حكومة الجمعية النيابية "النظام المجلسي"

نظام حكومة الجمعية النيابية هو أحد الأنظمة السياسية، وشكل من أشكال النظم السياسية الرئيسية الهامة، وهو النوع الأخير من الديمقراطية النيابية، ويسمي أحيانا بالنظام المجلسي.

ويقوم نظام حكومة الجمعية على أساس تبعية إحدى السلطتين للأخرى وخضوعها لأوامرها خضوعا تاما.

إذ يقصد بحكومة الجمعية النيابية، ذلك النظام الذي تكون فيه تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية واندماجها فيها. ومن ثم، نلاحظ انعدام التساوي أو المساواة بين كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية. الحكومة لا تكون مسئولة فقط أمام السلطة التشريعية، بل هي مجرد لجنة داخلها تتشكل من بين أعضاء التشريع.

وتستند نظرية حكومة الجمعية الوطنية على أساس تفوّق السلطة التشريعية؛ كونها ممثلة إرادة الشعب ومصدر السيادة القومية والوطنية. وعلى الرغم من إضعافها السلطة التنفيذية باعتبارها مجرد تابع للتشريع، إلا أن ذلك أثر على كثير من دساتير الدول الحديثة.

والنموذج الأمثل لهذا النظام هو: سويسرا، وتعتبر الدول الشيوعية هي أكثر الدول تطبيقا لنظرية حكومة الجمعية. حيث تنص دساتيرها على أن السلطة التشريعية هي المسئولة عن تكوين الحكومة.

ويعتبر هذا النظام هو الأقل انتشارا في الوقت المعاصر في الأنظمة الديمقراطية، مقارنة بالنظام البرلماني أو الرئاسي.

نشأة وتطور نظام حكومة الجمعية النيابية:

طُبق نظام حكومة الجمعية النيابية لأول مره في فرنسا عام1792، واستمر هذا الوضع حتى عام 1795، ثم عادت إليه عقب ثورة عام 1848، لكنه لم يدم طويلا.

وقد عهدت الجمعية الوطنية في ذلك الحين بمهمة الوظيفة التنفيذية، إلى خمسة أشخاص يتولون أدائها نيابة عن الجمعية، ثم انتهى الأمر أخيرا بأن تولى الجنرال "كافيناك" أعمال السلطة التنفيذية وحده بناء على تفويض من الجمعية الوطنية.

ثم رجعت فرنسا إلى تطبيق هذا الشكل من الأنظمة سنة 1871، وذلك بعد سقوط الإمبراطور "نابليون الثالث"، إذ استحوذت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ويبدو جليا ان نظام حكومة الجمعية النيابية غالبا ما يظهر بعد الثورات والانقلابات. أي انه خيار تكتيكي لا استراتيجي وفي فترات عدم الاستقرار السياسي بيد أنه ينتهي سريعا.

وقد ظهر نظام حكومة الجمعية النيابية في عدد من الدساتير الحديثة التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى، مثل: دستور النمسا 1920، ودستور بروسيا ودستور بافاريا الألمانيتين، كما إن تركيا أخذت بنظام الحكم المجلسي في دستورها العام 1924م.

وتعتبر سويسرا هي النموذج المثالي لحكومة الجمعية النيابية. والتطبيق المعاصر لحكومة الجمعية في النظام السويسري أرسي أسسه الدستور السويسري الصادر عام 1948م والذي أدخلت عليه تعديلات عديدة تصل إلى خمسين تعديلا، وقد تم إعادة صياغة الدستور عام 1974، وإن كانت هذه التعديلات لم تمس جوهر النظام المجلسي.

المطلب الثاني: أسس نظام حكم الجمعية النيابية.

يقوم نظام حكومة الجمعية النيابية على مجموعة من الأسس ويستلزم توافر بعض المتطلبات لنجاح تطبيق هذا النظام أو إمكانية تطبيقه، ويمكن إجمال تلك الأسس والمتطلبات في الآتي:

الفرع الأول: تركيز السلطة بيد البرلمان.

إذ يتمثل ذلك بأن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية متركزه بيد البرلمان، إذ تقوم حكومة الجمعية النيابية على أساس دمج السلطتين وليس الفصل بينهما.

فهذا النظام لا يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يقوم على أساس تركيز أو وحدة السلطة في يد هيئة واحدة وفي السلطة التشريعية، وقد كان للفقيه " روسو" دور كبير في ظهور هذا النظام, ففي رأيه أن الفصل بين السلطات يتنافى ووحدة السيادة في الدولة وعدم قابليتها للتجزئة, غير أنه نظرا لكون الجمعية النيابية تتعذر عليها مباشرة للمهام التنفيذية بنفسها فإنها تسند ذلك إلى هيئة تنفيذية تعينها بنفسها من بين أعضائها, وتكون هذه الهيئة خاضعة لها

الفرع الثاني: الدمج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

إذ يقوم عمل نظام حكومة الجمعية النيابية على أساس الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وليس على أساس الفصل بينها كما ظهر لنا– سابقا– في النظام الرئاسي أو التعاون والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني.

بينما نرى هنا إن هاتين السلطتين تبدوا وكأنهما سلطه واحدة، أي هناك دمج بين هاتين السلطتين، وليست هناك اختصاصات محددة لكل منهما، وإنما هناك خضوع تام من قبل السلطة التنفيذية لصالح السلطة التشريعية.

الفرع الثالث: تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان.

حيث إن السلطة التنفيذية الممثلة في الوزراء ورئيس الوزراء تكون تابعة للبرلمان تبعية كاملة، إذ ان البرلمان يتولى توجيه الحكومة والأشراف على عملها، ويستطيع البرلمان تعديل قرارات السلطة التنفيذية بل وحتى إلغاؤها، والوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان.

فتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية باعتبار أن هذه الأخيرة الممثلة الوحيدة للأمة فهي التي تقوم بتعيين أعضاء الهيئة التنفيذية من بين أعضائها ورئيس الهيئة التنفيذية مهما كانت التسمية التي تطلق عليه رئيس الدولة, رئيس الحكومة...., فإنه مسؤول أمام الجمعية النيابية ومن حقها أن تفوض له صلاحيات وأن تعزله متى شاءت. ومن مظاهر تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان:

– خضوع اللجنة التنفيذية للبرلمان من حيث اختيار الأشخاص، إذ يتولى البرلمان اختيار أعضاء اللجنة التنفيذية، كما يختص البرلمان بعزلهم من مناصبهم إذا تراءى ذلك.

– البرلمان له حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للحكومة ومساءلتهم سياسيا عن تنفيذ قوانين وسياسة البرلمان وحق عزلهم عند ثبوت مسؤوليتهم, ومن الناحية المقابلة فالهيئة التنفيذية لا تملك إزاء السلطة التشريعية أية حقوق كحق حل البرلمان لأن هذا يتعارض مع سيادة البرلمان وسيطرته على الحكومة– أعضاء اللجنة التنفيذية يختارهم البرلمان، وأي خلاف ينشأ بين السلطة التنفيذية والتشريعية يُحل علي أساس إنفاذ رأي البرلمان.

– الحكومة التي تتولي العمل التنفيذي يجب أن تكون هيئة جماعية وتصدر القرارات بهذه الصفة، وأعضاء الحكومة متساوون ولا يتمتع رئيسها بأي مركز خاص وليس له اختصاصات مستقلة بأي حال من الأحوال.

المطلب الرابع: تطبيق نظام الحكومة الجمعية النيابية في سويسرا

تعتبر سويسرا البلد التي نشأ واستقر فيها نظام حكومة الجمعية, ولكن قبل سويسرا عرفت فرنسا في تاريخها ثوري في نهاية القرن الثامن عشر وبعض فترات محدودة من القرن التاسع عشر نظام حكومة الجمعية نتيجة للاضطرابات وعدم استقرار الحكم, حيث كانت الجمعيات التأسيسية المنتخبة إزاء الفراغ الدستوري تقوم بمباشرة السلطة التشريعية وتعيين هيئة مؤقتة لمباشرة السلطة التنفيذية تحت إشرافها, ولكنه تطبيق مؤقت عابر, والآن لا يكاد أن يكون هذا النظام معروف خارج سويسرا.

وكما هو معروف تلتزم سويسرا مبدأ الحياد الدائم منذ سنة 1815, وهي دولة اتحادية تتكون من 22 مقاطعة، وينص الدستور الاتحادي لسنة 1878 وهو ما زال ساري المفعول على أن السلطة العليا في الاتحاد تتولاها الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي.

الفرع الأول: الجمعية الاتحادية

تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين, المجلس الوطني والمجلس الاتحادي:

1. **المجلس الوطني:** وهو يمثل الشعب السويسري وينتخب لمدة 04 سنوات, وكل 25 ألف مواطن يمثلهم نائب واحد وفيه مائتي عضو (200 عضو).
2. **مجلس المقاطعات أو الولايات:** يمثل المقاطعات حيث لكل مقاطعة يمثلها مندوبان يتكون من 44 عضو, ومدة النيابة 04 سنوات, ويتم انتخاب ممثل كل مقاطعة بالانتخاب العام.

الفرع الثاني: المجلس الاتحادي.

يتكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي بمجلسيه منعقدين في هيئة مؤتمر, ومدة العضوية أربع (04) سنوات, وينتخب البرلمان من بينهم عضوا يتولى رئاسة الاتحاد السويسري, ولكنه لا ينفرد عن باقي أعضاء المجلس باختصاصات منفردة, وإنما دوره شرفي لتمثيل الاتحاد السويسري, إذن هو بمثابة رئيس جمهورية، ويتولى المجلس الاتحادي مهام السلطة التنفيذية وإصدار القرارات.

الفرع الثالث: العلاقة بين الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي.

العلاقة بين الهيئتين؛ هي علاقة خضوع المجلس للجمعية, فللجمعية الاتحادية حق توجيه التعليمات والأوامر, كما لها حق إلغاء وتعديل قرارات المجلس, ويلتزم هذا الأخير بتقديم تقارير عن عمله إلى الجمعية.

كما للجمعية العامة حق توجيه الأسئلة والاستجوابات لأعضاء المجلس الاتحادي, ولكن لا يمكن عزلهم قبل انتهاء المدة المقررة تلزمهم بتغيير سياسة المجلس بما يوافق ويتفق وسياسة البرلمان، ولكن في الواقع باعتبار أن الجمعية العامة لا تنعقد إلا فترات معينة في السنة, ولهذا للمجلس الاتحادي خلال فترات ما بين انعقاد الدورات التشريعية للبرلمان دور هام، كما له حق اقتراح مشاريع القوانين, ولأعضائه حق حضور اجتماعات الجمعية الاتحادية ولا يشاركون في المناقشة، إلّا أنه لا يحق للمجلس الاتحادي حل الجمعية الاتحادية أو دعوتها للانعقاد أو تأجيل انعقادها.

المطلب الخامس: تقييم نظام حكومة الجمعية النيابية.

الفرع الأول: مزايا حكومة الجمعية.

لنظام حكومة الجمعية النيابية جملة من المزايا والعيوب التي يتسم بها هذا النوع من الأنظمة، ومن أهم مزايا هذا النظام، ما يلي:

– يري مؤيدو هذا النظام أنه يعمل علي وحدة السلطة في الدولة، وعدم سهولة تجزئتها، فالسلطة التشريعية تتركز فيها السلطة والسيادة واقتراح القوانين والتشريع، بينما التنفيذ يقع علي السلطة التنفيذية.

– هذا النظام يمثل مرحلة انتقالية تستطيع الدول من خلالها تجاوز مرحلة حرجه من تاريخها.

– هناك هيئة تنفيذية وليس مجرد شخص واحد، مما يعطي كما يرى مؤيدو هذا النظام إمكانية تعدد الآراء؛ وبالتالي تعدد الآراء والحلول وشمولية الرؤية.

– إن الهيئة التنفيذية مسؤوله مسؤولية سياسية أمام البرلمان، مما يمنع استبداد السلطة التنفيذية.

– إن الشعب من الناحية النظرية، هو من يمارس السلطة الحقيقية وهي الديمقراطية الحقيقية، بل يرى البعض إن النظام المجلسي هو أكثر النظم ديمقراطية.

الفرع الثاني: عيوب حكومة الجمعية النيابية.

هناك عدة مثالب رئيسية تؤخذ على نظام حكومة الجمعية النيابية. لعل أبرزها، ما يلي:

– يؤخذ على هذه النظرية أنها تُفْقِد التشريع وظيفة هامة، ألا وهي الرقابة على التنفيذ.

– إمكانية وقوع الحكومة في يد دكتاتورية، كما حدث عقب ثورة "كروميل" في انجلترا، والثورة الفرنسية، والثورة الشيوعية في روسيا القيصرية. وذلك على الرغم من أن النظم التي قامت بعد هذه الثورات، في كل من انجلترا وفرنسا وروسيا، تعتبر أقرب للعدالة من النظم التي كانت سائدة قبلها.

– إن نظام حكومة الجمعية النيابية يمنع استبداد السلطة التنفيذية، بيد أنه لا يحول دون إمكانية استبداد الهيئة التشريعية "البرلمان".

– من الناحية العملية.. هناك هيئة تابعه للسلطة التشريعية هي من تنفذ القوانين وليس الشعب، أي إن السلطة الحقيقية هي لهذه الهيئة التشريعية وليس الشعب.

– إن إدماج السلطات كلها بيد سلطة واحده، سيؤدي بالطبع إلى الاستبداد والقضاء على الديمقراطية تدريجيا.

وأخيرا فإن نجاح نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا، إنما يعود أساسا للظروف الخاصة بسويسرا، حيث أنه فشل فشلا ذريعا في بعض الدول، وقاد إلى الاستبداد والديكتاتورية كما حدث في فرنسا بعد الثورة الفرنسية عام1789، وفي تركيا بعد سنة1924.