تعزيز سيادة القانون في مصر*

«خلال فترة التحول الديمقراطي»

الأنظمة السياسية الديمقراطية

أ.د. إبراهيم محمد علي

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق

المحامي بالنقض والإدارية العليا

نوفمبر 2012

* إن ما ورد في هذه الدراسة يعبّر عن وجهة نظر من أعدّها ولا تمثل وجهة نظر الاتحاد البرلماني العربي ولا الأمانة العامة للاتحاد.

الصور الرئيسية للأنظمة السياسية الحديثة

أنواع الحكومات النيابية

تقوم أنظمة الحكم المعاصرة على أساس توزيع السلطة بين جهات متعددة تتولى كل منها اختصاص معين، فتوجد السلطة التشريعية التي تختص بالتشريع، والسلطة التنفيذية التي تختص بتنفيذ القوانين، وأخيراً السلطة القضائية التي تتولى وظيفة القضاء. وقد ارتبط توزيع هذه الاختصاصات بمبدأ آخر هو الفصل بين السلطات، فظهور المبادئ الديمقراطية وقيام الدعوة إلى الحد من اختصاصات الملوك، والمناداة بحقوق الأفراد وحريتهم كل ذلك أدى إلى ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، ويقصد به الحد من السلطة والحيلولة دون تحولها إلى سلطة تحكمية أو استبدادية، فضلاً عن أن ذلك من شأنه قيام الدولة بوظائفها على خير وجه.

والمقصود بالفصل بين السلطات[1] ليس هو الفصل المطلق والذي تصوره رجال الثورة الفرنسية بمعنى الفصل الجامد بين السلطات، بحيث تنتفي كل علاقة أو تدخل بين الجهات التي تتولى السلطات، وإنما الفصل الذي يستند إلى الإنكار الذي نادى به لوك ومونتسكيه، ومضمونه أن يكون الفصل نسبياً ومرناً، ويسمح بوجود بعض التعاون والمشاركة في الاختصاصات بين الهيئات العامة المختلفة، دون أن يصل إلى حد إلغاء الفواصل والحدود أو يمكن إحدى الهيئات من السيطرة على باقي واخضاعها لإرادتها. ويمكن تقسيم نظم الحكم في الدول الديمقراطية من حيث العلاقة بين السلطات الثلاث من التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومن حيث تطبيق نظام الفصل بين السلطات إلى ثلاث أنواع معروفة هي النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، وأخيراً نظام حكومة الجمعية.

وسوف تتولى دراسة هذه الأنظمة الثلاثة في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: النظام البرلماني.

المبحث الثاني: النظام الرئاسي.

المبحث الثالث: النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية.

---

[1] راجع في مبدأ الفصل بين السلطات:

دكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي عام 1979، ص 469.

دكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها.

دكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص. هه وما بعدها.

المبحث الأول

النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني أو الحكومة البرلمانية على الفهم الصحيح والسليم لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الفصل مع التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تسيطر أو تطغى إحداهما على الأخرى.

والنظام البرلماني لم ينشأ طفرة واحدة، وإنما تكونت قواعده وفقاً لتطورات تاريخية خاصة بإنجلترا (مهد النظام البرلماني).

وسنعرض للنظام البرلماني من حيث نشأته، ثم أركان النظام البرلماني ونقسم تلك الدراسة على النحو التالي:

المطلب الأول: كيفية نشأة النظام البرلماني.

المطلب الثاني: أركان النظام البرلماني.

المطلب الأول

كيفية نشأة النظام البرلماني

سبقت الإشارة إلى أن انجلترا تعد مهد النظام البرلماني[1] في القرن السابع عشر والثامن عشر، وتطور هذا النظام مرتبط بتاريخ نظام الوزارة، تاريخ الوزارة يبدأ من تاريخ مجلس الملك الخاص[2].

ظهور المجلس الخاص

في هذه المرحلة، كان الملك هو المسئول عن النظام السياسي بأجمعه، وسلطته مطلقة، فهو الذي يضع القوانين، ويعين أعضاء السلطة التنفيذية، ويختار القضاة، ولا يمكن لأحد أن يحاسبه.

عندما تولى الملك جان سان لير Jean San Lerre (1199 – 1216) السلطة، وهدد طغيانه مصالح طبقة الأشراف ورجال الدين، وهو ما حدا بهم إلى الثورة عليهم فاضطر إلى إصدار مرسوم يسمى بالعهد الأعظم (الماجنا كرتا) عام 1215 والذي تضمن تقرير الكثير من الحقوق والحريات الأفراد الشعب كما إشتمل العهد أيضاً على الكثير من القواعد التي تصون حقوق ؟؟ والأشراف في مواجهة سلطات الملك، وضمانات تتعلق بفرض الضرائب، وكفالة حرية القضاء.

وقد أثار إصدار العهد الأعظم أيضاً تحديد القواعد المتعلقة بتكوين الجمعية التي عرفت بالمجلس الكبير، وأصبح اختصاص هذا المجلس إجباري فيما يتعلق بالموافقة على فرض الضرائب.

وفي خلال القرن الثالث عشر استقر المجلس الكبير وأصبح يعرف باسم البرلمان، وكان يجتمع بصفة منتظمة، ويختص ببعض المسائل القضائية التي يحتفظ بها الملك لنفسه، أما بالنسبة للتشريع فقد كان البرلمان مجرد مجلس استشاري يقوم بأداء الرأي فقط.

وقد كان الملك يستعين في ممارسة اختصاصاته التنفيذية بمجلس كان يطلق عليه في بداية نشأته اسم «المجلس الدائم»، وفي عهد الملك هنري السادس (1421 - 1471) أصبح يطلق عليه اسم (المجلس الخاص)، وقد كوّن أعضاء هذا المجلس عدة لجان تختص كل لجنة منها بالإشراف على مصلحة من مصالح الدولة، ومن لجان هذا المجلس لجنة يطلق عليها اسم (لجنة الدولة) وكانت تعرض عليها أعمال الدولة[3].

---

[1] يذهب رأي في الفقه إلى أنه على الرغم من اعتقاد الغالبية العظمى من الشراح بأن النظام البرلماني بدأ في بريطانيا، إلا أن الفقيه (Hawgood) تبين أن النظام البرلماني بدأ في بريطانيا، وقلدته دول أخرى حيث أخذ الدستور البلجيكي في عام 1831 بالملكية الدستورية، وبالنظام البرلماني، وتبعته في ذلك بريطانيا وفرنسا والسويد والنرويج.

راجع في ذلك: دكتور محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 358.

[2] راجع: دكتور محمد كامل ليله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 598.

[3] راجع: دكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص 599.

دكتور عبد الحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية طبعة 1963، دكتور عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، ص 15.

وتعتبر لجنة الدولة الأصل التاريخي للوزارة في النظام البرلماني، وقد اتسعت أعمال هذه اللجنة وانتقلت إليها أهم اختصاصات المجلس الخاص، وكان أعضاء هذه اللجنة يسمون بمستشاري التاج، وكان الملك يستأثر باختيار جميع أعضاء المجلس الخاص، وتحديد مدة انعقاده، كما لم يكن للبرلمان أية رقابة على أعضاء المجلس بل يخضع لسلطة الملك خضوعاً كاملاً.

ازدواج البرلمان (مجلس النواب ومجلس اللوردات)

وفي عام 1254 قام الملك هنري الثالث بتطوير تشكيل البرلمان والذي كان يتكون من الأشراف وكبار الدين، وضم فارسين عن كل مقاطعة للاشتراك في حضور جلسات البرلمان مع الأشراف والأساقفة، وكان يتم اختيار الفارسين عن طريق الانتخاب بالإضافة إلى ممثلي المقاطعات، وممثلون للمدن والبنادر الهامة بواقع اثنين لكل مدينة أو بندر.

وبحلول عام 1332 انقسم البرلمان إلى مجلسين مستقلين أطلق على ما يضم الأشراف والأساقفة اسم مجلس اللوردات ويشمل الثاني نواب المقاطعات والمدن والبنادر وهو الذي أطلق عليه اسم مجلس العموم.

وكان الملك يهدف من دعوة مندوبين عن المقاطعات والمدن للحصول على موافقتهم على الضرائب والمعونات التي يطلبها منهما، أما بالنسبة للقوانين فكان يستشير المجلس الأعلى فقط مثل أن يضم إليه النواب. وعندما أحدث سلطة مجلس العموم (المجلس المنتخب) تقوى وتتسع، تمكن من انتزاع سلطة التشريع والاستئثار بها بعد صدور وثيقة الحقوق التي أقرها مجلسا البرلمان عام 1688 وبموجبها تنازل الملك عن سلطته التشريعية بصفة نهائية، ونقلت السلطة من الملك إلى الوزراء على أساس فكرة الأمبشمنت (الاتهام الجنائي Impeachement) في القرن الرابع عشر.

استطاع مجلس العموم أن يفرض رقابته على أعضاء هذه اللجنة عن طريق المسئولية الجنائية باعتبارها مسئولية عن أخطاء الملك، وهذه المسئولية تسمى الاتهام الجنائي، وكانت تقتصر على إسناد جريمة لرجال الملك أي وزرائه ومستشاريه، بمعنى أنه كانت اتهاماً جنائياً وسياسياً، وكان للملك الحق في أن يحول دون المحاكمة باستخدام حقه في العفو عن الوزير المتهم[1].

وكان مجلس النواب هو الذي يقدم الاتهام أمام مجلس اللوردات الذي يحكم كمحكمة عليا.

وقد ظل الاتهام الجنائي هو الوسيلة الوحيدة لمحاسبة الوزراء عن تصرفاتهم التي تصل إلى حد اقتراف جريمة يعاقب عليها القانون حتى القرن السابع عشر، ثم استبدل مجلس العموم المسئولية الجنائية بنوع آخر من المسئولية هي المسئولية السياسية، وذلك في حالة ارتكاب الوزراء أخطاء جسيمة، أو عند القيام بتصرفات لا تتفق ومصلحة الدولة، وفي البداية كان كل وزير مسئول عن تصرفاته مسئولية فردية.

[1] راجع: دكتور إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، بيروت عام 1968، ص 140.

بداية تأسيس المسئولية التضامنية للوزارة

وفي عهد الملك جورج الأول، أول ملوك أسرة هانوفر، ابتداء من عام 1714 - 1727 برزت الوزارة ككيان مستقل عن المجلس الخاص، إذ انفصلت عنه ولم تعد لجنة من لجانه وأصبحت هي التي تتولى تحديد وتنفيذ السياسة العامة للبلاد، ونظراً لجهل الملك باللغة الإنجليزية، فقد كان ذلك عقبة حالت بينه وبين رئاسة اجتماعات الوزارة بسبب عدم مهمة للمسائل التي تتم مناقشتها، مما أدى إلى غياب الملك عن حضور اجتماعات مجلس الوزراء، والاكتفاء بما يقدم إليه من مذكرات بما تتم من إجراءات مجلس الوزراء، فقد أدى ذلك إلى انتقال الرياسة لأحد الوزراء، مما ساعد بعد ذلك على ظهور منصب رئيس الوزراء.

وقد اتبع جورج الثاني (1727 - 1760) ذات الأمر، وخلفه جورج الثالث (1760 - 1820) والذي نشأ في بريطانيا وتربى على أن يسود ولا يحكم وكان مصاباً بالجنون والعمى، مما يستلزم تعيين وصي في أواخر حكمه، ويتبعه جورج الرابع (1820 - 1830) والمعروف بكسله وخموله، وهو الأمر الذي أفقده احترام شعبه وتقديره، ثم تولى بعده وليم الرابع (1830 - 1837)، ولم يستمر طويلاً بسبب اعتلال صحته، ثم تبعته الملكة فكتوريا، والتي تولت العرش وهي صغيرة السن في الثامنة عشر من عمرها، وحكمت منذ (1837 - 1901)، وكل هذه الظروف التاريخية ساعدت على انتقال معظم حقوق وسلطات الملك إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان.

وقد تطورت المسئولية الوزارية، ولم تعد تقتصر على مسئولية الوزير مسئولية فردية عن تصرفاته، بل إلى تفريد المسئولية التضامنية للوزارة كلها، بمعنى أن الوزارة مسئولة عن تصرفاته المتعلقة بإدارة شئون الدولة أمام البرلمان وذلك في منتصف القرن الثامن عشر، وبدأ ذلك التطور في عهد وزارة روبرت والبول (أول رئيس للوزراء بالمهني الحديث في تاريخ انجلترا).

وحدث خلاف بين والبول ومجلس العموم عام 1741، فطلب مجلس النواب إقالته من الوزارة، فاعترض على الإجراء، إلا أنه في نهاية الأمر اضطر إلى تقديم استقالته وذلك بسبب فقده ثقة البرلمان، وقد تمت الاستقالة دون محاكمة حيادية ومنذ ذلك الحين، بدا التمييز بين المسئولية الجنائية والمسئولية السياسية للوزير.

ونخلص مما تقدم أن السلطة انتقلت تدريجياً من الملك إلى الوزارة، وأصبحت هي المسئولة أمام البرلمان لأنها صاحبة الاختصاصات الفعلية، وأصبحت سلطات الملك إسمية فقط لا يمارسها إلا عن طريق الوزراء وبواسطتهم، ولذا أصبح مجلس الوزراء هو المهيمن على شئون الدولة.

المطلب الثاني

أركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على عدة أركان هما ثنائية السلطة التنفيذية، ووزارة مسئولة أمام البرلمان، الفصل المرن والرقابة المتبادلة بين السلطات.

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية:

ومفاد ذلك أن السلطة التنفيذية تتكون عن طريقين هما: رئيس الدولة، والوزارة.

1 – رئيس الدولة

رئيس الدولة في النظام البرلماني غير شخصي رئيس الوزراء، ولا يجوز لرئيس الدولة أن يجمع بين صفته كرئيس للدولة وبين صفته كرئيس للحكومة. فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكاً يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يلي منصبه بالانتخاب، ورئيس الدولة في النظام الجمهوري، قد يتم اختياره عن طريق الشعب مباشرة أو عن طريق البرلمان.

ويذهب رأي في الفقه إلى أنه مما يخل بأسس + النظام البرلماني أن يكون اختيار رئيس الدولة بالانتخاب الشعبي أو أن يكون في يد البرلمان، فالانتخاب الشعبي يقوي مركز رئيس الدولة ويخل بالتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الأولى، أما الانتخاب فيجعل رئيس الدولة مركز أدنى بالنسبة للبرلمان[1].

ونحن نؤيد الرأي الذي يرى أن اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني عن طريق البرلمان لا يرث بالقطع والضرورة تبعه رئيس الدولة للبرلمان الذي قام باختياره، ما دام أن الرئيس يتمتع بضمانات تكفل له الاستقلال إزاء البرلمان وأهم هذه الضمانات تقرر عدم مسئوليته السياسية[2].

دور رئيس الدولة:

رئيس الدولة[3] بعيد عن نظام سياسة الوزارة والبرلمان، فهو يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة بتوجيه كل منها نحو الطريق الصحيح الذي رسمه الدستور، لذا فهو على حد القول العميد فيدل يعد بمثابة الحكم الرياضي العادل المستقل بين الوزارة والبرلمان، الذي يعمل على كفالة احترام قواعد المبادرة بينهما دون ميل أو تحيز.

---

[1] راجع: دكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص 560.

[2] راجع: دكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 331.

[3] راجع: دكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 405.

والقاعدة أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتولى سلطات تنفيذية، وتقتصر اختصاصاته على مجرد دور أدبى محض، لذا لا يتمتع رئيس الدولة بأي سلطة فعلية، فيعد المرشد الأعلى والحكم بين السلطات في الدولة.

ويترتب على ذلك أن جميع السلطات التي تمنح لرئيس الدولة في هذا النظام مثل تعيين الموظفين وعزلهم، وتوقيع المعاهدات، ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله وحله، واستعمال حق العفو هي سلطات إسمية لرئيس الدولة ويكون صاحبها الحقيقي الوزارة المسئولة.

حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة كاستثناء يرد على قاعدة التوقيع المجاور.

الأصل والقاعدة في النظام البرلماني أن الاختصاصات التي يتعهد بها إلى رئيس الدولة يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه، ويجب أن تكون قراراته بشأنها ممهدة بتوقيع الوزراء المختصين.

ولكن يرد على تلك القاعدة استثناءان يمارسها فعلياً وحده هما:

1- حق تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة.

2- حق حل البرلمان حلاً رياسياً.

وفي الواقع[1] أنه إذا كان الرئيس الدولة في النظام البرلماني من الناحية النظرية حق تعيين رئيس الوزراء وإقالته منفرداً، إلا أنه مقيداً من الناحية العملية بوزن الأغلبية البرلمانية، ومدى الثقة التي تنالها الوزارة المعينة أو المقالة من جانب هذه الأغلبية.

ويلاحظ في هذا الصدد أن رئيس الدولة إن كان من حقه تعيين الوزارة، فإنه مقيد كما أشرنا بالأغلبية البرلمانية، إذ عليه دعوة رئيس الحزب الحاصل على الأغلبية لتولي رئاسة الوزارة ومباشرة شئون الحكم.

ولكن في حالة عدم وجود أغلبية قوية بالبرلمان، وتكون المقاعد البرلمانية موزعة بين أحزاب متقاربة في القوة فيكون لرئيس الدولة وفقاً لتقرير رئيس الدولة اختيار رئيس الحزب الذي يكلفه برئاسة الوزارة.

ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بالاستقلال التام تجاه البرلمان ولذا يقال رئيس الدولة في النظام البرلماني هو رمز للسيادة وبأنه يسود ولا يحكم حيث تتركز السلطة الحقيقية في يد الحكومة ورئيسها، ولا تنفذ قراراته إلا إذا وقع عليها رئيس الحكومة أو أحد الوزراء المختصين بالقرار.

عدم مسئولية رئيس الدولة

سبقت الإشارة إلى أن القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة يتولى سلطات تنفيذية ولذا فإنه غير مسئول، ومبدأ عدم المسئولية نشأ في انجلترا ويعتمد على فكرة أن الملك لا يخطئ، وما دام لا يخطئ فنتيجة ذلك أن يكون غير مسئول، ولذا ظهرت الوزارة التي يقع على عاتقها عبئ المسئولية عن الأعمال التي تصدر باسم الملك.

[1] راجع: دكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 409.

وفي الدولة الجمهورية التي تأخذ بالنظام البرلماني تستند فكرة عدم مسئولية رئيس الدولة على قاعدة تلازم السلطة مع المسئولية فطالما أن رئيس الدولة لا يمارس اختصاصات فعلية، بل اختصاصات إسمية، لذا يكون من اللازم أن يكون غير مسئول.

ويترتب على مبدأ عدم المسئولية لرئيس الدولة في النظام البرلماني بنتائج هامة هي:

1 - انتقال اختصاصات رئيس الدولة غير المسئول إلى الوزارة المسئولية، ويعبّر عن ذلك بقاعدة بأن الملك يسود ولا يحكم، ولذا فإن الرئيس في النظام البرلماني لا يستطيع التصرف بنفسه لأنه إذا استأثر بالتصرف قد يخطئ، وإذا أخطأ وجبت مساءلته عن تصرفه، ولتفادي المسئولية يجب أن يجرد رئيس الدولة من السلطة الفعلية، وتكون له سلطة إسمية فقط.

2 - لا يستطيع رئيس الدولة أن يعمل منفرداً، وهذه القاعدة مترتبة على أن سلطات رئيس الدولة إسمية وليس له اختصاصات فعلية، ولذا يستطيع أن ينفرد بمباشرتها، ويجب أن يوقع على التصرف رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

3 – عدم جواز قيام البرلمان بعزل رئيس الدولة.

من القواعد الأساسية في النظام البرلماني عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً عن أعماله تجاه البرلمان، وبالتالي لا يجوز للبرلمان أن يعزله.

وتختلف الدول الملكية والجمهورية من حيث مدى تقريرها لمبدأ عدم المسئولية، فالدولة الملكية تقرر عدم مسئولية رئيس الدولة بصفة مطلقة، فهو لا يسأل سياسياً كما أنه لا يسأل جنائياً.

أما الدول الجمهورية التي تأخذ بالنظام البرلماني، فيقتصر مبدأ عدم المسئولية على المسئولية السياسية دون الجنائية، أي أن رئيس الدولة يسأل عن جرائمه سواء كانت الجرائم تتصل بأعمال وظيفته، أم جرائم عادية مثل باقي الأفراد، وإن كانت بعض دساتير دول العالم تقرر أن تكون محاكمته أمام محاكم خاصة، ولا يسأل أمام البرلمان، ولا يحق للبرلمان أن يطلب إليه الاستقالة[1].

٢ – الوزارة:

تعد الوزارة صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شئون الدولة، وهي مسئولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان، لذا تعتبر المحور الذي يدور حوله النظام البرلماني، ويطلق على النظام البرلماني حكومة الوزارة[2].

وتتكون الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء، ويجتمعون في وحدة متجانسة تقوم بوضع السياسة العامة للحكومة، وتحقيق الانسجام بين أعمال الوزارات، وهو يدير شئون الدولة، ويضع السياسة العامة للبلاد، ويصدر القرارات الهامة.

---

[1] راجع: دكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 332.

[2] راجع: دكتور محمد كامل ليله، المرجع السابق، ص 637.

ويتخذ اجتماع مجلس الوزراء صورتين: فهو يسمى مجلس الوزراء إذا حضره رئيس الدولة، وإذا لم يحضره سمي مجلس الوزارة، وفي حالة حضور رئيس الدولة الاجتماع تكون له الرئاسة وتوجيه المناقشة وإبداء رأيه في المسائل المعروضة، ونظراً لعدم مسئوليته، فإنه لا يصح له قانوناً إعطاء صوته وقت أخذ الآراء في موضوع مطروح للمناقشة لاتخاذ قرار معين.

وقد تشكل الوزارة جميعها من حب سياسي واحد، في حالة فوز الحزب بأغلبية المقاعد في البرلمان، وبالتالي يحوز على الأغلبية البرلمانية.

وقد تشكل الوزارة من عدة أحزاب نظراً لعدم وجود حزب واحد قوي يمكن أن يستأثر بتأليف الوزارة وتسمى الوزارة عندئذ بالوزارة الائتلافية.

وقد تشكل الوزارة من وزراء غير متحدين في سياستهم وتسمى وزارة الأعمال، ويعهد إليهم بإدارة شئون الحكم لفترة وجيزة، ريثما تعود الأمور إلى وضعها الطبيعي، فتسلم مقاليد الحكم إلى وزارة حزب الأغلبية.

ثانياً: مسئولية الوزارة سياسية أمام البرلمان

تعد مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني وهي التي تميز النظام البرلماني عن غيره من أنظمة الحكم.

وقد سبقت الإشارة إلى أن السلطة الحقيقية في النظام البرلماني تتمركز في يد الحكومة ورئيسها، والوزارة التي تقوم بممارسة السلطة الفعلية في الدولة والإشراف على تنفيذها، وتتولى جميع السلطات التي يمنحها الدستور للملك أو للرئيس.

ونظراً لأن الوزارة في النظام البرلماني هي التي تباشرها السلطة التنفيذية لذلك وجب أن تكون مسئولة أمام البرلمان سواء في صورتها الفردية أو التضامنية.

ثالثاً: مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1]

يقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ولكنه فصل قائم على الرقابة والتعاون المتبادل في العمل بين مختلف السلطات مع وجود نوع من الرقابة المتبادلة بينها.

ونبين بإيجاز مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً: مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية.

يقرر النظام البرلماني بعض الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية من ذلك المظاهر الآتية:

[1] راجع: دكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص 566، وما بعدها.

1 – أعمال خاصة بتكوين البرلمان:

ومن ذلك أن تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لإجراء الانتخابات البرلمانية، والقيام ببعض الأعمال المتعلقة بعملية الانتخاب ذاتها مثل تحرير الجداول، وإجراء الانتخابات في مواعيدها.

2 – أعمال متعلقة بالبرلمان

البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة نيابته طوال الفصل التشريعي، بل ينعقد لعدد محدد من الجلسات لمباشرة وظيفته التشريعية، وهذا ما يسمى بدور الانعقاد العادي، وقد تطرأ حالات ضرورية مما يؤدي إلى وجوب دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادي، أي خلال عطلة البرلمان السنوية.

وتقوم السلطة التشريعية عادة بدعوة البرلمان، العادي أو الانعقاد غير العادي، كما تقوم بفض انعقاد البرلمان وتأجيل انعقاده.

3 – الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه

وذلك يكون للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، كما يكون الرئيس الجمهورية الاعتراض عليها وإصدارها.

4 – الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

يسمح النظام البرلماني بالجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان. ويذهب رأي في الفقه[1] إلى أن الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب النيابي يؤدي إلى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء مهمته، إذ سيتمكن الوزراء من حضور جلسات البرلمان، ومن الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي، وفي الدفاع عن سياسة الحكومة العامة وأعمال كل وزارة، والاشتراك في تقرير القوانين المختلفة.

5 – حق الحل

يقصد بالحل إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة المجلس.

وهو يعد أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. ذلك أنه سلاح مقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي، وبهما معاً يحدث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مع التعاون بينهما.

[1] راجع: دكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص 568.

ثانياً: مظاهر تعاون رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

1 – حق السؤال:

يقصد بالسؤال استيضاح مقدم إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حديث بشأن موضوع[1].

ويبين حق السؤال لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه لرئيس الوزراء أو الوزير المختص سؤالاً شفهياً ويمكن أن يكون مكتوباً.

وينص الدستور المصري الحالي الصادر عام 1971 في المادة 124 على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينوب عنهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب».

ثانياً: طرح موضوع عام للمناقشة

تتعلق هذه الوسيلة بحق أعضاء البرلمان في المطالبة بإثارة موضوع عام فيما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية، مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء المجلس.

وطرح موضوع عام للمناقشة لا يتضمن نقداً أو تجريحاً، ولا يفترض حدثاً أو جرماً يستحق التحقيق وإنما هو مجرد مناقشة مدة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل الحلول للمشاكل المثارة.

ثالثاً: التحقيق البرلماني

يقصد بهذا الحق أن يرغب البرلمان أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق نظراً لتشككه فيما يقدمه الوزراء من معلومات أو بيانات، عندئذ يجري البرلمان التحقيق بنفيه، فيتصل بالأفراد والمواطنين، ويطلع على جميع الأوراق والملفات المتصلة بالتحقيق.

وقد يتولى التحقيق عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان، أو قد يتم تشكيل لجنة خاصة تسمى «لجنة التحقيق» تتولى بنفسها سلطة التحقيق، ثم تقوم بالعرض على المجلس الذي يملك وحده التصرف على ضوء ما يسفر عنه التحقيق.

---

[1] راجع: دكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ص 255.

رابعاً: الاستجواب

يقصد بالاستجواب محاسبة الوزارة كلها أو أحد أعضائها عن تصرف متصل بالأمور العامة، فهو استيضاح يحمل معه الاتهام والنقد لأي عمل تقوم به السلطة التنفيذية. ويعتبر الاستجواب من أهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية فهو وسيلة من وسائل البرلمان في رقابة الحكومة، لذا يعد وسيلة فعالة من وسائل الرقابة الفعالة التي تمارسها السلطة التشريعية النقد سياسة السلطة التنفيذية.

خامساً: المسئولية الوزارية

تعتبر المسئولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، فلا وجود للنظام البرلماني إلا إذا كانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان. ويقصد بالمسئولية الوزارية حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة يستوجب المساءلة.

والمسئولية الوزارية إما أن تكون فردية وإما أن تكون تضامنية.

1 – المسئولية الفردية:

تتقرر المسئولية الفردية في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسئولية خاصة بأمر يتعلق بوزير معين أو بعدد محدد من الوزراء، ويتعلق بسياسة وزارته، أو أحد المرافق التابعة له، ولا تثور عندئذٍ السياسة العامة لمجلس الوزراء.

وفي حالة طرح الثقة بالوزير، يتعين عليه أن يستقيل وحده فوراً، أما الوزارة فتبقى في الحكم إلا إذا قررت التضامن مع هذا الوزير في عمل التبعة عندئذٍ المسئولية تضامنية لا فردية.

وتتحرك المسئولية الفردية غالباً – عقب استجواب مقدم للوزير بشأن عمل صادر منه أو عن أحد الموظفين التابعين له. وأساس مسئولية الوزير الفردية أمام البرلمان هو أنه يعد المسئول الأول وبحكم الدستور عن إدارة وزارته والمرافق الملحقة بها. كما انه المنفذ للسياسة العامة للدولة في نطاق اختصاصه، بالإضافة إلى أن الموظفين التابعون للوزير ليسوا مسئولين سياسياً أمام البرلمان عن الأعمال التي يقومون بها.

١ -المسئولية التضامنية:

يقصد بالمسئولية التضامنية سحب الثقة من الوزارة بأكملها، وهي مسئولية جماعية توجب استقالة الوزارة بكامل هيئتها، ويحدث ذلك عندما يكون العمل الذي يحرك المسئولية متصلاً بالسياسة العامة للوزارة، أو كان منسوباً إلى رئيس الوزراء نفسه، لأنه الموجه لسياسة الوزارة بأكملها، وقد يتم سحب الثقة من الوزارة بأكملها، إذا أعلن رئيس الوزارة تضامنه مع الوزير المستجوب، عندئذٍ تصبح المسئولية تضامنية تشمل الوزارة بأسرها.

المبحث الثاني
النظام الرئاسي

يرجع النظام الرئاسي في مصدره التاريخي إلى الدستور الأمريكي الصادر عام ١٨٧٨، فقد تأثر واضعوا الدستور الأمريكي بانكار لوك ومونتسكيه عن فصل السلطات، وكان تفسيرهم لمبدأ الفصل على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، ولذا أقاموا نظامهم السياسي على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تكون كل سلطة منها مستقلة استقلالاً كاملاً عن بعض السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور، غير أن النصوص التي قررها والواقع العملي أسفر عن فصل نسبي يسمح ببعض التداخل في الاختصاصات.

وعلى ذلك يمكن تعريف النظام الرئاسي بأنه النظام الذي يحصر الوظيفة التنفيذية في رئيس الدولة وحده، والذي يعد رئيساً للدولة وللسلطة التنفيذية في نفس الوقت، ووجود استقلال قام بين السلطات مع التوازن والمساواة بينهم.

وقد سمي النظام الرئاسي بهذا الاسم لأن رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة قد اجتمعتا في شخص رئيس الجمهورية.

عناصر النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على عنصرين هما رئيس جمهورية منتخب والشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة من ناحية، والفصل التام بين السلطات من ناحية أخرى.

أولاً: رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة:

يقوم النظام الرئاسي على أساس أن يتولى رئاسة الدولة رئيس جمهورية يتم انتخابه، بانتخاب عام لمدة أربع سنوات، ولا يعاد انتخابه إلا مرة واحدة[1].

ويؤدي إسناد الرئاسة إلى رئيس الدولة بالانتخاب العام وبذلك يصبح ممثلاً للشعب، وهو ما يجعله على قدم المساواة مع البرلمان الذي يستمد سلطته هو الأخر من الشعب. أما عن السلطة التنفيذية، فإن رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) هو الذي يتولاها، ويمارس تلك السلطة فعلية، لذا فإن رئيس الجمهورية في الدولة يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة بنفس الوقت، وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها.

ونتيجة لتولي رئيس الدولة السلطة التنفيذية، فإنه يقوم باختيار الوزراء الذين يعاونونه في ممارستها، وله حق إعفاءهم من مناصبهم، وهم لا يشكلون مجلس وزراء بالمعنى القانوني المفهوم في النظام البرلماني.

---

[1] يذكر أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية – ابراهام لنكولن – اجتمع بوزرائه أو سكرتيريه، ثم صوتوا على مسألة ما، فقال سبق أعضاء لا، وقال هو نعم، عندئذ قال سبق لا وواحد نعم تفوز نعم.

ويخضع الوزراء لسياسة الرئيس خضوعاً تاماً، فهو يستقل وحده برسم وتقرير السياسة العامة للدولة وللحكومة، بحيث لا يستقل الوزراء بسياسة خاصة مستقلة عن سياسة الرئيس.

وعلى ذلك يعتبر الوزراء في ظل النظام الرئاسي مجرد معاونين (سكرتيرين) بمعنى أن مجرد أداة لتنفيذ سياسة الرئيس، وله أن يجبرهم على ذلك[1] ولذا فإن رئيس الدولة هو الذي يحاسبهم على أخطائهم، فلا يسألون أمام البرلمان، وإنما يسأل كل وزير على حدة أمام الرئيس وحده، وبالتالي لا وجود للمسئولية الجماعية للوزراء لانتفاء نظام مجلس الوزراء في النظام الرئاسي.

الفصل التام بين السلطات

يقوم النظام الرئاسي مبدأ التوازن والاستقلال المطلق للسلطات العامة، كل عن الأخرى إلى أقصى درجة ممكنة، فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة الأولى، دون وجود علاقة تعاون أو تبادل بين السلطتين سالفي الذكر.

1 – مظاهر استقلال السلطة التشريعية[2]

يباشر البرلمان[3] وظيفته التشريعية باستقلال تام عن السلطة التشريعية. وعلى ذلك لا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، كما لا يجوز لرئيس الدولة فض اجتماع البرلمان ولا تأجيل أدوار انعقاده، ولا حق حل هذا البرلمان.

كما أن البرلمان يمارس وظيفته التشريعية وحده، فلا يجوز للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين، أو التدخل في إعداد الميزانية.

كما يترتب على الفصل بين السلطة التنفيذية والبرلمان عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، ولا يحق لهم الحضور إلى المجلس بصفتهم الوزارية والاشتراك

---

[1] يتم انتخاب الرئيس الأميركي عن طريق قيام كل ولاية من الولايات الخمسين باختيار عدد من الناخبين مساوٍ لعدد ممثلي الولاية عن مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وعدد هؤلاء الناخبين 538 ناخب (أي مساوٍ لعدد أعضاء الكونجرس) 435 نائب و100 عضو من مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى ثلاث أعضاء آخرين لتمثل مناطق كولومبيا، ويعتبر المرشح رئيساً إذا حصل على 270 صوتاً فأكثر أي الأغلبية المطلقة لعدد أصوات الناخبية.

ويتم اختيار الناخبين في الولايات عن طريق الاقتراع بالقاعة، ويتعين على هؤلاء الناخبين أن ينتخبوا مرشح الحزب الجمهوري، مرشح الحزب الديمقراطي.

راجع: دكتور صلاح الدين فوزي، النظم السياسية، النظرية والتطبيق عام 1994، ص304.

[2] راجع: دكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص 690.

[3] يسمى برلمان الولايات المتحدة بالكونجريس، ويتكون من مجلسين، مجلس النواب يتألف من 438 عضواً وتمثل فيه الولايات بنسبة عدد سكانه، ومدة عضوية هذا المجلس سنتان فقط، أما المجلس الثاني فهو مجلس الشيوخ، يتألف من مائة عضو، بواقع عضوين عن كل ولاية من الولايات الخمسين، والولايات متساوية في تمثيلها بهذا المجلس بصرف النظر عن عدد سكانها، وينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات، على أن يحدد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين.

في المناقشات البرلمانية، أو في الاقتراع على القوانين اعتبر أن ذلك لا يمنع من حضور هؤلاء مناقشات المجلس النيابي ومشاركتهم في مناقشاته دون أن يكون لهم؟؟ في المداولات.

غير أن العمل يجري في الولايات المتحدة الأمريكية على إعطاء الرئيس حق طلب عقد دورة غير عادية للكونجرس، إذا ارتضى الموافقة على المشروعات المقدمة في الدورة العادية.

2 – مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

تستقل السلطة التنفيذية في مباشرة وظيفتها عن السلطة التشريعية تمام الاستقلال عضوياً ووظيفياً.

لذا يستقل رئيس الدولة بوظيفته التنفيذية على قدم المساواة مع البرلمان، ويترتب على ذلك عدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات البرلمان.

ويترتب على ذلك انتفاء المسئولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان، فرئيس الدولة الذي يستمد نفوذه وسلطانه من الشعب الذي يقوم بانتخابه لا يسأل إلا أمام الدستور وأمام الناخبين.

ويجري العمل في الولايات المتحدة على حق المحكمة العليا الفيدرالية (وهي بمثابة محكمة دستورية ترامت دستورية القوانين) في أن تعلن عدم دستورية قرارات رئيس الجمهورية أو قرارات سكرتيره، وفي هذه الحالة يجب على الرئيس المعزول عن القرارات المخالفة للدستور. فإذا أصر رئيس الجمهورية أو أحد مساعديه على موقفه، كان للمجلس النيابي أن يعترض على تلك القرارات، وقد يتطور الأمر إلى إيقاف الرئيس أو سكرتيره عن العمل، بل وعزله بعد إتباع إجراءات خاصة يطلق عليها في الولايات المتحدة impeachment.

ولا يعني ذلك أن الرئيس مسئول أمام المجلس النيابي في هذه الحالة هي ضمان احترام الرئيس للدستور، لأنه مسئول أمام الدستور (أي ملزم باحترامه) لا أمام المجلس النيابي[1].

والرئيس إذا كان غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، إلا أنه مسئول جنائياً فيجوز محاكمته جنائياً عن تهمة الجناية والرشوة وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى.

ويقوم مجلس النواب، باتهام الرئيس، ويجب أن يوافق على اتهام الرئيس أغلبية أعضائه، ثم يرفع تقرير الاتهام إلى مجلس الشيوخ الذي له حق محاكمة الرئيس ويكون ذلك برئاسة رئيس المحكمة العليا، ويشترط أن يوافق على قرار الإدانة ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين.

وأيضاً تستقل السلطة القضائية بممارسة وظيفتها، ويتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب وليس بالتعيين من جانب احدى السلطتين، التشريعية والتنفيذية، كما تباشر المحكمة العليا عملها في استقلال تام.

وإذا كان الدستور الأمريكي قد أكد استقلال السلطات العامة عن طريق العمل بينهما، فإن الوصل المطلق بين هذه السلطات كان مستحيلاً، لذلك نص الدستور على ؟؟ الاستثناءات على مبدأ الفصل من

[1] راجع: دكتور محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 374.

ناحية، واستثناءات تطلبها ضرورات الحياة العملية بين مختلف السلطات من ناحية أخرى وذلك لاستحالة الوصل المطلق من الناحية العملية.

المبحث الثالث

حكومة الجمعية أو النظام المجلسي

يقوم نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي على أساس إسناد وظيفة وظيقتي التشريع والتنفيذ إلى البرلمان، أي تندرج السلطات التشريعية والتنفيذية معاً لصالح السلطة التشريعية.

وبذلك تنعدم المساواة بين السلطتين، ويعلو مركز السلطة التشريعية ويسمو على السلطة التنفيذية، يصح السلطة التنفيذية تابعة لها وخاصة لأوامرها ومسئولة أمامها مسئولية كاملة.

وقد ظهر[1] نظام حكومة الجمعية في فرنسا على أثر الثورة التي أطاحت بالملكية سنة ١٧٩٢، وبعد القضاء على الملكية، ووضع السلطة كاملة في يد الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور، وبسبب عجز الجمعية عن مباشرة اختصاصات الوظيفة التنفيذية، فقد ؟؟ ممارستها لمجلس تنفيذي مؤقت يخضع لها خضوعاً تاماً.

كما يوجد نظام الجمعية أيضاً في سويسرا ولكن تطبيقه مختلف عن النظام الذي تعرفه فرنسا والذي ظهر نتيجة أزمات طارئة ولفترات مؤقتة، وقد أسسه الدستور السويسري عام 1848، وأدخلت عليه تعديلات عديدة.

خصائص نظام حكومة الجمعية النيابية

تميز النظام المجلسي بخصيصتين أساسيتين هما: تركيز السلطة في يد البرلمان، وتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان.

1 – تركيز السلطة في يد البرلمان

يقوم نظام حكومة الجمعية على أساس أن جمع البرلمان بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويقوم البرلمان بالعهد إلى لجنة خاصة تخضع لتوجيهه وإشرافه بمباشرة السلطة التنفيذية.

وعلى ذلك فإن أعضاء اللجنة التنفيذية هو مجرد تابعين للبرلمان، بقائهم أو بعدم بقائهم في الحكم متروك للسلطة التنفيذية الكاملة للبرلمان، وليس لأعضاء البرلمان أن يستقلوا لأنهم مجرد أداة لتنفيذ إرادة البرلمان.

وبناء على ذلك يقوم البرلمان بتعيين الوزراء، واختيار رئيس الوزراء لإدارة شئون السلطة التنفيذية في الدولة.

---

[1] راجع: دكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 346.

ثانياً: تعيين السلطة التنفيذية للبرلمان[1]

يترتب على تجميع السلطات في يد البرلمان، وعلى قيامه باختيار أعضاء السلطة التنفيذية، وخضوع هذه الأخيرة خضوعاً تاماً وتبعيتها تبعية كاملة للبرلمان.

ومما تقدم يتضح رجحان كفة البرلمان على الحكمة ويبدو ذلك في المظاهر التالية:

1 – خضوع اللجنة التنفيذية للبرلمان من حيث اختيار الأشخاص، فيتولى البرلمان اختيار أعضاء اللجنة التنفيذية، كما يمكن عزلهم من وظيفتهم.

2 – خضوع اللجنة للبرلمان من حيث تصرفات أعضائها: يختص البرلمان بمراقبة أعمال الحكومة، ويترتب على ذلك أن البرلمان له تعديل أعمال الحكومة أو إلغاءها دون أن يكون للحكومة حق الاعتراض أو الاستقالة.

[1] راجع: دكتورة سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 143.