المبحث الثاني

المؤسسات الحكومية

بعد الانتهاء من دراسة المنتظم السياسي سوف نبدأ بدراسة المؤسسات الحكومية بصفتها أهم عناصر المنتظم وأكثرها تأثيراً في النشاطات والتفاعلات السياسية. وننتقل بعد ذلك للبحث في مؤسسات الافراد المتمثلة في الاحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام، علماً أن بعض الكتاب يتناولون بالبحث مؤسسات الأفراد قبل مؤسسات الحكومة تمشياً مع آلية المنتظم السياسي حيث ترتبط مؤسسات الافراد بالمدخلات بينما تتحكم مؤسسات الحكومة بالمخرجات. ولكن بالرغم من اهمية هذا الترتيب الا اننا رأينا البدء في استعراض المؤسسات الحكومية نظراً لأهميتها، ولقناعتنا بان الطالب المبتدىء في دراسة السياسة يحتاج الى تكوين فكرة عن الحكومة قبل الدخول في تفصيلات الاحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام.

وفي دراستنا للمؤسسات الحكومية سوف نميز بين مفهوم الحكومة ومفاهيم الدولة والسلطة والنظام، وننظر في تصنيف الحكومات الى انواع مختلفة، ثم نتعرف على المقصود بالدستور ونستعرض مفهوم فصل السلطات ومبدأ التدقيق والموازنة ونلقي الضوء على خصائص الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية، وننتقل بعد ذلك لدراسة الانتخابات بصفتها الاسلوب المنظم لوصول الحكومات الديمقراطية الى الحكم، واخيراً نستعرض فروع الحكومة الثلاثة المتمثلة في الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

١ ـ تميز مفهوم الحكومة عن مفاهيم الدولة والسلطة والنظام:

في محاولة القيام بتحديد مفهوم الحكومة بصفتها العنصر الاساسي من

عناصر الدولة ومحور الارتكاز في عملية الممارسة السياسية في المجتمع، لعل من المفيد ان نبدأ بالتمييز بين مصلحات الدولة State والحكومة Government والسلطة Anthority والنظام Regime حيث انها كثيرا ما تستخدم كمترادفات لنفس المعنى فيتم الخلط بين الدولة والحكومة والسلطة، أو بين الدولة والسلطة، أو بين الحكومة والنظام، أو بين الدولة والنظام، وان التداخل وعدم الدقة في استخدام المصطلحات العلمية هي مشكلة شائعة ليس فقط في علم السياسة ولكن في سائر العلوم الاجتماعية والثقافية.

ولقد ذكرت سابقاً ان هناك من ينظر للدولة من منظار السلطة العامة للحكومة. وبهذا المعنى قد يقال مثلاً ان فرنسا قد نجحت في حل مشكلة البطالة، أو ان السعودية قد خفضت انتاج كميات كبيرة من بتروها الخام. والواضح ان المقصود في كل من المثالين هو الحكومة الفرنسية والحكومة السعودية. وكذلك فان التمييز بين الدولة الاشتراكية والدولة الشيوعية والدولة الديمقراطية هو في حقيقته تميزاً بين انظمة الحكم واشكال الحكومات في هذه الدول. وغالباً ما يستخدم مدلول النظام السياسي للدولة عند الحديث عن حكومتها أو يشار الى السلطة على انها الحكومة. وان تبادل استعمال هذه المصطلحات يرجع في الحقيقة الى الطريقة التي يبحث بها الكاتب في الدولة أو السلطة أو النظام أو الحكومة. ولكن بالرغم من هذا التداخل في المعنى الذي تمليه ظروف وموضوع البحث أو المقالة، يجب ان نتذكر ان هناك مفاهيم عامة تميز هذه المصطلحات عن بعضها البعض و يستحسن الالمام بها.

ويجب خاصة ان نميز مصطلح السلطة بمعناها المجرد عن مصطلحي الحكومة والدولة. فالدولة State بمعناها العام هي - كما سبق وان ذكرنا - الجماعة المنظمة سياسياً وقانونياً والتي يقيم افرادها اقامة مستقرة على اقليم محدد ويخضعون لسلطة عليا تمارس السيادة. والحكومة Government هي الاداة التي تمارس السلطة داخل نطاق الدولة وتفرض سيادتها على الافراد والاقليم. اما السلطة Authority فهي القوة الطبيعية أو الحق الشرعي في التصرف واصدار الأوامر في الدولة. والسلطة ظاهرة اجتماعية وجدت قبل وجود الدولة بفترة

طويلة حيث ان التطورات الاقتصادية وشؤون الحرب قد استوجبتا ظهور القيادة الحاكمة لتولي تنظيم هذه الامور معتمدة منذ البداية على القوة والرضا معاً في فرض هيمنتها على الجماعة. والسلطة ظاهرة طبيعية تطورت مع تطور الحاجة اليها حيث وجد في الجماعة الاقلية التي حرصت على تولي زمام الامور والاكثرية التي رغبت بان ترى الامور منظمة من قبل الاقلية.

وظاهرة السلطة ليست خاصة بالدولة وحدها فهي تمارس في كافة انواع المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية كالاسرة والمدرسة والاحزاب والنوادي والتجمعات المختلفة، ولكن سلطة الدولة التي تقوم الحكومة بممارستها هي سلطة مطلقة تعتمد على القانون والقوة معاً، وهي سلطة هرمية تمارس بواسطة مؤسسات واجهزة تشريعية وتنفيذية وأمنية وعسكرية ، وسلطة عامة ملزمة لكل افراد وجماعات مجتمع الدولة[1].

واذا استعرضنا معظم نظريات الدولة مثل نظرية العقد الاجتماعي ونظرية القوة والنظرية الدينية والنظرية الماركسية نجد انها تبحث في طبيعة السلطة أكثر من شيء اخر. ولكن لا شك ان هذه النظريات تنظر في السلطة بصورة مجردة عن شخصيات الحكام الذين يمارسونها. أي أن سلطة الحكومة هي تجسيد لارادة الدولة وتعبير عن سيادتها بصرف النظر عن شخصية الحكام الذين يمارسونها، وذلك بعكس الحال الذي وجد في بعض الدول القديمة مثل دولة الاسكندر الاكبر والدولة الاموية والعباسية وبعض الملكيات الاوروبية القديمة حيث ارتبطت الدولة بشخصية الحاكم أو الاسرة التي تحكمها وزالت بزوالها. اما في الدول القومية الحديثة فان القضاء على الحكومة التي تمارس السلطة لا يؤثر على شخصية الدولة والتزاماتها وكيانها واستمراريتها.

أما النظام السياسي Regime فهو نموذج الحكم الذي يحدد شكل الحكومة وطريقة انتقال السلطة وممارستها ووظائفها الاجتماعية والاقتصادية والتي تكونت

1- Karl W. Deutsch, **Politics and Government, How People Decide Their Fate,** Third Edition, (Boston. Houghton Nifflin Company, 1980), p. 212-214.

ـ أنظر ايضاً هوريو، المصدر السابق، ص ١٠٥ ـ ١٢٤، والجرف، المصدر السابق، ص ٩٦ ـ ٩٩.

في ضوء الظروف التاريخية والثقافية والعقائدية التي تعيشها الدولة. وتتراوح مدلولات النظام من جمهوري، وملكي، وبرلماني، وحزبي، الى رأسمالي، وشيوعي، وديمقراطي، ومختلط، وقد يتغير نظام الدولة في شكله من ملكي الى جمهوري، أو في طبيعته من فاشي الى ديمقراطي أو من نظام الحزبين الى نظام تعدد الاحزاب دون أن يؤثر ذلك على وجود الدولة وتمتعها بشخصيتها القانونية.

٢ ـ تصنيف الحكومات الى انواع مختلفة :

لقد ذكرت فيما سبق انه عند تعريف الحكومة يفضل التمييز بين الحكومة كسلطة، والحكومة كبنية والحكومة كممارسة. ولقد استعرضنا باختصار مفهوم الحكومة كسلطة تمارس السيادة واوضحنا ان هناك تداخلاً بين هذا المفهوم ومفهومي الدولة والنظام. وفي هذا الجزء سوف ننظر الى طرق تصنيف الحكومات المختلفة وتنويعها من خلال النظر الى مؤسساتها واجهزتها وطرق ممارسة السلطة فيها.

ومنذ افلاطون وارسطو حاول الفلاسفة تصنيف الحكومات الى انواع مختلفة معتمدين على عناصر الكم والكيف والشكل معاً. فمن الناحية العددية تم التمييز بين حكومة الفرد، وحكومة الاقلية وحكومة الاكثرية، ومن الناحية المعيارية أو الجوهرية قسمت الحكومات الى حكومات قانونية تتقيد بالقانون وتعمل على تحقيق المصلحة العامة، وحكومات استبدادية لا تتقيد بالقانون وتعمل على تحقيق مصالحها الخاصة. اما من حيث الشكل فلقد صنفت الحكومات الى حكومات ملكية وحكومات جمهورية[٢].

وجاءت بعد ذلك تصنيفات اخرى حديثة ومتعددة للحكومات اعتمدت اما على تركيب وتنظيم مؤسسات الحكومة (مثل الحكومة الرئاسية، والحكومة البرلمانية، والحكومة الحزبية، والحكومة الفدرالية)، أو على مزيج من العوامل المتعلقة بدرجة سيطرة الحكومة، وتدخلها في حياة الافراد وتنظيم المجتمع، ودرجة المشاركة الشعبية والانفتاح العام (مثل الحكومة الديمقراطية، الحكومة السلطوية،

2- Coulter **Op. Cit.**, p 53-55.

الحكومة الدكتاتورية، الحكومة الرأسمالية، الحكومة الاشتراكية، الحكومة الشيوعية، الحكومة الفاشية، والحكومة النازية)[3].

وبصرف النظر عن الطريقة التي تتبع في تصنيف الحكومات، يجب التنويه الى الملاحظات العامة التالية:

١ - ان تصنيف الحكومات بصفة عامة يتعلق بشكل وتركيب مؤسسات الحكومة وطرق ممارسة السلطة فيها، وعلاقة الشكل والتركيب بالممارسة وتجدر الاشارة الى ان الكثير من الدراسات تسجل علاقات واضحة بين تركيب المؤسسات الحكومية وطرق ممارسة السلطة فيها. فمثلاً هناك علاقة وطيدة بين فصل السلطات والممارسات الديمقراطية. ولكن هذا لا يعني ان أي فصل للسلطات يجب بالتأكيد أن يحتوي على ممارسة ديمقراطية للسلطة.

٢ - ان هناك علاقة تداخل بين انواع التصنيفات المختلفة، فالحكومة الديمقراطية قد تكون جمهورية أو ملكية، والحكومة الاشتراكية قد تكون استبدادية أو ديمقراطية، والحكومة السلطوية قد تكون عسكرية أو حزبية، والحكومة البرلمانية قد تكون اشتراكية أو رأسمالية، والحكومة الرئاسية قد تتبع نظام الحزبين او نظام تعدد الاحزاب وهكذا.

٣ - يرى البعض - بالنظر الى عدد الافراد الذين يمارسون السلطة - ان كل الحكومات بالعالم هي حكومات ارستقراطية تسيطر عليها اقلية من الافراد فليس هناك وجود في الواقع الدولي، كما يعتقدون، للحكومة الفردية أو الحكومة الجماعية، والصفوة Elite الحاكمة قد تكون ديمقراطية من حيث الممارسة وتمثيل الجماعة التي تحكمها أو استبدادية تفرض ارادتها بالقوة[4].

3- Rodee, **et. al. Op. Cit.**, p. 43-55.

4- Harold D. Lasswell, ex al., The Comparative Study of Elites (Palo Alto, Calif: Stanford University Press, 1952).
See also Pennock and Smith, **Op. Cit.**, p. 73-74, 413-414, 555-556, 603-606.
See also Deutsch, **Op. Cit.**, p. 43-48.
See also Bill and Hardgrave, **Op. Cit., p. 143-144.**

٤ ـ ان الكثير من التصنيفات الحكومية تتقيد بالتقسيم الثلاثي الواسع الانتشار الذي يميز بين الحكومات الديمقراطية الغربية والحكومات الشيوعية. وحكومات الدول النامية، والديمقراطيات الغربية يتم تقسيمها الى حكومات برلمانية أو رئاسية (متعددة الاحزاب أو تتبع لنظام الحزبين). أما الحكومات الشيوعية فهي أكثر تجانساً فيما بينها من حكومات الدول الديمقراطية حيث انها جميعاً تخضع لحكم الحزب الواحد الشيوعي مع اختلافات محددة تتعلق بدرجة تدخل الدولة وتركيبة اللجان الحزبية. وعادة ما توصف حكومات الدول النامية بالحكومات السلطوية سواء أكانت عسكرية ام حزبية، ملكية ام جمهورية، برلمانية أم رأسمالية أم اشتراكية.

٥ ـ يجب التنوية اخيراً الى ان كل التصنيفات العامة الموجودة لاتعطينا صورة دقيقة واضحة لكل انواع الحكومات القائمة في العالم، وان افضل تصنيف هو الذي يحوي على انواع تماثل في عددها لعدد الحكومات الموجودة في العالم. أي ان توخي الدقة يتطلب وضع تصنيف خاص لكل حكومة قائمة يصف تركيبها وطريقة ممارسة السلطة فيها ويميزها عن الحكومات الاخرى.

٣ـ الدستور The constitution:

ان الدستور بصفة عامة هو القانون الاساسي للدولة الذي يشتمل على مجموع القواعد الاساسية «التي تبين نظام الحكم وتنظيم السلطات العامة وارتباطها بعضها ببعض، واختصاص كل منها وتقرير ما للافراد من حريات عامة وحقوق قبل الدولة»[٥]، والدستور بالمعنى الذي استخدمه ارسطو يعني تشكل وتنظيم الدولة وطريقة ممارستها. ووفق هذا المعنى الارسطي الواسع فان كل دولة في العالم يكون لها دستور يحدد قواعد السلطة واسس الحكم فيها[٦].

ولكن على اثر الثورتين الامريكية والفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر

---

٥ ـ د. أحمد زكي بدوي، المصدر السابق، ص ٨٢.

6- Pennock and Smith, Op. Cit., p. 240-242.

وصياغة دستور الدولتين، أرتبط مفهوم الدستور بالسلطة المقيدة التي، بعكس السلطة المطلقة، تخضع لقواعد تحد من ممارستها للسلطة. فالدستور قبل كل شيء هو القانون أو العرف الذي يقيد سلطة الحكومة ويحمي حريات الافراد و يضمن حقوقهم. وبحسب هذه النظرة فان الحكومة الدستورية هي الحكومة المقيدة غير الاستبدادية والتي لا تمارس سلطة مطلقة فوق الافراد سواء أكانت قاعدتها الدستورية مدونة أو عرفية. فالعبرة ليست في الوثيقة المكتوبة ولكن في ممارسة القيود الفعلية على سلطة الحكومة. وان النظر للدستور على انه القواعد المقيدة للسلطة قد جسد اهمية مبدأ فصل السلطات في الحكومة، وذلك لان نظام فصل السلطات كما سنرى يعتبر بنظر الكثيرين افضل وسيلة عملية لمنع استبداد السلطة والحد من طغيانها وسوء استعمالها.

وخلال الحديث عن الدساتير عادة ما يميز بين الدستور المكتوب الذي تدون نصوصه في وثيقة دستورية، والدستور غير المكتوب أو الدستور التقليدي والذي يعتمد على العرف السائد في الدولة. والحكومة الدستورية المقيدة وغير المستبدة يمكن ان توجد في ظل الدستور المكتوب أو الدستور غير المكتوب، كما انه ليس هناك ما يمنع الحكومة الاستبدادية من أن تمارس استبدادها في ظل وجود دستور مدون. وفي هذه الحالة فاما ان ينص الدستور صراحة على سطوة وهيمنة الحكومة كما هو الحال في دساتير بعض الدول الشيوعية والعسكرية، أو أن وجود الدستور يكون شكلياً وغير مقيد للحكومة فعلياً كما هو الحال في الكثير من الدول النامية.

وكذلك يتم التمييز بين الدساتير على اساس مرونة تعديلها. فالدستور المرن هو الذي يتم تعديله بسهولة دون الخضوع لاجراءات وقيود معقدة، أما الدستور الجامد فهو الذي تخضع اجراءات تعديلية الى قيود كثيرة. ومن الجدير بالذكر ان دساتير الدول الفدرالية هي أكثر جموداً من دساتير الدول الموحدة وذلك نظراً للطبيعة الاتحادية للدولة الفدرالية[٧]. ومن المهم ايضاً ان نميز الدستور، وهو

7- **Joseph Lapalomtara, Politics within Nations,** (Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc., 1974), p. 72-76.
See also Pennock and Smith, Op. Cit., p. 239-277.

الاسس المدونة أو غير المدونة لنظام الحكم، عن القانون الدستوري الذي يهتم بدراسة الدولة وتنظيمها و يهدف الى «الاحاطة القانونية بالظاهرات السياسية» فيها، فينظر في الشخصية القانونية للدولة وعناصرها الاساسية و يركز على مفهومي السلطة والسيادة ومن اهتماماته الاساسية مواضيع فصل السلطات، وقوانين المحاكم، والحريات الفردية، وضمانات الحقوق[٨].

٤ ـ فصل السلطات : Separation of Powers

ان أي حكومة في العالم، وبصرف النظر عن شكل مؤسساتها السياسية وطبيعة ممارستها للسلطة، تقوم باعمال التشريع والتنفيذ والقضاء. فالحكومة تسن القوانين وتقوم بتنفيذها وتعاقب من يخالفها من الافراد، وتفصل في نزاعاتهم. وانطلاقاً من اختلاف طبيعة هذه الوظائف الثلاثة عن بعضها البعض، فلقد تطورت نظرية «فصل السلطات» التي ترى وجوب توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة على ثلاثة اجهزة مستقلة يتمتع كل منها بسلطة اصلية ـ (في مجال تخصصه) ـ وليست تابعة للسلطات الأخرى. وبهذا يتضح الفرق بين «وظائف» التنفيذ والتشريع والقضاء، و «سلطات» التنفيذ والتشريع والقضاء. فوظيفة التشريع تعني أداء اعمال التشريع، اما سلطة التشريع فتعني الحق في ممارسة التشريع دون خضوع من يملك هذا الحق لأي سلطة أو ارادة أخرى. وكذلك الامر بالنسبة للتنفيذ والقضاء.

واذا اجتمعت الوظائف أو الاعمال الثلاثة في جهاز واحد أو بيد شخص واحد أو قلة من الاشخاص فتكون سلطة الحكومة موحدة وهذا ما يشار اليه احياناً بنظرية «توحيد السلطة» Merging Powers اما اذا توزعت مهام التنفيذ والتشريع والقضاء على ثلاثة اجهزة مستقلة بحيث يمارس كل جهاز المهام المتعلقة بمجال تخصصه دون الخضوع للاجهزة الاخرى فان سلطة الحكومة تتوزع بين الاجهزة الثلاثة جاعلة منها سلطات متميزة في ظل مبدأ «فصل السلطات»[٩].

---

٨ ـ هوريو، المصدر السابق، ص ٢٣ ـ ٤٤.

9- Rodee, et, al., **Op. Cit.**, p. 58-61
See also Deutsch, **Op. Cit.**, p.181-184

وان نظرية فصل السلطات التي بحث فيها كل من ارسطو وشيشرون ومارسيليو وبودان ولوك وآخرون، وتبلورت على يد المفكر الفرنسي مونتسكيو Montestouicu تهدف الى تحقيق مزايا التخصص، ومنع اساءة استعمال السلطة التي سوف تستغل اذا ما اجتمعت وظائفها الثلاثة في هيئة واحدة تقوم بوضع القوانين وتنفيذها ومعاقبة من يخالفها. أي انه لما كانت «السلطة مفسدة» وأي مفسدة كما يقال، فان فصلها الى مؤسسات متميزة لممارسة اعمالها المختلفة يصبح امراً ضرورياً لصيانتها من التسلط. فلقد اثبتت التجارب التاريخية، كما يرى مونتسكيو وغيره، ان الانسان الذي يتمتع بسلطة ما سوف يتمادى في استخدامها ويستمر في اساءة استعمالها حتى يجد حدوداً توقفه. وفي الكتاب الحادي عشر من مؤلفه المشهور «روح القوانين» نسب مونتسكيو الحرية في انكلترا الى فصل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية عن بعضها البعض ومراقبة كل منها للاخرى. فلمنع سوء استعمال السلطة يجب ان نحدها ونقيدها بسلطة اخرى حيث ان «السلطة تحد السلطة»[١٠]. وهذا يقودناللبحث في موضوع تداخل السلطات الثلاث. ولعل من المفيد قبل ذلك ان نستعرض باختصار اهم خصائص الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية.

٥ ـ خصائص الحكومة البرلمانية

Parliamantary Government

من الممكن للحكومة البرلمانية ان توجد في ظل نظام ملكي مثل بريطانيا أو في ظل النظام الجمهوري كما هو الحال في الكثير من الانظمة البرلمانية الاخرى. والقوة الفعلية غالباً ما تتركز بيد رئيس الوزارة وهو رئيس حزب الاغلبية الفائز بانتخابات السلطة التشريعية. فانتخابات السلطة التشريعية هي التي تحدد من سيرأس الوزارة. وفي معظم الانظمة البرلمانية وليس كلها يختار رئيس الوزارة اعضاء وزارته من ضمن البرلمان وبذلك يكون رئيس واعضاء الوزارة هم ايضاً اعضاء في السلطة التشريعية.

---

١٠ ـ جورج سباين، تطور الفكر السياسي، الكتاب الرابع، ترجمة: علي ابراهيم السيد (القاهرة: دار المعارف) ص ٧٥٥ ـ ٧٥٨.

وتحتاج الوزارة في النظام البرلماني الى كسب ثقة البرلمان لكي تحظى بشرعية وجودها الدستوري. وعادة ما تبقى الوزارة في الحكم طيلة مدتها الرسمية الا اذا سحبت منها الثقة من قبل البرلمان قبل انقضاء المدة مما قد يؤدي الى حل الوزارة والبرلمان وإجراء انتخابات جديدة للسلطة التشريعية وتشكيل وزارة جديدة. ولكنه من غير الطبيعي، كما يرى البعض، ان تقوم الحكومة البرلمانية بحل البرلمان، لمجرد سحب الثقة منها. وتتمكن الوزارة من حل البرلمان قبل انقضاء مدته اذا طلبت تقديم موعد الانتخابات، وهو اجراء قد تلجأ اليه الوزارة اذا شعرت ان احتمال نجاح حزبها في الانتخابات سيكون اكبر اذا اجريت الانتخابات قبل موعدها المحدد. وهذا يعني نظرياً على الاقل أن كلا من الوزارة والبرلمان يملكان القدرة على مواجهة بعضهما البعض والتسبب في اقامة انتخابات جديدة تأتي ببرلمان جديد ووزارة جديدة.

وتسيطر الوزارة في الحكومة البرلمانية على سياسة الدولة العامة، فهي التي تقوم باعداد مشاريع القوانين وتقديمها لمجلس النواب. وعادة ما يوافق عليها المجلس دون آية صعوبات نظراً لتمتع الوزارة بتأييد أغلبية اعضاء السلطة التشريعية. واذا فقدت الوزارة هذا الدعم فتدخل الحكومة البرلمانية في أزمة سياسية قد لا يكون المخرج منها الا بسقوط الوزارة وحل البرلمان واجراء انتخابات جديدة. ففي ظل النظام البرلماني لا يمكن للوزارة ان تستمر في مهامها اذا لم تتمتع بتأييد أغلبية اعضاء مجلس النواب. ولا يمكن للبرلمان ان يستمر اذا لم يكن منسجماً مع الوزارة التي تملك قوة حله واجراء انتخابات جديدة للسلطة التشريعية[11].

٦ـ خصائص الحكومة الرئاسية :

Presidental Government

تتميز الحكومة الرئاسية بانفصال الهيئة التنفيذية عن الهيئة التشريعية.

11- Polin, **Op. Cit.,** p. 33-34.
Winter and Bellows, **Op. Cit.,** p. 238, 285-288.

فبخلاف الوضع في الحكومة البرلمانية تشهد الدولة الرئاسية نوعين مختلفين من الانتخابات يتم في الاول انتخاب اعضاء السلطة التشريعية ويخصص الثاني لانتخاب رئيس الجمهورية. ومواعيد كلا منهما محددة على فترات دورية ولا يملك رئيس الجمهورية حق تقديم موعد انتخابات السلطة التشريعية كما هو الحال في النظام البرلماني.

ولا يوجد مجلس وزراء في الحكومة الرئاسية ولكن الرئيس يختار مساعدين له ويعهد اليهم برئاسة مرافق واجهزة الدولة المختلفة مثل الدفاع والخارجية والصحة والتعليم والمالية وهكذا. ورئيس الجمهورية لا يحتاج الى كسب الثقة من السلطة التشريعية لتأكيد شرعيته أو اقرار تثبيته في منصبه، ولكن الافراد الذين يعينهم الرئيس لتولي المناصب الحكومية الكبيرة، يحتاجون الى اقرار السلطة التشريعية لتعيناتهم. ففي الولايات المتحدة الامريكية مثلا يتولى مجلس الشيوخ The Senate مهمة اقرار تعيين الوزراء والسفراء والقضاة وكبار الموظفين.

والسلطة التشريعية في النظام الرئاسي هي الهيئة الاساسية المسؤولة عن اصدار قوانين الدولة، ولكن رئيس الدولة يتمكن بطرق مختلفة من التدخل معها في قضايا التشريع.

ويبقى رئيس الجمهورية في الدولة الرئاسية في منصبه الى نهاية مدته الرسمية حتى ولو اتسعت شقة الخلاف بينه وبين السلطة التشريعية، ففي النظام الامريكي مثلاً نجد بعض الحالات التي كان رئيس الجمهورية فيها ينتمي الى الحزب الجمهوري بينما كان الكونغرس تحت سيطرة الديمقراطيين. والحكومات الامريكية التي وجدت في مثل هذه الظروف واجهت الكثير من الصعوبات الا انها استمرت في وضعها المذكور حتى نهاية مدتها الرسمية. فلا الرئيس تمكن من حل الكونغرس ولا استطاع الكونغرس أن يقصي الرئيس عن منصبه لمجرد الاختلاف السياسي معه ولم يكن هناك مجال لعقد انتخابات جديدة لأي منها قبل موعدها المحدد.[١٢].

12- Winter and Bellows, **Op. Cit., pp. 245-249, 280-281.**

وتجدر الاشارة الى ان مجلس النواب الامريكي House of Representative يتمكن من اسقاط رئيس الجمهورية Impeachment اذا كانت هناك اتهامات معينة موجهة ضده. ولكن حتى في مثل هذه الحالة فان خلع رئيس الجمهورية لا يتم الا بعد محاكمته من قبل مجلس الشيوخ The Senate. واذا لم يدن مجلس الشيوخ رئيس الجمهورية باغلبية الثلثين فانه يستمر في منصبه حتى نهاية مدته في الحكم بالرغم من قرار مجلس النواب الخاص بتنحيته عن منصبه[١٣].

٧ ـ تداخل السلطات الثلاث (مبدأ التدقيق والموازنة):

Checks and Balances

لقد كان لنظرية فصل السلطات تأثير واضح في الدستور الفرنسي والدستور الأمريكي. وتعتبر اليوم احدى الخصائص الاساسية للحكومات الديمقراطية في العالم. ولكن بالاضافة الى «مبدأ فصل السلطات» الذي يعطي حقاً شرعياً اصلياً ومتساوياً لكل هيئة في ممارسة مهام تخصصها، فان الانظمة الديمقراطية المعاصرة تعتمد في تركيبها وطرق ممارستها للسلطة، على مبدأ «التدقيق والموازنة» الذي يسمح بتدخل السلطات الثلاثة بمهام بعضها البعض وذلك ضمن الحدود التي تكفي لمراقبة كل منها للأخرى، بحسب طبيعة النظام وشكل الحكومة.

ان مبدأ «التدقيق والموازنة» لا يتناقض مع مبدأ «فصل السلطات»، حيث ان نظرية فصل السلطات قد تحدثت عن استخدام السلطة لتقيد حدود السلطة الاخرى، وهو الأمر الذي لا يمكن ان يتم في الممارسة الفعلية الا من خلال تدخل السلطات الثلاث في شؤون بعضها البعض. وأما التفسير الحرفي لنظرية فصل السلطات الذي يرى عزل السلطات عن بعضها البعض في الممارسة، فهو تفسير غير عملي ولا يمكن تطبيقه فعلياً، كما أنه لا ينسجم مع جوهر النظرية نفسها التي لم ترم من فصل السلطات وتوزيعها بين مؤسسات ثلاثة الى تحقيق

13- **Kenneth Prewitt and Sidney Verba, An Introuction to American Government** (New York. Harper & Row, publishers, 1974), p. 491.

انفصال تام وانعزال في الممارسة. وكيف يمكن اصلاً تحقيق ذلك اذا كانت السلطات الثلاثة تعمل في ظل حكومة واحدة. هذا بالاضافة الى ان المطلوب من كل منها هو ان تتأكد ان السلطتين الاخريين لا تسيئان استخدام السلطة المخولة اليهما[14].

وفي الانظمة الديمقراطية المعاصرة تتضح ظاهرة تداخل السلطات التي تمليها طبيعة ممارسة السلطة، وتهدف الى تحقيق مبدأ «التدقيق والموازنة». وان تداخل السلطات يعني امكانية تدخل كل منهما في مهام السلطات الاخرى. وبشكل أدق يعني مقدرة السلطة التنفيذية على التأثير في أمور التشريع، وامكانية السلطة التشريعية من التدخل في المسائل التنفيذية، وتمكن السلطة القضائية من الغاء القوانين والقرارات المنافية لنص أو روح الدستور.

وتختلف علاقة السلطات الثلاث مع بعضها البعض من دولة ديمقراطية الى أخرى وذلك بحسب طبيعة النظام السياسي القائم ففي الانظمة البرلمانية يتم اختيار الوزراء كما ذكرنا في كثير من الحالات من ضمن اعضاء البرلمان وهذا ما يجعلهم يتمتعون بعضوية مزدوجة في السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً. اما في النظام الرئاسي فيتم تداخل الهيئة التنفيذية مع التشريعية من خلال صلاحيات رئيس الجمهورية المنتخب من الافراد بواسطة ممارسته لحق الفيتو Veto المتمثل في الاعتراض على قوانين السلطة التشريعية ويتمكن عملياً من ايصال الكثير من مشاريع القوانين الى الكونغرس لاجل التصويت عليها.

والسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية التي تتمكن من اسقاطها اذا حجبت عنها الثقة. اما في النظام الرئاسي فان تعينات رئيس الجمهورية لاعضاء الهيئة التنفيذية يخضع لموافقة السلطة التشريعية، والتي غالباً ما تملك في كلا النظامين أيضاً صلاحية التدخل في الشؤون الخارجية والعسكرية وهما من الاختصاصات البحتة للسلطة التنفيذية.

14- Deutsch, **Op. Cit., p. 272-273.**
See also Polin, Op. Cit., p. 61-65.

ولكن هذا لا يعني ان السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية. فهي تقف معها على قدم المساواة حيث ان رئيس السلطة التنفيذية يتمتع ايضاً بصفة تمثيلية واسعة تعطيه حق التدخل في شؤون التشريع. و يتضح هذا بشكل خاص في النظام الرئاسي، ولكن بعض الجدل يمكن ان يثار حول الوضع في النظام البرلماني حيث يخضع رئيس الوزارة مع باقي اعضاء وزارته للحصول على ثقة البرلمان بهم. ان كون رئيس الوزارة في الانظمة البرلمانية غير منتخب في انتخابات مستقلة مخصصة للسلطة التنفيذية، لا يفقده في الحقيقة صفته التمثيلية وذلك لانه رئيس حزب الاغلبية المنتخب. ولا يمكن القول بسهولة ان الوزارة في النظام البرلماني تخضع للبرلمان، فالوزارة هي التي تقود السياسة العامة في الدولة. هذا من جهة، ومن جهة اخرى فكما يتمتع البرلمان بحق سحب الثقة من الوزارة، تتمكن الوزارة بدورها من حل البرلمان وعقد انتخابات جديدة. وكذلك فان سحب الثقة من الوزارة من قبل البرلمان قد يؤدي ايضاً الى انهاء دور البرلمان القائم وعقد انتخابات جديدة.

وبخصوص التدخل بالسلطة القضائية، فان قضاة محكمة الاستئناف العليا البريطانية هم اعضاء في مجلس اللوردات، بينما يقوم رئيس الجمهورية الامريكية بتعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا بعد موافقة مجلس الشيوخ عليهم. وبالمقابل تمارس السلطة القضائية صلاحية الطعن في دستورية القوانين والقرارات المتخذة في السلطتين التشريعية والتنفيذية، بشكل يختلف من دولة ديمقراطية الى اخرى. وتقف الولايات المتحدة الأمريكية في المقدمة حيث استطاعت محكمتها الدستورية العليا ان تفرض وجودها في مناسبات متعددة وتمكنت من الغاء بعض القوانين المهمة على اساس مخالفتها للدستور[١٥].

15- **Peter H. Merkl, Modern Comparative Politics,** Second Edition, (Hinsdale, Illinois, 1977), p. 133-151.
Dell G. Hitchner and Carol Levine, **Comparative Government and Politics,** Second Edition (New York. Harper and Row, Publishers, 1981), p. 164-167, 174-176.