

المبحث الأول: النظام البرلماني

هو نظام حكومة ينقسم فيه الحكم بين هيئتين احدهما الحكومة أو مجلس الوزراء وثانيهما البرلمان الذي يتم انتخاب أعضائه من قبل الشعب مباشرة ومنه تنبثق الحكومة، ويجوز فيه البرلمان سحب الثقة عن الحكومة، كما يجوز للحكومة حل البرلمان، فهو إذا نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

وهناك من يعرف النظام البرلماني بشكل موجز ويرى بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

النظام البرلماني هو نظام قائم على الفصل المرن بين السلطات، إذ يسمح بالتعاون فيما بينها، وعلى هذا الأساس يمكن القول: إن النظام البرلماني يقوم على التفاهم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا النظام ضمانات تتضمنها الدساتير، وتعد إنكلترا مهد النظام البرلماني، ففيها نشأ وتطور حتى استقامت أصوله، وثبتت أركانه. ثم أخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها عنها، مما أدى إلى انتشار هذا النظام في كثير من الدول لما يتضمنه من مزايا عديدة، إلا أن هذا النظام تحول عند التطبيق واتخذ صبغات مختلفة من دولة إلى أخرى، ولكن هذا الخلاف في التطبيق يبقى في إطار الجزئيات، ولا يتناول الأمور الجوهرية في هذا النظام.

من المعروف أن نشأة النظام البرلماني ومهده الأول كانت بريطانيا، وقد تحددت أسسه وخصائصه ومميزاته فيها، وقد مر النظام البرلماني بتطورات كثيرة وفترة طويلة قبل أن يستقر على الشكل الذي هو عليه اليوم، وكذلك الحال بالنسبة للدول التي اقتبست النظام البرلماني فنرى تفاوتاً واضحاً في تطبيقات هذا النموذج.

لقد مر النظام البرلماني بتطورات عديدة كانت موازية ومتناغمة مع تطور التاريخ السياسي لبريطانيا نفسها فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر إلى النظام البرلماني الذي أخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر، فبعد أن كان الملوك في العصور الوسطى يتمتعون بسلطات مطلقة أخذت هذه السلطات تنكمش قليلاً حتى تضاءلت تماماً وأصبحت مجرد سلطات إسمية أو رمزية وكان التطور الأخير نتيجة تقرير المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، وانتقال سلطات الملك إليهم وفي ظل حكومة أسرة "هانوج" التي وليت عرش بريطانيا من سنة 1714 إلى سنة 1873 والتي عجز ملوكها عن مباشرة سلطاتهم واضطروا لأسباب مختلفة أن يتركوها بيد الوزراء.

إن تطور ونجاح التجربة البريطانية في النظام البرلماني كشكل من أشكال الأنظمة السياسية الموجودة في دول العالم إلى الآخذ بهذا الشكل لأنظمتهم السياسية ولكن اختلاف البيئة الداخلية والخارجية لهذه الدولة أو تلك قد كان لها دور بارز وواضح في نجاح أو عدم نجاح هذه التجربة.

المطلب الأول: نشأة وتطور النظام البرلماني.

سبق وأن ذكرنا.. أن النظام البرلماني نشأ أولاً في بريطانيا؛ ثم تطور بعد ذلك وحقق نتائج جد هامة، ثم انتقل إلى معظم دول أوروبا حيث أُجريت عليه بعض التعديلات الهامة. فقد مر النظام البرلماني بثلاثة مراحل أساسية نعرضها كمايلي:

الفرع الأول: المرحلة الأولى: المرحلة البرلمانية المزدوجة المتوازنة.

والبرلمانية المزدوجة المتوازنة هي تلك التي سادت في ظل الملكيات غير المطلقة، حيث كان الحكم مقسماً بين قطبين سياسيين رئيسيين، وهما: "رئيس الدولة، والبرلمان". وكان التوازن هو السمة الغالبة على العلاقة بين هذين القطبين، وهذه هي البرلمانية التي سادت في إنجلترا قبل حكم "الملكة فيكتوريا" وفي ظل "ملكية يوليوز" في فرنسا.

الفرع الثاني: المرحلة الثانية: البرلمانية المطبوعة بالمسئولية الوزارية.

وهي المرحلة البرلمانية التي يغلب فيها البرلمان، مصحوباً بمسئولية الحكومة أمامه، والتي قد تحددت معالمها بعد الحرب العالمية الأولى. وفي ظل هذه المرحلة من البرلمانية كانت السلطة مركزة في يد البرلمان، الذي كان يلعب أهم دور في الحياة السياسية، وهذا الدور يكتسب أهميته من أن الحكومة كانت نابعة من البرلمان؛ حيث إن الأغلبية البرلمانية هي التي تشكل الحكومة.

ومن هنا، يمكن القول أن الحكومة كانت مجرد لجنة منبثقة عن البرلمان، ولا يمكن للحكومة أن تستمر في تولي مهام السلطة التنفيذية، إلا إذا كانت محل رضاء البرلمان؛ ذلك لأنها مسئولة أمامه. وعلى ذلك، فإن المسئولية الوزارية أمام البرلمان كانت هي المعيار الأساسي والكافي للحكم على النظام بأنه برلماني، وإذا ما فقدت الحكومة ثقة البرلمان فإنها من الناحية القانونية تكون مرغمة على تقديم استقالتها.

الفرع الثالث: المرحلة الثالثة: البرلمانية المعاصرة.

وهي المرحلة المعاصرة وهي البرلمانية التي تسود الآن في إنجلترا، والتي لا يمكن أن تثور في ظلها مسئولية الوزارة أمام البرلمان؛ بسبب طبيعة وشكل تكوين الحكومة في إنجلترا ودور الحزبين السياسيين فيها.

فالحكومة الإنجليزية هي لجنة مكونة من حزب الأغلبية داخل مجلس العموم البريطاني. ولذا فإن الحزب الحاكم يسيطر على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يجعل هاتين السلطتين هيئة واحدة من الناحية العضوية.

كما أن المسئولية الوزارية أمام مجلس العموم لا تتعقد من الناحية العملية، لأن الحزب الحاكم لن يخاطر بسحب الثقة من الحكومة حتى لا يضر بمصالح الحزب.

والآن حل محل هذه المسئولية أمام البرلمان أن يحتكم رئيس الوزراء إلى الشعب، بحل البرلمان في وقت مبكر وإجراء انتخابات جديدة، بحيث تصبح مساءلة الحكومة مباشرة أمام هيئة الناخبين لا أمام البرلمان.

ومن ثم، لم تعد المسؤولية الوزارية أو التوازن بين السلطات، هي معيار الحكم على النظام بأنه برلماني.

وإذا كانت النظم البرلمانية الآن تختلف في كثير من معالمها، فإن المعيار الأول أو الجامع بينها من الناحية القانونية، هو مسؤولية الوزراء السياسية أمام البرلمان.

وقد انتشر النظام البرلماني انتشاراً كبيراً وازدهر في القرن التاسع عشر، وكان موضع إعجاب الكثير من الكتاب الأوروبيين التقليديين، الذين كانوا يحلمون ويبشرون بهذا النظام باعتباره نظاماً متوازناً إلى حد كبير.

وقد لاقى استحساناً وقبولاً كبيراً في الكثير من دول العالم، وأصبح هناك العديد من الدول تتبنى النظام البرلماني، حيث نجد في أوربا: بريطانيا، وألمانيا الاتحادية، والنمسا، وإيطاليا، ولوكسمبورج، وأيرلندا، وبلجيكا، وهولندا، والسويد، والنرويج، وإسكتلندا، والدانمارك، وفي آسيا: نجد اليابان والهند، وفي أستراليا ونيوزلندا وفي أمريكا الشمالية وكندا.

المطلب الثاني: تطور البرلمان الانجليزي

النظام البرلماني الذي عدت إنكلترا مهداً له مر بتطورات تاريخية عديدة حتى ظهر بمظهره الحالي. وعلى الرغم من أنه لم يوجد فيها دستور مدون فعلياً فإن غالبية القواعد التي يقوم عليها النظام قد بنيت على قواعد عرفية تتصل بنظام الحكم حتى قامت في ذهن الهيئات العامة الحاكمة وضميرها، فدرجت على استعمالها حتى أصبحت قواعد دستورية ملزمة، كما أن هنالك أيضاً بعض القواعد القديمة المدونة التي عدت أيضاً قواعد دستورية، ومنها العهد الكبير Magna Carta وقانون توارث العرش، وقانون البرلمان هذا الذي كان في أصل نشأته مكوناً من كبار رجال الدين وكبار الأشراف فقط والذي انتهى التطور فيه إلى انقسام البرلمان إلى مجلسين منفصلين: مجلس يضم طبقة الأشراف ورجال الدين وهو ما يطلق عليه مجلس اللوردات House of Lords، والمجلس الثاني يضم نواب المقاطعات والمدن وهو ما يطلق عليه مجلس العموم House of Commons.

ومنذ صدور قانون البرلمان في 1911، وتقلص اختصاص مجلس اللوردات أصبح مجلس العموم يعد الهيئة النيابية التي تمثل الشعب البريطاني، ويتم اختيار جميع أعضاء هذا المجلس عن طريق الاقتراع العام المباشر السري الذي يحق للذكور والإناث الذين بلغوا الحادية والعشرين من عمرهم. ويتم الفوز في المعركة الانتخابية على أساس الأغلبية النسبية وليس على أساس الأغلبية المطلقة، ولمدة نيابية مقدارها خمس سنوات، وهذا المجلس هو صاحب الوظيفة التشريعية فعلياً، وكذلك فإن تكوين الوزارة بكاملها واستمرارها بتولي شؤون الحكم إنما يرجع إلى مجلس العموم، وذلك لاختيار رئيس الوزراء، وغالبية الوزراء من بين أعضاء هذا المجلس لضرورة استناد الوزارة القائمة على ثقة المجلس، أما مجلس اللوردات فيتألف بطريقة

معقدة لكونه من آثار العهود الماضية ولذلك يعد ممثل الأرسقراطية البريطانية التي لاتزال قائمة على الرغم من تطور الظروف، ويتكون أعضاؤه في قسم منهم عن طريق الوراثة وقسم عن طريق التعيين وقسم صغير يمثلون اسكتلندا عن طريق الانتخاب.

المطلب الثالث: أسس ومتطلبات 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 الصرامة الحزبية أو الانضباط الحزبي.
- ويمكن تناول هذه الأسس والمتطلبات بشيء من التفصيل وكما يأتي:

الفرع الأول: ثنائية الجهاز التنفيذي.

إن ذلك يعني وجود منسبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون المسؤولية السياسية ملقاة على عاتق الحكومة، وتكون الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان وهذا يفضي بطبيعة الحال إلى وجود رئيس دولة بغض النظر سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية، غير مسؤول سياسياً أي يسود ولا يحكم ويختص بأمر شكلية وفخرية ولكن رئيس الدولة يسأل جنائياً في الأنظمة الجمهورية "عكس الأنظمة الملكية التي تعد الملك منزه عن الخطأ وبالتالي عن المسؤولية".

ولذلك تبعاً لوظيفة الرئيس تلك انقسم الفقه بشأن دور الرئيس إلى قسمين قسم يرى سلبية ذلك الدور وأنه لا يستطيع ممارسة أي سلطات حقيقية، وقسم يرى أن الدستور يسند له بعض الصلاحيات والسلطات خصوصاً بعد التنسيق مع الوزارة.

أولاً: رئيس الدولة في النظام البرلماني.

يعد رئيس الدولة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، ويوجد بجانبه رئيس الحكومة، ويكون مرؤوساً له، ويخضع لإرشاداته وتوجيهاته، ورئيس الدولة يكون ملكاً في الدولة الملكية، ورئيس جمهورية في الحكومات الجمهورية. حيث تنتقل السلطة بالوراثة في الدول الملكية؛ ويعين رئيس الدولة من البرلمان أو من البرلمان وممثلي المقاطعات في الدول الجمهورية.

ورئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول سياسياً، ومبدأ عدم المسؤولية نشأ في إنكلترا، ويعتمد على فكرة أن الملك لا يخطئ، وما دام الملك لا يخطئ فنتيجة ذلك أن يكون غير مسؤول، ويترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة نتائج مهمة تتمثل فيما يأتي:

أ- انتقال اختصاصات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة: ويعبر عن هذه الفكرة بأن «الملك يسود ولا يحكم»، ومن ثم فإن رئيس الدولة لا يقوم بوضع السياسة العامة للدولة بنفسه، ولا يضع مشروعات القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يبيت في أمر ما وفقا لميوله وسياسته الخاصة، وإنما تترك كل هذه الأمور للوزارة المؤيدة من البرلمان والمسؤولة أمامه عن كل تصرفاتها.

ب- لا يستطيع رئيس الدولة أن يعمل منفردا: ويترتب على ذلك أن توقيع رئيس الدولة على أي تصرف يتعلق بشؤون الدولة لا يكون ملزما وقانونيا إلا إذا وقّع على التصرف رئيس الوزراء والوزير المختص. وإذا كان الأمر على هذا المنوال في النظام البرلماني فإن لرئيس الدولة حقين على جانب كبير من الأهمية، يمارسهما منفردا؛ وتقرير هذين الحقين لرئيس الجمهورية من شأنه أن يحفظ التوازن بين السلطة التنفيذية التي يرأسها والسلطة التشريعية التي يتولاها البرلمان، ويتمثل هذان الحقان في تعيين الوزراء وعزلهم، وفي حلّ البرلمان حلا رئاسيا، ويلجأ رئيس الدولة إلى ممارسة هذا الحق الأخير في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة من الأقلية، بهدف تعرف رأي الشعب وموقفه تجاه تصرفه.

ثانيا: الوزارة في النظام البرلماني. الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شؤون الدولة، وهي مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان، فهي الجهاز الثاني في السلطة التنفيذية الذي يملك السلطات الحقيقية والفعلية. وفي النظام البرلماني يجب اختيار الوزراء دائما من حزب الأغلبية في البرلمان، كما يلاحظ أن الوزارة في هذا النظام تشكل مجلسا يُسمّى مجلس الوزراء يرأسه رئيس الوزراء، وهذا المجلس يشكل وحدة قائمة بذاتها، وهو يدير شؤون الدولة، ويضع السياسة العامة للبلاد، ويصدر القرارات المهمة ويعمل على تحقيق الانسجام بين أعمال الوزارات المختلفة، كما يجب إيجاد تجانس بين أعضاء الوزارة، ويتحقق ذلك باختيار رئيس الوزراء أعضاء وزارته من رجال حزبه الذين لديهم رغبة صادقة في التعاون معه. فالوزارة هي التي تضطلع بأعباء الحكم بوصفها المحور الرئيس للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني لذلك فالمسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة النيابية، ولذلك فالمسؤولية الوزارية تعد بالفعل حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه وبدونها يفتقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته وهذه المسؤولية قد تكون جماعية تضامنية أو فردية تتعلق بوزير آخر، وتعني المسؤولية التضامنية أو الجماعية إن الوزارة تكون مسؤولة بمجموعها عن السياسة العامة التي تسير عليها أمام البرلمان ويلزم الحصول على تأييده لها وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها بمجموعها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير واحد عن تصرفاته الخاصة بإدارة وزارته، وسحب الثقة منه يحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة.

الفرع الثاني: التداخل الوظيفي بين السلطات. (وجود تعاون وتوازن ما بين السلطات)

بالنسبة لهذا الأساس فهو يعني أن توزيع الاختصاصات ما بين السلطات من غير جامد، فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفة التشريع فإن السلطة التنفيذية تساهم في اختصاص التشريع بما لها من حق في اقتراح القوانين والتصديق عليها، وحق المبادرة التشريعية وكذا حق الوزراء في حضور الجلسات البرلمانية والمناقشة فيها. وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في التصديق على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية، وإعلان حالة الحرب والمصادقة على الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى مساهمة النائب الوزير ذو الوظيفة المزدوجة.

وتنظيم العلاقة هذه بين السلطتين يكون قائماً على فكرة التوازن بينهما فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فالسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حله، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة أي تقرير المسؤولية الوزارية. ولعل هذا الأمر واضحاً جداً في بريطانيا حيث 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 جزءاً من السلطة التنفيذية" والبرلمان "بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية".

الفرع الثالث: وجود نوع من الصرامة الحزبية أو الانضباط الحزبي.

وهو مطلب أساسي آخر، إذ يتطلب النظام البرلماني نوع من الانضباط الحزبي لأنه وكما قلنا فإن الحزب الفائز بالأغلبية البرلماني هو الذي يشكل الحكومة وبالتالي فإن الحكومة.. ومن الناحية النظرية سوف تتمتع بأغلبية برلمانية مساندة مما يسهل عمل الحكومة، وقد يثير التساؤل لماذا؟ فالجواب لأننا وكما نعرف إن السلطة المالية مثلاً بيد البرلمان فإنه في حالة وجود انضباط حزبي قد تكون أية خلافات وعدم التزام نائب من حزب الأغلبية بالتصويت لمشروع الحكومة سيؤدي إلى نوع من الجمود في العمل الحكومي. ولذلك نرى أنه بمرور الوقت فإن الأحزاب البريطانية ولكونها تتبع النظام البرلماني نرى أنها تتميز بالانضباط الحزبي العالي بل والمركزية المفرطة في بعض الأحيان. لكن هذا لا يعني أنه سيكون هناك دمج كامل للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وكأنهما جهاز واحد يعني انعدام المعارضة لأنه وإن كانت هناك أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة لكن هذا لا يلغي وجود المعارضة التي تنتقد أعمال الحكومة "حكومة الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية" إضافة إلى التقاليد الديمقراطية المترسخة منذ زمن طويل لهذه الأنظمة.

غير أن هذا الكلام وإن انطبق على الدول المتقدمة ديمقراطياً لكنه لا ينطبق في حقيقة الأمر على الدول ذات التجربة السياسية الحديثة والتي تفقد إلى الجذور الديمقراطية والى ترسيخ قواعد وأحوال ممارسة العمل الحكومي بأسلوب ديمقراطي.

الفرع الرابع: وجود برلمان منتخب

يستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من الشعب، وقد يتكون البرلمان من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب، وتكون الوزارة مسؤولة دائماً أمام المجلس الممثل للشعب، ومهمة هذا البرلمان متشعبة: فهو يقوم بوظيفة تشريعية، مؤداها سنّ القوانين اللازمة للدولة، وكذلك يزاول البرلمان وظيفة مالية، وتلك الوظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية ضمن التطور العام للنظام البرلماني؛ ذلك لأن البرلمانات تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، ولما قويت شوكة البرلمانات وتوطدت مع التطور دعائمها بسطت سلطتها على المالية العامة للدولة، ولم يعد الأمر مقصوراً فقط على الموافقة على فرض الضرائب.

المطلب الثالث: رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

للبرلمان في النظام البرلماني وظيفة مهمة جداً - إضافة إلى وظيفتيه السابقتين - تتمثل في مراقبة الحكومة (وظيفة سياسية)؛ إذ يمتد سلطان البرلمان إلى محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ويراقب مختلف أعمالها، ويناقشها في سياستها العامة التي رسمتها لنفسها، ولا يكتفي البرلمان بهذه المراقبة للحكومة بل يقوم بإرشادها، ويسدي النصح إليها حتى تتجنب مواطن الزلل، ويبلغها رغبات المواطنين حتى تعمل من جانبها على تحقيق هذه الرغبات، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يجسد وجه المصلحة العامة خير تجسيد.

وتتمثل وسائل الرقابة التي يمكن أن يلجأ إليها البرلمان لمحاسبة السلطة التنفيذية فيما يأتي:

الفرع الأول: السؤال. ويُراد بالسؤال استيضاح أمر من أمور الدولة أو لفت انتباه الحكومة لأمر من الأمور، يمكن أن يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى أحد الوزراء في سبيل معرفة حقيقة تصرف معين قام به الوزير، ولا تتعدى مناقشة موضوع السؤال دائرة العضو والوزير المسؤول، فلا يصح لشخص ثالث التدخل في الموضوع؛ لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني والقصد منه. والسؤال حق شخصي للعضو البرلماني له أن يتنازل عنه.

الفرع الثاني: الاستجواب. يعد اللجوء إلى الاستجواب من الوسائل الخطرة بالنسبة إلى مركز الوزارة، ويراد بالاستجواب محاسبة الوزارة كوحدة أو أحد الوزراء عن تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، وفي مثل هذه الحالة يتضمن الاستجواب نوعاً من الاتهام الوزارة ولومها، ونقد سياستها والتنديد بها، أو تجريح وزير ذاته، وانتقاد سياسته، ولا يُعدّ الاستجواب علاقة بين عضو البرلمان والوزير وحسب، كما هو الشأن بالنسبة إلى السؤال، وإنما يؤدي الاستجواب إلى مناقشات عامة تنتهي باتخاذ المجلس قراراً في موضوع الاستجواب، وهذا القرار يكون في صالح الوزارة أو قد يكون ضدها، ومعنى ذلك أن الاستجواب يترتب عليه غالباً إثارة مسألة الثقة بالوزارة، وقد يصل الأمر نتيجة الاستجواب إلى سحب الثقة منها.

الفرع الثالث: التحقيق البرلماني. يقوم البرلمان في هذه الحالة بتشكيل لجان خاصة بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة، لكي يستتير أمامه الطريق في المسائل التي تدخل في اختصاصه، ولكي يكون على بينة من الأمر عندما يتخذ قراراً في شأن ما، وبذلك يستطيع البرلمان عن طريق التحقيق أن يصل إلى عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أم المالية أم السياسية. وللجان التحقيق البرلمانية أن تتبع إجراءات التحقيق المختلفة المتبعة لدى قضاة التحقيق والمحاكم، وخصوصاً فيما يتعلق بسماع الشهود والخبراء.

الفرع الرابع: لائحة اللوم.

ويراد بها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كوحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير نتيجة سحب الثقة منهما، وتعد المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني وإحدى دعوماته الجوهرية، بحيث إذا تخلف هذا الركن لا يمكن أن يوصف نظام الحكم بأنه نظام برلماني.

ويتم ذلك عن طريق تقديم لائحة من مجموعة من النواب يعبرون فيها عن عدم رضاهم على السياسة العامة للوزارة؛ ثم تعرض اللائحة على التصويت من قبل باقي النواب حيث يؤدي التصويت إما إلى رفض اللائحة وبالتالي مساندة الوزارة، أو إلى قبولها مما يستدعي سحب الثقة من الوزارة وبالتالي استقالتها؛ وتبقى نسبة التصويت المطلوبة تختلف من دولة لأخرى.

المطلب الرابع: تأثير السلطة التنفيذية في البرلمان في النظام البرلماني

مقابل الرقابة التي يمارسها البرلمان فإن للوزارة آليات معينة تستطيع بواسطتها التأثير فيه بل التحكم أحياناً في أعماله، وهذه الآليات تتمثل أساساً في حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفي فضّ دورات انعقاده، كما أن لها الحق في تأجيل انقضاء البرلمان، وهي قبل كل ذلك التي تدعو هيئة الناخبين إلى عملية انتخاب أعضاء البرلمان، كما أن من حقها الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته.

كما تتمتع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بحق حلّ البرلمان؛ ففي إنكلترا مهد هذا النظام، إذ كان هذا الحق ملكاً ثم أصبح حقاً يملكه رئيس الوزراء ويدخل ضمن صلاحياته الدستورية. يقصد بهذا الإجراء العمل على عرض الخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الناخبين. ويعرف الحل بأنه قرار رئيس الدولة بوضع حد لممارسة البرلمان لمهامه قبل انقضاء المدة العادية لولايته التشريعية.

وتعتبر هذه الممارسة تحريفاً للنظام البرلماني المطبق في بريطانيا مهد هذا النظام، حيث أن هذا الحق يملكه الوزير الأول. ويطلق الحل الرئاسي إذا كان حل البرلمان حقاً مقررًا لرئيس الدولة؛ وحلاً وزارياً إذا ما تقرر لرئيس الوزراء.

إن معظم الدساتير تخول هذا الحق لرئيس الدولة (رئيساً أو ملكاً) ليمارسه بمقتضى سلطته التقديرية، أو وفق شروط دقيقة للحد من فعاليته: كحالة حصر استعمال هذا الحق بعد وقوع أزمات وزارية متعددة، أو قد يمنع من استعمال هذا الحق خلال أجل محدد.

أما بالنسبة للدول التي تبنت ثنائية المجلس، فإن الحل قد يشمل مجلسي البرلمان، أو قد يقتصر على المجلس الممثل للسكان لوحد.

وهكذا فإن أركان النظام البرلماني في الفقه الدستوري ومن خلال مجمل أساليب ممارسة تجاربه تدور حول عنصرين أساسيين: ثنائية الجهاز التنفيذي، أي وجود رئيس دولة ووزارة، وتعاون السلطات التي يحكمها الدستور والقانون وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

المطلب الخامس: مزايا وعيوب النظام البرلماني

الفرع الأول: مزايا النظام البرلماني.

- إنه يؤدي إلى التفاعل الحقيقي بين السلطات الثلاث التي تعد كلا منها مكملة للأخرى. كما يحافظ على الانسجام التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
- إنه يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.
- إن هناك المسؤولية السياسية مما يعني استحالة التهرب من الخطأ السياسي وسهولة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ.
- إنه يؤدي إلى وحدة السيادة للدولة.
- خضوع السلطة التنفيذية لرقابة الشعب بطريق غير مباشر، حيث جعل السلطة التنفيذية مسئولة مباشرة أمام السلطة التشريعية المنتخبة بواسطة الشعب.
- يناسب النظام البرلماني الدول الملكية التي تطبق الديمقراطية، وتريد في الوقت نفسه أن تحتفظ بالنظام الملكي الوراثي، مثل: بريطانيا.

الفرع الثاني: عيوب النظام البرلماني.

- يقضي على استقلال وكفاءة السلطة التنفيذية، وإلى حد ما استقلال وكفاءة التشريعية.
- عدم وجود رئيس تنفيذي واحد. وهذا يشكل خطورة كبيرة، لا سيما في أوقات الحرب والأزمات الوطنية، التي تحتاج بصفة ضرورية انسجام رئيس الوزراء مع وزرائه وتقاومه معهم.
- في حال وجود حزبين كبيرين، فإن مقاليد الأمور توضع بالكامل في يد حزب الأغلبية، مما يؤثر على الحياة السياسية. الأمر الذي قد يدفع المعارضة لمشاغلة الحكومة دائماً وإبعادها عن أداء دورها الأساسي وهو تحقيق مصالح الشعب، وذلك لمواجهة الهجوم المستمر من المعارضة والذي يُفسد عليها الرأي العام.
- إنه قد يؤدي في دول عالم الجنوب إلى ظاهرة عدم الاستقرار للحكومة.

- في ظل الاتجاهات الحزبية المعارضة والمتضاربة من الصعوبة بمكان الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة.
- إن رئيس الحكومة قد لا يتمتع بشعبية كبيرة كشخص مما قد لا يفضي عليه من الهيبة والرمزية العالية كرمز للأمة.
- إن الحكومة ستكون خاضعة لتأثير جماعات مصالح مهمة وستكون الولاءات الضيقة حزبياً طافيه على السطح.
- إن نظام غير فعال في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة فهو يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاليين، إضافة إلى تعمق التجربة الحزبية

المطلب السادس: الفرق بين النظام البرلماني والنظام المجلسي

وفي هذا الصدد يجري التفريق عادة بين النظام المجلسي والنظام البرلماني، فالنظام المجلسي يعني أن المجلس أو الجمعية *assemblée* التي تتجلى فيها إرادة الشعب بكليتها هي التي تشترع وتحكم، بل إذا اقتضى الأمر تقضي مبتعدة بذلك عن نظام الفصل بين السلطات، ويظهر هذا النظام عادة في ظل أوضاع ثورية عندما تتركز القدرة في مجلس متجانس بأرائه، يسيره حزب منظم، كما حصل في فرنسا في عهد الكونغرس *Convention* عام 1793، وكما حصل في سورية بعد تسلم الرئيس الراحل حافظ الأسد للسلطة في 16 نوفمبر 1970 .

ويطبق اليوم النظام المجلسي في سويسرا استناداً إلى دستور 1848 حيث تنحصر السلطة العليا في الدولة بالجمعية الفدرالية التي تقسم إلى مجلسين: المجلس الوطني ومجلس الدول (الولايات) ويقوم أمام الجمعية، والمجلس الفدرالي *Conseil fédéral* سلطة تنفيذية، على شكل هيئة جماعية ينتخب أعضاؤها من قبل الجمعية ومن تيارات مختلطة لمدة أربع سنوات، ورئاسة المجلس دورية يتعاقب عليها سنوياً أحد أعضائه لتصرف الأعمال الإدارية، وتمثيل الاتحاد السويسري تجاه الدول الأجنبية بوساطة البعثات الدبلوماسية، ويتصف النظام السويسري باستقرار كبير، فليس للبرلمان أن يقيل أعضاء المجلس الفدرالي وليس لهؤلاء حتى أن يستقيلوا أو أن يعتزلوا مناصبهم قبل انتهاء ولايتهم، إضافة إلى مراعاة الدستور السويسري لكثير من خصوصيات المناطق والشعوب التي تتكلم ثلاث لغات رسمية، وتمارس في بعض الولايات الصغيرة أسلوب الديمقراطية المباشرة.

كذلك يختلف تكوين المجلسين من ناحية عدد الأعضاء وعمرهم في كلا المجلسين أو عمر ناخبهم ومن ناحية مدة العضوية.

ثم هنالك فرق أساسي في اختصاص المجلس النيابي الفردي واختصاص المجلسين، فالوظيفة الأساسية المعروفة للبرلمان كأصل عام تتمثل في الوظيفة التشريعية التي تتركز كما سلف في اقتراح القوانين وفي تقريرها، بحيث يستحيل إصدار القانون إلا بعد إقراره، أي بعد الموافقة عليه من البرلمان. ونظام ازدواج المجلسين يستتبع كأصل عام أن يكون لكل منهما الحق في مباشرة الوظيفة التشريعية، فيكون لأعضاء كل مجلس حق اقتراح القوانين، فلا يقتصر هذا الحق على مجلس دون آخر كما يجب من ناحية أخرى موافقة المجلسين على مشروعات القوانين وإقرارها من كل منهما، بحيث إذا أقر أحد المجلسين مشروع قانون فإنه من الواجب إقراره من المجلس الآخر، وتكون موافقة كل منهما ضرورية لإتمام العملية التشريعية، لكن بعض التشريعات تعمل على تمييز المجلس الأول المنتخب بالكامل على المجلس الآخر في مجال الوظيفة التشريعية على اعتبار أنه المجلس الأكثر تمثيلاً للشعب، ويبدو أن اختلاف الدول في الأخذ بنظام المجلس الفرد أو نظام المجلسين غالباً ما يرتكز على عوامل ومبررات تاريخية وعملية، فنظام المجلسين لا غنى عنه لدول الاتحاد المركزي، وهو غالباً ما يبرر بأنه يرفع مستوى الكفاية داخل البرلمان ويعمل على الإجابة التشريعية ويمنع استبداد المجالس التشريعية ويخفف من حدة النزاع بين السلطة التنفيذية والتشريعية. أما مبررات المجلس الفرد فترتكز على مقولات، منها أن السيادة غير قابلة للتجزئة وأن نظام المجلس الفردي يقضي على الانقسام داخل السلطة التشريعية ويسرع في إصدار التشريعات اللازمة وفي تبسيطها.

المطلب السابع: النظام البرلماني في الدول العربية

أما النظام البرلماني الذي حاولت كثير من الدول العربية تطبيقه بعد حصولها على استقلالها فإنه لا يعني مجرد وجود البرلمان المنتخب من قبل الشعب على اختلاف صورته، فالبرلمان موجود في النظام الرئاسي، وكذلك في بعض الأنظمة الملكية، ولكن لا بد لوجود هذا النظام وتسميته بالبرلماني من توفر بعض الصفات الأخرى التي يمكن إيجازها من خلال تعريف النظام البرلماني المشار إليه أعلاه، والذي يتجزأ فيه الحكم إلى عنصرين أو هيئتين إحداها الحكومة بمعناها الضيق، أي الوزارة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان والتي تملك حق حل هذا الأخير، وتعني ثنائية السلطة التنفيذية وجود رئيس دولة ورئيس وزراء، أما دور رئيس الدولة فقد أصبح في البرلمانات الكلاسيكية شكلياً شرفياً، فالرئيس يجسد الأمة بإصدار القوانين وتوقيع المراسيم والمصادقة على المعاهدات الدولية، كما أنه يسمي رئيس الوزراء والوزراء، ويعلن حل البرلمان إذا اقتضى الأمر بناء على اقتراح رئيس الوزراء، ولكن هذه الصلاحيات يقوم بها بصورة شبه آلية، حتى إنه إذا اختلف مع الوزارة فما عليه إلا أن يرضخ أو يستقيل، علماً إن استقالة رئيس البلاد تعدّ عملاً خطيراً ومن طبيعة خاصة، وفي كل الأحوال يمكن لرئيس الدولة في النظام البرلماني أن يكون ملكاً وراثياً، كما هي الحال في بريطانيا، أو رئيساً للجمهورية كما هي الحال في إيطاليا أو لبنان مثلاً. وبذلك يلاحظ أن النظام

البرلماني قد جمع بين الملكية والجمهورية وبين الليبرالية والمحافظة، وأسهم في إفراغ الملكية في بعض البلدان من محتواها عن طريق تحويل سلطاتها الفعلية إلى الوزارة مثل إسبانيا بلجيكا إلخ.. وتختلف الدول باختلاف أنظمتها الدستورية في أمور تكوين مجالسها النيابية واختصاصاتها، حيث أثر بعضها نظام المجلس الواحد unicameral الذي تسند إليه السلطة التشريعية ضمن الأصول الدستورية والقانونية المحددة، في حين أثر بعضها الآخر الأخذ بنظام المجلسين، وهناك فوارق عديدة بين نظام المجلس النيابي الواحد ونظام المجلسين bicameral ، وأبرز ما تظهر المغايرة بين المجلس الواحد وبين المجلسين في الأمور المتعلقة بتكوين كل منهما وفي اختصاصاته، فمن حيث التكوين يتم . كأصل عام . تشكيل المجلس النيابي الواحد بأكمله عن طريق الانتخاب، وفيه يتكون المجلس جميعه من أعضاء منتخبين، كما هي الحال في سورية ولبنان وتونس إلخ.. وذلك عن طريق الانتخاب السري والمباشر ووفق النظام الذي يقرره القانون والشروط التي يتطلبها مراعاة بعض الاعتبارات، ومنها على سبيل المثال: أن يكون المرشحون في سورية ضمن فئتين: فئة (أ) وتخصص المقاعد فيها للعمال والفلاحين وفئة (ب) لقبية المواطنين، وأن يتم توزيع حسب الطرائق المعترف بها قانوناً إلخ...

على أنه يمكن . وبصورة استثنائية وخاصة جدا أن يتشكل المجلس النيابي عن طريق الجمع بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين، وهذا ما كان قد أخذ به الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة المتكونة من اتحاد سورية ومصر عام 1958، وما أخذ به دستور جمهورية مصر لسنة 1971. أما تكوين المجلسين فإن الأنظمة تختلف بشأنه، وغالباً ما يتم تقريرها في الدساتير التي تعتمد على الدول والتي تتنوع فيها طرق اختيار أعضاء مجلس الشيوخ أو الأعيان، فتكون الغالبية العظمى في بعضها بهذا المجلس وراثية مخصصة بالوراثة لطبقة معينة من الطبقات، كما هي الحال في مجلس الأعيان في الأردن حيث نصت المادة 46 من الدستور الاردني على أن يكون عضو مجلس الأعيان من إحدى الفئات التي ذكرتها هذه المادة، وكما في مجلس اللوردات في إنكلترا الذي سوف ترد الإشارة إليه لاحقاً، كما تلجأ بعض الدساتير في تكوينها مجلس الشيوخ إلى الجمع بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين كما كانت الحال في دستور مصر لعام 1930. وفي صدد النظام البرلماني يمكن القول إن هنالك تجارب كثيرة في بلدان عديدة أخرى في الغرب والشرق فالهند مثلاً استوحت النظام الإنكليزي، وبعضها أجرى تعديلات مهمة، ومنها فرنسا في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية بعد التعديل الدستوري لعام 1962، حيث أصبح يعرف نظامها بأنه نصف رئاسي أو نصف برلماني، وبعد أن مرت فرنسا بتجارب عديدة في إقرارها لنظامها البرلماني يمكن القول إن هذا التعديل حافظ من ناحية على كثير من صفات النظام البرلماني الجوهرية كثنائية السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان وحققها في حل هذا الأخير، وعلى النقيض فهو يأخذ من ناحية ثانية بمبدأ اختيار رئيس البلاد بالانتخاب العام المباشر من قبل الشعب، وعمل على تقوية السلطة التنفيذية

التي تفوقت على زميلتها الأخرى في ميدانها الأصيل ألا وهو الميدان التشريعي، وتمثل التطور الجديد للنظام البرلماني الفرنسي . علاوة على تقوية السلطة التنفيذية كأصل عام . في اختلال نظام ثنائية الجهاز التنفيذي، حيث أصبح لرئيس الدولة الدور الرئيسي الفعال بعد أن كانت الوزارة في ظل النظام البرلماني التقليدي السابق تتمتع بهذا الدور، الأمر الذي جعل بعض الفقهاء الفرنسيين البارزين يقول: إن دستور الجمهورية الخامسة قد نزع نحو النظام الرئاسي حتى بات مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، مجرد واجهة شكلية يتتافى في موضوعه مع طبيعة النظام البرلماني.