- المحور الرابع: الأنظمة السياسية.

الدرس الثاني عشر: النظام البرلماني

بعد دراسة النظرية العامة للقانون الدستوري من خلال المبادئ العامة المتعلقة بالدولة كإطار معاصر للسلطة السياسية، ودراسة الدستور من مختلف جوانبه، وفي الأخير صور ممارسة السلطة، فإننا في هذا الباب سندرس بعض الأنظمة السياسية المعاصرة وهي على التوالي:

1/- النظام البرلماني.

2/- النظام الرئاسي.

3/- النظام شبه الرئاسي.

مقدمة:

ظهر النظام البرلماني في بريطانيا نتيجة التطور التاريخي الذي عرفته هذه البلد، ومنه إنتقل إلى باقي البلدان في العالم، ويعرف الفقه النظام البرلماني بأنه نظام الحكم الذي يقوم على مبدأ الفصل النسبي بين السلطات، مع الكفالة مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهذا النظام تسوده المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون سيطرة أحدهما على الأخرى، وفي نفس الوقت يقوم تعاون بينهما من خلال إيجاد علاقة متبادلة بين السلطتين.

I/- أركان النظام البرلماني:

أولا: ثنائية السلطة التنفيذية: المقصود بثنائية السلطة التنفيذية أن تكون هذه الأخيرة بيد رئيس دولة غير مسؤول سياسيا عن أعماله إلى جانبه تكون هيئة الحكومة المشكلة من وزراء على رأسهم رئيس الحكومة، وتكون مسؤولة أمام البرلمان، إذن فالنظام البرلماني يتميز بوجود هيئتين على رأس السلطة التنفيذية: رئيس الدولة والحكومة.

أ- رئيس الدولة:

قد يكون رئيس الدولة ملكا إذا تلقى السلطة عن طريق الوراثة، وقد يكون منتخبا من قبل الشعب أو البرلمان في النظام الجمهوري، والرئيس غير مسؤول سياسيا لكنه مسؤول جنائيا

عما يرتكبه من جرائم سواء كانت عادية أو لها علاقة بوظيفته، أما إذا كان ملكا فإنه لا يسأل لا سياسيا ولا جنائيا إنطلاقا من مقولة "أن الملك لا يخطئ"

ويعود سبب عدم تحميل رئيس الدولة المسؤولية السياسية لكونه لا يتمتع بسلطة تنفيذية حقيقية، فدوره في ممارسة السلطة التنفيذية دور شرفي، فهو يعمل على إيجاد نوع من التوازن بين سلطات الدولة طبقا لما حدده الدستور، والبعض يشبهه بالحكم الرياضي العادل المستقل بين الوزراء والبرلمان. وحتى الصلاحيات المحددة لرئيس الدولة فإن قراراته بشأنها لا تكون نافذة إلا إذا كانت متبوعة بتوقيع أحد الوزراء المعنيين، وإذا كان أهم إختصاص ممنوح لرئيس هو إختيار رئيس الوزراء وتكلفيه بتشكيل الوزراء، فإن هذا التعيين مقيد بأن يكون الشخص المعني هو زعيم الأغلبية في البرلمان.

إذن فالوزراء في النظام البرلماني هم محور السلطة، وحتى إذا حضر الرئيس إجتماع مجلس الحكومة فإنه لا يشترك بالتصويت على القرار، ورغم ذلك فإن هناك رؤساء في النظم البرلمانية كان لهم نفوذ وتأثير في فرض إرادتهم. خاصة عندما يكون التعدد الحزبي ولا تكون هناك أغلبية برلمانية مهيمنة، فيكون للرئيس الحق في إختيار من يتولى تشكيل الحكومة.

ب/-الوزارة:

مما سبق يتبين أن الوزراء هم محور أداء مهام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وبما أنهم يتمتعون بالسلطة الفعلية فهم بذلك يتحملون المسؤولية أمام البرلمان سواء كانت هذه المسؤولية فردية أم تضامنية.

وتتشكل الوزراة من رئيس الوزراء أو الحكومة ومجموعة من الوزراء، يكونون مجلسا متضامنا يسمى مجلس الوزراء وتصدر قراراته بالأغلبية وتصبح ملزمة النفاذ لجميع أعضاء المجلس، ويعين رئيس الدولة زعيم الأغلبية في البرلمان رئيسا للحكومة والذي يقوم بدوره بإختيار الوزراء[1].

---

[1] - حسني نصار، النظم السياسية والقانون الدستوري، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص 35.

ونظرا لإضطلاع الوزارة بأعباء الحكم بإعتبارها المحور الرئيسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فإن المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام الهيئة النيابية.

وتعد المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه، وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته.

ويسأل الوزارء فرديا أو تضامنيا أمام البرلمان:

– والمسؤولية الفردية تتعلق بكل وزير على حدى، بالنسبة للأعمال المتصلة بشؤون وزارته، ويؤدي تقريرها إلى وجوب إستقالته.

– والمسؤولية التضامنية تتعلق بالوزارء جميعا كهيئة أو مجلس ذي كيان متميز، بالنسبة للسياسة العامة للحكومة، ويؤدي تقرير هذه المسؤولية إلى إسقاط الوزراة بأكملها[1].

والمسؤولية السياسية للحكومة هي مسؤولة تضامنية، لأن سحب الثقة من الوزير الأول أو أحد الوزراء يؤدي إلى إستقالة الحكومة.

ويتم سحب الثقة من الحكومة بطريقتين، إما عن طريق طلب التصويت بالثقة أو عن طريق التصويت على لائحة اللوم.

1- مسألة العزل: التصويت على لائحة اللوم.

تتم هذه الطريقة بمبادرة من البرلمان، وهي تتطلب شروطا إجرائية تتعلق بإجراءات إيداع اللائحة وآجالها وشرط الأغلبية، حيث ينبغي أن يتم التصويت بالأغلبية المطلقة على اللائحة للتمكن من إسقاط الحكومة.

كما يمكن إسقاط الحكومة إثر إستجواب، فالإستجواب هو سؤال موجه من أحد أو مجموعة من النواب للحكومة حول السياسة العامة للحكومة.

وإذا أدى الإستجواب إلى فتح نقاش عام يشترك فيه النواب، يمكن عرض مسألة الثقة.

فإذا أدت نتيجة الإقتراع لفائدة الحكومة تبقى في الحكم، وإذا كانت ضدها فإنها تجبر على تقديم إستقالتها.

---

[1] - د/ مولود ديدان، مرجع سابق، ص 186.

2- مسألة التصويت بالثقة:

تتم هذه الطريقة بمبادرة من الحكومة وبواسطة رئيسها الذي يعرض على مكتب البرلمان مسألة الثقة.

وعادة ما يتم اللجوء لهذه الطريقة عندما يرفض البرلمان الموافقة على مشروع تقدمت به الحكومة، أو عندما تشعر الحكومة أنها مضايقة سواء داخل البرلمان أو خارجه، فتتقدم للبرلمان بطلب التصويت بالثقة، فإذا كانت نتيجة التصويت لصالح الحكومة تبقى في الحكم. أما إذا كانت في غير صالحها فإنها تلجأ إلى تقديم إستقالتها إلى رئيس الدولة.

وعندما تضطر الحكومة إلى تقديم إستقالتها سواء إثر تصويت بالثقة أو بعد التصويت على لائحة لوم. يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس حكومة آخر، أو حل البرلمان، ويطلب من رئيس الحكومة المستقيل مواصلة تسيير الشؤون العامة في إنتظار إنتخاب برلمان جديد.

3- مقابل المسؤولية السياسية: حق الحل

معنى الحل.

ويعني حق الحل إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية فترته التشريعية. وهو حق معترف به اليوم للسلطة التنفيذية مقابل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

ولحق الحل معنيان:

فهو التعبير العام عن خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهو في نفس الوقت علاج لهذا الخلاف.

ولهذا الغرض يمكن لهذا الحل أن يشكل سلاحا للردع وتهديدا ضد البرلمان.

وأصبح الحل اليوم يتجه نحو إعتباره أداة للجوء إلى التحكيم الشعبي، فهو عبارة إذن عن مؤسسة أساسية تسعى إلى إعمال المسؤولية السياسية لكل من البرلمان والحكومة أمام الشعب.

وظائف الحل.

يسمح الحل للشعب بأن يحكم في المسائل السياسية الخطيرة وهي إذن مؤسسة ديمقراطية ولها وظائف ثلاث:

1- وظيفة التوازن: وهي الوظيفة الهامة أي التوازن بين الحكومة والبرلمان إذ يمكن لسلاح الحل الذي تشهره الحكومة أن يدفع بالبرلمانيين إلى البحث عن التفاهم مع الحكومة.

2- البحث عن أغلبية برلمانية: يمكن لحق الحل أن يقيم الأغلبية البرلمانية أو يعيدها في حالة غيابها أو عدم وجودها وبهذه الوسيلة يسمح الحل للشعب بإقامة أغلبيات إنتخابية أو برلمانية.

3- إستشارة الشعب في المسائل الهامة: فمن خلال إنتخابات مسبقة يسمح الحل بإشراك الشعب في المسائل السياسية الهامة حيث يسمح له بالفصل في مختلف الحلول المقترحة من طرف الأحزاب[1].

ثانيا: التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أ/- مبدأ التوازن: رأينا كيف أن الوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها، بحيث يكون لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والإستجوابات بشأن السياسة التي تسير عليها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها.

في مقابل هذه المسؤولية السياسية تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، وما يترتب على ذلك من إجراء الإنتخابات لإختيار برلمان جديد، وذلك لأن حل البرلمان يعني الإحتكام إلى الشعب لحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة، فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم، أما إذا كان الشعب مع الوزارة فإنه يسقطهم. وبالإضافة إلى حق حل البرلمان، تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الإنعقاد، وفض دورات إنعقاده، كما أن للوزراء حق دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها.

---

[1] - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 207-208-209.

أضف إلى ذلك، سيطرتها على تحديد جدول أعمال البرلمان، إذ في أغلب الأحيان تجرى مناقشة المشاريع المقدمة من الحكومة قبل المشاريع المقدمة من البرلمان. وبذلك يتحقق التوازن بين السلطتين عن طريق إمتلاك كل منها لحقوق معينة في مواجهة السلطة الأخرى، وعلى الأخص حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الوزارة، ويقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة[1].

ب/- مبدأ التعاون:

يظهر من خلال مشاركة الحكومة في التشريع كإقتراح مشاريع القوانين، أما البرلمان فهو يساهم في الوظيفة التنفيذية بالإذن أو الترخيص المالي والموافقة على بعض الأعمال الدبلوماسية كالموافقة على المعاهدات[2].

تقوم بين السلطتين علاقة تعاون تتحقق من خلال تمتع كل منهما بوسائل للتأثير على الأخرى.

- وسائل تأثير الحكومة على البرلمان:

1- حق حل البرلمان عند الضرورة لتجاوز أزمة سياسية، كالخلاف بينهما وبالتالي تجديده.

2- طرح مسألة الثقة أمامه حيث تلزمه بالتعبير عن موقفه منها، فإذا كانت له ثقة فيها بقيت الحكومة وإذا عبر عن عدم ثقته، تستقيل، مما يؤدي إلى نشوب أزمة سياسية يتحملها البرلمان.

3- دخول أعضاء الحكومة إلى البرلمان للدفاع عن مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة، وكذلك المشاركة في مناقشة القوانين التي يقدمها النواب.

4- دعوة البرلمان للإنعقاد خارج الفترات التشريعية.

5- إمكانية تأجيل عمل البرلمان.

---

[1]- د/ مولود ديدان، رجع سابق، ص 186-187.

[2]- حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 209.

- وسائل تأثير البرلمان على الحكومة:

1- سحب الثقة منها وبالتالي إجبارها على الإستقالة.

2- إستجواب الوزراء وطرح الأسئلة الكتابية والشفاهية.

3- إنشاء لجان للتحقيق في موضوع من موضوعات نشاط الحكومة.

4- مناقشة برنامج الحكومة وإمكانية الموافقة أو عدم الموافقة عليه.

5- مناقشة أعضاء الحكومة داخل اللجان البرلمانية[1].

II/- النظام البرلماني البريطاني:

تحددت معالم النظام البرلماني من خلال التطور التاريخي للنظام السياسي البريطاني، وقد أخذ النظام البرلماني في بريطانيا شكله الحالي بعد إنتقال السلطة الحقيقية من الملك غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة سياسيا أمام البرلمان في حدود منتصف القرن الثامن عشر.

ومن ميزات النظام الدستوري البريطاني أنه يقوم على دستور غير مدون، فغالبية قواعده هي قواعد عرفية بإستثناء بعض القواعد المدونة، كالعهد الكبير أو "الماجناكاريا" الصادر في 15 يونيو 1215، وقانون الحقوق وقانون توارث العرش وقانون البرلمان لسنة 1911، كذلك من خصائص النظام البرلماني أن الملكة فيه تملك ولا تحكم[2].

أهم المؤسسات السياسية البريطانية:

أولا: السلطة التنفيذية:

1/- التاج: نظام الحكم في بريطانيا ملكي يتولى أفراد العائلة الملكية الحكم عن طريق توارث العرش دون تفرقة بين الذكور والإناث.

والملك غير مسؤول مطلقا على أساس إستحالة صدور خطأ من ذات الملك، وسابقا كان الملك يجمع بيده وظائف الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، غير أن هذه السلطات بدأت

---

[1]- الأمين شريط، مرجع سابق، ص 195.

[2]- حسني نصار، مرجع سابق، ص 35.

تنحصر تدريجيا حتى أصبح في الوقت الحالي لا يتمتع بالسلطات إلا إسميا، وطبقا للدستور البريطاني فإنه يمكن تقسيم وظائف الملكة إلى :

أ- وظائف تمثيلية بإعتبارها رئيسة الدولة ومنها رئاسة الكومنولث، إبرام المعاهدات، إعلان الحرب والسلم، القيادة العامة للقوات المسلحة، منح الألقاب الشرفية والنياشين وحق العفو.

ب- وظائف سياسية وتشمل تعيين رئيس الحكومة، دعوة البرلمان إلى الإنعقاد وتأجيل انعقاده وحله، إفتتاح دورة إنعقاد البرلمان وإلقاء خطب العرش، التصديق على القوانين التي يقرها البرلمان. ونشير إلى أن معظم هذه الصلاحيات هي مخولة للوزارة وما دور الملكة فيها إلا شرفي[1].

2- الوزارة:

إن الوزارة في النظام البرلماني تجد مصدر ظهورها في مجلس الملك الخاص الذي كان يقدم له الإستشارة في الأمور التي يريد عرضها عليه، وكان بداخل هذا المجلس لجان أهمها لجنة الدولة مما أدى بالبعض إلى القول أنها أصل الوزارة.

وتلعب الآن الوزارة دورا أساسيا في النظام السياسي ذلك أنها حلت محل الملك في ممارسة السلطة التنفيذية ولها تأثير كبير على الأغلبية البرلمانية.

1- الكابنيت cabinet أو الحكومة:

لعل ما تتميز به الوزارة في بريطانيا عن غيرها من الوزارات في الأنظمة البرلمانية هو إختلافات عن الحكومة والكابنيت "cabinet" أو الديوان، ذلك أن الجهة المسؤولة أمام البرلمان هي هذه الأخيرة التي تضم أهم الوزراء إلى جانب رئيس المجلس الملكي الخاص وصاحب الختم الخاص.

أما غيرهم فلا يعتبرون من الكابنيت وليسوا مسؤولين أمام البرلمان. ومن هنا فإن الديوان أو الكابنيب لا يعني كامل الوزارة لكون هذه الأخيرة تتشكل من أعضاء في الكابنيت وآخرين

---

[1] - د/ تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقاربة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1975، ص 73.

غير أعضاء فيه كالأمناء ورؤساء اللجان الوزارية الذين يتولون تسيير وتنسيق الأعمال الوزارية بغرض فعاليتها وعدم تداخلها.

2- الوزير الأول: يحتل الوزير الأول في النظام البريطاني مكانة بارزة في النظام السياسي لكونه المسؤول عن سياسة الوزارة ورئيس السلطة التنفيذية، فضلا عن كونه زعيم الأغلبية البرلمانية.

وإذا كان الوزير الأول فيما مضى يتم إختياره من قبل الملك ضمن الأغلبية في البرلمان، فإنه أصبح مجبرا على تعيين زعيم الأغلبية في الوقت الحاضر، مما يجعل هذه السلطة في التعيين سلطة نظرية لا غير، ذلك أن الذي يختار الشخص في حقيقة الأمر هو الشعب بواسطة الموافقة على مشروع حزبه ومنحه أصواته ومن ثم إختياره كرئيس للحكومة، وبفوز حزبه وتعيينه يتولى تعيين مساعديه من الوزراء دون تدخل من الملك.

فالوزير الأول هو زعيم الحزب وإختياره يتم من قبل الشعب لتولي السلطة التنفيذية، مما يجعل منه مجسد الحكومة وقائدها بإستقالته تستقيل الحكومة لإعتماد النظام على مبدأ تضامن أعضائها.

المسؤولية التضامنية للحكومة: التضامن بين أعضاء الحكومة هو سبب قوتها فإذا نزع البرلمان ثقته من الحكومة بسبب معارضة سياستها فإن على هذه الأخيرة أن تستقيل متضامنة.

والذي لا جدال فيه أنه من الصعوبة بمكان تطبيق هذه القاعدة من طرف الأغلبية البرلمانية على حكومتها، لأن من شأن ذلك أن يتسبب في فقدان الأغلبية للسلطة إذا ما طرح الموضوع على الشعب نتيجة خلافات بين أعضاء الأغلبية، بل يمكن أن يؤدي إلى إنقسام الحزب مع ما يترتب على ذلك من نتائج سلبية على الأغلبية[1].

---

[1]- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري ، ج2، مرجع سابق، ص 208-209.

ثانيا: السلطة التشريعية:

يتكون البرلمان الإنجليزي من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم.

1- مجلس اللوردات:

يعتبر من المؤسسات الدستورية القديمة في بريطانيا، يجد أصله في المجلس الكبير ويتشكل من طبقة الأشراف والنبلاء ورجال الدين، وهم يرتبون أمير، كونت، البرون، شوفالي، ويتم إختيار اللوردات مبدئيا عن طريق الوراثة أما حاليا أمام إستقرار المجلس فإن الملك والوزارة هم الذين يعينون اللوردات.

أما إختصاصاته فقد كان مجلس اللوردات يتمتع بسلطات وإختصاصات مساوية لإختصاصات مجلس العموم في المجالين التشريعي والمالي ويتولى محاكمة الوزراء المتهمين من مجلس العموم والسبب بتمتعه بهذه السلطات يعود إلى قدمه، لكن أمام توسع إنتخاب هيئة الناخبين 1832 أثبت بأن مجلس العموم هو الذي يمثل حقيقة الإرادة الشعبية وأن طريقة إختيار اللوردات يتنافى مع الديمقراطية، مما يسمح بإنتقال السلطة التشريعية والمالية لمجلس العموم، بل أصبح مجلس اللوردات مجرد مجلس لإبداء الرأي وهو ما دفع بالبعض بالمطالبة بإلغائه في حين طالب البعض الآخر بضرورة تجديده.

2- مجلس العموم:

يمثل المؤسسة التي حققت حكم الشعب في بريطانيا ضد الملك من خلال الصراعات الطويلة التي كان أعضاء المجلس يخوضونها ضد الملك من أجل إسترجاع السلطة.

ويتشكل مجلس العموم من نواب من الشعب ينتخبون بواسطة الإقتراع العام بالأغلبية البسيطة في دورة واحدة، من قبل المواطنين البالغين سن الـ 18 سنة لمدة 5 سنوات.

أما سلطات مجلس العموم وإختصاصاته فتتمثل أساسا في السلطة التشريعية وهو سن القوانين المنظمة للمصالح الخاصة والقوانين العمومية التي لها أبعاد واسعة وعامة، ويتمتع أيضا بالسلطة المالية التي مكنت مجلس العموم من خلال المصادقة على الميزانية.

ويمتلك أيضا السلطة الرقابية وهي الوسيلة التي تمكن البرلمان من الإطاحة بالحكومة سواءا عن طريق الأسئلة أو عن طريق التصويت بالثقة[1].

[1]- مولود ديدان، مرجع سابق، ص 125.