

تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظم السياسية

عبدالغفور اسعد عبدالوهاب
طالب ماجستير

د. ماهر فيصل صالح
كلية القانون/ جامعة الانبار

المقدمة

لاشك أن الصفة التمثيلية التي يقوم بها المجلس النيابي تعكس بصورة عامة فلسفة النظام السياسي وتوجهات القائمين عليه، ولذا يعتقد أنصار نظام المجلس الواحد أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ، وعليه يجب أن يكون تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد ينتخبه الشعب مباشرة لينوب عنه في ممارسة السلطة، أما أنصار نظام المجلسين فيرون أن توازن السلطات العامة واتزان السلطة التشريعية ولكي لا يذهب تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية ولتحقيق الاستقرار العام يتطلب تمثيلاً في مجلسين، يعكس التوازن في التمثيل السكاني والجغرافي في آن واحد. لقد استقر الاتجاه العام في بعض الدول الديمقراطية نحو ثنائية التمثيل النيابي لأسباب تناولت من دولة إلى أخرى، فقد يكون ثنائية التمثيل ناتجة عن دوافع سياسية أو تطورات تاريخية أو تقسيمات جغرافية أو أوضاع اجتماعية. فثنائية التمثيل في الدول الاتحادية (الفدرالية) كالولايات المتحدة الأمريكية تعكس تسوية بين السلطة الديمقراطية للمواطنين المتساوين في الاقتراع وبين السيادة الأصلية للولايات، لكن نموذجاً آخر كفرنسا يبرر ثنائية التمثيل على أساس التمثيل الإقليمي وتمثيل المواطنين المقيمين في الخارج، كما كانت هناك ثنائيات تمثل

ارستقراطية رأيت الطبقة الاجتماعية الحاكمة فيها وسيلة للمحافظة على جزء من السلطة عبر مجلس أعلى معين أو وراثي كما حصل في بريطانيا.

أن أشكال العلاقة بين السلطات الثلاث في النظم السياسية الحديثة هي أولاً: الفصل بين السلطات، وثانياً: التركيز المطلق لصالح البرلمان، وثالثاً: التركيز النسبي لصالح البرلمان،

وستتناول في هذا البحث التركيز المطلق في النظام المجلسي وذلك من خلال **المطلب الأول** الذي ندرس فيه التركيز المطلق لصالح البرلمان في النظام المجلسي، أما **المطلب الثاني** فنخصصه لدراسة التركيز النسبي لصالح البرلمان في النظام البرلماني وعلى التوالي.

ABSTRACT:

Multiple images and regulations parliamentary bodies in terms of their composition and how they work produced this multiplicity of multiple constitutions that arise and determine how their composition and organization of its work and its relationship with other authorities, so the legislature is made up in some states than one Council acting as legislation and supervision, and called one system board or individual board , regardless of Nations, which called him, and in other countries shall be vested legislative powers for political circumstances of their own historical developments, bicameral form the State Parliament which is called the two chambers system or duplication of the parliamentary system, known as one of the Supreme Council and on the other People's Assembly, in countries that take chambers system, each of them reflects a certain board representation varies from one country to another.

There is no doubt that the choice of the political system of the form of the legislature reflects a vision towards the important issue of a democratic representation, and the nature of each of them is determined by the Council in the framework of constitutional powers and explains how to configure the legal and duration, as well as relations between the two houses in the area of legislation and oversight.

المطلب الأول

التركيز المطلق لصالح البرلمان في النظام المجلسي

التركيز المطلق للسلطة لصالح البرلمان في النظام المجلسي ينقسم إلى نوعين:-
النوع الأول: التركيز المطلق بيد فرد أو لجنة وهذا ما عرفته النظم البدائية، ويمثل الجانب السلبي لمبدأ تركيز السلطة، ويقصد بهذا التركيز حصر جميع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد حاكم واحد أو هيئة واحدة ، وهذا الموضوع خارج نطاق البحث.
النوع الثاني: التركيز المطلق للسلطة لصالح البرلمان والمتمثل بإعطاء السلطة التشريعية المكانة العليا بين السلطات الثلاث، وهو ما يمثل الجانب الإيجابي للتركيز.

ولغرض دراسة مظاهر التركيز المطلق في النظام المجلسي خصصنا له **الفرع الأول** من هذا المطلب، أما **الفرع الثاني** فخصص لدراسة تطبيقات النظام المجلسي، وعلى التوالي.

الفرع الأول

مظاهر التركيز المطلق في النظام المجلسي

رغم أن شكل السلطة التشريعية في أي دولة وتكوينها من مجلس واحد أو مجلسين ناتج عن الظروف السياسية والتطورات التاريخية، إلا أن أنصار كل من هذين النظامين يستندون إلى مجموعة مبررات التي تشكل بمجملها أساس اختيارها لشكل السلطة التشريعية، وتعكس فلسفتهم تجاه صلاحيات البرلمان التشريعية والرقابية، وتعبّر عن نظرتهم لدور تركيز السلطة التشريعية في النظام السياسي⁽¹⁾.

(1) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص255.

فمن الناحية المبدئية فإن مبررات نظام المجلسين يبدو من خلال الحاجة الأساسية في الدول الكبيرة والـفدرالية، فالمجلس الأعلى الذي يمثل الولايات تمثيلاً متساوياً بعكس النزعة الاستغلالية للولايات ويمثل مصالحهم على قدم المساواة، بغض النظر عن مساحة كل ولاية أو عدد سكانها أو إمكاناتها الاقتصادية، وهو بذلك يعكس روح التمثيل الجماعي، أما المجلس الآخر فيمثل مواطني الدولة الاتحادية والذي يعزز الاتجاه الاتحادي ويحمي مصلحة الاتحاد ككل.

ونظام المجلسين، يقوي ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة، ويحقق المساواة في التمثيل، من حيث المساواة بين جميع الولايات وتمثيلها في المجلس، والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة وتمثيلهم في مجلس آخر⁽¹⁾.

ومن جانبنا نرى أن مرور مشاريع القوانين في مجلسين يضمن إصدار التشريعات بعد تمحيصها، والاطمئنان إلى استجابتها لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع، ويحقق الاستقرار القانوني الذي لا تكثر فيه القوانين المعدلة، كما يسمح بعدم تركيز السلطة في هيئة معينة دون أخرى، ونرى أن هذا النظام يمنع تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات والقوانين وذلك لأن توزيع سلطة التشريع بين مجلسين يحقق التوازن، خاصة في حالة سيطرة حزب معين على المجلس.

ولدراسة الموضوع بتفصيل أكثر سنعرض تعريف النظام المجلسي وسلطات البرلمان والتركيز لصالحه وعلى التوالي:-

أولاً : تعريف النظام المجلسي

يتفق الفقهاء في تعريفاتهم التي اقترحوها لنظام حكومة الجمعية على أنه ذلك النظام الذي يتم فيه تركيز السلطات العامة في الدولة، وعلى الأخص السلطتين التشريعية والتنفيذية، لصالح البرلمان تلك الهيئة المنتخبة من قبل الشعب، هذا وقد

(1) محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري : موسوعة العلوم السياسية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، 1994، ص 547.

تمت تعريف النظام المجلسي على أنه نظام تتركز فيه السلطات لصالح البرلمان الذي يملك أذن السلطين التشريعية والتنفيذية ولكنه أوكل ممارسة اختصاصات هذه الأخيرة إلى فرد أو لجنة تزاولها تحت إشرافه ويكون له مطلق الحرية في الإبقاء عليها أو عزلها وإحلال غيرها محلها. فالنظام المجلسي يتميز بتركيز ودمج كامل السلطة ومظاهر السيادة في يد المجلس النيابي (البرلمان) المنتخب من طرف الشعب والذي يتولى الوظيفة التشريعية لكنه يستند ممارسة الوظيفة التنفيذية إلى هيئة خاصة منبثقة عنه تمارسها تحت إشرافه ورقابته وتكون مسؤولة مسؤولية تامة أمامه عن جميع التصرفات، أي كأن البرلمان يمارس كلا الوظيفتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي فالحكومة ليست مؤلفة من وزراء بل من منفيدين لإرادة البرلمان، وغني عن القول أن البرلمان يتمتع باستقلاله وسيادته بحيث لا تستطيع الحكومة حله. النظام المجلسي هو أقرب إلى عالم الأفكار لأنه من الصعوبة أن يتحقق على أرض الواقع نظراً لأن المجلس مكون من مئات النواب يعجز عن مباشرة كافة السلطات ودون تفويض بعض صلاحيات إلى الوزراء⁽¹⁾.

ومن جانبي أرى أنه يمكن تعريف (النظام المجلسي أو حكومة الجمعية) على أنه النظام الذي يتم فيه تركيز السلطة لصالح البرلمان، فتوجيه وإدارة كافة القضايا السياسية والهامة والمتعلقة بشؤون النظام تكون على عاتقه، ويكون البرلمان على رأس النظام السياسي، ولا تعلوه أية سلطة باستثناء القواعد الدستورية التي تقع على رأس الهرم في البناء القانوني للدولة. وهكذا فإن أساس هذا النظام يكمن في أن مظاهر السلطة السياسية واختصاصاتها تتركز في جملة واحدة ألا وهي المجلس النيابي (البرلمان) المنتخب من قبل الشعب.

(1) عبدالقادر محمد فهمي: النظام السياسي الدولي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1995، ص122.

أ- اختيار أشخاص الهيئة التنفيذية (الحكومة):

نجد أن البرلمان في النظام المجلسي هو الذي يتولى تعيين أفراد الحكومة، يستوي في ذلك أن يتولى البرلمان ذاته تعيين جميع الأعضاء أو أن يقوم البرلمان بتعيين الرئيس على أن يتولى هذا الأخير تعيين الوزراء ما دام أن أعضاء الحكومة يخضعون جميعهم في الحالتين للبرلمان، وكما يملك البرلمان حق تعيينهم فإنه يملك أيضاً حق عزلهم فهو أن شاء أبقاهم وأن شاء عزلهم، الأمر أذن متروك لمطلق تقدير البرلمان في هذا الخصوص، مما يعبر عن تركيز السلطة بصورة مطلقة بيد البرلمان.

ب- التصرفات التي تجريها الهيئة التنفيذية:

فيلاحظ أن جميع التصرفات الصادرة عن الهيئة التنفيذية تخضع لإشراف ورقابة وتوجيه الهيئة النيابية أي البرلمان، ويترتب على ذلك أنه يجوز للبرلمان أن يعدل وأن يلغي الأعمال الصادرة عن الهيئة التنفيذية، دون أن يكون لهذه الأخيرة الحق في الاعتراض أو حتى في الاستقالة اعتراضاً منها على تدخل الهيئة النيابية في شأنها والتعقيب على أعمالها. ويترتب على تبعية الحكومة للبرلمان سواء من حيث تعيين الأشخاص أو من حيث تبعية التصرفات الصادرة عنهم - باعتبارهم رجال الهيئة التنفيذية - أن الهيئة التنفيذية لا تملك حل الهيئة البرلمانية، كما هو مقرر في النظام البرلماني، وذلك على الرغم من تحقق مسؤولية الهيئة التنفيذية أمام البرلمان الذي يملك كما سبق أمر محاسبتها بل وعزلها، وخير من يمثل نظام الحكومة الجمعية الدستور السويسري ونظامه .

ومن جانبنا نلاحظ أن النظام المجلسي يرفض فكرة الفصل بين السلطات والتساوي بينها ويقرر سيادة السلطة التشريعية التي تتكون من المجالس التشريعية باختلاف مسمياتها. أن نظام حكومة الجمعية النيابية هو أحد الأنظمة السياسية ويراد به ذلك النظام الذي تكون فيه تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية واندماجها

فيها. ونرى من جانبنا أن هناك انعدام للمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأن هناك تبعية لإحدى السلطتين للأخرى وخضوعها لأوامرها خضوعاً تاماً⁽¹⁾.

ثانياً : سلطات النظام المجلسي والتركيز لصالحه

البرلمان كقاعدة عامة في كافة الأنظمة البرلمانية هو الهيئة المنوط بها وضع القوانين في الدولة في حدود الإطار الدستوري، وهي مهمة يضطلع بها الشعب أو نوابه أو هما معاً، وتتمثل النيابة الشعبية في هيئة منتخبة يطلق عليها البرلمان أو المجلس الوطني أو مجلس الأمة، وأما أن يكون ذا مجلس واحد أو مزدوج بمجلسين⁽²⁾.

وسلطات البرلمان ضمن مبدأ تركيز السلطة لصالحه يتمتع بنفوذ عظيم نوجز أهمها:

أولاً: إسناد وظيفتي التشريع والتنفيذ إلى البرلمان، إذ أن البرلمان المنتخب من قبل الشعب هو الذي يقبض بيده على ناحية الأمور في البلاد وبضطلع بكافة السلطات سواء المشروعة أو المنفذة، ففي المسائل التشريعية يتولى توجيه اللجان البرلمانية وهذه تنزل غالباً عند وجهة نظره، كما أنه يقوم بدور هام في تحديد سياسة الحكومة .

إذ يتمثل ذلك بأن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية متركرة بيد البرلمان، إذ تقوم حكومة الجمعية النيابية على أساس دمج السلطتين وليس الفصل بينهما، إذ أن البرلمان المنتخب من قبل الشعب هو الذي يقبض بيده على ناحية الأمور في البلاد ويقوم بكل السلطات سواء كانت تلك السلطات أو الأعمال على صعيد تشريعي أم تنفيذي الوزراء يعينون من قبل البرلمان ويختار البرلمان رئيس الوزراء لإدارة الشؤون التنفيذية، ويخضع رئيس الوزراء للبرلمان في تلك الإدارة على هذا الأساس، فإن نظام حكومة الجمعية النيابية يتطلب دمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا

(1) د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969، ص225.

(2) د. أحمد عطية الله: القاموس السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص628.

يقوم على أساس الفصل بينها كما يظهر لنا في النظام الرئاسي أو التعاون والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني، ونرى هنا أن هاتين السلطتين تبدوا وكأنهما سلطة واحدة أي هناك دمج بين هاتين السلطتين وليس هناك اختصاصات محددة لكل منهما وإنما هناك خضوع تام من قبل السلطة التنفيذية لصالح السلطة التشريعية .

ثانياً: سلطة البت في جميع شؤون الدولة، فيما تدور الهيئات الأخرى في فلها وتعمل وفقاً لتوجيهاتها⁽¹⁾، إذ تنفرد الهيئة المنتخبة بتمثيل الأمة والتعبير عن إرادتها في جميع المجالات، ولما كان يستحيل على الهيئة المنتخبة (البرلمان) أن تباشر عملياً جميع أعمال السلطة التنفيذية بنفسها فإنه لا بد لها أن تعهد هذه الأعمال إلى هيئة تقوم باختيارها للقيام بهذه الأعمال، شريطة أن تكون هذه الجهة تابعة للبرلمان وخاضعة لسلطاته خضوعاً تاماً، بعد أن يكون البرلمان قد حدد لها اختصاصاتها مسبقاً⁽²⁾.

ومن خلال الفقرة أعلاه نلاحظ أن السلطة التنفيذية ممثلة بالوزراء ورئيس الوزراء ستكون خاضعة تماماً للبرلمان وتابعة تبعية كاملة له، إذ أن البرلمان يتولى توجيه الحكومة والإشراف على عملها، ويستطيع البرلمان تعديل قرارات السلطة التنفيذية وحتى إلغاؤها، والوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان ولذلك لا يوجد رئيس دولة غير مسؤول أمام البرلمان⁽³⁾، كما يوجد في النظام الرئاسي وهنا في مسألة المسؤولية السياسية يقترب نظام الحكومة النيابية من النظام البرلماني.

فاختصاص السلطة التنفيذية ضمن مبدأ تركيز السلطة لصالح البرلمان، له طابع استثنائي بحت، إذ أنها تمارس من الاختصاصات في مجال تنفيذ القوانين،

(1) د. نعمان الخطيب و د. عبدالمنعم محفوظ: مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمان، 1987، ص233.

(2) د. محمد فرج الزائدي: مذكرات في النظم السياسية، طرابلس، منشورات الجامعة المفتوحة، 1990، ص381.

(3) ثناء فؤاد عبدالله: آليات تغير الديمقراطية في العالم، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص220.

وحفظ الأمن، وضمان سير المرافق العامة... الخ، باعتبارها مفوضة من البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي والشامل لكافة المجالات، وللبرلمان استرداد هذه الاختصاصات منها عندما يريده⁽¹⁾.

ثالثاً: الوظيفة الرقابية:

تعد الرقابة المالية من الوظائف المهمة التي يختص بها البرلمان، إذ يمارس الرقابة العليا على أعضاء الهيئة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق مناقشة الميزانية السنوية والمصادقة على الحسابات الختامية للدولة والموافقة على القروض والضرائب والرسوم المفروضة على المواطنين والمسائل الأخرى المنظمة لشؤون الدولة⁽²⁾، وكذلك ممارسة الرقابة العليا على الإدارة والقضاء⁽³⁾. ومن حيث التصرفات التي تجريها الهيئة التنفيذية فيلاحظ أن جميع التصرفات الصادرة عن الهيئة التنفيذية تخضع لإشراف ورقابة وتوجيه الهيئة النيابية أي البرلمان، ويترتب على ذلك أنه يجوز للبرلمان أن يعدل وأن يلغي الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه الأخيرة الحق في الاعتراض أو حتى في الاستقالة اعتراضاً منها على تدخل الهيئة النيابية أي البرلمان في شأنها والتعقيب على أعمالها. كما يترتب على هذه التبعية أن الهيئة التنفيذية لا تملك حل البرلمان كما هو مقرر في النظام البرلماني وذلك على الرغم من تحقق مسؤولية الهيئة التنفيذية أمام البرلمان الذي يملك كما سبق أمر محاسبتها وعزلها.

من هنا نلاحظ أن تركيز السلطة السياسية في النظام المجلسي يظهر بيد السلطة التشريعية التي تمارس وظيفة تشريع القوانين بصورة أصلية ومتابعة الحكومة

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، 1987-1988، ص 277-278.

(2) د. جيهان خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 26.

(3) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1990، ص 83.

ومشاكلها وحلها يتم من قبل البرلمان، كما أن للمجلس سلطة رقابية على أعضاء الهيئة التنفيذية، أن النظام المجلسي نظام راقى يفضل على أغلب الأنظمة الأخرى.

الفرع الثاني

تطبيقات النظام المجلسي

هناك العديد من تطبيقات النظام المجلسي (حكومة الجمعية) بعضها لا يزال مطبقاً حتى الوقت الحاضر، وبعضها الآخر اندثر، وسنحاول دراسة تطبيقات هذا النظام من خلال النظام السويسري الذي هو التطبيق البارز ثم نذهب لبيان التطبيقات الأخرى وتحديداً في فرنسا وتركيا وسوريا وكما يأتي :

اولاً : التطبيقات في النظام السويسري

مثلاً تعد انكلترا مهد النظام البرلماني والولايات المتحدة الأمريكية منشأ النظام الرئاسي، فإن الاتحاد السويسري هو البلد الذي استقر وارتبط به النظام المجلسي على الأقل منذ دستور 1874.

أن الاتحاد السويسري لجأ مبكراً إلى ثنائية التمثيل النيابي بعد الحرب الداخلية في عام 1847 ففي البداية قامت ثنائية التمثيل على اعتماد تمثيل للمقاطعات الكاثوليكية الريفية، لم تمكث هذه الثنائية طويلاً، فقد أقر الدستور السويسري لعام 1847 ثنائية نيابية ديمقراطية شبيهة بالنموذج الأمريكي، تهدف إلى تحقيق التوازن والاستقرار للاتحاد السويسري، الذي يتكون من وحدات مختلفة في ظروفها الإقليمية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والدينية واللغوية، يتكون البرلمان السويسري (الجمعية الفدرالية) من مجلسين هما مجلس المقاطعات الذي يحقق المساواة بين المقاطعات التي تشكل الاتحاد وعددها ثلاثة وعشرون مقاطعة والمجلس الوطني الذي يمثل المواطنين، إذ تمثل فيه كل مقاطعة حسب عدد سكانها .

أن العنصر الجوهري لطبيعة النظام السياسي في الاتحاد السويسري هو أنه يقوم على النظام المجلسي بعكس الكثير من الديمقراطيات القريبة التي تتبع النظام البرلماني ويقضي هذا النظام بأن تتركز جميع السلطات في يد هيئة نيابية منتخبة لا

يعرف مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقوم هذه الجمعية النيابية باختيار (هيئة تنفيذية) من بين أعضائها للقيام بمهام السلطة التنفيذية بحيث تكون هذه الهيئة خاضعة للجمعية النيابية وتعمل تحت إشرافها ورقابتها، كما يكون لها الحق في تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن تلك الهيئة، وفي الوقت الحالي يمكن القول أن النظام (حكومة الجمعية) له تطبيق وحيد في الديمقراطيات الغربية هو النظام السياسي في الاتحاد السويسري⁽¹⁾.

ومن جانبنا نرى أن الهدف من تشكيل المجلس الثنائي، إذ أن الأمر يتعلق في الدولة الديمقراطية بمسألة التمثيل السكاني والجغرافية، وتمكين ممثلي الشعوب من المشاركة في إدارة الدولة وصنع القرار فيها، لكنه في دول أخرى قد يشكل لإرضاء فئة معينة أو لإعطاء واجهة ديمقراطية شكلية لنظام سياسي غير ديمقراطي.

ويعد النظام السويسري المثال الوحيد في الوقت الحاضر على تطبيق النظام المجلسي أو حكومة الجمعية، إذ يتولى السلطة التنفيذية في الاتحاد السويسري مجلس مكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي لمدة أربعة أعوام ويجوز عزلهم خلالها، ويجدد هذا المجلس تجديداً كلياً عند تجديد المجلس الوطني (وهو أحد مجلسي البرلمان الاتحادي) والقاعدة أن أعضاء هذا المجلس السبعة على قدم المساواة وسلطتهم واحدة، وأن كان البرلمان ينتخب من بينهم كل عام واحداً للرئاسة، غير أنه لا يمتاز على الآخرين من أية جهة، ولا يتمتع بترجيح الجانب الذي ينحاز إليه إذا تعادلت الأصوات.

ومن جانبنا نرى أن العلاقة بين البرلمان السويسري والسلطة التنفيذية محكومة من الناحية القانونية بمبدأ تركيز السلطة لصالح البرلمان الذي يمارس بنص الدستور السلطة العليا في الاتحاد مع الاحتفاظ بحقوق الشعب وبحقوق المقاطعات ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور .

(1) عبدالغني بسبوني عبدالله: النظم السياسية، دار الجامعة، بيروت، 1998، ص212.

عليه ظل النظام السويسري خاصاً بوطنه الأصلي والسبب الرئيسي في هذا النجاح هو ما اتصف به السويسريون من جدية واعتدال يعود إلى أن الاتحاد السويسري بلد ذا مسؤولية محدودة، فهو يتمتع بنظام تقليدي يسهل كثيراً ويبسط قضايا السياسة الخارجية ومشاكل الدفاع الوطني.

ثانياً : تطبيقات النظام في فرنسا وتركيا وسوريا

ومن التطبيقات الأخرى للنظام المجلسي والتي ركزت السلطة لصالح البرلمان، وقامت بتعيين أشخاص لممارسة السلطة التنفيذية الذين يعملون تحت إشرافها وينفذون أوامرها وتعليماتها ما يأتي:-

1- تطبيقات النظام في فرنسا :

على العكس من الوضع الذي كان سائد في بريطانيا، كانت الطبقة الارستقراطية في فرنسا تؤيد وجود برلمان يتكون من مجلس واحد يسيطر عليه الأشراف والنبلاء، بينما كان الملك يؤيد وجود مجلس آخر يمثل الشعب إلى جانب المجلس الأول⁽¹⁾.

عندما بدأت ثورة 1789 كان قد نما تفكير نظري بشكل واسع، فالفلاسفة أدانوا الحكم المطلق بلا هوادة، وخاصة مونتسكيو في كتابه (روح القوانين) الذي صدر عام 1748 وعرض فيه نظرياته في فصل السلطات وضرورة اعتدالها بما في ذلك السلطة التشريعية، وقد اقترح أن تتألف السلطة التشريعية من فريقين يكمل أحدهما الآخر بذلك فإن مونتسكيو يقترب من المؤسسات البريطانية حيث يرى أن المجلسين لكي يتمكن كل منهما من الوقوف في وجه الآخر يجب أن يمثل مصالح اجتماعية مختلفة⁽²⁾.

(1) د. رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989، ص162.

(2) د. وصال نجيب العزاوي: السياسة العامة (دراسة في حقل معرفة جديد)، مركز الدراسات الدولية، بغداد، 2001، ص65.

بدأ العمل بثنائية التمثيل النيابي في فرنسا لأول مرة عام 1814 إلا أن تلك الثنائية لم تكن ديمقراطية، إذ استمرت تركيز السلطة التشريعية والتنفيذية بيد الملك، وبعد مناقشات فكرية حادة وأحداث سياسية مختلفة وصراع على السلطة، نشأت ثنائية التمثيل النيابي في فرنسا في نظام ديمقراطي عام 1875 عقب الجمهورية الثالثة، وكانت ثنائية التمثيل هذه متممة بالأحداث التي سبقتها، وناجمة عن تسوية بين القوى التي كانت تتصارع في ذلك الوقت بعد سقوط الإمبراطورية واهتزاز حكومة باريس⁽¹⁾.

ولغرض دراسة تطبيقات النظام في فرنسا لابد من بيان نوعية هذه التطبيقات إذ تعد هذه التطبيقات جميعاً تطبيقات استثنائية لأنها تمت جميعاً في أحوال وظروف استثنائية فالتطبيق الأول كان بعد الثورة الفرنسية عام 1789 إذ تم إنشاء الجمعية الوطنية في عام 1792 لأول مرة وسار على هذا النمط دستور 1793 واستمر حتى عام 1795، وأبان هذه الفترة كانت الجمعية الوطنية تجمع بين يديها اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية وكانت تعهد إلى لجان معينة تعمل بعدّها مندوبة عنها فقط، كلجنتي الأمن العام والسلام العام واجباتها تنحصر بمهمة تنفيذ أوامرها وتعليماتها، وكان على رأس هذه اللجان مجلس يدعى (المجلس التنفيذي المؤقت) وهو مجلس خاضع للجمعية التأسيسية خضوعاً تاماً.

والتطبيق الثاني جاء بعد ثورة 1848 وسقوط حكومة (لوي فيليب) واختيار الجمعية لخمسة أشخاص ينوبون عنها في تسيير الأمور التنفيذية ثم عهدت بعد ذلك بالسلطة التنفيذية إلى شخص واحد هو الجنرال (Cavaignac) مع منحه لقب رئيس المجلس وجعله مسؤولاً أمامها.

وما يقال عن التطبيق الأول والثاني يقال عن التطبيق الثالث أيضاً، ذلك النظام الذي أخذ به عام 1871 على أثر انهيار إمبراطورية نابليون الثالث بعد هزيمته

(1) د. محمد طه بديوي، محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والاجتماعية، دار المعارف، مصر، 1958، ص 194.

وعزله بواسطة الجمعية الوطنية، وقد جمعت هذه الأخيرة السلطتين التشريعية والتنفيذية وأن كانت قد عهدت بممارسة هذه السلطة الأخيرة إلى شخص يدعى (تبير) مع احتفاظها بحق عزله في أي وقت تشاء وفعلاً لقد عزلته سنة 1873 بعد أن تمرّد عليها ورفض الخضوع لأوامرها.

وفي عام 1958 وحسب المادة 24 من الدستور، يجري انتخاب نواب الجمعية الوطنية بالانتخاب المباشر، بينما يجري انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر، ويضمن الدستور تمثيل المجموعات الإقليمية الفرنسية، كما يضمن تمثيل المجتمعين الفرنسيين في الخارج في مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

ويتقاسم مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية الصلاحيات بصورة غير متساوية، ويميل هذا التقسيم لصالح الجمعية الوطنية التي تستطيع وحدها إسقاط الحكومة والجمعية بناء على طلب الحكومة هي التي تقوم الكلمة الأخيرة لوضع حد للمكوك التشريعي بين المجلسين في حالة حدوث خلاف بينهما.

من جانبنا نرى أن النموذج الفرنسي يعبر عن ثنائية التمثيل التي انطلقت من الاعتبارات الإقليمية ومن مبادئ الديمقراطية الليبرالية، وهي تنزع إلى جعل السلطة معتدلة سياسياً وعدم تركيزها دون الأخرى.

2- تطبيقات النظام في تركيا :

عرفت تركيا هذا النظام في ظل دستورها الصادر سنة 1924 على أساس أن يجمع المجلس الوطني الكبير السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكان هذا المجلس يعهد بوظيفة التنفيذ إلى رئيس الجمهورية الذي يتم اختياره من بين أعضائه ويتولى الرئيس بدوره اختيار الوزراء بشرط أن يكونوا حائزين لثقة المجلس وإلا وجبت استقالتهم، هذا وقد أشار الدستور التركي لعام 1961 في نصوص المواد (63-73) إلى أن البرلمان يتكون من مجلسين، مجلس الأمة الذي يتألف من 450 نائباً ينتخبون

(1) ابتسام إسماعيل إبراهيم: التأثير الأمريكي في السياسة الخارجية الفرنسية حيال العراق، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، 2002، ص 93.

بالاقتراع العام لمدة أربع سنوات، ومجلس شيوخ الذي يتألف من 150 عضواً ينتخبون بالاقتراع العام بشرط أن يكونوا قد أكملوا دراساتهم العليا، و 15 عضواً يختارهم رئيس الجمهورية.

يتضح من ذلك أن مجلس الشيوخ يجمع بين التعيين والانتخاب، ولا يقوم على أساس إقليمي أو تمثيل للمقاطعات وإنما يأخذ في الحسبان الاستقرار السياسي في الدولة⁽¹⁾.

3- تطبيقات النظام في سوريا:

تطبيق عرفت سوريا النظام المجلسي في عهود الانقلابات، نذكر منها واحداً، ففي عهد اللواء سامي الحناوي بتاريخ 14/8/1949 وبمقتضى المرسوم التشريعي رقم واحد تولى المجلس العسكري الأعلى كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية وسلطة إصدار المراسيم التشريعية والتنفيذية ريثما تتألف الحكومة الدستورية (هيئة جماعية) .

أنا نرى أن تطبيقات النظام في سويسرا هو التطبيق الأكثر شيوعاً وبقائها إلى الآن، أما التطبيقات الأخرى فأنها تلاشت وانتهت ولم يظل لها وجود. ويمكن القول بأن النظام الذي طبق في سويسرا يعمل جيداً في بلده الأصلي ولكنه لا ينجح عند تصديره.

(1) د. إبراهيم درويش: النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص210.

المطلب الثاني

التركيز النسبي لصالح البرلمان في النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نوع من أنواع النظم النيابية تحددت خصائصه في إنجلترا على مدى قرون من تاريخها، وبعد أن كان النظام البرلماني يمثل النظام السياسي الذي يوازن بين سلطة الملك التي يمارسها من خلال الوزراء، وبين البرلمان، أخذت تمحى سلطة الملك وترتفع سلطة البرلمان، الذي استند إلى كونه يمثل الشعب وأن المبدأ الديمقراطي يجعل السيادة للشعب وحده لا يشاركه فيها ملك أو سلطان⁽¹⁾.

ومن الطبيعي أنه كلما تقدم الوعي الديمقراطي أصبحت سيادة الشعب حقيقة واقعة وانكشفت الامتيازات الملكية، واختل التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية لصالح الأول، وحقيقة أن مبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني يجعل منه نظاماً ثابتاً محدد الخصائص، لأن حفظ التوازن بين السلطتين يفترض وجود تداخل متساو في الاختصاصات وتأثيراً متبادلاً على درجة واحدة، ولكن هذه الحقيقة أصبحت في ذمة التاريخ، والنظم البرلمانية المعاصرة لم تبقي على مركز التوازن بين السلطتين، وبالتالي اختلفت عن بعضها البعض حسب مدى إخلالها بمبدأ المساواة بين السلطتين، وحسب ما إذا كان الإخلال لصالح الهيئة التشريعية سمي بالنظام البرلماني مع تغليب الهيئة التشريعية.

ونحن بدورنا نطلق على هذا النظام التركيز النسبي للسلطة لصالح البرلمان، وسنبحث ذلك من خلال فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة مظاهر تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظام البرلماني، أما الفرع الثاني فنخصصه لدراسة تطبيقات النظام البرلماني، وعلى التوالي:-

(1) بيردو: العلوم السياسية، ج4، ط1، ص329، والقانون الدستوري والنظم السياسية، ط7، 1957، ص122.

الفرع الأول

مظاهر تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مجموعة من الأسس والمتطلبات التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى ويمكن إيجاز هذه الأسس والمتطلبات وكما يأتي:-

1. وجود ثنائية الجهاز التنفيذي.
 2. وجود تعاون وتوازن ما بين السلطات.
 3. وجود نوع من الصداقة الحزبية أو الانضباط الحزبي.
- وفيما يخص تركيز السلطة فإن هذا النظام يلاحظ عليه أن الاختصاصات يتم توزيعها ما بين السلطات ويكون هذا التوزيع مرناً غير جامداً، فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفة التشريع فإن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصديق عليها وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية، وتنظيم العلاقة هذه بين السلطتين يكون قائماً على فكرة التوازن بينهما فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حله، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة أي تقرير مسؤولية الوزارة.

ولعل هذا الأمر واضح في بريطانيا إذ أن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة ورئيس الوزراء يكون رئيس الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، وهنا تظهر وشائج العلاقة الواضحة ما بين الحكومة بوصفها جزء من السلطة التنفيذية والبرلمانية بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية.

أن تعبير النظام البرلماني يستفاد منه، على الأقل من الناحية اللفظية، أننا بصدد نظام يتميز بوجود برلمان يعد المصدر الثاني لمبدأ المشروعية ويلعب الدور

الأساسي في الحياة السياسية في المجتمع⁽¹⁾. وللبحث في مظاهر تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظام البرلماني ندرس تعريف النظام البرلماني، كما ندرس اختصاص البرلمان وعلى التوالي:-

أولاً : تعريف النظام البرلماني

التعريف العام للبرلمانية هو ((أن البرلمانية هي ضمان المواطنين، وحرية النقاش وحرية الصحافة والحرية الفردية ورقابة الضريبة، ومثانة الائتمان، وحرية العقيدة، وحرية الشعائر، أمن كل فرد، ضمان ضد التحكم، هببة الأمة)). ومن الناحية الاصطلاحية يقصد بالبرلمانية *Parlementisme* الحكومة البرلمانية أيًا كانت أساليبها ونماذجها وتقديرات النظام السياسي التي يمكن أن ندخلها على موضوعها .

وتشتق كلمة برلمان من الكلمة اللاتينية *Parliamentum* كما تجد أصلها في الكلمة الفرنسية *Parler* وهي تعني الحديث ذلك أن ما يحدث في إطار البرلمان هو النقاش في معظم الوقت، ويعد البرلمان الجهاز المركزي للعديد من نظم الحكم . وهذا النظام البرلماني هو النظام الغالب في معظم الدول الديمقراطية، إذ يغطي دولاً كثيرة في الواقع السياسي، مثال ذلك بريطانيا وفرنسا وإيطاليا والهند واليابان وغيرها من الدول، وترجع نشأة هذا النظام إلى بريطانيا إذ تأثرت سائر الدول بنظامها البرلماني.

وفي تعريف النظام البرلماني فإنه ((هو ذلك النظام الذي تكون فيه إدارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان ورئيس الدولة بواسطة الوزارة المسؤولة))، ومن السهل أن يتحقق التوازن والتعامل على الورق ولكن تثور الصعوبات عند التطبيق - أي في الحياة العملية السياسية - لأن المراد تحقيق هذا التوازن والتعاون بين هيئات ثلاث ما: البرلمان ورئيس الدولة الوزارة، وأن النظام البرلماني يتسم بإشاعة روح

(1) د. مُريد احمد عبدالرحمن حسن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص21.

التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مع ملاحظة استقلال كل سلطة وانفصالها عن الأخرى، ويعني التوازن حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وأن البرلمان يستطيع إسقاط الوزارة .

ويعرف النظام البرلماني في الفقه الدستوري العربي على أنه ((نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون وهذا جوهر النظام البرلماني وعليه فإن لم يتحقق هذا الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان))⁽¹⁾.

ومن جانبنا نرى أن المساواة بين السلطات قد تم دحضها منذ البداية، إذ أن المجالس التشريعية أعطي لها صنع القانون وهو القاعدة الأعلى، ومن هنا تكون السلطة التشريعية أعلى من السلطات الأخرى، باعتبار أن القانون الذي تضعه هو المنظم للسلطات الأخرى . بعد ان عرضنا للتعريفات المختلفة للنظام البرلماني، نرى أن النظام البرلماني هو ((النظام الذي يقوم على التركيز النسبي للسلطة لصالح البرلمان باعتباره المنظم للسلطات الأخرى مع إقامة جسور التعارف بين السلطات كافة)) .

ثانيا : اختصاص البرلمان في النظام البرلماني

يمارس البرلمان في النظام البرلماني الوظيفة التشريعية، والوظيفة المالية ووظيفة سياسية تتمثل في الرقابة على السلطة التنفيذية، وفيما يلي وبإيجاز نبين أهم سلطات البرلمان في النظام البرلماني.

1- اختصاص التشريع:

الأصل أن البرلمان هو الذي يقوم بوظيفة التشريع من بدايتها حتى النهاية؛ أي من اقتراح مشروع القانون حتى إقراره مروراً بمناقشته والتصويت عليه، إذ يصبح جاهزاً لوضعه موضع التنفيذ، لكن في النظام البرلماني مرونة تسمح بتبادل

(1) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1974، ص 422 وما بعدها.

الاختصاصات والتعاون على القيام بها، فالخاصية الأساسية للبرلمان أنه صاحب صلاحيات مطلقة في التشريع في كل الموضوعات، فهو كما يقال المشرع السيد . ومن جانباً نرى ضرورة أن يصدر مشروع التشريع من قبل السلطة التنفيذية لأنها الأقدر والأقرب لمعرفة احتياجاتها، كما أنها هي الجهة المسؤولة عن تطبيق هذا المشروع بعد التصديق عليه.

2- الاختصاص المالي:

يقوم البرلمان إلى جانب اختصاصه الأصلي بالتشريع باختصاصات هامة أخرى تؤثر في السلطات الأخرى من ذلك قيام البرلمان بوظيفة مالية؛ تنظيم موارد الدولة المالية، وخاصة الضرائب والقروض العامة، إذ للبرلمان إقرار ورقابة السياسات المالية التي تنظم الإيرادات والمصروفات، فللبرلمان صلاحية الموافقة على ميزانية الدولة وتعديلها، والموافقة على الاعتمادات والمصروفات الإضافية، ومراجعة الحسابات الختامية السنوية للإدارة المالية التي تنفذها السلطة التنفيذية. ونرى أن اختصاص البرلمان في هذه الحالة يعطيه الفعالية لمعرفة مصروفات الدولة للعام القادم ومشاريعها الاستثمارية وقيمة العجز في الموازنة.

3- اختصاص في مراقبة الحكومة:

وللبرلمان أيضاً حق مراقبة الحكومة وأن يجعل الوزارة خاضعة لإرادته، والحكومة ملزمة بأن تتمتع بثقته، وله وسائل مختلفة في ممارسة هذه الرقابة، كاستخدام حقه في إجبار الحكومة على الخروج من وضع مزعج، أو حثها على العمل، واستخدام أسلوب الأسئلة الشفوية أو الاستجابات وإجراء التحقيق، كل ذلك في إطار مسؤولية الوزارة السياسية أمام البرلمان . كذلك حقه في الاطلاع على الحسابات الختامية للحكومة فيراقب أعمالها خلال النسبة الماضية وبصورة واقعية وعن قرب⁽¹⁾.

(1) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص422 وما بعدها.

ومن جانبنا نرى أن تطبيق النظام البرلماني في العراق سيكون له آثار ايجابية وأخرى سلبية، فمن الآثار الايجابية يمكن أن يساعد تطبيق هذا النظام على توافر مجلس وزراء متجانس يتكون من أعضاء حزب الأغلبية وبالتالي يستق برنامج الحكومة من برلمان الحزب نفسه، غير أن ذلك مشروط بوجود حزبين مهيمنين على الساحة السياسية أو عدد من الأحزاب المتكثلة ضمن اتجاهين رئيسيين لهما القدرة على الائتلاف وبخلاف ذلك لا يمكن الاستفادة من هذه الميزة.

استناداً إلى ما جاء أعلاه يمكن الاستفادة من ميزة أخرى وهي ضمان مجلس الوزراء الفوز بالثقة أمام البرلمان طيلة الفترة التشريعية للبرلمان على شرط عدم حدوث اشتقاق داخلي للحزب أو تكتل الأغلبية، وهذا ما يضمن استقرار الحياة السياسية وتحقيق الأمن وهو في سلم أولويات أي حكومة عراقية مستقلة. كما أن الوضع يسمح للأحزاب الصغيرة الغير مؤتلفة من تكوين معارضة داخل البرلمان تعبر عن اختلاف التوجهات السياسية والقومية والمذهبية العراقية.

أما الآثار السلبية للنظام ففي حالة هيمنة نظام الحزبين يخشى أن يؤدي هذا إلى تركيز السلطة بيد رئيس الوزراء وخلق حالة من الاندماج بين السلطات بشكل يؤدي إلى خضوع البرلمان لرئيس الأغلبية وهو رئيس الوزراء مما يهدم أهم ركن في النظام البرلماني هو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول إلى أن النظام البرلماني الحالي في العراق غير ذي جدوى ولذلك فإن النظام البرلماني لا يصلح حالياً للتطبيق في العراق.

الفرع الثاني

تطبيقات النظام البرلماني

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا إذ تحددت خصائصه ووضحت مميزاته، وعنها أخذ الكثير من دول العالم، لذا كان مناسباً دراسة هذا المطلب تطبيقه في النظام الانجليزي من خلال بيان تطبيقات النظام البرلماني في إنجلترا، كما ندرس التطبيقات في كل من فرنسا وأمريكا.

أولاً : تطبيقات النظام البرلماني في إنجلترا

مرت ثنائية التمثيل في بريطانيا بتطورات عديدة استغرقت زمناً طويلاً فقد كان الملك، قبل القرن الحادي عشر، يملك السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكانت تحيط به جمعية عمومية كبيرة تسمى مجلس الحكماء وكانت هذه الجمعية تتكون من الأساقفة ورؤساء الأديرة ورؤساء المقاطعات وعدد من المحاربين الملازمين للملك، وفي القرن الحادي عشر أطلق على هذا المجلس اسم المجلس الكبير، وكان يضم الأشراف ورجال الدين، ولم تكن له سلطات فعلية وإنما كان الملك يستشير كبار أعضائه في بعض المسائل الهامة، ومع مرور الزمن بدأ الصراع من أجل التمثيل الحقيقي لباقي فئات الشعب⁽¹⁾.

ومن ثم دعي الملك هنري الثالث فإرسين عن كل مقاطعة لحضور جلسات البرلمان مع الأشراف والأساقفة ثم دعي أيضاً ممثلون عن المدن الهامة بواقع اثنين لكل مدينة، وبذلك أصبح البرلمان أكثر تمثيلاً للشعب والمقاطعات، ولكن سرعان ما بدأ الانقسام داخل البرلمان، إذ كون الأشراف والأساقفة كتلة بينما كون ممثلو المدن الكبرى كتلة أخرى، ثم بدأ الانفصال بين الكتلتين داخل البرلمان فيما يتعلق بالمناقشات، يتضح من تقدم أن المجلس النيابي في بريطانيا كان منقسم على أساس اجتماعي، كما أن التعايش النزاعي بين هاتين الفئتين أدى إلى انقسام المجلس النيابي إلى مجلسين مجلس العموم والمجلس الأعلى أو مجلس اللوردات. أن النظام البرلماني الانجليزي كان في بادئ الأمر ملكياً مطلقاً إلا أنه تطور بمضي الوقت في اتجاه تقليص سلطات الملك لصالح البرلمان والوزارة معاً حتى أصبح الملك على حد القول المشهور (يسود ولا يحكم) وانتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة التي تربطها بالبرلمان علاقة تعاون وتوازن⁽²⁾.

(1) أسامة الغزالي: حرب الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة كتب عالم المعرفة، الكويت، 1987، ص101.

(2) د. عثمان سلطان، الحقوق الأساسية، مكتبة الاعتماد دمشق، مطبعة الترقى، دمشق، 1928، ص287-292.

أن النظام البرلماني الذي عرفته إنجلترا في القرن التاسع عشر، لم يكن إلا مرحلة من مراحل التطور في تاريخها السياسي الطويل، فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى، إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر، إلى النظام البرلماني الذي أخذت صورته الكاملة في القرن التاسع عشر، وبعد أن كان الملوك في العصور الوسطى يتمتعون بسلطات مطلقة، أخذت هذه السلطات تنكمش قليلاً لحساب البرلمان، وعلى ذلك فالنظام الانجليزي يستند إلى الدعائم الآتية.

1- رئيس الدولة في انكلترا:

يتولى رئيس الدولة في إنجلترا السلطة عن طريق الوراثة طبقاً لقانون توارث العرش الذي لا يمنع السيدات من تولي العرش، ولقد بدأت الملكية بالصفة المطلقة، إذ كان الملك يجمع في يده مختلف وظائف الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، إلا أنه مع مضي الوقت انتقلت اختصاصات الملك إلى السلطات العامة من تنفيذية وتشريعية بموجب الوثيقة المسماة بقانون الحقوق Bill of right الذي وقعه الملك عام 1689 والذي تضمن العديد من الأحكام التي دعمت وقوت من اختصاص البرلمان في مواجهة الملك وقبل بمقتضاها تقييد سلطته الدستورية وبالمقابل تدعيم سلطة البرلمان، وحرم الملك مما كان مقرراً له من قبل، من سلطة تعطيل القوانين أو الإغفاء منها كما منع من فرض أية ضريبة بدون الحصول على الموافقة المسبقة للبرلمان⁽¹⁾. وبمرور الزمن بلغ الأمر في تقييد حرية الملوك في إنجلترا حداً جعلهم غير أحرار حتى في حياتهم الخاصة إذا ما تعارضت تصرفاتهم في هذا المجال مع العرف المستقر عليه، ومن هنا كان لا بد أن يتنازل الملك أدوار الثامن عن العرش حتى يتمكن من الزواج من سيدة أمريكية مطلقة، وهكذا أصبحت الملكية في إنجلترا أجود رمز لوحدة الدولة، أما السلطة الحقيقية فقد انتقلت إلى البرلمان والحكومة، ومع ذلك، يبقى صحيحاً أن للملوك نفوذاً أدبياً كبيراً وشعبية غير منكورة وهو ما

(1) السيد صبري: حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالية 16 شارع ضريح سعد، مصر، 1953، ص37.

جعل الغالبية العظمى من الشعب البريطاني لا توافق على ما قالت به فئة قليلة منه بضرورة إلغاء النظام الملكي لحيل محله النظام الجمهوري، بل أن حزب العمال الذي يطالب بإلغاء مجلس اللوردات، لم يفكر في المطالبة بإلغاء النظام الملكي⁽¹⁾.

2- البرلمان الانكليزي:

يتكون البرلمان الانكليزي من مجلسين: مجلس اللوردات ومجلس العموم، ومجلس اللوردات من الناحية الشكلية المحضة، المجلس الأعلى ومن الناحية الموضوعية بتساؤل اختصاصاته التشريعية لصالح البرلمان، إذ كان مجلس اللوردات يتمتع بنفس الاختصاصات التي يمارسها البرلمان في مجال التشريع إذ كان من المتعين موافقة المجلسين على مشروعات القوانين قبل رفعها إلى الملك لإقرارها إلا أنه منذ بداية القرن العشرين أخذت اختصاصات مجلس اللوردات في التراجع لصالح البرلمان.

أما مجلس العموم (البرلمان) وهو المجلس الذي ينظر إليه على اعتبار أنه الممثل للشعب البريطاني، وغني عن البيان أن مجلس العموم (البرلمان) هو صاحب السلطة التشريعية حقيقة في الوقت الحاضر، ومن تقلص شديد للاختصاصات التي يباشرها مجلس اللوردات والملك في مجال التشريع .

3- السلطة التنفيذية:

أن السلطة التنفيذية في إنجلترا تملك وسائل تؤثر فيها على عمل البرلمان وتعمل على توجيهه نحو الموافقة على مشروعات القوانين التي تقدمها أو تحظى بموافقتها، فهي تحدد جدول عمل البرلمان (تخاطب البرلمان) من حق وزراء الحكومة حضور اجتماعات البرلمان والاشتراك في المناقشة - تحدد دورات البرلمان وتنتهيها فضلاً عن حقها في دعوة البرلمان لاجتماع عاجل - وأخيراً إذا رأت السلطة التنفيذية نهاية الحوار مع البرلمان تقرر حله والاحتكام للشعب .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 266-267.

4- العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أن النظام الانجليزي، بوصفه نظاماً برلمانياً، لا يأخذ بالفصل الحاد بين السلطات، بل على العكس فإن له طابعاً بارزاً يجعل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية علاقة تعاون وتوازن، ومما يدل على ذلك أن هذا النظام لا يمنع الجمع بين صفة الوزير وصفة النائب في البرلمان، ويعطي الحق للوزير في حضور جلسات البرلمان للدفاع عن سياسة حكومته وأن كان التقليد استقر على أن الوزير الذي ينتمي إلى عضوية مجلس العموم لا يمثل إلا أمام هذا المجلس والعكس صحيح، أي أن الوزير الذي ينتمي إلى مجلس اللوردات له أن يمثل أمام هذا الأخير فقط للدفاع عن سياسة وزارته، ومن مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حق هذه الأخيرة في حل مجلس العموم بالاحتكام إلى الشعب الذي يقبله المسؤولية الوزارية الفردية أو التضامنية أمام هذا الأخير.

وعلى الرغم من أن الموازنة والتعاون بين صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية والوزارة ظلت قائمة إلا أننا نجد تحولاً لتركيز السلطة لصالح البرلمان طبقاً لمبدأ سمو البرلمان الذي يعتبر من المبادئ الدستورية لكثير من الدول. إضافة إلى أن هذا المبدأ أخذ خلال القرن التاسع عشر في بريطانيا والذي يعني سمو مجلس العموم وهو الأمر الذي قننه تشريع البرلمان الصادر سنة 1911 والذي رافقه تقليل واضح لصلاحيات مجلس اللوردات، وخلال القرن العشرين أصبح مبدأ سمو البرلمان وإلى حد ما ذو دلالات سياسية، على الرغم من أن البرلمان يتمتع ضمن نطاق القانون الدستوري، بسمو تشريعي إلا أنه الآن يمارس صلاحيات سياسية فاعلة متمثلة بقيادة الأحزاب السياسية التي تشكل الحكومة (1).

(1) عيسى عصفور: النظام السياسي والإداري في فرنسا، منشورات عويدان، بيروت، 1995، ص180. د. عصمت عبدالحميد الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص73.

ثانياً: تطبيقات النظام البرلماني في فرنسا وأمريكا

1- النظام البرلماني في فرنسا:

لقد طبقت فرنسا النظام البرلماني في ظل الجمهورية الثانية (1848 - 1870) والجمهورية الثالثة (1875-1940) والجمهورية الرابعة (1946-1958) غير أن هذا النظام لم يحقق النجاح الذي حققه في بريطانيا وذلك بسبب تعدد الأحزاب وعدم سيطرة حزب معين على الأغلبية البرلمانية فتميزت هذه الفترات بعدم الاستقرار الوزاري، إضافة إلى ذلك فقد واجهت الجمهورية الرابعة صعوبات ومشكلات خارجية (حرب الهند الصينية والثورة الجزائرية) مما أدى إلى إضعاف فرنسا سياسياً وإنهاكها اقتصادياً.

ومن الأمثلة التي تدل على تركيز السلطة النسبي لصالح البرلمان ما جاء بالفقرة الثانية من المادة 68 من دستور الجمهورية الفرنسية الثانية الصادر عام 1847 (يعد خيانة عظمى كل إجراء صادر من رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، أو تأجيل دورات انعقادها، أو بوضع عقبات تعوق ممارسة عملها النيابي...) .

ومن تحليل النص الدستوري يتبين ما يلي:-

1. إدانة رئيس الجمهورية عن أعمال من شأنها وقف أو إلغاء الدستور، أو وضع العقبات التي تحول دون استمرار الجمعية الوطنية في ممارسة عملها الغيابي.
2. تأجيل دورات انعقاد الجمعية الوطنية.
3. حل الجمعية الوطنية (الحل الغير مشروع) أو إثارة الفتنة ضده.
4. إعلان رئيس الجمهورية الحرب دون موافقة مجلسي النواب.
5. سماح رئيس الجمهورية بدخول القوات الأجنبية أو مساعدتها على لدخول لإقليم الدولة .

أوضح واضعوا الدساتير الفرنسية بالجمهوريات أعلاه أن الغاية من مسألة رئيس الدولة، تتمثل في منع السلطة التنفيذية أن تستأثر وحدها بكل السلطات، وتعمل دون مراقبة أو محاسبة⁽¹⁾.

من الأنظمة التي بدأت تنتشر في الحياة السياسية في الحقبة الأخيرة نظام الحكم شبه الرئاسي أو ما يعرف بالنظام الرئاسي البرلماني الذي يعتبر من أحدث الأنظمة الحالية رغم كونه يستمد أصلاً عن النظام البرلماني إلا أنه تسارع ليمنح للرئيس سلطات أكبر وهذا من عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية عن طريق شار ديغول وهي بداية هذا النوع من الحكم، فهذا النظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني يكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكاً في تسيير شؤون الدولة وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد إلى آخر، ويختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله إذا أراد.

وتم تحديد اختصاصات البرلمان الفرنسي في النص التأسيسي للجمهورية الخامسة أي دستور عام 1958، إذ منح اختصاصات واسعة وفعلية في كثير من المجالات خاصة منها في المجال التشريعي والرقابي والمالي. فقد جاء نص المادة (34) من الدستور الفرنسي محددًا الاختصاصات التشريعية على سبيل الحصر وهذا ما أكدته المادة (37) من الدستور إذ جاء فيها أن ما يخرج من نطاق المادة (34) يدخل في مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وعليه فهو يختص بالتشريع المتعلق بالقواعد الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وضماناتها وكذلك وضع القواعد المتعلقة بالانتخابات والمؤسسات العمومية.

(1) د. عصمت عبدالحميد الشيخ، مصدر سابق 2002، ص73.

2- النظام البرلماني في أمريكا:

نجمت ثنائية التمثيل النيابي في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787 عن ظروف مختلفة كلياً عن النموذج البريطاني، ففي البداية كان الأمر يتعلق بتماسك المستعمرات ثلاثة عشر المتحالفة في حرب الاستقلال مع احتفاظها بحقها في إدارة ذاتها بحرية، لقد شكلت هذه الولايات كيانات منفصلة من حيث الأرض والسكان والقوة الاقتصادية.

وعندما أقر الدستور الفدرالي عام 1787 كان لابد من التوفيق بين مصلحة استغلال الولايات المتحدة ومصلحة اتحاد الأمة بأسرها، لحل هذه المعضلة ثم التوصل إلى تسوية بين الولايات تقوم هذه التسوية على تقسيم السلطة النيابية بين مجلسين متساويين في الحقوق هما مجلس النواب الذي يضمن المساواة بين أصوات الناخبين ديمقراطياً، ومجلس الشيوخ الذي يضمن المساواة في تمثيل الولايات بهذه الصيغة انتصر مبدأ استغلال الولايات في تأليف مجلس الشيوخ وانتصر مبدأ سيادة الشعب في تأليف مجلس النواب.

وبهذا ظلت ثنائية التمثيل النيابي في الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً يعكس تمثيلاً معقولاً بين السكان والولايات، كما تبقى هذه الثنائية مثلاً ديمقراطياً تتكون فيه المجالس النيابية عن طريق الانتخاب فقط، ولا مجال للتعيين أو الوراثة، وبسبب قوة وفاعلية المجلسين تمكن الكونغرس من بقاء قواعد تشريعية وبرلمانية فاعلة⁽¹⁾.

فثنائية التمثيل حسب هذا النموذج تعكس تسوية بين السلطة الديمقراطية للمواطنين المتساويين في الاقتراع وبين السيادة الأصلية للولايات أو الأقاليم، وبذلك يتم تشكيل مجلس على أساس سكاني ومجلس آخر على أساس جغرافي من يحول دون تركيز السلطة بيد الولايات الكبيرة.

ويلاحظ أن النظام في أمريكا نظام نيابي رئاسي شهد مولده بقيام الولايات المتحدة الأمريكية التي أخذ دستورها الصادر عام 1787 بمبدأ الفصل التام بين

(1) د. عصمت عبدالحميد الشيخ، مصدر سابق 2002، ص76.

السلطات وحدد صلاحيات واختصاصات كل هيئة، وانتقل هذا النظام إلى دول أخرى ولكن مع بعض التحوير، أن النظام الأمريكي يرفض التأثير المتبادل بين السلطات ويقول بالفصل التام أو (الحاد) بين الهيئات، رغم اتفاق جميع الآراء على أن الفصل التام بين هيئات الدولة الواحدة غير ممكن بل ومستحيل لأن تلك الهيئات تعمل كما تعمل أعضاء الجسم الواحد متعاونة في سبيل تحقيق هدف واحد، ويأتي واقع ممارسة السلطة في الدول الرئاسية ليؤيد هذا الرأي ويبين بوضوح عدم إمكان الفصل التام بل هناك مجالات عديدة تتعاون فيها الهيئات كافة .

وإذا كان القول بأن الفصل بين السلطات يخالف الواقع إذ أنه غالباً ما توجد سلطة تعلو على باقي السلطات، وتقوم بتوجيهها والسيطرة عليها وهي السلطة التشريعية لأنها تضع القوانين وتقر الميزانية، وتكون لها القدرة على وقف عمل أي سلطة أخرى أو أي وظيفة من وظائفها . ويدل على ذلك التاريخ الدستوري الأمريكي الذي تعلو فيه السلطة التنفيذية أحياناً وتسمى بالفترة الرئاسية، وفترة أخرى يتفوق فيها الكونجرس وتسمى الكونجرسية، وفترات يتفوق فيها نفوذ القضاة وتسمى حكومة القضاة . أن أهم ما يميز النظام الأمريكي من حيث المسؤولية السياسية هو أن رئيس الجمهورية مسؤول أمام الدستور، وأن القاعدة الأصلية تقضي بوجوب خضوع جميع الأفراد وجميع السلطات العامة لأحكام القانون بمعناه الواسع⁽¹⁾.

(1) د. رفعت عيد السيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص205. وبنفس المعنى د. سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978، ص91. و د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص12.

وتشير التجربة الدستورية الأمريكية إلى توجيه الاتهامات لكثير من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية من قبل أعضاء البرلمان، ومن ذلك الاتهام الذي وجه للرئيس (Nixon) عام 1973، حينما كشفت التحقيقات عن تورطه في قضية (Water Gate)⁽¹⁾، وكذلك خضوع الرئيس (Clinton) عام 1994 لإجراءات الاتهام في قضية (Monica Luniskey)⁽²⁾. لقد أكد واضعوا الدساتير، عندما انشأوا نظاماً لمحاكمة رئيس الدولة وأسبغوا عليه لوناً خاصاً ومتميزاً من المحاكمات، ويرجع ذلك إلى أن إجراء هذه المحاكمة إنما يتم بواسطة السلطة التشريعية وحدها، أو يتم بإشراك السلطين التشريعية والقضائية، وبالتالي فإن هذه المحاكمة تعد نوعاً من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على وجه الانفراد، أو تسهم بممارستها مع السلطة القضائية، في مواجهة السلطة التنفيذية، لكي يكون هنالك مستوى معين من التوازن بين السلطات⁽³⁾.

-
- (1) لمزيد من التفاصيل حول اتهام الرئيس (Nixon) ينظر: د. احمد شوقي الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، ص590.
- (2) لمزيد من التفاصيل حول اتهام الرئيس (Clinton) ينظر: نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، مونيكا وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، ط1، دار الهلال، القاهرة، 1998، ص129.
- (3) محمد عبدالحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص22-23.

الخاتمة

بعد انجاز هذا البحث لا بد من خاتمة تتضمن أهم ما جاء في البحث من نتائج وكما يأتي :

1. هناك ثلاث أنظمة سياسية في العالم المعاصر، نظام حكومة الجمعية (التركيز المطلق للسلطة لصالح البرلمان)، ونظام التعاون والتوازن بين السلطات (البرلماني)، ونظام الفصل بين السلطات (الرئاسي).
2. يدعو الباحث إلى إجراء تعديل دستوري وتطبيق نظام حكومة الجمعية وتركيز السلطة المطلق لصالح البرلمان في العراق باعتبار أن البرلمان هو السلطة الأعلى (السيدة) كما يعبر عنها الفقيه روسو، والسلطة التنفيذية هي السلطة (الخادمة) وتابعة للسلطة التشريعية، والاستفادة من الجوانب الايجابية لنظام الحكم في الاتحاد السويسري.
3. أن الدستورية والديمقراطية ليست فكرة مجردة تعلم في المدارس أو تلقى في المؤتمرات والخطابات، بل هي اعتياد وممارسة عملية، فإذا بقينا نتظاهر بها قولاً ولا نمارسها فعلاً، فسوف نظل كما كنا يسطو بعضنا على بعض للاستحواذ على السلطة إلا ما لا نهاية له!.

فينبغي لأهل العراق وسياسيه أن يعتبروا بتجارهم الماضية، وهذا هو أوان الاعتبار فهل من يسمع؟! نعتقد أن شعب العراق شعب أصيل وذو حضارة سيستفيد من تجارب الماضي أثناء حركته إلى الإمام للسير بثقة نحو تطبيق النظام الأمثل للوصول إلى الهدف.

المصادر

- 1- ابتسام إسماعيل إبراهيم: التأثير الأمريكي في السياسة الخارجية الفرنسية حيال العراق، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2002.
- 2- د. إبراهيم درويش: النظام السياسي دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- 3- د. احمد شوقي الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980.
- 4- أسامة الغزالي: حرب الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة كتب عالم المعرفة، الكويت، 1987 .
- 5- د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969 .
- 6- ثناء فؤاد عبدالله: آليات تغير الديمقراطية في العالم، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.
- 7- د. جيهان خليل: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- 8- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، 1987-1988.
- 9- د. رفعت عيد السيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004
- 10- د. رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989 .
- 11- السيد صبري: حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالية 16 شارع ضريح سعد، مصر، 1953 .

- 12- د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1990 .
- 13- عبدالقادر محمد فهمي: النظام السياسي الدولي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1995 .
- 14- عصمت عبدالحميد الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
- 15- د. عيسى عصفور: النظام السياسي والإداري في فرنسا، منشورات عويدان، بيروت، 1995 .
- 16- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1974 .
- 17- د. محمد طه بديوي، محمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والاجتماعية، دار المعارف، مصر، 1958.
- 18- محمد عبدالحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003 .
- 19- د. محمد فرج الزائدي: مذكرات في النظم السياسية، طرابلس، منشورات الجامعة المفتوحة، 1990 .
- 20- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكم، دار النهضة العربية، بيروت، 1996 .
- 21- د. محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري : موسوعة العلوم السياسية، مطبعة جامعة الكويت، الكويت، 1994 .
- 22- د. مُريد احمد عبدالرحمن حسن: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

- 23- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدستور، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981 .
- 24- د. نعمان الخطيب و د. عبدالمنعم محفوظ: مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، عمان، 1987.
- 25- د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999 .
- 26- نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، مونيكا وكلينتون، فضيحة العصر، النص الكامل لتحقيقات المدعي الأمريكي، ط1، دار الهلال، القاهرة، 1998.
- 27- وصال نجيب العزاوي: السياسة العامة (دراسة في حقل معرفة جديد)، مركز الدراسات الدولية، بغداد، 2001.
- 28- د. سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978.
- 29- د. عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية، دار الجامعة، بيروت، 1998.
- 30- د. أحمد عطية الله: القاموس السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.