة والدساتير الجامدة: تقسم الدساتير - على وفق الإجراءات المتبعة في تعديلها - على نوعين، دساتير مرنة وأخرى جامدة^(١)، أما الدساتير المرنة فتوجد مؤسسة واحدة تملك حق تعديل القوانين العادية والقوانين الدستورية معاً وهي المؤسسة التشريعية (البرلمان)؛ وبذلك تجري عملية التعديل بسلاسة وسرعة كبيرة، أما الدساتير الجامدة فتتطلب فيها عملية تعديل القواعد الدستورية إلى إجراءات معقدة قد تستغرق وقتاً طويلاً، ومبعث ذلك أن المشرع الدستوري يريد إضفاء قدسية أكبر على الدستور وكي لا يكون عرضة للتبديل إلا في حالات الضرورة القصوى، وحينما يتحقق حول هذا الأمر إجماع وطني.

والكلام ليس مطلقاً حول كون الدستور مرناً، أو جامداً، إذ قد ينص الدستور المرن أحياناً على عدم المساس ببعض المبادئ العامة الواجبة الاحترام وضرورة التقيد بها مثال على ذلك: (نص الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٧ على عدم جواز إبدال الحكم الجمهوري إلى ملكي)، وهذا ما يسمى بالحظر الموضوعي.

^١ - موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٩٢، ص ١٣.

وبالمقابل قد ينص الدستور الجامد بدوره على عدم جواز تعديل بعض بنوده خلال مدة زمنية معينة وهنا يجمع المشرع الدستوري بين الحظر الزمني والموضوعي معاً، ومن ذلك ما نص عليه الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ في الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٦)، حينما نص على ما يأتي: (لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام)^(١).

ثالثاً- الدساتير الدائمة والدساتير المؤقتة: الأصل في الدساتير أن تكون دائمة، وذلك كونها إحدى أهم ركائز الاستقرار السياسي في النظم السياسية المعاصرة، وفي أغلب الأحوال ترتبط مهمة صياغة الدستور المؤقت بمرحلة انتقالية معينة تمر بها دولة ما، لا سيما بعد وقوع ثورة، أو انقلاب، أو أي نوع من أنواع التغيير الذي قد يطرأ على مؤسسات الدولة، وبعد ذلك بمثابة وثيقة مؤقتة لإدارة الدولة لمدة وجيزة، وربما تستقر الأوضاع حينذاك تتم مهمة صياغة دستور دائم.

المطلب الثالث: نهاية القاعدة الدستورية:

تنتهي القاعدة الدستورية بطريقتين، أما الطريقة الأولى فهي طريقة تعديل بعض نصوص الدستور، أما الطريقة الأخرى فهي طريقة إلغاء الدستور إلغاءً كلياً. أولاً- تعديل الدستور: تنص معظم الدساتير المدونة على الإجراءات التي ينبغي إتباعها في حال اقتضت الحاجة إلى تعديلها، وكما ذكرنا تكون تلك الإجراءات أكثر تعقيداً بالنسبة للدساتير الجامدة مقارنة بالإجراءات التي تتبع في تعديل الدساتير المرنة، إذ تنفرد السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور بالقيام بمهمة التعديل

^١ - راجع المادة (١٢٦) في باب الأحكام الختامية من الدستور المذكور والمنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢٤ الصادر في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

هذه ، في حين تتولى السلطة التشريعية - التي تتولى بذات الوقت تعديل القوانين العادية التي تشرعها بنفسها - مهمة تعديل الدستور .
ثانياً- إلغاء الدستور: هناك طريقتان لإلغاء الدستور إلغاءً نهائياً واستبداله بدستور آخر، أما الطريقة الأولى فهي الطريقة القانونية؛ أما الطريقة الأخرى فهي الطريقة السياسية^(١).

١ - الطريقة القانونية: قد تلجأ دولة ما إلى إلغاء دستورها النافذ بفعل القناعة لدى القوى الوطنية فيها بعدم جدوى الاستمرار للعمل به، ومن ثم إجماع تلك القوى على ضرورة استبداله بدستور أخرى تجري مهمة صياغته على وفق إجراءات قانونية وسلمية وبأسلوب ديمقراطي؛ ويبدو إن الإلغاء في هذه الحالة - في أغلب الأحوال- سوف لا يكون كلياً، أو جذرياً؛ لاسيما إذا كانت القوى الوطنية الفاعلة في الساحة السياسية هي ذاتها التي كانت ساهمت في صياغة الدستور الذي تم الاتفاق على إلغائه.

٢ - الطريقة السياسية: هذه الطريقة التي تجري بسوجبها عملية إلغاء الدستور واستبداله بآخر هي الطريقة الأكثر شيوعاً، وذلك أثر حصول ثورة، أو انقلاب، أو أي تغيير تتعرض له هذه الدولة، أو تلك، وقد يكون الإلغاء في حالة الانقلاب جزئياً، وذلك لأن الانقلاب لا يعدو عن قيام بعض كبار قادة الجيش و/أو المسؤولين في أجهزة الدولة نفسها بالاستيلاء على السلطة وبدوافع ومبررات معينة، في حين يكون الإلغاء - في أغلب الأحوال- كلياً في حالة قيام ثورة أو تغيير معين لكون أن القائمين بالثورة، أو قوى التغيير يعملون على تغيير أسس النظام السياسي وأهدافه تغييراً جذرياً.

^١ - راجع كل من: د. عبد الغني يسوي عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٢٦ وما بعدها، وكذلك: عدنان عاجل: القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ٦٧ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٩٥ وما بعدها، وكذلك: د. مصطفى صالح العمادي: مصدر سابق، ص ٣٦-٣٧.

ولكن حتى في حالة الإلغاء الكلي للدستور يتم الاحتفاظ في نسخة الدستور الجديد الكثير من المبادئ والقواعد الأساسية التي تتضمنها دساتير كل دول العالم المعاصر ومنها تلك المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة ومبدأ سمو الدستور واستقلال القضاء ومبدأ السيادة الشعبية ومبدأ الفصل النسبي بين المؤسسات وما إلى ذلك.

المبحث الثالث: تنظيم التوازن ومبدأ سمو الدستور

المطلب الأول: تنظيم التوازن في الدستور:

يكرس الدستور تنظيم التوازن في ثلاثة مستويات، وهي كل من المستوى الاجتماعي والمستوى السياسي فضلاً عن التوازن على مستوى المؤسسات.

أولاً- التوازن الاجتماعي: تصور الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو)، أن المجتمع بمثابة هيئة، أو جسم اجتماعي، يتكون من مواطنين هم ليسوا متساوين بالحقوق فحسب، بل ويشاركون في الوقت نفسه بفعالية في تكوين الإرادة العامة، أي أنهم يقررون شؤونهم السياسية^(١)، ولكن الواقع يدل على أن أغلب النظم السياسية تدار شؤونها من قبل القلة الحاكمة كون هذه القلة - كما ذكر ميكافلي، وكذلك مونتسكيو، وغيرهم - تعرف قواعد ممارسة الحكم، مقابل الكثرة الذين لا عليهم إلا إتباع هذه القلة^(٢)، وهذه الحالة هي التي تدفع إلى إيجاد قواعد قانونية يتحقق بموجبها التوازن الاجتماعي بين القلة الحاكمة والكثرة المحكومة^(٣)، وذلك بغية عدم استئثار، أو تجبر الأولى وإضطهاد الأخيرة، من خلال النصوص الدستورية التي تضمن حقوق الطرفين مقابل التزامهما بواجباتهما على أكمل وجه.

ثانياً - التوازن السياسي: يعد الإحلال - أي إمكان تعاقب كل من قوى وأحزاب المعارضة والقوى: أو الحزب الحاكم على الحكم^(٤) - من بين أهم سمات التوازن السياسي، ذلك أن وصول قوى، أو أحزاب، أو حزب ما إلى السلطة يجري من خلال حصول مرشحيهم على أغلبية أصوات الناخبين في الانتخابات، وهذا مبدأ

1- للمزيد راجع: جان جاك روسو: العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ترجمة: عبد العزيز لبيب، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١١، ص ٩٤ وما بعدها.

2- للمزيد راجع وفارن بين: نيقولا ميكافلي: الأمير، ترجمة: أكرم مؤمن، القاهرة، مكتبة ابن سينا للطبع والنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٢١ وما بعدها؛ وبين: مونتسكيو: روح الشرائع، ترجمة: عادل زعير، القاهرة، كلمات عربية للترجمة والنشر، ٢٠١٢، ص ٦٢ وما بعدها.

3- د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... مصدر سابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

4- المصدر نفسه، ص ١٩٠ وما بعدها.

ديمقراطي نصت عليه الدساتير المعاصرة، مقابل بقاء الأحزاب، أو القوى السياسية الأخرى التي لم تحض بالاصوات التي تؤهلها للوصول للسلطة في صف المعارضة- أي بقائها خارج السلطة- وبذلك فهي تمثل القلة من الناخبين، ولكن يمكن أن تتغير المعادلة في دورة انتخابية تالية، وذلك من خلال حصول قوى وأحزاب المعارضة على تأييد أكثرية الناخبين فتتولى شؤون الحكم وحينذاك تنتقل القوى أو الأحزاب أو الحزب التي كانت في سدة الحكم إلى صف المعارضة، وعلى ذلك يضمن الدستور تحقيق التوازن السياسي الذي يفرض إلى عدم إحتكار السلطة، وصاحب القول الفصل في صعود قوى وأحزاب وأشخاص إلى السلطة أو إبعادهم هو الشعب تطبيقاً للمبدأ الدستوري: الشعب مصدر السلطة وأساس شرعيتها يمارسها عبر الاقتراع السري العام المباشر^(١).

ثالثاً- توازن المؤسسات: يتحقق المؤسسات على مستويين أحدهما أفقي والآخر عمودي^(٢):

١. التوازن الأفقي: وهو التوازن الذي ينبغي أن يتحقق بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، وبعد هذا التوازن أساسي في عمل مؤسسات النظام السياسي المركزية (أو الاتحادية)، ويتحقق ذلك من خلال تحديد اختصاصات كل مؤسسة مع ضمان عدم تجاوز كل منهما على الأخرى، وهذا ما يقره الدستور، ووجد تطبيقاته في النظم السياسية المعاصرة، وبالخصوص النظم البرلمانية وبدرجة أقل النظم الرئاسية ثم يتضائل هذا التوازن في النظم المختلطة بفعل ترجيح كفة المؤسسة التنفيذية ويتضائل أكثر حتى يقترب من التلاشي في نظام الجمعية.

1- راجع المادة (٥) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ وقارن مع الدساتير المعاصرة، وقد صدر الدستور المذكور بعد أن جرى الاستفتاء الشعبي عليه في ١٥/١٠/٢٠٠٥ ووافق عليه أكثر من ٧٨% من الناخبين العراقيين وأثر ذلك تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ الصادر في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

2- د. حسان شفيق العائلي: الأنظمة السياسية والدستورية... مصدر سابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

٢. التوازن العمودي: يتحقق التوازن العمودي بين مؤسسات الدولة المركزية (أو الاتحادية) والمؤسسات و/أو الهيئات المحلية، وهذا التوازن ينشأ بفعل الحاجة إلى التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية نتيجة انشغالها بحل المشاكل المتعددة والمعقدة والمتعلقة بإدارة شؤون المجتمع ككل وفي سائر إقليم الدولة، فضلاً عن ضرورة العمل على توزيع المهام والمسؤوليات وبما يسهم بتوسيع نطاق المشاركة السياسية، وهذا ما دفع النظم السياسية المعاصرة إلى تنظيم الصلاحيات وتوزيع الاختصاصات بين المركز والأطراف (الفروع) ضمن القواعد الدستورية، ويجري ذلك بشكل واسع في النظم الاتحادية (الفيدرالية) وبدرجة أقل في النظم السياسية التي تعتمد اللامركزية الإدارية، وهذا ما سنتعرض له بشكل مفصل في الفصل الأخير من الكتاب.

المطلب الثاني: مبدأ سمو الدستور:

كي يتحقق مبدأ سمو الدستور ينبغي أن تكون هناك هيئة - سياسية أو قضائية - توكل لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الصادرة من الهيئات المختصة، وعلى ذلك سنتناول هذين الموضوعين تباعاً.

أولاً - مبدأ سمو الدستور: يقصد بمبدأ سمو الدستور: علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد والتشريعات القانونية النافذة والصادرة من مختلف المؤسسات المركزية (أو الاتحادية) والمحلية في النظام السياسي المعنى، وهذا يعني أن أي قانون تصدره المؤسسات، أو الهيئات المذكورة ينبغي أن لا يكون مخالفاً لأحكام الدستور، وبذلك يراد بسمو الدستور أن النظام القانوني للدولة بأكمله يكون محكوماً بالقواعد الدستورية، كما أن أية اختصاص، أو صلاحية، أو وظيفة لا يمكن ممارستها من قبل المؤسسة المعنية إلا بالحدود التي رسمها لها الدستور.

ومن المفترض أن كل الدساتير تتسم بالسمو سواء نصت على ذلك أم لم تنص، وهناك سمو موضوعي (مادي) للدستور أو سمو شكلي.

١. سمو الموضوعي أو المادي للدستور: لما كانت القواعد الدستورية - مكتوبة، أو عرفية، وسواء أكانت ضمن الوثيقة الدستورية، أو ضمن التشريعات العادية - تبين وتحدد الفلسفة والأساس الأيديولوجي الذي يقوم عليه النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما تبين وتنظم طريقة ممارسة السلطة، لذا ينبغي أن يكون نشاط القابضين على السلطة في سائر مؤسسات الدولة المركزية والمحلية والدوائر التابعة لها، محكوماً بذلك الأساس، ومن ثم فإن الخروج عن هذا الأساس يعد مساس بجوهر الدستور وانتهاكاً لسموه الموضوعي أو المادي^(١)، ما يعني أن سمو الموضوعي يشمل كل القواعد الدستورية ذات الصلة بالسلطة سواء أكانت عرفية أم أنها مكتوبة ضمن الوثيقة الدستورية، أم من عداد التشريعات العادية.

٢. سمو الشكلي للدستور: يشمل سمو الشكلي جميع القواعد التي تتضمنها الوثيقة الدستورية سواء كانت تلك القواعد تتعلق بالسلطة أم لا؛ وعلى ذلك لا يمتد هذا سمو إلى القواعد القانونية العادية حتى وإن كانت هذه القواعد تتصل بالسلطة (فالعبارة إذن في سمو هنا بشكل القاعدة لا بمضمونها)، وعلى الفاشع في معظم النظم السياسية المعاصرة أنها تتبنى مبدأ سمو الشكلي دون الموضوعي.

ولكن مبدأ سمو ليس مطلقاً بل هناك استثناء يرد على هذا المبدأ، وهذا الاستثناء هو ما أصطلح عليه بـ(نظرية الضرورة)، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة: (إن سلامة الشعب فوق القانون)، وخلاصة هذه النظرية أن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة وتأمين حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية في الظروف الطبيعية، أما في الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تتعرض فيها

^١ - د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٣١ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بيوتي عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٣٥ وما بعدها.

الدولة والمجتمع للخطر فيطلب ذلك اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية وهو ما يجيز لإحدى مؤسساتها، أو من يرأسها (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) أن تعلق كل، أو بعض نصوص الدستور وتجزئ لها ممارسة صلاحيات معينة أي غير اعتيادية وخلال مدة محددة وقد وجد ذلك في دساتير دول عدة منها مانصت عليه المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ والدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ والدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩، وكذلك ما ورد في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.

ثانياً- الرقابة على دستورية القوانين: لضمان سمو الدستور يتم تحريك الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة الدستورية هي عملية فحص وتدقيق للقوانين والتشريعات الصادرة من الجهات المعنية والمخولة بموجب نصوص الدستور، ومن ثم النظر في مدى مطابقتها تلك القوانين والتشريعات مع أحكام الدستور نصاً وروحاً، ما يمنع إصدار قوانين مخالفة لأحكام الدستور، والرقابة الدستورية على نوعين؛ رقابة سياسية، وأخرى قضائية.

١. الرقابة السياسية: أوكلت دساتير بعض الدول مهمة تحريك الرقابة على دستورية القوانين إلى مؤسسة أو هيئة سياسية معينة، للنظر في مدى مطابقتها القوانين والتشريعات العادية لأحكام الدستور النافذ، وتلك المؤسسة أو الهيئة يمكن أن تكون المؤسسة التنفيذية أو إحدى فرعيها، وبالتحديد رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو ربما المؤسسة التشريعية وبالتحديد رئيس (البرلمان)، وعلى ذلك تكون تلك الرقابة سابقة لصدور القانون، أي أنها رقابة وقائية، وذلك لأن العملية التشريعية-أي عملية إصدار القوانين- لا بد أن تمر بمراحل خمس هي: الاقتراح، المناقشة، الإقرار، المصادقة والإصدار ومن ثم النشر، ولما كانت معظم النظم السياسية المعاصرة قد أوكلت مهمة المصادقة وإصدار القوانين إلى رئيس الدولة، لذا يتم تحريك تلك الرقابة قبل المصادقة وإصدار القانون من قبل الأخير، ومن الأمثلة على هذا النوع من الرقابة ما أقرته الدساتير الفرنسية الصادرة في الأعوام ١٧٩٩م، ١٩٤٦م، ١٩٥٨م، التي أوكلت كلها

لرئيس الجمهورية مهمة مراقبة احترام الدستور، كما أعطى الدستور الأخير والنافذ هذا الحق لكل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية، و(٦٠) عضواً من أعضاء الجمعية المذكورة ومثلهم من أعضاء مجلس الشيوخ، والأكثر من هذا ذهب الدستور المذكور بعد التعديل الذي أجري عليه سنة ١٩٧٤ إلى منح المعارضة السياسية الحق بتحريك الرقابة السياسية على دستورية القوانين^(١)، وبالأتجاه نفسه ذهب دستور الاتحاد السوفييتي السابق الصادر عام ١٩٧٧ م.

ولكن مما يؤخذ على الرقابة السياسية على دستورية القوانين إنها ليست ذات أثر فعال في حماية وصيانة الدستور من عدم مخالفة القوانين الصادرة لأحكامه، وذلك لأنه لما كان المحرك لتلك الرقابة هو المؤسسة التنفيذية أو المؤسسة التشريعية ذاتها، فليس من المعقول أن تقوم أي من هاتين المؤسستين بتحريك تلك الرقابة ضد إرادتهما كونهما يشتركان في معظم النظم المعاصرة في اقتراح وإصدار القوانين، ومع ذلك تكمن أهمية تلك الرقابة كونها وقائية، أي أنها تثار قبل المصادقة على مشروع القانون، أي قبل دخوله حيز التنفيذ، وبذلك تتم عملية درء مخالفة القانون لأحكام الدستور وحينذاك تتحقق مهمة احترام الدستور.

٢. الرقابة القضائية: يقصد بالرقابة القضائية أن توكل مهمة الرقابة على دستورية القوانين - لأهميتها وخطورتها - إلى هيئة قضائية، كون القضاء يعد أفضل من يقرر هذا الأمر بحكم الاختصاص أولاً، وبحكم أن المؤسسة القضائية تتصف بالاستقلالية وبالتالي يكون قرارها منصف وحيادي والأهم أنه يتصف بالمهنية، وهذا ما أخذت به معظم دول النظم السياسية المعاصرة، وتقسّم الرقابة القضائية على نوعين هما: رقابة إمتناع ورقابة إلغاء.

^١ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٥٠ وما بعدها، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٤٥، وكذلك: د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت/النجف الأشرف، المعارف للطبوعات، ط ١، ٢٠١٠، ص ٤٩-٥٧.

أ. رقابة الامتناع: يقصد برقابة الامتناع هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة، إذ تصدر تلك الهيئة قراراً بالامتناع عن تطبيق القانون بعد إصداره، وقد نشأت تلك الرقابة أولاً في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تمارسها كل من المحكمة الاتحادية العليا، وكذا محاكم الولايات المختصة، وبمقتضى ذلك تجري عملية إهمال القانون المخالف للدستور الاتحادي، أو المحلي، وبذلك تعد هذه الرقابة لاحقة على إصدار القانون^(١).

وقد أخذت أنظمة سياسية كثيرة في عالمنا المعاصر بهذا النوع من الرقابة، بعضها نصت دساتيرها على ذلك، أما البعض الآخر فلم يرد نص بهذا الخصوص في دساتيرها^(٢)، ولكنها تمارسها من قبل محاكمها على سبيل العرف الدستوري، ومن نماذج الصنف الأول، كل من الأرجنتين في دستورها الصادر عام ١٨٥٣م، والبرازيل في دستورها الصادر عام ١٨٩١م، وألمانيا في دستورها الصادر عام ١٩٤٩م، أما نماذج الصنف الثاني فمنها الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٦م المعدل، والدستور الأسترالي الصادر عام ١٩٠١م المعدل، ودستور جنوب أفريقيا الصادر عام ١٩٩٦م المعدل.

ب. رقابة الإلغاء: يقصد برقابة الإلغاء هي الرقابة القضائية التي يتم تحريكها من قبل هيئة قضائية مختصة قبل، أو بعد المصادقة على القانون المعني من قبل رئيس الدولة أيضاً، ومن ثم العمل على إصدار قرار قضائي يقضي بإلغاء القانون إلغاءً نهائياً، على خلاف رقابة الامتناع التي تمتنع عن تطبيق القانون ولكنها لا تلغيه، لذا فإن رقابة الإلغاء يمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون ما يعني تحريك

^١ - د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٥٥ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٥٤ وما بعدها.

^٢ - نفس المصدران السابقان.

الرقابة قبل المصادقة على القانون، ويمكن أن تكون لاحقة على إصدار القانون، أي بعد المصادقة على القانون المعني، ومن أمثلة النموذج الأول ما أخذت به بعض دول أمريكا اللاتينية، أما من أمثلة النوع الثاني فهو ما أخذت به كل من جمهورية النمسا في دستورها الصادر عام ١٩٢٠م المعدل، وإيطاليا وعلى فق دستورها الصادر عام ١٩٤٨م^(١).

المبحث الرابع:

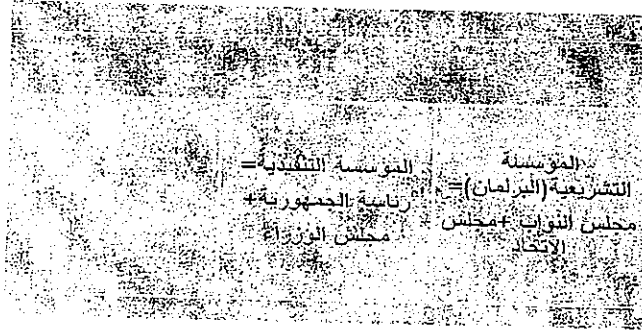
ماهية النظام السياسي في العراق على وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ نصت المادة (١) من الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ على ما يأتي: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي - برلماني - ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وعلى ذلك حدد الدستور المذكور طبيعة النظام السياسي على وفق معيار ممارسة السلطة بأنه نظام جمهوري ديمقراطي^(٢)، وعلى وفق معيار مبدأ العلاقة بين المؤسسات بأنه نظام برلماني، علماً أن المادة (٤٧) من الدستور أقرت بأن المؤسسات المركزية (السلطات الاتحادية) هي كل من: المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى ذلك فقد أطلق المشرع الدستوري عبارة (الاتحادية) على تلك المؤسسات إنسجاماً مع ماورد في المادة (١) المذكورة التي وصف فيها الدولة بأنها اتحادية ما يعني إن طبيعة النظام السياسي العراقي هو نظام اتحادي على وفق المعيار الإداري والإقليمي، وستعرض بشيء من التفصيل لماهية هذا النظام على وفق الدستور المذكور، إذ سنتناول في المطلب الأول الإطار البنوي لمؤسسات هذا النظام (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ومن ثم التعرض في المطلب الثاني للإطار الوظيفي لتلك المؤسسات، على أن يقتصر المطلب

^١ - د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٥٥٥ وما بعدها، وكذلك: د. عبدالغني بسيوني عبداللّ: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٥٤ وما بعدها.

^٢ - تجدر الإشارة إلى إن الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ كان قد خصص الباب الثاني للحقوق والحريات بما يضمن تعزيز النظام الديمقراطي على الوجه الأكمل.

الثالث فقط على بيان أوجه العلاقة الدستورية بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية وذلك بحكم أن المؤسسة القضائية ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية ومن ثم فإنها تقوم بمهمة ضبط مسار عمل مكونات وعناصر النظام السياسي برمتها.

شكل (٣) يبين ماهية مؤسسات النظام السياسي الأساسية (مؤسسات الدولة)



المطلب الأول: الإطار البنوي لمؤسسات النظام السياسي العراقي:

أولاً: بنية المؤسسة التشريعية: نصت المادة (٤٨) من الدستور العراقي على أن المؤسسة (السلطة) التشريعية (البرلمان) تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد، أما مجلس النواب فإنه يمثل عموم الشعب العراقي، في حين يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم - حين تشكيلها - والمحافظات غير المنتظمة في إقليم؛ وقد أوكل الدستور مهمة تشكيل هذا المجلس وشروط العضوية فيه وبيان اختصاصاته إلى مجلس النواب لكي يسن قانون بأغلبية ثلثي أعضائه بخصوص هذا الأمر، وبطبيعة الحال لغاية كتابة هذه السطور - عام ٢٠١٥م - لم يتم تشكيل هذا المجلس.

لذا أضحى الحديث عن المؤسسة التشريعية في العراق مقتصرأً - لغاية الآن - على مجلس النواب الذي تطرق الدستور بشكل مفصل إلى الآلية التي يتشكل على وفقها هذا المجلس، لذا فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٤٩) من الدستور على ما يأتي: (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف

نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى فيه تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

وأهم ماورد في النص المذكور أن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويستند هذا النص على مبدأ: الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر... وهو ما نصت عليه المادة (٥) من الدستور، ما يعني أن يتولى عموم المواطنين العراقيين - من الذين تتوافر فيهم الشروط التي تؤهلهم للانتخاب - مهمة اختيار من يتوب عنهم في المؤسسة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، والأهم من ذلك أن تكون عملية الاختيار حرة ونزيهة بطريق الاقتراع السري^(١)، بعيداً عن أية ضغوط تمارسها أية جهة حكومية كانت، أم حزبية، أم أية جهة داخلية كانت، أم خارجية، كما أكد المشرع على ضرورة أن يكون الاختيار - الانتخاب - بطريقة مباشرة، كما نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (٤٩) ذاتها على أن: (يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب)، ما يعني أن المشرع العراقي أراد بذلك ضمان تمثيل المرأة في المجلس النيابي سعياً لضمان حقوقها وإنصافها بعد حرمانها، بل وامتھان كرامتها على مدى مئات السنين.

خلاصة القول: إن مجلس النواب يتكون من عدد من الأعضاء يمثلون عموم أبناء الشعب العراقي، كما ينتخب أعضاء هذا المجلس رئيساً ونواباً للرئيس له في الجلسة الافتتاحية - بناءً على مانصت عليه المادتين (٥٤-٥٥) من الدستور، كما تجري عملية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة لتوزيع الأدوار والمهام والمسؤوليات داخل المجلس، فضلاً عن إقرار نظام داخلي للمجلس يحدد سير العمل فيه، وذلك بناءً على مانصت عليه المادة (٥١) من الدستور.

^١ - الاقتراع السري العام المباشر هو تعبير يطلق على الانتخابات الحرة النزيهة التي تنسم بالشفافية وإخضاعها إلى إشراف هيئة متخصصة مستقلة منذ بداية وضع جداول الناخبين مروراً بالحملة الانتخابية وصولاً إلى التصويت ومن ثم فرز الأصوات وإعلان النتائج لتفريدها. راجع: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: تحرير: عمرو حاشم ربيع: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٩، ص ٦٣-٦٤.

كما أقر الدستور بأن المدة النيابية للمجلس أمدها أربع سنوات وتوزع على ثمان فصول تشريعية، في كل سنة فصلين تشريعيين وكل فصل يستمر لمدة أربعة أشهر (المادتين ٥٦ و ٥٧)، وتسمى جلسات المجلس ضمن تلك الفصول بأنها جلسات، أو دورات انعقاد إعتيادية، وبالمقابل هناك جلسات، أو دورات انعقاد إستثنائية تتم عملية انعقادها في ظروف طارئة مع وجود ضرورة لمناقشتها ووضع الحلول السريعة (المادة ٥٨) من الدستور.

أما بخصوص النصاب فإنه يتحقق بحضور نصف عدد أعضاء المجلس زائد واحد (٥٠٪ + ١)، وتسمى تلك الأغلبية المطلقة، وبعد تحقق هذا الشرط تغدو الجلسة قانونية ومن ثم تتخذ فيها القرارات بالأغلبية البسيطة أكثر بموافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين في تلك الجلسة (المادة ٥٩)، هذا في الحالات الاعتيادية ولكن هناك حالات وقضايا وتشريعات هامة وبالغة الخطورة تتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لتمريرها، وقد ورد ذكرها في مواضع عدة من الدستور سنذكر بعضها لاحقاً.

ثانياً: بنية المؤسسة التنفيذية: لما كان الدستور العراقي النافذ قد أقر في المادة (١) بأن نظام الحكم هو: (... نظام نيابي - برلماني...)، لذا أقر - على وفق التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية المعاصرة وكما سنتعرض لها لاحقاً - بأن تتكون المؤسسة التنفيذية من فرعين هما: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء.

١. رئيس الجمهورية: نصت المادة (٦٧) من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو: (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور)، ويُنتخب رئيس الجمهورية من قبل أعضاء مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه - على وفق ما نصت عليه المادة (٧٠) من الدستور - وفي حال لم يحصل أي مرشح من بين المرشحين لهذا المنصب على الأغلبية المذكورة يجري التنافس في جولة انتخابية ثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ومن يحصل على أكثرية

الأصوات هو الفائز بالمنصب، وتحدد ولاية الرئيس بسنوات أربع على أن يعاد انتخابه لولاية ثانية فحسب (م٧٢).

وبخصوص الشروط الواجب توافرها فيمن يحق له الترشيح والمنافسة على منصب رئيس الجمهورية فقد حددتها المادة (٦٨) وكما يأتي: (أولاً-عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، ثانياً- كامل الاهلية وأتم الاربعين سنة من عمره، ثالثاً- ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، رابعاً- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف).

ويمكن إعفاء رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب أيضاً وبعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفي حالات معينة (الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى)، وبعد إجراءات المسائلة التي يتبعها المجلس ضد رئيس الجمهورية على وفق الفقرة (سادساً) من المادة (٦١)، وفي حالة إعفاء الأخير - وكذا في حالات خلو هذا المنصب لأي سبب كان (استقالة أو عجز أو وفاة) - يحل محله نائبه، وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس يحل محله رئيس مجلس النواب (المادة ٧٤) من الدستور.

٢. مجلس الوزراء (الحكومة): نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور على ما يأتي: (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة على أن: (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزرائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف)، وفي حال نجاح رئيس مجلس الوزراء المكلف في هذه المهمة يعرض أسماء الوزراء والمنتهاج الوزاري على مجلس النواب وفي حال حصلت موافقة الأخير على الوزراء منفردين والمنتهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، يُعد ذلك بمثابة منح للثقة لمجلس الوزراء، وعلى ذلك تعد مهمة منح الثقة بمثابة عقد ترخيص، أو توكيل بالعمل، ومن حق المانح سحب الترخيص، أو التوكيل في حال حصول أي إخلال بشروط العقد من قبل الجهة الحائزة على

الوكالة (الحكومة)، يتم سحب تلك الوكالة، وهذا ما يسمى بسحب الثقة على وفق إجراءات معينة، وهو ما سنعرج عليه ضمن اختصاصات مجلس النواب. وفي حالة خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان يحل محله رئيس الجمهورية ويتخذ الإجراءات المذكورة في المادة (٧٦) من الدستور لتكليف شخص آخر لتولي هذا المنصب (المادة ٨١).

ثالثاً- بنية المؤسسة القضائية: نصت المادة (٨٩) من الدستور على ما يأتي: (تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الإدعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون).

ومع أن المشرع الدستوري العراقي كان قد تطرق بشيء من التفصيل لما يتصل ببعض الهيئات القضائية مثل مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، إلا أنه فوض- في مواضع متعددة أخرى لاحقة للمادة المذكورة- المشرع العادي (السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب حالياً) مهمة إصدار قوانين لتنظيم- بمعنى تشكيل وبيان اختصاصات- معظم الهيئات القضائية الاتحادية.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي كان قد أحال أمر تشكيل معظم الهيئات القضائية الاتحادية- سواءً المذكورة منها بالاسم في الدستور أو غير المذكورة - إلى المشرع العادي (مجلس النواب) لاستصدار قوانين تنظم هذا الأمر، ويأتي في مقدمة ذلك ماورد بخصوص تشكيل مجلس القضاء الأعلى- وهو أعلى هيئة قضائية اتحادية- كما جاء في المادة (٩٠)، وكذلك ماورد في نصوص المواد (٩٠، ٨٩، ٩٢، ٩٦، ٩٩، ١٠١) من الدستور، إلا إنه بين بشكل مبدئي الآليات التي تتشكل على وفقها بعض الهيئات التابعة للمؤسسة القضائية الاتحادية، إذ نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (٩١) على أن يتولى مجلس القضاء الأعلى مهمة ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم، وهذا النص جاء توكيداً لنص الفقرة (خامساً-أ)

من المادة (٦١) مع إضافة شرط استحصال موافقة أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب لهذا الغرض.

أما بخصوص ما يتصل بتشكيل الهيئات القضائية الاتحادية الأخرى، والتي تقف في صدارتها المحكمة الاتحادية العليا، فقد خصص المشرع الدستوري العراقي الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الثالث والمخصص للمؤسسة القضائية الاتحادية لتلك المحكمة، ويعود ذلك للأهمية المكانة والدور الذي تضطلع به تلك الهيئة، ليس فقط على صعيد القضاء بل على صعيد بناء مؤسسات النظام السياسي في العراق برمتها، وعلى ذلك نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٩٢) من الفرع المذكور على أن: (المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً). كما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها على ما يأتي: (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يُحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). ويستدل من هذا النص على أن خطورة وأهمية الدور الذي تضطلع به المحكمة الاتحادية العليا يستدعي أن تضم بين صفوفها هذه الصفوة من المتخصصين في مجال القانون والعدالة والشريعة الإسلامية، ومما يعزز هذا الرأي اشتراط المشرع الدستوري على المشرع العادي - مجلس النواب - استحصال موافقة ثلثي عدد أعضائه لسن القانون الخاص باستكمال تشكيل تلك المحكمة وبيان آليات عملها.

المطلب الثاني:

إختصاصات مؤسسات النظام السياسي العراقي (الإطار الوظيفي):

أولاً: إختصاصات مجلس النواب: فصلت المادة (٦١) من الدستور إختصاصات مجلس النواب، ويأتي في مقدمة تلك الإختصاصات مهمة تشريع القوانين الاتحادية - شأنه شأن كل البرلمانات في العالم - أما الإختصاص الآخر الذي لا يقل أهمية عن التشريع، فهو الرقابة على أداء السلطة التنفيذية بفرعها (رئاسة

الجمهورية ومجلس الوزراء) (المادة ٦١ الفقرة ثانياً)^(١) وكذلك انتخاب رئيس الجمهورية وإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، وكذلك للمجلس الحق في الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وقادة الجيش من قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات باقتراح من مجلس الوزراء (الفقرة خامساً من المادة ٦١)، فضلاً عن حق المجلس في استجواب مستولي الهيئات المستقلة، وللمجلس النواب أيضاً الحق في الموافقة على إعلان الحرب، أو حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء (المادة ٦١ الفقرة تاسعاً).

ومن إختصاصات مجلس النواب الأخرى هو إقرار مشروع قانون الموازنة المالية السنوية العامة الذي يقدمه مجلس الوزراء (المادة ٦٢)، وبكل تأكيد يعد هذا الاختصاص على درجة كبيرة من الأهمية وذلك لأن اقتصاد الدولة يتوقف برمته على الموازنة. ثانياً: إختصاصات المؤسسة التنفيذية:

١. إختصاصات رئيس الجمهورية: نصت المادة (٧٣) من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: (أ- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والإداري ب- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسليمها ت- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسليمها ث- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً من تاريخ

^١ - لمعرفة طبيعة الإجراءات والآليات التي يتبعها مجلس النواب في مراقبة ومحاسبة المسؤول الأول والمباشر عن السياسة التنفيذية وهو مجلس الوزراء (الحكومة) راجع الفقرات سابعاً وثامناً من المادة ٦١ من الدستور، علماً أننا ذكرنا سابقاً تلك الإجراءات التي تتبع تجاه رئيس الجمهورية وهو الفرع الأول من المؤسسة التنفيذية.

المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ج- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ح- قبول السفراء خ- إصدار المراسيم الجمهورية د- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ذ- القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية ر- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور).

وبخصوص الصلاحيات الأخرى فقد وردت في الدستور كثير من تلك الصلاحيات منها: أ- لرئيس الجمهورية الحق بدعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية، وله الحق أيضاً في الدعوة لتمديد الفصل التشريعي لمدة شهر واحد (الفقرتان أولاً وثانياً من المادة ٥٨) ب- حق تقديم مشروعات القوانين (الفقرة أولاً من المادة ٦٠) ت- حق تقديم طلب لسحب الثقة من مجلس الوزراء (الفقرة ثانياً ب/١ من المادة ٦١) ث- حق تقديم طلب مشترك مع رئيس الوزراء إلى مجلس النواب لإعلان الحرب وحالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً أ من المادة ٦١) ج- الموافقة على حل مجلس النواب، والدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل (المادة ٦٤) ح- لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، الحق في تقديم اقتراح لتعديل الدستور (الفقرة أولاً من المادة ١٢٦) خ- الاعتراض على القوانين وإعادتها إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها (الفقرة خامساً من المادة ١٣٨).

وعلى الرغم من كل تلك الصلاحيات التي منحها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية إلا إن من يمعن النظر فيها يجد بأنها صلاحيات رسمية وتشريفية، وبعضها مكتملة ومتممة وربما تابعة لصلاحيات المؤسسات الأخرى، ومن ثم فإن مجلس الوزراء (الحكومة) هو من يمتلك السلطة التنفيذية الفعلية، وهذا هو حال سائر النظم السياسية البرلمانية.

٢. إختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة): يعد رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة المجلس ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة

مجلس النواب (٧٨م من الدستور)، وهناك صلاحيات أخرى يملكها رئيس مجلس الوزراء وردت في مواضع عدة من الدستور - سنتعرض لها في إطار العلاقة بين المؤسسات لاحقاً.

أما مجلس الوزراء فإن (المادة ٨٠) من الدستور قد حددت له الحق في ممارسة الصلاحيات الآتية: (أ)- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة... ب- اقتراح مشروعات القوانين ت- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ث- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية ج- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المختبرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية ح- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله).

وعلى ذلك فإن مجلس الوزراء هو المسؤول الفعلي عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة على الصعيدين الداخلي والخارجي. وذلك من منطلق كونه مرشح الكتلة الحائزة على أكثرية المقاعد في مجلس النواب (البرلمان)، كما أنه الحائز على ثقة مجلس النواب مع التشكيلة الوزارية التي يقع عليها اختياره، وبناءً على ذلك تكون مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية فردية وتضامنية بذات الوقت (المادة ٨٣).

ثالثاً: اختصاصات الهيئات القضائية الاتحادية: سنخرج في هذا الإطار فقط على اختصاصات مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا، وذلك كون الأول يمثل أعلى هيئة قضائية، والأخيرة لها دور فاعل في بناء النظام السياسي من وجوه عدة.

١. اختصاصات مجلس القضاء الأعلى: خصص المشرع الدستوري لمجلس القضاء الأعلى الفرع الأول من الفصل الثالث من الباب الثالث المتعلق بالمؤسسة القضائية الاتحادية، وقد نصت المادة (٩٠) ضمن الفرع المذكور على ما يأتي: (يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية

وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه)، كما نصت المادة (٩١) من الدستور على ما يأتي: (يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية: أ- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي ب- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الإِدعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم ت- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها).

يستدل من نص المادتين المذكورتين على أن مجلس القضاء الأعلى يعد أعلى هيئة في المؤسسة القضائية في البلد، إذ أوكل المشرع الدستوري له مهام وصلاحيات بالغة الأهمية، منها مهمة إدارة شؤون الهيئات القضائية على وجه الجملة، والإشراف على الهيئات القضائية الاتحادية على وجه التحديد، وبذلك يعد المجلس بمثابة المرجع للقضاء والموجه والمرشد لعمل الهيئات القضائية في عموم أنحاء البلد؛ بل وله القول الفصل في تشكيل الهيئات الاتحادية ذات المكانة والدور البالغ الأهمية على معيد بناء النظام السياسي الجديد.

وكي يقوم المجلس بهذه المهام على أكمل وجه، ينبغي أن يحظى بدرجة كبيرة من الاستقلالية في ممارسته لمهامه واختصاصاته، وكي تعزز تلك الاستقلالية ينبغي أن تخصص له موازنة مالية خاصة؛ وهذا ما أقره الدستور كما ورد في نص الفقرة ثالثاً من المادة (٩١).

٢. اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا: تحتل المحكمة الاتحادية العليا موقع الصدارة بين الهيئات القضائية الاتحادية في العراق على وفق ما نص عليه الدستور النافذ، ومرد ذلك هو حجم وأهمية الإختصاصات التي حددها المشرع الدستوري لها؛ فقد جاء في المادة (٩٣) من الدستور المذكور على أن تتولى المحكمة الاتحادية العليا ممارسة اختصاصات في غاية الأهمية يأتي في مقدمتها: أ- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ويستدل من هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي أوكل للمحكمة الاتحادية مهمة

مطابقة كل التشريعات الصادرة عن السلطات المختصة في عموم أنحاء البلد- على الصعيدين الاتحادي والمحلي- مع أحكام الدستور - نصاً وروحاً- وعلى ذلك للمحكمة الحق في إصدار قرارات وأحكام تعطل التشريعات التي تتعارض مع أحكام الدستور، أو إلغائها نهائياً.

ب. تفسير نصوص الدستور: لا جرم أن اختصاص تفسير نصوص الدستور يعد من أهم، بل وأخطر المهام التي أوكلها المشرع الدستوري للمحكمة الاتحادية، ذلك أن صياغة النصوص الدستورية من الناحية اللغوية الشكلية قد تحتمل تفسيرات متعددة، إلى الحد الذي قد تكون بعض تلك التفسيرات متناقضة ومتعارضة، وبفعل تعارض مصالح القوى السياسية والجهات المعنية بتفسير نص هذه المادة أو تلك قد يفتح هذا الأمر أبواب الجدل بل والنزاع الذي قد يقضي إلى وقوع أزمة دستورية ربما ينتج عنها مشاكل وصراعات سياسية لها عواقب وخيمة على المجتمع والدولة؛ ولنا فيما حصل أزاء تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ بعد انتخابات ٢٠١٠ البرلمانية خير مثال.

لذا فإن الإشكالية الحقيقية التي ظهرت في هذا الإطار وما زالت تعد العقبة الحقيقية أمام الاستقرار والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي أن معظم نصوص الدستور المذكور ومنذ صدوره ودخوله حيز النفاذ كانت قد اتسمت بالغموض الذي يعود للعجالة التي تمت على وفقها عملية صياغة أخطر وثيقة في حياة المجتمع والدولة، الأمر الذي يملئ على المحكمة الاتحادية أن تنهض بتلك المهمة الخطيرة وعلى درجة كبيرة من توخي المهنية والحيادية والوطنية، وبكل تأكيد ستعاطم تلك المهمة مع مرور الوقت وذلك مع النصوص التي ستجد طريقها للتطبيق في المستقبل.

ج. هناك اختصاصات أخرى عدة نصت عليها المادة (٩٣) من الدستور النافذ، وتلك الاختصاصات أيضاً على درجة كبيرة من الأهمية تتعلق معظمها في الفصل في المنازعات بين مؤسسات النظام السياسي المختلفة، ومنها المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات الاتحادية وبينها المؤسسات والهيئات المحلية وفيما بين الأخيرة، كما أوكل الدستور للمحكمة مهمة الفصل في الاتهامات الموجهة إلى

رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

والأهم من كل ماتقدم ما نصت عليه المادة (٩٤) من أن: قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة، وعلى ذلك عد الدستور كل ما يصدر عن المحكمة من قرارات يتصف بالإلزام ومكتسباً للدرجة القطعية، ومن ثم يغدو على جميع مؤسسات النظام السياسي ومايرتبط بها من هيئات وأشخاص احترام وتنفيذ تلك القرارات من دون أي اعتراض، ويعزز هذا الأمر استقلالية المؤسسة القضائية وهيبتها ومكانتها في تحقيق التوازن والاستقرار السياسيين اللذان يعدان السبيل الأمثل لبناء النظام السياسي الديمقراطي والراشد في العراق.

المطلب الرابع: العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية:

أولاً: العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية: تبدأ العلاقة بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من لحظة قيام الأخير - المنتهية ولايته - بدعوة الأول لعقد جلسته الافتتاحية خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية، ومن ثم يتولى الأول (مجلس النواب) مهمة انتخاب رئيس الجمهورية عبر الآليات الدستورية التي ذكرناها آنفاً، وعلى ذلك يبقى الأخير مسؤولاً أمام الأول، وهو ما حدده الدستور كما أسلفنا أيضاً، وتلك المسؤولية تجعل رئيس الجمهورية معرضاً لمساءلة مجلس النواب بناءً على طلب مسبب يقدم من قبل الأغلبية المطلقة من أعضائه، وقد يصل الأمر إلى حد إعفائه وبالأغلبية ذاتها بعد إدانته في حالات الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (الفقرة سادساً من المادة ٦١).

كما حدد المشرع الدستوري أبواباً عدة تسهم في تعزيز تلك العلاقة ومن ذلك: لرئيس الجمهورية الحق بتقديم طلب إلى مجلس النواب يقضي بسحب الثقة من رئيس الوزراء، كما أن إعلان حالة الطوارئ من قبل المجلس لا يتم إلا بناءً على طلب

مشارك يقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وفي حال قدم رئيس مجلس الوزراء طلباً يقضي بحل مجلس النواب يتطلب ذلك موافقة رئيس الجمهورية، وفي حال تحقق هذا الأمر - حل مجلس النواب بهذه الطريقة، أو بناءً على طلب من ثلث أعضائه وبالتصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه - يتولى رئيس الجمهورية مهمة الدعوة لانتخابات برلمانية خلال ستين يوماً (م ٦٤)، فضلاً عن دعوته للمجلس للإنعقاد في الحالات الاستثنائية (م ٥٨م) فق أولاً).

والأهم في إطار تلك العلاقة ما يتصل بأهم اختصاصات مجلس النواب، إلا وهو تشريع القوانين، إذ إن لتشريع القوانين مراحل عدة تبدأ المرحلة الأولى باقتراح مشروع قانون معين، ويعرض الأخير للمناقشة كمرحلة ثانية ومن ثم يتم التصويت عليه كمرحلة ثالثة وبعدها يحال لرئيس الدولة للمصادقة عليه كمرحلة رابعة ليعلن إصداره وتنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١)، أما مرحلة الإقتراح فيمكن أن تكون على شكل مقترحات تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب أو لجانها المتخصصة (م ٦٠م) فق ١، أو أنها تكون على شكل مشروعات قوانين تقدم من قبل المؤسسة التنفيذية بفرعها (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء) إلى مجلس النواب (م ٦٠م) فق ٢ لمناقشتها وربما إقرارها وهاتان المرحلتان من اختصاص مجلس النواب حصراً، في حين أن مرحلة المصادقة والإصدار فهي من اختصاص رئيس الجمهورية، ولكن تلك المصادقة مشروطة وليست مطلقة، ذلك إن الدستور ألزم رئيس الجمهورية بضرورة المصادقة على القوانين المحالة إليه من قبل مجلس النواب خلال مدة أقصاها (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها وخلاف ذلك - أي في حال عدم اتخاذ رئيس الجمهورية أي إجراء سواء بالمصادقة أم الاعتراض - تعد مصادقاً عليها (أوتوماتيكياً) وفي حال تمت المصادقة خلال تلك المدة الدستورية يعلن الرئيس إصدار القانون ومن ثم تنفيذه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) أما في حالة الاعتراض على القانون من قبل الرئيس فإنه ليس مطلق اليدين أيضاً في هذا الإجراء لذا يطلق على هذا الاعتراض بـ (الاعتراض

^١ - للمزيد حول مراحل التشريع راجع كل من: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: مصدر سابق، ص ٩٢ وما بعدها.

التوفيقى^(١)، وذلك لأنه في حال أعيد القانون بفعل الإعتراض إلى مجلس النواب فإن للأخير خيارين: أما الخيار الأول فهو إعادة النظر بالقانون وتعديله ومن ثم إعادته إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره، أما الخيار الثاني فللمجلس التصويت على القانون مرة أخرى بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وبذلك يعد مصادقاً عليه ومن ثم يتم نشره، وعلى نفس المنوال تجري عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها، فبعد مضي (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها من المجلس تعد مصادقاً عليها من دون الحاجة للمصادقة عليها من قبل الرئيس.

ومن جانب آخر، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان، وفي حالة عدم وجود نائب له، يحل محله رئيس مجلس النواب (م ٧٥ الفقرة رابعاً)، في الوقت الذي أقر المشرع بأن يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصبه ما يعني أن المشرع فضل تولي رئيس مجلس النواب مسؤولية رئاسة الجمهورية بدلاً عن رئيس الوزراء الذي يعد أقرب إلى الأول (رئيس الجمهورية) من الناحية الرسمية، وعلى ذلك فإن المشرع ربما أراد بهذا الأمر - تولي رئيس مجلس النواب منصب رئاسة الجمهورية بشكل مؤقت - أن يحمل مجلس النواب تلك المسؤولية بحكم كونه المؤسسة المنبثقة عن إرادة الشعب، والأهم أنها صاحبة الإختصاص في انتخاب رئيس جمهورية جديد.

ثانياً: العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء (الحكومة): لما كانت الحكومة (مجلس الوزراء) تتشكل على وفق المادة (٧٦) من الدستور، من خلال تكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً للشروع بهذه المهمة - وعلى وفق المدد المحددة دستورياً كما أسلفنا - وحينما ينتهي الأخير من تسمية أعضاء حكومته، يعرضهم مع المنهاج الحكومي، على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة، ويتحقق ذلك من خلال تصويت المجلس بالأغلبية المطلقة (٥٠% + ١ من عدد الأعضاء) على المنهاج الوزاري وعلى الوزراء بشكل منفرد.

^١ - للمزيد راجع كل من: د. شمران حمادي: مصدر سابق، ص ٢١٢-٢١٣، وكذلك: حسين عذاب السكيني: المرشحات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج ٤، ط ١، البصرة: الفهد للطباعة، ٢٠٠٩، ص ٧٢-٧٣.

وبناءً على تلك الثقة الممنوحة من قبل مجلس النواب للحكومة - وعلى غرار ما معمول في النظم السياسية البرلمانية^(١)، يحق للمجلس سحب تلك الثقة من الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء) - كلما استدعت الحاجة لذلك، ولكن تلك العملية تتطلب إتخاذ سلسلة من الإجراءات تدخل ضمن ما يسمى بإجراءات الرقابة السياسية، أو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وعلى وفق ما نصت عليه الفقرة ثانياً من المادة (٦١)؛ ومن بين تلك الإجراءات: السؤال والاستجواب والتحقيق^(٢)؛ أي أن للمجلس الحق في مسائلة الحكومة بل ومحاسبتها في حال حصول أي تقصير، أو إهمال في أدائها لمهامها، بشكل فردي أو جماعي، أي من قبل رئيس الوزراء ووزرائه - فرادى أو مجتمعين -، وعلى ذلك يحق لمجلس النواب أن يحرك إجراءات عدة أزاء الحكومة نص عليها الدستور النافذ، ومنها: السؤال والاستيضاح والاستجواب، لذا فقد نصت المادة (٦١ الفقرة سابعاً) على ما يأتي: (أ) - لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة... ب- يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات... ت- لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم... وفي حال توصل أعضاء مجلس النواب - ومن خلال تلك الإجراءات - إلى قناعة تامة بسوء أداء وزير معين - أو رئيس الوزراء أو الحكومة برمتها - أو تقصيره أو إهماله وما إلى ذلك ينتهي الأمر بطرح موضوع سحب الثقة على المجلس للتصويت عليه، ومتى ما تجاوزت نسبة التصويت الأغلبية المطلقة (أي نصف أعضاء المجلس + ١) منها، تتم عملية سحب الثقة (المادة ٦١ الفقرة ثامناً)، ما يعني عزل

^١ - للمزيد حول كيفية تطبيق قاعدة منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان راجع كل من: حسين عذاب السكيني: مصدر سبق ذكره، ص ٥٦، وكذلك: M. Duverger: Sociologie Politique, The Mis P. U. F, 1967, p; 176.

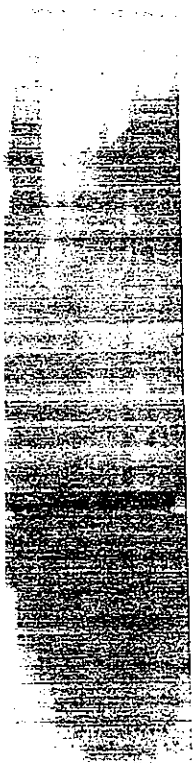
^٢ - للمزيد حول تلك الإجراءات راجع كل من: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: مصدر سابق، ص ١٤٧ وما بعده، وكذلك: د. د. شمران حمادي: مصدر سابق، ص ٢١٠ - ٢١١.

الوزير، أو ربما إسقاط الحكومة واللجوء إلى إجراءات تشكيل حكومة جديدة لتحل محلها.

ومن جانب آخر، وفي إطار التعاون القائم بين مجلس النواب ومجلس الوزراء - الحكومة - أقر المشرع الدستوري العراقي الحق لرئيس الوزراء بتقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية، لاستحصال موافقة مجلس النواب وأغلبية الثلثين، في حالة وجود حاجة لإعلان حرب، أو حالة طوارئ، وفي حال تم استحصال تلك الموافقة، يتم تحويل رئيس مجلس الوزراء - باعتباره القائد العام للقوات المسلحة - الصلاحيات اللازمة وبما يمكنه من إدارة شؤون البلاد في تلك الظروف - أثناء مدة إعلان حرب، أو حالة طوارئ - على أن تنظم تلك الصلاحيات بقانون يصدر من مجلس النواب وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور، وينبغي أن يعرض رئيس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء المدة المذكورة آنفاً، وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الحرب، أو حالة الطوارئ (الفقرة تاسعاً من المادة ٦١).

ومن أوجه التعاون الأخرى بين كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، وهي تلك التي تنصل بأهم اختصاصات الأول، ألا وهو التشريع وبشقيه: العادي والمالي، أما ما يخص التشريع العادي، فالمشرع العراقي منح مجلس الوزراء الحق بتقديم مشروعات القوانين - وهي بكل تأكيد أهم من المقترحات - إلى مجلس النواب (الفقرة أولاً من المادة ٦٠)، لمناقشتها وربما إقرارها، أما فيما يخص التشريع المالي، وبالتحديد ما يخص الموازنة العامة السنوية للدولة والحسابات الختامية، فيتولى مجلس الوزراء مهمة تقديمها كمشروع إلى مجلس النواب لإقرارها (الفقرة أولاً من المادة ٦٢)، وذلك بحكم أن وزارة المالية وبالتنسيق مع الوزارات الأخرى في مجلس الوزراء، هي الأكثر دراية ومعرفة في هذا الإطار، وفي الوقت الذي منح المشرع مجلس النواب الحق بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها، وكذلك حق تخفيض مجمل مبالغها، لكنه إذا وجد هناك حاجة لزيادة إجمالي مبالغ النفقات فعلياً إعادة الموازنة لمجلس الوزراء ليقدر ذلك بناءً على اقتراح يقدم من الأول للأخير (الفقرة ثانياً من المادة السابقة الذكر).

وفي المقابل، وبغية تحقيق التوازن بين مجلس النواب ومجلس الوزراء -على غرار ما معمول بالنظم السياسية البرلمانية- منح المشرع لرئيس مجلس الوزراء الحق بتقديم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية يقضي بحل مجلس النواب، بشرط أن لا يتزامن ذلك مع استجواب رئيس الوزراء (الفقرة أولاً من المادة ٦٤)، وبالرغم من أهمية هذا الحق، إلا إنه يبقى مرهوناً بمدى ثقة الأخير بحصول حزبه أو قائمته الانتخابية على الأغلبية التي تؤهله للعودة إلى منصبه وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور، وذلك بفعل إن هذا الإجراء - حل مجلس النواب - يعني بالنتيجة إستقالة الحكومة، والعودة مجدداً للإجراءات التي ذكرناها سابقاً في تشكيل الحكومة.



القسم الثاني

مكونات (عناصر) النظام السياسي الأساسية

مع أن مكونات وعناصر النظام السياسي هي متعددة - كما أسلفنا - لكننا سنتناول في هذا القسم المكونات والعناصر الأساسية فحسب، وهي كل من الدولة والأحزاب السياسية وجماعات المصالح، وسنخصص لكل منها فصل مستقل.

الفصل الثالث

الدولة

مقدمة:

لا تعد الدولة من مكونات وعناصر النظام السياسي فحسب، بل هي المكون والعنصر الأساس والأهم من بين تلك المكونات والعناصر، وذلك بحكم أن الدولة تمارس الدور المحاسم والفاعل في النظام السياسي، فما يميز الدولة عن العناصر الأخرى التي يتكون منها النظام السياسي هو أن السلطة السياسية التي تتسم بطابع الإكراه تتجسد في مؤسساتها الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وهي ذاتها مؤسسات النظام السياسي الأساسية، ولييان أهمية الدولة ومكانتها في النظام السياسي نرى من المناسب أن نتعرض لمفهوم الدولة وعناصرها وطبيعتها ووظائفها وأنواعها وعلاقتها بالنظام السياسي في المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الدولة وعناصرها.

المبحث الثاني: طبيعة الدولة المعاصرة.

المبحث الثالث: وظائف الدولة.

المبحث الرابع: أنواع الدول وعلاقة الدولة بالنظام السياسي.

وعلى ذلك تُعرف الدولة على أنها: (الشخص المعنوي الذي يرمز إلى شعب مستقر على إقليم معين، حكاماً ومحكومين، بحيث يكون لهذا الشخص سلطة سياسية ذات سيادة)^(١).

ويعرفها الكاتب البريطاني (رود هوك) بأنها: (هيئة سياسية تتكون من سكان إقليم معين ويخضعون لحكومة)^(٢).

كما يعرفها الدكتور (ثروت بدوي) على أنها: (مجموعة من الأفراد يمارسون نشاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لتنظيم معين)^(٣).

ومن جانبنا يمكن أن نُعرف الدولة على أنها: (كيان سياسي - قانوني ينظم شؤون الأفراد الذين يعيشون ويمارسون نشاطهم بشكل دائم على إقليم جغرافي محدد). على ذلك فمصطلح الدولة لا يصح أن يطلق على أية جماعة من الناس إلا إذا توفر لهذه الجماعة تنظيم سياسي وقانوني يتجسد في ممارسة سلطة من قبل مجموعة من أفراد هذه الجماعة تتولى مهمة إدارة شؤون الأخيرة وفي حدود جغرافية معينة.

المطلب الثنائي: عناصر الدولة:

تتكون الدولة من عناصر ثلاثة: وهي: الشعب والإقليم والسلطة السياسية، وهناك من يضيف لهذه العناصر السيادة، وآخرون يشيرون إلى موضوع الاعتراف بالدولة، ولكننا

^١ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ الأنظمة السياسية، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٢، ص ١٤.

Comparative Government and Politics² - Rod Hague and Martin Harrop: An Introduction, 6th Edition, Published by PALGRAVE MACMILLAN, 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 2004, p17.

^٣ - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩، ص ٢٨، وللزيد حول تعريف الدولة والمعنى الفلسفي لها راجع: هارولد ج. لاسكي: الدولة نظرياً وعملياً، القاهرة، الهيئة العامة لقصور الثقافة، ٢٠١٢، ص ١١ وما بعدها، وكذلك:

- Roger Owen: State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East, Third edition, Taylor & Francis e-Library, 2006, p.1 & after it.

سنركز فقط على العناصر الثلاث الأولى فقط لكونها هي العناصر الأساسية في ظهور الدولة إلى حيز الوجود.

أولاً: الشعب: من الطبيعي أن تعيش أية مجموعة بشرية على مساحة من الأرض تسمى جغرافياً؛ الإقليم، وهؤلاء الناس يطلق عليهم اصطلاحاً: (بـ السكان)، ولكن هذا المصطلح يعد أوسع في مضمونه من مصطلح الشعب، ذلك إن الأول يشمل كل من يسكن على أرض الإقليم، أي المواطنين والأجانب معاً، أما الأخير فيقتصر على المواطنين الذين يعيشون على هذا الإقليم، وهم رعايا الدولة الذين يتمتعون بجنسيتها وما يترتب عليها من حقوق والتزامات متبادلة بين الطرفين (الدولة والمواطنين)^(١).

وعلى ذلك يعد الشعب العنصر الأهم من بين عناصر الدولة، فأبنائه هم الذين يعمرون إقليمها، ويحرسون حدودها، وهم أهم مصادر قوتها في حال تم توظيف طاقاتهم واستثمار ثروات الإقليم وفق خطط علمية، ما يستدعي إجراء إحصاء سكاني دقيق كل مدة زمنية لمعرفة عددهم ومستوى تعليمهم ودرجة تجانسهم الاجتماعي وخريرتهم الطبقية وما إلى ذلك^(٢)، وعلى ضوء ذلك ترسم الدولة خططها الاستراتيجية وتنفذها لضمان التوزيع العادل للثروات والمنافع على جميع مواطنيها وفي ظل أجواء آمنة ومستقرة، وكل ذلك يتحقق في إطار بناء نظام سياسي راشد، وعلى ذلك يغدو أفراد الشعب وسيلة وغاية لكل دولة في آن واحد، وخلاف ذلك يتحول الشعب إلى عبء من أعباء الدولة، وتتفاقم الأزمات والتحديات وربما تعم الفوضى.

وينقسم الشعب على قسمين؛ شعب اجتماعي وآخر سياسي، أما الشعب الاجتماعي وهم كل الأفراد المواطنين المتمتعين بجنسية تلك الدولة، أما الشعب

^١ - د. عبد الغني بيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢، وللزيد حول هذا العنصر أو الركن راجع: د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٣٦ وما بعدها.

^٢ - د. علي الدين هلال ود. نيفين مسعد: النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغير، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ١، ٢٠٠٠، ص ١٠٣.

المبحث الثاني: طبيعة الدولة المعاصرة

الأصل في الدولة المعاصرة هي ذات طبيعة قانونية، أي أن تخضع تصرفات القائمين على إدارة شؤونها لقواعد قانونية تتسم بالثبات النسبي، وبالمقابل على الأفراد احترام تلك القواعد بل وإداء ما يترتب عليهم من إلتزامات تفرضها عليهم الدولة، كما تمنحهم الحق في المطالبة باستعادة حقوقهم بل وتعويضهم عن ما يلحق بهم من أضرار مادية ومعنوية في حال حصول أي انتهاك لحقوقهم التي تقرها تلك القواعد، وذلك يجري عبر إقرار ما يسمى بـ(حق التقاضي) أمام قضاة مستقلين.

وللتعرف على طبيعة الدولة القانونية نتناول في هذا المبحث أساس الدولة القانوني في المطلب الأول ومن ثم نتناول شخصية الدولة المعنوية والقانونية في المطلب الثاني، على أن نتناول سيادة الدولة في المطلب الثالث، ومن ثم نتناول مقومات الدولة القانونية في المطلب الرابع.

المطلب الأول: الأساس القانوني للدولة:

هناك نظريات عدة تبين الأساس القانوني للدولة، ومن أبرز تلك النظريات: نظرية القانون الطبيعي، ونظرية العقد الاجتماعي، ونظرية العقد السياسي، ونظرية المؤسسة.

أولاً: نظرية القانون الطبيعي: يعود أصل هذه النظرية إلى كتابات الفيلسوف اليوناني (أرسطو) والتي أعلن فيها عن أن الطبيعة مصدر العدالة لأنها تستند على أسس عقلانية، وبالمقابل أكد الفيلسوف اليوناني (أفلاطون) على قواعد القانون الطبيعي تستند على المثل العليا، وقد سار على هذا النهج الكثير من فقهاء مدرسة القانون الطبيعي في العصور الوسطى والحديثة^(١)، ومع أن المفكر الإنكليزي (توماس هوبز ١٥٨٨-١٦٧٩م) كان قد أكد على إن قوانين الطبيعة هي: (العدالة،

١- راجع كل من: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٥٨، وكذلك: د. عدنان عاجل: أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مطبعة سومر، ط ١، ٢٠٠٨، ص ١٨.

الإنصاف، التواضع، الرحمة..) ولكنه أكد إمكانية غلبة الأهواء الطبيعية على تلك القوانين في ظروف غير طبيعية^(١).

ويؤكد دعاة هذه النظرية على أن قواعد القانون الطبيعي تشكل بمثابة قواعد قانونية تجسد مبادئ العدالة ويكشف عنها العقل البشري، وبالمقابل هناك من يذهب إلى الطبيعة مصدرها الله وهو خالق الكون ونظم قواعده وينبغي احترام تلك القواعد لأنها مقدسة، وفي كلتا الحالتين، فإن تلك القواعد هي ليست من صنع البشر وهي أسبق وأسمى من الدولة^(٢)، ومن ثم تشكل تلك القواعد الأساس للدولة.

ولكن تلك النظرية لم تنجو من النقد، إذ يؤكد بعض الفقهاء على أن قواعد القانون الطبيعي لا تنصح كأساس لبناء الدولة وخضوعها والأفراد لتلك القواعد، وعلى ذلك فإنها تعد قواعد فطرية، أو أخلاقية، أو دينية أكثر مما يمكن عدّها قيوداً قانونية على إرادة الدولة وإرادة المحكومين، وذلك بفعل افتقارها لعنصر الجزاء المادي الضامن لتنفيذها والرادع لمن يخالفها^(٣).

ثانياً: نظرية العقد الاجتماعي: على الرغم من أن تلك النظرية تعود إلى القرون الوسطى، وعلى الرغم من إن أسس هذه النظرية وردت لدى المفكر الإنكليزي (توماس هوبز) في كتابه (المارد أو Leviathan) سنة ١٦٥١م^(٤)، إلا أن شيوعها كان على يد المفكر الفرنسي (جون جاك روسو) في كتابه العقد الاجتماعي الصادر

¹ - للمزيد راجع: توماس هوبز: الليفيثان: مصدر سابق، ص ١٨٢ وما بعدها.

² - د. عدنان عاجل: أثر استقلال القضاء...، مصدر سابق، ص ١٨، وراجع كذلك: وكذلك: د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ٦٦.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٥٩، وكذلك: د. عدنان عاجل: أثر استقلال القضاء...، مصدر سابق، ص ١٩.

⁴ - للمزيد راجع: توماس هوبز: مصدر سابق، ص ١٨١ وما بعدها.

سنة ١٧٦٢م^(١)، وكان قد أثر بهذه الأفكار على قادة ورجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩م^(٢).

ويؤكد (روسو) على أن الإنسان حينما كان يعيش حالة الطبيعة الأولى كان ينعم بالحرية الكاملة، ولكن نتيجة لذلك أخذت تنمو مصالح متعارضة ما أضطر الإنسان إلى التخلي عن بعض حريته لضمان تنظيم تلك المصالح وذلك من خلال إقامة نظام اجتماعي جديد^(٣)، وعلى ذلك ففي رأي (روسو) يأتي أمر تنظيم الحياة الاجتماعية لأمين ضرورة لصيقة بطبيعة الإنسان بل من عقد إرادي بين أفراد الجماعة، ويأتي ذلك من منطلق شعور هؤلاء الأفراد بالفائدة التي يمكن أن تعود عليهم من التنازل عن استقلالهم بمقتضى اتفاق عام سماه روسو بـ(العقد الاجتماعي)؛ ويصبح إبرام هذا العقد أساس الدولة بل وأساس سلطتها وسيادتها، فضلاً على أنه أساس الحريات العامة؛ بمعنى أن الدولة هي التجمع السياسي المكون بواسطة المساهمين في العقد الاجتماعي بمحض حريتهم وإرادتهم، أما سيادة الدولة فهي تجسيد للإرادة العامة التي تمثل مجموعة إرادات الأفراد، أما حريات الأفراد فهي تلك الحقوق الفردية التي تمثل جزءاً من الحريات البدائية التي لم يتم التنازل عنها، أو هي الحقوق التي تم التنازل عنها ثم استردت بمقتضى العقد الاجتماعي^(٤).

١- للمزيد راجع: جان جاك روسو: العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ترجمة: عبد العزيز ليب، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١١، ص.

٢- د. سعاد الشرفاوي: مصادر سابق، ص ٥٧، وللمزيد حول نظرية العقد الاجتماعي راجع: د. عبد الرضا الطعان: الفكر السياسي الحديث: مطابع جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ٨٢ وما بعدها؛ وكذلك: د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ٩٥ وما بعدها؛ وكذلك: د. حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٣٥٩ وما بعدها؛ وكذلك: د. موسى إبراهيم: الفكر السياسي الحديث والمعاصر، بيروت، دار المنهل اللبناني للدراسات، ط ١١، ٢٠١١، ص ١٠٣ وما بعدها؛ وكذلك: توماس هوبز: مصدر سابق، ص ١٨١ وما بعدها؛ وكذلك: جان جاك روسو: مصدر سابق، ص ١٨١ وما بعدها؛ وكذلك: جون لوك: مصدر سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

٣- راجع: د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ١٠٠ وما بعدها؛ وكذلك: عبد الجبار عبد مصطفى: الفكر السياسي الوسيط والحديث، مطابع مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ط ١٩٨٢، ص ٧، وكذلك: د. عبد الرضا الطعان: مصدر سابق، ص ٨٢ وما بعدها.

٤- ينظر كل من: د. سعاد الشرفاوي: مصدر سابق، ص ٥٨، وكذلك: د. موسى إبراهيم: مصدر سابق، ص ١٥٦.

ويؤكد روسو على أن المجتمع والدولة لا يمكن تأسيسهما إلا بالقوة، أو بالاتفاق، وإذا كانت القوة والعنف هي أساس نشأة الدولة فحينذاك تفتقد الدولة لأي أساس قانوني، وعلى ذلك تعد فكرة العقد الاجتماعي هي الفرض الوحيد الذي يمكن أن يقدم تفسيراً وأساساً قانونياً للدولة^(١).

ومع أهمية هذه النظرية في تفسير الأساس القانوني للدولة، لكنها واجهت انتقادات عدة ومن ذلك أنها لم تحدد زماناً ومكاناً معينين لإبرام هذا العقد، كما أنه لا يمكن إخضاع قيام الدولة لعقد مبرم؛ لأن حجمها ومهامها يتجاوز الحدود القانونية لعقد افتراضي، فضلاً عن أن العقد ينص على وجود تنظيم حكومي قبل أن يعرفه الأفراد، كما يفترض نظاماً قانونياً لم تكن حالة الطبيعة الأولى قد تهيأت له بعد^(٢).

ثالثاً: نظرية العقد السياسي: هناك فرق بين نظرية العقد السياسي وبين نظرية العقد الاجتماعي، فالأخيرة عبارة عن اتفاق بين الأفراد الذين سيكونون مواطني دولة المستقبل، للتنازل عن حرياتهم والخضوع لرقابة السلطة السياسية؛ وهو أمر افتراضي أكثر من أن يكون واقعي، أما نظرية العقد السياسي التي كان المفكر والسياسي الإسلامي (الماوردي) من أوائل المفكرين الذين تطرقوا لها حينما عد عملية إختيار أهل الحل والعقد (أهل الإختيار) للإمام، أو الخليفة على وفق شروط محددة بأنها بمثابة عقد سياسي وليس اجتماعي، ويترتب على هذا العقد حقوق وواجبات متبادلة على الحاكم والمحكومين^(٣).

أما على صعيد الفكر الغربي فيعد المفكر الفرنسي (جون لوك) من أبرز دعائها وقد تطرق إلى ذلك في كتابه (الحكومة المدنية) الصادر عام ١٦٩٠م^(٤)، وذكر أن تلك الحكومة عبارة عن اتفاق بين أفراد وبين هيئة سياسية تشكل تنظيمات اجتماعية موجودة قبل وجود الدولة، يتفقون على إقامة سلطة مركزية تشكل أساس لتكوين الدولة، وعلى

^١ - ينظر المصدران السابقان نفسهما.

^٢ - عبد الجبار عبد مصطفى: مصدر سابق، ص ٨.

^٣ - حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٢٢٨-٢٢٩.

^٤ - للمزيد راجع: جون لوك: مصدر سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

ذلك تتميز هذه النظرية بأنها أكثر اتفاقاً مع الوقائع التاريخية، ومن تلك الوقائع ما حصل من اتفاق بين ملك إنكلترا (جون) والنبلاء في عام ١٢١٥م، وقد سمي هذا الاتفاق بـ(العهد الأعظم) أو (المكناكارتا)، وكذا الحال بالنسبة للاتفاق الذي حصل بين المستعمرات البريطانية في أميركا عام ١٧٨٧م، الذي تمخض عنه قيام الولايات المتحدة الأمريكية، وبالمثل ما حصل في فرنسا عام ١٨٣٠م من اتفاق بين (لويس- فيليب) والجمعيات التشريعية^(١).

ومع أن هذه النظرية تعد أقرب إلى الواقع، ولكن معظم العقود السياسية التي أبرمت حدثت بالصدفة غايتها إنشاء مجتمعات جديدة، وحتى مع الاعتراف بوقوع هذه الاتفاقات فإنها سرعان ما تفقد خاصيتها التعاقدية وينظر إليها على أنها قانون عادي^(٢).

رابعاً: نظرية المؤسسة: تنطلق هذه النظرية- التي يعود الفضل في إيضاحها إلى (موريس هورويو)- من فكرة مفادها أن الدولة تتوفر بها كل خصائص المؤسسة الاجتماعية المنظمة، فالدولة مجموعة من الأفراد تقودهم حكومة مركزية غايتها إقامة النظام الاجتماعي والسياسي^(٣)، الذي ينبغي أن يحقق سعادة ورفاهية أفراد المجتمع.

ولكن الدولة ليست هي المؤسسة الاجتماعية المنظمة الوحيدة الموجودة في هذا الإقليم أو ذاك بل هنالك مؤسسات اجتماعية عامة (كالمدينة والقرية) وهناك مؤسسات اجتماعية خاصة (كالجمعيات والنقابات والشركات)، ولكن ما يميز الدولة عن تلك المؤسسات هو أنها تمتلك الساطة والسيادة، وعلى ذلك فإنها تعلق على سائر المؤسسات وبذلك فهي المؤسسة الأم وتتوزع سلطتها على مؤسسات عدة: مركزية ومحلية، أما المركزية فهي كل من: المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية وما يرتبط بها، أما المحلية فهي المؤسسات التي تشكل في الوحدات الفرعية في ظل النظم الاتحادية (الفدرالية) كالولايات والأقاليم والمقاطعات وما إلى ذلك، وهذا ما سنتعرض له لاحقاً وبشكل مفصل في الفصل الأخير من الكتاب.

١ - د. سعد الشرفاوي: مصدر سابق، ص ٥٨.

٢ - المصدر نفسه، ص ٥٩.

٣ - نفس المصدر السابق، ص ٥٩.

المطلب الثاني: شخصية الدولة المعنوية والقانونية:

هناك ظاهرة يومية تتكرر في كل دول العالم المعاصر، تلك هي ظاهرة تصرف بعض الأفراد-المسؤولين على وجه الخصوص- بطريقة مميزة ذات طابع سلطوي، أو استعلائي؛ ومن الطبيعي أن تنسب نتائج تلك التصرفات إلى الدولة التي ينتمون إليها، فعلى سبيل المثال حينما يتولى رئيس الدولة مهمة إبرام اتفاقية ما مع دولة أجنبية معينة، تكون تلك الاتفاقية ملزمة لكل مؤسسات الدولة وما يرتبط بها، كما أن إصدار وزير الداخلية أمراً بطرد أجنبي خارج البلاد يترتب عليه انعقاد مسؤولية على هذا التصرف^(١). ومن الناحية القانونية يعد كل من رئيس الدولة والوزير والمحافظ هم موظفون لدى الدولة، وأن الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية التي تتميز عن شخصية المسؤولين الحكوميين؛ ومن ثم ينظر للدولة كونها مؤسسة لها نشاطها القانوني، ويترتب على ذلك تمتعها بحقوق وبالمقابل تتحمل واجبات ومسؤوليات، وبعد الاعتراف للدولة بشخصية معنوية وقانونية مستقلة مفسراً للكثير من التصرفات والظواهر^(٢).

المطلب الثالث: سيادة الدولة:

تعد السيادة إحدى أهم خصائص الدولة: وتتميز فكرة السيادة بالتعقيد وذلك بفعل إمكانية مواجهتها من زاوية القانون الداخلي، كما يمكن مواجهتها من زاوية القانون الدولي. هذا من جانب، ومن جانب آخر تتميز فكرة السيادة بأنها ذات طبيعة سياسية، كما أنها ذات طبيعة قانونية^(٣)، وهذا ما يضيف عليها المزيد من التعقيد. وقد كان المفكر الفرنسي (جان بودان) أول من استخلص المفهوم السياسي للسيادة، وقد عدّه بمثابة الاستقلال المطلق للدولة^(٤)، وذلك لأنها تعني عدم خضوع الدولة لأي سلطة أخرى، ولكن السيادة بمفهومها السياسي- كما يراها فقهاء القانون-

١- المصدر نفسه، ص ٥٩-٦٠.

٢- المصدر السابق نفسه، ص ٦٠.

٣- المصدر نفسه، ص ٦١.

٤- للمزيد من التفصيل عن الدولة والسيادة راجع: عبد الجبار عبد مصطفى: مصدر سابق، ص ٦٧ وما بعدها.

بمعنى الاستقلال تتسم بالسلبية والإطلاق، وذلك لأنها لا تعطي تفاصيل عن مضمون السلطة التي تمتلك السيادة في الدولة، وعلى ذلك حلت محلها فكرة مرنة قانونية تفسيرية^(١).

وتجسد الفكرة القانونية للسيادة في أن تكون الأخيرة ملك للدولة، فمن الطبيعي أن تمارس الأخيرة ومن خلال مؤسساتها الثلاث سلطات وصلاحيات، مثل سلطة التشريع والتنفيذ، وقيادة القوات المسلحة لتحقيق الأمن والدفاع عن الدولة والمجتمع وما إلى ذلك، وعلى الرغم من إن الفكرة القانونية للسيادة تستمد أصولها التاريخية من ذات الأصول التاريخية لفكرة السيادة السياسية، ولكنها تتميز عنها بأنها تتسم بالنسبية كما أنها تشرح مضمون السيادة، فهي يمكن تجزئتها وتوزيعها بين مؤسسات الدولة ليس فقط المركزية منها بل أضحى من الممكن توزيعها بين الأخيرة وبين المؤسسات المحلية وهذا هو حال النظم الاتحادية (الفدرالية على وجه التحديد)^(٢).

وعلى وجه الجملة أضحى مفهوم سيادة الدولة المعاصر يعتمد على قوة الدولة ذاتها وتقلها على الصعيد الدولي، ما يعني أن هذا المفهوم أضحى نسبياً يختلف من دولة لأخرى، حتى أن بعض الدول تعاني حالياً من انكماش في سيادتها وذلك بفعل الضغوط التي تتعرض لها من قبل دول أخرى ذات قوة عسكرية وتقل دولي، ومما زاد من خطورة هذا الأمر ظاهرة العولمة التي راحت تثير تساؤلات كثيرة حول مدى فعالية سيادة الدول إزاء سيطرة قوة كبرى واحدة على العالم^(٣).

1- د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٦١.

2- المصدر نفسه، ص ٦٢.

3- المصدر السابق نفسه، ص ٦٤.

المطلب الرابع: مقومات دولة القانون:

لإرساء أسس الدولة القانونية ينبغي توافر مقومات تشكل بمثابة ضمانات لقيامها واستمرارها، ومن بين أهم تلك المقومات: الدستور، توزيع الاختصاصات بين المؤسسات، الرقابة، الحقوق والحريات العامة والفردية.

أولاً: الدستور: الدستور هو الوثيقة التي تتضمن مجموعة من القواعد والأحكام العامة التي تحدد طبيعة النظام السياسي كما يبين ماهية المؤسسات الثلاث الأساسية: التشريعية والتنفيذية والقضائية وأية مؤسسات إضافية أخرى مركزية أو محلية، من خلال بيان مكوناتها وآليات تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وعلاقتها مع بعضها، فضلاً عن تحديد حقوق المواطنين وحررياتهم.

ومن جانب آخر فإن وجود الدستور يمثل قمة النظام القانوني للدولة، ومن ثم فهو يسو على جميع القواعد القانونية السائدة في الدولة من جانب، كما أنه يعد المرجع والأصل لكل تلك القواعد من جانب آخر، وعلى ذلك يعد الدستور بمثابة وثيقة، أو عقد اجتماعي-سياسي ينظم العلاقة بين القابضين على السلطة (الحكام) وبينهم وبين المواطنين (المحكومين)، من خلال تحديد واجبات كل طرف وحقوقه، وأي تجاوز من أي طرف مهما كان مركزه ومكانته على أي طرف آخر، أو أي تقصير، أو إخلال بالإلتزامات من قبل أي طرف كان يُحاسب عليه من قبل الجهات المختصة على وفق الدستور والنشريات النافذة والتي تستمد شرعيتها من الدستور ذاته.

ولكن الإشكالية في هذا السياق تكمن في أن معظم دول العالم حالياً لديها دساتير مكتوبة، ولكن السؤال إلى أي مدى تطبق أحكام هذه الدساتير على أرض الواقع؟ وهل هناك احترام وإلتزام من قبل كل المسؤولين في الدولة بتلك الأحكام؟ والجواب على هذا السؤال هو الذي يميز دولة القانون عن غيرها، فالدولة التي يلتزم فيها كل المسؤولين بل وكافة المواطنين بأحكام الدستور هي دولة ذات طبيعة قانونية، وبالمقابل كلما ابتعد هؤلاء وأولئك عن تلك الأحكام كلما انحرفت الدولة عن مسار القانون.

ثانياً: توزيع الاختصاصات بين المؤسسات: في كل دولة من دول العالم المعاصر توجد مؤسسات أساسية ثلاث، وهي المؤسسة التشريعية ومهمتها تشريع القوانين، والمؤسسة التنفيذية ومهمتها تنفيذ القوانين التي تشرعها الأولى، والمؤسسة القضائية وتتولى مهمة تفسير وتطبيق القوانين والفصل في المنازعات والخصومات بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة المركزية وبين الأخيرة وبينها وبين المؤسسات والهيئات المحلية.

وتعد عملية توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة تجسيدا لمبدأ الفصل بين المؤسسات العامة الذي رسخه بشكل واضح الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو) في كتابه (روح القوانين أو روح الشرائع)^(١)، والغاية من وراء ذلك هي أن تمارس كل مؤسسة من هذه المؤسسات اختصاصاتها وصلاحياتها على وفق ما يقره دستور الدولة وبما يحقق التوازن بين تلك المؤسسات مع ضرورة وجود آليات وضمائم دستورية وقانونية تحدد من تجاوز أي منها على الأخرى، وعلى ذلك يعد تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع من أهم مقومات قيام الدولة القانونية، ووقتها يتحقق مبدأ الدستورية.

على ذلك فإن أية محاولة من أية مؤسسة من تلك المؤسسات الثلاث ممارسة اختصاصات أكبر من تلك التي حددها لها الدستور أو التجاوز على اختصاصات المؤسسات الأخرى يحدث خللاً في التوازن المؤسساتي، ما يفضي إلى انحراف الدولة عن مسارها القانوني والدستوري، والأمر يغدو أكثر خطورة حينما تهيمن فئة أو فرد على جميع هذه المؤسسات، ومن ثم تكون الجهة التي تشرع القوانين هي ذاتها التي تفسر وتطبق وتنفذ القوانين بدون أن يكون هناك رقيب أو مانع من إيقاف تصرفاتها.

وينبغي الإشارة إلى إن التوازن المؤسساتي المنشود بفعل تطبيق هذا المبدأ - مبدأ توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة - لا يعني بالضرورة تحقيق التكافؤ أو المساواة بين المؤسسات المركزية على وجه التحديد، كما لا يعني هذا المبدأ أن تعمل كل مؤسسة بمعزل عن قريناتها، بل على العكس ينبغي أن تعمل كل تلك المؤسسات

1- راجع: مونتسكيو: مصدر سابق، ص ٨٠٠ وما بعدها.

على وفق مبادئ التنسيق والتعاون والتكامل التي أوضحت من أهم وظائف النظم السياسية المعاصرة، حتى مع رجحان كفة إحدى تلك المؤسسات أو إحدى هيئاتها دستورياً - كما سنوضح ذلك لاحقاً - ، وبالمحصلة يحقق تطبيق مبدأ توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة مزايا عدة منها^(١):

١ - الشرعية والمشروعية^(٢): تتحقق الشرعية من خلال بيان الطريقة التي تتم فيها عملية إسناد السلطة للحكام والتي ينبغي أن تكون بالانتخاب من قبل الشعب وهو مصدر السلطة وأساس شرعيتها، ولضمان استمرارية شرعية القابضين على السلطة ينبغي أن يحوزوا على رضا الناس وقبولهم وتأييدهم، الأمر الذي لا يمكن بلوغه إلا بمدى قدرة هؤلاء - القابضين على السلطة - على انجاز أقصى ما يمكن انجازه لتلبية مطالب هؤلاء الناس، أو على الأقل ناخبيهم، أما المشروعية فهي مطابقة تصرفات الحكام والمحكومين للقواعد والأحكام الدستورية والقانونية، وكلاهما - الشرعية والمشروعية - تتحققان من خلال تطبيق مبدأ توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الهيئات أو المؤسسات العامة.

٢ - منع الاستبداد وضمان الحقوق والحريات: لا مراء كان الدافع الأساس الذي يقف وراء الدعوة لتطبيق هذا المبدأ - توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات - هو منع استبداد الحكام المستبدين الذين كانوا يجمعون بأيديهم كل السلطات والمقابل كانت الحقوق والحريات معدومة بكل ألوانها، وعلى ذلك يعد أمر توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين هيئات متعددة ضماناً للحد من السلطة المطلقة وإحقاق الحقوق وإشاعة الحريات على وفق القانون.

^١ - راجع كل من: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ١٨٤-١٨٦، وكذلك: موزيس دوفرجيه: المؤسسات السياسية...، مصدر سابق ص ١٤٣.

^٢ - للمزيد حول الشرعية والمشروعية راجع: د. منذر الشاوي: الإنسان والقانون، بغداد، الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥، ص ١٣٤ وما بعدها.

٣- توزيع المسؤوليات والمهام: لا جرم يحقق مبدأ توزيع الاختصاصات والصلاحيات توزيع للمهام والمسؤوليات وعدم حصرها بيد هيئة، أو فئة، أو شخص بعينه، وعلى ذلك فإن توزيع المسؤولية يعني تيسير أمر إنجاز المهام وتخفيف الأعباء، ولكن في هذا الإطار ينبغي أن تتسم القوانين والنظم بالدقة والوضوح في تحديد تلك العملية حتى لا تحصل عملية تراخي، أو اتكالية، أو محاولات تهرب من المسؤولية ومن ثم إلقاءها على الآخرين.

ثالثاً: سيادة القانون: تعد سيادة القانون إحدى أهم ضمانات خضوع الدولة للقانون، ما يعني أن المؤسسة التنفيذية وكل الهيئات والمؤسسات والدوائر والعاملين فيها تلتزم بكل ما يصدر عن المؤسسة التشريعية - كونها هي الممثل الشرعي للشعب وتبوع عنه في ممارسة السلطة - من قوانين^(١)، ومن ثم تنفذ تلك القوانين على أكمل وجه، وذلك بغية تحقيق المصلحة العامة.

وكي يتم تجسيد مبدأ سيادة القانون في الدولة ينبغي أن يطبق القانون على كل فرد من أفراد المجتمع بصرف النظر عن موقع المسؤولية والمكانة والدور، ما يعني أن يكون الجميع متساوين أمام القانون، سواء من ناحية الحماية التي توفرها القوانين السائدة لهم أم من ناحية العقاب الذي تفرضه على المخالفين منهم^(٢)، وهذا هو المعيار الذي يعد بمثابة الفاصل في التمييز بين دولة القانون عن غيرها، لذا فإن هذا المبدأ جاري تطبيقه على قدم وساق في النظم المتقدمة، وعلى خلاف ذلك مازال هذا المبدأ معلقاً في النظم المتخلفة، وعلى ذلك يعد هذا المبدأ معياراً للتقدم والتخضر.

رابعاً: الرقابة: للرقابة أنواع؛ فهناك ما يسمى بالرقابة البرلمانية والرقابة الدستورية والرقابة الشعبية، أما الرقابة البرلمانية فهي تعني أن يتولى البرلمان - المؤسسة التشريعية كونه يمثل تجسيد لإرادة الشعب - مهمة الرقابة على أداء الحكومة (المؤسسة التنفيذية) وهو ما جرى به العمل في النظم البرلمانية على وجه الخصوص، وبدرجة

^١ - د. عبدالغني بسونى: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٦٦.

^٢ - المصدر نفسه، ص ٣٧٤.

أقل في النظم المختلطة^(١)، وهذا المبدأ يمنع استئثار المؤسسة التنفيذية وخروجها عما رسمه لها الدستور والقانون، ويضمن قيامها بتنفيذ المطالب الشعبية عبر التزامها بتنفيذ ما يجري تشريعه من قوانين من قبل المؤسسة من منطلق إن تلك القوانين تمثل استجابة لتلك المطالب.

أما الرقابة الدستورية فهي تعني أن تتولى هيئة - غالباً ما تكون قضائية - مهمة الرقابة على مدى التزام المؤسسات والهيئات الأخرى بقواعد وأحكام الدستور والقانون، لذا يقول أحد فقهاء القانون الدستوري في هذا الصدد: (المقدمات الضرورية لبحث موضوع رقابة دستورية القوانين هي أن تكون بصدد دولة قانونية)^(٢).

وفيما يتصل بالرقابة الشعبية فإنها تتحقق من خلال الاحتجاجات والتظاهرات الشعبية التي يسمح بها الدستور والقانون بغية الاعتراض على تصرفات وسلوك القابضين على السلطة الخارجة عن القانون، أو تلك التي تتعارض مع الحقوق والحريات العامة والخاصة.

وعلى وجه الجملة يفرض العمل بتطبيق آليات الرقابة المذكورة إلى بناء دولة

القانون وضمن استمرارها.

خامساً: ضمان الحقوق والحريات العامة والخاصة^(٣):

من المعتاد أن تصدر قائمة الحقوق والحريات العامة والخاصة نصوص الدساتير المدونة لمعظم دول العالم المعاصر، ولكن الإشكالية تكمن في مدى جدية وقدرة هذه الدولة أو تلك في توفير الآليات التي تضمن حماية تلك الحقوق والحريات العامة والخاصة بكل ألوانها، السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وممارستها من قبل أفراد المجتمع على الوجه الأكمل.

^١ - ستطرق إلى النظم البرلمانية والرئاسية والمختلطة والجمعية في فصل لاحق بالفصل في القسم الثالث من هذا الكتاب.

^٢ - د. يحيى الجمل: مصدر سابق، ص ٧٩.

^٣ - د. عبد الفتاح بسونى عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٦٨.

ومن هنا يستدعي قيام دولة القانون ليس فقط كفالة مبدأ المساواة وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة والعمل على احترامها، بل إنها ملزمة بالعمل على تحقيق وتنمية تلك الحقوق والحريات.

المبحث الثالث: وظائف الدولة المعاصرة

لا جرم إن للدولة المعاصرة وظائف ذات طبيعة قانونية بحتة وأخرى سياسية، وستتناول كل منهما في مطلب مستقل مع التعرض في مطلب ثالث وبإيجاز لقدرة الدولة على أدائها لتلك الوظائف في ظل العولمة.

المطلب الأول: وظائف الدولة القانونية:

تنحصر الوظائف ذات الطبيعة القانونية بوظائف التشريع والتنفيذ والقضاء، وستتناول كل منها بإيجاز، وذلك بحكم التعرض لها في جملة من مواضع هذا الكتاب. أولاً: وظيفة التشريع: تتولى وظيفة التشريع في الدولة مؤسسة ما، تدعى - في النظم الديمقراطية - (البرلمان)، وهذا الأخير هو عبارة عن مجلس نيابي يتكون من ممثلين ونواب منتخبين من قبل الشعب، يمارسون هذه الوظيفة بالنيابة عنه ولمصلحته العامة، وقد تساهم المؤسسة التنفيذية في عملية التشريع من خلال المقترحات ومشروعات القوانين التي تقدمها للمؤسسة التشريعية لتدرسها وتناقشها ومن ثم تتولى مهمة إقرارها وتحيلها بدورها إلى رئيس الدولة للمصادقة عليها ومن ثم نشرها، وعلى وجه الجملة تحظى المؤسسة التشريعية بأهمية كبيرة في معظم النظم السياسية المعاصرة، بل أنها غالباً ما تعد أهم مؤسسات الدولة. والتشريع هو عملية سن أو إصدار قواعد عامة مكتوبة تسمى بالقوانين، وينبغي أن تكون القوانين واحدة لكل مواطني الدولة، ومن ثم ينبغي أن تكون عامة وغير شخصية، ما يعني أنها غير موجهة لشخص معين بل إلى مجموعة من الأشخاص تحدد صفاتها بشكل عام وعلى نحو مجرد^(١).

وبالمحصلة تعني عملية تشريع القوانين إصدار قواعد ملزمة تحدد السلوك العام للأفراد في الدولة والمجتمع، وعلى ذلك فإن كل المؤسسات والأفراد في الدولة -

^١ - منظر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب، ط ٢٠٠٧، ص ١٩٠، وكذلك: د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٧٠، وكذلك: د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ١٦٢-١٦٣.

بصرف النظر عن موقعهم ومنزلتهم- يخضعون لهذه القواعد العامة الملزمة، ما يعني إن الجميع يخضع للقانون.

ثانياً: وظيفة التنفيذ: تتولى مهمة التنفيذ في الدولة مؤسسة تدعى بالحكومة، وتتكون الحكومة في النظم الرئاسية من رئيس الجمهورية ووزرائه المسؤولين أمامه، أما في النظم البرلمانية فتتكون الحكومة من مجلس الوزراء- رئيس الوزراء والوزراء- ويشكل رئيس الدولة - ملك أو رئيس جمهورية- الفرع الثاني من فرعي المؤسسة التنفيذية على الرغم من عدم تحميله للمسؤولية، وذلك بفعل إن الصلاحيات التنفيذية الفعلية هي بيد رئيس الوزراء وليس بيد رئيس الدولة، أما في النظام المختلط فالمؤسسة التنفيذية تتكون من فرعين- على غرار النظم البرلمانية- هما رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والصلاحيات التنفيذية الواسعة - دستورياً وسياسياً- تكون بيد رئيس الجمهورية بالدرجة الأساس، أما في نظام الجمعية المطبق حالياً في سويسرا فالمؤسسة التنفيذية تتجسد في المجلس الاتحادي ذو الأعضاء السبعة وهو خاضع لإشراف وتوجيه الجمعية الاتحادية.

والمضمون الوظيفة التنفيذية هو تأمين أمور الدولة وتسيير شؤونها، وذلك من خلال قيام المؤسسة التنفيذية بتنفيذ ماتم تشريعه من قوانين من قبل المؤسسة التشريعية- البرلمان- فلا معنى لتلك القوانين إن بقيت حبر على ورق ولم تجد طريقها إلى التطبيق على أرض الواقع، ويستدعي ذلك إصدار سلسلة من القرارات والأنظمة واللوائح والمراسيم والتعليمات.

ثالثاً: وظيفة القضاء: تتولى مهمة القيام بالوظيفة القضائية المحاكم والهيئات القضائية في الدولة، وتتضمن تلك الوظيفة الفصل في النزاعات الناشئة بين الأفراد وبينهم وبين مؤسسات الدولة وبين الأخيرة على الصعيدين المركزي والمحلي، كما تتضمن الوظيفة القضائية معاقبة الخارجين على القانون^(١)، فضلاً عن قيام المؤسسة

^١- د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٩١، وكذلك: د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

القضائية بمهمة تفسير الدستور والقوانين النافذة، ويجري ذلك من خلال إصدار الهيئات القضائية المختصة سلسلة من الأحكام والقرارات. ولأهمية الوظيفة القضائية وخطورتها على حياة الأفراد والدولة معاً، ينبغي أن تكون المؤسسة القضائية بكل هيئاتها وفروعها العاملة، مستقلة ونزيهة وعادلة، ومن ثم ينبغي أن يكون القضاء بمنأى عن كل الضغوط والتدخلات لاسيما من قبل المؤسسة التنفيذية، كما ينبغي أن يتمتع القائمون بوظيفة القضاء بالحماية اللازمة لمنع تعرضهم لأيّة تهديدات تفضي إلى إنحرافهم عن تطبيق مبادئ العدالة أو إبعادهم نهائياً بفعل تعرض البعض منهم إلى عمليات تصفية.

ولكي تقام الدولة القانونية وتؤدي وظائفها المذكورة يستدعي أن يتوافر لها ضمانات معينة، من أهمها: وجود دستور وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام سيادة القانون، وتدرج القواعد القانونية، وكذلك توفير ضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة، ومن تلك الضمانات - على سبيل المثال لا الحصر - إذا ما وقع ضرر ما على أحد أفراد المجتمع من جراء قيام الدولة بممارستها لنشاطاتها المعهودة، فمن حق المتضرر مساءلة الدولة ومطالبتها بالتعويض العادل، مادياً ومعنوياً^(١)، وينبغي أن تستجيب الدولة لهذا المطلب.

المطلب الثاني: وظائف الدولة السياسية:

تعد الوظائف السياسية للدولة المعاصرة وظائف متعددة ومتشعبة ومن تلك الوظائف الحفاظ على أمن المجتمع والدولة الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين المواطنين، فضلاً عن العمل على تحقيق التنمية الشاملة. أولاً: الحفاظ على أمن المجتمع والدولة الداخلي والخارجي: يقع على عاتق الدولة في المقام الأول مهمة الدفاع عن نفسها وحماية حدودها والحفاظ على استقلالها وسيادتها وصيانة كرامة شعبها، وذلك من خلال تهيئة القوات المسلحة القادرة على

^١ - جوزج سعد: دولة القانون، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٠، ص ٥٧.

الرد على أي عدوان يمكن أن يقع على إقليمها، ومن ثم تأتي بعد ذلك وظيفة الأمن الداخلي، من خلال بث الطمأنينة والسلام في ربوع البلاد، وحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم وكفالة حقوقهم، ولتحقيق هذه الغاية تستعمل الدولة القوة المتمثلة في قوات الأمن والشرطة^(١).

ثانياً: إقامة العدل بين المواطنين: تعد مهمة إقامة العدل بين المواطنين من أصعب الوظائف التي ينبغي أن تضطلع بها الدولة، ولكن نجاح الأخيرة في تحقيق نسبة كبيرة من العدالة سيفضي بكل تأكيد إلى تعزيز شرعيتها واستقرارها، ولاريب يتحقق العدل من خلال تطبيق الدستور والقانون الذي يضمن حقوق المواطنين على كل المستويات وفي كل المجالات، والعكس صحيح، إذ إن الكثير من الدول وعلى مدى التاريخ كانت قد سقطت بفعل ظلم وجور حكامها ولو بعد حين؛ لذا فإن الدول الأكثر عدلاً هي الأكثر استقراراً وتقدماً، وبالمقابل فإن الظلم والتسلط هو من أهم عوامل التخلف كما أنه يغذي الأحقاد وينمي روح الانتقام.

ثالثاً: العمل على تحقيق التنمية الشاملة: لاريب أن كل دولة ينبغي أن يعمل القابضين على السلطة فيها على تحقيق التنمية بكل ضروبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وتلك التنمية ينبغي أن تجري على وفق خطط شاملة تقوم على أساس تحديد متطلبات المجتمع والدولة ومن ثم توظيف كل مايمكن توظيفه من طاقات بشرية وإمكانات مادية، وينبغي أن يتزامن هذا الأمر مع العمل على توزيع المنافع والخدمات بشكل عادل بين المواطنين ورفع مستوياتهم المعيشية، فضلاً على ضرورة تحقيق الانسجام والتعايش بينهم، وتوفير فرص متكافئة لمشاركة الجميع في بناء مؤسسات الدولة بكل الوسائل والسبل القانونية والسياسية السلمية والمشروعة.

^١ - للمزيد حول طبيعة ومدى وظائف الدولة وأصنافها راجع وقارن مع كل من: د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٣، وكذلك: فرانسيس فوكوياما: مصدر سابق، ص ٥٣ وما بعدها، وكذلك: برتراند راسل: السلطة والفردي، ترجمة: شاهر الحمود، بيروت، دار الطليعة، ط ١٩٦١، ص ٥٢-٥٣، وكذلك: د. منذر الشاوي: الإنسان والقانون، مصدر سابق، ص ١٥٠ وما بعدها، د. حسام مرسي: مصدر سابق، ص ٧٥-٩٣.

المطلب الثالث: قدرة الدولة على أدائها لوظائفها في ظل العولمة:

العولمة ظاهرة شاعت منذ بداية العقد الأخير من القرن الماضي، وتقف ورائها القوى الغربية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية إلى الحد الذي وصفها بعض الباحثين بأنها تعني الأمركة أي استعمال الأخيرة لوسائل مختلفة بهدف فرض النموذج الأمريكي سياسياً واقتصادياً وثقافياً على كل أرجاء العالم من خلال العمل على خلق عالم بلا حدود ما يعني أن تتخلى الدولة المعاصرة عن سيادتها.

لذا فالسؤال الذي يثار في هذا الصدد هو: إلى أي حد تأثرت قدرة الدولة

المعاصرة على أدائها لوظائفها المذكورة سابقاً في ظل عصر العولمة؟

هناك ثلاثة آراء أساسية حول دور الدولة وقدرتها في ظل عصر العولمة، أما الرأي الأول: فهو ما ذهب إليه عدد من المتخصصين الذين يرون إن الدولة في ظل العولمة خسرت بعض قوتها ونفوذها كنتيجة لسياسات العولمة، وذلك بفعل انحسار دورها في التأثير على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، أما الرأي الثاني الذي ذهب إليه متخصصون آخرون من دعاة التمسك بمركزية الدولة وعدم التفريط بها الذين يعتقدون أن الدولة القوية بقيت تتمتع بقدرتها على السيطرة والتنظيم، أما أصحاب الرأي الثالث فهم يرون أن الدولة خسرت كل قوتها ونفوذها في ظل العولمة^(١).

ولكن يمكن القول إن دور الدولة ونفوذها في ظل العولمة يتفاوت تبعاً لقوتها وقدرتها على الساحة الدولية، فبكل تأكيد لا تتأثر الدول الغربية وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية بسياسات العولمة لأنها هي التي تروج لها، ومن ثم هي التي توظفها لتحقيق مصالحها وصولاً إلى فرض هيمنتها على دول العالم الأخرى، أما الأخيرة وهي التي تعد ساحة لتلك السياسات فإنها تأثرت بشكل متفاوت، فالدول التي تمتلك نفوذ سياسي واقتصادي وأيديولوجيات متماسكة مثل الصين والكثير من الدول الآسيوية وبعض دول أمريكا اللاتينية لم تتأثر بشكل كبير من تلك السياسات، في حين بالمقابل

^١ - للمزيد راجع كل من د. معاد الشرفاوي: مصدر سابق، ص ٦٤، وكذلك:

-Daniele Caramani: op. cit, p:604-605.

أضحت معظم دول العالم المتخلفة، أو الأقل تقدماً تترجح بين مطرقة تلك السياسات وسندان الانغلاق على ذاتها.

المبحث الرابع: أنواع الدول وعلاقة الدولة بالنظام السياسي:

تقسم الدول المعاصرة من الناحية السياسية على دول ليبرالية وأخرى اشتراكية وفاشية وما إلى ذلك، أما من الناحية القانونية فتقسم الدول عادةً على دول بسيطة موحدة وأخرى مركبة، وهذا التقسيم الأخير هو الذي سنتناوله في المطلب الأول، ومن ثم نتناول في المطلب الثاني علاقة الدولة بالنظام السياسي.

المطلب الأول: أنواع الدول:

تصنف الدول المعاصرة إلى دول بسيطة وأخرى مركبة سنتناولها تباعاً.
أولاً: الدول البسيطة: الدول البسيطة هي تلك التي تسمى بالدول الموحدة أيضاً لأنها تتكون من إقليم واحد، ومن ثم فهذه الدول يدار إقليمها من قبل المؤسسات المركزية، ما يعني أن الوظائف القانونية والسياسية السالفة الذكر هي من اختصاص تلك المؤسسات حصراً، وعلى ذلك فإن قرارات الدولة تكون ملزمة لجميع المواطنين الذين يعيشون على إقليم الدولة الواحد الموحد^(١).

ومن المعروف أن معظم دول العالم المعاصر هي من الدول البسيطة والموحدة، ولكن لم يبق إلا القليل منها يدار بأسلوب الإدارة المركزية، إذ أخذت الكثير من تلك الدول في العصر الراهن بأسلوب الإدارة اللامركزية، ومن أمثلة هذه الدول فرنسا وإيطاليا، وستعرض بشكل مفصل إلى هذا الموضوع في الفصل الأخير من هذا الكتاب.

ثانياً: الدول المركبة: الدول المركبة هي تلك الدول التي تسمى بالدول الاتحادية، أو الفدرالية على وجه التحديد، وتقسم تلك الدول على أقسام، أو وحدات عدة

^١ - د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٨١.

تسمى أقاليم، أو ولايات، أو جمهوريات، أو إمارات، أو جزر، أو مقاطعات، وما إلى ذلك، وتدار تلك الأقسام، أو الوحدات بأسلوب اللامركزية السياسية، ذلك إن وظائف الدولة القانونية والسياسية يتم توزيعها بين مؤسسات السلطة المركزية والمؤسسات المحلية العاملة في تلك الأقسام والوحدات، ولما كانت المسألة قد أوضحت في مثل هذه الدولة مسألة توزيع صلاحيات واختصاصات، لذا لم يعد هذا الأمر يقتصر على مجرد كونه شكل للدولة بل أضحى بمثابة نظام سياسي شامل، وعلى ذلك سنتناول تفصيل هذه الظاهرة التي غدت شائعة في العالم المعاصر في الفصل الأخير أيضاً.

المطلب الثاني: علاقة الدولة بالنظام السياسي:

أوضحت النظم السياسية المعاصرة تتكون من مكونات وعناصر عدة، والدولة ليست واحدة من تلك المكونات والعناصر فحسب، بل أنها تعد أهم تلك المكونات والعناصر، وذلك بفعل امتلاك الدولة للسلطة التي تمارسها من خلال مؤسساتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى ذلك فإن الدولة تجسد نظام حكم، والأخير هو أضييق من النظام السياسي الذي يعد أشمل وأعم، لأنه لا يقتصر على الدولة ونظام الحكم فيها بل يتعداها من خلال ما يتضمنه من عناصر أخرى، ومن تلك العناصر الأحزاب السياسية وجماعات المصالح وما إلى ذلك، ومع أن تلك العناصر تتفاعل في إطار النظام السياسي وتؤثر وتتأثر ببعضها، لكن الدولة تعد أكثر فاعلية وتأثيراً من كل تلك العناصر، وذلك بفعل أهمية ومكانة الدولة من النظام السياسي مثلها كممثل القلب، أو الرأس من الجسد، وعلى ذلك إذا أختل عمل الدولة، أو أن مؤسساتها تعطلت لسبب أو لآخر فإن هذا الأمر سيفضي إلى اختلال شامل في عمل النظام السياسي واختلال بقية عناصره، وبالمقابل كلما كانت مؤسسات الدولة وما يرتبط بها تسيير على أسس دستورية وقانونية سليمة، كلما انعكس ذلك بشكل إيجابي على عمل النظام السياسي برمته وكذا عمل عناصره الأخرى، خلاصة القول إن علاقة الدولة بالنظام السياسي كعلاقة الجزء بالكل، لكنها أهم تلك الأجزاء وأساس وجودها وإستمرارها.

الفصل الرابع الأحزاب السياسية

مقدمة:

إن دراسة الأحزاب ودورها في الحياة السياسية في العصر الراهن تستدعي ضرورة البحث في بنيتها وتنظيمها وأيديولوجيتها ودورها ونشاطها في الحياة السياسية، وذلك بحكم كونها أضحت تمثل إحدى أهم مكونات النظم السياسية المعاصرة، ذلك أن الديمقراطية التي من المفترض إنها تعد إحدى أهم معالم تلك النظم تتوقف بالدرجة الأساس على الحياة الحزبية في هذه النظم أو ذلك، فكلما كانت تلك الأحزاب أكثر نضجاً وتنافساً بشكل مشروع وعلى وفق القوانين والنظم السائدة، كلما انعكس ذلك بشكل إيجابي على تطور التجربة الديمقراطية وبالمحصلة ينعكس هذا الأمر إيجابياً على تطور النظام السياسي برمته، ونظراً لتلك الأهمية البالغة التي باتت تحتلها الأحزاب السياسية في عالمنا المعاصر نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل على المباحث الآتية:

المبحث الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتطورها، وتعريفها وعناصرها..

المبحث الثاني: وظائف الأحزاب السياسية وأصنافها..

المبحث الثالث: دور الأحزاب السياسية في النظم السياسية المعاصرة..

المبحث الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتطورها، وتعريفها وعناصرها..
نتناول في هذا المبحث نشأة وتطور الأحزاب السياسية في المطلب الأول، أما في
المطلب الثاني فتناول فيه تعريف الحزب وعناصره الأساسية.

المطلب الأول: نشأة الأحزاب السياسية وتطورها:

تختلف الأسباب والظروف التي أسهمت في نشأة وتطور الأحزاب السياسية
التي ظهرت في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية عن قريناتها في دول العالم
الأخرى، النامية والمتخلفة.
أولاً: نشأة وتطور الأحزاب السياسية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية: تقف وراء
نشأة الأحزاب السياسية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية أسباب عدة، تتباين تبعاً
لتباين الظروف والأوضاع التي ساهمت فيها، فهناك أحزاب نشأت لإغراض برلمانية
وانتخابية، وأخرى نشأت بفعل تنامي دور النقابات والجمعيات، كما كان للعوامل الدينية
دور في نشأة أحزاب ذات توجهات أو تسميات دينية أو طائفية، كما كان للأزمات
السياسية التي مرت بها النظم السياسية دور في نشأة الكثير من الأحزاب
السياسية، وهذا ما سنتناوله تباعاً.

١. نشأة الأحزاب السياسية لأغراض برلمانية وانتخابية: يرتبط نشوء وتطور
الأحزاب السياسية في أوروبا وفي الولايات المتحدة الأمريكية بالدرجة الأساس
بتطور التجربة الديمقراطية واتساع هيئة الناخبين وتبني نظام الاقتراع الشعبي
العام وتقوية مركز البرلمان وتزايد امتيازاتها، فكلما ازداد عدد الناخبين وزاد
دورهم وتأثيرهم في بناء المؤسسة البرلمانية كلما ازدادت مهام الأخيرة وتعززت
استقلاليتها، وكلما كانت وظائف تلك المؤسسة تزداد وتوسع كلما شعر
أعضائها بالحاجة إلى التكتل وضرورة تنظيم صفوفهم بغية العمل بصورة

جماعية، ما أفضى إلى تشكيل لجان قادرة على إحاطة الناخبين بمعلومات كافية عن مرشحين بعينهم بغية كسب الأصوات لصالحهم^(١).
ففي بريطانيا ارتبط ظهور الأحزاب السياسية وتطورها بظهور اللجان الانتخابية التي تشكلت وتطورت بدورها مع تطور مبدأ الاقتراع العام لاسيما مع صدور قوانين الانتخاب في بريطانيا في السنوات ١٨٨٤، ١٨٦٧، ١٨٣٢، وعلى وجه الجملة بدأت معالم الأحزاب السياسية تتشكل في هذه الدولة في بداية القرن التاسع عشر، فقد نشأت في البرلمان البريطاني آنذاك جماعتان متنافستان، وهما كل من (الوايغ) و(الهوري) وهما يمثلان مصالح شرائح اجتماعية متباينة وقد شكلتا فيما بعد كل من (حزب الأحرار) و(حزب المحافظين)^(٢).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، وبعد أن كانت توصف الأحزاب السياسية من قبل (الاتحاديين) بقيادة (جورج واشنطن) بأنها (الشيطن) الذي يولد الانشقاقات وتهدد الاتحاد الناشئ بالتزعزع، تم ترسيخ مبدأ حق المعارضة ومبدأ حماية الدستور للأحزاب بعد فوز (توماس جفرسون) الذي كان يتزعم (الجمهوريين) في انتخابات عام ١٨٠٠، ومنذ ذلك التاريخ بدأ في الظهور على الساحة السياسية الحزبين الرئيسيين الديمقراطي والجمهوري^(٣)، وعلى ذلك كان ظهور هذين الحزبين في هذا الدولة نتيجة لظروف خاصة ترتبط بطبيعة النظام السياسي الذي اقتضى ضرورة قيامها، إذ يقوم هذا النظام على فكرة مفادها: أن تولي أغلب الوظائف العامة يتم بالانتخاب، هذا من جهة،

^١ - لمزيد من التفصيل راجع كل من: د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٠٢-٢٠٣، وكذلك: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٢٧ وما بعدها، وكذلك: موريس دوفرليه: الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد وعبد الحسن سعد، بيروت، دار النهار، ١٩٧٧، ص ٧، وكذلك: نبيلة عبد الحليم كامل: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار الفكر العربي، د ت، ص ١٨، وكذلك: د. أسامة الغزالي حرب: الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٧، ص ١٣١، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ١٨٦ وما بعدها.

^٢ - أنظر كل من: نبيلة عبد الحليم كامل: مصدر سابق، ص ١٩-٢٠ وما بعدها، وكذلك: صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٩٤، وكذلك: د. عبدالغني بسونفي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٠٠.

^٣ - أنظر كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٩٥، وكذلك: إميل هوبنر: النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: عدنان عباس علي، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط ١، ٢٠٠٩، ص ٧٧.

ومن جهة أخرى، كانت مهمة اختيار رئيس الجمهورية تقتضي انتخابه من قبل هيئة الناخبين، ونظراً لهذين العاملين كان لابد من قيام لجان انتخابية تشجع الناخبين وترشدهم في اختيار كل هؤلاء^(١).

أما في فرنسا فإن أسلوب ظهور وتطور اللجان الانتخابية كان يختلف باختلاف الظروف التي تكونت فيها، ففي بعض الأحيان تكونت تلك اللجان عن طريق مجموعة من الناخبين عن طريق تنظيم أنفسهم لتتقدم إلى شخص معين لترشيح نفسه وتقديم له العون والمساندة في الدعاية، كما لعبت الصحف دوراً واضحاً في تكوين اللجان الانتخابية، ولكن في الأغلب الأعم تكونت اللجان الانتخابية من قبل الجماعات المنظمة القائمة آنذاك، ومن ذلك الدور الذي قامت به (الجماعات الفكرية) إبان الثورة الفرنسية عام (١٧٨٩) في إسناد المرشحين في الانتخابات^(٢)، ومن ذلك نشأت الكتل البرلمانية في ظل الجمعية التأسيسية الفرنسية بعد الثورة، فقد عمد ممثلو كل إقليم من الأقاليم الفرنسية في الجمعية المذكورة إلى تكوين تجمع بقصد التنسيق فيما بينهم والدفاع عن مصالحهم المشتركة، التي لم تعد تقتصر على قضايا الإقليم بل تعدتها إلى مناقشة القضايا السياسية العامة والمشكلات الوطنية، وعلى ذلك بدأت تلك المجموعات تتوسع ويكبر حجمها مع مرور الوقت لاسيما حينما تعدت الرابط الإقليمي إلى الاتفاق في الرؤية السياسية، وعلى ذلك تكونت أول مجموعة برلمانية عرفت باسم (النادي البريتاني) ومن ثم عرفت بعد ذلك بمجموعة (اليعاقبة)، ومن تكونت مجموعات أخرى منها جماعة عرفت باسم (حزب الكيسة)، فضلاً عن جماعة أو نادي (الجيرونديين)، وهكذا بدأت أعداد تلك المجموعات تتزايد وتتطور برامجها وأهدافها^(٣).

^١ - أنظر كل من: د. سعد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٠٥، وكذلك: إميل هوبير: مصدر سابق، ص ٧٧ وما بعدها.

^٢ - د. نبيلة عبد الحلیم كامل: نفس المصدر السابق، ص ٢٧، وكذلك:

- Robert Dahl: op. cit, p94 & Maurice Duverger: Les partis politiques, Librairie Colin, 1969, p214.

^٣ - د. نبيلة عبد الحلیم كامل: نفس المصدر السابق، ص ٢٠.

وعلى نفس المنوال نشأت وتطورت الأحزاب السياسية في معظم النظم السياسية الأوروبية، وكذا الحال في أنظمة أخرى في مناطق مختلفة من العالم شهدت تطوراً في الحياة البرلمانية على وجه الخصوص، وفي ميدان الديمقراطية على وجه الجملة.

٢. نشأة الأحزاب السياسية بفعل تنامي دور الجمعيات والجماعات الدينية: هناك بعض الأحزاب الأوروبية كانت قد نشأت بفعل تنامي دور الجمعيات والنقابات العمالية والفلاحية، فعلى سبيل المثال كان للجمعية الفابية في بريطانيا دوراً كبيراً في نشأت حزب العمال نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، كما أدت النقابات والجمعيات الفلاحية دوراً كبيراً في تكوين الأحزاب الفلاحية والعمالية في الدول الاسكندنافية^(١).

كما كان للكنائس والجماعات الدينية اثر هام في نشأت الأحزاب في أوروبا، وذلك منذ القرن السادس عشر وحتى أواخر القرن الماضي، ففي بلجيكا كانت الكنيسة وراء نشوء الحزب المحافظ الايطالي، والحزب الديمقراطي المسيحي الألماني^(٢)، وفي فرنسا نشأ حزب سياسي يؤمن بأفكار المفكر الفرنسي (جون كالفن ١٥٠٩-١٥٦٤) الدينية البروتستانتية كرد فعل على حزب المحافظين الكاثوليك، وبعدها هاجر (كالفن) إلى سويسرا وأقام حكومة بروتستانتية وبذات الوقت أسس البروتستانتون حزباً سياسياً ليقف في مواجهة الكاثوليك من جهة ولمواجهة إتباع (كالفن) من جهة أخرى^(٣). وقد ظهرت في معظم دول أوروبا في القرن العشرين الكثير من الأحزاب التي تحاول التعبير عن القيم الروحية الدينية بوسائل ديمقراطية وذلك إثر تراجع تلك القيم

١- د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٣١.

٢- د. سعد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٠٦.

٣- د. طارق الهاشمي: الأحزاب السياسية، بغداد، مطابع التعليم العالي، ١٩٩٠، ص ٨٣.

في المجتمعات الأوربية وقد أخذت تسميات تلك الأحزاب طابعا دينياً مثل الحزب الديمقراطي المسيحي في إيطاليا^(١).

٣. دور الأزمات في نشأة الأحزاب: على الرغم من أن الكثير من الأحزاب الأوربية كانت قد نشأت بفعل العوامل السالفة الذكر، ولكن لا ينبغي أن تعد هذه الظاهرة بمثابة قاعدة عامة تنطبق على كل الأحزاب الأوربية لذا فإن المتتبع لظاهرة نشوء وتطور الكثير من تلك الأحزاب يدلل على أنها نشأت في ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية متأزمة في اغلب الأحوال، إذ إن بعض الأحزاب السياسية تشكلت بفعل أزمة سياسية يواجهها النظام السياسي، والبعض الآخر ظهر إلى الوجود ليتسبب في خلق أزمة سياسية للنظام السياسي^(٢).

ولا جرم أن من أهم الأزمات السياسية التي مرت بها النظم السياسية في المراحل التي تشكلت فيها الأحزاب السياسية وكان لها وقع كبير عليها هي: أزمة الشرعية (بناء الدولة) وأزمة بناء الأمة (الوحدة الوطنية) فضلاً عن أزمة المشاركة.

أ. نشأة الأحزاب وأزمة الشرعية: لا ريب إن النزاع حول شرعية القابضين على السلطة غالباً ما يفضي إلى نشوء أحزاب سياسية تحاول الوصول إلى السلطة بغية العمل على إعادة الأمور إلى نصابها الحقيقي من خلال تنظيم العلاقة بين الحكام والمحكومين على أساس ضمان الحقوق للطرفين مقابل التزام كلاً منهما بالواجبات الملقاة على عاتقه على وفق عقد سياسي، أو قانوني، وغالباً ما تأخذ هذه الأحزاب في مثل هذه الظروف طابعاً ثورياً، ففي فرنسا على سبيل المثال وقبل وقوع ثورة عام ١٧٨٩م، ومع تفاقم أزمة شرعية السلطة التي كان يمسك بزمامها الملك (لويس السادس

^١ - د. حافظ علوان: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ٣٢-٣٣.

^٢ - د. صادق الأسود: مصادر سابق، ص ٣٢٧.

عشر)، أخذت الجماعات الثورية تتخذ طابعاً شعبياً، وقد شكلت تلك الجماعات طلائع الأحزاب السياسية التي كانت تسعى للبحث عن دعم شعبي لها في نضالها من أجل الإطاحة بالملك، وهناك أحزاب أوربية أخرى نشأت بطريقة سرية أما لأن نشاطها كان ممنوعاً، أو أنها هي التي فضلت أن يبقى نشاطها غير معلن، ومن أمثلة هذا النوع الحزب الديمقراطي المسيحي الإيطالي، وبالمثل الحزب الشيوعي السوفيتي الذي كان نشاطه ممنوعاً قبل سنة ١٩١٧م ثم تحول إلى حزب حاكم بعد نجاح الثورة البلشفية التي قام بها الحزب المذكور في تلك السنة^(١).

كما كانت معظم الأحزاب الاشتراكية التي ظهرت في أوروبا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية العشرين، قد نشأت خارج البرلمان^(٢)، ومن ثم كانت نشأتها ناجمة عن شعور أعضائها بوجود أزمة في شرعية القابضين على السلطة وينبغي معالجتها.

ب. أزمة بناء الأمة (الوحدة الوطنية): واجهت معظم الدول الأوربية وكذا الولايات المتحدة الأمريكية وكندا - لاسيما في بداية بنائها أو في مراحل لاحقة - مثل تلك الأزمة، وكانت تلك الأزمة مزدوجة فقد واجهت تلك الدول أزمة تكامل أو إندماج اجتماعي وإقليمي، أما الأولى فأنها تتعلق بتعدد الإنتماءات العرقية واللغوية والدينية والمذهبية، أما الأخيرة فأنها تتعلق بالنزعات الانفصالية التي روجت لها أحزاب سياسية، مع محاولات القوى الخارجية لدعم وتشجيع تلك النزعات بل والعمل على تقسيم الدول القوية والغنية، وبفعل تلك الأزمات وتفاقمها كثيراً ما نشأت أحزاب سياسية في بلدان أوربية مختلفة، ومن ذلك مثلاً نشأت في ألمانيا وإيطاليا وبلجيكا

^١ - راجع كل من: د. سعاد الشرقاوي: مصدر سابق، ٢٠٦، وكذلك: د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ٨٧، وكذلك: صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٢٨.

^٢ - صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٢٩.

أحزاب سياسية تسعى إلى تحقيق اندماج لمناطق مختلفة منها، ومن ذلك كان ظهور حزب الوسط البافاري في ألمانيا خلال ظروف الصراع الذي كان دائراً بين بافاريا وبروسيا وفي الوقت الذي كان فيه (بسمارك) يتزعم الليبراليين الألمان لتوحيد ألمانيا، وعلى نفس الشاكلة كانت الحركة الجماهيرية التي يتزعمها كل من (غاريبالدي) و(مازيني) والجماعات الليبرالية في إيطاليا تسعى إلى تحقيق الوحدة الوطنية الإيطالية، كما ظهرت أحزاب سياسية في بلجيكا بفعل الصراع بين السكان الفلامان والسكان الفالون، وفي الوقت الذي نشأت الأحزاب الفرنسية الانفصالية في كندا^(١)، نشأت أحزاب وطنية لمواجهة تلك النزعة والعمل على ترسيخ الوحدة الوطنية.

٣. أزمة المشاركة: لا شك أن مطالبة جماعات معينة بإشراكها في الحكم على نحو، أو آخر تنطوي بذات الوقت على أزمة شرعية، ويشكل هذا الأمر تهديداً لمركز القوى الحاكمة لاسيما إذا كانت الأخيرة لا تستجيب لمطالب مثل تلك الجماعات، وفي معظم الدول الأوربية التي شهدت تطورات مادية بفعل التصنيع وإستعمال التكنولوجيا ظهرت قوى اجتماعية وسياسية تطور تنظيمياً وأيديولوجياً وأخذت صيغة أحزاب سياسية تطالب بتوسيع نطاق المشاركة في الحكم^(٢).
لذا فهناك كثير من الأحزاب السياسية الأوربية نشأت بتأثير أزمة المشاركة، أي بفعل تزايد مطالب القوى الاجتماعية والسياسية الصاعدة في المجتمع بإشراكها في الحكم، فقد صاحب انهيار النظام الإقطاعي في الغرب مطالبة الطبقة الوسطى الصاعدة آنذاك بتمثيلها سياسياً، كما إن التصنيع جعل الطبقة العاملة تطالب بدور هام في تقرير سياسة الدولة لضمان حقوقها وكان ذلك دافعاً لنشأة أحزاب ذات نشاط منظم وفاعل لبلوغ تلك الأهداف^(٣).

^١ - ينظر كل من: د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ٨٨، وكذلك: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٣٣.

^٢ - ينظر: المصدران السابقان نفسيهما.

^٣ - ينظر: المصدران السابقان نفسيهما.

ثانياً: نشأة الأحزاب السياسية في دول العالم النامية والمتخلفة: لا جرم أن اغلب الأحزاب السياسية التي ظهرت في دول العالم النامية والمتخلفة - كانت تصنف بأنها دول العالم الثالث - وهي تشمل معظم الدول الآسيوية وكل الدول الأفريقية تقريباً ودول أمريكا اللاتينية -، كانت قد نشأت بفعل الظروف المحلية والتطورات التاريخية الكبرى التي شهدتها تلك الدول، وبسبب خضوع شعوب تلك الدول على مدى سنوات طويلة للاستعمار الأجنبي، نشأت حركات وأحزاب سياسية كرسست كل نشاطاتها وجهودها للحصول على الاستقلال والتحرر من ربهة الاستعمار، ومع إن الأخير حاول إيجاد هيئات ومجالس تمثيلية أو نيابية، وساعد على ظهور أحزاب سياسية في هذا الإطار - على سبيل المثال ظهرت أحزاب في المنطقة العربية في ظل الدولة العثمانية، أو في ظل السيطرة الأجنبية - غير إن الكثير من الحركات والأحزاب في تلك الدول لم تجد في هذه المحاولات سوى وسيلة لاحتوائها وإجهاضها من محتواها التحرري، وعلى ذلك رفضت تلك الحركات والأحزاب العمل في هذا الإطار البرلماني المصطنع فعلى سبيل المثال نمت الحركة القومية في الهند وتطورت قبل أن يتأسس البرلمان المركزي وقبل إيجاد برلمانات الولايات والأقاليم الهندية وظلت ترفض العمل في إطار هذه البرلمانات حتى منتصف الثلاثينات من القرن الماضي^(١).

ولما كانت الدول الاستعمارية تقف بوجه طموح شعوب تلك الدول في التحرير والاستقلال لذا فقد اضطرت الأحزاب والحركات السياسية التي نشأت في تلك الدول إلى أن تأخذ طابع العمل السري، مثل جبهة التحرير في الجزائر وحزب الاستقلال المغربي وحزب الدستور التونسي وحزب المؤتمر الهندي والحزب الوطني في اندونيسيا، وبالمحصلة أخذت معظم تلك الأحزاب والحركات طابعاً عسكرياً لأنها وجدت في استعمال القوة المسلحة السبيل الوحيد لانتزاع السلطة وتحقيق الاستقلال والسيادة، على ذلك لم تكن الأحزاب السياسية التي نشأت في تلك الدول تعرف قواعد

^١ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٣٥.

لعبة التنافس الحزبي المنظم^(١)، كما هو حال قريناتها في أوروبا، الأمر الذي أفضى إلى حدوث صراع شديد على السلطة ولم يقتصر هذا الصراع بين تلك الأحزاب والدول الاستعمارية والحكومات التابعة لها، بل إن الصراع كان داخل تلك الأحزاب الأمر الذي أفضى إلى حدوث انشقاقات وتشظي في صفوفها، وقد ازدادت حدة هذه الظاهرة بعد الحصول على الاستقلال نتيجة استثثار أشخاص أو فئات معينة في قيادة الحزب بالسلطة والمحصلة خلف هذا الوضع أرضية مناسبة لبروز الحزب الواحد في معظم تلك الدول بعد الاستقلال، لاسيما بعد أن أصدرت الكثير من تلك الدول قوانين تمنع نشاط أحزاب أخرى تحت ذريعة الحفاظ على الوحدة الوطنية وتفادي الانقسامات والصراعات^(٢).

وفي الدول العربية - وهي من ضمن تلك الدول فمشرقها آسيوي ومغربها أفريقي - بدأت ظاهرة نشوء الأحزاب السياسية تتبلور منذ أواخر القرن التاسع عشر بشكل علني وسري، ولكنها على خلاف الأحزاب الأوروبية لم تكن دوافع نشأتها برلمانية وانتخابية، بل كانت بعض تلك الأحزاب تطالب السلطان العثماني بإقامة حياة دستورية وحكم لامركزي، ثم بدأت أحزاب أخرى تظهر على الساحة السياسية تطالب بالاستقلال والتحرر^(٣)، وهناك الكثير من الدول العربية شهدت ظهور أحزاب تبنت النظرية الشيوعية أو الاشتراكية - شأنها في ذلك شأن معظم أحزاب الدول النامية أو المتخلفة - تأثراً بالحزب الشيوعي الذي ظهر في القرن العشرين في الإتحاد السوفييتي ومن ثم ظهرت أحزاب شيوعية في الصين وأوروبا الشرقية والتي أسست أنظمة سياسية حديثة يحكمها - أو تهيمن على مقدراتها تلك الأحزاب.

وبالمقابل نشأت أحزاب سياسية في تلك الدول بعد الاستقلال وبقرار من السلطة الحاكمة وذلك كي تكون بمثابة السند لها، ومن أمثلة تلك الأحزاب: الإتحاد

^١ - أنظر كل من: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٢٣٦، وكذلك: د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٠٦ -

٢٠٧، وكذلك: Roger Owen: op. cit. p.7 & after it.

^٢ - أنظر كل من: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٢٣٦-٢٣٧، وكذلك: د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٠٧.

^٣ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٩٧-٩٨.

الاشتراكي في كل من مصر والسودان وحزب المصلحة الوطنية في السلفادور والحزب الثوري الدستوري في المكسيك^(١).

وعلى وجه الجملة شهدت معظم تلك الدول العالم ظاهرة نظام الحزب الواحد، وحاول قادة تلك الدول تقديم العديد من الحجج لتبرير تبني هذا النظام، فبعضها عللت ذلك بدافع الحفاظ على الوحدة الوطنية بحجة إن تعدد الأحزاب يهدد بتكريس الانقسامات القبلية والدينية والمحلية، وتضيف إلى هذه الحجة، حجة أخرى تتصل بجهود التنمية الاقتصادية وضرورة توحيدها وتركيزها كي لا تسمح بتشتيت الجهود في صور أحزاب متعددة، وفضلاً عن ذلك هناك مبرراً آخر يحاول هؤلاء القادة الاحتجاج به ألا وهو المتعلق بعدم كفاية وكفاءة النخبة السياسية والإدارية القادرة على تسيير نظام تعدد الأحزاب بسلام.

المطلب الثاني: تعريف الحزب السياسي وعناصره:

أولاً: تعريف الحزب السياسي: الحزب لغةً هو: (جماعة من الناس تشاكلت قلوبهم)^(٢)، أما من الناحية الاصطلاحية فيُعرّف الحزب السياسي على أنه: (تنظيم للعناصر السياسية النشيطة في المجتمع... يتنافس - سعياً إلى الحصول على التأييد الشعبي - مع جماعة أو جماعات أخرى تعتنق وجهات نظر مختلفة)^(٣)، وهناك من عرّف الحزب على أنه: (مجموعة من الأفراد، تصوغ القضايا الشاملة وتقدم مرشحين في الانتخابات)^(٤)، كما يعرف على أنه: (أي جماعة سياسية تتقدم للانتخابات وتكون قادرة على أن تقدم من خلال تلك الانتخابات مرشحين للمناصب العامة)^(٥)، ولكن هذه التعاريف تنطبق فقط على الأحزاب السياسية

١- د. سعاد الشرفاوي: مصدر سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

٢- ابن منظور الأفرقي: لسان العرب، نقلاً عن: د. طارق الهاشمي: الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٦٢.

٣- تعريف (سيغموند نيومان) نقلاً عن: د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٥.

٤- تعريف (لاسويل وكابلان) نقلاً عن: د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٥.

٥- د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٨.

التي تعمل في ظل النظم السياسية التي تتيح التعددية الحزبية والتي تتنافس فيما بينها في الانتخابات للوصول إلى السلطة، وهذا مامعمول به في معظم النظم السياسية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا واليابان وأستراليا والكثير من النظم التي بدأت تتحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، ما يعني إن هذه التعاريف لا تنطبق على الحزب الواحد.

على ذلك هناك من عرف الحزب السياسي على أنه: (تنظيم سياسي لقوى اجتماعية معينة تجمعها نظرة عامة، أو أيديولوجية واحدة هدفه الأخير الحصول على السلطة، أو الاحتفاظ بها)^(١).

ومع وجود تعاريف عدة للحزب السياسي ينطبق بعضها على تنظيمات حزبية معينة وفي دول بعينها دون غيرها، لذا يمكننا أن نُقدم تعريفاً جامعاً شاملاً للحزب السياسي فهو: (مجموعة من الأشخاص المُنظَّمين، يؤمنون بأفكار أو أيديولوجية معينة، تجمعهم مصالح مشتركة، هدفهم الوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها، أو المشاركة فيها، أو التأثير فيها).

ثانياً: عناصر الحزب: يعد التنظيم والعضوية والأيديولوجية والأهداف والوسائل من العناصر الأساسية للأحزاب السياسية، وتتفاوت هذه العناصر في درجات بروزها وأهميتها من حزب لآخر، لذا سنتناول تلك العناصر بإيجاز كما يأتي:

١. التنظيم: هو التركيب الداخلي، أو الهيكل الذي ينظم عمل الحزب ويعزز الروابط بين القيادة والقاعدة.

٢. العضوية: كل حزب يضم مجموعة من الأعضاء الذين ينتمون إليه بشكل رسمي بعد إطلاعهم ومن ثم اقتناعهم بمبادئ الحزب وأيديولوجيته وأهدافه، وقد يكون هؤلاء الأعضاء من شريحة اجتماعية بعينها أو من شرائح مختلفة.

^١ - د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١١١، وللإطلاع على المزيد من التعاريف راجع: د. عبدالغني بسونى: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٩٨ وما بعدها.

٣. الأيدلوجية: هي مجموعة الأفكار والمبادئ النظرية التي يؤمن بها أعضاء الحزب وتمثل منهاج وبرنامج عمل للحزب.
٤. الأهداف: كل حزب سياسي يسعى للوصول إلى السلطة والاحتفاظ بها لتطبيق برنامج، وهذا ما يميزه عن التنظيمات الأخرى كالنقابات والجمعيات وجماعات الضغط، وإن لم يتمكن الحزب من ذلك يسعى للمشاركة في السلطة أو على الأقل التأثير فيها.
٥. الوسائل: بغية الوصول إلى السلطة، تعتمد الأحزاب - التي تمارس نشاطها في ظل نظام ديمقراطي بشكل رسمي - الوسائل القانونية المشروعة - الانتخابات - كونها السبيل الوحيد لبلوغ تلك الغاية، في حين تتبنى الأحزاب التي تطمح للإطاحة بالنظام القائم وتعديل بشكل سري أسلوب القوة كوسيلة لانتزاع السلطة والاحتفاظ بها، وحتى في حال لم تتمكن الأحزاب من الوصول للسلطة يستمر نشاطها لنشر أيديولوجيتها وتعبئة الرأي العام ومن ثم مراقبة عمل مؤسسات الدولة وانتقاد أداؤها السلبي وكل ذلك يستدعي استعمال وسائل شتى بغية تمهيد السبل للوصول للسلطة في أية فرصة تتاح لها.

المبحث الثاني: وظائف الأحزاب السياسية وأصنافها المطلب الأول: وظائف الأحزاب السياسية:

أضحت الحياة السياسية المعاصرة مليئة بالانقسامات والاتجاهات المتعارضة والقوى المتنافسة والأمزجة المتباينة والطموحات والأطماع والآمال والمصالح المختلفة، وهذه كلها تعد محركات للنشاط السياسي تتلور وتتأطر من خلالها الأحزاب السياسية، فالأخيرة تعد بمثابة تعبير عن المصالح المتماثلة لمجموعة من الأفراد، وهي على ذلك تحرص على تجميع تلك المصالح والعمل على تحقيقها بكل الوسائل المتاحة، وعلى ذلك تتولى الأحزاب السياسية القيام بجملة من الوظائف، منها ما يأتي:

أولاً- تعبئة الرأي العام: تعد مهمة تعبئة الرأي العام وكسب تأييد الجماهير من أهم وظائف الأحزاب السياسية على وجه الجملة، وهذه الوظيفة تقوم على استمالة أفراد المجتمع ورفع مستوى وعيهم وادراكاتهم السياسية وإنماء الشعور لديهم بالمسؤولية وإقناعهم بأن مصالحهم الفردية مرتبطة بالمصلحة العامة، ولكي ينجح الحزب في هذه المهمة عليه أن لا يقوم بكسب أكبر عدد من المواطنين من خلال إقناعهم بقدرته على الاستجابة لرغباتهم فحسب، بل عليه أن يقوم بترجمة تلك الرغبات في إطار المبادئ العامة التي يتبناها^(١)؛ وكل ذلك يجري من خلال قيام تنظيمات الحزب المنتشرة في عموم الدولة بمهمة التثقيف والكسب الحزبي والدعاية السياسية لأفكار الحزب وأيدلوجيته وأهدافه التي تحرص معظم الأحزاب إلى إقناع الجماهير بأنها تسعى إلى تحقيق طموحاتها^(٢).

ولما كانت الأحزاب السياسية تطمح إلى الوصول إلى السلطة ومن ثم العمل على تنفيذ برامجها وتوسيع نشاطها، فإنها تبذل قصارى جهودها لتعبئة الرأي العام على وفق أيدلوجيتها وصولاً إلى كسب تأييد الناخبين لصالح مرشحها في الانتخابات من خلال إقناعهم ببرامجها، وذلك بغية إيصالهم إلى مواقع البرلمان والحكومة سواء على المستوى المركزي أو على المستويات المحلية، هذا في الدول الديمقراطية التي تكون معظم أحزابها هيكلية أي أنها أحزاب تقتصر في عضويتها على نخب عينها وبالتالي يكون نشاطها في هذا الاتجاه دوري وليس مستمراً، إذ أنه يشهد مع أوقات الانتخابات، وهذا حال الأحزاب الأوربية والأمريكية وكندا وأستراليا.

أما في دول العالم الأخرى- الأقل تقدماً أو النامية أو المتخلفة- فإن الأحزاب السياسية تكون ذات طابع جماهيري وعلى ذلك فإنها تحرص على تعبئة وتجنيد معظم الشرائح الاجتماعية إلى صفوفها بغية توسيع قاعدتها الجماهيرية التي قد توظفها في الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها في حال سمحت لها الوسائل السلمية-

١- راجع كل من: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٩٤، وكذلك: د. نبيلة عبد الحلیم كامل: مصدر

سابق، ص ٩٥، وكذلك: د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية...، مصدر سابق، ص ١٥.

٢- د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٥٨، وكذلك: د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٩.

الانتخابات - ولكنها في أغلب الأحوال تخطط إلى تغيير نظام الحكم بالقوة المسلحة، وفي حال كانت تلك الأحزاب مهيمنة على السلطة فإنها تحاول الاحتفاظ بها بكل الوسائل المتاحة، ومن ذلك تقييد، أو حظر نشاط، أو حتى ضرب وتصفية كل خصومها، وعلى ذلك يتصف نشاط تلك الأحزاب بالديمومة والاستمرارية وعلى مدى عقود طويلة^(١)، وخير مثال على ذلك الأحزاب الشيوعية في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية سابقاً، وفي معظم الدول التي كانت خاضعة للاستعمار أو تلك التي يحكمها حزب واحد.

ثانياً: تأهيل الكوادر القيادية: لا ريب أن جميع الأحزاب السياسية تتدافع وتتنافس مع بعضها من أجل حيازة مراكز القوة والحكم^(٢)، ولما كانت النظم المتقدمة ديمقراطياً تعتمد أسلوب الانتخابات كوسيلة للوصول إلى السلطة، ولما كان مفهوم الحزب في الفكر الغربي يعني أنها أية جماعة تتقدم للانتخابات وتقدم مرشحين لنيل العضوية في مؤسسة ما؛ أو رئاستها، لذا تسعى الأحزاب السياسية في تلك الدول إلى تدريب كوادرها باستمرار لتهيئتهم ومن ثم تقديمهم كمرشحين منافسين لغيرهم من مرشحي الأحزاب الأخرى، ويتولى الحزب مهمة دعمهم بكل الوسائل ومن ذلك القيام بالترويج للدعاية لهم ولبرامجهم التي تمثل برامج الحزب نفسه^(٣)، ولا يتوقف دور الحزب عند هذا الحد - تقديم المرشحين - بل يتولى أيضاً مهمة إسناد المراكز التي ينجح في الوصول إليها إلى أعضائه البارزين كاختيار رئيس الوزراء أو رئيس البرلمان وما إلى ذلك^(٤)، وذلك لان نجاح الحزب في إيصال أكبر عدد من مرشحيه إلى مواقع السلطة يوفر له فرصاً أكبر في ترجمة أيديولوجيته السياسية والفكرية إلى واقع ملموس، وهذا هو السبيل الذي يجعل

^١ - د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية...، مصدر سابق، ص ١٦.

^٢ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٥٨.

^٣ - أنظر كل من: د. طارق الهاشمي: الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٨٧، وكذلك: د. سعاد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٠٩.

^٤ - د. نبيلة عبد الحليم كامل: مصدر سابق، ص ٩٩.

الحزب قادراً على تحقيق أهدافه التي تجسد طموحات أعضائه، ومن المفترض إنها تجسد بالمحصلة طموحات شرائح واسعة من المجتمع.

أما في أغلب دول الأخرى- المستعمرة أو النامية أو المتخلفة أو ذات الحزب الواحد- فإن الأحزاب السياسية ليس لها سبيل للوصول إلى السلطة سوى القوة، وكي تتمكن من إدارة مؤسسات الدولة بعد الاستيلاء عليها عبر الانقلاب أو الثورة على نظام الحكم القائم، عليها أن تدرّب أعضائها لتهيئتهم وإعدادهم لاستلام مهام ومسؤوليات في مرحلة ما بعد انتزاعها للسلطة وحينئذ تبدأ بالعمل على تنفيذ أيديولوجيتها وبرامجها، وبذات الوقت تحرص تلك الأحزاب على الاحتفاظ بالسلطة وعدم التفريط بها ما يدفعها إلى الاستمرار بعملية الإعداد والتدريب لانجاز مهامها وتحقيق نجاحها، وبذات الوقت تستعمل تلك الأحزاب كل الوسائل المتاحة لإسكات أصوات المعارضين، وبالمقابل هناك العديد من الحركات والأحزاب أقدمت على تغيير نظام الحكم القائم بالأسلوب المذكور، ولكنها لم تكن قد هيأت مثل تلك الكوادر، ما أفضى إلى وقوعها في حالة من التخبط والارتباك وربما الفشل في إدارة مؤسسات الدولة.

ثالثاً: مراقبة مؤسسات الدولة وأجهزتها: تعد الأحزاب السياسية بمثابة أجهزة رقابية على مؤسسات الدولة وأجهزتها وعلى وجه الخصوص مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والأجهزة المرتبطة بها، ففي حال حصول تقصير وإهمال من قبل القائمين على إدارة تلك المؤسسات والأجهزة، تتولى الأحزاب السياسية مهمة المطالبة بمحاسبة هؤلاء، وتأخذ المراقبة والمحاسبة التي تمارسها الأحزاب السياسية إزاء تلك المؤسسات والأجهزة أشكالاً عدة، بدءاً بتوجيه الانتقاد المباشر لها عبر وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، أو الإيعاز لأعضاء الحزب وكوادره العاملين في تلك المؤسسات والأجهزة للتصدي للممارسات الخاطئة^(١)، الصادرة عن الأشخاص المسؤولين المقصرين أو الذين يسيئون استعمال النفوذ والسلطة ويعثون بالمال العام.

^١ - إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٥٨-١٥٩.

وتُمارس الأحزاب السياسية عملها في مراقبة تلك المؤسسات والأجهزة سواء أكانت في موقع المعارضة أم في مواقع المشاركة في تلك المؤسسات والأجهزة، ففي موقع المعارضة تتولى الأحزاب مهمة مراقبة تصرفات وسياسات الحزب الحاكم الذي يمتلك الأغلبية في البرلمان والحكومة، ومن ثم تعمل على إظهار مواطن الخلل في هذا السياق، ويجري ذلك عبر وسائل وآليات شتى بغية تصحيح مسار الحكومة أو بهدف إثارة الرأي العام وتأييده ضد الحزب الحاكم لسحب البساط من تحته وتحويل الدعم الشعبي منه إلى الحزب المعارض، أما إذا كان الحزب مشارك في السلطة - وعلى وجه التحديد في البرلمان- فإنه يمارس هذا الدور والوظيفة من خلال العمل على منع الحزب الحاكم من إصدار القوانين التي تضر بالمصلحة العامة^(١)، أو على الأقل تلك التي تصب في مصلحة الحزب الحاكم فحسب، فضلاً عن قيام الحزب المعارض بمهمة تحريك الدور الرقابي من خلال البرلمان ضد الحكومة التي يهيمن عليها الحزب الحاكم أو يقودها بمفرده- في حال كان النظام السياسي نظاماً برلمانياً- ولاشك يعد هذا الدور على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة.

ولا جرم يبين دور الأحزاب السياسية في ممارسة هذه الوظيفة من نظام سياسي لآخر، ذلك أن هذا الدور يبدو أقل فاعلية في النظام البرلماني ذو الشائبة الحزبية- كما كان الحال في بريطانيا لحد الانتخابات البرلمانية الأخيرة التي جرت في ربيع سنة ٢٠١٠ وكما سنرى لاحقاً- وذلك بفعل هيمنة الحزب الحاكم على المؤسسات التشريعية والتنفيذية معاً، وعلى خلاف ذلك نرى أن أحزاب المعارضة في نظام تعدد الأحزاب يكون دورها أكبر فاعلية في هذا الإطار، وذلك بفعل وجود حكومات ائتلافية لأنه من النادر أن يتمكن حزب ما من حيازة الأغلبية المطلقة في البرلمان ما يؤهله لتشكيل الحكومة بمفرده، لذا تتوافر فرصة كبيرة في هذه الحالة- إيطاليا على سبيل المثال- لأحزاب المعارضة كي تشكل تحالف وتكتل برلماني يقف بالصد من الحكومة التي تتكون من حزبين أو أكثر.

^١ - د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية...، مصدر سابق، ص ١٢-١٣.

وعلى وجه الجملة تؤدي الأحزاب السياسية دوراً فاعلاً في مراقبة بل ومحاسبة القائمين على إدارة مؤسسات الدولة وذلك بغية تقويم سلوكهم ومن ثم تقويم أداء تلك المؤسسات، وبالمحصلة كلما كان بالإمكان تفعيل هذا الدور، كلما كانت الفرص كبيرة والآفاق واسعة لبناء نظام سياسي ديمقراطي تحقق فيه العدالة والرفاهية، ذلك لأن الأحزاب القابضة على السلطة تحرص على الأداء الأفضل كي تحظا بالمزيد من الكسب الشعبي الأمر الذي يعزز موقفها في الانتخابات الدورية هذا من جانب، ومن جانب آخر كي لا تعطى لأحزاب المعارضة الفرصة لتشويه سمعتها ومن ثم إبعادها عن السلطة والإحلال محلها.

رابعاً: تعزيز الصلات بين الجماهير والسلطة: لما كانت الأحزاب السياسية تهدف إلى تجميع رغبات ومصالح الجماهير أو على الأقل مصالح شرائح معينة، فإنها تسعى باتجاه نقل تلك الرغبات والمصالح إلى صانعي السياسة العامة، وفي الغالب تسعى الأحزاب إلى إنشاء شبكة اتصالية لربط الجماهير مع القيادات بطريقة تمكن من توليد القوة السياسية وتعبئتها وتوجيهها^(١).

ولما كانت الأحزاب السياسية تعمل على تكوين وتوجيه الرأي العام، فإنها لا تقوم بهذه المهمة إلا من أجل استعمال هذه القوة المؤثرة في تأكيد مكانة الحزب وسيطرته على السلطة إذا كان الحزب حاكماً، أو من أجل استعمال هذه القوة للضغط على الحكومة إذا كان الحزب في صفوف المعارضة^(٢).

إن استعمال الأحزاب لقوة الرأي العام يدفعها إلى التعبير عن رغبات الجماهير، ويدون الأحزاب يكون من الصعب أن تجد تلك الرغبات متنفساً لها كما يكون من الصعب أن تصل إلى آذان السلطات الحاكمة، ومن ثم لا يمكن تصور أن يكون بمقدور المواطن التأثير على الحياة السياسية وقضاياها الرئيسية، لأن الفرد منعزلاً عن أقرانه من أعضاء الجماعة لا تأثير له حتى لو مارس حقوقه السياسية على وجه الجملة وحق التصويت على وجه الخصوص، ومن هنا تبدو أهمية الحزب في العمل على

^١ - د. أسامة الغزالي حرب: مصدر سابق، ص ١٧٨-١٧٩.

^٢ - د. نبيلة عبد الحليم: مصدر سابق، ص ٩٧.

تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن رغباتهم ومعتقداتهم بطريقة منظمة وفعالة وتوصيلها إلى السلطات المعنية، وعلى ذلك تعد الأحزاب السياسية بمثابة حلقة وصل بين الجماهير التي تنتمي إليها أو التي تدعمها وتؤيدها وبين مؤسسات الدولة^(١).

وإذا كان الحزب حاكماً، أو مشاركاً في السلطة فإنه يقوم بهذه الوظيفة بسهولة ويسر، إذ يتولى مهمة توصيل مشكلات ومعاناة ومطالب الجماهير إلى قياداته التي تتولى مسؤوليات ومراكز متقدمة في الدولة (بصفتهم نواب أو وزراء في الحكومة) ومن خلال ذلك تتخذ الإجراءات المناسبة لمعالجة تلك المشكلات، والعمل على تلبية المطالب الجماهيرية^(٢)، أما إذا كان الحزب خارج السلطة، أي أنه يعمل في صف المعارضة وكانت المعارضة سلمية وقانونية فإنه يعمل على إيصال مطالب وطموحات الجماهير وطرح مشكلاتهم من خلال وسائل الإعلام أو من خلال تنظيم المظاهرات الاحتجاجية السلمية وبذلك قد تستجيب الدولة لتلك المطالب وتسعى لحل المشاكل بالإمكانات المتاحة.

أما إذا كانت الأحزاب السياسية المعارضة غير مجازة أي أنها تعمل في أنظمة سياسية شمولية مطلوية، فإنها وبحكم نشاطها السري ليست لها سوى سبيل واحد ووحيد لتلبية طموحات الجماهير ألا وهو من خلال العمل على إسقاط النظام القائم والاستيلاء على السلطة.

خامساً: تسوية الصراعات: لما كانت الأحزاب السياسية تمثل مصالح وطموحات شرائح اجتماعية معينة ولما كانت تلك المصالح والطموحات متعارضة ومتقاطعة، لذا تؤدي الأحزاب السياسية - التي تتنافس بشكل سلمي ووفق القانون - دوراً فاعلاً في تخفيف حدة الصراع والتعارض وصولاً إلى إيجاد حلول وسط والعمل على تسوية الخلافات والالتقاء في محطات تضمن لأكبر عدد من تلك الشرائح مصالحها وأهدافها، وللوصول إلى تلك الغاية ينبغي البحث عن آليات

^١ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٥٩، وكذلك: د. نبيلة عبد الحليم: مصدر سابق، ص ٩٧، وكذلك: د. سعاد الشرفاوي: مصدر سابق، ص ٢٠٩.

^٢ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٥٩.

وبرامج عمل يتحقق في ظلها أكبر قدر ممكن من تقريب وجهات النظر بين مختلف الفئات والشرائح، ما قد يقضي إلى إيجاد تحالفات أو تكتلات بين أحزاب متعددة، وحينذاك لا يكون من الميسور تحقيق أكبر قدر ممكن أهداف ومصالح تلك الأحزاب فحسب، بل تحقيق طموحات وأهداف شرائح اجتماعية واسعة.

المطلب الثاني: تصنيف الأحزاب السياسية:

لما كانت الأحزاب السياسية تتكون من عناصر أساسية عدة - كما أسلفنا - لذا تصنف الأحزاب على أساس تلك العناصر إلى ما يأتي^(١):

أولاً: من حيث التركيب الاجتماعي - الطبقي - هناك أحزاب برجوازية وأحزاب كادر وهذه صفة أحزاب الدول الرأسمالية المتقدمة، وأحزاب طبقة وسطى وأخرى تمثل العمال أو الفلاحين وأحزاب طبقات شعبية وجماهيرية، وتتواجد تلك الأحزاب على وجه العموم في الدول الشيوعية والاشتراكية ودول العالم الثالث.

ثانياً: من حيث الأيديولوجية: هناك أحزاب ذات أيديولوجية ليبرالية وتكون توجهاتها يمينية محافظة، وهذا هو حال معظم الأحزاب في النظم الغربية، وأحزاب ذات أيديولوجية ماركسية أو اشتراكية وتكون توجهاتها يسارية وراديكالية وغالباً ماتكون ثورية، وتنتشر تلك معظم تلك الأحزاب في العالم الثالث والنظم الشيوعية السابقة والحالية، كما تتواجد تلك الأحزاب في الكثير من النظم الغربية، وهناك أحزاب ذات أيديولوجية دينية، فضلاً على الأحزاب التي تدافع عن البيئة مثل جماعات الخضر.

ثالثاً: من حيث المكانة والدور في النظام السياسي: هناك أحزاب حاكمة وأخرى مهيمنة ومعها أحزاب مشاركة في الحكم وأحزاب معارضة، والمعارضة قد تكون مشروعة

^١ - د. كمال المنوفي: أصول النظم... مصدر سابق، ص ١٩٢-١٩٣، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١١٢-١١٤.

قانوناً وهي سلمية، وقد تكون معارضة سرية وفي الغالب تتبنى تلك الأخيرة أسلوب العنف والقوة للوصول إلى السلطة.

وهناك أحزاب مُؤسسة للنظام السياسي وهي أحزاب سابقة على وجوده وتواجدت تلك الأحزاب على الأغلب في دول العالم الأخرى - الأقل تقدماً أو النامية أو المتخلفة التي تحررت من الاستعمار والدول ذات النظم الشيوعية السابقة والحالية، وبالمقابل هناك أحزاب تشكلت في ظل النظام السياسي وبإجازة منه وهي أحزاب لاحقة على وجوده وتواجدت تلك الأحزاب على الأغلب في الدول المتقدمة. رابعاً: من حيث التنظيم - التركيب الداخلي - تصنف الأحزاب السياسية - على وفق هذا المعيار - على أصناف ثلاثة هي^(١):

١. أحزاب مركزية: وهي الأحزاب الشيوعية والاشتراكية وأحزاب معظم الدول الآسيوية والأفريقية ومنها الدول العربية، وفي مثل هذه الأحزاب تكون الكلمة الفصل فيها للقيادة المركزية وفي أحيان كثيرة يكون زعيم الحزب هو المرجع الأول والأخير، وعلى ذلك ليس للفروع والقواعد الحزبية إلا السمع والطاعة.
٢. أحزاب لامركزية: وهي الأحزاب الليبرالية المنتشرة في الدول الغربية والولايات المتحدة الأمريكية واليابان وكندا وأستراليا كما أنها بدأت تنتشر في معظم دول العالم الأخرى التي تحولت من نظام الحزب الواحد أو النظم غير الديمقراطية، وفي مثل هذه الأحزاب تمنح الفروع والقواعد الحزبية صلاحيات واسعة في التصرف دون الحاجة للعودة إلى قيادة الحزب.
٣. أحزاب تقوم على صلات عمودية: وهي الأحزاب التي تقوم على عزل قواعد الحزب عن بعضها، وهي ذات انضباط عسكري صارم ومنها الأحزاب الفاشية، فضلاً عن الأحزاب والحركات والتنظيمات السرية، ويكون تنظيم تلك الأحزاب والحركات تنظيماً خيطياً حفاظاً على نشاط الحزب أو الحركة واستمراره - استمرارها -.

^١ - Maurice Duverier: Les Partis Politiaues, op. cit, p69-76.

المبحث الثالث: دور الأحزاب في النظم السياسية:

لما كانت العلاقة بين الأحزاب السياسية ومعظم النظم السياسية في العالم المعاصر علاقة وثقا - تستش من ذلك دول لا توجد فيها أحزاب سياسية مثل معظم دول الخليج وليبيا قبل ٢٠١١ - وتلك العلاقة ذات طبيعة تفاعلية، فكلاهما يؤثر ويتأثر بالآخر، على ذلك أضحى معيار النظام الحزبي من المعايير التي تم على وفقها تصنيف النظم السياسية، فهناك نظام سياسي يقوم على وجود حزب واحد، ونظام سياسي يقوم على التنافس والتداول بين حزبين سياسيين، ومن ثم نظام سياسي ثالث يقوم على أساس التعددية الحزبية، وستتناول تلك الأنماط في ثلاثة مطالب وهي على التوالي: المطلب الأول: نظام الحزب الواحد، المطلب الثاني: نظام الثنائية الحزبية، المطلب الثالث: نظام التعددية الحزبية.

المطلب الأول: نظام الحزب الواحد^(١):

يقوم هذا النظام على وجود حزب واحد يحتكر العمل السياسي، وعلى ذلك يعد هذا النظام من النظم التي يعدم فيها التنافس المشروع بين أحزاب متعددة، وقد تم تطبيق هذا النظام في كل من الاتحاد السوفيتي وفي دول أوروبا الشرقية في ظل قيادة الحزب الشيوعي لها، منذ بداية القرن الماضي حتى نهاية الثمانينيات منه، كما جربت كل من إيطاليا الفاشية وألمانيا النازية وأسبانيا على عهد الجنرال (فرانكو) والبرتغال في زمن الجنرال (سالازار) هذا النمط، ومازال الحزب الشيوعي يحكم في كل من الصين الشعبية وكوريا الشمالية وكوبا، وهناك العديد من دول العالم النامية أو المتخلفة يتولى زمام الأمور

^١ - مع أن بعض المتخصصين - مثل د. حسان شفيق العاني ود. صالح جواد الكاظم وغيرهم - كانوا قد وضعوا ما يسمى بنظام الحزب القائد كصنف رابع يمكن إضافته لأصناف الأنظمة الحزبية الثلاثة التي نحن بصددتها، لكن يمكننا القول إن هذا جوهر النظام الذي كان قد طبق في دول أوروبا الشرقية بين الأعوام ١٩٤٥-١٩٩٠، كما كان مطبقاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣، ومازال مطبقاً في سوريا، يقوم على قيادة الحزب الحاكم لجهة سياسية تضم أحزاب أخرى تحت ذريعة إشراكها في الحكم، لكن واقع الحال يؤكد سيطرة الأول على زمام الأمور في إدارة الدولة والمجتمع بكل تفاصيلها ومن ثم لا يتجاوز وجود الأحزاب الأخرى الإطار الدعائي والصورى، على ذلك لا يمكننا وضع هذا الصنف إلا في خانة أنظمة الحزب الواحد.

فيها حزباً واحداً، وتعد معظم النظم السياسية ذات الحزب الواحد أنظمة فردية وشمولية بذات الوقت، وذلك بحكم كون زعيم الحزب هو رئيس الدولة ويستعمل الحزب كأداة للسيطرة على كل مفاصل الدولة والمجتمع معاً، وعلى الرغم مما يراه مؤيدو هذا النمط من أنه يفضي إلى خلق نخبة قيادية كفوءة لإدارة شؤون الدولة، فضلاً عن تعزيز الروابط بين الشعب والقابضين على السلطة، فإن معارضي هذا النمط يرون أن مهمته الأساسية هي توطيد حكم رئيس الحزب ومواليه والعمل على خلق طبقة متنفذة ترتبط مصالحها بل ومصيرها بوجوده، ويبقى الولاء لرئيس الحزب هو المقياس للانتماء للحزب والبقاء فيه ومن ثم حياة الامتيازات من وراء ذلك، وللتعرف على طبيعة تلك النظم سنحاول التعرض لأبرز تلك النماذج.

أولاً: الأحزاب الفاشية: يعد الحزب الفاشي الذي ظهر في إيطاليا بزعامة (موسوليني) من أبرز تلك الأحزاب، وقد تسلم السلطة في سنة ١٩٢٢ م^(١)، وكذلك الحزب الوطني الاشتراكي (النازي) بزعامة (أدولف هتلر) في ألمانيا، وكان قد تسلم السلطة سنة ١٩٣٣ م، وتفسر هذه الأحزاب تبنيها لهذا النمط بأنه يعود إلى التخلي عن مبدأ حياد الدولة السياسي الذي دعت إليه الليبرالية، ذلك إن الدولة في منظور الأحزاب الفاشية تحمل فكراً معيناً وتدافع عنه ولا تقف موقف الحياد، وبالتالي فهي دولة حاملة لمثل عليا، وفي ذلك يؤكد موسوليني إن: (الدولة الليبرالية لا توجه التقدم المادي والمعنوي للجماعات ولكنها تقتصر على تسجيل النتائج التي يصل إليها المجتمع، أما الدولة الفاشية فهي دولة واعية لها إرادة، وتدافع عن قيم أخلاقية، فالدولة كما تتصورها الفاشية وتحققها، هي واقعية روحية وأخلاقية)^(٢).

^١ - للمزيد راجع كل من: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، نفس المصدر السابق، ص ٢٤١ وما بعدها، وكذلك: د. كريم فرمان: في كيفية عمل النظام السياسي، بيروت، الدار العربية للموسوعات، ٢٠٠٩ م، ص ٢٤١.

^٢ - نقلاً عن: سعاد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٣٧، وللمزيد حول الفكر الفاشي والنازي راجع: ج. لاسكي: مصدر سابق، ص ١٩٧ وما بعدها.

وعلى ذلك فإن الدولة الفاشستية تدافع عن إيديولوجية معينة ومن ثم فهي لا تقبل أحزاب أخرى غير حزب الدولة، بل ولا تقبل أية آراء، أو حلول أخرى بديلة، في حين إن الدولة الليبرالية تسمح بتعدد الأحزاب، لأنها تحترم كل الأفكار والمذاهب والأحزاب^(١).

كما تختلف الفاشية عن الماركسية في رؤيتها للدولة لأنها تعتقد بضرورة وجودها وقوتها وأهميتها ووحدتها مع امتلاكها للسلطة المطلقة وعلى الأفراد أن يكونوا جزءاً من كيان المجتمع الذي ينبغي أن يندمج بكيان الدولة على خلاف الأخيرة التي ترى بحتمية زوال الدولة في مرحلة لاحقة، كما إن نظرة الأولى إلى الطبقات تختلف عن الأخيرة، إذ تؤمن الأولى بتعاون الطبقات تحت لواء الطبقة الوسطى التي تمتلك السلطة، بينما تؤمن الأخيرة (الماركسية) بأحقية الطبقة الكادحة في ممارسة السلطة^(٢). ولا تهدف الأحزاب الفاشستية إلى إيقاظ الوعي السياسي لدى الجماهير، وهي لا تخاطب العقول بل توجه إلى العواطف لتحرك المشاعر لديها وتثير فيها الحماس لتلتف حولها، كما إنها تولي اهتماماً بالغاً بالأمن والبوليس كونها تعتمد تنظيمياً شبه عسكري^(٣).

وكل ذلك يفسر سعي النظم التي تقودها الأحزاب الفاشستية نحو تعزيز السلطة المطلقة التي يمسك بها الحاكم الفرد الدكتاتور، ومن ثم العمل على إلغاء كل الحقوق والحريات العامة، وكانت تطبيقات تلك النظم خير دليل على هذا المسعى. ثانياً: النظم الشيوعية (الماركسية): سنتعرض في هذا الإطار إلى نظام الحزب الواحد في كل في الاتحاد السوفييتي وأوروبا الشرقية والصين كونها ضمن منظومة النظم الشيوعية وعلى التوالي.

١. نظام الحزب الواحد في الاتحاد السوفييتي: بعد أن فجر الحزب الشيوعي ثورة تشرين الأول/أكتوبر البلشفية الشيوعية سنة ١٩١٧م وأطاح بالنظام القيصري

١- د. سعاد الشراوي: المصدر السابق نفسه، ص ٢٣٧.

٢- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

٣- د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٣٨.

في روسيا، أقام جمهوريات الاتحاد السوفيتي، وجرى على ذلك تطبيق نظام الحزب الواحد على وفق النظرية الماركسية التي تؤكد أن الثورة ينبغي أن تكون من صنع البروليتاريا - طبقة العمال والفلاحين - للقضاء على الطبقات المستغلة - البرجوازية^(١).

وتتكون المؤسسات السياسية والدستورية السوفيتية - على وفق دستوري عام ١٩٣٦م وعام ١٩٧٧م - من المؤسسة التشريعية التي يمثلها مجلس السوفيت الأعلى والذي يتكون من مجلس الاتحاد ويمثل عموم الشعب السوفيتي عن طريق الانتخاب، ومجلس القوميات ويمثل الجمهوريات المنضوية في الاتحاد السوفيتي - كونه نظام اتحادي وتمثل تلك الجمهوريات الفروع الإدارية - أما المؤسسة التنفيذية فإنها تتكون من مجلس الرئاسة الأعلى، ويتكون بدوره من الرئيس و ١٥ نائباً، وسكرتير و ١٦ نائباً، وينتخب أعضائه لمدة ٤ سنوات من قبل مجلس السوفيت الأعلى، وإلى جانبه مجلس الوزراء وهو المسؤول الفعلي عن السياسة التنفيذية، ويتكون من حوالي (٥٠) عضواً، ويكون مسؤولاً أمام مجلس السوفيت الأعلى كونه نظاماً برلمانياً^(٢).

ومع وجود تلك المؤسسات، لكن معظم زعماء الحزب الشيوعي - في الاتحاد السوفيتي المنهار - كانوا قد أكدوا على مكانة الحزب ودوره الشمولي في إدارة المجتمع والدولة، وقد عدوه بمثابة القوة المنظمة والقيادة الطليعية والموجه للبروليتاريا سعياً إلى تسليم السلطة لها كي تحكم بطريقة (ديكتاتورية البروليتاريا)، وقد تم تكريس ذلك دستورياً، فقد أقر الدستور الصادر عام ١٩٣٦م مبدأ وحدانية الحزب ودوره الشمولي، إذ جاء في المادة (١٢٦) منه على أن الحزب هو: (طليعة الناس العاملين في كفاحهم لتعزيز النظام الاشتراكي وتطويره، والنواة القائدة لجميع منظماتهم)^(٣)، كما

١- وللمزيد: أنظر كل من: د. معاد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢١٦، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٦، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٩، وكذلك: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

٢- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

٣- د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٨.

أكدت المادة (٣) من الدستور المذكور على أن: (كل السلطة تعود لعمال الريف والمدنية)^(١)، وقد ذهب الدستور الصادر عام ١٩٧٧م أبعد من ذلك حينما نصت المادة (٦) منه على إن: (الحزب الشيوعي هو: القوة القائدة والموجهة للمجتمع السوفيتي ونواة نظامه السياسي ومؤسسات الدولة)^(٢)، كما نصت المادة (٢) منه على أن: (كل السلطة تعود للشعب)^(٣).

ويتكون تنظيم الحزب على شكل هرمي، فهناك أربع هيئات رئيسة للحزب، وهي المؤتمر العام واللجنة المركزية ومجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته، والمؤتمر العام للحزب يعد أعلى سلطة في الحزب وتنبثق عنه اللجنة المركزية وهي بمثابة سلطة تنفيذية وتنتخب الأخيرة كل من مجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته، ومجلس رئاسة الحزب يعد قمة التنظيم الحزبي لأنه يتكون من كبار قادة الحزب، أما السكرتارية فإنها تتكون من ٦ إلى ١٠ أعضاء تنتخبهم اللجنة المركزية من بين أعضاء مجلس رئاسة الحزب، والسكرتارية تتولى مهمة متابعة وتنفيذ قرارات مجلس الرئاسة^(٤).

وفي حقيقة الأمر، يتولى كل من مجلس رئاسة الحزب وسكرتاريته مهمة توجيه سياسة الدولة في جميع المجالات، وعلى ذلك لم يكن الحزب الشيوعي الذي تولى زمام الأمور في الإتحاد السوفيتي على مدى أكثر من سبعة عقود قائداً وموجهاً لمؤسسات الدولة المختلفة وعلى كل المستويات المركزية والمحلية فحسب، بل أضحت الدولة جهازاً تابعاً للحزب والأكثر من ذلك أضحي الحزب الذي يقوده شخص واحد بمفرده وهو - بذات الوقت - رئيس الدولة أداة لإحكام قبضة هذا الشخص على الدولة والمجتمع معاً^(٥)، لذا كان نظام الحزب الواحد نظاماً ديكتاتورياً شمولياً بكل ما

١- د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٩.

٢- انظر كل من: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٦، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٩.

٣- د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٩.

٤- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

٥- للمزيد راجع: لوزاج: النظم السياسية في الإتحاد السوفيتي والدول الاشتراكية، ترجمة: د. شفيق عبد الرزاق السامرائي، وخليفة العزاوي: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٨٦ وما بعدها.

تعنيه الكلمة، حتى كانت طريقة الانغلاق وكبت الحريات العامة والخاصة وإرهاق ميزانية الدولة بالتسلح على حساب الخدمات ومستوى المعيشة المتدنية وتفاقم النفور الجماهيري مع عدم انجاز ما وعد به زعماء الحزب بدءاً من تسليم السلطة للعمال والفلاحين وانتهاءً بإلغاء الدولة، فضلاً عن عوامل أخرى، كلها كانت أسباب في تزايد الحاجة إلى التغيير.

وما أن تولى (ميخائيل غورباتشوف) سكرتارية الحزب الشيوعي ورئاسة الدولة في الاتحاد السوفيتي في سنة ١٩٨٥م حتى أعلن عن تبنيه سياسة إعادة البناء والمكاشفة - البروسترويكا - وكان ذلك إيذاناً ببداية سقوط النظام السياسي في الاتحاد السوفيتي، وهذا ما تحقق في سنة ١٩٩١م، وعلى ذلك مثل انهيار وتفكك ثاني أكبر قوة على مستوى العالم أجمع نقطة تحول في تاريخ العالم المعاصر، فعلى أثر ذلك أنقرط عقد نظام توازن القوى الذي كان يرتكز على الثنائية القطبية، وحل محله نظام القطبية الأحادية، ومن جانب آخر كان ذلك بمثابة فاتحة مرحلة جديدة نحو الانفتاح الاقتصادي والتعددية السياسية الحزبية راحت تشهدها معظم دول العالم.

٢. نظام الحزب الواحد في دول أوروبا الشرقية^(١): ظهر في معظم دول أوروبا الشرقية ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية أنظمة سياسية ترتبط بدرجة كبيرة بالنظام السياسي الذي كان قائماً في الاتحاد السوفيتي المُنهيار، وذلك من خلال هيمنة الحزب الشيوعي على مقدرات تلك النظم السياسية وإرتباطه بالحزب الشيوعي في الاتحاد السوفيتي، وبالرغم من وجود جبهة وطنية تضم مجموعة من الأحزاب في تلك النظم لكنها كانت خاضعة لقيادة الحزب الشيوعي، لذا كان وجود الجبهة المذكورة في حقيقة الأمر شكلياً وصورياً فحسب.

وبفعل ارتباط النظم الشيوعية في معظم دول أوروبا الشرقية بالاتحاد السوفيتي ارتباطاً أقرب إلى التبعية على وجه الجملة وإتباعها ذات السياسة والنهج فإن مصيرها قد

^١ - للمزيد من التفصيل حول طبيعة تلك النظم راجع: لوزاج: مصدر سابق، ص ١٢٥ وما بعدها.

آل في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي إلى الانهيار بفعل ما حصل في الدولة الأم-
الاتحاد السوفييتي المُنهَار - كما أسلفنا.

٣. نظام الحزب الواحد في الصين^(١) - نشأة الحزب الشيوعي الصيني: بعد الانتهاء من تأسيس خلايا شيوعية في سنة ١٩٢٠م في (بكين) و(شنجهاي) وغيرهما من المدن الصينية، اجتمع في شهر تموز/يوليو سنة ١٩٢١م، اثنا عشر مندوباً في (شنجهاي) وكان من هؤلاء المندوبين (ماوتسي تونغ)، وكان ذلك من أجل تأسيس الحزب الشيوعي في الصين تحت إشراف مندوبين مبعوثين من الاتحاد السوفييتي وقتذاك، وقد قدم الأخير لهذا الحزب معونات مالية ومُدربين وأسلحة^(٢).

وكان هذا الحزب الناشيء قد تبنى الأيديولوجية الماركسية اللينينة، ومن ثم فقد اعتمد على توجهات شمولية، وأخذ يلقي الشعب مبادئ تلك الأيديولوجية، مع التركيز على تحريك العمال الصناعيين والفلاحين الفقراء، وقد دخل هذا الحزب في صراع مرير على الصعيدين الداخلي والخارجي، ونتيجة هذا الصراع مني الحزب الشيوعي الصيني بخسائر بشرية فادحة لاسيما في المليحة بين الأعوام ١٩٢٧-١٩٣٧، ومن ثم أضحى الحزب المذكور يواجه حرباً على جبهتين: الحرب ضد اليابان التي احتلت معظم الأراضي الصينية نهاية سنة ١٩٣٨م، والحرب الأهلية التي استمرت في تلك المرحلة وبلغت ذروتها في المدة من (١٩٤٥-١٩٤٩)، وفي غضون ذلك تصاعد الدور القيادي للزعيم الشيوعي (ماوتسي تونغ) على الصعيدين الفكري والنضالي، وقد عد الشعب الصيني (ماو) بأنه محرراً وطنياً أعاد للصين - بعد مئة عام من الإذلال - استقلالها

^١ - للمزيد حول التطورات السياسية في الصين في القرنين الماضيين راجع كل من: د. فوزي درويش: الشرق الأقصى: الصين واليابان (١٨٥٣-١٩٧٢)، طنطا، مطابع لمباضي، ١٩٩٧، وكذلك: د. دوين: الصينيون الجدد (الجزء الثاني): ترجمة: د. عبد العزيز حمدي، مراجعة: د. لي تشين تشونغ، الكويت، سلسلة كتب عالم المعرفة (٢١١)، ١٩٩٦، ص ١٠ وما بعدها.

^٢ - كونراد زايس: الصين عودة قوة عالمية، ترجمة: سامي شمعون، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، دراسات مترجمة (١٥)، أبو ظبي، ط ١، ٢٠٠٣، ص ١٣٩، وكذلك الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

ووجدتها وكرامتها، وذلك بعد أن دخل العاصمة الصينية (بكين) منتصراً في كانون الثاني (يناير) سنة ١٩٤٩^(١).

ب. تنظيمات الحزب الشيوعي الصيني: في بادئ الأمر كان يقف على رأس تنظيم الحزب الشيوعي الصيني رئيس الحزب (ماوتسي تونغ)، وبذلك يكون قد خرج عما هو مألوف بالأحزاب الشيوعية التي يقودها أمين عام^(٢)، وترتبط برئيس الحزب اللجنة الدائمة التي ترتبط بالمكتب السياسي وهي أعلى هيئة في الحزب، وتفرع عنها كل من اللجنة العسكرية التي كان قد ترأسها (ماو) أيضاً بعد الثورة، والأمانة العامة التي ترتبط بدورها بالمكتب السياسي الذي يرتبط بدوره باللجنة المركزية وتنبثق الأخيرة عن المؤتمر الحزبي^(٣).

وتتكون اللجنة الدائمة للمكتب السياسي من خمسة إلى سبعة أعضاء يمثلون الحكام الفعليين لجمهورية الصين الشعبية، إذ يشغل أعضاء تلك اللجنة المناصب العليا في الدولة، ومنها: منصب رئيس الوزراء ورئيس اللجنة العسكرية ورئيس المجلس الوطني الشعبي ورئيس المؤتمر الاستشاري السياسي، كما إن اللجنة الدائمة للمكتب السياسي تصدر الأوامر إلى كل من المكتب السياسي الذي يضم أكثر من عشرين عضواً، واللجنة المركزية التي تضم أكثر من ثلاثمائة عضو، والمؤتمر الحزبي الذي يضم أكثر من ١٥٠٠ مندوب، أما فيما يخص عملية اتخاذ القرارات داخل الحزب فإنها تجري بأسلوب مركزي وفق المبدأ اللينيني في كل هيئة من الهيئات المذكورة وعبر عدد محدود من الأعضاء^(٤).

أما فيما يخص الكيفية التي تتشكل على وفقها الهيئات المذكورة، فإنها تجري بشكل معكوس، أي من الأسفل إلى الأعلى، فالمؤتمر الحزبي ينتخب اللجنة

^١ - كونراد زاينس: مصدر سابق، ص ١٣٧ وما بعدها، وكذلك الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

^٢ - كونراد زاينس: المصدر السابق نفسه، ص ١٩٢.

^٣ - كونراد زاينس: المصدر نفسه، ص ١٩٠، وكذلك الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

^٤ - كونراد زاينس: مصدر سابق، ص ١٩١، وللمزيد حول مبادئ الحزب الفكرية وتنظيماته راجع: الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

المركزية، والأخيرة تنتخب بدورها المكتب السياسي، والأخير ينتخب اللجنة الدائمة التابعة للمكتب السياسي^(١).

ج. تأسيس نظام الحكم الشيوعي: بعد أن تولى الحزب الشيوعي مقاليد السلطة في الصين تحول أنصار (ماو) من رجال حرب وعصابات إلى قادة حزب حكومي، وكان (ماو) قد تقلد بشكل رمزي منصب رئاسة الدولة في العقد الأول من عهد الثورة ثم تخلى عنه سنة ١٩٥٩م، وقد أقام (ماو) في السنوات الأولى من حكمه: نظام حكم هرمي يشمل البلاد بأسرها، ويقوم على ثلاث ركائز لم تتغير حتى اليوم وهي: الحزب، مؤسسات الدولة والجيش^(٢)، ولا يرب يتولى الحزب الشيوعي الصيني - على غرار ما كان معمولاً في الإتحاد السوفيتي السابق - إقرار سياسة الدولة وتولى مؤسسات الدولة مهمة تنفيذها^(٣).

شكل (٤) يوضح مؤسسات الدولة وتنظيمات الحزب في الصين وأوجه العلاقة بينهما

تنظيمات الحزب		مؤسسات الدولة	
رئيس الحزب		المؤسسة التشريعية: مجلس الشعب الوطني = ٣٠٠٠ عضو منتخبين من الشعب	
المكتب السياسي عضو ٢٠	اللجنة الدائمة = ٥-٧ أعضاء	المؤسسة التنفيذية	
اللجنة المركزية عضو ٣٠٠ =	اللجنة العسكرية الأمانة العامة	رئيس الدولة: الحكومة رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ولجان الدولة	رئيس الجمهورية
المؤتمر الحزبي العام = ١٥٠٠ عضو			

المخطط من إعداد المؤلف

^١ - كونراد زايتس: المصدر نفسه، ص ١٩١، وكذلك الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

^٢ - كونراد زايتس: المصدر نفسه، ص ١٨٨ وما بعدها.

^٣ - المصدر نفسه، ص ١٨٩.

ويبلغ عدد أعضاء المؤسسة التشريعية - مجلس الشعب الوطني - ثلاثة آلاف عضو، ويتكون من النواب المنتخبين من المقاطعات ومناطق الحكم الذاتي والمدن التي تديرها السلطة المركزية مباشرة^(١)، ومددة عمل المجلس النيابية ٥ سنوات، ويعقد مؤتمره مرة واحدة في السنة، ويمكن عقد جلسات طارئة في حال رأت اللجنة الدائمة للمجلس ضرورة لذلك، أو باقتراح يقدم من أكثر من خمس نواب المجلس^(٢).

أما عن اختصاصات المجلس المذكور فإنه يتولى مهام عدة منها: تعديل الدستور ومراقبة تنفيذه وتشريع القوانين وانتخاب رئيس الجمهورية ونوابه ومن ثم تتم تسمية رئيس مجلس الدولة ونوابه وأعضاء مجلس الدولة والوزراء ورؤساء لجان الدولة وإقالتهم ومناقشة برنامج الحكومة وانتخاب رئيس اللجنة العسكرية وإقالته وانتخاب رئيس المحكمة العليا وإقالته وانتخاب رئيس النيابة الأعلى وإقالته ومراجعة برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية القومية والموافقة عليها ومراقبة تنفيذها ومراجعة الموازنة العامة للدولة والموافقة عليها وتقرير تنفيذها وأخيراً إقرار الحرب والسلم، واللافت إن جميع المهام التي يضطلع بها المجلس تجري بالتنسيق والتعاون مع اللجنة الدائمة للحزب وكذلك الحكومة^(٣).

أما المؤسسة التنفيذية فإنها تتكون من رئيس الجمهورية ونوابه المنتخبون من قبل البرلمان (مجلس الشعب الوطني) كما ذكرنا، ومجلس الدولة (الحكومة)، ويترأس الأخير رئيس الوزراء ويعاونه نواب عديدون هم عادة أعضاء في المكتب السياسي للحزب الشيوعي، ويعين رئيس الوزراء ونوابه من قبل البرلمان (مجلس الشعب

^١ - يبلغ عدد المقاطعات المرتبطة بالسلطة المركزية والمقاطعات ذات الحكم الذاتي فضلاً عن البلديات (٣٠) ثلاثون مقاطعة وبلدية وللمزيد راجع: شيوي قوانغ، جغرافيا الصين، ترجمة: محمد أبو جراد، الهيئة العامة لمكتبة الاسكندرية، دار النشر باللغات الأجنبية، ١٩٨٧، ص ٨٤ وما بعدها، وراجع كذلك: كزار أنور ناصر البديري: الصين: بزوغ القوة من الشرق، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيروت، شركة للطباعة والتجليد، ٢٠١٥، ص ٤٤.

^٢ - كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ١٩١-١٩٢، وللمزيد راجع: الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

^٣ - كونراد زايتس: المصدر السابق، ص ١٩١-١٩٢، وكذلك: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأبن: مصدر سابق، ص ٢٠-٢١.

الوطني)، ويتكون مجلس الدولة من لجان ووزارات، وتتفوق اللجان على الوزارات من حيث المرتبة والأهمية، ويراقب الحزب مجلس الدولة (الحكومة)^(١). ويأتي جيش التحرير الشعبي في المرتبة الثالثة في هرم السلطة، ويصفه البعض بأنه (دولة داخل دولة) ويخضع إلى هيئة حزبية خاصة هي اللجنة العسكرية ولا يخضع لوزير الدفاع على الرغم من كونه أحد أعضاء اللجنة المذكورة^(٢).

ث - دور الحزب في إدارة النظام السياسي: بعد أن أنجز (ماوتسي تونغ) الاستقلال كان هدفه الأول المتمثل في إقامة دولة موحدة خاضعة لسيطرة الحزب الشيوعي سيطرة تامة، وذلك على الرغم من إقرار ما يسمى بنظام التشاور السياسي الذي يضم الأحزاب السياسية الأخرى البالغ عددها ٨ أحزاب، والتي يسمح لها بالمشاركة في الشؤون السياسية ولكن تحت قيادة الحزب الشيوعي الصيني^(٣).

وعلى ذلك يهيمن الحزب الشيوعي على الحياة السياسية في البلاد هيمنة مطلقة، ومن هنا وصل الحزب إلى أبعد نقطة في الدولة والمجتمع حتى أضحي وجود الحزب ونشاطاته تمس حياة كل مواطن صيني، وبذلك أخذ الناس جميعاً يشعرون بأنهم قد انخرطوا في حياة الأمة وأصبحوا جزءاً من كيانها^(٤)، وعلى ذلك كانت قيادة الحزب للدولة والمجتمع قيادة تنظيمية وفكرية وسياسية، وقد تجسد ذلك في تنظيم وقيادة الأعمال التشريعية وتنفيذ القانون، وتعزيز قيادة الجيش الشعبي، وقيادة وإدارة أعمال الكوادر، وتنظيم وتعبئة المجتمع، والاهتمام بالأعمال الفكرية والسياسية^(٥)، وعلى ذلك تم تجاوز أزمات بناء الدولة والأمة والتكامل معاً، فضلاً على إعادة بناء الاقتصاد الذي دمرته الحرب وبوقت مبكر وبالتحديد منذ بداية الخمسينيات في القرن الماضي.

^١ - كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ١٩١، وكذلك: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأبن: مصدر سابق، ص ٢٠.

^٢ - كونراد زايتس: المصدر السابق، ص ١٩٠، وللمزيد حول دور الجيش الصيني راجع: مايكل أوهانلون، العقيدة العسكرية الصينية، مجلة آفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٥٥ وما بعدها.

^٣ - كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٠٠، وكذلك: الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

^٤ - المصدران السابقان نفسيهما.

^٥ - راجع الموقع الإلكتروني: www.china.org.cn

ولكن مع مرور الوقت بدأ الحزب الشيوعي يشهد انقسامات خطيرة، لاسيما بعد أن بدأ (ماو) وأنصاره يديرون ظهرهم للنموذج السوفيتي، وبالمقابل كان (اللينيون) الذين يملكون الأغلبية في المكتب السياسي يصرون على مواصلة العمل بالنموذج السوفيتي، ومما عمق تلك الانقسامات إصرار (اللينيون) على التقييد بالقرارات الجماعية والالتزام بالانضباط الحزبي، ومن ثم كان هؤلاء ينظرون إلى سياسة (ماو) بأنها نوعاً من المغامرة الطوباوية التي تشكل تهديداً خطيراً يفضي إلى إغراق البلاد في الفوضى، في حين يرى (ماو) في تنامي بيروقراطية الحزب حجر عثرة في طريق التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(١).

ومع حلول عام ١٩٥٧م كان (ماو) قد قضى على كل مقاومة ضده داخل الحزب، ومن جانب آخر قطعت الصين في العام التالي صلاتها مع الاتحاد السوفيتي عقائدياً واقتصادياً وحولت نفسها إلى المركز الثاني للشيوعية العالمية، ومن جانبه اتخذ الاتحاد السوفيتي بزعامه (خروشوف) عام ١٩٦٠م قرار القطيعة مع الصين من خلال سحب الخبراء ما أسهم في التراجع الاقتصادي في الصين بالتزامن مع وقوع كارثة المجاعة في الريف، ما دفع (ماو) للانسحاب من الحياة السياسية عام ١٩٦٠م، واستلم القيادة (ليو شاونج) و(دنج هسياوينج) وحينذاك حصلت العودة إلى تطبيق النموذج السوفيتي^(٢).

وفي تلك المرحلة شهدت الصين إعادة أعمار الاقتصاد رافقتها عملية تنامي لبيروقراطية الحزب والدولة معاً، وتم تسريح الكثيرين من الكوادر الحزبية الماوية كونهم من (المنحرفين اليساريين حسب زعم هؤلاء)، وبالمقابل لم تكن أهداف القيادة الجديدة تحقيق الاشتراكية، بل أرادت في البداية إحلال النظام والاستقرار والنمو الاقتصادي، حتى قال (دنج) آنذاك عبارة مشهورة في هذا الصدد: (ليس المهم أبداً كون القطة بيضاء أو سوداء، إنها قطة جيدة مادامت تصيد الفئران)^(٣)، ما يعني أنه ليس المهم

١- كورنراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

٢- كورنراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٢٣-٢٢٥.

٣- المصدر نفسه، ص ٢٢٦-٢٢٧.

أن يكون النهج اشتراكياً أم شيوعياً بل المهم أن يكون نهجاً سليماً ومجدياً في بناء الاقتصاد والدولة.

وفي غضون ذلك بدأ (ماو) يحضر للثورة الثقافية التي انطلقت في صيف عام ١٩٦٦م التي استمرت حتى شهر نيسان/ابريل عام ١٩٦٩م، وكان الهدف الأساس لتلك الثورة هو تحويل الحزب من طليعة لينينية تحكّم الجماهير إلى منظمة أخلاقية تقود الجماهير^(١).

وبعد أن عاد (ماو) للحكم في العام ١٩٦٩م، أصدر تعليماته للجيش للتدخل من أجل إعادة الأمن والنظام في البلاد لاسيما بعد أن شهدت الصين موجة من العنف ومداهمة مؤسسات الدولة وإتلاف وثائق هامة، وبالمحصلة انتهت الثورة الثقافية - التي بدأت كهجمة كبيرة على الحزب من أجل إعادته ليصبح من جديد حزباً ثورياً- بإعادة الحزب إلى شكله ودوره اللينيني القديم، وتحويل (ماو) إلى حاكم مطلق. بعد أن أضحى الجهاز الحزبي من جديد بيده، وأعيد إدراج أفكاره في دستور الحزب وإعلان الماوية إلى جانب الماركسية اللينينية أساساً ثابتاً لعقيدة الحزب^(٢).

وبعد أن توفي (ماو) في ٩ أيلول/سبتمبر ١٩٧٦، بقيت إنجازاته وزلاته موضع نقاش حزبي مستمر، فالبعض عد إنجازاته بأنها كانت جيدة بنسبة ٧٠% وسيئة بنسبة ٣٠%، والبعض الآخر قال: (... كانت أفكار ماو تدعو إلى الصراع الطبقي والنضال المبدئي... وإنصياًعاً لأفكار ماو سرنا على طريق خاطئ... وعانينا الأمرين من الخسائر الاقتصادية الفادحة، ودفعنا في المحصلة حياة الناس ثمناً لذلك... إن أزمة الثقة الحالية ومشكلة الأخلاق المتدنية في الحزب لم تحدث بسبب الإصلاح والانفتاح على

¹ - وللمزيد حول تلك الثورة راجع: د. ووين: الصينيون الجدد (الجزء الأول): ترجمة: د. عبد العزيز حمدي، مراجعة: د. لي تشين تشونغ، الكويت، سلسلة كتب عالم المعرفة (٢١٠)، ١٩٩٦، ص ٢٧٣ وما بعدها، وكذلك: آلان بيرفيس: يوم تنهض الصين... يهتز العالم، ترجمة: هنري زغيب، بيروت-باريس، منشورات عويدات، ١٩٧٤، ص ٣١٥ وما بعدها، وكذلك: د. فوزي درويش: مصدر سابق، ص ٢٢٠ وما بعدها، وكذلك: كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٣١.

² - كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٤٤.

الخارج، وإنما نتيجة تأثير الخواء الفكري المتولد عن ذلك النوع من الاشتراكية والماركسية-اللينينية الذي تدعو إليه أفكار ماوتسي تونغ^(١).

وعلى وجه الجملة يمكن تحديد أهم سمات النظام السياسي الصيني في تلك المرحلة (١٩٤٩-١٩٧٦) بما يأتي: (تركيز السلطة في أيدي عدد محدود من الأفراد والتدخل السلبي للحزب في النشاطات الإدارية الحكومية الأمر الذي تمخض عنه تداخل بين مؤسسات الحزب والدولة، وفي الوقت نفسه كان يتولى عضو الحزب مناصب حزبية وحكومية عديدة فضلاً عن تفشي ظاهرة الفساد الإداري والبيروقراطية)^(٢).

ونتيجة لهذه الأوضاع شرع قادة الحزب والدولة في إجراء عملية الإصلاح السياسي الشاملة، وبناءً على ما جاء في بيان الحزب في شهر كانون الأول/ديسمبر من عام ١٩٧٨م^(٣)، وعلى ذلك حصلت تغييرات جذرية في آليات صنع السياسة الصينية، ومن ذلك تزايد دور التكنوقراط في هذا الإطار، كما تم تقليص مجال نفوذ المكتب السياسي واللجنة الدائمة للحزب لمصلحة الأمانة العامة للحزب ومجلس الدولة (الحكومة)، وعلى ذلك عرف النظام السياسي الصيني تغييرات جذرية في بنية النخبة الحاكمة من جهة، وفي درجة تحكم الحزب في مقاليد السلطة بفعل الإصلاحات المذكورة^(٤).

ج- التطور الاقتصادي في الصين: حينما أعلن (ماو) في الأول من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٩ قيام جمهورية الصين الشعبية؛ كانت تلك الدولة من أفقر

^١ - المصدر نفسه، ص ٢٥٦.

^٢ - وليد سليم عبد الحي: المكانة المستقبلية للصين في النظام الدولي ١٩٧٨-٢٠١٠، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ط ١، ٢٠٠٠، ص ٩٩، وقارن مع: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الابن: مصدر سابق، ص ٢٠-٢١.

^٣ - للمزيد حول ماهية تلك الإصلاحات راجع: وليد سليم عبد الحي، مصدر سابق، ص ٥٧ وما بعدها، وكذلك: د. د. ووبن: الصينيون الجدد (الجزء الثاني)، مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها، وكذلك نفس المؤلف: الصينيون الجدد، (الجزء الأول)، مصدر سابق، ص ٢٨٥ وما بعدها.

^٤ - للمزيد راجع كل من: وليد سليم عبد الحي: مصدر سابق، ص ١٠١ وما بعدها، وكذلك: إبراهيم نافع: الصين معجزة نهاية القرن العشرين، مؤسسة الأهرام (القاهرة)، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٩، ص ٧٥ وما بعدها.

دول العالم، وكانت تعتمد بشكل كلي على الزراعة^(١)، وحينما توفي (ماو) في عام ١٩٧٦م كان الإنتاج الصناعي الإجمالي قد بلغ اثنا عشر ضعفاً، وكانت الصين قد دخلت نادي الدول النووية منذ عام ١٩٦٤م، وارتفع الإنتاج الصناعي من ٢٣% عام ١٩٥٢ إلى ٥٠% عام ١٩٧٦م حتى عد عهد (ماو) عهد الثورة الصناعية، كما كان ارتفاع الناتج القومي الإجمالي الصيني خلال المدة المذكورة سنوياً بنسبة ٦.١%، ودخل الفرد الواحد بنسبة ٤%^(٢).

ومقابل ذلك كله لم يكن الفقر المدقع للسكان قد تبدل خلال المدة ذاتها تقريباً، إذ كان ٢٨% من السكان لا يحصلون على قوتهم اليومي إلا بصعوبة، ودفع الشعب ثمناً باهظاً لبناء الصناعات الثقيلة والعسكرية، وعلى ذلك ساد اعتقاد بأن (ماو) لم يكن مهتماً برخاء الشعب قدر اهتمامه ببناء دولة قوية، وعلى وجه الجملة خلف (ماو) إرثاً ثقيلاً، ومع هذا فإن هذا الإرث قدم الشروط اللازمة لهضبة الصين الاقتصادية خلال العقود اللاحقة^(٣).

وبعد أن توفي (ماو) عام ١٩٧٦م إحتدم الصراع على خلافته وبالمحصلة أضحى الطريق مفتوحاً أمام (هوا جوفينج) بعد أن تولى رئاسة الحزب ورئاسة اللجنة العسكرية ورئاسة الحكومة معاً، ما يعني من الناحية الرسمية جمع (هوا) بيده مجموعة من السلطات لم يكن حتى (ماو) نفسه يتمتع بها^(٤).

وفي شهر كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٧٨م تم تنصيب (دنغ هسياوبينج) حاكماً جديداً للصين، واحتل أنصاره جميع المناصب في المكتب السياسي ودوائر الجهاز الحزبي، وفي عام ١٩٨١م استلم (دنغ) منصب رئيس اللجنة العسكرية، ومن ثم

1- للمزيد حول أوضاع الصين قبل عام ١٩٤٩م راجع: تقارير منظمة الأمم المتحدة للأعوام ١٩٣٩ و ١٩٤٩، نقلاً عن: آلان بيرفيت: مصدر سابق، ص ٢٧١.

2- أنظر كل من: كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٦٢، وكذلك: د. ووين: الصينيون الجدد (الجزء الثاني)، مصدر سابق، ص ٧٩ وما بعدها.

3- كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٦٢.

4- أنظر كل من شارل بتلهام: تساؤلات حول الصين بعد وفاة ماوتسي تونغ، ترجمة: دلال البرزي، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط ١٩٧٩، ص ٦٦، وكذلك: كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٦٩.

تم إلغاء منصب رئيس الحزب-الذي استحدثه ماو لنفسه ليكون فوق الحزب- واستحدثت بدله منصب الأمين العام للحزب الذي عهد به (دنچ) إلى ولي عهده (هو ياويانج) وأناط بولي عهده الثاني (شاوشيانج) منصب رئيس الوزراء، وبالمقابل حرم بعض أعضاء الأجهزة القيادية السابقين من الحرية، كما هدد البعض الآخر بالاعتقال، وكانت الصين في عهد (دنچ)-الذي شرع في القيام بإصلاحات شاملة - قد تحولت إلى واحدة من أكبر القوى الاقتصادية في العالم، وشريك وغريم لأكثر قوة في عالمنا الراهن ألا وهي الولايات المتحدة الأمريكية^(١)، بل يذهب العديد من الاقتصاديين إلى القول بأن اقتصاد الصين سيصبح الأكبر في العالم في غضون (٢٠-٢٥) سنة القادمة^(٢)، لا سيما بعد أن أضحى معدل النمو فيها يزيد على نسبة (٣،١٠٪) عام ٢٠١٠م، وتنامي وتحديث قوتها العسكرية التي بلغ عدد منتسبيها (٢٢٥) مليون عنصر من مجموع سكانها البالغ أكثر من (١,٣٣٨) مليار، وعلى ذلك تمتلك الصين أكبر جيش في العالم، كما بلغ حجم ميزانيتها العسكرية الرسمية في السنة المذكورة ما بين (٦٠-٧٠) مليار دولار، فضلاً عن تزايد نفوذها السياسي على المستويين الإقليمي والدولي^(٣).

وعلى الرغم من تراجع نسبة النمو في الصين في سنة ٢٠١١م، إذ بلغت ٩.٢٪، ويعود ذلك إلى عوامل عدة أبرزها تراجع حجم الصادرات ومخاوف التضخم في قطاع العقارات، لكن الصين مازالت تمتلك ثاني أكبر اقتصاد في العالم^(٤). وعلى الرغم مما حققته الصين على الصعيد الاقتصادي لكنها مازالت تواجه المزيد من الانتقادات بفعل شيوع ظاهرة الفساد الرسمي، وتدني مستوى نفقات التربية والتعليم، فضلاً عن استمرار تضيق الخناق على حرية الصحافة ومنع التظاهر على الرغم

1- أنظر كل من شارل بيلهايم: مصدر سابق، ص ٦٤، وكذلك: كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٢٧٢-٢٧٤.

2- مينيكس باي: لماذا لن تهيمن الصين على العالم؟ مجلة آفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، العدد ٢٠١٠، ص ٤٥.

3- أنظر: مايكل أوهانلون: العقيدة العسكرية الصينية، مجلة آفاق المستقبل، العدد ٨، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦، وكذلك: -

Daniele Caramani: op. cit, p:618

4- للمزيد راجع: إبراهيم نافع: مصدر سابق، ص ٢٧، وكذلك:

http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2012/01/120117_china_economy.shtml

من وجود نص صريح بهذا الصدد في الدستور الصيني الصادر عام ١٩٧٨م، وتعد الأزمة التي واجهتها الحكومة الصينية في عام ١٩٨٩م، من أخطر الأزمات وذلك بعد أن خرج الملايين من المثقفين وطلبة الجامعات والمواطنين بل حتى الموظفين الحكوميين ومن الحزبيين وعناصر من جيش التحرير الشعبي وبعض عناصر أجهزة أمن الدولة في مظاهرات ضد النظام، ولكنهم أكدوا على أنهم لا يريدون الإطاحة بالنظام ولا يتغنون الثورة بل يريدون التفاوض مع الحكومة والمطالبة بإجراء إصلاحات اقتصادية وسياسية وثقافية^(١)، وبكل تأكيد كان للأحداث الجارية آنذاك في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية أثراً بالغاً في تصاعد حدة تلك التظاهرات واتساع حجمها.

وقد انقسمت قيادة الحزب والحكومة في كيفية التعاطي مع تلك الأزمة، ففي الوقت الذي طالب أمين عام الحزب (شاوشيانج) بالتفاوض مع الطلبة، رأى (لي بنج) في المظاهرات خطراً جسيماً يهدد سلطة الحزب وطالب باتخاذ إجراءات مشددة ضدها، وكانت النتيجة ترجيح خيار القوة المسلحة، وبعد أن تحركت وحدات الجيش نحو ميدان (تيانانمين - السلام السماوي) الكائن وسط العاصمة بكين، اضطرت المتظاهرين للانسحاب^(٢).

وبالمحصلة شهدت الصين حملة واسعة من الاعتقالات شملت قادة الحركة الاحتجاجية من الطلبة والعمال، ومن ثم أعدم عدد كبير منهم، وبالمقابل تم خلع (شاوشيانج) من جميع مناصبه بسبب دعمه للقلاقل وتعريض وحدة الحزب للانقسام) ومن ثم شهد الحزب والدولة حملات من التطهير السياسي، وتلا ذلك حملة ضد الفساد، لاسيما بعد أن تزايدت المخاوف من أن تكون تلك الأحداث مقدمة لتكرار ما حصل في دول أوروبا الشرقية آنذاك، وفي خضم تلك الظروف ظهر خطر جديد تمثل فيما سمي بـ (المؤامرة الغربية) ضد الصين والرامية إلى الإطاحة بالحكم الشيوعي ليس

^١ - ينظر: كونراد زايتس: مصدر سابق، ص ٣٣٩-٣٤٠، وكذلك: مينيكس باي: مصدر سابق، ص ٤٥، وكذلك: كزار أنور

ناصر البديري: مصدر سابق، ص ٧١ وما بعدها.

^٢ - كونراد زايتس: المصدر السابق، ص ٣٤٢ وما بعدها.

بقوة السلاح ولكن بوساطة الوسائل السلمية من تجارة واستثمارات وتبادل علمي وسياحي^(١).

وفي شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٩٢ م انعقد المؤتمر الحزبي الرابع تحت شعار (تعجيل الإصلاح والانفتاح والتحديث، وتحقيق المزيد من الانتصارات الاشتراكية الصينية الطابع) وفي التقرير الذي رفعه الأمين العام للحزب آنذاك (جيانج زمين) أعلن الهدف الجديد (اقتصاد السوق الاشتراكي)، واختار المؤتمر لجنة مركزية جديدة، وتم حل لجنة المستشارين المركزية التي كانت بؤرة المقاومة للسياسة الإصلاحية، وبذلك استمرت تلك السياسة حتى بعد وفاة رائدها (دنج) سنة ١٩٩٧ م، كما وافق ذلك بعض الإصلاحات في مجال الحريات السياسية^(٢).

وعلى ذلك أضحت الصين سائرة بخطوات متسارعة لبناء أكبر قوة اقتصادية في العالم، فقد تمكنت الصين من رفع ناتجها القومي بنسبة ١٠% في العام في عهد (دنج)، وحقق دخل الفرد ارتفاعاً بنسبة ٨.٥%، وتراجع الفقر إلى ما نسبته ٦% فقط بعد أن كان ربع الشعب الصيني يعيش في فقر مدقع في عهد (ماو)^(٣)، وارتفع إجمالي الإنتاجية بمعدل وسطي قدره ٢.٢% بما يعادل ارتفاع النسبة في كل من كوريا الجنوبية واليابان والولايات المتحدة الأمريكية (١.٥%، ٦٦.٠%، ٣٨.٠%، ٥٠%) على التوالي، ومن ثم ارتقاء الصين إلى تاسع أكبر قوة تصدير في العالم، وثاني أكبر قوة اقتصادية من ناحية القدرة الشرائية في العالم^(٤).

إن تفسير الأعجوبة الاقتصادية الصينية يعود إلى قيام (دنج) بتحرير البلاد بشكل تدريجي من الاقتصاد المخطط، مما فجر الطاقات الكامنة في صفوف الشعب الصيني، كما أعطى جماهير الفلاحين دوافع جديدة تحفزهم للعمل والإنتاج، وفتح أمام

¹ - انظر كل من: وليد عبد الحى: مصدر سابق، ص ١١٣، وكذلك: كونراد زايس: مصدر سابق، ص ٣٤٧-٣٤٩.

² - للمزيد حول حدود الإصلاحات السياسية راجع: وليد عبد الحى: مصدر سابق، ص ١١٢ وما بعدها.

³ - تؤكد إحصائيات الأمم المتحدة لسنة ٢٠٠٥ أن نسبة الفقراء في الصين من الذين يقل دخلهم اليومي عن الدولار الأمريكي الواحد مازالت عند ١٦% من عدد السكان راجع كل من: إبراهيم نافع: مصدر سابق، ص ٣٨، وكذلك:

- Daniele Caramani: op. cit, p:618

⁴ - انظر كل من: كونراد زايس: مصدر سابق، ص ٣٧٧ وما بعدها، وكذلك: إبراهيم نافع: مصدر سابق، ص ٢٨.

الملايين من الناس في المدن والأرياف على حد سواء الفرص ليزاولوا الأعمال الحرة ويصبحوا (أغنياء) ما أفضى إلى أن تصبح الصين (تنبأ) اقتصادياً كبيراً^(١).

خلاصة القول: إن النظام السياسي الصيني في ظل حكم الحزب الشيوعي - على الرغم من تقليص الحريات ونسبة الفقر العالية نسبياً - يعد أنموذجاً فريداً في العالم المعاصر وذلك بفعل نجاح هذا النظام في تحقيق إنجازات كبيرة لاسيما على الصعيد الاقتصادي مما مكنه من إيصال منتجاته إلى أبعد نقطة في العالم بما في ذلك الأسواق الغربية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، بل وقدرة تلك المنتجات على التنافس لأنها تلبى طلبات المستهلكين من كل الشرائح الاجتماعية، ما جعل الصين أن تكون أنموذجاً للقوة الناعمة، ولما زالت الصين تمتلك اقتصاداً متمسكاً ولما كان الاقتصاد يمثل عصب الحياة، ولما كان العالم ما زال يشهد أزمة اقتصادية مستعصية تهدد أنظمة سياسية كثيرة ومنها النظم السياسية الغربية، لذا سيكون للصين شأواً كبيراً في المستقبل وربما سيكون لها دور فاعل في قيادة العالم في حال سارت الأمور على هذا المنوال.

المطلب الثاني: نظام الثنائية الحزبية:

طبّق نظام الثنائية الحزبية منذ بداية القرن التاسع عشر في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، لذا سنتناول هذا النظام في تلكما الدولتين كل على حدة.

أولاً: نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا (المملكة المتحدة): على الرغم من وجود أحزاب متعددة على الساحة السياسية البريطانية لكن معظمها أحزاب ضعيفة وغير ذات تأثير، لذا كان حزبا المحافظين والأحرار قد هيمنوا على الحياة السياسية في بريطانيا منذ بداية القرن التاسع عشر حتى عام ١٩١٨ م، ثم تراجع حزب الأحرار ليحل محله حزب العمال الذي ظل ينافس حزب المحافظين منذ عام ١٩٢٣ م تقريباً^(٢)، باستثناء بعض الدورات البرلمانية في منتصف القرن الماضي وما حصل أيضاً في انتخابات

^١ - كوتراد زايس: المصدر السابق، ص ٣٧٧-٣٧٨.

^٢ - د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٢، وللمزيد راجع: د. شمران حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٣ وما بعدها.

عام ٢٠١٠م التي فسحت المجال لعودة حزب الأحرار مرة أخرى، ولكن هذه المرة قد يفضي هذا الأمر إلى تحول نهائي من نظام الثنائية الحزبية نحو التعددية لاسيما إذا ما تم تغيير النظام الانتخابي، من نظام الأغلبية إلى نظام التمثيل النسبي.

وللثنائية الحزبية التي عهدتها بريطانيا على مدى عقود خلقت أسباب ومبررات، كما ترتب على هذه الظاهرة نتائج وآثار، لذا سنحاول التعرف على تلك الأسباب والآثار تبعاً:

١- الأسباب والمبررات: يمكن إيجاز أهم الأسباب والمبررات التي أسهمت في ترسيخ نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا بما يأتي^(١):

أ- هناك من يرى أن نظام الحزبين نتيجة تطور تاريخي.

ب- وهناك من يفسره بأنه نتيجة انقسام طبيعي بين نمطين من العقلية، أو بالأحرى هو حصيلة استقطاب اجتماعي سياسي ثنائي بدأ منذ القرن السابع عشر واستمر حتى أواسط القرن التاسع عشر، وقد تجسد هذا الاستقطاب أولاً بين الطبقة الأرستقراطية القديمة^(٢) والطبقة الوسطى الناشئة، وكان الصراع بين هاتين الطبقتين صراعاً اجتماعياً صحبه صراع فكري وسياسي، وكان لكل من هاتين الطبقتين ممثلهم في البرلمان، ولم تكن هناك طبقة (ثالثة) قادرة على فرض وجودها الاجتماعي والسياسي المستقل، وهكذا كانت الطبقة العاملة والشرائح الاجتماعية القريبة منها منضوية تحت لواء الطبقة الوسطى التي كانت رائدة الأفكار والتطلعات التحررية (الليبرالية) على الصعيدين الاجتماعي والسياسي، لذا نشأ حزب (المحافظين) لتمثيل الطبقة الأرستقراطية في الوقت الذي نشأ حزب (الأحرار) ليمثل الطبقة الوسطى والطبقات المتحالفة معها، ولكن الانقسامات داخل حزب

١- د. صالح جواد الكاظم: نفس المصدر السابق، ص ١٣٣-١٣٨، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٥-٢٧٦، وكذلك:

-Maurice Duverger: Les Partis Politiques, op. cit, pp 393-394.

٢- الأرستقراطيون هم عليّة القوم، سراتهم وخاصتهم، وعند أفلاطون الأقلية التي تحكم لمصلحة عامة هي أرستقراطية أما التي تحكم لمصلحتها الخاصة فهي أوليفارضية: أندريه لالاند: مصدر سابق، ص ٩٥.

الأحرار وظهور تيارات راديكالية ومحافظة كان قد أدى إلى إضعاف هذا الحزب وانحسار دوره السياسي وتمثيله في البرلمان، وفي أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تكونت نقابات عمالية كان لها بعض التمثيل في البرلمان، وتأسست أحزاب عمالية صغيرة وجمعيات سياسية كالجمعية (الفابية) تبنت الفكر الاشتراكي، وكانت حصيلة هذه التجمعات تكوين حزب العمال، وحل هذا الحزب محل حزب الأحرار.

ت- يتفق هذا النظام مع طبيعة الأشياء، ذلك أن معالجة أي مشكلة من المشكلات يكون من خلال حلين يمثلان وجهتي نظر مختلفتين، كما إن المفاهيم السياسية عادة ما تظهر بشكل ثنائي، وفيما يتصل بالصراع بين التيارات والأمزجة، هنالك مزاج محافظ يحاول مقاومة بل والتصارع مع الأمزجة التي تدعو إلى التغيير^(١)، ويعبر عن كل ذلك حزبان سياسيان يتخذ كل منهما سياسات متنافسة ومتعارضة.

ث- يعود وجود حزبين سياسيين في بريطانيا إلى النظام الانتخابي القائم على الدوائر الانتخابية الصغيرة التي يمثلها نائب واحد ونظام الانتخاب بالأغلبية^(٢)، ما ترتب عليه خشية الناخبين من إضاعة أصواتهم فإنهم يصوتون أما لحزب المحافظين أو لحزب العمال ولا يصوتون لأحزاب أخرى، وعلى وجه التحديد هم يصوتون لبرنامج حكومة الحزب الحاكم أو الحزب المعارض، وهكذا أضحي نظام الثانية الحزبية بمثابة تقليد راسخ انقسمت فيه الجماهير - الناخبين - وكذا النخبة إلى مؤيدين، أو معارضين للحكومة العمالية أو حكومة المحافظين.

ج- إتفاق زعماء الحزبين الكبارين في بريطانيا - العمال والمحافظين - على الأسس الاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها المجتمع البريطاني، وهم في معظم الأحيان

^١ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

^٢ - للمزيد حول دور النظام الانتخابي في الثانية الحزبية راجع: موريس دوفرجيا: الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٥ وما بعدها، وكذلك لنفس المؤلف: المؤسسات السياسية...، مصدر سابق، ص ١٠٤.

على اتفاق في السياستين الداخلية والخارجية، وما اختلافاتهم وخلافاتهم سوى: (خلافات أسرة كان يوجد فيها دائماً مجال للتساوم)^(١).

ح- مع تولي أحد الحزبين مهمة تشكيل الحكومة من خلال حصوله في الانتخابات البرلمانية على أغلبية المقاعد المطلقة في البرلمان- مجلس العموم- يبقى الحزب الآخر في المعارضة بشكل رسمي ويشكل حكومة ظل، ومن ثم يعمل من أجل قلب المعادلة لصالحه في الانتخابات القادمة.

خ- رفض زعماء الحزبين الرئيسيين العدول عن النظام الانتخابي القائم - نظام الأغلبية- إلى نظام التمثيل النسبي المعمول به في دول أخرى وذلك لأن الأخذ بهذا الأخير سيفضي في الأغلب إلى تقليص فرص هيمنة أحد الحزبين- العمال، أو المحافظين- على البرلمان والحكومة معاً؛ الأمر الذي سيضطر الحزب الحائز على الأغلبية النسبية من مقاعد البرلمان للائتلاف مع حزب ثالث لتشكيل الحكومة، ما يترتب عليه حالة عدم استقرار حكومي ووجود حكومة ضعيفة وغير متماسكة، وهو ما تشهده معظم الدول البرلمانية التي تطبق نظام التمثيل النسبي- مثل بلجيكا وإيطاليا وتركيا والدول الإسكندنافية- لذا كان هؤلاء الزعماء أنفسهم من أشد المدافعين عن النظام الانتخابي المعمول به حالياً في بريطانيا.

د- ختاماً أضحى وجود نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا من الأعراف الدستورية الراسخة.

٢- النتائج والآثار: إن استمرار تطبيق نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا كان قد ترتبت عليه نتائج وآثار جمة، يمكن إيجازها بما يأتي^(٢):

أ- حرمان الناخب من تعدد الخيارات: في ظل نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا أضحى خيارات الناخب في اختيار ممثليه في البرلمان محدودة جداً، وذلك لأن المرشحين هم إما مرشحو الحزب الحاكم، أو المعارضة، وليس هناك أمل

¹ - مارولد لاسكي: نقلاً عن: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٣٦.

² - أنظر: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٣٨-١٣٩، وكذلك:

- Maurice Duverier: Les Partis Politiaues, op. cit, p394.

لمرشحي الأحزاب الصغيرة أو المستقلين في الفوز في الانتخابات لهيمنة الحزبين على الدوائر الانتخابية.

ب- هيمنة الحزب على نوابه: تبدأ هيمنة الحزب على النواب من لحظة ترشيح الحزب لهم، وتزداد هذه الهيمنة حينما يتم انتخابهم كأعضاء في مجلس العموم، لشعورهم بأن فوزهم في الانتخاب كان بفضل الحزب أي بدعته المالي والسياسي لهم، على ذلك فهم يخضعون لانضباط حزبي صارم في المجلس يفقدهم استقلاليتهم وحرّيتهم وتكون مسؤوليتهم أمام حزبه لا ضمائرهم أو دائرتهم الانتخابية، لذلك يقول نائب عمالي: (إن النائب إذا لم يسلم بهذا الضبط الحزبي فلا يمكن أن ينتخب وإذا تحداه عرض نفسه لموت سياسي)^(١)، وفي ذلك يقول (وولتر باغوت): (أصبح الولاء للحزب الميزة السياسية الوحيدة المطلوبة في النائب)^(٢)، وفي المحصلة النهائية يبدو أن مناقشة مشاريع القوانين ومن ثم التصويت عليها من قبل نواب الحزب في البرلمان يعد إجراء شكلي، وذلك لأنه لا بد من إقرار وموافقة الحزب على تلك التشريعات قبل طرحها في أروقة البرلمان.

ت- قوة الحكومة وضعف البرلمان: تفضي انتخابات مجلس العموم في بريطانيا دائماً إلى حصول أحد الحزبين -العمال أو المحافظين- على الأغلبية المطلقة من مقاعد هذا المجلس، ما يفضي بدوره إلى إنفراد هذا الحزب بتشكيل الحكومة، ما يعني سيطرة هذا الحزب على المؤسسات التشريعية والتنفيذية، ويترتب على ذلك ضعف سلطة البرلمان -مجلس العموم- الرقابية على الحكومة أو تلاشيها.

ث- حماية الحزب الحاكم لوزرائه: في حال تمكن نواب الحزب المعارض من توجيه اتهام بالتقصير لوزير أو مجموعة من الوزراء، وتوجيه السؤال لهم أو استجوابهم، يجدون صعوبة في المضي قدماً في مسعاهم هذا، لذا فمن النادر جداً حصول عملية سحب الثقة من الوزير أو مجموعة من الوزراء والتي تعني إسقاط الحكومة بحكم أن المسؤولية الوزارية جماعية تضامنية، وذلك بسبب الحماية التي يقدمها

^١ - نقلاً عن د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٨.

^٢ - جاء ذلك في كتابه: الدستور الإنكليزي: نقلاً عن: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٢٨.

الحزب الحاكم لوزرائه أيا كانت درجة مسؤوليتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها وما يترتب عليها من نتائج، لذا قد يبقى الوزير غير الكفاء أو المقصر في منصبه بفضل هذه الحماية، على الرغم من ازدياد المطالبة بإقصائه، ومما يدفع الحزب إلى مثل هذا الموقف اعتقاده ان التستر على عجز وزرائه يؤدي إلى فقدانه إلى عدد من الأصوات في الانتخابات العامة أقل مما سيفقده في حالة اعترافه بهذا العجز.

ج- صلاحيات رئيس الوزراء واسعة جداً: في المحصلة النهائية، يتمتع رئيس الوزراء في النظام البرلماني البريطاني ذو الثنائية الحزبية بصلاحيات واسعة جداً، دستورية وغير دستورية، فهو يملك حق تعيين الوزراء وإقالتهم بغير استشارة البرلمان أو موافقته، وله حق حل البرلمان وهو الذي يؤلف مجلس الوزراء الأقدمين أو المجلس المصغر الذين يختارهم من أبرز الأعضاء في حزبه، كما يصوغ السياسات العامة الداخلية والخارجية ويتخذ القرارات الهامة، ولما كان رئيس الوزراء هو رئيس الحزب الحاكم فهو يمارس السيطرة والإشراف على أجهزة الحزب، ويملك هيمنة فعالة على الأجهزة الحزبية في الدوائر الانتخابية.

وعلى الرغم من الانتقادات العديدة التي وجهت لنظام الثنائية الحزبية في بريطانيا، ومن ذلك أنه نظام لا يتحقق فيه مبدأ الفصل بين السلطات بفعل هيمنة حزب واحد على المؤسستين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فإنه من الناحية الفعلية يقترب من نظام الحزب الواحد وذلك على حد قول العلامة الفرنسي - موريس دو فرجييه - من أن هذا النظام: (... لا يختلف كثيراً... عن نظام الحزب الواحد)^(١)، إلا أن ذلك لا يمنع من القول إن هذا النظام حقق استقراراً سياسياً في بريطانيا على مدى قرنين تقريباً، وكان ذلك بفعل التماسك الحكومي الذي عرفته البلاد بالمقارنة مع النظم ذات التعددية الحزبية، كما أن القول بعدم قدرة البرلمان على مراقبة ومحاسبة الحكومة مردود عليه بلجوء الحزب المعارض إلى وسائل أخرى، وعلى وجه الخصوص وسائل الإعلام التي لا ريب أنها تسهم بشكل كبير في التأثير على الرأي العام ما يفضي إلى تقليص مساحة

^١ - Maurice Duverger: Les Partis Politiques, op. cit. p394.

التأييد الشعبي الذي كان قد حصل عليه الحزب الحاكم وهو مأمونه من الظفر بأغلبية برلمانية مطلقة مكنته من تشكيل الحكومة بمفرده، ومع مرور الوقت يستثمر الحزب المعارض كل ما يصدر عن وزراء الحزب الحاكم من أخطاء وتقصير وصولاً إلى قلب المعادلة لصالحه من خلال تغيير مواقف الكثير من الناخبين من مؤيدين للحكومة إلى معارضين لها، وعندما يحين موعد الانتخابات حينذاك يكون للناخب البريطاني القول الفصل.

ثانياً: الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة: ١- نشأة نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية: تعد الولايات المتحدة الأمريكية ثاني دولة في العالم بعد بريطانيا يشهد تأسيس أحزاب سياسية بالمعنى الحديث، ويعود ذلك إلى وجود التكتلات داخل الكونغرس، وقد جرى ذلك في سياق احتدام الصراع بين (توماس جيفرسون) وأنصاره الجمهوريون و(الكسندر هاملتون) وأنصاره الاتحاديون، وكان هذا الصراع قد دار أولاً حول مسائل تتعلق بالسياستين الداخلية والخارجية، وعلى ذلك تكتل أنصار (جيفرسون) - وهم كانوا يقاومون الاتحاد - وأطلقوا على تجمعهم اسم (الحزب الديمقراطي الجمهوري)، وكان هذا التنظيم هو الذي انبثق عنه (الحزب الديمقراطي) الحالي^(١).

وكان أنصار (جيفرسون) يؤيدون حقوق الولايات المختلفة مع التأكيد على ضرورة تعميق مشاركة المواطنين في العملية السياسية وفي اتخاذ القرارات المهمة في البلاد، بينما كان الاتحاديون الملتفون حول (هاملتون) يفضلون تعزيز الأسس المركزية في نظام الحكم، وبعد أن تمكن (جيفرسون) من تولي منصب رئيس الجمهورية عام ١٨٠٠م، ومن ثم هيمن أنصاره على الكونغرس، ظهروا بوصفهم حزباً يدافع عن مصالح البسطاء من الناس^(٢).

^١ - إميل هوبنر: مصدر سابق، ص ٧٧، وكذلك: د. حسن لطيف الزبيدي ونعمة محمد العبادي: الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، بيروت - النجف الأشرف، المركز العراقي للبحوث والدراسات، ٢٠١٠، ص ١٤٤.

^٢ - إميل هوبنر: مصدر سابق، ص ٧٧-٧٨.

وقد حصلت عدة إصلاحات سياسية ودستورية شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية لاسيما في العشرينيات والثلاثينيات من القرن التاسع عشر، أسهمت بدرجة كبيرة في تطور النظام الحزبي في هذا البلد^(١)، إذ عمقت تلك الإصلاحات حق الأعضاء الحزبيين في الإسهام في الحياة السياسية لاسيما بعد أن تم توسيع حق الانتخاب، وعلى ذلك شهدت أربعينيات القرن المذكور تأسيس أول التنظيمات الحزبية العاملة على المستوى الوطني وعلى نحو دائم، وفي غضون ذلك غيرت الأحزاب الأمريكية أسمائها، فالحزب (الديمقراطي الجمهوري) صار يسمى نفسه حزب الديمقراطيين، وصار الاتحاديون يطلقون على أنفسهم بـ(الجمهوريون)^(٢).

وعلى الرغم من ظهور أحزاب أخرى على الساحة السياسية الأمريكية كحزب (الشعب) الذي أنشئ عام ١٨٩١م كما ظهرت لاحقاً الحركة (التقدمية)، لكن حالة التنافس بين الحزبين الديمقراطي والجمهوري في السيطرة على مقاعد البرلمان - الكونغرس بمجلسيه النواب والشيوخ - والأهم منصب رئاسة الجمهورية^(٣)، ظلت قائمة طيلة القرنين التاسع عشر والعشرين ومازالت مستمرة حتى اليوم^(٤).

وفي الوقت الذي تتباين مواقف الحزبين فيما يخص معالجتهم لقضايا الدولة الداخلية والخارجية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لكن من الصعب تعيين حدود فاصلة بين الحزبين، ففي كثير من الأحيان يتخذ بعض أعضاء الحزبين مواقف متشابهة ويختلف معهم بالمقابل أعضاء آخرين من كلا الحزبين، وعلى وجه الجملة هناك اتفاق بين الحزبين حول أسس ومبادئ النظام السياسي وأهدافه والمصالح القومية.

٢- أسباب استمرار نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة: هناك أسباب عدة تقف وراء استمرار نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية منها:

^١ - للمزيد من التفصيل حول تلك التطورات راجع: أميل هويت: مصدر سابق، ص ٧٨-٧٩.

^٢ - أميل هويت: مصدر سابق، ص ٧٩، وكذلك: حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٤٥.

^٣ - للمزيد من التفصيل حول الحزبين الجمهوري والديمقراطي ودورهما في الحياة السياسية الأمريكية راجع: د. نبيلة عبد الحليم: مصدر سابق، ص ١٢٢ وما بعدها.

^٤ - أميل هويت: مصدر سابق، ص ٨٠.

- أ - الاستقلالية (اللامركزية) التي تتمتع بها الفروع الحزبية: إن التنظيمات الحزبية العاملة على مستوى الولايات الأمريكية المختلفة، أو على المستوى الإقليمي، أو المحلي تتمتع باستقلالية كبيرة، ذلك إن الفروع الحزبية لا تجد ضرورة في تقيدها ببرامج وأهداف ثابتة تملئها عليها قياداتها على المستوى الوطني، وعلى ذلك تستطيع تلك الفروع بما لديها من استقلالية تكييف نفسها إلى أبعد حد ممكن والحاجات والتطلعات لدى المواطنين القاطنين في المحيط الذي تمارس فيه نشاطها السياسي^(١)، وبهذا يتميز الحزبين الأمريكيين عن الأحزاب في بريطانيا التي تتمتع بمركزية أقوى^(٢).
- ب - النظام الانتخابي: بفعل تبنى نظام الانتخاب بالأغلبية في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن أعضاء الأحزاب الصغيرة كانوا قد شاركوا في انتخابات الكونغرس، لكنهم لم ينجحوا في مسعاهم، ما أفضى إلى فشلهم في البقاء ومواصلة العمل السياسي، وذلك يعود إلى إن الناخبين يعتقدون بأن مرشحي الحزبين الجمهوري والديمقراطي يقدمون لهم خيارات كافية^(٣).
- ت - النظام الرئاسي: بفعل تبنى النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يتنافس في ظله - على الأغلب - مرشحين إثنين من الحزبين الجمهوري والديمقراطي على منصب رئاسة الجمهورية ما يجعل الناخب يصوت لأحد هذين المرشحين خشية أن يذهب صوته هدراً إذا ما صوت لمرشح ثالث من الأحزاب الصغيرة.
- ٣ - دور - آثار تطبيق - الثنائية الحزبية في النظام السياسي الأمريكي: يبدأ دور الحزبين الجمهوري والديمقراطي في النظام السياسي الأمريكي من مرحلة انعقاد المؤتمرات الحزبية التي تجري عادة كل أربعة أعوام، ولهذه المؤتمرات وظائف أساسية أبرزها:

^١ - أميل هوينر: المصدر السابق نفسه، ص ٨٥.

^٢ - د. فروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٢.

^٣ - للمزيد راجع: د. حميد حنون الساعدي: الأنظمة السياسية، بيروت - بغداد، مكتبة السنهوري بالتعاون مع مكتبة داليا، ٢٠٠٩، ص ١٧٩-١٨٠، وكذلك: أميل هوينر: مصدر سابق، ص ٨٥.

الإعلان الرسمي عن أسم المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، وتصديق البرنامج الانتخابي المقترح من قبل المرشح لهذا المنصب^(١)، فضلاً عن تقديم مرشحين كل عامين لشغل مقاعد مجلس النواب البالغة (٤٣٥)، وثلاث مقاعد مجلس الشيوخ البالغة (١٠٠) مقعد.

وعلى وفق ذلك يجري تقاسم السلطة بين الحزبين المذكورين، ففي الوقت الذي يتولى منصب رئاسة الجمهورية مرشح أحد هذين الحزبين، وهو الذي يتولى مهمة اختيار وزرائه وكبار موظفي الدولة التنفيذيين - بمشورة مجلس الشيوخ - وهم على الأغلب من الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس، وفي المقابل يتقاسم الحزبان مقاعد الكونغرس بمجلسيه، وفي حال رجحت الانتخابات التشريعية الكفة لصالح حزب الرئيس يتعزز موقف الرئيس، والعكس صحيح، ففي حال رجحت الكفة لصالح الحزب الآخر، يجد رئيس الجمهورية نفسه في وضع يفرض عليه بذل جهود مضاعفة لاستمالة أعضاء مجلسي الكونغرس لتمير ما يريد تمريره من سياسات عامة داخلية وخارجية وتعيين كبار موظفي الدولة، وخلاف ذلك يمكن أن يفضي هذا الحال - حينما تكون الأغلبية في الكونغرس لغير حزب الرئيس - إلى عرقلة العمل الحكومي.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا، أن نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية يتسم بالمرونة ولاسيما فيما يتصل بالعلاقة بين الحزبين الكبارين - الديمقراطي والجمهوري - وممثلهم في الكونغرس بمجلسيه، بالمقارنة مع مثيله في بريطانيا الذي يبدو أكثر تشدداً من خلال سيطرة الحزبين على نوابهم البرلمانيين، فليس بالضرورة أن يحص اتفاق على الدوام بين الأحزاب الأمريكية وممثلهم في الكونغرس^(٢)، بل غالباً ما يعمل الأخيرين مع ما تقتضيه المصلحة القومية، وبذات الوقت غالباً ما يحصل اتفاق بين ممثلي الحزبين في الكونغرس على الاتجاه العام لسياسة الدولة^(٣)، ما يفضي إلى

^١ - أميل هوير: المصدر السابق نفسه، ص ٨٨-٨٩.

^٢ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

^٣ - د. ثروت بدوي: الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٢.

استمرار تلك السياسة حتى في حال تحول الأغلبية في الكونغرس من حزب إلى آخر ومع انتقال رئاسة الجمهورية من حزب لآخر أيضاً.

المطلب الثالث: نظام التعددية الحزبية - إيطاليا أنموذجاً:-

تميل الانقسامات الاجتماعية في النظم السياسية المعاصرة إلى التعبير عن نفسها من خلال انقسامات فكرية وطبقية وسياسية مما يفضي إلى وجود نظام التعددية الحزبية الذي يعني بالمحصلة وجود ثلاثة أحزاب سياسية أو أكثر تعمل وتتنافس بشكل قانوني وبإجازة من قبل النظام السياسي القائم، وذلك لكي لا تكون السلطة محتكرة من قبل شخص بمفرده أو حزب واحد أو فئة بعينها، وهذا النظام بدوره يصنف إلى نظام تعددية حزبية معتدلة ونظام تعددية حزبية متطرفة، أما الأولى فإنها تعني وجود ثلاثة أو أربعة أو حتى خمسة أحزاب على الأكثر وهي ذات وزن في النظام السياسي القائم، أما الأخيرة فإنها تعني وجود عدد كبير من الأحزاب تتنافس على السلطة^(١).

وترتبط التعددية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتوزيع السلطة بين المؤسسات الثلاث - التشريعية والتنفيذية والقضائية - التي يتولى إدارتها أشخاص منتخبين من قبل الشعب، مما يستدعي أن تجري منافسة حرة وعادلة ونزيهة بين ممثلي أحزاب عدة - وهم بدورهم يمثلون شرائح اجتماعية مختلفة - عن طريق الانتخابات لتولي المناصب البرلمانية والحكومية.

أولاً: العوامل التي ساهمت في ظهور التعددية الحزبية: هناك عوامل عدة ساهمت في ظهور التعددية الحزبية، ومن هذه العوامل ما يأتي^(٢):

¹ - آرت ليهارت: مصدر سابق، ص ١٠٣-١٠٤.

² - انظر كل من: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٢٧٢-٢٧٣، وكذلك: نفس المؤلف: المبادئ النظرية في تحليل الأنظمة السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا، بغداد، مطبعة التعليم العالي، ١٩٨٨، ص ١٥٥-١٥٨، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ١٤٣-١٤٤، وكذلك: د. طارق الهاشمي: الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٩، وكذلك: د. ثروت بدوي: الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٤، وكذلك: د. كريم فرمان: مصدر سابق، ص ٢٦٧، وكذلك:

-Maurice Duverger: Les Partis Politiques, op. cit, p394.

١- العوامل الاجتماعية: لما كان المجتمع يتكون من شرائح اجتماعية وطبقات متنافسة وأحياناً متصارعة، لذا تنشأ الأحزاب لتنظيم هذا التنافس وتخفيف واحتواء حدة هذا الصراع، فهناك أحزاب تمثل الطبقة العاملة وأخرى تمثل الطبقة الوسطى وأخرى تمثل البرجوازية وهناك أحزاب شعبية جماهيرية تمثل معظم الطبقات الفقيرة والمسحوقة، وتسعى تلك الأحزاب لتمثيل مصالح الطبقات التي تمثلها وتوظف تأييدها للوصول إلى السلطة عن طريق الانتخابات.

٢- العوامل الأيديولوجية والعقائدية: لا ريب كان للعوامل الأيديولوجية والعقائدية والدينية والمذهبية دور في تعدد الأحزاب، فبعد أن إنتشرت في أوروبا الأحزاب الليبرالية اليمينية المحافظة والأحزاب الاشتراكية والشيوعية والقومية اليسارية، ظهرت أحزاب تمثل البروتستانت وأخرى تمثل الكاثوليك وأحزاب مسيحية على وجه الجملة، كما ظهرت في تركيا والدول العربية والإسلامية أحزاب دينية (إسلامية) قبلت بقواعد اللعبة الديمقراطية إلى جانب الأحزاب العلمانية ذات الأيديولوجيات الليبرالية اليمينية والاشتراكية والشيوعية والقومية اليسارية، ويضاف إلى ذلك ظاهرة الانشقاقات الحزبية التي تشهدها جُل الأحزاب السياسية في معظم النظم السياسية المعاصرة وذلك بفعل الصراعات الشخصية حول زعامة الحزب أو الاختلاف في الرؤى والأفكار لمعالجة المشكلات التي يتصدى لها الحزب.

٣- العوامل التاريخية: لا شك أن العوامل التاريخية أدت دوراً كبيراً في نشوء وتطور الأحزاب السياسية، وبالتأكيد لكل دولة ظروفها التاريخية التي أسهمت في ظهور العديد من الأحزاب السياسية، فما ذكرناه عن الكيفية التي نشأت بها الأحزاب في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية والدول العربية وغيرها خير مثال على ذلك.

٤- النظام الانتخابي^(١): ترتبط التعددية الحزبية بالدرجة الأساس بنظام الانتخاب بالتمثيل النسبي الذي يسمح بوجود أحزاب كبيرة وصغيرة كل منها تحوز على مقاعد

^١ - للمزيد حول أثر النظام الانتخابي في ظاهرة التعددية الحزبية راجع كل من: موريس دوفرجه: الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٢٤٦ وما بعدها، وكذلك: نفس المؤلف: المؤسسات السياسية... مصدر سابق، ص ١٠٠، وكذلك: د. نبيلة عبد الحلیم كامل: مصدر سابق، ص ١٥٥.

نيابية تتناسب وحجمها في المجتمع، كما أن نظام الانتخاب بالأغلبية ذو الدورين أيضاً يسمح بوجود تعددية حزبية معتدلة أو مُخففة.

ثانياً: ١- لتعددية الحزبية في إيطاليا:

١- العوامل التي ساعدت على ظهور التعددية في إيطاليا: تعود جذور ظاهرة تعدد الأحزاب في إيطاليا من الناحية التاريخية إلى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، فبعد أن نشأ الحزب الاشتراكي في عام ١٨٩٢م، أنشق عنه الحزب الشيوعي عام ١٩٢١م، كما تعود نشأة كل من الحزب (الديمقراطي المسيحي) وحزب (الأحرار) إلى ما قبل الحرب العالمية الأولى، وكان من الطبيعي ظهور كتل أو أجنحة داخل تلك الأحزاب وغيرها أفضى إلى الإنشقاق ومن ثم تشكيل أحزاب جديدة^(١).

كما كان للعوامل الاجتماعية والثقافية والأيدولوجية المتفاعلة مع العوامل الإقليمية، دور في بروز ظاهرة التعددية الحزبية في إيطاليا، فالمعروف إن البلاد منقسمة بين عالمين: عالم صناعي مُتقدم في الشمال، وعالم ريفي أقل تقدماً في الجنوب، فضلاً عن شيوع ظاهرة الاستقطاب والانقسام الطبقي والأيدولوجي، فهناك الليبراليين والمحافظين، كما شهدت البلاد قيام تنظيمات جماهيرية كاثوليكية وأخرى اشتراكية ذات قيم وأهداف تتعارض مع الثقافة الليبرالية^(٢).

كما كان لتطبيق نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي دور في ترسيخ نظام تعدد الأحزاب في إيطاليا، إذ جرت بموجب النظام المذكور في الثاني من شهر حزيران/يونيو عام ١٩٤٦م - وهو اليوم الذي تم فيه أيضاً الاستفتاء على إقرار النظام الجمهوري ليحل محل النظام الملكي بفارق بسيط - عملية انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية باعتبارها جمعية تأسيسية مهمتها صياغة دستور للبلاد، ومن ذلك التاريخ أضحت الحزب (الديمقراطي المسيحي) - الذي حاز في حينها على ٢٠٧ مقاعد من مجموع مقاعد

^١ - أنظر كل من: إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدار والنشر والتوزيع، ١٩٨٢، ص ٣٢٨، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٤٥ - ١٤٦.

^٢ - د. حسان شفيق العاني: المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية...، مصدر سابق، ص ١١١ - ١١٢.

الجمعية البالغة ٥٥٥ مقعداً- من أكبر الأحزاب السياسية في إيطاليا، وبذات الوقت تنامي دور الحزب (الشيوعي) الذي حصل على ١٠٤ مقاعد في الانتخابات المذكورة ومازال له حضور كبير على الساحة السياسية، وهناك أحزاب أخرى لها دور فاعل في البلاد، مثل الحزب (الاشتراكي) و(الحركة الاجتماعية الإيطالية) وحزب (الوحدة البروليتارية الاشتراكي) فضلاً عن الحزب (الجمهوري) والحزب (الملكي) وحزب آخر يمثل الأقلية الألمانية في إيطاليا^(١).

٢- نتائج وآثار التعددية في إيطاليا: لا مراء أن تطبيق نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي لم يسمح بفوز أي حزب من الأحزاب الإيطالية بأغلبية المقاعد البرلمانية المطلقة ما يمكنه من تشكيل الحكومة بمفرده على غرار ما معمول به في النظم البرلمانية الأخرى، فحتى الحزب الديمقراطي المسيحي الذي يعد من أقوى هذه الأحزاب لكنه لم يتمكن من الحصول على تلك النسبة، بل كان يحصل دائماً على الأغلبية البسيطة، لذا كان يضطر إلى التحالف مع أحزاب معظمها صغيرة - يمينية ووسط- لتشكيل الحكومة التي طالما كان يترأسها منذ عام ١٩٤٨م- بعد دخول دستور البلاد حيز التنفيذ بداية السنة المذكورة- ومن ثم لم يتحالف الحزب الديمقراطي المسيحي مع أحزاب كبيرة بفعل التعارض الأيدلوجي معها أولاً ولكي يضمن هيمنته على الحكومة ثانياً، الأمر الذي لم يفسح المجال للأحزاب الصغيرة للبقاء والاستمرار فحسب، بل ومشاركتها في الحكم أيضاً^(٢).

ولما كانت الحكومات التي تتشكل في إيطاليا على الدوام هي حكومات ائتلافية فهي بالتأكيد تفتقر إلى الانسجام وليس لها الدعم والإسناد الكافي في البرلمان، ما يعني إن تطبيق نظام التعددية الحزبية كان سبباً في ضعف الحكومة مقابل قوة البرلمان مما جعلها غير قادرة على الصمود طويلاً، على ذلك بلغت الحكومات

^١- أنظر كل من: د. حسان شفيق العاني: المبادئ النظرية في تحليل الأنظمة السياسية...، مصدر سابق، ص ١١٦ -

١١٧، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٤٥ - ١٤٦.

^٢- المصدران السابقان نفسهما.

المؤلفة في البلاد منذ عام ١٩٤٨م لغاية منتصف العقد الثاني من القرن الحالي (القرن الحادي والعشرون) حوالي (٦٠) حكومة^(١).

على ذلك فإن البرلمان في إيطاليا يتمتع بقوة ملموسة إزاء الحكومة، فيحكم توزيع المقاعد البرلمانية بين قوى حزبية متعددة تستطيع تلك القوى أن تتحالف لممارسة دورها الرقابي على أعمال الحكومة الائتلافية التي تتسم بعدم التماسك وربما تشهد حالة من التباين والاختلاف في المواقف والرؤى، ما يؤدي باستمرار إلى سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، وبالمقابل لا تملك الأخيرة القدرة على حل البرلمان، على خلاف ما موجود في بريطانيا التي لا يسيطر فيها حزب واحد على الحكومة فحسب، بل ويهيمن على البرلمان أيضاً، على ذلك يقول (دوفرجيه) عن البرلمان الإيطالي بأنه: (... يمارس تأثيره كاملاً في الحكومة وتفقد الأخيرة كل فعاليتها تقريباً، بما فيها قدرتها على حل البرلمان)^(٢).

خلاصة القول إن تطبيق نظام التعددية الحزبية في إيطاليا وعلى الرغم من الآثار السلبية التي تترب عليه - يضمن إلى حد كبير تحقيق مبدأ الفصل بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية على خلاف ما لمسناه في نظام الثنائية الحزبية المعمول به في النظام السياسي البريطاني، ولكن هذا لا يعني إن الأول أفضل من الأخير، بل أن كل منهما له مزاياه وعيوبه، فهناك من يرى إن نظام الثنائية الحزبية لا يبدو مطابقاً لطبيعة الأشياء فحسب، بل يميل أيضاً إلى أن يكون أكثر استقراراً من نظام تعدد الأحزاب لأنه أكثر اعتدالاً، ففي نظام الثنائية الحزبية تنخفض درجة الانقسامات السياسية، بينما تزداد حدة تلك الانقسامات حتى تصل إلى حد التطرف في الآراء في ظل نظام التعددية الحزبية^(٣).

وعلى وجه الجملة، غالباً ما تشهد النظم السياسية ذات التعددية الحزبية حالة من التعثر - لاسيما في حالة وجود أحزاب عديدة متقاربة في القوة - في تجميع

١- د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٤٦.

٢- نقلاً عن: د. صالح جواد الكاظم: المصدر السابق، ص ١٤٥.

٣- أرنت ليهارت: مصدر سابق، ص ٢٨.

المصالح المتضاربة ومن ثم تنسيقها بالشكل الذي يستطيع النظام السياسي فيها من تقديم الحلول اللازمة للمشاكل القائمة والاستجابة للمطالب المتباينة^(١)، ولمختلف الشرائح الاجتماعية التي تمثلها الأحزاب السياسية، وعلى ذلك تزيد في مثل هذه الحالة احتمالات اقتنار كل حزب على نقل مصالح ثقافة فرعية خاصة، في حين أن النظم السياسية ذات الثنائية الحزبية يعد أكثر قدرة على تجميع المصالح العامة، إذ يتنافس الحزبان على بلوغ تلك الغاية لكسب المزيد من أصوات الناخبين، ما يفضي إلى أن تكون الأخيرة أكثر استقراراً من الأولى^(٢).

وعلى الرغم من أهمية وضرورة التعددية الحزبية في ترسيخ الديمقراطية، ولكن الإشكالية الأساسية في هذا الإطار تتجسد في وجود أحزاب كثيرة يزداد عددها مع انشطار وتشظي الكثير من الأحزاب بفعل الخلافات الشخصية بين قياداتها حول الزعامة والمصالح الضيقة داخل تلك الأحزاب، الأمر الذي يشتت الناخب ويضعه في حالة من الحيرة والارتباك لتأييد هذا الحزب أو ذاك - وعلى وجه الخصوص - في لحظة التعبير عن رأيه في الأشخاص الذين تطرحهم تلك الأحزاب كمرشحين وقت الانتخابات لاسيما مع تشابه بل وتزاحم البرامج الانتخابية لمعظم تلك الأحزاب، ولا شك تفاقم تلك المشكلة في النظم السياسية حديثة العهد بالتجربة الديمقراطية والتي على الأرجح تفتقر مجتمعاتها لأهم مقومات الديمقراطية ذلك هو الوعي الثقافي والديمقراطي، ولنا في تجربة العراق بعد عام ٢٠٠٣ م مثال ساطع على هذا الواقع.

١- د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية...، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

٢- أرنت ليهارت: مصدر سابق، ص ٢٩-٣٠.

الفصل الخامس

جماعات المصالح

مقدمة:

لاجرم أضحت جماعات المصالح من أهم العناصر التي تتكون منها النظم السياسية المعاصرة، وبكل تأكيد تتسع الدائرة التي تتحرك من خلالها تلك الجماعات في النظم الأكثر تطوراً ورقياً، وخلاف ذلك تضيق تلك الدائرة في النظم المتخلفة أو الأقل تطوراً.

ومع مرور الوقت راح هذا الدور - الذي أضحت تؤديه تلك الجماعات - يزداد شيئاً فشيئاً، ولم يعد بمقدور النظم السياسية المعاصرة - بما فيها المتخلفة - أن تكون بمنأى عن التأثير والاستجابة لمطالب تلك الجماعات، ولكن الإشكالية تتجسد في اختلاف الفقهاء حول حقيقة الدور الذي تؤديه تلك الجماعات، فهناك من يرى إنها تسهم بشكل كبير في ازدهار الممارسة الديمقراطية، بينما بالمقابل هناك من يعتقد إنها تسهم في انتشار ظاهرة الفساد السياسي.

ولمعرفة حقيقة الدور الذي يمكن أن تؤديه تلك الجماعات في بناء النظام السياسي وأداؤه، نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل على المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية جماعات المصالح ..

المبحث الثاني: أنواع جماعات المصالح وأساليب عملها ..

المبحث الثالث: علاقة جماعات المصالح بالنظام السياسي ..

المبحث الأول: ماهية جماعات المصالح:

سنتناول في هذا المبحث مطلبين، أما المطلب الأول فيتضمن تعريف جماعات المصالح، في حين يتضمن المطلب الثاني التمييز بين جماعات المصالح وجماعات الضغط والأحزاب السياسية.

المطلب الأول: تعريف جماعات المصالح:

يطلق تعبير جماعات المصلحة (Interests Groups) على جماعة من الأشخاص الذين تربطهم علاقات اجتماعية خاصة ذات صفة دائمة أو مؤقتة بحيث تفرض على أعضائها نمط معين من السلوك الجماعي^(١)، وتقوم تلك الجماعات على أساس تجمع عدد من الأشخاص تجمعهم أهداف، أو مصالح مشتركة، يدافعون عنها بالوسائل المتيسرة لديهم، علنيةً كانت أم سريةً، ويسعون للضغط على القابضين على السلطة في الدولة كي يتخذوا قرارات ترضى مصالحهم أو أهدافهم المشتركة، وهناك من يعرف جماعات المصالح على أنها: (أية جماعة منظمة تحاول التأثير على القرارات السياسية دون محاولتها السيطرة على المراكز الرسمية في الدولة)^(٢)، كما تعرف على أنها: (تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة، وهو يمارس -عند الاقتضاء- ضغطاً على السلطات العامة، بهدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة)^(٣)، وهناك من يعرفها على أنها: (كل الجماعات أو الاتحادات التي تسعى للتأثير على السياسة العامة بطريقتها الخاصة في الوقت الذي تحجم عن تحمل مسؤولية مباشرة حكم الدولة)^(٤)، ويعرفها آخرون على أنها: (جماعة ذات اتجاه مشترك تتقدم بمطالب معينة في مواجهة الجماعات الأخرى في المجتمع)^(٥).

وبناءً على ماتقدم يمكن أن نعرف جماعات المصالح على أنها: (تكتل مجموعة من أفراد المجتمع تجمعهم روابط معينة - طبقية أو مهنية أو دينية أو ثقافية وما إلى ذلك - ولهم مصالح وأهداف مشتركة يسعون إلى تحقيقها فقط عبر التأثير أو الضغط على مؤسسات النظام السياسي).

١ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٥٥.

٢ - ج. جودي: الرأي العام وجماعات الضغط نقلاً عن: د. إحسان محمد الحسن: علم الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل، ١٩٨٤، ص ١٨٠.

٣ - د. سعد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٤٣.

٤ - تعريف ماكس فاينر نقلاً عن: د. كمال المنوفي: أصول النظم... مصدر سابق، ص ١٦٨.

٥ - د. كمال المنوفي: المصدر السابق نفسه، ص ١٦٨.

وتشمل جماعات المصالح: النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي والمؤسسات المالية والاقتصادية والإعلامية والدينية والشركات وغيرها، وعلى الرغم من إن تنوع جماعات المصالح من ناحية الشكل أو الوسيلة أو الهدف يجعل من الصعوبة بمكان حصرها في نطاق معين، ولكن يمكن القول إن كل تجمع ذو طابع مهني أو ديني أو مالي أو ثقافي أو إداري أو ما شاكل هو من قبيل جماعات المصالح حينما يكون نشاطها موجهاً كلياً أو جزئياً نحو تحقيق أهداف أو مصالح معينة مادية كانت أم معنوية، وهذه الأهداف والمصالح غالباً ما تكون محددة، أو ذات طبيعة خاصة تتصل بشكل مباشر، أو غير مباشر بالجماعة المعنية بالأمر^(١).

المطلب الثاني:

التمييز بين جماعات المصالح وجماعات الضغط والأحزاب السياسية: لما كانت جماعات المصالح (Interests Groups) تمثل تجمعات بين أشخاص عدة تجمعهم أهداف ومصالح مشتركة، ولما كانت تلك الأهداف والمصالح لا تقتصر على الجوانب المادية فحسب بل تتعداها إلى الأفكار والمبادئ والقيم المعنوية، لذا فإن تلك الجماعات تسعى إلى تحقيق أهدافها ومصالحها عبر الضغط على القابضين على السلطة والتأثير في سلوكهم بغية دفعهم إلى اتخاذ قرارات ملائمة لها قد تلبى مصالح شرائح أو جماعات أو أشخاص معينين، ومن هنا يكون نشاط جماعات المصالح أوسع من جماعات الضغط (Pressure Groups) التي يقتصر نشاطها على الضغط على صناع القرار لتحقيق مصالحها الخاصة، وهكذا تعد جماعات الضغط جزءاً لا يتجزأ من جماعات المصالح^(٢).

^١ - صادق الأسود: المصدر السابق نفسه، ص ٣٥٦.

^٢ - أنظر كل من: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٥٨، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم...، مصدر سابق، ص ١٦٩.

ولكن إذا كانت دوافع وأهداف استعمال وسائل التأثير في السلطة أساساً للتمييز بين جماعات المصالح وبين جماعات الضغط ممكن من الناحية النظرية، فإنه صعب من ناحية التطبيق، فلا توجد جماعات مصلحة واحدة لا تلجأ يوماً ما إلى الضغط أو التأثير في السلطة وبالمحصلة تعد كل جماعة مصلحة جماعة ضغط وعلى ذلك يعد هذين المفهومين مترادفين إلى حد كبير^(١)، ومن ثم يمكن القول إن التمييز بين هذين النوعين من الجماعات لا يقوم على أساس متين والفرق هو بالدرجة وليس بالنوعية^(٢).

ومع ذلك بدأ بعض الباحثين والمتخصصين بالتراجع عن استعمال مفهوم جماعات الضغط وفضلوا استعمال مصطلح جماعات المصالح وذلك بفعل الانتقادات الشديدة التي تعرض إليها المفهوم الأول (مفهوم جماعات الضغط) من منطلق إن الضغط على السلطة أمر يتنافى مع الممارسة الديمقراطية التي تقتضي تجرد السلطة وحياديتها وعدم خضوعها إلى أية ضغوط^(٣)، والحقيقة التي يجب تأكيدها هي أنه من الصعب الجزم بأن تكون سلطة الدولة محايدة في مجتمع منقسم على نفسه بفعل المصالح المتباينة والمتعارضة في أغلب الأحوال فالسلطة تتركز على قواعد اجتماعية ومن ثم فهي تمثل مصالح اجتماعية معينة، ويدفع الصراع بين الجماعات المختلفة كلا منها إلى التأكيد على كيانها ومصالحها الخاصة بها، ولكي تدعم موقفها في الصراع الدائر، عليها أيضاً أن تمارس تأثيراً في السلطة العامة التي تنسق حيناً وتخدم حيناً آخر مصالح اجتماعية قد تضيق أو تتسع^(٤).

ومن نافلة القول إن حيادية الدولة هي مسألة نسبية تختلف من دولة لأخرى كما أنها تتأثر بقوة وفعالية جماعات المصالح السائدة، ففي الوقت الذي تبدو الدول ذات النهج الليبرالي إنها تتمتع بحيادية كبيرة لكنها في واقع الأمر تخضع لضغط وتأثير جماعات مصالح معينة يقف على رأسها (اللوبي الصهيوني).

¹ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٥٩، وكذلك: د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٤.

² - Maurice Dueverger; Les Partis Politiaues, op. cit., p 444.

³ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٥٨ - ٣٥٩.

⁴ - Maurice Dueverger; Les Partis Politiaues, op. cit., p 444.

وبالمحصلة يمكن القول: إن معيار التمييز بين الإثنين (جماعات المصالح وجماعات الضغط) هو أن الأولى قد تفضي نشاطاتها إلى تحقيق أهداف مشروع تصب في المصلحة العامة، في حين إن الأخيرة يقتصر نشاطها على تحقيق أهداف خاصة غالباً ما تكون غير مشروع، ولما كنا نفترض إن النظم السياسية المعاصرة هي نظم ديمقراطية تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في كل الميادين، لذا ينبغي أن يكون أي عمل أو نشاط من قبل كل عناصر ومكونات تلك النظم إيجابياً (مشروعاً) ويصب في المصلحة العامة وليس سلبياً ويتقاطع مع تلك المصلحة، ومن هذا المنطلق يفضل استعمال مصطلح؛ جماعات المصالح دون جماعات الضغط .

ولاريب أن نشاط جماعات المصالح له دوافع عدة، فأما أن هذا النشاط من أجل التأثير في القابضين بالسلطة ومن ثم التأثير في عملية صنع القواعد القانونية والسياسات العامة لتلبية مطالب ما أو مصالح معينة، أو إنها تهدف من خلال هذا التأثير إلى استبعاد جماعات منافسة، أو تسعى إلى إقامة توازن مع جماعات متنفذة في مراكز صنع قرار أخرى^(١).

- أما فيما يتصل بالفرق بين جماعات المصالح وبين الأحزاب السياسية، فإن الأولى يقتصر نشاطها ودورها على الضغط ومحاولة التأثير على عملية صياغة القوانين وصناعة القرارات بغية ضمان مصالحها، في حين إن الأحزاب السياسية تطمح - فضلاً عن التأثير على السلطة - للوصول إليها والاحتفاظ بها، كما أن الأخيرة تتميز عن الأولى بأنها ذات تنظيم واضح المعالم ويتسم بالديمومة كما إنها تمتلك أيديولوجية واضحة ومحددة.

¹ - للمزيد ينظر: المصدران السابقان نفسيهما.

المبحث الثاني: أنواع جماعات المصالح وأساليب عملها

المطلب الأول: أنواع جماعات المصالح:

لاجرم أن جماعات المصالح متعددة ومتنوعة وعلى ذلك ليس من السهولة بمكان تصنيفها^(١)، ومع ذلك يمكن تصنيف تلك الجماعات على وفق جملة من المعايير منها ما يأتي:

أولاً: من ناحية الأهداف:

يمكن تصنيف جماعات المصالح من منطلق تحديد الأهداف التي ترنو إلى تحقيقها إلى ما يأتي:

١ - جماعات المصالح السياسية: تقف جماعات المصالح السياسية أو ما تسمى باللوبيات (Lobbies)، في مقدمة جماعات المصالح والقوى الضاغطة، وهذه الجماعات هي جماعات لها أهداف ومصالح سياسية بحتة، مثل اللوبي اليهودي الذي يستعمل كل الوسائل بغية التأثير على سياسات الدول التي يتنفذ فيها، وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية، لتحقيق مصالحه من خلال حمل تلك الدول على اتخاذ قرارات واتباع سياسات تصب في هذا الإطار لاسيما فيما يتصل بتقديم المزيد من التأييد والدعم للكيان الإسرائيلي، ونظراً للتأثير الفاعل الذي يؤديه اللوبي اليهودي وفي الكونغرس الأمريكي - البرلمان بمجلسيه - على وجه الخصوص، أطلق عليه بالمجلس الثالث^(٢)، وتحاول معظم الدول حالياً جاهدة خلق جماعات داخل الدول الأخرى تضغط من خلالها على سياساتها بغية الدفاع عن مصالحها في الدول المعنية.

^١ - يصف (دافيد ترومان) جماعات المصالح إلى جماعات أربع: فئوية وتفاعلية ومزسسية ومحتملة، كما يصف (غابريل الموند) تلك الجماعات إلى جماعات نوسية وترابطة وغير ترابطة وأنومية؛ وللمزيد راجع: د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٧ وما بعدها.

^٢ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨١، وأنظر كذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ١٧٣-١٧٤، وكذلك: د. سعد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٤٥.

٢- جماعات المصالح الاقتصادية والمالية: يقف في مقدمة جماعات المصالح الاقتصادية والمالية؛ الشركات العالمية والمصارف الكبرى ورجال الأعمال الذين يمتلكون امتيازات اقتصادية ومالية كبيرة، وتحاول تلك الجماعات الضغط على صناع القرار في عموم دول العالم المعاصر وفي الدول الكبرى على وجه الخصوص، وذلك بغية ضمان مصالحها بكل الوسائل والسبل^(١)، وقد أضحت نفوذ هذه الجماعات يتعاظم وأعدادها تتزايد بفعل اتساع مجالات النشاطات الاقتصادية فيها، ومن ثم فإنها تعكس تكوين البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي تعمل في إطاره^(٢).

ولاشك تعد تلك الجماعات أكثر شيوعاً وانتشاراً في العالم المعاصر وذلك بفعل الدور الفاعل الذي تؤديه في الضغط والتأثير على القابضين على السلطة، لاسيما بعد خلق شبكة من المصالح المترابطة بين تلك الجماعات وبين النخب السياسية من جانب، وبينها وبين جماعات ودول إقليمية وعالمية من جانب آخر مستغلة أجواء الحرية والديمقراطية وآليات العولمة التي لم يعد بمقدور الدول والشعوب التفاوضي عنها.

٣- جماعات المصالح الاجتماعية والمهنية والإنسانية: إن جماعات المصالح الاجتماعية والمهنية والإنسانية هي كل المنظمات والجمعيات والنقابات التي تدافع عن مصالح الشرائح والطبقات التي تمثلها، ومن ذلك الجمعيات الفلاحية والنقابات العمالية وكل النقابات التي تمثل المهن الأخرى، وهناك جماعات الضغط الإنسانية ومن ذلك جمعيات حماية الأطفال والمرأة والجمعيات الخيرية وغيرها من الجمعيات ذات الأهداف الإنسانية والاجتماعية، وهذه الجماعات بدورها تستعمل وسائل معينة للضغط على مؤسسات الدولة منها: طلب الدعم والمعونة المالية، ومحاولة التأثير على القوانين والقرارات التي تمس أوجه نشاطاتها^(٣).

١- د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٥٤.

٢- د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٢٧١ - ٢٧٢.

٣- د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٢، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية ...، مصدر سابق، ص ١٧٢-١٧٤.

٤- جماعات المصالح ذات الأهداف الفكرية والأيدولوجية: هي تلك الجماعات التي تحمل وتدافع عن مبادئ وأفكار وقيم معنوية وأيدولوجية معينة، ومنها: جماعات حقوق الإنسان والمنظمات التابعة للأمم المتحدة وجمعيات مكافحة التمييز العنصري فضلاً عن الجماعات والمؤسسات الدينية^(١).

ولكن في ظل النظم السياسية المعاصرة ومجتمعاتها الحديثة لم يعد بالإمكان وضع حد فاصل بين جماعات المصالح ذات الأهداف المادية، والجماعات ذات الأهداف والقيم المعنوية، وذلك لان الأفكار والقيم تأخذ حيزاً كبيراً لدى الأولى، كما إن الأخيرة لا تقوم في الفراغ بل إنها تمارس نشاطها في وسط اجتماعي معين وتُعبّر عنه، ولا مناص لها من التعامل مع الأوضاع الاقتصادية القائمة.

ثانياً: من ناحية المركز القانوني: من المفترض أن تكون جماعات المصالح ذات مركز قانوني أي إنها مؤسسة ومعترف بها رسمياً من قبل الدولة، ولكن هذا لا يمنع من وجود جماعات غير مؤسسة، أي ليس لها مركز قانوني وغير معترف بها رسمياً، وهذه الأخيرة تمارس نشاطها خارج الأطر الرسمية في المجتمع، ومن ثم فهي تتشكل بفعل حادثة معينة أو أنها تتولى قضية معينة، وبمجرد انتهاء تلك الحادثة أو القضية تضمحل تلك الجماعات تبعاً لذلك، ومن تلك الجماعات: جماعات المصالح (الأنومية Anomic interest groups) كما يسميها (جايريل ألموند)^(٢).

أما جماعات المصالح المؤسسة، وهي تلك الجماعات التي تتمتع بمركز قانوني ذات كيان معروف ونشاطاتها ووظائفها وأهدافها معلومة، وعلى ذلك فإن هذه الجماعات تتمتع بدرجة معينة من التنظيم وهذا الأخير يمنحها صفة الاستمرارية النسبية، الأمر الذي يوفر لها فرصاً كبيرة في تحديد أهدافها وإيجاد الوسائل الكفيلة لتحقيقها، ومع مرور الوقت تكتسب تلك الجماعات المزيد من الخبرة والقدرة على ممارسة أساليب متعددة

^١ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٧١ - ٣٧٢، وكذلك: د. سعد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٥٤.

^٢ - جايريل الموند و جي. بنجهام بويل الابن: مصدر سابق، ص ١٠٩ - ١١٠.

ففي الضغط والتأثير على الجهات المعنية، ومن أمثلة هذه الجماعات: النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي والروابط وما إلى ذلك^(١).
ثالثاً: من ناحية علاقتها بالدولة، فهناك جماعات تعمل بمعزل عن الدولة وهي تسمى بالجماعات الخاصة، وهناك جماعات موجودة داخل مؤسسات أو أنها ترتبط بها بطريقة أو أخرى تسمى بالجماعات العامة، أما الجماعات الخاصة فقد أضحي وجودها أمراً طبيعياً، بل وضرورياً في أحيان كثيرة نظراً للدور الذي يمكن أن تؤديه في المجتمع والدولة والعمل على ضبط التوازن في كل منهما وبينهما، فضلاً عن دورها في ضمان مصالح شرائح وفئات اجتماعية واسعة^(٢).

أما جماعات المصالح العامة فهي تلك الجماعات التي كثيراً ما تثير ردود فعل كثيرة ومتباينة حولها، إذ إنها تصطدم أولاً بالمبدأ القانوني لوحدة الدولة، ذلك أن إرادة الدولة ومراقفها العامة وهيئاتها ومؤسساتها تعد جزءاً لا يتجزأ من وحدة التنظيم الذي تقوم على أساسه الدولة، وعلى ذلك يرى بعض الباحثين إن هذه الظاهرة تعبر عن وجود أزمة خطيرة في الدولة؛ إذ لا يمكن تصور وجود عناصر أو جماعات منخرطة في الدولة تتصرف كجماعات مصالح تضغط باتجاه تحقيق أهداف خاصة بها^(٣)، الأمر الذي سيفضي إلى انحراف مؤسسات الدولة عن مسارها وأهدافها الرامية إلى تحقيق سعادة المجتمع بكل شرائحه وفئاته، لا إلى تحقيق مصالح فئات أو جماعات بعينها من دون غيرها، والأخطر من ذلك أن تكون تلك الجماعات تعمل لصالح دول أو منظمات أو جمعيات أو قوى خارجية.

١ - للمزيد راجع: جابريل الموند و جي. بنجهام باويل الأبن: مصدر سابق، ص ٩٠ وما بعدها، وكذلك: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٦٨.

٢ - صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٨٩.

٣ - ينظر: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٦٨؛ وللزيد راجع: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية...، مصدر سابق، ص ١٤٣.

ومن جانب آخر يرى فريق آخر من الباحثين في هذا الإطار لا ضير من وجود جماعات من موظفي الدولة تتعارض طموحاتهم ومصالحهم وتحاول كل جماعة على قدر ما تملكه من مكانة ونفوذ في مؤسسات الدولة وهيئاتها التابعة ممارسة الضغط على المؤسسة التشريعية و/أو التنفيذية و/أو الرأي العام كي تحظى بمطالبها^(١)، وعلى وجه الجملة يمكن تقسيم جماعات المصالح العامة إلى جماعات مدنية وأخرى عسكرية.

أما الجماعات المدنية فهي تلك الجماعات التي يمكن أن تتشكل على صعيد المؤسسات أو من قبل موظفي الإدارة في عموم مرافق الدولة، فعلى صعيد المؤسسات نجد في كل دائرة أو وزارة جماعة تدافع عن مصالحها، كأن تقوم الجامعة أو وزارة التعليم العالي بالدفاع عن مصلحتها ومصالح موظفيها ومنتسبيها وطلابها، ومن ثم تحاول أن تستعمل كل الوسائل المتاحة للتأثير على مؤسسات السلطة أو الرأي العام بغية الوصول إلى مبتغاها، أما الموظفين فمن الطبيعي أن ينظم معظمهم إلى نقابات أو اتحادات أو جمعيات أو روابط تهني لهم فرص التجمع والتكاتف ومن ثم العمل بشكل جماعات تضغط على الجهات المعنية كي تنال مطالبها بحكم وجودها في خدمة الدولة^(٢).

أما الجماعات العسكرية فعلى الرغم من أن كل النظم السياسية تحاول جاهدة وضع القوات المسلحة بموضع الخضوع والتبعية للسلطة المدنية لها، إلا أن المؤسسة العسكرية وبحكم طبيعة تكوينها والأهداف المرسومة لها في العمل، فضلاً عن الأهمية والمكانة التي تتمتع بها، جعل منها مؤسسة متميزة عن باقي مؤسسات الدولة، لاسيما إن رأيها على درجة كبيرة من الأهمية في رسم سياسة الدولة وضمان الأمن والاستقرار، ومن ثم تسعى تلك المؤسسة إلى الضغط على السلطة للأخذ برأيها^(٣)، أو وضعها في الصورة على أقل تقدير.

١ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٦٨ - ٣٦٩.

٢ - المصدر نفسه.

٣ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٧٠، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية ... مصدر سابق، ص ١٧٣.

ولاجرم تختلف وسائل وقدرة التأثير الذي يمكن أن تمارسه المؤسسة العسكرية على السلطة السياسية من نظام سياسي لآخر، وذلك حسب درجة تطوره ومدى استقراره وقوة الدولة وتماسك المجتمع، وعلى ذلك تزداد قوة تأثير تلك المؤسسة في النظم السياسية الأقل تطوراً وتعاني من مواجهتها لتحديات شتى، داخلياً وخارجياً، وما حصل ويحصل في الكثير من الدول الأفريقية والآسيوية ودول أمريكا اللاتينية إلا دليل على قوة تأثير تلك المؤسسة فيها، إلى الحد الذي وصل في كثير من الأحيان إلى الإقدام على إسقاط النظام السياسي عن طريق الانقلاب العسكري، ومع إن نفوذ تلك المؤسسة ينحسر كثيراً في الدول المتطورة ولكن هذا لا ينفي انعدام تأثير تلك المؤسسة على السلطة فيها بل يحضها دورها بأهمية كبيرة في الحياة السياسية وفي عملية صنع القرار في تلك الدول.

رابعاً: من ناحية التنظيم: يمكن تقسيم جماعات المصالح من ناحية تنظيمها إلى جماعات الأطر وجماعات الجماهير، أما جماعات الأطر فأنها تتميز ببنية تنظيمية مرنة وغير ممركرة كما تتميز بقلّة أعضائها، وذلك لأنها تبحث عن النوع وليس الكم، ومن ذلك نقابات أرباب العمل لاسيما في قطاع الصناعة والمصارف، وكذلك النوادي، أما جماعات المصالح الجماهيرية فأنها تسعى إلى ضم أكبر عدد ممكن من الأفراد في عضويتها لأن هذا الأمر يزيد من ثقل ضغطها ويضعف في قوتها ومدى تأثيرها ليس فقط إزاء السلطة القائمة بل حتى إزاء خصومها من الجماعات الأخرى، وهذه الجماعات تعتمد في الغالب على أطر تنظيمية ممركرة وانضباط عالي، ومن ذلك النقابات العمالية والجمعيات الفلاحية والاتحادات النسوية وروابط الطلبة^(١).

خامساً: من ناحية نطاق نشاطاتها: هناك جماعات مصالح يقتصر نشاطها على مجتمع أو دولة أو إقليم، وهذه الجماعات تسمى بالجماعات المحلية أو الوطنية، وبالمقابل هناك جماعات مصالح أخرى يمتد نشاطها عبر الحدود الدولية وتسمى

١ - د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٧٢ - ٣٧٣.

بالجماعات الدولية، أما الجماعات الوطنية فمن أمثالها النقابات والاتحادات والجمعيات والرابطات وغيرها من الجماعات التي تمارس ضغطها وتأثيرها على سلطة الدولة المعنية فحسب، أما الجماعات الدولية فإنها تتسم بالتنوع من ناحية التكوين والأهداف وميادين النشاط، ففي الميدان السياسي نجد على سبيل المثال الأمميات، كالأممية الاشتراكية والأممية الديمقراطية المسيحية، والاتحاد الليبرالي العالمي الذي تأسس عام ١٩٤٧م، وهناك الشركات المتعددة الجنسية التي تمارس ضغطها على سياسات دول كثيرة بشكل خفي وعلني، أما الحركة الماسونية فإنها تمارس نشاطها وضغطها على الكثير من الدول بشكل خفي، فضلاً عن الجماعات التي تناضل من أجل إشاعة السلام العالمي والتضال ضد العنصرية والتضال من أجل نزع السلاح النووي^(١).

وهناك أيضاً المنظمات التي تسعى من أجل حماية حقوق الإنسان على وجه الجملة وحماية حقوق الأقليات على وجه الخصوص، وروح نشاط تلك المنظمات يزداد اتساعاً، حتى أضحت الأخيرة من بين أكثر الجماعات تأثيراً على السياسات الحكومية لمختلف دول العالم المعاصر.

المطلب الثاني: أساليب جماعات المصالح:

إن تشابك العلاقات الاجتماعية في المجتمعات المعاصرة بفعل اتساع حجمها وتنامي نشاطاتها دفع إلى بروز ظاهرة تقسيم العمل بين أفراد المجتمع، كما أفضى ذلك إلى تنامي ظاهرة التجمع والتكتل، لاسيما بعد أن أدرك الفرد (المواطن) استحالة تحقيق مصلحته بمفرده ومن ثم وجد نفسه ملزماً للبحث عن أقرانه ليتكاتف معهم كي يحقق مصلحته الخاصة ضمن مصلحة الجماعة^(٢).

١ - د. صادق الأسود: المصدر السابق، ص ٣٧٣ - ٣٧٤.

٢ - المصدر نفسه، ص ٣٥٦.

وكما يلاحظ (باكينار): (أخذت على هذا النحو تتعدد جماعات الضغط الأكثر تنوعاً بتعدد الطموحات المتزايدة قطاعياً، فعندما تكون هناك سمات مشتركة بين عدة أشخاص ويأملون بمعاملة ذات رعاية خاصة من لدن السلطة السياسية، إنهم يستندون على الهوية المشتركة لهم هذه لكي ينالوا تلبية مجزية لمطالبهم، وعندما يخشى عدة أشخاص على مصالحهم المتماثلة، فأنهم يسهرون على حماية أنفسهم من تجاوز قد يأتي من جانب السلطة العامة، وحيث إن الاتحاد يكون قوة فإن التجمع وتنظيم الجهود يسهل الضغط^(١).

وكي تحقق جماعات المصالح أهدافها وتضمن مصالحها، تستعمل أساليب مختلفة ووسائل متباينة، ومع إن الأساليب التي تستعملها تلك الجماعات تتباين من نظام سياسي إلى آخر، لكن بوجه عام أوضحت معظم تلك الجماعات تستعمل أسلوب التفاوض مع الجهات ذات العلاقة^(٢)، لضمان مصالحها أو على الأقل ضمان عدم اتخاذ أي قرارات أو إجراءات تتعارض مع تلك المصالح، كما قد تلجأ تلك الجماعات إلى أسلوب تنظيم الاحتجاجات والتظاهرات^(٣)، للضغط على الجهات المختصة لتلبية مطالبها التي هي بالمحصلة مطالب الفئات والشرائح التي تمثلها.

ومن الوسائل والأساليب الأخرى التي تستعملها الكثير من جماعات المصالح : المساومة والمراوغة والاستدراج والرشوة والتضليل ويصل الأمر إذا اقتضى الحال إلى حد التهديد والترهيب، وحينما تنجح هذه الجماعات في الوصول إلى غاياتها فإن أنشطتها تتوقف، غير إن هذا لا يعني تجميد نشاطاتها نهائياً أو اختفاءها، بل يستمر نشاط تلك الجماعات باستمرار الهيئات والمؤسسات التي تمثلها وتدافع عنها^(٤).

١ - باكينار: نقلا عن: د. صادق الأسود: مصدر سابق، ص ٣٥٧ .

٢ - للمزيد حول وسائل التفاوض راجع: د. سعاد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٥٧ .

٣ - المصدر نفسه.

٤ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٣، وللزيد راجع: د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية ...، مصدر

سابق، ص ١٧٣ .

والأخطر من ذلك تستعمل بعض جماعات المصالح وسائل وأساليب خداعة وملتوية ليس فقط لتأثيرها على الرأي العام المحلي، بل حتى التأثير على الرأي العام العالمي وذلك من خلال العمل على تزييف الحقائق وتوجيهها الوجهة التي تخدم مصالحها، وهي غالباً ما تستغل نقاط الضعف لتدخل من خلالها، ومن ذلك مثلاً إنها تركز على مشاعر وعواطف الجماهير لتستميلها وتوجهها في اتجاهات معينة، تستخدم بحال من الأحوال قضاياها ومصالحها تحت ستار تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة الوطنية لهذه الدولة أو تلك.

فعلى سبيل المثال تمتلك جماعات المصالح وجماعات الضغط اليهودية المنتشرة في معظم دول أوروبا الغربية وكندا وأستراليا والولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص، تأثيراً واضحاً في سياسات تلك الدول الداخلية والخارجية على حد سواء، وبالتحديد باتجاه دعم الكيان الإسرائيلي في المحافل الدولية، وتنبع قدرة جماعات الضغط اليهودي في التأثير على سياسات تلك الدول من امتلاكها للقدرات المادية الهائلة، فضلاً عن هيمنتها على مجالس إدارات كبريات الشركات النفطية، ومن ثم قدرتها على تحريك التجارة العالمية، فضلاً عن امتلاكها لوسائل إعلام مؤثرة وفعالة عالمياً، إذ تهيمن تلك الجماعات على معظم الصحف الأمريكية، ومن ذلك إنها تتغلغل في مجالس إداراتها وتمتلك الأسهم الكبيرة فيها، فضلاً عن استعمال أساليب الإغراء المادية من خلال دفع المبالغ الطائلة للمقالات التي تنشر في تلك الصحف والتي تدعم إسرائيل ومصالحها وتهاجم أعدائها، والأهم من كل ذلك قدرتها الفائقة على التأثير الفاعل على مؤسسات النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية التي باتت تسيطر على العالم منذ انهيار الاتحاد السوفيتي) في بداية تسعينيات القرن الماضي، فضلاً عن قدراتها على التأثير على معظم مؤسسات النظم السياسية في العالم المعاصر.

المبحث الثالث: علاقة جماعات المصالح بالنظام السياسي

لاجرم تتوسط جماعات المصالح بين الفئات والشرائح التي تمثلها وبين القابضين على السلطة، أي أنها تعد بمثابة حلقات وسيطة بين المحكومين والحكام، وعلى ذلك تسمى تلك الجماعات بـ(التنظيمات الوسيطة) وتتجلى علاقات جماعات المصالح بالنظام السياسي من خلال الأساليب والقنوات التي تتبعها وتتعامل بل وتؤثر بها على مؤسسات النظام الرسمية وغير الرسمية، ما يقضي عن ذلك- في أحيان كثيرة- إلى تحويل بعض المطالب التي ترفعها تلك الجماعات والقوى والتي تعبر عن مصالح شرائح أو فئات معينة إلى سياسات وقرارات من قبل تلك المؤسسات، وتدخل بعض أوجه هذا التأثير في إطار ما يسمى بعملية أو وظيفة الإختيار التي يتبناها النظام السياسي^(١).

وبفعل ما تؤديه جماعات المصالح من دور فاعل في رسم وتنفيذ سياسات الكثير من الدول الداخلية والخارجية، فإنها تعمل بأكثر من أسلوب لتحقيق مصالحها، ومن ذلك إنها تجري اتصالات بالجهات الرسمية وغير الرسمية، ومن خلال قنوات مختلفة، منها الاتصال بشكل مباشر بالمسؤولين سواء من كان منهم في المؤسسة التشريعية أو المؤسسة التنفيذية لتلبية مطالبها وتحقيق مصالحها؛ أو عن طريق إرسال رسائل عبر وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية، أو التأثير في تلك الوسائل وتوظيفها في التأثير في المؤسسات المذكورة وكذا تعبئة الرأي العام وتوظيفه في التأثير في تلك المؤسسات وهذا ما سنتعرض له في مطالب ثلاثة.

المطلب الأول: التأثير في المؤسسة التنفيذية:

مع مرور الوقت أخذت مصالح الأفراد تزداد ارتباطاً بسياسات الدول التي يعيشون في كنفها، فحتى الدول ذات النظم الرأسمالية التي تمنح الأفراد فسحة كبيرة في ممارسة حقوقهم وحياتهم أصبحت تتدخل بل وتؤثر على مصالح الأفراد وتنازل تلك

^١- د. كمال المنوفي: نظريات النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٢.

الحقوق والحريات في بعض الأحيان، وبالمقابل لما كانت جماعات المصالح تسعى إلى تحقيق تلك المصالح وضمنان تلك الحقوق، فأنها تبذل قصارى جهودها للتأثير على سياسة الدولة وقراراتها، ومن هنا تتجه تلك الجماعات إلى إجراء اتصالات مباشرة بالمؤسسة التنفيذية التي قد تتجسد في رئاسة الدولة و/أو رئاسة الحكومة (رئيس الجمهورية ووزرائه في النظم الرئاسية، ورئيس الجمهورية أو الملك ومجلس الوزراء في النظم البرلمانية)، وتهدف هذه الجماعات من وراء تلك الاتصالات إلى التأثير على القرارات التي تتخذ من قبل هؤلاء بما يتفق ومصالحها وأهدافها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية - ذات النظام الرئاسي - تبدأ مساعي وتحركات جماعات المصالح في التأثير على رئيس الجمهورية من لحظة الترشيح لهذا المنصب، إذ تدعم تلك الجماعات - وبكل الوسائل - المرشح الذي تجد فيه القدرة على تلبية مطالبهم وتحقيق مصالحهم، وعند فوزه تقوم بإيصال رسائل وبرقيات له تدعوه لعدم المصادقة على مشروعات القوانين التي يقرها الكونغرس (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) في حال كانت تلك المشاريع تضر بمصالح تلك الجماعات، وبالمقابل تحض الرئيس على المصادقة على المشاريع التي تخدم مصالحهم، وبذات الوقت تسعى تلك الجماعات للتأثير على قرارات وسياسات الرئيس على المستويين الداخلي والخارجي، وعلى ذلك فإن المتتبع للسياسة الأمريكية يتوصل بسهولة إلى مدى استجابة الرئيس لضغط تلك الجماعات وفي مقدمتها اللوبي الصهيوني.

أما في النظم السياسية البرلمانية الجمهورية إذ تكون مؤسستها التنفيذية من فرعين هما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، لذا يبدأ تحرك جماعات المصالح على الأشخاص الذين يتمتعون بفرص أكبر من أقرانهم في تولي مناصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مع التركيز على الأخير كونه هو المسؤول التنفيذي الفعلي في تلك النظم، وتتبع تلك الجماعات وسائل شتى لإستمالة هؤلاء ومنذ مرحلة الانتخابات وفي مرحلة انتخاب الرئيس من قبل البرلمان وتكليف الأول لمن يتولى منصب رئاسة مجلس الوزراء (الحكومة)، وتواصل تلك الجماعات جهودها بعد قيام هذين الشخصين (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) بالإضطلاع بمهام عملهم التي تبدأ

أيضاً من مرحلة تقديم مشروعات القوانين إلى المؤسسة التشريعية-البرلمان- لكي تأخذ فيها بالحسبان تحقيق مصالح تلك الجماعات المؤثرة في الساحة السياسية والتي قد تتوافق مع المصلحة العامة أو على الأقل لا تكون تلك المشروعات متعارضة مع مصالح تلك الجماعات، وبعد أن تنجح تلك الجماعات في تمرير مثل تلك المشاريع في البرلمان ومن ثم ترسل للمصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية تحاول التأثير عليه بغية إخراجه إلى حيز التنفيذ، وفي حال تم تمرير قانون يضر بمصالح تلك الجماعات تحاول جاهدة دفع الرئيس للإعتراض على القانون وإعادته بغية تعديله أو عرقلة إصداره، وإن لم تفعل في ذلك تحاول عرقلة تنفيذه من قبل الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن مهمة جماعات المصالح في التأثير في المؤسسة التنفيذية وعلى وجه التحديد مجلس الوزراء تبدو أسهل إذا كان الأخير يتكون من حزب واحد وهذا الأمر طالما كان يتحقق في بريطانيا (المملكة المتحدة) - باستثناء ما حصل في بعض الدورات النيابية ومنها ما تمخض عن الانتخابات البرلمانية التي جرت في ربيع عام ٢٠١٠ من تشكيل حكومة ائتلافية بين حزب المحافظين وحزب الأحرار - أما إذا كانت الحكومة مكونة من أكثر من حزب أو كتلة سياسية أي أنها حكومة ائتلافية، كما يحصل باستمرار في معظم النظم البرلمانية الأوروبية - وفي مقدمتها إيطاليا - ففي مثل هذه الحالة تسعى جماعات المصالح إلى التأثير على كتلة أو حزب ما في الحكومة - غالباً ما تكون الكتلة أو الحزب الأكبر - بغية التأثير على سياسة الحكومة وقراراتها على وجه الجملة.

ومن جانبها تسعى الحكومات الأوروبية إلى استمالة أو استيعاب جماعات المصالح المتنفة بغية كسبها كقوة داعمة ومساندة لسياساتها، ففي بريطانيا مثلاً تعتمد الحكومة (مجلس الوزراء) إلى مناقشة جماعات المصالح بشكل مباشر قبل لجوئها إلى اتخاذ قرار ما أو تنفيذ سياسات معينة^(١).

^١ - د. إحسان محمد الحسن : مصدر سابق ، ص ١٨٦ ، وراجع كذلك: د. كمال المنوفي: مصدر سابق، ص ١٨٢.

وفي حال لم تُجدِ مساعي جماعات المصالح نفعاً في التأثير على سياسات الحكومة وقراراتها وإجراءاتها فأنها تلجأ إلى تشويه سمعة الحكومة بوجه عام وسمعة الحزب أو الكتلة التي تتولى قيادة الحكومة بغية زعزعة ثقة جماهير الناخبين فيه- فيها- وبما يفضي إلى خسارته في الانتخابات التشريعية لحساب حزب أو كتلة أخرى تكون أكثر استجابةً لمصالح تلك الجماعات.

المطلب الثاني: التأثير في المؤسسة التشريعية:

تولي جماعات المصالح في النظم السياسية المعاصرة إهتماماً بالغاً بالمجالس النيابية فيها- المؤسسة التشريعية-، وتتفاوت درجة تأثير تلك الجماعات في هذا الإطار من نظام سياسي لآخر على وفق طبيعة كل نظام وأسس وقواعده الدستورية وتشريعاته القانونية، ففي النظم السياسية البرلمانية التي تتسم بأهمية الدور الكبير الذي يضطلع به المجلس النيابي (البرلمان)، ليس لإنها تتولى مهمة تشريع القوانين فحسب، بل أنها تعد المؤسسة الأم التي تبتثق عنها سائر المؤسسات الأخرى، فهي التي تتولى مهمة انتخاب رئيس الجمهورية كما أسلفنا، ومن ثم يكلف الأخير المرشح لتشكيل الحكومة التي تتولى المؤسسة التشريعية (البرلمان) مهمة منح الثقة لها ومراقبتها ومحاسبتها في حالة التقصير، لذا تزداد محاولات جماعات المصالح للتأثير على تلك المجالس فيها بدءاً من استعمالها لأساليب شتى للتأثير في العملية الانتخابية (مثل تقديم المساعدات المادية في الدعاية الانتخابية) بغية العمل على إيصال الأشخاص الموالين لها أو من هم محل ثقته، وأكثر قدرة على مراعاة مصالحها وتحقيق أهدافها^(١).

وبعد ذلك تستمر تلك الجماعات باستعمال أساليب الضغط والتأثير على تلك المجالس في عملية انتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة- كما أسلفنا- وكذلك العمل على التأثير في عملية صنع القوانين العادية، بل وحتى عملية تعديل بعض فقرات

^١ - لمزيد من التفصيل راجع: د. صادق الأسود: مصدر سابق ص ٣٧٦، ص ٣٧٧، وكذلك: د. سعد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٥٦، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم...، مصدر سابق، ص ١٧٨.

الدستور أو إلغاءه وصياغة دستور جديد، التي تعود عملية إقرارها بالدرجة الأساس لتلك المجالس في اغلب النظم السياسية، وعلى ذلك تسعى تلك الجماعات إلى التأثير على العملية التشريعية برمتها بغية ضمان مصالحها، وفي بعض النظم البرلمانية لم يقف هذا التأثير عند هذا الحد، بل تعداها إلى أن تساهم بعض تلك الجماعات في صياغة التشريعات بشكل رسمي، ففي السويد تسهم جماعات المصالح بشكل قانوني ورسمي مع الجهات ذات العلاقة في مهمة الإعداد لمشاريع القوانين التي تصب في الصالح العام^(١)، وبذلك تضمن السلطات العامة صياغة قوانين تلي طموحات معظم الناس دون أن تواجه مشاكل قد تثيرها مثل تلك الجماعات في حال عدم إشراكها في تلك العملية وحينما تشعر إن تلك القوانين تتعارض مع مصالحها.

كما تسعى بعض جماعات المصالح للضغط على البرلمان - أو المجلس النيابي المعني - باتجاه دفعه لسحب الثقة من الحكومة التي لا تلي سياساتها مصالح تلك الجماعات أو تعرقل نشاطها، سعياً لتشكيل حكومة أكثر استجابة لمصالحها.

وهذه الأساليب التي تستعملها جماعات المصالح في التأثير على المجالس النيابية لا تقتصر على النظم البرلمانية بل حتى النظم الرئاسية (مثل الولايات المتحدة الأمريكية) التي وإن كانت مجالسها أقل أهمية من حيث الدور والتأثير بالقياس إلى أهمية الدور الذي تؤديه المؤسسة التنفيذية، وبالمقارنة مع الدور الذي تؤديه المجالس النيابية في النظم البرلمانية، إذ لجأت تلك الجماعات في الولايات المتحدة الأمريكية إلى إنشاء مكاتب خاصة في عموم البلاد مجهزة بأحدث التقنيات العلمية والكوادر المتخصصة، ومهمة هذه المكاتب تتجسد في تقديم المعلومات اللازمة إلى أعضاء الكونغرس بمجلسيه (الشيوخ والنواب) بشأن كل المواضيع التي تحرض تلك الجماعات على تشريع قوانين خاصة بها، وهذه المعلومات يجري تقديمها على شكل تقارير منظمة إلى اللجان البرلمانية، ويتم التركيز على أعضاء معينين في الكونغرس - ومن خلال دعمهم - لكي يتولوا مهمة الدفاع عن تلك المعلومات التي تفضي إلى إصدار تشريعات

^١ - د. سعد الشراوي: مصادر سابق، ص ٢٥٧.

على درجة كبيرة من الأهمية^(١)، تصب في صالح تلك الجماعات أو لصالح حلفائها، ولنا في الدور الذي يضطلع به اللوبي الصهيوني هناك أسطع مثال.

وبكل تأكيد اخذ يتزايد في المرحلة الراهنة دور جماعات المصالح في التأثير في مؤسسات النظم السياسية المعاصرة، لا سيما مع تزايد الدعم الدولي من قبل الدول الكبرى والمنظمات الدولية وفي مقدمتها منظمة الأمم المتحدة باتجاه تعزيز الديمقراطية وإتاحة الفرص الكاملة للمجتمعات والشعوب للتأثير على الحكام الذين من المفترض أنهم بفعل تجسيد مبدأ السيادة الشعبية، يمارسون سلطاتهم لخدمة الناس الذين اختاروهم لممارسة السلطة بالنيابة عنهم لان المعيار الأساس في الحكم على النظام السياسي الصالح هو مدى قدرته على تحقيق أقصى درجات السعادة والرفاهية لمواطنيه وبكل شرائحه.

ولبلوغ تلك الغايات - أي التأثير في المؤسسة التشريعية وكذا التنفيذية بغية تلبية مطالبها- قد تلجأ جماعات المصالح للتعاون فيما بينها أي (جماعات معينة تتعاون مع جماعات أخرى) أو أنها تتعاون مع الأحزاب السياسية^(٢)، وهذا التعاون قد يكون مؤقت لأنه يتم إزاء قضية معينة، وإذا ما انتهت تلك القضية وتم الوصول إلى الهدف المطلوب انفضت الأطراف المتعاونة بعضها عن البعض الآخر، أما التعاون الدائم فيتم بموجب بناء رابطة عمل مشترك يجري التنسيق من خلالها بين جماعات المصالح والأحزاب السياسية ومن أمثلة هذا النوع من التعاون ما يحدث في الدول الاسكندنافية بين النقابات العالمية وبين الأحزاب الاشتراكية^(٣)، ومن ذلك أيضاً التعاون بين اتحاد الصناعات البريطانية مع حزب المحافظين، ففي الوقت الذي يلتزم الحزب المذكور بمساندة الاتحاد يتعهد الآخر بمساعدة الأول ودعمه^(٤).

١ - د. إحسان محمد الحسن : مصدر سابق ، ص ١٨٦ ، ص ١٨٧ .

٢ - د. كمال المتوفي: أصول النظم...، مصدر سابق، ص ١٧٨ .

٣ - د. صادق الأسود : مصدر سابق ، ص ٣٦٦ .

٤ - د. سعد الشرقاوي: مصدر سابق، ص ٢٥٣ .

المطلب الثالث: تعبئة الرأي العام:

لا جرم تعد جماعات المصالح من أهم الجماعات المرجعية التي تؤثر بشكل ملحوظ في تكوين اتجاهات الرأي العام، ولما كانت النظم السياسية تعتمد في بقائها واستمرارها على تأييد الرأي العام، لذا من الطبيعي أن تلجأ جماعات المصالح إلى إتباع مختلف الوسائل لتعبئة الرأي العام وتوجيهه بالشكل الذي يفضي إلى تحقيق أهدافها^(١)، ويجري ذلك عن طريق دفع الرأي العام للضغط على مؤسسات النظام السياسي لاسيما التشريعية منها والتنفيذية.

ولا جرم تستعمل جماعات المصالح كل ما لديها من قدرات وإمكانات مالية وغير مالية من التأثير على الرأي العام وتعبئته وتوجيهه، وعلى ذلك تستعمل تلك الجماعات وسائل اتصال شتى لتحقيق غاياتها تلك، ومن ذلك القيام بإصدار النشرات وعقد الندوات وإلقاء المحاضرات وتوظيف وسائل الإعلام الأخرى المسموعة والمقروءة والمرئية وما إلى ذلك، وتتسع دائرة تلك النشاطات في مرحلة الدعاية للانتخابات وذلك بغية دفع أكبر عدد من الناخبين للتصويت لحزب بعينه أو أشخاص معينين ضمن وصوّلهم للسلطة مصالح تلك الجماعات^(٢).

وإذا ما تمكنت جماعات المصالح من تعبئة الرأي العام وإقناعه بقضاياها تنتقل إلى مهمة حرضه على كتابة رسائل وبرقيات والقيام بتنظيم تظاهرات واحتجاجات بغية الضغط على المؤسسات التشريعية والتنفيذية حتى تستجيب لمطالبها التي تحقق بالنتيجة مطالب جماعات المصالح ذاتها، وهذا النوع من الضغط يطلق عليه بالضغط الجذري لكونه ناجم عن ضغط طبقات وشرائح واسعة من الشعب^(٣).

خلاصة القول أضحت جماعات المصالح بمختلف ألوانها وتوجهاتها إحدى أهم مكونات النظم السياسية المعاصرة، فلم يعد بإمكان تلك النظم على اختلاف

^١ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٩.

^٢ - أنظر كل من: د. سعاد الشراوي: مصدر سابق، ص ٢٥٦، وكذلك: د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٩، وكذلك: د. كمال المنوفي: أصول النظم...، مصدر سابق، ص ١٧٨.

^٣ - د. إحسان محمد الحسن: مصدر سابق، ص ١٨٩.

أصنافها تجاوز أو غرض الطرف عن أهمية وخطورة الدور الذي تؤديه تلك الجماعات، ولكن هذا لا يعني إن كل تلك الجماعات تمارس دوراً إيجابياً في الحياة السياسية بل أن كثير منها مازالت تمارس دوراً سلبياً وذلك بهدف تحقيق مآربها ومصالحها الخاصة أو مصالح حلقائها سواء على المستوى المحلي أم على المستوى الخارجي.

القسم الثالث

معايير تصنيف النظم السياسية المعاصرة

سنتناول في هذا الإطار أهم المعايير التي يمكن اعتمادها في تصنيف النظم السياسية المعاصرة وسيتم تقسيمه على ثلاثة فصول، أما الفصل الأول من هذا القسم - وهو الفصل السادس من الكتاب - فنتناول فيه تصنيف النظم السياسية على وفق معيار ممارسة السلطة، أما الفصل الثاني - وهو الفصل السابع من الكتاب - فسيتم التركيز فيه على تصنيف النظم السياسية على وفق معيار العلاقة بين المؤسسات (السلطات)، أما الفصل الثالث - الفصل الثامن من الكتاب - فنتناول فيه تصنيف النظم السياسية على وفق معيار إداري أو إقليمي، ويعد هذا الفصل من أهم فصول الكتاب وذلك لأننا نتناول فيه الكيفية التي تدار بها مؤسسات النظام السياسي على الصعيدين المركزي والمحلي، وهذا المعيار اعتمده من جانبنا كوننا نرى إنه على وفقه يمكن تصنيف كل النظم السياسية المعاصرة - المتقدمة منها والمتخلفة، الديمقراطية وغير الديمقراطية - على حد سواء - وعلى ذلك يمكن أن يكون هذا المعيار مناسباً أكثر من المعايير السالفة الذكر لمواكبة التطورات السياسية والدستورية التي راحت تشهدها الكثير من تلك النظم، وعلى ذلك فهو معيار مبتكر ويمثل إجتهد علمي يمكن أن يصيب كبد الحقيقة.

الفصل السادس

تصنيف النظم السياسية على وفق معيار ممارسة السلطة

إذا كان من يمارس السلطة في النظام السياسي شخص واحد بمفرده حينئذ يسمى هذا النظام، نظاماً فردياً (مونوقراطياً)، أما إذا كانت تلك السلطة تمارس من قبل الشعب أو ممثلين عنه فيسمى النظام؛ نظاماً ديمقراطياً.

لذا سيتم تقسيم هذا الفصل على مبحثين، أما المبحث الأول فنتناول فيه النظم الفردية (المونوقراطية)، أما المبحث الثاني فنتناول فيه النظم الديمقراطية.

المبحث الأول: النظم الفردية (المونوقراطية)

المونوقراطية كلمة يونانية تتكون من مقطعين وهما: (Monos) وتعني واحد أو فرد، و: (Crates') وتعني حكم، وبذلك تعني (المونوقراطية) حكم الفرد الواحد الذي تتركز في يده كل السلطات، ويباشرها بنفسه ويفرض أفكاره وطريقته حكمه على الشعب.

وقد يكون الحاكم الفرد ملكاً أو إمبراطوراً أو رئيس جمهورية وفي كل الأحوال يكون حاكماً مستبداً، وللاستبداد أسباب وعوامل، منها دور الحاشية المحيطة بالحاكم على وجه الإجمال ودور رجال الدين المقربين للحاكم - وعاظ السلاطين - فضلاً عن أصحاب رؤوس الأموال وكبار التجار والإقطاعيين الذين ترتبط مصالحهم بوجود الحاكم المستبد.

وفي هذه النظم لا قيمة لرأي الشعب بل ولا رأي لهم، فالحاكم هو الذي يقرر وما على الآخرين سوى السمع والطاعة، وتنعدم في هذه النظم حريات المواطنين وعليهم أن يعتقدوا ويؤمنوا بالمذهب والاتجاه السياسي والديني الذي يؤمن به الحاكم تطبيقاً للمبدأ القائل: (الناس على دين ملوكهم).

على ذلك سنتناول في هذا المبحث أبرز أنواع النظم الفردية (المونوقراطية) وهما كل من النظم الملكية المطلقة والنظم الديكتاتورية في مطلبين.

المطلب الأول: النظم الملكية المطلقة:

في هذا النظام يمارس الملك أو الإمبراطور - الذي يستند على شرعية الوراثة- وحده وبشكل مطلق جميع السلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية، لا بل إن سطوته تطال حتى القضاء إذ إن الكثير من هؤلاء الحكام الطغاة أصدروا بأنفسهم أحكاماً جائرة على الأشخاص المخالفين لإرادتهم غالباً ما تصل إلى حد التصفية، وفي الكثير من الأحيان ينفذون تلك الأحكام بأنفسهم أيضاً، وقد عبر الملك الفرنسي (لويس الرابع عشر) عن هذا الواقع بقوله: (الدولة أنا وأنا الدولة)، ويدعي الملك المطلق إنه يحقق المصلحة العامة في الوقت الذي يعمل ضد تلك المصلحة وبما يخدم مصلحته الشخصية ويضمن بقاؤه في الحكم بأي ثمن، فهو يصدر القوانين والقرارات والأوامر لكي يطيعها الشعب بينما يتصرف هو على هواه دون مراعاة لتلك القوانين والقرارات والأوامر، لذا ينطبق على مثل هؤلاء قوله تعالى: (أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنْسَوْنَ أَنْفُسَكُمْ...^(١))، وقد وجدت مثل تلك النظم في أوروبا طوال القرون السابقة على القرنين ١٧ و ١٨ كما وجدت في قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية.

وغالبا ما كان هؤلاء الملوك يحاولون الاستناد في حكمهم إلى قواعد دينية وذلك بغية إسباغ الشرعية على سلطاتهم من خلال إدعائهم بأنهم يمثلون ظل الله في الأرض ووصل الأمر في بعض الأحيان إلى حد إدعائهم بأنهم أحفاد الإله وهو ما حصل من قبل (بعض ملوك روما)، بل والأكثر من ذلك أدعى بعضهم بالإلهية (الفراعنة في مصر القديمة)، وعلى ذلك لم تقتصر سلطات هؤلاء الملوك المطلقة على الناحية

^١ - القرآن الكريم: سورة البقرة، الآية ٤٤.

الدينيوية فحسب، بل امتدت لتشمل الناحية الدينية أيضاً^(١)، فهو حاكم سياسي ومرجع ديني.

ولتكريس تلك السلطات الواسعة والمطلقة والتي تشمل كل نواحي الحياة، عمد هؤلاء الملوك إلى استعمال أسلوب القوة والعنف لإجبار الناس على السمع والطاعة ولتثبيت أركان حكمهم لأطول مدة زمنية ممكنة، لذا كانت النتيجة المنطقية لأغلب هذه النظم سيادة الظلم والاستبداد وانتهاك الحقوق وانعدام الحريات. وتجدر الإشارة إلى إن تلك النظم لم تعد موجودة حالياً إلا ماندر منها، ذلك لأن معظم النظم الملكية كانت قد سقطت أثر وقوع ثورات شعبية وتحولت إلى أنظمة جمهورية بدءاً بالثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م التي اقتلعت النظام الملكي من جذوره، وما تبقى من تلك النظم لم تعد مطلقة بل أضحت مقيدة بشكل أو بآخر - ما حصل في بريطانيا (المملكة المتحدة) أبرز مثال -.

المطلب الثاني: النظم الديكتاتورية:

الديكتاتورية هي بمثابة تجسيد للنظام الفردي بأجلى صورته، ذلك لأن بموجبها يتم تركيز السلطة السياسية بيد شخص واحد يمارسها بمفرده وهو عادة ما يكون رئيس الدولة - رئيس جمهورية أوزعيم أو قائد ثورة أو ما إلى ذلك - وعلى ذلك فهو يجمع بين يديه جميع الاختصاصات وكل الصلاحيات، فهو المشرع والمنفذ والقاضي^(٢). وقد تتوفر ظروف وشروط تؤهل شخص ما لتولي زمام الأمور وقيادة الدولة والمجتمع منها مثلاً: عبقريته ومهاراته وقوة شخصيته وقدرته على التأثير في أتباعه أو شجاعته وربما حظه أو تراؤه، وغالباً ما يبرر الحاكم الفرد سلطاته وصلاحياته الواسعة بالاستناد إلى أساس شرعي، كشرعية المصلحة الوطنية أو أنه يستند على أيديولوجية

^١ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٥، وكذلك: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ١٩٠.

^٢ - M. Prelot: Institutions Politiques et Droit cons, 5eme ed, Paris, 1972-p. 115.

معينة، وقد يكون هذا الحاكم محاطاً بالمستشارين والمساعدين ولكن دور هؤلاء يبقى في الغالب هامشياً، لأن الرأي الأول والأخير يعود له حصراً^(١). وقد عُرف هذا النظام في حقب تاريخية مختلفة وفي شتى أنحاء العالم، وأحياناً قد يتم اللجوء إلى هذه الأسلوب في الحكم في حالة وجود خطر خارجي يهدد الدولة أو أزمة داخلية حادة لا يمكن حلها بالطرائق الاعتيادية، ويغدو هذا الأمر كمبرر يستعمله الديكتاتور لتبرير سلطاته غير المحدودة، لذا يقال إن الديكتاتورية قد تكون ضرورية لدول معينة في ظروف معينة ويتم أحياناً إقرارها دستورياً فتسمى (الديكتاتورية الدستورية) مثلما كان معمولاً في ألمانيا على وفق مانص عليه دستور (فايمر) سنة ١٩١٩م، وكما هو حاصل الآن في فرنسا - دستور سنة ١٩٥٨ -^(٢)، وهو ما كانت تأخذ به كل من مصر وتونس وفق لدستوريهما لسنتي ١٩٧١م و ١٩٥٩م على التوالي^(٣)، وهذه الديكتاتورية التي يقرها الدستور هي ذات صفة مؤقتة يمنح الدستور بموجبها رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة استثنائية في ظروف استثنائية تنتهي بانتهائها، ومع ذلك قد يستغل هذا النص لتبرير ممارسة الرئيس تلك الصلاحيات وبشكل مستمر أو ربما دائم مثلما حصل في دول عربية عدة منها مصر التي فرضت حالة طوارئ منذ سنة ١٩٨١م وحتى عام ٢٠١١م.

ويعتمد الديكتاتور على القوة في فرض سيطرته، وقد تجسد ذلك في مقولة (كروميل) خلال سيطرته على إنكلترا في منتصف القرن ١٧: (تسعة من عشرة من المواطنين يكرهوني إن ذلك غير مهم مادام العاشر مسلحاً)^(٤)، كما يكون وصول الديكتاتور إلى السلطة - في أغلب الأحوال - عن طريق القوة (انقلاب عسكري أو ثورة) وهو ما حصل في معظم الدول الآسيوية والأفريقية وأمريكا اللاتينية في القرنين

^١ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٢.

^٢ - المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والدستور الألماني لسنة ١٩١٩ المعروف بدستور فايمر؛ وللمزيد راجع

كل من: د. صالح جواد الكاظم: نفس المصدر السابق، ص ١٥، وكذلك: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ١٩٠.

^٣ - Said EL-Najjar: Privatization & Structural Adjustment in the Arab Countries (Washington, D.C.; IMF, 1989, PP. 90-91).

^٤ - نقلًا عن: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ١٦.

الماضيين، وكذا الحال ما حصل في معظم الدول الشيوعية الماركسية التي حذت حذو الاتحاد السوفيتي المنهار ومنها دول أوروبا الشرقية والصين وكوريا الشمالية وكوبا، باستثناء ما حصل في ألمانيا عندما وصل هتلر إلى السلطة سنة ١٩٣٣ م عن طريق الانتخابات ولكنه سرعان ما لجأ إلى إلغاء جميع الأحزاب وفرض سيطرته التامة على مقدرات الدولة والمجتمع.

وتسمى النظم الديكتاتورية بالنظم الشمولية لأنها تشمل كل نواحي الحياة، وفي تلك النظم يتم القضاء على الحريات العامة والفردية وبصورة تامة تقريباً ويتم تركيز السلطة بيد الحاكم الديكتاتور الذي يدعي أنه يعمل لتحقيق المصلحة العامة في الوقت الذي يُسخر كل طاقات المجتمع والدولة المادية والبشرية لمصلحته الخاصة، ومع امتلاك الكثير من تلك النظم نصوص دستورية وتشريعات قانونية تنص على الحقوق والحريات العامة والفردية إلا إن تلك النصوص تبقى مجرد حبر على ورق، والأكثر من ذلك تلجأ تلك النظم إلى إجراء انتخابات واستفتاءات وتكوين مجالس نيابية، ولكن في واقع الحال تبقى كل تلك الإجراءات شكلية دعائية ليس إلا.

« وفي الوقت الذي يلجأ الديكتاتور إلى استعمال العنف والقوة لتصفية خصومه ومعارضيه في الداخل بل ويلاحقهم ويطاردهم في الخارج أيضاً، فإنه يعتمد - في أغلب الأحوال - على حزب واحد ويمنع نشاط كل التنظيمات والأحزاب الأخرى، وفي المقابل لا تخضع تصرفات الديكتاتور وأتباعه إلى أية رقابة ولا يتحملون أية مسؤولية.

ومع أن معظم تلك النظم يعمر طويلاً حتى أنه يستمر جاثماً على صدور مواطنيه على مدى عقود من الزمن، إلا أن تلك النظم تعد نظم مؤقتة، ذلك لأنها ترتبط بشخص الحاكم الديكتاتور، فهي تسقط وتزول بزوال صاحبها، وغالباً ما تكون نهاية تلك النظم بذات الطريقة التي وصلت بها إلى سدة الحكم وهي طريقة القوة والعنف - انقلاب أو ثورة أو احتلال خارجي -.

المبحث الثاني: النظم الديمقراطية

لا جرم حظيت الديمقراطية باهتمام بالغ منذ أقدم الأزمنة والعصور، ومازال الاهتمام بها يتزايد لغاية اليوم، إلى الحد الذي يمكن القول إنها تحتل الصدارة في سلم أولويات اهتمام سائر الأمم والشعوب، حتى أضحت كل النظم السياسية في العالم المعاصر ترفع شعار الديمقراطية وتدعي أنها تطبقها، على ذلك ينبغي إلقاء نظرة تاريخية على الكيفية التي نشأت من خلالها الديمقراطية، وكيف تطورت، وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسوف نتناول فيه مفهوم الديمقراطية ومقوماتها، على أن نتناول في المطلب الثالث: صور أو طرائق تطبيق الديمقراطية.

المطلب الأول: نشأة وتطور الديمقراطية:

أولاً: جذور الفكر الديمقراطي وتطبيقاته: تعود الديمقراطية في جذورها التاريخية - على مستوى أوروبا- إلى الفكر اليوناني القديم، وقد ناقش فيها كل من أفلاطون وأرسطو^(١)، وعلى مستوى التطبيق شهدت دول المدن اليونانية القديمة -وعلى وجه الخصوص أثينا- تطبيقاً لما يمكن تسميته بـ(الديمقراطية المباشرة)، كما عرفت الإمبراطورية الرومانية في عهدها الجمهوري وبدايات العهد الملكي الديمقراطية عن طريق اللجان والمجالس الشعبية، غير إن قيام حكم القياصرة في روما كان قد قضى على أي تطبيق ديمقراطي وأصبحت الديمقراطية شيئاً منسياً ولمدة طويلة من الزمن^(٢)، حتى ظهر ذكرها مجدداً في العصور الوسطى عند المفكرين الكاثوليك، وعلى وجه التحديد عند القديس (توماس الإكويني) الذي تحدث عن فكرة النيابة^(٣)، ثم تطورت الفكرة في القرن السابع عشر على أيدي مفكري

^١ - للمزيد راجع كل من: د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ٢٣-٢٤، وكذلك: د. حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٧٠ و ٩٨.

^٢ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٢.

^٣ - ينظر كل من: د. منذر الشاوي: القساون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٧١، وكذلك: جاك ماريان: الفرد والدولة، ترجمة: عبد الله أمين، بيروت، منشورات دار مكتبة الحياة، ١٩٦٢، ص ١٥٣.

مدرسة (القانون الطبيعي) التي استوحى منها مفكرو القرن الثامن عشر - وعلى وجه الخصوص جان جاك روسو ومونتسكيو - أفكارهم عن الديمقراطية، وقد ركّز هؤلاء على دور الشعب في ممارسة السلطة وأنه هو صاحب السيادة و وكان الغرض من ذلك محاربة استبداد الملوك في ذلك العهد^(١)، وعند قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م تبنى رجال الثورة المبادئ الديمقراطية وثبتوا أسسها في الدساتير التي صدرت في أعقاب الثورة^(٢)، وبذلك شكلت تلك الثورة نقطة تحول حاسمة في تاريخ الديمقراطية التي راحت تتوالى على تبنيتها معظم الدول الأوروبية، وأثرت بدورها في شعوب العالم الأخرى، وبذلك أخذت الديمقراطية ترسخ نظرياً من خلال إقرارها في الدساتير والمواثيق، وعملياً عن طريق ممارسة حق الانتخاب واختيار الحكام وما إلى ذلك.

كما كان للديمقراطية تطبيقات كثيرة عند العرب ومنذ أقدم الأزمنة والعصور، فكانت الكثير من الممالك العربية التي قامت قبل الإسلام قد شهدت تطبيقات ديمقراطية بدرجات متفاوتة، ومن تلك الممالك مملكة الحضر التي كان لقادة الجيش والتجار فيها دور في إدارة شؤون المملكة وكان هنالك مجلس للتشاور واختيار المناصب الهامة في المملكة^(٣).

ومما يؤكد تبنى المبادئ الديمقراطية من قبل زعماء ممالك أخرى ظهرت في المنطقة العربية قبل الإسلام ما ذكره القرآن الكريم في مواضع عدة، ومن ذلك مثلاً استشارة الطاغية فرعون (حاكم مصر) للملأأي المستشارين والحاشية المحيطة به من أعوانه ووزرائه من قومه في تقرير أمر نبي الله (موسى عليه السلام)، إذ قال تعالى: (قَالَ لِّلْمَلَأِ حَوْلَهُ إِنِّي هَذَا لَسَاحِرٌ غَلِيمٌ (٣٤) يُرِيدُ أَن يُخْرِجَكُم مِّنْ أَرْضِكُمْ بِسِحْرِهِ فَمَاذَا

^١ - للمزيد راجع كل من: جان جاك روسو: مصدر سابق، ص ١٥٧ وما بعدها، وكذلك: مونتسكيو: مصدر سابق، ص ٥٣ وما بعدها، وكذلك: ص ٧٥ وما بعدها، وكذلك ص ١٢٩ وما بعدها.

^٢ - ينظر كل من: د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر السابق، ص ٧١-٧٢، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٢.

^٣ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٧١-٧٢.

تَأْمُرُونَ (٣٥) قَالُوا أَرْجَى وَأَخَاهُ وَابْعَثْ فِي الْمَدَائِنِ خَاشِعِينَ (٣٦))^(١)، وفي قصة بلقيس ملكة سبأ ومشاورتها للملأ من قومها قبل تقرير الأمر في طلب نبي الله (سليمان عليه السلام)، إذ قال تعالى: (قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ)^(٢).

كما عرف العرب مبدأ اختيار شيخ القبيلة (الحاكم) وبصفات معينة، كما إن مبدأ الشورى كان معمولاً به على مستوى ما يمكن تسميته بـ(مجلس القبيلة) الذي يتكون عادة من وجهاء القبيلة، إذ كان يتمتع أعضاء هذا المجلس بحرية التحدث والمناقشة في مختلف شؤون القبيلة الداخلية والخارجية ويستشيرهم الشيخ في الأمور الهامة ومن ذلك (عقد التحالفات أو إعلان الحرب أو عقد الصلح وكذلك حل المشاكل والخلافات الداخلية)، كما كانت مكة المكرمة تدار بطريقة تختلف عن إدارة القبيلة، وكانت الوظائف الإدارية والدينية موزعة بين قبائلها المختلفة، وكانت دار الندوة بمثابة مجلس شورى لتلك القبائل^(٣)، ثم جاء الإسلام ليمثل نقطة تحول في مجال الفكر والممارسة الديمقراطية على وفق رؤية مثالية.

ثانياً: الإسلام والديمقراطية: لا ريب إن الإسلام كعقيدة، يتسم بالمرورثة والعالمية والشمولية، أي أنه قابل للتطبيق في كل زمان ومكان، وهو كرسالة ذات أهداف إنسانية ورحمة للعالمين جميعاً، كما أنه نظم علاقة الإنسان بربه وعلاقة الإنسان بأخيه الإنسان وعلى كل المستويات ومنها على المستوى السياسي، أي أنه نظم العلاقة بين الحكام والمحكومين، على ذلك نجد في الشريعة الإسلامية نصوص وقواعد أقرت مبادئ وأسس متكاملة للحكم، يفرض تطبيقها - لو طبقت تطبيقاً سليماً - إلى إقرار نظام سياسي مثالي تصان فيه الحقوق

¹ - القرآن الكريم: سورة الشعراء الآيات: ٣٤-٣٦.

² - القرآن الكريم: سورة النمل، الآية: ٣٢.

^٣ - د. بشير محمد الخضراء: النمط النبوي-الخلافي في القيادة السياسية العربية... والديمقراطية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥، ص ١٤٩.

وتتحقق فيه العدالة النموذجية، وبذلك ينعم المجتمع بالسعادة والرفاهية في كل مجالات الحياة، لان الله تعالى يقول: (إِنَّ هَذَا الْقُرْآنَ يَهْدِي لِلَّتِي هِيَ أَقْوَمٌ...)^(١)، وقوله تعالى: (... وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تِبْيَانًا لِّكُلِّ شَيْءٍ...)^(٢)، ونذكر من تلك النصوص والقواعد - على سبيل المثال لا الحصر - ما يأتي:

١- اختيار الحاكم (البيعة): أقر القرآن الكريم مبدأ البيعة وكان الرسول الأعظم (ص) أول من أخذ البيعة من أصحابه الكرام عبر عقد (بيعتنا العقبه الأولى والثانية)، كما جاء في قوله تعالى: (إِنَّ الَّذِينَ يُبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ يَدُ اللَّهِ فَوْقَ أَيْدِيهِمْ...)^(٣)، وقوله تعالى: (لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنِ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ...)^(٤)، ما يعني أنه أرسى مبدأ مفاده: إن الشخص المرشح للخلافة لا يكون حاكماً واجب الطاعة إلا بعد مبايعته (أي موافقة الناس - المحكومين-) وبعد توافر شروط معينة (كالعلم، والعدالة، وسلامة الحواس والأعضاء، وتدبير المصالح، والشجاعة، وما إلى ذلك)، وفي المقابل فرض الله تعالى على الناس طاعة الحاكم بعد حصوله على البيعة لقوله تعالى: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ...)^(٥)، كما أقر الإسلام حق التراجع عن البيعة - أي سحب الثقة- إذا ما انحرف الحاكم وخرج على مبادئ الشريعة أو فقد أحد الشروط التي بوبع على أساسها، فكما جاء في الحديث النبوي الشريف: (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق)، و(على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وأكره إلا أن يؤمر بمعصية فلاسمع ولا طاعة)، كما يجسد ذلك القول المشهور: (حق على الإمام أن يحكم بما أنزل الله وأن يؤدي الأمانة فإذا فعل، فحق على الناس أن يسمعوا له وأن يطيعوا وأن يجيبوا إذا دُعوا).

١- القرآن الكريم: سورة الإسراء، الآية ٩.

٢- القرآن الكريم: سورة النحل، الآية ٨٩.

٣- القرآن الكريم: سورة الفتح، الآية ١٠.

٤- القرآن الكريم: سورة الفتح، الآية ١٨.

٥- القرآن الكريم: سورة النساء، الآية ٥٩.

وعلى ذلك تعد البيعة بمثابة عقد تترتب على أثره حقوق والتزامات بين الحاكم والمحكومين، فكلاهما ينبغي أن يؤدي ما عليه وهو ما يضمن بالمحصلة النهائية حقوق الطرفين.

٢- الشورى: جاء في قوله تعالى: (فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّيْسَ لَهُمْ وَ لَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ)^(١)، كما قال تعالى: (... وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ...)^(٢)، فالشورى واجبة على ولي الأمر، وعلى الحاكم أن يستشير قبل أن يقرر، حتى أن الرسول الكريم محمد -ص- كان يقول للصحابية الكرام (أشيروا علي فقد أمرني ربي بالمشورة)^(٣)، ويقول (ص): (ماخاب من استشار)، وهناك أقوال مشهورة في هذا الصدد منها: (من استقبل وجوه الآراء عرف مواضع الخطأ) و: (ومن شاور العقلاء شاركهم عقولهم) و: (الشورى راحة لك وتعب على غيرك)، ولا شك أن الرسول الأعظم لم يكن بحاجة لا الشورى ولا للبيعة، لسبب بسيط هو أنه لا ينطق عن الهوى، ولكن القرآن والرسول (ص) أكدوا على هذين المبدأين كونهما أسس ومبادئ هامة لبناء الدولة العادلة والحكم الصالح الذي تصان فيه حقوق الجميع.

٣- مبادئ وأحكام أخرى: ما جاء في الإسلام من مبادئ وقيم لو اعتمدت في بناء المجتمع والدولة لكان بالإمكان إزالة واستئصال كل الأزمات التي تواجه النظام السياسي، ومن ذلك أزمات بناء الدولة وبناء الأمة -الوحدة الوطنية- وأزمة المشاركة وأزمة التوزيع وما إلى ذلك، ومن ذلك ما ورد في القرآن الكريم من نصوص كثيرة تؤكد حسن التعامل والدعوة بالحوار الهادئ والبناء والحكمة فقد جاء في قوله: (أذْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُمْ بَالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ...)^(٤)، وقوله تعالى: (

1- القرآن الكريم: سورة آل عمران، الآية ١٥٩.

2- القرآن الكريم: سورة الشورى، الآية ٣٨.

٣- للمزيد من التفصيل حول الشورى في القرآن والسنة النبوية وشمولية الشورى وتعددية أشكالها: راجع: د. بشير محمد الخضرا: مصدر سابق، ص ١٥٠ وما بعدها.

4- القرآن الكريم: سورة النحل الآية ١٢٥.

وَلَا تُجَادِلُوا أَهْلَ الْكِتَابِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ إِلَّا الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْهُمْ ۖ وَقُولُوا آمَنَّا بِالَّذِي أُنزِلَ إِلَيْنَا وَأُنزِلَ إِلَيْكُمْ وَإِلَهُنَا وَإِلَهُكُمْ وَاحِدٌ...^(١)، كما نهى القرآن الكريم بالمقابل عن الجدل بغير علم وبلا حجة لقوله تعالى: (وَمِنَ النَّاسِ مَن يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلَا هُدًى وَلَا كِتَابٍ مُّبِينٍ)^(٢)، كما أمر الله تعالى بإقامة العدل على كل المستويات كما جاء في قوله تعالى: (إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ...)^(٣)، وقوله تعالى: (إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ...)^(٤)، وقوله تعالى: (...وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا...)^(٥)، كما أكد القرآن الكريم في مواضع كثيرة حق الإنسان في الحياة والعيش، وقد أشار إلى عظمة انتهاك تلك الحقوق وما يترتب عليها، وقد تجلّى ذلك بكل وضوح بقوله تعالى: (...مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا...)^(٦)، كما أكد ضرورة محاسبة الإنسان لنفسه قبل محاسبته لغيره وينبغي أن تقتصر ممارسته لحقوقه بمراعاة حقوق الآخرين، وذلك تطبيقاً لمبدأ: (حريتك تنتهي عندما تبدأ حريات الآخرين)، فضلاً عن التأكيد على قيم الصدق والوفاء بالوعد والعهد والأمانة والحرص والشعور بالمسؤولية وإتقان العمل والتعاون والتعايش والتسامح ونبذ الفرقة والانقسام وما إلى ذلك.

المطلب الثاني: مفهوم الديمقراطية وخصائصها ومقوماتها:

أولاً: مفهوم الديمقراطية: الديمقراطية مصطلح يوناني يتكون من مقطعين هما: (Demos) وتعني الشعب و (Crates) وتعني حكم، وبذلك تعني: حكم الشعب، وهي عبارة أخرى نظام الحكم الذي يستمد من الشعب أو من

1- القرآن الكريم: سورة النحل، الآية ٢٥.

2- القرآن الكريم: سورة الإسراء، الآية ٣٣.

3- القرآن الكريم: سورة لقمان، الآية ٢٠.

4- القرآن الكريم: سورة النساء، الآية ٥٨.

5- القرآن الكريم: سورة الأنعام، من الآية ١٥٢.

6- القرآن الكريم: سورة المائدة، من الآية ٣٢.

غالبية^(١)، ومن ثم فهي تعني: ممارسة الشعب للسلطة أو المشاركة فيها أو على الأقل التأثير فيها.

وفي الوقت الذي أصبحت الديمقراطية مطلباً تطمح كل الشعوب إلى بلوغه فإنها تعد بمثابة وسيلة لحماية حقوق الناس وحررياتهم، وهي بذلك ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرية لاسيما على مستوى العلاقة بين الحكام والمحكومين، فكما يقول العلامة الفرنسي (جورج بوردو): (إن الديمقراطية مرتبطة كفكرة وكواقع بالحرية.... والديمقراطية هي: نظام الحكم الذي يهدف إلى إدخال الحرية في العلاقات السياسية، أي في العلاقة بين من يأمر ومن يطيع)^(٢).

وللديمقراطية مفاهيم وأنماط متعددة، ومن ذلك الديمقراطية الليبرالية والتفويضية والاجتماعية والتداولية والديمقراطية التوافقية^(٣).

ثانياً: خصائص الديمقراطية: تتسم الديمقراطية المعاصرة بخصيتين أساسيتين هما: ١- أنها نظام حكم يقوم على أسس دستورية، ٢- وهي بمثابة منهج، إذ لا بد من وجود دستور تتوافق على أحكامه القوى الفاعلة وتقبل الاحتكام إلى شرعيته، وينبغي أن تراعى المبادئ الديمقراطية في هذا الدستور وهذه المبادئ هي أساس عمل المؤسسات الدستورية المنبثقة عنها، والديمقراطية الدستورية لها شروط ومقومات منها^(٤):

أ- إقرار مبدأ المواطنة وعدها بمثابة مصدر حق المساواة السياسية، وهذا الأمر يستدعي عدم استثناء أي من الشرائح أو الأقليات في المجتمع.

ب- صياغة دستور ديمقراطي يراعي اعتبارات ومطالب مختلف الانتماءات في المجتمع الواحد.

1- د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٣؛ وللمزيد حول ممارسة الشعب أو من ينوب عنه للسلطة راجع: جاك مازيتان، مصدر سابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

2 - Georges Burdeu: La Democratie, 4eme ed, Paris 1966, p15.

٣- للمزيد راجع كل من: د. حسن لطيف الزبيدي، مصدر سابق، ص ١١٥ وما بعدها، وكذلك: آرنست ليهارت: مصدر سابق، ص ١٥ وما بعدها.

٤- د. بشير محمد الخضراء: مصدر سابق، ص ٤٥٠.

وهذا الدستور ينبغي أن يراعى فيه ما يأتي^(١): أ- تأسيس نظام حكم ديمقراطي مستقر يتأسس على وفاق المجتمع الدائم.

ب- تنظيم السلطات العامة في الدولة من خلال تحديد اختصاص كل سلطة وعلاقتها بالسلطات الأخرى.

ت- إيجاد ضمانات للحقوق والحريات العامة والخاصة لكل أفراد المجتمع.

كما إن الديمقراطية المعاصرة منهج تقتضيه ضرورة التعايش السلمي بين أفراد المجتمع وجماعاته، منهج يقوم على مبادئ ومؤسسات تمكن النخبة السياسية من إدارة أوجه الاختلاف في الآراء وتباين المصالح بشكل سلمي، ومن ثم تمكن المجتمع من السيطرة على مصادر العنف ومنع الفتن والحروب الأهلية من الوقوع^(٢).

وهناك معايير أربعة لقياس المستوى الذي بلغته الممارسة الديمقراطية في هذه الدولة أو تلك، وهذه المعايير هي^(٣):

١- توسيع نطاق المشاركة الفعالة في عملية اتخاذ القرارات وإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتقوم هذه المشاركة على إتاحة الفرص المتساوية للمواطنين (الناخبين) التعبير عن آرائهم واختياراتهم وبيان الأسباب التي تجعلهم يفضلون خياراً على آخر.

٢- أن يكون صوت كل مواطن (ناخب) مساوياً لصوت غيره من المواطنين (الناخبين)، دونما تمييز، لاسيما عندما يكون القرار المطلوب اتخاذه قراراً خطيراً وهاماً تتوقف عليه الممارسة الديمقراطية.

٣- الفهم المستنير لمتخذي القرارات الديمقراطية، أي امتلاكهم المعرفة والدراية السياسية التي تتطلبها سلامة القرارات المطلوب اتخاذها.

^١ - المصدر نفسه، ص ٤٥٠-٤٥١.

^٢ - مجموعة باحثين: المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، ١٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠، ص ٤٤٨-٤٤٩.

^٣ - نفس المصدر السابق، وكذلك: د. بشير محمد الخضراء: مصدر سابق، ص ٤٤٩-٤٥٠.

٤- ضرورة التزام متخذي القرارات الديمقراطية الجماعية بجدول أعمال يمكنهم من تحديد الأولويات من القضايا والمسائل المطروحة، وتوجيه المناقشات باتجاه تلك الأولويات بغية حسمها.

ثالثاً- مقومات الديمقراطية: ينبغي القول إن الديمقراطية على جاذبيتها ليست عصا سحرية، فلا يعني مجرد الإعلان عن تبنيها تنفي كل مشاكل أبناء المجتمع وتحقق كل مطالبهم وطموحاتهم، ومن ثم فهي ليست سوى وسيلة لبلوغ تلك الغايات بآليات عقلانية^(١)، على ذلك فالديمقراطية هي عملية بناء، وهي ممارسة قبل كل شيء، وبذلك فإن نجاحها يتطلب توافر مقومات وأسس وشروط أهمها:

١- الوعي الثقافي: ففي حال انعدام وتدني المستوى الثقافي في بلد ما تتحول الممارسة الديمقراطية إلى حالة من الفوضى- ما حصل في العراق لحظة سقوط نظام الحكم في العراق في ٩/٤/٢٠٠٣م أقرب مثال- لذلك ينبغي التأكيد على أن لدرجة وعي المواطنين وثقافتهم أهمية قصوى في توسيع دائرة حقوقهم وحررياتهم وهي تمثل أس الديمقراطية.

٢- المستوى المعاشي الجيد للمواطنين: إذ إن الفقر والديمقراطية لا يجتمعان، ذلك إن شيوع حالة الفقر وتدني المستوى المعاشي للغالبية العظمى من الناس تجعلهم عرضة لضغط الأحزاب والقوى السياسية ومرشحيهم ومن ثم شراء أصواتهم وكسب تأييدهم.

٣- الأمن: الديمقراطية بحاجة إلى أجواء آمنة، ولا جرم إن أية تهديدات أو مخاطر أمنية تعرقل الممارسة الديمقراطية الحقيقية، والأوضاع الأمنية المضطربة التي يتعرض لها العراق منذ عام ٢٠٠٣، وكذا ماتشاهده العديد من الدول العربية وبالتحديد منذ عام ٢٠١١ من تحديات أمنية مازالت تشكل معوقات للتحول الديمقراطي المنشود.

1- د. كامل أبو جابر: العبد السياسي- الاجتماعي للديمقراطية، عمان، المجلة العربية للعلوم السياسية، ١٩٩٢، ص ٨٢.

خلاصة القول إن الديمقراطية لا تعني أن يمارس كل شخص حقوقه وحرياته بلا ضوابط وبلا حدود، بل أنها تعني الوعي بالحدود الموضوعة على التصرف^(١)، ومن ثم فهي تعني ممارسة تلك الحقوق والحرريات من منطلق الشعور بالمسؤولية والالتزام بالقواعد الدستورية والقانونية واحترام النظام العام ومراعاة الآداب والقيم والأخلاق السائدة في المجتمع، مع ضرورة مراعاة حقوق وحرريات الآخرين من منطلق القناعة بأن حرية كل فرد ينبغي أن تنتهي عندما تبدأ حريات الآخرين.

المطلب الثالث: صور (طرائق) النظم الديمقراطية:

إذا كان الشعب هو الذي يمارس السلطة بنفسه ويقرر شؤونه وينظم علاقاته الداخلية والخارجية فعند ذلك سنكون أمام الصورة (الطريقة) الأولى من صور النظم الديمقراطية وهي (الديمقراطية المباشرة)، أما إذا كان الشعب يتولى مهمة انتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة حينذاك نكون أمام ما يسمى بـ(الديمقراطية غير المباشرة) وهي الصورة (الطريقة) الثانية، وهناك صورة (طريقة) ثالثة تتوسط بين الصورتين المذكورتين آنفاً، ففي الوقت الذي يقوم الشعب بانتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، يحتفظ بذات الوقت لنفسه بممارسة صلاحيات معينة ويشارك في السلطة في حالات عدة وعند ذلك نكون أمام ما يسمى بـ(الديمقراطية شبه المباشرة).
أولاً: الديمقراطية المباشرة: تعني الديمقراطية المباشرة إن الشعب يمارس السلطة بنفسه، وقد طبق هذا النوع من الديمقراطية في (أثينا) وهي إحدى دول المدن اليونانية القديمة، إذ كان يجتمع مواطنوها في ساحة عامة وبشكل دوري ويناقشون أمورهم ويتخذون قرارات لإدارة شؤون مدينتهم، وقد عرفت هذه الاجتماعات بـ(الجمعية العامة أو الجمعية الشعبية)، وتختار الأخيرة مجلساً مكوناً من (٥٠٠) عضو

^١ - د. عبدالله العروي: مفهوم الدولة، المركز الثقافي العربي، المغرب، الدار البيضاء، ١٩٨١، ص ١١٨.

ينوبون عن سكان المدينة في تسيير الشؤون العامة ويكون هذا المجلس تحت رقابة الجمعية^(١).

ولكن مما يؤخذ على تجربة أثينا في الديمقراطية المباشرة أن اجتماعات الجمعية كانت تقتصر على المواطنين من الرجال الأحرار، لذا كان يتم استبعاد النساء والعيبد، فضلاً عن أن الاشتراك لم يكن إلزامياً، كما كان عدد كبير من هؤلاء الرجال الأحرار يتغيبون عن اجتماعات الجمعية^(٢)، على ذلك يمكن القول إن هذا النظام لم يكن يجسد مشاركة كل سكان المدينة في إدارة شؤونها، وبالمحصلة فهو نظام تتحكم فيه الأقلية.

وعلى الرغم من أن هذا النظام يُعد أكثر أنظمة الحكم ديمقراطية من الناحية النظرية^(٣)، ولكن من الناحية الواقعية، أضحي تطبيقه في الوقت الحاضر أمراً مستحيلاً، وذلك بفعل تزايد عدد سكان كل دولة، وتزايد مهام الأخيرة الداخلية والخارجية واستمرار تشابك العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن الأزمات والتحديات التي أضحت كل الدول عرضة لها، وكل ذلك يستدعي اتخاذ قرارات سريعة وحاسمة من قبل الأشخاص القابضين على السلطة، لذا فقد انقرض هذا النظام ولم يعد له تطبيقاً في الوقت الحاضر سوى في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة^(٤).

ثانياً: الديمقراطية شبه المباشرة: تقوم هذه الصورة (الطريقة) على أساس قيام الشعب (الناخبين) بانتخاب ممثلين ينوبون عنه في ممارسة السلطة، مع احتفاظه بممارسة صلاحيات معينة بدءاً بمراقبة تصرفات ممثليه ومحاسبتهم وانتهاءً بعزلهم، ومن تلك الصلاحيات ما يأتي:

^١ - للمزيد راجع كل من: د. حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٣٤ وما بعدها، وكذلك: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ٢٠١، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٧.

^٢ - راجع: د. صالح جواد الكاظم: نفس المصدر السابق، ص ٢٧، وكذلك: برتراند راسل: مصدر سابق، ص ٩٤.

^٣ - كما إن برتراند راسل يعده أكثر النظم ديمقراطية حتى بالمقارنة مع النظم المعاصرة: للمزيد راجع: برتراند راسل: مصدر سابق، ص ٩٤.

^٤ - الأزهري بوعزني: الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، تونس، مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٢، ص ٢٠، وكذلك: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ٢٠١.

١- الاستفتاء^(١): هو معرفة رأي الناخبين في قضية ما قبل البت بها نهائياً، والاستفتاء على أنواع منها: الاستفتاء الدستوري كونه يتعلق بإقرار دستور أو تعديله، وهناك ما يسمى بالاستفتاء السياسي ويتعلق بقضية سياسية كعقد معاهدة مهمة أو الدخول في حلف أو تجمع دولي أو إقليمي وما شابه، وهناك الاستفتاء التشريعي وهو الذي يتعلق بإقرار مشروع قانون ما أو مجموعة قوانين، فضلاً عما يسمى بالاستفتاء الشخصي وهو ظاهرة شائعة في الدول التي يحكمها ديكتاتور، إذ يجري معظم هؤلاء استفتاء حول شخصهم على غرار ما حصل في فرنسا في عهد (نابليون بونابرت)^(٢). وقد أقرت الكثير من الدساتير المعاصرة مبدأ الاستفتاء الشعبي (الدستوري على وجه الخصوص)، ومن أمثلة ذلك كل من دستور السنغال والكاميرون والكامبون الصادرة كلها عام ١٩٦٠م، وكذلك الدساتير العربية الحديثة مثل دستور الصومال الصادر عام ١٩٦٠م والدساتير المصرية للأعوام ١٩٥٦م، ١٩٥٨م، ١٩٧١م، ودستور موريتانيا الصادر عام ١٩٩١م، ودستور جيبوتي لعام ١٩٩٢م، واليمن لعام ١٩٩٤م، والمغرب لعام ١٩٩٦م، والسودان لعام ١٩٩٨م^(٣)، وكذا الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م.

٢- الاقتراح الشعبي: على الرغم من وجود برلمان منتخب من قبل الشعب في هذا النظام يتولى مهمة التشريع، إلا إن الشعب-الناخبون منهم- أيضاً له الحق في إن يطلب من ممثليه تشريع قانون جديد في موضوع محدد، ويسمى هذا الإجراء ب(الاقتراح الشعبي التشريعي)، تمييزاً له عن الاقتراح الشعبي الدستوري ذاك الذي ينص على تعديل أو ربما إلغاء وإقرار دستور جديد، ولاجرم كلاهما يستدعي توافر شروط، وهو ما قرره الدستور السويسري الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤م، ودستور

^١ - للمزيد من التفصيل حول الاستفتاء راجع: د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، ج ٢١٥، في موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، القاهرة، الدار العربية للموسوعات، ١٩٨٥.

^٢ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية، مصدر سابق، ص ٥٤-٥٦، وكذلك: د. شمران حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٠٢.

^٣ - د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ٤٩-٥٠.

عام ١٩٩٨م، ولكن الأخير أجاز للناخبين الحق في الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية دون التشريعية (الفصل الثاني)، في حين أقرت دساتير المقاطعات مبدأ الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية والتشريعية^(١)، كما أقر كل من الدستور الصومالي لعام ١٩٦٠م، والدستور الأرجنتيني لعام ١٩٩٤م حق الاقتراح الشعبي التشريعي^(٢)، كما أخذت معظم الولايات الأمريكية بهذا الحق وذلك منذ بداية القرن العشرين^(٣).

٣- الاعتراض الشعبي: يعطي هذا النظام (بموجب ما اقره دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٨م، م ١٤١) الحق للمواطنين - ٥٠ ألف ناخب أو ٨ مقاطعات - بأن يعترضوا على القوانين التي تصدرها الجمعية الاتحادية وخلال مدة معينة من صدورها وفي هذه الحالة يجري استفتاء على الاعتراض المذكور، والأمر ذاته ينسحب على دساتير المقاطعات، كما أخذ الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨م (٧٥م) بمبدأ الاعتراض الشعبي^(٤).

٤- الحل الشعبي: يحق لعدد من الناخبين في بعض المقاطعات السويسرية طلب حل البرلمان المحلي وبشروط معينة أيضاً وي طرح هذا الأمر على الاستفتاء.

٥- عزل النائب: يحق لعدد من الناخبين طلب عزل النائب أو عدد من النواب وي طرح هذا الأمر على الاستفتاء.

^١ - راجع كل من: جورج آرثر: الحكومة الاتحادية في سويسرا: نقلاً عن: د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ٤٧.
^٢ - راجع كل من: فولف ليندر: الديمقراطية السويسرية، الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات، ترجمة: هاني شلبي، بيروت، منشورات الجمل، ٢٠١٣، ص ١٥٩ وما بعدها، وكذلك: د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ٤٧، وكذلك:

-kummerly & Frey:Switzerland,Geographical publishers,Berne,1983,p,32 & after it.

^٣ - د. شمران حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٠٩.

^٤ - د. حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ٥٢.

٦- عزل رئيس الجمهورية: يحق لعدد من الناخبين أن يطلبوا عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته، فإن وافق البرلمان يطرح الموضوع على الاستفتاء الشعبي (دستور فايمر الألماني لعام ١٩١٩م)^(١).

على ذلك فإن نظام الديمقراطية شبه المباشرة فيه مزايا كثيرة، إذ لا ينتهي دور الناخبين عند لحظة انتخاب ممثلهم بل لهم الحق في ممارسة صلاحيات معينة خلال المدة النيابية، وبذلك تكون بعض تلك الصلاحيات بمثابة رقابة ومحاسبة لممثلهم، ولكن مع ذلك يعد هذا النظام صعب التطبيق، ذلك لأنه يتطلب توافر درجة عالية من الوعي والتطور السياسي والقانوني، والأهم ينبغي أن يتوافر لدى الشعب شعور كبير بالمسؤولية، لذا لا نجد تطبيقاً لهذا النظام إلا في سويسرا على مستوى المقاطعات فحسب، وكذا في بعض الولايات الأمريكية.

ثالثاً- الديمقراطية غير المباشرة (التمثيلية أو النيابية أو البرلمانية): بفعل صعوبة - إن لم نقل استحالة - تطبيق الديمقراطية المباشرة في العصر الحالي، ولما كانت الديمقراطية شبه المباشرة تتطلب درجة عالية من الوعي وشعور كبير بالمسؤولية لدى المواطنين - الناخبين على وجه التحديد -، لذا أضحى نظام الديمقراطية غير المباشرة هو المطبق حالياً في معظم النظم السياسية المعاصرة.

إن نظام الديمقراطية غير المباشرة أو التمثيلية أو النيابية أو البرلمانية تعني أن يقوم الشعب - الناخبين - باختيار نواب (ممثلين) يتوبون عنه في ممارسة السلطة ولمدة محددة - دورة نيابية أو برلمانية - ليتسنى له إعادة اختيار الصالح منهم في الدورات اللاحقة وإبعاد الطالح، ومن ثم فإن الديمقراطية غير المباشرة هي حكم ممثلي الأغلبية من الشعب مع إحترام حقوق الأقليات وعدم تهميشها أو إقصائها.

إن ممثلي الشعب المنتخبين يجتمعون في مؤسسة تسمى (المجلس النيابي أو البرلمان)، فمتى وأين نشأ البرلمان وكيف تطور وما اختصاصاته وكيف ومتى يمارسها؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في السطور الآتية:

^١ - أنظر كل من: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... المصدر السابق، ص ٥٤-٥٦، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٩-٣١، وكذلك: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ٢٢٥.

١- نشأة البرلمان وتطوره: نشأ البرلمان أولاً في انكلترا وتطور خلال قرون عديدة، فبعد أن كان الملك يمارس سلطات مطلقة والى جانبه المجلس الكبير الذي يضم النبلاء وكبار رجال الدين، هؤلاء يستشيرهم الملك إن شاء في قضايا معينة، ولكن حصل خلاف كبير بين الملك (جون) وأعضاء هذا المجلس مما أدى الى نشوب حرب بين جيوش الطرفين انتصر فيها جيش المجلس الذي فرض على الملك توقيع وثيقة (العهد الأعظم أو المكناكارتا) سنة ١٢١٥م وافق بموجبها الملك على أن يكون ملزماً باستشارة المجلس في إدارة شؤون البلاد، وفي سنة ١٢٦٥م طلب الملك انتخاب عضوين عن كل مدينة يحضرون اجتماعات المجلس ويتمتعون بذات الاختصاصات التي يتمتع بها أعضاء المجلس من النبلاء الذين يتم تعيينهم في المجلس من قبل الملك أو بالوراثة، ومن ثم تحولت انكلترا بشكل نهائي من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة أو دستورية أثر وقوع ثورة سنة ١٦٨٨م التي تم فيها القضاء على حكم أسرة (آل ستوارت) وحلت محلها أسرة (أورانج) التي تم تقييدها بموجب وثيقة الحقوق الصادرة سنة ١٦٨٩م^(١).

وفيما بعد انفصل أعضاء المجلس المنتخب عن مجلس النبلاء في اجتماعاتهم وبذلك أصبح هنالك مجلسان، أما الأول (مجلس النبلاء) فأصبح يسمى مجلس اللوردات، أما الثاني فهو مجلس العموم وهو من المنتخبين (نواب المدن)، وكانت صلاحيات المجلسين متساوية حتى سنة ١٩١١م، حيث تم تقليص صلاحيات مجلس اللوردات التشريعية لحساب مجلس العموم، وفي سنة ١٩٤٩م أضحى مجلس اللوردات من دون صلاحيات فعلية وعلى ذلك أصبح مجلساً فخرياً إستشارياً، لاسيما أن عضويته لم تعد تقتصر على النبلاء ورجال الدين فحسب، وإنما دخلت فيه شخصيات قدمت للبلاد خدمات كبيرة وكان ذلك بمثابة تكريم لها^(٢).

^١ - راجع كل من: د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ١٩٠، وكذلك: الصادق الشيبان: مصدر سابق، ص ٣٧-٣٨، وكذلك: موزيس دوفرجية: المؤسسات السياسية...، مصدر سابق، ص ١٢٨ وما بعدها، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٢.

^٢ - انظر كل من: د. إسماعيل الفزال: مصدر سابق، ص ١٨٩، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٢-٢٣.

على ذلك أضحي البرلمان الحالي في إنكلترا يتكون من مجلسين، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، ومنذ ذلك الحين بدأت تأخذ الكثير من النظم السياسية في العالم بهذا النمط؛ البرلمان ذو المجلسين، وعلى وجه الخصوص النظم الاتحادية (الفدرالية)، على أن يمثل أحدهما عموم الشعب بينما يمثل الآخر الوحدات المكونة لتلك النظم، وتختلف تلك المجالس من حيث طريقة التشكيل والاختصاصات من نظام سياسي لآخر، وستعرض لهذه الظاهرة لاحقاً.

٢- دورات البرلمان واختصاصاته: يمارس البرلمان اختصاصاته خلال مدة انعقاده والتي تسمى (دورة برلمانية أو نيابية)، وهناك دورات برلمانية اعتيادية وأخرى استثنائية، أما الدورة الاعتيادية فيجتمع البرلمان فيها تلقائياً وتختلف مدتها التي تسمى بـ (الفصول التشريعية) من نظام سياسي لآخر، أما الدورة الاستثنائية فإنها تعقد بدعوة وغالباً ما تكون من قبل رئيس الدولة، أو على وفق ما يحدده الدستور.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات فكل البرلمانات تقوم بمهمتين أساسيتين هما: تشريع القوانين وإقرار الموازنة، ويدعى الأول تشريعاً عادياً، أما الأخير فيدعى تشريعاً مالياً، على ذلك فإن البرلمان هو (مؤسسة تشريعية) بالدرجة الأساس، ويمر التشريع بمراحل خمسة هي: (الاقتراح، والمناقشة، والإقرار، والمصادقة والإعلان ومن ثم النشر).

وهناك اختصاصات أخرى تمارسها البرلمانات تختلف من نظام سياسي لآخر حسب طبيعة النظام الدستوري في هذا البلد أو ذاك، وسنخوض في تفاصيل تلك الاختصاصات في الفصل التالي (السابع).

٣- خصائص الديمقراطية النيابية والبرلمانية: للديمقراطية غير المباشرة (النيابية- البرلمانية) خصائص تميزها عن غيرها من الطرائق أو النظم الديمقراطية الأخرى ومن هذه الخصائص ما يأتي^(١):

^١- راجع كل من: د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مطبعة الإسكندرية، ١٩٦١، ص ١٤٨، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية... مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣، وكذلك: د. شمران حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨٤-٨٥.

أ- وجود برلمان منتخب: الأصل أن يكون البرلمان بمثابة مجلس نيابي ينتخب من قبل الشعب السياسي (الناخبين)، ولكن أضحت كثير من برلمانات العالم تتكون من مجلسين ربما يكون كلاهما منتخبان، أو أحدهما فقط منتخب والآخر معين، أو أن يكون مجلس منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب والآخر منتخب بشكل غير مباشر.

ب- عضو المجلس النيابي يمثل عموم الشعب: ينبغي أن يمثل النائب المنتخب - سواء من قبل عدد محدود من الشعب في دائرة انتخابية صغيرة أو في دائرة انتخابية كبيرة - عموم الشعب ولا يقتصر دوره على تمثيل دائرته أو ناخبيه.

ت- ينبغي أن تكون المدة النيابية محددة ويتم تجديدها عن طريق الانتخاب.
ث- إسناد صلاحيات هامة للمجلس النيابي يقف في مقدمتها تشريع القوانين وإقرار الموازنة المالية السنوية، فضلاً على صلاحيات أخرى تباين من نظام سياسي إلى آخر.

٤- مزايا وعيوب الديمقراطية النيابية: من أهم مزايا الديمقراطية النيابية ما يأتي:

أ- لما كان النظام النيابي هو بمثابة نتاج لإرادة الشعب من خلال انتخابه لنوابه الذين يتوبون عنه ويمثلونه في ممارسة السلطة ولمدة محددة سعياً لتلبية مطالبه، فهو نظام صالح وراشد.

ب- بفعل عدم قدرة كل أو غالبية الشعب في ممارسة السلطة بصورة مباشرة، يعد النظام النيابي نظاماً واقعياً من خلال حصر السلطة بيد مجموعة قليلة من ممثلي الشعب المنتخبين من قبلهم ويجسدون إرادتهم.

أما أهم عيوب هذا النظام فهي:

أ- ينتهي دور الشعب - الناخبين - لحظة وضع ورقة الناخب في صندوق الاقتراع.
ب- اختزال الإرادة الشعبية بيد قلة من النواب قد يفضي إلى استغلال هؤلاء لمناصبهم لتحقيق مصالحهم الذاتية دون الالتفات لمصالح الناخبين الذين تسلقوا على أكتافهم.

ت- في معظم الأحوال لا يكون النظام النيابي تعبير عن إرادة الشعب الحقيقية بكل فئاته وانتماءاته، لاسيما حينما تكون نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية متدنية، هذا من جانب، ومن جانب آخر إذا كان النظام الانتخابي المعتمد هو نظام الأغلبية فيتمنح عنده فوز نائب أو نائين ممن يتفوقون على أقرانهم بالأصوات التي قد لا تمثل سوى نسبة ٣٠ أو ٤٠٪ من أصوات الناخبين فقط ويبقى ٧٠ أو ٦٠٪ منهم دون تمثيل.

ث- وفيما يخص العملية التشريعية - وبحسب نظام التصويت - قد تصدر الكثير من القوانين من قبل ربع أو ثلث أعضاء المجلس النيابي وعلى ذلك تكون تلك القوانين معبرة عن رأي أقلية من ممثلي الشعب الذين هم أقلية بالأصل^(١).

ج- تستدعي آليات وإجراءات تطبيق الديمقراطية توفير جهود وأموال طائلة.

ح- التداول السلمي على السلطة يفضي إلى إحالة المسؤولين الذين انتهت مهمتهم مع انتهاء المسؤولية في مؤسسات الدولة المختلفة إلى التقاعد، ما يتطلب تخصيصات مالية كبيرة يمكن أن تشكل عبئاً إضافياً على ميزانية الدولة^(٢).

٥- الانتخاب (تعريفه وطبيعته):

أ- تعريف الانتخاب: هو عملية اختيار المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للأشخاص الذين يتوبون عنهم في ممارسة السلطة.

ب- طبيعة الانتخاب (تكييفه القانوني): هناك من يقول إن الانتخاب حق وهو ما يتوافق ومبدأ (السيادة الشعبية)، وعلى وفق ذلك يكون النائب المنتخب من قبل الشعب ممثلاً للأمة كلها وليس مجرد ممثل لدائرته الانتخابية أو للحزب الذي ينتمي إليه، أي إنه ليس وكيلاً عن ناخبيه بل هو وكيل عن عموم الشعب، وترتب على ذلك إنه ليس للناخبين الحق في إعطاء تعليمات إلى النائب وتكليفه

^١ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية...، مصدر سابق، ص ٥٢.

^٢ - في العراق على سبيل المثال يقاضى رئيس الجمهورية الأسبق غازي الياور مع زوجته الوزيرة السابقة ما يقارب الـ (١٠٠) مليون دينار عراقي كراتب شهري وهذا ما صرح به أحد أعضاء اللجنة النيابية المالية يوم ٢٠١٥/٧/٣١ لإذاعة الرأي العام العراقية (RBN).

بالاقتراع في البرلمان، على وجه معين يحدوده له، بل يبقى النائب حراً في إبداء آرائه بالطريقة التي يراها متحريراً في ذلك مصلحة الوطن (المصلحة العامة) لا مصلحة دائرته الانتخابية^(١).

وآخرون يرون إنه وظيفة اجتماعية وهو ما يتوافق ومبدأ (سيادة الأمة) التي توزع السيادة بين مجموع الأفراد المكونين للأمة، ويعد كلاً منهم مالكاً لجزء من السيادة، كما يكون النائب ممثلاً لجزء من السيادة، وهذا الجزء هو ذلك الذي يملكه ناخبوه، وهو بمثابة وكيل عنهم فحسب، ومن ثم لناخبيه الحق في إعطائه تعليمات ملزمة لا يستطيع مخالفتها أو الخروج عليها عند التصويت في البرلمان، وللناخبين عزله وقتما شاءوا^(٢).

في حين يرى فريق ثالث أن الانتخاب سلطة قانونية تعطى للناخبين لتحقيق المصلحة العامة وذلك على أساس إن القانون هو الذي يحدد مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها^(٣)، وهذا هو الرأي الراجح والذي أمسى معمولاً به في معظم النظم السياسية المعاصرة، وذلك على أساس أن من تتوفر فيه تلك الشروط يسجل في قائمة الناخبين.

ت- هيئة الناخبين: وهم المواطنون الذين لهم حق المساهمة في الانتخاب ويتوافر الشروط التي تحددها قوانين الانتخاب.

لقد كانت بعض الشروط التي وضعتها بعض الدول بمثابة عراقيل أمام بعض المواطنين لحرمانهم من حق الانتخاب ومنها شرط العمر، فقد اشترطت بعض الدول أن يكون سن الرشد السياسي ٢٠ عاماً - مثل تونس ولبنان - وشرط الجنس (حرمان النساء من الانتخاب)، فحتى الدول الأوربية والولايات المتحدة الأميركية لم تكن تسمح للمرأة بالتصويت أسوة بالرجل حتى بداية القرن العشرين، وقد كانت فنلندا أول دولة أوربية تسمح للمرأة وكان ذلك في ١٩٠٧/٣/١٥ في المشاركة في التصويت، وهناك

١ - د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ٤٦.

٢ - د. ثروت بدوي: المصدر السابق، ص ٤٦.

٣ - د. عبد الغني بسونجي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢١١-٢١٢.

شروط العنصر وشرط الثروة وشرط التعليم وما إلى ذلك، وعلى ذلك يسمى هذا النوع من الانتخاب بالاقتراع المقيد.

أما الشروط التي تضعها قوانين الانتخاب في معظم دول العالم المعاصر تعد شروطاً ضرورية ومعقولة، وهي:

أ- العمر (في الغالب يتساوى سن الرشد المدني مع سن الرشد السياسي البالغ (١٨) عاماً.

ب- الجنسية (هوية المواطن).

ت- الأهلية العقلية، ث- فضلاً عن شرط التسجيل في سجلات الناخبين، وتعد هذه الشروط بمثابة وسيلة لضبط العملية الانتخابية وتقنينها وحتى لا تكون سائبة وفوضوية وهذا النوع من الانتخاب يسمى بالاقتراع العام لأن الشروط المذكورة ستسمح لعموم المواطنين المؤهلين دون تمييز للمشاركة في الانتخاب.

٦- نظم (طرائق) الانتخاب: تعد نظم أو طرائق الانتخاب بمثابة عملية ترجمة للأصوات المدلى بها في الانتخابات العامة إلى مقاعد نيابية يحضها بها مرشحوا الأحزاب والكتل والمستقلون^(١)، على ذلك تعد تلك النظم أو الطرائق بمثابة مفتاح لحصول متغيرات في الخارطة السياسية لهذا النظام السياسي أو ذاك، وذلك لأنها تؤدي حتماً - في حال طبقت في ظل بيئة انتخابية سليمة، حرة ونزيهة، آمنة وشفافة- إلى ظهور أو تشكيل أحزاب جديدة وأقول أخرى عاملة، وصعود مرشحين جدد إلى سدة الحكم وسقوط آخرين، كما تسهم الطريقة الانتخابية المتبعة في الدولة المعنية في إقامة تحالفات جديدة وتفكك أخرى قائمة، والأهم إنها تسهم بشكل فاعل في إدارة الصراع السياسي بشكل سلمي، وبالمقابل قد يسهم النظام الانتخابي في تحديد سهولة أو تعقيد عملية التصويت للناخبين، ويؤثر حتماً - سلباً أو إيجاباً- على الأقليات والفئات المهمشة، كما يمكن أن تؤثر النظم الانتخابية

١ - أندرو رينولدز وآخرون: أنواع النظم الانتخابية، ترجمة ت. كرمستا خوشابا بو، أبريل، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، ٢٠٠٧، ص ٢٣.

على طريقة إدارة العملية الانتخابية وطريقة تصرف النخب السياسية، ما يساعد بالنتيجة على تحديد المناخ السياسي الأوسع^(١). وعلى وجه الجملة هناك نظامان أساسيان (طريقتان أساسيتان) تتبعهما النظم السياسية في الانتخاب هما نظام الانتخاب بالأغلبية ونظام الانتخاب بالتمثيل النسبي وبينهما نظم أخرى مختلطة تجمع بين خصائص الاثنين^(٢).

أ- نظام الانتخاب بالأغلبية: في هذا النظام يعد المرشح فائزاً بالانتخاب في حالة حصوله على أصوات تفوق عدد أصوات المرشحين الآخرين، ويمكن أن يطبق هذا النظام في حالة التصويت الفردي وكذلك التصويت على قائمة تتضمن عدة مرشحين، ولكن غالباً ما يطبق نظام الأغلبية في الدوائر الانتخابية الصغيرة، ومن ثم يتبع أسلوب التصويت الفردي في معظم الدول التي تأخذ بهذا النظام، كما في بريطانيا مثلاً، أما في حالة التصويت على قائمة فإن نظام الأغلبية أقل تطبيقاً، فقد طبقته تركيا في المدة (١٩٥٠م - ١٩٦٠م)، وكانت تونس تعمل بهذا النظام لغاية إسقاط النظام في ثورة الياسمين التي نشبت نهاية العام ٢٠١١م وبداية العام ٢٠١١م.

وتشترط بعض القوانين الانتخابية الحصول على أغلبية معينة من الأصوات لأجل الفوز (سواء أكان التصويت فردياً أم بالقائمة) وقد تكون هذه الأغلبية نسبية أو مطلقة وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة تعاد الانتخابات في جولة ثانية، لذا هناك نوعان في هذا الإطار هما: نظام الانتخاب بالأغلبية ذو الدور الواحد، ونظام الانتخاب بالأغلبية ذو الدورين^(٣).

^١ - المصدر نفسه، ص ٢٥-٢٦.

^٢ - لمزيد من التفصيل حول أنواع النظم الانتخابية: راجع أندرو رينولدز وآخرون: المصدر السابق، ص ٥٧ وما بعدها، وكذلك: Danielle Caramani; Op. cit, p; 243-247.

^٣ - أخذت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بنظام الدور الواحد وهذا النظام يلاءم الأنظمة السياسية ذات الثانية الحزبية، في حين أخذت فرنسا بنظام الدورين منذ الثورة الفرنسية حتى سنة ١٩٤٥ وعادت إليه سنة ١٩٨٨، للمزيد من التفصيل راجع كل من: د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٧-١٤٢، وكذلك: د. عبد الغني =

ومن مزايا نظام الانتخاب بالأغلبية ما يأتي:

- إنه نظام بسيط ويؤدي إلى استقرار الحكومات المنبثقة عنه وعلى وجه الخصوص في النظم البرلمانية.
- يستطيع الناخب الإدلاء بصوته عن معرفة تامة وأكيدة بجميع المرشحين خاصة إذا كان التصويت فردياً والمنطقة الانتخابية صغيرة.
- يفضي تطبيق هذا النظام إلى تقليص تأثير الأحزاب المتنافسة على آراء واتجاهات الناخبين^(١).

أما عيوب نظام الانتخاب بالأغلبية فهي كما يأتي:

- لا يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً، وذلك لأن من يتفوق من المرشحين على أقرانه في الأصوات يحصل على المقعد حتى لو حصل على ٣٠% فقط من مجموع الأصوات، وعلى ذلك يتم هدر ٧٠% من أصوات الناخبين، ما يعني تشتت عدد كبير من أصوات الناخبين.
- حيازة ممثلي الأحزاب الكبيرة على المقاعد البرلمانية وبالمقابل حرمان الأقليات والأحزاب الصغيرة منها.

ب- نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي: يقوم هذا النظام على أساس إعطاء كل حزب أو تجمع يمثل اتجاهاً أو فئة معينة عدد من المقاعد النيابية يتناسب مع قوته العددية (أعضائه والجماهير المؤيدة له)، وقد دعا للأخذ بهذا النظام (التمثيل النسبي) عدد من الكتاب والفقهاء الذين يؤمنون بضرورة جعل المجالس التشريعية مرآة حقيقية تعكس صورة المجتمع بصورة صحيحة^(٢)، ومن ثم يمثل تبني هذا النظام تلافياً للعيوب التي يخلفها نظام الانتخاب بالأغلبية.

=بيوتني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢٤-٢٢٥. وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٤٤ وما بعدها.

١- د. علي غالب العاني ود. نوري لطيف: القانون الدستوري، نقلاً عن: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٤٦.

٢- د. عبد الغني بيوتني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

إن نظام التمثيل النسبي لا بد أن يطبق مع أسلوب التصويت على أساس القائمة، والقوائم على نوعين: مغلقة ومفتوحة، أما القوائم المغلقة فيتم التصويت عليها كاملة بدون انتقاء، أما القائمة المفتوحة فيتم التصويت على مرشح أو عدد من المرشحين داخل القائمة، ويعتمد نظام القائمة حينما تكون المنطقة الانتخابية واسعة والمطلوب انتخاب عدة نواب ولهذا تتقدم الأحزاب السياسية بقوائم تضم أسماء مرشحين في كل منطقة انتخابية^(١).

إن اعتماد نظام القوائم - التي تتضمن عدد من المرشحين - يتطلب كيفية توزيع المقاعد البرلمانية بين تلك القوائم ومن ثم بين المرشحين الواردة أسمائهم في تلك القوائم.

• طرائق توزيع المقاعد النيابية بين القوائم: لمعرفة توزيع المقاعد البرلمانية بين القوائم الانتخابية المتنافسة ينبغي التمييز بين طريقتي التمثيل النسبي الكامل (الوطني) والتمثيل النسبي التقريبي (المحلي).

■ طريقة التمثيل النسبي الكامل (الوطني): على وفق هذه الطريقة تحتسب أصوات جميع الناخبين في البلاد وتقسّم على عدد المقاعد النيابية التي يتكون منها المجلس النيابي (البرلمان)، وتنتج هذه القسمة هو المعدل الوطني أو ما يسمى بـ (القاسم الانتخابي)، فالقائمة الانتخابية التي تحصل على أصوات تعادل هذا المعدل يكون لها مقعداً نيابياً واحداً وإن حصلت على ضعف المعدل يكون لها مقعدان وهكذا.

ولنفترض أن المعدل الوطني (القاسم الانتخابي) هو (٢٠,٠٠٠) صوت ويتقدم حزب معين بقائمته في مناطق انتخابية عديدة، يحصل في الأولى على (٥٠,٠٠٠) صوت فينال مقعدين ويبقى له (١٠,٠٠٠) صوت غير مستعملة، ويحصل الأمر ذاته في مناطق أخرى، أي يبقى لهذا الحزب أصوات غير مستعملة ولدى جمعها

^١ - د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ١٤٢، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٤٧، وكذلك: د. عصمت عبدالله الشيخ: التّظيم السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط ٢، ١٩٩٩، ص ٢٣٨ وما بعدها.

على المستوى الوطني يكون لهذا الحزب (١٠٠.٠٠٠) صوت فيمنح مقابلها خمسة مقاعد نيابية إضافية وهكذا تحتسب المقاعد لبقية الأحزاب والقوائم^(١).

▪ طريقة التمثيل النسبي التقريبي (المحلي): لتلافي بعض عيوب طريقة التمثيل النسبي الكامل (الوطني) ومن ذلك احتمال فوز الكثير من الأشخاص بمقاعد نيابية، دون أن يكون أحد من الناخبين قد انتخبهم بالاسم، لجأت بعض الدول إلى تبنى طريقة توزيع المقاعد النيابية على مستوى المناطق الانتخابية المحلية، فمثلاً منطقة انتخابية مطلوب فيها خمسة مقاعد (٥ نواب) وأدلى فيها (٢٠٠,٠٠٠) ناخب بأصواتهم بصورة صحيحة، وقد تنافست في تلك المنطقة أربع قوائم انتخابية حصلت على الأصوات بالشكل الآتي:

حصلت القائمة (أ) على (٨٦,٠٠٠) صوت، وحصلت القائمة (ب) على (٥٦,٠٠٠) صوت، والقائمة (ج) على (٣٨,٠٠٠) صوت، والقائمة (د) على (٢٠,٠٠٠) صوت، ولتوزيع المقاعد النيابية بين هذه القوائم وبموجب الأصوات التي حصلت عليها كل واحدة منها هناك طرائق عدة منها:

• طريقة الباقي الأقوى^(٢): على وفق هذه الطريقة تقسم الأصوات الصحيحة على عدد المقاعد المطلوب إشغالها في المنطقة الانتخابية فنحصل على (القاسم الانتخابي):

$$\frac{٢٠٠,٠٠٠ \text{ الأصوات الصحيحة}}{٥ \text{ عدد المقاعد}} = ٤٠,٠٠٠$$

^١ - د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ١٤٤-١٤٦، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٤٨.

^٢ - يؤكد موريس دوفرجه إن مسألة الباقي الأقوى هي من أصعب المسائل التي تطرحها طريقة التمثيل النسبي للمزيد راجع: للمؤلف المذكور: المؤسسات السياسية..... مصدر سابق، ص ٩٧.

وبعد ذلك يتم تقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على (القاسم الانتخابي) والنتائج كما يأتي:

$$\begin{array}{l} \text{القائمة (أ)} = \frac{86,000}{40,000} = 2 \text{ مقعد} \\ \text{القائمة (ب)} = \frac{56,000}{40,000} = 1 \text{ مقعد} \\ \text{القائمة (ج)} = \frac{38,000}{40,000} = \text{صفر} \\ \text{القائمة (د)} = \frac{20,000}{40,000} = \text{صفر} \end{array}$$

وبهذا تم توزيع ثلاثة مقاعد وبقي مقعدان ولتوزيعهما يتم إتباع طريقة (الباقي الأقوى) وكما يأتي:

$$\begin{array}{l} \text{القائمة (أ)} = 86,000 - (2 \times 40,000) = 6,000 \\ \text{القائمة (ب)} = 56,000 - (1 \times 40,000) = 16,000 \\ \text{القائمة (ج)} = 38,000 - \text{صفر} = 38,000 \\ \text{القائمة (د)} = 20,000 - \text{صفر} = 20,000 \end{array}$$

وبما إن القائمة (ج) تمتلك الباقي الأقوى (38,000) صوت فتنال مقعداً واحداً، وتأتي بعدها القائمة (د) التي يكون من نصيبها المقعد الخامس والأخير^(١). على ذلك حصلت بموجب هذه الطريقة القائمة (أ) على مقعدين، في حين حصلت القوائم (ب، ج، د) على مقعد واحد فقط لكل منهما.

** - طريقة المعدل الأقوى: يتم بموجب هذه الطريقة توزيع المقاعد المتبقية بعد العملية الحسابية الأولى السالفة الذكر، ومن ثم يتم بعد ذلك إضافة مقعد واحد إلى عدد المقاعد التي حصلت عليها سابقاً كل قائمة بموجب خارج القسمة الانتخابي وتعطي مقعد واحد لكل قائمة لم تحصل على أي مقعد ثم تقوم بقسمة عدد الأصوات التي

¹ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص 49-50.

حصلت عليها سابقاً كل قائمة على عدد المقاعد (بعد إضافة واحد لكل منها كعامل رياضي) وخارج القسمة هو الذي نطلق عليه (المعدل) والقائمة التي يكون لها (بعد عملية القسمة) أقوى معدل هي التي تحصل على مقعد إضافي ونكرر عملية القسمة إلى أن يتم توزيع جميع المقاعد كما يأتي:

$$\begin{aligned} \text{القائمة (أ)} &= \frac{86,000}{1+2} = 28,666 \\ \text{القائمة (ج)} &= \frac{38,000}{1+0} = 38,000 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{القائمة (ب)} &= \frac{56,000}{1+1} = 28,000 \\ \text{القائمة (د)} &= \frac{20,000}{1+0} = 20,000 \end{aligned}$$

على ذلك فإن أقوى معدل حصلت عليه القائمة (ج) لذا تنال مقعداً نيابياً واحداً وبقي المقعد الخامس فيعطى للقائمة (أ) كونها هي صاحبة المعدل الأقوى فتحصل على المقعد الخامس والأخير فتكون النتيجة هي ثلاثة مقاعد للقائمة (أ) وواحد للقائمة (ب) ومقعد للقائمة (ج) ولم تحصل القائمة (د) على أي مقعد.

• توزيع المقاعد النيابية بين مرشحي القوائم: بعد توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية المتنافسة ينبغي القيام بتوزيع المقاعد النيابية على المرشحين داخل القوائم، وهذه هي المرحلة الثانية من مراحل توزيع المقاعد.

فإذا كانت القوائم مفتوحة (أي يستطيع الناخب أن يأخذ من كل قائمة الأسماء التي يختارها بقدر ما مطلوب أو يكون قائمة خاصة به فيتم احتساب عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح ويكون المقعد الذي حصلت عليه القائمة من نصيب من ينال أكبر عدد من الأصوات مقارنةً بزملائه المرشحين في القائمة نفسها، وإذا حصلت القائمة على مقعدين فيعطى المقعد الثاني إلى من يلي المرشح الأول في عدد الأصوات إلى أن ينتهي توزيع المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة، ومن هنا نرى في الوقت الذي

يتم تطبيق نظام التمثيل النسبي لتوزيع المقاعد النيابية بين القوائم يتبع نظام الأغلبية في توزيع المقاعد النيابية بين مرشحي القائمة الواحدة^(١)، وهذا ما تم تطبيقه في النظام الانتخابي الذي جرى اعتماده في العراق في الانتخابات البرلمانية المنعقدة في ٧ آذار/مارس ٢٠١٠م، وقد تكون الطريقة المعتمدة في توزيع تلك المقاعد هو أن يترك الأمر للحزب صاحب القائمة المعنية بالأمر، وهذا ما حصل بالنسبة لتوزيع المقاعد التعويضية في العراق في الانتخابات المذكورة.

أما في حالة القوائم المغلقة، التي يصوت لها الناخب كما هي، فأن توزيع المقاعد يتحكم به واضعو القائمة - أي الحزب أو الكتلة - فيعطى مثلاً المقعد الأول الذي تحصل عليه القائمة إلى من يرد اسمه الأول في القائمة ويعطى المقعد الثاني لمن يرد اسمه الثاني في القائمة وهكذا، وهو ما جرى اعتماده في الانتخابات التشريعية التي جرت في العراق في ١٥ كانون الثاني/ديسمبر سنة ٢٠٠٥.

■ مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي: على الرغم من أن ميزة نظام التمثيل النسبي الأساسية هي تحقيق العدالة نسبياً في توزيع المقاعد النيابية، كونه يسمح بتمثيل جميع الاتجاهات والآراء والأفكار في البرلمان كل حسب ثقله، فأن عيبه الأساسي يتجلى في التشجيع على تعدد الأحزاب بكل مفرط، بل ويسمح بظهور أحزاب صغيرة باستمرار كما يسمح بتواجد تجمعات صغيرة ومتناثرة داخل البرلمان^(٢)، كما يؤدي إلى ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي باستمرار بفعل عدم إمكانية حصول حزب - أو كتلة - لوحده على الأغلبية المطلقة من مقاعد البرلمان ما يمكنه من تشكيل الحكومة لوحده - على وفق التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية - ما يفضي إلى تشكيل حكومة إئتلافية تضم أحزاب أو كتل عدة، ومن ثم تكون عرضة للمشاكل والخلافات باستمرار.

ت - نظم أو طرائق مختلطة: هناك بعض النظم السياسية تأخذ بطرائق انتخابية تكون مختلطة تجمع بين خصائص النظامين الانتخابيين السابقين (الأغلبية

١- د. صالح جواد الكاظم: نفس المصدر السابق، ص ٥٥-٥٦.

٢- د. عيد الفتي يسوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

والتمثيل النسبي)، فهناك النظام المختلط الميال إلى نظام الأغلبية الذي أخذت به اليابان منذ بداية القرن العشرين، إذ إنها جعلت المناطق الانتخابية واسعة ومهيأة لانتخاب عدة نواب ولكن الناخب لا يصوت سوى لمرشح واحد، ويتم توزيع المقاعد فيما بعد عن طريق الأغلبية^(١).

أما النظام الفرنسي فقد أخذ بالنظام المختلط الميال إلى نظام التمثيل النسبي كما جاء في قانون الانتخاب الفرنسي لسنة ١٩١٩، وعززَ هذا الاتجاه المختلط قانون سنة ١٩٥١ الفرنسي الذي أخذ بنظام التمثيل النسبي وبنفس الوقت أخذ بالأغلبية، فعندما تتجاوز قائمة واحدة نسبة الأغلبية المطلقة أي أكثر من نصف أصوات الناخبين فأنها تنال جميع المقاعد المخصصة للمنطقة الانتخابية، وعندما تكون الأغلبية المطلقة لمجموعة من القوائم وليس لقائمة واحدة فأن المقاعد توزع على القوائم باستخدام طريقة (المعدل الأقوى) أما إذا لم تحصل أية قائمة أو مجموعة قوائم على الأغلبية المطلقة في الأصوات عند ذلك يصار إلى تطبيق نظام التمثيل النسبي وتتبع في توزيع المقاعد طريقة (المعدل الأقوى) ولكن ألغي هذا النظام وحل محله في عام ١٩٨٨م نظام الأغلبية ذو الدورين^(٢).

أما ألمانيا الاتحادية فإنها أيضاً كانت تتبع نظام انتخابي مختلط ولكنه متوازن، إذ يتم انتخاب نصف النواب بموجب نظام الأغلبية وبدور واحد في المناطق الصغيرة ويتم انتخاب النصف الآخر من النواب بإتباع نظام التمثيل النسبي على مستوى المقاطعة أو الولاية وكل ناخب يمتلك بطاقتين يستخدم الأولى للإدلاء بصوته في منطقته الصغيرة لاختيار المرشح الذي يريده، أما البطاقة الثانية فيستعملها لإعطاء صوته إلى القائمة الانتخابية التي يفضلها على مستوى الولاية^(٣).

^١ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٥٧-٥٨.

^٢ - ينظر كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٥٨-٥٩، وكذلك: موريس دو فرجيه: المؤسسات

السياسية...، مصدر سابق، ص ١٠٠.

^٣ - المصدران السابقان نفسيهما.

على ذلك نجد أن النظم السياسية المعاصرة تتبع طرائق متباينة في توزيع المقاعد النيابية على وفق ما تراه نخبها السياسية ومشروعها وبما يفضي إلى تحقيق أقصى درجات العدالة.

٧- الإجراءات اللازمة لإجراء الانتخابات: يتطلب إجراء العملية الانتخابية على الوجه الأكمل اتخاذ سلسلة من الإجراءات، وكلما كانت تلك الإجراءات دقيقة وعلى وفق ضوابط وقواعد عادلة وسليمة كلما تحققت درجة عالية من النزاهة للعملية المذكورة، وبالمحصلة تكون مخرجاتها مؤسسات رصينة وفاعلة، ومن هذه الإجراءات بعضها تمهيدية تسبق تلك العملية، وأخرى ترافقها وتعبقها، وستعرض لكل منهما بشيء من الإيجاز.

أ- الإجراءات التمهيدية: لإجراء العملية الانتخابية في بلد ما، تتخذ المؤسسة التنفيذية سلسلة من الإجراءات التي تصب في تسهيل إنجاز تلك العملية بشكل سلس وسليم وفي عموم أنحاء الدولة المعنية، وتوفر تلك الإجراءات الأجواء المناسبة التي تمكن كل من تتوفر فيهم شروط الانتخاب من ممارسة هذا الحق على وفق التشريعات النافذة، ومن هذه الإجراءات ما يأتي:

*- تحديد الدوائر الانتخابية: في أغلب الأحوال تأخذ النظم السياسية بنظام تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، ولكن الاستثناء الذي يرد على تلك القاعدة هو إن بعض النظم السياسية تعمل بنظام الدائرة الانتخابية الواحدة أي أن الدولة كلها منطقة انتخابية واحدة وهو ما أخذت به كل من إيطاليا الفاشية والبرتغال وهولندا^(١)، فضلاً عن العراق الذي أخذ بهذا النظام في انتخابات الجمعية الوطنية التي جرت في ٣٠/١/٢٠٠٥ م.

أما فيما يخص تقسيم الدوائر الانتخابية فيتم بطريقتين، أما الطريقة الأولى فيحدد الدستور أو القانون عدد النواب، وعندئذ يبقى هذا العدد ثابت كما يجري انتخاب هؤلاء الأعضاء من خلال دوائر انتخابية ثابتة، أما الطريقة الأخرى فيخصص

1 - د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٠٣.

الدستور أو القانون نائباً لعدد معين من السكان^(١)، كما ورد في الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥م، ثم يأتي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يتغير عددها تبعاً لتغير عدد السكان.

** - إعداد الجداول الانتخابية: إن الهدف من إعداد جداول الناخبين هو بيان أسماء الأشخاص الذين يحق لهم التصويت وتحديد موعدهم بدقة قبل اليوم المحدد للانتخابات بمدة معينة، وينبغي أن يتم نشر تلك الجداول في أماكن معينة لضمان إطلاع الأفراد عليها وتمكينهم من حق الاعتراض على ما يمكن أن يرد فيها من أخطاء^(٢).

والاعتراض قد يكون سلبياً أو إيجابياً، أما الاعتراض السلبي فإنه يتعلق بالمطالبة بحذف اسم شخص أو مجموعة أشخاص وردت أسمائهم في سجلات الناخبين ولم تتوفر فيهم شروط الانتخاب المعمول بها في الدولة المعنية، أو إن هؤلاء الأشخاص مسجلون في أكثر من جدول انتخابي، أما الاعتراض الإيجابي فإنه يتعلق بإضافة اسم شخص أو مجموعة أشخاص تتوفر فيهم شروط الانتخاب ولم يتم درج أسمائهم في الجدول سهواً أو عمداً^(٣).

ولغرض إتمام عملية التصويت، ذهبت قوانين بعض الدول إلى إلزام الهيئة المشرفة على الانتخابات بصرف بطاقة انتخابية لكل ناخب مسجل في جدول الانتخابات، لكي تكون هذه البطاقة بمثابة تصريح للمشاركة في الاقتراع^(٤).

• الإجراءات المرافقة واللاحقة: هناك إجراءات عدة للعملية الانتخابية بعضها ترافقها وبعضها الآخر تكون لاحقة على إجرائها، ومن تلك الإجراءات ما يأتي:

* - سرية التصويت: نصت الفقرة (٣) من المادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨م على: (أن إرادة الشعب هي مصدر سلطة

١ - د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص ٢٥٨.

٢ - د. نعمان أحمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٠٦.

٣ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٤٢، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٠٦.

٤ - د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٠٧.

الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بحسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت^(١)، كما نصت الفقرة (ب) من المادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦م على: (أن يُنتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، وتضمن التعبير عن إرادة الناخبين)^(٢).

كما نصت كثير من المواثيق والإعلانات الدولية والإقليمية على حق الانتخاب وضرورة ضمان ممارسة هذا الحق على أكمل وجه^(٣).

لذا تعد سرية التصويت من أهم ضمانات حرية الناخب في ممارسة حقه في اختيار من ينوب عنه في ممارسة السلطة دون حرج أو تحفظ أو حتى خوف أو وجل. على ذلك ينبغي توفير جميع الإجراءات اللازمة لضمان سرية التصويت وتجاوز كل العقبات التي تحول دون ذلك، ولكن تبقى هنا احتمالية بروز مشكلة الناخبين الأميين، فهؤلاء مضطرون للاستعانة بأشخاص آخرين لممارسة حقهم في التصويت ما يفضي إلى الطعن بهذا المبدأ على وجه الخصوص والطعن بسلامة الانتخابات على وجه الجملة.

** - المساواة بين الناخبين: تتحقق المساواة بين الناخبين حينما تسري الشروط ذاتها على جميع أفراد المجتمع دون تمييز، فضلاً على أن يكون لكل ناخب نصيباً مساوياً لغيره في الانتخاب، وهذا النصيب قد يكون اختيار نائب واحد تطبيقاً لقاعدة (one man one vote) واختيار عدة نواب حسب ما مطلوب في كل دائرة انتخابية^(١).

1 - انظر: أمير موسى: حقوق الإنسان، مدخل إلى وعي حقوقي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط ١، ١٩٩٤، ص ١٨١ وكذلك على الموقع الإلكتروني: www.unhchr.ch

2 - انظر: أمير موسى: مصدر سابق، ص ١٩٣، وكذلك: الموقع الإلكتروني:

law/ccpr.htm > www.2.ohchr.org/english -

3 - لمزيد من التفاصيل راجع: أمير موسى: مصدر سابق، ص ١٩٣-١٩٤.

وفضلاً عما سبق فإن المساواة بين الناخبين تفترض تقسيم الدولة على دوائر انتخابية عادلة ومتكافئة على أساس عدد السكان في كل منطقة^(٢). وقد تذهب بعض النظم السياسية عن طريق أجهزتها التنفيذية إلى التلاعب في تحديد الدوائر الانتخابية حسبما تراه مناسباً لتوجهاتها واستراتيجيتها في الحد من نفوذ أصوات المعارضة في بعض الدوائر فتزيد أو تقلل من عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة أو تلك لتحقيق غايات سياسية معينة، الأمر الذي يعد خرقاً لسلامة العملية الانتخابية^(٣).

*** - منع الضغط على الناخبين: مما لاشك فيه يواجه الناخبين في معظم النظم السياسية في العالم ضغوط كثيرة، إذ تمارس كثير من الأطراف والقوى الدولية والإقليمية والمحلية ذات النفوذ القوي ضغوطاً كبيرة على الناخبين، وذلك بغية إجبارهم على التصويت لصالح مرشحين بعينهم، ويأتي ذلك من خلال استعمال أساليب ترغيبية وأخرى تهيبية، فمع اقتراب العملية الانتخابية تشرع بعض تلك الأطراف والقوى بتقديم وعود للناخبين لتلبية حاجاتهم الضرورية، كما تلجأ ذات الأطراف أو أطراف أخرى بالمقابل إلى استعمال وسائل التهديد ضد الناخبين أو ضد مرشحين معينين بما في ذلك منعهم من ممارسة حقهم في الدعاية الانتخابية في حين تبذل تلك الأطراف كل ما في وسعها بغية تسهيل مهمة مرشحين معينين دون غيرهم وتوفير سبل الدعاية لهم، وعقد الاجتماعات واستعمال المرافق العامة لمنشوراتهم وإعلاناتهم (ما يجري في العراق حالياً خير دليل على ذلك).

لذا ينبغي العمل على توفير أجواء انتخابية تضمن عدم تعرض الناخبين لأي ضغط ومن أية جهة كانت وفي كل مراحل العملية الانتخابية، وتتولى تلك المهمة مؤسسات الدولة الرسمية وعلى وجه الخصوص المؤسسة التنفيذية وأجهزتها الأمنية، هذا

١ - د. نعمان الخطيب : مصدر سابق ، ص ٣١١ .

٢ - د. نعمان الخطيب : المصدر سابق ، ص ٣١١ .

٣ - ثروت بدوي : مصدر سابق ، ص ٢٤٢ وكذلك نعمان الخطيب : مصدر سابق ، ص ٣١١ .

فضلاً عن الدور الرقابي الذي تقوم به الأحزاب والقوى السياسية المتنافسة ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

****- منع التزوير في الأصوات وتزييف نتائج الانتخابات: لا شك أن التزوير في الأصوات يعد من أخطر وسائل تشويه الانتخابات، كونه يفضي إلى مصادرة حق الناخبين بل والنيل من العملية الديمقراطية برمتها.

وللتزوير أوجه عدة، ومن ذلك التصويت أكثر من مرة لشخص واحد، أو إعطاء صوته باسم شخص آخر، أو استعمال بطاقات انتخابية بأسماء وهمية، أو إخفاء صناديق فيها بطاقات انتخابية أو إضافة بطاقات مزورة^(١).

والإشكالية هنا تكمن في حال حصول مثل هذا التزوير وتمبره على الهيئة المشرفة على إدارة العملية الانتخابية سيفضي لا محالة إلى فوز مرشحين ووصولهم إلى السلطة دون وجه حق بل وعلى حساب مرشحين آخرين تمت إزاحتهم زوراً وبهتاناً ما سينعكس سلباً على نتائج العملية الانتخابية، وبالنتيجة سيفضي هذا الأمر إلى اهتزاز الثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب^(٢).

ولضمان سلامة إجراء العملية الانتخابية ولتفادي أي عملية تزوير، أو تأثير، أو ضغط على الناخبين أو المرشحين ينبغي أن تكون الهيئة المشرفة على الانتخابات نزيهة ومستقلة وكفوءة وقادرة على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الغاية، ومن تلك الإجراءات منع وردع أية تجاوزات أو خروقات للقوانين التي تنظم العملية الانتخابية من أية جهة كانت، فضلاً عن تمكين المرشحين و مندوبيهم من حضور جميع عمليات الاقتراع والفرز والعد بما في ذلك فتح الصناديق والتدقيق في بطاقات الاقتراع وضمان سرية التصويت ومراقبة فرز الأصوات مع ضرورة حضور مراقبين دوليين ومحليين مستقلين ومحايدين لانجاز العملية بكل مراحلها وبكل نزاهة.

١ - د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣١٤.

٢ - د. نعمان احمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣١٤.

خلاصة القول إن هذه الإجراءات مجتمعة تمثل الأسس التي لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها تحت أية ذريعة كانت، ومن قبل أية جهة حكومية كانت أم غير حكومية، بل وعلى كل الأطراف المعنية العمل على حمايتها من أي اعتداء بأية صورة كانت، وذلك بغية ضمان الوصول إلى نتائج انتخابية حقيقية وعادلة، لا تضمن تمثيل الشعب تمثيلاً حقيقياً فحسب، بل تفضي إلى بناء مؤسسات سياسية ودستورية شرعية. ومن كل ما تقدم نخلص إلى القول إن معيار ممارسة السلطة الذي كان يمكن اعتماده في المرحلة الماضية في تصنيف النظم السياسية، لم يعد معياراً كافياً ووافياً، وذلك بفعل تحوّل معظم النظم السياسية الفردية والشمولية-المونقراطية- في العالم نحو الديمقراطية والتعددية - لاسيما بعد انهيار النظم الشيوعية والاشتراكية في الإتحاد السوفييتي وأوروبا الشرقية- لذا فإن ما تبقى من النظم الفردية في العالم يعد بمثابة شذوذ عن القاعدة التي تفترض إن النظم السياسية هي في الأعم الأغلب أنظمة ديمقراطية، أو أنها في طريق التحول الديمقراطي، على ذلك ينبغي تبني معياراً آخرأ يصلح لتصنيف تلك النظم، وهذا ما ستحاول الولوج فيه في الفصلين القادمين.

الفصل السابع

تصنيف النظم السياسية على أساس طبيعة العلاقة بين المؤسسات

مقدمة:

لاجرم أن المؤسسات (السلطات) العامة والرسمية في كل النظم السياسية المعاصرة هي ثلاث: المؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما الأولى فهي تلك التي تقوم بمهمة تشريع القوانين، في حين تتولى الثانية مهمة تنفيذ تلك القوانين، على أن تقوم الأخيرة بمهمة تفسير وتطبيق القوانين.

ويُشتق معيار العلاقة بين المؤسسات من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعود إلى عهد الفلاسفة الإغريق وعلى وجه الخصوص (أرسطو)، والذي وضع وجود عناصر ثلاث-سلطات ثلاث- في الدولة الدستورية تتميز على أساس ما تقوم به من وظائف، وهذه العناصر هي: أولاً- الجمعية العمومية وتمثل السلطة التشريعية وتتولى مهمة تشريع القوانين وعقد المعاهدات وإعلان الحرب وما إلى ذلك، ثانياً- هيئة الحكام وتمثل السلطة التنفيذية، ثالثاً- المحاكم وتمثل السلطة القضائية ومهمتها تحقيق العدالة^(١).

وقد عاد الحديث عن تعدد السلطات أو الهيئات بعد غياب طويل في القرن السابع عشر لغرض محاربة استبداد الملوك والقضاء على أنظمة الحكم المطلق وتوزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى، فبعد أن تحدث الفيلسوف الانكليزي (جون لوك ١٦٣٢م - ١٧٠٤م) عن ضرورة استقلال الهيئة التشريعية عن الهيئة التنفيذية^(٢)، جاء الفقيه الفرنسي (مونتسكيو ١٦٨٩ - ١٧٥٥) ليعد بمثابة الأب الروحي لنظرية الفصل بين السلطات وذلك حينما عرضها في كتابه (روح

١- راجع كل من: د. حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٩٩، وكذلك: د. نعمان أحمد الخطيب: مصدر سابق، ص ١٨٣.

٢- للمزيد ينظر: جون لوك: مصدر سابق، ص ١١٠ وما بعدها.

القوانين^(١)، وقد أخذت بهذه النظرية الكثير من الدساتير والإعلانات والمواثيق في العالم، ومن ذلك الدستور الأميركي الصادر عام ١٧٨٧م، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩م، وبعد قيام الثورة في فرنسا ومن ثم الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١م^(٢).

ومع مرور الوقت أخذت معظم النظم السياسية في العالم بمبدأ الفصل بين السلطات وأقرته في دساتيرها، وذلك لما يتميز به هذا المبدأ وما يحققه من نتائج وعلى وجه التحديد ضمان مبدأ الشرعية ومنع الاستبداد وصيانة الحقوق والحريات، وعلى ذلك أضحي هذا المبدأ معياراً لتصنيف النظم السياسية، ولكن من يمعن النظر في هذا التصنيف يجد أن مصطلح الفصل بعيد عن الدقة وذلك بفعل تعاون وتكامل المؤسسات (السلطات) العامة، وأحياناً رجحان كفة إحداها على الأخرى، لذا نرى من المناسب تبني معيار طيبة العلاقة بين المؤسسات (السلطات) العامة لتصنيف النظم السياسية المعاصرة كونه أكثر دقة في تحديد طبيعة تلك النظم، وعلى وفق هذا المعيار تصنف تلك النظم إلى أصناف أربعة وهي التي سنتناولها في المباحث الأربعة الآتية:

المبحث الأول: النظام البرلماني (بريطانيا - المملكة المتحدة - نموذجاً)...

المبحث الثاني: النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الأمريكية - نموذجاً)...

المبحث الثالث: النظام المختلط (شبه رئاسي أو شبه برلماني - فرنسا - نموذجاً)...

المبحث الرابع: نظام الجمعية (النظام المجلسي - سويسرا - نموذجاً)...

^١ - للمزيد ينظر: مونتسكيو: مصدر سابق، ص ٤٠٩ وما بعدها.

^٢ - للمزيد من التفصيل حول الأسس الفكرية لمبدأ الفصل بين السلطات راجع كل من: د. عبد الغني يسوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٦ وما بعدها، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية.. مصدر سابق، ص ٢٧ وما بعدها، وكذلك: د. حورية توفيق مجاهد: مصدر سابق، ص ٤٣٢ - ٤٣٤، وكذلك: موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية... مصدر سابق، ص ١٠٠، وكذلك:

المبحث الأول: النظام البرلماني

نتناول في هذا المبحث خصائص النظام البرلماني على وجه الجملة في المطلب الأول، ثم نتناول في المطلب الثاني مؤسسات النظام البرلماني في بريطانيا كونه أقدم نظام برلماني في العالم المعاصر.

المطلب الأول: خصائص النظام البرلماني:

للنظام البرلماني خصائص وسمات عامة تميزه عن سائر النظم السياسية

الأخرى ومن أبرزها ما يأتي:

أولاً- النظام البرلماني يمكن أن يكون ملكياً أو جمهورياً: على الرغم من أن النظام البرلماني كان قد نشأ وتطور أساساً في دولة ملكية (بريطانيا)، إذ تحولت الأخيرة - عبر حقبة زمنية طويلة - من ملكية مطلقة يجمع فيها الملك بيده كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى ملكية مقيدة يتولى فيها السلطة الفعلية البرلمان بعبارة أدق مجلس العموم المنتخب دون مجلس اللوردات الموعين^(١)، لكن هذا النظام أصبح قابلاً للتطبيق في الدول الملكية والدول الجمهورية على حد سواء، خلافاً للأنظمة الرئاسية والمختلطة التي تكون أنظمة جمهورية حصراً، وإذا كان النظام ملكياً يتولى الملك منصبه بالوراثة، أما إذا كان النظام جمهورياً فيتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان.

ثانياً- صلاحيات رئيس الدولة محدودة: لا يمارس رئيس الدولة - سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية - سوى صلاحيات محدودة، وعلى ذلك فإنه غير مسئول، لأنه لا يباشر الحكم بنفسه، وهو بمثابة رمز لوحدة الدولة وسيادتها، وهو في أغلب

^١ - د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٥٧، وكذلك: الصادق الشعيان: مصدر سابق، ص ٢٨، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٦٧-٦٨.

النظم البرلمانية يمارس دور الحكم بين البرلمان (المؤسسة التشريعية) والحكومة (مجلس الوزراء) وتوجيه النصح والإرشاد لهما^(١).

وعلى الرغم من أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو رئيس المؤسسة التنفيذية ولكن ليس هو المسئول عن السلطة التنفيذية الفعلية، بل المسئول عنها هو (رئيس الوزراء ومجلس الوزراء)، ومع ذلك هناك رأي يعارض هذا الواقع مفاده: إن لرئيس الدولة صلاحيات كثيرة: كحق تسمية رئيس الوزراء وإقالة الحكومة ودعوة البرلمان للإنعقاد واقتراح القوانين والمصادقة عليها أو الاعتراض عليها قبل إصدارها، واختصاصات أخرى تختلف من نظام سياسي لآخر^(٢).

ولكن واقع الحال يُدلل على أن الصلاحيات المذكورة ما هي إلا صلاحيات رسمية وشكلية ليس إلا، فحق تسمية رئيس الوزراء ما هو إلا تحصيل حاصل، ذلك لأن من التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية أن يكلف الرئيس زعيم الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان بتشكيل الحكومة، كما أن إقالة الحكومة تتم بناءً على طلب يقدمه البرلمان إلى رئيس الدولة بعد التصويت على سحب الثقة من الحكومة، كما أن حل البرلمان لا يتم إلا بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء، أما حق الاعتراض على القوانين والمصادقة عليها ما هي إلا إجراءات شكلية ومقيدة ضمن مدد زمنية ومرتبطة بموافقات المؤسسات الأخرى.

والواقع يؤكد أن النظم البرلمانية الجمهورية يكون فيها رئيس الجمهورية مسؤول أمام البرلمان الذي ينتخبه، ومع أن مسئوليته محدودة بحكم محدودية صلاحياته، ولكنها أكبر من مسؤولية الملك في النظم البرلمانية الملكية.

ثالثاً - ثنائية السلطة التنفيذية: في النظام البرلماني تنقسم المؤسسة التنفيذية على هيتين، أما الهيئة الأولى فهي هيئة رئاسة الدولة، أما الهيئة الثانية فتتمثل بالحكومة - مجلس الوزراء - وهنا يتميز هذا النظام عن كل من النظامين الرئاسي

^١ - د. نعمان أحمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٧٦، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، المصدر السابق نفسه، ص ٦٨.

^٢ - محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت، ١٩٧٩، ص ٢٨٤، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٦٩، وكذلك: د. نعمان أحمد الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٧٦.

ونظام الجمعية كونهما يتسمان بوحداية المؤسسة التنفيذية، وعلى الرغم من أن النظام المختلط يشترك مع النظام البرلماني بوجود رئاسة دولة - رئيس جمهورية - ومجلس وزراء، ولكن ما يميز الأخير هو أرجحية كفة رئاسة الدولة على حساب رئاسة الوزراء بل ورئاسة الأول لجلسات مجلس الوزراء والمصادقة على قراراته وذلك على خلاف النظام البرلماني.

رابعاً- إسناد صلاحيات هامة إلى المجلس النيابي (البرلمان): تشترك جميع النظم البرلمانية في إسناد صلاحيات هامة إلى البرلمان، والأمر واضح في حال كان الأخير بمجلس نيابي واحد، أما إذا كان البرلمان يتكون من مجلسين - وهو الشائع في معظم النظم البرلمانية وبالخصوص ذات النمط الاتحادي (الفدرالي) - فإن تلك النظم تختلف في تقدير الصلاحيات المخولة لكلا المجلسين، ففي حين تركز بعض الدساتير ظاهرة المظاهر المتساويين يعطي بعضها الآخر الأرجحية لأحدهما على حساب الآخر^(١)، وتكون تلك الأرجحية في الأغلب الأعم للمجلس الشعبي.

وعلى وجه الجملة يمارس البرلمان في النظام البرلماني صلاحيات واسعة وهامة، ففضلاً عن التشريع وإقرار الموازنة، يتولى البرلمان مهمة انتخاب رئيس الجمهورية - في حال كان النظام جمهوري - كما يقوم بمنح الثقة للحكومة ومن ثم يمارس الرقابة السياسية على أعمالها وله الحق في سحب الثقة منها، كما يمارس صلاحيات أخرى تختلف من نظام سياسي لآخر وعلى وفق ما يقره الدستور.

خامساً- رئيس الوزراء هو المسئول التنفيذي: في كل النظم البرلمانية يكلف رئيس الدولة - رئيس جمهورية أو ملك - زعيم أو مرشح الحزب أو الكتلة الحائزة على أغلبية المقاعد المطلقة (١+٥٠) في البرلمان بتشكيل الحكومة ويقوم الأخير بمهمة اختيار وزرائه من نفس الحزب أو التيار الذي ينتمي إليه، ولكن هذا ما يحصل في بريطانيا بفعل وجود نظام الثنائية الحزبية، أما في النظم

^١ - انظر كل من: د. عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٣٤، وكذلك: الأزهر بوعوني، مصدر سابق، ص ٥٤.

السياسية ذات التعددية الحزبية فمن النادر أن يحصل حزب أو تيار على الأغلبية المطلقة، بل يحصل على أغلبية بسيطة، ومن ثم ينبغي أن يقوم الشخص المعني بتشكيل الحكومة بالائتلاف مع حزب أو تيار - أحزاب - آخر وبذلك تكون الحكومة ائتلافية، وفي كل الأحوال يتولى رئيس الوزراء مسئولية مباشرة المهام التنفيذية فهو المسئول عن إعداد وتوجيه ورسم السياستين الداخلية والخارجية، وفي الوقت الذي يكون مسئول - مع حكومته - أمام البرلمان، فله الحق في تقديم طلب إلى رئيس الدولة يقضي بحل البرلمان.

سادساً - الوزراء هم أعضاء في البرلمان: الأصل في النظام البرلماني أن يكون الوزراء من أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعزز التداخل والتعاون بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، كما في بريطانيا والكويت على سبيل المثال^(١)، ولكن لما كان هذا الأمر يقلل من أهمية التوازن والتأثير المتبادل بين هاتين المؤسساتين، لذا أقرت معظم النظم البرلمانية المعاصرة بضرورة أن يكون الوزراء من خارج البرلمان، وإن اقتضت الضرورة اختيار وزير أو عدد من الوزراء من أعضاء البرلمان فينبغي أن يتخلى هؤلاء عن عضويتهم تلك، كما في العراق حالياً.

سابعاً - المؤسسات التشريعية والتنفيذية متوازنتان: في النظام البرلماني تكون المؤسسات التشريعية والتنفيذية متوازنتين، إذ إن لكل منهما سلاح تشهريه بوجه الأخرى عند الحاجة، فللمؤسسة التشريعية (البرلمان لمجلس واحد منه أو لكلا المجلسين)، التي تتولى مهمة منح الثقة للمؤسسة التنفيذية وبالتحديد (الحكومة)، الحق في مراقبتها ومحاسبتها إلى الحد الذي تستطيع أن تسحب الثقة منها وإسقاطها^(٢)، وبالمقابل - وكما لا يستأثر البرلمان بهذا السلاح -

^١ - كل الوزراء في بريطانيا هم أعضاء في مجلس العموم وهو الذي يمارس السلطة التشريعية الفعلية فيها، في حين أن المادة (٥٦) من الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ نصت على أن الوزراء يمكن أن يكونوا من البرلمان (مجلس الأمة) ومن غيرهم، انظر: د. يحيى الجمل: مصدر سابق، ص ٤٢٧.

^٢ - للمزيد راجع كل من: الأزهر بوعوني: مصدر سابق، ص ٥٥، وكذلك: موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية... مصدر سابق، ص ١٢٧.

أعطى النظام البرلماني للحكومة الحق في حل البرلمان بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء إلى رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية)، وذلك كي يتحقق نوع من التوازن بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية (البرلمان والحكومة)^(١).

خلاصة القول: إن تلك السمات والخصائص التي تتسم بها معظم النظم البرلمانية قد لا تلتزم بحدافيرها بعض تلك النظم، فقد تأخذ بعضها وتتغاضى عن بعضها الآخر بما يتوافق مع ظروفها وأوضاعها السياسية، فعلى سبيل المثال لم تعد الكثير من تلك النظم تقييد بضرورة أن يكون أعضاء الحكومة من أعضاء البرلمان كما هو معمول في بريطانيا الموطن الأصلي لنشأة و تطور النظام البرلماني.

المطلب الثاني: مؤسسات النظام البرلماني البريطاني (المملكة المتحدة):
 أولاً: الملك (الملكة): بعد أن تم تقييد سلطات وصلاحيات الملك المطلقة في بريطانيا- كما أسلفنا- إلى الحد الذي أضحي مجرد رمز ليس فقط للمملكة المتحدة بل لسائر الدول والجزر والأقاليم المرتبطة بها: فهو (يملك ولا يحكم)، ومع ذلك مازال الملك (الملكة حالياً) يمارس صلاحيات عدة منها ما يأتي^(٢):
 ١- المصادقة على القوانين التي يصدرها مجلس العموم.

١- د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٦٧، وللمزيد من التفصيل حول خصائص النظام البرلماني راجع: د. يحيى الجمل: مصدر سابق، ص ١٩٣ وما بعدها، وكذلك: د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٧١، وما بعدها، وكذلك:

- Georges Burdeau: Droit Constitutionnel et institution politiques, L.G.D.J 1977, p164, et, S.

٢- للمزيد حول تلك الصلاحيات راجع كل من: كلود غيو: النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة: عيسى عصفور، بيروت- باريس، منشورات عويدات، سلسلة زدنسي علماء، ط ١، ١٩٨٣، ص ٣٥، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٦٨، وكذلك: د. شمran حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٠-٢٢١.

- ٢- تكليف زعيم حزب الحائز على أغلبية المقاعد في مجلس العموم بتشكيل الحكومة والمصادقة عليها وكذا المصادقة على سحب الثقة منها من قبل البرلمان.
- ٣- الموافقة على طلب رئيس الحكومة بحل مجلس العموم.
- ٤- افتتاح دورات مجلس العموم ودعوته للانعقاد.
- ٥- إلقاء خطاب العرش المُعد من قبل الحكومة.
- ٦- حق العفو.
- ٧- منح ألقاب الشرف، ومنها منح المبدعين ومن قدموا خدمات جليلة للملكة لقب لورد وبذلك يدخل في مجلس اللوردات.
- ٨- تعيين تسعة من اللوردات كأعضاء في محكمة الاستئناف الكبرى.
- ٩- قيادة القوات المسلحة وعقد معاهدات التحالف وإعلان الحرب وترأس المجلس الخاص^(١).
- ١٠- يقوم الملك بمهمة المرشد والناصح لكل من مجلس العموم والحكومة. ولكن كل تلك الصلاحيات تعد رسمية وشكلية، فالمصادقة على القوانين يعد إجراءً روتينياً، ومهمة تشكيل الحكومة تقوم على أساس أن الملك (الملكة) يكون مجبراً على تكليف زعيم الحزب الحائز على أكثر من نصف مقاعد مجلس العموم في البرلمان -الأغلبية المطلقة- للقيام بهذه المهمة، وحتى دعوة البرلمان للانعقاد تتم بشكل آلي، كما أن الموافقة على حل البرلمان وسحب الثقة من الحكومة هي مجرد موافقات شكلية، فضلاً عن أن قيادة القوات المسلحة وعقد المعاهدات وإعلان الحرب تعود من الناحية الفعلية إلى رئيس مجلس الوزراء.
- ولما كانت صلاحيات الملك البريطاني - أو الملكة حالياً - تعد رسمية وشكلية، لذا يترتب على ذلك عدم تحميله - أو تحملها - أية مسؤولية، والمسؤولية تقع

^١ - كان المجلس الخاص يملك سابقاً صلاحيات تنفيذية هامة ولكنه حالياً لا يمارس سوى صلاحيات متواضعة، بعضها استشارية والأخرى قضائية، إذ يقوم المجلس بدور محكمة استئناف عليا لبعض الأعضاء المستقلين في الكومنولث وبالنسبة للملحقيات البريطانية، للمزيد راجع: كلود غيو: مصدر سابق، ص ٣٤.

على عاتق رئيس الوزراء وحكومته، لأنه هو الذي يتولى ممارسة الصلاحيات التنفيذية الفعلية.

ثانياً: البرلمان: يتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما: مجلس اللوردات ومجلس العموم، أما مجلس اللوردات فقد أضحى الآن مجلساً استشارياً فحسب، أم مجلس العموم فهو الذي يمارس سلطة التشريع والرقابة.

١- مجلس اللوردات: يضم هذا المجلس النبلاء من أقارب الملك الذين يتولون مناصبهم بالوراثة، ويعين الملك تسعة منهم لتشكيل محكمة استئناف كبرى في المملكة^(١)، فضلاً عن كبار رجال الدين من الكنيسة الرسمية للمملكة، ومن ثم تم تعيين عدد من الأشخاص مدى الحياة في هذا المجلس ممن قدموا خدمات جليلة للمملكة تكريماً لجهودهم، لذا أضحى عدد أعضاء المجلس يتجاوز حالياً الألف، ولكن لا يحضر اجتماعات البرلمان أكثر من ٤٠-٥٠ عضواً، ويشارك أعضاء هذا المجلس في مناقشة مشاريع القوانين ولكنهم لا يملكون حق التصويت عليها^(٢).

٢- مجلس العموم: يُنتخب أعضاء هذا المجلس مباشرة من قبل الشعب لمدة (٥) سنوات، والنظام الانتخابي المتبع في بريطانيا هو نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية) ترشيح فردي ودوائر انتخابية صغيرة)، ويمارس مجلس العموم صلاحية التشريع وإقرار الموازنة، وفي الوقت الذي يصوت هذا المجلس على تشكيل الحكومة-منح الثقة- يمارس الرقابة السياسية على أعمالها عن طريق (السؤال والاستجواب والتحقيق)، ويصل الأمر إلى حد سحب الثقة منها وإسقاطها^(٣).

^١ - تمثل تلك المحكمة أعلى هيئة قضائية في بريطانيا يتم تعيين أعضائها مدى الحياة من قبل الملكة ومن ثم هناك المحاكم العليا في كل من إنجلترا وويلز وأيرلندا الشمالية، ومحكمة النقض والمحكمة القضائية في اسكتلندا، وللمزيد حول القضاء في بريطانيا راجع: موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية... ص ١٤٢ وما بعدها، وكذلك:

- [Http://www.netayman.jeeran.com/ayman2/archive/2009/3/827595](http://www.netayman.jeeran.com/ayman2/archive/2009/3/827595).

^٢ - راجع كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٧٥، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ٤١، وكذلك: M. Duverger: Sociologie Politique, op. cit, p. 176.

^٣ - للمزيد من التفصيل راجع كل من: د. عبد الحميد متولي: مصدر سابق، ص ٣١٥، وكذلك: الأزهر بوعوني: مصدر سابق، ص ٨٠ وما بعدها.

يستدل من ذلك أنه على الرغم من أن البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، فإن الأول هو مجرد مجلس أرسقراطي استشاري ومن ثم فهو لا يعد جزءاً من السلطة التشريعية التي أوكلت إلى مجلس العموم كونه يضم ممثلي الشعب المنتخبين، وهذا الأخير هو الذي يمارس الصلاحيات الأخرى التي ذكرناها.

ثالثاً: الحكومة: يقوم رئيس الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة في مجلس العموم بتشكيل الحكومة - بتكليف من قبل الملكة - ويكون هو رئيسها (رئيس الوزراء) ويكون الوزراء من الحزب ذاته وممن هم أعضاء في البرلمان أيضاً، وتتمتع الحكومة بسلطات واسعة فهي المسؤولة عن إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية، ولرئيس الوزراء الحق في تقديم طلب إلى الملكة يقضي بحل البرلمان لتحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة^(١)، ولكن من النادر أن يلجأ رئيس الوزراء لهذا الإجراء، وذلك لأنه ليس من المعقول أن يضحى بالأغلبية المطلقة التي حصل عليها بالانتخابات التي مكنته من أن يتولى مهمته في تشكيل الحكومة لأن هذا الإجراء قد يقضي إلى سقوط حكومته أيضاً في حال حصل الحزب المعارض على الأغلبية المطلقة، إلا إذا كان ضامناً الحصول على أغلبية مريحة في الانتخابات القادمة.

وتتكون الحكومة (مجلس الوزراء) فضلاً عن رئيس الوزراء الذي يعد أعظم الشخصيات شأناً في بريطانيا، الوزراء الذين يتولى رئيس الوزراء تسميتهم وعددهم عشرون وبكل تأكيد ينتمي كل هؤلاء - في أغلب الأحوال - إلى حزب واحد بحكم نظام الثنائية الحزبية والنظام الانتخابي ومن ثم فهم يشكلون مجموعة متماسكة ويحظون بثقة البرلمان - مجلس العموم - الذي يهيم حزبه على غالبية مقاعده، وهناك

^١ - راجع كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٧٦، وكذلك:

-M. Duverger: Sociologie Politique, op. cit, p. 176.

الوزراء بلا حقيبة وزارية ويعهد إليهم رئيس الوزراء مهام شتى، ويضاف إلى أولئك وهؤلاء سكرتيرو الدولة ومعاونيهم^(١).
على ذلك فالحكومة في بريطانيا تنصرف بثقة اعتماداً على تلك الحقيقة، وبذلك هنالك اعتقاد بقوة الحكومة وضعف البرلمان، وذلك يعود إلى هيمنة الحزب الحاكم على الهيئتين التشريعية والتنفيذية-البرلمان والحكومة-.

المبحث الثاني: النظام الرئاسي

نتناول في هذا المبحث كل من خصائص النظام الرئاسي على وجه الجملة، ومؤسسات النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية كونه أقدم أنموذج رئاسي في العالم المعاصر في مطلبين.

المطلب الأول: خصائص النظام الرئاسي:

يتميز النظام الرئاسي بخصائص عدة يتميز بها عن النظم السياسية المقارنة الأخرى، ومن تلك الخصائص:
أولاً- النظام الرئاسي لا يطبق إلا في النظم الجمهورية: إن الأساس في هذا النظام هو انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، وعلى ذلك لا يصلح هذا الإجراء للتطبيق إلا في النظم الجمهورية^(٢)، على خلاف النظم البرلمانية التي قد تكون ملكية أو جمهورية- كما أسلفنا-.
ثانياً- رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة: يتولى رئيس الجمهورية المنتخب رئاسة المؤسسة التنفيذية التي تقتصر عليه وعلى وزرائه فحسب، وبذلك فهو رئيس الحكومة والوزراء هم مساعدون له ويعينون من قبله- بالتشاور مع مجلس

^١- كلود غير: مصدر سابق، ص ٣١-٣٢.

^٢- د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦١، وكذلك:

-M. Duverger: Sociologie Politique, op. cit, p. 185.

الشيخ- ومستولون أمامه فقط^(١)، وعلى ذلك ما يميز هذا النظام هو عدم وجود رئيس وزراء أو مجلس وزراء كما هو الحال في النظامين البرلماني والمختلط. ثالثاً- صلاحيات رئيس الجمهورية واسعة: لما كان رئيس الجمهورية منتخباً من قبل الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر، فهو يمارس صلاحيات واسعة على خلاف النظام البرلماني ونظام حكم الجمعية، ويشارك معه في هذه الخاصية النظام المختلط.

رابعاً- الفصل شبه التام بين المؤسسات^(٢): يتميز النظام الرئاسي عن النظام البرلماني ونظام حكم الجمعية- مع أنه يشترك مع النظام المختلط- بأن ينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، وذلك بغية خلق توازن بينها وبين المؤسسة التشريعية كونها منتخبة من قبل الشعب أيضاً، وهذا التوازن يقابله عدم تدخل أي من المؤسسات في شؤون الأخرى ومن ثم لا يوجد تأثير متبادل بين هاتين المؤسسات في هذا النظام، على خلاف كل النظم الأخرى- البرلماني والجمعية والمختلط- وبذلك تحقق الفصل شبه التام بين هاتين المؤسسات وبدون شك فإن المؤسسة الثالثة (القضائية) ينبغي أن تتمتع باستقلال كبير، ولكن هذا لا يعني عدم وجود تعاون بين تلك المؤسسات في مجالات عدة، هذا من الناحية الدستورية، أما من الناحية الواقعية العملية فالأمر سنجده مختلف حينما نتناول تطبيق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: مؤسسات النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية:
أولاً: المؤسسة التنفيذية: نصّت المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م على ما يأتي: (تحويل السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة

^١- راجع كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٧٧، وكذلك: عبد الحميد مصولي: مصدر سابق، ص ٢٥٢، وكذلك: الأزهر بوعوني: مصدر سابق، ص ٨٠ وما بعدها، وكذلك: محسن خليل: مصدر سابق، ص ٣٩٥.

^٢- د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص ٣٦٥ وكذلك: د. عبد الغني بسيزني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦٢-٢٦٣.

- الأميركية وهو يشغل منصبه أربع سنين - قابلة للتجديد مرة واحدة - ويُنتخب معه نائب الرئيس...^(١)، ويساعد الرئيس عدد من الوزراء يتم تعيينهم من قبله بالتشاور مع مجلس الشيوخ وهم مسؤولون أمام الرئيس فقط.^(٢)
- وُنتخب الرئيس الأميركي بطريقة الانتخاب غير المباشر من قبل الشعب (أي على درجتين) أي إن الشعب يقوم بانتخاب ناخبين يساوي عددهم عدد أعضاء مجلسي النواب والشيوخ ويقوم هؤلاء بدورهم بانتخاب الرئيس.^(٣)
- ويتمتع رئيس الولايات المتحدة الأميركية بالهبة والقوة تجاه الهيئات الأخرى في النظام السياسي، وذلك بفعل كونه مُنتخب من قبل أغلبية الشعب في حين أن أعضاء البرلمان - الكونغرس بمجلسيه - منتخبين من قبل مجموعة من الناخبين في مناطقهم الانتخابية، ولهذا يمارس الرئيس صلاحيات واختصاصات واسعة جداً ومن هذه الصلاحيات والاختصاصات ما يأتي^(٤):
- ١- يُعين الرئيس (بمشورة مجلس الشيوخ) الوزراء - وهم بمثابة أمناء وسكرتاريون ومسؤولون أمامه وله أن يقلبهم - وكذلك السفراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة الاتحادية العليا.
 - ٢- مسؤول عن تخطيط وتنفيذ وتوجيه السياستين الداخلية والخارجية.

^١ - أنظر كل من: سارة بايرن وتوماس فليشر: سويسرا: البحث عن توازن بين الحكم المشترك والحكم الذاتي، ترجمة: مها بسطامي، في: مجموعة باحثين، حوار عالمي حول الفدرالية، سلسلة كتيبات، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص٤٢، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص٧٨، وكذلك: إميل هوبنر: مصدر سابق، ص٩٧، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص٣٦٥، وكذلك:

- John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: Constitutional Law, Horn book series, Thomson West, U.S., 2004, P: 268.

^٢ - للمزيد راجع كل من: د. ثروت يدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص١٨٣-١٨٤، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص٧٨، وكذلك: د. نعمان الخطيب: مصدر سابق، ص٣٦٥.

^٣ - د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص٧٨، وكذلك: الأزهر بوغوني: مصدر سابق، ص١٢٠.

^٤ - راجع: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص٧٩، وكذلك: الأزهر بوغوني: مصدر سابق، ص١٢٦، وما بعدها، وكذلك: - John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit., p: 275.

٣- هو القائد العام للقوات المسلحة ويحق له (بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته) أن يعقد المعاهدات ويعلن الحرب وهو المسئول عن أمن وحياة الأمة.

٤- يصادق الرئيس على مشاريع القوانين التي تقدم له من قبل الكونغرس-البرلمان بمجلسيه-وله الحق أيضاً في الاعتراض على تلك المشاريع(الفيٲو).

٥- لرئيس الجمهورية الحق في منح العفو الخاص والعام.

يستدل من ذلك أن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركي على الرغم من تطبيق فصل شبه تام بين المؤسسات من خلال التأكيد على عدم تدخل كل مؤسسة في عمل الأخرى، لكن هناك تداخل بين تلك المؤسسات من الناحيتين الدستورية والعملية، أما من الناحية الدستورية، فقد منح الدستور للرئيس صلاحية المصادقة على القوانين التي يشرعها البرلمان بل ومنحه حق الاعتراض-الفيٲو-على تلك القوانين، فضلاً عن اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة الاتحادية وموافقتهم على عقد المعاهدات وإعلان الحرب والسلم، ويمكن للكونغرس إقالة رئيس الجمهورية(أو أي مسئول آخر) - ولكن ليس بسبب اختلاف وجهات النظر بين الطرفين ونتيجة لتغير يظراً على الأغلبية المهيمنة على الكونغرس كما في النظم البرلمانية- بل في حالة ارتكاب الرئيس لجناية أو جريمة ما^(١). أما من الناحية العملية وبحكم وجود نظام الثانية الحزبية في الولايات المتحدة الأميركية فإن رئيس الجمهورية الذي هو رئيس أحد هذين الحزبين-الديمقراطي أو الجمهوري- يوجد أعضاء حزبه في الكونغرس بمجلسيه بنسبة قد تزيد أحياناً على النصف-وربما تنقص بقليل-، كما أن نائب الرئيس يتأسس مجلس الشيوخ، لذا يكون تأثير الرئيس في الكونغرس كبير ولو بصورة غير مباشرة، فعلى الرغم من عدم أحقية الرئيس في التدخل في العملية التشريعية التي تجري داخل الكونغرس، إلا إنه بإمكانه أن يقترح مشاريع قوانين معينة، أو أنه يطرح أفكار معينة في رسالته السنوية عن أحوال

^١ - إميل هوبتر، مصدر سابق، ص ١٣٦.

الاتحاد وهذه الأفكار قد تكون مصدراً لاقتراح مشاريع قوانين معينة يتبناها أعضاء حزبه في الكونغرس^(١).

ثانياً: المؤسسة التشريعية: تتكون هذه المؤسسة التي تسمى (الكونغرس) من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، أما مجلس النواب فيبلغ عدد أعضائه (٤٣٥)، ويتم انتخابه من قبل الناخبين من عموم الشعب ولمدة سنتين فقط وهي أقصر مدة نيابية في العالم، وبالمقابل تبلغ مدة مجلس الشيوخ المنتخب أيضاً من قبل ناخبي الولايات فهي ست سنوات، وبذلك فهو مجلس اتحادي، على أن يمثل كل ولاية في هذا المجلس شيخان ويجدد كل سنتين ثلث أعضاء هذا المجلس^(٢).

ويمارس كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ - بشكل متساوٍ - مهمة تشريع القوانين وإقرار الموازنة الاتحادية وتعديل الدستور الاتحادي ومحاكمة الموظفين الاتحادين - بمن فيهم رئيس الجمهورية - في حال ارتكابهم جرائم الخيانة العظمى والرشوة والجنايات الكبرى، فضلاً عن قيامهما بمهمة انتخاب رئيس للجمهورية في حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين^(٣).

وفضلاً عن ذلك ينفرد مجلس الشيوخ بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة وقضاة المحكمة الاتحادية (الفدرالية) ووافق على المعاهدات التي يبرمها الرئيس وإعلان الحرب وترأس هذا المجلس نائب الرئيس^(٤)، وعلى ذلك يتفوق مجلس الشيوخ على مجلس النواب، وهنا يختلف النظام الاتحادي (الفدرالي) الأميركي عن النظم الاتحادية المعاصرة الأخرى بفعل أرجحية المجلس الاتحادي على المجلس الشعبي.

^١ - المصدر نفسه، ص ١٤٦.

^٢ - الأزهر بوعوني: مصدر سابق، ص ١٠٩-١١٠، وكذلك:

- John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit, p.265.

^٣ - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٨١-١٨٢.

^٤ - إميل هوبنر: مصدر سابق، ص ١١١-١٢٠، وكذلك: صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٨٠، وكذلك:

- Georges Burdeau: op. cit, p279.

وينبغي الإشارة إلى إن البرلمان الأمريكي - الكونغرس - يمارس مهمة التشريع بكل مراحلها تقريباً (الاقتراح، المناقشة، الإقرار) وهذا ما يميزه عن غيره من برلمانات العالم، ومن ثم ترفع مشاريع القوانين لرئيس الجمهورية للمصادقة عليها وللأخير حق الاعتراض - الفيتو - على تلك المشاريع وإعادةتها للكونغرس، وحينذاك إذا صوت الأخير على المشروع المعارض عليه بأغلبية الثلثين يصبح القانون نافذ دون الحاجة لموافقة الرئيس^(١).

ثالثاً: الهيئة القضائية الاتحادية: يشمل القضاء الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية المحاكم التي تنشئها الحكومة الاتحادية - كما أسلفنا -، في حين تتولى محاكم الولايات مهمة القضاء الخاص بالولايات ذاتها التي ينتخب أعضاؤها من قبل سكان الولايات المحليين^(٢).

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية صلاحيات مهمة وخطيرة، ومن تلك الصلاحيات: الفصل في المنازعات المتعلقة بالدستور والقوانين الاتحادية والمعاهدات المبرمة، والمنازعات التي تنشأ بين الولايات والمواطنين في الولايات المختلفة، كما تملك المحكمة الاتحادية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية والقوانين التي تصدر في الولايات^(٣)، ما يعني أن عمل المحكمة الاتحادية لا يقتصر على مراقبة ومتابعة عمل المؤسسات الاتحادية بل تتجاوزها بالعمل على مراقبة ومتابعة عمل المؤسسات المحلية القائمة في الولايات.

خلاصة القول أنه على الرغم من اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في ممارسة الصلاحيات التي ذكرناها - تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة والقضاة وعقد المعاهدات وإعلان الحرب - لكن الدستور الأمريكي لا يجيز تدخل البرلمان -

¹ - د. طارق الهاشمي: الأسس الاجتماعية للأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العدد ٣، ١٩٨١، ص ١١٦.

² - د. عبد الغني بسونني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٥، وكذلك:

- John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit, P. 269.

³ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٦-١١٧، وكذلك:

- John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit, P. 270.

الكونغرس - في عمل المؤسسة التنفيذية، أي لا يحق له مراقبة أو محاسبة الرئيس وحتى وزرائه فهم مسئولون أمام الرئيس فقط، وبالمقابل لا يملك الرئيس الحق في التدخل في عمل البرلمان ولا يملك الحق في حله كما هو الحال في النظام البرلماني، لذا يمكن القول إن العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميركية تقوم على أساس الفصل شبه التام، وهو ما يميز هذا النظام على سائر النظم السياسية المقارنة - البرلماني والمختلط والجمعية -.

المبحث الثالث: النظم المختلطة (فرنسا أنموذجاً):

يقصد بالنظم المختلطة هي تلك النظم التي تجمع بين خصائص أو سمات النظامين السابقين (البرلماني والرئاسي)، ويُعد النظام السياسي الفرنسي الحالي من أبرز نماذج تلك النظم، ومع أن هذا النظام قد أثبت نجاحاً وأخذت به دول أخرى ومنها روسيا الاتحادية على وفق دستور عام ١٩٩٣ م ودول أوربية وعربية عدة منها تونس ومصر قبل عام ٢٠١١ م، والجزائر حالياً، ولما كان النظام الفرنسي هو أول من طبق هذا الأنموذج، لذا ستعرض لأبرز مؤسساته في المطالب الآتية:

المطلب الأول: المؤسسة التنفيذية:

جاء الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ م والمسمى بـ (دستور ديغول) نسبة إلى رئيس الجمهورية الفرنسية الخامسة ومؤسسها (شارل ديغول) ليخرج النظام السياسي في فرنسا من النموذج البرلماني باتجاه النموذج الرئاسي مما دفع البعض لوصف هذا النظام بأنه (شبه رئاسي أو شبه برلماني، أو نظام برلماني من دون سيادة للبرلمان)^(١) لاسيما بعد تعديل الدستور المذكور عام ١٩٦٢ م الذي جعل الرئيس

^١ - انظر كل من: أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، ط ٢، ١٩٧٧ م، ص ٣٢٣، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصادر سابق، ص ٨٩، وكذلك: موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية...، مصدر سابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

ينتخب من قبل الشعب مباشرة ولمدة سبع سنوات^(١)، ثم عدل هذا النص لتكون مدة ولاية الرئيس خمس سنوات قابلة للتجديد لولاية ثانية فحسب^(٢). وعلى ذلك فإن المؤسسة التنفيذية في فرنسا أصبحت تتكون من فرعين هما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

أولاً: رئيس الجمهورية: على الرغم من احتفاظ النظام الفرنسي في عهد الجمهورية الخامسة بإحدى أهم خصائص النظام البرلماني الذي كان سائداً في عهد الجمهورية الرابعة قبل عام ١٩٥٨م، ألا وهي ثنائية المؤسسة التنفيذية - رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء - إلا أن الدستور الفرنسي (الديغولي) كان قد رجح كفة رئيس الجمهورية، لابل أضحى الأخير الركن الأساس في النظام السياسي، فقد منحه الدستور المذكور صلاحيات واسعة منها إعتيادية وأخرى إستثنائية، أما الصلاحيات الاعتيادية فهي كما يأتي^(٣):

١- تعيين رئيس الوزراء والوزراء بناءً على إقتراح الأول، وترأس اجتماعات مجلس الوزراء أو تفويض رئيس الوزراء بذلك، ويوقع الرئيس على قرارات مجلس الوزراء.

٢- يصادق على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، وله أن يعيدها إليه طالباً إعادة النظر فيها، ويدعو البرلمان إلى عقد دوره استثنائية مفتوحة ويأمر بفضها.

^١ - جاء ذلك في المادة السادسة من دستور الجمهورية الخامسة بعد التعديل: نقلاً عن: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥، وللمزيد حول آلية انتخاب الرئيس راجع: بيار باكيت: النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة: عيسى عصفور، سلسلة زدني علماء، بيروت - باريس، منشورات عويدات، ط ١، ١٩٨٣، ص ١٢-١٤.

^٢ - <http://www.ahram.org.eg/Archive/2000/10/7/FILE7.HTM>

^٣ - للمزيد من التفصيل راجع كل من: أندريه حوريو: المصدر السابق، ص ٣٣٠، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٨٦-٨٧، وكذلك: بيار باكيت: مصدر سابق، ص ١٥-١٧، وكذلك: د. حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٧٤-١٧٥، وكذلك: محمد طي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بيروت، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط ٨، ٢٠١٢، ص ٤٧٢، وكذلك: د. كريم فرمان: ملر سابق، ص ٢٩٤-٢٩٦.

٣- لرئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان بقرار منفرد (أي بدون طلب من رئيس الوزراء).

٤- تقديم اقتراح لتعديل الدستور للبرلمان.

٥- طرح مشروع قانون على الشعب مباشرة للاستفتاء فيه دون المرور بالبرلمان، أو مجلس الوزراء.

أما الصلاحيات الاستثنائية التي منحها الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، فقد نصت عليها المادة (١٦) من الدستور المذكور على صلاحيات تعد خطيرة، وقد حددت المادة المذكورة الظروف التي تتطلب استعمال هذه الصلاحيات، ومن ذلك حالة وجود تهديد ضد النظام، أو الأراضي الفرنسية، أو ما يعيق تنفيذ الالتزامات الدولية أو توقف عمل المؤسسات الدستورية لسبب ما، ومن هذه الصلاحيات ما يأتي^(١):

١- منح الرئيس حق التشريع في الظروف الاستثنائية وذلك عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون بالتشاور مع رؤساء الوزراء والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وأعضاء المجلس الدستوري.

٢- كما خولت المادة المذكورة رئيس الجمهورية اتخاذ جميع الوسائل الضرورية التي تقتضيها الظروف الاستثنائية على أن يبلغ الشعب بذلك، سوى عدم جواز حل البرلمان في تلك الظروف.

ولما كانت تلك الصلاحيات الواسعة-الاستثنائية منها على وجه الخصوص- التي منحت لرئيس الجمهورية قد أقرت دستورياً، وهي صلاحيات تنفيذية وتشريعية، لذا

¹ - للمزيد من التفصيل راجع كل من: أندريه هوريو: المصدر السابق، ص ٣٣٠ وما بعدها، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٨٦-٨٧، وكذلك: ييار باكتيت: مصدر سابق، ص ١٥-١٧، وكذلك: د. حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٧٤-١٧٥، وكذلك: محمد طي: مصدر سابق، ص ٤٧٤.

هناك من أطلق على هذه الحالة بأنها (ديكتاتورية دستورية)؛ في حين وصفها البعض الآخر بأنها (ديكتاتورية مؤقتة)^(١)، وذلك كونها تنتهي حال انتهاء ظروفها وانتفاء أسبابها. ثانياً - مجلس الوزراء - الحكومة - : يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء، يتم تعيين الأول من قبل رئيس الجمهورية، ويمكن أن يكون من خارج البرلمان، ويعد هذا الأمر خروجاً عن النظام البرلماني الذي يشترط تكليف رئيس الدولة لرعييم الحزب أو الكتلة البرلمانية الأكبر، ومع ذلك يكون الرئيس الفرنسي ملزماً بهذا الاختيار بالحصول على موافقة الأكثرية البرلمانية، وذلك بفعل كون مجلس الوزراء (الحكومة) مسؤولاً أمام البرلمان - الجمعية الوطنية^(٢).

ومن أجل التصويت بسحب الثقة من الحكومة من قبل الجمعية الوطنية ينبغي أن يتقدم ١٠% من نواب الجمعية بمشروع القرار، وكي يتم إقرار المشروع ينبغي أن يحضاً بأغلبية أصوات أعضاء الجمعية المطلقة (١٥٠+)، وعلى ذلك يفقد رئيس الحكومة منصبه، ومن ثم على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر يحضاً بثقة الجمعية الوطنية، وفي حال لم يتم إقرار المشروع، لا يحق لهؤلاء النواب تقديم مثل هكذا مشروع طوال المدة النيابية^(٣).

أما الوزراء فيتم تعيينهم وإقالتهم من قبل رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء، ولكن لم يتطرق الدستور الفرنسي إلى وجوب كون الوزراء من نواب البرلمان كما هو الحال في بريطانيا، ولا بوجوب اختيارهم من خارجه كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي حالة إستيزار أحد النواب فعليه أن يقدم استقالته من البرلمان^(٤)، وربما يعد ذلك تأكيداً على مبدأ الفصل بين السلطات.

^١ - أنظر كل من: د. منير الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ١٨٤، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٨٧، وللزيد من التفصيل أنظر كذلك: د. يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٧١ وما بعدها.

^٢ - بيار باكيت: مصدر سابق، ص ١٨.

^٣ - ينظر كل من: محمد طي: مصدر سابق، ص ٥٠٢، وكذلك: د. حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٧٥-١٧٦.

^٤ - بيار باكيت: مصدر سابق، ص ١٩، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية...، مصدر سابق، ص ١٠٦-١٠٧.

وعلى الرغم مما يمتلكه رئيس الوزراء من سلطة على وزرائه، فهو الذي يتولى مهمة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين بتفويض من رئيس الجمهورية، كما يمارس السلطة التنفيذية بشكل مباشر، لكن دوره يبقى ثانوياً بحكم هيمنة رئيس الجمهورية على تلك السلطة، فهو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء، وحتى في حالة تفويض هذه المهمة، أو غيرها إلى رئيس الوزراء فإن القرار الأول والأخير يعود له، وبالمحصلة يعد رئيس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وبذات الوقت فهو مسؤول أمام البرلمان (الجمعية الوطنية).

المطلب الثاني: المؤسسة التشريعية (البرلمان):

تتكون المؤسسة التشريعية (البرلمان الفرنسي) من مجلسين، هما مجلس النواب (الجمعية الوطنية) ومجلس الشيوخ، ويعقد البرلمان بمجلسيه دورتين اعتياديتين في السنة، إحداهما مدتها ثمانون يوماً وتبدأ في ٢ أكتوبر/تشرين الأول وتكون مخصصة أساساً للموازنة العامة، والثانية مدتها تسعون يوماً تبدأ في ٢ أبريل/نيسان^(١).
أولاً: مجلس النواب (الجمعية الوطنية): يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب (الجمعية الوطنية) (٥٧٧) عضواً - حسب انتخابات عام ٢٠١٢م -، يُنتخبون لمدة خمس سنوات من قبل عموم الناخبين في البلاد بصورة مباشرة وبطريقة التصويت الفردي وبالأغلبية في جولتين، فكل دائرة انتخابية تنتخب نائباً واحداً بشرط حصوله على أغلبية الأصوات المطلقة، وفي حال عدم حصول أي مرشح على تلك النسبة يفوز في الجولة الثانية من يحتل المرتبة الأولى من بين المرشحين المتنافسين^(٢).

١-

http://www.mogatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/GamaiaFran/sec02.doc_cvt.htm

٢- انظر كل من: بيار باكيت: مصدر سابق، ص ٢٢-٢٣، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية، نفس المصدر السابق، ص ١٠٧-١٠٨.

وعلى الرغم من اشتراك الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في ممارسة تشريع القوانين بمعظم مراحلها، إلا أن الأولى تفوق على الأخير كونها تستطيع معارضة القانون قبل إقراره في حين إن مجلس الشيوخ لا يملك مثل هذا الحق في حال طلبت الحكومة من الجمعية تمرير القانون، كما إن الجمعية الوطنية هي التي تتولى وحدها مهمة مراقبة الحكومة وإجبارها على الاستقالة بالتصويت على هذا الأمر بالأكثرية المطلقة^(١).

كما تتشكل في الجمعية - على وفق ماورد في المادة ٤٣ من الدستور الفرنسي - ستة لجان دائمة متخصصة وتضم كل أعضائها، وتتولى تلك اللجان مهمة الإعداد للموضوعات التي يجري طرحها في اجتماعات الجمعية الوطنية^(٢).

ثانياً: مجلس الشيوخ: يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ (٣٤٨) شيخاً - منذ انتخابات ٢٠١١م -، ينتخبون لمدة ست سنوات وبصورة غير مباشرة من قبل الناخبين، على درجتين أو ثلاث درجات؛ إذ تضم هيئة الناخبين في نطاق المحافظة - كونها الوحدة الإدارية الأساسية في فرنسا - النواب والمستشارين العامين، ومندوبي المجالس البلدية، ويجري الانتخاب في المحافظات التي تمتلك ثلاثة مقاعد فأكثر، بطريقة التمثيل النسبي وبحسب قاعدة المعدل الأقوى، أما في المحافظات الأخرى ذات المقعد الواحد، أو المقعدين بسبب قلة عدد سكانها عن الصنف الأول، فيجري انتخاب ممثلها بطريقة التصويت بالأغلبية وفي جولتين، ويشارك هذا المجلس في مهمة مناقشة مشروعات القوانين المعروضة من قبل الجمعية الوطنية ويمكن أن يقترح بعض التعديلات عليها، بل وحتى اقتراح تعديل الدستور^(٣).

^١ - بيار باكيت: مصدر سابق، ص ٢٤.

^٢ - http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/GamaiaFran/sec02.doc_cvt.htm.

^٣ - راجع كل من: بيار باكيت: مصدر سابق، ص ٢٤، وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... نفس المصدر السابق، ص ١٠٧-١٠٨، وكذلك: <https://ar.wikipedia.org>.

المطلب الثالث: المجلس الدستوري:

نصت المادة (٥٦) من الدستور الفرنسي على أن يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء يُعين ثلثهم رئيس الجمهورية، كما يعين كل من رئيس مجلس الشيوخ والنواب الثلثين الباقين بالتساوي، ومدة بقاء هؤلاء الأعضاء تسع سنوات غير قابلة للتجديد، كما يضم هذا المجلس رؤساء الجمهوريات السابقين، ويرأسه مستشار يعينه رئيس الجمهورية، ويتم تجديد ثلث أعضاء هذا المجلس كل ثلاث سنوات^(١).

ويبدو هذا المجلس وكأنه هيئة ذات طابع سياسي بسبب تشكيلات التعيين، ولكنه ذو صفة قضائية وقانونية إلى حد كبير، وذلك لأنه يمارس اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والنظم الصادرة عن المجالس المحلية، ويقوم بمهمة الإشراف على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وكذا الاستفتاءات، كما يقوم بعملية البت في صحة عضوية النواب وأعضاء مجلس الشيوخ^(٢).

المطلب الرابع: العلاقة بين المؤسسات:

في الوقت الذي أقر الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية فإنه لجأ إلى إضعاف دور البرلمان، فقد تم تقليص مدة الدورة البرلمانية من ٧ أشهر إلى ٥ أشهر ونصف تقريباً، كما إن الدورة الاستثنائية التي تدعو إليها المؤسسة التنفيذية تكون مفتوحة، بينما تكون الدورة التي يطالب بها أغلبية أعضاء مجلس النواب محددة بـ(١٢) يوماً، كما تم تحديد صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي وخاصة في الأمور المالية^(٣).

وفيما يخص الرقابة السياسية التي كان يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة قبل الجمهورية الخامسة قد فقدت محتواها أثر إلغاء الاستجواب، والأكثر من ذلك أنط الدستور مهمة فحص وتدقيق صحة عضوية أعضاء البرلمان إلى المجلس الدستوري

١- يار باكيت: مصدر سابق، ص ٣٠، وكذلك: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

٢- يار باكيت: مصدر سابق، ص ٣٠، وكذلك: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

٣- د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٨٧-٨٨.

خلافاً لما معمول به في برلمانات العالم التي تتولى بنفسها هذه المهمة، كما أخضع الدستور المذكور النظام الداخلي لبرلمان بمجلسيه إلى الرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري لتدقيق موافقتهما للدستور من عدما وكل ذلك كان قد زعزع هيئة البرلمان، وبذلك انحسرت السيادة البرلمانية لمصلحة المؤسسة التنفيذية^(١).

وبالمحصلة تعد رئاسة الجمهورية أهم مؤسسات النظام السياسي الفرنسي، وذلك بحكم تمتع الرئيس بممارسته لصلاحيات واسعة، اعتيادية واستثنائية، وتلك الصلاحيات تنفيذية وتشريعية، ويستمد ذلك بفعل انتخابه من قبل الشعب مباشرة، وعلى ذلك تفوق صلاحيات الرئيس الفرنسي إلى حد كبير الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأميركية المنتخب من قبل الشعب بشكل غير مباشر، ومع ذلك كله لا يمكن وصف النظام الفرنسي بأنه نظاماً رئاسياً، وذلك بحكم الإبقاء على الكثير من خصائص النظام البرلماني، على ذلك يمكن القول: إن النظام السياسي في فرنسا هو نظام مختلط لأنه يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي.

والمهم في الأمر أن هذا النظام كان قد حقق نجاحاً كبيراً عند تطبيقه في فرنسا حينما منح قوة وهيبة للمؤسسة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، والمهم أنه قضى على حالة عدم الاستقرار الوزاري التي طالما عانت منها فرنسا قبل سنة ١٩٥٨ حينما كانت تطبق النظام البرلماني مع التعددية الحزبية، وهذه الظاهرة مازالت تعاني منها الكثير من البلدان في العالم التي تطبق النظام البرلماني بوجود تعددية حزبية.

^١ - أنظر كل من: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٨٨. وكذلك: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية... مصدر سابق، ص ١٠٨.

المبحث الرابع: نظام الجمعية النيابية (النظام المجلسي):

سمي هذا النظام بنظام الجمعية النيابية أو (النظام المجلسي) نسبة إلى الجمعية الاتحادية (الفيدرالية) وهي البرلمان أو المجلس النيابي وذلك بفعل أرجحية كفتها على سائر المؤسسات الأخرى، وبعد توقف العمل بهذا النظام في فرنسا بعد تطبيقه بعد الثورة الفرنسية بشكل مؤقت مرات عدة، نجح هذا النظام في الإتحاد السويسري، وذلك منذ صدور دستور عام ١٨٤٨م المعدل عام ١٨٧٤م وحتى صدور دستور عام ١٩٩٩، وستعرض للمؤسسات التي يتكون منها النظام السياسي في سويسرا من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول- المؤسسة التشريعية (البرلمان):

تتكون المؤسسة التشريعية (البرلمان) وهي (الجمعية الفدرالية) من مجلسين هما: المجلس الوطني ومجلس الدول، أما المجلس الوطني فيتكون بالانتخاب العام المباشر ولمدة (٤) سنوات من قبل جميع الناخبين ونسبة نائب واحد عن كل (٢٤) ألف مواطن، أما مجلس الدول فإنه ينتخب في الوقت نفسه وللمدة النيابية نفسها التي يتم فيها انتخاب المجلس الوطني، ويضم مجلس الدول (٤٦) عضواً يمثلون المقاطعات -الكانتونات- بنسبة اثنين عن كل مقاطعة -كانتون- وواحد لكل نصف مقاطعة^(١).

وتمارس الجمعية الاتحادية (الفيدرالية) بمجلسيها المذكورين صلاحيات واسعة جداً أهمها ما يأتي^(٢):

^١ - يتكون النظام الاتحادي (الفيدرالي) في سويسرا من (٢٠) مقاطعة (كانتون) وستة أنصاف، وبذلك يبلغ عدد المقاطعات (الكانتونات) (٢٣)، للمزيد راجع كل من: عبد الحميد متولي: مصدر سابق، ٢٣٦، وكذلك: حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ١٢٥، وكذلك: حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٨٤، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٤٥ وما بعدها، وكذلك: kummerly & Frey: op.cit, p,33 & after it.

^٢ - راجع كل من: عبد الحميد متولي: مصدر سابق، ٢٣٦، وكذلك: حميد حنون الساعدي: مصدر سابق، ص ١٢٦، وكذلك: حسن لطيف الزبيدي: مصدر سابق، ص ١٨٥، وكذلك: سارة بايرن وتوماس فليندر: مصدر سبق ذكره، ص ٣٩، وكذلك: د. شمران حمادي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٦٤، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٢١٠ وما بعدها، وكذلك: kummerly & Frey: op.cit, p,33 & after it.

- ١- تشريع القوانين الاتحادية مع إقرار الموازنة العامة للإتحاد.
- ٢- انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي (المؤسسة التنفيذية أو الحكومة).
- ٣- تصديق المعاهدات مع الدول الأجنبية.
- ٤- اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ أمن البلاد واستقرارها واستقلالها وحيادها.
- ٥- إعلان الحرب وعقد الصلح.
- ٦- اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان احترام الدستور الاتحادي، وضمان دساتير المقاطعات.
- ٧- حق إصدار العفو العام والخاص.
- ٨- قيادة الجيش والتصرف به.
- ٩- انتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية والإشراف العام على الإدارة والقضاء الاتحاديين.
- ١٠- النظر في النزاعات بين المؤسسات الاتحادية.
- ١١- تعديل الدستور الاتحادي.

على ذلك منح الدستور السويسري الجمعية الاتحادية صلاحيات واسعة لم تقتصر على التشريع وإقرار الموازنة بل تعدتها إلى ممارسة صلاحيات هي من صميم اختصاص المؤسسة التنفيذية، ومن ذلك ممارسة حق العفو الخاص والعام، وقيادة الجيش وحفظ أمن البلاد واستقرارها وحيادها، والأهم من كل ذلك أنها تتولى مهمة انتخاب أعضاء تلك المؤسسة التنفيذية كما تتولى مهمة الإشراف عليها، وفضلاً عما تقدم فإن منح الدستور السويسري الجمعية الاتحادية حق الرقابة على الإدارة والقضاء الاتحاديين يعني تدخل الجمعية في عمل القضاء والإدارة.

المطلب الثاني - المؤسسة التنفيذية (الحكومة):

يمثل المؤسسة التنفيذية في سويسرا المجلس الاتحادي ويتكون من (٧) أعضاء يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية، ومدة العضوية في هذا المجلس (٤) سنوات قابلة للتجديد ويُنْتخَب المجلس بعد اجتماعه رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضاءه ولمدة سنة واحدة

غير قابلة للتمديد ويكون رئيس المجلس الاتحادي رئيساً للاتحاد السويسري (رئيس الدولة) ولكن الأخير ليس له صلاحيات رؤساء الدول في النظم الأخرى وإنما هو ممثل سويسرا في الخارج فقط ولا يستطيع لا هو ولا أي وزير اتخاذ أي قرار منفرد وإنما تتخذ القرارات في المجلس بالأغلبية^(١).

على ذلك فإن تشكيل المجلس الاتحادي (الهيئة التنفيذية) بهذه الطريقة يجعل منه تابعاً للجمعية الاتحادية (الهيئة التشريعية) لاسيما إن الأول ملزم بتقديم تقرير سنوي مفصل يتضمن نشاطاته وأعماله والمشاريع المقترحة وتقوم الجمعية بتشكيل لجنة لدراسة التقرير بدقة وتقديم توصياتها إلى الجمعية فأما أن يحصل المجلس على التأييد والثقة وأما أن يتسلم من الجمعية ملاحظات معينة، عليه أن يأخذها بالحسبان وإذا كانت هناك انتقادات عليه أن يتلافها في السنة اللاحقة وبهذا ليس هناك سحب ثقة وإنما تقوم الجمعية بتوجيه المجلس وإرشاده^(٢). على ذلك تبدو المؤسسة التنفيذية في سويسرا (المجلس الاتحادي) ضعيفة، غير أن الواقع يؤكد على العكس من ذلك، إذ إنها قوية و متماسكة، وهي تصرف شؤون الدولة وتدافع عن سياستها أمام الجمعية كفريق محترف كما أنها تتمتع بقدر كبير من الاستقرار حتى إن بعض أعضائها بقي (٣٢) سنة في عضوية تلك المؤسسة^(٣).

المطلب الثالث: المؤسسة القضائية:

على الرغم من إن المؤسسة القضائية في الاتحاد السويسري تتكون من محاكم متعددة، ولكن المحكمة الاتحادية تعد أعلى وأهم تلك المحاكم، وذلك لما تتمتع به من اختصاصات وصلاحيات هامة، وتتكون تلك المحكمة من ٢٦ قاضياً، و ٩ مساعدين، جميعهم منتخبون من قبل الجمعية الاتحادية ولمدة ٦ سنوات، على أن يكونوا من المتمرسين وممن يمثلون اللغات الرسمية الثلاث والطوائف الدينية^(٤).

^١ - يتكون المجلس الاتحادي من وزارات الخارجية والداخلية والاقتصاد والمالية والدفاع والعدل والمواصلات: للمزيد راجع كل من: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٦٤-١٦٦، وكذلك: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٨٢-٨٤، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٤٦.

^٢ - ينظر كل من: د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٨٣، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٢١٦.

^٣ - د. صالح جواد الكاظم: المصدر السابق، ص ٨٣.

^٤ - ميشيل ستوارت: نظم الحكم الحديثة، نقلاً عن: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٦٩، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٤٦-٤٧.

وتختص المحكمة الاتحادية بالنظر في القضايا والنزاعات التي تحصل بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية على مستوى المقاطعات (الكانتونات) وبين المقاطعات ذاتها، كما تنظر في القضايا المدنية والتجارية، هذا فضلاً عن النظر في القضايا التي تتصل بالأحوال الشخصية، والأهم من كل ذلك تتولى المحكمة مهمة تفسير نصوص الدستور في حال عرضت عليها الجمعية الاتحادية - باعتبارها صاحبة هذا الاختصاص - قضية معينة تطلب منها بيان رأيها التفسيري، وتختار المحكمة سبعة من قضاتها لتشكيل ما يسمى بـ (محكمة الاستئناف) للنظر في القضايا التي لا تدخل في اختصاصاتها - أي اختصاصات المحكمة الاتحادية -^(١).

ومن المحاكم المهمة الأخرى هناك ما يسمى بـ (المحكمة الإدارية) وتختص تلك المحكمة بالنظر في القضايا التي تخص الموظفين العموميين، وتشبه هذه المحكمة مجلس الدولة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري^(٢).

من خلال كل ما تقدم يستدل على نظام الجمعية النيابية في سويسرا أنه يميل إلى ترجيح كفة المؤسسة التشريعية - الجمعية الاتحادية - على حساب المؤسسة التنفيذية بل حتى المؤسسة القضائية فإنها ليست خاضعة لإشرافها فحسب، بل إن الجمعية تمارس بعض الاختصاصات القضائية، وكل ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حتى قيل أن النظام السياسي في سويسرا يعد مثلاً على (أنظمة دمج السلطات).

وعلى الرغم مما سُجل على هذا النظام في سويسرا من انتقادات، لكنه نجح فيها دون غيرها، وذلك يعود لاستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وعدم تعرض سويسرا لأزمات وحروب بفضل حيادها، والأهم من كل ذلك تفرد سويسرا بتطبيق نظام الديمقراطية شبه المباشرة، كما نجح نظام الديمقراطية التوافقية فيها بشكل ملحوظ، هذا فضلاً عن نجاح النظام الفيدرالي المتميز فيها، وكل ذلك يعود لما يتمتع به الشعب السويسري - حكماً ومحكومين - من ثقافة ووعي سياسي وقانوني قل نظيره، وعلى ذلك يمكن أن نعد النظام السياسي في سويسرا بأنه أرقى نظام سياسي في العالم المعاصر.

^١ - ينظر كل من: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٦٩-١٧٠.

^٢ - راجع كل من: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٧٠، وكذلك: فولف ليندر: مصدر سابق، ص ٤٦-٤٧.

الفصل الثامن

تصنيف النظم السياسية

على وفق المعيار الإداري أو الإقليمي

مقدمة:

من المعايير التي يمكن إعتقادها في تصنيف النظم السياسية المعاصرة هو المعيار الذي يقوم على أساس تحديد طبيعة الأسلوب التي تدار به مؤسسات النظام السياسي المركزية والمحلية، وعلى وفق هذا المعيار أضحى بالإمكان تصنيف النظم السياسية على أصناف أربعة، أما الصنف الأول؛ فهو صنف النظم السياسية المركزية، والصنف الثاني هو صنف النظم السياسية التي تتبع نظام اللامركزية الإدارية؛ والصنف الثالث هو صنف النظم السياسية التي تتبع نظام اللامركزية السياسية (الاتحادية)، أما الصنف الرابع فهو صنف النظم السياسية المختلطة التي تجمع بين خصائص الصنفين الثاني والثالث السالفي الذكر، على ذلك نرى من المناسب تقسيم هذا الفصل على أربعة مباحث، نتناول فيها النظم المذكورة تباعاً.

المبحث الأول/ النظم السياسية المركزية:

سنقسم هذا المبحث على مطلبين، أما المطلب الأول فنتناول فيه طبيعة النظام المركزي ومدلولاته، على أن نتناول في المطلب الثاني مزايا وعيوب النظام المركزي.

المطلب الأول: طبيعة النظام المركزي:

يتكون النظام السياسي - كما أسلفنا - من مجموعة عناصر، وتعد الدولة أهم وأبرز تلك العناصر، كما تتكون الدولة بدورها من مجموعة عناصر - أو أركان - أساسية، وتلك العناصر هي: الإقليم والشعب والسلطة، وتتجسد الأخيرة في المؤسسات

الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهناك من يضيف لهذه العناصر عنصر السيادة، في حين أننا نرى أن العنصر الأخير ما هو إلا تحصيل حاصل لوجود السلطة، فإذا كان الأخيرة قوية وقادرة على فرض إرادتها السياسية وقوانينها على إقليمها وشعبها تمكنت من بسط سيادتها، وخلاف ذلك تكون السيادة منقوصة وربما مفقودة.

لذا فالنظام السياسي المركزي يقضي بأن يفوض دستور الدولة جميع السلطات إلى المؤسسات الوطنية المركزية، وبذلك تكون في الدولة المركزية سلطة واحدة تتجسد حصرياً في المؤسسات المذكورة وتمتد سيطرتها ونفوذها على سائر إقليم الدولة الواحد الموحد، وعلى ذلك لا توجد مؤسسات محلية في الوحدات الإدارية الفرعية كالمحافظات أو مثيلاتها، وتلك النظم السياسية بدورها تسمى بالنظم البسيطة أو الموحدة لأن الدولة - وهي عماد النظام السياسي - هي دولة موحدة أو بسيطة وتدار بأسلوب مركزي.

وتفترض وحدة السلطة في النظام السياسي المركزي وحدة التركيب الاجتماعي التي تعني وحدة المصالح ووحدة الأهداف العامة للمواطنين^(١)، ولكن هذا الأمر يتعارض مع الواقع، ذلك إن معظم - إن لم نقل كل - المجتمعات أو الشعوب التي تحكمها أنظمة سياسية ذات سلطة مركزية واحدة، تتكون من إنتماءات متعددة، طبقياً ودينياً وطائفياً وأثنيياً وأيديولوجياً وإقليمياً وما إلى ذلك، ومع وجود هذه الحقيقة، إلا أن معظم النظم المذكورة تحاول من خلال سلطتها المركزية دمج فئات المجتمع المتباينة الانتماء والمصالح والتوجهات والأهداف، أو على الأقل إحتوائها بوسائل شتى للحفاظ على وحدة إقليمها والتصدي لكل محاولات التجزئة والانفصال ولا تستجيب لأية مطالب إقليمية أو فئوية بما في ذلك منح سلطات وصلاحيات معينة لسكان المناطق المحلية، ومن ثم تعد معظم - إن لم نقل كل - النظم السياسية ذات السلطة المركزية تقوم على وجود حاكم واحد في الدولة يجمع كل السلطات والصلاحيات بين يديه، أو على الأقل يقوم على توجيهه من يفوضه بعض تلك السلطات والصلاحيات.

^١ - د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٢٠١.

كما أن وحدة السلطة تعني وحدة التعبير عنها، وهذا التعبير يكون بشكل قواعد قانونية وضعية، فالأشخاص القابضين على السلطة الواحدة، يقيمون قواعد سلوك ملزمة لجميع أفراد المجتمع - على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم - المقيمين على إقليم الدولة الموحد^(١).

وعلى ذلك فإن وحدة السلطة تعني وحدة التشريع، أي وجود سلطة تشريعية مركزية واحدة، والأخيرة تستلزم وحدة التنفيذ، ووحدة التنفيذ تعني وحدة الوسائل البشرية لتنفيذ إرادة القابضين على السلطة المركزية - التي يعبر عنها في الغالب بشكل قوانين وتشريعات وضعية - ووحدة الوسائل البشرية تعني وحدة الوكلاء، أي وجود جهاز واحد من الوكلاء الذين يتم تعيينهم من قبل القابضين على السلطة المركزية، والوكلاء هم الأشخاص الذين يمارسون السلطة في الحدود التي رسمها القابضين على السلطة المركزية بواسطة القوانين والقرارات والأنظمة الصادرة عنهم^(٢)، وكي يتحقق خضوع الوكلاء للقابضين على السلطة المركزية على وفق إرادة الأخيرين، فإن تنظيم الوكلاء يتم بشكل هرمي - تدرجي - بحيث يكون القابضين على السلطة في رأس الهرم ويخضع الوكيل الأدنى للأعلى وهكذا^(٣)، وعلى ذلك تمارس السلطة من أعلى الهرم إلى أسفله وعلى مستويات متفاوتة، أي أن من يقف على رأس الهرم - مؤسسات أو فرد - يمارس سلطات وصلاحيات واسعة بل هو مصدر السلطة، وتضيق حدود تلك السلطات والصلاحيات بشكل تدريجي نزولاً من أعلى الهرم إلى أسفله وصولاً إلى آخر وكيل.

على ذلك يعني النظام المركزي حصر السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والإدارية في المؤسسات المركزية، ومن ثم توحيد أساليب ممارستها في سائر أرجاء إقليم الدولة الواحد والموحد، وغالباً ما تخضع المؤسسات المذكورة لحزب واحد وربما

^١ - المصدر نفسه.

^٢ - ينطبق وصف الوكلاء في النظم الفردية على الوزراء ومن هم دونهم من وكلاء الوزراء ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية والمدراء العامين وما إلى ذلك، أما في النظم الديمقراطية فلا يعد الوزراء من الوكلاء لاسيما إذا كانوا هم أعضاء برلمانيين؛ للمزيد راجع: د. مندر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٨٢-٨٤.

^٣ - د. مندر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، نفس المصدر السابق، ص ٢٠٢-٢٠٣.

لشخص واحد بمفرده هو رئيس الحزب و/أو رئيس الدولة، وعلى ذلك لا توجد أطراف أخرى تشارك تلك المؤسسات أو القائمين على إدارتها في مباشرة اختصاصاتها المذكورة سواء كانت تلك الأطراف محلية أو إقليمية.

المطلب الثاني: مزايا وعيوب النظام المركزي:

للنظام المركزي - شأنه شأن النظم السياسية الأخرى - جملة من المزايا والعيوب، ومن مزايا هذا النظام ما يأتي^(١):

١- يصلح للدول ذات المساحات الصغيرة والقليلة السكان والتي تتمتع بالتجانس، ومن ثم يمكنه تلبية حاجات المواطنين على وجه السرعة وبكفاءة وعدالة كبيرة.

٢- ينجح في الدول الناشئة والمتخلفة؛ إذ يمكن أن تكون له القدرة على تحقيق الوحدة الوطنية، ومن ثم يمكن أن ينجح في معالجة الأزمات وتحقيق التنمية بدرجة عالية.

٣- يتجنب هذا النظام مشكلة تراخي المواطنين المحليين في تطبيق سياسة الدولة، كما يتجنب التبذير وهدر الأموال العامة بنسب كبيرة.

٤- يوفر هذا النظام فرصاً كبيرة لموظفي الدولة لاكتساب خبرة وكفاية إدارية عالية.

^١ - راجع كل من: د. عبد الغني بسونى عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٨٩، وكذلك: د. نواف كنعان: القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٤٤، وكذلك: منذر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر السابق، ص ٢٠٤.

أما عيوب هذا النظام فهي لا تعد ولا تحصى ومنها^(١):

- ١- يتمخض عن هذا النظام تركيز شديد في السلطة يفضي في أغلب الأحوال إلى احتكارها من قبل حزب أو فئة أو شخص بمفرده، ومن ثم تهميش بل وإقصاء وأحياناً تصفية المعارضين.
 - ٢- إنعدام الحكم أو الإدارة المحلية الذاتية يفضيان إلى تعطيل المصالح المحلية وحرمان السكان المحليين من تنظيم أمورهم التي هم أعلم بها وأحرص عليها، فضلاً عن حرمانهم من مواكبة التطور الحضاري.
 - ٣- لا يشجع هذا النظام على إهتمام الشعب بالمصالح العامة، كما لا يسمح بخلق روح الإبداع والابتكار لدى موظفي المؤسسات والهيئات المحلية.
 - ٤- يعزز هذا النظام البيروقراطية المركزية للدول المترامية الأطراف التي تختلف فيها الظروف المحلية وتباين تبعاً لها الآراء السياسية.
 - ٥- لا يصلح هذا النظام للتطبيق في الدول التي تمتلك شعوبها وعبئاً سياسياً متقدماً وحباً شديداً للحرية.
- وقد تم تطبيق النظم المركزية في معظم الدول الأفريقية والآسيوية - وبضمنها العربية- فضلاً عن النظم الشيوعية في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية التي استمرت لعقود عدة، ولكنها إنهارت في بداية العقد الأخير من القرن الماضي، ومازال النظام المركزي يطبق في الصين وكوبا وكوريا الشمالية، وتلك النظم هي نظم فردية وتخضع معظمها لقيادة حزب واحد، ومن ثم هناك تطابق بين تنظيمات الحزب ومؤسسات الدولة، بل وخضوع الأخيرة لسيطرة وهيمنة القيادة الحزبية، بل وفي أغلب الأحيان يهيمن شخص واحد هو زعيم الحزب ورئيس الدولة على كل مفاصل الدولة والمجتمع في آن واحد.

^١ - راجع كل من: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٨٩، وكذلك: د. نواف كنعان: مصدر سابق، ص ١٤٤، وكذلك: منذر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر السابق، ص ٢٠٤.

المبحث الثاني: نظام اللامركزية الإدارية:

سنتناول في هذا المبحث ماهية اللامركزية الإدارية ومتطلباتها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسيتم التركيز فيه على طبيعة اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها ودرجاتها.

المطلب الأول: ماهية اللامركزية وشروطها ومتطلباتها:

أولاً: ماهية اللامركزية: اللامركزية الإدارية تعني أن ينص دستور الدولة على وجود وحدات إدارية تمتلك هيئات محلية من المفترض أن تكون منتخبة من قبل الناخبين من السكان المحليين في تلك الوحدات، وتباشر تلك الهيئات اختصاصات محددة بجانب المؤسسات المركزية، وعلى ذلك فإن اللامركزية هنا تعني أنها مجرد أسلوب إداري يقتصر على توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية، وعليه فهي لامركزية إدارية فحسب، وذلك بحكم أن الإدارة هي العنصر الأساس والأهم في المؤسسة التنفيذية، وتستند اللامركزية الإدارية على عنصرين أساسيين هما^(١):

١- وجود وحدات إدارية فرعية (كالمحافظات وفروعها) تديرها هيئات محلية منتخبة.

٢- تمتع هذه الوحدات الإدارية وهيئاتها المحلية باستقلالية مالية وإدارية كبيرة وعلى ذلك فهي لا تخضع إلى المؤسسات المركزية خضوعاً تاماً.

وبذلك يعني نظام اللامركزية الإدارية توزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة بين المؤسسات المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً، تتمتع بالشخصية المعنوية، كالمحافظات والأقضية والنواحي وأحياناً القرى، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية والموكولة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^(٢)، ويتركز

^١ - أنظر كل من: محمود عاطف البنا: الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٨، ص ١٥، وكذلك: مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري، مطابع جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ٨٧.

^٢ - أنظر كل من: مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٨٧، وكذلك: د. عبد الغني يسوي: التنظيم السياسي والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩١.

الهدف من فرض تلك الرقابة في الحفاظ على وحدة الدولة، ما يعني إن نظام اللامركزية الإدارية يطبق في النظم السياسية البسيطة أو الموحدية أيضاً كما هو الحال مع النظام المركزي.

على ذلك فإن نظام اللامركزية الإدارية لا يمس وحدة السلطة السياسية في الدولة حيث يبقى دستور مركزي واحد وسلطات مركزية واحدة بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية كما سنوضح ذلك لاحقاً.

ثانياً: شروط ومتطلبات اللامركزية: من أبرز شروط ومتطلبات اللامركزية الإدارية ما يأتي:

- ١- مع اتساع حجم الدول وتزايد أعداد سكانها وتشابك العلاقات الاجتماعية وتعدد الانتماءات الفرعية وتباين التوجهات الفكرية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية وتعقد المشاكل، لم يعد بمقدور مؤسسات الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبية تلك المطالب وحل كل المشاكل؛ لذا فالحل يغدو في أن يتولى السكان المحليون جزءاً هاماً من المسؤولية في إدارة مناطقهم، أي أن تُدار تلك المناطق بواسطة هيئات ممثلة لهم.
- ٢- تفضي اللامركزية الإدارية إلى تقييد سلطات المؤسسات المركزية الحاكمة والحد من تعسفها^(١)، وبالمقابل فإنها تساعد على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية في العاصمة، لاسيما بعد اتساع النشاط الإداري، إذ تؤدي إلى توزيع الاختصاصات الإدارية والخدمية بين مؤسسات الدولة المركزية والهيئات المحلية.

- ٣- ينبغي أن لا تكون اللامركزية الإدارية مصطنعة، ولا يمكن فرضها من جانب السلطة المركزية، وإنما ينبغي أن تكون بمثابة استجابة لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية، ويترتب على هذا الاعتراف منح الهيئات في المناطق المحلية صلاحيات إدارية واسعة، ومن هذه الظروف وجود ظروف

^١ - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١١٨.

خاصة ومصالح وروابط مشتركة بين أبناء المناطق المحلية تتطلب ممارسة إختصاصات محلية من قبلهم^(١).

٤- يترتب على منح الشخصية القانونية-المعنوية-للهيئات المحلية منحها الحق في ممارسة اختصاصات معينة، الأمر الذي يستدعي أن تكون تلك الهيئات والقائمين على إدارة شؤونها أهلاً للمسئولية، والإلتزام الذي يؤهلها أن تمتلك زمام الأمور والمبادرة والإضطلاع بالمهام التي تتناسب وقدراتها وحاجاتها^(٢).

٥- ومن شروط اللامركزية الإدارية أن يكون إختيار الأعضاء الذين يقومون بمهمة إدارة شؤون الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وذلك لأنه يعد شرطاً ضرورياً لضمان إستقلال تلك الهيئات في مواجهة السلطة المركزية، كما أن أعضاء تلك الهيئات ينبغي أن يجري انتخابهم من قبل الناخبين من السكان المحليين على أساس الكفاءة والخبرة والقدرة على تلبية مطالبهم وتحسين أحوالهم الخدمية والمعيشية^(٣).

٦- إن التقدم المنشود للمجتمع والدولة لا يمكن بلوغه إلا من خلال خلق وضع تتوافق فيه سلّطة مركزية تشرف على أمور وقطاعات هامة وأساسية وتترك القطاعات الأخرى في مجالات الخدمات العامة التي توفر فرص كبيرة لتشجيع المبادرات والابتكارات الفردية والجماعية^(٤)، وهذا هو العنصر الأساس في نظام اللامركزية الإدارية، وهو ما يمكن تحقيقه في الدول الناشئة أو المتخلفة أو حديثة العهد بالتجربة الديمقراطية، ومنها بلدنا العراق.

١- مندر الشاوي : القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٢١٠-٢١١.

٢- مجموعة مؤلفين : النظرية العامة في القانون الدستوري... مصدر سابق، ص ٨٧.

٣- أنظر كل من : إبراهيم عبد العزيز شبحا : مصدر سابق، ص ٤٦، وكذلك مجموعة مؤلفين : النظرية العامة في القانون الدستوري... مصدر سابق، ص ٨٨.

٤- تحقق سلطة الإشراف السيطرة على الوضع العام وتمنعه من الفوضى ويصب ذلك في الضوابط، وبالمقابل تصب المبادرات في خانة المزايا الفاعلة للمجتمع والدولة وللمزيد حول هذه الفكرة راجع: بيرتراند راسل: مصدر سابق، ص ١٠٨ وما بعدها.

٧- أخيراً وليس آخراً أضحى الكثير من النظم السياسية المعاصرة تستشعر الحاجة إلى اللامركزية الإدارية كونها تمثل إحدى أهم سبل الإصلاح السياسي والإداري المنشودة^(١).

على ذلك أضحى العمل بمبدأ اللامركزية الإدارية مطلباً جماهيرياً هاماً يؤسس لبناء النهج الديمقراطي السليم، لأنه يمنح السكان المحليين فرصاً واسعة في المشاركة^(٢)، ومن ذلك اختيار من يمثلهم تمثيلاً حقيقياً في الهيئات المحلية التي تتولى إدارة شؤونهم وتلبي حاجاتهم وتحقق طموحاتهم تجسداً للمثل القائل - أهل مكة أعرف بشعابها - ذلك لأن هؤلاء الممثلين هم أيضاً من السكان المحليين وهم بكل تأكيد أكثر دراية وحرصاً بشؤون مناطقهم المحلية، وبالمحصلة النهائية ستؤسس تلك العملية لنجاح الممارسات الديمقراطية على وجه الجملة على مستوى البلد ككل، محلياً ومركزياً.

وعلى وجه الجملة تبقى الهيئات المحلية التي تمارس صلاحيات إدارية معينة في نظام اللامركزية الإدارية تحت رقابة السلطة المركزية، وإذا ما تمكنت تلك الهيئات من إثبات جدارتها وقدرتها في الإضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقها على أكمل وجه، ومن نالت رضا وتأيد سكانها المحليين ستسعى حتماً للتخلص من هذه الرقابة، من خلال الضغط على السلطة المركزية لمنحها المزيد من الصلاحيات التي تتجاوز الجوانب الإدارية وتعددها إلى الصلاحيات السياسية، وعندئذ سيتحول النظام السياسي من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية، وعلى ذلك سيتغير شكل الدولة من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبالمحصلة يغدو النظام السياسي نظاماً اتحادياً - فدرالياً -.

^١ - د. كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

^٢ - للمزيد راجع: نفس المصدر السابق، ص ٢٧٥.

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها ودرجاتها:

أولاً: طبيعة اللامركزية الإدارية: على الرغم من إمتلاك المناطق المحلية في إطار اللامركزية الإدارية صلاحيات خاصة بها، إلا أن ممارستها لتلك الصلاحيات لا بد أن يكون على وفق ما تحدده القواعد الدستورية والتشريعات العادية التي تصدر من السلطة المركزية، ولضمان تحقق تلك الغاية - ممارسة الهيئات المحلية لصلاحياتها وفق تلك الحدود - يتطلب ذلك قيام السلطة المركزية بممارسة ما يمكن تسميته بالرقابة السياسية على أداء القائمين على إدارة الهيئات المحلية^(١).

والرقابة السياسية هنا ينبغي أن لا تكون بمثابة وصاية سياسية أو إدارية كما هو معمول في فرنسا، لأن الغرض من الوصاية - سياسية كانت أم إدارية - هو حماية القاصر، أما في اللامركزية فينبغي أن لا يكون الهدف منها هو حماية مصالح السكان في المناطق المحلية^(٢)، وإنما الهدف هو ممارسة الهيئات العاملة في تلك المناطق لصلاحياتها على وفق النصوص الدستورية و/أو القانونية، فضلاً عن ردع التجاوزات التي من الممكن أن يُقَدِّم عليها الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة إدارة شؤون مناطقهم على وفق ما تفرقه النصوص المذكورة.

على ذلك يمكن القول إن الأشخاص الذين يتولون مسؤولية إدارة الهيئات المحلية هم ليسو وكلاء، ذلك لأن الوكلاء - مثلما عليه الحال في النظام المركزي - يخضعون لرقابة الحكام في السلطة المركزية حتى لو لم ينص القانون على ذلك، كما أن الأخيرين لهم الحق - من خلال إصدارهم لتعليماتهم - في تحديد نشاط الوكلاء مسبقاً وفي الاتجاه الذي يريدون، وعلى ذلك فإن كل النشاطات والأعمال التي يقوم بها الوكلاء تخضع للرقابة، في حين إن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية في نظم اللامركزية الإدارية تقتصر فقط على النشاطات المحددة قانوناً للهيئات المحلية^(٣).

١- مندر الشاوي: القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٢١٥.

٢- المصدر نفسه.

٣- المصدر نفسه، ص ٢١٥ - ٢١٦.

وعلى الرغم من أن الصلاحيات الممنوحة من قبل السلطة المركزية للهيئات المحلية تمكنها من ممارسة صلاحيات محددة في المناطق، عن طريق إصدار قواعد سلوك عامة ملزمة للسكان المحليين، لكن الأخيرة لا تستطيع أن تستغني عن قوة الردع التي تمتلكها السلطة المركزية بغية تنفيذ قراراتها^(١).

وفي نظام اللامركزية الإدارية هناك نوع من الاستقلالية الإدارية للمناطق المحلية في مجال إدارة الخدمات العامة كالصحة والبيئة والماء والكهرباء والبلديات والتربية وما إلى ذلك، ويُعد استقلال هذه المناطق ليس استقلالاً سياسياً بل إدارياً بحتاً. ولا يعني وجود نوع من توزيع الصلاحيات الإدارية بين المؤسسات المركزية والهيئات العاملة في المناطق المحلية في إطار اللامركزية، أن يعمل كل من المركز والأطراف بمعزل عن الآخر، بل ينبغي أن يوجد هناك إسهام وتعاون مشترك بين الطرفين، وهو إسهام تختلف درجته ومداه باختلاف أحوال وظروف كل دولة^(٢).

وفي الوقت الذي تتجسد السمة الأساسية في نظام اللامركزية الإدارية في ممارسة الهيئات العاملة في المناطق المحلية لصلاحيات محددة ومستقلة نسبياً عن السلطة المركزية، إلا أن هذه الصلاحيات قد تضيق أو تتسع فيما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية، ويتأسس على ذلك تحديد العلاقة بين الطرفين - السلطة المركزية والهيئات المحلية - وهذه العلاقة هي التي تحدد درجة لامركزية المناطق المحلية، بمعنى أن اللامركزية ليست واحدة بل أنها توجد على درجات متعددة.

ثانياً: تطبيقات اللامركزية الإدارية ودرجاتها: يمكن التعرف على درجات اللامركزية من خلال تطبيقاتها، فهناك ما يسمى باللامركزية التقليدية والتي تعد فرنسا أبرز مثال عليها، وهناك ما يسمى بالإقليمية السياسية وهذا ما نجده متحققاً في تجربة اللامركزية في إيطاليا، وهناك اللامركزية الإدارية التي يجري تطبيقها في بعض أجزاء الدولة إلى جانب أقاليم اتحادية - فدرالية - ومثال ذلك ما يجري تطبيقه في

^١ - المصدر نفسه.

^٢ - للمزيد أنظر كل من: منذر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢١٨، وكذلك:

- Thomas J. Anton: op. cit, PP; 4-5.

العراق حالياً، وستعرض هنا لكلا النموذجين الأول والثاني على أن نرجئ الحديث عن النموذج الأخير إلى المبحث الأخير من هذا الفصل والخاص بالنظم المختلطة التي تجمع بين خصائص النظامين السالفين الذكر.

١- اللامركزية التقليدية - فرنسا أنموذجاً -: تعد اللامركزية التقليدية هي النظام الشائع في معظم النظم السياسية التي تطبق اللامركزية الإدارية، ومن ذلك مانجده مطبقاً في الجمهورية الفرنسية منذ صدور قانون الألوية عام ١٨٧١م، ومن ثم صدور قانون البلديات عام ١٨٨٤م، كما عززت مراسيم القوانين الصادرة عام ١٩٢٦م هذا التوجه، وعلى ذلك كانت اللامركزية الإدارية في فرنسا تطبق بشكلها التقليدي على صعيد اللواء (محافظة) كوحدة إدارية أساسية، ومن ثم على صعيد البلدية كوحدة إدارية ثانوية^(١).

فاللواء كمنطقة محلية تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية يمتلك نوعين من الهيئات، أما الهيئة الأولى (مجلس اللواء) فهي منتخبة من قبل الناخبين من السكان المحليين ولمدة ست سنوات ويتم تجديد نصف أعضائها كل ثلاث سنوات، وتقوم باتخاذ القرارات الهامة والضرورية الخاصة بإدارة شؤون اللواء، أما الهيئة الأخرى فيتم تعيينها من قبل السلطة المركزية وتمثل هذه الهيئة بالمتصرف (المحافظ) ومساعديه والذي يعد بمثابة وكيل للحكومة المركزية، ويتولى المتصرف مهمة تنفيذ القرارات التي تتخذها الهيئة الأولى المنتخبة^(٢).

أما البلدية فهي الأخرى تملك نوعين من الهيئات، أما الهيئة الأولى فهي المجلس البلدي وينتخب أعضاؤه من قبل الناخبين من سكان البلدية، أما الهيئة الأخرى فتتمثل في رئاسة البلدية - رئيس البلدية ومساعدوه - والذين ينتخبهم المجلس البلدي

١ - ينظر كل من: د. مندر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢١، وكذلك: بيار باكيت: مصدر سابق، ص ١١٢ وما بعدها.

٢ - المصدران السابقان نفسهما.

من بين أعضائه، ولما كانت هيئتا البلدية كلاهما منتخبة فعلى ذلك تكون اللامركزية في البلدية أقوى مما هي عليه الحال في اللواء^(١).

ثم صدر بعد ذلك قانون الوحدات المحلية لعام ١٩٨٢م، جرى بموجبه توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وأستحدث بموجب هذا القانون منصب رئيس مجلس المحافظة (اللواء) ويسمى (مفوض الجمهورية)، وأصبح هو الذي يمثل المحافظة من الناحية القانونية مع بقاء المحافظ الذي يرتبط ومساعدوه بوزارة الداخلية ويقوم بمهمة تنفيذ سياسة الدولة في المحافظة (اللواء)، وبصادق على الموازنة للمجالس البلدية، ومسؤول عن أمن المحافظة^(٢).

كما أضيف بموجب هذا القانون (الإقليم) كوحدة إدارية محلية، وبعد أن كان دور مجلس الإقليم إستشاري، أضحي دوره فاعل بفعل إنتخابه من قبل الناخبين من سكان الإقليم ولمدة ست سنوات ويتم تجديد إنتخاب نصف أعضائه كل ثلاث سنوات، ويتراوح عدد أعضاء هذا المجلس بين (٢٥-٥٠) عضواً، ويُنْتخب هؤلاء بدورهم رئيس للإقليم لمدة ثلاث سنوات، ويتولى مسؤولي الإقليم مهام عدة منها: التنمية والتخطيط في الإقليم وبناء وتجهيز المدارس وتطوير البحث والتعليم والنقل العام وتدريب موظفي الوحدات المحلية الفرعية الأخرى^(٣).

وعلى الرغم من أن نظام اللامركزية الإدارية المعمول به في الجمهورية الفرنسية بصيغته التقليدية يُعد مزيجاً بين المركزية واللامركزية، وذلك بفعل انتخاب بعض الهيئات المحلية وتعيين بعضها الآخر - وهذا هو حال معظم النظم السياسية في الكثير من الدول الأفريقية والآسيوية والعربية التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية - لكن الواقع العملي يؤكد عدم تدخل السلطات المركزية في عمل الهيئات المحلية حتى تلك التي يتم تعيينها من قبلها.

^١ - المصدران السابقان نفسهما.

^٢ - مساعد حمد الصالحي: إصلاح الإدارة المحلية منذ مطلع الثمانينات في فرنسا: على الموقع الإلكتروني:

-www.elsyasi.com

^٣ - المصدر نفسه.

ثانياً- الإقليمية السياسية-إيطاليا نموذجاً-: ليست الإقليمية السياسية درجة من درجات اللامركزية فحسب، بل أنها تعد أقصى درجاتها إلى الحد الذي تصل إلى مشارف اللامركزية السياسية - أي الفيدرالية - وقد وجد هذا النوع من اللامركزية الإدارية على مستوى التطبيق في أسبانيا الجمهورية على وفق ما نص عليه دستورها الصادر عام ١٩٣١م وكذلك في كل من اليابان وكولومبيا، كما وجدت الإقليمية السياسية تطبيقاً لها في إيطاليا على صعيد الأقاليم على وفق ما نص عليه الدستور الصادر عام ١٩٤٨م^(١).

وكان الدستور الإيطالي قد أقر الاعتراف بالحقوق المحلية للأقاليم، وذلك أثر تصاعد الدعوات آنذاك لضرورة التحول نحو تبني النظام الاتحادي- الفيدرالي- في البلاد كردة فعل على ممارسات النظام المركزي الذي عانى منها الشعب الإيطالي إبان حكم (موسوليني) منذ عام ١٩٢٢م، هذا من جانب، ومن جانب آخر رفض الحزبان الكبيران في إيطاليا وهما كل من (الحزب الديمقراطي المسيحي) و(الحزب الشيوعي) لهذا التوجه بدافع الحفاظ على وحدة البلاد^(٢)، وعلى ذلك كان خيار تبني اللامركزية الإدارية وبهذا المستوى المتقدم بمثابة حل وسط.

وتتكون إيطاليا من عشرين إقليم خمس منها تتمتع بحكم ذاتي، ويتكون كل إقليم من هيئتين هما كل من مجلس الإقليم والـ(جوتا)، أما الأول فينتخبه سكان الإقليم ويتولى هذا المجلس مهمة وضع النظم والقوانين بما لا يتعارض مع المبادئ الأساسية التي تحددها قوانين المؤسسات المركزية ولا يتعارض أيضاً مع المصلحة القومية أو مع مصلحة الأقاليم الأخرى، أما الـ(جوتا) فهي بمثابة الهيئة التنفيذية في الإقليم وتنتخب من قبل مجلس الإقليم، ورئيس الـ(جوتا) هو الذي يمثل الإقليم ويصادق على النظم

^١ - مندر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر السابق، ص ٢٢٤، وكذلك: الصادق الشبان: مصدر سابق، ص ٢٥.

^٢ - ينظر كل من: د. يوسف كوران: التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السلمانية، ٢٠١٠، ص ٩٢-٩٣، وكذلك: د. حسان شفيق العساني: المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية... مصدر سبق ذكره، ص ١١٩-١٢٠، وكذلك المادة (١٢٧) من الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨.

والقوانين على صعيد الإقليم ويدير الوظائف الإدارية التي فوضت للإقليم من قبل السلطة المركزية^(١).

على ذلك منحت السلطة المركزية في إيطاليا الهيئات المحلية في الأقاليم اختصاصات واسعة، لاسيما بعد أن حدد الدستور الإيطالي اختصاصات المؤسسات المركزية وتركت كل ماعداها للإقليم، ولكن تلك الاختصاصات تتباين على وفق الظروف الخاصة للأقاليم^(٢).

وفي كل الأحوال بقيت الهيئات المحلية في الأقاليم خاضعة بشكل كبير لإشراف ورقابة المؤسسات المركزية، كما إن تلك الصلاحيات هي على الأغلب إدارية، وعلى ذلك تعد اللامركزية التي تطبق في إيطاليا هي بمثابة لامركزية إدارية وليست سياسية ولكنها تعد أقصى درجات اللامركزية الإدارية.

من ذلك يستدل على إن اللامركزية الإدارية وإن كانت تعني على وجه الجملة منح السلطة المركزية صلاحيات إدارية للهيئات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها، مع الاحتفاظ بصلاحياتها في الرقابة على أعمال تلك الهيئات، لكن حدود تلك الصلاحيات - ضيقاً واتساعاً - يختلف من دولة لأخرى، وهذا الاختلاف هو المعيار الأساسي لتحديد درجة اللامركزية.

المبحث الثالث: اللامركزية السياسية - النظم الاتحادية -

سنتناول في هذا الإطار ماهية اللامركزية السياسية - الاتحادية - وأنواعها في المطلب الأول، ثم نتناول الآثار التي تترتب على قيام اللامركزية السياسية - الاتحادية - في المطلب الثاني، على أن نتناول نماذج من النظم الاتحادية المعاصرة في المطلب الثالث.

^١ - ينظر كل من: د. يوسف كوران: مصدر سابق، ص ٩٢ ومابعدها، وكذلك: مندر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر

السابق، ص ٢٢٦.

^٢ - مندر الشاوي: القانون الدستوري، نفس المصدر السابق، ص ٢٢٦.

المطلب الأول: ماهية اللامركزية السياسية-الاتحادية- وأنواعها:

تطبق اللامركزية السياسية فيما يسمى بالنظم السياسية الاتحادية، وهي تلك النظم التي تقوم على إتحاد دول عدة مع بعضها بإسلوب وآخر، أو إن دولة ما تُقسم إقليمها على أقسام أو فروع تعد بمثابة وحدات دستورية، وفي كل تلك الأحوال تجري عملية توزيع الاختصاصات والصلاحيات السياسية بين المركز وأعضاء (أطراف/فروع) الاتحاد، وعلى ذلك تقسم النظم الاتحادية على أنواع هي:

أولاً: نظام الاتحاد الشخصي: وهو ذلك النوع من الاتحادات التي تنشأ بفعل خضوع دولتين كإمليتي السيادة لرئاسة شخص واحد أو لهيئة تمثل زعيمى تلكا الدولتين على أن تحتفظ كل دولة بكيانها وشخصيتها القانونية الدولية وبسياستها الخارجية والداخلية، ومن ثم لايتعدى الاتحاد الشخصي الأطر الشكلية والرمزية مع بعض التنسيق في مجالات معينة، ومن أمثلة هذا النوع من النظم الاتحادية: إتحاد انكلترا وهانوفر بين عام ١٧١٤م وعام ١٨٣٨م، وإتحاد إيطاليا وألبانيا للمدة المحصورة بين عام ١٩٣٩م وعام ١٩٤٣م^(١)، ومن الأمثلة المعاصرة إرتباط كل من كندا وأستراليا ونيوزلندا بالتاج الملكي في المملكة المتحدة (بريطانيا).

ثانياً: نظام الاتحاد التعاهدي (الكونفدرالي): ينشأ هذا الاتحاد عندما تتفق دول عدة فيما بينها بمقتضى معاهدة دولية على إقامة مؤسسة (منظمة) مشتركة تضم هيئات عدة تكون لها سلطة رسم السياسة العامة المشتركة لدول الاتحاد كما تكون لها سلطة تنسيق أو توحيد الإجراءات والآليات الاقتصادية والكمركية والثقافية والتعليمية كلها أو بعضها، مع إحتفاظ كل عضو من أعضاء الاتحاد بشخصيته القانونية الدولية ومن ذلك ما حصل بين الولايات الأمريكية للمدة بين (عام ١٧٨١م وعام ١٨٨٧م)، وما بين المقاطعات السويسرية للمدة بين (عام ١٨١٥م وعام ١٨٤٨م)^(٢)، ومن الأمثلة المعاصرة على هذا النوع من النظم الاتحادية (الكونفدرالية): الاتحاد الأوروبي.

^١ - أنظر كل من: مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري...، مصدر سابق، ص ٨٧، وكذلك: الصادق شعبان: مصدر سابق، ص ٣٠.

^٢ - أنظر كل من: مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري...، مصدر سابق، ص ٨٨، وكذلك: الصادق شعبان: مصدر سابق، ص ٣٠.

ثالثاً: نظام الاتحاد الاندماجي (الفيدرالي): هنالك طريقتان لنشأت الاتحاد الاندماجي (الفيدرالي)، أما الطريقة الأولى فتتم من خلال اتفاق مجموعة من الدول فيما بينها بمقتضى دستور اتحادي (مركزي)، على أن تتحد إتحاداً دائماً دائماً تذبذب فيه سيادتها القانونية، أما الطريقة الثانية فهي من خلال تحول دولة بسيطة إلى دولة اتحادية - فدرالية - تتكون من وحدات أو مكونات عدة^(١)، قد تسمى هذه الوحدات أو المكونات ولايات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أو لاندترات كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية أو مقاطعات كما في كندا، أو كانتونات مثلما هو الحال في الإتحاد السويسري، أو إمارات - الإمارات العربية المتحدة - أو جمهوريات كما كان عليه الإتحاد السوفييتي المُنهار أو جزر مثل ماليزيا أو أقاليم مثل السودان وما نص عليه الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م، وهناك من النظم الاتحادية (الفيدرالية) تجمع بين شكلين من الوحدات مثل الإتحاد الهندي الذي يتكون من أقاليم ولايات.

المطلب الثاني: الآثار التي تترتب على قيام النظم الاتحادية - الفدرالية -:

تقوم النظم الاتحادية - الفدرالية - على أساس وضع دستور مركزي تتم بموجبه عملية توزيع السلطات والصلاحيات بين مؤسسات الدولة المركزية التي تسمى (بالمؤسسات الاتحادية أو الفيدرالية)، والمؤسسات المحلية على صعيد الوحدات المحلية الفرعية (الأطراف) المكونة للنظام الاتحادي (الفيدرالي)، على ذلك يترتب على قيام النظام الاتحادي - الفيدرالي - ما يأتي^(٢):

١ - تفنى الشخصية القانونية الدولية المستقلة لكل من الدول الأعضاء الداخلة في الإتحاد وتتركز الشخصية القانونية الدولية فقط في الحكومة المركزية، وذلك بفعل تحول تلك الدول إلى وحدات محلية ذات مؤسسات فرعية.

^١ - المصدران السابقان نفسهما .

^٢ - أنظر كل من: فرانسيس فوكوياما: مصدر سابق، ص ١٣٢ وما بعدها ، وكذلك:

-F.G.Carnell; Politicl Implications of Federalism in new States; in U.K.Hicks, & Others; Federalism & Economic Growth in Underdeveloped Countries, Ruskin House, London, 1961, p, 17 & after ir, & Daniele Caramani; opcit, p: 266.

٢- للنظام الاتحادي- الفيدرالي- دستور مركزي يحدد طبيعة النظام الاتحادي (الفيدرالي)، ومن ثم يبين كيفية توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز والفروع (الأطراف)، أي بين المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) والمؤسسات المحلية التي تمتلكها الوحدات الفرعية.

٣- الأصل أن يتم منح الوحدات الفرعية الحق في إصدار دساتير محلية تحدد ماهية المؤسسات المحلية وإختصاصاتها، ولكن تلك الدساتير والمؤسسات تبقى دون الدستور والمؤسسات الاتحادية (الفيدرالية)، بمعنى إن السمو والعلو يبقى للأخيرة فحسب.

٤- تمارس المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) إختصاصات سيادية غالباً ما يتم تحديدها في الدستور الاتحادي (الفيدرالي)، وتشمل مجالات الأمن والدفاع والعملة والكمارك والشؤون الخارجية والجنسية وما إلى ذلك، وبالمقابل قد يترك كل ماعدا ذلك من إختصاصات للوحدات الفرعية، أو قد يتم تحديد إختصاصات مشتركة بين الطرفين، فضلاً على تحديد إختصاصات الوحدات الفرعية المحلية.

٥- ترتبط عملية توزيع الصلاحيات والإختصاصات بين المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) وبين مؤسسات الوحدات المكونة لها بالكيفية التي نشأ بها النظام الاتحادي (الفيدرالي)، إذ غالباً ما تكون الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة للوحدات الفرعية في النظم الاتحادية (الفيدرالية) التي نشأت بفعل إندماج دول عدة دول أوسع من صلاحيات وإختصاصات مؤسسات الاتحاد المركزية، وعلى العكس من ذلك تكون الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة للأخيرة في النظم الاتحادية (الفيدرالية) التي تحولت فيها الدولة الموحدة البسيطة إلى دولة مركبة أوسع من الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة للوحدات الفرعية. وبفعل تزايد عدد هذا النوع من النظم الاتحادية (الفيدرالية) في العالم المعاصر، إذ تجاوز عددها الـ (٢٧)، نرى من المناسب التعرض لأبرز النماذج من تلك النظم المعاصرة.

المطلب الثالث: نماذج من النظم الاتحادية-الفدرالية- المعاصرة:

سنتناول في هذا السياق النظم الاتحادية (الفيدرالية) في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا الاتحادية، وجمهورية الهند الاتحادية، وكان اختيارنا لتلك النظم لسببين، أما السبب الأول فلأنها تمثل نماذج مختارة من قارات مختلفة، أما السبب الآخر فإن كل منها تعد من أقدم وأعرق النظم الاتحادية (الفيدرالية) في القارات التي تنتمي إليها.

أولاً: النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الولايات المتحدة الأمريكية: يعود قيام النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الولايات المتحدة الأمريكية إلى عام ١٧٨٧م، حينما دعا الكونغرس (البرلمان) الولايات إلى إرسال مندوبين عنها إلى المؤتمر الخاص بإعادة النظر في بنود الاتحاد الكونفدرالي - الذي كان قائماً منذ عام ١٧٨١م - والعمل على إقامة دستور فيدرالي يكون مناسباً لظروف الاتحاد وبغية المحافظة على وحدته وتماسكه، وقد أكد الحاضرون في هذا المؤتمر على إخفاق بل وفشل الاتحاد الكونفدرالي في تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها^(١).

وقد تمخض عن هذا المؤتمر إصدار الدستور الاتحادي (الفيدرالي) في ١٧ أيلول/سبتمبر عام ١٧٨٧م، وقد وضع هذا الدستور أسس النظام الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية، وبذلك تعد الأخيرة أول دولة تنتهج الفدرالية كنظام سياسي، وقد بين الدستور المذكور الآلية التي تتشكل على وفقها المؤسسات الاتحادية (الفدرالية) واختصاصاتها وصلاحياتها وعلاقتها ببعضها وعلاقة تلك المؤسسات بالمؤسسات المحلية القائمة في الولايات.

ولكوننا تطرقنا سابقاً بشكل مفصل إلى المؤسسات الاتحادية (الفدرالية)، سنتعرض فقط إلى صلاحيات تلك المؤسسات لبيان علاقتها بصلاحيات الولايات، ومظاهر استقلال الأخيرة.

^١ - ديوبين لوكدرد: مصدر سابق، ص ٢١-٢٢، وللمزيد حول النظام الاتحادي في الولايات المتحدة راجع :

- Thomas J. Anton: American Federalism, Horn book Series, Thomson West, U.S, 2004.

١- صلاحيات المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية): أقر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الاتحادي (الفدرالي)، صلاحيات واسعة لمجلس الشيوخ- كما أسلفنا القول- وهو يمثل الولايات، إذ تفوق تلك الصلاحيات كثيراً صلاحيات المجلس الشعبي (مجلس النواب)، ما يعني إن المشرع الأمريكي أولى اهتماماً كبيراً بالولايات من خلال منح ممثلها في البرلمان الاتحادي مكانة مميزة ليس فقط على صعيد البرلمان الاتحادي بل على صعيد الاشتراك مع رئيس المؤسسة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحيات معينة.

وتمارس المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية صلاحيات مهمة وخطيرة، ومن ذلك الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الولايات والمواطنين في الولايات المختلفة، كما تملك المحكمة الاتحادية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية والقوانين التي تصدر في الولايات^(١)، مما يعني أن عمل المحكمة الاتحادية لا يقتصر على مراقبة ومتابعة عمل المؤسسات الاتحادية بل تتجاوزها بالعمل على مراقبة ومتابعة عمل المؤسسات المحلية القائمة في الولايات .

٢- مظاهر استقلال الولايات: في بادئ الأمر كانت الولايات المتحدة الأمريكية تتكون من (١٣) ولاية، ومن ثم تطورت لتصل إلى (٥٠) ولاية وفدراليتين لا تماثلتين^(٢)، وثلاثة أقاليم ذات حكم ذاتي، فضلاً عن أكثر من (١٣٠) مستوطنة محلية مستقلة من سكان أميركا الأصليين^(٣).

وقد منح الدستور الاتحادي الأمريكي لكل ولاية من الولايات الحق في وضع دستور خاص لها، وعلى ذلك يكون لكل ولاية مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بإدارة شؤونها المحلية في الحدود التي رسمها دستور الولاية وبما لا يتعارض مع

^١ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون الدستوري....، مصدر سابق، ص ١١٦-١١٧، وكذلك:

- John E. Nowak & Ronald D. Rotunda: op. cit., P. 270.

^٢ - تعني اللاتماثلية تمتع بعض الوحدات المكونة للنظام الاتحادي بسلطات وصلاحيات تفوق بها على قريناتها.

^٣ - رونالد ل. واتش: مصدر سابق، ص ٢٧، وكذلك:

- Vicki C. Jackson: Comparative Constitutional Law (Foundation Press, 2d ed. 2006), p; 792.

الدستور الاتحادي، دون أن تخضع لأية رقابة من السلطة المركزية، ومن ثم لكل ولاية رئيس تنفيذي يسمى (الحاكم) يختاره سكان الولاية المحليين بطريق الانتخاب المباشر، وبرلمان منتخب أيضاً من قبل سكان الولاية المحليين، فضلاً عن المحاكم الخاصة بكل ولاية والتي يعود للولاية الحق في إنشائها لتتولى مهمة تطبيق وتفسير قوانينها والفصل في المنازعات التي تنور بين مواطنيها ضمن حدود الولاية^(١).

وعلى الرغم من ممارسة المؤسسات المحلية لصلاحيات واختصاصات واسعة منذ بداية تأسيس الاتحاد، إلا إن المؤسسات الاتحادية المركزية راحت مع مرور الوقت واشتداد الأزمات - لاسيما بعد أزمة عامي ١٩٢٩-١٩٣٠م تعمل على توسيع صلاحياتها على حساب الأولى، ما أفضى إلى تحول النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الولايات المتحدة الأمريكية من: (فدرالية تعاونية إلى فدرالية قسرية)^(٢)، وبذلك أضحت المؤسسات الاتحادية أكثر قوة، وبذات الوقت كانت هناك محاولات كثيرة من قبل سكان الولايات المحليين تطالب بالمزيد من اللامركزية ولكنها لم تفلح.

وعلى وجه الجملة يواجه النظام الاتحادي (الفيدرالي) في الولايات المتحدة الأمريكية إنتقادات كثيرة، فهناك من يرى إن النظامين السياسي والإداري في الوحدات المحلية-الولايات- يعانيان من عجز خطير في مواجهة المشاكل القائمة، ويتشابك ذلك مع الازدواجية في العمل، وغالباً ما يتردد القائمون على إدارة الولايات حينما تتطلب الأمور السرعة في الحسم، وترتبك حينما تتطلب الأمور فعالية ودرامية، وحتى المجالس البلدية داخل الولايات تفتقر إلى التعاون فيما بينها، كما أثار نقاد النظام الاتحادي (الفيدرالي) الأميركي نقطة في غاية الأهمية وهي تلك التي تتعلق بتشجيع هذا النظام للسياسات العنصرية وذلك من خلال السماح للمؤسسات المحلية في الولايات بمعالجة

^١ - د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٦، وكذلك مجموعة مؤلفين: النظرية

العامة في القانون الدستوري...، مصدر سابق، ص ١١٦.

^٢ - جيه كينكد: من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية، نقلاً عن: رونالد ل. واتش: مصدر سابق، ص ٢٨.

قضايا الحقوق المدنية، وقد أنكرت هذه الأخيرة على الزنوج على مدى أكثر من قرن حق المساواة في الجنسية ومازالت تفعل ذلك في نواح كثيرة^(١).

خلاصة القول بعد أن منح الدستور الاتحادي (الفيدرالي) في الولايات المتحدة الأمريكية صلاحيات واسعة للولايات، بدأ الاتجاه شيئاً فشيئاً نحو تقليص تلك الصلاحيات لمصلحة المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية)، ولم يكن هذا الأمر ناجماً عن نزوع الأخيرة والقابضين عليها نحو الاستئثار بالسلطة بل بفعل عجز الولايات وعدم قدرتها على مواجهة الكثير من المشاكل المتفاقمة والمتقدمة، ما يستدعي تدخل المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) لإنقاذ الموقف ومن ذلك من حصل في السنوات الأخيرة من كوارث بيئية هائلة.

ثانياً: جمهورية ألمانيا الاتحادية (الفيدرالية): بالرغم مما تمتلكه جمهورية ألمانيا الاتحادية (الفيدرالية) من تاريخ طويل وثقافة غنية، لكنها كانت قد تعرضت لمحاولات عدة للتقسيم من قبل خصومها، إذ إنها كانت حتى عام ١٨٠٦ م عبارة عن كيانات منفصلة، ثم تحولت إلى كونفدرالية في المدة بين عامي (١٨١٥م-١٨٦٧م)، ولم تتوحد إلا في عام ١٨٧١ م، ثم تم تقسيمها مرة أخرى أثر هزيمتها في الحرب العالمية الثانية إلى الألمانيتين الغربية والشرقية، وقد تبنت الأولى النظام الاتحادي (الفيدرالي) منذ عام ١٩٤٩ م، وكانت تضم (١١) لاند (مقاطعة Lander)، وبعد أن جرت عملية تحطيم جدار برلين - الذي كان يفصل بين الألمانيتين منذ نهاية الحرب العالمية الثانية - عام ١٩٩٠ م، انضمت ألمانيا الشرقية - التي كانت تضم (٥) لاندات (مقاطعات) -، إلى ألمانيا الغربية، وبذلك أصبح عدد ولايات النظام الاتحادي (الفيدرالي) في ألمانيا الحالية (١٦) لاند (مقاطعة)^(٢).

^١ - يعد الكاتب والعالم السياسي (وليام رايكر) أبرز نقاد الفدرالية، أي النظام الاتحادي الأمريكي، جاء ذلك في: ديويون لوكارد: مصدر سابق، ص ٧٢-٧٣.

^٢ - رونالد ل. واتش: مصدر سابق، ص ٣٤، وكذلك: دول فدرالية، ألمانيا، ترجمة: جمانة الوائلي: على موقع شبكة عراق المستقبل في ١٥-١١-٢٠٠٥: www.iraqws.com/iraq/site/iraqfuture.net

وكأي نظام اتحادي (فيدرالي) جرت عملية توزيع الاختصاصات بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية، وهذا ما ستعرض له تباعاً.

١- المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية): أ- البرلمان الاتحادي (الفيدرالي): يتكون البرلمان الاتحادي في ألمانيا من مجلسين أحدهما يمثل عموم الشعب الألماني ويسمى بـ (الداييت Bundestag) وينتخب من قبل الناخبين بالاقتراع العام السري المباشر، ويبلغ عدد أعضائه (٦٥٦) عضواً، والآخر يمثل الولايات ويسمى بـ (المجلس الفدرالي Bundesrat)، وتقوم الحكومات المحلية في الولايات باختيار أعضاء هذا المجلس وعزلهم، ويتراوح عدد ممثلي الولايات في هذا المجلس من (٣-٥) وذلك على وفق عدد السكان في كل ولاية، ويبلغ عدد أعضائه (٦٩) عضواً، وكلا المجلسان يُنتخبان لمدة أربع سنوات^(١).

وعلى الرغم من أن كلا المجلسين يشتركان في عملية تشريع القوانين الاتحادية، ولكن ينبغي التمييز بين مرحلة اقتراح القوانين التي يتساوى فيها المجلسان، وبين مرحلة إقرار تلك القوانين التي تكون فيها الكلمة الفصل للمجلس الشعبي (الداييت)^(٢).

^١ - ينظر كل من: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٣١-٣٣٢، وكذلك: رونالد ل. واتش: نفس المصدر السابق، ص ٣٤، وكذلك د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٩، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: النظام السياسي الألماني، السليمانية، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، ٢٠١٣، ص ٣٤، وكذلك نصوص المواد (٣٨ و ٣٩ و ٤٠ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣) من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل.

^٢ - للمزيد من التفصيل حول إجراءات المسائلة راجع: د. حسان شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٤١، و ص ٣٤٥، وكذلك: منذر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٧٦، وكذلك د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١١، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٣٧ وما بعدها.

ونظراً لكون النظام الاتحادي الألماني هو نظام برلماني، فالبرلمان يتولى - بالاشتراك مع مجالس الولايات التشريعية - مهمة انتخاب رئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية، أما الحكومة الاتحادية فإنها مسؤولة أمام مجلس الشعب فقط^(١).

ب- المؤسسة التنفيذية الاتحادية (الفيدرالية): تتكون المؤسسة التنفيذية الاتحادية (الفيدرالية) في ألمانيا - شأنها شأن النظم البرلمانية - من فرعين: الفرع الأول يمثل رئيس الجمهورية، والفرع الآخر تمثله الحكومة الاتحادية، ويتم انتخاب الأول لمدة خمسة سنوات لا يعاد انتخابه مباشرة إلا مرة واحدة، ويتم ذلك من قبل هيئة خاصة تسمى (الجمعية الفيدرالية)، وهي مكونة من أعضاء مجلس الشعب (الدائيت)، ومن عدد مماثل ممن يتم انتخابهم من المجالس التشريعية المحلية في اللاندرات (المقاطعات)^(٢).

ويمثل رئيس الجمهورية الألمانية الاتحاد في الخارج، وله الحق بعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، كما أنه يقوم باعتماد الممثلين الدبلوماسيين واستقبالهم، كما إنه يتولى مهمة تعيين القضاة الاتحاديين وكبار الموظفين والضباط في الاتحاد وله الحق في عزلهم^(٣).

أما الحكومة الاتحادية فإنها تتكون من المستشار وهو رئيس الحكومة، ووزرائه الاتحاديين، ويتم انتخاب المستشار من قبل مجلس الشعب، بعد تسميته من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية، على أساس كونه مرشح الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في مجلس الشعب، ويُعين الوزراء الاتحاديون ويعزلون من قبل رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من المستشار، ويستقل كل وزير اتحادي بشؤون وزارته على وفق النطاق المحدد

¹ - رونالد ل. واتش: نفس المصدر السابق، ص ٣٥، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٣٧ وما بعدها، وكذلك: -

Vicki C. Jackson: op. cit, p792.

² - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون....، مصدر سابق، ص ١١٨، وكذلك: مندر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٧٦، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٤٤ وما بعدها

³ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون....، مصدر سابق، ص ١١٨، وكذلك:

- Vicki C. Jackson: op. cit, p794.

له، ويتولى المستشار مسؤولية وضع الخطط العامة لسياسة الاتحاد وتنفيذها^(١)، فضلاً عن قيامه باقتراح مشروعات القوانين، ومن ثم العمل على وضع التشريعات التي يصدرها البرلمان الاتحادي موضع التنفيذ.

ت- المؤسسة القضائية الاتحادية (الفيدرالية): تشمل المؤسسة القضائية الاتحادية (الفيدرالية) في ألمانيا كل من المحكمة الدستورية الاتحادية والمحكمة الاتحادية العليا، فضلاً عن المحاكم الاتحادية الأخرى كالمحكمة الإدارية والمالية والعمالية ومحاكم الشؤون الاجتماعية^(٢).

وما يهمنا في هذا السياق المحكمة الدستورية الاتحادية لما تؤديه من دور فاعل في ضبط التوازن المؤسساتي والسياسي بشطريه الأفقي والعمودي، ويتم تشكيل تلك المحكمة من قضاة يتم إنتخابهم لمدة ثمان سنوات، نصفهم يُنتخبون من قبل مجلس الشعب الاتحادي (الداييت Bundestag)، ويُنتخب النصف الآخر من قبل مجلس الولايات (المجلس الفدرالي Bundesrat)^(٣).

ومن إختصاصات المحكمة الدستورية الاتحادية البت في مطابقة القوانين الاتحادية وكذلك القوانين التي تصدرها المؤسسات المحلية في اللاندرات لإحكام الدستور، فضلاً عن النظر في مطابقة القوانين التي تصدرها الأخيرة مع القوانين الاتحادية، كما تقوم تلك المحكمة بمهمة تفسير نصوص الدستور والنظر في المنازعات المتعلقة بحقوق وواجبات المؤسسات الاتحادية، وقد قامت هذه المحكمة - منذ الشروع بتطبيق الدستور الحالي عام ١٩٤٩م - بإبطال المئات من القوانين على مستوى الاتحاد واللاندرات، كما قدمت توضيحات بشأن نصف مواد الدستور تقريباً، فضلاً عن أن قسماً كبيراً من عمل تلك المحكمة كان يتعلق بالنظر في شكاوى المواطنين من

^١ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون...، مصدر سابق، ص ١١٩-١٢٠، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٤٨ وما بعدها وكذلك: Vicki C. Jackson: op. cit, p794-

^٢ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون...، مصدر سابق، ص ١٢٠.

^٣ - ينظر كل من: د. عبد الغني بيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١١، وكذلك: موقع شبكة عراق المستقبل: مصدر سابق، وكذلك: إحسان عبدالهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٦٤.

خرق قانون الحقوق، والأهم من كل ذلك قامت المحكمة بالتدخل في بعض الشؤون الخارجية من خلال البت في مدى دستورية بعض المعاهدات الدولية^(١).

٢- العلاقة بين المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) والمؤسسات المحلية: اللاندرات في ألمانيا الاتحادية (الفيدرالية) هي عبارة جمهوريات برلمانية مصغرة، إذ يوجد في كل منها مجلس تشريعي منتخب (Landstag)، كما يوجد رئيس حكومة ويسمى بـ (الوزير - الرئيس Minister-President)، وهو رئيس اللاندر ورئيس الوزراء بذات الوقت، ويُنتخب الأخير من قبل الأول (المجلس التشريعي) في اللاندر، ويختار هذا الرئيس وزرائه ويكونون جميعاً مسؤولون أمام المجلس التشريعي^(٢).

أما بخصوص العلاقة بين المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) والمؤسسات المحلية في اللاندرات، فالأصل أن تتولى المؤسسات الاتحادية المهام التي تخص الشؤون الخارجية والدفاع والجنسية والعملية وغيرها من الأمور التي تهتم الاتحاد على وفق ما أقره الدستور الاتحادي، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وفي سويسرا^(٣)، أما المؤسسات المحلية فإن صلاحيتها تمتد لتشمل كل المجالات التي تتعلق بالشؤون الداخلية للولاية بشرط أن لا تتعارض تلك الصلاحيات وما يترتب عليها مع صلاحيات واختصاصات المؤسسات الاتحادية^(٤).

ولكن ما يميز النظام الاتحادي في ألمانيا هو وجود علاقة متشابكة بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية^(٥)، ففي الوقت الذي تتمتع الأولى بمجموعة

١ - ينظر كل من: د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١١، وكذلك مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون.....، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١، وكذلك: موقع شبكة عراق المستقبل: مصدر سابق، وكذلك: إحسان عبد الهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٦٦-٦٧.

٢ - ينظر كل من: مندر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨٠، وكذلك: إحسان عبد الهادي سلمان النائب: مصدر سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

٣ - Vicki C Jackson: op. cit, p794.

٤ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون.....، مصدر سابق، ص ١٢١.

٥ - هناك نموذجان لتعيين السلطات القانونية بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة في النظم الاتحادية، فالنموذج الأول هو الإزدواجي أو الكلاسيكي، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً على هذا النموذج، والآخر هو النموذج الشبكي أو الاندماجي وألمانيا مثال على هذا النموذج، للمزيد انظر: جورج أندرسن: مقدمة عن الفدرالية، أوتاوا - كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧، ص ١٩-٢٠.

كبيرة من الصلاحيات التشريعية الخالصة، تتولى المؤسسات المحلية مسؤولية تطبيق وإدارة قسم كبير من تلك التشريعات، كما تشارك بشكل كبير في صياغتها^(١). وعلى الرغم من تمتع اللاندرات بحق الطعن في التدخلات التي يمكن أن تحصل من قبل الحكومة الاتحادية في شؤونها أمام المحكمة الدستورية الاتحادية، إلا أن القانون الاتحادي هو الذي يحدد الحالات التي يكون فيها قرار المحكمة الدستورية متمتعاً بقوة القانون^(٢)، مما يعني أن اللاندرات يمكن أن لا تتمتع بمثل هذا الحق من الناحية العملية.

وتتجلى هيمنة المؤسسات الاتحادية على المؤسسات المحلية في اللاندرات في ميادين عدة، ومن ذلك إن (المادة ٣١) من الدستور الألماني النافذ نصت على إن: (القانون الاتحادي له الأولوية على قانون اللاندر)، كما يجوز للمؤسسات الاتحادية أن تسن ما يمكن تسميته ب(النصوص الإطارية)، وهي عبارة عن توجيهات عامة في أمور معينة حددتها المادة (٧٥) من الدستور، ويترتب على ذلك إصدار قواعد قانونية من قبل المؤسسات المحلية لتنفيذ تلك النصوص أو التوجيهات، فضلاً عن قدرة المؤسسات الاتحادية على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإرغام المؤسسات المحلية على تنفيذ الالتزامات التي يفرضها الدستور الاتحادي أو أي قانون إتحادي في حالة الامتناع عن التنفيذ، كما أن المعاهدات التي تعقدتها الحكومات المحلية مع الدول الأجنبية - في حدود اختصاصها التشريعي - ينبغي أن تحظى بموافقة المؤسسات الاتحادية^(٣).

والأهم من كل ذلك يحق للمؤسسات الاتحادية إصدار تشريعات في المسائل الداخلة باختصاص المؤسسات المحلية على وفق الشروط الآتية^(٤):

١ - إذا لم تقم المؤسسات المحلية بتنظيم أمر من الأمور بطريقة جديدة في المسائل الداخلة في اختصاصها.

^١ - رونالد ل. واتس: مصدر سابق، ص ٣٥.

^٢ - مندر الشاوي: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨٢.

^٣ - المصدر نفسه.

^٤ - مجموعة مؤلفين: النظرية العامة في القانون...، مصدر سابق، ص ١٢١-١٢٢.

٢- إذا أصدرت المؤسسات المحلية في لاندر معين تشريع ما يؤثر على مصالح اللاندرات الأخرى.

٣- إذا تطلب حماية الوحدة القانونية والاقتصادية لسائر أرجاء الدولة.

من ذلك كله يبدو جلياً مدى هيمنة المؤسسات الاتحادية على المؤسسات المحلية لاسيما في المجال التشريعي، ما يقلل من مبدأ التوازن والفصل بين الطرفين وهو ما يفترضه مبدأ الحكم المحلي في النظم الاتحادية (الفيدرالية).

ثالثاً: جمهورية الهند الاتحادية (الفيدرالية): بعد أن أصدر البرلمان البريطاني (قانون استقلال الهند) عام ١٩٤٧م، أصدرت الجمعية التشريعية التأسيسية أول دستور للهند المستقلة عام ١٩٤٩م، ودخل حيز النفاذ عام ١٩٥٠م، وقد أخذت الهند بموجب هذا الدستور بالنظام البرلماني على مستوى كل من المركز والفروع (الأطراف/الوحدات المحلية)، وقد تعزز هذا النظام بعد إدخال جملة من التعديلات التي جرى العمل على إدخالها على الدستور عام ١٩٧٦م، وتماشى تلك التعديلات مع التطورات المهمة التي طرأت على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في النظام السياسي الهندي، كما أقيم بموجب الدستور المذكور وتعديلاته نظام إتحادي (فيدرالي) تتوزع فيه الصلاحيات والإختصاصات التشريعية والتنفيذية والإدارية والمالية بين المؤسسات الاتحادية/المركزية والمؤسسات المحلية، مع الإبقاء على وحدة المؤسسة القضائية، لذا سنتطرق فقط لكل من البرلمان الاتحادي (الفيدرالي) والمؤسسة التنفيذية الاتحادية (الفيدرالية)، كما نتطرق إلى المؤسسات المحلية، ومن ثم نتطرق إلى سمات وخصائص النظام الاتحادي في جمهورية الهند.

١- المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية): أ- البرلمان الاتحادي (الفيدرالي): يتكون البرلمان الاتحادي في الهند من مجلسين هما: (لوك سابها) و (راجيا سابها)، أما الأول فهو المجلس الشعبي، وينتخب على أساس الاقتراع العام السري المباشر من قبل عموم الناخبين ولمدة ٥ سنوات، وبلغ عدد أعضائه ٥٦٥ عضواً - حسب

إحصائية انتخابات عام ٢٠١٤م-؛ أما المجلس الآخر فهو مجلس إتحادي ينتخبه أعضاء الجمعيات التشريعية في الأقاليم والولايات، ولمدة ٦ سنوات^(١). ومع إن كلا المجلسان يشتركان في القيام باختصاصات عدة، تقف في مقدمتها: تشريع القوانين الاتحادية وإقرار الموازنة العامة والرقابة على أداء المؤسسة التنفيذية بفرعها (رئيس الجمهورية والحكومة)، والموافقة على إعلان حالة الطوارئ والمصادقة على المعاهدات والاتفاقات مع الدول الأخرى فضلاً عن تعديل الدستور، لكن المجلس الشعبي له الأرجحية في البرلمان في ممارسة تلك الاختصاصات^(٢).

ب- المؤسسة التنفيذية الاتحادية (الفيدرالية): تتكون الهيئة التنفيذية في الهند - كونها نظام برلماني جمهوري - من رئيس الجمهورية وهو رئيس (الاتحاد الهندي)، ومجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء، أما رئيس الجمهورية فينتخبه أعضاء البرلمان والجمعيات التشريعية في الولايات معاً، لذا فمن مزايا هذا النظام إنه يضمن أن يكون الرئيس منتخباً من قبل ممثلي الشعب في جميع أنحاء الهند، لذا فهو يمثل الاتحاد والولايات معاً، ومن الناحية الرسمية أو الشكلية، أودعت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ولكنه لا يقوم بأي دور فاعل، وذلك وفقاً لما تقضي به الأعراف الدستورية والسياسية في النظم البرلمانية الجمهورية والملكية على حد سواء.

أما السلطة التنفيذية الفعلية فتتركز بيد رئيس الوزراء - وذلك على وفق التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية أيضاً - الذي يتولى هذا المنصب زعيم أو مرشح الحزب

^١ - للمزيد ينظر كل من: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٠٢، وكذلك رونالد ل. واتس: مصدر سابق، ص ٣٧، وكذلك: نصوص المواد (٨٠ - ٨٩) من الدستور الهندي لعام ١٩٥٠، وكذلك: <https://ar.wikipedia.org>.

^٢ - للمزيد ينظر كل من: د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٠٢، وكذلك رونالد ل. واتس: مصدر سابق، ص ٣٧، وكذلك: المواد (١٥١) وما بعدها من الدستور الهندي لعام ١٩٥٠، وكذلك: <https://ar.wikipedia.org>.

الحائز على أغلبية المقاعد المطلقة في المجلس الشعبي (١٥٠+١)، ومن ثم هو الذي يتولى مهمة تشكيل مجلس الوزراء بعد تسميته من قبل رئيس الاتحاد ونيله لثقة المجلس الشعبي، وقد استطاع حزب المؤتمر الوطني - الذي كان يتزعمه (المهمانا غاندي) صانع استقلال الهند- تحقيق هذه الأغلبية وتشكيل الحكومة لوحده في الهند منذ الاستقلال عام ١٩٤٧ حتى عام ١٩٨٩ - باستثناء المدة النيابية المحصورة بين عام ١٩٧٧ وعام ١٩٨٠، وبذلك هيمن حزب المؤتمر على السياسة الهندية على مدى أكثر من ثلاثة عقود ونصف، وعلى ذلك وصف بالحزب المهيمن^(١).

ونظراً لضرورة نيل مجلس الوزراء الاتحادي على ثقة المجلس الشعبي (لوك سابها)، فإنه يبقى مسؤول أمامه بالدرجة الأساس، وهذه المسؤولية تقتضي إتباع المجلس الشعبي إجراءات -على غرار ما معمول به في بريطانيا- تبدأ بالسؤال وتمت بالاستجواب والتحقق حتى يصل الأمر إلى حد سحب الثقة.

٢- المؤسسات المحلية: تضم جمهورية الهند (٢٨) ولاية و(٧) أقاليم - من بينها إقليم العاصمة (دهلي) الذي يتمتع بوضع خاص - تشكل هيكل النظام الاتحادي (الفيدرالي)، ولما كان النظام السياسي في الهند هو نظام برلماني جمهوري على صعيد المركز والفروع/الأطراف/الوحدات المحلية على حد سواء، لذا يطبق في الأخيرة ذات النمط المعمول به في المركز مع بعض التحويرات، إذ تتألف المؤسسة التشريعية في بعض الولايات والأقاليم من مجلسين والبعض الآخر من مجلس واحد، أما في الحالة الأولى فيكون المجلس الأول منتخباً من قبل الناخبين المحليين على أساس الاقتراع العام، أما المجلس الآخر فينتخب بشكل غير مباشر، أما الحالة الثانية فيكون المجلس منتخباً بذات الطريقة التي ينتخب فيها المجلس الأول في الحالة الأولى^(٢).

ورئيس الولاية هو (الحاكم) الذي يعينه المركز، وهو أيضاً يمارس صلاحيات محدودة جداً، فهو يقوم ببعض الوظائف في إطار إدارة الولاية أو الإقليم كونه يعد ممثلاً

١ - د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

٢ - رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ٣٦-٣٧، وكذلك د. صالح جواد الكاظم، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

للمركز، أما السلطة الحقيقية فإنها تكمن في مجلس وزراء الولاية أو الإقليم الذي يرأسه ما يسمى بـ(الوزير الأقدم) فيه، ومجلس الوزراء هذا مسؤول أمام المجلس التشريعي المحلي^(١).

ثالثاً- سمات وخصائص النظام الاتحادي الهندي:

ويتميز النظام الاتحادي الهندي بعدد من السمات والخصائص يمكن إيجازها بما يأتي^(٢):

أ- نص الدستور الهندي على قسط كبير من المركزية، إذ تتمتع المؤسسات الاتحادية بأرجحية على حساب المؤسسات المحلية في الولايات والأقاليم، إذ تتمتع الأولى بصلاحيات أكبر من الأخيرة.

ب- جرى تخفيف الجمود الذي يصاحب عادة معظم النظم الاتحادية، فهناك (القائمة المشتركة)، وهي قائمة طويلة تضم مسائل تكون فيها الاختصاصات مشتركة بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية، مما يشجع على التعاون بين الطرفين في ظل ما يمكن تسميته بـ(الاتحادية التعاونية)، كما يعطي للأولى فرصاً أكبر للتعاطي مع الكثير القضايا والملفات في عموم أرجاء الاتحاد.

ت- هناك نصوص خاصة تتعلق بحالة الطوارئ تتحول بموجبها الدولة من دولة مركبة إلى دولة بسيطة موحدة.

ث- يستطيع البرلمان الاتحادي في ظل أوضاع معينة أن يصنع قوانين في الميادين المكرسة حصراً للولايات والأقاليم.

ج- في الهند جنسية واحدة وطنية.

ح- ليس للولايات الهندية حق وضع دساتير خاصة بها، فدستور الاتحاد إطار واحد لا يستطيع الخروج عنه أي من الجانبين- المركز والفروع- ومن ثم على كل منهما أن يراعي نصوصه وعدم مخالفتها.

١- د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٠٣.

٢- د. صالح جواد الكاظم: مصدر سابق، ص ٢٠٠-٢٠١، وكذلك: رونالد ل. واتس: مصدر سابق، ص ٣٦-٣٧، وكذلك: جورج أندرسون: مصدر سابق، ص ٢١.

خ- وبموجب التعديلات المذكورة سابقاً لم يبق بمستطاع المحاكم أن تتحدى قرارات البرلمان وتعلن بطلانها^(١).

د- أنجزت الهند ضمن هذا الاتحاد تطابقاً في القوانين المدنية والجنائية الأساسية وهذا ما لا يتيسر في دول اتحادية أخرى، وكان لذلك أسباب من أهمها إن الهند قبل استقلالها لم تكن تدار على أساس اتحادي وقد حاولوا واضعوا الدستور الحفاظ على معالم هذا الوضع بعد الاستقلال إلى حد كبير.

خلاصة القول تمثل الهند المجموعة السكانية الكبرى الثانية في العالم بعد الصين الشعبية، إذ يتجاوز عدد سكانها حالياً ما يقارب المليار وربع المليار نسمة، وتتألف الهند من مجموعات سكانية ذات انتماءات عرقية وإثنية ودينية متباينة ومتعددة قلما نجد لها نظير في العالم، وعلى الرغم من إرتفاع نسبة الفقر في الهند^(٢)، لكن مع كل ذلك تعد تلك الدولة واحدة من أبرز الدول التي حققت نجاحاً كبيراً على صعيد التجربة الديمقراطية، وقد تزامن ذلك مع نجاح التجربة الاتحادية (الفدرالية) التي تلاءمت وتكيفت مع الواقع الاجتماعي للنظام السياسي في الهند، ويرتبط كل بحالة الاستقرار السياسي والتطور الاقتصادي.

المبحث الرابع:

النظم السياسية المختلطة: العراق على وفق دستور ٢٠٠٥ أنموذجاً:

النظم السياسية المختلطة - على وفق المعيار الإداري أو الإقليمي - هي تلك النظم التي تجمع بين اللامركزية الإدارية والسياسية معاً، مما يعني إن بعض الوحدات الإدارية - في إطار النظام السياسي - تدار على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، في حين يدار البعض الآخر منها على وفق مبدأ اللامركزية السياسية، ويعد العراق من قبيل تلك

¹ - ينظر: د. صالح جواد الكاظم، نفس المصدر السابق، ص ٢٠٣، وكذلك:

- F.G. Carnell; op. cit, p, 26-27.

² - على وفق إحصائيات الأمم المتحدة الصادرة سنة ٢٠٠٥ وصل عدد الفقراء في الهند ممن يقل دخلهم في اليوم عن الدولار الأمريكي الواحد إلى ما نسبته ٣٥% من عدد السكان في حين وصل عدد أقرانهم ممن يقل دخلهم عن الدولارين في اليوم إلى أكثر من ٨٠% من عدد السكان، للمزيد راجع: Daniele Caramani: op. cit, p: 618 -

النظم، وللتعرف على ماهية النظام المختلط في العراق سنتناول في هذا الإطار نشأت وتطور فكرة اللامركزية السياسية في العراق في المطلب الأول، ثم نتناول في المطلب الثاني طبيعة النظام الاتحادي على وفق دستور عام ٢٠٠٥م، ثم نتعرض أخيراً لتجربة مجالس المحافظات على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وذلك في المطلب الثالث.

المطلب الأول: نشأت وتطور فكرة اللامركزية السياسية:

طُرحت فكرة اللامركزية السياسية (الفيدرالية) في العراق في بداية التسعينيات من القرن المنصرم، وعلى وجه التحديد بعد دخول القوات العراقية إلى دولة الكويت في ٢/آب/عام ١٩٩٠م، ومن ثم إجبارها - من قبل قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وبموافقة الأمم المتحدة - على الإنسحاب في شهر آذار عام ١٩٩١م، وأثر ذلك تم فرض وضع خاص أوضحت بموجبه منطقة شمال العراق ذات الأغلبية الكوردية خارج سيطرة السلطة المركزية في بغداد، وأثر ذلك اتخذ البرلمان الكرديستاني في ٤/١٠/١٩٩٢م قراراً بتبني (الفدرالية) كخيار لبناء نظام سياسي للعراق مستقبلاً يكون الكورد جزء منه، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً من الناحية السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة على هذا الخيار سواء على مستوى كيان الدولة أو على مستوى العلاقات الاجتماعية للمكونات العراقية، فضلاً عن الكيفية التي يمكن أن تتعاطى بها دول الجوار مع هذا الخيار^(١).

وبعد ذلك دأبت القوى الكردية - لاسيما الحزبين الكبيرين الديمقراطي والاتحاد الوطني الكردستاني - على طرح فكرة الفيدرالية وفي كل المحافل والمؤتمرات والندوات والتحالفات التي كانت تعقدتها قوى المعارضة العراقية في دول المهجر، حتى توج هذا الأمر بالدعوة لإقامة اللامركزية السياسية - الفدرالية - في العراق في الاجتماع الذي عقدته تلك القوى وبأطرافها المتعددة في لندن بتاريخ ١٤ -

^١ - للمزيد راجع مؤلفنا: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية: مركز الأبحاث للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، سلسلة دراسات إستراتيجية، العدد ١٥٥، ط ١٠، ٢٠١٠، ص ٤٩ وما بعدها، وكذلك: جميل عودة: مفهوم الدولة الفدرالية، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، ص ١، على الموقع الإلكتروني: www.shrsc.com

٢٠٠٢/١٢/١٥م حينما أكدت ضرورة بناء عراق ما بعد (صدام حسين) على أساس التعددية والديمقراطية والفيدرالية-اللامركزية السياسية^(١).

على ذلك تعود جذور فكرة الفدرالية في العراق إلى بداية التسعينيات من القرن الماضي، وتعد القوى الكردية هي أول من دعا لتطبيق هذا اللون من الحكم والإدارة، وهو ما من شأنه منح محافظات كردستان العراق (أربيل والسليمانية ودهوك) حرية واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة السلطة المركزية في بغداد، ولم تواجه تلك القوى مصاعب تذكر في عملية إقناع معظم قوى المعارضة الأخرى على إختلاف إنتماءاتها على تبني هذا الخيار، وذلك لأن الأولوية كانت آنذاك لكل تلك القوى - بضمنها القوى الكوردية- هي لعملية إسقاط نظام الحكم الذي كان يقف على رأسه (صدام حسين) وبأي ثمن.

وما أن تحقق ذلك- أي سقوط نظام صدام حسين- في ٩/٤/٢٠٠٣م، حتى سارعت القوى المتحمسة للفيدرالية إلى تجسيد ما تم الاتفاق عليه سابقاً على الأرض، على ذلك فقد أقر (قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت) الفيدرالية كخيار لبناء الدولة العراقية الجديدة^(٢)، وقد جاء في المادة الرابعة من القانون المذكور ما يأتي: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي- فيدرالي-، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب)^(٣).

١- عصمت شريف وانلي: آراء وأمثلة حول تطبيق الفدرالية في العراق، لوزان، سويسرا، ٢٠٠٣، ص ١.

٢- صدر هذا القانون (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في شهر آذار / مارس سنة ٢٠٠٤ ونشر في جريدة الوقائع العراقية في ٢٨ حزيران من السنة ذاتها وبإشراف سلطة الائتلاف التي يرأس إدارتها الحاكم المدني الأمريكي بول بريمر.

٣- جميل عودة: مصدر سابق، ص ٢.

كما جاء في المادة الثانية والخمسين من القانون المذكور ما يأتي: (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق، إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط)^(١).

وعلى الرغم من إقرار الفدرالية كطريقة لإدارة الدولة ومؤسساتها على وفق قانون إدارة الدولة الانتقالي، لكنه لم يتحقق على الأرض، باستثناء ما تم العمل به في إقليم كردستان، ولا ريب يعد ذلك بمثابة تكريس لأمر واقع، ومع ذلك استمرت القوى الداعية لتطبيق الفدرالية على مستوى القطر ككل في مساعيها.

المطلب الثاني: طبيعة النظام الاتحادي في العراق على وفق دستور سنة

: ٢٠٠٥

جاءت الخطوة الأهم في إطار ترسيخ فكرة اللامركزية السياسية - الفدرالية - وتبنيها كنظام حكم وإدارة للدولة العراقية الجديدة في ظل نظام اتحادي، أثر صدور الدستور العراقي الذي تم إعداده من قبل لجنة صياغة الدستور وبإشراف مباشر من قبل الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في ٣٠/١/٢٠٠٥م، وتمت المصادقة عليه بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي العام في ١٥/١٠/٢٠٠٥م، وقد نصت المادة (١) من هذا الدستور على ما يأتي:

(جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي - برلماني - ديمقراطي...)، مما يعني أن المشرع الدستوري العراقي قد حدد طبيعة النظام السياسي بأنه: ديمقراطي وبرلماني وإتحادي، ولكن وكما أسلفنا القول فإن للنظم الاتحادية أنواع ثلاثة: منها ما هو شخصي وآخر كونفدرالي والثالث

^١ - المصدر نفسه.

إندماجي أو مركزي أو فيدرالي وهي التسمية الأكثر رواجاً، ومن ثم فإن المُشرع لم يحدد أي نوع من النظم الاتحادية المذكورة على غرار ما ورد في المادة (٤) من قانون إدارة الدولة المؤقت لسنة ٢٠٠٤م، وربما يتبادر إلى الذهن بأن هذا الأمر جاء بفعل العجالة التي تمت على وفقها عملية صياغة الدستور المذكور، ولكن الراجح إن هذا النص وضع بشكل مقصود من قبل أطراف سياسية معينة لاسيما إن نصوص أخرى وردت في هذا الدستور تؤكد هذا التوجه وفي مقدمتها المادة (١١٥) التي تتجاوز الفدرالية لتقفز إلى الكونفدرالية، وتنص تلك المادة على ما يأتي:

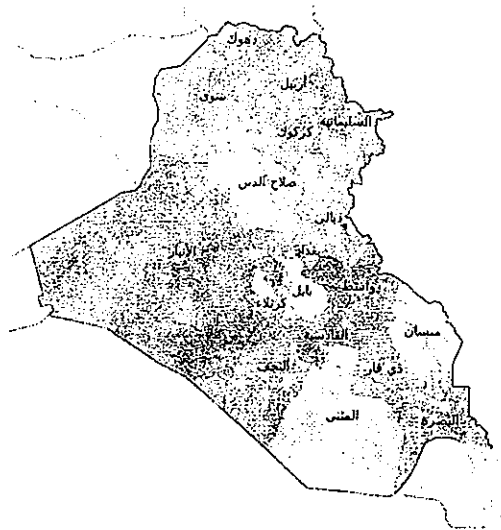
(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

وبخصوص تحديد ماهية النظام الاتحادي وعملية توزيع الاختصاصات بين المركز والفروع/الأطراف (الأقاليم والمحافظات)، بين المشرع العراقي في المادة (٤٧) من الدستور المذكور على إن هناك سلطات (مؤسسات) اتحادية تتكون من السلطات (المؤسسات) التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس تلك السلطات (المؤسسات) اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما أقر الدستور المذكور مبدأ ثنائية السلطة التشريعية كما هو معمول في الدول الاتحادية - الفدرالية - إذ نصت المادة (٤٨) منه على ما يأتي: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ولكن على الرغم من إقرار الدستور بأن يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم كونها تمثل الوحدات المكونة للاتحاد مستقبلاً، إلا إن الدستور المذكور ترك عملية تكوين وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسن قانون بخصوص هذا الأمر، مما يجعله خاضعاً لإرادة القوى السياسية الفاعلة في الأخير.

ومن جانب آخر فإن تحديد المشرع الدستوري العراقي لطبيعة النظام السياسي بأنه (نظام إتحادي)، كما حددت المادة (١١٦) مكونات هذا النظام حينما نصت على

ما يأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة مركزية وإدارات محلية)، كما تم تحديد الآليات والشروط التي ينبغي أن تتوفر لغرض تحول العراق من دولة بسيطة ذات إقليم واحد إلى دولة مركبة تتكون من أقاليم عدة وهذا ما نصت عليه المادتان (١١٨ و ١١٩) من الدستور النافذ، ولحين تحقق تلك الشروط سيقى هذا البلد يدار على أساس نظام اللامركزية الإدارية- وعلى نطاق خمسة عشر محافظة مع الإقرار بإقليم كردستان بمحافظاته الثلاث (ينظر الشكل ٥) كإقليم اتحادي- وهذا ما أقره المشرع الدستوري في نصوص كثيرة وعززته التشريعات العادية. وعلى ذلك يصنف النظام السياسي في العراق على وفق الدستور النافذ وعلى وفق المعيار الإداري والإقليمي بأنه: نظام مختلط لأنه يجمع بين خصائص وسمات النظام الاتحادي الذي يتجاوز حدود الفدرالية إلى مستوى الكونفدرالية، هذا فضلاً عن واقع إقليم كردستان الوحيد يؤكد تلك الحقيقة، وإلى جانب ذلك ما زالت اللامركزية الإدارية هي السمة الغالبة في الواقع السياسي العراقي بفعل استمرار العمل بنظام مجالس المحافظات وعدم تحول أي محافظة من المحافظات الخمسة عشر المتبقية إلى إقليم.

شكل (٥) يبين التقسيمات الإدارية للعراق حسب المحافظات



وقد حدد الدستور العراقي المذكور في الباب الرابع منه اختصاصات السلطات (المؤسسات) الاتحادية، وقد جاء في المادة (١٠٩) منه: (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، كما وصفت المادة (١١٠)، تلك الاختصاصات بالاختصاصات الحصرية وهي كما يأتي:

(أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان .

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي .

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد .

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية .

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمن مناسب تدفق المياه و توزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية .

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (١١١)، كانت قد أكدت على ما يأتي: (النفط

والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، كما نصت المادة

(١١٢) على ما يأتي:

(أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع

حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف

يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).
على ذلك كان الدستور العراقي كان قد نص على ضرورة قيام السلطة الاتحادية بإدارة وتنمية وتوزيع الثروات المعدنية فضلاً عن الثروة المائية بشكل عادل باعتبارها ملك لكل الشعب العراقي مراعيًا بذلك التفاوت الناتج عن وجود هذه الثروات بين مختلف المحافظات العراقية.

كما بين الدستور العراقي - على غرار ما معمول به في الكثير من دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية (الاتحادية/الفيدرالية) - الاختصاصات المشتركة بين السلطات (المؤسسات) الاتحادية والمؤسسات المحلية في الأقاليم والهيئات المحلية في المحافظات كما جاء في المادة (١١٤) التي نصت على ما يأتي: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم: أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون .

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها .
ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام .
خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

سابعاً : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون).

وبغية إستكمال عملية بناء النظام الاتحادي كان الدستور المذكور قد وضع أولاً آليات تأسيس الأقاليم ومن ذلك ماجاء في المادة (١١٨) بأن: (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)^(١)، كما أقر الدستور المذكور الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، على أن يقدم بإحدى طريقتين^(٢):

(أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

ومن ذلك يستدل على أن الشروط الواجب توافرها في تأسيس الأقاليم تستدعي تقديم طلب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم، أو أن تجري عملية استحصال موافقة مانسبته ١٠% من الناخبين - الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب كالأهلية العقلية والجنسية وبلوغ سن الرشد المدني في المحافظة المعنية-، وفي حالة تحقق أي من الشرطين يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه للناخبين في المحافظة المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول نحو تأسيس أقاليم إتحادية جديدة على أساس مبدأ اللامركزية السياسية.

١- المادة ١١٨ من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.

٢- المادة ١١٩ من الباب الخامس من الدستور المذكور.

ومن جانب آخر كان الدستور المذكور قد أقر لكل إقليم - حين تأسيسه - الحق بوضع دستور له، يحدد ماهية مؤسسات الإقليم، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور، كما أعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على وفق أحكامه، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات (المؤسسات) الاتحادية، كما أقر الدستور المذكور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً للأقاليم والمحافظات، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها^(١)، والأكثر من ذلك أعطى الدستور المذكور لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي - أي القانون الذي تشريعه المؤسسة التشريعية في السلطة المركزية - وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للمؤسسات الاتحادية^(٢).

والتساؤل الذي يطرح هنا هل توفرت تلك الشروط بعد مرور ما يربو على عقد من الزمان على نفاذ الدستور المذكور؟ وإذا لم تتوفر لغاية الآن هل بالإمكان توفرها بالمستقبل؟ والإجابة على هذا التساؤل هي التي ستحدد مصير تحول الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة إلى دولة في ظل نظام إتحادي تدار بأسلوب اللامركزية السياسية.

في الواقع لم نشهد لحد اللحظة (نهاية عام ٢٠١٥ م) تأسيس إقليم واحد - باستثناء إقليم كردستان لخصوصيته كما ذكرنا سابقاً - وقع وجود دعوات متزايدة للمطالبة بتحويل محافظات بعينها لتشكيل أقاليم جديدة كما أسلفنا - وقد كانت هناك محاولة في محافظة البصرة وقد تكررت أكثر من مرة ولكنها فشلت بفعل عدم تحقق أحد شرطي الخطوة الأولى الذي كان يعول عليه ألا وهو موافقة عُشر الناخبين، مما يدل على عدم توفر الظروف الملائمة لبلوغ تلك الغاية، ويأتي في مقدمتها ضعف التأييد الشعبي لفكرة تأسيس الأقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية، وقد يكون مبعث ذلك عدم وضوح الرؤيا لدى الكثير من الناخبين من أبناء الشعب العراقي حول هذه الفكرة،

^١ - المادة ١٢٠ والفقرتان أولاً وثالثاً من المادة ١٢١ من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥.

^٢ - الفقرة ثانياً من المادة ١٢١ من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥.

وتخوف البعض منهم من إن هذا الأمر ربما سيفضي إلى حالة من التشرذم والانقسام في المجتمع والدولة العراقيين، هذا فضلاً عن تباين المواقف وبفعل التجاذبات السياسية بين مختلف الأطراف سواء الداخلة منها في العملية السياسية أو تلك التي لم تدخل فيها أزاء هذا التوجه^(١).

وأمام هذا الواقع يمكن القول إن عملية بناء النظام الاتحادي- الذي يعد من أرقى مستويات النماذج الديمقراطية لأنه يعني فسخ المجال أمام المزيد من المشاركة الشعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً-، مازالت بحاجة إلى المزيد من الاستعداد والتهيئة، ومن ذلك أن يكون هناك شعب واعياً سياسياً ويتحلى بروح المواطنة الحقة وقادر على تحمل المسؤولية وممارسة السلطة واتخاذ القرار على المستوى المركزي والمستوى المحلي، وكل ذلك مازال غير متيسر ليس لدى عموم أبناء الشعب العراقي فحسب، بل حتى لدى النخب السياسية.

والأمر لا ينبغي أن يفهم على أن هناك قصوراً لدى الشعب العراقي ، بل على العكس من ذلك ، ذلك إن هذا الشعب معروف بانتمائه الأصيل وتاريخه العريق ، ولكن الظروف التي عاشها في العقود الماضية أثرت بشكل كبير في ثقافته وقيمه السياسية وحرّفته من أبسط حقوقه وحرياته، على ذلك مازالت هناك معوقات تعيق تطبيق اللامركزية السياسية- الفدرالية- ومن أبرز تلك المعوقات ما يأتي:

- ١- حداثة التجربة الديمقراطية وضعف مؤسسات النظام السياسي بفعل كونها مازالت في طور البناء والتأسيس مع وجود الكثير من التحديات.
- ٢- تدني مستوى الوعي الثقافي والسياسي لدى المجتمع العراقي.
- ٣- تفوق الولاءات والانتماءات الفرعية كالولاء للطائفة أو الدين أو الولاء للقومية أو الولاء للحزب أو ما شاكل على حساب الولاء للوطن.
- ٤- دور ونفوذ الكثير من القوى الخارجية، الدولية على وجه الجملة والإقليمية على وجه الخصوص في الساحة السياسية العراقية.

^١ - للمزيد حول طبيعة تلك المواقف راجع مؤلفنا: العراق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦ وما بعدها.

- ٥- ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.
- ٦- تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.
- ٧- تباين بل وتذبذب مواقف القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية العراقية
أزاء تبني النظام الإتحادي (الفيدرالية)، ففي الذي كانت الكثير من القوى
والشخصيات تؤيد فكرة الفدرالية بدأت مع مرور الوقت تعارضها، وبالمقابل
كانت هناك قوى وشخصيات تعارض تلك الفكرة وتعددها بمثابة دعوة لتقسيم
العراق، صارت من أشد المدافعين عنها وعلى ذلك بدأت تطالب بتكوين إقليم
يضم محافظات معينة تشكل الأغلبية فيها من إنتماء واحد، أو تحول محافظات
بعضها إلى إقليم قائم بذاته، مثل محافظة (صلاح الدين) التي قدمت طلباً رسمياً
إلى مجلس الوزراء في نهاية شهر تشرين الأول من عام ٢٠١١م بهذا
الخصوص، كما ظهرت دعوات لتحول محافظات الأنبار والموصل وديالى لتبني
هذا الخيار، ولكن بالمحصلة كل تلك المحاولات باءت بالفشل.
- ولما كانت الديمقراطية تقوم على المشاركة الشعبية، والأخيرة تتطلب توفر وجود
مؤسسات وآليات مع وجود شعب واعى وحر قادر على بناء تلك المؤسسات ، وهذا
الأمر لا يتحقق دفعة واحدة بل يحتاج إلى المزيد من الوقت والجهود ، ذلك أن
الديمقراطية ممارسة قبل كل شيء ، وهي عملية بناء وليست عصا سحرية ، ولما كان
الشعب العراقي حديث عهد بالممارسة الديمقراطية ، فبكل تأكيد ينبغي أن يطبق نماذج
الديمقراطية بشكل تدريجي أي أنه يبدأ بتطبيق نماذج بسيطة تنوعم وثقافته ومدركاته
السياسية ، ومع مرور الوقت ومع تنامي وعيه السياسي يمكن أن يرتقي إلى مستويات
أخرى .
- ولما كانت اللامركزية السياسية تعني منح السكان المحليين المزيد من
السلطات والصلاحيات السياسية ويتأسس ذلك على ضرورة تحشيد هؤلاء السكان
للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم دون الحاجة للرجوع
للسلطة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي (الاتحادي)، ولكن لما
كانت مثل هذه القدرة والإمكانية غير متوفرة حالياً لدى المجتمع العراقي بالمستوى

المطلوب، تغدو اللامركزية الإدارية هي الحل الأمثل في ظل المعطيات الحالية كونها يمكن أن تلبى قسطاً كبيراً من الحاجات والمتطلبات وطبيعة التمايز التي تختص بها كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف شعبها من مكونات وإنتماءات متباينة أو سمات عدة متميزة.

المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية في العراق:

على الرغم من أن اللامركزية الإدارية في العراق تعود في تطبيقها إلى بدايات تأسيس الدولة في العقد الثالث من القرن الماضي، واستمرت طيلة العهدين الملكي والجمهوري على اختلاف مراحلها حتى سقوط نظام الحكم في ٩/٤/٢٠٠٣ م بفعل دخول القوات الأمريكية والقوات المتحالفة معها إلى بغداد، ولكن هذا الأسلوب في إدارة الدولة لم يكن سوى أسلوباً شكلياً طيلة تلك المرحلة الزمنية الطويلة، وعلى وجه التحديد في مرحلة ما بعد انقلاب سنة ١٩٦٨ م الذي غداً حكماً مركزياً دكتاتورياً مطلقاً.

وقد بدأت اللامركزية الإدارية في العراق تأخذ اهتماماً متزايداً بعد عام ٢٠٠٣ م، ومرد ذلك إن البناء الجديد للدولة بل وللنظام السياسي برمته أمسى يتطلب بذل جهود واقعية لمعالجة أخطاء الماضي واستبدالها بالنهج الصحيح على وفق منهج سياسي وإداري متكامل يشترك فيه جميع أبناء المجتمع على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم بلا إقصاء أو تهميش.

وقد بدأ العمل فعلاً بتطبيق اللامركزية الإدارية في العراق رسمياً إثر صدور قانون (إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في شهر آذار / مارس عام ٢٠٠٤ م، إذ أكدت المادة الرابعة منه هذا المبدأ، على ذلك وقد تم العمل على وفق هذا الأسلوب في ظل حكومة (الدكتور أباد علاوي) المؤقتة التي تشكلت في منتصف عام ٢٠٠٤ م مروراً بحكومة (الدكتور إبراهيم الجعفري) المنبثقة عن الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في ٣٠ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥ م، وقد كانت مهمة الأخيرة الأساسية صياغة دستور

جديد، وقد نص هذا الدستور - الذي تم إقراره في ١٥/١٠/٢٠٠٥م بموجب الاستفتاء الشعبي - على إقرار هذا اللون في إدارة المحافظات العراقية - باستثناء محافظات إقليم كردستان - ومن ثم أعقب ذلك صدور قانون المحافظات وتم تعديله، وأعقب ذلك إجراء عمليتين إنتخابيتين لمجالس المحافظات المحلية. على ذلك سيتم التعرض في هذا الإطار لمبدأ اللامركزية الإدارية في العراق على وفق ما جاء في دستور عام ٢٠٠٥م، ثم نتناول قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأخيراً نتناول تقدير تجربة اللامركزية الإدارية في العراق. أولاً - اللامركزية الإدارية في العراق على وفق ما جاء في دستور سنة ٢٠٠٥م: في الوقت الذي أقر الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م، الحق للمحافظات العراقية أن تتحول إلى أقاليم، أقر بذات الوقت للمحافظات التي لا تحقق فيها شروط تحقيق تلك الغاية، الحق في ممارسة اختصاصات وصلاحيات إدارية ومالية واسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية؛ على ذلك فقد نصت المادة ١٢٢ من الدستور المذكور ما يأتي^(١):

(أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى .
ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون
ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.
رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.
خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)).

^١ - راجع المادة ١٢٢ من الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م.

على ذلك أقر الدستور العراقي المذكور مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره للوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣ م وهي المحافظات، وبين الدستور المذكور بأن تلك الأخيرة تتكون من الأفضية والنواحي والقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها، وكان أهم ما جاء في هذا الدستور كما ورد في الفقرة ثانياً من نص المادة (١٢٢) التأكيد على ضرورة أن تمنح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، والأهم من كل ذلك أكد الدستور المذكور على عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، كما أقر الدستور بأن يكون لها مالية مستقلة، وذلك لأن منح صلاحيات واختصاصات أي كان نوعها وحدودها يبقى غير ذي جدوى من غير تخصيص مالي يُساعد على ممارسة تلك الصلاحيات والاختصاصات، ولكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هنا هو: ما درجة اللامركزية الإدارية التي نص عليها الدستور العراقي وما طبيعة الصلاحيات الإدارية والمالية وما حدودها التي وصفها بالواسعة؟

أجاب الدستور في النص المذكور على هذا التساؤل بأن ينظم ذلك بقانون، وكان قد صدر فعلاً هذا القانون وللتعرف على هذا القانون وطبيعة اللامركزية الإدارية التي تم إقرارها بغية تطبيقها في العراق حالياً سنتعرض لهذا القانون. ثانياً- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم^(١): صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم بالرقم (٢١) في شهر شباط / فبراير عام 2008م، وذلك بعد إقراره من قبل مجلس النواب العراقي، ومن ثم المصادقة عليه وإصداره من قبل مجلس الرئاسة آنذاك، وقد طرأ على هذا القانون تعديلين أما التعديل الأول فقد

^١ - عبارة "غير المنتظمة في إقليم" عبارة زائدة ولا داع لها، إذ أن المحافظات المنتظمة في إقليم لها تنظيمها التشريعي الخاص، فقد صدر على سبيل المثال قانون "الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم" رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨، ومن ثم فإن قانون المحافظات لا ينصرف في التطبيق إلى تلك المحافظات بحيث تكون في حاجة إلى إضافة تلك العبارة، علماً إن العبارة وردت في الدستور أيضاً وفي أكثر من موضع، وقد كان هذا الوجه من المشروع الدستوري محل انتقاد هو الآخر: نقلاً عن مؤلفنا المشترك مع د. حنان محمد القيسي: شرح وتحليل قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ منشور من قبل مؤسسة النور الجامعة بالتعاون مجلس محافظة ديالى في ٢٠١٠، ص ٩-١٠.

كان بموجب قانون التعديل رقم (١٥) لعام ٢٠١٠م، أما التعديل الثاني فقد جاء بموجب القانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٣م؛ وقد جاء الباب الأول من هذا القانون المعدل تحت عنوان: (المجالس وإجراءات تكوينها)، وقد نصت المادة (٢) منه على ما يأتي^(١):

(أولاً: مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً- تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

ثالثاً- تخضع المجالس لرقابة مجلس النواب).

وهذا يعني إن مجلس المحافظة ماهو إلا هيئة محلية يتولى مهمة إدارة شؤون المحافظة وما تتطلبه من قرارات وإجراءات إدارية ورقابية على تشمل كل وحداتها الفرعية التابعة لها وفي نطاق المحافظة الجغرافي، وعلى وفق ما حدده الدستور والقوانين النافذة، وفي الوقت الذي تتمتع تلك الهيئة بكيان ذاتي واستقلال مالي يؤهلها لممارسة تلك المهمة فإنها تبقى خاضعة لرقابة مجلس النواب وذلك كي لا تتجاوز حدودها المرسومة في الدستور والقوانين النافذة، وبغية الحفاظ على وحدة المجتمع والدولة وضمان المصالح العامة.

أما المادة (٣) فقد نصت على ما يأتي:

أولاً- ١- يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعداً، يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة.

^١ - راجع نص المادة ٢ من قانون مجالس المحافظات ذي الرقم (٢١) المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٧٠ في ٣١ آذار سنة ٢٠٠٨م وقارن مع التعديلات.

٢- يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة.

٣- يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون ألف نسمة.

كما نصت المادة (٤) من القانون على ما يأتي:

(تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة

لها).

وقد إشتراط المشرع في المرشح لعضوية مجلس المحافظة- كما ورد في المادة (٥) من القانون- أن يكون عراقي وكامل الأهلية وأتم الثلاثين من عمره، وحاصلاً على شهادة الإعدادية، ويكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخللة بالشرف، كما يشترط أن يكون من سكنة المحافظة لمدة لا تقل عن عشر سنوات، وأن لا يكون من أفراد القوات الأمنية، وأن لا يكون مشمولاً بإجراءات المسائلة والعدالة، ولا يكون ممن أثرى على حساب الوطن والمال العام.

وكان القانون المذكور قد فصل على نحو واضح اختصاصات مجالس المحافظات المنتخبة، وهو ما نصت عليه المادة (٧) من الفصل الثاني منه وكما يأتي^(١):

((أولاً: انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المجلس من قبل المحافظ يعقد تلقائياً في اليوم (١٦) السادس عشر، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

¹ - المادة ٧ من قانون مجالس المحافظات المذكور.

ثانياً: إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

ثالثاً: إصدار التشريعات المحلية والنظم والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

رابعاً: رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد أولوياتها في المجالات كافة والتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية وفي حالة الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة.

خامساً:

١- إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجتها في الموازنة العامة للمحافظة.

٢- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

سادساً: الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها.

سابعاً:

١- انتخاب المحافظ ونائبيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة له.

٢- إذا لم يحصل إي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ثامناً:

- ١- استجواب المحافظ أو احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويُعد مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة او التوصية بها مستندا على احد الأسباب الحصرية الآتية:
 - أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.
 - ب - التسبب في هدر المال العام.
 - ج - فقدان احد شروط العضوية.
 - د- الإهمال أو التقصير المتعمدان في أداء الواجب والمسؤولية.
- ٢- لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه.
- ٣ - يعد المحافظ مقالاً عند فقدانه لأحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون.
- ٤ - للمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه به، وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن، وعليه ان يقوم بتصريف اعمال المحافظة خلالها.
- ٥ - يقوم مجلس المحافظة بعد إنتهاء مدة الطعن المشار إليها في الفقرة (٤) أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة، بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.

تاسعاً :

- ١ - الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم.

٢ - إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناءً على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناءً على اقتراح من المحافظ و لمجلس الوزراء كذلك حق الإقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة.

عاشراً: المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خططها الأمنية.

أحد عشر: ١- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقسضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير.

٢- أولاً- تخصيص ملكية الأراضي... ثانياً- الموافقة على إقامة المشاريع الاسكانية...)

٣- المناقلة ضمن ابواب الموازنة بين مشاريع الوحدة الإدارية من المشاريع المتلكنة وإعلام وزارة التخطيط بذلك.

٤- الموافقة على اعلان منع التجول بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية المختصة في الحالات التي تستدعي ذلك.

ثاني عشر: إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر من المجلس.

ثالث عشر: إختيار شعار للمحافظة مستوحى من الإرث التاريخي والحضاري لها.

رابع عشر: إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة.

خامس عشر: تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية.

سادس عشر: المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.

سابع عشر: ممارسة أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو القوانين النافذة).

أما بخصوص مجالس الاقضية فقد نص القانون على جملة من الاختصاصات لها منها: إنتخاب رئيس المجلس من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومن ثم إعفائه للأسباب الآتية: (عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، أو التسبب في هدر المال العام، أو فقدان أحد شروط العضوية، أو الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية)، على أن القانون اشترط أن يقدم طلب الاعفاء هذا بناءً على طلب من ثلث أعضاء المجلس لضمان جديته وأن يصدر قرار المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ومن إختصاصات مجلس القضاء الأخرى؛ الرقابة على سير عمليات الادارة المحلية في القضاء، وكذلك مراقبة الأنشطة التربوية والصحية والزراعية والاجتماعية وكل الأنشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة، والموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق والتصاميم الاساسية في القضاء بالتنسيق مع القائم مقام والمحافظ ومجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية، والمصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية المحلية عبر القائم مقام، وإعداد مشروع موازنة مجلس القضاء، والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ، وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء، وتقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى مجلس المحافظة، والتعاون والتنسيق والتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العامة.

أما مجلس الناحية فإنه يختص بإنتخاب رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها، كما له الحق في إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق احد الأسباب الواردة في المادة (٧) / الفقرة (٨) من هذا القانون بناءً على طلب ثلث الأعضاء، وإنتخاب مدير الناحية

بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وإقالته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب خمس عدد الأعضاء أو القائم مقام للأسباب المذكورة في المادة (٧) / الفقرة (٨)، والرقابة على أنشطة دوائر الدولة في الناحية لضمان حسن أداء عملها، وإعداد مشروع موازنة مجلس الناحية، والمصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء، والمصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية، وكذلك تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء، والتعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة، ووضع النظام الداخلي لمجلس الناحية، وللمجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

وقد نصت المادة (١٩) من القانون على ما يأتي: (أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات المجالس، بحضور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس المحافظة، والمجالس المحلية بالأغلبية البسيطة ما لم ينص على خلاف ذلك).

أما المادة (٢٠) فقد نصت على ما يأتي:

(أولاً: يحل المجلس والمجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الأعضاء في الحالات الآتية: الإخلال بالجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه، أو مخالفة الدستور والقوانين، أو فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

ثانياً: لمجلس النواب حل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه. ثالثاً: لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حالة تحقق أحد الأسباب المذكورة أعلاه).

على ذلك يحل مجلس المحافظة بطريقتين: الأولى أن يحل نفسه بنفسه، بناءً على طلب ثلث أعضائه وبقرار يتم اتخاذه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، أما الطريقة الثانية فلمجلس النواب الحق في حل مجلس المحافظة بناءً على طلب يرفعه له المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضاء ذلك المجلس، ويتخذ مجلس النواب قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

أما حل مجلس القضاء فإنه أما أن يحل نفسه بنفسه بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه - كما اسلفنا - بناءً على طلب يقدم من ثلث أعضائه، أو من قبل مجلس المحافظة حل أي من المجالس المحلية التابعة لتلك المحافظة، بقرار يتخذه مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من القائم مقام أو ثلث أعضاء مجلس القضاء.

أما مجلس الناحية فإنه أما أن يحل نفسه بنفسه بقرار يتخذه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وبناءً على طلب يقدمه ثلث أعضائه، أو أن يحل مجلس المحافظة مجلس الناحية بناءً على طلب يقدمه مدير الناحية أو ثلث أعضاء مجلس الناحية، ويتخذ مجلس المحافظة قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ويحق لكل من المجلس المنحل أو لثلث أعضائه أن يعترض على قرار الحل خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، من جهة ثانية تعد المحكمة الاتحادية العليا جهة الطعن التي حددها القانون للنظر في هذه الطعون، وعلى المحكمة أن تبت في الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها.

وقد نصت المادة (٢١) من القانون على ما يأتي:

(أولاً: في حالة صدور قرار المصادقة على حل المجلس المنحل أو انتهاء مدة الطعن القانونية يدعوا المحافظ مجلس المحافظة إلى انتخابات.

ثانياً: ينتهي عمل المجلس المنحل من تاريخ تصديق قرار الحل من قبل المحكمة المختصة أو مرور مدة الاعتراض عليه دون وقوع الاعتراض. ويقوم رئيس الوحدة بتصريف الأمور اليومية لحين انتخاب مجلس جديد.

ثالثاً: يسري ما ورد في هذه المادة من أحكام على المجالس المحلية على أن تكون الدعوة لانتخابات جديدة لمجلس القضاء مقدمة من قبل القائم مقام وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية).

المادة-٢٢- لكل وحدة إدارية شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ولها في سبيل ممارسة أعمالها ما يأتي:

- أولاً- استيفاء الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين الاتحادية النافذة.
- ثانياً- مزاوله الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور.
- ثالثاً- القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها بموجب القوانين بما لا يتعارض مع الدستور.

كما أقر المشرع في نص المادة(٢٢) بالحق لكل وحدة من الوحدات الإدارية الثلاث -وهي كل من المحافظة والقضاء والناحية على وفق ما بينه المشرع في مقدمة هذا القانون- بأن تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وهذا الاستقلال هو بمثابة السمة المميزة لأسلوب اللامركزية الإدارية، ويأتي ذلك بمثابة تجسيد لما نص عليه الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٢) الفقرة (ثانياً) والتي جاء فيها ما يأتي: (تمنح المحافظات... الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية).

وبكل تأكيد إن تمتع تلك الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لا يمكن تحقيقه من دون أن تكون لتلك الوحدات هيئات منتخبة من قبل السكان المحليين القاطنين في تلك الوحدات، وهو ما أقره هذا القانون في المادة(٣).

أما المادة(٢٣) فقد عدت المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية بأنه أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية، من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون، وعلى ذلك تكون مهمة كل من هؤلاء مهمة تنفيذية، وبذلك يكون كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن إدارة شؤون وحدته الإدارية بالشكل المطلوب كونه الرئيس التنفيذي

الأعلى على صعيد وحدته الإدارية على وفق ما أقره هذا القانون، وهذه المسؤولية تجعل كل من هؤلاء خاضع لرقابة المجلس الذي تولى مهمة انتخابه، وعلى ذلك يتوقف استمرار هؤلاء في ممارستهم لمسؤولياتهم طالما كانوا أهلاً لتلك المسؤولية.

ولما كانت المحافظة هي الوحدة الإدارية الأكبر في النظام الإداري المعمول به حالياً في العراق، وتفرع المحافظة إلى مجموعة من الأقسية ومن ثم تفرع الأخيرة بدورها إلى مجموعة من النواحي، على ذلك يكون المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى. ويأتي بعده القائم مقامون وهم رؤساء الأقسية على الصعيد التنفيذي والإداري ومن ثم يأتي بعد ذلك مدراء النواحي.

كما أكد المشرع في هذه المادة على خضوع كل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية لأحكام قانون الخدمة المدنية، من حيث الوظيفة وحقوقها بما لا يتعارض مع هذا القانون، وبذلك يكون المشرع قد استدرك مسألة مهمة في هذا السياق وهي تلك التي تتعلق باحتمال تعارض بعض أحكام قانون الخدمة المدنية مع أحكام هذا القانون ومن ثم أعطى الأرجحية لهذا القانون.

وتأسيساً على ما سبق عدت المادة (٢٤) المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية، وقد حددت المادة (٢٥) الشروط المطلوب توفرها في من يتولى منصب المحافظ وهب:

(أولاً- يشترط في المرشح لمنصب المحافظ تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.

ثانياً- يمكن أن ينتخب مجلس المحافظة المحافظ من داخل أو خارج المجلس).

وفي حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد بنفس آلية الانتخاب المذكورة في الفقرة (٧) من المادة (٧) من هذا القانون ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد (المادة ٢٨).

وقد حددت المادة (٣١) صلاحيات المحافظ بما يأتي:

- أولاً- إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها لمجلس المحافظة.
- ثانياً- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.
- ثالثاً- تنفيذ السياسة العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.
- رابعاً- الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات.
- خامساً- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.
- سادساً- استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.
- سابعاً- ١- إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس.
- ٢- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس.
- ثامناً- إتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم وبخول صلاحية الوزير المختص.

تاسعاً- للمحافظ أن :

١- يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون، وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.

٢- استحداث وإلغاء مراكز للشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

عاشراً-

- للمحافظ سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة.

- إذا رأى المحافظ إن الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها، عليه أن يعرض الأمر فوراً على القائد العام للقوات المسلحة مبيناً مقدار القوة الكافية لإنجاز تلك الواجبات.

- تنسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً عندما تنفذ مهام أمنية ضمن المحافظة.

أحد عشر- ١- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

أ- إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.

٢- أن يقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته.

٣- إذا أصر المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

المادة (٣٢): على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أن تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة، لإطلاعها عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي:

- أولاً- إعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرتهم في مركز الوزارة.
 - ثانياً- رفع التقارير إلى المحافظ بخصوص الأمور التي يحيلها إليهم.
 - ثالثاً- إحاطة المحافظ علماً بأعمالهم التي لها مساس بالأمن أو الأمور المهمة أو القضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة في المحافظة أو سلوك موظفيهم.
 - رابعاً- إعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفة وانفكاكهم منها وتركهم العمل.
 - خامساً- انجاز المهام وأعمال اللجان التي يكلفهم بها.
- المادة (٣٣): أولاً- للمحافظ عدد من معاونين الشؤون الإدارية والفنية لا يزيد عددهم على خمسة يقومون بالأعمال التي ينيطها المحافظ بهم، ويعملون تحت إشرافه.

- ثانياً- يشترط في معاونين الخبرة في اختصاصهم مدة لا تقل عن عشر سنوات إضافة إلى الشروط المطلوبة في نائب المحافظ.
- ثالثاً- يعين معاون المحافظ بدرجة معاون مدير عام.

المادة (٣٤): - أولاً- تؤلف في كل محافظة هيئة استشارية لا تزيد عن سبعة خبراء، تضم موظفين يختارهم المحافظ، ويكونون من المتخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية، وحسب ما يقتضيه الحال، ترتبط بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه.

ثانياً- ينبغي أن لا تقل خبرة أي من موظفي الهيئة عن عشر سنوات في مجال اختصاصه ويكون كل منهم بدرجة معاون مدير عام.

ثالثاً- تقوم الهيئة المشار إليها في البند أولاً من هذه المادة بدراسة المواضيع التي يحيلها المحافظ إليها كل حسب اختصاصه وتقدم توصياتها التحريرية بشأنها.

المادة (٣٥) : للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه.

المادة (٣٧) : أولاً- للمحافظ ونائبه ورؤساء الوحدات الإدارية تقديم استقالتهم إلى المجالس التي انتخبهم وتعد مقبولة من تاريخ تقديمها.

ثانياً- يتم انتخاب بديل عن المستقيل وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون.

المادة-٣٩- أولاً- يعد القائم مقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية يتم انتخابه وفقاً لما ورد في البند (٣) من المادتين (٨) و(١٢) من هذا القانون.

ثانياً- يشترط في القائم مقام ومدير الناحية تحقق الشروط المطلوب توفرها في عضو مجلس المحافظة و المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون ويكون حاملاً للشهادة الجامعية.

ثالثاً- يصدر المحافظ أمراً إدارياً بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه وإشرافه.

رابعاً- يكون القائم مقام بدرجة مدير عام ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام.

المادة (٤٠) : أولاً- عند غياب القائم مقام يكلف المحافظ أحد مدراء النواحي التابعة للقضاء ليقوم مقامه.

ثانياً- عند غياب مدير الناحية يكلف القائم مقام أحد مدراء النواحي في القضاء ليقوم مقامه.

ثالثاً- على القائم مقام إخطار المحافظ ومدير الناحية بإخطار القائم مقام بغيابهم قبل مدة مناسبة ليقوم بتكليف من يخلفهم عند الغياب.

المادة-٤١- يمارس القائم مقام الصلاحيات الآتية:

- أولاً- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة.
- ثانياً- ١- الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء.
- ٢- للقائم مقام أن يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتحال للقاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلامه بنتيجة التحقيق.
- ثالثاً- ١- الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم.
- ٢- الحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.
- رابعاً- إعداد مشروع الموازنة المحلية للقضاء وإحالتها للمجلس القضاء.
- خامساً- للقائم مقام أن يأمر بتشكيل المخافر والمفاز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء، للحفاظ على الأمن عند الحاجة.
- تضمنت هذه المادة صلاحيات القائم مقام وهي تكاد أن تكون نفس الصلاحيات التنفيذية التي يمارسها المحافظ مع تحديد نطاقها في إطار القضاء، وبذلك فإن دور القائم مقام مكمل لدور المحافظ، على اعتبار إن القضاء وحدة إدارية تابعة للوحدة الإدارية الأكبر وهي (المحافظة) وعليه فإن أي خلل أو تقصير في عمل القائم مقام ينعكس سلباً على عمل المحافظ، وبالمقابل يعد نجاح الأول في مهمته نجاح للأخير، وكل ذلك ينعكس على المواطن وثقته بهذا النظام.
- المادة (٤٢) : يقوم رؤساء الدوائر الرسمية في المحافظة بإرسال نسخة إلى القائم مقام من الأوامر والمقررات التي يرسلونها إلى فروع دوائرهم في القضاء لغرض الاطلاع عليها ومتابعة تنفيذها فيما يخص القضاء.
- المادة (٤٣) : يمارس مدير الناحية الصلاحيات الآتية:
- أولاً- ١- الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها، ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد.

٢- لمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق للقاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلام مدير الناحية بنتيجة التحقيق.

ثانياً- ١- الحفاظ على الأمن والنظام في حدود الناحية.

٢- الحفاظ على حقوق الدولة وأملاكها، وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

لذا تشمل صلاحيات مدير الناحية - على وفق ما ورد في هذه المادة- القيام بمهمة الاشراف المباشر على دوائر الدولة الموجودة ضمن نطاق الناحية فيما عدا الجيش والمحاكم والجامعات، فضلاً على الحفاظ على الامن والنظام والحفاظ على حقوق الدولة وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

المادة (٤٥) :

أولاً: تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء (البلديات والأشغال العامة، والإعمار والسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، والتربية ، والصحة، التخطيط، الزراعة، المالية، والرياضة والشباب) ووزير الدولة لشؤون المحافظات والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات تتولى ما يأتي :-

١. نقل الدوائر الفرعية والأجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والأشغال العامة، الإعمار والسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، التربية، الصحة، الزراعة، المالية ، الرياضة والشباب) مع اعتماداتها المخصصة لها بالموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها الى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة.

٢. التنسيق بين المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وإدارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها .

٣. وضع آليات لإدارة الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنصوص عليها بالمواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور.
٤. النظر في تفويض السلطات الاتحادية التي تطلبها الحكومات المحلية من الحكومة الاتحادية وبالعكس واللازمة لإدارة المشاريع الاستثمارية وتسهيل إدارة المحافظات وفق أحكام المادة (١٢٣) من الدستور.
٥. تنجز الهيئة أعمالها المشار إليها بالفقرة (أ) أعلاه خلال ستين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، وفي حالة عدم اكمال هذه المهام تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون.
٦. تجتمع الهيئة كل شهرين مرة واحدة على الأقل او كلما دعت الحاجة.
٧. تضع الهيئة نظاماً داخلياً لتنظيم اجتماعاتها ومتابعة أعمالها.
- ثانياً: تؤسس في كل محافظة هيئة تنسيقية برئاسة المحافظ وعضوية رؤساء الوحدات الإدارية التابعة للمحافظة ورؤساء مجالس الأقسية والنواحي التابعة للمحافظة
- تتولى ما يأتي:-
- ١- معالجة الشؤون المشتركة بين الوحدات الإدارية.
 - ٢- تفويض الصلاحيات الى رؤساء الوحدات الإدارية.
- تضمنت هذه المادة تشكيل هيئة عليا تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وادارتها المحلية ومعالجة المشكلات والمعوقات على ان تجتمع كل ستين يوماً أو إذا دعت الضرورة، وفي الوقت الذي يمكن عد هذه المادة بإنها جاءت منسجمة مع نص المادة (٧٨) من الدستور العراقي النافذ التي عدت رئيس الوزراء بأنه المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، ما يستدعي التنسيق والتعاون بين الحكومة (مجلس الوزراء) والهيئات المحلية تجنباً للتقاطع والتعارض وضياع المسؤولية، ولكن هذه المادة تثير بذات الوقت هواجس لدى المعنيين من احتمالية تفول الحكومة على تلك الهيئات.

المادة (٤٧): تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور.
ألزمت هذه المادة بأن تكون حسابات المحافظة خاضعة لأنظمة الرقابة المعمول بها في مؤسسات الدولة الاتحادية كديوان الرقابة المالية والهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور وفي مقدمتها هيئة النزاهة.
المادة (٥١): كل امر فيه اعفاء او اقالة ورد في هذا القانون يسبقه جلسة استجواب الشخص المعني.

المادة (٥٣): يلغى بعد سريان هذا القانون كل من:
أولاً: قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة (١٩٦٩) وتعديلاته.
ثانياً: قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة (١٩٩٥) وتعديلاته.
ثالثاً: ما ورد في قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية.
رابعاً: أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) في (٦- نيسان- ٢٠٠٤) وتعديلاته.
خامساً: القوانين والقرارات والانظمة التي تتعارض مع احكام هذا القانون.
المادة (٥٤): تدار القرى والاحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كل حسب اختصاصه من خلال المختار الذي يمارس عمله وفق القانون.

في الختام يمكن أن يعد هذا القانون بمثابة خطوة باتجاه بناء علاقة تكاملية مترابطة بين المؤسسات المركزية (الاتحادية) والهيئات المحلية، ومن ثم يبقى القانون بحاجة إلى التعديل والتصويب مع كل مرحلة من مراحل تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة العراقية لاسيما مع الإقرار بضعف التجربة وقلة الخبرة للكثير من تلك والوحدات الادارية وهيئاتها المحلية، ومما يؤكد ذلك كثرة تضارب القرارات والرجوع إلى المحكمة الاتحادية في تفسير القوانين وتنازع الاختصاصات والصلاحيات بين المركز والفروع طيلة المرحلة الماضية.

خلاصة القول أنه على الرغم من بعض المآخذ التي يمكن أن تسجل على هذا القانون^(١)، ومن ذلك أنه لم يبين طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب - كونه أعلى سلطة تشريعية ومنتخبة من عموم الناخبين في العراق - على مجالس المحافظات، ومن ثم ينبغي صدور تشريع خاص يحدد ماهية وطبيعة وحدود تلك الرقابة التي تحقق الموازنة بين الحرص على عدم خروج مجالس المحافظات عن حدود صلاحياتها الدستورية والقانونية ولتلافي تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية من جانب، وعدم تكيلها بقيود تعرقل عملها وتقيد حركتها وتعيق نشاطها لتحقيق التنمية في كل مستوياتها على الصعيد المحلي من جانب آخر، وعلى الرغم من كل ذلك يعد هذا القانون خطوة مهمة على سكة التحول الديمقراطي الذي بدأت تشهده الساحة العراقية.

ثالثاً - تقدير تجربة اللامركزية الإدارية: أصدر مجلس النواب العراقي في الدورة النيابية الأولى بين عامي (٢٠٠٦-٢٠١٠) في ٨/١٠/٢٠٠٨ قانون انتخابات مجالس المحافظات ذي الرقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨^(٢)، والذي جرت على أساسه الانتخابات الخاصة بتلك المجالس وذلك في الثلاثين من شهر كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٩^(٣)، وقد تجاوزت فيها نسبة المشاركة الـ (٥١%)، ثم جرت بعدها إنتخابات أخرى في العشرين من شهر نيسان/أبريل عام ٢٠١٣م على وفق قانون الانتخابات المذكور المعدل عام ٢٠١٢م، وقد تجاوزت نسبة المشاركة الـ (٤٥%)، وبالرغم من أن نسبة المشاركة تعد متدنية في تلكما التجريبتين الانتخابيتين، ولكن الناخب العراقي أثبت - بالرغم من حداثة عهده بالتجربة الديمقراطية - قدرته على تجاوز كل العقبات التي تعترض طريقه في بناء دولته على أسس الديمقراطية، كما أثبتت تلك التجربة تنامي وعيه وإدراكه السياسي وقدرته على اختيار من يمثله في إدارة شؤونه ليس فقط على مستوى مؤسسات الدولة

١ - للمزيد حول بعض تلك المآخذ راجع مؤلفنا المشترك مع د. حنان القيسي: مصدر سابق، ص ١١ وما بعدها.

٢ - للإطلاع على تفاصيل هذا القانون راجع جريدة الوقائع العراقية في عددها ٤٠٩٨، الصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨.

٣ - للإطلاع على نتائج انتخابات مجالس المحافظات التي جرت في ٢٠-٢٠٠٩ راجع موقع المفوضية العليا للانتخابات في العراق: www.ihc.iq

المركزية التي تتمثل بشكل خاص بالمؤسستين التشريعية والتنفيذية بل على مستوى إختيار من يمثله في إدارة شؤونه المحلية على مستوى مجالس المحافظات التي تعد أكثر قرباً منه، وينبغي أن تكون أكثر معرفة لحاجاته وهمومه، ومن ثم كان العراقيون قد عقدوا آمالهم على من يمثلهم في تلك الإدارات في تقديم أقصى ما يمكن تقديمه لخدمتهم، ولكن السؤال الكبير الذي يثار هنا هو: هل حقق فعلاً ممثلي السكان المحليين على مستوى المحافظات تلك الآمال لاسيما بعد مرور مايريو - لغاية كتابة تلك السطور - على سبعة سنوات؟

على الرغم من أن تجربة انتخابات مجالس المحافظات المذكورة تعد خطوة باتجاه تعزيز النهج الديمقراطي في العراق ، لكن الناخبين العراقيين الذين ساءموا في تلك العملية بقصد إزاحة وإبعاد العناصر غير الكفوءة والفاصلة واستبدالها بعناصر كفوءة ونزيهة وقادرة على تحمل المسؤولية لتحسين أوضاعهم على مستوى محافظاتهم، لم يلحظوا حصول أي تحسن يذكر في هذا الإطار على الرغم من حجم التخصيصات المالية الكبيرة؛ وبالنتيجة لم تثبت تلك المجالس قدرتها على تلبية حاجات السكان المحليين الأساسية ، من خدمات وتنمية وأعمار وما إلى ذلك، وخير دليل على ذلك ما شهدته معظم المحافظات العراقية من تظاهرات واحتجاجات، ومطالبات بضرورة مكافحة الفساد وإبعاد ومحاسبة القائمين على إدارة شؤون تلك المحافظات منذ بداية صيف هذا العام (٢٠١٥م).

مما يعني أن تجربة اللامركزية في العراق مازالت متعثرة بل أنها تسير من إخفاق إلى إخفاق، ويعود ذلك لأسباب عديدة، من ذلك إن تلك الخطوة - انتخاب مجالس المحافظات - مازالت منقوصة بفعل عدم إجراء انتخابات لمجالس الأفضية والنواحي لحد الآن باعتبارها وحدات فرعية تابعة ومكملة لعمل مجالس المحافظات، الأمر الذي كان من أهم معوقات عمل تلك المجالس بفعل صعوبة التنسيق بين العقليات التي تدير الوحدات الفرعية التي لم تقدم انجازات ملموسة للمواطن في

المرحلة السابقة ، هذا من جانب، ومن جانب آخر شعورها باحتمالية انتهاء مهمتها في أية لحظة ما يجعلها تفتقر للحرص والجدية في العمل.

ومن نافلة القول: أن حداثة التجربة كان من أهم أسباب افتقار المناطق المحلية لذوي الخبرة والكفاءة في هذا السياق، فضلاً عن تراكمات الماضي البعيد والقريب السلبية والثقيلة التي خلفت واقعاً متردياً على كل الأصعدة، ومن ذلك تدني مستوى الوعي السياسي لدى السكان عموماً، مع استمرار تفاقم كثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وتدني مستوى الخدمات التي عمقتها الأزمة الاقتصادية العالمية وتراجع أسعار النفط، هذا فضلاً عن آفة الفساد الإداري والمالي، ولا يغيب عن أذهاننا إن الهيئات ودوائر المحافظات المحلية لم تكن بمنأى عن فيروس المحاصصة الذي عشعش في كل مؤسسات الدولة وهيئاتها، المركزية والمحلية على حد سواء، والأهم من كل هذا وذاك تبادل الاتهامات وإلقاء اللوم والمسؤولية المتبادلة بين كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية، في تحمُّل مسؤولية الإخفاق تلك، فلطالما إتهم أعضاء مجالس المحافظات السلطة المركزية بتقييد صلاحياتها الممنوحة لها على وفق الدستور والتشريعات النافذة ، وبالمقابل تتهم السلطة مجالس المحافظات بإنها لم تكن بمستوى المسؤولية، وعلى هذا كان ذلك سبباً - تضاف له أسباب أخرى - في دفع بعض مجالس المحافظات إلى الإقدام على خطوة الإعلان عن التحول إلى أقاليم ما يعني التحول من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية.

1

2

3

4

5

6

7

8

الخاتمة

لا جرم تحظى دراسة النظم السياسية بأهمية كبيرة، وذلك ليس لأنها إحدى فروع العلوم السياسية على وجه الجملة فحسب، بل لأنها تعد أهم تلك الفروع، ذلك لأن النظريات والأفكار السياسية تبقى غير ذات جدوى إن لم تجد طريقها إلى التطبيق على أرض الواقع، وتطبيقها يفضي إلى بناء مؤسسات النظم السياسية وما يتصل بها، وكذا الحال بالنسبة للعلاقات الدولية التي تعد إنعكاس لسياسات وقرارات القائمين على إدارة النظم السياسية.

على ذلك جاءت دراستنا هذه لتكون بمثابة جهد علمي متواضع يمكن أن يضاف ويعزز جهود الباحثين والمتخصصين في هذا الإطار، وهذا الجهد هو حصيلة تفاعل بين قراءات ومتابعات لجل ما أصدرناه من مؤلفات وأبحاث في هذا الصدد، مع التجربة التي اكتسبناها خلال سنوات تدريس تلك المادة مع مادة القانون الدستوري التي تتداخل معها وليس من السهل الفصل بين الاثنين.

وقد تم التأكيد في هذه الدراسة على أهمية الأسس والمبادئ التي تستند عليها النظم السياسية في العالم المعاصر، ذلك أن دراسة الأخيرة تستدعي التعريف بمهامية النظام السياسي وبيان وظائفه وأهدافه الأساسية، ومن ثم حاولنا التعرض لأهم المناهج التي يتم اعتمادها في هذه الدراسة، وصولاً إلى التعريف بالدستور وبيان أهم الأسس الدستورية التي تقدم عليها النظم السياسية، وبالتالي حاولنا في هذا الإطار على التأكيد على بناء نظام سياسي صالح ورشيد ويتمتع بالشرعية ينبغي أن يتأسس على تلك المبادئ والأسس.

كما أكدنا في القسم الأول من هذه الدراسة على أهمية مكونات النظام السياسي الأساسية، وهي - على وفق أهميتها وموقعها - كل من الدولة والأحزاب السياسية وجماعات المصالح، وفي هذا الصدد حاولنا توضيح الإشكالات والتداخل الذي يحصل لمعظم المتخصصين وانسحب هذا الأمر على الباحثين وطلبة العلوم السياسية على وجه الجملة، ألا وهو عدم التمييز بين كل من النظام السياسي والنظام الدستوري

ونظام الحكم والدولة والحكومة والبرلمان، إذ إننا من خلال التعريف بتلك المكونات وفي مقدمتها الدولة التي تعد أهم مكونات النظام السياسي، وبالتالي فالنظام السياسي الذي حددنا معناه في الفصل التمهيدي على أنه إطار شامل تتولى في مؤسسات الدولة مهمة إدارة شؤون المجتمع بغية تحقيق سعادته ورفاهيته، ومن هنا توصلنا إلى النتيجة المهمة وهي أن الأول - النظام السياسي - يحقق غايته الأساسية من خلال مؤسسات الدولة وبالتالي فالأخيرة أهم مكوناته.

كما أن النظم السياسية المعاصرة تتوقف درجة فعاليتها ونشاطها على المكانة والدور التي تلعبها الأحزاب السياسية في الحياة السياسية سواء من خلال دورها في مؤسسات الدولة بشكل مباشر من خلال مشاركتها في ممارسة السلطة، أو بشكل غير مباشر من خلال دورها في موقع المعارضة السلمية القانونية، ومن جانب آخر يختلف دور النظام الحزبي - أحادي أو ثنائي أو تعددي - في طبيعة وشكل النظام السياسي وطريقة تشكيل مؤسسات الدولة وعلى وجه الخصوص المؤسسات التشريعية والتنفيذية. أما جماعات المصالح فقد أضحيت في العالم المعاصر من أهم مكونات النظم السياسية، لما لها من دور فاعل في أداء الأخيرة، لابل أن هذا الدور يعد أحد أهم معايير الحكم على مدى ديمقراطية النظام السياسي، ومرد ذلك أن تلك الجماعات والقوى تسعى من أجل ضمان مصالح مختلف شرائح المجتمع وعلى كل الأصعدة والمستويات، وعلى ذلك فإن قدرتها على التأثير على مسار النظام السياسي يفرضي إلى تلبية تلك المصالح ما يسهم بالنتيجة في تحقيق مطالب المجتمع على وجه الجملة.

وفيما يتعلق بالقسم الثاني من هذا الكتاب الذي أنصب على التعرض لأهم المعايير التي يمكن اعتمادها في تصنيف النظم السياسية المعاصرة، ومن تلك المعايير معيارين كلاسيكيين طالما اعتمدهما المتخصصون في هذا الصدد، وهما كل من معيار ممارسة السلطة، ومعيار مبدأ الفصل بين السلطات، أما المعيار الثالث الذي اجتهدنا في إضافته إلى المعيارين السابقين الذكر ألا وهو معيار الإداري أو الإقليمي.

ولأمراء في أن المعيارين الكلاسيكيين السابقين الذكر مازالا ينطبقان على كثير من النظم السياسية المعاصرة، ففيما يتعلق بمعيار ممارسة السلطة وعلى الرغم من انتقال

معظم النظم الفردية- المونوقراطية- إلى أنظمة ديمقراطية وبذلك تضيق المسافة الفاصلة بين الصنفين إلا إن العالم مازال يشهد الكثير من نظم الصنف الأول، كما أن معيار الفصل بين السلطات وعلى الرغم من أنه يعد المعيار الأكثر شيوعاً في تصنيف النظم السياسية المعاصرة إلا أنه لم يعد كافياً وحده في هذا الإطار وذلك بفعل تنامي عدد النظم السياسية الاتحادية والفدرالية منها على وجه الخصوص.

على ذلك جاء اجتهادنا لتبني المعيار الإداري والإقليمي لتصنيف النظم السياسية المعاصرة لمواكبة التطورات السياسية والدستورية التي راحت تشهدها الكثير من تلك النظم، ولاسيما ما تسمى بالنظم السياسية الجديدة التي تبنتها دول العالم التي تحررت من السيطرة الأجنبية- منها الهند والعراق- أو بفعل ما شهدته من ثورات أو انقلابات عسكرية- منها مصر والسودان- وعلى وفق هذا المعيار صَنَّفْنَا النظم السياسية إلى أربعة أصناف، وهي كل من النظم المركزية والتي مازالت كثير من النظم السياسية تدخل ضمن هذا الصنف وهي تلك النظم التي يتم حكمها من قبل السلطة المركزية فحسب- فرداً أو حزباً أو عائلة أو فئة - ومن ثم ليس للأطراف أية صلاحيات سوى تنفيذ ما يملى عليها من المركز.

أما الصنفان الثاني والثالث اللذان يعدان من قبيل النظم التي تصنف بأنها تعتمد اللامركزية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، لكن طبيعة تلك اللامركزية تتباين بينهما، فهناك نظم تبني نظام لامركزية إدارية فحسب، وبالمقابل هناك نظم تبني اللامركزية السياسية وهي النظم الاتحادية بدورها تقسم على أنواع.

وفيما يتصل بالنظم التي تبني اللامركزية الإدارية فالأمثلة المعاصرة عليها كثيرة وفي مقدمتها نظم أوروبية عريقة تقف في مقدمتها كل من فرنسا وإيطاليا التي تتباين بدورها في درجة ومستوى اللامركزية الإدارية التي تطبقها؛ فضلاً عن نظم عربية عديدة منها مصر ولبنان والأردن والعراق قبل ١٩٠٣/٤/٩، أما بعد هذا التاريخ فقد أضحى العراق أنموذجاً على النظم المختلطة لأن يجمع بين نظامي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية- الفدرالية- وهذا ما تم التوصل إليه واعتمده كصنف رابع.

وعلى وجه الجملة فإن اللامركزية الإدارية ما هي إلا عملية توزيع للاختصاصات والصلاحيات الإدارية وما تستلزمه من تخصيصات مالية، أما اللامركزية السياسية التي تتبعها الكثير من النظم السياسية المعاصرة فكما ذكرنا يمكن أن تكون على شكل نظام اتحاد شخصي أو اتحاد تعاهدي - كوفدرالي - أو نظام اتحادي اندماجي - فدرالي - وهذا الأخير هو ما يهمننا أكثر من سابقه وذلك بفعل شيوعه وانتشاره في العالم المعاصر وذلك بعد أن وصل عدد الدول التي تطبق هذا النظام إلى (٢٨) دولة.

ويقوم نظام الاتحاد الاندماجي - الفدرالي - على أساس توزيع السلطات والاختصاصات والصلاحيات الدستورية والسياسية بين المركز والأطراف، ما يعني تقسيم الدولة إلى أقسام أو وحدات دستورية قد تسمى تلك الأقسام والوحدات أقاليم أو ولايات أو مقاطعات أو إمارات وما إلى ذلك، على أن تتولى الأخيرة مهمة تشكيل مؤسسات سياسية محلية منتخبة من قبل السكان المحليين على غرار المؤسسات المركزية وتمارس على وفق ما يقره لها الدستور اختصاصات وصلاحيات سياسية بغية إدارة الشؤون المحلية بالشكل الذي يسهم في تحسين الأوضاع على كل الأصعدة، هذا من جانب، ومن جانب آخر تتباين النظم الاتحادية - الفدرالية - في تحديد نوع الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية وتمييزها عن الاختصاصات والصلاحيات الحصرية للمركز، ففي الوقت الذي تحدد بعضها اختصاصات وصلاحيات الوحدات المحلية دستورياً وتترك ماعداها للسلطات الاتحادية - المركزية - مثل الهند وكندا وفنزويلا، بالمقابل تقوم نظم اتحادية أخرى ببيان اختصاصات وصلاحيات السلطات الاتحادية وتترك ماعداها للوحدات المحلية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا والأرجنتين والإمارات، وهناك صنف ثالث من النظم الاتحادية يحدد اختصاصات وصلاحيات المركز فضلاً عن تحديد الاختصاصات والصلاحيات المشتركة بين الطرفين - المركز والأطراف - وما عدا ذلك يترك للأطراف ومثال ذلك العراق على وفق الدستور النافذ.

المصادر

القرآن الكريم...

أولاً- الدساتير والقوانين:

١. الدستور الألماني لعام ١٩٤٩.
٢. الدستور العراقي المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢ في ٣٠/١٢/٢٠٠٥.
٣. الدستور الهندي لعام ١٩٥٠.
٤. قانون (إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) منشور في جريدة الوقائع العراقية في ٢٨ حزيران في ٢٠٠٤.
٥. قانون انتخابات مجالس المحافظات منشور في جريدة الوقائع العراقية في عددها ٤٠٩٨، الصادر في ٢٤/١١/٢٠٠٨.
٦. قانون مجالس المحافظات منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٧٠ في ٣١ آذار سنة ٢٠٠٨.

ثانياً-المعاجم والموسوعات:

١. معجم بلاكويل للعلوم السياسية، مركز الخليج للأبحاث، دبي، ط١، ٢٠٠٤.
٢. موسوعة لالاند الفلسفية، المجلد الأول، ترجمة: خليل أحمد خليل، منشورات عويدات، بيروت / باريس، ط١: ٢٠٠١.
٣. موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية: تحرير: عمرو هاشم ربيع: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٩.

ثالثاً-الكتب العربية والمُعربة:

- ١- إبراهيم البيومي غانم: مناهج البحث وأصول التحليل في العلوم الاجتماعية، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، ط١، ٢٠٠٨.
- ٢- إبراهيم درويش: النظام السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٥.
- ٣- إبراهيم عبد العزيز شبحا: مبادئ النظم السياسية، القاهرة، الدار الجامعية للطباعة، ١٩٨٢.
- ٤- إبراهيم نافع: الصين معجزة نهاية القرن العشرين، مؤسسة الأهرام (القاهرة)، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٩.
- ٥- إحسان عبدالهادي سلمان النائب: النظام السياسي الألماني، السليمانية، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، ٢٠١٣.

- ٦- الأزهر بوعوني: الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، تونس، مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٢.
- ٧- إحسان محمد الحسن : علم الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٤ .
- ٨- آرنست ليهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينه، بيروت، بغداد، معهد الدراسات الإستراتيجية، ط١، ٢٠٠٦.
- ٩- أسامة الغزالي حرب: الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٧.
- ١٠- إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدار والنشر والتوزيع، ١٩٨٢.
- ١١- أمير موسى : حقوق الإنسان، مدخل إلى وعي حقوقي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ١٩٩٤.
- ١٢- إميل هويتز: النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: عدنان عباس علي، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط١، ٢٠٠٩.
- ١٣- آلان بيرفيت: بزوم تنهض اليمين... يهنز العالم، ترجمة: هنري زغيب، بيروت-باريس، منشورات عويدات، ١٩٧٤.
- ١٤- أندرو ريتولنز وآخرون: أنواع النظم الانتخابية، ترجمة ت. كرسنا خوشابا بتو، أربيل، مؤسسة موكراني للبحوث والنشر، ٢٠٠٧.
- ١٥- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٧٧.
- ١٦- برتراند بادى و غي هيرمت: السياسة المقارنة، ترجمة: عز الدين الخطابي، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، ط١، ٢٠١٣.
- ١٧- برتراند راسل: السلطة والفرد، ترجمة: شاهر الحمود، بيروت، دار الطليعة، ط١، ١٩٦١.
- ١٨- بشير محمد الخضرا: النمط النبوي-الخليفي في القيادة السياسية العربية... والديسقراطية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ٢٠٠٥.
- ١٩- بيار باكيت: النظام السياسي والإداري فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، سلسلة زدني علماً، بيروت-باريس، منشورات عويدات، ط١، ١٩٨٣.
- ٢٠- توماس هويتز: الليفانان: الأصول الطبيعية والسياسة لسلطة الدولة، ترجمة: ديانا حرب و بشرى صعب، أبو ظبي، هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث، ٢٠١١.
- ٢١- ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.

- ٢٢ - جابريل إيه. ألموند و جي. بنجهام باويل الابن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبدالله، مراجعة: سمير نصار، الأردن، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧.
- ٢٣ - جاك دونديو دوفابر: الدولة، ترجمة: سموحي فوق العادة، بيروت، منشورات عويدات، ١٩٧٠.
- ٢٤ - جاك مارتان: الفساد والدولة، ترجمة: عبد الله أمين، بيروت، منشورات دار مكتبة الحياة، ١٩٦٢.
- ٢٥ - جان جاك روسو: العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ترجمة: عبد العزيز لبيب، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ٢٠١١.
- ٢٦ - جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت/النجف الأشرف، العارف للمطبوعات، ط١، ٢٠١٠.
- ٢٧ - جورج أندرسن: مقدمة عن الفيدرالية، أوتاوا-كندا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧.
- ٢٨ - جورج بوردو: الدولة، ترجمة: د. سليم حداد، بيروت، مؤسسة مجد للنشر والتوزيع، ط٣، ٢٠٠٢.
- ٢٩ - حافظ علوان: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
- ٣٠ - حامد عبد الماجد: مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية، بغداد، مكتبة السنهوري، ٢٠٠٠م.
- ٣١ - د. حسام مرسي: مدخل العلوم السياسية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٢م.
- ٣٢ - حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٧م.
- ٣٣ - حسان محمد شفيق العاني: المبادئ النظرية في تحليل الأنظمة السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا، بغداد، مطبعة التعليم العالي، ١٩٨٨م.
- ٣٤ - حسن لطيف الزبيدي ونعمة محمد العبادي: الديمقراطية: مفاهيم وتجارب، بيروت-النجف الأشرف، المركز العراقي للبحوث والدراسات، ٢٠١٠م.
- ٣٥ - حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج٤، ط١، البصرة، الغدير للطباعة، ٢٠٠٩.
- ٣٦ - حمدي العجمي: مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٩.
- ٣٧ - حميد حنون الساعدي: الأنظمة السياسية، بيروت-بغداد/مكتبة السنهوري بالتعاون مع مكتبة داليا، ٢٠٠٩.

- ٣٨- حورية توفيق مجاهد: الفكر السياسي من أفلاطون إلى محمد عبده، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ط٣، ١٩٩٩.
- ٣٩- رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع جامعة بغداد، ط٢، ١٩٨٩.
- ٤٠- سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.
- ٤١- سعاد الشرفاوي: الأنظمة السياسية المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٧.
- ٤٢- شارل بتلهام: تساؤلات حول الصين بعد وفاة ماوتسي تونغ، ترجمة: دلال البزري، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٧٩.
- ٤٣- شمران حمادي: النظم السياسية، بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٩-١٩٧٠.
- ٤٤- شيزي قوانغ: جغرافيا الصين، ترجمة: محمد أبو جراد، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية، دار النشر باللغات الأجنبية، ١٩٨٧.
- ٤٥- الصادق الشعبان: النظام السياسي التونسي، تونس، الدار العربية للكتاب، ٢٠٠٥.
- ٤٦- صادق الأسود: الاجتماع السياسي، مطابع جامعة الموصل، ١٩٨٠.
- ٤٧- صالح جواد الكاظم و.د. علي غالب: الأنظمة السياسية، مطابع جامعة بغداد، ١٩٩١.
- ٤٨- طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية، بغداد، مطابع التعليم العالي، ١٩٩٠.
- ٤٩- طه حميد حسن العبيكي: العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية: مركز الأبحاث للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، سلسلة دراسات إستراتيجية، العدد ١٥٥، ط٢، ٢٠١٤.
- ٥٠- طه حميد حسن العبيكي وحنان محمد القيسي: شرح وتحليل قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م، مؤسسة النور الجامعة بالتعاون مجلس محافظة ديالى في ٢٠١٠م.
- ٥١- عاطف علي: المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط٢، ٢٠٠٦.
- ٥٢- عبد الجبار عبد مصطفى: الفكر السياسي الوسيط والحديث، مطابع مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ط١، ١٩٨٢.
- ٥٣- عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مطبعة الإسكندرية، ١٩٦١.
- ٥٤- عبد الرضا الطعان: الفكر السياسي الحديث، مطابع جامعة بغداد، ١٩٨٥.
- ٥٥- عبد الغني يسوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٣.

- ٥٦ - عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي، الإسكندرية، منشأة المعارف، ط٢، ٢٠٠٢، ٤.
- ٥٧ - عبد الله العروي: مفهوم الدولة، المركز الثقافي العربي، المغرب، الدار البيضاء، ١٩٨١.
- ٥٨ - عدنان عاجل: أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مطبعة سومر، ط١، ٢٠٠٨.
- ٥٩ - عدنان عاجل: القانون الدستوري، مؤسسة التبراس للطباعة والنشر والتوزيع، ط١٠، ٢٠١٠.
- ٦٠ - عصمت عبدالله الشيخ: النظم السياسية، جامعة حلوان، كلية الحقوق، ط٢، ١٩٩٩.
- ٦١ - عصمت شريف واتلي: آراء وأمثلة حول تطبيق الفدرالية في العراق، لوزان، سويسرا، ط٣، ٢٠٠٣.
- ٦٢ - علي الدين حلال ود. نيفين مسعد: النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ٢٠٠٠.
- ٦٣ - فرانسيس فوكوياما: بناء الدولة، ترجمة: مجاب الأمام، السعودية، مكتبة العيكان، ط١، ٢٠٠٧.
- ٦٤ - فوزي درويش: الشرق الأقصى: الصين واليابان (١٨٥٣-١٩٧٢)، طنطا، مطابع لمباشي، ١٩٩٧.
- ٦٥ - فولف ليندر: الديمقراطية السويسرية، الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات، ترجمة: هاني شليبي، بيروت، منشورات مجمل، ط١٣، ٢٠١٣.
- ٦٦ - فيليب اسكاروس و د. عصام قمر: مذهب جديد في السياسة والتربية. المنصورة، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٩.
- ٦٧ - كزار أنور ناصر البديري: الصين: بزوغ القوة من الشرق، مركز حمزورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيروت، شركة صبح للطباعة والتجليد، ط١٥، ٢٠١٥.
- ٦٨ - كريم فرمان: في كيفية عمل النظام السياسي، بيروت، الدار العربية للموسوعات، ط١، ٢٠٠٩.
- ٦٩ - كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٧.
- ٧٠ - كمال المتوفي: نظريات النظم السياسية، الكويت، وكالة المطبوعات، ط١، ١٩٨٥.
- ٧١ - كونراد زايتس: الصين عودة قوة عالمية، ترجمة: سامي شمعون، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، دراسات مترجمة (١٥)، أبو ظبي، ط١، ٢٠٠٣.
- ٧٢ - كلود غيسو: النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة: عيسى عصفور، بيروت - باريس، منشورات عويدات، سلسلة زدني علماً، ط١، ١٩٨٣.

- ٧٣- لوزاج.س: النظم السياسية في الاتحاد السوفيتي والدول الاشتراكية، ترجمة: د. شفيق عبد الرزاق السامرائي، وخليفة العزاوي: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٣.
- ٧٤- ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، ج٢، ٢١٥، في موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، القاهرة، الدار العربية للموسوعات، ١٩٨٥.
- ٧٥- مجموعة باحثين، حوار عالمي حول الفدرالية، ترجمة: مها بسطامي، سلسلة كليات، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧.
- ٧٦- مجموعة باحثين: المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، ١٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠.
- ٧٧- محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت، ١٩٧٩.
- ٧٨- محمد طسي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بيروت، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط٨، ٢٠١٣.
- ٧٩- محمود عاطف البنا: الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٨.
- ٨٠- مصطفى صالح العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة، ٢٠٠٩.
- ٨١- منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج١، القاهرة، العاتك لصناعة الكاتب، ط٢، ٢٠٠٧.
- ٨٢- منذر الشاوي: الإنسان والقانون، بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
- ٨٣- موريس دوفرجيه: الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد وعبد الحسن سعد، بيروت، دار النهار، ١٩٧٧.
- ٨٤- موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط٢، ١٩٩٢.
- ٨٥- موسى إبراهيم: الفكر السياسي الحديث والمعاصر، بيروت، دار المنهل اللبناني للدراسات، ط١، ٢٠١١.
- ٨٦- مولود زايد الطيب: علم الاجتماع السياسي، الزاوية (ليبيا)، منشورات جامعة السابع من إبريل، ٢٠٠٧.
- ٨٧- موتسكو: روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتر، القاهرة، كلمات عربية للترجمة والنشر، ٢٠١٢.
- ٨٨- نبيلة عبد الحلیم كامل: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، دار الفكر العربي، د. ت.
- ٨٩- نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.

- 5-U.K.Hicks,& Others; Federalism & Economic Growth in Underdeveloped Countries,Ruskin House,London,1961.
- 6-John E.Nowak & Ronald D.Rotunda:Constitutional Law, Horn book series, Thomson West,U.S,2004.
- 7—kummerly & Frey:Switzerland,Geographical publishers, Berne, 1983.
- 8-M.Duverger:Sociologie Politique,The Mis P.U.F,1967.
- 9- Maurice Duverger:Les partis politiques,Librairie Colin,1969.
- 10-M.Prelot:Institutions Politiques et Droit cons,5eme ed,Paris,1972.
- 11- Robert Dahl: Modern Political Analysis, Englwood Cliffs,N.J,2ed-1970.
- 12-Rod Hague and Martin Harrop: Comparative Government and Politics An Introduction, 6th Edition, Published by PALGRAVE MACMILLAN, 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 2004.
- 13- Roger Owen:State,Power and Politics in the Making of the Modern Middle East,Third edition,Taylor & Francis e-Library,2006.
- 14- Said EL-Najjar: Privatization & Structural Adjust ment in the Arab Countries (Washington,D.C;IMF,1989.
- 15-Samuel Huntington: Political Order in changing Societies,(New Haven:Yale University Press,1966.
- 16-Thomas J.Anton: American Federalism, Horn book Series, Thomson West,U.S,2004.
- 17-Vicki C.Jackson;Comparative Constitutional Law(Harvard, Foundation Press, 2d ed. 2006).



سادساً-المواقع الإلكترونية:

- 1- <http://www.ahram.org.eg/Archive/2000/10/7/FILE7.HT>
- 2- http://www.bbc.co.uk/arabic/business/2012/01/17_china_economy.shtml
- 3- www.china.org.cn
- 4- www.ihec.iq
- 5- www.iraqws.com/iraq/site/iraqfuture.net
- 6- www.shrsc.com
- 7- www.swissinfo.ch
- 8- htm/wwwnetayman.jceran.com/ayman2/archive/2009/3/827595.-
- 9- <http://www.moqatel.com>
- 10- <https://ar.wikipedia.org>
- 11- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
- 12- www.elsyasi.com

- ٩٠ - نواف كنعان: القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
- ٩١ - نيقولا مكيافلي: الأمير، ترجمة: أكرم مؤمن، القاهرة، مكتبة ابن سينا للطبع والنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
- ٩٢ - هارولد ج. لاسكي: الدولة نظرياً وعملياً، القاهرة، الهيئة العامة لقصور الثقافة، ٢٠١٢.
- ٩٣ - ووبن: الصينيون الجدد (الجزء الأول): ترجمة: د. عبد العزيز حمدي، مراجعة: د. لي تشين تشونغ، الكويت، سلسلة كتب عالم المعرفة (٢١٠)، ١٩٩٦.
- ٩٤ - ووبن: الصينيون الجدد (الجزء الثاني): ترجمة: د. عبد العزيز حمدي، مراجعة: د. لي تشين تشونغ، الكويت، سلسلة كتب عالم المعرفة (٢١١)، ١٩٩٦.
- ٩٥ - وليد سليم عبد الحي: المكانة المستقبلية للصين في النظام الدولي ١٩٧٨-٢٠١٠، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ط ٢٠٠٠.
- ٩٦ - يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧١.
- ٩٧ - يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- رابعاً- الدراسات والأبحاث:
- ١- طارق الهاشمي: الأسس الاجتماعية للأنظمة السياسية: مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العدد ١٩٨١، ٣.
- ٢- كاهل أبو جابر: البعد السياسي- الاجتماعي للديمقراطية: عمان، المجلة العربية للعلوم السياسية، ١٩٩٢.
- ٣- مايكل أوهانلون: العقيدة العسكرية الصينية، مجلة آفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، العدد ٢٠١٠، ٨.
- ٤- مينيكس باي: لماذا لن تهيمن الصين على العالم؟ مجلة آفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، العدد ٢٠١٠، ٨.
- خامساً- الكتب الأجنبية:

1-Allan Lorson:Comparative Politics Analysis,(Chieago;Nelson Hall,1980.

2-Daniele Caramani: Comparative Politics, Oxford University Press.2007.

3-Georges Burdeau:Droit Constitutionnel et institution politiques, LG.D. J1977.

4-Georges Burdeau:La Democratie,4eme ed,Paris 1966.