



كلية الحقوق والإدارة العامة

برنامج الماجستير في القانون

رسالة ماجستير بعنوان:

تصميم وبناء نظام سياسي فاعل ومستقر في ظل اعتماد ترتيبات شبه رئاسية:

دراسة تحليلية للنظام السياسي الفلسطيني

**The Establishment and the Designation of an Effective and Stable  
Political System in Light of Adopting Semi-Presidential Arrangements:  
Analytical Study of the Palestinian Political System**

إعداد الطالب:

محمد نضال عبد الغفور

الرقم الجامعي:

1125118

بإشراف: د. عاصم خليل

2016

جامعة بيرزيت

كلية الحقوق والإدارة العامة

رسالة ماجستير بعنوان:

تصميم وبناء نظام سياسي فاعل ومستقر في ظل اعتماد ترتيبات شبه رئاسية:

دراسة تحليلية للنظام السياسي الفلسطيني

**The Establishment and the Designation of an Effective and Stable  
Political System in Light of Adopting Semi-Presidential Arrangements:  
Analytical Study of the Palestinian Political System**

إعداد الطالب:

محمد نضال عبد الغفور

الرقم الجامعي:

1125118

بإشراف: د. عاصم خليل

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون من كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة  
بيرزيت، فلسطين.

2016/2017

تصميم وبناء نظام سياسي فاعل ومستقر في ظل اعتماد ترتيبات شبه رئاسية:

دراسة تحليلية للنظام السياسي الفلسطيني

اعداد الطالب:

محمد نضال عبد الغفور

تاريخ المناقشة: 17/12/2016

أعضاء لجنة النقاش:

.....  
عاصم خليل

د. عاصم خليل "مشرفاً ورئيساً"

.....  
فiras

د. فراس ملحم "ممتحناً خارجياً"

.....  
هالة

د. هالة الشعبي "ممتحناً داخلياً"

## فهرس المحتويات

1	1. المقدمة
10	2. النماذج التقليدية والحديثة للنظم السياسية
11	1.2 نظم الحكم المختلفة: النماذج الرئيسية
12	1.1.2 النظام الرئاسي
14	2.1.2 النظام البرلماني
17	3.1.2 النظام شبه الرئاسي
31	2.2 النظام السياسي "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية
32	1.2.2 فلسفة وارهاصات التحول من النظام البرلماني إلى النظام شبه الرئاسي
35	2.2.2 المؤسسات الدستورية في فرنسا
68	3.2.2 فرنسا: نموذج ناجح للنظام شبه الرئاسي
	3. النظام السياسي الفلسطيني والصيغ الدستورية اللازمة لتصميم نظام سياسي
73	مستقر وفاعل في الإطار شبه الرئاسي
74	1.3 النظام السياسي الفلسطيني: الطبيعة، والمآزق
74	1.1.3 جدلية شكل النظام السياسي الفلسطيني
79	2.1.3 مآزق النظام السياسي الفلسطيني: النظام شبه الرئاسي جزء من المشكلة
	2.3 الآليات والمؤسسات الدستورية اللازمة لتصميم نظام سياسي فاعل
86	ومستقر في الإطار شبه الرئاسي
	1.2.3 صيغ دستورية أساسية في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء
88	والبرلمان عند تصميم النظام شبه الرئاسي
105	2.2.3 وضع ترتيبات تضمن تحديد السلطة للسلطة
123	3.2.3 ضرورة وجود آليات فاعلة للتعامل أوقات الطوارئ
129	4.2.3 ضرورة وجود آليات دستورية فاعلة لمواجهة الأزمات وحل الخلافات
140	4. الخاتمة

## ملخص

في عام 2003، تم ادخال ترتيبات دستورية جديدة على القانون الأساسي الفلسطيني، أحدثت تغييراً في هيكلية الحكم في فلسطين، فأصبح هناك إلى جانب الرئيس رئيس وزراء لديه صلاحيات تنفيذية فعلية كما الرئيس. في العام 2006، جرت انتخابات تشريعية في فلسطين، نتج عنها فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وبالتالي قامت حماس بتشكيل الحكومة. فأصبحنا أمام وضع فيه الرئيس ورئيس الوزراء من أحزاب مختلفة. لم يمر وقت طويل حتى بدأ يطفو على السطح بوادر أزمة صراع ونزاع على الصلاحيات بين مؤسسة الرئاسة والحكومة، في البداية كان هذا الصراع ضمن الدوائر الدستورية والسياسية، الذي لم يكن أمراً طارئاً أو جديداً على الحياة السياسية في فلسطين (فالصراع على الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء سمة رافقت الحياة السياسية منذ استحدث منصب رئيس الوزراء). لكن الجديد هذه المرة، أن هذا الصراع سرعان ما تحول بشكل دراماتيكي إلى صراع عسكري بين أنصار كل من الطرفين.

ينطلق هذا البحث من افتراض أن الترتيبات الدستورية القائمة شبه الرئاسية والمعتمدة في القانون الأساسي الفلسطيني، وخاصة بعد تبني تعديلات عام 2003، كانت من أسباب أزمة النظام السياسي الفلسطيني، فهي كانت غير قادرة على إنشاء نظام سياسي فاعل ومستقر؛ لما تتضمنه هذه الترتيبات من الكثير من دوافع الصراع والقليل من دوافع التعاون وتسوية الصراعات.

يُعنى هذا البحث بشكل أساسي، بنقاش ماهية الآليات والمؤسسات الدستورية اللازمة والقادرة على الاستجابة للإشكاليات الدستورية التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني. وبالتالي كيفية الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر. بمعنى، الوصول إلى نظام يتضمن نوع من الترتيبات الدستورية المنسجمة التي تضمن سلاسة النظام، وانتظام العمل فيه، دون حدوث أزمة أو صراعات بين السلطات، وفي حال حدوث أزمات أو صراعات تكون هناك وسائل دستورية لحلها.

لأجل ذلك، اعتمدتُ النهج الوصفي، الذي من خلاله سأركز على عرض ما هو قائم، من حيث الوضع السياسي والدستوري في فلسطين، بعد الانتخابات التشريعية عام 2006، تحديداً أزمة النظام السياسي الفلسطيني، بهدف معرفة تفاصيل الواقع السياسي والدستوري القائم كما هو بشكل مجرد، والأسباب المؤدية لمثل هكذا واقع. أما في النهج التحليلي، فإن نقاشاتي ستتركز على أفكار ومفاهيم نظرية مرتبطة بالنظم شبه الرئاسية بشكل عام، والعلاقة بين النظم شبه الرئاسية والاستقرار المؤسساتي، وفاعلية النظام السياسي ككل. ومن خلال هذا النهج، سأستخدم - إضافة للأفكار النظرية الآنفة - النموذج "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، كنقطة انطلاق في تحليل النظام السياسي الفلسطيني. كما سيتم التطرق إلى كل من مصر، وتونس (وهي بلدان تعتمد أطراً شبه رئاسية)، وإدخالها في النقاش حسب ما تقتضيه الحاجة؛ لإثراء وإكساب النقاش زخماً أكبر.

وفي هذا البحث توصلت لجملة من الاستنتاجات، أهمها: الترتيبات الدستورية "شبه الرئاسية" على الطريقة الفلسطينية، لم تصمم بعناية، ولم تأخذ الكثير من العوامل والمتغيرات

بالحسبان؛ فقد اتضح في خضم هذا البحث أن النظام السياسي الفلسطيني لديه الكثير من الإخفاقات والإشكاليات الدستورية التي كانت من أسباب أزمة النظام السياسي، وفي الوقت نفسه، من أسباب عدم فعالية واستقرار النظام السياسي الفلسطيني ككل. وهذه الإخفاقات: أن النظام شبه الرئاسي المعتمد في فلسطين أوجد رأسين للسلطة التنفيذية كليهما لديه صلاحيات تنفيذية فعلية، ولكن دون وضوح في الفصل بين صلاحيات كل منهما، والذي أدى إلى خلق صراع على الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء. كذلك، فلسطين اعتمدت النوع غير المفضل (الأسوء) من النظام شبه الرئاسي؛ هو نموذج "الرئيس - البرلمان"؛ الذي يجعل الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي على حد سواء. كما أن النظام شبه الرئاسي المعتمد لا يحتوي على وسائل وأدوات دستورية فاعلة لمواجهة الأزمة وحلها، فمثلاً الترتيبات الدستورية القائمة لا تشمل إمكانية الدعوة إلى استفتاء، أيضاً لا تشمل إمكانية حل المجلس التشريعي وبالتالي الدعوة إلى إجراء انتخابات مبكرة، ولا يوجد حتى دور فاعل للقضاء الدستوري. علاوة على ذلك، عدم وجود تقاليد ديمقراطية وسياسية راسخة بعد؛ فالمفارقة في الحالة الفلسطينية، أن الديمقراطية في فلسطين ليست راسخة بعد، وتم استحداث منصب رئيس الوزراء بصلاحيات فعلية بشكل مفاجئ نتيجة ضغوطات داخلية وخارجية. لمواجهة ذلك، اقترحت جملة من الآليات والمؤسسات الدستورية في القسم (2.3). والتي في نفس الوقت، تؤسس لإنشاء نظام سياسي فاعل ومستقر.

## **Abstract**

In 2003, new constitutional arrangements have been inserted into the Palestinian Basic Law, which made a change in the structure of governance in Palestine. Besides the President, there became a Prime Minister who has been granted effective executive authorities as the President. In 2006, legislative elections were held in Palestine, resulting in the victory of Hamas movement with the majority of seats of the Palestinian Legislative Council. Therefore, Hamas has formed the government. Palestine has faced a new situation where the President and Prime Minister belonged to different political parties. Short time later, signs of a crisis and conflict have appeared between the presidency and the government over authority. In the beginning, this conflict was within the constitutional and political circles, which was not considered as an urgent or new issue regarding the political life in Palestine (the conflict over authority between the President and Prime Minister has accompanied the political life in Palestine since the inauguration of the Prime Minister). What is different this time is that this conflict has dramatically turned into a military conflict between the supporters of both parties.

This research starts from the assumption that the existing semi-presidential constitutional arrangements, which are adopted by the Palestinian Basic Law especially after the adoption of 2003 amendments, constituted one of the reasons resulting in the crisis of the Palestinian political system. Such arrangements were unable to establish an effective, stable constitutional system, because they contained many reasons for conflict and few reasons for cooperation and conflict resolution.

This research aims to discuss the mechanisms and the constitutional institutions required to resolve the constitutional problems facing the Palestinian constitutional system. In other words, how to achieve an effective, stable constitutional system, which includes harmonious constitutional arrangements that ensure the smoothness of the system, the regularity of its work avoiding any conflict between authorities, and in the event of such conflicts, there should be a constitutional means to resolve them.

Based on the above, I have adopted the descriptive approach, through which I will focus on presenting the (*status quo*) of the political and constitutional situation in Palestine, especially after the legislative elections in 2006, and



the crisis of the Palestinian political system, in order to know the details of the current political and constitutional situation, and the reasons which have led to such situation.

I have also adopted the analytical approach for discussing theoretical concepts and ideas related to semi-presidential systems in general, and the relationship between semi-presidential systems and institutional stability and the effectiveness of the constitutional system as a whole. Through this approach, I will use- in addition to the aforementioned theoretical ideas – the "semi-presidential" model applied in France, as a starting point in the analysis of the Palestinian constitutional system. I will also refer to the Tunisian and the Egyptian systems when necessary (as they are countries adopting semi-presidential models), to enrich the discussion and give it a significant impetus.

Through this research, I have reached a number of conclusions, most of which: the "semi-presidential" constitutional arrangements of the Palestinian model have not been designated carefully and have not taken many factors and variables into consideration. We have concluded through this research that the Palestinian political system has many constitutional problems and failures that have contributed to the crisis of the political system, and to the ineffectiveness and instability of the Palestinian political system as a whole.

These failures are: first, the semi-presidential system adopted in Palestine has founded two heads for the executive authority, both of which have effective executive authorities without specifying the separate authorities of each of them. This has created a conflict of authority between the President and Prime Minister. Second, Palestine has adopted the least favorable (the worst) model of semi-presidential system; the model of "the parliamentary-president", which makes the government responsible before the President and the Legislative Council.

Moreover, the adopted semi-presidential system does not contain the means and the effective constitutional tools to cope with the crisis and to resolve it. For example, the current constitutional arrangements do not include the possibility to call for a referendum. Also, they do not include the possibility of dissolving the Legislative Council and thus call for early elections. Furthermore, there is no effective role of the constitutional jurisdiction in times of emergency or when the Legislative Council is unable to convene.

In addition to the lack of democratic and political traditions, the paradox in the Palestinian case is that democracy in Palestine is not solid enough; and the position of Prime Minister was abruptly integrated into the Palestinian system as a result of internal and external pressures and was granted effective authorities. To deal with all of the above, I suggested, in section (2.3) of this study, a number of mechanisms and constitutional institutions required for the establishment of an effective, stable political system.

## 1. المقدمة

في عام 2003، أُدخلتُ ترتيبات دستورية جديدة على القانون الأساسي الفلسطيني (الذي يعد الوثيقة الدستورية الأسمى في فلسطين)، مفادها استحداث منصب رئيس الوزراء، ومنحه جزءاً من صلاحيات الرئيس، لتصبح أمام نظام سياسي لديه سلطة تنفيذية مزدوجة (الرئيس ورئيس الوزراء) وكل منهما لديه صلاحيات فعلية وكلاهما يتمتعان بشرعية ديمقراطية (فالرئيس منتخب انتخابياً مباشراً من الشعب، ورئيس الوزراء وحكومته لديهم دعم المجلس التشريعي المنتخب من الشعب).

بعد التعديلات الدستورية، سألقة الذكر بثلاث سنوات، تحديداً في العام 2006، جرت انتخابات تشريعية في فلسطين، نتج عنها فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، التي قامت بدورها بتشكيل الحكومة. وقبلها بعام، كانت قد جرت انتخابات رئاسية نتج عنها فوز مرشح حركة فتح. نتج عن هذا الوضع، نظام سياسي لديه رئيس ورئيس وزراء من حزبين مختلفين بأفكار وبرامج مختلفة.

لم يمر وقت طويل، حتى بدأ يطفو على السطح بوادر أزمة تمثلت في صراع وتنازع على الصلاحيات بين مؤسسة الرئاسة (من ورائها حركة فتح) والحكومة (من ورائها حركة حماس)؛ في البداية كان هذا الصراع ضمن الدوائر الدستورية والسياسية، والذي لا يعد أمراً طارئاً أو جديداً على الحياة السياسية في فلسطين (حتى في الفترات التي كان كل من الرئيس ورئيس الوزراء من نفس الحزب) فالصراع على الصلاحيات بينهما سمة رافقت الحياة السياسية منذ استحداث منصب رئيس الوزراء. لكن الجديد هذه المرة، عند تشكيل حماس

للحكومة، أن هذا الصراع سرعان ما تحول بشكل دراماتيكي إلى اشتباك مسلح بين أنصار كل من الطرفين. هذه الأزمة، أثارت أسئلة ملحة ونقاشات عميقة، حول مدى نجاعة وفعالية الآليات والمؤسسات الدستورية القائمة؟ وما الأسباب المؤدية لحدوث هذه الأزمة؟ وما دور الترتيبات الدستورية القائمة في حدوث هذه الأزمة؟

ينطلق هذا البحث من ثلاثة افتراضات، هي: أولاً، الترتيبات الدستورية القائمة والمعتمدة في القانون الأساسي الفلسطيني، وخاصة بعد تبني تعديلات عام 2003، تضع النظام السياسي الفلسطيني في خانة النظم شبه الرئاسية. وعليه، أدعي أن هذه الترتيبات الدستورية القائمة "شبه الرئاسية" على الطريقة الفلسطينية، كانت غير قادرة على إنشاء نظام سياسي فاعل ومستقر؛ لما تتضمنه هذه الترتيبات من الكثير من دوافع الصراع والقليل من دوافع التعاون وتسوية الصراعات. أكثر من ذلك، فإن لهذه الترتيبات الدستورية القائمة دوراً جوهرياً في أزمة النظام السياسي في فلسطين؛ فهي تعد وصفاً جاهزة لإنتاج نظام سياسي غير فعال، وغير مستقر.<sup>1</sup> ثانياً، النظم شبه الرئاسية عموماً، تعد من أكثر أنظمة الحكم تعقيداً، فهي مثقلة بحوافز ودوافع الصراع أكثر من أي نظام آخر. هذا الهاجس مبرراً؛ فمن النظرة الأولى نجد أن النظم شبه الرئاسية لديها سلطة تنفيذية مزدوجة (الرئيس ورئيس الوزراء) وكل منهما لديه صلاحيات فعلية، وكلاهما يتمتعان بشرعية ديمقراطية (ذلك، أن فرص الصراع متاحة خاصة عندما يكون المسؤولان التنفيذيان من أغليات مختلفة). ثالثاً، هناك متغيرات عدة تلعب دوراً حيوياً - لا تقل أهمية عن نوع النظام المعتمد في الدستور - في الوصول إلى

<sup>1</sup> لا بد من الإشارة هنا بأن اشكالية القانون الأساسي ليس في النصوص والمواد بحد ذاتها، إنما الاشكالية هي في انسجام هذه المواد والنصوص مع بعضها البعض.

نظام سياسي فاعل ومستقر، كالتقاليد والظروف السياسية، والنظم الانتخابية، والغموض والوضوح في مواد الدستور. هذا يعني، أنه لا يمكن تعميم التجارب، ولا يمكن الافتراض بأن نجاح النظام شبه الرئاسي في بلد ما، يعني بالضرورة نجاحه في بلد آخر.

سترکز مقارباتي في هذا البحث، على قضايا أكثر إلحاحاً وعمقاً، مرتبطة بالنظم شبه الرئاسية تحديداً، كمسألة العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية (الرئيس، ورئيس الوزراء) - في ظل تمتع كل منهما بشرعية ديمقراطية، وفي الوقت نفسه، لدى كل منهما صلاحيات تنفيذية فعلية - من حيث تشكيل الحكومة، وصلاحيات كل منهما، والصراع وتداخل الصلاحيات المحتمل بينهما. ليس ذلك فحسب، بل تمتد نقاشاتي لتشمل أيضاً، علاقة رأسي السلطة التنفيذية مع البرلمان.

ليس من بين أهداف هذا البحث المفاضلة بين نظم الحكم المختلفة (رئاسي، برلماني، شبه رئاسي)، فعلى الأغلب يوجد لكل نظام مؤيدين ومعارضين (كل منهم لديه الحجج المناسبة)، وفقاً لذلك، لا يوجد نظام ناجح وآخر فاشل، فكل نظام يمكن أن يكون نظاماً ناجحاً أو فاشلاً. في هذا السياق، لا ينبغي أن يفهم من مقارباتي - المتعلقة بالنظام شبه الرئاسي - في هذا البحث، بمثابة تنظير للنظام شبه الرئاسي، بوصفه ترتيباً دستورياً أمثلاً للنظام السياسي في فلسطين (بالتالي تفضيله على النظم الأخرى). فنقاش النظام شبه الرئاسي في هذا البحث، نابغ من كون الترتيبات الدستورية القائمة (المتمثلة في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني)، والتوجهات الدستورية القائمة (المتمثلة بمسودة الدستور الفلسطيني) - تعتمد ترتيبات شبه رئاسية. بهذا المعنى، فإن أي نقاشات أو مقاربات تدعو لتطبيق أي من

النظامين الرئاسي أو البرلماني، لا تعدو أن تكون إلا ترفاً فكرياً، لن يجد له طريقاً على أرض الواقع.

في سياق آخر، لا أنظر لنقاش أزمة النظام السياسي الفلسطيني بحد ذاتها، كهدف استراتيجي لهذا البحث، بقدر ما أنظر إليها كدليل على فشل البنى الدستورية القائمة، وكوسيلة ساعدت في الكشف عن اشكاليات دستورية في النظام السياسي الفلسطيني، ليس أكثر.

في الواقع، الهدف الطموح لهذا البحث، يتمثل في الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر (ويقصد بنظام فاعل ومستقر، ذلك النظام الذي يتضمن نوع من الترتيبات الدستورية المنسجمة التي تضمن سلاسة النظام وانتظام العمل فيه دون حدوث أزمة أو صراعات بين السلطات، وفي حال حدوث أزمات أو صراعات تكون هناك وسائل دستورية لحلها)، وبالتالي خطوة أخرى تجاه الديمقراطية، من خلال اقتراح آليات ومؤسسات دستورية قادرة على الاستجابة للإشكاليات الدستورية التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني.

### إشكالية البحث:

الترتيبات الدستورية شبه الرئاسية القائمة في فلسطين، كانت غير قادرة على تصميم نظام سياسي فاعل ومستقر. بل على خلاف ذلك، فإن الآليات والمؤسسات الدستورية الموجودة في القانون الأساسي الفلسطيني، ساهمت في إيجاد نظام مثقل بحوافز الصراع أكثر من

التنازلات وتسوية الصراعات. ما يدل على ذلك مأزق النظام السياسي الفلسطيني الذي برز بعد الانتخابات التشريعية عام 2006.

أكثر من ذلك، التوجهات الدستورية القائمة أيضاً (التي تتمثل بمسودة الدستور الفلسطيني)، يبدو أنها تتجه نحو إنشاء نظام سياسي يعتمد ترتيبات شبه رئاسية.<sup>2</sup> هذا يعني، تحفيز ودفع لنقاش أكثر عمقاً حول البنى شبه الرئاسية عموماً، وشبه الرئاسية على الطريقة الفلسطينية خصوصاً.

### أسئلة البحث:

سأحاول من خلال هذا البحث الإجابة عن ثلاثة أسئلة رئيسية، وهي: ما هي الإشكاليات والإخفاقات الدستورية التي تعترض النظام السياسي الفلسطيني التي تكشف عقاب أزمة النظام السياسي الفلسطيني؟ هل هناك دور للترتيبات الدستورية القائمة في القانون الأساسي في أزمة النظام السياسي الفلسطيني؟ ما هي الآليات والمؤسسات الدستورية التي يمكن في حال إدخالها في النظام السياسي الفلسطيني أن تساهم في تجاوز إخفاقات وإشكاليات النظام السياسي الفلسطيني، وبالتالي الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر؟

<sup>2</sup> أنظر مسودة دستور دولة فلسطين (النسخة الرابعة، أيلول/ سبتمبر 2015)، تحديداً المواد (175) و(201). و جدير بالذكر، أن نقاشاتي ستبقى مقتصرة على القانون الأساسي الفلسطيني، وبالتالي، لن تمتد لدراسة وتحليل مواد مسودة الدستور الفلسطيني، وذلك لأنها ما زالت غير نهائية، فهي معرضة للتغيير والتعديل.

## أهمية البحث:

ترجع أهمية البحث في هذا الموضوع إلى سببين رئيسيين، سبب نظري وسبب عملي، وهما على النحو التالي:

السبب النظري: يتعلق بقلة الدراسات المتخصصة في موضوع النظام شبه الرئاسي، وخاصة العربية منها، على الرغم من الانتشار الواسع لهذا النظام، وخاصة في الديمقراطيات الجديدة، فهناك ما يقارب 60 دولة قد اتخذت من النظام شبه الرئاسي نظاماً للحكم. لذلك فمن الأهمية بمكان أن يتم إيلاء هذا الموضوع حقه ودراسته بشكل معمق.

السبب العملي: البنى الدستورية القائمة (شبه الرئاسية على الطريقة الفلسطينية) أثبتت فشلها وعدم قدرتها على الاستمرار؛ والمأزق الدستوري الذي وقع فيه النظام السياسي الفلسطيني عقب انتخابات عام 2006، دليل على ذلك. وفي المحصلة، وُجد الفلسطينيون أمام نظام سياسي غير فاعل وغير مستقر. لهذا، هناك حاجة لنقاش مدى فعالية ونجاعة البنى الدستورية القائمة، والتفتيش عن مكامن الخلل والإخفاقات التي تعثر بها، وبالتالي، تجنبها. وفي نفس الوقت هناك حاجة لآليات ومؤسسات دستورية بديلة أكثر فعالية وانسجاماً مع الواقع الفلسطيني؛ من أجل الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر. كما وتزداد أهمية البحث في هذا الموضوع، كون البنى الدستورية المعتمدة في التوجهات الدستورية القائمة (المتمثلة بمسودة الدستور الفلسطيني)، بنى شبه رئاسية أيضاً (كما أسلفنا)، وبالتالي، فإن البحث في هذا الموضوع، والخروج باستنتاجات معينة، يمكن أن تجد لها طريقاً نحو التطبيق، إذا ما تم اعتمادها قبل إقرار الدستور بشكله النهائي.



## منهجية البحث:

في هذا البحث، سوف اعتمد النهج الوصفي، والذي من خلاله سأركز على عرض ما هو قائم، من حيث الوضع السياسي والدستوري في فلسطين، بعد الانتخابات التشريعية عام 2006، تحديداً أزمة النظام السياسي الفلسطيني، بهدف معرفة تفاصيل الواقع السياسي والدستوري القائم كما هو بشكل مجرد، والأسباب المؤدية لمثل هكذا واقع.<sup>3</sup> أما في النهج التحليلي، فإن نقاشاتي ستتركز على أفكار ومفاهيم نظرية مرتبطة<sup>4</sup> بالنظم شبه الرئاسية بشكل عام، والعلاقة بين النظم شبه الرئاسية والإستقرار المؤسساتي وفاعلية النظام السياسي ككل.<sup>5</sup> ومن خلال هذا النهج، سأستخدم - إضافة للأفكار النظرية الآتية - النموذج "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، كنقطة انطلاق في تحليل النظام السياسي الفلسطيني.<sup>6</sup> وذلك لأسباب عدة؛ أولاً، فرنسا تعد مثلاً ناجحاً لدولة تعتمد ترتيبات شبه رئاسية. ثانياً، ينظر إلى فرنسا في كثير من الأدبيات على أنها النموذج التقليدي للنظام شبه الرئاسي، كما

<sup>3</sup> عاصم خليل، منهجية البحث القانوني وأصوله: تطبيقات من النظام القانوني الفلسطيني (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2012)، 97.

<sup>4</sup> عاصم خليل، "قانون" التشريع و"قانون" الحرية هل الديمقراطية بديل عن حكم القانون؟ (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 21.

<sup>5</sup> سأعتمد في هذا المنهج بشكل أساسي، الاقتراب المؤسسي أو المؤسساتي التقليدي - والذي يهتم بدراسة الفروع الدستورية الرسمية، ومدى التزامها بالقواعد الدستورية، من خلال التركيز على العلاقة بين الفروع الدستورية المختلفة (والتي تتمثل بالجهات التشريعية والتنفيذية والقضائية) وصلاحيات كل منها، والتداخلات والتفاعلات فيما بينها - كإطار للمنهج التحليلي. لكن، وإن كنا قد اعتمدنا الاقتراب المؤسسي التقليدي في هذا البحث كإطار للمنهج التحليلي، لا يعني أنه في بعض الأوقات لن يتم الاستعانة بالاقتراب المؤسسي الحديث، والذي يشمل أيضاً، إضافة للفروع والجهات الدستورية الرسمية، الفروع والجهات غير الرسمية، ويعطي اهتماماً للظروف المحيطة. أنظر: وسيم أبو فاشية، "دراسة مقارنة للنظم السياسية الرئاسية والبرلمانية والمختلطة الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وتركيا"، في أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 25.

<sup>6</sup> لا يجب أن يفهم من ذلك أننا بصدد عقد مقارنات بين النظام السياسي الفرنسي، والنظام السياسي الفلسطيني، فالمنهج المقارن ليس من بين المنهجيات المعتمدة في هذا البحث.

يُنظر للولايات المتحدة الأمريكية (على أنها النموذج التقليدي للنظام الرئاسي)، وبريطانيا (على أنها النموذج التقليدي للنظام البرلماني). ثالثاً، تعد فرنسا من الدول الأوائل التي اعتمدت ترتيبات شبه رئاسية، وبالتالي، لديها تجربة طويلة في هذا النظام، وهذا يزيد من جاذبية النظام "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية. بالإضافة إلى فرنسا، سيتم التطرق إلى كل من مصر، وتونس (وهي بلدان تعتمد أطراً شبه رئاسية)، وإدخالها في النقاش حسب ما تقتضيه الحاجة؛ لإثراء واكساب النقاش زخماً أكبر.

لا بد من الإشارة هنا، إلى أنني لست بصدد توجيه دعوة لتبني النظام شبه الرئاسي على الطريقة الفرنسية، وأخذه كقالب دستوري جاهز، فليس شرطاً ولا بدهياً، أن تطبيق الترتيبات الدستورية الموجودة في فرنسا يعني بالضرورة الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر؛ فلكل بلد خصوصيته وتقاليدته المختلفة عن الدول الأخرى، أيضاً درجة الديمقراطية في بلد ما ومدى رسوخها، لهو من العوامل المهمة في نجاح نظام سياسي من عدمه.

ومن هنا الهاجس الذي يرافق الباحث، أن النظام شبه الرئاسي لا يعتبر وصفاً سحرية معدة مسبقاً، بمجرد اتباعها، سنصل بشكل يقيني إلى نظام فاعل ومستقر، على العكس من ذلك، النظام شبه الرئاسي يعد من الترتيبات الدستورية المعقدة والصعبة، التي تحتاج إلى أن تصمم بشكل دقيق ومنقن، وأن يوضع في الحسبان، عدة عوامل أخرى خارج نطاق نوع النظام. دون ذلك سنكون أمام نظام سياسي هش؛ مرشح بشكل أكبر من أي نظام آخر لحدوث صراعات وأزمات، ربما تصل لدرجة أن تعصف بالنظام السياسي ككل.

وفقاً لذلك، فإن المفهوم المعتمد للنظام السياسي لغايات هذا البحث، هو المفهوم الضيق، الذي يعني نظام الحكم في الدولة. بكلمات أكثر وضوحاً، يعني الطريقة المتبعة في الفصل بين السلطات، والعلاقة في ما بينها، وكيفية عملها، والإطار القانوني والدستوري المنظم لها.<sup>7</sup>

### تقسيم البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى جزئين، أما الجزء الأول، سيخصص للحديث بشكل أساسي عن الإطار المفاهيمي والنظري للنظام شبه الرئاسي، ليتم بعد ذلك الحديث عن النظام شبه الرئاسي على الطريقة الفرنسية، واستخدامه كنقطة انطلاق للتحليل الذي سيتم في الجزء الثاني، والذي سيخصص للحديث عن النظام السياسي في فلسطين، تحديداً، الحديث عن أزمة النظام السياسي وطبيعته. من خلال ذلك، سأستعرض أهم الإشكاليات والإخفاقات الدستورية التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني، لأختم النقاش في الجزء الثاني، باقتراح آليات ومؤسسات دستورية تكفل مواجهة الإخفاقات والإشكاليات الدستورية القائمة. وتشكل في الوقت نفسه، خطوة تجاه تأسيس نظام سياسي فاعل ومستقر.

<sup>7</sup> جورج جفمان، "تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية"، في أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 64.

## 2. النماذج التقليدية والحديثة للنظم السياسية

تقسم الأنظمة السياسية تبعاً للطريقة التي اعتمدها الدولة في الفصل بين السلطات، كون مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الأنظمة السياسية الديمقراطية. بعبارة أخرى، فإن العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدولة تحدد صورة النظام السياسي.<sup>8</sup>

من ناحية تاريخية، يعد كلاً من النظامين الرئاسي والبرلماني "النموذجين التقليديين" في الفصل بين السلطات، بينما يعد النظام شبه الرئاسي "النموذج الجديد" في الفصل بين السلطات.

يركز هذا الجزء، على الإطار المفاهيمي والنظري للنظم السياسية المختلفة، مع اهتمام أكبر في تحليل ونقاش "النموذج الجديد" النظام شبه الرئاسي، وذلك بإيلاء اهتمام حول مفهوم فكرة شبه الرئاسية وعلاقتها بالاستقرار المؤسسي، من جهة. ومن جهة أخرى، الحديث عن النظام السياسي "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية كنموذج ناجح لهذا النظام.

وعليه، سيُقسّم هذا الجزء إلى قسمين، الأول يتحدث عن نظم الحكم المختلفة تحديداً النظم الرئيسية الثلاثة (الرئاسية، البرلمانية، وشبه الرئاسية). أما الثاني فيتحدث عن النظام

<sup>8</sup> نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 364. عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري: التجارب الدستورية السابقة واللاحقة لوثيقة الإستقلال الوطني الفلسطيني (القدس: بلا دار نشر، 2009)، 118.

السياسي "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، باعتباره مثلاً واضحاً على نموذج ناجح لدولة تعتمد ترتيبات شبه رئاسية.

## 1.2 نظم الحكم المختلفة: النماذج الرئيسية

التقسيم الأكثر شيوعاً للأنظمة السياسية، عادة، يصنفها إلى أنظمة رئاسية وأنظمة برلمانية وأنظمة شبه رئاسية؛ فإذا اتسم النظام بالفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيكون نظاماً رئاسياً (تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأشهر لهذا النظام)؛ أما إذا اتسم النظام بالفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي يقوم على التعاون بين السلطات فيكون نظاماً برلمانياً (تعتبر المملكة المتحدة النموذج الأشهر لهذا النظام)؛ أما إذا جمع النظام بين خصائص النظام الرئاسي والبرلماني، فهو لا يعد نظاماً رئاسياً بحتاً ولا نظاماً برلمانياً بحتاً بل يكون نظاماً "شبه رئاسي" (تعد فرنسا أحد النماذج الشهيرة لهذا النظام).<sup>9</sup>

وفيما يلي سأعرض بإيجاز لخصائص هذه الأنظمة الثلاثة (الرئاسي والبرلماني وشبه الرئاسي) على التوالي.

<sup>9</sup> انظر: محمد كامل ليلة، *النظم السياسية: الدولة والحكومة* (بيروت: دار النهضة العربية، 1969)، 847-848. وأنظر: وسيم أبو فاشية، "دراسة مقارنة للنظم السياسية"، 23. وأنظر: عبد الغني بسيوني، *النظم السياسية والقانون الدستوري* (الاسكندرية: منشأة المعارف، 1997)، 211-212. وأنظر: نعمان الخطيب، *الوسيط في النظم السياسية*، 364.

## 1.1.2 النظام الرئاسي

يتميز النظام السياسي الرئاسي باعطاء مكانة مركزية للرئيس تجعل الكفة ترجح لصالحه مقارنة مع السلطات الأخرى، فهو يسود ويحكم في الوقت نفسه. فالرئيس في هذا النظام ينتخبه الشعب (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة)، ويجمع في يديه الصلاحيات والسلطات التنفيذية كافة. ففي هذا النظام لا وجود لمجلس وزراء بالمعنى المتعارف عليه، إنما يوجد معاونين بمثابة وزراء (يطلق عليهم في الولايات المتحدة اسم أمين عام) يعينهم رئيس الدولة بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ،<sup>10</sup> كما له أن يعزلهم؛ فهم أداة لتنفيذ سياسة الرئيس دون أن يتدخلوا في صنع هذه السياسة - التي هي من صلاحية الرئيس وحده في النظم الرئاسية دون دور جوهري للسلطات الأخرى - بحيث لا يتجاوز دورهم (الوزراء/المعاونين) عن إبداء الرأي والمشورة دون وجود أي الزام على رئيس الدولة الأخذ بهذه الآراء.<sup>11</sup>

ومن المعايير المهمة التي تميز النظام الرئاسي، معيار الفصل الجامد بين السلطات، ومن مظاهر هذا الفصل بين السلطات؛ أنه لا يجوز لرئيس الدولة حل البرلمان أو دعوة البرلمان للانعقاد أو إنهاء اجتماع البرلمان، وأيضاً لا يجوز لرئيس الدولة تأجيل انعقاد البرلمان، وفي المقابل لا يجوز للبرلمان مساءلة الرئيس أو الوزراء (المعاونين) بتوجيه الأسئلة

<sup>10</sup> أنظر: الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.

<sup>11</sup> عبد الحميد متولي وسعد عصفور ومحسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية (الإسكندرية: منشأة المعارف، بلا سنة نشر)، 236-237. وأنظر: نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، 370. وأنظر: عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان: دار الثقافة والنشر، 2009)، 208-211. وأنظر: منعم مخلف، "النظام الديمقراطي الرئاسي"، في صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2007)، 51-55. وأنظر: عزيز كايد، تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2000)، 3.

والاستجابات اليهم،<sup>12</sup> وبالضرورة لا يحق للبرلمان أن يسحب الثقة عن الرئيس أو الوزراء، كما لا يمكن الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وأيضاً لا يجوز للوزراء حضور جلسات البرلمان بصفتهم الوزارية.<sup>13</sup>

ويشار في هذا الصدد، أن الفصل الجامد بين السلطات في النظام الرئاسي لا يعد فصلاً مطلقاً، إنما ثمة هامش - وإن كان ضئيلاً - من التداخل بين السلطات؛<sup>14</sup> فمثلاً يحق لرئيس الدولة في الولايات المتحدة الاعتراض على مشاريع القوانين التي وافق عليها البرلمان، ولكن يمكن للبرلمان تجاوز هذه المسألة من خلال اقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، في المقابل فإن هناك دوراً للبرلمان في بعض اختصاصات السلطة التنفيذية؛ يتمثل في دور البرلمان في المصادقة على المعاهدات أو رفضها، وفي تعيين كبار الموظفين.<sup>15</sup>

وجدير بالذكر، أن النظام الرئاسي (تحديداً النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية) يتميز، بان الإنتخابات (الرئاسية والبرلمانية) تتم بشكل دوري - دون الحاجة لموافقة أو صدور قرار من الطرف الآخر - وبتواريخ معروفة مسبقاً، وفق نظام انتخابي محدد.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> عدم الخضوع للمساءلة السياسية لا ينفي المسؤولية الجنائية، فرئيس الدولة ومعاونيه شأنهم شأن باقي موظفي الدولة، يخضعون لقواعد المسؤولية الجنائية، وإن كان الاتهام الجنائي يتطلب اجراءات خاصة كموافقة البرلمان بأغلبية يحددها الدستور. محمد عيسى، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم (نابلس: جامعة النجاح، 2012)، 60.

<sup>13</sup> أنظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، 212. وأنظر: متولي وعصفور و خليل، القانون الدستوري، 238-239. وأنظر: كاید، تقرير حول إشكالية، 3. وأنظر: عصام الدبس، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي (عمان: دار الثقافة والنشر، 2010)، 306-307.

<sup>14</sup> نحي الدستور الأمريكي إلى الفصل الصارم بين السلطات، خفف ولطف من هذا الفصل الصارم؛ الواقع العملي الذي تطلب من السلطات التعاون من اجل ضمان استمرار سير العمل في الدولة.

<sup>15</sup> مخلف، "النظام الديمقراطي"، 54. وأنظر: نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، 370-372.

<sup>16</sup> خليل، "قانون التشريع"، 7.

ولعل أفضل توصيف للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي ما جاء به "أندريه هوريو" بقوله: "كل سلطة من السلطتين مستقلة عضويًا ووظائفيًا. وكل منهما يمتلك تمامًا، وضمن دائرته، القدرة على التقرير. يضاف إلى ذلك أن الواحدة تمتلك أيضًا القدرة على منع السلطة الأخرى عند اللزوم".<sup>17</sup>

### 2.1.2 النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية، أي يوجد فصل بين مناصبي رئيس الدولة - ملك أو رئيس منتخب من البرلمان - والحكومة (رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة)، الأول لا يتمتع بصلاحيات تنفيذية فعلية، فهو يمارس دوراً رمزياً فقط، ومن ثم فإنه غير مسؤول سياسياً، أما المسؤولية الجنائية فيجب التفريق بين الدول البرلمانية الجمهورية (هنا الرئيس يُسأل جنائياً) والدول البرلمانية الملكية (هنا الملك لا يُسأل جنائياً)، أما الثانية تتمتع بصلاحيات تنفيذية فعلية، وبالتالي فهي مسؤولة سياسياً وبطبيعة الحال مسؤولة جنائياً.<sup>18</sup>

يقوم رئيس الوزراء - الذي يكون بالعادة رئيس الأغلبية البرلمانية أو محسوباً عليها - المكلف من رئيس الدولة بتشكيل الحكومة،<sup>19</sup> التي يجب ان تنال الثقة من البرلمان لكي

<sup>17</sup> هوريو، القانون الدستوري، الجزء الأول، 212.

<sup>18</sup> متولي وعصفور وخليل، القانون الدستوري، 147-149. وأنظر: سمير عوض، "النظام الديمقراطي البرلماني"، في صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-امان، 2007)،

61-62. وأنظر: عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، 207-208. وأنظر: أبو فاشة، "دراسة مقارنة"، 34-35.

<sup>19</sup> جدير بالذكر أن صلاحية رئيس الدولة بتكليف رئيس الوزراء ليست صلاحية مطلقة، فهو مقيد بأن يختار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية، فاخياره لشخص من خارج الأغلبية البرلمانية يعني بالضرورة عدم حصول الحكومة على ثقة البرلمان.

أنظر: متولي وعصفور وخليل، القانون الدستوري، 150.



تستطيع مباشرة أعمالها، واستمرارية الحكومة وقوتها مرهون بالثقة المستمرة الممنوحة لها من البرلمان.<sup>20</sup>

كما سبق وأشار إليه، تعد طريقة الفصل بين السلطات من العوامل المحورية في تحديد شكل النظام السياسي. فعلى خلاف الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي الذي يقوم على الاستقلال الوظيفي والعضوي بين السلطات، يقوم الفصل بين السلطات في النظام البرلماني على التعاون والتوازن بين السلطات (ويسمى أحياناً الفصل المرن بين السلطات).<sup>21</sup>

بعبارة أكثر وضوحاً؛ فإن النظام البرلماني يعطي صلاحيات للسلطة التنفيذية تمارسها تجاه السلطة التشريعية، كما يعطي في الوقت نفسه، صلاحيات للسلطة التشريعية تمارسها تجاه السلطة التنفيذية؛ فيحق للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين، ولها حق إصدار القوانين المقررة من البرلمان، وأيضاً لها أن توافق أو تعترض على القوانين المقترحة من البرلمان، كما يحق للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد أو إنهاء اجتماع البرلمان، ويحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان. في المقابل من صلاحيات البرلمان منح الثقة للحكومة، كما يحق للبرلمان مراقبة الحكومة ومساءلتها،<sup>22</sup> وكنتيجة تقنية لذلك يمكن للبرلمان أن يسحب الثقة من الحكومة.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Asem Khalil, "Beyond the Written Constitution: Constitutional Crisis of, and the Institutional Deadlock in, the Palestinian Political System as Entrenched in the Basic Law," International Journal of Constitutional law 11 (2013: 48).

<sup>21</sup> أبوفاشة، "دراسة مقارنة"، 35.

<sup>22</sup> ومن وسائل رقابة البرلمان على الحكومة: 1- السؤال، وهو عبارة عن استفسارات واستيضاحات يوجهها عضو البرلمان إلى أحد الوزراء في الحكومة حول أمر معين لإزالة الغموض حوله أو للفت نظر الوزير إلى هذا الأمر، وفي السؤال تنحصر

إضافة إلى ذلك، يدخل في مظاهر التعاون والتداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ جواز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان؛ أحقية دخول الوزراء للبرلمان بصفتهم الوزارية (بالعادة يكون ذلك لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها أو للرد على استجواب أو سؤال موجه من البرلمان)؛ تجهيز الموازنة بشكل مشترك؛ فعملية إعداد الموازنة هي من صلاحية الحكومة ولكن لا تعتبر الموازنة نافذة إلا بموافقة البرلمان عليها.<sup>24</sup>

اعتماداً على ما سبق، يعد معيار المسؤولية الوزارية<sup>25</sup> نقطة الارتكاز في النظام البرلماني، التي تعني إمكانية مساءلة البرلمان للحكومة وسحب الثقة عنها، والتي يقابلها إمكانية الحكومة حل البرلمان.<sup>26</sup>

---

دائرة النقاش بين عضو البرلمان (موجه السؤال) وعضو الحكومة (الموجه إليه السؤال) بحيث لا يجوز لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء الحكومة الآخرين. 2- الاستجواب، هو عكس السؤال وأخطر؛ لأنه يحوي بين ثناياه اتهاماً لأحد الوزراء أو للحكومة بشكل كامل، يمكن أن ينتج عنه سحب الثقة عن أحد الوزراء أكثر من ذلك سحب الثقة عن الحكومة ككل، أيضاً لا ينحصر النقاش في الاستجواب بين عضو البرلمان (موجه الاستجواب) وعضو الحكومة (الموجه إليه الاستجواب) كما هو الحال مع السؤال، بل يحق لجميع أعضاء البرلمان التدخل في النقاش، وبقاء الاستجواب من عدمه غير متوقف على مقدم الاستجواب كما هو الحال مع موجه السؤال في حالة السؤال، فمثلاً إذا تنازل عضو البرلمان (مقدم الاستجواب) عن الاستجواب لا يعني انتهاء الاستجواب، فيمكن للبرلمان أن يستمر في الاستجواب. 3- التحقيق البرلماني، هو إجراء يجريه البرلمان للتحقيق في أمر معين أو فساد في جهة معينة والذي يكون عادة من قبل لجان يشكها البرلمان من أعضائه، هذه اللجان إما أن تكون لجان مؤقتة (تشكل من أجل التحقيق في أمر معين) أو لجان دائمة. أنظر: متولي وعصفور وخليل، القانون الدستوري، 153-154. وأنظر: ليلة، النظم السياسية، 923-928.

<sup>23</sup> أنظر: متولي وعصفور وخليل، القانون الدستوري، 152-153. بسيوني، النظم السياسية، 211-212.

<sup>24</sup> بسيوني، النظم السياسية، 211-212. وأنظر: أبو فاشة، "دراسة مقارنة"، 35.

<sup>25</sup> وتنقسم المسؤولية الوزارية إلى مسؤولية تضامنية وفردية، التضامنية تعني وجود مسؤولية جماعية للحكومة فإذا حدث خطأ في إدارة الحكومة لشؤون الدولية، فإنه يترتب على هذا الخطأ مساءلة الحكومة وسحب الثقة عنها بشكل كامل. أما المسؤولية الفردية تعني مسؤولية أحد أعضاء الحكومة لخطأ فردي ارتكبه يترتب عليه سحب الثقة عن هذا الوزير دون أن يكون هناك تأثير على الحكومة. ليلة، النظم السياسية، 929.

<sup>26</sup> المرجع السابق، 918.

### 3.1.2 النظام شبه الرئاسي

يعد النظام شبه الرئاسي النموذج الأحدث في الفصل بين السلطات،<sup>27</sup> هذا النظام، "على ما يبدو هو نوع النظام الذي حان وقته".<sup>28</sup> فمع نهاية التسعينات كانت الحكومات شبه الرئاسية تشكل 22% من الحكومات في العالم، لترتفع النسبة إلى 33% مع حلول عام 2007، وفي قائمة أعدت في أكتوبر/ تشرين الأول، 2010، وصل عدد الدول التي تأخذ بالنظام شبه الرئاسي إلى ما يقارب 60 دولة.<sup>29</sup>

#### 1.3.1.2 نقاشات مفاهيمية

قُدِّم النظام شبه الرئاسي لأول مرة - "كنموذج جديد" منفصل عن النظامين الرئاسي والبرلماني - على يد الفقيه "موريس دوفرجييه" في عام 1970،<sup>30</sup> كان ذلك في خضم

<sup>27</sup> Cindy Skach, "The "Newest" Separation of Powers: Semipresidentialis," International Journal of Constitutional law 5, no. 1 (2007): 2.

<sup>28</sup> Robert Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype," West European Politics 32, no. 2 (2009): 2  
[http://doras.dcu.ie/4513/1/Elgie\\_WEP\\_2009\\_Duverger\\_and\\_semi-presidentialism.pdf](http://doras.dcu.ie/4513/1/Elgie_WEP_2009_Duverger_and_semi-presidentialism.pdf).

<sup>29</sup> المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *المحاور العملية في بناء الدساتير دراسة مقارنة* (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012)، 40-41. والدول التي تضمنتها القائمة، هي: فرنسا، فنلندا، تركيا، رومانيا، أيسلندا، أيرلندا، تشاد، تيمور الشرقية، ناميبيا، بورندي، توغو، النيجر، الكامرون، بيرو، جابون، أوكرانيا، بولندا، جورجيا، الرأس الأخضر، اليمن، البرتغال، هايتي، روسيا، جمهورية أفريقيا الوسطى، رواندا، كازخستان، ساو تومي برينسيبي، قرغيزتان، ليتوانيا، الكونغو برازافيل، السنغال، مقدونيا، جزر القمر، الجزائر، صربيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب فيتنام، سريلانكا، تايوان، تنزانيا، مدغشقر، مالي، موريتانيا، مولدوفا، منغوليا، الجبل الأسود، موزمبيق، جزر القمر، كرواتيا، الجمهورية التشيكية، جمهورية الكونغو الديمقراطية، الجزائر، أرمينيا، النمسا، أذربيجان، روسيا البيضاء، بلغاريا، بوركينا فاسو. المرجع السابق، 41.

<sup>30</sup> Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 1.

لا يزال تصنيف النظام شبه الرئاسي كنموذج جديد أمر جدلي حتى الآن بين كثير من الفقهاء الذين يرون أن النظام شبه الرئاسي لا يعدو أن يكون إلا شكل طبيعي ناتج عن التنوع في النظامين الرئاسي والبرلماني. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، *أنظمة الحكم: النظام شبه الرئاسي نموذجاً* (السويد: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2012)، 2-3.

محاولته وصف النظام السياسي كما جاء في دستور الجمهورية الخامسة عام 1958 وما طرأ عليه من تعديلات عام 1962؛ إذ يرى دوفرليه أنه لا يمكن إدراج النظام السياسي للجمهورية الخامسة ضمن الأطر الدستورية التقليدية (البرلماني والرئاسي)؛ فنظام الجمهورية الخامسة يتضمن خصائص من كلا النظامين البرلماني والرئاسي؛ رئيس منتخب من الشعب يتمتع بصلاحيات كبيرة (من سمات بعض النظم الرئاسية)، الحكومة تعتمد على ثقة البرلمان (من سمات النظم البرلمانية). هذا ما دفعه لتقديم مفهوم جديد أطلق عليه "الحكومة شبه الرئاسية".<sup>31</sup>

ومع ذلك، يعتبر النظام شبه الرئاسي الفرنسي واحداً من أمثلة كثيرة ممكنة للنظام شبه الرئاسي، وليس النموذج الأصلي للنظام شبه الرئاسي، ففي أحسن الظروف يمكن اعتباره النموذج الأصلي لنموذج معين من النظم شبه الرئاسية.<sup>32</sup>

يقوم النظام شبه الرئاسي وفقاً "لدوفرليه" على ثلاثة معايير،<sup>33</sup> هي: رئيس منتخب بالاقتراع العام؛<sup>34</sup> رئيس قوي يتمتع بسلطات رئاسية كبيرة جداً؛ إلى جانبه، رئيس وزراء، ووزراء

<sup>31</sup> Ernst Vesper, "Semi-presidentialism-Duvergers Concept – A New Political System Model," 1-2. Available at: [http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11\\_1\\_2.pdf](http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf)

يعتبر النظام شبه الرئاسي نموذجاً جديداً - قديماً في الوقت نفسه؛ جديداً من جهة وضع النظريات حول هذا النظام؛ قديماً وجوداً قدم جمهورية فايمار. 16, "Beyond the," Khalil,

<sup>32</sup> Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 1.

جدير بالذكر أن النظام شبه الرئاسي – قيل أن يعرف بهذا الاسم - لم يكن أول تطبيق له في فرنسا، فقد سبقها كثير من الدول؛ فايمار 1919، فنلندا 1919، النمسا 1920 وأيرلندا 1937. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، *أنظمة الحكم*، 2.

<sup>33</sup> بيرر دوفرليه اعتماده هذه المعايير، بما يلي: "ليس من المعتاد في العلوم السياسية بناء نماذج تحليلية محددة في البداية من قبل الدساتير. ومع ذلك، لا يمكن لأحد أن يحلم بمشاهدة لعبة كرة القدم أو لعبة الورق دون الأخذ بعين الاعتبار قواعد اللعبة .

حيث تشكل جانباً أساسياً من إستراتيجية وتكتيك اللاعبين، الإطار الذي يحدونه". 5, "Semi-presidentialism," Vesper,

يتمتعون بسلطات تنفيذية وحكومية، ولهم أن يستمروا في مراكزهم ما دام البرلمان داعماً لهم.<sup>35</sup> لم يدعِ "دوفرجه" أن "نموذجه الجديد" وصفاً حصرياً للنظام في الجمهورية الخامسة فقط، بل أيضاً وصفاً لستة أنظمة أخرى.<sup>36</sup>

من الضروري الإشارة هنا، بأن النظام شبه الرئاسي - حسب دوفرجه - يتناوب بين مراحل الرئاسية والبرلمانية،<sup>37</sup> كما يلي:<sup>38</sup> عندما تكون الأغلبية في البرلمان لحزب الرئيس فإننا نكون أمام نظام رئاسي،<sup>39</sup> ولكن عندما تكون الأغلبية في البرلمان لحزب غير حزب الرئيس، فنكون أمام نظام برلماني.<sup>40</sup>

ما يؤخذ على تعريف "دوفرجه"، أنه لم يوضح ما المقصود بسلطات رئاسية "كبيرة جداً"؟  
فعدم الوضوح المرافق لهذا المفهوم يؤدي إلى تفسيره بطرق مختلفة، وبالتالي الإختلاف في

<sup>34</sup> هناك رأي جدير بالاهتمام يخالف المعيار الأول لدوفرجه؛ أنه من الممكن أن يتم وصف نظام ما بأنه برلماني حتى لو اشتمل على رئيس منتخب، في المقابل يمكن وصف نظام ما بأنه شبه رئاسي حتى لو امتلك رئيس غير منتخب بالاقتراع العام. رأي للدكتور عاصم خليل، أنظر: Khalil, "Beyond the," 19.

<sup>35</sup> Vesper, "Semi-presidentialism," 2.

دوفرجه يقسم النظام شبه الرئاسي لجهة السلطات الرئاسية إلى ثلاث فئات، وذلك من خلال دراسته النظام شبه الرئاسي في سبع دول، وذلك على النحو التالي: رئيس شرفي لا يتمتع بصلاحيات فعلية (كما في ايسلندا، النمسا وأيرلندا)، رئيس قوي يتمتع بصلاحيات فعلية (كما في فرنسا)، صلاحيات موزعة بين الرئيس والبرلمان (كما فنلندا، فايمار والبرتغال). Ibid, 5.

<sup>36</sup> Khalil, "Beyond the," 18.

الأنظمة الستة الأخرى، هي: النمسا، ايرلندا، ايسلندا، فايمار، فنلندا، البرتغال. أنظر: Vesper, "Semi-presidentialism," 5.  
<sup>37</sup> وفقاً لدوفرجه، هناك ثلاثة معايير تلعب دوراً مهماً في تحديد هذا التناوب، وهي: الترتيبات والقواعد التي يضعها الدستور، علاقة رئيس الدولة مع حزب الأغلبية في البرلمان، التقاليد (الإرث التاريخي) والظروف. أنظر: Skach, "The Newest," 5. وأنظر: Khalil, "Beyond the," 19.

<sup>38</sup> Ibid, 18-19.

<sup>39</sup> في هذه الحالة وعندما يكون الرئيس زعيم الأغلبية فإن السلطات الدستورية للرئيس تكون شبه كاملة في البرلمان، بينما سلطات رئيس الوزراء تضعف. أنظر: Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 13.

<sup>40</sup> يسمى هذا الوضع "بالتعايش"، في ظلّه تكون السلطات الدستورية لرئيس الدولة أضعف مقابل السلطات الدستورية التي يتمتع بها رئيس الوزراء، ومع ذلك يبقى للرئيس امكانية استخدام الصلاحيات الممنوحة له. Ibid.

تحديد الدول شبه الرئاسية. نتيجة لذلك، برز نهج آخر يُعرف النظام شبه الرئاسي - بصورة أقل تعقيداً من تعريف دوفرجه - بأنه النظام الذي يُنتخب فيه رئيس الدولة من الشعب لفترة محددة ويكون فيه رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مسؤولين أمام البرلمان.<sup>41</sup> التعريف السابق هو من اقتراح "روبرت إلجي" - ويطلق عليه تعريف ما بعد دوفرجه - لحسم الجدل الدائر حول لائحة البلدان التي تدخل في الإطار شبه الرئاسي، ذلك، كان من خلال حذف مسألة صلاحيات الرئيس من تعريف النظام شبه الرئاسي.<sup>42</sup>

على الرغم من كون التعريف الأخير يساهم في تقليل حدة الخلاف حول لائحة البلدان شبه الرئاسية، ويُسهّل معرفتها بمجرد إلقاء نظرة على دساتيرها،<sup>43</sup> إلا أنه يعتبر أيضاً تعريفاً مبتوراً؛ لأنه ببساطة، هل معيار "الرئيس المنتخب من الشعب" (حتى لو كان بلا صلاحيات فعلية) كافياً لتمييز النظام شبه الرئاسي عن النظم الأخرى؟ ما الفرق حينها بينه وبين النظام البرلماني؟

بكلمات أخرى، من غير المتصور أن نتحدث عن نظام شبه رئاسي لديه رئيس بصلاحيات شرفية ورمزية فقط، كما الملك (يقابله الرئيس في الأنظمة الجمهورية) في المملكة المتحدة. وعليه فوجود رئيس يتمتع بصلاحيات فعلية هو أمر ضروري في النظم شبه الرئاسية، مرة أخرى، تبقى المشكلة كما في تعريف دوفرجه، ما درجة الصلاحيات التي يجب أن يتمتع بها

<sup>41</sup> Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 4-5.

<sup>42</sup> Robert Elgie, "Three Waves of Semi-Presidential Studies," *Democratization* 23, no. 1 (2015): 53. <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.960853>.

<sup>43</sup> *Ibid*, 5.

الرئيس للقول بأنه نظام شبه رئاسي؟ هل يجب أن تكون هذه الصلاحيات مشابهة للصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في النظام الرئاسي التقليدي؟ أيضاً، ما هي درجة الصلاحيات التي يجب أن يتمتع بها الرئيس في النظام شبه الرئاسي مقارنةً مع رئيس الوزراء؟ هل يجب أن يكون هناك توازن في الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء؟ أم أن صلاحيات الرئيس يجب أن تكون أكبر؟

على أية حال، فمن الصعوبة بمكان وضع سمات محددة للنظام شبه الرئاسي، فكما سبق وأن قلنا، هناك أمثلة كثيرة ممكنة للنظام شبه الرئاسي، فلا يوجد نموذج أصلي له على العكس من النظم التقليدية؛ البرلماني (المملكة المتحدة النموذج الأصلي له) والرئاسي (الولايات المتحدة النموذج الأصلي له).

ومع ذلك، ورغم عدم وجود مبادئ ومعايير موحدة للنظام شبه الرئاسي، فإن الميزتين الأبرز والأكثر أهمية المتفق عليهما في النظم شبه الرئاسية، هي: "الفصل الإضافي للسلطات" والذي ينتج عنه رأسين للسلطة التنفيذية؛ رئيس الدولة ورئيس الوزراء، الأول، منتخب من قبل الشعب، والثاني، يتم اختياره بطريقة غير مباشرة من قبل الرئيس أو البرلمان أو من كليهما (في جميع الأحوال يكون للبرلمان حق سحب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته)، كلاهما (رأسي السلطة التنفيذية) مستقلان ويتمتعان بالشرعية،<sup>44</sup> ويكون لرئيس الدولة

---

<sup>44</sup> Skach, "The "newest", " 4.

سلطات تنفيذية مما يعني أن كليهما (رئيس الدولة ورئيس الوزراء) يتشاركان في السلطة التنفيذية.<sup>45</sup>

الميزة الثانية للنظام شبه الرئاسي - التي لا تقل أهمية عن الميزة السابقة - هي عدم التوازن في المسؤولية بين رأسي السلطة التنفيذية؛ بالنسبة لرئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، واستمراره في ولايته لا يعتمد على موافقة البرلمان، في حين أن رئيس الوزراء لا يمكنه الاستمرار في منصبه دون موافقة البرلمان، وبطبيعة الحال، فهو مسؤول سياسياً أمام البرلمان.<sup>46</sup>

عملياً، الميزتان أعلاه، يمثلان تعريف "روبرت إلجي" سابق الذكر، الذي - وعلى الرغم من ملاحظاتي التي أبديتها على هذا التعريف سابقاً - سأعتمده كتعريف للنظام شبه الرئاسي لغايات هذه الرسالة، كون هذا التعريف معتمد لدى أغلبية الفقهاء والباحثين، بإعتباره البديل الذي حل مكان تعريف دوفرجه.<sup>47</sup>

وكنتيجة منطقية للاختلافات بين النظم شبه الرئاسية، برز نموذجان (أو فئتان) من الأنظمة شبه الرئاسية، وهما: نموذج "رئيس الوزراء - الرئاسي"، وهو النموذج الذي يكون فيه رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مسؤولين أمام البرلمان فقط. في حين أن نموذج "الرئيس -

<sup>45</sup> المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *المحاور العملية*، 43.

<sup>46</sup> Skach, "The "newest", " 5.

في بعض النظم شبه الرئاسية لا يكون هناك حاجة لموافقة البرلمان من أجل تعيين رئيس الوزراء، ولكن في جميع الأحوال، يبقى للبرلمان حق سحب الثقة منه.

<sup>47</sup> Elgie, "Three Waves of Semi-Presidential Studies," 53.



البرلماني"، يكون فيه رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مسؤولين أمام البرلمان والرئيس على حد سواء.<sup>48</sup>

بعيداً عن النقاش أعلاه، لا بد من الإشارة هنا إلى مسألة مهمة، وهي: علاقة النظام شبه الرئاسي بنوع الدولة (لجهة كونها جمهورية أو ملكية). بمعنى أدق، هل من الممكن الحديث عن نظام شبه رئاسي في ظل دولة ملكية؟ أم أنه وصف حصري للدول الجمهورية؟

من الفروق الجوهرية بين النظام الرئاسي وشبه الرئاسي من جهة والنظام البرلماني من جهة أخرى، هو أن النظام الرئاسي وشبه الرئاسي لا يمكن أن يوجد إلا في الدول الجمهورية، فيما النظام البرلماني على العكس من ذلك، يمكن أن يكون في الدول الملكية والجمهورية على حد سواء. والسبب في ذلك، أن النظامين الرئاسي وشبه الرئاسي يرتكزان على وجود رئيس منتخب من الشعب بالاقتراع العام، أما النظام البرلماني، فإنه يرتكز على وجود برلمان منتخب، تنبثق عنه حكومة مسؤولة أمامه، دون أهمية للرئيس الأعلى، فلا فرق سواء كان ملكاً أو رئيساً (بشرط أن لا يكون منتخب من الشعب مباشرة، لأننا نصبح هنا أمام نظام شبه رئاسي).<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Cavatorta, Francesco, and Robert Elgie. "The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority," *Parliamentary Affairs* 63, no. 1 (2010): 27. وأنظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *المحاور الرئيسية في العملية الدستورية الليبية* (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014)، 38.

<sup>49</sup> ثامر الخزرجي، *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة* (بلا مكان نشر: المنهل، 2004)، 259. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: <http://goo.gl/SFsFzg>

### 2.3.1.2 الإطار شبه الرئاسي: الإستقرار المؤسسي والديمقراطية

منطقياً، تعد أهم الأهداف التي يسعى إليها واضعو الدساتير، عند تحديد طبيعة نظام الحكم لبلد ما، هو الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر، ويحترم في الوقت نفسه الديمقراطية، ويعمل على ترسيخها، لذلك، عند اختيار أي نظام (رئاسي، برلماني، شبه رئاسي) يجب أن يتم بحذر وبشكل دقيق ومنقن، مع الأخذ بالحسبان التقاليد والظروف السياسية في البلد المعني.

فنظام الحكم، يمكن أن يكون - بدلاً من داعم للاستقرار والديمقراطية - مصدر تهديد وخطر على الديمقراطية وفعالية واستقرار النظام السياسي. يزداد هذا الخطر في النظم التي لديها سلطة تنفيذية مزدوجة (رئيس ورئيس وزراء)<sup>50</sup> بصلاحيات فعلية لكل منهما، وأيضاً كلاهما يستندان إلى شرعية ديمقراطية (النظم شبه الرئاسية)، يتمثل هذا الخطر بحدوث صراع على الصلاحيات بين رئيس ورئيس الوزراء خاصة عندما يكون كل منهما منتمي إلى أغلبية مختلفة (التي يطلق عليها فترة التعايش)، الذي يمكن أن ينتج عنه اصابة النظام السياسي بالشلل، بل يمكن أن يصل الوضع إلى تهديد النظام الديمقراطي ككل، فقد يُفضي هذا الصراع إلى حدوث اشتباك مسلح.

---

<sup>50</sup> Antonio Garrido, "Semi-presidentialism and Democracy: a comparative perspective" (Santiago de Chile: World Congress of the International Political Science Association, 2009): 1. Available at: [http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11\\_1\\_2.pdf](http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf)

صحيح أنه في النظم شبه الرئاسية، عندما يكون الرئيس ورئيس الوزراء ينتميان إلى الأغلبية نفسها، فإن فرص الصراع ستكون أقل من لو أن الرئيس ورئيس الوزراء ينتميان لأغلبية مختلفة. مع ذلك، يبقى الوضع مرشحاً لحدوث صراع على الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء المنتميان للأغلبية نفسها، عندما يكون هناك اختلاف في التوجهات السياسية في بعض الأمور، أو أن يكون لرئيس الوزراء طموحات سياسية في خلافة الرئيس، أو أن يكون هناك مساعٍ للرئيس بتغيير رئيس الوزراء بآخر محسوب عليه.<sup>51</sup>

الصراع المحتمل بين الرئيس ورئيس الوزراء في النظم شبه الرئاسية، هو جزء من صراع آخر ليس أقل خطورة (الصراع بين الرئيس والبرلمان) وهذا يكون عندما تمتع الأغلبية البرلمانية عن دعم برنامج الرئيس، التي يمكن أن تترجم عملياً بالإمتناع عن تمرير الموازنة العامة، أو الإمتناع عن إصدار القوانين اللازمة. ربما ينتج عن ذلك جمود في النظام ككل، مما قد يشكل محفزاً لعناصر خارجية أن تدخل اللعبة السياسية، كالقوات المسلحة.<sup>52</sup>

في هذا السياق، لا بد من التمييز بين نوعين من النظم شبه الرئاسية (سبق الإشارة إليهما): رئيس الوزراء-الرئاسي (أكثر استقراراً وأقل عرضة للآزمات) والرئيس-البرلماني (أكثر عرضة للآزمات وعدم الاستقرار)؛ في الأول، تكون مسؤولية رئيس الوزراء أمام البرلمان فقط، فلا يحق للرئيس إقالة رئيس الوزراء أو أي من الوزراء، أما في الثاني، فإن رئيس الوزراء يكون أمام مسؤولية مزدوجة (الرئيس والبرلمان)، بمعنى، أن الرئيس والبرلمان يستطيعان إقالة رئيس الوزراء أو أي من الوزراء بإرادة منفردة ودون الحاجة لتأمين موافقة الجهة الأخرى.

<sup>51</sup> Skach, "The "Newest", "5

<sup>52</sup> Cavatorta and Elgie, "The Impact, " 8.

أيضاً في الأول، سلطة الرئيس في حل البرلمان تكون ضمن ضوابط، أما في الثاني، فإن سلطة الرئيس في حل البرلمان تكون غير مقيدة.<sup>53</sup>

الافتراض السابق، من أن النوع الأول أكثر استقراراً وأقل عرضة للأزمات من النوع الثاني، يمكن تبريره بما يلي: عندما يكون رئيس الوزراء مسؤولاً أمام جهتين (الرئيس والبرلمان) عن الأعمال التي يقوم بها، ويكون هناك إمكانية لكلا الجهتين إقالة رئيس الوزراء، هذا يولد ما يمكن تسميته "فوضى الولاءات" والذي سينتج عنه ارتباك وفوضى، وبالتالي عدم استقرار النظام السياسي ككل.<sup>54</sup> أيضاً، عندما يكون متاحاً للرئيس صلاحية إقالة رئيس الوزراء، فإنه من الممكن الإفراط في استخدام هذه الصلاحية من قبل الرئيس كلما حدث خلاف - حتى لو كان بسيطاً - بينه وبين رئيس الوزراء.

إذاً، نوع النظام المتبع في بلد ما له أثر مهم على الديمقراطية والاستقرار السياسي، لكن ومع ذلك، فإن نوع النظام، يعتبر جزءاً من كل، من ناحية أثره على الديمقراطية والاستقرار.<sup>55</sup> بكلمات أخرى، هناك متغيرات إضافية عدا عن نوع النظام، لها تأثير مهم ومباشر على الاستقرار السياسي وبالتالي على الديمقراطية ككل. فالغموض في بعض مواد الدستور، وخاصة تلك المتعلقة بصلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء، يمكن أن تشكل - بل على الأغلب

<sup>53</sup> Garrido, "Semi-presidentialism," 12.

<sup>54</sup> Ibid, 15.

<sup>55</sup> Steven D. Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes," *Comparative Politics* 34, no. 3 (2002): 14  
<http://www.jstor.org/stable/4146953>

ستشكل - محفزاً للصراعات، وتنازع الصلاحيات بينهما، والتي ستؤثر بدورها (الصراعات) على الاستقرار الديمقراطي؛ التقاليد والظروف السياسية والصفات الشخصية التي يتمتع بها الرؤساء، لها دور مهم وحيوي في التأثير على الديمقراطية والاستقرار السياسي (فرنسا أوضح مثال، كما سنرى).<sup>56</sup> ولعل درجة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس، وخاصة تلك الصلاحيات في أوقات الطوارئ، والسيطرة على القوات المسلحة، تعتبر من العوامل المؤثرة على الاستقرار الديمقراطي، عندما يكون هناك صراع بين الرئيس ورئيس الوزراء، لما يؤديه ذلك من محفز للرئيس لاستخدام صلاحياته الخاصة، التي ستؤدي بشكل أو بآخر إلى زيادة حدة الصراع، ويمكن أن نكون أمام دكتاتورية دستورية، بالمحصلة، الوصول إلى وضع تكون فيه الديمقراطية على المحك.<sup>57</sup> عملية اختيار وتصميم النظام، تؤثر أيضاً على الاستقرار الديمقراطي؛ فاختيار النظام وتصميمه من خلال المفاوضات، سيكون في أغلب الأحيان - ولكن، ليس بالضرورة - أفضل لجهة الاستقرار الديمقراطي من تلك التي تتم بالقوة.<sup>58</sup>

من الأمور المهمة التي تؤثر على الاستقرار والديمقراطية، تزامن الانتخابات البرلمانية مع الانتخابات الرئاسية، فإذا ما كانت الفترة الزمنية بين الانتخابات البرلمانية والرئاسية بعيدة، فإن ذلك يعزز من فرص إيجاد أغلبية مختلفة (وبالتالي، وضع أقل استقراراً)، أما إذا كانت

---

<sup>56</sup> Vykintas Pugaèiauskas, "Semi-presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland," 8, 25. Available at: <http://www.pugaciauskas.lt/study/ltupol.pdf>

<sup>57</sup> Cavatorta and Elgie, "The Impact," 7.

<sup>58</sup> Garrido, "Semi-presidentialism," 6-7.

الفترة الزمنية قصيرة، فإن ذلك يعزز من فرص ايجاد أغلبية متجانسة، مما يعني تفادي ما يسمى "التعاش" (وبالتالي، وضع أكثر استقراراً).<sup>59</sup>

عدا عن تأثير الصيغ الانتخابية والنظام الحزبي على الاستقرار والديمقراطية، فالنظم التي تتمتع ببرلمان مستقر (الوضع الأمثل في الإطار شبه الرئاسي)، بحيث تكون هناك اغلبية مستقرة قادرة على دعم تشكيل حكومة، تكون أكثر استقراراً من تلك التي لا تملك برلماناً مستقراً (الوضع الأسوأ في الإطار شبه الرئاسي)، بحيث لا تكون هناك اغلبية لأي من الأحزاب أو الكتل، قادرة على دعم تشكيل حكومة، وفرص تشكيل حكومة إئتلافية ضعيفة، وإن تم تشكيل حكومة إئتلافية، مرة أخرى، فرص صمودها ضعيفة.<sup>60</sup>

هذا يعني، في النظم التي لا تتمتع ببرلمانات مستقرة، ستتجه الأنظار إلى الرئيس، الذي سيعمل على تشكيل الحكومة ان كانت من صلاحياته، دون الحاجة للرجوع إلى البرلمان (في بعض النظم شبه الرئاسية عملية اختيار الحكومة تتم بشكل ثنائي من قبل الرئيس والبرلمان)، وسيلجأ الرئيس إلى الحكم عن طريق المراسيم الرئاسية، وبالتالي يتجاوز البرلمان. بعبارة أخرى، يمكن أن يصل الوضع إلى ممارسات استبدادية من قبل الرئيس. مثل هكذا وضع، يكون الباب مفتوحاً لتدخل القوات المسلحة، وخاصة إذا لم يتمكن الرئيس من إدارة شؤون البلاد بشكل فاعل.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 14,20.

<sup>60</sup> Skach, "The Newest," 10-16.

<sup>61</sup> Pugaèiauskas, "Semi-presidential," 18.

إذاً، طريقة التصميم المعتمد للنظم الانتخابية والنظام الحزبي في بلد ما، لها دور مهم في الإطار شبه الرئاسي؛ فعدا عن دورها الحيوي في ايجاد برلماناً مستقراً وفاعلاً، تسهم في رسم إطار العلاقة بين الرئيس والبرلمان. في هذا السياق، هناك ثلاثة احتمالات يمكن أن تتحقق: الأول، الرئيس زعيم الأغلبية البرلمانية، هذا السيناريو يعتبر الأمثل في النظم شبه الرئاسية، وذلك لقلة فرص حدوث صراع بين الرئيس ورئيس الوزراء المنتميان للأغلبية نفسها (مع بقاء إمكانية لحدوث صراع بينهما كما سبق وأشرنا). الثاني، الرئيس معارض للأغلبية البرلمانية (التعايش)، يمكن وصف مثل هكذا وضع بأنه خطر في ظل الإطار شبه الرئاسي، مرشح للأزمات وعدم الإستقرار، فيجب على أحدهما (الرئيس أو رئيس الوزراء) الرجوع خطوة إلى الوراء، لكي يحكم الآخر (بالعادة في هذه الحالة تُرجح الكفة لصالح رئيس الوزراء، مع بقاء صلاحيات فعلية ومهمة بيد الرئيس). الثالث، عدم وجود أغلبية برلمانية (بمعنى، لا حزب الرئيس ولا غيره من الأحزاب لديه أغلبية في البرلمان)، هذا الوضع، يعتبر الأخطر في ظل الإطار شبه الرئاسي، والذي قد ينتج عنه عدم القدرة على دعم تشكيل حكومة، وإن شكّلت الحكومة ستكون مدتها قصيرة لاعتمادها على ائتلاف هش في أغلب الأحيان، هنا ومع مثل هذه الحالة، سيجد الرئيس نفسه مضطراً لتسيير شؤون الدولة من دون حكومة، من خلال الحكم بالمراسيم وحالة الطوارئ.<sup>62</sup>

كذلك، عدم تضمين الدساتير شبه الرئاسية على تقنيات ووسائل لتسوية الصراعات التي يمكن أن تنشأ بين الرئيس والحكومة ومن ورائها الأغلبية البرلمانية، فإن ذلك يشكل خطراً

<sup>62</sup> Skach, "The Newest", 12. Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism," 14-15. Vesper, "Semi-presidentialism," 10.

على الديمقراطية وعلى الاستقرار السياسي. مثلاً، عدم تمتع الرئيس بصلاحيه حل البرلمان يعتبر أمراً خطيراً وخاصة عندما تمر البلاد بفترة تعايش تكون التنازلات فيها أمراً صعباً، وكذلك الأمر، عدم وجود محاكم دستورية تحسم الخلاف بين الرئيس والحكومة حول معنى الأحكام الدستورية، يعني التفتيش عن سبل أخرى لحسم الخلاف (بالعادة تكون هذه السبل غير دستورية) مما قد تؤدي إلى حدوث صراعات وأزمات.<sup>63</sup>

ومع ذلك، لا يجب أن يفهم من النقاشات السابقة بأنها دعوة للتشاور من النظام شبه الرئاسي، فهذا النظام يعد من الأنظمة المنتشرة في الديمقراطيات الحديثة.<sup>64</sup> ما يجب أن يفهم من هذه النقاشات - أو على الأقل ما ترمي إليه - أنه عند اختيار هذه الترتيبات شبه الرئاسية يجب أن نكون حذرين للمخاطر المحتملة التي يمكن أن تنتج عن هذا الترتيب.

ومن المخاطر المحتملة على الديمقراطية في البلدان ذات الإطار شبه الرئاسي: 1. عدم إجراء الانتخابات الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور. 2. قيام جهة باتخاذ إجراءات تشكل اعتداء على سلطات جهة أخرى، بالعادة تكون هذه الإجراءات من قبل الرئيس دون تأمين موافقة الناخبين. 3. إسقاط الرؤساء المنتخبين بطرق غير دستورية، كالاتقلابات العسكرية.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Pugaèiauskas, "Semi-presidential," 27-28.

<sup>64</sup> أنظر النص المرافق للحاشية رقم 29.

<sup>65</sup> Ibid, 3-4.



بالتالي، وبكلمات أخرى، تعد النقاشات السابقة بمثابة دعوة للتفتيش عن صيغ وتقنيات دستورية -تكفل عدم الانزلاق إلى الفوضى وتقلل الحوافز الدافعة للصراع المؤسسي<sup>66</sup> - عند تصميم النظام شبه الرئاسي في الدستور.

## 2.2 النظام السياسي "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية

فرنسا تعد من أوائل الدول التي اعتمدت ترتيبات شبه رئاسية،<sup>67</sup> وبالتالي، لديها تجربة طويلة في هذا النظام، وهي مثال ناجح لدولة تعتمد ترتيبات شبه رئاسية، عدا عن كونها في كثيرٍ من الأدبيات تعتبر النموذج التقليدي للنظام شبه الرئاسي. كل هذا يزيد من جاذبية النظام "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، لاعتماده كنقطة انطلاق في تحليل النظام السياسي الفلسطيني.

لهذا، سيتم الحديث عن النظام "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية بشيء من التفصيل، مستعرضاً في البداية كيف تبنت فرنسا الترتيبات شبه الرئاسية، وذلك من خلال الحديث عن فلسفة وإرهاصات التحول من النظام البرلماني إلى النظام شبه الرئاسي، البند الأول. من ثم سيتم الحديث عن صلاحيات وسلطات المؤسسات الدستورية المختلفة في فرنسا والعلاقة فيما بينها، وذلك تحت عنوان: المؤسسات الدستورية في فرنسا، البند الثاني. وأخيراً سأسلط

<sup>66</sup> Ibid, 4.

<sup>67</sup> ليس أمراً محسوماً إلى الآن اعتبار فرنسا دولة ذات نظام شبه رئاسي؛ فهناك آراء جديرة بالاهتمام تدفع باتجاه أن فرنسا ما زالت ذات نظام برلماني. أنظر: عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها - تطورها - تطبيقاتها: دراسة تحليلية مقارنة (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2002)، 367-369. وأنظر: ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: الدول وأنظمتها (بيروت: دار العلم للملايين، 1971)، 328.

الضوء على أسباب نجاح التجربة الفرنسية، وذلك تحت عنوان: فرنسا: نموذج ناجح للنظام شبه الرئاسي، البند الثالث.

## 1.2.2 فلسفة وإرهاصات التحول من النظام البرلماني إلى النظام شبه الرئاسي

قبل تحول فرنسا للنظام شبه الرئاسي، كان الدستور الفرنسي عام 1946 الذي يعرف بدستور الجمهورية الرابعة قد تبنى مبادئ النظام البرلماني، إلا أن هذا النظام لم يدم طويلاً؛ فقد رافق الجمهورية الرابعة كثرة الأزمات الوزارية، رغم أن الدستور قد نص في المادة 49 منه على أنه لا يمكن سحب الثقة من الحكومة إلا بموافقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة،<sup>68</sup> في الواقع، في تلك الفترة لم يكن هناك أي حزب سياسي قادر على تحقيق الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة بشكل منفرد، بل كانت الأحزاب مضطرة لعمل ائتلافات من أجل تشكيل الحكومة، ولكن بعد تشكيل الحكومة الائتلافية سرعان ما يذب الخلاف بين الأحزاب المشتركة في الائتلاف، لينتهي الأمر بإستقالة الحكومة.<sup>69</sup> فالفترة ما بين عام 1946 إلى عام 1958 شهدت تعاقب أربع وعشرين حكومة، أي بمعدل حكومة كل ستة أشهر، أكثر من ذلك فإن بعض هذه الحكومات لم تستمر إلا لبضعة أيام فقط.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> عفيفي، الأنظمة النيابية، 360. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010)، 64.

<sup>69</sup> حافظ الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية (رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2001)، 122-123. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق: جامعة دمشق، 1997)، 383. متولي وعصفور وخليل، القانون الدستوري، 191.

<sup>70</sup> عفيفي، الأنظمة النيابية، 360.

علاوة على ذلك، أخفق نظام الجمهورية الرابعة في إقامة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، جاعلاً الهيمنة للسلطة التشريعية التي كان لها صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية بالإضافة إلى اختيار رئيس الوزراء، إضافة إلى أنها في مأمن من الرقابة الدستورية على القوانين.<sup>71</sup> في المقابل، فإن عملية لجوء الحكومة إلى حل الجمعية الوطنية كان أمراً صعباً ومعقداً فلم يكن من الممكن حل الجمعية الوطنية إلا بعد مرور ثمانية عشر شهراً على انتخاب الجمعية، وقيام الجمعية الوطنية بعد المدة السالفة بحجب الثقة عن حكومتين.<sup>72</sup>

بناء على ذلك، ونتيجة لعدم الإستقرار الحكومي الذي رافق الجمهورية الرابعة، وعدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى عجز المؤسسات الدستورية في التعامل مع الأزمات الداخلية والخارجية وخاصة الأزمة الجزائرية وتحديداً التمرد في صفوف الجيش الفرنسي في الجزائر في 13 أيار عام 1958، أصيب النظام السياسي بالشلل والجمود، مما أدى إلى إنهيار الجمهورية الرابعة.<sup>73</sup>

أمام هذا الواقع، كان لا بد من إيجاد بديلاً لنظام الجمهورية الرابعة قادراً على مواجهة الأزمات التي تواجه الجمهورية الفرنسية، فاتخذت الجمعية الوطنية في 3 يونيو 1958 قراراً بمنح الثقة للجنرال ديغول كرئيس للحكومة بناء على دعوة من رئيس الجمهورية "رينه كوتي"، إضافة إلى منحه صلاحية الحكم عن طريق المراسيم لمدة ستة أشهر، كما في الوقت نفسه كُلفت الحكومة برئاسة الجنرال ديغول بوضع دستور جديد للبلاد، وفق المبادئ التالية:

<sup>71</sup> توازن السلطات في النظم الدستورية المعاصرة، 85-86. دراسة متوفرة على الصفحة الإلكترونية التالية:

[http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435501393\\_.pdf](http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435501393_.pdf)

<sup>72</sup> عفيفي، الأنظمة النيابية، 358-359.

<sup>73</sup> محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني (بيروت: دار النهضة العربية، 1975)، 361.

الاقتراع العام أساس سلطة الدولة، مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، الحفاظ على استقلال

القضاء، الحفاظ على الفصل بين السلطات، تنظيم العلاقة بين سلطات الحكم والشعب.<sup>74</sup>

في 4 أكتوبر 1958 وبعد موافقة ثمانين بالمائة من المستفتين صدر الدستور الجديد الذي

أطلق عليه دستور الجمهورية الخامسة، الذي جاء لمواجهة الإخفاقات التي رافقت الجمهورية

الرابعة فعمل على تقوية سلطة رئيس الجمهورية، وإيجاد توازن بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية.<sup>75</sup>

كانت طبيعة نظام الحكم الذي جاء به دستور الجمهورية الخامسة خاصة بعد التعديل

الدستوري الذي سمح بانتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب،<sup>76</sup> أمر جدلي غير محسوم،

فهو لا يعتبر نظاماً رئاسياً نقياً، كما لا يعتبر نظاماً برلمانياً نقياً، بل كان يتضمن خصائص

من كلا النظامين؛ ليطلق عليه فيما بعد النظام شبه الرئاسي. فأصبح، مصطلح النظام شبه

الرئاسي يتم تداوله بشكل أكثر بعد عام 1970 عندما أدخله موريس دوفرليه ضمن النماذج

الدستورية القائمة.

إذاً، واعتماداً على ما سبق، يمكن تلخيص أهداف دستور عام 1958، بإيجاد برلمان مقيد؛

تقوية السلطة التنفيذية الضعيفة التي كانت عاجزة عن إدارة شؤون الحكم في الجمهورية

الرابعة؛ إيجاد استقرار وزاري.

<sup>74</sup> ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، 321. وانظر: عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، 133-134. وانظر: عفيفي،

الأنظمة النيابية، 360.

<sup>75</sup> متولي وعصفور و خليل، القانون الدستوري، 191.

<sup>76</sup> سنتحدث في الصفحة التالية عن هذا التعديل.

## 2.2.2 المؤسسات الدستورية في فرنسا

### 1.2.2.2 السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفرنسي الحالي من مكونين، هما: رئيس الجمهورية والوزارة (الحكومة)، وفي هذه الجزئية يتشارك النظام الفرنسي مع النظم البرلمانية، فجميع الأنظمة البرلمانية تتميز بثنائية السلطة التنفيذية. ولكن في المقابل يتميز النظام الفرنسي بإعطائه صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية عدا عن كونه يأتي عن طريق الانتخاب المباشر من الشعب (في هذه الجزئية جاء مخالفاً للنظام البرلماني، ومماثلاً للنظام الرئاسي).

### رئيس الجمهورية الفرنسية

فبعد ما كان رئيس الجمهورية في فرنسا ينتخب - لمدة 7 سنوات قابلة للتجديد إلى ما لا نهاية - بطريقة غير مباشرة "بواسطة هيئة ناخبين تتكون من أعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس أقاليم ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين من المجالس البلدية"، أصبح - بعد التعديل الدستوري في 28 أكتوبر 1962 - انتخاب رئيس الجمهورية يتم بطريقة مباشرة من الشعب ولمدة 7 سنوات قابلة للتجديد أكثر من مرة، مما زاد من قوة ومكانة رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي، فأصبح كالبرلمان الفرنسي من جهة الشرعية

الشعبية.<sup>77</sup> والجدير ذكره أنه في العام 2000م تم تبني تعديلاً دستورياً قلص مدة الرئاسة من 7 سنوات إلى 5 سنوات بناء على تعديل دستوري.<sup>78</sup> وبهذا تصبح مدة ولاية رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية هي نفسها.

### صلاحيات رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية حجر الزاوية في النظام السياسي الفرنسي، نتيجة للصلاحيات الكبيرة التي منحه إياها الدستور الفرنسي، ناهيك عن طريقة انتخابه. أكثر من ذلك، فإن الدستور الفرنسي قد أضفى على رئيس الجمهورية ميزة فريدة من نوعها، وهي جعل رئيس الجمهورية بمثابة حكم بين السلطات، وهذا واضح عندما نصت المادة الخامسة من الدستور الفرنسي على أن رئيس الجمهورية: "يضمن بدوره التحكيم، سير العمل المنتظم للسلطات العامة وديمومة الدولة".<sup>79</sup>

<sup>77</sup> آدمون رباط، *الوسيط في القانون*، 331. للفوز بمنصب الرئاسة يجب الحصول على الأغلبية المطلقة من عدد أصوات الناخبين، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين في الدورة الأولى على هذه الأغلبية؛ يعاد الانتخاب بين الإثنين الأعلى أصوات من المرشحين، حينها من يحصل على أصوات أكثر يفوز بمنصب الرئاسة. محسن خليل، *النظم السياسية*، 363.

<sup>78</sup> وتنص المادة (6) من الدستور الفرنسي على الآتي: "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر. لا يجوز لأي رئيس جمهورية أن يتقلد أكثر من ولايتين متتابعيتين. تتحدد طرق تطبيق هذه المادة بواسطة قانون أساسي". أنظر: التاريخ الدستوري لفرنسا، متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية:

<http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-france>

<sup>79</sup> عباس، كاظم، "دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية"، مجلة الحقوق – كلية القانون – الجامعة المستنصرية – العراق 3، عدد 8،9 (2010): 6-7. وتنص المادة (5) من الدستور الفرنسي على الآتي: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستوري، ويضمن عبر تحكيمه انتظام سير السلطات العامة وكذلك استمرار بقاء الدولة. وهو الضامن لاستقلال الوطن ووحدة الأرض واحترام المعاهدات".

عملياً، هذا الدور التحكيمي لا يُفَعَّل إلا في حالة كان هناك رئيس وزراء من أغلبية معارضة، فهنا وهذه الحالة، يرجع رئيس الجمهورية خطوة إلى الوراء، مكتفياً بالسياسة الخارجية والدفاع، تاركاً السياسة الداخلية لرئيس الوزراء.<sup>80</sup>

وبالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية فتتقسم إلى قسمين: الأول صلاحيات حصرية لرئيس الجمهورية يمارسها بشكل منفرد، الثاني، صلاحيات مشتركة مع الوزارة (الحكومة).

### صلاحيات حصرية لرئيس الجمهورية يمارسها بشكل منفرد

أولاً: صلاحيات يمارسها رئيس الجمهورية تجاه الحكومة، كتعيين الوزير الأول (رئيس الوزراء)؛ يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي بصلاحيات تعيين رئيس الوزراء، وهي صلاحيات تقديرية لرئيس الجمهورية، لكن عملياً فإن رئيس الجمهورية بالعادة يختار شخصاً مقبولاً لدى الأغلبية البرلمانية لتولي منصب رئاسة الوزراء، وذلك، لكون استمرارية الحكومة وشرعيتها تعتمد على الثقة التي يمنحها البرلمان للحكومة، في المقابل، دستورياً لا يمكن لرئيس الجمهورية إقالة رئيس الوزراء،<sup>81</sup> إلا أن رئيس الجمهورية يستطيع إقالة رئيس الوزراء عن طريق مساومة البرلمان بأنه في مقابل عدم حل البرلمان يطلب من البرلمان إسقاط

<sup>80</sup> علي مختاري، "رئيس الجمهورية حكم بين السلطات في النظام الشبه رئاسي: ضرورة دستورية أو مرحلة لتعايش؟"، مجلة الفقه والقانون، عدد 15 (2014): 308.

<sup>81</sup> ذلك على عكس روسيا (دولة شبه رئاسية) إذ منح الدستور الرئيس سلطة إقالة الحكومة، فتنص المادة (83) فقرة ج على الآتي: "يعتمد قرارات بشأن استقالة حكومة الاتحاد الروسي".

الحكومة، أو أن يمتنع عن توقيع القرارات التي تتطلب موافقة رئيس الجمهورية، كوسيلة للضغط على البرلمان من أجل إسقاط الحكومة.<sup>82</sup>

ثانياً: صلاحيات يمارسها رئيس الجمهورية تجاه البرلمان، كسلطة رئيس الجمهورية في توجيه الرسائل إلى البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، التي تعتبر من التقاليد القديمة في الجمهورية الفرنسية، إلا أن الجديد في الدستور الحالي (دستور 1958) أنه لم يبق مسألة توجيه رئيس الجمهورية للرسائل مرهونة بالتوقيع الوزاري، فأضحى هذا الحق خالصاً لرئيس الجمهورية بشكل منفرد، وبالعادة تقرأ الرسائل التي يوجهها رئيس الجمهورية إلى البرلمان بمجلسيه من قبل رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ.<sup>83</sup>

كما أن لرئيس الجمهورية صلاحية حل الجمعية الوطنية، بعد التشاور مع كل من الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بنتيجة التشاور، فسلطة رئيس الجمهورية في الحل غير مقيدة إلا بشرط واحد هو عدم جواز

<sup>82</sup> متولي و عصفور و خليل، القانون الدستوري، 195. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982)، 296. حسن نافعة، معجم النظم السياسية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1991)، 143. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، 144-145. فتحي الوحيدي، القانون الدستوري والنظم السياسية مع شرح السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل (غزة: مطابع المقداد، 2004)، 422. وتنص المادة (8) من الدستور الفرنسي على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة. ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول".

<sup>83</sup> سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر (مصر: دار النهضة العربية، 1975)، 268-269. وتنص المادة (18) من الدستور الفرنسي على الآتي: "يتواصل رئيس الجمهورية مع مجلسي البرلمان بواسطة رسائل يعهد بها إلى من يتلوها ولا تكون محلاً لأي مناقشة. ويجوز له أن يتناول الكلمة أمام البرلمان الذي يجتمع في مؤتمر لهذا الغرض. ويجوز أن يكون تصريحه محلاً لمناقشة تجري دون حضوره ولا تكون موضوعاً لأي تصويت. ويجتمع مجلسا البرلمان خصيصاً لهذا الغرض خارج أوقات الانعقاد".



حل الجمعية الوطنية الجديدة المنتخبة بعد الحل إلا بعد انقضاء عام على انتخابها،<sup>84</sup> ولكن عملياً فإن مسألة الحل ليست بالأمر السهل، فحل الجمعية الوطنية ومن ثم الدعوة إلى انتخابات مبكرة جديدة، وينتج عن هذه الانتخابات الأغلبية نفسها التي كانت تسيطر على الجمعية الوطنية التي تم حلها، تضع شرعية رئيس الجمهورية على المحك. تناغماً مع ذلك، نجد أن حق الحل لم يستخدم إلا خمس مرات في تاريخ الجمهورية الخامسة، وهذا دليل عملي على أن مسألة الحل رغم سهولة تطبيقها دستورياً إلا أنها لم تستخدم بكثرة.<sup>85</sup>

لهذا، يبدو أن الفلسفة القائمة وراء حق الحل تكمن في ضمان الوصول إلى الإستقرار الوزاري وتقادياً لحدوث أزمات؛ فمثلاً عندما لا يتمكن أي من أحزاب البرلمان من تشكيل الحكومة بشكل منفرد، أو عندما تكون الأغلبية في البرلمان معارضة لرئيس الجمهورية، فكل هذه سيناريوهات تهدد الإستقرار الحكومي، وبالتالي إصابة النظام السياسي بالشلل.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> متولي وعصفور وخليل، *القانون الدستوري*، 197. وتنص المادة (12) من الدستور الفرنسي على التالي: "يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيس المجلسين ان يقرر حل الجمعية الوطنية. يتم إجراء الانتخابات العامة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً بعد الحل. تجتمع الجمعية الوطنية قانونياً ورسمياً في يوم الخميس الثاني بعد انتخابها. وإذا انعقد هذا الاجتماع خارج الفترة المقررة للدورة العادية تُفتتح وجوباً دورة مدتها خمسة عشر يوماً. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات".

<sup>85</sup> المرة الأولى، كانت عام 1962، عندما قام الرئيس الفرنسي "ديغول" بحل الجمعية الوطنية، لقيامها بسحب الثقة عن حكومة "بومبيدو"، كتعبيراً عن رفضها "لديغول" وسياساته. المرة الثانية، كانت عام 1968، أيضاً "ديغول" قام بحل الجمعية الوطنية. المرة الثالثة، كانت عام 1981، قام الرئيس "ميتران" بحل الجمعية الوطنية لتأتي أغلبية متوافقة معه. المرة الرابعة، 1988، أيضاً الرئيس "ميتران" قام مرة أخرى ولنفس السبب السابق بحل الجمعية الوطنية. المرة الخامسة، كانت عام 1997، قام الرئيس "شيراك" بحل الجمعية الوطنية للاحتفاظ بالأغلبية البرلمانية ولكن النتائج كانت عكس ذلك. عصام سليمان، *الأنظمة البرلمانية*، 146. وأنظر: جهاد الحرازين، *حق حل البرلمان في النظم الدستورية "دراسة مقارنة"* (الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2013)، 101-102.

<sup>86</sup> مرجع سابق، 147.

وجدير بالذكر أنه في ظل الظروف الاستثنائية يُحظر على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية.<sup>87</sup>

ثالثاً: صلاحيات يمارسها رئيس الجمهورية تجاه المجلس الدستوري، لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري<sup>88</sup> التسعة، كما لرئيس الجمهورية سلطة إحالة القوانين التي يرى عدم دستورتها إلى المجلس الدستوري، كما لرئيس الجمهورية صلاحية لفت نظر المجلس الدستوري بأن تعهداً دولياً ما يتضمن خرقاً للدستور.<sup>89</sup>

ومن الصلاحيات المهمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في فرنسا مسألة الاستفتاء التشريعي، والذي نظمته المادة الحادية عشرة من الدستور الفرنسي، وعند الإطلاع على المادة الأنفة نجد أن الاستفتاء التشريعي محصوراً في ثلاث مسائل، هي: مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، مشروع قانون يتعلق بالإصلاحات الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم، مشروع قانون يهدف إلى التصديق على معاهدة لها تأثير على انتظام عمل المؤسسات بشرط عدم معارضة هذه المعاهدة للدستور.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> المادة (16) من الدستور الفرنسي. وأنظر: محمد أبو زيد، *توازن السلطات ورقابيتها: دراسة مقارنة* (القاهرة: بلا دار نشر، 2003)، 165.

<sup>88</sup> سنتحدث لاحقاً عن المجلس الدستوري بشكل مفصل.

<sup>89</sup> أنظر المادة (54) من الدستور الفرنسي والتي تنص على ما يلي: "إذا رأى المجلس الدستوري بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد المجلسين أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ أن التزاماً دولياً ما يتضمن مخالفة للدستور فإنه لا يؤذن بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد مراجعة الدستور". وأنظر: المادة (56) من الدستور الفرنسي. وأنظر المادة (61) من الدستور الفرنسي وهي على النحو التالي: "... ولنفس الغايات يجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إحالة القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري..".

<sup>90</sup> المادة (11) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يجوز لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع

وعملية تحديد مشاريع القوانين التي ستطرح للاستفتاء مرهونة بما تقترحه الحكومة أو البرلمان بمجلسيه. ولكن في جميع الأحوال، مسألة تقرير عرض مشروع القانون على الاستفتاء، تعتبر سلطة حصرية لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أي جهة أخرى.<sup>91</sup>

وفيما يتعلق بمشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة فيجب أن تكون في أوقات انعقاد المجلس، أكثر من ذلك، يجب أن تطرح الحكومة أمام كل مجلس بياناً - حول المشروعات المراد طرحها للاستفتاء - متبوعاً بمناقشة.<sup>92</sup>

وجدير بالذكر، أنه إذا كانت نتيجة الاستفتاء عدم قبول مشروع القانون من قبل الشعب، فإنه لا يمكن إعادة طرح نفس الموضوع للاستفتاء إلا بعد انقضاء عامين من تاريخ الاستفتاء. أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء قبول مشروع القانون، فإنه يجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون خلال خمسة عشر يوماً التالية لتاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.<sup>93</sup>

---

قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور قد ترتب آثاراً على سير المؤسسات. وإذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة تعرض هذه الأخيرة بياناً أمام كل مجلس يكون متبوعاً بمناقشة. يقع إجراء الاستفتاء على أحد المواضيع المشار إليها في الفقرة الأولى بناء على مبادرة من خمسة أعضاء البرلمان وتأييد من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وتأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح قانون ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ أقل من عام. يتم تحديد شروط تقديم هذا القانون وكذلك تلك التي يراقب بموجبها المجلس الدستوري احترام الفقرة السابقة، بموجب قانون أساسي. إذا لم تتم مناقشة اقتراح القانون من قبل المجلسين في الأجل المحدد في القانون الأساسي، يقوم رئيس الجمهورية بعرضه على الاستفتاء. إذا لم يوافق الشعب الفرنسي على القانون المقترح فإنه لا يمكن تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد يتضمن الموضوع نفسه إلا بعد انقضاء مدة عامين من تاريخ الاقتراح. إذا أسفر الاستفتاء عن إقرار مشروع أو اقتراح قانون، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون خلال خمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتائج الاستفتاء".

<sup>91</sup> المادة (11) من الدستور الفرنسي.

<sup>92</sup> المادة (11) من الدستور الفرنسي.

<sup>93</sup> المادة (11) من الدستور الفرنسي.

## صلاحيات يمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة

على خلاف ما يتم عند تعيين الوزير الأول، الذي لا يحتاج إلا لتوقيع رئيس الجمهورية بمفرده، فإن تعيين وإعفاء أعضاء الوزارة يتم من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول، مما يعني أن عملية التعيين أو الإعفاء تكون بمرسوم موقع من كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.<sup>94</sup>

وفي مجال التشريع، فإن رئيس الجمهورية لديه صلاحية الاعتراض على القوانين، التي وبعد موافقة الوزير الأول تتم من خلال طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إعادة النظر في القانون أو في جزء منه، خلال خمسة عشر يوماً من إحالة القانون إلى الحكومة.<sup>95</sup>

في مجال الدفاع، يعتبر رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة ورئيس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني (المادة 15 من الدستور)،<sup>96</sup> في الوقت الذي تعتبر فيه القوات المسلحة تحت إدارة وتصرف الحكومة (المادة 21 من الدستور)،<sup>97</sup> يفهم من هذه المواد أنه يجب أن يتم تعاون بين كلا المؤسستين في مجال الدفاع وقيادة القوات المسلحة. ولكن هذا اللبس

<sup>94</sup> عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني: بحث تحليلي مقارنة في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995)، 154.

<sup>95</sup> المادة (10) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يسن رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتقال القانون المصادق عليه بصفة نهائية إلى الحكومة. ويجوز له قبل انقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون أو بعض مواده. ولا يجوز رفض إعادة النظر هذه". بسيوني، سلطة ومسؤولية، 156. محسن خليل، النظم السياسية، 367.

<sup>96</sup> تنص المادة (15) من الدستور الفرنسي على التالي: "رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة ورئيس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني".

<sup>97</sup> تنص المادة (21) من الدستور الفرنسي على التالي: "يدير الوزير الأول عمل الحكومة، وهو المسؤول عن الدفاع، ويكفل تنفيذ القوانين مع مراعاة احكام المادة (13). كما يمارس السلطة التنظيمية وسند الوظائف المدنية والعسكرية".

والغموض في هذه المواد يزيد من مخاوف الصراع على السلطة وخاصة في فترة التعايش. لكن التجربة في فرنسا، ورغم إشكالية وغموض النص، حُسم الصراع لصالح رئيس الجمهورية، فمثلاً اللجوء إلى السلاح النووي أو البدء في عمليات عسكرية، حقوق حصرية لرئيس الجمهورية.<sup>98</sup>

في مجال المراسيم، واعتماداً على المادة (19) من الدستور الفرنسي، يصادق الوزير الأول والوزير المختص على المراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية، باستثناء المراسيم الصادرة بموجب المادة (11) التي تنص على صلاحية الرئيس بطرح مشروع قانون للاستفتاء، والمادة (12) التي تتعلق بحل الجمعية الوطنية، والمادة (16) المتعلقة بسلطات الطوارئ، والمادة (18) المتعلقة بتوجيه رسائل إلى البرلمان، والمادة (54) المتعلقة بأخذ رأي المجلس الدستوري بخصوص التزاماً دولياً يحوي مخالفة دستورية، والمادة (56) تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري التسعة، والمادة (61) المتعلقة بعرض مشاريع القوانين على المجلس الدستوري قبل طرحها على الاستفتاء.

ومن الأمثلة على مراسيم تتطلب التوقيع المشترك، المراسيم الصادرة بتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة، والتي تتم بقرار من مجلس الوزراء وبالتالي هي تحتاج توقيع الوزير الأول إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> عصام سليمان، الانظمة البرلمانية، 150.

<sup>99</sup> انظر نص المادة (13) من الدستور الفرنسي والتي جاءت على النحو الآتي: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء. ويقوم بإسناد الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة. يعين مستشارو الدولة والمستشار الأكبر لوسام الشرف والسفراء والمبعوثون فوق العادة ومستشارو ديوان المحاسبة والمحافظون وممثلو الدولة في أقاليم ما وراء البحار المنصوص عليها في المادة 74 وفي كاليدونيا الجديدة وكبار الضباط ومديرو الأكاديميات ومديرو

وهناك سلطات عدة يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مشترك؛ كحق العفو الخاص الذي يحتاج إلى توقيع كل من رئيس الحكومة ووزير العدل إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية؛ أيضاً، مسألة إصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية تتطلب توقيع رئيس الوزراء؛ كما أن صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية تكون لرئيس الجمهورية بصفته رئيساً للوزراء وبالتالي فتوقيع وموافقة الوزير الأول على قرار دعوة البرلمان للانعقاد هو أمر ضروري؛ وأيضاً الاعتراض على القوانين من قبل رئيس الجمهورية يحتاج إلى توقيع الوزير الأول.<sup>100</sup>

لرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح الوزير الأول، وبالتالي يحتاج رئيس الجمهورية لتوقيع الوزير الأول من أجل طرح التعديل الدستوري على الاستفتاء، في جميع الأحوال، عندما يكون التعديل بناء على اقتراح من الوزير الأول، فإن الخيار لرئيس الجمهورية اما بطرح التعديل على الاستفتاء أو الاكتفاء بعرض التعديل في اجتماع مشترك

---

الإدارات المركزية بقرار من مجلس الوزراء. تتحدد المناصب الأخرى التي يتخذ فيها قرار التعيين من مجلس الوزراء بموجب قانون أساسي وكذا الشروط التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التعيين من مجلس الوزراء بموجب قانون أساسي وكذا الشروط التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التعيين لكي تمارس باسمه. كما تتحدد المناصب أو الوظائف الأخرى التي لم تذكر في الفقرة الثالثة بموجب قانون أساسي – والتي نظراً إلى أهميتها في ضمان الحقوق والحريات أو الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة – تمارس فيها سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية بعد ابداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة في كل مجلس ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يجري أي تعيين إذا كان عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة عند جمعها يمثل على الأقل ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها داخل اللجنتين. ويحدد القانون للجان الدائمة المختصة بحسب المناصب أو الوظائف المعنية".

<sup>100</sup> بيسيوني، سلطة ومسؤولية، 155-157.

للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ للتصويت عليه فإذا حصل التعديل على اغلبيّة ثلاثة أخماس المقترعين، يقر التعديل.<sup>101</sup>

### صلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية

لقد منح الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية سلطاتٍ واسعةً في الظروف الإستثنائية، وهذا ما أشارت إليه المادة (16) من الدستور، والتي تنص على التالي: "عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة إقليمها أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة تهديداً خطيراً ومداهماً، وتكون قد توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تستوجبها هذه الظروف بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين والمجلس الدستوري، استشارة رسمية. ويحيط الأمة علماً بذلك، بطريقة المخاطبة. ويقتضي أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإرادة بتأمين الوسائل الضرورية، بأقصر المهل، للسلطات العامة الدستورية، لتمكينها من القيام بمهمتها، على أن يستشار المجلس الدستوري بشأنها. وينعقد عندئذ البرلمان حكماً. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية في خلال ممارسة السلطات الاستثنائية. بعد مرور ثلاثين يوماً من العمل بالسلطة الاستثنائية يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس

<sup>101</sup> أنظر المادة (89) من الدستور الفرنسي، والتي جاءت على النحو الآتي: "لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من الوزير الأول. يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح التعديل وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 وبصوت عليه المجلسان في صيغة موحدة. ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء. غير أن مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء متى قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وهذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها..".

الشيخ إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى ما زالت قائمة. ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علناً وبسرعة".

إن أول ما يُلاحظ من خلال هذه المادة، بشكل لا يقبل الشك، الدور المركزي والجوهري لرئيس الجمهورية في أوقات الظروف الإستثنائية، فعند حدوث أزمة، فلرئيس الجمهورية وحده صلاحية تقرير فيما إذا كانت هذه الأزمة تستدعي تطبيق المادة 16 أم لا. بهذا المعنى، ينظر للمادة 16 وكأنها تجسيداً عملياً وحيماً للمادة الخامسة من الدستور الفرنسي التي تلقي على عاتق رئيس الجمهورية مسألة ضمان استقلال الوطن ووحدة أراضيه، واحترام تعهداته الدولية، عدا عن الحفاظ على استمرارية الدولة، وانتظام سير المؤسسات والسلطات العامة.

بالإتجاه نفسه، فإنه وهذه الحالة، تتجسد سيادة الأمة في شخص الرئيس، فينظر له كرمز للدولة ووحدتها، واليه وحده ترجع الأمور، وبيده اتخاذ القرار.<sup>102</sup> فالرئيس وحده صلاحية تقرير مدى انطباق المادة 16، وأيضاً له وحده تحديد مدة تطبيقها. كما أن الرئيس يحل مكان كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، كذلك يحق له التدخل في تنظيم عمل القضاء. أكثر من ذلك، فإنه من الممكن لرئيس الجمهورية تعليق بعض نصوص الدستور، ومثال ذلك ما فعله الرئيس "ديجول" من تعليق بعض النصوص الدستورية التي تكفل الحريات العامة للمواطنين. في المقابل ليس من سلطات رئيس الجمهورية تعديل النصوص الدستورية

<sup>102</sup> أنمون رباط، الوسيط في القانون، 346.



في ظل اعمال المادة 16، هذا ببساطة لتنافيه مع فلسفة المادة 16 نفسها والتي وضعت من

أجل ضمان استمرار سير السلطات العامة الدستورية في الدولة بشكل منظم.<sup>103</sup>

مع ذلك، وحتى يتمكن رئيس الجمهورية من اعمال المادة 16، فإن هناك بعض القيود

والمحددات التي يجب مراعاتها، وهي على النحو التالي: قيود موضوعية وقيود شكلية.

القيود الموضوعية: تتمثل في قيدين، القيد الأول: مدهامة مؤسسات الجمهورية أو استقلال

الأمة أو وحدة اقليمها أو تنفيذ تعهداته الدولية خطر حال وجسيم، كحدوث عصيان مسلح،

أو حدوث حرب أهلية، أو عصيان مدني، أو حدوث حرب مع دولة أخرى. القيد الثاني:

يعتبر مكملاً للقيد الأول، وهو أن يؤدي الخطر الجسيم والحال إلى إصابة السلطات العامة

الدستورية بالشلل.<sup>104</sup>

القيود الشكلية: تتمثل أيضاً في قيدين، القيد الأول: ضرورة أن يقوم رئيس الجمهورية

باستشارة كل من الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)

والمجلس الدستوري، وبالتالي الاستشارة بحد ذاتها تعتبر شرطاً دستورياً لإعمال المادة 16،

ولكن بعد الاستشارة، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بما ينتج عن هذه الاستشارة،

مما يعني أن مسألة اتخاذ قرار إعمال المادة 16 من عدم إعمالها منوط برئيس الجمهورية

<sup>103</sup> عصام سليمان، الانظمة البرلمانية، 148-149.

<sup>104</sup> محسن خليل، النظم السياسية، 372-373.

بمفرده. القيد الثاني: يتعلق بوجوب توجيه خطاب من قبل رئيس الجمهورية للأمة يعلمها فيه بأنه اتخذ قرار إعمال المادة 16 لمواجهة الظروف الخطيرة التي تمر بها الأمة.<sup>105</sup>

في حال تحقق الشروط السابقة، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية حينها إعمال المادة 16، آخذاً بالحسبان أمرين: الأول: أن الهدف من اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية هو تأمين سير السلطات العامة الدستورية بشكل منتظم وبأسرع وقت ممكن. ثانياً: أن هناك رقابة على القرارات التي تتخذ بصدد الظروف الاستثنائية، وهذه الرقابة تتمثل في رقابة المجلس الدستوري، ورقابة مجلس الدولة، ورقابة البرلمان، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: رقابة المجلس الدستوري: للمجلس الدستوري واعتماداً على المادة 16 النظر فيما إذا كانت الظروف التي بناء عليها تم اعلان حالة الطوارئ ما زالت موجودة، في حالتين؛ الحالة الأولى، وتكون وفق شرطين، الأول مرور ثلاثين يوماً على البدء في السلطات الاستثنائية. الثاني، أن يكون هناك اشعاراً للمجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو سنتين عضواً من الجمعية الوطنية أو سنتين عضواً من مجلس الشيوخ. الحالة الثانية، يجب على المجلس الدستوري النظر في مدى دستورية السلطات الاستثنائية دون حاجة إلى اشعار من المؤسسات المذكورة أعلاه، بعد مرور سنتين يوماً من بدء العمل بالسلطات الاستثنائية.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> أدمون رباط، الوسيط في القانون، 347-348.

<sup>106</sup> انظر المادة (16) من الدستور الفرنسي المشار لها سابقاً.

ثانياً: رقابة مجلس الدولة: هنا يجب التفرقة بين قرار رئيس الجمهورية باعمال المادة 16 (الذي لا يدخل ضمن الأمور التي يحق لمجلس الدولة النظر فيها، وذلك لكون هذه المسألة تعتبر من أعمال السيادة) وبين القرارات والتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة 16 (التي تخضع بشكل عام لرقابة المشروعية) إلا أن مجلس الدولة فرّق هنا أيضاً بين نوعين من القرارات؛ فبتم النظر إلى القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، فإذا كانت هذه القرارات في الظروف الطبيعية تعتبر من صلاحيات البرلمان (كالأعمال التشريعية التي تدخل في مجال المادة 34) فإنها لا تخضع لرقابة المشروعية، أما القرارات التي في الظروف الطبيعية تعتبر من الأعمال اللائحية (كالأعمال التي تدخل في مجال المادة 37) فإنها تخضع لرقابة المشروعية.<sup>107</sup>

ثالثاً: رقابة البرلمان: لعل المفارقة التي جاءت بها المادة 16، أنه عند اعمال المادة 16 يمنع على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية، في الوقت الذي تعتبر فيه هذه الصلاحية من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الطبيعية.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا، ما الغاية من إبقاء الجمعية الوطنية منعقدة وعدم جواز حلها، في ظل أن جميع الاجراءات في الظروف الاستثنائية سواء كانت اجراءات تشريعية أو تنفيذية، فإنها تكون من صلاحيات رئيس الجمهورية؟ أكثر من ذلك، ما الفائدة من بقاء الجمعية الوطنية في ظل عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية؟<sup>108</sup>

<sup>107</sup> بيسيوني، سلطة ومسؤولية، ص 151.

<sup>108</sup> مرجع سابق، 152.

صحيح أن، جميع الصلاحيات تكون بيد رئيس الجمهورية، لكن ما الذي يمنع البرلمان من اتخاذ إجراءات تشريعية خلال الظروف الاستثنائية؟ إذا ما علمنا أنه لا يوجد نص دستوري يمنع ذلك، بالاتجاه نفسه، ما الذي يمنع البرلمان أيضاً من تفعيل دوره في الرقابة على الحكومة؟ (من خلال استجواب الوزير الأول والوزراء، وسحب الثقة منهم باعتبارهم منفذين لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية)، في ظل عدم وجود نص صريح يمنع ذلك. هنا، يوجد تجربة عملية في هذا المجال عند تطبيق المادة (16) عام 1961، بخصوص الدور الرقابي، حاولت الجمعية الوطنية توجيه اللوم للحكومة في ظل تطبيق المادة (16)، في ذلك الحين قام رئيس الجمعية الوطنية بعرض الأمر على المجلس الدستوري ليبيدي رأيه في جواز ذلك، إلا أن المجلس الدستوري، امتنع عن ابداء رأيه بداعي أن ذلك ليس من اختصاصاته الدستورية.<sup>109</sup> أما بخصوص الإجراءات التشريعية، فظل البرلمان مستمراً في دوره التشريعي، ولكن حُصر في المجالات التي تخرج عن نطاق تحقيق أهداف المادة (16) في ذلك الوقت، أما المتعلقة بأهداف المادة (16) فتكون من اختصاص رئيس الجمهورية. وذلك يعد أمراً منطقياً؛ لكي لا يحدث تناقض بين البرلمان والرئيس في ظرف يتطلب توافقات من أجل تجاوز هذه المرحلة.<sup>110</sup>

وعلى الرغم من عدم إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، فإنه يمكن للبرلمان اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، بالإضافة لما للبرلمان من إمكانية تأثير قوية على رئيس الجمهورية، وبالتالي على القرارات التي سيتخذها، وذلك من خلال ابداء البرلمان عدم موافقته

<sup>109</sup> عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة" (القاهرة: دار النهضة العربية،

2004)، 251-250، 271-270.

<sup>110</sup> المرجع السابق.

على القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية امام الرأي العام، مما سيؤدي في أغلب الأحيان، إلى استجابة رئيس الجمهورية للبرلمان؛ خشية تأليب الرأي العام على رئيس الجمهورية، خصوصاً عندما تكون الأغلبية في البرلمان مناوئة له.<sup>111</sup>

### 2.2.2.2 الحكومة

تعتبر الحكومة المكون الآخر للسلطة التنفيذية، صحيح أنها، المكون الأقل أهمية إذا ما قورنت مع المكون الأول رئيس الجمهورية، إلا أن لها صلاحيات ودوراً مهماً في الجمهورية الفرنسية، فدون تعاون الحكومة، سيكون من الصعب على رئيس الجمهورية إدارة الدولة بشكل فاعل، ودليل ذلك أنه عندما تكون هناك حكومة مشكلة من أغلبية برلمانية مناوئة للرئيس، سنجد أن السلطات والنفوذ الرئاسي سوف تقل، لينحصر دور رئيس الجمهورية حينها حكماً بين السلطات.<sup>112</sup>

علاوة على ذلك، فإن المادة 20 من الدستور الفرنسي أوكلت إلى الحكومة صلاحيات مهمة جداً، فتركت مهمة تحديد وممارسة سياسة الوطن للحكومة، أكثر من ذلك، وضعت الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرف الحكومة.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> متولي وعصفور وخلييل، القانون الدستوري، 204. محسن خليل، النظم السياسية، 375-376.

<sup>112</sup> عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، 152-153.

<sup>113</sup> تنص المادة (20) من الدستور الفرنسي على التالي: "تحدد الحكومة سياسة الوطن وتمارسها. وتوضع الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرفها..".

## هيكلية الحكومة

تتكون الحكومة من الوزير الأول (رئيس الحكومة)، الذي يُعين من قبل رئيس الجمهورية كما ذكر آنفاً، بالإضافة إلى عدد معين من الوزراء (ليس هناك عدد معين من الوزراء، فلكل حكومة صلاحية تحديد عدد الوزراء فيها). وعملية تعيين الوزراء تتم من قبل رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول، مما يعني أن عملية التعيين تتم من قبل الوزير الأول. وكذلك الامر، فإن إقالة الوزراء تتم بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير الأول.<sup>114</sup>

والجدير ببيانه، أنه في ظل دستور عام 1958، فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة، وذلك بناء على المادة 23 من الدستور والتي تنص على: "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني".<sup>115</sup>

## صلاحيات الحكومة

عند الحديث عن سلطات الحكومة، لعله من المفيد التفريق بين نوعين من السلطات؛ سلطات الحكومة كهيئة جماعية وسلطات خاصة بالوزير الأول حصراً. وذلك على النحو التالي:

<sup>114</sup> الغالي، مبادئ القانون، 385-386.

<sup>115</sup> الوحيد، القانون الدستوري، 428-429.

## سلطات الحكومة كهيئة جماعية

من هذه السلطات ما نصت عليه المادة 20 من الدستور، التي جعلت مهمة تحديد سياسة الوطن وتطبيقها من صلاحيات الحكومة، وفي سبيل تحقيق ذلك، جعل الدستور في المادة نفسها سلطة الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرف الحكومة.

مما يعني، أن سياسة الوطن ستتحدد بناء على برنامج الحكومة التي انتُخبت عليه، ومُنحت الثقة على أساسه. في الواقع، ليس أمراً مسلماً به في جميع الأحوال؛ ذلك سيكون صحيحاً ومنطقياً إذا كانت الحكومة مُشكلة من أغلبية غير الأغلبية الرئاسية، أما إذا كان تشكيل الحكومة معتمداً على أغلبية هي نفس الأغلبية الرئاسية، فإن الحكومة ستجد نفسها مضطرة لاعتماد برنامج الرئيس الذي انتخب على أساسه.<sup>116</sup>

كما أن من صلاحيات الحكومة إعلان الحرب، واتخاذ القرار بتدخل القوات المسلحة في الخارج، على أن تُعلم البرلمان قبل انقضاء ثلاثة أيام على بدء التدخل. ويشترط على الحكومة في حال تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر أخذ إذن البرلمان في ذلك.<sup>117</sup>

كذلك فإن الحكومة تتمتع بصلاحيات إعلان الأحكام العرفية، التي تفرض بقرار من مجلس الوزراء لمدة لا تتجاوز عن اثني عشر يوماً، ولتمديد هذه الفترة يجب أخذ إذن البرلمان.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، 157. وأنظر: رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور

1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي" (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، 455.

<sup>117</sup> انظر المادة (35) من الدستور الفرنسي.

ومن السلطات التي أوكلها الدستور إلى الحكومة، سلطة إصدار مراسيم تشريعية. بحيث أجاز الدستور للحكومة أن تصدر مراسيم ذات طابع تشريعي في مجالات هي في الأساس محجوزة للبرلمان، أي تدخل في نطاق اختصاصاته، وذلك ضمن شروط محددة، أولها: أن تكون الغاية من هذه المراسيم تمكين الحكومة من تنفيذ برنامجها، وأن تأخذ الحكومة موافقة من البرلمان على ذلك، وأن تكون خلال مدة زمنية محددة، وأن يكون هناك تفويض من البرلمان ويكون ذلك التفويض من خلال قانون، كما يتطلب الدستور عرض هذه المراسيم التشريعية على البرلمان للمصادقة عليها، قبل انتهاء المدة التي يتضمنها قانون التفويض، وإلا تعتبر لاغية.<sup>119</sup>

بعبارة أكثر وضوحاً، وفيما يخص عملية المصادقة على المراسيم التشريعية، يجدر بالذكر أن المراسيم التشريعية تعتبر نافذة المفعول بمجرد نشرها، خلال ذلك من الضرورة عرض هذه المراسيم على البرلمان للمصادقة عليها، في هذه الحالة، هناك سيناريو هان محتملان، السيناريو الأول (هو الأرجح)، أن لا توضع هذه المراسيم على جدول الأعمال، الذي يعني ضمناً الموافقة عليها، وبالتالي استمرارية سريانها. السيناريو الثاني (هو نادر الحدوث)، وضع المراسيم على جدول الأعمال، ليتم بعد ذلك طرحها على التصويت، ونتيجة التصويت

<sup>118</sup> انظر المادة (36) من الدستور الفرنسي، والتي تنص على التالي: "يكون فرض الأحكام العرفية بأمر من مجلس الوزراء. ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان". وأنظر: محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، 172.

<sup>119</sup> رباط، الوسيط في القانون، 356-357. وانظر المادة (38) من الدستور الفرنسي والتي نصت على التالي: "يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ - بموجب مراسيم خلال مدة محددة - تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها. وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة وتكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض. ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح. بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم إلا بمقتضى قانون في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون".



إذا جاءت سلبية، ينتهي سريان المراسيم الاشتراعية، أما إذا جاءت إيجابية، فيستمر سريان هذه المراسيم، وتصبح قوانين.<sup>120</sup>

ولعله من حسن الفائدة التذكير، بأن المراسيم التشريعية في الفترة التي تسبق المصادقة عليها من البرلمان تبقى قرارات تنظيمية خاضعة لرقابة القضاء الإداري، ولكن بعد المصادقة عليها من البرلمان تصبح قوانين، وبالتالي غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري.<sup>121</sup>

وجدير بالذكر، أنه وبعد ان يتم المصادقة على المراسيم التشريعية من قبل البرلمان، فإنه لن يكون باستطاعة البرلمان إصدار قوانين في المجالات التي تم منح الحكومة تفويض بإصدار مراسيم تشريعية فيها.<sup>122</sup>

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن المراسيم التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية له الحق في التوقيع على هذه المراسيم التشريعية أو عدم توقيعها، باعتباره رئيس مجلس الوزراء. مما يعني أنه لا يمكن إصدار مراسيم تشريعية دون موافقة رئيس الجمهورية.<sup>123</sup>

### سلطات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بصلاحيات مهمة عدة، لعل أهمها ما جاء في المادة 21 من الدستور الفرنسي التي خصت الوزير الأول بصلاحيات إدارة العمل الحكومي، وفي سبيل ذلك، يمارس

<sup>120</sup> سليمان، الأنظمة البرلمانية، 158.

<sup>121</sup> المرجع السابق. وأنظر: المادة (38) والمادة (74-1) من الدستور الفرنسي.

<sup>122</sup> رباط، الوسيط في القانون، 357.

<sup>123</sup> سليمان، الأنظمة البرلمانية، 158.

الوزير الأول سلطة إصدار المراسيم، وهذه المراسيم على نوعين، مراسيم تنظيمية، ومراسيم تكميلية، أما الأخيرة فهي المراسيم التي يتخذها الوزير الأول من أجل تهيئة الوضع لتنفيذ قانون صادر من البرلمان. أما المراسيم التنظيمية؛ فبالنظر إلى الدستور الفرنسي يُلاحظ أنه قد حصر المواضيع المحجوزة للبرلمان في الأمور المذكورة في المادة 34 فقط موضحاً في المادة 37 أن ما يخرج عن الأمور المحجوزة للبرلمان يدخل في نطاق اللائحة، أي من اختصاص الحكومة والتي تصدرها على شكل مراسيم تنظيمية (لوائح). لتصبح الحكومة بمثابة المشرع الفعلي في النظام الفرنسي، مقابل دور أقل للبرلمان (صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع منطقياً) في هذا المضمار.<sup>124</sup>

وتجدر الإشارة هنا، بأن هناك مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية، ومراسيم صادرة عن الوزير الأول. وفيما يتعلق بالمراسيم التنظيمية في الأصل هي من سلطات الوزير الأول، لكن يمكن أن يكون لرئيس الجمهورية الإسهام في القرارات التنظيمية التي تتخذ في نطاق مجلس الوزراء (هنا يتم التوقيع على المراسيم التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية أيضاً).<sup>125</sup>

كما يتمتع بصلاحيات تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، باستثناء الذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية، وأيضاً ينوب عن رئيس الجمهورية عند الحاجة في رئاسة لجان الدفاع

<sup>124</sup> زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر والتوزيع، 1994)، 292-293. وانظر:

<sup>125</sup> عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، 159.

الوطني، ورئاسة مجلس الوزراء نيابة عن رئيس الجمهورية (الذي يكون بصفة استثنائية بناء على تفويض من قبل رئيس الجمهورية وفق جدول أعمال محدد).<sup>126</sup>

وللوزير الأول، صلاحية المبادرة التشريعية،<sup>127</sup> وله حق إبداء الرأي في موضوع حل الجمعية الوطنية، وفي ممارسة رئيس الجمهورية عند إعمال المادة 16،<sup>128</sup> كما له سلطة طرح الثقة بالحكومة أمام البرلمان، كما للوزير الأول حق الاقتراح بخصوص تعديل الدستور<sup>129</sup> وإجراء الاستفتاء، وتشكيل الحكومة (فالوزراء يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول).<sup>130</sup>

كذلك، يتولى الوزير الأول باسم الحكومة، عرض القوانين المصادق عليها من البرلمان على المجلس الدستوري في حال ارتأت الحكومة أن هذه القوانين مخالفة للدستور.<sup>131</sup>

### 3.2.2.2 البرلمان

يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين، الأول يطلق عليه الجمعية الوطنية، ويتم انتخاب أعضائها بالاقتراع المباشر ولمدة 5 سنوات، والثاني يسمى مجلس الشيوخ، ويتم انتخاب أعضائه بالاقتراع غير المباشر.<sup>132</sup>

<sup>126</sup> الشرفاوي، *النظم السياسية*، 278. وانظر: الغالي، *مبادئ القانون*، 386-387. متولي وعصفور وخليخ، *القانون الدستوري*، 208. وانظر المادة (21) من الدستور الفرنسي.  
<sup>127</sup> أنظر المادة (39) من الدستور الفرنسي، والتي تنص على ما يلي: "يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية..".

<sup>128</sup> أنظر المادة (16) من الدستور الفرنسي المشار لها سابقاً.

<sup>129</sup> أنظر المادة (89) من الدستور الفرنسي المشار لها سابقاً.

<sup>130</sup> أنظر المادة (8) والمادة (11) من الدستور الفرنسي سبق الإشارة إليهما.

<sup>131</sup> أنظر المادة (61) من الدستور الفرنسي سبق الإشارة إليها.

## دور البرلمان في النظام الفرنسي

إن الدور التقليدي للبرلمانات عموماً، يتمثل في الدور التشريعي والدور الرقابي، واللذين يختلفان في طبيعتهما وحجمهما من نظام إلى آخر. وفيما يلي سأستعرض دور البرلمان الفرنسي في المجالين التشريعي والرقابي.

### الدور التشريعي

يلاحظ على الدستور الفرنسي في هذا المضمار، أنه قلص من صلاحيات البرلمان في التشريع، وذلك من خلال تحديد المواضيع التي تدخل في نطاق القانون الذي يختص البرلمان في إصداره. في الوقت ذاته، جعل الدستور كلَّ المواضيع الأخرى - باستثناء تلك المحجوزة للبرلمان - من اختصاص الحكومة تصدرها على شكل لوائح تنظيمية.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> انظر: المادة (24) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويضع السياسات العامة. يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. وينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. وينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً، وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية. يوجد ممثلون عن الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ".

<sup>133</sup> أنظر المادة (34) من الدستور الفرنسي والتي تنص على التالي: "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام وما يفرضه الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم، الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الزواج والتركات والهيئات، تحديد الجنايات والجنح وكذا العقوبات المقررة بشأنها والإجراءات الجزائية والعتف وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة، أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود. كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في الجماعات الإقليمية، إنشاء فئات من المؤسسات العامة، الضمانات الأساسية التي تمنح إلى الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة، تأمين المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: التنظيم العام للدفاع الوطني، الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصاتها ومواردها، التعليم، المحافظة على البيئة، نظام الملكية

ذلك بشكل أو بآخر، بحد الانطباعات النمطية والمعهودة في سياق الدور التشريعي، فأصبحت القاعدة هي الاستثناء والإستثناء هو القاعدة. فنجد أن دور البرلمان في التشريع محصور ومقيد، في حين دور الحكومة في التشريع أكبر من خلال اللوائح التنظيمية.<sup>134</sup> وأكثر من ذلك، قد فرض الدستور على البرلمان قيود إضافية فيما يتعلق بالقوانين المالية تحديداً، إذ منع على البرلمان من تقديم اقتراحات أو تعديلات تتضمن خفض في الإيرادات أو زيادة في النفقات العامة.<sup>135</sup> وأيضاً، بخصوص مشروع قانون الموازنة اشترط الدستور على البرلمان أن يبت في المشروع خلال 70 يوماً، وإلا جاز للحكومة أن تضعه موضع التنفيذ عن طريق مرسوم.<sup>136</sup>

في الواقع، الشيء المختلف الذي جاء به الدستور الفرنسي في مجال التشريع، يصبح مبرراً إذا ما علمنا أنه ترتيب من ضمن ترتيبات عدة أخرى (الرقابة على دستورية القوانين،

---

والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية، حق العمل والحق النقابي و الضمان الاجتماعي. تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة. تحدد قوانين التخطيط التوجيهات متعددة السنوات في مجال الموازنة العامة، وتدرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة. يمكن أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي".

<sup>134</sup> رباط، الوسيط في القانون، 369-370. وأنظر: أبو زيد، توازن السلطات، 158.

<sup>135</sup> أنظر المادة (40) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "لانتقال الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة".

<sup>136</sup> أنظر المادة (47) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يصوت البرلمان على مشاريع قوانين وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي. إذا لم تصدر الجمعية الوطنية قرارها في قراءة أولى خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع تبلغ الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً وتتبع بعد ذلك الشروط المنصوص عليها في المادة (45). وإذا لم يصدر إشعار من البرلمان خلال سبعين يوماً يجوز وضع أحكام المشروع قيد التنفيذ عن طريق مرسوم. وإذا لم يودع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب حتى يمكن إصداره قبل بداية تلك السنة المالية طلبت الحكومة بصفة مستعجلة من البرلمان أن يأذن لها بتحصيل الضرائب وتفتح الإعتمادات الخاصة بالخدمات التي أقرها البرلمان بموجب أمر. يقع تعليق المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة عندما لا يكون البرلمان منعقداً".

الاستفتاء التشريعي) تأتي جميعها في سياق عام يهدف إلى عقلنة البرلمان، للحيلولة دون الرجوع إلى ما كان موجوداً قبل الجمهورية الخامسة من سيطرة للبرلمان على النظام السياسي الفرنسي، والذي نتج عنه عدم استقرار وزاري كما تم ذكره سابقاً.<sup>137</sup>

صحيح أن الدستور الفرنسي عمل على تقييد صلاحيات البرلمان التشريعية، وزاد في الوقت نفسه من صلاحيات الحكومة. إلا أن الممارسة العملية أثبتت أن البرلمان يقوم في كثير من الأحيان بالتشريع في مواضيع تعتبر خارج النطاق المحجوز له، دون أي معارضة من الحكومة. أكثر من ذلك، فإن المجلس الدستوري قد أسهم أيضاً في توسيع صلاحية البرلمان في التشريع لتشمل مواضيع ليست من اختصاصه؛ فقد فسر المجلس الدستوري المادة 34 من الدستور الفرنسي - التي تحدد المواضيع المحجوزة للبرلمان - تفسيراً واسعاً، مكن البرلمان من التشريع ليس فقط اعتماداً على المادة 34 بل امتد ذلك ليشمل إعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789م ومقدمة الدستور، ومواد أخرى من الدستور. وفي قرار آخر للمجلس الدستوري، أرسى قاعدةً مفادها: أنه لا يعد سبباً كافياً للحكم بعدم الدستورية أن مجرد قانونٍ ما نظم في جوانبه مواضيع هي في الأصل مواضيع تنظيمية.<sup>138</sup>

ولضمان عدم تغول البرلمان على المواضيع المحجوزة للحكومة، وفي الوقت نفسه، عدم تغول الحكومة على المواضيع المحجوزة للبرلمان. وضع الدستور الفرنسي آليات تمنع حدوث ذلك؛ فضمن عدم تغول البرلمان على الحكومة، يكون من خلال طلب تقدمه الحكومة للمجلس الدستوري مفاده إعلان أن المواضيع التي يشملها القانون ذات صفة تنظيمية، فإذا

<sup>137</sup> سليمان، الأنظمة البرلمانية، 160.

<sup>138</sup> المرجع السابق، 166-167.

قرر المجلس الدستوري أن القانون يحمل تلك الصفة، فإنه يمكن للحكومة أن تعدل هذا القانون بمرسوم تنظيمي. ويمكن أن يصل الأمر للمجلس الدستوري عندما يحدث جدال بين الحكومة والبرلمان في صدد قانون مقترح، فإن المجلس الدستوري يفصل في هذا الخلاف بناء على طلب الحكومة أو البرلمان. أما ضمان عدم تغول الحكومة على البرلمان، يكون من خلال الطعن بإلغاء اللائحة التنظيمية أمام مجلس الدولة لكونها تدخل في المجال المحجوز للقانون، ومجلس الدولة بدوره يتحقق من صحة هذا الطعن، فإذا تبين صحته فإنه يقضي بإلغاء اللائحة، أما إذا تبين عدم صحته فإن اللائحة تبقى سارية.<sup>139</sup>

### الدور الرقابي

لعل من أهم وسائل الرقابة البرلمانية، هي حجب الثقة عن الحكومة، وبالنظر إلى المادة 49 من الدستور، سنجد أنه رسم طريقين لحجب الثقة عن الحكومة: الأولى، طرح الثقة عن الحكومة بناء على اقتراح من الجمعية الوطنية، ويجب أن يؤمن هذا الاقتراح توقيع عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، حتى يتم قبوله، ليتم بعد ذلك عرض هذا الاقتراح للتصويت بعد انقضاء 48 ساعة من تقديمه. ويشار هنا، إلى أنه في عملية التصويت لا يتم احتساب إلا الأصوات المؤيدة لسحب الثقة عن الحكومة، هذا يعني أن باقي الأعضاء (الممتنعين عن التصويت والغائبين) يعتبرون في عداد المؤيدين للحكومة.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> خليل، *النظم السياسية*، 391-392. وأنظر: متولي وعصفور، و خليل، *القانون الدستوري*، 219-220. وانظر: سليمان،

*الأنظمة البرلمانية*، 167.

<sup>140</sup> شكر، *الوسيط في القانون*، 312.

وفي هذا الخضم، فقد أورد الدستور قيماً على الجمعية الوطنية، وهي بصدد إجراءات سحب الثقة، مفاده أنه لا يجوز للنائب نفسه أن يوقع أكثر من ثلاثة اقتراحات في الدورة العادية الواحدة، وأكثر من اقتراح في الدورة غير العادية.<sup>141</sup>

الثانية، طرح الثقة عن الحكومة بناء على طلب من الوزير الأول بعد مناقشة الأمر في مجلس الوزراء، ويكون ذلك بربط بقاء الحكومة باقرار قانون معين، أو الموافقة على السياسة العامة، أو الموافقة على برنامج الحكومة، فإذا لم يُصوت على سحب الثقة عن الحكومة، يعني ضمناً أن الجمعية الوطنية قد وافقت على احد المواضيع الآتية الذي رُبط سحب الثقة به.<sup>142</sup>

عملياً، وعند النظر للواقع الفرنسي سنجد أن حجب الثقة لم يستخدم إلا مرات قليلة لا تتجاوز الخمس مرات منذ اقرار دستور عام 1958، كان آخرها عام 1980، في المقابل، يبرز دور البرلمان في الرقابة من خلال وسائل أخرى غير حجب الثقة، كتوجيه الأسئلة، والاستجواب، ولجان التحقيق، ناهيك عن الدور الفعلي والمهم الذي يتمتع به البرلمان في صدد التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> انظر: المادة (49) من الدستور الفرنسي والتي تنص على التالي: "لا يجوز توقيع نائب واحد أكثر من ثلاثة اقتراحات لسحب الثقة خلال نفس الدورة العادية وأكثر من اقتراح واحد خلال نفس الدورة غير العادية".

<sup>142</sup> رباط، الوسيط في القانون، 368-369. وأنظر: دانا سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة: ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)،

209-208.

<sup>143</sup> سليمان، الأنظمة البرلمانية، 178.



وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن للبرلمان سلطات أخرى غير السلطات التشريعية والرقابية سالفة الذكر، ومن هذه السلطات: حق العفو العام، الذي يتم من خلال قانون،<sup>144</sup> تمديد فترة الأحكام العرفية،<sup>145</sup> إعطاء الإذن في إعلان الحرب،<sup>146</sup> المصادقة على بعض الاتفاقيات المهمة من خلال قانون،<sup>147</sup> تعيين ستة من أعضاء المجلس الدستوري (يختص رئيس الجمعية الوطنية في تعيين ثلاثة أعضاء، ويختص رئيس مجلس الشيوخ بتعيين الثلاثة المتبقين)<sup>148</sup>.

#### 4.2.2.2 المجلس الدستوري الفرنسي

يعتبر النص على إنشاء المجلس الدستوري في دستور عام 1958، باكورة الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، مشكلاً ذلك، تغييراً في النظرة التي كانت سائدة في فرنسا، وهي أنه ليس من المتصور النظر في الأعمال الصادرة عن المجالس المنتخبة؛ لأنها تعد تعبيراً عن إرادة الأمة، وإرادة الأمة ليست محل نظر.<sup>149</sup>

<sup>144</sup> أنظر المادة (34) من الدستور الفرنسي المشار إليها سابقاً.

<sup>145</sup> أنظر المادة (36) من الدستور الفرنسي والتي تنص على التالي: "يكون فرض الأحكام العرفية بمجلس الوزراء ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان".

<sup>146</sup> أنظر المادة (35) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان. تبلغ الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر، وتحدد الأهداف المسطرة لذلك. ويجوز أن يترتب على هذا الإبلاغ فتح مناقشة لا يتبعها أي تصويت. وإذا تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر تأخذ الحكومة إذن البرلمان لتمديد هذه المدة. ويجوز لها أن تطلب من الجمعية الوطنية أخذ القرار النهائي في هذا الشأن. وإذا كان البرلمان غير منعقد عند انقضاء أجل الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية".

<sup>147</sup> المادة 53 من الدستور الفرنسي.

<sup>148</sup> أنظر المادة (56) من الدستور الفرنسي.

<sup>149</sup> فمبدأ الفصل بين السلطات على الطريقة الفرنسية وعلى خلاف الطريقة الأمريكية، أعطى السلطة التشريعية دور محوري على حساب السلطة القضائية، بداعي أن السلطة التشريعية تمثل الشعب ولا يجوز لأي سلطة أن تعلق على الشعب. لكن هذا المبدأ تغير بعد اقرار دستور عام 1958، إذ تم اعطاء السلطة القضائية دور أكبر، وبالتالي تقليل من دور السلطة التشريعية.

ورغم أن إنشاء المجلس الدستوري، كان الهدف منه إيجاد برلمانية معقلنة (كردة فعل على البرلمانية المطلقة التي كانت سائدة في فرنسا في الجمهوريات السابقة للجمهورية الخامسة، والتي كانت تتجلى في سيطرة البرلمان على الحكومة، ناهيك عن ما نتج عن ذلك من عدم استقرار حكومي، كما أسلفنا)، إلا أنه بات اليوم من أهم المؤسسات الدستورية في فرنسا، فهو يلعب دوراً محورياً على مستويات عدة (كحامي للحقوق والحريات، وصمام أمان يحول دون الاستبداد الرئاسي خاصة في أوقات الطوارئ، وكضامن للتوازن فيما بين السلطات) وليس فقط في نطاق الرقابة على القوانين.

### تشكيل المجلس الدستوري

يتشكل المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، ولمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، منح الدستور صلاحية تعيين أعضاء المجلس إلى ثلاث جهات بالتساوي، بحيث تختص كل جهة بتعيين ثلاثة أعضاء، وهذه الجهات؛ رئيس الجمهورية (لا يحتاج إلى توقيع الوزير الأول)؛ ورئيس الجمعية الوطنية؛ ورئيس مجلس الشيوخ. إضافة للأعضاء التسعة المذكورين آنفاً، فإن رؤساء الجمهورية السابقين يعتبرون أعضاءً حكماً في المجلس الدستوري،<sup>150</sup> ولكن عملياً لا يشاركون في جلسات المجلس الدستوري. ومسألة تحديد رئيس المجلس الدستوري

جورج فهمي، "البرلمان والسلطة القضائية في مصر بعد الثورة"، في البرلمان في دستور مصر الجديد (القاهرة: منتدى البعث العربي للدراسات، بدون سنة نشر)، 29-30.

<sup>150</sup> المصدر السابق. وأنظر: عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري: دراسة مقارنة (السلط: بلا دار نشر، 1972)، 241.

متروكة لقرار رئيس الجمهورية المنفرد، والذي له وحده صلاحية اختيار رئيس للمجلس من ضمن أعضاء المجلس.<sup>151</sup>

وحفاظاً على استقلالية المجلس الدستوري وإبعاده عن أي شبهات كونه الجهة التي يُلجأ إليها لحسم الصراعات بين التكوينات الدستورية المختلفة في النظام الفرنسي، فقد منع الدستور الفرنسي أن يكون هناك جمع بين عضوية المجلس الدستوري وأية وظيفة عامة أخرى.<sup>152</sup>

### صلاحيات المجلس الدستوري

للمجلس الدستوري صلاحيات عدة، تتوزع على مجالات مختلفة، وهي على النحو التالي:

- صلاحية المجلس الدستوري في مجال العملية الانتخابية، للمجلس صلاحية البت في مدى قانونية انتخاب كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. كذلك، المجلس الدستوري ينظر في الاعتراضات المقدمة على العملية الانتخابية. وأيضاً للمجلس الدستوري صلاحية إعلان نتائج الانتخابات المختلفة المذكورة أعلاه. وللمجلس الدستوري صلاحية البت في صحة عمليات الاستفتاء، وله النظر في الاعتراضات المقدمة على عمليات الاستفتاء، كما أن للمجلس صلاحية إعلان نتائج الاستفتاء.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> المادة (56) من الدستور الفرنسي.

<sup>152</sup> تنص المادة (57) من الدستور الفرنسي على ما يلي: "لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وبين وظائف وزير أو عضوية البرلمان. ويحدد قانون أساسي حالات عدم الجمع الأخرى".

<sup>153</sup> انظر: المادة (58) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يسهر المجلس الدستوري على قانونية انتخاب رئيس الجمهورية. وينظر في الاعتراضات ويعلن نتائج الاقتراع". وأنظر: المادة (59) من الدستور الفرنسي والتي تنص على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري - عند المنازعة - في قانونية انتخاب النواب وأعضاء مجلس الشيوخ". وأنظر: المادة (60) من

- صلاحية المجلس الدستوري في مجال دستورية القوانين، هنا يجب التفريق بين الرقابة الإجبارية، والرقابة الاختيارية. أما الأولى، فتكون في القوانين الأساسية قبل إصدارها واقتراحات القوانين المقدمة اعتماداً على المادة (11) قبل عرضها على الاستفتاء، إضافة إلى النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، دون عرض تلك الأعمال القانونية سألقة الذكر، على المجلس الدستوري ليفصل في مدى مطابقتها للدستور، فإنه لا يمكن إصدارها أو إعمالها.<sup>154</sup>

أما وبخصوص القوانين المقدمة للاستفتاء، وجدير بالذكر، أن رقابة المجلس الدستوري تقف عند الرقابة على اقتراحات القوانين قبل الاستفتاء، ورقابة عملية الاستفتاء. لكن، وبعد إجراء الاستفتاء، وفي حال عدم وجود مخالفات في عملية الاستفتاء، فإنه لا يجوز للمجلس الدستوري النظر في دستورية القوانين المعتمدة نتيجة استفتاء شعبي، وذلك، لكون هذه القوانين تعد تعبيراً مباشراً عن إرادة الأمة، فلا يجوز للمجلس الدستوري التعرض لها.

أما الثانية، فتكون في القوانين الأخرى قبل إصدارها، في هذه الحالة فإن المجلس الدستوري لا ينظر في دستورية هذه القوانين تلقائياً، بل يجب أن تكون هناك إحالة لهذه القوانين إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور. وصلاحية إحالة القوانين إلى المجلس الدستوري، هي صلاحية جوازية منحها الدستور بشكل

الدستور الفرنسي والتي تنص على التالي: "يسهر المجلس الدستوري على قانونية الاستفتاء المنصوص عليها في المادتين (11) و(89) وفي الباب الخامس عشر، ويعلن نتائجها".

<sup>154</sup> انظر المادة (61) من الدستور الفرنسي والتي تنص على الآتي: "يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها واقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة (11) قبل عرضها على الاستفتاء والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان قبل تطبيقهما على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور...". وأنظر: عصام الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014)، 381.

منفرد لكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ، ستين عضواً من الجمعية الوطنية، ستين عضواً من مجلس الشيوخ.<sup>155</sup>

وجدير بالذكر، أنه في تعديل عام 2008 للدستور، قد أتاح الرقابة الدستورية اللاحقة، أي بعد صدور القانون، وهذا واضح من خلال المادة (61-1) والتي تنص على الآتي: "إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصاً تشريعياً يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري - بناء على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض - بهذه المسألة ضمن أجل محدد".

- صلاحية المجلس الدستوري في حال حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان، حول المجال المحجوز لكل منهما، البت في هذا الخلاف، ويكون الخلاف في حال تقم البرلمان باقتراح أو تعديل قانون ورأت الحكومة أنه يخرج عن النطاق المحجوز للبرلمان، أو أن تقوم الحكومة بإصدار مرسوم بناءً على تفويض بموجب المادة 38، ورأى البرلمان أن المرسوم قد تجاوز حدود التفويض.<sup>156</sup>

<sup>155</sup> انظر المادة (61) من الدستور الفرنسي والتي تنص على ما يلي: ".ولنفس الغايات يجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إحالة القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري..".

<sup>156</sup> انظر نص المادة (41) من الدستور والتي جاءت على النحو الآتي: "إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة (38) يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني يفصل المجلس الدستوري بناء على طلب أيّاً منهما في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام".

- صلاحية المجلس الدستوري في معرض سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية، للمجلس الدستوري، واعتماداً على المادة 16 النظر فيما إذا كانت الظروف التي بناء عليها تم اعلان حالة الطوارئ ما زالت موجودة.<sup>157</sup>
- صلاحية المجلس الدستوري في خضم المصادقة على التزام دولي، للمجلس وبناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو ستين عضواً من مجلس الشيوخ، النظر فيما إذا تبين للمجلس أن هذا الالتزام يحوي مخالفة للدستور، فإن المجلس لا يسمح بالمصادقة على هذا الالتزام الدولي، إلا بعد مراجعة الدستور.<sup>158</sup>

### 3.2.2 فرنسا: نموذج ناجح للنظام شبه الرئاسي

يعتبر النظام السياسي الفرنسي نموذجاً ناجحاً لنظام يعتمد ترتيبات شبه رئاسية، ولعل الأسباب الكامنة وراء نجاح النموذج الفرنسي، تتمثل في كونه يتضمن صيغ وتقنيات إضافية، صيغ تدفع باتجاه التعاون وتقاسم السلطة وتسوية الصراعات، مع القليل من دوافع الصراعات والخلافات، ساعدت في تجنب المخاطر المحتملة للنظام شبه الرئاسي، وهذه التقنيات تتمثل في خمسة أمور جوهرية:

أولاً: طريقة تشكيل وإقالة الحكومة، التي معها لا يحق لرئيس الجمهورية إقالة رئيس الوزراء أو أي من الوزراء، فعملية إقالتهم أو سحب الثقة منهم منوطة بالبرلمان فقط. بالتالي، فإن

<sup>157</sup> تم التطرق سابقاً بشكل مفصل إلى صلاحية المجلس الدستوري في معرض السلطات الاستثنائية، أنظر النص المرافق

للحاشية 106.

<sup>158</sup> انظر المادة (54) من الدستور الفرنسي.

النظام الدستوري الفرنسي قد اعتمد النوع الفرعي الأكثر استقراراً في النظم شبه الرئاسية، وهو رئيس الوزراء - الرئاسي. بهذا قد ضمن الدستور الفرنسي التوازن بين الرئيس ورئيس الوزراء، فلا يمكن لأي منهما إزاحة الآخر،<sup>159</sup> مما يعني عدم سيطرة أي منهما على الآخر. من جهة أخرى، هذا يقلل من فرص سحب الثقة من الحكومة، كون العملية منوطة بالبرلمان، الذي يحتاج إلى الأغلبية لسحب الثقة، على خلاف ما سيحدث، لو كان للرئيس بإرادة منفردة حق إقالة رئيس الوزراء. في المحصلة، الترتيبات الدستورية في هذا المجال، تعزز الاستقرار المؤسسي.

ثانياً: آلية حل البرلمان، فقد تم التعرض سابقاً كيف أنه لرئيس الجمهورية بإرادة منفردة حق حل البرلمان، وهذا يُسهم في تعزيز فعالية واستقرار النظام؛ فإذا نتج عن الانتخابات البرلمانية أغلبية مفككة، غير قادرة على تشكيل الحكومة، أو نتج عن الانتخابات أغلبية معارضة للرئيس، مع عدم إمكانية العمل والتعاون مع الرئيس. في مثل هكذا أوضاع، تصبح آلية حل البرلمان وسيلة تدعم استقرار وفعالية النظام.

ثالثاً: آلية التوقيع - القرار المشترك، تعتبر من الآليات المهمة في النظام الدستوري الفرنسي، لما تشكله من دفع باتجاه التعاون والتكامل بين السلطات على حساب التفرد باتخاذ القرارات، ومن ثمّ تعدد خطوة ضد الاستبداد. إضافة إلى أن آلية التوقيع - القرار المشترك في فرنسا، معتمدة بشكل بارز في أكثر المجالات حيوية؛ كمجال الدفاع، والمراسيم، وعلان الأحكام والعرفية وغيرها. وملازماً لهذه الآلية، فإنه في فرنسا يحق لرئيس الجمهورية رئاسة

<sup>159</sup> لكن، من الناحية العملية إن كانا من نفس الحزب فإنه يمكن أن يدفع أحدهما الآخر إلى الاستقالة.

مجلس الوزراء، هذا يزيد من مساحة النقاشات بين الرئيس ورئيس الوزراء، وبالتالي، الوصول إلى تفاهات، وقرارات مشتركة. في المحصلة، هكذا وضع، مفيد في دعم استقرار وفعالية النظام السياسي ككل.

رابعاً: آلية عزل ومحاكمة رئيس الجمهورية، هذه الآلية تعتبر من الآليات المهمة في النظم "شبه الرئاسية" على الطريقة الفرنسية، لكونها تقنية مهمة تخلق نوع من التوازن بين الرئيس ورئيس الوزراء، أي كتقنية مقابلة لسحب الثقة، أي أن كلا المسؤولين التنفيذيين (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء)، يخضعان للمحاسبة والمساءلة، مما يعني، عدم ترجيح كفة أي منهما على الآخر. في المحصلة، الحيلولة دون الرئاسة الاستبدادية، وبالتالي، ايجاد نظام أكثر استقراراً.

خامساً: مؤسسة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الفرنسي يعتبر من المؤسسات الفاعلة في النظام الدستوري الفرنسي، لما له من دور مهم في كبح جماح السلطات المختلفة إذا ما حاولت مخالفة الأحكام الدستورية القائمة. فالمجلس الدستوري، له دور مهم في تحديد توافر دواعي تفعيل المادة 16 من الدستور الفرنسي (الظروف الاستثنائية) أم لا، وفي هذا قيد مهم على رئيس الجمهورية، أيضاً يلعب المجلس الدستوري كما رأينا دوراً مهماً في حل الخلافات بين الحكومة والبرلمان، عدا عن الصلاحيات الأخرى، كل ذلك، يسهم في تعزيز فعالية واستقرار النظام. والجدير ذكره، أن فعالية المجلس الدستوري الفرنسي تنبع من درجة الإستقلالية التي يتمتع بها، والناجئة من طريقة تشكيل المجلس الدستوري وتعيين أعضائه.



عدا عن الصيغ والتقنيات آنفة الذكر، هناك دور حيوي للتفاعلات التاريخية والتجارب والتقاليد الراسخة، فمثلاً كما تم الإشارة إليه سابقاً، إن تحوّل فرنسا من النظام البرلماني إلى النظام شبه الرئاسي، لم يكن ترفاً فكرياً، أو نتاج أفكار نظرية، بل كان تبني مثل هكذا نظام (لم يكن يعرف حينها باسم شبه الرئاسي) تلبية لحاجة عملية، ولتجنب اشكاليات كانت تمر بها فرنسا قبل الجمهورية الخامسة. ويجب الإشارة إلى أن النظام السياسي الفرنسي، عندما تحول إلى النظام شبه الرئاسي، لم يكن نظاماً دكتاتورياً أو استبدادياً، إنما كان نظاماً ديمقراطياً يعتمد ترتيبات برلمانية، مما يعني وجود تقاليد ديمقراطية عريقة وراسخة.<sup>160</sup>

أيضاً كان للصيغ الانتخابية المعتمدة في فرنسا (التحول من نظام التمثيل النسبي إلى نظام الأغلبية من جولتين؛ والذي أدى إلى إيجاد أغلبية مستقرة) دور مهم وحيوي، في جعل النظام شبه الرئاسي الفرنسي ناجحاً ويتمتع باستقرار سياسي.<sup>161</sup>

حتى في فرنسا ذات النظام الديمقراطي الراسخ، في فترات التعايش تكون مرشحة لحدوث صراعات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، هذه الصراعات في أنظمة أخرى يمكن أن تأخذ منحى خطيراً، أكثر من صراع سياسي، ليصل إلى حدوث اشتباك مسلح بين الطرفين خاصة إذا ما كان كل طرف لديه ظهير مسلح، ويمكن أن يؤدي إلى حدوث انشقاقات داخل قوى الأمن، أكثر من ذلك يمكن أن يصل الوضع لحدوث انقلابات عسكرية. مرة أخرى، السبب في عدم وصول فرنسا إلى مثل هكذا وضع في فترات

<sup>160</sup> Garrido, "Semi-presidentialism," 9.

<sup>161</sup> Ibid, 8.

التعايش،<sup>162</sup> يعود للديمقراطية والتقاليد الراسخة في النظام السياسي الفرنسي؛ فالنظام شبه الرئاسي الفرنسي يتمتع بخاصية فريدة (أفرزتها التقاليد)، أنه في فترة التعايش تميل كفة الصلاحيات إلى رئيس الوزراء، مع بقاء صلاحيات للرئيس فيما يتعلق في الشؤون الخارجية والدفاع.<sup>163</sup>

مع ذلك، وحتى في النظام شبه الرئاسي الفرنسي، وتجنباً لحدوث التعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وبالتالي الصراع على الصلاحيات - والذي لم يخرج منذ بداية الجمهورية الخامسة عن الأطر الدستورية - لما يسببه التعايش من آثار سلبية على فعالية النظام، وتحسباً لما قد تؤول إليه الأمور، قد قُلصت مدة رئاسة الجمهورية إلى خمسة سنوات، وقد جُعِلت الانتخابات الرئاسية والبرلمانية متزامنة، والذي سينتج عنه (ليس بالضرورة في جميع الأحيان) فوز نفس الأغلبية في الانتخابات البرلمانية والانتخابات الرئاسية، فمنذ عام 2002 إلى الآن لم تشهد فرنسا فترة تعايش.<sup>164</sup> يبدو جلياً مما سبق، بأن الترتيبات الدستورية المعتمدة في النظام "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، جاءت متوافقة مع معظم المعايير المطلوب توافرها في النظم شبه الرئاسية (التي تم نقاشها سابقاً).<sup>165</sup>

<sup>162</sup> مرت فرنسا في ثلاث مرات في فترات تعايش: الأولى، 1986-1988، رئيس الجمهورية وقتها فرانسوا ميتران من اليسار، وجاك شيراك رئيس الوزراء من اليمين. الثانية، 1993-1995، رئيس الجمهورية فرانسوا ميتران، في حين حظي بمنصب رئيس الوزراء فرانسوا بالادور من أغلبية برلمانية معارضة للرئيس. الثالثة، 1997-2002، رئيس الجمهورية جاك شيراك في حين رئيس الوزراء لينويل جوسبان من أغلبية معارضة للرئيس. معهد الحقوق، الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني (بيروت: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2007)، 8.

<sup>163</sup> D. Roper, "Are All Semipresidential," 11.

<sup>164</sup> ELGIE, "Duverger, Semi-presidentialism," 14.

<sup>165</sup> أنظر النص المرافق للحاشية رقم 55 إلى الحاشية رقم 66.

### 3. النظام السياسي الفلسطيني والصيغ الدستورية اللازمة لتصميم نظام سياسي مستقر

#### وفاعل في الإطار شبه الرئاسي

تأسيساً على ما سبق، في هذا الجزء، سيتم معالجة النظام السياسي الفلسطيني بإعتباره وحسب الافتراض الذي انطلقت منه الرسالة أنه نظام شبه رئاسي، وهو نموذج فاشل لهذا النظام. لذلك سأقدم ما يدعم في هذا الجزء أن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام شبه رئاسي حاسمين الجدل الدائر حول طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، كما في الوقت نفسه سأعمل على تقديم ما يدعم أن النظام شبه الرئاسي على الطريقة الفلسطينية هو نموذج فاشل من ناحية انتاجه لنظام سياسي فاعل ومستقر والأسباب وراء ذلك. لأنتقل بعدها للحديث عن الآليات والمؤسسات الدستورية المطلوب اعمالها في النظام شبه الرئاسي الفلسطيني وأي نظام شبه رئاسي آخر (سيكون هناك اختلاف في بعض التفاصيل بين نظام ونظام آخر) لتصميم نظام سياسي فاعل ومستقر.

وعليه، سيتم تقسيم هذا الجزء إلى قسمين، الأول، يتحدث عن النظام السياسي الفلسطيني، موضحاً طبيعة نظام الحكم في فلسطين، ووضعا في الوقت نفسه، المأزق الذي مر به النظام السياسي الفلسطيني عقب الانتخابات التشريعية لعام 2006، تحت المجهر لتحليل ومناقشة هذا المأزق ودور نوع النظام المتبع في فلسطين في هذا الخضم. أما الثاني، فيسلط الضوء على الآليات والمؤسسات الدستورية اللازمة لتصميم نظام سياسي فاعل ومستقر في الإطار شبه الرئاسي.

### 1.3 النظام السياسي الفلسطيني: الطبيعة، والمأزق

منطقياً لتحديد طبيعة نظام بلد ما يُلجأ إلى دستور ذلك البلد، للوقوف على الطريقة التي اعتمدها ذلك البلد في الفصل بين السلطات، وبالتالي نوع النظام المتبع. وعندما تمر البلاد بمأزق (أزمة) تصيب النظام السياسي بالشلل، أيضاً، يُلجأ للدستور للتفتيش عن حل لهذا المأزق.

تماهياً مع ذلك، فمن المفترض لتحديد طبيعة - أو للوقوف على مأزق - النظام السياسي الفلسطيني أن يُلجأ للقانون الأساسي الفلسطيني (الذي يعتبر بمثابة دستور فلسطين باعتباره القانون الأسمى فيها). لكن هل الرهان على القانون الأساسي يعتبر أمراً صائباً؟ هل القانون الأساسي مفيدٌ ويسهل علينا مهمة تحديد النظام السياسي الفلسطيني؟ أيضاً، هل الصيغ الدستورية التي يتضمنها القانون الأساسي تساعد في معالجة مأزق (أزمة) النظام السياسي الفلسطيني؟ أم تعتبر هذه الصيغ جزءاً من المأزق؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، سيتم تقسيم هذا القسم إلى بندين، بحيث يخصص البند الأول للحديث عن جدلية طبيعة النظام الدستوري - السياسي الفلسطيني، بينما يخصص البند الثاني للحديث عن مأزق النظام السياسي الفلسطيني.

#### 1.1.3 جدلية شكل النظام السياسي الفلسطيني

بدايةً، إن استخدامي لمصطلح "جدلية" في عنوان هذا البند، ليس إلا ليبدل على أن مسألة تحديد طبيعة النظام السياسي الفلسطيني غير محسومة بعد، فالقانون الأساسي الفلسطيني لم

يكن واضحاً في هذا الخصوص. هذا يدفعني للتساؤل ضمن أي خانة يمكن تصنيف النظام السياسي الفلسطيني؟ أو بشكل أدق، النظام السياسي الفلسطيني إلى أي نظام أقرب؟ سأحاول الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال مقارنة خصائص النظام السياسي الفلسطيني وفقاً للقانون الأساسي مع خصائص الأنظمة الثلاث (الرئاسي، البرلماني، وشبه الرئاسي) سابقة الذكر، وذلك على النحو التالي.

أولاً، خانة النظام الرئاسي: هنا سيتم استعراض كلاً من الخصائص المتوافقة والمتعارضة مع النظام الرئاسي، في البداية الخصائص المتوافقة مع النظام الرئاسي، وهي: رئيس السلطة الفلسطينية منتخب من الشعب،<sup>166</sup> لا يوجد نص في القانون الأساسي الفلسطيني يتيح لرئيس السلطة الفلسطينية حل المجلس التشريعي، ولا يجوز له إنهاء اجتماع المجلس التشريعي، كما لا يجوز تأجيل انعقاد المجلس التشريعي،<sup>167</sup> لا يخضع رئيس السلطة للمساءلة من المجلس التشريعي وبقاؤه غير مرهون بموافقة المجلس التشريعي. أما الخصائص المتعارضة مع النظام الرئاسي، فهي: يوجد فصل بين منصب رئيس السلطة ورئيس الوزراء (ازدواجية السلطة التنفيذية)، من صلاحية رئيس السلطة دعوة المجلس التشريعي للانعقاد،<sup>168</sup> الحكومة لا يمكن أن تعمل إلا بعد الحصول على ثقة المجلس

<sup>166</sup> المادة (34) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (فيما بعد سيشار إليه بالقانون الأساسي المعدل)، والتي تنص على: "ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني".  
<sup>167</sup> لم يمنح القانون الأساسي المعدل ولا النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 (سيشار له فيما بعد بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي) أي من هذه الصلاحيات لرئيس السلطة.

<sup>168</sup> المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والتي تنص على: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول...".

التشريعي،<sup>169</sup> رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية وفردية أمام المجلس التشريعي،<sup>170</sup> يمكن الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وعضوية المجلس التشريعي.<sup>171</sup> في المحصلة، لا يعتبر النظام السياسي الفلسطيني شكلاً نقيماً من النظام الرئاسي.

ثانياً، خاتمة النظام البرلماني: هنا سيتم استعراض كلاً من الخصائص المتوافقة والمتعارضة مع النظام البرلماني، في البداية الخصائص المتوافقة مع النظام البرلماني، وهي: يوجد فصل بين مناصبي رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء (ثنائية السلطة التنفيذية)، رئيس السلطة غير مسؤول سياسياً، لا يمكن للحكومة (الشق الثاني من السلطة التنفيذية) أن تعمل إلا بعد نيل الثقة من المجلس التشريعي، وبالتالي، الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي، يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية المجلس التشريعي. أما الخصائص المتعارضة مع النظام البرلماني، فهي: أن من صلاحيات رئيس السلطة إقالة رئيس الوزراء،<sup>172</sup> إضافة إلى عدم أحقية السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس السلطة ورئيس الوزراء) بجل المجلس التشريعي،

<sup>169</sup> المادة (66) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على: "1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب. 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك. 3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي".

<sup>170</sup> المادة (74) فقرة 3 من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على: "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

<sup>171</sup> المادة (50) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على: "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر". هذا يعني أنه من الممكن الجمع بين عضوية المجلس التشريعي وعضوية الحكومة ما دام عضو المجلس التشريعي ليس عضواً في هيئة مكتب رئاسة المجلس.

<sup>172</sup> المادة (45) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقبله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للإنعقاد".

كما أن رئيس السلطة يملك صلاحيات تنفيذية فعلية.<sup>173</sup> في المحصلة، لا يعتبر النظام السياسي الفلسطيني شكلاً نقياً للنظام البرلماني.

ثالثاً، خاتمة النظام شبه الرئاسي: بدايةً، لا بد أن أذكر بأن النظام شبه الرئاسي - كما سبق وأن أشير إليه سابقاً - لا يوجد نموذج أصلي له، وبالتالي لا يوجد قواعد ومعايير محددة وموحدة يمكن القياس عليها. مع ذلك، هناك حد أدنى من القواعد المتفق عليها بين أغلب النظم شبه الرئاسية (سبق وأن أشير إليها سابقاً). لكن هنا، سأعتمد (تعريف "إلجي" للنظام شبه الرئاسي) كمعيار لتحديد النظام شبه الرئاسي، الذي اعتمداً عليه، سأحدد ما إذا كان النظام السياسي الفلسطيني يمكن وضعه في خانة النظام شبه الرئاسي. فيما يلي استعراض لخصائص النظام السياسي الفلسطيني، بحيث سيتم استعراض كلاً من الخصائص المتوافقة والمتعارضة مع النظام شبه الرئاسي وفق تعريف "إلجي"، في البداية الخصائص المتوافقة مع النظام شبه الرئاسي، وهي: رئيس السلطة منتخب بالإقتراع العام، هناك "فصل إضافي للسلطات" أي يوجد ثنائية في السلطة التنفيذية إلى جانب الرئيس، يوجد رئيس وزراء ووزراء يتمتعون بصلاحيات تنفيذية وحكومية فعلية، بمعنى أن رئيس السلطة ورئيس الوزراء يتشاركان في السلطة التنفيذية،<sup>174</sup> لا يوجد توازن بين شقي السلطة التنفيذية من جهة المسؤولية، فبقاء رئيس السلطة التنفيذية في منصبه لا يحتاج إلى موافقة المجلس التشريعي، وبالتالي غير مسؤول أمام المجلس التشريعي، في المقابل رئيس الوزراء لا يمكنه الاستمرار بمنصبه دون موافقة المجلس التشريعي، وبالتالي فهو مسؤول أمام المجلس التشريعي. أما

<sup>173</sup> أنظر المواد من 38 إلى 46 من القانون الأساسي المعدل.

<sup>174</sup> المادة (46) من القانون الأساسي المعدل تنص على: "يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهماته وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

الخصائص المتعارضة مع النظام شبه الرئاسي، فهي: لا يوجد خصائص متعارضة مع القواعد التي افترضتها مسبقاً كقواعد ومعايير يتم التصنيف على أساسها. في المحصلة، الجدل الدائر حول طبيعة النظام السياسي للسلطة ما زال قائماً.<sup>175</sup> لكن، مع ذلك أدعي أن النظام السياسي الفلسطيني يبقى في جميع الأحوال، أقرب للنظام شبه الرئاسي مقارنة مع الأنظمة الأخرى.<sup>176</sup> في الواقع، أقرب إلى نوع أو نموذج معين من النظام شبه الرئاسي، هو نموذج "الرئيس - البرلمان"؛ فرئيس الوزراء ومجلس الوزراء مسؤولون أمام المجلس التشريعي ورئيس السلطة على حد سواء.<sup>177</sup>

يدعم الاستنتاجات اعلاه، النقاشات التي رافقت إعداد القانون الأساسي الفلسطيني، التي يبدو من خلالها أن النظام الحاضر في أذهان واضعي القانون الأساسي هو النظام السياسي الفرنسي، لأنه من بين النقاشات والافتراحات التي طرحت ولم يؤخذ بها مسألتى الإنتخابات المبكرة والاستفتاء.<sup>178</sup>

في الواقع، المقاربات السابقة كانت مع ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي، وبالتالي لم تمتد لما هو قائم على الأرض.

<sup>175</sup> فهناك من يراه برلماني وهناك من يراه رئاسي وهناك من يراه شبه رئاسي. أنظر: Khalil, "Beyond the," 51-52.

<sup>176</sup> هناك من يوافقني في هذه الاستنتاجات، أنظر: محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص الناظمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، مساواة، 2015)، 124-125.

<sup>177</sup> سبق وتحدثت أن هناك نوعين مختلفين للنظام شبه الرئاسي، أنظر النص المرافق للحاشية رقم 48. وأنظر الدراسة التالية: 27. Cavatorta and Elgie, "The Impact," والذي أعتبر أن النظام السياسي الفلسطيني نظم شبه رئاسي وتحديداً نموذج "الرئيس - البرلمان" من النظام شبه الرئاسي.

<sup>178</sup> أنظر: الصفحات 2-3 من المحضر الحرفي لجلسات المجلس التشريعي الفلسطيني، الدورة العاشرة - الفترة الأولى، الجلسة الخاصة السابعة: إقرار مشروع القانون الأساسي.



### 2.1.3 مآزق النظام السياسي الفلسطيني: النظام شبه الرئاسي جزء من المشكلة

في عام 2006 جرت الانتخابات التشريعية الثانية، والتي نتج عنها فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي وبالتالي سيكون على حماس تشكيل الحكومة، في ظل وجود رئيس للسلطة منتخب ينتمي إلى حركة فتح. بمعنى أن السلطة التنفيذية تحوي مكونين من حزبين مختلفين، ببرامج ورؤى مختلفة. مما يعني فرص تعايش أقل، فرص صراع أكثر.

في هذا المطلب سأحدث في البداية عن مآزق النظام السياسي الفلسطيني بشكل عام (السياق والظروف وسرد موجز للأحداث وماهية المآزق) كتقديم وتمهيد ضروري، لما سأحدث عنه بعد ذلك، من دور وعلاقة النظام شبه الرئاسي بأزمة النظام السياسي الفلسطيني.

#### 1.2.1.3 من الأطر السياسية والدستورية إلى الاشتباك المسلح

لم تلبث الحكومة<sup>179</sup> الجديدة أن تعمل عام 2006، فبدأ يطفو على السطح بوادر أزمة بينها وبين مؤسسة الرئاسة؛ تمثلت الأزمة في البداية بصراع على الصلاحيات بين الرئاسة والحكومة، يمكن وضعه ضمن الأطر الدستورية والسياسية.<sup>180</sup> هذا الصراع لم يكن التجربة

<sup>179</sup> أقصد في الحكومة في هذا الجزء حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية التي تشكلت بعد ذلك برئاسة اسماعيل هنية.

<sup>180</sup> هناك أمثلة كثيرة تبين حجم الصراع بين مؤسستي الرئاسة والحكومة من خلفهما حركتي فتح وحماس، ومنها: 1. الصراع على الصلاحيات الأمنية، والذي في سبيله أخضعت مؤسسة الرئاسة كل من جهاز الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني وجهاز المخابرات العامة وقوات الأمن الوطني (والتي تتشكل من قوات الأمن العام، والاستخبارات العسكرية، وسلاح البحرية، والحرس الرئاسي)، لسيطرتها. 2. نتيجة لعدم تعاون الأجهزة الأمنية مع الحكومة ووزير الداخلية حينها سعيد صيام، قام صيام بتشكيل قوة أمنية خاصة أطلق عليها القوة التنفيذية، ليسارع الرئيس عباس لالغاءه. 3. قيام صيام بإصدار قرار يقضي بتعيين مراقب عام لوزارة الداخلية، ليقوم الرئيس عباس بعد ذلك بإلغاء هذا القرار. 4. كذلك من أوجه الصراع على الصلاحيات قيام مؤسسة الرئاسة بتعيين عدد من الموظفين بمناصب عليا في أفرع السلطة المختلفة دون موافقة الحكومة أو حتى التشاور معها.

الوحيدة في عمر السلطة الفلسطينية - ولكن يمكن القول بأنه التجربة الوحيدة التي خرجت من دائرة الصراع السياسي والدستوري لتدخل في دائرة الصراع العسكري كما سنرى لاحقاً - إنما هناك تجارب أخرى من الصراع والخلاف بين الرئاسة والحكومة، سابقة ولاحقة لتجربة حكومة حركة حماس؛ فحكومات محمود عباس وأحمد قريع السابقة لحكومة حماس شهدت خلافات بينها وبين مؤسسة الرئاسة؛<sup>181</sup> في فترة عباس تجلى الصراع بين الحكومة والرئاسة حول الصلاحيات الأمنية وتبعية بعض مؤسسات السلطة. أفضى هذا الصراع إلى استقالة محمود عباس من رئاسة الحكومة.<sup>182</sup> كما شهدت فترة أحمد قريع صراع على الصلاحيات بين الحكومة والرئاسة، هدد قريع على إثرها بالاستقالة من رئاسة الحكومة مرات عدة.<sup>183</sup> كذلك الحكومات اللاحقة لحكومة حماس شهدت خلافات وصراعات مع مؤسسة الرئاسة، فسلام فياض الذي ترأس ثلاث حكومات متتالية على مدى ست سنوات، تقدم بالنهاية باستقالته على إثر خلافات وصراعات مع مؤسسة الرئاسة، كانت تتمحور حول استقالة أحد الوزراء الذي قبلها رئيس الحكومة في حين رفضها رئيس السلطة.<sup>184</sup> كذلك الأمر مع

5. قيام المجلس التشريعي المنتهية ولايته بعقد جلسة استثنائية نُقل على إثرها عدد من الصلاحيات إلى مؤسسة الرئاسة، فتم اصدار قانون المحكمة الدستورية والذي جعل عملية تشكيل المحكمة الدستورية بقرار منفرد من قبل الرئيس بعد ما كان هذا القانون يمنح المجلس التشريعي المصادقة على قرار الرئيس بتشكيل المحكمة، وأيضاً تم في هذه الجلسة المصادقة على مرسوم رئاسي يمنح الرئيس سلطة تعيين رئيس ديوان الموظفين. أنظر: محسن صالح، محرر، *قراءات نقدية في تجربة حماس وحكومتها 2007-2006* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، 343-344. وانظر: حسن ابجيص ووائل سعد، *التطورات الأمنية في السلطة الفلسطينية 2007-2006* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008)، 20-22. وانظر: محمد أبو مطر، *إصلاح النظام السياسي الفلسطيني: بين المطالب الداخلية والضعف الخارجية* (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، 301.

<sup>181</sup> عاصم خليل ورشاد توام، *فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني مقاربات إستراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني* (رام الله: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات)، 60-61.

<sup>182</sup> أبو مطر، *اصلاح النظام*، 172-173.

<sup>183</sup> المرجع السابق، 173-174. وانظر: خليل وتوأم، *فلسطين بين*، 61.

<sup>184</sup> المرجع السابق، 62.

حكومة رامى الحمد الله خليفة سلام فياض، الذي تقدم باستقالته بعد اسبوعين تقريباً، أيضاً نتيجة خلافات مع مؤسسة الرئاسة.<sup>185</sup>

إلا أن الصراع بين الرئاسة وحكومة حماس أخذ منحى آخر، فتفاهم الوضع لينتقل من مرحلة الصراع السياسي والدستوري على الصلاحيات ليصل إلى مرحلة الاشتباك المسلح بين مؤسسة الرئاسة من خلفها حركة فتح والأجهزة الأمنية، ومؤسسة الحكومة من خلفها حركة حماس والقوة التنفيذية.

لاحتواء الموقف، عقدت اتفاقات وحوارات عديدة،<sup>186</sup> لايجاد مخرج للأزمة ووقف الاقتتال الداخلي المتنامي بين الطرفين، إلا أنها لم تنجح جميعها في كبح جماح العنف المتصاعد، فأكثر ما كان ينتج عن هذه الاتفاقات والحوارات تهدئة لفترة مؤقتة ثم يعود الوضع إلى المربع الأول (الاشتباك المسلح). لينتهي الأمر بسيطرة حماس على قطاع غزة، ونتيجة لذلك، قام الرئيس بإقالة حكومة الوحدة الوطنية، وإعلان حالة الطوارئ، وتشكيل حكومة طوارئ في الضفة الغربية.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> المرجع السابق.

<sup>186</sup> كان أول هذه الاتفاقات، "وثيقة الوفاق الوطني" والتي اشتهرت باسم "وثيقة الأسرى" والتي هي عبارة عن مبادرة من قبل الأسرى الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية، والتي بعد شد وجذب صادق الفريقان عليها، ولكن سرعان ما عاد الخلاف والصراع المسلح مرة أخرى. ولوقف الاقتتال الداخلي وجه العاهل السعودي دعوة لحركتي فتح وحماس للحوار وحل الخلافات بينهم، لينتج عن هذه الدعوة اتفاق – اطلق عليه "اتفاق مكة" - بين حركتي فتح وحماس على وقف الاقتتال وتشكيل حكومة وحدة وطنية برئاسة السيد هنية، أيضاً هذا الاتفاق لم يعمر طويلاً، فعاد مرة أخرى الاشتباك المسلح بين الطرفين سيد الموقف. أنظر: صالح، *قراءات نقدية*، 246-248. وأنظر: محسن صالح، محرر، *التقرير الإستراتيجي لسنة 2007* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008)، 24 و30-33. أنظر: ابجيص وسعد، *التطورات الأمنية*، 29-30.

<sup>187</sup> أنظر: مريم عيتاني، *صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008)، 87. وأنظر: صالح، *التقرير الإستراتيجي*، 45-46 و50.

أحدثت هذه الأزمة نقاشات حول الأسباب الكامنة وراء وصول هذا الصراع إلى هذه المرحلة؟ أو بالأساس لماذا حصل هذا الصراع؟ فيما يلي بعض الأسباب؛ الحصار الدولي بشقيه المالي والسياسي الذي فرض مع وصول حركة حماس للحكم،<sup>188</sup> الاختلاف الأيدولوجي الكبير بين حركتي فتح وحماس، فكل منهما نهج سياسي مختلف عن الآخر فنهج حركة فتح الذي يقوم على احترام شروط الرباعية لا يتوافق مع النهج السياسي لحماس الذي لا يقبل بهذه الشروط؛<sup>189</sup> وهذا واضح عندما رفضت حماس الالتزام بما ورد في كتاب التكليف الوارد من الرئيس عباس الذي كان يشمل أمور تعتبر مخالفة للنهج السياسي لحركة حماس،<sup>190</sup> ومن هنا يتضح الاختلاف في طبيعة الصراع بين الرئاسة والحكومة قبل وصول حماس للحكم عنه بعد وصولها، فسابقاً كان الصراع بين رئيس ورئيس وزراء من نفس الحزب (حركة فتح) وبالتالي ينتهي الصراع بينهما بتنازل أحدهما للآخر، وهذا لا يحدث عندما يكون الرئيس ورئيس الوزراء من حزبين مختلفين.<sup>191</sup> علاوة على ذلك، وجود ظهور عسكري لكلا الطرفين زاد من احتمالات استخدام العنف كوسيلة لحل الخلافات على حساب الحلول السياسية.<sup>192</sup> وهناك من يضيف سبباً آخر من نوع مختلف دستوري أكثر منه

<sup>188</sup> أنظر مثلاً: جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006)، 300.

<sup>189</sup> أنظر: صالح، التقرير الإستراتيجي، 27.

<sup>190</sup> أنظر: أبو مطر، اصلاح النظام، 300.

<sup>191</sup> أنظر: هلال، النظام السياسي، 301. وأنظر: Cavatorta and Elgie, "The Impact," 36.

<sup>192</sup> لن أحلل هذه الأسباب ومدى صحتها، فهي، أصلاً هي خارجة عن نطاق هذه الدراسة؛ مثل هذه النقاشات هي ضمن حظي الإجتماع والسياسة، لذلك المتخصصين في تلك الحقول أفضل مني في تحليل تلك الأسباب.

سياسي (وهو محل اهتمام هذا البحث)؛ هو أن لطبيعة النظام الدستوري الفلسطيني دوراً في أحداث الأزمة.<sup>193</sup> وهذا ما سأحدث عنه في الجزء التالي.

### 3.2.1.3 النظام شبه الرئاسي الفلسطيني: جزء من المشكلة

كشفت أزمة النظام السياسي للسلطة الفلسطينية عجز النظام الدستوري والترتيبات الدستورية القائمة في مواجهة أزمة النظام السياسي، فقد كان خالياً من أي حلول براغماتية تخرج النظام السياسي من المأزق الحالي. أكثر من ذلك، كان للترتيبات الدستورية القائمة دوراً في إحداث الأزمة.

ليس السبب في ذلك هو النظام شبه الرئاسي على وجه الخصوص - فالنظام شبه الرئاسي شأنه شأن أي نظام حكم يمكن أن يكون نظاماً ناجحاً أو نظاماً فاشلاً (مع ذلك يبقى النظام شبه الرئاسي أكثر تعقيداً من الأنظمة الأخرى، ويحتاج لأن يصمم بعناية ودقة) - إنما السبب في ذلك هو الاستعارة الدستورية غير الناجحة للنظام شبه الرئاسي، والمعيار في كون استعارة ما ناجحة واستعارة أخرى غير ناجحة هو "قدرة النظام المستعار على تجنب الفوضى وعلى إنشاء نظام وظيفي عقلاني ومستقر"،<sup>194</sup> وهو ما لم يتحقق في النظام السياسي الفلسطيني، فالنظام شبه الرئاسي الفلسطيني على ما يبدو لم يأخذ بعين الإعتبار الكثير من

<sup>193</sup> أنظر: Cavatorta and Elgie, "The Impact," 27 and 38. وانظر: احمد مصلح وصالح سرور، "طبيعة النظم السياسي الفلسطيني وإشكاليات التداول السلمي للسلطة"، في اوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 133.

<sup>194</sup> Khalil, "Beyond the," 62-63.

المتغيرات والعوامل،<sup>195</sup> التي يعني إهمالها أو الأخذ بها، تأثير بشكل أو بآخر على نجاح واستقرار النظام السياسي.

اعتماداً على النقاش أعلاه، وما تم الحديث عنه في الأقسام السابقة من الرسالة، فإنه يمكن استنتاج أربعة مؤشرات تبين أن النظام شبه الرئاسي الفلسطيني جزء من المشكلة: الأول، أن النظام شبه الرئاسي المعتمد أوجد رأسين للسلطة التنفيذية كلاهما لديه صلاحيات تنفيذية فعلية، ولكن دون وضوح في الفصل بين صلاحيات كل منهما، الذي أدى إلى خلق صراع على الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء، هذا الصراع كان له دور كبير في إحداث الأزمة، فالترتيب الدستوري الجديد لم يكن الهدف منه خلق نظام تتكون فيه السلطة التنفيذية من مكونين يمارسان المهام التنفيذية في إطار التعاون والتكامل (فلم تتضمن الترتيبات الدستورية الجديدة أي الزام يقضي بوجود ممارسة السلطات التنفيذية والإجرائية من خلال مجلس الوزراء، بمعنى أن يكون هناك تعاون بين الرئيس ورئيس الوزراء في ممارسة تلك السلطات)، بقدر ما كان الهدف من هذه الترتيبات هو تقسيم الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء، بهدف إضعاف سلطة مؤسسة الرئاسة وعدم تفردها في اتخاذ القرارات<sup>196</sup>. الثاني، أن فلسطين اعتمدت النوع غير المفضل (الأسوء) من النظام شبه الرئاسي؛ هو نموذج "الرئيس - البرلماني"؛ الذي يجعل الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي على حد

<sup>195</sup> أنظر النص المرافق للحاشية رقم 55 إلى الحاشية رقم 66.

<sup>196</sup> أبو مطر، إصلاح النظام، 172. وأنظر: احمد أبو دية، وجهاد حرب. الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2006)، 9. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية: <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/778.html>

وأنظر: احمد أبو دية، وجهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2006)، 2. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية:

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/779.html>

سواء، وذلك على خلاف النوع الآخر من النظام شبه الرئاسي (نموذج رئيس الوزراء - الرئاسي) الذي تكون فيه الحكومة مسؤولة فقط أمام المجلس التشريعي، دون أدنى مسؤولية تجاه الرئيس.<sup>197</sup> الثالث، أن النظام شبه الرئاسي المعتمد لا يحتوي على وسائل وأدوات دستورية فاعلة لمواجهة الأزمة وحلها، فمثلاً الترتيبات الدستورية القائمة لا تشمل امكانية الدعوة إلى استفتاء، أيضاً لا تشمل امكانية حل المجلس التشريعي وبالتالي الدعوة إلى إجراء انتخابات مبكرة، ولا يوجد حتى دور فاعل للقضاء الدستوري.<sup>198</sup> الرابع، عدم وجود تقاليد ديمقراطية وسياسية راسخة بعد، فالمفارقة في الحالة الفلسطينية، ان الديمقراطية في فلسطين ليست راسخة بعد، وتم استحداث منصب رئيس الوزراء بصلاحيات فعلية بشكل مفاجئ نتيجة ضغوطات داخلية وخارجية<sup>199</sup> (لم يحدث توافق حولها) وليس نتيجة حاجة عملية لذلك، لينتج عن أول انتخابات تجرى بعد اعتماد النظام شبه الرئاسي، أغلبية برلمانية معارضة للرئيس (فترة تعايش)، مما يعني فرص صراع أكثر.

فالنظام السياسي الفلسطيني وإذا ما قارناه مع النظام السياسي الفرنسي، يظهر أن النظام السياسي الفلسطيني ليس كما فرنسا من جهة التقاليد الديمقراطية؛ فالانتخابات الرئاسية والبرلمانية لم تحدث سوى مرتين، بعد الثانية حدثت الأزمة. على العكس من ذلك، فرنسا التي كانت قبل اعتماد الترتيبات شبه الرئاسية تتمتع بديمقراطية برلمانية عريقة كما تم ذكره

<sup>197</sup> Cavatorta and Elgie, "The Impact," 27.

<sup>198</sup> أنظر في هذا السياق: جورج جقمان وآخرون، "المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المقترح"، في أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 90.

<sup>199</sup> محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، 123.

سابقاً. أيضاً، في فرنسا كانت المراحل الأولى لها بعد اعتماد الترتيبات شبه الرئاسية، الرئيس والحكومة ينتميان لنفس الأغلبية، مما يعني فرص صراع أقل.

يبدو جلياً مما سبق، أن الترتيبات شبه الرئاسية المعتمدة في النظام السياسي الفلسطيني، كان لها نصيب كبير في حدوث الأزمة وتفاقم الصراع، فقد كانت الترتيبات المعتمدة مثقلة بحوافز الصراع أكثر من حوافز التنازلات وتسوية الصراعات.

مع ذلك، وفي ظل ترتيبات شبه رئاسية يمكن أن يتم تجنب حدوث الصراعات والآزمات، وبالتالي الوصول إلى نظام فاعل ومستقر، هذا متوقف على الآليات والمؤسسات الدستورية المعتمدة في الدستور بشكل أساسي. بالإضافة إلى عوامل أخرى (النظام الانتخابي المتبع، الوضع الحزبي، درجة الديمقراطية ورسوخها، وغيرها). فيما يلي، سأحاول وضع خطوط عريضة لما يجب أن تتضمنه الدساتير شبه الرئاسية من آليات ومؤسسات دستورية، يكون معها النظام السياسي فاعلاً ومستقراً.

### 2.3 الآليات والمؤسسات الدستورية اللازمة لتصميم نظام سياسي فاعل ومستقر في

#### الإطار شبه الرئاسي

سيتركز الحديث والنقاش هنا على الصيغ والترتيبات القائمة في القانون الأساسي الفلسطيني، مع الإشارة إلى الوضع في كل من فرنسا، مصر، وتونس (وهي بلدان تعتمد أطراً شبه رئاسية)، وإدخالها في النقاش حسب ما تقتضيه الحاجة.



أسعى في هذا القسم إلى وضع جملة من الآليات والمؤسسات الدستورية الطموحة، ليس الهدف منها الإستجابة لهواجس وأشكاليات النظام السياسي الفلسطيني، التي أُشير لها آنفاً، فحسب، بل أهداف من خلال هذه الآليات والمؤسسات الدستورية الطموحة الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر، في جميع الأوقات والظروف قدر ما أمكن.

وبما أن الحديث عن آليات ومؤسسات دستورية في سياقات شبه رئاسية، فمن الضروري الإشارة، إلى أنه عند تصميم وبناء النظم شبه الرئاسية، فإن النقاشات الدستورية تنصب على عدة مسائل رئيسية، كتشكيل وإقالة الحكومة، سلطة الرئيس في حلّ البرلمان، وإمكانية عزل ومحكمة الرئيس، حق الرئيس في نقض القوانين، الترتيبات الدستورية أوقات الطوارئ،  
التوقيع – القرار المشترك.<sup>200</sup>

وعليه، سيتم في هذا القسم مناقشة هذه المسائل في السياق الفلسطيني بشكل عملي، من خلال محاكمة نصوص القانون الأساسي نفسه، على ضوء المعايير التي نوقشت في جزئية (الإطار شبه الرئاسي: الاستقرار المؤسسي والديمقراطية)،<sup>201</sup> مستفيدين في الوقت نفسه من نماذج كل من فرنسا، تونس، ومصر، بهدف الوصول إلى الصيغ الأمثل لتلك المسائل. بالتالي، الوصول إلى ترتيبات دستورية معينة، بإعمالها، تسهم في مواجهة الإشكاليات

<sup>200</sup> Richard Stacey, and Sujit Choudhry, *Sem-Presidential Government in The Post-Authoritarian Context* (New York: Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014).

وأُنظر: سوجيت شودري، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014). سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي "دراسة تحليلية" (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2013)، 10. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المحاور العملية. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المحاور الرئيسية.

ملاحظة: تم تصميم وتطوير هذا القسم بناء على الطريقة والمنهجية المتبعة في المراجع السالفة.

<sup>201</sup> انظر النص المرافق للحاشية رقم 55 إلى الحاشية رقم 66.

الدستورية التي تعتري النظام السياسي الفلسطيني، كما في الوقت ذاته، تسهم في الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر في جميع الأوقات والظروف قدر ما أمكن.

وبالتحديد، أفترض أن نظام سياسي فاعل ومستقر يقوم على أربعة مبادئ يجب على الترتيبات الدستورية أن تعكسها: 1. إيجاد علاقة بناءة بين الفروع الدستورية المختلفة (الرئيس، رئيس الوزراء، والبرلمان). 2. إيجاد سلطة مقيدة، وذلك وفق مبدأ السلطة تقيد السلطة. 3. آليات دستورية فاعلة أوقات الطوارئ. 4. ضرورة وجود آليات دستورية لحل الخلافات.

بناء على ذلك، سيتم معالجة هذا القسم من خلال أربعة بنود، الأول، تحت عنوان: صيغ دستورية أساسية في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان عند تصميم النظام شبه الرئاسي. الثاني، تحت عنوان: وضع ترتيبات تضمن تحديد السلطة للسلطة. الثالث، تحت عنوان: ضرورة وجود آليات فاعلة للتعامل أوقات الطوارئ. الرابع، تحت عنوان: ضرورة وجود آليات دستورية فاعلة لمواجهة الأزمات وحل الخلافات.

### 1.2.3 صيغ دستورية أساسية في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان عند

#### تصميم النظام شبه الرئاسي

العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان في ظل نظام شبه رئاسي، مسألة غاية في الأهمية والتعقيد في الوقت نفسه. لذلك، يجب إعطاء اهتمام أكبر عند وضع الصيغ والترتيبات الدستورية المتعلقة بهذا الخصوص. لما سيكون لهذه الترتيبات من أثر على بنية

واستمرارية النظام شبه الرئاسي ككل، في ظل ما يتميز به النظام شبه الرئاسي، من وجود رأسين للسلطة التنفيذية (الرئيس ورئيس الوزراء) بصلاحيات فعلية لكل منهما، وأيضاً كلاهما يستندان إلى شرعية ديمقراطية (مما يعني، أن فرص الصراع والتصادم متاحة بشكل كبير، إذاً لم يتم وضع الصيغ الدستورية بعناية وبشكل دقيق).

إذاً، سيركز هذا البند على العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان، وذلك من خلال الحديث عن المسائل التالية: تشكيل الحكومة وإقالتها، حل البرلمان، محاكمة وعزل الرئيس.

### 1.1.2.3 تشكيل وإقالة الحكومة

تختلف الأنظمة شبه الرئاسية في كيفية تشكيل وإقالة الحكومة، ففي مسألة تشكيل الحكومة تحديداً يوجد اختلاف فيما يتعلق بصلاحيات كل من الرئيس والبرلمان في عملية تشكيل الحكومة. لكن، الأمر المنفق عليه بين هذه الأنظمة هي قدرة البرلمان على إقالة الحكومة.<sup>202</sup>

#### أولاً: تشكيل الحكومة

يندرج تحت مسمى تشكيل الحكومة، تعيين رئيس الوزراء وتعيين باقي الوزراء في الحكومة، ففي مسألة تعيين رئيس الوزراء هناك تفاوت واختلاف بين النظم شبه الرئاسية.

ولدى الإطلاع على القانون الأساسي الفلسطيني، سيُلاحظ أن عملية اختيار رئيس الوزراء وفق الترتيبات المنصوص عليها في القانون الأساسي تمر بمرحلتين، المرحلة الأولى هي عملية اختيار رئيس الوزراء والذي يختاره رئيس السلطة بشكل منفرد وبدوره رئيس الوزراء سيعمل على تشكيل حكومته، ليتم بعد ذلك الانتقال إلى المرحلة الثانية، وهي عملية نيل

<sup>202</sup> المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المحاور الرئيسية، 43.

الثقة من المجلس التشريعي، ومن دونها لا يمكن للحكومة العمل، وسيضطر رئيس السلطة مع مثل هكذا وضع (عدم نيل الحكومة للثقة)، استبدال رئيس الوزراء بشخص آخر.<sup>203</sup> أما في فرنسا، كما سبق أن نُكر، فإن عملية تعيين رئيس الوزراء، تتم بشكل منفرد من قبل رئيس الجمهورية، غير الملزم دستورياً باختيار رئيس وزراء من الأغلبية البرلمانية، وأيضاً غير الملزم بالتشاور مع البرلمان عند اختيار رئيس الوزراء. بالتالي، فإن الحكومة في فرنسا يمكنها ممارسة عملها دون الحاجة للحصول على ثقة البرلمان. لكن، في جميع الأحوال، يبقى للبرلمان الحق في إقالة الحكومة في أي وقت (عند وجود أغلبية في البرلمان). الذي يعني، من الناحية العملية، أنه عند اختيار رئيس الوزراء سيتم الأخذ بعين الاعتبار إمكانية إقالة الحكومة، وبالتالي اختيار رئيس وزراء ينتمي للأغلبية البرلمانية، لكن في حال لم يكن هناك أغلبية برلمانية كافية لسحب الثقة أي في حال وجود برلمان مفكك، فإن عملية سحب الثقة ستكون أمراً صعباً.

وبالنظر للوضع في دستور مصر لعام 2014، سنجد أن عملية اختيار رئيس الوزراء مشابهة نوعاً ما للوضع في القانون الأساسي الفلسطيني، لكن الوضع في الدستور المصري يتضمن مراحل أكثر، المرحلة الأولى، عملية اختيار رئيس الوزراء والتي تتم من قبل رئيس الدولة بشكل منفرد والذي بدوره رئيس الوزراء سيعمل على تشكيل حكومته، ليتم بعد ذلك الإنتقال إلى المرحلة الثانية وهي عملية الحصول على الثقة من البرلمان، ومن دونها لا

<sup>203</sup> وتنص المادة 65 من القانون الأساسي الفلسطيني: "1- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط. 2- إذا أخطق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (1) أعلاه".

يمكن للحكومة العمل. وفي المرحلة الثالثة، عند عدم حصول الحكومة على الثقة، هنا سيكون الرئيس مضطراً لتسمية رئيس وزراء آخر، لكن هذه المرة ستكون التسمية بناءً على ترشيح من الأغلبية البرلمانية. المرحلة الرابعة، وتكون عندما تعجز الحكومة مرة أخرى عن الحصول على الثقة، في هذه الحالة يتم حل البرلمان وجوباً، والدعوة إلى انتخابات جديدة.<sup>204</sup>

في تونس، دور الرئيس في اختيار رئيس الوزراء أقل من نظيره المصري، صحيح أن عملية تكليف رئيس الوزراء تتم من قبل الرئيس إلا أنه ملزم بتكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الحاصل على العدد الأكبر من المقاعد (في حالة التساوي في المقاعد يتم تكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الحاصل على عدد أعلى من الأصوات)، مما يعني أن دور الرئيس أضحى رمزياً في هذه المسألة. لكن، يزداد دور الرئيس في مسألة اختيار رئيس الوزراء في حالة عدم التمكن من تشكيل الحكومة في الوقت المحدد، أو في حالة عدم الحصول على الثقة من البرلمان؛ لأنه سيقع على عاتق الرئيس إجراء مشاورات مع الأحزاب والكتل النيابية من أجل تكليف الشخصية الأقدر من أجل تشكيل الحكومة. في حال الفشل مرة أخرى في

<sup>204</sup> المادة 146 من الدستور المصري لعام 2014: "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُذ المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً. وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، إختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل".

تشكيل الحكومة، ومرور أربعة أشهر على التكليف الأول، دون الحصول على ثقة من البرلمان، فإن لرئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان، والدعوة إلى انتخابات جديدة.<sup>205</sup>

أما مسألة تعيين باقي أعضاء مجلس الوزراء، فإنها أيضاً تختلف من نظام شبه رئاسي إلى آخر، في فلسطين، فإن عملية اختيار باقي الوزراء، تكون لرئيس الوزراء بشكل منفرد، أما في فرنسا، فإن اختيار الوزراء يتم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من رئيس الوزراء، أما الوضع في تونس ومصر يختلف قليلاً؛ في تونس، رئيس الوزراء هو من يختار الوزراء بشكل منفرد باستثناء وزيرى الدفاع والخارجية، اللذين يختارهما الرئيس ورئيس الوزراء بشكل مشترك. في مصر، رئيس الوزراء يختار معظم الوزراء ما عدا وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل، الذين يُختاروا من رئيس الجمهورية، بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء.

يتعين على المشرع الدستوري في فلسطين فيما يتعلق بتعيين رئيس الوزراء، إجراء بعض التعديلات. بداية، صحيح أن ما جاء به القانون الأساسي من ناحية جعل تعيين رئيس

<sup>205</sup> المادة 89 من الدستور التونسي: "تتكون الحكومة من رئيس ووزراء وكتاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الدفاع والخارجية. في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يُعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها. عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر. إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حلّ مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً. تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه. عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائها. يؤدي رئيس الحكومة وأعضاؤها أمام رئيس الجمهورية اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أعمل بإخلاص لخير تونس وأن أحترم دستورها وتشريعها وأن أرى مصالحها وأن ألتزم بالولاء لها".

الوزراء يتم بشكل مشترك بين الرئيس والمجلس التشريعي (فتعيين رئيس الوزراء من قبل الرئيس دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي، لا يعتبر نافذاً حسب القانون الأساسي وبالتالي لا يمكن لرئيس الوزراء العمل) يسهم في توزيع السلطة، ويقلل من فرص الاستبداد، والتفرد بالسلطة، إلا أن هذه الصيغة لا تسهم في إنتاج نظام فاعل ومستقر؛ فمثلاً عندما نكون أمام برلمان مفكك، ليس لأي حزب أو ائتلاف داخل البرلمان القدرة على تشكيل الحكومة، فاعتماد الصيغة السابقة يؤدي بالبلاد إلى الدوران في حلقة مفرغة نهايتها في أحسن الظروف إجراء انتخابات مبكرة، عملياً، يعني هذا عدم استقرار سياسي.

لذلك جعل عملية تعيين رئيس الوزراء سلطة حصرية بيد رئيس الدولة منفرداً دون الحاجة للحصول على ثقة المجلس التشريعي كما هو الحال في الدستور الفرنسي، يبقى خياراً أفضل على الرغم من هواجس الاستبداد والديكتاتورية التي تصاحب مثل هكذا طريقة في التعيين خاصةً في ظل نظام ديمقراطي هش وغير راسخ كالنظام الفلسطيني، (يخفف من هواجس الاستبداد والديكتاتورية، قدرة البرلمان على سحب الثقة من الحكومة، مثل هذه السلطة تدفع الرئيس إلى اختيار الشخصية الأنسب للأغلبية الموجودة، وفي حال عدم توفر أغلبية برلمانية، فإن تشكيل الحكومة بقرار من الرئيس يبقى خياراً أكثر نجاعة وفعالية من ناحية إنتاج نظام فاعل ومستقر من خيار إجراء انتخابات مبكرة، أو بقاء البلاد دون حكومة).  
 بالنتيجة، عند المفاضلة بين جعل عملية تعيين رئيس الوزراء بشكل مشترك بين الرئيس والبرلمان (أكثر ديمقراطية أقل استقراراً) أم جعلها بشكل حصري من قبل الرئيس (أقل ديمقراطية أكثر استقراراً)، فإن الخيار الأخير يبقى الخيار الأنجع.

فيما يتعلق بتعيين باقي أعضاء مجلس الوزراء، أرى الإبقاء على الوضع كما هو في القانون الأساسي الفلسطيني؛ فجعل مهمة تعيين الوزراء بيد رئيس الوزراء فقط، تعزز مركز رئيس الوزراء مقابل الرئيس، وبالتالي، إيجاد توازن بينهما.<sup>206</sup> للسبب نفسه، ليس من الجيد أن يكون لرئيس الدولة دور في تعيين أعضاء مجلس الوزراء، سواء كان هذا الدور يتمثل بدور للرئيس في تعيين كافة أعضاء مجلس الوزراء (كفرنسا)، أو دور للرئيس تعيين بعض الوزراء في الوزارات المهمة (كتونس ومصر). إضافة إلى ذلك، فإن مشاركة الرئيس في تعيين الوزراء يؤدي إلى تشتت الولاءات بين الرئيس ورئيس الوزراء، مما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار.

#### ثانياً: إقالة الحكومة

تختلف طريقة إقالة الحكومة في النظم شبه الرئاسية، باختلاف النوع الفرعي المتبع، فكما سبق وأن ذُكر، بأنه ينضوي ضمن النظام شبه الرئاسي نوعين فرعيين. الأول، النظام البرلماني - الرئاسي. الثاني، نظام رئيس الوزراء - رئيس الدولة. في النوع الأول، الحكومة تكون مسؤولة أمام كل من الرئيس والبرلمان في الوقت نفسه (أي أنه يمكن للرئيس والبرلمان إقالة الحكومة)، أما النوع الثاني، فإن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان فقط (مما يعني، عدم إمكانية إقالة الحكومة إلا من قبل البرلمان). في فلسطين، الترتيبات الدستورية المتبعة تصب في خانة النوع الأول، فرئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني مسؤول مسؤولية

<sup>206</sup> سوجيت شوري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012"، 4.



مزدوجة أمام كل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي.<sup>207</sup> أما الترتيبات الدستورية المتبعة في كل من فرنسا مصر وتونس، تصب في خانة النوع الثاني، وبالتالي رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان فقط، دون أدنى مسؤولية تجاه رئيس الدولة.<sup>208</sup>

هنا، ينبغي أن تعدل الترتيبات الدستورية القائمة في القانون الأساسي، المتعلقة بإقالة الحكومة، بحيث يتم التحول من النظام (البرلماني - الرئاسي) إلى نظام (رئيس الوزراء - رئيس الدولة) كما هو الحال في كل من فرنسا ومصر وتونس. وذلك، لأن الترتيبات القائمة في القانون الأساسي، غير بناءة وتجعل رئيس الوزراء في موقف أضعف تجاه رئيس الدولة، إضافة لما تؤديه هذه الترتيبات من عدم استقرار حكومي وتزيد من فرص الاستبداد الرئاسي (كما تم الإشارة إليه سابقاً).

<sup>207</sup> المادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد". وأنظر: وتنص المادة 74 من القانون الأساسي: "1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي". وانظر: نص المادة 75 من القانون الأساسي: "1- لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون 2- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون".

<sup>208</sup> المادة 131 من الدستور المصري لعام 2014: "المجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، أو أحد نوابه ، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته". وأنظر: المادة 97 من الدستور التونسي لعام 2014: "يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً على إيداعها لدى رئاسة المجلس. ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادق على ترشيحه في نفس التصويت، ويتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة وفق أحكام الفصل 89. في صورة عدم تحقق الأغلبية المذكورة، لا يمكن أن تقدم لائحة اللوم مجدداً ضد الحكومة إلا بعد مضي ستة أشهر. يمكن لمجلس نواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة".

### 2.1.2.3 حل البرلمان:

يعتبر حل البرلمان (ك تقنية مقابلة لصلاحيه البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، وما ينتج عنه من إحداث توازن بين الحكومة والبرلمان)<sup>209</sup> من التقنيات الضرورية والمهمة في النظم شبه الرئاسية، لما له من دور فاعل في إحداث استقرار ومواجهة الجمود السياسي. فمثلاً، في حالة عدم توافق البرلمان على تشكيل الحكومة، فإن مجرد التلويح بالحل ربما يشكل حافزاً قوياً لتجنب الخلافات، وبالتالي التوافق على تشكيل الحكومة.<sup>210</sup> أكثر من ذلك، فإن سلطة الحل تمكن النظام السياسي من مواجهة أسوأ الظروف، وهو إيجاد برلمان منقسم على نفسه غير قادر على تشكيل الحكومة بأي حال من الأحوال (الفوضى البرلمانية).<sup>211</sup> هنا يظهر أن حل البرلمان وما يليه من دعوة لانتخابات جديدة، هو الوسيلة الأمثل لمواجهة الجمود السياسي الناتج عن مثل هكذا وضع. مع ذلك، يمكن أن تصبح سلطة الحل بدلا من أداة لإحداث استقرار ومواجهة الجمود السياسي، سببا في عدم الاستقرار وسببا في الجمود السياسي (هذا متوقف على بعض المعايير والضوابط).

بداية من فلسطين، فإن القانون الأساسي الفلسطيني لم يذكر حل البرلمان إلا في المادة 113 من الباب السابع المتعلق بأحكام الطوارئ، وجاء فيها: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب". ومع ذلك، لا

<sup>209</sup> فيصل شطناوي، "حق حل مجلس النواب وتطبيقاته في النظام الدستوري الأردني"، مجلة المنارة للبحوث والدراسات - الأردن 11، عدد 4 (2005): 14، 12. حسين الزامل ومحمد الدراجي، "سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية"، مجلة مركز دراسات الكوفة - العراق 7، عدد 25 (2012): 127.

<sup>210</sup> سوجيت شوري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012"، 6.

<sup>211</sup> جهاد الحرازين، حق حل البرلمان، 167-168، 173-174. محمد أبو زيد، حل المجلس النيابي "دراسة مقارنة" (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988)، 167-168.

يمكن الاستنتاج من هذه المادة بأن هناك إمكانية لحل البرلمان في النظام السياسي الفلسطيني.

في فرنسا، عملية حل البرلمان (الجمعية الوطنية) تعتبر من الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية، بعد التشاور مع كل من الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بنتيجة التشاور، فسلطة رئيس الجمهورية في الحل غير مقيدة إلا بشرطين الأول، عدم جواز حل الجمعية الوطنية الجديدة المنتخبة بعد الحل إلا بعد انقضاء عام على انتخابها. الثاني، عدم جواز حل الجمعية الوطنية في ظل تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي.

في مصر، هناك نوعان من الحل، الحل التقديري، والحل الإلزامي. أما الأول، فيكون من صلاحية رئيس الجمهورية، وفق ضوابط ومعايير، فلا يمكن للرئيس حل البرلمان إلا عند الضرورة، ويجب أن يكون قرار الحل مسبباً، كما يفرض الدستور عرض هذا القرار على الشعب من أجل الاستفتاء، وأيضاً، حرم الدستور المصري حل البرلمان للسبب نفسه الذي حُلَّ من أجله البرلمان السابق،<sup>212</sup> وأيضاً، لا يجيز الدستور المصري حل البرلمان أثناء سريان حالة الطوارئ. أما الثاني، فهو الحل الذي يكون عند عدم قدرة الحكومة على الحصول على ثقة البرلمان (سبق الحديث عنه آنفاً)، رغم استنفاد جميع المراحل، فإن الدستور يعتبر البرلمان وهذه الحالة منحل حكماً.

<sup>212</sup> المادة 137 من الدستور المصري لعام 2014: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".

أما في تونس، فإن لرئيس الدولة صلاحية حل البرلمان، في حالتين، الأولى، إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حلّ مجلس نواب الشعب.<sup>213</sup> الثانية، المنصوص عليها في المادة 99 من الدستور التونسي، عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب.<sup>214</sup> وقد وضع الدستور التونسي بعض القيود على الحل، فلا يجوز حلّ المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية، كما لا يجوز حلّ البرلمان أثناء حالة الطوارئ.

إن القانون الأساسي يعتريه قصور في هذا المجال، كون تقنية حل البرلمان ليست من ضمن الترتيبات الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي. لذلك، فإنه من الضروري أن يتم تبني قواعد دستورية تُمكن من حل البرلمان في النظام السياسي الفلسطيني وفق معايير وضوابط واضحة.

<sup>213</sup> المادة 77 من الدستور التونسي لعام 2014: "يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولى: حلّ مجلس نواب الشعب في الحالات التي ينصّ عليها الدستور، ولا يجوز حلّ المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية".

<sup>214</sup> المادة 99 من الدستور التونسي لعام 2014: "الرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأوفر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً طبقاً للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 89. عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً. وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة، في المرتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلاً".

قبل الحديث عن الضوابط والمعايير المتعلقة بحل البرلمان، تجدر الإشارة، إلى أن ثمة مبررات موضوعية لحل البرلمان وفق ما هو دارج في الأنظمة المقارنة، من هذه المبررات: عدم القدرة على إقرار قانون الموازنة بعد تصويتين متتاليين. وسحب الثقة من الحكومة، عندما لا يكون تعيين رئيس الوزراء أو الحكومة يتم من الرئيس بشكل منفرد. وعندما لا يتمكن البرلمان من التوافق على تشكيل حكومة خلال فترة زمنية معينة من تاريخ الانتخابات البرلمانية. وعند رفض الشعب - من خلال استفتاء - قراراً اتخذته البرلمان. في الحالة الأولى والثانية عادة يكون الحل تلقائياً، في الحالة الثالثة والرابعة عادة يكون الحل إجبارياً.<sup>215</sup>

في جميع الأحوال، يجب أن تُذكر هذه المبررات في الدستور بشكل واضح وصريح، وعدم تركها مبهمه، أو عرضة للتأويل وفق هوى السلطة الحاكمة. مثال ذلك، من الدستور المصري، الذي لم يجز لرئيس الجمهورية حل البرلمان إلا عند الضرورة،<sup>216</sup> وقيد الضرورة هنا غير واضح، كما لم يضع الدستور المصري معايير لتحديد متى يكون هناك ضرورة.

عدا عن توافر المبررات سالفة الذكر، تتفق الأدبيات على بعض الضوابط والقيود التي يجب مراعاتها عند تفعيل سلطة الحل أو عند الحل:<sup>217</sup> أولاً، عدم إجازة حل البرلمان أثناء حالة

<sup>215</sup> خالد مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة" (القاهرة: مكتبة الثقافة الدينية، 1997)، 71، 73، 76. وأنظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "المحاور العملية"، 53. وأنظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المحاور الرئيسية، 47.

<sup>216</sup> المادة 137 من الدستور المصري لعام 2014.

<sup>217</sup> فيصل شطناوي، "حق حل مجلس النواب وتطبيقاته في النظام الدستوري الأردني"، مجلة المنارة للبحوث والدراسات - الأردن، 11، عدد 4 (2005): 31-34. حسين الناطلي، "القيود التي ترد على حق حل البرلمان"، مجلة العلوم الإنسانية (كلية التربية صفى الدين الحلي جامعة بابل) - العراق، عدد 12 (2012): 62-63. مسلم، حق الحل، 156، 163. جهاد الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية "دراسة مقارنة" (الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2013)، 216-217، 221، 225. وسوجيت شودري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012"، 6-7. والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "المحاور العملية"، 53.

الطوارئ. ثانياً، عدم السماح بحل البرلمان أثناء قيامه بإجراءات محاكمة أو عزل رئيس الدولة من منصبه. ثالثاً، لا يجوز حل البرلمان خلال فترة معينة بعد انتخاب البرلمان (مثلاً ستة أشهر على الأقل). رابعاً، يجب تحديد عدد مرات الحل خلال فترة معينة (مثلاً عدم جواز حل البرلمان أكثر من مرة خلال اثني عشر شهراً). خامساً، لا يجوز تكرار حل البرلمان لذات السبب. سادساً، ضرورة اجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة بعد الحل خلال مدة أقصاها ستين يوماً مثلاً (في حال لم يتم ذلك، يعود البرلمان المنحل للانعقاد). سابعاً، خلال فترة حل البرلمان، يجب ضمانه عدم المساس بقانون الانتخابات أو الدستور بأي تعديلات أو تغييرات.

بناء على ما تقدم، فإنه يجب تبني تقنية حل البرلمان - وفق المبررات والضوابط المذكورة أعلاه - ضمن الترتيبات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني؛ بشكل واضح وصريح. من غير ذلك، يصبح حل البرلمان، بدلاً من وسيلة لتجاوز مأزق أو أزمة ما، سبباً في احداث أزمة أو مأزق.

### 3.1.2.3 محاكمة وعزل رئيس الدولة

من الأمور المهمة التي ينبغي الانتباه إليها وأخذها في عين الاعتبار في البلدان التي تعتمد أطر شبه الرئاسية، مسألة إمكانية محاكمة وعزل رئيس الدولة، باعتبارها ضمانة دستورية لمنع الاستبداد،<sup>218</sup> عدا عن كونها نقطة مركزية في خلق توازن بين الرئيس والحكومة، باعتبارها تقنية دستورية مقابلة لتقنية سحب الثقة من الحكومة. أيضاً، الصلاحيات التي

<sup>218</sup> سيد رجب السيد، "القواعد القانونية لمحاكمة رئيس الجمهورية"، مجلة الديمقراطية (وكالة الأهرام) - مصر 11، عدد 44 (2011): 110. وأنظر: عمارة فتيحة، "مسؤولية رئيس الجمهورية"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية - العراق 2، عدد 5 (2010): 134 وما بعدها.

يتمتع بها الرئيس بالعادة، تتطلب إيجاد وسائل فاعلة لمحاسبته إذا انحرف بالسلطة عن مسارها الدستوري.<sup>219</sup>

هنا لا أتحدث فقط عن إمكانية محاكمة الرئيس لارتكابه جريمة، فلا يكاد يخلو دستور ديمقراطي من النص على إمكانية محاكمة الرئيس وإتهامه وفق إجراءات خاصة تختلف من بلد إلى آخر. لكن، قلما يوجد دساتير وخاصة في العالم العربي تسمح بالعزل السياسي للرئيس. لذلك، أناقش هنا بشكل أساسي، إمكانية العزل السياسي للرئيس، والذي بالعادة يكون من صلاحيات البرلمان، وفق إجراءات خاصة ليست سهلة في أغلب الأحيان.

في فلسطين، وعند الاطلاع على القانون الأساسي الفلسطيني، يُلاحظ أنه لم يأتِ على ذكر إمكانية محاكمة الرئيس في حال ارتكابه جرائم، كما في الوقت نفسه، لم يأتِ على ذكر إمكانية عزل الرئيس من قبل المجلس التشريعي. فقد اكتفى القانون الأساسي على ذكر حالات شغور منصب الرئيس، والتي من ضمنها فقدان الأهلية القانونية.<sup>220</sup>

في فرنسا، قد مكن الدستور البرلمان الفرنسي بمجلسيه من عزل رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويكون ذلك عندما يخل الرئيس بواجباته الدستورية. كما يسمح الدستور الفرنسي بأن يتم رفع ومباشرة أي دعاوي على الرئيس بعد مضي شهر على انتهاء ولايته.<sup>221</sup>

في مصر، قد وضع الدستور ثلاثة أحوال يمكن معها توجيه اتهام للرئيس ومحاكمته، هي انتهاك أحكام الدستور، أو الخيانة العظمى، أو ارتكاب جنائية. ويكون ذلك وفق إجراءات

<sup>219</sup> علي يوسف الشكري، "الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية

والسياسية - العراق 2، عدد 5 (2010): 7-8.

<sup>220</sup> المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>221</sup> المادة (67) و(68) من الدستور الفرنسي.

معينة تبدأ بتوجيه اتهام إلى الرئيس (كخطوة أولى)، وحتى يتم توجيه الاتهام يجب تأمين توقيع أغلبية أعضاء مجلس النواب. الخطوة الثانية، إصدار قرار الإتهام والذي يحتاج موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويكون بعد إجراء تحقيق مع الرئيس من النائب العام. الخطوة الثالثة، يوقف الرئيس عن العمل - حتى يصدر حكماً في الدعوى - ويُحال للمحاكمة أمام محكمة خاصة برئاسة رئيس مجلس القضاء الأعلى. إذا ما أدين الرئيس بعد المحاكمة يفقد منصبه، دون التأثير على العقوبة الأصلية للجريمة.<sup>222</sup>

أيضاً، يتيح الدستور المصري، عزل رئيس الدولة عن طريق مجلس النواب من خلال التصويت ودون الحاجة للمحاكمة، وذلك يتم وفق خطوات، الأولى، تقديم طلب مسبب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب، يقترح سحب الثقة عن الرئيس (لا يمكن تقديم هذا الطلب إلا مرة واحدة خلال المدة الرئاسية)، الخطوة الثانية، موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، الخطوة الثالثة، في حال موافقة ثلثي الأعضاء على سحب الثقة، يتم طرح سحب الثقة على الشعب من خلال استفتاء عام، فإذا كانت نتيجة الاستفتاء الموافقة بالأغلبية على مقترح سحب الثقة، يفقد الرئيس منصبه، وتجري انتخابات جديدة، أما إذا كانت النتيجة عموماً

<sup>222</sup> المادة 159 من الدستور المصري لعام 2014: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك احكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنابة أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام. وإذا كان به مانع يحل محله احد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القرار، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم فى الدعوى. ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه فى الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن. وينظم القانون إجراءات التحقيق، والمحاكمة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".



الموافقة على مقترح سحب الثقة، فإن مجلس النواب يُحل تلقائياً، ويتم الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية جديدة.<sup>223</sup>

في تونس، يتيح الدستور خيارى المحاكمة وعزل الرئيس، الأول، مرهون بقيدتين، القيد الأول هو انتهاء مهام رئيس الدولة، قبل ذلك يتمتع بالحصانة. القيد الثاني هو عدم امكانية ملاحقة رئيس الدولة على الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لعمله.<sup>224</sup> أما الخيار الثاني (عزل الرئيس)، فيكون في حالة الخرق الجسيم للدستور، يتم وفق الإجراءات التالية، بداية، وكخطوة أولى، يجب أن يكون هناك طلب مسبب وموقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس النواب. الخطوة الثانية، يجب أن يحظى هذا الطلب بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. الخطوة الثالثة، بعد الموافقة، يحال الأمر إلى المحكمة الدستورية لتفصل في الموضوع، وقرارها في هذه الحالة يجب أن يكون بأغلبية الثلثين. ويكون قرار المحكمة إما بعزل الرئيس (في هذه الحالة يمنع من الترشح مرة أخرى) أو إبقائه في منصبه. حكم المحكمة الدستورية لا يؤثر على التبعات الجزائية.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> المادة 161 من الدستور المصري لعام 2014: "يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولايجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة علي اقتراح سحب الثقة، يطرح امر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية علي قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرّفض، عُدّ مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل".

<sup>224</sup> المادة 87 من الدستور التونسي لعام 2014: "يتمتع رئيس الجمهورية بالحصانة طيلة توليه الرئاسة، وتعلق في حقه كافة آجال التقادم والسقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد انتهاء مهامه. لا يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه".

<sup>225</sup> المادة 88 من الدستور التونسي لعام 2014: "يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإغفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه، وفي هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية الثلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة

على ضوء ما تقدم، من الضروري تبني تقنية محاكمة وعزل الرئيس ضمن الترتيبات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني، ولضمان فعالية محاكمة وعزل الرئيس، ولتحقيق الفلسفة القائمة خلف هذه التقنية، ينبغي أن يراعى عند تبني هذه التقنية مجموعة من الضوابط والمعايير، التي يمكن إجمالها في الآتي: يجب أن تكون الجهة الموكلة إليها مهمة محاكمة الرئيس (بالعادة تكون جهة قضائية) مستقلة وغير خاضعة لسلطة الرئيس أو أي سلطة أخرى؛ فلا يجوز أن تكون التعيينات في هذه الجهات من سلطات الرئيس، وبطبيعة الحال يجب أن لا تكون من صلاحية أي جهة أخرى بشكل منفرد، فيجب أن تتم التعيينات فيها بمشاركة جهات عدة كالحكومة والبرلمان والقضاة وممارسي المهن القانونية، والنقابات والمجتمع المدني. وفي الوقت نفسه، منطقياً يجب أن لا يكون للرئيس سلطة عزل أعضاء هذه المحاكم من مناصبهم.<sup>226</sup>

ولجهة عزل الرئيس، فغالباً، ما تناط مهمة العزل، بالبرلمانات (بموجب مبدأ دستوري لا يجوز عزل جهة منتخبة إلا من جهة منتخبة)<sup>227</sup>، وفق إجراءات خاصة تكون صعبة نوعاً ما لكن ليست مستحيلة، كشرط أن يتم تقديم طلب عزل الرئيس من أغلبية أعضاء البرلمان، ومن ثم، موافقة أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، في بعض الأنظمة تضيف خطوة ثالثة تختلف بحسب الدولة، فمثلاً مصر تضيف على ما تقدم خطوة أخرى مفادها طرح موضوع عزل

---

الإدانة إلا بالعزل. ولا يُعفي ذلك من التبعات الجزائية عند الاقتضاء. ويترتب على الحكم بالعزل فقدان له حق الترشح لأي انتخابات أخرى".

<sup>226</sup> ريتشارد سناسي وسوجيت شودري، المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية، 2013)، 1. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية:

<http://www.constitutionnet.org/files/dri-bp->

[41\\_ar\\_international\\_standards\\_for\\_the\\_independence\\_of\\_the\\_judiciary.pdf](#)

<sup>227</sup> صام الياس، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري (بدون مكان نشر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013)، 32.

الرئيس على الشعب من خلال استفتاء عام، أما تونس فتضيف خطوة أخرى تقضي بإحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية للبت بشكل نهائي.

في جميع الأحوال، يجب أن لا تكون إجراءات عزل الرئيس سهلة (مما يعني أن أي خلاف سياسي بين الرئيس والأغلبية البرلمانية سينتج عنه عزل الرئيس) ولا مستحيلة (تمنع عزل الرئيس عندما يقتضي الوضع ذلك)، إنما يجب أن تكون معقولة<sup>228</sup> (في النظام السياسي الفلسطيني، من المناسب تبني النموذج التونسي فيما يخص العزل). أيضاً، يجب أن تُحدد بالدستور، تحديداً واضحاً وصريحاً، الدوافع الموضوعية التي يجب توافرها، للبدء بإجراءات عزل الرئيس، تحت رقابة المحكمة الدستورية.

### 2.2.3 وضع ترتيبات تضمن تحديد السلطة للسلطة

تحت هذا البند سيتم معالجة جملة من التقنيات التي تكفل تحديد السلطة للسلطة، التي بإعمالها، سيتم الوصول بطريقة أو بأخرى، إلى تعاون وتوزيع للسلطة بين المؤسسات المختلفة، فعندما تكون صلاحية معينة لإحدى السلطات متوقفة على موافقة السلطة الأخرى، أو أنه يمكن للسلطة الأخرى إيقاف هذه الصلاحية أو إلغاؤها، فإن ذلك سيشكل حافزاً للتعاون والتفاوض بين السلطات، وبالتالي، الوصول إلى حالة من التوافق. فيما يلي سأبين مسألتين رئيسيتين في هذا السياق - المسألة الأولى: حق الرئيس في الاعتراض على القوانين، والثانية: التوقيع المشترك (القرار المشترك) - بشكل عملي:

<sup>228</sup> سوجيت شودي، "النظام شبه الرئاسي"، 88-89.

### 1.2.2.3 حق الرئيس في الاعتراض على القوانين

تتفق معظم الأنظمة شبه الرئاسية لجهة امكانية رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان، وتختلف من حيث الآليات والتفاصيل؛ ففي فلسطين،<sup>229</sup> يمنح القانون الأساسي رئيس السلطة صلاحية إصدار القوانين بعد أن تُقرّ في المجلس التشريعي، ويكون على رئيس السلطة إصدار القوانين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه من المجلس. كما في المدة نفسها، يكون لرئيس السلطة صلاحية إعادة القانون للمجلس التشريعي مرفقاً معه ملاحظاته، وأسباب اعتراضه على القانون. هنا، وهذه الحالة، يقوم المجلس التشريعي بإعادة النظر في القانون آخذاً بعين الاعتبار ملاحظات وأسباب اعتراض رئيس السلطة، وهنا سيكون قرار المجلس إما تضمين القانون التعديلات والملاحظات التي وضعها رئيس السلطة (وبالتالي إحالة القانون مرة أخرى لرئيس السلطة لإصداره)، أو سيكون قرار المجلس عدم الموافقة على تعديلات وملاحظات رئيس السلطة، هنا، ولكي يتمكن المجلس التشريعي من تجاوز حق النقض (فيتو الرئيس) يجب أن يُقرّ القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، في هذه الحالة يعتبر قانوناً وينشر مباشرة في الجريدة الرسمية<sup>230</sup> تجدر الإشارة هنا إلى أن

<sup>229</sup> لتفاصيل أوفى حول حق الرئيس في الاعتراض على القوانين في فلسطين، أنظر: حنين حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة" (نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 2011)، 140. ولتفاصيل أخرى حول الموضوع بشكل عام، أنظر: فيصل شطناوي وسليم حتامه، "سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون - القانون 42، عدد 2 (2015). وانظر: جميلة الشرجي، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973: دراسة تحليلية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، عدد 1 (2013).

<sup>230</sup> المادة 41 من القانون الأساسي: "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

الواقع العملي - بخصوص نشر القوانين في الجريدة الرسمية - في فلسطين، يكشف عدة اشكاليات؛ فمثلاً لا يملك المجلس التشريعي سلطة إصدار تعليمات لمجلس الوزراء تقضي بوجود نفاذ مشروع قانون ما، أيضاً لا يملك المجلس التشريعي القدرة على نشر القوانين، مما يعني عدم تحقق شروط أساسية لاعتبار القانون نافذاً وسارياً. أيضاً، لا يوجد في النظام القانون الفلسطيني قانون للجريدة الرسمية، ينظم عملية النشر بشكل واضح. ما يعني أن هناك قدرة لرئيس السلطة في تعطيل وعدم اصدار أي قانون لا يرغب فيه من خلال ابقاء هذا القانون لديه دون احالته لديوان الفتوى والتشريع من أجل نشره في الجريدة الرسمية، وهناك تجارب عملية على ذلك.<sup>231</sup>

في فرنسا، الوضع يختلف قليلاً عما هو في فلسطين، صحيح أنه من حق رئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين المحالة إليه من البرلمان بعد المصادقة عليها، وبناء على ذلك له الحق خلال خمسة عشر يوماً من الإحالة أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون بشكل عام أو في بعض مواده، والبرلمان بدوره ملزم بإعادة النظر في القانون. لكن إذا أقره مرة أخرى دون إجراء أي تعديلات، سيكون على رئيس الجمهورية توقيع مشروع القانون ويعتبر حينها قانوناً، ويتم إصداره.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> فايز بكيرات وآخرون، *العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق* (رام الله: معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، 2006)، 157. ولتفاصيل أوفى حول دور ديوان الفتوى والتشريع، انظر: معهد الحقوق، *الإطار القانوني*، 158-173.

<sup>232</sup> تنص المادة 10 من الدستور الفرنسي: "يسن رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتقال القانون المصادق عليه بصفة نهائية إلى الحكومة. ويجوز له قبل انقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون أو بعض مواده. ولا يجوز رفض إعادة النظر هذه". عملية نشر القوانين في النظام القانوني الفرنسي ملقاه على عاتق ما يسمى مؤسسة "الأمانة العامة للحكومة" وهي مؤسسة تابعة لرئيس الوزراء مهمتها التنسيق وتنظيم التواصل والاتصال داخل المؤسسة التنفيذية نفسها ومع المؤسسات الدستورية المختلفة الأخرى. أنظر في ذلك: معهد الحقوق، *الإطار القانوني*، 89-92.

في مصر، الوضع مشابه لـفلسطين تماماً، فلرئيس الجمهورية الإعتراض على القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه من البرلمان، ويكون ذلك برد مشروع القانون للبرلمان الذي يجب أن ينظر في الاعتراض، وإذا أقره البرلمان مرة أخرى بأغلبية ثلثي أعضائه، يعتبر قانوناً بحكم الدستور، ويتم إصداره.<sup>233</sup>

في تونس، يحق لرئيس الجمهورية رد مشاريع القوانين - باستثناء مشاريع القوانين الدستورية - إلى البرلمان لإعادة النظر فيها، ويمكن للبرلمان تجاوز اعتراض الرئيس بتأمين الأغلبية المطلقة فيما يتعلق بمشاريع القوانين العادية، وبأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء فيما يتعلق بمشاريع القوانين الأساسية.<sup>234</sup> والجدير بالذكر، أنه يمكن لرئيس الجمهورية خلال أجل الرد، أن يعرض مشاريع القوانين التي موضوعها الموافقة على المعاهدات أو الحريات وحقوق الإنسان أو الأحوال الشخصية، على الإستفتاء. هنا، وهذه الحالة قيام الرئيس بعرض مشروع القانون للاستفتاء، يفقده حقه في سلطة الرد.<sup>235</sup>

الترتيبات الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي فيما يتعلق بحق الاعتراض على القوانين، كانت غير موفقة؛ لأنها تعطي رئيس السلطة قوة كبيرة في التحكم في العملية

<sup>233</sup> المادة 123 من الدستور المصري لعام 2014: "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر".

<sup>234</sup> المادة 81 من الدستور التونسي لعام 2014.

<sup>235</sup> المادة 82 من الدستور التونسي لعام 2014: "الرئيس الجمهورية، استثنائياً، خلال أجل الرد، أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. ويعتبر العرض على الاستفتاء تخلياً عن حق الرد. وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع فإن رئيس الجمهورية يختمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء. ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه".

التشريعية، وبالتالي، تحييد المجلس التشريعي عن دوره الأصلي. يعزى ذلك للأغلبية الكبيرة (أغلبية الثلثين) المنصوص عليها في القانون الأساسي لتجاوز اعتراض الرئيس على القانون. لذلك، فإنه من الضروري أن يتم تبني قواعد دستورية تمكن المجلس التشريعي من تجاوز اعتراض الرئيس بالأغلبية نفسها المطلوبة أصلاً لإقرار مشروع القانون.<sup>236</sup>

### 2.2.2.3 التوقيع المشترك - القرار المشترك

تعتبر آلية التوقيع المشترك<sup>237</sup> أو القرار المشترك من الآليات المهمة التي تضمن التعاون فيما بين الأفرع الدستورية المختلفة، وتضمن في الوقت نفسه آلية مراقبة متبادلة بين الأفرع الدستورية المختلفة. أكثر من ذلك، تشكل هذه الآلية صمام أمان يحول دون الاستبداد والتفرد في اتخاذ القرار. وأرى بأن هذه الآلية من الضرورة إعمالها في بعض المجالات الحيوية؛ تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع، السيطرة على قوات الدفاع والأمن، سلطة إصدار المراسيم، تعيين كبار المسؤولين والوظائف العليا في الجهاز الحكومي. وملازماً لآلية التوقيع المشترك، يجب أن يكون للرئيس أحقية رئاسة مجلس الوزراء، وخصوصاً عند اتخاذ قرارات تحتاج توقيع مشترك. هذا يعمل على تهيئة الفرص وإيجاد مساحات للتشاور والنقاش وتبادل وجهات النظر ما بين الرئيس والحكومة. وبالتالي، زيادة فرص التوافق والتعاون ما بين الرئيس والحكومة (في المحصلة، تعزيز الاستقرار).

<sup>236</sup> سوجيت شوري، "النظام شبه الرئاسي"، 121.

<sup>237</sup> لتفاصيل أوفى حول فكرة التوقيع المشترك، أنظر: عادل الطبطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى الدستور الكويتي"، مجلة الحقوق - الكويت 9، عدد 3 (1985): 57-11.

في فلسطين، لم يُنص على ممارسة الرئيس لسلطاته التنفيذية من خلال مجلس الوزراء (وبالتالي، لم يأخذ القانون الأساسي بآلية التوقيع المشترك)، كما في الوقت نفسه لم يمنح الرئيس امكانية رئاسة مجلس الوزراء، على الرغم من أنه في النظم التي لديها رئيساً غير مسؤول سياسياً ويمارس سلطات تنفيذية، يُنص عادةً، على ممارسة هذه السلطات عن طريق مجلس الوزراء، إضافة لمنح الرئيس سلطة رئاسة مجلس الوزراء (مثال ذلك، ما هو معمول به في فرنسا)؛ لضمان مساءلة الرئيس عن قراراته بطريقة غير مباشرة (في ظل صعوبة مساءلة الرئيس سياسياً) من خلال مساءلة الحكومة بصفتها مشاركة للرئيس في اتخاذ القرارات.<sup>238</sup> فيما يلي توضيح عملي لآلية التوقيع - القرار المشترك:

#### أولاً: صلاحية تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع

في فلسطين، جاء القانون الأساسي غامضاً في هذا المجال، ولم يعط تفاصيل بخصوص تعيين كبار مسؤولي الدفاع والأمن، بل ترك ذلك لينظم عن طريق القوانين العادية.<sup>239</sup> مع ذلك، وبالرجوع للقوانين ذات العلاقة يُلاحظ أنّ تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع موكولة بيد رئيس السلطة الوطنية؛<sup>240</sup> فمثلاً، تعيين رئيس المخابرات العامة ونائبه،<sup>241</sup> ومدير

<sup>238</sup> عاصم خليل، "صلاحيات السلطة التنفيذية وامتيازاتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية"، في دراسات في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (بيروت: كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2015)، 17. وانظر: جورج جقمان وآخرون، "تجربة النظام"، 74.

<sup>239</sup> المادة 84 من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>240</sup> أنظر: احمد أبو دية، و جهاد حرب. "الفصل المتوازن"، 7. والذي بناء عليه تم أخذ المعلومات المتعلقة بدور رئيس السلطة في تعيين كبار المسؤولين في القطاع الأمني، وتم التأكد من المعلومات، بالرجوع للنصوص القانونية المتعلقة بهذا الخصوص.

<sup>241</sup> المادة 4 و6 من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005. والمادة 14 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.



شؤون الضباط في قوى الأمن،<sup>242</sup> والقائد العام للأمن الوطني،<sup>243</sup> يتم بقرار من رئيس السلطة، كذلك يتم تعيين مدير عام الأمن الداخلي بقرار من رئيس السلطة لكن بعد تنسيب من مجلس الوزراء.<sup>244</sup>

في مصر، قد جعل دستور عام 2014 التعيينات في الوظائف العسكرية بيد رئيس الجمهورية بشكل عام دون ذكر ماهية هذه الوظائف بشكل محدد، كما أن تعيين وزيرى الداخلية والدفاع (يشترط في وزير الدفاع أن يكون ضابطاً في الجيش)<sup>245</sup> بيد رئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس الوزراء.<sup>246</sup> في تونس، نجد أن دستور عام 2014 أولى صلاحية التعيينات والإعفاءات في الوظائف العسكرية العليا إلى رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الحكومة،<sup>247</sup> لكن يبدو أن رئيس الجمهورية غير ملزم بنتيجة الاستشارة. كما أن تعيين وزير الدفاع يكون بشكل مشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء.

بينما في فرنسا، تكون التعيينات في الوظائف العسكرية، وخاصة العليا منها تتم في أغلبها بقرار من مجلس الوزراء، والذي يعني مشاركة رئيس الجمهورية في تلك التعيينات. أكثر من

<sup>242</sup> المادة 16 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.

<sup>243</sup> المادة 8 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.

<sup>244</sup> المادة 11 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.

<sup>245</sup> المادة 201 من الدستور المصري: "وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعين من بين ضباطها".

<sup>246</sup> المادة 153 من الدستور المصري: "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون".

<sup>247</sup> المادة 78 من الدستور التونسي: "يتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية: تعيين مفتي الجمهورية التونسية وإعفاءه، التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون. التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون. تعيين محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة، وبعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب. ويتم إعفاؤه بنفس الطريقة أو يطلب من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب ومصادقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء".

ذلك، في التعينات التي تعتبر من صلاحيات الرئيس وحده كسلطة الرئيس بتعيين الوظائف العسكرية الأدنى في الدولة لا يمكن أن تسري إلا بعد إبداء اللجنة الدائمة المختصة في الجمعية الوطنية رأيها، فإذا عارض أغلبية ثلاثة أخماس اللجنة التعيين، فإن قرار الرئيس لا يسري وبالتالي يُلغى.<sup>248</sup>

بداية، يُلاحظ بناء على الترتيبات الدستورية والقانونية القائمة في فلسطين، أن المسيطر على التعيينات في الوظائف العسكرية والأمنية، خاصة المهمة منها، هو رئيس السلطة. مثل هكذا واقع، يحدث خللاً في التوازن بين مؤسسة الرئاسة والحكومة، مرجحاً كفة الرئيس. وهذا يقلل من فرص التعاون والتشارك في اتخاذ القرارات، لحساب التفرد باتخاذ القرارات، وبالتالي، خطوة تجاه الاستبداد. أكثر من ذلك، حصر سلطة التعيين في الوظائف العسكرية والأمنية بجهة معينة، يجعل ولاء الموظفين للجهة التي عينتهم.

بناء على ذلك، فإنه يجب تضمين آلية التوقيع المشترك (القرار المشترك) ضمن الترتيبات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني فيما يتعلق بسلطة التعيين. وعلى ضوء التجربة الفرنسية في هذا المجال، فمن الأفضل فيما يتعلق بتعيين الوظائف العسكرية والأمنية في المراتب المتوسطة والدنيا، أن تترك صلاحية التعيين فيها للحكومة، أما تعيين كبار المسؤولين الأمنيين والعسكريين، من المناسب، أن تكون بقرار مشترك بين الرئيس

<sup>248</sup> أنظر المادة 13 و 21 من الدستور الفرنسي سبق الإشارة إليهما. وأنظر: سوجيت شودي، "النظام شبه الرئاسي"، 129.

والحكومة، على أن يصادق البرلمان على هذا القرار.<sup>249</sup> الصيغ أعلاه، ينبغي أن تكون واضحة وصريحة لا لبس فيها، وضمن نصوص دستورية، وليس ضمن التشريع العادي.

### ثانياً: السيطرة على قوات الدفاع والأمن

في فلسطين ووفقاً للقانون الأساسي، يعتبر رئيس السلطة الوطنية القائد الأعلى للقوات الفلسطينية،<sup>250</sup> كما في الوقت نفسه أولى القانون الأساسي مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي لمجلس الوزراء.<sup>251</sup>

في فرنسا، يعتبر رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة،<sup>252</sup> ولكن لا يملك السيطرة على القوات المسلحة، فمثلاً تقرير خوض القوات المسلحة حرباً في الخارج يقع على عاتق الحكومة، ولكن يكون على الحكومة خلال ثلاثة أيام من التدخل أن تبلغ البرلمان بقرارها ومسبباته، وفي حال استمرت الحرب أكثر من أربعة أشهر يجب على الحكومة أن تأخذ موافقة البرلمان لتمديد هذه المدة.<sup>253</sup>

<sup>249</sup> Stacey and Choudhry, Sem-presidential Government, 14.

<sup>250</sup> تنص المادة 39 من القانون الأساسي: "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية".

<sup>251</sup> تنص المادة 69 من القانون الأساسي: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: "...7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي".

<sup>252</sup> تنص المادة (15) من الدستور الفرنسي: "رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة ورئيس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني".

<sup>253</sup> تنص المادة 35 من الدستور الفرنسي: "يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان. تبلغ الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر، وتحدد الأهداف المسطرة لذلك. ويجوز أن يرتب على هذا الإبلاغ فتح مناقشة لا يتبعها أي تصويت. وإذا تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر تأخذ الحكومة إذن البرلمان لتمديد هذه المدة. ويجوز لها أن تطلب من الجمعية الوطنية أخذ القرار النهائي في هذا الشأن. وإذا كان البرلمان غير منعقد عند انقضاء أجل الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية".

في تونس، صحيح أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن السياسات العامة الخاصة بالدفاع والأمن القومي الخاص بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، إلا أن ذلك لا يكون إلا بعد استشارة رئيس الحكومة. ليس ذلك فحسب، فمثلاً مسألة إعلان الحرب أو إرسال قوات عسكرية إلى الخارج، فإلى جانب قرار رئيس الجمهورية، تحتاج إلى موافقة ثلاثة أخماس أعضاء مجلس النواب في مسألة إعلان الحرب، وتحتاج إلى موافقة رئيسي مجلس النواب، والحكومة في مسألة إرسال القوات المسلحة للخارج.<sup>254</sup>

في مصر، نجد أنه وبالرغم من كون رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، إلا أن قدرته في إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة خارج الدولة محدودة جداً، فهو مقيد بموافقة مجلس الدفاع الوطني<sup>255</sup> وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء.<sup>256</sup>

<sup>254</sup> المادة 77 من الدستور التونسي: "يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولى: ...إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وإرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ قرار إرسال القوات...".

<sup>255</sup> وفيما يتعلق بماهية هذا المجلس وصلاحياته وتشكيله، أنظر: المادة 203 من الدستور المصري: "ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى. وعند مناقشة الموازنة، يُضم رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، ورئيساً لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس دون أن يكون له صوت معدود". والمادة 205 من الدستور المصري: "ينشأ مجلس للأمن القومي برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. ويختص بإقرار إستراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث، والأزمات يشتم أنواعها، وإتخاذ ما يلزم لإحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل، والخارج،

لم تكن الترتيبات الدستورية - المتعلقة بالسيطرة على قوات الدفاع والأمن - واضحة في القانون الأساسي،<sup>257</sup> ففي الوقت الذي نص فيه القانون الأساسي على أن رئيس السلطة هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، نص على أن الحكومة مسؤولة عن حفظ الأمن والنظام العام. مثل هكذا غموض، وعدم وجود تفاصيل أخرى، يفتح المجال أمام الصراع والتنازع بين الرئيس والحكومة.<sup>258</sup> بناء على ذلك، فإنه يجب أن تكون الترتيبات الدستورية في هذا المجال، واضحة وبشكل تفصيلي (بحيث لا تترك مجالاً للتأويل، وبالتالي، الخلف والصراع)، وضمن نصوص دستورية.

عدا عن الوضوح، يجب أن لا تُترك مسألة السيطرة على قوات الدفاع والأمن لجهة واحدة، بل يجب أن تخضع لآلية التوقيع المشترك (القرار المشترك). وعلى ضوء نماذج كل من فرنسا، تونس، ومصر في هذا المجال. فإنه يجب، أن تكون السيطرة على قوات الدفاع والأمن مشتركة بين عدة جهات، على أن تكون هذه الجهات مدنية؛ لتجاوز، حالة عدم وجود سيطرة مدنية فعلية وواضحة على القطاع الأمني في فلسطين، وخاصة على جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة في الضفة الغربية، في ظل خلو القانون الأساسي من ترتيبات

---

والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. وللمجلس أن يدعو من يرى من ذوى الخبرة والإختصاص لحضور اجتماعه، دون ان يكون لهم صوت معدود. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ونظام عمله"

<sup>256</sup> المادة 152 من الدستور المصري: "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء".

<sup>257</sup> هناك بالفعل إشكاليات قانونية حقيقية فيما يتعلق بالإطار القانوني لقطاع الأمن، أنظر: عمار دويك، وآية عمران، "السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة"، في أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 254-261.

<sup>258</sup> فعلياً، حدث صراع وتنازع بين رئيس السلطة ورئيس الحكومة حول السيطرة على الأجهزة الأمنية في أعقاب انتخابات عام 2006، كما أسلفت سابقاً، أنظر الحاشية رقم 180.

دستورية واضحة في هذا الخصوص.<sup>259</sup> وتجدر الإشارة هنا إلى أن ليس من الضروري، أن يكون هناك نص صريح يخول جهة ما السيطرة على القوى الأمنية والعسكرية، فالسيطرة تكون أحياناً ضمنية لجهة معينة غير تلك الجهة المخولة دستورياً بالسيطرة؛ فمثلاً، عندما يكون التعيين في الوظائف العسكرية والأمنية صلاحية حصرية للرئيس، فإنه سيكون المسيطر الفعلي، حتى لو تم النص في الدستور، بأن المسؤول عن - نشر وتوجيه - قوات الدفاع والأمن، هو، رئيس الحكومة. بناء على ما سبق، ربما الصيغة التالية تعتبر مناسبة في فلسطين: قرار نشر وتوجيه قوات الأمن داخل حدود البلاد، يجب أن يكون مشتركاً بين الرئيس والحكومة، كذلك قرار نشر القوات المسلحة (الجيش) داخل حدود البلاد، يجب أن يكون قراراً مشتركاً بين الرئيس والحكومة، وموافقة أغلبية أعضاء البرلمان (أويد اتباع الإجراءات نفسها في مسألة إعلان الحرب، أو إرسال القوات المسلحة إلى خارج حدود البلاد).<sup>260</sup>

كما أعتقد أنه من المناسب، تشكيل مجلس دفاع وطني في فلسطين على غرار الوضع في مصر (شريطة أن يضم في عضويته مدنيين وعسكريين)، يجب أخذ موافقته (مجلس الدفاع الوطني) في ما يخص نشر القوات المسلحة في الداخل، أو إرسالها للخارج، أو إعلان الحرب.

<sup>259</sup> يزيد صايغ، بناء الدولة أم ضبط المجتمع؟ القطاع الأمني الفلسطيني والتحول السلطوي في الضفة الغربية وقطاع غزة،

(بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 2011)، 15.

<sup>260</sup> أنظر: سوجيت شودري، "النظام شبه الرئاسي"، 130-135، 158.

### ثالثاً: صلاحية تعيين كبار المسؤولين والوظائف العليا في الجهاز الحكومي

في فلسطين، فإنه وبالنظر إلى القانون الأساسي يتبين أنه نص على التعيينات المنوطة برئيس السلطة حصراً، وهي: تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتعيين محافظ سلطة النقد (وكلاهما بقرار من رئيس السلطة ومصادقة المجلس التشريعي على التعيين)<sup>261</sup> بالنسبة لباقي كبار المسؤولين والمناصب العليا، كان القانون الأساسي صامتاً حيالها، تاركاً التفاصيل للقوانين العادية، لكنه، وضع توجهات عامة في هذا الخصوص في كل من المادة (63)، التي تنص على أن: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء". إضافة لما نصت عليه الفقرة 9 من المادة (69).<sup>262</sup> يفهم من تلك المواد بأن صلاحيات التعيين باستثناء ما هو منصوص عليه حصراً لرئيس السلطة هو من صلاحيات مجلس الوزراء.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> المادة (96) من القانون الأساسي الفلسطيني. وأوجبت المادة (4) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005 أن يكون هناك تنسيب من مجلس الوزراء. وأنظر: المادة (93) من القانون الأساسي الفلسطيني. وأيضاً أوجبت المادة (15) من قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 وتعديلاته في العام 2004، أن يكون هناك تنسيب من مجلس الوزراء.

<sup>262</sup> الفقرة 9 من المادة (69)، والتي تنص على ما يلي: "9- أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. 10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها".

<sup>263</sup> لتفاصيل أوفى عن الموضوع، أنظر: رائدة قنديل، انزاهة وشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية: الجزء الثاني تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2012)، 3. وأنظر: فراس الطويل، تعيين وترقية ومساءلة كبار الموظفين العموميين (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2014)، 4.

لكن، وبالرجوع للقوانين العادية يظهر أن أغلب التعيينات في المناصب العليا كان لرئيس السلطة دوراً جوهرياً فيها (وفي هذا عدم انسجام ولا تناغم مع نصوص القانون الأساسي سالفة الذكر):<sup>264</sup> فمثلاً، تعيين رئيس كل من هيئة الكسب غير المشروع، وهيئة التأمين والمعاشات (بقرار من رئيس السلطة بعد التنسيب من قبل مجلس الوزراء، وحتى يتم تفعيل هذا القرار يحتاج إلى مصادقة المجلس التشريعي)،<sup>265</sup> وأيضاً يتم تعيين كلاً من "الوكلاء والمديرين العاميين من موظفي الفئة العليا أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية"، وأعضاء مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات، ورئيس الجهاز المركزي للإحصاء، ومدير عام مديرية الأحوال المدنية، ورؤساء الدوائر المستقلة، بقرار من رئيس السلطة بعد التنسيب من قبل مجلس الوزراء.<sup>266</sup> أيضاً، تعيين كلاً من رئيس سلطة الطاقة،<sup>267</sup> ولجنة الانتخابات المركزية ورئيسها،<sup>268</sup> ورئيس سلطة المياه ونائبه، يتم بقرار من رئيس السلطة (في الوظيفة الأخيرة يحتاج إلى تنسيب من قبل مجلس المياه الوطني).<sup>269</sup>

في فرنسا، فإن التعيينات في الوظائف المدنية وخاصة العليا منها تتم في أغلبها بقرار من مجلس الوزراء، والذي يعني مشاركة رئيس الجمهورية في تلك التعيينات. أكثر من ذلك، في التعيينات التي تعتبر من صلاحيات الرئيس وحده، لا يمكن أن تسري إلا بعد إبداء اللجنة

<sup>264</sup> أنظر: احمد أبو دية، وجاهد حرب. "الفصل المتوازن"، 6-7. والذي بناء عليه تم أخذ المعلومات المتعلقة بدور رئيس السلطة في التعيينات في الجهاز الحكومي، وتم التأكد من المعلومات، بالرجوع للنصوص القانونية المتعلقة بهذا الخصوص.

<sup>265</sup> المادة 3 قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005. وأنظر: المادة 56 قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005.

<sup>266</sup> المادة 3 قانون الأحوال المدنية رقم 2 لسنة 1999. وأنظر: المادة 16 من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 وتعديلاته.

وأنظر: المادة 43 قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005. وأنظر: المادة 5 من قانون الإحصاءات العامة رقم 5 لسنة

2000. وأنظر: المادة 17 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته لعام 2004.

<sup>267</sup> المادة 2 من قانون سلطة الطاقة رقم (12) لسنة 1995.

<sup>268</sup> المادة 19 قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005.

<sup>269</sup> المادة 14 قانون المياه رقم (3) لسنة 2002



الدائمة المختصة في الجمعية الوطنية رأيها، فإذا عارضت أغلبية ثلاثة أخماس اللجنة التعيين، فإن قرار الرئيس لا يسري وبالتالي يُلغى.<sup>270</sup>

في تونس بالنسبة للتعينات في الوظائف المدنية يجب التفريق بين الوظائف المدنية العليا المتعلقة برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، التي تحدد بقانون عادي، وتعيين مفتي الجمهورية (التي تتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الحكومة)، والوظائف المدنية العليا الأخرى، تحدد بقانون عادي (التي تعتبر من اختصاص رئيس الحكومة).<sup>271</sup> أما تعيين محافظ البنك المركزي فيتم بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة. في مصر، مرة أخرى جعل الوظائف المدنية كما العسكرية من صلاحية رئيس الدولة دون توضيح حول ماهية هذه الوظائف أو آلية التعيين.<sup>272</sup>

أرى، بالإبقاء على التوجهات الأساسية المنصوص عليها في القانون الأساسي، بجعل صلاحيات الرئيس في تعيين المسؤولين الحكوميين محصورة بعدد محدود من الوظائف، بالإضافة إلى اشتراط تأمين موافقة جهة أخرى على هذه التعيينات (الحكومة أو البرلمان)،

<sup>270</sup> المواد (13) و(21) من الدستور الفرنسي.

<sup>271</sup> المادة (93) من الدستور التونسي: "يختص رئيس الحكومة ب: إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء، إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو اليت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع، إحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الإدارية وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء، باستثناء الراجعة إلى رئاسة الجمهورية فيكون إحداثها أو تعديلها أو حذفها باقتراح من رئيس الجمهورية، إجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف المدنية العليا. وتضبط الوظائف المدنية العليا بقانون. ويعلم رئيس الحكومة رئيس الجمهورية بالقرارات المتخذة في إطار اختصاصاته المذكورة. يتصرف رئيس الحكومة في الإدارة، ويبرم الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية. وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين. ويمكن لرئيس الحكومة أن يفوض بعض صلاحياته للوزراء. إذا تعذر على رئيس الحكومة ممارسة مهامه بصفة وقتية، يفوض سلطاته إلى أحد الوزراء".

<sup>272</sup> المادة (153) من الدستور المصري لعام 2014.

والنص على أن باقي التعيينات هي من صلاحية مجلس الوزراء.<sup>273</sup> كما في الوقت نفسه، العمل على جعل القوانين العادية متوافقة ومتناغمة مع توجهات القانون الأساسي.

#### رابعاً: سلطة إصدار المراسيم

في فلسطين، لم يمنح القانون الأساسي رئيس السلطة أو رئيس الحكومة سلطة إصدار المراسيم، فقد اكتفى القانون الأساسي بمنح رئيس السلطة صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في الفترات التي لا يكون المجلس التشريعي منعقداً،<sup>274</sup> وبمنح رئيس الحكومة صلاحية إصدار اللوائح والأنظمة التي تتطلب مصادقة مجلس الوزراء عليها.<sup>275</sup> في تونس، الوضع في جزء منه مشابه للوضع في فلسطين، والآخر مختلف عنه؛ ففي الجزء المشابه، يجوز لرئيس الجمهورية في حالة حل مجلس النواب إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة، على أن تعرض على المجلس فور عودته. أما في الجزء الآخر المختلف، فإن الدستور التونسي، قد مكن مجلس النواب بعد موافقة ثلاثة أخصاء الأعضاء، أن يفوض رئيس الحكومة بإصدار مراسيم تشريعية، ويكون هذا التفويض لمدة محددة لا تتجاوز الشهرين، من خلال قانون. وهنا أيضاً يجب أن

<sup>273</sup> Stacey and Choudhry, Sem-presidential Government, 11-12.

<sup>274</sup> تنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". لتفاصيل أوفى حول سلطة رئيس السلطة في إصدار قرارات بقوانين، أنظر: آلاء حماد، "قراءة قانونية في القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات الساري في الضفة الغربية"، في الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الأليات، الآثار، الحلول" (بيروت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012)، 256 وما بعدها.

<sup>275</sup> وتنص المادة (68) من القانون الأساسي: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: "...7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء...".

تعرض هذه القوانين على مجلس النواب بعد انقضاء مدة التفويض. ويجدر بالذكر في هذا السياق، أن النظام الانتخابي لا يدخل ضمن المراسيم التشريعية.<sup>276</sup> كما منح الدستور رئيس الحكومة ما يسمى السلطة الترتيبية العامة، وسلطة إصدار الأوامر الفردية التي تطلب موافقة مجلس الوزراء.<sup>277</sup>

في مصر، الوضع مشابه تماماً لما هو موجود في فلسطين فلم يمنح الدستور المصري لعام 2014 رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة صلاحية إصدار المراسيم، فقط اكتفى بمنح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قرارات بقوانين، في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي الوقت، الذي يكون فيه مجلس النواب غير منعقد.<sup>278</sup> واكتفى بمنح رئيس الحكومة صلاحية إصدار اللوائح، سواء لوائح الضبط الإداري (هنا يجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء)<sup>279</sup> أو اللوائح الخاصة بتنفيذ القوانين.<sup>280</sup>

<sup>276</sup> تنص المادة (70) من الدستور التونسي لعام 2014: "في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية. يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس. يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم".  
<sup>277</sup> وتنص المادة (94) من الدستور التونسي: "يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، ويصدر الأوامر الفردية التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء. وتسمى الأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة أوامر حكومية. يتم الإمضاء المجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معني. يتولى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبية التي يتخذها الوزراء".  
<sup>278</sup> تنص المادة (156) من الدستور المصري لعام 2014: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

<sup>279</sup> تنص المادة (172) من الدستور المصري: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء".

في فرنسا، فإن لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، صلاحية إصدار المراسيم، سبق وأن تم الحديث عن ذلك بشيء من التفصيل.

هنا وفي هذا السياق، فإن نهج القانون الأساسي في عدم منح الرئيس ورئيس الحكومة صلاحية إصدار المراسيم مناسب، أدم الإبقاء على هذا النهج. فسلطة إصدار المراسيم، ورغم إيجابياتها (السرعة والفعالية)، فإن سلبياتها، في وضع كما هو الحال في فلسطين، أكثر؛ ففي سلطة إصدار المراسيم تجاوز لسلطة البرلمان، وطريق سهل نحو الاستبداد في ظل ديمقراطية غير راسخة.

لكن، في جميع الأحوال، إذا اعتمدت ترتيبات دستورية تتيح سلطة إصدار المراسيم، فإنه يجب على هذه الترتيبات أن تحوي على تقنية التوقيع المشترك، أي أن تكون سلطة إصدار المراسيم خاضعة للتوقيع المشترك من الرئيس ورئيس الوزراء. إضافة إلى ذلك، يجب أن تُحصر الحالات التي يجوز إصدار مراسيم بها، بشكل واضح وصريح ضمن نصوص دستورية. أيضاً، يجب حظر - بنص دستوري - إجراء أي تعديلات على القوانين الانتخابية عن طريق المراسيم.<sup>281</sup>

<sup>280</sup> تنص المادة (170) من الدستور المصري: " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها".

<sup>281</sup> سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012"، 10.

### 3.2.3 ضرورة وجود آليات فاعلة للتعامل أوقات الطوارئ

تحتوي أغلب الدساتير، على ترتيبات دستورية تخول السلطات في الدولة صلاحيات استثنائية في أوقات الأزمات والطوارئ، لا تملكها في الظروف الطبيعية.<sup>282</sup> من أجل التعامل بفعالية مع الوضع الاستثنائي.

لكن، إيجاد آليات فاعلة للتعامل مع مثل هكذا وضع، تعتبر مسألة في غاية التعقيد، لما يعترضها من ضرورة الموازنة بين نقيضين، الأول هو التعامل مع الأزمة بسرعة وحزم دون اللجوء للطرق التقليدية المنصوص عليها في الدستور في الأحوال العادية. الثاني، أنه وفي سياق التعامل مع الأزمة، يجب ضمان عدم العصف بالديمقراطية وأيضاً الحيلولة دون الاستبداد.

في فرنسا، سبق وأن أشير، بأن الدستور الفرنسي منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية، وتفعيل هذه السلطات يتطلب تجاوزاً عن بعض القيود والمحددات التي تنقسم إلى قيود موضوعية (هناك خطر جسيم وحال، يؤدي إلى شل السلطات الدستورية) وقيود شكلية (استشارة الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان، قيام الرئيس بإعلام الشعب بتفعيله السلطات الاستثنائية). وتخضع هذه السلطات الاستثنائية لرقابة المجلس الدستوري ومجلس الدولة.

<sup>282</sup> غربي نجاح، "مكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الإستثنائية"، مجلة الحقوق - جامعة زيان

في فلسطين، منح القانون الأساسي رئيس السلطة الفلسطينية صلاحية فرض حالة الطوارئ،<sup>283</sup> عند وجود تهديد للأمن القومي (بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو كارثة طبيعية)، ويكون ذلك من خلال مرسوم يصدره رئيس السلطة. لا يجوز أن تتجاوز مدة ثلاثين يوماً، يمكن أن تجدد لثلاثين يوماً أخرى بشرط موافقة المجلس التشريعي. كما في الوقت نفسه، نص القانون الأساسي إلى أن للمجلس التشريعي صلاحية مراجعة الإجراءات والقرارات والتدابير كافة التي أُعملت أثناء حالة الطوارئ في أول جلسة بعد إعلان حالة الطوارئ (لكن، ليس للمجلس التشريعي صلاحية محاكمة حالة الطوارئ نفسها، فهي خارج نطاق صلاحياته).<sup>284</sup> كما أن القانون الأساسي يمنع حل المجلس التشريعي أثناء حالة الطوارئ.<sup>285</sup>

في مصر، إن موضوع إعلان حالة الطوارئ تعدّ سلطة رئيسة من سلطات رئيس الجمهورية، الذي يتخذه بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، دون أن يكون هذا الرأي ملزماً للرئيس. بعد مرور سبعة أيام من إعلان حالة الطوارئ، يجب على رئيس الجمهورية أن يطرح الإعلان على مجلس النواب (الذي لا يمكن حله أثناء إعلان حالة الطوارئ)، الذي لديه صلاحية تمديد

<sup>283</sup> لتفاصيل أوفى حول حالة الطوارئ في السياق الفلسطيني، أنظر: عمار جاموس، "حالة الطوارئ في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003"، في: الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الأليات، الآثار، الحلول" (بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012).

<sup>284</sup> المادة 110 من القانون الأساسي: "1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن".

<sup>285</sup> المادة 113 من القانون الأساسي الفلسطيني.

الإعلان من عدمه. مع ذلك، فإنّ صلاحية التمديد الممنوحة لمجلس النواب مقيدة بأن لا تتجاوز المدة عن ثلاثة أشهر، وبعد موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس. كما يمكن للمجلس أن يمدد حالة الطوارئ إلى ثلاثة أشهر أخرى، لكن هذه المرة بعد موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتماشياً مع ذلك، قد نص الدستور بأنه في حال عدم انعقاد المجلس يجب توجيه دعوة للمجلس للانعقاد فوراً، وفي حال لم يكن المجلس موجوداً، فإنه وهذه الحالة يجب عرضه على مجلس الوزراء لأخذ موافقته، ليُعرض لاحقاً على المجلس الجديد في أول جلسة.<sup>286</sup>

في تونس، لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ تدابير خاصة لمواجهة الحالة الاستثنائية التي تعيشها البلاد، وقد وضح الدستور ما يمكن اعتباره حالة استثنائية تستدعي قيام رئيس الجمهورية باتخاذ تدابير خاصة؛ هي وجود خطر محقق يهدد كيان الوطن واستقلاله والأمن فيه، يؤدي إلى إحداث شلل في الحياة السياسية في الدولة. فإذا رأى رئيس الجمهورية تحقق شروط هذه الحالة، فإنه وقبل اتخاذ التدابير اللازمة يجب استشارة رئيسي الحكومة ومجلس النواب، وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويجب أن يصدر للأمة بيان يُعلمه بالتدابير اللازمة. ولم يحدد الدستور التونسي الحد الأقصى لمدة سريان التدابير، إنما فقط أشار إلى أنه بعد مرور ثلاثين يوماً من اتخاذ التدابير، يكون للمحكمة الدستورية صلاحية النظر فيما

<sup>286</sup> تنص المادة 154 من الدستور المصري لعام 2014: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

إذا كانت الحالة الاستثنائية التي من أجلها اتخذت التدابير مستمرة من عدمها (وتتعد صلاحية المحكمة بطلب من رئيس مجلس النواب أو ثلاثين من أعضائه)، ويجب أن تُصدر المحكمة قرارها خلال خمسة عشر يوماً. فبإزالة أسبابها يُنهي العمل في التدابير المتخذة.<sup>287</sup>

بالنظر إلى الترتيبات الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي، بخصوص حالة الطوارئ، نجد أنه حصر الدوافع الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ، بشكل واضح. لكنه حصر قرار إعلان حالة الطوارئ بيد رئيس السلطة وحده، وهذا ليس صائباً، فمن الأفضل أن يُتخذ قرار إعلان حالة الطوارئ بشكل مشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء - منطقياً، وتناغماً مع هذه الصيغة، يجب أن تتم إدارة البلاد أثناء حالة الطوارئ بشكل مشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء، وكذلك، أي قرارات تصدر يجب أن تكون موقعة من كليهما - منعاً للتفرد في اتخاذ القرارات في مثل هكذا ظرف استثنائي. هذه الترتيبات أيضاً، قيدت مدة حالة الطوارئ بثلاثين يوماً، وهذه مدة طويلة. كما نصت الترتيبات الدستورية على صلاحية المجلس التشريعي بمراجعة كافة الإجراءات والقرارات والتدابير التي تم أعمالها أثناء حالة الطوارئ في أول جلسة بعد إعلان حالة الطوارئ، وهذه الترتيبات أرى أنه من الجيد الإبقاء

<sup>287</sup> تنص المادة 80 من الدستور التونسي لعام 2014: "الرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب. ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الأجل، ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة. وبعد مضي ثلاثين يوماً على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً. ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب".



عليها. كما أن اشتراط موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي من أجل تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً، صيغة مناسبة يجدر الاحتفاظ بها. أيضاً، نصت الترتيبات الدستورية على حظر حل المجلس التشريعي أثناء حالة الطوارئ، هذه الصيغة أيضاً من الجيد الاحتفاظ بها.<sup>288</sup> وتناغماً مع ذلك، يجب أن يتم النص صراحة في الدستور على إمكانية المجلس التشريعي أن يمارس اختصاصاته التشريعية كما في الظروف العادية (باستثناء تلك المتعلقة بالمجالات التي تتعارض مع أهداف حالة الطوارئ المعلنة).<sup>289</sup> ويعاب على القانون الأساسي، عدم احتوائه على ترتيبات دستورية واضحة وصريحة، تُمكن المحكمة الدستورية العليا من الرقابة على حالة الطوارئ، كما في فرنسا ومن هنا، نقترح إعطاء المحكمة الدستورية العليا صلاحيات واضحة في الرقابة على دستورية حالة الطوارئ، يكون من ضمنها إمكانية إلغاء حالة الطوارئ؛ لذلك، أُؤيد اتباع النموذج الفرنسي في هذا المجال. أيضاً، يُعاب على القانون الأساسي، عدم احتوائه على ترتيبات دستورية توضح ما العمل عند غياب المجلس التشريعي، بكلمات أوضح، كيف ستمدد حالة الطوارئ في ظل غياب المجلس التشريعي. هنا، أرى أنه من الجيد اعطاء المحكمة الدستورية العليا دور المجلس التشريعي في حال غيابه.

<sup>288</sup> وفي هذا تعزيز لفاعلية البرلمان، ليست ثمة هناك نصوص دستورية خاصة يجب النص عليها في الدستور ضمن الجزء الخاص في السلطة التشريعية، بوضعها سنصل إلى برلمان فاعل. لكن عملياً، عندما يكون للبرلمان دور جوهري في تعيين الموظفين (المدنيين والعسكريين) وخاصة أصحاب المناصب العليا، ودور في التصديق على الاتفاقيات الدولية، ودور في اعلان الحرب. وعندما يكون هناك قيود حقيقية على رئيس الدولة في حل البرلمان. وعندما يمنع حل البرلمان في أوقات الطوارئ، ويتم النص في الوقت نفسه على إمكانية التشريع وسحب الثقة من الحكومة اوقات الطوارئ. وعندما يكون للبرلمان القدرة على عزل رئيس الدولة. وعندما يتم اعتماد نظام انتخابي يكفل ايجاد أغلبية مستقرة. نحن في الواقع، نكون أمام برلمان فاعل.

<sup>289</sup> لتفاصيل أوفى حول الصيغ الأمثل لتنظيم حالة الطوارئ في السياقات شبه الرئاسية، أنظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، *المحاور الرئيسية، 43*. وأنظر: سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012"، 19-20. وأنظر: سوجيت شودري، "النظام شبه الرئاسي"، 159.

في النهاية، لا بد من الإشارة إلى مسألة مهمة ما زال يثار جدل ونقاش حولها، كلما تم الحديث عن حالة الطوارئ في فلسطين، وهي ما يسمى "حكومة الطوارئ"، والتي كانت دائماً يتم النص على تشكيلها عند إعلان حالة الطوارئ التي حدثت مرتين في فلسطين؛ المرة الأولى، في عهد الرئيس عرفات من خلال المرسوم الرئاسي رقم 18 لسنة 2003 بشأن إعلان حالة الطوارئ، والذي تم النص فيه على تشكيل حكومة طوارئ. المرة الثانية، في عهد الرئيس عباس من خلال المرسوم الرئاسي رقم 9 لسنة 2007 بشأن إعلان حالة الطوارئ، والذي تم النص فيه أيضاً على تشكيل حكومة طوارئ.<sup>290</sup>

وبالنظر إلى تطبيقات تشكيل حكومة الطوارئ في فلسطين، يظهر أن تشكيل الحكومة يتم بمرسوم من الرئيس، وتباشر الحكومة عملها بعد أداء اليمين القانونية أمام الرئيس، دون الحاجة للحصول على الثقة من المجلس التشريعي. بعيداً عن الجدل والنقاش حول مدى دستورية تشكيل حكومة الطوارئ، في ظل عدم اتباع الطرق الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي لتشكيل الحكومة، والتي يبدو أن هناك امكانية دستورية لذلك، في حال تم تعليق العمل بأحكام القانون الأساسي المتعلقة بتشكيل الحكومة.<sup>291</sup> ثمة مفارقة هنا، بأن تشكيل الحكومة في فلسطين أثناء حالة الطوارئ وما تبعها من ظروف استثنائية شبيهة بترتيبات تشكيل الحكومة في فرنسا في الوضع الطبيعي.

<sup>290</sup> عمار جاموس، "حالة الطوارئ في القانون"، 110.

<sup>291</sup> المرجع السابق، 114-115.

### 4.2.3 ضرورة وجود آليات دستورية فاعلة لمواجهة الأزمات وحل الخلافات

لا يكاد توجد دولة في العالم مهما كان نظامها المتبع، ومهما كان متقناً، تخلو من حدوث أزمات فيها، أو حدوث نزاعات وخلافات بين مؤسساتها الدستورية المختلفة من حين إلى آخر. الذي يستدعي وجود آليات دستورية لمواجهة هذه الأزمات والخلافات وحلها، والتي تصبح أكثر إلحاحاً وأهمية في ظل ترتيبات شبه رئاسية، نظراً لما قد ينتج عنها وجود رأسين للسلطة التنفيذية (الرئيس ورئيس الوزراء) منتميين لأغليات مختلفة. وبالتالي، رهانات الصراع والخلاف ترتفع.

وفي ما يلي سأبين آليتين مهمتين في هذا السياق، وهما: تفعيل دور المحاكم والمجالس الدستورية، وتفعيل الإستفتاء الشعبي، وذلك على النحو الآتي:

#### 1.4.2.3 تفعيل دور المحاكم والمجالس الدستورية

لعل تفعيل دور المحاكم والمجالس الدستورية، وتمكينها من ممارسة أعمالها، يعتبر من المعايير المهمة التي تكفل تحقيق مبدأ السلطة المقيدة، لما للمحاكم الدستورية من دور مهم كجهة مستقلة في الرقابة على دستورية القوانين، وليس ذلك فحسب، بل ما تلعبه من دور حيوي في حسم الخلافات بين السلطات الدستورية المختلفة، والرقابة عليها في الوقت نفسه. وحتى يكون للمحاكم والمجالس الدستورية دور فاعل وحيوي في النظام السياسي، يجب أن ينظر بعناية ودقة إلى كيفية تشكيل المحاكم والمجالس الدستورية، وطرق تعيين وعزل أعضائها، ومساحة السلطات الدستورية الممنوحة لها.

في فرنسا، يُلاحظ أن للمجلس الدستوري دوراً مهماً وفعالاً في الحياة السياسية في فرنسا، فإننا نجد نفوذه في الكثير من المجالات؛ دستورية القوانين، العملية الانتخابية، في الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، في حسم الخلافات بين الحكومة والبرلمان وغيرها. ذلك يعود بشكل أو بآخر إلى طريقة تشكيل المجلس والصلاحيات الموكلة إليه بموجب الدستور.<sup>292</sup>

في تونس، نجد أن الدستور قد أوكل مهمة الرقابة الدستورية إلى جهة قضائية، وليس جهة سياسية، وأطلق على هذه الجهة اسم محكمة دستورية. تتكون من اثني عشر عضواً، يُعينهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، والمجلس الأعلى للقضاء، بواقع أربعة أعضاء لكل منهم. ويكون التعيين لفترة واحدة لا تتجاوز تسع سنوات، على أن يجدد ثلث أعضاء المحكمة كل ثلاث سنوات.<sup>293</sup>

وللمحكمة الدستورية في تونس صلاحيات عدة، فهي مختصة بحل النزاعات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فيما يتعلق باختصاص كل منهما، ويكون ذلك بناء على طلب من أحدهما.<sup>294</sup> كما للمحكمة صلاحية الرقابة على الدستورية، فلها سلطة الرقابة على

<sup>292</sup> سبق وأن تحدثت عن تشكيل المجلس الدستوري وسلطاته بشكل مفصل، أنظر النص المرافق للhashية رقم 149 إلى الحاشية رقم 158.

<sup>293</sup> تنص المادة (114) من الدستور التونسي: "المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركب من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة. يعين كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون. ويكون التعيين لفترة واحدة مدتها تسع سنوات. يجدد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات، ويُسدّ الشغور الحاصل في تركيبة المحكمة بالطريقة المعتمدة عند تكوينها مع مراعاة جهة التعيين والاختصاص. ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً له من المختصين في القانون".

<sup>294</sup> تنص المادة (101) من الدستور التونسي: "ترفع النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة إلى المحكمة الدستورية التي تبت في النزاع في أجل أسبوع بناء على طلب يرفع إليها من أحرص الطرفين".

دستورية مشاريع القوانين بعد المصادقة عليها من مجلس النواب وقبل إصدارها، ويكون ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس الحكومة أو من ثلاثين عضواً من مجلس النواب. أما القوانين بعد أن يتم إصدارها، فللمحكمة صلاحية الرقابة عليها، ولكن ذلك متوقف على طعن بعدم الدستورية يتقدم به أحد الخصوم في معرض نزاع قائم. كما للمحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على دستورية، مشاريع القوانين الدستورية، المعاهدات، النظام الداخلي لمجلس النواب.<sup>295</sup>

في مصر، كما في تونس أخذ الدستور بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال هيئة قضائية لا سياسية تسمى المحكمة الدستورية العليا،<sup>296</sup> تؤلف من رئيس وعدد كافٍ من الأعضاء، تتعقد جلساتها وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء.<sup>297</sup> يُعيّن أعضاء المحكمة من رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ويكون قرار الرئيس بمثابة اختيار بين ترشيحات كل من الجمعية العامة للمحكمة ورئيس المحكمة،

<sup>295</sup> تنص المادة (120) من الدستور التونسي: " تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية: مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس نواب الشعب يُرفع إليها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع قانون في صيغة معدلة بعد أن تمّ ردّه من قبل رئيس الجمهورية، مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور، المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها، القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعاً للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون، النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس المجلس. كما تتولى المهام الأخرى المسندة إليها بمقتضى الدستور".

<sup>296</sup> المادة 191 من الدستور المصري: "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان آخر داخل البلاد، بموافقة الجمعية العامة للمحكمة، ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، وتقوم الجمعية العامة للمحكمة على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشئون المحكمة".

<sup>297</sup> تنص المادة (3) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية: " تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كافٍ من الأعضاء. وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء ويرأس جلساتها رئيسها أو اقدم أعضائها وعند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضائها في جميع اختصاصاته".

بحيث يرشح كل منهما شخصاً ليكون عضواً في المحكمة.<sup>298</sup> وجدير بالذكر أن أعضاء المحكمة الدستورية العليا مستقلون وغير قابلين للعزل.<sup>299</sup>

وللمحكمة الدستورية العليا دور مهم في النظام السياسي المصري، فلدى المحكمة صلاحيات مهمة، فعدا عن مهمة الرقابة على دستورية القوانين، لديها صلاحية الرقابة على دستورية اللوائح، ولها سلطة تفسير النصوص التشريعية، وغيرها من الصلاحيات المهمة.<sup>300</sup>

وفي فلسطين، نصّ القانون الأساسي على تشكيل محكمة دستورية عليا، تاركاً تفاصيل هذا التشكيل والإجراءات المتبعة أمام المحكمة وأثار أحكامها، لتنظم بقانون. فقد اكتفى القانون

<sup>298</sup> تنص المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 48 لسنة 1979 : "يعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية. ويعين عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد اخذ رأي المجلس الاعلى للهيئات القضائية وذلك من بين اثنين ترشح احدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية. ويحدد قرار التعيين وظيفة العضو واقدميته بها".

<sup>299</sup> المادة 194 من الدستور المصري: "رئيس ونواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورئيس وأعضاء هيئة المفوضين بها، مستقلون وغير قابلين للعزل، ولا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، ويبين القانون الشروط الواجب توافرها فيهم، وتتولى المحكمة مساءلتهم تأديبياً، على الوجه المبين بالقانون، وتسرى بشأنهم جميع الحقوق والواجبات و الضمانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية".

<sup>300</sup> تنص المادة (192) من الدستور المصري: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أى جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

الأساسي بذكر الأمور التي تدخل في مجال اختصاص المحكمة الدستورية.<sup>301</sup> كما أشار

القانون الأساسي بأنه وإلى حين تشكيل المحكمة الدستورية تقوم المحكمة العليا مقامها.<sup>302</sup>

تتشكل المحكمة الدستورية العليا من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدّد جلساتها بحضور

رئيس وستة قضاة، وبالنسبة لقرارات المحكمة فإنها تصدر بالأغلبية.<sup>303</sup> وبالنسبة لتعيين

رئيس المحكمة وباقي الأعضاء يتم بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، بعد التشاور مع

مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، عند التشكيل الأول للمحكمة، وبناء على تنسيب من

الجمعية العامة للمحكمة، عندما تكون المحكمة مشكلة.<sup>304</sup>

وقد بين قانون المحكمة الدستورية، طرق (أو وسائل) الاتصال بالمحكمة وهي أربع طرق؛

الدفع المباشر، الدفع الفرعي، التصدي، والإحالة.<sup>305</sup>

<sup>301</sup> المادة (103) من القانون الأساسي: "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي...".

<sup>302</sup> المادة (104) من القانون الأساسي: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".

<sup>303</sup> تنص المادة (2) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006: "تؤلف المحكمة من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدّد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قراراتها بالأغلبية".

<sup>304</sup> تنص المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية: "1- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. 2- يعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا".

<sup>305</sup> المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية: "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي: 1- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (24) من هذا القانون. 2- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار لازم للفصل في النزاع، أو وقتت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية. 3- إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز تسعين يوماً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا،

لم تكن الترتيبات الدستورية - المتعلقة بالمحكمة الدستورية - في القانون الأساسي موفقة بالشكل الكافي،<sup>306</sup> فأول إخفاق وقع به القانون الأساسي في هذا الخصوص، يكمن في ترك الكثير من الأمور الحيوية لتنظم بقانون عادي، وفي هذا إتاحة لحزب الأغلبية في المجلس التشريعي، التحكم في هذه العملية وفق مصالحه. والإخفاق الثاني، الذي اعترى الترتيبات المتعلقة بالمحكمة الدستورية، هو جعل تعيين رئيس وأعضاء المحكمة بيد رئيس السلطة بعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، وفي هذا حصر لعملية التعيين بجهة واحدة. مثل هكذا صيغة، لا تساعد على حماية استقلالية المحكمة، إذ ليس من المناسب، حصر السيطرة على عملية تعيينات المحكمة الدستورية بجهة معينة بشكل منفرد (يستثنى من ذلك التعيينات التي تقوم بها البرلمانات المنتخبة ديمقراطياً)<sup>307</sup>.

---

فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد، اعتبر الدفع كأن لم يكن. 4- إذا كانت المحكمة تناقش نزاعاً معروضاً عليها وأثناء السير في النزاع تبين للمحكمة أن هناك نص غير دستوري متصل بالنزاع، فلها من تلقاء نفسها أن تتصدى بأن تفصل في عدم دستوريته بشرط أن يكون ذلك النص متصلاً فعلاً بالمنازعة المطروحة أمامها حسب الأصول".

وفيما يلي توضيح لهذه الوسائل: الدعوى المباشرة، مفادها قيام أي فرد له مصلحة قائمة أو محتملة برفع دعوى إلى المحكمة مباشرة، دون شرط أن يكون في معرض نزاع معين، من خلال تقديم عريضة قانونية للمحكمة يطالب فيها بإلغاء المخالف للدستور. الدفع الفرعي، مفاده ان يقوم أحد الخصوم وهو في معرض نزاع قائم أما إحدى المحاكم أو الهيئات القضائية، بإثارة عدم دستورية القانون أو المرسوم أو اللائحة التي ستطبق عليه، هنا تقوم الجهة المنظور أمامها النزاع بتقييم هذا الدفع ومدى جديته، فإذا رأت أنه جدي، توّجّل النظر في الدعوى لكي يتسنى للخصم نقل هذا الدفع للمحكمة الدستورية. الإحالة، مفادها أن تقوم المحكمة أو الجهة القضائية وفي خضم نظرها لنزاع معين، بإحالة نص ما إلى المحكمة الدستورية بدعوى عدم دستوريته إذا رأت ذلك. التصدي، مفاد ذلك بأن للمحكمة الدستورية ومن تلقاء نفسها تمد صلاحيتها للفصل في دستورية أي قانون أو قرار أو لائحة أو قرار، يتكشف لها عدم دستوريته أثناء نظرها في دعاوي المرفوع أمامها. عبير درباس، "الرقابة القضائية على الدستورية في فلسطين"، في الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الآليات، الآثار، الحلول" (بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012)، 340-342.

<sup>306</sup> أنظر في هذا السياق: عمار دويك، "السلطة القضائية في إطار عملية التداول السلمي للسلطة"، في أوراق في النظم السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة (رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013)، 244.

<sup>307</sup> سوجيت شودري وأخرون، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014)، 31.



وأيضاً، بالنسبة لعدم إمكانية عزل أعضاء المحكمة، فالصيغة القائمة (لا تنتهي خدمة عضو المحكمة إلا عند بلوغه سن السبعين من عمره)،<sup>308</sup> تضمن عدم إمكانية عزل أعضاء المحكمة، ومن ثم، لن تسعى المحكمة إلى إرضاء السلطة الحاكمة. مع ذلك، من الأفضل أن تحدد مدة معينة لأعضاء المحكمة، بانتهائها تنتهي العضوية. وهذا يعمل على جعل المحكمة تتواءم مع المتغيرات التي تحدث في الدولة والمجتمع.

في المقابل، هناك صيغ وترتيبات من الجيد الإبقاء عليها، فبالنسبة لتشكيلة المحكمة، فمن الجيد الاحتفاظ بالصيغ القائمة (وهي حصر عدد أعضاء المحكمة الدستورية)، فعدم تحديد عدد أعضاء المحكمة، يتيح للسلطة الحاكمة المجال، للتأثير على استقلالية المحكمة من خلال تعيين قضاة جدد تضمن من خلالهم تحقيق أغلبية في المحكمة موالية لها.<sup>309</sup> كما يُحبذ الاحتفاظ، بتقنية الوصول المباشر للمحكمة من قبل المواطنين. لما في ذلك من تعزيز لدور ومكانة المحكمة شعبياً، ويزيد من فرص احترام الحقوق الدستورية.<sup>310</sup>

بناء على ما سبق، من الأفضل أن يتم النص على الترتيبات المتعلقة بتشكيلة المحكمة، واختصاصاتها، وكيفية تعيين وعزل أعضائها، في مواد دستورية، وعدم تركها للمشرع العادي.

<sup>308</sup> انظر المادة (14) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية.

<sup>309</sup> عصام عابدين، ملاحظات على القرار بقانون بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا (رام الله: مؤسسة الحق، 2014)، 10.

<sup>310</sup> كاترين غلين باس، وسوجيت شودري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة (نيويورك: مركز العمليات الانتقالية الدستورية، 2013)، 1. ولنقاشات أوفى حول مؤسسة القضاء الدستوري وتركيبها وطريقة الوصول لها، انظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بدون سنة نشر)، 8-10.

كما ويجب، أن توكل عملية التعيينات في المحكمة الدستورية إلى جهات عدة. بشكل تفصيلي أكثر، بحيث تُصبح التعيينات موزعة على كل من الرئيس ورئيس الوزراء والمجلس التشريعي، بواقع ثلاثة أعضاء لكل جهة، ولمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يجدد ثلث أعضاء المحكمة كل ثلاث سنوات. على أن يكون التعيين من المجلس التشريعي وفق الآلية التالية: بأغلبية الثلثين في التصويت الأول، فإذا فشل، فبأغلبية الأعضاء في التصويت الثاني. تخفيض الأغلبية في التصويت الثاني، تحسباً لإمكانية أن لا يكون هناك توافق بين الأحزاب السياسية في المجلس التشريعي، وبالتالي الجمود في عملية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية.<sup>311</sup>

### 2.4.2.3 تفعيل آلية الاستفتاء الشعبي

في العادة يتم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، في القضايا السياسية العامة والهامة، كتلك التي تُحدث استقطاباً سياسياً أو اجتماعياً حولها، فتكون السلطات الدستورية في الدولة غير قادرة على اتخاذ قرار فيها إما بسبب الخلاف بين السلطات الدستورية فيما بينها حول هذه القضايا، أو أن السلطات الدستورية لا تتحمل التبعات على اتخاذ قرار في مثل هكذا قضايا. في هذا الخضم، يجب التفريق بين نوعين من الاستفتاء: الاستفتاء الإلزامي، والاستفتاء الاختياري. في الأول، تكون السلطات الدستورية ملزمة بحكم الدستور أو القانون على إجراء الاستفتاء، والذي عادة ما يكون في هذه الحالة متعلق بقضايا سياسية مهمة، كتلك المتعلقة بالسيادة، أو المصادقة على اتفاقية دولية، أو عند تمرير تعديل دستوري. أما الثاني، فلا

<sup>311</sup> شودري، "المحاكم الدستورية"، 100.

تكون السلطات الدستورية مجبرة على إجراء الاستفتاء، إذ يكفي الدستور بالنص على جواز إجراء الاستفتاء في حالات معينة، ومبيناً الجهات الدستورية المخولة بإجراء الاستفتاء، تاركاً مسألة إجراء الاستفتاء من عدمه للسلطة التقديرية لتلك الجهات، عادة يكون مثل هذا النوع من الاستفتاء، عند حصول نزاع بين السلطات الدستورية حول مسألة معينة، أو عندما يكون هناك خلاف واستقطاب سياسي في البلد بخصوص قضية ما، مثلاً عقائدية أو اجتماعية.<sup>312</sup>

هنا يجب الانتباه، إلى أنه في حال لم يتم تنظيم الاستفتاء بدقة واتقان ضمن ترتيبات دستورية، يصبح الاستفتاء - بدلاً من آلية لحل الخلافات والصراعات، وتحقيق الاستقرار - سبباً من أسباب عدم الاستقرار السياسي. أيضاً، فلعلّ كثرة الاستفتاءات يمكن أن ينتج عنه تغييراً مستمراً في السياسات والقواعد، وعدم استقرار سياسي.<sup>313</sup>

في فرنسا، كما سبق وأن أُشير، يكون الاستفتاء على مشاريع القوانين، المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم، المتعلقة بالتصديق على معاهدة لها تأثير على انتظام عمل المؤسسات بشرط عدم معارضة هذه المعاهدة للدستور. وعملية تحديد مشاريع القوانين التي ستطرح للاستفتاء مرهونة بما تقترحه

<sup>312</sup> علي أبو هلال، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري (القدس: دار الجندي، 2013)، 131، 145. وأنظر: فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي (بلا مكان نشر: بلا ناشر، 1991)، 20. وأنظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الديمقراطية المباشرة: لمحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2015)، 6-7.

<sup>313</sup> المرجع السابق، 7.

الحكومة أو البرلمان بمجلسيه. ولكن في جميع الأحوال، مسألة تقرير عرض مشروع القانون على الاستفتاء، تعتبر سلطة حصرية لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أي جهة أخرى.

في مصر، تم اعتماد آلية الاستفتاء الشعبي في قضايا عدة:<sup>314</sup> 1. عند حل البرلمان. 2. عند التصديق على معاهدات الصلح والتحالف والمتعلقة بالسيادة. 3. عند سحب الثقة عن رئيس الجمهورية. 4. في الأمور التي تتعلق بمصالح البلاد العليا بناء على دعوة من رئيس الجمهورية. في تونس أيضاً تم اعتماد آلية الاستفتاء الشعبي؛ حيث أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من مجلس نواب الشعب (المادة 82 من الدستور).

أما في فلسطين، فقد جاء القانون الأساسي خالياً، من أي ترتيبات دستورية تتعلق بالاستفتاء الشعبي. بناء على ما سبق، فمن المناسب أن يتم اعتماد آلية الاستفتاء الشعبي (بشقيه الإلزامي والاختياري) ضمن الترتيبات الدستورية في فلسطين. في هذا السياق، ربما الصيغة التالية تعتبر مناسبة لفلسطين: لجهة الاستفتاء الإلزامي، من المناسب أن يتم إقراره فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية، الاتفاقيات الدولية التي فيها انتهاك للسيادة (كالتنازل عن جزء من إقليم الدولة، أو اتفاقية تكبل سلطات الدولة على أراضيها). أما الاستفتاء الاختياري، فمن الجيد اعتماد النموذج الفرنسي، وحصره بمشاريع القوانين المتعلقة بأمور محددة في

<sup>314</sup> أنظر المواد 137 و151 و157 و161 من الدستور المصري لعام 2014.

الدستور، ويجب أن يكون قرار الدعوة إلى الاستفتاء، قراراً مشتركاً بين رئيس النولة ورئيس الوزراء.

#### 4. الخاتمة

يأتي هذا البحث بشكل أساسي لمعالجة إشكالية كون الترتيبات الدستورية شبه الرئاسية القائمة في فلسطين، كانت غير قادرة على تصميم نظام سياسي فاعل ومستقر. بل على العكس من ذلك، فإن الآليات والمؤسسات الدستورية الموجودة في القانون الأساسي الفلسطيني، أسهمت في إيجاد نظام مثقل بحوافز الصراع أكثر من التنازلات وتسوية الصراعات. ما يدل على ذلك مآزق النظام السياسي الفلسطيني الذي برز بعد الانتخابات التشريعية عام 2006.

لمعالجة إشكالية هذا البحث، تم طرح ثلاثة أسئلة رئيسة، هي: ما الإشكاليات والإخفاقات الدستورية التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني التي كشفت عقب أزمة النظام السياسي الفلسطيني؟ هل هناك دور للترتيبات الدستورية القائمة في القانون الأساسي في أزمة النظام السياسي الفلسطيني؟ ما الآليات والمؤسسات الدستورية التي بإعمالها في النظام السياسي الفلسطيني يمكن تجاوز إخفاقات وإشكاليات النظام السياسي الفلسطيني، وبالتالي الوصول إلى نظام سياسي فاعل ومستقر؟

للوصول إلى أجوبة على تلك الأسئلة، قُسم هذا البحث إلى جزئين، أما الجزء الأول، فقد خصص للحديث بشكل أساسي عن الإطار المفاهيمي والنظري للنظام شبه الرئاسي، ثم بعد ذلك تم التطرق إلى النظام شبه الرئاسي على الطريقة الفرنسية، واعتمد كنقطة انطلاق للتحليل الذي نوقش في الجزء الثاني، والذي خُصص للحديث عن النظام السياسي في فلسطين، تحديداً، الحديث عن أزمة النظام السياسي وطبيعته. ومن خلال ذلك، تم استعراض

أهم الإشكاليات والإخفاقات الدستورية التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني، ومن ثم، خُتم النقاش في الجزء الثاني، باقتراح آليات ومؤسسات دستورية تكفل مواجهة الإخفاقات والإشكاليات الدستورية القائمة. وخطوة تجاه تأسيس نظام سياسي فاعل ومستقر.

في هذا البحث، وانطلاقاً مما سبق تبيانه، ومن الافتراضات الثلاثة المشار إليها في مقدمة هذا البحث، سأحاول في هذه الخاتمة أن أجمل أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها.

بين هذا البحث بأن الترتيبات الدستورية القائمة في فلسطين (التي، اعتماداً على تعريف "إلجي" للنظام شبه الرئاسي المعتمد في هذا البحث كميّار لمعرفة النظم شبه الرئاسي، هي ترتيبات شبه رئاسية) كانت عاجزة عن مواجهة أزمة النظام السياسي، فلم يكن النظام السياسي القائم يحوي آليات ومؤسسات دستورية فاعلة تخرج النظام السياسي من المأزق الذي حدث عقب انتخابات عام 2006. أكثر من ذلك، كانت الترتيبات الدستورية القائمة جزءاً من هذا المأزق.

صحيح أن النظم شبه الرئاسية عموماً، تعتبر من أكثر أنظمة الحكم تعقيداً، فهي مثقلة بحوافز ودوافع الصراع أكثر من أي نظام آخر، وذلك يُعزى للصيغة الفريدة التي لا يمكن أن تكون إلا في ظل الأطر شبه الرئاسية؛ فكما اتضح أن النظام شبه الرئاسي يتميز عن النظم الأخرى بأن لديه سلطة تنفيذية مزدوجة (الرئيس ورئيس الوزراء) وكل منهما لديه صلاحيات فعلية وكلاهما يتمتعان بشرعية ديمقراطية. مما يعني، بأن النظام شبه الرئاسي مرشح للوصول إلى وضع يكون فيه الرئيس ورئيس الوزراء من أغليات مختلفة. وبالتالي، فرص الصراع متزايدة في مثل هكذا صيغة.

لكن، ليس السبب في ذلك، وجود ترتيبات شبه رئاسية، بقدر ما هو عدم تصميم هذه الترتيبات شبه الرئاسية بشكل فاعل، فالترتيبات شبه الرئاسية شأنها شأن أية ترتيبات أخرى يمكن أن تُقضي إلى إيجاد نظام فاعل ومستقر، أو إلى إيجاد نظام غير مستقر وغير فاعل، هذا متوقف على الدقة والعناية في التصميم، إضافة إلى الأخذ بعين الاعتبار بعض العوامل والمتغيرات.

الترتيبات الدستورية "شبه الرئاسية" على الطريقة الفلسطينية، لم تصمم بعناية، ولم تأخذ الكثير من العوامل والمتغيرات بالحسبان؛ فقد اتضح في سياق هذا البحث أن النظام السياسي الفلسطيني لديه إخفاقات كثيرة وإشكاليات دستورية عدة - كانت السبب وراء أزمة النظام السياسي، وفي الوقت نفسه، سبباً في عدم فعالية واستقرار النظام السياسي الفلسطيني ككل - فالترتيبات شبه الرئاسية في فلسطين أوجدت رأسين للسلطة التنفيذية (الرئيس ورئيس الوزراء) بصلاحيات فعلية لكليهما، دون وضوح في الفصل بين سلطات كل منهما؛ فقد كان هناك تداخل في الصلاحيات، مما أدى إلى حدوث صراع بينهما أوصل البلاد حد الاشتباك المسلح.

أيضاً الترتيبات المعتمدة في فلسطين قد اعتمدت النوع الفرعي الأقل استقراراً وفعالية في النظم شبه الرئاسية (أي النموذج "الرئيس - البرلمان")، وفيه تكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي على حد سواء، فيكون لكل من الرئيس والمجلس التشريعي في هذا النوع أن يقبل رئيس الوزراء بشكل منفرد دون موافقة الآخر. وهذا على العكس من النموذج الآخر ("رئيس الوزراء - الرئاسي") الذي تكون فيه الحكومة مسؤولة فقط أمام



المجلس التشريعي، دون أدنى مسؤولية تجاه الرئيس. كذلك الأمر، لم تكن الترتيبات المعتمدة تشمل آليات ووسائل فاعلة لمواجهة الأزمة وحلها، مثلاً، لم يكن خيار حل المجلس التشريعي متاحاً من الناحية الدستورية، والشيء نفسه ينطبق على إمكانية إجراء استفتاء شعبي، فلا يوجد نص دستوري يُتيح عملية الاستفتاء. أيضاً لم يكن للقضاء الدستوري في فلسطين دور فاعل في أزمة النظام السياسي، فلم يكن له دور الحكم بين السلطات في مثل تلك الظروف، ولم يُسهم في حلّ الصراعات والنزاعات بين كل من مؤسسة الرئاسة والحكومة، وذلك يُعزى لأمر عدة منها على سبيل المثال، مساحة الصلاحيات المتاحة للمحكمة الدستورية، طريقة تعيين وتشكيل المحكمة الدستورية، وعدم وجود تقاليد وثقافة راسخة تعطي القضاء الدستوري المكانة التي تمكنه من لعب دور أكثر فعالية وأكثر تقدماً. أيضاً كان من أسباب فشل الترتيبات شبه الرئاسية في فلسطين، عدم وجود تقاليد ديمقراطية راسخة بعد، فالنظام السياسي الفلسطيني لا يتمتع بتقاليد ديمقراطية راسخة، فالانتخابات الرئاسية والبرلمانية لم تحدث سوى مرتين، بعد الثانية حدثت الأزمة، فتطبيق الترتيبات شبه الرئاسية بشكل مفاجئ نتيجة ضغوطات خارجية (لم يحدث توافق حولها) وليس نتيجة حاجة عملية لذلك. أكثر من ذلك، نتج عن أول انتخابات بعد اعتماد الترتيبات شبه الرئاسية، أغلبية برلمانية معارضة للرئيس (فترة تعايش)، مما يعني فرص صراع أكثر.

وقد تبين في هذا البحث، أنه لا يمكن تعميم التجارب، ولا يمكن الافتراض بأن نجاح النظام شبه الرئاسي في بلد ما، يعني بالضرورة نجاحه في بلد آخر. فهناك دور معتبر لعوامل أخرى - خارج إطار نوع النظام المتبع - كالتفاعلات التاريخية والتجارب والتقاليد الراسخة والنظم الانتخابية، فقد ظهر من خلال هذا البحث، أن تبني فرنسا للنظام شبه الرئاسي لم

يكن ترفاً فكرياً أو نتاج أفكار نظرية، بل جاء هذا التبني تلبية لحاجة عملية ملحة، أفرزتها التجارب والتفاعلات التاريخية، التي أثبتت فشل النظام السياسي المتبع في الجمهورية الرابعة. أيضاً تبين بأن أحد الأسباب المهمة وراء نجاح النظام "شبه الرئاسي" على الطريقة الفرنسية، وجود تقاليد ديمقراطية عريقة وراسخة، فلم تكن فرنسا قبل تبني النظام شبه الرئاسي نظاماً دكتاتورياً أو استبدادياً، إنما كانت تتمتع بنظام ديمقراطي يعتمد ترتيبات برلمانية. ليس ذلك فقط، فكان لاعتماد فرنسا نظام الأغلبية من جولتين كنظام انتخابي بدلاً من نظام التمثيل النسبي الذي كان متبعاً في السابق، دور مهم وحيوي في نجاح واستقرار النظام شبه الرئاسي في فرنسا.

علاوة على ذلك، تبين في هذا البحث، أن في فرنسا ولتجنب حدوث تعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، قد تم تقليص مدة رئاسة الجمهورية إلى خمس سنوات (مما يعني نفس مدة ولاية الجمعية الوطنية) وقد تم جعل الانتخابات الرئاسية والبرلمانية متزامنة، والذي سينتج عنه (ليس بالضرورة في جميع الأحيان) فوز الأغلبية نفسها في الانتخابات البرلمانية والانتخابات الرئاسية، فمنذ عام 2002 إلى الآن لم تشهد فرنسا فترة تعايش.

في هذا البحث قد اقترحت جملة من الآليات والمؤسسات الدستورية، التي ربما تشكل استجابة للهواجس والاشكاليات الدستورية، التي تعترى النظام شبه الرئاسي الفلسطيني وتضمن في الوقت نفسه، الوصول إلى نظام شبه رئاسي فاعل ومستقر، تم إجمالها في أربعة بنود: البند الأول، صيغ دستورية أساسية في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان عند تصميم النظام شبه الرئاسي؛ تحت هذا البند تم التطرق إلى تشكيل وإقالة

الحكومة، وحل البرلمان، وعزل الرئيس، بخصوص تشكيل الحكومة، اقترحت أن يتم اختيار رئيس الوزراء بشكل حصري من الرئيس، وإمكانية الحكومة أن تعمل دون الحصول على ثقة المجلس التشريعي، مع بقاء سلطة المجلس التشريعي في سحب الثقة عن الحكومة. أما بخصوص إقالة الحكومة، فاقترحت التحول من النظام (البرلماني - الرئاسي) إلى نظام (رئيس الوزراء - رئيس الدولة)، بحيث تصبح الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي فقط. أما بخصوص حل البرلمان، فقد اقترحت بوجوب تبني تقنية حل البرلمان وفق ضوابط ومعايير أشير إليها في متن الرسالة. أما بخصوص محاكمة وعزل الرئيس، اقترحت بأن تتضمن الترتيبات الدستورية في فلسطين إمكانية محاكمة وعزل رئيس الدولة ضمن ضوابط ودوافع معقولة. والبند الثاني، وضع ترتيبات تضمن تحديد السلطة للسلطة؛ تحت هذا البند تم التطرق إلى حق الرئيس في الاعتراض على القوانين، والتوقيع - القرار المشترك، بخصوص حق الرئيس بنقض القوانين، اقترحت أن يتم تبني قواعد دستورية تمكن المجلس التشريعي من تجاوز اعتراض الرئيس بالأغلبية نفسها المطلوبة أصلاً لإقرار مشروع القانون.

أما بخصوص التوقيع - القرار المشترك، فاقترحت أن يتم تفعيل وإعمال هذه الآلية في بعض المجالات الحيوية - كتعيين مسؤولي الأمن والدفاع، والسيطرة على قوات الدفاع والأمن، وتعيين كبار المسؤولين في الجهاز الحكومي - لما لهذه الآلية من دور في إيجاد بيئة من التعاون بين السلطات وصمام أمان يحول دون الاستبداد والتفرد، ولكن حتى يتم ضمان فعالية هذه الآلية، قد أشير إلى ضرورة أن يكون للرئيس أحقية رئاسة مجلس الوزراء، وخصوصاً عند اتخاذ قرارات تحتاج توقيع مشترك. هذا يعمل على تهيئة الفرص وإيجاد مساحات للتشاور والنقاش وتبادل وجهات النظر ما بين الرئيس والحكومة. بالتالي، زيادة

فرص التوافق والتعاون ما بين الرئيس والحكومة (في المحصلة، تعزيز الإستقرار). والبند الثالث، ضرورة وجود آليات فاعلة للتعامل أوقات الطوارئ، تحت هذا البند تم نقاش أن الترتيبات الدستورية في هذا الخصوص كان يعترضها بعض القصور من ناحية عدم إعطاء المحكمة الدستورية العليا سلطة الرقابة عند إعلان حالة الطوارئ وأثنائها بنص صريح كما في فرنسا، وأيضاً عدم احتواء القانون الأساسي إجابات عن أسئلة من يمدد حالة الطوارئ في ظل غياب المجلس التشريعي. والبند الرابع، ضرورة وجود آليات دستورية لمواجهة الأزمات وحل الخلافات، تحت هذا البند تم التطرق إلى تفعيل دور المحاكم والمجالس الدستورية، وتفعيل آلية الاستفتاء الشعبي، بخصوص دور المحاكم والمجالس الدستورية، فقد اقترحت الاهتمام بتفعيل دورها - من خلال إعطاء أهمية لكيفية تشكيلها، وطرق تعيين وعزل قضاتها (لضمان عدم سيطرة جهة واحدة على ذلك، وبالتالي التأثير بشكل أو بآخر في حيادها) ومساحة السلطات الدستورية الممنوحة لها - لما للمحاكم من دور مهم في حسم الخلافات الدستورية بين الأفرع الدستورية المختلفة والرقابة عليها. أما بخصوص تفعيل آلية الاستفتاء الشعبي، فقد اقترحت أن يتم اعتماد آلية الاستفتاء الشعبي ضمن الترتيبات الدستورية في فلسطين، لما للاستفتاء من دور في حسم القضايا الخلافية، وبوصفه منفذاً للتقرير في القضايا الحساسة دون تحمل جهة ما تبعات اتخاذ القرار.

أكثر من ذلك، أعمال وتبني تلك الآليات والمؤسسات الدستورية بشكل متكامل، مع مراعاة الوضوح والصراحة عند تصميم تلك التقنيات ضمن نصوص دستورية، مع ذكر تفاصيل أكثر، والمحاولة قدر الإمكان عدم ترك الأمور للمشرع العادي وخاصة فيما يتعلق بالأمور التي تنظم العلاقة بين السلطات، وصلاحياتها الحصرية والمشاركة لكل منها، يؤدي إلى

ايجاد بيئة مناسبة للعمل في فترات التعايش، وبذلك تفادي لأخطر صيغة في الأطر شبه الرئاسية؛ فمسألة توفير بيئة ملائمة للعمل في أوقات التعايش تعتبر من الأمور المهمة والحيوية في الأطر شبه الرئاسية من ناحية استقرار النظام وفعاليتها، فعمل السبب في اعتبار النظم شبه الرئاسية معرضة لعدم الاستقرار أكثر من غيرها من النظم، يعود لتلك الصيغة التي يكون فيها الرئيس ورئيس الوزراء منتميين لأغليات مختلفة، هذه الصيغة التي لا نجدها إلا في الأطر شبه الرئاسية، المحفوفة بالمخاطر والمرشحة لحدوث صراع على الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية لأسباب سبق وأشار إليها في ثنايا هذا البحث.

مع ذلك، يجب أن نكون واقعيين، بأن الاصلاحات الدستورية وحدها، لن تشكل مخرجاً وحلاً لجميع إخفاقات وإشكاليات النظام السياسي في فلسطين؛ فالمصفوفة القانونية والسياسية في فلسطين أعقد من أن تُحل بمجرد تمرير إصلاح دستوري معين، فهناك الكثير من العوامل الأخرى المؤثرة التي تخرج عن الإطار الدستوري، بل تعتبر ضمن الإطار السياسي. لذلك، لا أدعي بأن أعمال تلك الاصلاحات الدستورية، بمثابة عصاً سحرية تعالج جميع الإشكاليات والإخفاقات التي تعترى النظام السياسي الفلسطيني.

ما أدعيه هنا، بأن هذه الإصلاحات الدستورية، تشكل اللبنة الأساسية، وبمثابة خطوة يجب أن يتبعها خطوات أخرى على الصعيد السياسي، إن لم أقل يجب أن تكون بالتوازي أو حتى قبل الإصلاحات الدستورية.

من هذا المنطلق، فإن هذا البحث يحتاج إلى دراسات أخرى تعالج النظام الدستوري - السياسي بمفهومه الواسع، بحيث تبدي هذه الدراسات اهتماماً أكبر لما هو قائم على أرض

الواقع، ودور الفاعلين السياسيين في البلاد، ودور الأحزاب السياسية، وأيضاً دور المؤسسات العسكرية والأمنية، وليس فقط الاهتمام بالنصوص الدستورية، التي هي محور اهتمام هذا البحث.

## المصادر والمراجع

### مراجع باللغة العربية:

- ابجيص، حسن، ووائل سعد. *التطورات الأمنية في السلطة الفلسطينية 2006-2007*. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008.
- أبو دية، احمد، وجهاد حرب. *الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة*. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2006. متوفر على الصفحة الالكترونية التالية:  
<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/778.html>
- أبو دية، احمد، وجهاد حرب. *الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء*. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2006. متوفر على الصفحة الالكترونية التالية:  
<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/779.html>
- أبو زيد، محمد. *توازن السلطات ورقابتها: دراسة مقارنة*. القاهرة: بلا دار نشر، 2003.
- أبو زيد، محمد. *حل المجلس النيابي "دراسة مقارنة"*. القاهرة: دار النهضة العربية، 1988.
- أبو فاشية، وسيم. *"دراسة مقارنة للنظم السياسية الرئاسية والبرلمانية والمختلطة"*. في: *أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة*، 23-60. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- أبو مطر، محمد. *إصلاح النظام السياسي الفلسطيني: بين المطالب الداخلية والضغوطات الخارجية*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012.
- أبو هلال، علي. *مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري*. القدس: دار الجندي، 2013.

- الياس، صام. المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري. بدون مكان نشر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- بكيرات، فايز، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم. العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق. رام الله: معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، 2006.
- جاموس، عمار. "حالة الطوارئ في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003"، في: الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الآليات، الآثار، الحلول"، 81-123. بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012.
- جقمان، جورج، عاصم خليل، عزمي الشعبي، عمار دويك، مي الجبوسي، هذا العريان. "تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية". في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، 63-82. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- جقمان، جورج، عاصم خليل، عزمي الشعبي، عمار دويك، مي جبوسي، هذا العريان. "المبادئ العامة الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني المقترح". في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، 85-99. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- حجاب، حنين. دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة". نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 2011.
- الحرازين، جهاد. حق حل البرلمان في النظم الدستورية "دراسة مقارنة". الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2013.
- حماد، آلاء. "قراءة قانونية في القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات الساري في الضفة الغربية". في: الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الآليات، الآثار، الحلول"، 245-310. بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012.
- الحيارى، عادل. القانون الدستوري والنظام الدستوري: دراسة مقارنة. السلط: بلا دار نشر، 1972.



- الخزرجي، ثامر. *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة*. بلا مكان نشر: المنهل، 2004. متوفر على الصفحة الإلكترونية التالية:  
<http://goo.gl/SFsFzg>
- خضر، محمد. *التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص الناظمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل*. رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، مساواة، 2015.
- الخطيب، نعمان. *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- خليل، عاصم. "صلاحيات السلطة التنفيذية وإمتهاداتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية". في: *دراسات في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة*، 13-100. بيرزيت: كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2015.
- خليل، عاصم. *منهجية البحث القانوني وأصوله: تطبيقات من النظام القانوني الفلسطيني*. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2012.
- خليل، عاصم. *قانون التشريع و"قانون الحرية هل الديمقراطية بديل عن حكم القانون؟"*. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- خليل، عاصم، ورشاد توام. *فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني مقاربات إستراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني*. البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية، مسارات، 2014.
- خليل، محسن. *النظم السياسية والدستور اللبناني*. بيروت: دار النهضة العربية، 1975.
- الدبس، عصام. *القانون الدستوري والنظم السياسية*. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014.
- الدبس، عصام. *النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي*. عمان: دار الثقافة والنشر، 2010.

- درياس، عبير. "الرقابة القضائية على الدستورية في فلسطين"، في: الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012 "الآليات، الآثار، الحلول"، 311-351. بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012.
- دويك، عمار. "السلطة القضائية في إطار عملية التداول السلمي للسلطة"، في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، 235-249. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- دويك، عمار، وآية عمران. "السلطة التنفيذية والانتقال السلمي للسلطة"، في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، 253-278. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- الدليمي، حافظ. النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2001.
- رباط، ادمون. الوسيط في القانون الدستوري العام: الدول وأنظمتها. بيروت: دار العلم للملايين، 1971.
- رائدة قنديل، النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية: الجزء الثاني تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2012.
- الريماوي، عبد الملك. النظم السياسية والقانون الدستوري: التجارب الدستورية السابقة واللاحقة لوثيقة الإستقلال الوطني الفلسطيني. القدس: بلا دار نشر، 2009.
- الزالملي، حسين ومحمد الدراجي. "سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية". مجلة مركز دراسات الكوفة - العراق 7، عدد 25 (2012): 116-133.
- ستاسي، رينشارد وسوجيت شودي. المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2013.

- سعيد، دانا. دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة : ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- سليمان، عصام. الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- السيد، سيد رجب. "القواعد القانونية لمحاكمة رئيس الجمهورية". مجلة الديمقراطية (وكالة الأهرام) - مصر 11، عدد 44 (2011): 109-126.
- الشرجي، جميلة. الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973: دراسة تحليلية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 29، عدد 1 (2013): 9-38.
- الشرقاوي، سعاد. النظم السياسية في العالم المعاصر. مصر: دار النهضة العربية، 1975.
- شطناوي، فيصل. "حق حل مجلس النواب وتطبيقاته في النظام الدستوري الأردني". مجلة المنازة للبحوث والدراسات - الأردن 11، عدد 4 (2005): 11-56.
- شطناوي، فيصل، وسليم حتاملة. "سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة". مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون - القانون 42، عدد 2 (2015).
- شكر، زهير. الوسيط في القانون السدثوري: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994.
- شودري، سوجيت وريتشارد ستايسي. دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي "دراسة تحليلية". السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2013.
- شودري، سوجيت، كاثرين غلين بايس، بيتا أنديماريام، ساندرأ أزيما، كونتال كوليرا، لورين كاتز، سينوبار باركر، جوانا بيت، وكثارينا رال. المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.

- شودري، سوجيت، رينشارد ستايسي، حنا بلوك وهبة، سام شافين، دانيال حنا، شنغيرا مازانزو، مورغان ميلير، وعاقلة رامالينغا. النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- صالح، محسن، محرر. التقرير الإستراتيجي لسنة 2007. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008.
- صالح، محسن، محرر. قراءات نقدية في تجربة حماس وحكومتها 2006-2007. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007.
- صايغ، يزيد. بناء الدولة أم ضبط المجتمع؟ القطاع الأمني الفلسطيني والتحول السلطوي في الضفة الغربية وقطاع غزة. بيروت: مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 2011.
- الطبطبائي، عادل. "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع الإشارة الى الدستور الكويتي." مجلة الحقوق - الكويت 9، عدد 3 (1985): 11-77.
- الطويل، فراس. تعيين وترقية ومساءلة كبار الموظفين العموميين. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2014.
- عباس، كاظم. "دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية." مجلة الحقوق - كلية القانون - الجامعة المستنصرية - العراق 3، عدد 8،9 (2010): 1-27.
- عبد السلام، عبد العظيم. الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط "دراسة مقارنة". القاهرة: دار النهضة العربية، 2004.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني: بحث تحليلي مقارنة في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.

- عبد الله، عبد الغني بسيوني. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. الاسكندرية: منشأة المعارف، 1997.
- عفيفي، عفيفي كامل. *الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها - تطورها - تطبيقاتها: دراسة تحليلية مقارنة*. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2002.
- علاونة، محمود، وهيا حاج أحمد، ونضال برهم. "الحالة التشريعية في فلسطين: الآليات، وسيناريوهات الحل"، *في الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012* "الآليات، الآثار، الطول"، 139-201. بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2012.
- علوان، عبد الكريم. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. عمان: دار الثقافة والنشر، 2009.
- عوض، سمير. "النظام الديمقراطي البرلماني"، في: *صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية*، 59-73. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-امان، 2007.
- عيتاني، مريم. *صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية 2006-2007*. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008.
- عيسى، محمد. *موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم*، نابلس: جامعة النجاح، 2012.
- الغالي، كمال. *مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية*. دمشق: جامعة دمشق، 1997.
- الغزال، اسماعيل. *القانون الدستوري والنظم السياسية*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- غلين باس، كاثرين، وسوجيت شودري. *الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة*. نيويورك: مركز العمليات الانتقالية الدستورية، 2013.
- فتيحة، عمارة. "مسؤولية رئيس الجمهورية"، *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* - العراق 2، عدد 5 (2010): 133-157.

- فهمي، جورج. "البرلمان والسلطة القضائية في مصر بعد الثورة". في: البرلمان في دستور مصر الجديد، 28-32. القاهرة: منتدى البدائل العربي للدراسات، بدون سنة نشر.
- فودة، رأفت. ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 "دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي". القاهرة: دار النهضة العربية، 2001.
- كايد، عزيز. تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2000.
- الكيلاني، فاروق. شرعية الاستفتاء الشعبي. بلا مكان نشر: بلا ناشر، 1991.
- ليلة، محمد كامل. النظم السياسية: الدولة والحكومة. بيروت: دار النهضة العربية، 1969.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. الديمقراطية المباشرة: لمحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2015.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. المحاور الرئيسية في العملية الدستورية الليبية. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. المحاور العملية في بناء الدساتير: دراسة مقارنة. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012.
- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي. السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بدون سنة نشر.
- متولي، عبد الحميد، وسعد عصفور، ومحسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية. الإسكندرية: منشأة المعارف، بلا سنة نشر.
- المجذوب، محمد. القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.

- مختاري، علي. "رئيس الجمهورية حكم بين السلطات في النظام الشبه رئاسي: ضرورة دستورية أو مرحلة لتعايش؟". مجلة الفقه والقانون، عدد 15 (2014): 304-313.
- مخلف، منعم. "النظام الديمقراطي الرئاسي". في: صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية، 49-58. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان، 2007.
- مسلم، خالد. حق الحل في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة". القاهرة: مكتبة الثقافة الدينية، 1997.
- مصلح، أحمد، وصالح سرور. "طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وإشكاليات التداول السلمي للسلطة". في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، 131-155. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013.
- معهد الحقوق. الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني. بيرزيت: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2007.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. أنظمة الحكم: النظام شبه الرئاسي نموذجاً. بلا مكان نشر: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2012.
- نافعة، حسن. معجم النظم السياسية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1991.
- الناثلي، حسين. "القيود التي ترد على حق حل البرلمان". مجلة العلوم الانسانية (كلية التربية صفي الدين الحلي جامعة بابل) - العراق، عدد 12 (2012): 57-72.
- نجاح، غربي. تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الإستثنائية. مجلة الحقوق - جامعة زيان عاشور بالجلفة - الجزائر، عدد 13 (2013): 183-193.
- هلال، جميل. النظام السياسي الفلسطيني بعد اسلو: دراسة تحليلية نقدية. رام الله: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006.

- هوريو، أندريه. القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول. بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977.
- الوحيد، فتحي. القانون الدستوري والنظم السياسية مع شرح السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل. غزة: مطابع المقداد، 2004.
- يوسف الشكري، علي. الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا. "مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية - العراق 2، عدد 5 (2010): 7-33.
- توازن السلطات في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة متوفرة على الصفحة الإلكترونية  
[http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435501393\\_.pdf](http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435501393_.pdf)

#### المراجع باللغة الإنجليزية:

- Cavatorta, Francesco, and Robert Elgie. "The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority." *Parliamentary Affairs* 63, no. 1 (2010): 22-40.
- D. Roper, Steven. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes. *Comparative Politics* 34, no. 3 (2002), <http://www.jstor.org/stable/4146953>
- Elgie, Robert. Duverger, Semi-presidentialism and the supposed French archetype. *West European Politics* 32, no. 2 (2009): 248-267.  
[http://doras.dcu.ie/4513/1/Elgie\\_WEP\\_2009\\_Duverger\\_and\\_semi-presidentialism.pdf](http://doras.dcu.ie/4513/1/Elgie_WEP_2009_Duverger_and_semi-presidentialism.pdf).
- Elgie, Robert. Three Waves of Semi-Presidential Studies. *Democratization* 23, no. 1 (2015): 49-70.  
<http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.960853>.



- Garrido, Antonio. Semi-Presidentialism and Democracy: A Comparative Perspective. Santiago de Chile: World Congress of the International Political Science Association, 2009. Available at: [http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11\\_1\\_2.pdf](http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf)
- Khalil, Asem. *"Beyond the Written Constitution: Constitutional Crisis of, and the Institutional Deadlock in, the Palestinian Political System as Entrenched in the Basic Law,"* International Journal of Constitutional law 11 (2013): 34-73.
- Pugaèiauskas, Vykintas. Semi-presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland. Available at: <http://www.pugaciauskas.lt/study/ltupol.pdf>
- Skach, Cindy. "The "newest" separation of powers: Semipresidentialis." International Journal of Constitutional law 5, no. 1 (2007): 93-121.
- Stacey, Richard, and Sujit Choudhry. Sem-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context. New York: Center for Constitutional Transitions at NYU Law, 2014.
- Veser, Ernst. Semi-presidentialism-Duvergers Concept – A New Political System Model. Available at: [http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11\\_1\\_2.pdf](http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf)